

Aleg. 239.

## Sprawozdanie

komisji drogowej o wnioskach posłów Żardeckiego i Rayskiego tudzież o wnioskach posłów Paszkowskiego i Stanisława Jędrzejowicza dążących do zmiany ustawy drogowej.

### Wysoki Sejmie!

Wniosek posła Żardeckiego stawia zasadę, że podstawą do wymiaru prestacyj tak dla gmin jak i dla obszarów dworskich ma być wysokość opłacanych podatków bezpośrednich. Zatrzymuje on zatem prestacyę w naturze, ale za podstawę do wymiaru nie bierze numeru domu jak to było dotychczas tylko wysokość podatków bezpośrednich. Komisya drogowa sądzi, że zmiana taka nie jest w zasadzie słuszną i nie odpowiada rzeczywistym stosunkom. Miarą używania dróg i korzystania z nich nie może być tylko wysokość podatku boć widoczną jest rzeczą, że sama wysokość podatku nie stoi w żadnym bezpośrednim związku z używaniem dróg. Podatek może i powinien być tylko jedną z podstaw do rozkładu ciężarów drogowych.

Jako dalsze podstawy do rozkładu powinności drogowych przyjąć należy ilość bydła pociągowego i prestacye osobiste, które są wyrazem tego, że każdy mieszkaniec kraju odnosi z dróg pewne pierwotne korzyści, które są dla wszystkich równe. Nasza dotychczasowa ustawa zmieniona i uzupełniona nowellą z r. 1885 opiera się właśnie na zasadzie kombinowania tych trzech podstaw.

Drogi krajowe i drogi powiatowe (nie mówiąc już o drogach rządowych) utrzymywane są przeważnie z dodatków do podatków. Na drogi gminne opłaca się obowiązkowy 3% dodatek do podatku, a nadto dotacyę, którą corocznie rady powiatowe są obowiązane uchwalić. Wysoki Sejm uchwała również corocznie znaczną kwotę 300.000 zł., którą wyłącznie na budowę i rekonstrukcyę dróg powiatowych i gminnych się zużywa. 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 rządzie stoją prestacye osobiste, które ustawa nasza na pokrycie potrzeb drogowych w wymiarze 4 dni pieszych od numeru domu, względnie od rodziny na obowiązanych nakłada. Gdy zaś ustawa dozwala, aby prestacye osobiste dni pieszych przemieniane były na dni ciągłe dla tych kontrybuentów, 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 w ogóle 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 krajów zagranicznych. Francya i Węgry nakładają do dziś dnia dużo cięższe i znaczniejsze prestacje osobiste na rzecz dróg publicznych. Jeżeli zatem bogata Francya, mająca ludność tak skrętną 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 pieniądź trudno, a gdzie często praca nie ma wartości zamiennej<sup>1</sup>, bo nie ma sposobności aby ją z pożytkiem zużytkować.

Skonstatować także musi komisya drogowa, że ustawa nasza wzięła się od lat wielu i opiera się na odwiecznych zwyczajach, a mimo dość licznych usterek w szczegółach, w ogóle działa bardzo dobrze i zwłaszcza od czasu nowelli drogowej z r. 1885 wpłynęła na stanowcze i bardzo znaczne poprawienie stanu komunikacyj w kraju.

Postępu tego i to wybitnego nikt znający nasz kraj, zaprzeczyć nie może. Z tych powodów komisya drogowa nie może zgodzić się na zasadniczą zmianę podstaw, na których się obecna ustawa opiera.

Jeżeli jaki argument za zmianą ustawy drogowej przytaczają rzekomą nierówność rozkładu ciężarów drogowych między gminę 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 drogowych miał się opierać tylko na wysokości opłacanych podatków. Gdy jednakowoż, jak powyżej wykazano, miarę rozkładu ciężarów drogowych, prócz podatków bezpośrednich powinien być także wzgląd na korzystanie z dróg i zużycie takowych to rzecz cała przedstawi się w innem świetle. Chcąc ciężary drogowe słusznie 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 podstawie, to się okaże, że obszary dworskie wcale nie są faworyzowane na niekorzyść gmin, i że rozkład jest prawidłowy i słuszny.

