

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wydział Humanistyczny

Instytut Historii

Rafał Patryk Czapla

8614

**Działalność Melchiora Władysława Nestorowicza i jego wpływ na rozwój
systemu drogowego II Rzeczypospolitej.**

Rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem

dr hab. Lecha Krzyżanowskiego, prof. UŚl.

oraz dr Marceli Gruszczyk (promotor pomocniczy)

Katowice 2025

Streszczenie

Działalność Melchiora Władysława Nestorowicza i jego wpływ na rozwój systemu drogowego II Rzeczypospolitej.

Niniejsze opracowanie poświęcone zostało omówieniu dorobku inżyniera Melchiora Władysława Nestorowicza (1880-1939) – jednej z najwybitniejszych, a zarazem zapomnianych postaci polskiej administracji technicznej okresu międzywojennego. Jako inżynier, badacz i urzędnik państwowy inż. Nestorowicz odegrał kluczową rolę w procesie tworzenia, ujednolicania i rozwoju systemu drogowego II Rzeczypospolitej, łącząc wiedzę praktyczną i zdolności organizacyjne z ideą służby publicznej, opartej na zasadach jawności i przejrzystości. Celem pracy jest ukazanie jego dorobku zawodowego, badawczego i organizacyjnego w kontekście przemian społeczno-politycznych i gospodarczych od końca XIX w. do wybuchu II wojny światowej oraz przedstawienie jego wkładu w kształtowanie struktur administracji państwowej, w zakresie drogownictwa. W centrum rozważań znalazły się zagadnienia związane z organizacją administracji drogowej, mechanizacją robót, racjonalizacją procesów budowlanych, normalizacją norm technicznych oraz rozwojem badań nad materiałami drogowymi. Nestorowicz postrzegał rozwój infrastruktury drogowej nie tylko jako problem techniczny, lecz także jako integralny element modernizacji państwa i obronności państwa. Szczególną rolę w kształtowaniu jego poglądów odegrało Stałe Międzynarodowe Stowarzyszenie Kongresów Drogowych (PIARC), którego był jednym z pierwszych polskich członków i na wzór którego w 1927 r. powołał Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych (SCPKD), organizację współtworzącą politykę drogową II Rzeczypospolitej.

Dysertacja została opracowana w układzie chronologiczno-problemowym, obejmującym pięć rozdziałów. W rozdziale I przedstawione zostały lata młodości oraz edukacja Nestorowicza, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu środowiska rodzinnego oraz prof. Aleksandra Wasiutyńskiego na kształtowanie jego postaw i wyboru ścieżki zawodowej. W rozdziale II omówione zostały początki kariery zawodowej Nestorowicza w administracji drogowej Królestwa Polskiego, działalność naukowa i publicystyczna oraz proces formowania się jego poglądów zawodowych. Kolejny rozdział poświęcony został procesowi organizowania administracji drogowej w odrodzonym państwie polskim (1918-1922), w tym powołaniu

Ministerstwa Robót Publicznych i opracowaniu pierwszych ustaw drogowych. Rozdział IV koncentruje się na latach dojrzałej działalności Nestorowicza, pracy dydaktycznej i naukowej na Politechnice Warszawskiej, jak również na okolicznościach utworzenia oraz działalności Drogowego Instytutu Badawczego i Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych. W ostatnim rozdziale omówiona została idea powstania Państwowego Funduszu Drogowego, najważniejszej reformy finansów drogowych w międzywojennej historii polski, a zarazem ostatniego dużego projektu ustawy autorstwa Nestorowicza. Zawartość rozdziału obejmuje analizę procesu legislacyjnego, wpływ ustawy na gospodarkę drogową oraz późniejsze zmiany w administracji technicznej. Ostatni podrozdział poświęcony został omówieniu okoliczności głównego organizatora polskiego drogownictwa. Monografia stanowi próbę przywrócenia należnego miejsca w historii inż. Nestorowiczowi, postaci która poprzez wiedzę, kompetencje i wizję organizacyjną współtworzyła fundamenty nowoczesnej administracji technicznej II Rzeczypospolitej i wniosła trwały wkład w proces modernizacji państwa polskiego.

Słowa kluczowe: Melchior Władysław Nestorowicz; administracja drogowa; drogownictwo, budownictwo drogowe, Drogowy Instytut Badawczy, Ministerstwo Robót Publicznych

Summary

The activities of Melchior Władysław Nestorowicz and his influence on the development of the road system of the Second Polish Republic.

This dissertation discusses the achievements of engineer Melchior Władysław Nestorowicz (1880-1939), one of the most outstanding yet forgotten figures in Polish technical administration of the interwar period. As an engineer, researcher, and civil servant, Nestorowicz played a key role in the creation, unification, and development of the road system of the Second Polish Republic, combining practical knowledge and organizational skills with the ideal of public service based on the principles of openness and transparency. The aim of the dissertation is to present his professional, research, and organizational achievements in the context of socio-political and economic transformations from the late 19th century to the outbreak of World War II, and to present his contribution to shaping the structures of state administration in the field of road construction. The discussion focuses on issues related to the organization of road administration, the mechanization of works, the rationalization of construction processes, the

standardization of technical standards, and the development of research on road materials. Nestorowicz viewed the development of road infrastructure not only as a technical issue but also as an integral element of state modernization and national defense. The Permanent International Association of Road Congresses (PIARC) played a significant role in shaping its views. He was one of the first Polish members, and modeled it on the Association of Members of Polish Road Congresses (SCP KD) in 1927, an organization that co-created the road policy of the Second Polish Republic.

The dissertation is organized chronologically and thematically, encompassing five chapters. Chapter I presents Nestorowicz's early years and education, with particular emphasis on the influence of his family environment and Professor Aleksander Wasiutyński on shaping his attitudes and career choice. Chapter II discusses the beginnings of Nestorowicz's professional career in the road administration of the Kingdom of Poland, his scientific and journalistic activities, and the process of forming his professional views. The next chapter is devoted to the process of organizing road administration in the reborn Polish state (1918-1922), including the establishment of the Ministry of Public Works and the development of the first road laws. Chapter IV focuses on Nestorowicz's mature years, his teaching and research work at the Warsaw University of Technology, as well as the circumstances surrounding the establishment and operation of the Road Research Institute and the Association of Members of Polish Road Congresses. The final chapter discusses the idea behind the creation of the State Road Fund, the most important road finance reform in interwar Poland and the last major bill authored by Nestorowicz. The chapter includes an analysis of the legislative process, the impact of the act on road management, and subsequent changes in technical administration. The final subchapter discusses the circumstances of the main organizer of Polish road construction. This monograph attempts to restore the rightful place in history to engineer Nestorowicz, a figure who, through his knowledge, expertise, and organizational vision, co-created the foundations of modern technical administration in the Second Polish Republic and made a lasting contribution to the modernization of the Polish state.

Keywords: Melchior Władysław Nestorowicz; road administration; road engineering, road construction, Road Research Institute, Ministry of Public Works

Spis treści

Spis treści	5
Wykaz skrótów	8
Wstęp	12
Rozdział I Pochodzenie, młodość i wybór ścieżki zawodowej	24
1.1 Pochodzenie i lata młodości	24
1.2 Edukacja szkolna	35
1.3 Studia w Instytucie Politechnicznym im. Cara Mikołaja II w Warszawie (1899-1904)	40
1.3.1 Warszawski Instytut Politechniczny na tle innych uczelni rosyjskich	41
1.3.2 Życie akademickie i działalność studencka	44
Rozdział II Służba w administracji drogowej Cesarstwa Rosyjskiego	57
2.1 System i organizacja administracji drogowej w Cesarstwie Rosyjskim	57
2.2 Polityka drogowa władz rosyjskich wobec Królestwa Polskiego	62
2.3 Służba urzędnicza w administracji drogowej Królestwa Polskiego (1905–1915)	73
2.3.1 Gospodarka drogowa w Guberni Kaliskiej na przełomie XIX i XX wieku.	81
2.3.2 Działalność naukowa i publicystyczna	93
2.3.3 Badania porównawcze nad systemami drogowymi w Europie Zachodniej.	95
2.4 Międzynarodowe Kongresy Drogowe w Paryżu, Brukseli i Londynie.	107
2.5 Rosyjski Kongres Drogowy w Sankt Petersburgu (1914)	113
2.6 Służba cywilna i wojskowa podczas I wojny światowej.	119
2.6.1 Roboty drogowe XIX Oddziału Wojenno-Drogowego Warszawskiego Okręgu Komunikacji i IV Armii Rosyjskiej.	120
2.6.2 Rozpad Frontu Rumuńskiego – ewakuacja i rozproszenie oddziałów drogowych	124
2.7 Służba w Zarządzie Cywilnym I Korpusu Polskiego w Bobrujsku	126
Rozdział III Rola Melchiora Nestorowicza w powstaniu i organizacji polskiej administracji drogowej (1918–1922)	137
3.1 Gospodarka drogowa w okresie przejściowym (czerwiec-listopad 1918)	137
3.2 Kształtowanie polskiej myśli drogowej u progu niepodległości	141
3.3 Podstawy organizacyjne i administracyjne polskiej administracji drogowej	151
3.3.1 Utworzenie Ministerstwa Robót Publicznych	154
3.3.2 Działalność Komitetu Międzyministerialnego	156
3.3.3 Udział Polski w Międzynarodowym Stałym Stowarzyszeniu Kongresów Drogowych i Konwencjach Drogowych.	162
3.3.4 Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowymi	166
3.3.5 Reorganizacja administracji drogowej	177

3.4	Prawodawstwo drogowe	184
3.4.1	Ustawa o budowie i utrzymaniu dróg kołowych	184
3.4.2	Ustawa o przepisach porządkowych na drogach publicznych.....	198
3.5	Bilans okresu odbudowy administracji drogowej	202
Rozdział IV Rozwój i instytucjonalizacja polskiego drogownictwa.....		209
4.1	Koncepcja rozwoju dróg kołowych według Melchiora Nestorowicza	209
4.2	Unifikacja zarządu nad drogami	223
4.2.1	Działalność Nadzwyczajnego Komisariatu Oszczędnościowego.....	223
4.2.2	Śląska ustawa drogowa.....	240
4.3	Kariera naukowa na Politechnice Warszawskiej	251
4.3.1	Rozwój kariery naukowej i akademickiej.....	255
4.3.2	Katedra Budowy Dróg i Robót Ziemnych.....	258
4.3.3	Sprawa podręczników akademickich	264
4.4	Drogowy Instytut Badawczy.....	270
4.4.1	Koncepcja, cele, zadania.....	270
4.4.2	Powołanie i organizacja.....	272
4.4.3	Pierwsze lata działalności	274
4.4.4	Komisja Drogowa przy Polskim Komitecie Normalizacyjnym	278
4.4.5	Badania laboratoryjne materiałów drogowych.....	288
4.5	Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych	301
4.5.1	Statut i organizacja	301
4.5.2	„Wiadomości drogowe” – organ prasowy Stowarzyszenia.....	305
4.5.3	Powiązania z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Kongresów Drogowych	307
4.5.4	Polskie Kongresy Drogowe	312
4.6	Fundacja stypendialna im. M.W. Nestorowicza	330
Rozdział V Wprowadzenie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym i jej konsekwencje		338
5.1	Motoryzacja kraju wobec zapóźnień infrastrukturalnych	338
5.2	Rozwój komunikacji autobusowej w II Rzeczypospolitej (1925–1932)	343
5.3	Koncepcje finansowania budowy dróg kołowych.	349
5.3.1	Stany Zjednoczone	350
5.3.2	Niderlandy	355
5.3.3	Niemcy.....	358
5.3.4	Austria	361
5.3.5	Czechosłowacja	362

5.3.6	Włochy.....	368
5.4	Państwowy Fundusz Drogowy.....	375
5.4.1	Geneza i projekty.....	376
5.4.2	Założenia i cele.....	382
5.4.3	Proces legislacyjny	384
5.4.4	Zmiany w administracji drogowej	391
5.4.5	Protesty społeczne i strajki	398
5.4.6	Zmiany w ustawie o Państwowym Funduszu Drogowym.....	407
5.5	Gospodarka drogowa w latach kryzysu gospodarczego	426
5.6	Śląski Fundusz Drogowy	434
5.7	Likwidacja Ministerstwa Robót Publicznych	445
5.8	Reorganizacja Ministerstwa Komunikacji	450
5.9	Okoliczności śmierci Melchiora Nestorowicza	456
	Zakończenie.....	460
	Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury	463
	Spis tabel	482
	Spis schematów organizacyjnych.....	485
	Spis map	485
	Spis wykresów.....	485
	Spis fotografii.....	485

Wykaz skrótów

I. Archiwa i biblioteki

AAN	Archiwum Akt Nowych
APL	Archiwum Państwowe w Lublinie
APŁ	Archiwum Państwowe w Łodzi
APK	Archiwum Państwowe w Katowicach
APP	Archiwum Państwowe w Poznaniu
APS	Archiwum Państwowe w Siedlcach
APW	Archiwum Państwowe w Warszawie
BN	Biblioteka Narodowa
BS	Biblioteka Sejmowa
CAWWBH	Centralne Archiwum Wojskowe Wojskowego Biura Historycznego im. gen. broni Kazimierza Sosnkowskiego
KCNP	Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa w Warszawie
GCRRKP	Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego

II. Publikatory

Dz.Pr.P.P.	„Dziennik Praw Państwa Polskiego”
Dz.U.R.P.	„Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”
Dz.U.Śl.	„Dziennik Ustaw Śląskich”
M.P.	„Monitor Polski”

III. Urzędy, ministerstwa, instytucje państwowe, samorządowe i społeczne

a) Polskie

BBWR	Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
CTR	Centralne Towarzystwo Rolnicze
DIB	Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice Warszawskiej
DUMK	Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji
FW	Formacje Wschodnie
KKO	Komunalna Kasa Oszczędnościowa
KN	Klub Niemiecki
KRP	Komisja Robót Publicznych

KZPA	Krakowski Związek Przedsiębiorców Autobusowych
MK	Ministerstwo Komunikacji
MRP	Ministerstwo Robót Publicznych
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Warszawie
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MWRIOP	Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w Warszawie
NKO	Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy
ODRP	Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych
PFD	Państwowy Fundusz Drogowy
PKN	Polski Komitet Normalizacyjny
PKO	Pocztowa Kasa Oszczędności
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PPS	Polska Partia Socjalistyczna
PRM	Prezydium Rady Ministrów w Warszawie
PRO	Państwowa Rada Oszczędnościowa
PWPW	Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych
SCPKD	Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych
SL	Stronnictwo Ludowe
SN	Stronnictwo Narodowe
SŚl.	Sejm Śląski w Katowicach
TWS	Tymczasowy Wydział Samorządowy dla Małopolski Wschodniej
UWL	Urząd Wojewódzki Lubelski
UWŚl.	Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach
WFD	Wojewódzki Fundusz Drogowy
WP	Wojsko Polskie
ZSWPA	Związek Stowarzyszeń Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych w Warszawie
ZWDS	Związek Właścicieli Dorożek Samochodowych R.P.

b) Obce i międzynarodowe

AASHO	American Association of State Highway Officials (<i>pol. Amerykańskie Stowarzyszenie Urzędników Autostrad Stanowych</i>)
AASS	Azienda Autonoma Statale della Strada (<i>pol. Państwowy Autonomiczny Urząd Drogowy</i>)
ACI	Automobile Club d'Italia (<i>pol. Królewskiego Automobilklubu Italii</i>)
ANWB	Algemene Nederlandsche Wielrijders-Bond (<i>pol. Królewski Holenderski Klub Turystyczny</i>)
CFD	Československý Silniční Fond (<i>pol. Czechosłowacki Fundusz Drogowy</i>)
FSAR	Fédération Slave des Associations de la Route (<i>pol. Federacja Słowiańskich Stowarzyszeń Drogowych</i>)
ITC	Touring Club Italiano (<i>pol. Klub Turystyczny Italii</i>)
KIVI	Koninklijk Instituut van Ingenieurs (<i>pol. Królewski Instytut Inżynierów</i>).
NWC	Vereeniging Het Nederlandsche Wegencongres (<i>pol. Stowarzyszenie Członków Holenderskich Kongresów Drogowych</i>)
OPR	Office of Public Roads (<i>pol. Urząd Dróg Publicznych</i>)
OPRI	U.S. Office of Public Road Inquiries (<i>pol. Biuro Badań nad Drogami Publicznymi</i>)
PIARC	Permanent International Association of Road Congresses (<i>pol. Stałe Międzynarodowe Stowarzyszenie Kongresów Drogowych</i>)
RFD	Rural Free Delivery (<i>pol. Program Darmowej Dostawy na Terenach Wiejskich</i>)

IV. Pozostałe skróty

a) Miary i wagi

cm	Centymetr
kg	Kilogram
km	Kilometr
km/h	Kilometr na godzinę
m ²	Metr kwadratowy
m ³	Metr sześcienny
mld	Miliard
mln	Milion
o	Stopień
t.	Tona

b) Waluty

dm	Marka Niemiecka (DEM)
dol.	Dolar Amerykański (USD)
fr.	Frank Francuski (FRF)
gul.	Gulden Holenderski (NLG)
kop.	Kopiejka Rosyjska (1 RUB = 100 kop.)
kor.	Korona Austro-Węgierska (K)
lir.	Lir Włoski (ITL)
mkp	Marka Polska (MKP)
rb.	Rubel Rosyjski (RUB)
zł	Złoty Polski (PLN)

c) Skróty edytorskie

nr	Numer
poz.	Pozycja
R.	Rocznik
red.	Redaktor / Redakcja
s.	Strona
T.	Tom
wyd.	Wydanie
Z.	Zeszyt

Wstęp

W annałach polskiej historii gospodarczej zapisało się wielu polityków, przedsiębiorców i działaczy społecznych, którzy poprzez śmiałe reformy, realizację ambitnych planów gospodarczych oraz wizjonerskie, niekiedy wręcz rewolucyjne poglądy, wpływali na kształtowanie porządku polityczno-gospodarczego II Rzeczypospolitej. Wielu z nich przez lata zajmowało szczególnie eksponowane stanowiska w administracji publicznej, uczestnicząc w tworzeniu podstaw ustrojowych i gospodarczych odrodzonego państwa. Równocześnie liczna grupa wybitnych specjalistów: urzędników, nauczycieli akademickich oraz inżynierów i ekspertów związanych z poszczególnymi dziedzinami gospodarki, pozostawała dotąd w znacznej mierze poza głównym nurtem badań historycznych. Ich dorobek, choć nierzadko fundamentalny dla rozwoju struktur państwowych i gospodarczych, nie doczekał się należytej oceny ani miejsca w zbiorowej pamięci. Wokół części z nich system komunistyczny zbudował dodatkowo „czarną legendę”, deprecjonując ich osiągnięcia, a jednocześnie, nieco paradoksalnie czerpał z ich dorobku koncepcyjnego i organizacyjnego. Opracowanie niniejsze stanowi próbę przywrócenia należnego miejsca w historii jednej z takich postaci – inżynierowi Melchiorowi Nestorowiczowi, którego działalność zawodowa, naukowa oraz badawcza w istotny sposób wpłynęła na rozwój polskiego drogownictwa, administracji technicznej i szkolnictwa wyższego w okresie II Rzeczypospolitej.

Mimo rosnącego zainteresowania historią gospodarczą i techniczną XX wieku, dzieje polskiej administracji technicznej, w tym drogowej, wciąż pozostają obszarem fragmentarycznie opracowanym. Brakuje zwłaszcza ujęć syntetycznych, które łączyłyby perspektywę instytucjonalną z biograficzną, ukazując, jak wielką rolę odegrały jednostki w procesie modernizacji państwa. Postać Melchiora Nestorowicza jest pod tym względem szczególnie reprezentatywna. Jako inżynier, organizator i urzędnik państwowy należał on do pokolenia, które w latach odbudowy i konsolidacji II Rzeczypospolitej tworzyło zręby nowoczesnej administracji publicznej, kierując się zasadą służby państwu, racjonalizmu technicznego oraz jawności życia gospodarczego. Jego dorobek obejmuje zarówno działalność koncepcyjną i organizacyjną w strukturach Ministerstwa Robót Publicznych, jak i bogatą aktywność naukową oraz badawczą. W centrum jego zainteresowań znajdowały się zagadnienia związane z organizacją nowoczesnej, efektywnej i ekonomicznej administracji

drogowej, mechanizacją robót, racjonalnym planowaniem procesów budowlanych, ujednoliceniem norm technicznych oraz prowadzeniem badań nad materiałami drogowymi. Nestorowicz postrzegał rozwój drogownictwa nie tylko jako problem techniczny, lecz także jako element szerszej modernizacji państwa – sferę, w której wiedza inżynierska przenika się z polityką gospodarczą i administracyjną, a zarazem wpływa na kształtowanie postaw społecznych. Nieocenioną rolę w kształtowaniu jego poglądów odegrało Stałe Międzynarodowe Stowarzyszenie Kongresów Drogowych (*Permanent International Association of Road Congresses*) [dalej: PIARC], będące w okresie międzywojennym głównym forum wymiany doświadczeń, wiedzy technicznej i idei organizacyjnych w dziedzinie drogownictwa. Organizowane przez Stowarzyszenie Światowe Kongresy Drogowe stanowiły dla Nestorowicza nie tylko źródło inspiracji, lecz także punkt odniesienia w adaptowaniu do polskich warunków najnowszych rozwiązań technicznych i administracyjnych w zakresie budownictwa drogowego. Sam Nestorowicz należał do grona pierwszych członków PIARC, a inspirując się doświadczeniami francuskimi, powołał w 1927 roku Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych [dalej: SCPKD] – organizację, która odegrała kluczową rolę w kształtowaniu krajowej polityki drogowej od końca lat 20. XX wieku.

Celem niniejszej monografii jest ukazanie tej złożonej sylwetki w kontekście przemian społeczno-politycznych i gospodarczych od końca XIX wieku do dnia wybuchu drugiej wojny światowej. Autor stara się przy tym nie tylko odtworzyć fakty z życia i działalności Nestorowicza, lecz także wskazać na szersze znaczenie jego dorobku dla rozwoju polskiego drogownictwa, administracji drogowej oraz szkolnictwa akademickiego. Biografia inżyniera staje się tym samym punktem wyjścia do refleksji nad miejscem techniki, nauki i administracji w procesie modernizacji państwa. W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie kluczowego pytania: dlaczego właśnie Melchior Władysław Nestorowicz stanowi postać istotną z punktu widzenia tych przemian? Nestorowicz jest symbolicznym przykładem urzędnika państwowego wywodzącego się z rodziny o wielopokoleniowych tradycjach administracyjnych, którego droga zawodowa od najwcześniejszych lat kształcenia została konsekwentnie podporządkowana zagadnieniom inżynierii i gospodarki drogowej. Jego biegłość techniczna, doświadczenie zdobyte w pracy inżynieryjnej, wysoka kultura urzędnicza oraz renoma naukowca sprawiły, że w 1918 roku powierzono mu stanowisko dyrektora

Departamentu Dróg Kołowych w Ministerstwie Robót Publicznych¹ – funkcję, którą pełnił nieprzerwanie aż do przejścia na emeryturę w 1934 roku.

Celem pracy jest również ukazanie Nestorowicza jako przedstawiciela pokolenia inżynierów, które w realiach odrodzonej Rzeczypospolitej podjęło trud budowy nowoczesnych struktur państwowych, łącząc wiedzę techniczną z misją publiczną. W jego działalności, zarówno urzędniczej, jak i naukowej, odbijają się kluczowe dylematy epoki: między centralizacją a samorządnością, między racjonalizmem technicznym a realiami ekonomicznymi, między ideą służby publicznej a ograniczeniami administracji w młodym państwie. Nestorowicz był nie tylko wykonawcą polityki państwowej, lecz także jednym z jej współtwórców: autorem rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, które przez lata wyznaczały kierunek rozwoju polskiej infrastruktury drogowej. Zakres niniejszej monografii obejmuje zarówno okres formowania się osobowości i poglądów Melchiora Nestorowicza, jak i jego dojrzałą działalność zawodową oraz naukową w służbie publicznej.

Od zakończenia drugiej wojny światowej zarówno postać Melchiora Nestorowicza, jak i zagadnienie ewolucji polskiego systemu drogowego nie znalazły szerszego uznania w oczach badaczy. Większość publikacji dotyczących historii gospodarczej okresu dwudziestolecia międzywojennego w ogóle pomija kwestie infrastrukturalne bądź koncentruje się na lepiej poznanym zagadnieniu transportu kolejowego. Pewnym wyjątkiem pozostaje wydana w 1982 roku praca Eugenii Brzosko pt. *Rozwój transportu w Polsce w latach 1918–1939*, która jako pierwsza w sposób bardziej kompleksowy omawia założenia polskiej polityki transportowej okresu międzywojennego. Ze względu jednak na szerokie ujęcie problematyki, treść tej publikacji została podzielona pomiędzy trzy główne gałęzie transportu, przez co kwestie drogownictwa potraktowano w sposób skrótowy². W ostatnich latach, wraz ze wzrostem zainteresowania historią II Rzeczypospolitej, pojawiło się wiele publikacji o charakterze popularnonaukowym, które w sposób ogólny poruszają zagadnienia gospodarcze i transportowe. Warto wymienić tu m.in. serię wydawniczą „Dwudziestolecie międzywojenne” wydawnictwa Bellona (red. S. Koper) oraz publikację *Podjąć wyzwanie! II Rzeczpospolita w*

¹ Ministerstwo Robót Publicznych zostało rozwiązane w 1932 r., a jego kompetencje w zakresie administracji drogami przejęło Ministerstwo Komunikacji w którym Nestorowicz kontynuował pracę w charakterze dyrektora Departamentu Dróg Kołowych.

