

Sprawozdanie

komisyi drogowej o wniosku posła Żardeckiego i towarzyszy
względem zmiany ustawy drogowej.

Wysoki Sejmie!

Jak na poprzednich sesjach, tak i w obecnej sesyi Wysokiego Sejmu poseł Żardecki postawił wniosek o zmianę ustawy drogowej w tym kierunku, aby rozkład ciężarów drogowych odbywał się na podstawie dodatków do bezpośrednich podatków. Dalsze następstwa wniosku posła Żardeckiego są następstwem i rozwinięciem tej naczelnej zasady. Szanowny wnioskodawca, motywując swój wniosek powiedział, iż obecna ustawa drogowa wskutek nierównego rozkładu ciężarów jest niesprawiedliwą i że należy rozłożenie ciężarów drogowych oprzeć jedynie tylko na dodatkach do podatków.

Komisyja drogowa, jak w latach poprzednich, tak i obecnie nie może się zgodzić na to zapatrywanie. Miarą używania dróg i korzystania z nich nie jest i nie może być tylko wysokość podatku, bo widocznem jest, że sama wysokość podatku nie stoi w żadnym bezpośrednim związku z używaniem dróg. Ktoś, kto żadnych podatków nie płaci, lub płaci je tylko w małym wymiarze, jak n. p. furman, przewożący towary potrzebuje do swego rzemiosła i zużywa o wiele więcej dróg, jak niejeden obywatel płacący nawet wysokie podatki bezpośrednio. Tak samo każdy jadący lub nawet idący drogą, z drogi tej korzysta i jej potrzebuje bez względu na to, czy płaci jakie podatki bezpośrednio, czy też nie płaci żadnych. Most na rzece lub parowie ułatwia komunikację nie tylko tym, którzy podatki płacą, ale w ogóle każdemu, kto przez most przechodzi. A ponieważ każdy, kto z urzędów publicznych korzysta, powinien się do ich utrzymania przyczynić, więc też i każdy, kto drogi używa, winien przynajmniej w pewnej mierze jej kosztu ponosić. Wszakże przyjętą jest powszechnie rzeczą, że kto n. p. odnosi się w swych sprawach do władz publicznych, sądów i t. d. i ich pomocy przyzywa, ten przyczynia się do kosztów ich utrzymania przez przyklepienie na podaniu marki stemplovej, lub kto dziecko do szkoły posyła, ten płaci czesne na rzecz skarbu publicznego, kto jedzie koleją, płaci bilet, a kto wysła list pocztą lub depezę telegrafem, składa za to opłatę. To samo ma miejsce na drogach publicznych, gdy jadący płaci myto, a można wiele przykładów przytoczyć, gdzie nawet piesi przechodnie na dużych mostach opłacają pewne opłaty. Nie można przeto, zdaniem komisji drogowej, twierdzić, że jedyną słuszną podstawą do rozkładu ciężarów drogowych jest wysokość opłacanych podatków bezpośrednich. Podatek może i powinien być tylko jedną z tych podstaw.

Jako dalszą podstawę do rozkładu powinności drogowych przyjmuje ustawa drogowa prestacje osobiste, które są wyrazem tego, że każdy mieszkaniec kraju odnosi z dróg pewne pierwotne korzyści, które są dla wszystkich równe. Właściwie każdy korzystając z drogi, t. j. idąc lub jadąc drogą, lub przebywając most, powinienby składać pewien, choćby minimalny datek na utrzymanie drogi. To jest atoli w wykonaniu niemożliwym i dlatego ustawa musi wybrać do tego samego celu sposób pośredni; czyni to zaś, wymagając od ludności prestacji osobistych, których znów ze względów praktycznych nie rozciąga na drogi wyższej kategorii, jak to postanawia n. p. ustawa francuska, ale ogranicza je i koncentruje na drogach gminnych.

Komisya drogowa musi zaznaczyć, że chcąc w ogóle mówić o rozkładzie ciężarów drogowych, nie można wyłączać i brać osobno pod uwagę same tylko drogi gminne, ale że należy zestawić razem drogi wszystkich kategorii.