Wniosek posłów Paszkowskiego i Stanisława Jędrzejowicza nie domaga się zmiany głównych podstaw ustawy drogowej tylko dąży do wprowadzenia popraw i zmian w niektórych przepisach ustawy.

Komisya uznaje, że jakkolwiek obecna ustawa opiera się na słusznych podstawach, których opuszczać nie wypada, bo jednak zawiera ona dość liczne niedostatki i wadliwości, które można i należy poprawić. Dotychczasowe doświadczenia wskazały wyraźnie te przepisy, których zmiana byłaby pożądaną. Są one dość liczne, i komisya sądzi, że przystępując do poprawy w szczegółach obecnej ustawy, nie można się ograniczać do punktów wskazanych we wniosku posła Paszkowskiego, ale że trzeba od razu usunąć i inne niedostatki.

Komisya przeprowadziła w tej mierze długą i wyczerpującą dyskusyę, która wykazała na jakie punkta przedewszystkiem wypada zwrócić uwagę.

Nie wątpliwie najwięcej z całej ustawy potrzebuje wyjaśnienia ten przepis ustawy, 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 kolizyj przepisów ustawy zastosowanie jej w praktyce jest niejednostajne, w różnych powiatach rozmaite, a judykatura władz wyższych



musi być chwiejną. — Poseł Paszkowski chcąc zapobiedz tym trudnościom proponuje, aby obszar dworski zamiast dostarczenia materiału drewnianego w naturze obowiązany był corocznie bez względu czy zachodzi potrzeba czy nie płacić na powiatowy fundusz obiektów sztucznych 5% opłacanych przez siebie podatków bezpośrednich, z funduszu tego Wydział powiat. ponosiłby wszystkie koszta budowy i utrzymania mostów w powiecie. Zaznaczyć jednak trzeba, że nie jest rzeczą odpowiednią i praktyczną przenosić całą administrację mostów t. j. ich budowę i utrzymanie na Wydział powiatowy, który mając swą siedzibę w mieście powiatowem, zanadto jest oddalonym od pojedynczych gmin, aby mógł skutecznie prowadzić bezpośredni zarząd budowy i utrzymanie tak licznych obiektów jak są mosty i przepusty na drogach gminnych. Nie wątpliwie powstałyby z tego znaczne trudności i niestosunkowe koszta nadzoru i zarządu bo podczas gdy władza miejscowa z łatwością może skonstatować zły stan mostu i zająć się od razu jego naprawą, to Wydział powiatowy będąc nieraz znacznie oddalonym z natury rzeczy, musiałby mieć o wiele większe trudności i koszta. Według wykazów Wydziału krajowego wypada na jeden powiat w przecięciu około 800 mostów i przepustów, a jest wiele powiatów gdzie liczba ta jest znacznie wyższą.

Zdaniem komisji drogowej z centralizowanie w Wydziałach powiatowych administracji tak licznych obiektów rozrzuconych na wielkiej przestrzeni byłoby szkodliwem i dla tego komisya oświadcza się przeciwko odnośnym propozycyom tak posła Paszkowskiego jak i posła Żardeckiego.

Również musi się komisya oświadczyć stanowczo przeciw temu aby na obszary dworskie nałożyć stały obowiązek ponoszenia corocznie wypadku 5% od opłacanych podatków na budowę mostów na drogach gminnych, a to bez względu na to czy zachodzi potrzeba czy nie, jak to proponuje poseł Paszkowski.