² E. Brzosko: *Rozwój transportu w Polsce w latach 1918-1939*. Szczecin 1982.

drodze do nowoczesności (Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, 2019)³. W podobnym duchu, choć w sposób nieco bardziej szczegółowy, temat ewolucji polskiego systemu drogowego ujęto w *Złotej Księdze Drogownictwa i Mostownictwa* (2016)⁴. Ze względu jednak na ukierunkowanie tej pracy na współczesne aspekty techniczno-organizacyjne, kwestie historyczne zostały w niej przedstawione estetycznie, lecz pobieżnie, a w niektórych partiach wyraźnie widoczne jest wykorzystanie wcześniejszych opracowań Nestorowicza dotyczących dziejów drogownictwa przed 1918 rokiem. Na szczególne wyróżnienie zasługuje wydana w 2020 roku nakładem Instytutu Badawczego Dróg i Mostów monografia autorstwa prof. Marka Mistewicza pt. *Polska administracja drogowa i kongresy drogowe w latach 1918–1939*. Publikacja ta, w piętnastu rozdziałach, omawia proces odbudowy administracji drogowej, rozwój infrastruktury oraz udział polskich inżynierów w pracach Międzynarodowego Stałego Stowarzyszenia Kongresów Drogowych (PIARC). Jest to zarazem pierwsze opracowanie, które w szerszym zakresie przybliży postać Melchiora Nestorowicza jako dyrektora Departamentu Dróg Kołowych w Ministerstwie Robót Publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że zasadniczy nacisk badawczy wspomnianej pracy został położony na omówienie zbiorowej aktywności polskich inżynierów w strukturach SCPKD i PIARC, a więc jej zakres merytoryczny i baza źródłowa jedynie w ograniczonym stopniu pokrywają się z zakresem niniejszej monografii⁵.

Jeszcze bardziej niekorzystnie przedstawia się stan artykułów naukowych poświęconych historii polskiego drogownictwa, które można by dosłownie policzyć na palcach jednej ręki. Najlepiej udokumentowany pozostaje okres Królestwa Polskiego, jednak i w tym przypadku większość opracowań dotyczy szeroko rozumianych służb inżynieryjnych, a nie samej administracji drogowej. Warto w tym kontekście wymienić m.in. artykuł Lecha Królikowskiego pt. *Organizacja centralnych służb inżynieryjnych w Królestwie Polskim w latach 1864 (1867)–1915 na tle organizacji analogicznych służb w Cesarstwie Rosyjskim*, opublikowany w „Kwartalniku Historii Nauki i Techniki” (nr 35/2–3)⁶, oraz pracę Marka Rutkowskiego *Zmiany w administracji transportowej Królestwa Polskiego w połowie XIX*

³ M. Zarychta: *XIX. Transport*. [w:] *Podjąć wyzwanie. II Rzeczpospolita w drodze do Nowoczesności*, red. L. Olkuśnik, Warszawa 2019, s.134-141.

⁴ *Złota Księga Drogownictwa i Mostownictwa*, red. M. Frąckowiak, Bydgoszcz 2016.

⁵ M. Mistewicz: *Polska administracja drogowa i Kongresy Drogowe w latach 1918-1939*, Warszawa 2020.

⁶ M. Rutkowski: *Zmiany w administracji transportowej Królestwa Polskiego w połowie XIX wieku jako probierz intencji modernizacyjnych w Moskwie w stosunku do podbitej polski*. „Przegląd Tygodniowy 1866-1876”, Ser. 2, T.1,

wieku jako probierz intencji modernizacyjnych Moskwy w stosunku do podbitej Polski, wydaną w 2020 roku na łamach „Przeglądu Tygodniowego 1866–1876”⁷. Zdecydowanie słabiej udokumentowany pozostaje natomiast okres II Rzeczypospolitej. W kontekście dwudziestolecia międzywojennego liczba artykułów naukowych dotyczących budownictwa drogowego jest skrajnie niewielka, a większość z nich porusza tę tematykę jedynie marginalnie, niejako „przy okazji” omawiania innych zagadnień z zakresu historii gospodarczej lub technicznej.

Niniejsze opracowanie oparte zostało na szerokiej i zróżnicowanej bazie źródłowej, obejmującej materiały archiwalne, akta personalne, dzienniki urzędowe, zbiory dokumentów, kroniki, biuletyny, roczniki statystyczne, publikacje naukowe, w tym liczne publikacje a także sprawozdania, kalendarze i informatory, prasę codzienną, czasopisma branżowe oraz materiały udostępnione przez World Road Association (PIARC) w Paryżu. Nieocenioną pomocą oraz źródłem cennych informacji i materiałów dotyczących życia prywatnego przy powstawaniu niniejszej pracy był pan Michał Górski, bezpośredni krewny Melchiora Nestorowicza, a także pracownicy Biura Generalnego Dyrektora Zespołu Historii Drogownictwa GDDKiA oraz Muzeum Drogownictwa w Szczucinie, którzy udostępnili autorowi cenne materiały archiwalne, w tym oryginalne maszynopisy *wspomnień o śp. profesorze inż. M. W. Nestorowiczu*⁸ autorstwa inż. Aleksandra Gajkowicza, jednego z jego studentów i zarazem najbliższych współpracowników. Uzupełnieniem źródeł pierwotnych są opracowania z zakresu historii administracji, gospodarki, techniki oraz szkolnictwa wyższego, które pozwalają umieścić działalność Nestorowicza w szerokim kontekście instytucjonalnym i intelektualnym epoki.

Zasób archiwalny wykorzystany w niniejszej pracy obejmuje materiały przechowywane w Archiwum Akt Nowych, Archiwum Głównym Akt Dawnych, Archiwach Państwowych w Kaliszu, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Poznaniu, Siedlcach, Warszawie⁹, Archiwum Państwowego Federacji Rosyjskiej w Moskwie oraz Centralnego Archiwum Wojskowego przy Wojskowym Biurze Historycznym im. gen. broni Kazimierza

⁷ M. Rutkowski: Zmiany w administracji transportowej Królestwa Polskiego w połowie XIX wieku jako probierz intencji modernizacyjnych w Moskwy w stosunku do podbitej polski. „Pozytywiści Warszawscy: Przegląd Tygodniowy 1866-1876”, Ser. 2, T.1, Olsztyn 2020.

⁸ A. Gajkowicz: *Garść wspomnień o śp. Profesorze Inż. M. W. Nestorowiczu*, jako pierwszym Dyrektorem Departamentu Dróg Kołowych, Muzeum Drogownictwa w Szczucinie. Księga wpływu muzealiów nr 1450.

⁹ W tym Oddziały: Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówce oraz Oddział w Puławach,

Sosnkowskiego. W podrozdziałach omawiających kwestie prawnoustrojowe, kształtowanie ustaw oraz przebieg procesów legislacyjnych wykorzystane zostały również zasoby Biblioteki Sejmowej obejmujące: druki, odbitki i stenogramy sejmowe. Warto podkreślić, że zarówno w odniesieniu do dwóch pierwszych rozdziałów, jak i niektórych części rozdziału trzeciego, materiał archiwalny oraz wszelkiego rodzaju materiały i publikacje historyczne mają w wielu przypadkach charakter szczątkowy. Obecny stan badań jest w dużej mierze konsekwencją strat wojennych poniesionych we wrześniu 1939 roku oraz podczas Powstania Warszawskiego. Szacuje się, że w przypadku archiwaliów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z lat 1918–1939 zniszczeniu uległo około 90% zasobu. W podobny sposób przedstawia się sytuacja dotycząca materiałów Ministerstwa Robót Publicznych oraz Ministerstwa Komunikacji¹⁰. W tym ostatnim, w zbiorze Archiwum Akt Nowych (Departament VII), zachowało się zaledwie jedenaście jednostek archiwalnych obejmujących lata 1938–1939. Znacznie bogatszy materiał źródłowy znajdziemy natomiast z Biurze Wojskowym Ministerstwa Komunikacji oraz w archiwach wojewódzkich. Szczególnie cennym źródłem dla opracowania niniejszej monografii okazał się zasób Archiwum Państwowego w Lublinie (zespół: Urząd Wojewódzki Lubelski [dalej: UWL]), obejmujący aż dwieście jednostek archiwalnych (ponad 25,7 tys. stron) wytworzonych przez miejscowy Oddział Drogowy. Materiał ten pozwolił nie tylko na odtworzenie praktycznego funkcjonowania administracji drogowej na szczeblu wojewódzkim, ale także na rekonstrukcję mechanizmów wdrażania polityki drogowej państwa w terenie. W kontekście strat wojennych dużego znaczenia nabierają także publikacje inż. Melchiora Nestorowicza, które niejednokrotnie stanowią główne, a niekiedy wręcz jedyne źródło wiedzy o przebiegu określonych wydarzeń, stanie sieci drogowej czy historii administracji drogowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. przy rekonstrukcji przebiegu konsultacji międzyministerialnych prowadzonych w związku z pracami nad ustawą z *dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych*, czy też przy analizie procesu likwidacji części dróg I rzędu w Guberni Kaliskiej. Ze względu na pełnione funkcje i wynikający z nich dostęp do materiałów urzędowych, opracowania autorstwa Nestorowicza odznaczają się wysokim poziomem merytorycznym, precyzją opisu i rzeczowością przedstawianych danych. Autor niniejszej pracy poddał je szczegółowej weryfikacji z zachowanym materiałem archiwalnym,

¹⁰ A.G. Dąbrowski: *Dokumentacja techniczna z lat 1919-1939 w zespole akt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przechowywanym w zasobie Archiwum Akt Nowych*. „Archiwa-Kancelarie-Zbiory”, nr 6(8), 2015, s.82,

co potwierdziło trafność tezy, że Nestorowicz świadomie dążył do utrwalania i upubliczniania wiedzy fachowej, kierując się zasadą przejrzystości i jawności życia publicznego.

Jednym z istotniejszych źródeł w kontekście analizy procesu kształtowania i rozwoju koncepcji polskiego systemu drogowego jest prasa okresu dwudziestolecia międzywojennego. W przypadku tego typu źródeł konieczne jest jednak wprowadzenie zasadniczego rozróżnienia, odnoszącego się do charakteru i zawartości merytorycznej poszczególnych tytułów. Prasę tego okresu można podzielić na trzy podstawowe kategorie: prasę fachową (branżową), prasę związkową oraz prasę informacyjną, obejmującą zarówno dzienniki lokalne, jak i ogólnopolskie czasopisma niezwiązane bezpośrednio z tematyką drogową. Prasa fachowa skupiała artykuły o najwyższym poziomie merytorycznym, autorstwa przedstawicieli świata nauki, doświadczonych inżynierów drogowych oraz urzędników współtworzących system drogowy. Do najważniejszych tytułów tej kategorii zaliczyć należy przede wszystkim: „Inżyniera Kolejowego”, „Przegląd Techniczny”, „Czasopismo Techniczne” oraz „Wiadomości Drogowe. Organ Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych”. Niezwykle cennym źródłem informacji, często prezentującym stanowisko odmienne od poglądów władz centralnych, była prasa branżowa i związkowa, w tym wydawany od grudnia 1931 roku dwumiesięcznik „Autobus” – organ prasowy Związku Związków Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych R.P., oraz wydawany od grudnia 1933 roku „Drogowiec” – organ prasowy Związku Pracowników Dróg Kołowych im. Marszałka Józefa Piłsudskiego. Oprócz wydawnictw o charakterze stałym, których działalność kontynuowano aż do wybuchu II wojny światowej, należy wspomnieć także o czasopismach epizodycznych, takich jak „Miesięcznik Drogowy” (1930–1931). W pierwszym numerze tego periodyku ukazała się informacja o honorowym członkostwie inż. Melchiora Nestorowicza w Komitecie Redakcyjnym, którą sam zainteresowany zdementował w listopadzie 1930 roku, co można odebrać jako przykład próby wykorzystania jego ówczesnej popularności¹¹. Ostatnią kategorię stanowi prasa informacyjna, obejmująca codzienne i tygodniowe tytuły o szerokim profilu tematycznym, publikujące okazjonalnie artykuły poświęcone zagadnieniom komunikacyjnym

¹¹ *Członkowie honorowi*. „Wiadomości Drogowe”, R.1, nr 1, Poznań 1930, s.1; M. Nestorowicz: *List do redakcji*. „Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych”, R.4, nr 45, Warszawa 1930, s.90.

i drogowym. Do tej grupy należą m.in. „Samorząd”, „Życie Gospodarcze”, „Światowid”, „Polska Gospodarcza” oraz „Szofer Polski”.

Dysertacja została opracowana w układzie chronologiczno-problemowym, obejmującym pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający i przedstawia lata młodości Melchiora Nestorowicza, jego edukację szkolną oraz akademicką. We wstępie rozdziału zaprezentowano dzieje rodzin Nestorowiczów (ze strony ojca) oraz Chłusowiczów (ze strony matki), stanowiące rezultat szeroko zakrojonych badań genealogicznych. Przedstawiono najważniejsze postaci obu rodów, których decyzje zaważyły na związaniu losów rodziny z profesją urzędniczą oraz z miastem Warszawą, bądź też na ich udziale w ważnych wydarzeniach z historii Polski. W kolejnych podrozdziałach omówiono etapy edukacji Nestorowicza od nauki domowej i okresu uczęszczania do III Gimnazjum Filologicznego w Warszawie, po studia w Instytucie Politechnicznym im. cara Mikołaja II. Głównym celem tej części rozdziału było ukazanie mechanizmów kształtowania się postaw narodowych oraz wyboru ścieżki zawodowej przez młodego Nestorowicza, z podkreśleniem roli prof. Aleksandra Wasiutyńskiego w tym procesie. Dla pełniejszego oddania atmosfery podejmowania nauki przez obywateli polskich w realiach silnie zrusyfikowanego systemu oświatowego, rozdział został uzupełniony o zarys szerszego kontekstu historycznego, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki warszawskiego Instytutu Politechnicznego oraz jego odrębności na tle innych uczelni rosyjskich.

Rozdział drugi przedstawia historię, strukturę organizacyjną oraz podstawy prawne administracji drogowej w Cesarstwie Rosyjskim i Królestwie Polskim, ze szczególnym uwzględnieniem różnic występujących pomiędzy oboma systemami. Na tle tego wprowadzenia omówiono przebieg kariery urzędniczej inż. Melchiora Nestorowicza w administracji drogowej Królestwa Polskiego w latach 1905–1915 oraz jego działalność naukową i publicystyczną. Szerszą rozpoznawalność w środowisku inżynierskim, a także kontakty polityczne, m.in. z posłem do Dumy Państwowej Władysławem Grabskim, przyniosła Nestorowiczowi sprawa obniżenia przez władze rosyjskie statusu części dróg gubernialnych w kierowanej przez niego Guberni Kaliskiej. W kolejnych podrozdziałach omówiono proces kształtowania się poglądów Nestorowicza na temat ustroju i organizacji nowoczesnej administracji drogowej. Ważnym etapem w tym zakresie były prowadzone przez niego badania porównawcze nad systemami

drogowymi Francji, Austrii i niemieckich krajów związkowych, obejmujące zagadnienia podziału kompetencji między władzą państwową a samorządem, form organizacyjnych administracji drogowej, ekonomiki drogowej oraz znaczenia profesjonalizacji służby drogowej. Z uwagi na doniosłą rolę Stałego Międzynarodowego Stowarzyszenia Kongresów Drogowych (PIARC) w kształtowaniu poglądów inż. Nestorowicza, w zarysie omówiono także historię powstania tej organizacji oraz dorobek pierwszych Międzynarodowych Kongresów Drogowych w Paryżu (1908), Brukseli (1910) i Londynie (1913). Rozdział zamyka omówienie losów Nestorowicza w okresie I wojny światowej, jego służby w XIX Oddziale Wojenno-Drogowym Warszawskiego Okręgu Komunikacji, prac w ramach IV Armii Rosyjskiej oraz służby w Zarządzie Cywilnym I Korpusu Polskiego w Bobrujsku.

Rozdział trzeci poświęcony został procesowi powstawania i kształtowania się polskiej administracji drogowej w okresie od czerwca 1918 roku do końca 1921 roku, zapoczątkowanemu powołaniem organów administracji drogowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Omówienie tego procesu poprzedza analiza stanu polskiej myśli drogowej u progu niepodległości, obejmująca przede wszystkim prace inżynierów Zygmunta Klamborowskiego i Zdzisława Szuka, których koncepcje wywarły istotny wpływ na kierunek późniejszych reform. W dalszej części rozdziału przedstawiono proces tworzenia i organizowania organów władzy państwowej odpowiedzialnych za służbę techniczną, zarówno centralnych (Ministerstwo Robót Publicznych), jak i terenowych (Inspektoraty, a następnie Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych). Omówiono również działania doraźne w zakresie organizacji administracji drogowej, obejmujące działalność Komitetu Międzyministerialnego (udzielanie pożyczek i zapomóg), wydanie przepisów tymczasowych o organizacji służby drogowej oraz kwestię korzyści wynikających z przystąpienia Polski do PIARC. Kolejne dwa podrozdziały poświęcono omówieniu założeń i przebiegu procesu legislacyjnego ustaw o kluczowym znaczeniu dla kształtowania polskiego systemu drogowego¹², w których opracowaniu główną rolę odegrał Melchior Nestorowicz. Rozdział zamyka podsumowanie

¹² Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 32; Ustawa z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Dz.U.R.P. 1921, nr 89, poz. 656, a w sposób ogólny także założenia ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o dostarczaniu środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg publicznych i mostów. Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 31.

działalności administracji drogowej w omawianym okresie, obejmujące zarówno kwestie techniczne, jak i syntetyczne ujęcie zachodzących wówczas procesów ustrojowych.

Rozdział czwarty otwiera analiza stanu systemu drogowego w II Rzeczypospolitej, przedstawiona w oparciu o fundamentalną pracę Melchiora Nestorowicza *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Publikacja ta, uznawana za najważniejsze opracowanie z zakresu drogownictwa w całym okresie międzywojennym, została przyjęta zarówno przez środowisko inżynierskie, jak i przez czynniki polityczne niemal jako obowiązująca doktryna państwowa w sprawach drogowych. Dla samego autora stanowiła natomiast podstawę rozprawy habilitacyjnej, będącej zwieńczeniem jego wcześniejszych badań i doświadczeń administracyjnych. W kolejnych dwóch podrozdziałach przedstawiono udział inż. Nestorowicza w pracach Nadzwyczajnego Komisariatu Oszczędnościowego oraz jego wpływ na unifikację ustroju administracji drogowej i stabilizację kadr służby technicznej, w tym na powstanie śląskiej ustawy drogowej. Następnie omówiono przebieg kariery akademickiej Nestorowicza na Politechnice Warszawskiej, obejmującej zdobywanie kolejnych stopni naukowych, działalność dydaktyczną oraz współudział w opracowywaniu podręczników akademickich z zakresu budownictwa drogowego. Istotne miejsce w tej części rozdziału zajmuje szczegółowa analiza działalności dwóch instytucji powołanych z jego inicjatywy: Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej oraz Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych. Pierwsza z nich koncentrowała się na prowadzeniu badań naukowych i normalizacji materiałów drogowych, druga natomiast, poprzez organizację Polskich Kongresów Drogowych, odgrywała kluczową rolę w kształtowaniu krajowego porządku prawnego i technicznego. Od 1934 roku Stowarzyszenie pełniło również funkcję polskiego przedstawicielstwa przy PIARC. Rozdział zamyka omówienie działalności Fundacji Stypendialnej im. M. W. Nestorowicza, założonej pod koniec 1927 roku przez jego współpracowników i byłych studentów jako wyraz uznania dla dorobku i zasług Profesora w dziedzinie rozwoju polskiego drogownictwa.

Ostatni rozdział poświęcony został w całości idei utworzenia Państwowego Funduszu Drogowego [dalej: PFD], stanowiącej jeden z najważniejszych przykładów wpływu inż. Melchiora Nestorowicza na kształtowanie ustroju drogowego II Rzeczypospolitej. Rozdział otwiera analiza rozwoju motoryzacji w Polsce od momentu odzyskania niepodległości

do początku lat trzydziestych XX wieku, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji autobusowej, będącej jednym z głównych obszarów regulacji w ustawie o PFD. W dalszej części przedstawiono najważniejsze modele finansowania budowy dróg kołowych funkcjonujące w tym okresie w Stanach Zjednoczonych, Niderlandach, Niemczech, Austrii, Czechosłowacji i we Włoszech. Analiza ta stanowi rozwinięcie koncepcji opracowanych przez Nestorowicza w drugiej połowie lat dwudziestych, uzupełnione o odniesienia do współczesnych publikacji, które pozwalają lepiej ukazać jego rolę w procesie kształtowania polskiego systemu drogowego. Zasadnicza część rozdziału obejmuje omówienie koncepcji Państwowego Funduszu Drogowego, przebiegu procesu legislacyjnego oraz wynikających z niego zmian organizacyjnych w administracji drogowej. Przedstawiono także reakcje społeczne i środowiskowe towarzyszące wprowadzeniu ustawy, a następnie jej nowelizacje oraz wpływ PFD na stan ilościowo-jakościowy sieci drogowej II Rzeczypospolitej. W kolejnym podrozdziale zaprezentowano koncepcję Śląskiego Funduszu Drogowego, wzorowaną na projekcie opracowanym przez Nestorowicza, stanowiącą przykład regionalnej adaptacji rozwiązań ogólnokrajowych, a zarazem unifikacji systemu drogowego. Zwieńczenie rozdziału stanowi omówienie przemian w strukturze administracji drogowej w pierwszej połowie lat trzydziestych XX wieku, zakończonych likwidacją Ministerstwa Robót Publicznych oraz przejściem jego kompetencji drogowych przez Ministerstwo Komunikacji i jego późniejszą reorganizację. Zwieńczenie rozdziału, jak i całej pracy stanowi omówienie okoliczności śmierci inż. Melchiora Nestorowicza, uzupełnione o krótkie podsumowanie powojennych losów ustaw oraz instytucji powołanych przez niego w trakcie ponad dwóch dekad działalności zawodowej i naukowej.



**Melchior Władysław Nestorowicz
(1880-1939)**

Dyrektor Departamentu Drogowego w Ministerstwie Robót Publicznych
i Ministerstwie Komunikacji

Rozdział I Pochodzenie, młodość i wybór ścieżki zawodowej

1.1 Pochodzenie i lata młodości

Melchior Władysław Nestorowicz przyszedł na świat 13 stycznia 1880 roku¹³ w rodzinie Melchiora Walentego Nestorowicza, naczelnika stacji Siedlce Kolei Warszawsko-Terespolskiej, weterana powstania styczniowego, oraz Emilii z Chłusowiczów. Od początku XVIII wieku losy kolejnych pokoleń rodu Nestorowiczów związane były z ziemiami włodawską, białską i siedlecką, leżącymi niegdyś w granicach Rzeczypospolitej Obojga Narodów, w obrębie dawnych województw: podlaskiego, brzesko-litewskiego i lubelskiego. Jednym z pierwszych znanych z imienia i potwierdzonych w źródłach przodków Melchiora Władysława był Antoni Nestorowicz, urodzony około 1780 roku. Z zachowanych akt metrykalnych wynika, że Antoni, doktor medycyny, prowadził praktykę lekarską na terenie Włodawy, a około 1800 roku pojął za żonę Katarzynę Peryng, pochodzącą z Białej Podlaskiej. Owocem tego związku był urodzony 10 października 1805 roku syn Franciszek Nestorowicz¹⁴.

W 1831 roku Franciszek Nestorowicz przeprowadził się z rodzinnymi Siedlec do Warszawy, w celu podjęcia pracy w strukturach administracyjnych Królestwa Polskiego, wiążąc tym samym na kolejne dekady losy rodziny Nestorowiczów zarówno ze stolicą, jak i z profesją urzędniczą. Wybór Warszawy nie był przypadkowy. W drugiej połowie lat dwudziestych XIX wieku, po okresie stagnacji spowodowanej upadkiem I Rzeczypospolitej oraz niepowodzeniem zrywu napoleońskiego, miasto zaczęło przeżywać okres intensywnego ożywienia gospodarczego. Jego widocznym przejawem były przeobrażenia urbanistyczne, starą, drewnianą zabudowę systematycznie zastępowały dwukondygnacyjne i trzykondygnacyjne kamienice, wznoszone przeważnie w stylu klasycystycznym. Autorami projektów, które najlepiej wpisywały się w nowy charakter zabudowy Nowego i Starego Miasta, w tym również kamienic przy ulicy Mostowej¹⁵ (nr 26) na której zamieszkał Franciszek Nestorowicz, byli znani architekci miejscy: Alfons Kropiwnicki, autor projektu kamienicy

¹³ W wielu oficjalnych dokumentach odnoszących się w szczególności do początkowych lat życia Melchiora Władysława Nestorowicza, w tym także w akcie urodzenia, data narodzin podawana jest według kalendarza juliańskiego, tj. jako dzień 31 stycznia 1879 r.

¹⁴ Archiwum Państwowe w Warszawie [dalej: APW], Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej św. Jana Chrzciciela w Warszawie: *Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1833.* sygn.: 8, k.250.

¹⁵ Jedną z najbardziej rozpoznawalnych budowli tej okolicy był szpital św. Łazarza, założony w 1591 roku z inicjatywy Piotra Skargi, który w 1832 roku został przeniesiony na ulicę Bracką.

Moritzów przy ul. Mostowej 27, oraz Fryderyk Albert Lassel, projektant kamienicy przy ul. Mostowej 23/25^{16,17}.

W kamienicy przy ulicy Mostowej 26, oprócz Franciszka Nestorowicza, zamieszkiwał także Koronat Cyroński (ur. 1804 r.) rysownik Sekcji Technicznej, a następnie rysownik i rewizor pomiarów Oddziału Pomiarów w Sekcji Administracyjnej Wydziału Dóbr i Lasów Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. Od 1829 roku w tym samym budynku mieszkała również Florentyna Smitkowska wraz z matką, Joanną z Wroczyńskich Smitkowską, żoną Jakuba Smitkowskiego, podsędka Powiatu i Miasta Warszawy. Dnia 16 listopada 1833 roku osiemnastoletnia Florentyna Smitkowska została żoną o dekadę starszego Franciszka Nestorowicza. Sakrament małżeństwa zawarto w Bazylice Archikatedralnej św. Jana Chrzciciela w Warszawie, w obecności świadków: Koronata Cyrońskiego i Jeana Baptiste Ludwika Lapierre¹⁸.