Drogi krajowe i drogi powiatowe (nie mówiąc już o drogach rządowych), utrzymywane są przeważnie z dodatków do podatków, prócz dochodu z myt. Na drogi gminne opłaca się obowiązkowy 3% dodatek do podatku, a nadto dotację, którą corocznie Rady powiatowe obowiązane są uchwalić, a która nieraz więcej jak drugie tyle wynosi. Wysoki Sejm uchwała również corocznie bardzo znaczną kwotę, obecnie 370.000 zlr., którą wyłącznie na budowę i rekonstrukcyę dróg powiatowych i gminnych się zużywa. Do tego dodać należy koszta zarządu (inżynierów, drożników i t. d.) tak w Radach powiatowych, jak i w Wydziale krajowym, które pokrywają się dodatkami do podatków. Jeżeli się te wszystkie pozycye wydatków na drogi razem zliczy, to się okaże, że przeważna część potrzeb drogowych pokrywa się dodatkami do podatków.

W drugim dopiero rzędzie stoją prestacje osobiste, które ustawa nasza na pokrycie potrzeb drogowych w wymiarze 4 dni pieszych od numeru domu, względnie od redziny na obowiązanych nakłada. Gdy zaś ustawa pozwala aby prestacje osobiste dni pieszych przemieniane były na dni ciągle dla tych kontrybentów, którzy bydło pociągowe posiadają, dochodzi ustawa na tej pośredniej drodze do większego obciążenia posiadaczy bydła pociągowego, którzy też w większej mierze z dróg korzystają i takowe zużywają. Również przez wprowadzenie opłat myta drogowego i mostowego pociąga ustawa właścicieli koni, wołów i wogóle inwentarza żywego do utrzymania dróg publicznych. Z powyższego przedstawienia wynika, że ustawa nasza opierając w przeważnej mierze rozkład ciężarów drogowych na podstawie podatkowej, kombinuje z nią w sposób odpowiedni także prestacje osobiste i prestacje od bydła pociągowego. Na tem samem stanowisku stoi niejedna z ustaw zagranicznych. Francya i Węgry nakładają do dziś dnia o wiele cięższe i znaczniejsze prestacje osobiste na rzecz dróg publicznych. Jeżeli zatem bogata Francya mająca ludność tak skrzętną i pracowitą, nie uważa za rzecz właściwą znieść prestacje osobiste, oparte nie na wysokości podatku ale czysto na powinności osobistej każdego mężczyzny w wieku lat 18 do 60, to o ileż więcej możemy my prestacje te zatrzymać w kraju ubogim, gdzie o pieniądzu trudno, a gdzie często praca niema wartości zamiennej, bo nie ma sposobności, aby ją z pożytkiem zużytkować.

Skonstatować także mnsi komisya drogowa, że ustawa nasza wzięła się od lat wielu i opiera się na odwiecznych zwyczajach, a mimo dość licznych usterek w szczególach, w ogóle działa bardzo dobrze, zwłaszcza od czasu nowelli drogowej z r. 1885 wpłynęła na stanowcze i bardzo znaczne poprawienie stanu komunikacyj w kraju. Postępu tego nikt znający nasz kraj zaprzeczyć nie może. Z tych powodów komisya drogowa nie może zgodzić się na zasadniczą zmianę podstaw, na jakich się obecna ustawa upiera, i nie zaleca Wysokiemu Sejmowi wniosku posła Żardeckiego do przy-

jęcia. Jeżeli jako argument za zmianą ustawy drogowej przytaczają rzekomą nierówność rozkładu ciężarów drogowych między gminy, a obszary dworskie, a to na niekorzyść tych pierwszych, to komisya musi zaznaczyć, że zarzut ten polega na mylnych podstawach, byłby on bowiem tylko wtedy uzasadnionym, gdyby rozkład ciężarów miał się opierać tylko na wysokości opłacanych podatków. Gdy jednakowoż, jak powyżej wykazano miarą rozkładów ciężarów drogowych, prócz podatków bezpośrednich powinien być także wzgląd na korzystanie z dróg i zużycie takowych, to rzecz cała przedstawi się w innym świetle. Chcąc ciężary drogowe sztucznie rozłożyć, trzeba wziąć w kombinację wysokość podatków, liczbę mieszkańców i ilość bydła pociągowego tak w gminach jak i na obszarach dworskich. Jeżeli się przeprowadzi obliczenie ciężarów na tej sztucznej podstawie, to się okaże, że obszary dworskie wcale nie są faworyzowanymi na niekorzyść gmin.