Dotychczasowy obowiązek obszarów dworskich dostarczania do pewnej miary materiału drewnianego na mosty, da się tylko z trudnością usprawiedliwić, wobec tego, że obszar dworski na równi z innymi obowiązanymi ponosi wszystkie ciężary drogowe, opłacając podatki drogowe i odrabiając prestacje. Osobny ten obowiązek obciążający obszary dworskie, tłumaczy się dawnym zwyczajem i historycznym przebiegiem sprawy a w ustawie obecnej zatrzymany został ze względów praktycznych. Ustawa chciała aby na budowę i naprawę mostów był w bliskości i niejako pod ręką materiał in natura, którego dostarczenie za pieniądze niejedną sprawić może trudność. Nowella drogowa z r. 1885 rozszerzając na obszar dworski obowiązek odrabiania prestacji i wprowadzając równo na wszystkich obowiązanym nowy obowiązek płacenia 3% dodatku do podatku, chciała równocześnie usunąć zbyt wielkie przeciążenie niektórych obszarów dworskich, które musiały dostarczać zanadto wielką ilość materiału drewnianego. W każdym razie obowiązek dostarczania materiału drewnianego powinien nie wychodzić ponad rzeczywistą potrzebę pewnej miejscowości, bo właśnie tylko ze względu na tę lokalną potrzebę został on w ustawie zachowany, i tylko tym względem praktycznym da on się umotywować. Dla tego komisya drogowa sądzi, iż przepis o dostarczaniu materiału drewnianego in natura, ze względów na wielkie ułatwienia administracji należy zatrzymać, ale tylko w granicach rzeczywistej miejscowej potrzeby w pojedynczej gminie. Rozszerzenie tego obowiązku na stałe obciążenie obszarów dworskich do wysokości pewnego procentu od opłacanych podatków nie da się niczem usprawiedliwić i nie odpowiadałoby zasadom obowiązującej ustawy drogowej.

Zdaniem komisji drogowej, chcąc usunąć sprzeczność, jaka się do ustawy wkradła, a tem samem uchylić wątpliwości i trudności występujące na jaw w praktycznym zastosowaniu ustawy należy powrócić do pierwotnej myśli ówczesnej komisji drogowej, gdy się uchwalała nowella z r. 1885. Wówczas komisya drogowa, przez swego referenta ś. p. Alfonsa Czaykowskiego wносиła, aby obszar dworski obowiązany był „wydać potrzebny do budowy i utrzymania dróg

gminnych materyał drewniany, o ile przeciętna wartość tegoż nie przekracza 5% dodatków do opłacanych przez obszar dworski podatków bezpośrednich. Przeciętną wartość materyału drewnianego należałoby oznaczyć w ten sposób, żeby się obliczyło wiele wynosi wartość drzewa potrzebnego na postawienie wszystkich mostów, poręczy i t. d. w danej miejscowości i sumę wynikłą z obliczenia podzieliłoby się ilością lat średniej trwałości drzewa. Z rachunku takiego pokaże się ile potrzeba w przecięciu corocznie materyału drewnianego na utrzymanie w dobrym stanie wszystkich obiektów sztucznych na drogach gminnych danej miejscowości i ile wartość tego materyału corocznie wyniesie. Mając więc takie coroczne przecięcie, łatwo obliczyć, czyli kwota ta jest niższą lub wyższą jak 5% od opłacanych przez obszar dworski podatków. Przykład najlepiej to objaśni. Przypuśćmy, że w pewnej gminie, chcąc postawić wszystkie potrzebne mosty, przepusty i poręcza, potrzebaby zużyć materyału drewnianego w wartości 250 zł nie rachując kosztów roboty, dowozu i t. d. Drzewo miękkie użyte na most, wytrwa mniej więcej 10 lat, więc jeżeli podzielimy kwotę 250 zł. przez ilość lat średniej trwałości tj. przez 10, wyniknie kwota 25 zł., to znaczy, że chcąc te mosty i t. p. utrzymać zawsze w dobrym stanie, potrzeba corocznie zużyć materyału drewnianego za 25 zł. Otóż jeżeli w tej gminie obszar dworski opłaca 600 zł. podatków bezpośrednich, od której to kwoty 5% wynosi 30 zł., to przeciętna wartość materyału drewnianego potrzebnego na mosty, wynosząca 25 zł. jest poniżej 5% opłanych przez obszar dworski podatków.