Jean B.L. Lapierre urodził się 30 maja 1792 roku¹⁹ w miasteczku Montauban, położonym w departamencie Tarn i Garonna we Francji. W młodości został powołany do armii francuskiej i dwukrotnie brał udział w kampanii na Półwyspie Iberyjskim. Po zakończeniu wojen napoleońskich osiedlił się w Królestwie Polskim, gdzie w 1819 roku cesarz Aleksander I nadał mu indygenat, a w 1840 roku cesarz Mikołaj I, w uznaniu jego zasług na polu służby cywilnej, nobilitował go do stanu szlacheckiego dziedzicznego, wraz z nadaniem herbu Kamieńczyk. W latach 1814–1820 Lapierre pracował jako nauczyciel w liceum w Sejnach, po czym w 1820 roku rozpoczął służbę państwową w charakterze sekretarza–redaktora języka francuskiego w Sekretariacie Generalnym przy Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. W 1838 roku został awansowany na Naczelnika Wydziału w kancelarii przybocznej Dyrektora Głównego Prezydującego Romana Fuhrmanna. Za udział w pracach prowadzonych pod kierunkiem Kajetana Dominika Kalinowskiego oraz księcia Franciszka Xawerego Druckiego Lubeckiego przy układach likwidacyjnych z Saksonią w 1828 roku, Jean Baptiste Lapierre został odznaczony Orderem Świętego Stanisława IV klasy. W kolejnych latach otrzymał także

¹⁶ Należąca pierwotnie do kpt. Hieronima Grabowskiego, wystawiona na publiczną loterię przez Rząd w roku 1827 często zmieniała właścicieli aż została wykupiona przez Izabellę z Boretich w 1850 roku

¹⁷ M.I.Kwiatkowska: *O dwóch kamienicach na Mostowej*. [w:] „Roczniki Humanistyczne”, 1999, T.47, Z.4, s.291-295; A. Jeżewski: *Warszawa na starej fotografii.*, Warszawa 1960, s.52.

¹⁸ APW, Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej św. Jana Chrzciciela w Warszawie: Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1833. sygn.: 8, k.250.

¹⁹ Zmarł 23 stycznia 1849 roku w Warszawie.

Order Świętego Stanisława III klasy (1835), Order Świętego Włodzimierza IV klasy (1840) oraz Order Świętej Anny III klasy (1838), który *de facto* i *de iure* otworzył mu drogę do uzyskania tytułu szlacheckiego²⁰.

W niedługim czasie po zawarciu małżeństwa Franciszek Nestorowicz, dzięki protekcji Jeana B.L. Lapierre'a, podjął pracę w charakterze rachmistrza w Oddziale Ekonomicznym Sekcji Rachunkowości Wydziału Dóbr i Lasów Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu²¹. W 1837 roku, w ramach tego samego Wydziału, został przeniesiony do Sekcji Opieki Włościan i Kolonistów, a w roku następnym do Sekcji Administracyjnej. Zmiana jednostki organizacyjnej otworzyła przed Nestorowiczem możliwość awansu zawodowego, szczególnie w obliczu rozbudowy i postępującej specjalizacji poszczególnych wydziałów Komisji. W 1846 roku objął stanowisko sekretarza Sekcji Administracyjnej, a w 1848 roku został mianowany referentem Sekcji Sekwestru w ramach Wydziału Lasów i Dóbr Państwowych Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. W latach 1851–1855 pełnił funkcję Naczelnika Sekcji Dóbr i Lasów Rządowych Wydziału Skarbowego Rządu Gubernialnego Płockiego, natomiast w 1856 roku związał się z Sekcją Techniczną Wydziału Dóbr i Lasów Rządowych Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, gdzie pracował kolejno na stanowiskach: referenta (1856–1862), starszego referenta (1863–1865) oraz komisarza ekonomicznego (1866)²².

²⁰ *Nekrologi*. „Kurier Warszawski”, nr 23 (24 stycznia 1849), Warszawa, s.1; R. Werlich: *Decorations and Medals*. Waszyngton 1981, s.15-19; A. Kulecka (red.): *Urzędnicy Królestwa Polskiego (1815-1915). Materiały do biografii. Wpisy z bazy danych.*, Wyd. 1, Warszawa 2019, s.1611; „Kalendarzyk polityczny na rok 1834 wydany z Upoważnienia Rządu przez Fr. Radziszewskiego Kontrollera Kommissyi Rządowej Sprawiedliwości”, Warszawa 1834, s.203; „Kalendarzyk polityczny na rok 1838 wydany za Upoważnieniem Rządu przez Fr. Radziszewskiego”, Warszawa 1838, s.205; *Spis szlachty Królestwa Polskiego z dodaniem krótkiej informacji o dowodach szlachectwa*. Warszawa 1851, s.II-XVII, s.127.

²¹ Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu z siedzibą w Warszawie została ustanowiona na mocy konstytucji Królestwa Polskiego w 1815 r., powołana dekretem carskim w 1816 roku. W latach 1815-1818 posiedzenia komisji odbywały się w Pałacu Teppera na ul. Miodowej 7, od 1825 r. do momentu jej rozwiązania w 1867 roku siedziba Komisji mieściła się w Pałacu Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu na ul. Rymarskiej 743 (obecny Plac Bankowy w Warszawie). Na czele Komisji stał Dyrektor Główny Prezydujący będący równocześnie Tajnym Radcą Stanu, Członkiem Rady Administracyjnej i Rady Stanu Królestwa Polskiego. Jednostkami pomocniczymi Dyrektora byli Radcy Stanu Dyrektorowie Wydziałów, Referendarz Stanu, Kancelaria Przyboczna oraz Sekretariat Jeneralny. W 1834 r., w chwili podjęcia pracy przez Franciszka Nestorowicza Komisji podporządkowane były trzy wydziały (Wydział Dochodów Niestających, Wydział Kontroli Jeneralnej i Podatków Stałych oraz Wydział Dóbr i Lasów) podzielone na sekcje, a także organy zależne od Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu takie jak Dyrekcja Jeneralna Loteryj, Biuro Jeneralne Stempla, Kassa Jeneralna Królestwa, Dyrekcja Mennicy, Administracja Rządowa Dochodów Skarbowych Tabacznich, Komora Konsumowoskładowa w Warszawie, Urząd Konsumpcyjny Miasta Warszawy oraz Wydziały Skarbowe przy komisjach wojewódzkich. Na podst.: *Kalendarzyk polityczny na rok 1834...*, s.203-244.

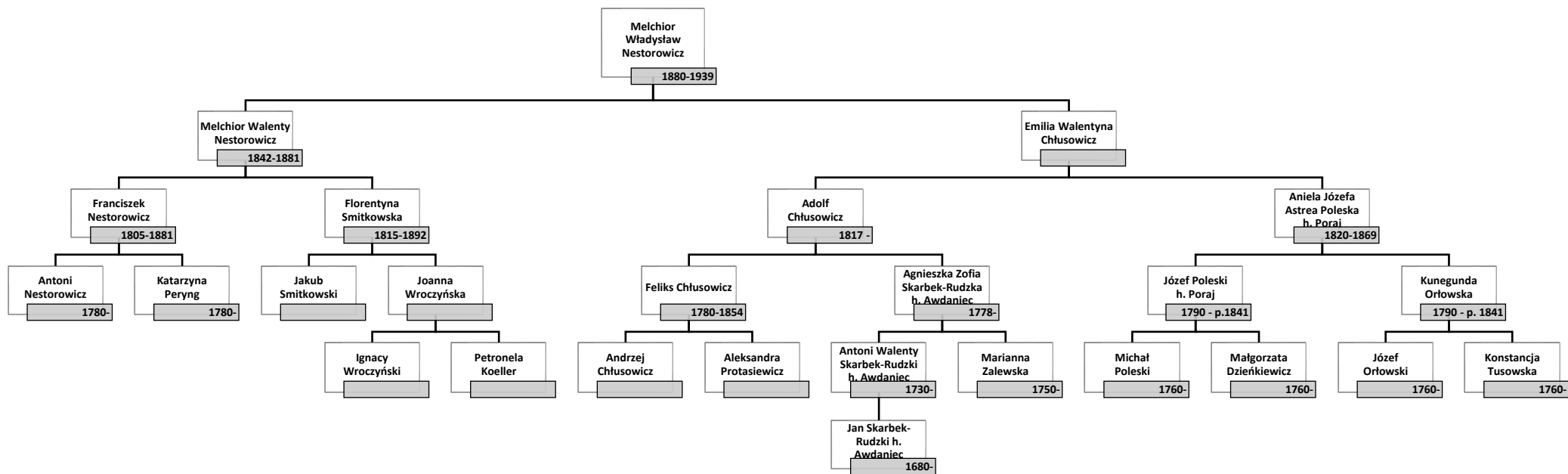
²² „Kalendarzyk polityczny na rok 1837...”, s.259; „Kalendarzyk polityczny na rok 1838...”, s.211; „Kalendarzyk polityczny na rok 1839...”, s.218; „Rocznik Urzędowy Obejmujący Spis Naczelnich Władz Cesarstwa oraz

Ze związku Franciszka Nestorowicza i Florentyny z Smitkowskich narodziło się pięciu synów: Roman Stanisław (ur. 1834), Franciszek Bruno (ur. 1836), Onufry Antoni Jakub (ur. 1839), Melchior Walenty (ur. 1842) oraz Albin Józef Nestorowicz (ur. 1847)²³. Spośród braci najwięcej informacji źródłowych zachowało się na temat Onufrego, Melchiora oraz Albina Nestorowiczów. Ostatni z nich, Albin Józef, w 1910 roku w Łodzi pojął za żonę młodszą o 23 lata Aleksandrę Wolską. Z kolei Onufry i Melchior związali swoje życie zawodowe z pracą na kolei: pierwszy jako pracownik obsługi telegrafu na stacji w Piotrkowie Trybunalskim w ramach Kolei Warszawsko-Wiedeńskiej, drugi natomiast jako urzędnik stacji w Siedlcach na Kolei Warszawsko-Terespolskiej. Dnia 2 czerwca 1874 roku Onufry Nestorowicz pojął za żonę Helenę Aleksandrę Niemirycz herbu Klamry, córkę ziemianina Stanisława Niemirycza i Weroniki z Rudnickich²⁴.

Wszystkich Władz i ników Ktwa Polskiego na rok 1850”, Nakładem Komisji Sprawiedliwości, Warszawa 1850, s.425; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1851, s.863; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1852, s.889; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1853, s.903; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1854, s.931; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1855, s.911; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1856, s.471; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1857, s.401; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1858, s.423; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1859, s.431; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1860, s.437; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1861, s.443; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1862, s.316; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1863, s.379; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1864, s.405; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1865, s.435; „Rocznik Urzędowy...” na rok 1866, s.455; A. Kulecka (red.): *Urzednicy Królestwa Polskiego...*, s.2019-2020.

²³ APW, Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej św. Jana Chrzciciela w Warszawie: Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1834. sygn.: 9, k.510; Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1837. sygn.: 12, k.53; Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1839. sygn.: 14, k.411; Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1847. sygn.: 22, k.458; APW, Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej Nawiedzenia NMP w Warszawie: Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1842. sygn.: 19, k.47.

²⁴ Archiwum Państwowe w Łodzi [dalej: APL], Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej Podwyższenia Krzyża w Łodzi, Akta małżeństw. 1910. sygn.: 208, k.14; APW, Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej św. Jana Chrzciciela w Warszawie: Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1874. sygn.: 90, k.91.



Wykres 1 Drzewo genealogiczne rodziny Melchiora Władysława Nestorowicza.

Historia rodziny Chłusowiczów sięga początków XVII wieku i wiąże się z postacią Matysa Chłusowicza, dziedzica dóbr Szczeniowskich na Wołyniu. Jak odnotował hrabia Seweryn Uruski w *Herbarzu Szlachty Polskiej*, z rodu Chłusowiczów wywodziło się co najmniej kilka wybitnych postaci, które odegrały istotną rolę w życiu publicznym I Rzeczypospolitej. Wśród nich należy wymienić: Krzysztofa Waleriana Chłusowicza, horodniczego orszańskiego, który w 1662 roku otrzymał swój tytuł w uznaniu zasług wojennych w walkach przeciwko Kozakom, Tatarom, Szwedom oraz Jerzemu II Rakoczemu, Michała Chłusowicza, chorążego wołkowyskiego i starostę wielatycznego (1710 r.), Kazimierza Chłusowicza, pisarza ziemskiego wołkowyskiego, Michała Chłusowicza, strażnika orszańskiego, podstolego wołkowyskiego (1730 r.), a następnie podkomorzego wołkowyskiego i dziedzica dóbr Pietuchowa oraz Kazimierza Chłusowicza, senatora, chorążego wołkowyskiego i wojewodę mścisławskiego (1735 r.)²⁵.

Początki „współczesnej” historii rodu Chłusowiczów, z którego wywodziła się również Emilia Walentyna z Chłusowiczów Nestorowiczowa, matka inż. Melchiora Władysława Nestorowicza, wiążą się z postacią Andrzeja Chłusowicza herbu Gozdawa (ur. 1780 r.), dziedzica dóbr Lelany i rotmistrza województwa trockiego. Jego syn, Feliks Chłusowicz, w 1820 roku nabył od Józefa Siennickiego niewielką wieś Kotuń, położoną na przedprożu siedleckim, czyniąc z niej w niedługim czasie główny majątek rodowy. Według danych zawartych w *Słowniku geograficznym Królestwa Polskiego*, w 1827 roku wieś Kotuń liczyła 21 domów i



Fotografia 1 Portret Feliksa Chłusowicza, 1830., autorstwa Józefata Ignacego Łukaszewicza, nadwornego malarza Wielkiego Księcia Konstantego.

Zbiory prywatne p. Michała Górskiego.

²⁵ S. Uruski: *Rodzina. Herbarz Szlachty Polskiej*. T.2, Warszawa 1905, s.187.

126 mieszkańców. W kolejnych dziesięcioleciach miejscowość rozwinęła się do 37 domostw zamieszkałych przez 289 osób, które gospodarowały łącznie na 1056 morgach ziemi. Zgodnie z danymi Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego, majątek Chłusowiczów w Kotuniu obejmował folwark oraz 105 mórg ziemi, w tym: 50 mórg gruntów ornych i ogrodów, 10 mórg łąk, 2 morgi pastwisk, 40 mórg lasów oraz 3 morgi nieużytków. Według lokalnych przekazów, w czasie Powstania Listopadowego (1830–1831) Feliks Chłusowicz nadzorował magazyn żywności wojsk powstańczych na terenie Siedlec, co potwierdza jego aktywny udział w życiu publicznym regionu i zaangażowanie w sprawy narodowe²⁶.

Najwybitniejszym przedstawicielem rodu Chłusowiczów był Józef Jerzy Chłusowicz (ur. 13 marca 1776 r.), starszy brat Andrzeja Chłusowicza, a tym samym stryj Emilii Walentyny z Chłusowiczów Nestorowiczowej. W wieku zaledwie szesnastu lat, w 1792 roku, rozpoczął on trwającą blisko trzydzieści lat karierę wojskową. W maju 1794 roku Chłusowicz otrzymał stopień podporucznika, a cztery lata później, już jako porucznik, wstąpił do Legii Polsko-Włoskiej. W lipcu 1799 roku został mianowany kapitanem tej formacji, a jego dalszy awans wiązał się z przeniesieniem do Legii Nadwiślańskiej, gdzie pełnił funkcję szefa batalionu (I i II) w 1 Pułku Legii Nadwiślańskiej. To właśnie służba w tej jednostce, szczególnie podczas kampanii francuskiej w Hiszpanii, okazała się dla Chłusowicza przepustką do największych sukcesów, zaszczytów i odznaczeń. Według przekazów z epoki, w czasie pobytu w Hiszpanii poślubił Hiszpankę o nieznanych personaliach, z którą miał córkę Dolores. Dziewczynka została później oddana na wychowanie księżnej Marii Czetwertyńskiej-Naryszkin, kochance cara Aleksandra I. Z małżeństwem tym wiąże się również legenda o złotym medalionie, jaki miał znaleźć się w posagu żony Chłusowicza, który rzekomo został wykonany na polecenie Ferdynanda II Katolickiego i Izabeli Kastylijskiej dla Krzysztofa Kolumba w 1494 roku²⁷. Mimo niewątpliwych zasług wojennych, Józef Chłusowicz nie cieszył się przychylnością swojego dowódcy, Józefa Chłopickiego, który określał go jako „*gracza, niesubordynowanego*

²⁶ F. Sulimierski, B. Chlebowski, W. Walewski: *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów*. Warszawa 1883, s.500; W. Witczuk: *Szkice do dziejów zachodnich przedproży Siedlec*. Cisie-Zagrudzie 2012, s.66; Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Kotuń: *Załącznik nr 1 do uchwały nr XXVI/188/2013 Rady Gminy Kotuń z 15 kwietnia 2013. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Kotuń*, Siedlce 2013, s.76.

²⁷ Niniejsza historia w pełnej treści została przywołana w „załącznikach” do niniejszej pracy, na podstawie wspomnień Kajetana Kraszewskiego; S. Wasylewski: *Gawędy o dawnym obyczaju. Wybór ciekawych pamiątek XVIII i XIX stulecia*. Tom. 4 „Bonaparte”, Lwów-Poznań 1923, s.136; J. Tazbir: *Zainteresowania Kolumbem w Polsce XIX i XX wieku*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”. Nr 34/3, Warszawa 1989, s.465.

i intryganta, używającego swych zdolności w sposób wzbudzający niechęć”²⁸. Pomimo osobistej antypatii, Chłopicki doceniał jego odwagę, doświadczenie i inicjatywę na polu walki.

Szczególne zasługi Chłusowicza wiążą się z oblężeniem i zdobyciem Saragossy na przełomie maja i czerwca 1810 roku, gdzie dowodził oddziałami Legii Nadwiślańskiej walczącymi u boku wojsk francuskich. Jego męstwo i talent dowódczy nie uszły uwadze generała Louisa Gabriela Sucheta. W uznaniu za udział w kampanii hiszpańskiej, 29 grudnia 1809 roku Chłusowicz został odznaczony Orderem Legii Honorowej V klasy (nr 27094), a 23 czerwca 1810 roku awansował na oficera Legii Honorowej IV klasy, uzyskując równocześnie stopień majora. W listopadzie 1810 roku, na wniosek Józefa Chłopickiego, został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Virtuti Militari, jako jeden z 48 żołnierzy Legii Nadwiślańskiej wyróżnionych tym najwyższym polskim orderem wojskowym. Przełom 1811 i 1812 roku przyniósł kolejne awanse i zaszczyty. Pod koniec 1811 roku Chłusowicz objął dowództwo 1 Pułku Legii Nadwiślańskiej, a w marcu 1812 roku stanął na czele 3 Pułku tej formacji. 22 marca 1812 roku został mianowany pułkownikiem, natomiast 31 marca 1812 roku otrzymał z rąk Napoleona I Bonaparte tytuł Barona Cesarstwa Francuskiego, wraz z donacją w wysokości 4000 franków. Podczas kampanii rosyjskiej (1812) dowodził 2 Pułkiem Legii Nadwiślańskiej, jednak w sierpniu tego roku, w stopniu majora, został przeniesiony do 3 Pułku Szwoleżerów Gwardii. W bitwie pod Słonimem (19 października 1812 r.) dostał się do niewoli rosyjskiej, co zakończyło jego karierę w armii napoleońskiej. Po zakończeniu wojen napoleońskich Józef Jerzy Chłusowicz osiadł na terenie powiatu słonimskiego, w dobrach należących do jego krewnego, marszałka Wrońskiego. W następnych latach pełnił służbę w strukturach Królestwa Polskiego oraz Imperium Rosyjskiego, wykonując liczne misje dyplomatyczne i poselstwa do Madrytu i Paryża. Ostatni okres swojej kariery spędził w kraju, pełniąc funkcję szefa sztabu I Dywizji Piechoty²⁹.

Młodszy z braci Chłusowiczów – Feliks Chłusowicz, poślubił 25 lipca 1811 roku w Warszawie Agnieszkę Zofię Skarbek-Rudzką, córkę posiadacza ziemskiego Antoniego Walentego Skarbek-Rudzkiego herbu Abdank oraz Marianny z Zalewskich. Owocem tego

²⁸ S. Kirkor: *Legia Nadwiślańska 1808-1814*. Londyn 1981, s.100.

²⁹ Tamże, s.100, 109-110, 183, 203, 509-510, 521, 528, 536, 545, 552; B. Starzyński: *Polonais decorees de la Legion D'Honneur 1803 – 1814 par L'Empereur Napoleon*, Poissy 1899, s.20; D. Nawrot: *Litwa i Napoleon w 1812 roku*. Katowice 2008, s.325, 553, 629; J. Ostrowski: *Księga herbowa rodów polskich*. Warszawa 1906, s.42.

związku był syn Adolf Chłusowicz, dziedzic dóbr Kotuń, który kontynuował linię rodową Chłusowiczów siedleckich. 22 maja 1841 roku Adolf Chłusowicz poślubił Anielę Józefę Poleską herbu Poraj, córkę Józefa Poleskiego i Kunegundy z Orłowskich, która pozostawała pod opieką swojego stryja, Antoniego Poleskiego rewizora skarbowego Wydziału Skarbowego Rządu Gubernialnego Podlaskiego oraz urzędnika do szczególnych poruczeń przy Wydziale Dochodów Niestających Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. Adolf i Aniela z Poleskich Chłusowiczowie doczekali się dziesięciorga dzieci, z których co najmniej czworo zmarło przed ukończeniem trzeciego roku życia. Pomimo osobistych tragedii, rodzina Chłusowiczów należała do zamożnej i aktywnej warstwy ziemiaństwa siedleckiego. W wydanych w kwietniu 1861 roku „Rocznikach Gospodarstwa Krajowego” nazwisko Adolfa Chłusowicza figuruje wśród 39 członków okręgu siedleckiego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim, co potwierdza jego zaangażowanie w rozwój gospodarki rolnej regionu oraz udział w życiu publicznym³⁰.

Ziemia siedlecka już od drugiej połowy XVIII wieku była często wybieranym miejscem osiedlania się urzędników i specjalistów związanych z dworem króla Stanisława Augusta Poniatowskiego. Do tego grona należeli między innymi Bogusław Józef Carosi (ur. 27 marca 1793 r.), dziedzic sąsiadujących z Kotuniem majątków Sosnowe i Lasomin, oraz jego brat Jan Filip Carosi, obaj synowie Jana Filipa Carossiego (org. Giovanni Filippo Carossi), włoskiego geologa i górnika, który w 1774 roku przybył do Rzeczypospolitej na zaproszenie króla w celu rozpoznania możliwości eksploatacji krajowych złóż rud metali i soli kamiennej. Najprawdopodobniej za rekomendacją jednego z królewskich urzędników, Jan Filip Carosi nabył pod koniec XVIII wieku dobra Sosnowe, obejmujące 961 mórg ziemi ornej oraz zbliżony areał gruntów innego rodzaju, wraz z browarem i karczmą. Jego syn Bogusław Józef Carosi, późniejszy sąsiad i świadek na ślubie Adolfa Chłusowicza, stał się jednym z aktywniejszych ziemian regionu siedleckiego, utrzymując bliskie kontakty z lokalnymi rodzinami, w tym z Chłusowiczami z Kotunia³¹.

³⁰ Archiwum Państwowe w Siedlcach [dalej: APS], Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej w Oleksinie, powiat Siedlce: Akta urodzeń, małżeństw, zgonów. 1841. sygn.:16; A. Kulecka (red.): *Urzednicy Królestwa Polskiego...*, s. 2320-21; „Roczniki Gospodarstwa Krajowego”. red.: J. Koniewicz, R.19, T.43, Warszawa 1861, s.78.

³¹ M. Kamecka: *Zarys biografii Jana Filipa Carossiego (1744-1799) w świetle dokumentów rodzinnych*. [w:] „Studia Podlaskie”. 2015, T. 23, s.51-64.

Adolf Chłusowicz, podobnie jak znaczna część ziemiaństwa z ziemi siedleckiej, wziął udział w Powstaniu Styczniowym (1863–1864). W jego trakcie, wobec zagrożenia aresztowaniem, przez kilka tygodni ukrywał się u rodziny Lubaszków w Józefowie, położonym w ówczesnym powiecie otwockim. Po upadku powstania, w następstwie ukazu uwłaszczeniowego cara Aleksandra II Romanowa z 1864 roku, Adolf Chłusowicz rozparcelował 361 mórg ziemi należących do majątku Kotuń na rzecz 28 swoich byłych poddanych. Był to akt o dużym znaczeniu społecznym, z jednej strony wymuszony reformą, z drugiej stanowiący wyraz osobistej odpowiedzialności właściciela wobec lokalnej społeczności. Dwa lata później, w 1866 roku, areal ziemski rodziny Chłusowiczów uległ dalszemu uszczupleniu w związku z budową linii Kolei Warszawsko-Terespolskiej, która przebiegała przez część ich gruntów³². Ostateczny kres historii ziemiańskiego majątku Chłusowiczów w Kotuniu nastąpił w 1868 roku, kiedy Adolf Chłusowicz dokonał podziału pozostałych gruntów na 35 części i sprzedał je 17 gospodarzom, kończąc tym samym etap uwłaszczenia oraz ziemiańskiej historii rodziny Chłusowiczów³³.

Budowa Kolei Warszawsko-Terespolskiej, zainicjowana przez Leopolda Kronenberga, otworzyła przed ziemią siedlecką szereg nowych możliwości rozwojowych. Kolejne stacje kolejowe wytyczono w Warszawie, Miłosnej, Mińsku Mazowieckim, Mrozach, Kotuniu, Siedlcach, Łukowie, Międzyrzecu Podlaskim, Białej Podlaskiej oraz Terespolu. Można przypuszczać, że okoliczność ta miała również wpływ na poznanie się Melchiora Walentego Nestorowicza i Emilii Walentyny Chłusowicz, gdyż jak wspomniano wcześniej Melchior Walenty Nestorowicz w latach 1866–1868 pełnił funkcję naczelnika stacji kolejowej w Siedlcach, sąsiadującej bezpośrednio z Kotuniem³⁴. Małżeństwo Melchiora Walentego Nestorowicza i Emilii Walentyny z Chłusowiczów zostało zawarte 17 czerwca 1868 roku w kościele parafialnym pw. Trójcy Świętej w Żeliszewie (gm. Kotuń). Owocem tego związku były narodziny trojga dzieci: córki Stefanii (ur. 1868), oraz synów: Bronisława Sabina (ur. 1871) i Melchiora Władysława (ur. 1880). Na podstawie ksiąg metrykalnych parafii w

³² Formalny akt w tej sprawie Adolf Chłusowicz podpisał dopiero w 1869 roku.