Jakkolwiek komisya drogowa wychodzi z założenia, że obecna ustawa drogowa opiera się na sztucznych podstawach i odpowiada stosunkom naszego kraju i dla tego nie może komisya doradzać aby przyjąć tylko dodatki do podatków jako podstawę do rozkładu ciężarów drogowych, to jednak komisya drogowa uznaje, iż ustawa dzisiejsza zawiera dość liczne niedostatki i wadliwości które można i należy poprawić. Dotychczasowe doświadczenia wskazały wyraźnie te przepisy, których zmiana byłaby pożądaną. Obszerne i cenne materiały które zebrał Wydział krajowy i Wysokiemu Sejmowi przedłożył, jakoteż spostrzeżenia i życzenia Wydziałów powiatowych dostarczają wskazówek i pewnych danych w jakim kierunku te zmiany przeprowadzić i na które punkta uwagę zwrócić należy.

Komisya przeprowadziła w tej mierze długą i wyczerpującą dyskusję, której wyniki poniżej się streszcza. Przebieg tych rozpraw, które się toczyły w obecności Szefa Dep. IV. będzie wskazówką dla Wydziału krajowego co do zmian, poprawek i ulepszeń jakieby poczynić przedewszystkiem należało. Komisya atoli nie sądzi, aby wyniki tych rozpraw miały w czemkolwiek krępować lub ograniczać zdanie Wydziału krajowego.

Przechodząc do pojedynczych przepisów ustawy zaznaczyć przedewszystkiem trzeba, że niewątpliwie najwięcej z całej ustawy potrzebuje wyjaśnienia ten przepis który normuje obowiązek obszarów dworskich dostarczenia materiału drewnianego na mosty. Przepis §. 12 sam przez się nie zupełnie jasny, koliduje z ostatnim ustępem §. 26 w sposób, że dwa te paragrafy nie łatwo pogodzić się dadzą. Skutkiem tej kolizy i przepisów ustawy zastosowanie jej w praktyce jest niejednostajne, w różnych powiatach rozmaite. a judykatura władz wyższych musi być chwiejną. W komisyi objawiły się dwa zapatrywania w jaki sposób należy przepis ten wyjaśnić względnie zmienić. Większość komisyi sądzi, że wydawanie materiału drewnianego in natura przyczynia się w dość znacznej mierze do ułatwienia administracyi dróg gminnych. W razie potrzeby budowy lub naprawy mostów w najliczniejszych wypadkach t. j. tam gdzie przedmiot jest niewielki lub naprawa nieznaczna, tam materiał będzie pod ręką, gdyż wyda go miejscowy obszar dworski i rzecz cała załatwi się na miejscu bez pisaniny, bez odnoszenia się do Wydziału powiatowego i bez manipulacyi pieniężnej. Tylko w wypadkach mniej często się zdarzających, gdzie chodzić będzie o przedmiot większy, będzie musiał Wydział powiatowy interweniować. Skutkiem tego Wydziały powiatowe będą miały znacznie mniej z tą rzeczą do czynienia i administracya ich będzie mniej rozległą i mniej kosztowną jakby musiała być, gdyby Wydziały powiatowe musiały bezpośrednio z siedziby swej, nieraz dość od pojedynczych gmin odległej, wszystkimi mostami w powiecie zarządzać. Zdaniem przeto większości komisyi drogowej jest dla administracyi dróg pożądanem, aby obowiązek wydawania

materyału drewnianego przez obszary dworskie zatrzymać. Gdy jednak przepis ustawy w tej mierze nie jest dość jasny należy go w ustawie wyraźnie i jasno określić przeprowadzając konsekwentnie tę myśl, jaka w rozprawach sejmowych nad nowellą do ustawy drogowej w r. 1884 się ujawniła i przez Sejm wówczas przyjętą została. Sejm wówczas wychodził z tej słusznej zasady, że budowa i konserwacya dróg gminnych jest w pierwszym rzędzie sprawą lokalną i że powinności drogowe tą lokalną potrzebą są uzasadnione, ale zarazem i ograniczone.

Mniejszość komisji drogowej i to mniejszość znaczna, poważna wychodziła z innego zapatrywania. Zdaniem jej dostarczenie materyału drewnianego in natura następuje w wykonaniu dużo trudności daje nieraz sposobność do nienależytego wypełnienia tego obowiązku i sprowadza nierówności obciążenia między pojedynczymi obszarami dworskimi. Mniejszość komisji przeto sądzi, iż obowiązek wydawania materyału drewnianego należy obszarom dworskim przemieniać na datkę pieniężną w ten sposób, iżby nadać Radzie powiatowej prawo repartowania kwoty potrzebnej na zakupno materyału drewnianego do budowy i naprawy wszystkich mostów na wszystkie obszary dworskie w powiecie i nałożenia na nie potrzebnego na ten cel dodatku do podatku, któryby jednak kwoty 5% podatku przekraczać nie mógł. Tym sposobem cały zarząd mostów w powiecie, ich budowa i naprawa, koncentrowałaby się w Wydziale powiatowym, co jak wyżej powiedziano większości komisji drogowej wydaje się być niepraktycznem i ze względu na pojedyncze obszary dworskie niewłaściwem.