Pomiędzy obszarami dworskimi będzie z pewnością najwięcej takich, które będą należeć do tej kategorii, gdzie przeciętna wartość materyału drewnianego nie przeniesie 5% podatków. Obszary te będą wydawały cały materyał drewniany bez względu na to, że może w jednym lub w drugim roku nie będzie potrzeba żadnego materyału, ale za to w roku trzecim lub czwartym potrzeba go będzie w większej wartości jak 5% podatków.

Utrzymanie mostów w dobrym stanie w tych gminach nie nastęczy żadnych trudności, bo potrzebny materyał drewniany będzie zabezpieczony i pokryty. Zatem tylke w tych gminach, znacznie mniej licznych, gdzie wartość materyału drewnianego będzie przenosić 5% podatków obszaru dworskiego będzie musiała Rada powiatowa postarać się o odpowiednie pokrycie tej nadwyżki wydatku, jaka do utrzymania mostów potrzebną się okaże; i na tę to ewentualność wskazuje ostatni ustęp §. 26. będący obecnie w pewnej sprzeczności z postanowieniami §. 12. Gmin takich gdzieby Rada powiatowa musiała zastosowywać przepis §. 26. nie będzie zbyt wiele, a skutkiem tego administracya będzie bardzo ułatwioną. Wydział krajowy musiałby wydać instrukcyę jak w tej mierze postąpić należy i wskazać na sposób pokrycia nadwyżki potrzebnego materyału drewnianego. Sposobów zaś możnaby zastosować kilka w miarę stosunków miejscowych i indywidualnych; można bowiem przejąć większe objekty wprost na fundusz powiatowy, co w wielu razach byłoby najodpowiedniejsze, albo przejąć wszystkie objekty na fundusz powiatowy za opłatą 5% od podatków przez obszar dworski, lub też dopłacać obszarowi dworskemu nadwyżkę ponad 5% opłacanych podatków itp. Rada powiatowa mając wybór tych środków zastosowałaby ten, który byłby w danym razie najodpowiedniejszy, i oznaczyłaby na pewien dłuższy przeciąg lat n. p. na lat 6 lub 8 jak się ma we wskazanej gminie postępować. Dla obszaru dworskiego należałoby zawarować możność wykupienia się od dawania materyału drewnianego przez zapłacenie co roku 5% od podatków bezpośrednich.

W ten sposób możnaby zabezpieczyć potrzebny materyał drewniany na mosty, nie obciążając wydziałów powiatowych administracyą zbyt wielkiej liczby obiektów sztucznych, a z drugiej strony uchroniłoby się obszary dworskie od nadmiernych ciężarów.

Komisya drogowa musiała w dłuższym wywodzie punkt ten objaśnić, bo nastęczy on najwięcej trudności i wątpliwości, a twierdzić należy że Wydział krajowy w sprawozdaniu swem z r. 1890 o reformie ustawy drogowej stał na tem samem stanowisku co komisya drogowa



i oświadczył się w zasadzie za przyjęciem przeciętnej wartości materiału drewnianego jako podstawy do unormowania odnośnych przepisów, uważając ją za jedynie słuszną i odpowiednią.

Przechodząc do innych przepisów, które zdaniem komisji zmienione lub uzupełnione-być powinny, podnieść trzeba iż należałoby dać Wydziałom powiatowym prawo zniżania 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 pożądaną.