³³ W. Witeczuk: *Szkice do...*, s. 66; S. Kordaczuk: *Nasi sąsiedzi ziemianie. Dwory i pałace pogranicza mazowiecko-podlasko-lubelskiego*. [w:] „Komunikaty. Rocznik Oddziału Mazowieckiego Stowarzyszenia Muzealników Polskich”, 2017, nr 1, s.43-44.

³⁴ M. Fajans: *Droga Żelazna Warszawsko-Terespolska*. Warszawa 1866, s.3-15; R. Dmowski: *Siedlecki Węzeł Kolejowy w latach 1866-1939. Zarys problematyki badawczej*. [w:] „Prace archiwalno-konserwatorskie”, 2002, Z.13, s.55-77; A. Chylińska-Stańczak: *Kolej Żelazna Warszawsko-Terespolska 1866*. Warszawa 2009, s.3-39.

Żeliszewie i w Siedlcach, a także materiałów prasowych dotyczących Kolei Warszawsko-Terespolskiej, można wnioskować, że w latach 1868–1880 życie rodziny Nestorowiczów koncentrowało się wokół ziemi siedleckiej, przede wszystkim miasta Siedlce i należących do rodziny Chłusowiczów dóbr ziemskich w Kotuniu. Na podstawie ksiąg metrykalnych parafii w Żeliszewie i w Siedlcach, a także materiałów prasowych dotyczących Kolei Warszawsko-Terespolskiej, można wnioskować, że w latach 1868–1880 życie rodziny Nestorowiczów koncentrowało się wokół ziemi siedleckiej, a jego głównym punktem były Siedlce i należące do rodziny Chłusowiczów dobra ziemskie w Kotuniu. W pierwszej połowie lat 80. XIX wieku Melchior Walenty Nestorowicz wraz z rodziną przeniósł się do Warszawy, nie rezygnując jednak z pełnienia funkcji naczelnika stacji kolejowej w Siedlcach. Wczesne dzieciństwo jego najmłodszego syna, Melchiora Władysława, zamiast zwyczajowej beztroski, zostało naznaczone dwoma tragicznymi wydarzeniami. W grudniu 1885 roku, w wieku zaledwie 17 lat, zmarła siostra Stefania, a niespełna rok później, w październiku 1886 roku, zmarła ukochana mama Emilia. O rozmiarze straty i o głębokim uczuciu, jakim Melchior Walenty darzył obie kobiety, świadczą epitafia umieszczone na tablicach rodzinnego grobowca na Cmentarzu Powązkowskim w Warszawie, określające je odpowiednio jako „*nieocenionej dobroci córkę*” oraz „*najzaczniejszą i najlepszą żonę i matkę*”³⁵.

Pełnienie funkcji naczelnika stacji Kolei Warszawsko-Terespolskiej w głównym mieście gubernialnym zapewniało stały i relatywnie wysoki dochód, zapewniający synom możliwość kształcenia, lecz wiązało się również z częstą rozłąką i podróżami między Siedlcami a Warszawą. Prawdopodobnie z tego względu, w 1888 roku, czterdziestosześcioletni wówczas Melchior Walenty pojął za żonę kilkanaście lat młodszą Elżbietę Milde, kobietę pobożną, opiekuńczą i oddaną jego synom, Melchiorowi i Bronisławowi. Owocem tego małżeństwa były również narodziny córki Ludwiki, która jednak zmarła w sierpniu 1889 roku, niecały rok po urodzeniu. Elżbieta Milde aktywnie angażowała się w działalność charytatywną i religijną, uczestnicząc w kwestach na rzecz kościołów i zakładów dobroczynnych, w które włączała również młodego Melchiora. W źródłach prasowych zachowała się wzmianka o jego udziale, w charakterze asysty dla dam kwestujących, podczas wielkotygodniowej kwesty przy kościele Najświętszej Marii Panny na Nowym Mieście w Warszawie w dniach 23–24 marca 1894 roku.

³⁵ AP Siedlce, Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej w Żeliszewie, powiat Siedlce: Księga małżeństw. 1868. sygn.: 68, k.8; Księga urodzeń. 1871. sygn.:71, k.36.

Wśród uczestniczek wymieniono również siostrę Elżbiety Ludwikę Dymecką³⁶ wraz z córkami Marią i Maksymilianną³⁷.

1.2 Edukacja szkolna

Zgodnie z zasadami wychowania panującymi w rodzinach inteligenckich przełomu XIX i XX wieku, mały Melchior Władysław Nestorowicz od wczesnego dzieciństwa pobierał nauki w ramach tzw. „wychowania domowego”. Rolę nauczycieli pełnili w tym okresie zazwyczaj rodzice, zwłaszcza matki, a także zatrudniane guwernantki lub bony, najczęściej cudzoziemki, które oprócz nauki języków nowożytnych wprowadzały dzieci w kulturę i obyczaje Zachodu. Atmosferę i charakter tego typu edukacji dobrze oddają wspomnienia Zofii z Grabskich Kirkor-Kiedroniowej, pochodzącej z podobnego inteligenckiego środowiska: „*Ojciec nie zajmował się naszym wykształceniem w szczególach, pozostawił to matce, która w równej, jak on mierze troszczyła się o naszą naukę. Sprowadzała (...) bony cudzoziemki, guwernantki Polki i sama uczyła nas. (...) Czytać, pisać oraz początkujących rachunków nauczyliśmy się od matki, a także od niej otrzymaliśmy naukę katechizmu i historii Polski.*”. W podobny sposób przebiegała zapewne wczesna edukacja Melchiora Władysława Nestorowicza, której głównym celem było nie tylko przygotowanie intelektualne, ale także ukształtowanie postaw moralnych, patriotycznych i obywatelskich, wartości charakterystycznych dla rodzin inteligenckich drugiej połowy XIX wieku³⁸.

W 1891 roku Melchior Władysław Nestorowicz rozpoczął naukę w III Rządowym Gimnazjum Filologicznym w Warszawie, mieszczącym się przy Krakowskim Przedmieściu. Była to jedna z dwóch tego typu szkół funkcjonujących w stolicy Królestwa Polskiego³⁹. Do grona jej wcześniejszych absolwentów należeli między innymi znani polscy malarze: Aleksander Gieryski, Leon Wyczółkowski i Władysław Podkowiński, a także liczni

³⁶ Ludwika z Mildów Dymecka, ur. 1850, zm. 1921; żona urzędnika pocztowego Maksymiliana Felicjana Dymeckiego

³⁷ Archiwum Państwowe w Warszawie – Oddział w Pułtusk, Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej w Pułtusk: Akta urodzeń, małżeństw i zgonów. 1889. sygn.:23, k.239; *Kwesta*. „Kurjer Warszawski”, R.74, nr 79 (2 (20) marca 1894), s.5; *Lista dam, które raczyły przyjąć zaproszenia do kwesty wielkotygodniowej, odbyć się mającej przy Grobie Zbawiciela w kościołach rzymsko-katolickich w Warszawie, na rzecz tychże kościołów oraz zakładów dobroczynnych*. „Kurjer Warszawski”, R.74, nr 80 (3 (21) marca 1894), s.5.

³⁸ Archiwum Akt Nowych [dalej: AAN], Akta Władysława Grabskiego: *Wspomnienia [Zofii z Grabskich Kirkor-Kiedroniowej z okresu dzieciństwa]*, sygn. 1, k.22.

³⁹ Drugą szkołą tego typu było mieszczące się w kamienicy na zbiegu ulicy Polnej oraz Marszałkowskiej V Rządowe Gimnazjum Filologiczne, którego absolwentem był min. przyszły Premier Rządu RP Władysław Grabski, współpracownik Nestorowicza.

przedstawiciele świata nauki: Maurycy Bornsztajn, Leon Gliński, Ludwik Rajchman, Jakub Segal czy Adam Zieleńczyk.

Siedmioletni program nauczania obowiązujący w gimnazjach rządowych Królestwa Polskiego obejmował naukę języka rosyjskiego, łaciny, greki oraz niemieckiego, a także matematyki, religii, historii, geografii, fizyki i kosmografii. Okres nauki w gimnazjum nie należał jednak do łatwych. W ówczesnych szkołach wyraźnie ujawniały się rozbieżności w traktowaniu uczniów polskich i rosyjskich, wynikające z polityki rusyfikacyjnej władz carskich. W jednym z raportów generał-gubernator warszawski Iosif Hurko w następujący sposób opisywał sposób postępowania nauczycieli rosyjskich wobec dzieci polskich na początku lat dziewięćdziesiątych XIX wieku: „*W szkole rządowej Królestwa obchodzą się z dzieckiem polskim nie tylko nie serdecznie, lecz wprost wrogo; robią mu w niej zarzut z jego polskiego pochodzenia, obrażają jego uczucia narodowe, pogardliwie traktują jego religię, a język ojczysty stawiają w rozkładzie po obcych językach – francuskim i niemieckim. Wracając do domu, dziecko opowiada rodzicom, już skądinąd niecelującym w miłości do narodu rosyjskiego, o obelgach doznawanych w szkole, o faworyzowaniu w niej dzieci rosyjskich, a jest to niezaprzeczalny fakt, bo od dziecka polskiego władze szkolne wymagają lepszej znajomości języka rosyjskiego i jego reguł gramatycznych, niż od dziecka rosyjskiego*”⁴⁰. Wprowadzone przez władze rosyjskie reformy programowe doprowadziły do marginalizacji nauczania języka polskiego, którego nauczano po rosyjsku, oraz do sekularyzacji szkolnictwa, polegającej na zastąpieniu księży nauczycielami świeckimi. Nawet powołany przez cara Mikołaja II w styczniu 1897 roku Namiesnik Królestwa Polskiego, książę Aleksander Bagration-Imertyński, który dostrzegał wady tych rozwiązań, nie doprowadził do rzeczywistych zmian. Jego postulaty (zwiększenie liczby godzin języka polskiego w języku polskim oraz przywrócenie duchownych do nauczania religii) były jedynie pozornymi ustępstwami, mającymi w rzeczywistości na celu wzmocnienie kontroli władz carskich nad procesem kształcenia młodzieży⁴¹.

W wyniku licznych reform oświatowych w zakresie struktury, organizacji i programu nauczania w szkołach Królestwa Polskiego, pod koniec XIX wieku gimnazja zaczęły odgrywać rolę głównych instytucji przygotowujących młodzież do studiów wyższych. Ich ukończenie

⁴⁰ *Tajne dokumenty Rządu Rosyjskiego*. Wydane nakładem Komitetu Centralnego Polskiej Partii Socjalistycznej, Londyn 1898, s.44.

⁴¹ Tamże, s.44-45.

więzało się z uzyskaniem tzw. patentu dojrzałości, uprawniającego do podjęcia nauki w uczelniach imperium rosyjskiego. Rosnące zainteresowanie kształceniem w gimnazjach, a także w zyskujących popularność szkołach realnych, które kładły większy nacisk na nauki ścisłe i techniczne, przy jednoczesnym braku dobrze rozwiniętego systemu szkół zawodowych, doprowadziły w latach dziewięćdziesiątych XIX wieku do okresowego przepełnienia szkół średnich. Pomimo tych trudności Melchior Władysław Nestorowicz ukończył III Rządowe Gimnazjum Filologiczne w Warszawie, uzyskując 6 czerwca 1898 roku patent dojrzałości. Jednak, jak sam wspominał, z powodów politycznych podjęcie dalszej nauki zostało odłożone do września roku następnego⁴².

Można odnieść wrażenie, iż okres tzw. „szkolnej banicji” był przez Melchiora Władysława Nestorowicza postrzegany jako powód do dumy, stanowiący zarazem symbol oporu młodzieży polskiej wobec ucisku władz carskich. W jego relacjach z późniejszych lat wielokrotnie pojawia się podkreślenie politycznego charakteru represji, przy równoczesnym lakonicznym opisie samego wydarzenia, ograniczająca się zazwyczaj do wzmianki o samym fakcie jego wystąpienia. Tego rodzaju narracja, pozbawiona dramatyzmu, wydaje się celowo stonowana, jakby autor chciał pozostawić ocenę czytelnikowi, jednocześnie akcentując moralny wymiar represji. Analiza źródeł odnoszących się do wydarzeń społecznych w Guberni Warszawskiej w latach 1897–1898, które doprowadziły do nasilenia nastrojów antyrosyjskich w środowisku oświatowym, pozwala uchwycić tło tej sytuacji. Na pierwszy plan wysuwa się tu sprawa odsłonięcia w Wilnie pomnika generała-gubernatora Michaiła Murawjowa, zwanego przez Polaków „Wieszatkiem”, symbolu carskiego terroru i rosyjskiego nacjonalizmu z czasów powstania styczniowego. Na rozkaz cara Mikołaja II, pod wpływem liberalnej prasy rosyjskiej (*Русская мысль*, *Вестник Европы*), a także środowisk internacjonalistycznych i polonofilskich, lokalizacja pomnika ominęła miejsca szczególnie eksponowane, znajdując usytuowanie na skwerze pomiędzy pałacem generała-gubernatora a domem dla obłąkanych. Rozwiązanie to nie zadowoliło jednak ani zwolenników Murawjowa, którzy uznali je za afront wobec pamięci „obrońcy imperium”, ani przeciwników polityki rusyfikacyjnej, dla których sam fakt budowy monumentu stanowił prowokację i policzek dla społeczeństwa polskiego.

⁴² M. Stinia: *Tradycje szkolnictwa gimnazjalnego na ziemiach polskich*. [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, *Prace Historyczne* 142, 2015, z.2, s.247; AAN, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w Warszawie [dalej: MWRiOP]: *Życiorys Władysława Melchiora Nestorowicza*, sygn.: 4561, k.80; AAN, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa w Warszawie [dalej: KCNP]: *Wykaz stanu służby*, sygn.:102, k.11.

Położenie fundamentów pod pomnik 3 października 1897 roku stało się iskrą, która zapoczątkowała falę manifestacji o charakterze antyrosyjskim, trwających przez kolejne tygodnie i rozlewających się również na teren Królestwa Polskiego. Wśród młodzieży szkolnej i akademickiej, zarówno w Wilnie, jak i w Warszawie, wydarzenia te wywołały wzrost nastrojów patriotycznych oraz antyrządowych, które stały się bezpośrednim tłem dla represji wymierzonych w uczniów polskiego pochodzenia⁴³.

Prądy te, zapoczątkowane wydarzeniami w Wilnie, w znacznym stopniu dotknęły również sferę oświatową, prowadząc do licznych zawieszeń i relegacji uczniów oraz studentów ze szkół średniego i wyższego szczebla. W atmosferze wzmożonego napięcia narodowego władze oświatowe oraz lojalna wobec administracji carskiej część kadry akademickiej zaczęły prezentować postawy otwarcie antypolskie. Wśród szeregu depesz hołdowniczych składanych na ręce władz centralnych Guberni Wileńskiej znalazł się telegram o wyjątkowo wrogim wobec Polaków wydźwięku, podpisany przez sześciu znanych ze swego ultranacjonalizmu profesorów Uniwersytetu Warszawskiego: Platona Kułakowskiego, Eufemiusza Karskiego, Iwana Filewicza, Konstantego Grota, Aleksandra Smirnowa oraz Piotra Ziłowa. Wydarzenie to stało się bezpośrednim impulsem do jednej z największych antyrosyjskich demonstracji studenckich przełomu XIX i XX wieku, która miała miejsce w listopadzie 1898 roku w audytorium Wydziału Przyrodniczego Uniwersytetu Warszawskiego. Jej przebieg szczegółowo relacjonował członek „Bratniej Pomocy” UW Antoni Kamieński: *„Demonstracja została wyznaczona w audytorium fizycznym na wykładzie profesora [Piotra Aleksiejewicza] Ziłowa, jednego z podpisanych na depeszy hołdowniczej. W audytorium zebrało się z górą 1.000 studentów i z chwilą zjawienia się Ziłowa rozpoczęła się ‘kocia muzyka’, gwizdanie i okrzyki wyjaśniające powód demonstracji. Ziłow prawdopodobnie miał polecenie wytrwania do momentu czynnego znieważenia. Po jakiś 15 minutach grupa nas, wśród których znajdował się ś.p. Maro, Przemysław Rudzki i ja [Antoni Kamieński], postanowiliśmy rzucić obłożonym kaloszem w katedrę, na której stał Ziłow. Kalosz trafił w pulpit, za którym stał Ziłow, który, uznawszy to za czynną zniewagę, opuścił audytorium.”*⁴⁴. W następstwie zajęć opisanych

⁴³ L. Jaśkiewicz: *Sprawa pomnika Murawjowa „Wiesziela” w Wilnie*. [w:] „Przegląd Historyczny”, 1996, t.87, z.3, s.532-533.

⁴⁴ A. Kamieński: *Wspomnienia pierwszego prezesa Zjednoczenia* [w:] *Wspomnienia byłych studentów Politechniki Warszawskiej z pierwszych lat jej istnienia (1898-1905)*. Wydane Staraniem Koła Inżynierów Wychowawców Politechniki Warszawskiej przy Stowarzyszeniu Techników Polskich, L. Buszkowski (Red.), Warszawa 1935, s.14; L. Jaśkiewicz: *Sprawa pomnika Murawjowa...*, s.533.

powyżej, władze Uniwersytetu Warszawskiego powołały sąd uniwersytecki, który orzekł wobec Antoniego Kamieńskiego karę relegacji na okres dwóch lat. Wkrótce jednak wyrok został złagodzony do nagany i wpisu do tzw. „czarnej księgi”, stanowiącej rejestr studentów objętych nadzorem dyscyplinarnym⁴⁵.

Uwzględniając fakt, iż odsłonięcie pomnika Murawjowa w znacznej mierze zaangażowało politycznie młodzież szkolną i akademicką, a także biorąc pod uwagę czas wystąpienia tych wydarzeń, można postawić tezę, iż mogły one odegrać istotną rolę również w przypadku nałożenia kary na Melchiora Władysława Nestorowicza. Na szczególną uwagę zasługuje zbliżony wymiar sankcji dyscyplinarnych nałożonych na Antoniego Kamieńskiego oraz Melchiora Nestorowicza – odpowiednio dwuletnie i roczne zawieszenie w prawach studenta/ucznia. Może to sugerować, iż podstawy wymiaru kary miały podobny charakter, wynikający z udziału w manifestacjach o zabarwieniu politycznym lub antyrosyjskim. W odróżnieniu jednak od Kamieńskiego, wobec którego kara została ostatecznie złagodzona, Nestorowicz nie uzyskał żadnej redukcji wyroku. Brak również informacji, czy występował on z prośbą o jej uchylenie lub zmianę. Wątpliwości budzi także dokładny czas trwania kary. Pewne jest, że okres karencji uniemożliwił mu podjęcie studiów bezpośrednio po ukończeniu gimnazjum, lecz nie przerwał jego nauki w szkole średniej, którą Nestorowicz ukończył w przewidzianym terminie, tj. 6 czerwca 1898 roku. Z uwagi na fakt, iż już we wrześniu 1899 roku rozpoczął naukę w Instytucie Politechnicznym, należy przyjąć, iż kara wygasła przed początkiem roku akademickiego 1899/1900 (przed 4 września 1899 roku), bądź też obejmowała zakaz podjęcia nauki w konkretnym roku akademickim (1898/1899). Z dużym prawdopodobieństwem można wykluczyć, iż przyczyną nałożonej kary było złamanie statutu gimnazjum poprzez przynależność do tajnych organizacji polskich, kolportaż lub druk materiałów patriotycznych. Tego rodzaju przewinienia skutkowałyby bowiem relegowaniem ze szkoły, a nie czasowym zawieszeniem. Co więcej, wątpliwe, by sam Nestorowicz w późniejszych wspomnieniach określałby tak poważny incydent jako „motywowany politycznie” w sposób tak ogólny i zdystansowany. Obok wydarzeń związanych z pomnikiem Murawjowa, realnym powodem nałożenia kary mógł być również udział w spontanicznej manifestacji, np. przy okazji pogrzebu zasłużonych Polaków, które w tym okresie często

⁴⁵ A. Kamieński: *Wspomnienia...*, s.15.

przeradzały się w antyrządowe demonstracje. Co istotne, w tego typu wydarzeniach liczny udział młodzieży szkolnej i akademickiej był zjawiskiem powszechnym. Podsumowując, najbardziej prawdopodobnym jest, iż Melchior Władysław Nestorowicz został objęty sankcją dyscyplinarną za udział w manifestacji o charakterze politycznym lub antyrosyjskim, mającej miejsce w drugiej połowie 1898 roku. Jej konsekwencją było czasowe wyłączenie z możliwości podjęcia nauki w szkołach wyższych Imperium Rosyjskiego w roku akademickim 1898/1899, bez trwałych następstw dla dalszej kariery edukacyjnej.

1.3 Studia w Instytucie Politechnicznym im. Cara Mikołaja II w Warszawie (1899-1904)

Podjęcie studiów przez Melchiora Władysława Nestorowicza w Instytucie Politechnicznym im. Cara Mikołaja II w Warszawie stanowiło, w świetle historii technicznego szkolnictwa wyższego w Królestwie Polskim, efekt szczególnego zbiegu okoliczności politycznych i administracyjnych. Pomimo znaczącego potencjału demograficznego i przemysłowego, aż do schyłku XIX wieku Królestwo Polskie nie posiadało własnej uczelni technicznej. Główną przyczyną tego stanu rzeczy były uwarunkowania polityczne, uzależniające decyzję o utworzeniu politechniki od zgody władz centralnych w Petersburgu oraz braku odpowiednich środków finansowych. Na przełomie XIX i XX wieku sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie, głównie dzięki działaniom ministra finansów Siergieja J. Wittego (1849–1915), który był zdecydowanym przeciwnikiem dominacji Ministerstwa Oświaty w kwestiach szkolnictwa. W 1896 roku minister Witte przeforsował ustawę o szkołach handlowych, wyłączając je spod nadzoru Ministerstwa Oświaty i otwierając tym samym drogę do ich dynamicznego rozwoju. Sukces tej reformy stał się punktem wyjścia do analogicznego przekształcenia szkolnictwa technicznego. Witte postulował, by Ministerstwo Finansów objęło zwierzchność nad wyższymi uczelniami technicznymi, a także by tworzyć nowe instytuty techniczne na wzór niemieckich Technische Hochschulen, uczelni łączących działalność dydaktyczną z naukową. Nowy model kształcenia miał się opierać na kilku zasadach: podziale na wydziały wyspecjalizowane w konkretnych dziedzinach techniki (m.in. inżynierii lądowej, mechanicznej, chemicznej), prowadzeniu badań naukowych, kształceniu specjalistów w

wąskich dziedzinach przemysłu i budownictwa oraz nadaniu uczelniom prawa do przyznawania stopni naukowych i prowadzenia przewodów habilitacyjnych⁴⁶.

1.3.1 Warszawski Instytut Politechniczny na tle innych uczelni rosyjskich

Idea utworzenia wyższej szkoły technicznej w Królestwie Polskim była podnoszona wielokrotnie. W tym celu tworzono nawet specjalne szkoły przygotowawcze, które w dłuższej perspektywie miały zostać przekształcone w Politechnikę, jednakże na drodze do realizacji tych zamierzeń stawały niejednokrotnie niezwykle surowe sankcje nakładane na następstwie nieudanych zrywów narodowych. Dopiero wstąpienie na tron moskiewski cara Mikołaja II oraz zrozumienie znaczenia roli szkolnictwa wyższego w rozwoju gospodarczym państwa, na nowo otworzyły drogę do realizacji idei utworzenia politechniki w Warszawie. W ogólnym rozrachunku, za realizacją projektu przemawiały zarówno względy polityczne, jak i prestiżowe, a także zwykły pragmatyzm tego rozwiązania, szczególnie w świetle rewolucji przemysłowej zachodzącej w Europie u schyłku dziewiętnastego wieku. Książę Aleksander Imeretyński pisał do Cara Mikołaja II: *Królestwo Polskie, pomimo bujnie rozkwitłego przemysłu fabrycznego, nie posiada instytutu politechnicznego. Młodzież, chcąc nabyć wyższe wykształcenie techniczne, musi szukać go albo za granicą, albo w odległych miastach Cesarstwa, gdzie wstęp jest nadzwyczaj utrudniony*. Wartością nader ważniejszą, niż troska o dobro młodzieży polskiej, która motywowała stanowisko księcia Imeretyńskiego był fakt, iż młodzież powracająca z zagranicznych ośrodków naukowych bardzo często była przesiąknięta ideami „wolnego życia”, zaczerpniętymi w państwach Europy Zachodniej, a także – co bardziej istotne z gospodarczego punktu widzenia – nie posiadała znajomości warunków produkcji panujących w Carskiej Rosji⁴⁷.

Nominacja księcia Aleksandra Imeretyńskiego pociągnęła za sobą dalsze, korzystne z punktu widzenia realizacji idei budowy politechniki zmiany personalne. Jeszcze w 1897 roku zdymisjonowany został zwolennik twardej rusyfikacji, kurator warszawskiego okręgu szkolnego Aleksandr Apuchtin, którego zastąpił zdecydowanie bardziej postępowy kurator Walerij N. Nigin. Szczególnie zainteresowane utworzeniem Instytutu Politechnicznego były koła przemysłowo-handlowe oraz ziemiańskie Królestwa Polskiego, docelowi odbiorcy kadr

⁴⁶ J. Miąso: *Trudne narodziny Politechniki Warszawskiej: (przyczynek do dziejów polityki naukowej w Królestwie Polskim)*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, 1989, nr 34/4, s.798-799.