Wydział krajowy przedkładając Sejmowi w roku przyszłym projekt swój co do potrzebnych zmian w ustawie drogowej, poparty swem rozległym doświadczeniem i znajomością stosunków, które z pewnością są rozmaite w różnych okolicach kraju, albo wybierze jeden z tych sposobów, które przedkłada większość i mniejszość komisji, albo może zdoła przedstawić inny sposób, któryby był odpowiedniejszym.]

Zwracając się do innych postanowień ustawy, które zdaniem komisji zmienione lub uzupełnione być powinny, podnieść trzeba, iż należałoby dać Wydziałom powiatowym prawoniżenia wymiaru prestacyj w robocie, aż do wysokości n. p. 2 dni, a to we wszystkich godnych uwzględnienia wypadkach według prawideł wydanych przez Wydział krajowy. Wiele Wydziałów powiatowych domaga się tej reformy i przyznać trzeba, że zmiana taka jest pożądana.

Jedną z trudności w utrzymaniu dróg przy obecnej ustawie, jest brak dostatecznej prestacyi ciągłej. Brakowi temu, choć w małej części daloby się zapobiedz w ten sposób, iżby postanowiono, że nie trzy dni, ale już dwa dni piesze zamienić można na jeden dzień parobydłanego zaprzęgu.

Oczywiście, że wartość dwóch dni pieszych znacznie jest niższą, od wartości jednego dnia ciągłego, że zatem przemiana na tej podstawie jest dla posiadaczy bydła pociągowego podwyższeniem ciężaru drogowego; podwyższenie to jest jednakowoż o tyle rzeczą słuszną, że trafia zamożniejszego, a w każdym razie takiego, który mając bydło pociągowe, więcej dróg zużywa jak ten, kto bydła pociągowego nie posiada.

Następstwem tego, winno także być, że wykupno od prestacyj odbywać się ma na podstawie wartości dni ciągłych, a nie dni pieszych.

Według §. 31. ustawy drogowej, niektóre większe miasta płacą t. z. ekwiwalent drogowy, to jest wartość swych prestacyj przemieniają na dodatek od podatku. Zdaniem komisji drogowej możnaby ten sposób ponoszenia ciężarów drogowych rozciągnąć na większą ilość znaczniejszych miast naszego kraju.

§. 19. ustawy postanawia, że przedsiębiorstwa, które w niezwykły sposób zużywają nieomyconą drogę, mają na rzecz tej drogi uiszczać odpowiednie datki. Przepis ten bardzo słuszny następuje w praktycznem przeprowadzeniu dużo bardzo trudności,

skutkiem czego wiele takich przedsiębiorstw, albo całkiem usuwają się od ponoszenia tych datków, albo uiszczają je tylko w bardzo niskim wymiarze.

Należałoby zatem przy rewizji ustawy drogowej zmienić to postanowienie tak, aby ułatwiało istotne pociągnięcie obowiązanych do ponoszenia odpowiednich datków na rzecz zużywanych dróg.

To są najważniejsze punkta w których komisya sądzi, że należałoby ustawę drogową poprawić i uzupełnić. Niewątpliwe doświadczenie jakie Wydział krajowy w swej praktyce administracyjnej nabył, nastęrczy mu jeszcze niejednen przepis ustawy, który wymagałby zmiany, poprawy i uzupełnienia.

Zdaniem komisyi, można obecnie przystąpić do zmiany ustawy drogowej w tym kierunku, aby na podstawie poczynionych studyów i badań, a uwzględniając nabyte doświadczenia wprowadzić do ustawy te zmiany, które jako pożądane się okazały.

Komisya drogowa wnosi przeto:

Wysoki Sejm raczy uchwalić:

Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby korzystając z poczynionych doświadczeń i zebranych dat, przedłożył na najbliższej sesyi Sejmu wnioski do poprawy i uzupełnienia obowiązującej ustawy drogowej, jednak bez zmiany podstaw rozkładu ciężarów drogowych.

Lwów dnia 23. Stycznia 1896.

Przewodniczący:

J. Męciński.

Sprawozdawca:

G. Romer.