Jedną z trudności w utrzymywaniu dróg przy obecnej ustawie jest brak dostatecznej prestacyi ciągłej. Brakowi temu choć w małej części dałoby się zapobiedz w ten sposób, iżby postanowiono, że nie trzy dni, ale już dwa dni piesze zamienić można na jeden dzień parobylanego 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 rzeczą słuszną, bo 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. zw. ekwiwalent drogowy to jest wartość swych prestacyj przemieniają na dodatek do podatku.

Zdaniem komisji drogowej możnaby ten sposób ponoszenia ciężarów drogowych rozciągnąć na większą ilość znaczniejszych miast naszego kraju.

Już obecnie zdarza się w niektórych, zresztą nielicznych gminach taka praktyka, że rada gminna uchwała iż prestacye drogowe mają być przez obowiązanych według cen przez radę powiatową ustanowionych spłacone, a fundusze w ten sposób zebrane używa się na budowę lub utrzymanie dróg gminnych. Dzisiaj polega taka praktyka na dobrowolnej zgodzie interesowanych; zdaniem komisji drogowej byłoby pożądanem, aby wprowadzić do ustawy przepis, któryby nadawał radzie gminnej prawo żeby za zgodą Rady powiatowej taką zamianę prestacyj na pieniądze przeprowadzić mogła oczywiście tylko na pewien nie zbyt długi czas n. p. na dwa lub trzy lata.

§. 19. ustawy postanawia, że przedsiębiorstwo, które w niezwykły sposób zużywają nieomyconą drogę, mają na rzecz tej drogi uiszczać odpowiednie datki. Przepis ten bardzo słuszny nastęrcza 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 rewizyi ustawy drogowej zmienić to postanowienie tak, aby ułatwiało istotne pociągnięcie obowiązanych do ponoszenia odpowiednich datków na rzecz zużywanych dróg.

Wniosek p. Paszkowskiego zawiera jeszcze poprawkę do §. 28. postanawiającą, że do zarządu dróg gminnych ma wchodzić delegat Wydziału powiatowego. Takie mnożenie ilość osób wchodzących do zarządu drogowego nie wydaje się być praktycznem i pożytecznem. Obecne zarządy dróg gminnych już teraz nie funkcyonują prawidłowo z powodu, że skład ich jest zbyt ciężki, i że nie stanowią zorganizowanej całości: powiększenie ich składu pomnożyłoby tylko trudności. Zresztą nie byłoby łatwo znaleźć tak znaczną ilość delegatów, a urzędowanie ich usuwałoby się z pod decydującego wpływu Wydziałów powiatowych, boć delegaci nie podlegaliby władzy dyscyplinarnej władz wyższych jak to ma miejsce wobec Zwierzchności gminnych i przełożonych obszarów dworskich.

Jakkolwiek zatem obecny ustrój zarządów drogowych jest z pewnością wadliwy, to jednak zaznaczyć trzeba, że propozycya p. Paszkowskiego stanu tego nie poprawia. Chcąc działalność zarządów drogowych poprawić i wzmocnić trzeba by je raczej uprościć a nie komplikować.

To są najważniejsze punkta, w których komisya sądzi, że należałoby ustawę drogową poprawić i uzupełnić.

Niewątpliwie doświadczenie iakie Wydział krajowy w swej praktyce administracyjnej nabył, nastreczy mu jeszcze niejedyn przepis ustawy, który wymagałby zmiany, poprawy lub 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 przepisy, które jako požądane się okazały.

Komisya drogowa wnosi przeto :

Wysoki Sejm raczy uchwalić :

Poleca się Wydziałowi krajowemu, aby w myśl wywodów powyższego sprawozdania przedłożył Sejmowi wnioski do zmiany obowiązującej ustawy drogowej na podstawie zebranych dat i poczynionych doświadczeń nie naruszając atoli głównych zasad dzisiejszej ustawy.

Uchwałą tą załatwione są petycye L. s. 493, 815, 963.

Lwów dnia 14. lutego 1894.

Przewodniczący :

**J. Męciński.**

Sprawozdawca :

**G. Romer.**