⁴⁷ *Tajne dokumenty Rządu Rosyjskiego...* s.36.

kształconych w ramach planowanej szkoły wyższej. Przy okazji wizyty cara Mikołaja II w Warszawie koła te zebrały kwotę 1 miliona rubli na cele „użyteczności publicznej”, którą przekazano carowi do dyspozycji. Jak podaje historyk Józef Miąso – otwarte stwierdzenie, iż środki zebrane zostały celem budowy Politechniki z pewnością zostało by źle odebrane przez rosyjskich decydentów, a jego akceptacja oznaczałaby odstępstwo od ustalonych zasad postępowania, a w dalszej kolejności mogłoby pociągnąć kolejne roszczenia strony polskiej, dlatego też środki zostały przekazane do dyspozycji cesarza, a sugestię ich przeznaczenia na rzecz budowy politechniki przedstawiono księciu Imeretyńskiemu w sposób nieco bardziej nieoficjalny. Specjalna Komisja założona przy Sekcji Technicznej Towarzystwa Popierania Przemysłu i Handlu pod przewodnictwem inż. Kazimierza Obrębowicza opracowała memoriał, w którym argumentowano potrzebę budowy Politechniki w Królestwie Polskim koniecznością modernizacji lokalnego przemysłu, wysokimi kosztami studiów zagranicznych, licznymi problemami związanymi z zatrudnianiem zagranicznych pracowników oraz stosunkami panującymi pomiędzy nimi a rodzimymi robotnikami. Część argumentów zawartych w memoriale znalazła później swoje odzwierciedlenie w niezwykle krytycznym raporcie na temat stanu oświaty oraz stosunków panujących w Królestwie Polskim, który ks. Imeretyński przesyłał Mikołajowi II⁴⁸.

Do końca kwietnia 1898 roku w Ministerstwie Finansów przygotowany został projekt ustawy powołującej Instytut Politechniczny im. Cara Mikołaja II z siedzibą w Warszawie, zorganizowany na wzór niemiecki, składający się z wydziałów: mechanicznego, inżynieryjno-budowlanego oraz chemicznego, w których obrębie działały łącznie 22 katedry⁴⁹. Kandydatami do podjęcia nauki na instytucie politechnicznym mogli zostać absolwenci gimnazjów oraz szkół realnych, a także innych szkół średnich, które spełniały warunki programowe wyznaczone przez ministerstwo finansów. O przyjęciu do Instytutu decydował egzamin wstępny

⁴⁸ J. Miąso: *Trudne narodziny...*, s.801-802; A.J. Rodkiewicz: *Założenie Politechniki w Warszawie i pierwsze lata jej istnienia*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.9-10; *Memorjał w sprawie Instytut politechnicznego w Warszawie, opracowany przez osobną komisję, związaną przy oddziale warszawskim Tow. popierania handlu i przemysłu rosyjskiego, a w dniu 23-im grudnia 1897-go r. złożony J.O. Głównemu Naczelnikowi Kraju*. „Kurier Warszawski”, R.77, nr 355 (24 grudnia 1897), s.3-5.

⁴⁹ Po trzy katedry mechaniki stosowanej, technologii mechanicznej oraz technologii chemicznej, po dwie katedry matematyki, architektury oraz chemii, a także po jednej katedrze mechaniki teoretycznej, fizyki, elektrotechniki, sztuki budowlanej, technologii materiałów budowlanych, metalurgii oraz geologii i mineralogii. Wykłady zlecone obejmowały również ekonomię polityczną, buchalterię, prawo budowlane, teorię prawdopodobieństwa, teorię sprężystości, geometrię projekcyjną oraz higienę.

obejmujący matematykę oraz fizykę, jak również test ze znajomości języka rosyjskiego. Opłata roczna z tytułu podejmowania nauki na Instytucie Politechnicznym wynosiła 100 rubli, jednakże na wniosek Rady Instytutu mogła zostać obniżona o połowę lub zniesiona w pełnym wymiarze. Po rozpatrzeniu poprawek zaproponowanych przez profesorów innych rosyjskich szkół technicznych oraz przedstawicieli poszczególnych resortów Rada Państwa przyjęła projekt powołania Instytut Politechnicznego im. Cara Mikołaja II z siedzibą w Warszawie, który w dniu 8 czerwca 1898 roku otrzymał sankcję Cesarską⁵⁰.

O dużym tempie realizacji projektu uruchomienia politechniki świadczy, chociażby fakt, iż od uchwalenia dekretu (8 czerwca) o jej uruchomieniu do faktycznego otwarcia (5 września) minęły niespełna trzy miesiące. Na tymczasową siedzibę Instytutu Politechnicznego zaadaptowany został neorenesansowy gmach dawnej fabryki Towarzystwa Wyrobów Tabaczych „Union” zlokalizowany na rogu ulic Marszałkowskiej oraz Hożej, należący do przemysłowca Jana Gottlieba Blocha, wieloletniego orędownika idei utworzenia wyższej szkoły technicznej w Królestwie Polskim. Równocześnie w ramach Komitetu Budowy działały podkomitety, których celem było zebranie środków na budowę gmachów Politechniki, wybór lokalizacji, uzyskanie terenów pod zabudowę, jak również wybór projektu oraz inżynierów odpowiedzialnych za jego realizację. Tereny pod budowę gmachów o powierzchni 70 000 m² i wartości 1 mln rubli przekazane zostały przez miasto. Strona rosyjska zaproponowała, aby pod względem architektonicznym został zrealizowany projekt, który otrzymał drugą nagrodę w konkursie na gmach zrealizowanego w podobnym czasie Instytutu Politechnicznego w Kijowie. Z oczywistych względów, zasłaniając się nieregularnym kształtem działki oraz wynikającym z tego faktu ograniczeniami, strona polska odrzuciła propozycję władz, zlecając w niedługim czasie pracę architektom Stefanowi Szyllerowi oraz Bronisławowi Rogóyskiemu, którzy zadeklarowali się przygotować projekt w rekordowo krótkim czasie 72 dni. Sztandarowymi realizacjami projektów Stefana Szyllera z okresu poprzedzającego budowę gmachów Politechniki Warszawskiej były, chociażby gmachy Biblioteki Uniwersyteckiej Uniwersytetu Warszawskiego oraz zaprojektowanego we współpracy z Antonim Janeńczykiem-Jabłońskim Towarzystwa Zachęty Sztuk Pięknych w Warszawie. Przedsiębiorstwo Szyller-Rogóyski posiadało ugruntowaną renomę w świecie

⁵⁰ J. Miąso: *Trudne narodziny Politechniki Warszawskiej...*, s.804-805.

warszawskiej architektury, a sami architekci uchodzili za czołowych przedstawicieli tej grupy, brakowało im jednak doświadczenia w projektowaniu dużych gmachów użyteczności publicznej o charakterze Politechniki. W poszukiwaniu właściwych wzorców architektonicznych Szyller oraz Rogóyski udali się w trzytygodniową podróż po europejskich uniwersytetach, odwiedzając w tym czasie uczelnie w Wiedniu, Gratzu, Mediolanie, Zurychu, Strassburgu, Darmstadt, Paryżu, Londynie, Berlinie oraz Lipsku. Projekt budowy kampusu został zatwierdzony przez władze w Petersburgu w maju 1899 roku⁵¹.

1.3.2 Życie akademickie i działalność studencka

Po wygaśnięciu kary rocznego zawieszenia, pod koniec lata 1899 roku, Melchior Władysław Nestorowicz pomyślnie zdał egzaminy wstępne i został przyjęty w poczet studentów Instytutu Politechnicznego im. Cara Mikołaja II w Warszawie. Znalazł się tym samym w gronie 201 przyjętych kandydatów, wyłonionych spośród kilkuset ubiegających się o miejsce. W całym okresie funkcjonowania uczelni (1898–1905) zasadą było przyjmowanie mniej niż połowy wszystkich kandydatów, przy czym proporcja ta malała z każdym rokiem, w miarę rosnącego zainteresowania studiami technicznymi. Wyjątek stanowili nieliczni kandydaci przyjmowani bez egzaminów wstępnych, na mocy polecenia właściwego ministra. W momencie rozpoczęcia przez Nestorowicza nauki w Instytucie, uczelnia liczyła 459 studentów. W tym gronie 110 studiowało na Wydziale Chemicznym, 193 na Wydziale Mechanicznym, a 156 na Wydziale Inżynieryjno-Budowlanym, do którego został przydzielony również Melchior Władysław Nestorowicz⁵².

W ramach Wydziału Inżynieryjno-Budowlanego Melchior Władysław Nestorowicz uczestniczył w szerokim zakresie zajęć teoretycznych i praktycznych obejmujących zarówno podstawy nauk ścisłych, jak i przedmioty zawodowe. Program studiów obejmował kursy z wyższej matematyki, fizyki, chemii, geometrii wykreślnej, geodezji, mechaniki teoretycznej i stosowanej, sztuki budowlanej, architektury, technologii materiałów budowlanych, sztuki inżynierii gospodarsko-wiejskiej, geologii, elektrotechniki, ekonomii politycznej,

⁵¹ A.J. Rodkiewicz: *Założenie Politechniki w Warszawie i pierwsze lata jej istnienia*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.10-11.

⁵² Archiwum Państwowe Federacji Rosyjskiej, Departament Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: *Spisy studentów różnych uniwersytetów, 1881-1916. Politechnika Warszawska im. cesarza Mikołaja II. Spis studentów 1899-1900*, sygn.:102, op.264/17, (ru. ГАРФ, Департамент Полиции Министерства Внутренних Дел: *Списки студентов различных университетов 1881-1916 гг. Варшавский политехнический институт императора Николая II. Список студентов на 1899-1900 гг.*).

prawodawstwa budowlanego, buchalterii oraz sporządzania wykreśleń, rysunków technicznych i kosztorysów planistycznych. Zajęcia z języków nowożytnych miały charakter fakultatywny i nie były wliczane do programu obowiązkowego. Rok akademicki składał się z dwóch semestrów: zimowego, trwającego od 1 września do 1 stycznia, oraz letniego, od 22 stycznia do 22 maja. Okres wakacyjny przeznaczony był na obowiązkowe praktyki terenowe, stanowiące integralną część procesu kształcenia inżynierów. W toku czteroletniego cyklu nauki dwa ostatnie półrocza poświęcano niemal w całości na zajęcia praktyczne, odbywane w przedsiębiorstwach budowlanych, biurach projektowych lub na placach budów nadzorowanych przez państwową administrację techniczną. Po pomyślnym złożeniu egzaminów końcowych absolwent uzyskiwał tytuł inżyniera budowniczego, który uprawniał do: opracowywania planów i projektów budowlanych, kierowania oraz nadzorowania robót inżynieryjno-budowlanych, a także do zajmowania stanowisk nauczycieli etatowych w szkołach technicznych i zakładach naukowych. Branżowy i praktyczny charakter programu kształcenia sprawiał, że absolwenci Instytutu Politechnicznego dysponowali również uprawnieniami wojskowo-technicznymi, w razie mobilizacji mogli zostać skierowani do oddziałów budowlanych funkcjonujących przy armiach Imperium Rosyjskiego⁵³.

Wraz z Melchiorzem Władysławem Nestorowiczem, w roku 1899 studia na Wydziale Inżynieryjno-Budowlanym Instytutu Politechnicznego w Warszawie rozpoczęło wielu przyszłych wybitnych inżynierów i architektów, którzy w okresie dwudziestolecia międzywojennego odegrali znaczącą rolę w rozwoju polskiego budownictwa. Do grona jego kolegów należeli między innymi: Józef Holewiński specjalista w zakresie budownictwa użyteczności publicznej, w szczególności szkół oraz autor podręcznika z dziedziny inżynierii budowlanej; Stanisław Portner architekt magistratu m.st. Warszawy, projektant licznych budynków mieszkalnych i obiektów komunalnych; Władysław Wróbel inżynier hydrotechnik, działający na terenie Śląska, specjalizujący się w melioracjach oraz autor kilku opatentowanych rozwiązań technicznych oraz Czesław Przybylski uznawany za

⁵³ K.W. *Wykłady w politechnice*. „Kurjer Warszawski”, R.78, nr 160 (12 czerwca 1898), s.2.

jednego z najwybitniejszych architektów okresu międzywojennego, autor wielu znanych realizacji użyteczności publicznej, w tym gmachu Muzeum Narodowego w Warszawie⁵⁴.

Zgodnie z przewidywanym stanem etatowym, kadra Instytutu Politechnicznego im. Cara Mikołaja II w Warszawie składała się z: dyrektora, trzech dziekanów, czterech sekretarzy (sekretarza Rady Instytutu oraz trzech sekretarzy wydziałowych), siedemnastu profesorów zwyczajnych, ośmiu profesorów nadzwyczajnych, pięciu starszych laborantów i pięciu młodszych laborantów, a ponadto z bibliotekarza wraz z pomocnikiem, stypendiatora, inspektora studentów, jego pomocnika, lekarza oraz referenta administracyjnego. Kadre zarządzającą i naukową nowo powstałej uczelni stanowili w przeważającej mierze pracownicy wywodzący się z Uniwersytetu Warszawskiego, co miało zapewnić Instytutowi odpowiedni poziom naukowy oraz stabilność organizacyjną w początkowym okresie jego działalności. Na czele uczelni, w randze dyrektora, stanął prof. Aleksandr Jewgieniewicz Lagori, – dotychczasowy dziekan Wydziału Przyrodniczego Uniwersytetu Warszawskiego. Funkcję inspektora Instytutu powierzono F. J. Kapustinowi, natomiast obowiązki starszego pedla objął

⁵⁴ *Księga adresowa b. Wychowanców Politechniki Warszawskiej 1898 – 1905. Wydana staraniem i nakładem „Koła b. Wychowanców Politechniki Warszawskiej”*. Warszawa 1913, s.16,26,30,42. Zob. także: *Magistrat M. St. Warszawy. Sekcja Mieszkaniowa. Sprawozdanie za czas od 8 listopada 1914 r. do 30 czerwca 1916 r.* Red. S. Portner, Warszawa 1916, J. Holewiński: *Budynek Szkolny*. Warszawa 1921; M. Zbyszewski, W. Wróbel: *Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej. Opis patentowy: Trójkąt rozdzielnicy do rur do zamulania*. Warszawa 1931; *Architekt Czesław Przybyski 1880 – 1936*. „Architektura i budownictwo. Miesięcznik ilustrowany”. R.12, nr 8-9-10, Warszawa 1936.

⁵⁵ Czesław Przybylski ur. 19.05.1880 r. w Warszawie, zm. 14.01.1936 r. w Warszawie. Ukończył Szkołę Realną w Warszawie, w latach 1899 – 1904 student wydziału inżynieryjno-budowlanego Instytutu Politechnicznego w Warszawie. W latach 1904-1906 student Szkoły Sztuk Pięknych w Paryżu oraz Uniwersytetu Technicznego w Karlsruhe, równocześnie praktykuje w pracowni profesora Maxa Laeuger’a a profesora rysunku i dekoracji wnętrz tegoż uniwersytetu. W 1908 roku rozpoczął studia doktorskie w Wiedniu, które wkrótce zostały przerwane z powodów rodzinnych. W latach 1908-1914 daje się poznać w środowisku architektury warszawskiej jako wybitny przedstawiciel młodego pokolenia. Działa w Kole Architektów przy Stowarzyszeniu Techników w Warszawie, Wydziale Konserwatorskiego Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości oraz Organizacji Architektów Polskich. Po zamachu bolszewickim działa w resorcie Polskich Spraw Szkolnych w ramach Ukraińskiego Ministerstwa dla Spraw Polskich, na początku 1918 roku wraca do Warszawy i rozpoczyna pracę na Wydziale Architektury Politechniki Warszawskiej, w 1919 r. zostaje mianowany profesorem nadzwyczajnym tejże uczelni. W 1920 r. wstępuje do Wojska Polskiego służąc w formacji artylerii przeciwlotniczej. Po zakończeniu wojny polsko-bolszewickiej oddaje się pracy zawodowej, społecznej oraz pedagogicznej. W latach 1927/28 oraz 1928/29 pełni funkcję Dziekana Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej, w 1931 zostaje mianowany na profesora zwyczajnego. Pod jego okiem kształciło się wielu wybitnych przedstawicieli polskiego modernizmu, w tym Romuald Gutt oraz Bohdan Pniewski. Do najbardziej znanych realizacji Czesława Przybylskiego należą: Gmach Teatru Polskiego (1911-12, Warszawa, ul. Karasia 2), Dom bez kantów (1932-1935, razem ze Stefanem Brylą, Warszawa, Krakowskie Przedmieście 11), Gmachy Wydziału Elektroniki oraz Technologii Chemicznej Politechniki Warszawskiej (1929-1934, Warszawa, Aleja Niepodległości 222 i 222A), Dworzec Główny w Warszawie (1932-1940, razem z Andrzejem Pszenickim, Warszawa, Aleje Jerozolimskie 38/46). Na podst.: *Architekt Czesław Przybylski 1880 – 1936*. „Architektura i budownictwo. Miesięcznik ilustrowany”. R.12, Nr 8-9-10, Warszawa 1936.

dotychczasowy pedel Uniwersytetu, o nazwisku Szpak. Na mocy Ustawy o Instytucie Politechnicznym z czerwca 1898 roku, dyrektor Łagorio był najwyższym przedstawicielem władzy uczelnianej, desygnowanym przez cara na wniosek ministra skarbu Siergieja Wittego. W jego rękach skupione zostały niemal wszystkie kompetencje administracyjne i organizacyjne: bezpośrednie kierowanie uczelnią, przewodniczenie Radzie i Zarządowi Instytutu⁵⁶, prowadzenie korespondencji z władzami państwowymi, instytucjami publicznymi oraz osobami prywatnymi. Wszystkie osoby zatrudnione lub studiujące w Instytucie uznawano formalnie za podległe dyrektorowi, co stanowiło wyraz scentralizowanego, hierarchicznego modelu zarządzania uczelniami technicznymi w Cesarstwie Rosyjskim⁵⁷.

Duże trudności władzom Instytutu Politechnicznego sprawiało obsadzenie etatów profesorskich. Proces ten stanowił swoiste lawirowanie pomiędzy koniecznością utrzymania wysokiego poziomu nauczania a realizowaniem wytycznych politycznych narzucanych przez władze carskie. Największe kontrowersje przez cały okres funkcjonowania uczelni (1898–1905) budziła kwestia zatrudniania wykładowców narodowości polskiej, którą władze zwierzchnie starały się ograniczyć do absolutnego minimum. W październiku 1905 roku, a więc kilka miesięcy po złożeniu przez Melchiora Nestorowicza egzaminu końcowego, w Instytucie nadal pozostawało nieobsadzonych wiele stanowisk profesorskich. Spośród 17 katedr profesorów zwyczajnych obsadzonych było zaledwie dziesięć, natomiast z ośmiu katedr profesorów nadzwyczajnych zajęte były tylko trzy. Cztery kolejne prowadziły osoby „pełniące obowiązki” profesorów. Sytuację tę celnie podsumował prof. Aleksander Wasiutyński, pisząc: „Stan ten jest skutkiem ograniczeń co do przyjęcia w poczet wykładowczych osób pochodzenia polskiego. W zależności od tego na wykładowczych, przygotowujących się do zajęcia w następstwie katedr profesorskich, wybiera się często osoby, które się niczym nie odznaczyły pod względem naukowym, czasem w ogóle osoby mało zdolne.” Paradoxs rosyjskiej polityki oświatowej pogłębiało to, że w samej Warszawie żyło wówczas wielu znakomitych specjalistów z zakresu nauk ścisłych, przyrodniczych, budowy dróg i mostów, architektury czy melioracji, pracujących w państwowych instytutach i departamentach, między innymi w

⁵⁶ Radzie Instytutu przewodniczył Dyrektor Instytutu, natomiast w jej skład wchodził profesorowie wszystkich wydziałów. Zarząd Instytutu działał pod przewodnictwem dyrektora, w jego skład wchodził również dziekan wydziałów oraz inspektor do spraw studentów. Do zakresu obowiązków Zarządu należał przede wszystkim nadzór nad ogółem spraw majątkowych oraz gospodarczych związanych z funkcjonowaniem Instytutu.

⁵⁷ A. Kamiński: *Wspomnienia pierwszego prezesa Zjednoczenia*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.15.

powołanym w 1867 roku Zarządzie XI Okręgu Komunikacyjnego. Dodatkowym ograniczeniem, wynikającym bezpośrednio z Ustawy o Instytucie Politechnicznym, był obowiązek prowadzenia zajęć w języku rosyjskim. Wymóg ten w praktyce uniemożliwiał zatrudnianie wielu wybitnych wykładowców, którzy choć cieszyli się uznaniem w środowisku naukowym, nie posługiwali się biegle językiem rosyjskim, co uniemożliwiało im prowadzenie wykładów w charakterze tzw. prywatdocentów. Wszystkie te czynniki łącznie przyczyniły się do obniżenia poziomu nauczania przedmiotów specjalistycznych, choć – jak zgodnie podkreślali absolwenci Instytutu – poziom kształcenia w zakresie przedmiotów podstawowych (matematyki, fizyki, chemii czy mechaniki) pozostawał nadal stosunkowo wysoki⁵⁸.

Od wspomnianych zasad obsadzania stanowisk akademickich stosowano jednak pewne odstępstwa, zwłaszcza w odniesieniu do niższych rangą wykładowców oraz laborantów. W gronie polskich przedstawicieli kadry naukowej Instytutu Politechnicznego znaleźli się między innymi: Stanisław Okolski (technologia i rysunek techniczny), Wiktor Biernacki (fizyka), Kazimierz Sławiński i Józef Jerzy Boguski (chemia), Józef Mańkowski (rysunek), Edward Glass (geometria) oraz Wiktor Ehrenfeucht (geodezja). W charakterze laborantów zatrudnieni zostali również późniejsi profesorowie Politechniki Warszawskiej: Tadeusz Miłobędzki (chemia nieorganiczna) i Mieczysław Pożaryski (elektrotechnika), a także Mikołaj Tołwiński (architektura) oraz Aleksander Wasiutyński (budowa linii kolejowych). Pomimo tych wyjątków, udział Polaków w kadrze Instytutu był niewielki, zazwyczaj nieprzekraczający 20% ogólnej liczby pracowników. Ograniczenia administracyjne szczególnie boleśnie dotknęły wspomnianego Aleksandra Wasiutyńskiego – światowej klasy specjalistę w dziedzinie budowy kolei, badacza odkształceń sprężystych toru kolejowego, laureata Nagrody Petersburskiego Towarzystwa Technicznego, odznaczonego przez Stowarzyszenie Inżynierów Komunikacji oraz uhonorowanego Złotym Medalem na Powszechnej Wystawie Światowej w Paryżu (1900)⁵⁹. Drogę do posad w Instytucie otwierała natomiast protekcja ze strony wpływowych przedstawicieli rosyjskiego świata nauki, wobec których nawet dyrektor Aleksandr Lagorio i

⁵⁸ AAN, MWRiOP: Akta osobowe – Wasiutyński Aleksander. sygn.: 6422, k.11.

⁵⁹ Światową sławę Aleksandrowi Wasiutyńskiemu przyniosła rozprawa pt. Obserwacje nad odkształceniami sprężystymi toru kolejowego (*О наблюдениях над упругими деформациями железнодорожного пути*), na podstawie której 12 maja 1899 r. uzyskał stopień adiunkta. Dzięki opublikowaniu dysertacji w niezwykle poczytnym niemieckojęzycznym czasopiśmie fachowym „Organ für die Fortschritte des Eisenbahnwesens” Wasiutyński uzyskał rozgłos w całej Europie, a jego praca doczekała się nawet obszernego streszczenia w prasie amerykańskiej (Walter M. Camp (1867–1925) *Notes one Track. Construction and Maintenance*, Chicago 1904).

minister Siergiej Witte nie mogli się sprzeciwić. Przykładem takiego przypadku była nominacja Józefa Jerzego Boguskiego na stanowisko profesora chemii, brata ciotecznej Marii Skłodowskiej-Curie i protegowanego słynnego rosyjskiego chemika Dmitrija Mendelejewa⁶⁰.

Z osobą profesora Aleksandra Wasiutyńskiego Melchior Nestorowicz zetknął się wkrótce po jego zatrudnieniu w Instytucie Politechnicznym. W latach 1902–1904 był słuchaczem prowadzonych przez niego wykładów, noszących nieco enigmatyczną nazwę „drogi”. Choć przedmiot ten stanowił wstęp do wykładów głównych poświęconych budowie i utrzymaniu dróg żelaznych (kolei), profesor Wasiutyński wbrew ówczesnym tendencjom poświęcał wiele uwagi także zagadnieniom budowy dróg przeznaczonych do ruchu kołowego. Program nauczania Instytutu Politechnicznego nie przewidywał wówczas odrębnego kursu z zakresu budownictwa drogowego, co dobrze ilustruje ogólne stanowisko władz rosyjskich, uznających drogownictwo za dziedzinę drugorzędną wobec priorytetowego rozwoju kolei żelaznych. Choć budowa dróg i rozwój motoryzacji stanowiły logiczne uzupełnienie systemu transportowego, w którym sieć drogowa mogła kompensować ograniczenia kolei, w Królestwie Polskim podobnie jak w całym Cesarstwie Rosyjskim zagadnienia te przez kolejne dekady były systematycznie marginalizowane. Stanowiska tego nie podzielała jednak część środowiska inżynierskiego i akademickiego, a w szczególności profesor Wasiutyński, który już na początku XX wieku dostrzegał znaczenie rozwoju sieci dróg kołowych. Po latach Nestorowicz wspominał: *„Byłoby rzeczą naturalną, gdyby taki wybitny specjalista w dziedzinie kolei żelaznych, autor wielu bardzo specjalnych prac z zakresu techniki kolejowej, w wykładach swoich traktował w owych czasach zagadnienie budowy i utrzymania dróg jako rzecz drugorzędną i nie udzielałby ani dużo czasu, ani uwagi temu działowi. (...) Tymczasem prof. Wasiutyński w wykładach swoich podkreślał wielkie znaczenie dróg kołowych dla komunikacji, poświęcał drogom stosunkowo wiele czasu i umiał zainteresować słuchaczy tym przedmiotem.”*⁶¹. W opublikowanej w 1930 roku relacji Nestorowicz podkreślał, że to właśnie Wasiutyński zaszczerpił w nim trwałe zamięszanie do techniki drogowej: *„Osobiście wykładom prof. Wasiutyńskiego zawdzięcza piszący te słowa zamięszanie do techniki drogowej i późniejsze pogłębienie wiadomości z tego działu.”*. Ich relacja nie zakończyła się wraz z

⁶⁰ N.J. Pawłowna, J. Rózewicz: *Kontakty Józefa Jerzego Boguskiego z Dmitrijem Mendelejewem*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, 1978, nr 23/2, s.359-362;

⁶¹ M. Nestorowicz: *Ze wspomnień o Prof. A. Wasiutyńskim*. „Przegląd Techniczny”. T.69, nr 23-24, Warszawa 1930, s.479.

ukończeniu studiów. Nestorowicz wspominał: „*Okoliczności tak się złożyły, że po ukończeniu Politechniki zacząłem pracować w dziale drogowym, a w roku 1906 napisałem pierwszy artykuł z zakresu zagadnień drogowych i poprosiłem o przejrzenie go prof. Aleksandra Wasiutyńskiego. [Profesor] Zwrócił uwagę na zupełny brak zainteresowania techników tą, według Niego, niesłuchanie ważną gałęzią techniki komunikacyjnej, niesłusznie zaniedbaną, i gorąco zachęcał piszącego te słowa do dalszej pracy na tym polu, jakby przeczuwając już wtedy mający nastąpić wkrótce „renesans dróg”, wywołany pojawieniem się nowego czynnika komunikacyjnego – samochodu.*”. W świetle tych wspomnień postać profesora Wasiutyńskiego jawi się jako prekursor polskiego drogownictwa akademickiego, a jego wykłady jako inspiracja dla nowego pokolenia inżynierów, w tym Melchiora Nestorowicza, który w przyszłości uczynił z tej dziedziny główny nurt swej działalności zawodowej i naukowej⁶².

Rozwiązania prawne zawarte w Ustawie o Instytucie Politechnicznym jednoznacznie potwierdzały rosyjski charakter uczelni, podporządkowanej administracyjnie Ministerstwu Skarbu w Petersburgu. W praktyce jednak władze Instytutu wykazywały stosunkowo liberalne podejście wobec młodzieży polskiej, co odróżniało tę placówkę od większości szkół rosyjskich działających na ziemiach Królestwa Polskiego. Ówczesny student Wydziału Mechanicznego, Aleksander Jan Rodkiewicz (1899–1904), wspominał: „*Dostaliśmy uczelnię rosyjską, chociaż więcej liberalną od innych specjalnych rosyjskich, jednak zasadniczą tendencją rusyfikacyjną i systemem policyjno-inspekcyjnym jej było pilnowanie życia studenckiego.*”. Z kolei Wacław Kossowski, również student Instytutu, dodawał: „*Uczelnia nasza miała być co prawda rosyjską, ale właściwie – poza swą szatą zewnętrzną – od początku swego istnienia w istocie swej była polską; był to polski pejzaż w rosyjskiej urzędowej formie.*” Świadczenia te dobitnie pokazują, że pomimo rusyfikacyjnych założeń organizacyjnych, duch uczelni, jej środowisko i atmosfera życia studenckiego zachowały wyraźnie polski charakter⁶³.

Panujące wśród studentów przekonanie o polskim charakterze uczelni miało co najmniej kilka źródeł. Szczególnie ważną rolę odgrywała w nim niejednorodna pod względem narodowościowym oraz światopoglądowym kadra naukowa, w której zatwardziali rusofile mieszały się z wykładowcami o nieco bardziej liberalnych poglądach oraz z naukowcami-

⁶² Tamże, s.474-479.

⁶³ W. Kossowski: *Przedmowa*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.5-6.

Polakami. Dużym szacunkiem wśród studentów cieszył się także sam dyrektor Instytut Politechnicznego Aleksander Lagorio. Przepisy porządkowe dla studentów stwierdzały jasno, iż zabronione jest zakładanie oraz przynależenie do stowarzyszeń o tajnym charakterze oraz do tych, których działanie zostało zakazane przez władze politechniki. Studenci nie mogli posiadać również zakazanych książek, broszur oraz proklamacji, urządzać wieców, wygłaszać publicznych mów na terenie Instytutu, składać zbiorowych podań, adresów oraz oświadczeń, odgrywać roli przywódców w publicznych procesjach oraz tworzyć łańcuchów wokół orszaków pogrzebowych stanowiących formę politycznej manifestacji. W praktyce jednak wiele z tych przepisów pozostawało martwych, inne jednak, szczególnie w przypadku ich ostentacyjnego łamania stały się powodem relegowania kilku studentów z uczelni, w tym m.in. relegowanego wcześniej z Uniwersytetu Warszawskiego Antoniego Kamieńskiego⁶⁴. Pomimo naciągania lub łamania przepisów studenckich stosunek dyrektora Lagorio do tego typu zdarzeń w wielu przypadkach był zdecydowanie pobłażliwy, szczególnie w odniesieniu do funkcjonujących w ramach Instytutu półjawnych studenckich stowarzyszeń patriotyczno-pomocowych, których działanie, pomimo iż zakazane przez przepisy studenckie, było tolerowane przez dyrektora Lagorio.

Polski charakter uczelni podkreślała również struktura narodowościowa studentów. Według danych z 1904 roku dominującą częścią studentów Instytutu stanowili Polacy (70%), przeważając zdecydowanie nad nieuznającymi się za Polaków Żydami (15%), Rosjanami (10%) oraz przedstawicielami innych narodowości (5%). W ramach Instytutu Politechnicznego działało również kilka półjawnych organizacji studenckich, których układ sił niejako odzwierciedlał strukturę narodowościową uczelni. Polacy należeli do uznającego się za gospodarza w Instytucie „Zjednoczenia Studentów Politechniki Warszawskiej”, Żydzi nieuznający się za Polaków do „Braterstwa”, natomiast Rosjanie do „Kręgu Rosyjskiego” (rus. Рускаво крыга). Oprócz tego znaczna liczba studentów należała również do tajnych organizacji politycznych, reprezentujących poszczególne nurty narodowo-demokratyczne, socjalistyczne oraz socjaldemokratyczne. Student Instytutu Politechnicznego Zygmunt Zaleski *Zjednoczenie było tedy polem ścierania się wpływów i dążeń rozbieżnych. Młodzież narodowa, młodzież postępową, socjaliści (P.P.S. i S.D) – wszyscy zwalczali się zawzięcie, ale walcząc,*

⁶⁴ A. Kamieński: *Wspomnienia pierwszego prezesa Zjednoczenia* [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.15-16.

*poznawali się wzajemnie, mierzyli swoje wartości. A czasem oddech gorętszych przyjaźni owiewał ludzi odmiennych przekonań*⁶⁵. Tajny charakter zgromadzeń studenckich był podyktowany przede wszystkim przepisami porządkowymi funkcjonującymi w Instytucie Politechnicznym, których przestrzeganie nadzorował inspektor uczelni wraz ze swoimi pomocnikami.

Ze względu na „polityczną przeszłość”, inteligenckie pochodzenie oraz patriotyczne tradycje panujące w rodzinie Nestorowiczów, można wysnuć wiosek, iż przynależność Nestorowicza do Zjednoczenia wydaje się bardzo prawdopodobna. Za potwierdzeniem tej tezy przemawia również analiza wydawnictw opublikowanych przez Zjednoczenie, a w szczególności spisów studentów Instytutu Politechnicznego z 1913 i 1935 roku. Kompletność oraz aktualność danych dotyczących osoby Nestorowicza potwierdza, iż jeszcze wiele lat po ukończeniu studiów Nestorowicz utrzymywał kontakt z Kołem Byłych Wychowawców Polityki Warszawskiej, w Zarządzie którego licznie zasiadali byli członkowie Zjednoczenia, w tym m.in. Władysław Wróbel – były członek Zjednoczenia, a zarazem kolega Nestorowicza ze szkolnej ławy. Równie prawdopodobne jest, iż ze względu na członkostwo w Zjednoczeniu, fakt studiowania na jednym wydziale czy też zwykłe pokrewieństwo zainteresowań Nestorowicz nawiązał we wspomnianym okresie wiele znajomości, które odegrały rolę w przebiegu późniejszej kariery zawodowej. W analogicznym okresie studentami politechniki był wspomniany już kilkakrotnie na łamach niniejszej pracy Antoni Kamiński, pierwszy prezes Zjednoczenia oraz późniejszy Minister Spraw Wewnętrznych (1922), a także Antoni Ponikowski, student wydziału inżynieryjno-budowlanego (1898-1903), późniejszy minister w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (1921-1922) oraz Prezes Rady Ministrów (1921-1922), Adam Chądzyński, Minister Kolei Żelaznych (1925-1926), a także przedstawiciele międzywojennej kadry naukowej Politechniki Warszawskiej – Wiktor Godlewski (starszy asystent na Politechnice Warszawskiej), Leon Karasiński (profesor zwyczajny Politechniki Warszawskiej na wydziale Inżynierii Lądowej) oraz Czesław Przybylski (profesor zwyczajny Politechniki Warszawskiej na Wydziale Architektury).

Zjednoczenie prowadziło działalność pomocową obejmującą pomoc materialną, moralną oraz umysłową. W ramach pomocy materialnej organizacja udzielała pożyczek

⁶⁵ Z.L. Zaleski: *Urywek wspomnień (1902-1905)*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.20; A.J. Rodkiewicz: *Założenie Politechniki w Warszawie i pierwsze lata jej istnienia*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.12.

koleżeńskich, których spłata była odroczone aż do momentu podjęcia pracy zawodowej przez pożyczkobiorcę. Inną inicjatywą mającą korzystny wpływ na kondycję studentów było prowadzenie kuchni studenckiej. Do głównych źródeł dochodu Zjednoczenia należały bale i koncerty charytatywne, a także składki i ofiary społeczne, pozyskiwane poprzez dział wpisów szkolnych prowadzony przez redakcję Kuriera Warszawskiego. Działająca w ramach Zjednoczenia kasa pomocowa w wielu przypadkach zabezpieczała byt studentów w okresie nauki, a także ciągłość studiów. W wielu przypadkach młodzież dysponowała bowiem środkami niewystarczającymi do zapewnienia dostatecznych warunków bytu, pozwalających na całkowite oddanie się pracy naukowej. Alternatywnym źródłem dochodu studentów było prowadzenie działalności korepetytorskiej. W opinii wielu studentów forma ta cechowała się relatywnie niskim stosunkiem przychodu do czasu i energii przeznaczanej na jego uzyskanie. Według badań przeprowadzonych przez Tadeusza J. Łazowskiego średni miesięczny dochód studentów (z wyłączeniem kosztów nauki) wynosił 31½ rubla, a jego rozpiętość wahała się zazwyczaj pomiędzy 15, a 100 rubli miesięcznie. Około 1/3 tej kwoty stanowił przychód uzyskany w ramach prowadzonej działalności korepetycyjnej. W opinii autorów dane te zostały obciążone pewnym błędem, ponieważ młodzież najbiedniejsza nie wyraziła większego zainteresowania uczestnictwem w ankiecie. Dochód studencki w głównej mierze pochłaniały koszty zakwaterowania w ramach stacji, tak zwanych „czwartaków” – pokoiów studenckich mieszających się na najwyższych piętrach kamienic, a także koszty wyżywienia. Miesięczny koszt wynajmu dwuosobowego pokoju w ramach „czwartaków” wynosił około 10-15 rubli, natomiast średni koszt obiadu wynosił pomiędzy 26 a 33 kopiejek⁶⁶. W kuchniach studenckich regularnie stołowało się około 55% studentów Instytut Politechnicznego oraz Politechniki Warszawskiej⁶⁷.

Pod kątem moralnym Zgromadzenie wymagało zachowania odpowiedniego poziomu etycznego oraz zdecydowanego stanowiska w polskich sprawach narodowych. Ze względu na półjawny charakter Stowarzyszenie nie mogło zwoływać jawnych zgromadzeń, stąd też dominującą formą organizacyjną był podział na grupy o terytorialnym charakterze liczące do 20 członków. Warunkiem decydującym w kwestii przynależności do danej grupy było zatem

⁶⁶ Standardowy obiad podawany w kuchni studenckiej składała się z zupy, kawałka mięsa z warzywami, ziemniaków oraz szklanki herbaty lub kompotu. Na podst.: S. Roszkowski: *Z życia młodzieży Politechniki Warszawskiej w latach 1898-1905*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.30.

⁶⁷ Tamże, s.30; A. Pauly: *Nasza kuchnia*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.78-82.

kryterium terytorium, z którego pochodził student. Z tego względu należy założyć, że Melchior Nestorowicz należał do grupy siedleckiej, na czele której stał Antoni Ponikowski, bądź też do jednej z grup warszawskich. Każda grupa wybierała delegata do zarządu głównego Zjednoczenia, a także jego zastępcę i skarbnika. O moralnym kursie obranym przez Zjednoczenie znakomicie świadczą uchwały zobowiązujące do używania języka polskiego w relacjach koleżeńskich, zabraniające gier hazardowych, nakazujące odrzucenie stypendium ufundowanego przez księcia Imeretyńskiego oraz powściągliwość w relacjach z kadrą naukową i studentami Rosjanami, a także pociągające do odpowiedzialności przed sądem koleżeńskim za złamanie przyjętych reguł. Narodowy charakter organizacji podkreślały koła tematyczne działające w ramach obejmujące filozofię, psychologię, historię, literaturę oraz działalność śpiewaczą w ramach zespołu „Pieśń” założonego przez Antoniego Ponikowskiego, Tadeusza Lecha oraz Jana Zarzyckiego⁶⁸.

W opinii wielu studentów Instytutu Politechnicznego braki kadrowe spowodowane polityką uczelni, szczególnie w ramach przedmiotów specjalistycznych, wymuszały na ambitniejszych studentach jeszcze większy nakład pracy własnej. Tego typu studentem bez wątpienia był również Melchior Nestorowicz. Analizując arkusze egzaminacyjne oraz zestawienia ocen studentów Wydziału Inżynieryjno-Budowlanego możemy zauważyć, iż Nestorowicz z pewnością wyróżniał się spośród ogółu studentów w swoim roczniku pod względem średniej uzyskiwanych ocen. Co ciekawe, trudno jest jednoznacznie określić, w których przedmiotach radził sobie najlepiej, a w których nieco gorzej. W roku akademickim 1900/01 uzyskał bardzo dobre wyniki z egzaminów z matematyki, mechaniki, mechaniki stosowanej, materiałoznawstwa oraz rysunku architektonicznego, konstrukcyjnego i topograficznego oraz oceny dobre z fizyki, architektury oraz podstaw rysunku. Dzięki wyróżniającym się wynikom w nauce Nestorowiczowi udało się zdobyć w roku akademickim 1901/02 nawet niewielkie wynoszące 15 rubli miesięcznie stypendium. Warto również podkreślić, iż Nestorowicz jako jeden z nielicznych studentów Instytutu Politechnicznego ukończył pełen kurs kształcenia, zwieńczony 5 czerwca 1904 roku obroną pracy dyplomowej. Trzy dni później, dokładnie w szóstą rocznicę uchwalenia dekretu stanowiącego o powołaniu Instytutu Politechnicznego Nestorowicz jako pięćdziesiąty dziewiąty student uczelni odebrał

⁶⁸ A.J. Rodkiewicz: *Założenie Politechniki w Warszawie i pierwsze lata jej istnienia*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.12-13; F. Papiewski: *Pieśń*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.75-77; K. Jakimowicz: *Kółko artystyczne*. [w:] *Wspomnienia... byłych studentów...*, s.73-74.

dypłom potwierdzający ukończenie studiów oraz uzyskanie stopnia inżyniera-budowniczego I rzędu⁶⁹.

Prawdopodobne jest, iż wybór Instytutu Politechnicznego był podyktowany w znacznej mierze czynnikami ekonomicznymi. W momencie złożenia egzaminów na warszawskiej uczelni w cesarstwie rosyjskim działało bowiem, co najmniej kilka innych wyższych uczelni technicznych o zdecydowanie bardziej rozwiniętych strukturach organizacyjnych oraz ukształtowanej praktyce kształcenia studentów. Do światowej elity szkół technicznych należała Cesarska Moskiewska Szkoła Techniczna, słynąca z kształcenia specjalistów w zakresie inżynierii lądowej, produkcji oraz mechaniki, a także Petersburski Państwowy Instytut Technologiczny. Oczywiście jest, że podjęcie studiów na wymienionych uczelniach wiązało się ze zdecydowanie większymi kosztami niż w przypadku uczelni warszawskich – Instytut Politechniczny czy też Uniwersytetu Warszawskiego. Koszty były generowane przez długodystansowe podróże, wyżywienie oraz zakwaterowanie studenta w internacie, które posiadały głównie najstarsze ośrodki akademickie, bądź też w ramach tak zwanej stancji. Jednakże, w przeciwieństwie do uczelni warszawskich studia w Moskiewskiej Szkole Technicznej były zwolnione z opłat. Warto również zauważyć, iż na rosyjskich uczelniach można było spotkać się ze zjawiskiem wielopoziomowej i systemowej dyskryminacji, wymierzonej zarówno w kandydatów, studentów, jak i pracowników naukowych narodowości polskiej. Stanisław Andrzejowski, student-kresowiec – jak sam się określa, a także rówieśnik Nestorowicza opisał dylemat wyboru uczelni wyższej w następujący sposób: *„Po ukończeniu średniego zakładu naukowego w Kijowie w 1898 roku dowiedziałem się z gazet o możliwości otwarcia w Warszawie Politechniki. Nie mając jednak pewności, że będzie to solidny zakład naukowy, zwracając uwagę na fakt braku wśród kół naukowych rosyjskich nadmiaru profesorów, a znając coraz większy ucisk naszej inteligencji, zdecydowałem jednak pozostać przy dawniejszym swym planie – wyjazdu na wyższe studia techniczne do Petersburga. Jednak jesienią, choć zdałem z wynikiem dobrym do Instytutów Górniczego oraz Technologicznego – nie przyjęto mnie do żadnego z tych zakładów, zaś do Górniczego Instytutu przyjmowano tylko*

⁶⁹ AAN, MWRiOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior. Diplom. sygn.: 4561, k.84; Archiwum Państwowe w Warszawie – Oddział Dokumentacji Osobowej i Płacowej w Milanówku, Instytut Politechniczny Warszawski im. Mikołaja II. sygn. 341 k.12v, 13, 42, 43v, 45, 46v, 48, 49v, 51, 52v, 54, 55v, 57, 58v, 60, 61v, 63, 64v, 67, 68v, 70, 71v; Sygn. 339, k.4v; k.5; Sygn. 553a, k.8.

*siedmiu Polaków rocznie, co przy 240 Polakach zdających wytwarzało niemożliwy ścisk i przypadkowość*⁷⁰.

Alternatywą dla uczelni starorusyjskich były zagraniczne ośrodki naukowe, stanowiące częstokroć pierwowzór wzorców adaptowanych mniej lub bardziej umiejętnie na uczelniach rosyjskich. Podjęcie studiów za granicą wiązało się przede wszystkim z koniecznością uzyskania zgody administracyjnej, jak również z posiadaniem znacznych środków finansowych, pozwalających na opłacenie nauki oraz kilkuletnie utrzymanie. Z faktu peryferyjnego położenia Królestwa Polskiego za podjęciem studiów w zagranicznych ośrodkach naukowych przemawiały również kwestie geograficzne, wynikające ze zdecydowanie bliższego położenia uczelni niemieckich oraz austrowęgierskich, aniżeli ośrodków moskiewskich czy petersburskich. Warszawę z Petersburgiem i Moskwą dzieli bowiem odpowiednio 1200 km oraz 1250 km, ze Lwowem 400 km, z Berlinem 570 km, z Pragą 635 km, natomiast z Wiedniem 670 km. W przypadku Nestorowicza wybór uczelni zagranicznej wiązałby się również z ominięciem sankcji rocznego zawieszenia, jednakże sam wyjazd był uwarunkowany od wyrażenia zgody przez władze petersburskie. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XIX wieku alternatywą dla uczelni położonych w głębi Rosji stały się również szkoły techniczne założone w następstwie reformy ministra Wittego. W latach 1898-1899 podlegające Ministerstwu Skarbu Instytuty Politechniczne zostały założone również w Kijowie (1898) oraz Petersburgu (1899). Fakt podległości uczelni Departamentowi Handlu i Manufaktur Ministerstwa Finansów w dużym stopniu wpłynęła na specyficzny, nieco bardziej liberalny niż w przypadku ośrodków podległych Ministerstwu Oświaty charakter uczelni, zachowując prymat kształcenia przyszłych inżynierów nad ich rusyfikacją.

⁷⁰ *Wspomnienia studenta Kresowca*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów...*, s.38; AAN, MWRiOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior. Diplom. sygn.: 4561, k.80,84.

Rozdział II Służba w administracji drogowej Cesarstwa Rosyjskiego

2.1 System i organizacja administracji drogowej w Cesarstwie Rosyjskim

Administracja drogowa w Imperium Rosyjskim została powołana 2 grudnia 1809 roku⁷¹ przez cara Aleksandra I, poprzez włączenie Oddziału Komunikacji Lądowych w skład Ekspedycji Komunikacji Wodnych, koordynującej politykę transportową na rzekach rosyjskich. Równocześnie powołano Korpus Inżynierów Komunikacji, na czele którego stał inspektor wchodzący w skład pięcioosobowej rady doradczej dyrektora Ekspedycji. Ekspedycji. Korpus Inżynierów Komunikacji był niezwykle elitarną organizacją inżynierską, zorganizowaną na wzór wojskowy (jego członkowie byli umundurowani oraz posiadali stopnie wojskowe⁷²), do której przynależność gwarantowała stałe i niezwykle wysokie dochody. W skład Korpusu wchodził tylko najwyżsi urzędnicy państwowi w sprawach drogowych – inspektorzy generalni Korpusu, naczelnicy okręgów komunikacji, dyrektorzy zarządzający oraz dyrektorzy prac inwestycyjnych, a także inżynierowie I, II i III klasy, łącznie około 200 osób. Dla zapewnienia stałego dopływu wysoko wykształconych kadr inżynierskich, w 1809 roku w Petersburgu utworzony został, zorganizowany na wzór francuski Instytut Korpusu Inżynierów Komunikacji⁷³.

Reforma administracji drogowej z 1809 roku wprowadziła również podział Cesarstwa Rosyjskiego na okręgi komunikacyjne, których ilość oraz zasięg terytorialny podlegały na przestrzeni lat licznym przekształceniom, potwierdzającym tezę o niestabilności rosyjskiego systemu drogowego. Wiele ze wspomnianych przekształceń było spowodowanych brakiem ekonomicznego umocowania lokalnych systemów drogowych, niegospodarnością władz oraz niskim poziomem rozwoju infrastruktury drogowej. Trudności nastroczało nawet ustalenie numeracji poszczególnych okręgów komunikacji. W 1809 roku wprowadzono podział na 10 okręgów komunikacji, które swoim zasięgiem obejmowały tereny zazwyczaj kilku guberni. Jednakże już 1822 roku ze względu na znikomą działalność inwestycyjną w zakresie budownictwa wodnego oraz drogowego zlikwidowano X Okręg Komunikacji, obejmujący

⁷¹ 20 listopada 1809 r. wg. kalendarza juliańskiego

⁷² W 1809 r. w skład Korpusu Inżynierów Komunikacji zaliczali się: generalni inspektorzy Korpusu, naczelnicy 10 okręgów komunikacji, 15 dyrektorów zarządzających, 20 dyrektorów prac inwestycyjnych, 30 inżynierów I klasy, 45 inżynierów II klasy oraz 70 inżynierów III klasy.

⁷³ L. Królikowski: *Organizacja centralnych służb inżynierskich w Królestwie Polskim w latach 1864 (1867)-1915 na tle organizacji analogicznych służb w Cesarstwie Rosyjskim*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, 1990, nr 35/2-3, s.227-228.

swoim zasięgiem syberyjskie tereny guberni tobołskiej, tomskiej, irkuckiej oraz część guberni permskiej⁷⁴. Kolejna reforma administracyjna miała miejsce w 1836 roku, gdy dziewięć istniejących okręgów komunikacji połączono w pięć, wyłączając równocześnie spod jurysdykcji tereny Królestwa Polskiego, Finlandii, tereny Kaukazu oraz Syberii. Podział na pięć okręgów komunikacji utrzymał się jednakże tylko do 2 lipca 1843 roku, gdy całkowicie zreformowano system administracji drogowej, tworząc podział na dwanaście okręgów komunikacji, których granice pokrywają się z granicami guberni⁷⁵. Na mocy dekretu cara Aleksandra II z 5 grudnia 1846 r., istniejący w Królestwie Polskim Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych został przekształcony w XIII Okręg Komunikacji Cesarstwa Rosyjskiego, włączając tym samym system drogowy Królestwa Polskiego w ramy rosyjskiej ogólnopaństwowej administracji drogowej⁷⁶.

Przeprowadzona na początku lat sześćdziesiątych XIX wieku weryfikacja wykazała nieracjonalność nakładów na utrzymanie administracji drogowej względem nakładów inwestycyjnych. Ze względu na zbyt małą liczbę infrastruktury technicznej dekretem z 22 lutego 1861 roku zlikwidowany został VII (Saratowski) oraz IX (Jekatierenosławski) okręg komunikacyjny. W wyniku reorganizacji formalnie istniało zatem jedenaście okręgów komunikacyjnych posiadających numerację od I do XIII. Wkrótce jednak przemianowano warszawski XIII Okręg Komunikacyjny na okręg VII, który różnił się tym od innych okręgów,

⁷⁴ I Okręg Komunikacji (OK) obejmował część guberni petersburskiej, nowogrodzkiej oraz twerskiej, II OK – ob. tereny guberni: ołonieckiej, jarosławskiej, twerskiej, nowogrodzkiej i petersburskiej; III OK – ob. rzekę Wołgę od Tweru do ujścia do Morza Kaspijskiego raz rzekę Okę; IV OK – ob. tereny guberni woroneskiej, kaukaskiej, tawrydzkiej, Gruzję oraz Ziemie Kozaków Dońskich, a także część terenów guberni tulskiej, kurskiej, tambowskiej, saratowskiej, charkowskiej i jakatierinosławskiej; V OK – ob. tereny guberni czernichowskiej, kijowskiej, poławskiej, chersońskiej podolskiej oraz część guberni smoleńskiej, mohylewskiej, orłowskiej, kurskiej, charkowskiej oraz jakatierinosławskiej; VI OK – ob. tereny guberni wołyńskiej i grodzieńskiej oraz część terenów guberni mińskiej, wileńskiej i kijowskiej; VII OK – ob. tereny guberni kurlandzkiej, inflanckiej, estlandzkiej oraz część guberni mińskiej, mohylewskiej i wileńskiej; VIII OK – ob. tereny Wielkiego Księstwa Finlandii; IX OK – ob. tereny guberni wołgodzkiej i archangielskiej oraz część guberni permskiej, wiatskiej i ołonieckiej; X OK – ob. tereny guberni tobołskiej, tomskiej i irkuckiej oraz część guberni permskiej.

⁷⁵ Podział administracji drogowej na Okręgi Komunikacji wg. dekretu cesarskiego z dnia 2 lipca 1843 r. I Okręg Komunikacji – siedziba zarządu w mieście Petersburgu; II OK – Wytierg; III OK – Wyszni Wołoczek; IV OK – Moskwa – V OK – Kazań; VI OK – Jarosław; VII OK – Saratow; VIII OK – Tyflis (Tibilisi); IX OK – Jekatierenosław; X OK – Kijów; XI OK – Mohylew; XII OK – Ryga.

⁷⁶ *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego. Organizacja i attribucje Zarządu Komunikacji, oraz przepisy ogólne administracyjne i techniczne*. Wydział Komunikacji Lądowych i Wodnych, T.1, Warszawa 1866, s.43-51; M. Rutkowski: *Zmiany w administracji transportowej Królestwa Polskiego w połowie XIX wieku jako probierz intencji modernizacyjnych w Moskwie w stosunku do podbitej polski*. [w:] „Przegląd Tygodniowy 1866-1876”, 2020, ser.2, t.1, s.407-413; L. Królikowski: *Organizacja centralnych służb inżynierskich...*, s. 227-228.

iż podlegał bezpośrednio namiestnikowi Królestwa Polskiego, zależnemu od petersburskiego zarządu komunikacji. Obowiązkiem namiestnika było bowiem informowanie resortu komunikacji o działaniach podejmowanych w sferze drogowej, zarówno administracyjnej jak i technicznej, które wymagały bezpośredniej akceptacji namiestnika. W 1862 roku VII Okręg Komunikacji przekształcono w niezależny od Petersburga Zarząd Komunikacji Królestwa Polskiego, lecz już w lutym 1867 roku Zarząd został rozwiązany, powołując w jego miejsce XI Okręg Komunikacji. Pomimo krótkiego okresu względnej autonomii Królestwa Polskiego w sferze drogowej, przy Zarządzie Komunikacji wykształciły się pewne rozwiązania niespotykane w innych okręgach komunikacji. Z jurysdykcji władz okręgu wyłączona została na przykład Inspekcja Prywatnych Dróg Żelaznych, podlegająca bezpośrednio Głównemu Inspektorowi Dróg Żelaznych Cesarstwa Rosyjskiego. W 1861 roku zlikwidowano VI Okręg Komunikacji z siedzibą w Jarosławiu. W celu uproszczenia nomenklatury nazw okręgów, w maju 1881 zmienione zostało nazewnictwo okręgów. Oznaczenie cyfrowe zostało zastąpione nomenklaturą zaczerpniętą od nazw miast, w których znajdowały się zarządy poszczególnych okręgów. W ciągu kolejnych dwóch dekad, zmiany w organizacji administracji drogowej Cesarstwa Rosyjskiego wprowadzano jeszcze co najmniej czterokrotnie. W 1893 roku zlikwidowane zostały okręgi Mohylewski i Wyszniwołodski, w 1895 roku powołano Tomski Okręg Komunikacji, w 1900 r. powołano Zarząd Dróg Wodnych Basenu Amurskiego, natomiast w listopadzie 1901 r. przeniesiono siedzibę zarządu IX Okręgu Komunikacji z Kowna do Wilna zmieniając równocześnie nazewnictwo na Wileński Okręg Komunikacji. W ciągu niespełna stu lat administracja drogowa w Cesarstwie Rosyjskim była reformowana aż jedenaście razy, nie licząc wielu pomniejszych reform strukturalnych, administracyjnych i finansowych. Z tego powodu, w poszczególnych okręgach komunikacji wykształciły się rozwiązania niewystępujące w innych okręgach, podkreślając tym samym liczne rozbieżności w administracji dróg państwowych⁷⁷.

Zwiększenie znaczenia kolei jako głównego środka transportu pomiędzy aglomeracjami miejskimi, doprowadziło do marginalizacji dróg kołowych, które utraciły swoje znaczenie tranzytowe. Zarówno Ministerium Komunikacji jak i zarządy okręgów nie przykładaly zbyt dużej wagi do utrzymania dróg dojazdowych, łączących stacje kolejowe z leżącymi w ich

⁷⁷ L. Królikowski: *Organizacja centralnych służb inżynierskich...*, s.228-229.

poblizu miejscowościami. Zaniedbanie to niosło z sobą ograniczenie możliwości użytkowania dróg do okresów letniego oraz zimowego, gdy warunki pogodowe – mróz oraz palące słońce nie wpływały negatywnie na ich stan, podczas gdy w czasie *raspusticy* – rosyjskich roztopów, szczególnie położone z dala od linii kolejowych miejscowości były wręcz odcinane od kontaktu ze światem zewnętrznym. Sezonowa drożność dróg dojazdowych ograniczała również ciągłość wymiany towarowo-pieniężnej, a co za tym idzie, również i możliwości rozwoju tychże miejscowości.

Rozwiązaniem pośrednim, praktykowanym od 1870 roku w Cesarstwie Rosyjskim było przekazywanie zarządu nad drogami o mniejszym znaczeniu (drogi ziemskie, pocztowe, handlowe, powiatowe oraz wiejskie i polowe) administracji miejscowej na szczeblu Ziemstw. Decentralizacja zarządu nad drogami wymagała współdziałania Ministerstwa Komunikacji ze sprawującym pieczę nad ogółem administracji publicznej Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Ziemstwa jako organy terenowe posiadały zdecydowanie lepsze rozeznanie w kwestii stanu dróg lokalnych, a w ich żywotnym interesie leżało utrzymanie tychże dróg w należytej kondycji. Rola Ministerstwa Komunikacji została tym samym ograniczona do subsydiowania środków przeznaczonych na utrzymanie dróg oraz do nadzoru nad prowadzonymi pracami. Następstwem decentralizacji było również znaczne obniżenie kosztów utrzymania dróg, które w niektórych guberniach spadło nawet o połowę (w gub. tulskiej o ok. 46%). Dla przykładu, w guberni moskiewskiej, w której Moskiewski Okręg Komunikacyjny jako pierwszy przekazał zarząd nad drogami na rzecz administracji cywilnej, koszty utrzymania dróg spadły z 443 rb. 61 kop. do 323 rb. 99 kop. przy dotacji ministerialnej rzędu 400 rb. na utrzymanie jednej wiorsty drogi⁷⁸. W guberni tulskiej adekwatne koszty spadły z 414 rb. 84 kop. do 222 rb. 96 kop. przy dotacji rzędu 310 rb., natomiast w guberni kałuskiej z 310 rb. 96 kop. do 277 rb. 5 kop., przy dotacji rzędu 300 rb. Zaoszczędzone środki Ministerstwo Komunikacji w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, przy uwzględnieniu lokalnych społeczności asygnowało na rozwój sieci drogowej. Pomimo, iż oddawanie zarządu drogowego w ręce ziemstw uzyskało sankcję cesarską już w 1876 roku, na drodze do upowszechnienia się tego typu formy utrzymania dróg lokalnych stanęły ograniczenia administracyjne oraz czynnik ludzki. Transfer uprawnień w większości guberni przyczynił się

⁷⁸ 1 Wiorsta = 1064,5 metra, Na podst.: M. Arct: *Słownik ilustrowany języka polskiego*. t.3, Warszawa 1916, s.264.

do polepszenia stanu dróg przy równoczesnym obniżeniu kosztów ich utrzymania, jednakże w niektórych guberniach środki asygnowane z budżetu Ministerstwa Komunikacji były wydawane nieefektywnie lub wręcz niezgodnie z ich przeznaczeniem, stąd też Ministerstwo musiało odbierać zarząd nad szosami i wydawać znaczne sumy na ich konserwację. Spośród 61 guberni Cesarstwa Rosyjskiego podanych analizie przez prof. Meyena, a pośrednio również przez Nestorowicza, do 1908 roku aż w 17 guberniach nie przeprowadzono reformy administracyjnej wprowadzającej ziemstwa, stąd też niemożnością było wykształcenie się instytucji drogowych na szczeblu ziemstw powiatowych, posiadających zasadnicze znaczenie w kreowaniu polityki drogowej państwa w sferze dróg lokalnych. Zróżnicowana była również organizacja stanowisk urzędniczych, ich obsada oraz uposażenie urzędników drogowych, ilość zawiadywanych dróg, ich rodzaj, średnioroczne nakłady na budowę dróg w poszczególnych guberniach, źródła finansowania oraz koszt budowy⁷⁹.

Kurs polityki drogowej Cesarstwa Rosyjskiego w II poł. XIX wieku znakomicie obrazuje stosunek ilości dróg kołowych do ilości kolei żelaznych. W europejskiej części Rosji (bez Finlandii i Kaukazu) na 1 wiorstę długości sieci kolejowej przypadało 0,6 wiorsty dróg bitych. Stosunek ten wypada w jeszcze bardziej niekorzystny sposób, gdy te same wytyczne przyjmiemy dla całego Cesarstwa Rosyjskiego, wtedy na 1 wiorstę długości sieci kolejowej przypada jedynie 0,39 wiorsty dróg kołowych. W zestawieniu tym swego rodzaju ewenementem znaczenie zawayżającym statystykę Cesarstwa Rosyjskiego jest Królestwo Polskie, w którym na 1 wiorstę sieci kolejowej przypadały aż 3 wiorsty dróg utwardzonych. Zależność ilościowa sieci kolejowej do sieci drogowej w Królestwie Polskim może wskazywać, iż nasycenie dróg w zachodniej części Cesarstwa Rosyjskiego było na poziomie zbliżonym do Austrii (3,0), Szwecji (3,0), Włoch (4,0) czy Rzeszy Niemieckiej (4,3), a nawet że znacznie przewyższało Stany Zjednoczone (1,3), Belgię (2,5) czy stanowiące część Cesarstwa Niemieckiego Prusy (2,0), jednakże jest to jedynie złudzenie pozorne, w rzeczywistości w wielu spośród wymienionych państw, zarówno sieć drogowa jak i sieć kolejowa przedstawiały zdecydowanie większą wartość pod względem ilościowo-jakościowym niż miało to miejsce w Królestwie Polskim⁸⁰.

⁷⁹ M. Nestorowicz: *Drogi kołowe w Państwie Rosyjskiem*. „Przegląd Techniczny”, R.46, nr 34, Warszawa 1908, s.411-412.

⁸⁰ M. Nestorowicz: *Drogi kołowe...*, nr 32, s.389-391.

Powyższe liczby zaczerpnięte zostały z fachowego artykułu, opublikowanego w „Przeglądzie Technicznym”. W ostatnich zdaniach tego artykułu Nestorowicz kilkakrotnie podkreślał odrębność systemu drogowego Królestwa Polskiego w stosunku do Cesarstwa Rosyjskiego, jak również stawiał tezę, iż warunków tych najprawdopodobniej nie zna Wydział Główny do spraw planowania miejscowego przygotowujący projekt reformy drogowej, stąd też bez interwencji Warszawskiego Stowarzyszenia Techników, planowana reforma drogowa może nie odpowiadać potrzebom drogowym Królestwa Polskiego, które i tak już wielokrotnie zostało celowo zaniedbane w sferze drogowej w imię polityki obronnej Cesarstwa. Nestorowicz wzywał również czytelników „Przeglądu” do poszerzonej wymiany poglądów na łamach czasopisma, w zakresie najkorzystniejszych rozwiązań prawnych oraz form organizacji zarządu technicznego, które mogłyby zostać wprowadzone w Królestwie Polskim w ramach planowanej reformy.

2.2 Polityka drogowa władz rosyjskich wobec Królestwa Polskiego

Drogi kołowe w Królestwie Polskim, podobnie jak w pozostałych częściach Cesarstwa podzielone zostały na dwie kategorie – drogi państwowe pozostające w zarządzie Ministerstwa Komunikacji, oraz drogi ziemskie nad którymi pieczę poprzez samorządy terytorialne sprawowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Nadzór nad drogami państwowymi w granicach administracyjnych Królestwa Polskiego sprawował Warszawski Okręg Komunikacji, natomiast wszystkie drogi państwowe bez wyjątku na nawierzchnię, bite oraz brukowane, były utrzymywane na koszt państwa, z sum preliminowanych przez Ministerstwo Komunikacji. Podstawowy zasób dróg państwowych stanowiły szosy, o strategicznym znaczeniu dla obronności państwa (szosy strategiczne), zbudowane na prawym brzegu Wisły, wspólnym nakładem przez Ministerstwo Komunikacji oraz Ministerstwo Wojny, a oddane w zarząd władz Warszawskiego Okręgu Komunikacji. Pod względem administracyjnym szosy państwowe dzieliły się na sekcje zwane dystansami, liczące od 200 do 300 wiorst (tj. 210-320 km) na czele których stali niezależni od lokalnych władz administracyjnych naczelnicy sekcji, którzy wraz z konduktorami drogowymi dbali o ich utrzymanie w należytej kondycji⁸¹.

⁸¹ M. Nestorowicz: *Stan dróg kołowych Królestwa Polskiego z 5-a tablicami i mapą dróg kołowych*. Warszawa 1913, s.3.

Pod względem prawnym system administracyjny Królestwa Polskiego na początku XX wieku stanowił przedziwny konglomerat ustaw, dekretów i rozporządzeń, z których najstarsze pamiętały okres napoleoński, a inne były reakcyjnym następstwem ruchów powstańczych lub efektem krótkowzrocznej polityki drogowej caratu. Początkiem „współczesnej” Nestorowiczowi organizacji drogowej w Królestwie Polskim był ukaz carski z 25 lutego 1867 roku, który w miejsce rozwiązanego Zarządu Komunikacji Królestwa Polskiego powoływał w XI Okręg Komunikacji. W schemacie organizacyjnym Okręgu przewidziano kilka nowatorskich rozwiązań, niemających swojego naśladownictwa w innych częściach Rosji. Ze względu na wysoki względem pozostałych części Rosji poziom zurbanizowania oraz rozbudowany system transportu kolejowego, w ramach podległego Ministerstwu Komunikacji Warszawskiego Okręgu Komunikacji utworzono Inspekcję Prywatnych Dróg Żelaznych, będącą enklawą Głównego Inspektora Dróg Żelaznych Cesarstwa Rosyjskiego. Schemat organizacyjny Warszawskiego Okręgu Komunikacji przyjęty w 1896 roku przewidywał 124 posady, z których 23 nie zostało do tego czasu obsadzonych. Na czele urzędu stał naczelnik wraz z pomocnikiem (zastępcą), będący równocześnie członkiem Zarządu Okręgu. Pod względem organizacyjnym WOK dzielił się na oddziały – Inżynieryjny i Gospodarczy oraz inspektoraty Żeglugi po Rzece Wiśle i Zachodnim Bugu, a także Inspektorat Drogi Wodnej Wisły i Niemna. Administrację terenową z ramienia Warszawskiego Okręgu Komunikacji sprawowało dwanaście zarządów komunikacji drogowych⁸².

Wiele ciekawych wniosków dotyczących prawodawstwa komunikacyjnego w Królestwie Polskim dostarcza analiza „Zbioru przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego”. Jak głosi prolog, zbiór obejmuje pozostające w mocy akty prawne, z zakresu komunikacji drogowych i wodnych, wydane w latach od 1447 do 1866 roku. A zatem faktem jest, iż w drugiej połowie XIX wieku w Cesarstwie Rosyjskim, w mocy pozostawały wciąż niektóre przepisy prawne powstałe w okresie późnego średniowiecza. Autorami trzutomowego zbioru pod redakcją Radcy Stanu Królestwa Kongresowego Wiktora Arcimowicza był Podsekretarz Stanu przy Radzie Administracyjnej Michał Hieronim Rogoziński oraz Referendarz Stanu Sobocki, na podstawie dokumentów przekazanych przez Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych, zebranych przez inspektora Wilhelma Kolberga oraz

⁸² M. Nestorowicz: *Stan dróg kołowych...*, s.4-5; *Zbiór przepisów administracyjnych...*, s.5-7.

naczelnika kancelarii Beneveni'ego. Tom pierwszy obejmował przepisy ogólne z zakresu administracji oraz przepisy techniczne, natomiast w pozostałych dwóch tomach zebrane zostały przepisy odnoszące się odpowiednio do komunikacji lądowej (drogowej) oraz komunikacji wodnej. Ilość oraz charakter przepisów wydawanych w latach 1815-1866 niejako bezpośrednio odnosił się do obszarów zainteresowania, wokół których koncentrowało się ustawodawstwo transportowe w Królestwie Polskim. Według statystyki, we wspomnianym okresie wydano 226 różnego rodzaju dekretów, postanowień, instrukcji oraz rozporządzeń regulujących kwestię organizacji oraz budowy dróg w Królestwie Polskim. Blisko, co piąty przepis administracyjny regulował kwestię szarwarku⁸³ – będącego reliktem czasów feudalnych, obowiązku utrzymywania dróg przez obywateli.

Brak dogodnych warunków dla rozwoju komunikacji oddziaływał szkodliwie na przemysł, handel oraz rolnictwo, co z kolei bardzo szybko zwróciło uwagę władz Królestwa Polskiego. Pierwsze *zasady tymczasowe, podług których mają być wykonywane roboty około dróg publicznych*, sankcjonujące szarwark jako podstawową formę budowy oraz utrzymywania dróg publicznych, zostały wprowadzone decyzją Namiestnika Królestwa Polskiego Józefa Zajączka, w dniu 15 maja 1816 roku. W rozwinięciu powyższego postanowienia, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji w instrukcji z dn. 9 kwietnia 1817 roku określiła ilość szarwarku na 10 dni od dymu, a zatem od domu chłopskiego na wsiach oraz od komina przypadającego na dach w miastach, odrabianego w odległości trzech mil pruskich od tegoż komina. Już 3 kwietnia 1819 roku, na mocy dekretu Namiestnika Królestwa Polskiego wymiar szarwarku został zmniejszony do 8 dni, odrabianych proporcjonalnie po 4 dni wiosną oraz jesienią, przy równoczesnym zachowaniu trójmilowej odległości⁸⁴. Uregulowanie kwestii szarwarku umożliwiło rozpoczęcie szeroko zakrojonych prac drogowych, w ramach których w

⁸³ Szarwark, czyli dostarczenie ludzi i sprzężaju do robót publicznych, a mianowicie do naprawy dróg, mostów, grobel i przepraw, od dawna, jako powinność, znany był w Królestwie. Z czasów jednak przed rokiem 1816 nie istnieją żadne co do tej powinności przepisy i postanowienia ówczesnych Rządów; kierowano się w tym względzie miejscowymi zwyczajami. Szarwark odrabiany był wyłącznie przez włościan i ludność rolniczą miejską, i używany był do utrzymywania grobel, mostów i przepraw w każdej gminie oraz do traktów głównych, zwanych wówczas królewskimi, w chwilach ważnych, jak na przykład przejazd Króla, przechód wojska itp. (...) Zgromadzono znaczną ilość szarwarku przez przeciąg czasu, jakiego naprawa drogi wymagała, a tak zreperowana droga, czekała znowu jakiego ważnego wypadku". Na podst.: W. Arcimowicz: *O szarwarku*. [w:] *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego. Organizacja i attribucje Zarządu Komunikacyi, oraz przepisy ogólne administracyjne i techniczne*. Wydział Komunikacyi Lądowych i Wodnych, T.2, Warszawa 1866, s.33,35.

⁸⁴ 1 mila pruska = 7532,48 metrów. Na podst.: *Miary pruskie i niemieckie*. [w:] *Encyklopedia PWN* [online], dostęp: 02.05.2023.

latach 1819 – 1822 oddano do użytku lub wyremontowano ponad 1,4 tys. wiorst dróg I rzędu, łączących Warszawę z Twierdzą Nowogeorgijewską (Trakt Zakroczymski, 1819), Brześciem (Trakt Brzesko-Litewski, 1819), Mniszewem (Trakt Nowoaleksandryjski, 1819), Krakowem (Trakt Krakowski, 1819), Kownem (Trakt Kowieński, 1820), Kaliszem (Trakt Kaliski, 1820) oraz Kościelec z Słupcą (Trakt Poznański, 1820), Radom z Kurowem (Trakt Lubelsko-Radomski, 1820), Łowicz i Sieradz z Kaliszem (Trakt Fabryczny, 1822), jak również wybudowano ok. 10 wiorst dróg wokół Warszawy (1820). Wkrótce po rozpoczęciu realizacji programu rozbudowy dróg państwowych ujawniły się liczne problemy związane z oparciem gospodarki drogowej na powinności szarwarkowej w naturze. Na pierwszy plan wysunął się aspekt niesprawiedliwości społecznych, wynikających z zachowania zasady trójmilowej odległości prac od dymu. Rozwój sieci najważniejszych szlaków komunikacyjnych, leżał w interesie ogółu społeczeństwa, tymczasem cały ciężar prac związanych z budową oraz utrzymaniem dróg spoczywał na ludności zamieszkałej w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Aby ukrócić tę oczywistą niesprawiedliwość, postanowieniem Namiestnika z dnia 17 sierpnia 1820 roku wymiar szarwarku został zmniejszony do sześciu dni od dymu, z których cztery dni zostały zamienione na obowiązkową opłatę pieniężną, natomiast dwa kolejne należało odrobić w naturze, w odległości 1 mili od dymu. Tym sposobem wprowadzono system, wedle którego budowa oraz utrzymanie dróg państwowych finansowano ze środków czynszowych wynoszących ok. 0,5 mln rubli, natomiast szarwark w naturze aż do 1870 roku stosowano w odniesieniu do dróg ziemskich niższego rzędu⁸⁵.

W przeciwieństwie do pozostałych części Cesarstwa, w Królestwie Polskim obowiązek wypełniania szarwarku spoczywał zarówno na mieszkańcach wsi oraz miast, chłopstwie, robotnikach fabrycznych, służbie dworskiej oraz włościanach. Jednakże, począwszy od roku 1818 w drodze rozporządzeń uwalniano kolejne zawody oraz instytucje. Z obowiązku szarwarkowego zwolnione zostały domy urzędników leśnych (1818), szkoły (1818), zakony żebracze oraz zakony miłosierdzia, wikariusze oraz organiści (1823), strażnicy leśni (1837), leśnicy (1841), jak również domy wojskowe, rządowe, miejskie oraz instytutowe, będące

⁸⁵ *Zasady tymczasowe, podług których mają być wykonywane roboty na drogach publicznych. Z dn. 15 maja 1816 r.; Dekret Najwyższy zmieniający połowę powinności szarwarkowej z natury na opłatę pieniężną i wkładający na gminy obowiązek utrzymania dróg miejscowych szarwarkiem po 2 dni z dymu. Z dn. 17 (29) Sierpnia 1820 r.; Wykaz nazwisk traktów bitych w Królestwie z dn. 23 września 1840 r., Annex do no. 8-go. [w:] Zbiór przepisów administracyjnych.... T.2., s.33-48.*

siedzibami władz lub urzędów państwowych, domy celne, szlachtuzy (rzeźnie), szpitale oraz wszelkie budowle niemieszkalne, tj. nieposiadające kominów⁸⁶.

Celem pozyskania środków na budowę i utrzymanie głównych traktów komunikacyjnych, w latach 1821-1838 na oddanych do użytku drogach państwowych została ustanowiona opłata drogowa, którą na mocy Najwyższego Ukazu z dnia 14 maja 1838 roku zastąpiono 10% podatkiem od dochodów pocztowych (100 tys. rb.) oraz opłatą stemplową (35 tys. rb.), jak również opłatą od towarów przechodzących przez komory celne (45 tys. rb.), pozostającymi w dyspozycji Zarządu Komunikacji. W 1845 roku zarząd nad dochodem z szarwarku oraz opłatami drogowymi przeszedł w ręce Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, która określała roczne budżety na utrzymanie dróg bitych, na podstawie raportów przedstawionych przez Zarząd Komunikacji. Do 1847 roku sieć dróg państwowych została rozbudowana o kolejne odcinki traktów: Sielpijskiego (1828), Nowogeorgijewskiego (1833), Radzyńskiego (1833), Olkuskiego (1833), Białostockiego (1834), Lubelskiego (1834), Zamojskiego (1834), Królewieckiego (1836), Zawichoskiego (1841), Iwanogrodzkiego (1842) oraz Gołabskiego – łącznie 651 wiorst. Spośród 2160 wiorst dróg I rzędu wybudowanych w latach 1819-1842, aż dla 1670 wiorst podstawowym budulcem był polny kamień granitowy. Jedynie 490 wiorst wybudowanych w późniejszym okresie traktów Uściługskiego, Zamojskiego, Zawichoskiego, Selpijskiego, Olkuskiego oraz południowej części traktu Krakowskiego zostało zbudowanych z kamienia wapiennego. Pod względem trwałości wykonania na 534 wiorstach znajdowały się dwuwarstwowe pokłady kamienne, na 1595 wiorstach jednowarstwowe bruki kamienne, natomiast 30 wiorst stanowiły bruki miejskie. Koszt budowy omawianych traktów wyniósł 8,316 mln rubli w srebrze, a zatem ok. 3850 rubli na wiorstę. Warto przy tym również podkreślić, iż realne koszty budowy dróg znacząco wahały się w zależności od warunków terenowych, dostępności materiału, rodzaju wykonywanych prac, dostępności pracowników, etc. Z tego tytułu najwyższe koszty zanotowano przy budowie

⁸⁶ *Rozporządzenie o uwolnieniu od szarwarku domów urzędników leśnych z dn. 24 kwietnia 1818 r.; Rozporządzenie o uwolnieniu od szarwarku domów szkolnych z dn. 1 sierpnia 1818 r.; Postanowienie o uwolnieniu klasztorów mendicantium i miłosierdzia od powinności szarwarkowej, z dn. 26 marca 1822 r.; Postanowienie o uwolnieniu domów Wikaryuszów i Organistów od powinności szarwarkowej z dn. 28 maja 1823 r.; Rozporządzenie o uwolnieniu domów strzelców lasów rządowych od powinności szarkowej w naturze z dn. 21 lica 1837 r.; Rozporządzenie o uwolnieniu domów nadleśniczych i podleśnych lasów suprimowanych, duchownych i zasekwestrowanych, od powinności szarwarkowej w naturze, z dn. 25 stycznia 1841 r.; Zasady wskazujące, z jakich domów ma być odrabiana powinność szarwarkowa w naturze, z dn. 21 lutego 1858 r. [w:] Zbiór przepisów administracyjnych.... T.2., s.57-64,71,79,103-104.*

traktu Zamojskiego – 7,235 rubli na wiorstę, natomiast najniższe przy budowie traktu Sielpijskiego, 1770 rubli w srebrze na wiorstę⁸⁷.

Podobnie jak w Cesarstwie Rosyjskim, ruch na drogach w Królestwie Polskim skupiał się na głównych szosach państwowych, których drożność ze względu na warunki klimatyczne była również ograniczona w okresach wiosny i jesieni. Skupienie uwagi politycznej oraz środków finansowych którymi dysponował Warszawski Okręg Komunikacji na najważniejszych traktach, odbiło się niekorzystnie na drogach pomniejszych. W 1842 roku zwrócono uwagę, iż w ustawowe dwa dni szarwarku odrabianego w obrębie 1 mili od dymu, można zagospodarować dla rozbudowy sieci ziemskich dróg lokalnych. Zaczęto zawiązywać społeczne komitety drogowe, celem przeprowadzenia określonych inwestycji lub prac drogowych. Pionierami w tej dziedzinie była przede wszystkim Gubernia Warszawska oraz Gubernia Radomska. Do 1866 roku szarwarkiem wybudowano około 2 tys. wiorst dróg bitych. Duży problem dla rozwoju dróg ziemskich w Królestwie Polskim stanowił brak wystarczających środków finansowych.

Według wyliczeń inżyniera Juliana Majewskiego, sporządzonych na podstawie spisu dymów w roku 1858, na szarwark drogowy Królestwa Polskiego składało się 498,6 tys. dni szarwarku ciągnionego oraz 608,6 tys. dni szarwarku pieszego, o łącznej wartości 240,9 tys. rubli⁸⁸. Powyższe sumy były uzupełniane karami za nieobrobienie szarwarku w wysokości dwukrotności jego nominalnej wartości (tj. 60 kopiejek za szarwark ciągniony oraz 30 kopiejek za szarwark pieszego), 10% opłatą od dochodów konsumpcyjnych w miastach przez które przechodziły bite drogi gubernialne, dotację państwową w wys. 20 tys. rubli rocznie oraz z dobrowolnych datków prywatnych. Wszystkie dochody z za wyjątkiem dotacji państwowej były pobierane oraz rozdysponowane przez rządy gubernialne, dotacją państwową zarządzała z kolei Rada Administracyjna, która rozdzielała środki między poszczególne gubernie⁸⁹.

⁸⁷ J. Majewski: *O drogach w Królestwie Polskiem, ich budowie i utrzymaniu*. „Przegląd Techniczny”, R.3, t.6, z.9, Warszawa 1877, s.130-131; *A) Kommunikacye lądowe. I. Drogi bite I-go rzędu*. [w:] *Zbiór przepisów administracyjnych...*, T.2., s.6-7.

⁸⁸ Jeden dzień szarwarku ciągnionego liczono jako 30 kopiejek, natomiast szarwarku pieszego, jako 15 kopiejek. Szarwark ciągniony = 498.586 dni x 30 kopiejek; szarwark pieszego = 608.570 dni x 15 kopiejek, razem. 240 858 rubli.

⁸⁹ J. Majewski: *O drogach w Królestwie Polskiem, ich budowie i utrzymaniu*. Warszawa 1877, s.4-5.

Wiele do życzenia pozostawiała również jakość robót prowadzonych na drogach gubernialnych, wynikający w głównej mierze z faktu, iż budowniczymi tychże dróg była ludność pracująca w ramach szarwarku, a zatem niewykwalifikowana w kierunku prowadzenia prac drogowych. Trzymając się wyliczeń ekonomicznych przedkładano także ilość budowanych dróg nad ich jakość, żywotność oraz możliwości transportowe, co długofalowo skutkowało wzrostem kosztów ich utrzymania. Celem oszczędności, pomijano wykonanie wielu istotnych prac drogowych, obejmujących zabezpieczenie podłoża oraz otoczenia drogi – nie walcowano podkładów szabrowych (kamiennych), nie okładano gliniastych oraz piaszczystych skarp ziemią darniową, nie drenowano gruntów podmokłych oraz nie darniowano pasów przydrożnych. Walcowanie podkładów szabru znacząco wzmacniało podłoże drogowe, chroniąc szosę przed tworzeniem się wybrzuszeń, ubytków oraz nierówności, darniowanie chroniło natomiast pobocze drogi przed erozją wodną, wzmacniając równocześnie stabilność konstrukcyjną podłoża wału drogowego. Pewnym paradoksem jest, iż drogi, wały przeciwpowodziowe, groble, zapory ziemne oraz szereg innych obiektów inżynierskich i hydrotechnicznych, do chwili obecnej w największym stopniu są narażone na erozję w trakcie ich budowy oraz wstępnej eksploatacji, a zatem, ze względu na podstawowe błędy konstrukcyjne wiele dróg w Królestwie Polskim, budowanych tak wielkim wysiłkiem wymagało naprawy już w ciągu pierwszych kilku miesięcy od oddania ich do użytku⁹⁰.

Do 1877 roku we wszystkich powiatach wprowadzono walce żelazne o wadze ok. 200 pudów (ok. 3,2t), celem utwardzania oraz wygładzania powłok szabrowych, czego efektem było uzyskiwanie znacznie gładziej i twardszej nawierzchni drogowych, przy równoczesnym zaoszczędzeniu budulca względem pracy ręcznej, upowszechniono nowe techniki budowy dróg na gruntach gliniastych i podmokłych, oznakowano główne drogi gubernialne słupami wiorstowymi, wykonanymi ze starych relsów (szyn kolejowych) oraz wprowadzono nadzorców drogowych na drogach ziemskich (dróżników oraz konduktorów drogowych), których zadaniem było utrzymywanie wałów drogowych oraz uzupełnianie powłoki szabrowej, w okresach wolnych od robót szarwarkowych.

⁹⁰ M. Nestorowicz: *Drogi kołowe...*, nr 40, s.475; E. Koda, P. Osiński, M. Głazewski: *Agrogeotechniczne umacnianie skarp budowli ziemnych*. „Przegląd Naukowy – Inżynieria i Kształtowanie Środowiska, 2010, nr 4 (50), s.35-36.

Powiązana ze zmianą ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego rewizja systemu drogowego, wprowadziła w 1870 roku podział dróg ziemskich na gubernialne (I), powiatowe (II) oraz wiejskie i polne (III), pociągając za sobą również istotne zmiany w prawie szarwarkowym. Ich najważniejszym założeniem była zamiana pozostały dwóch dni szarwarku roboczego na świadczenie pieniężne, a zatem w rzeczywistości, szarwark obrabialny na drogach gubernialnych został całkowicie zniesiony. Środki na utrzymanie dróg gubernialnych (I rzędu) zapewniono poprzez przekazanie 15% podatku gruntowego i podymnego, wnoszonego przez właścicieli wiejskich oraz od podatku podymnego i kontyngensu liwerunkowego tej samej wysokości, wnoszonego od właścicieli miejskich. Ponadto, na podatek drogowy składała się również dziesiąta część opłat za świadectwa handlowe i przemysłowa oraz od pozwoleń na prowadzenie zakładów handlowych i przemysłowych opłacających akcyzę. Drogi powiatowe (II rzędu) utrzymywane były w ramach tak zwanej powinności gminnej w naturze, której wymiar pozostawiono uznaniu zebrań gminnych, z możliwością zamiany na daninę pieniężną. Wyjątek stanowiły drogi powiatowe znajdujące się w obrębie miast, których utrzymanie pozostawiono w gestii magistratów miejskich. Obowiązek utrzymania dróg wiejskich oraz polnych (III rzędu), powierzono natomiast właścicielom gruntów przez które rzeczne drogi przebiegały. Drogi ziemskie I rzędu znalazły się pod nadzorem organów administracji państwowej. Nadzór techniczny na wspomnianych drogach sprawował inżynier powiatowy, będący równocześnie opiekunem robót drogowych oraz znajdujący się w każdym powiecie konduktor szosowy. Nadzór nad drogami II rzędu sprawowali natomiast wójtowie oraz burmistrzowie miast, podlegający z kolei kontroli inżynierów powiatowych⁹¹.

Do 1874 roku ilość dróg kołowych w Królestwie Polskim wzrosła do 5389,7 wiorst, z tego 3061,6 wiorsty stanowiły drogi bite, natomiast 2328,15 drogi zwyczajne. Pomimo wzrostu gubernialnego podatku drogowego do 824,5 tys. rubli rocznie, środki którymi dysponowały zarządy gubernialne w dalszym ciągu były niewystarczające w stosunku do lokalnych potrzeb. Jak wspomina inżynier Juliusz Majewski, z tego powodu zarząd guberni warszawskiej starał się nakłonić właścicieli warszawskich zakładów przemysłowych, a zatem podmioty w znacznym stopniu partycypujące w użytkowaniu oraz utrzymaniu dróg, do przekazania

⁹¹ M. Nestorowicz: *Drogi kołowe...*, nr 40, s.475; J. Majewski: *O drogach...*, s.5-6; G. Godlewski: *Nasze drogi*. „Praca. Dodatek.”, nr 5, Warszawa 1905, s.6.

dotatkowych środków na cele drogowe. Apel okazał się niezwykle skuteczny, ponieważ zebrano kwotę 77,8 tys. rubli, z której 55,2 tys. rubli przeznaczono na rzecz odnowienia oraz rozbudowy dróg, natomiast pozostałe 22,6 tys. rubli na utrzymanie kluczowych dróg, wskazanych przez właścicieli fabryk. Warto zaznaczyć, iż podatek gubernialny pobierany na cele drogowe w Guberni Warszawskiej wynosił w tym czasie ok. 117,7 tys. rubli. Dzięki inicjatywie prywatnej, możliwe było uporządkowanie gubernialnych dróg bitych, jak również około 1,2 tys. obiektów inżynierskich i hydrotechnicznych – mostów, grobli oraz kanałów. Przed nowelizacją przepisów drogowych w 1870 roku, stosunkowo częstym przejawem inicjatywy prywatnej było dobrowolne zwiększenie środków przekazywanych na rzecz guberni, w ramach czynszowej części powinności szarwarkowej⁹².

Wprowadzone w 1870 roku *Najwyżej zatwierdzone przepisy o utrzymaniu dróg ziemskich w guberniach: Warszawskiej, Kaliskiej, Kieleckiej, Łomżyńskiej, Lubelskiej, Piotrkowskiej, Płockiej, Radomskiej, Suwalskiej i Siedleckiej* przyjęto jako rozwiązania tymczasowe na okres trzech lat, jednakże w 1879 roku przedłużono je bezterminowo, do czasu opracowania i wprowadzenia nowej organizacji dróg, opartej na ziemstwach. Jednakże reforma administracyjna Królestwa Polskiego nie została przeprowadzona aż do wybuchu I wojny światowej, a zatem paradoksalnie, można stwierdzić, iż przy wliczeniu również okresu przejściowego w dobie II Rzeczypospolitej, wprowadzone na trzyletni okres próbny przepisy, w niektórych guberniach funkcjonowały przez ponad pięć dekad. Zmiana prawa drogowego wprowadzona w 1870 roku kasowała dotychczasowy podział dróg, ustanowiony dekretem Namiestnika Królestwa Polskiego w 1816 roku. Do kategorii dróg państwowych zaliczono dotychczasowe drogi I kategorii, łączące Warszawę z granicami państwa, bądź też przecinające Królestwo Polskie od granicy do granicy. Do dróg ziemskich I kategorii (wg. podziału z 1870 r.), zaliczono dotychczasowe drogi II kategorii, łączące Warszawę z miastami gubernialnymi, jak również drogi łączące rzeczne miasta między sobą oraz miasta gubernialne z miastami obwodowymi. Wszystkie drogi niezaliczone do żadnej z powyższych kategorii, automatycznie przypisano do III kategorii dróg ziemskich. Przepisy z 1870 roku wielu aspektach były zdecydowanie mniej dokładne niż ustawodawstwo wcześniejsze. Nie regulowały chociażby kwestii tak kluczowej, jak określenie jednolitych obowiązujących norm w zakresie szerokości

⁹² J. Majewski: *O drogach...*, s.8.

dróg. Warto podkreślić, iż wspomnianą kwestię regulowało ustawodawstwo z 1816 roku, które niniejsza ustawa zastępowała. Tym bardziej, iż różnice w zakresie normalizacji szos dla poszczególnych kategorii dróg wg. porządku z 1816 były znaczne. Według poprzedniego ustawodawstwa dla dróg I kategorii obowiązywała szerokość 35,9 stóp angielskich, dla dróg II kategorii – 28,3 stopy ang., natomiast dla dróg III kategorii – 11,3 stóp ang. Podstawę prawną do zmiany kategoryzacji dróg stanowiło przedstawienie „dowodu”, określającego kategorię do której należała dana droga przed rokiem 1870. Jednakże przedstawienie dowodów tego typu, szczególnie w przypadku szos o mniejszym znaczeniu, często napotykało poważne trudności. W podobny sposób rysowała się również kwestia normalizacji otoczenia drogi obejmującego nasypy, skarpy, kontraskarpy oraz rowy przydrożne, których szerokość zależała również od rodzaju gruntu na którym wspomniana infrastruktura się znajdowała. Regulacja rzeczonych kwestii była sprawą nader istotną, ponieważ szerokość pasów przydrożnych w obrębie Królestwa Polskiego była zróżnicowana, chociażby ze względu na chęć uniknięcia dodatkowych kosztów, związanych z obowiązkiem uiszczenia rekompensaty pieniężnej z tytułu wywłaszczenia ziemi pod budowę drogi, bądź też ze względu na zaorywanie przydrożnych pasów gruntu przez miejscowych rolników⁹³.

Szosa zaliczone zgodnie z porządkiem ustanowionym w 1870 roku do kategorii dróg państwowych, w głównej mierze były skoncentrowane w guberniach położonych na prawym brzegu Wisły. Gubernie położone na lewym brzegu Wisły, tj. pomiędzy brzegiem największej z polskich rzek, a granicą państwa były z kolei dróg tego typu wręcz całkowicie pozbawione. Stan ten był bezpośrednim następstwem niezwykle konsekwentnej, a zarazem i niszczyielskiej w skutkach, z punktu widzenia lokalnego rolnictwa oraz przemysłu gospodarki drogowej. Wspomniane ziemie stanowiły z punktu widzenia wojskowości, tak zwaną „głębię strategiczną”, której zadaniem było możliwie największe opóźnienia natarcia państwa-agresora, pozwalające na przerzucenie niezbędnych sił i środków z głębi terytorium państwa tak rozległego, jakim było Cesarstwo Rosyjskie. Z tego powodu, koordynatorami w zakresie prowadzenia transgranicznej polityki drogowej na szosach państwowych, oprócz Ministerstwa Komunikacji było również Ministerstwo Wojny. Powyższy kurs prowadzenia polityki drogowej doprowadził do sytuacji, iż większość środków budżetowych przeznaczano na

⁹³ G. Godlewski: *Nasze drogi...*, s.8-10.

utrzymanie istniejących szos państwowych, wybudowanych jeszcze w pierwszej połowie XIX, ograniczając ich rozbudowę jedynie do terenów guberni Suwalskiej, Łomżyńskiej, Siedleckiej, Lubelskiej oraz lewobrzeżnej części guberni Warszawskiej. Doprowadziło to do powstania anomalii, zgodnie z którą najlepiej uprzemysłowiona w skali całego Królestwa Polskiego Gubernia Piotrkowska, posiadająca w swym obrębie Łódzki oraz Częstochowski okręg przemysłowy, posiadała zdecydowanie mniej dróg rządowych, niż rolnicza gubernia Kaliska. Dysonans ten doskonale oddają dane statystyczne odnoszące się zarówno do ilości, jak i liczby szos państwowych w zachodniej oraz wschodniej części Królestwa Polskiego. Pod względem nasycenia dróg, Królestwo Polskie możemy podzielić na trzy segmenty, obejmujące gubernie wschodnie (gub. Suwalska, Łomżyńska, Siedlecka, Lubelska), centralne (gub. Płocka, Warszawska, Radomska, Kielecka) oraz zachodnie (gub. Kaliska oraz Piotrkowska). Przez wysuniętą najbardziej na północny-wschód Gubernię Kaliską, oddzielającą Litwę od Prus Królewskich przebiegało 11 traktów państwowych o łącznej długości ponad 520 wiorst, natomiast przez położone nieco bardziej na południe gubernie przebiegało odpowiednio: przez Gubernię Łomżyńską – 17 traktów o dł. 522 wiorst, przez Gubernię Siedlecką – 13 traktów o dł. 460 wiorst, natomiast przez wysuniętą najbardziej na południe, graniczącą z Galicją Gubernię Siedlecką – 10 traktów o dł. 356,7 wiorst. Zdecydowanie najlepszy stan dróg pod względem ilościowo-jakościowym w centralnej części Królestwa Polskiego przedstawiała Gubernia Warszawska, przez którą przebiegało aż 19 traktów o łącznej długości 651,8 wiorst. Zdecydowanie odmiennie przedstawiał się natomiast stan gospodarki drogowej w guberniach ościennych, względem rzeczony guberni. Przez położoną na południe Guberni Kielecką przebiegało jedynie 5 traktów, o łącznej długości 174 wiorst, przez Gubernię Radomską – 6 traktów o dł. 226,5 wiorst, natomiast położona na północ od Warszawy, granicząca z Prusami Królewskimi Gubernia Płocka była całkowicie pozbawiona dróg państwowych. Przez znajdującą się w pasie wschodnim Gubernię Kaliską przebiegały trzy trakty państwowe (Trakt Kaliski, Poznański oraz Fabryczny), o łącznej długości 210,5 wiorst, natomiast uprzemysłowioną Gubernię Piotrkowską przecinały jedynie dwa trakty o łącznej długości 95,5 wiorst⁹⁴.

⁹⁴ M. Nestorowicz: *Tab. A. Drogi bite rządowe (w zawiadywaniu Ministeryum Komunikacji)*. [w:] *Stan dróg kołowych...*s.5-6,

Tabela 1 Zestawienie techniczno-ilościowe dróg państwowych w Królestwie Polskim według guberni (ok. 1900 r.).

Gubernia	Liczba traktów przebiegających przez gubernię	Długość traktów (w wiorstach)			
		Ogółem	Trakty szosowane	Trakty brukowane	% traktów brukowanych
Gubernie wschodnie					
Suwalska	11	520,1	511,3	8,8	1,7%
Łomżyńska	17	522	498,5	23,5	4,5%
Siedlecka	13	460	443,6	16,5	3,6%
Lubelska	10	356,7	349,2	7,4	2,1%
Gubernie centralne					
Płocka	-	-	-	-	
Warszawska	19	651,8	611,6	40,2	6,2%
Radomska	6	226,5	221,6	4,9	2,2%
Kielecka	5	174,1	169,9	4,1	2,4%
Gubernie zachodnie					
Piotrkowska	2	95,5	67,7	27,9	29,2%
Kaliska	3	210,5	199,9	10,7	5,1%
Razem		3217,1	3073,2	143,9	Śr. 5,7%

Na podst.: M. Nestorowicz: *Tabl. B. Drogi ziemskie I-ej kategorii (tak zwane gubernialne)*. [w:] *Stan dróg kołowych Królestwa Polskiego z 5-a tablicami i mapą dróg kołowych*. Warszawa 1913.

2.3 Służba urzędnicza w administracji drogowej Królestwa Polskiego (1905–1915).

Po ukończeniu studiów Nestorowicz podjął pracę w charakterze inżyniera nadzorującego przebieg robót budowlanych w prywatnym przedsiębiorstwie budowlanym „Inż. A. Rumel i Dubrawski”, lecz już na początku 1905 roku rozpoczął starania o objęcie posady inżyniera powiatowego w Koninie. Kompetentny w zakresie mianowania inżynierów powiatowych Komitet Techniczno-Budowlany przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, w kwietniu 1905 roku rozpatrywał sprawę mianowania inżyniera gubernialnego w Koninie, jednakże w związku brakiem opinii Gubernatora Kaliskiego na temat kandydatury Nestorowicza oraz pojawieniem się kontrkandydata w osobie inż. Popowa, Komitet podjął decyzję o odroczeniu rozstrzygnięcia w sprawie mianowania do czasu uzupełniania braków formalnych. Gubernator Kaliski Nikołaj Iwanowicz Nowosilcow w piśmie z 14 czerwca 1905 jednoznacznie opowiedział się za kandydaturą Nestorowicza, w następstwie czego 18 sierpnia 1905 roku Nestorowicz został mianowany inżynierem-budowniczym powiatu konińskiego. Według podziału administracyjnego z 1882 roku gubernia kaliska składała się z 8 powiatów – kaliskiego, kolskiego, konińskiego, łęczyckiego, sieradzkiego, ślupieckiego, tureckiego oraz

wieluńskiego, podzielonych na 142 gminy, w obrębie których leżało 13 miast, 37 osad miejskich, 2041 wsi, 1672 folwarki oraz 1116 kolonii⁹⁵.

Do zakresu obowiązków Nestorowicza należało kierowanie oraz nadzorowanie służby inżynierskiej w ramach powierzonej administracji, opracowanie projektów budowlanych, planów, siatek przestrzennych istniejących budowli, pomiary oraz niwelacje, bezpośredni nadzór nad prowadzonymi robotami, a także dokonywanie odbiorów technicznych ukończonych budowli. Dzięki szerokim kompetencjom inżynierowie powiatowi posiadali znaczny wpływ na kierunek oraz realizację polityki drogowej na szczeblu lokalnym. Zakres rzeczonych uprawnień szczegółowo określały przepisy *o służbie inżynierskiej* wydane 12 grudnia 1832 roku, które przyznawały inżynierom powiatowym (obwodowym) nadrzędną rolę w zakresie opracowania planów naprawy i konserwacji dróg, doboru materiałów drogowych, kontroli stanu infrastruktury dróżniczej, celbud⁹⁶, barier oraz szlabanów, prowadzenia spisów dróg lądowych i wodnych, kontroli przestrzegania przepisów policyjnych, składanie raportów organom administracji powiatowej oraz gubernialnej w zakresie stanu tychże komunikacji, a także prowadzenie nadzoru nad wykonaniem prac szarwarkowych. Do zakresu kompetencji inżynierów powiatowych w sferze wykonawstwa robót drogowych należał dobór odpowiednich gatunków i ilości materiałów drogowych, a także ich osobisty odbiór i kontrola nad wykorzystaniem, prowadzenie nadzoru nad wykonawstwem robot, obrachowanie przedsiębiorców oraz wydawanie świadectw służących do otrzymywania wypłat, a także prowadzenie odbiorów gotowych szos⁹⁷.

Po uporządkowaniu swojej sytuacji zawodowej Nestorowicz zadbał również o stronę relacji osobistych. W dniu 6 lipca 1906 roku 26-letni wówczas Melchior Nestorowicz pojął za żonę o rok młodszą Wandę Nestorowicz. Zbieżność nazwisk nie była tutaj kwestią przypadku. Wanda Nestorowicz była bowiem córką Onufrego Nestorowicza (ur. 1836), starszego brata Melchiora Walentego Nestorowicza, a zatem była również kuzynką Melchiora Nestorowicza w drugim pokoleniu. Onufry Nestorowicz nawiązując do kształtującej się rodzinnej tradycji również pracował jako urzędnik Kolei Warszawsko-Wiedeńskiej. Podobnie jak w przypadku

⁹⁵ AAN, KCNP: *Wykaz stanu służby*, sygn.:102, k.12, APL, Rząd Gubernialny Kaliski [dalej: RGK]: *O służbie Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča*, sygn.: 1600, k.1,4,5-6; F. Sulimierski, B. Chlebowski, W. Walewski: *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*. T.3, Warszawa 1882, s.695-696.

⁹⁶ Celbuda – miejsce (budynek) poboru ceł drogowych lub mostowych.

⁹⁷ *Zbiór przepisów komunikacyjnych Królestwa Polskiego. No. 1. O służbie inżynierskiej wykonawcze. Z dn. 12 grudnia 1832 r.*, [w:] *Zbiór przepisów administracyjnych...*, t.1, s.127-129.

Melchiora Walentego, praca urzędnicza wiązała się z wymogiem dużej mobilności, stąd też w drugiej połowie lat siedemdziesiątych XIX wieku Onufry Nestorowicz wraz z żoną Heleną (z domu Niemirycz), przeprowadził się z Warszawy do położonej na Śląsku wsi Ząbkowice, w powiecie będzińskim. Tutaj w 1879 r. przyszła na świat pierwsza córka pary – Jadwiga Matylda, a dwa lata później 18 maja 1881 r. bliźniaki – Władysław Onufry oraz Wanda Julia Nestorowiczówna, przyszła żona Melchiora Władysława Nestorowicza⁹⁸.

Ze względu na bliskie pokrewieństwo oraz wysokie stanowisko w ramach administracji cywilnej zajmowane przez Melchiora Nestorowicza w carskiej administracji, zawarcie małżeństwa wymagało uzyskania zgody zarówno władzy kościelnej, jak i administracyjnej. Zwolnienie z drugiego stopnia pokrewieństwa zostało wydane przez biskupa ordynariusza Diecezji Kujawsko-Kaliskiej Stanisława Zdzitowieckiego w dniu 18 maja 1906 r., natomiast zgody administracyjnej dnia 6 lipca 1906 r. (19 lipca wg. kalendarza juliańskiego) udzielił Gubernator Kaliski Mikołaj Nowosilcow. Zgodnie ze staropolską tradycją ceremonię zaślubin poprzedziły zapowiedzi kościelne ogłaszane w trzy kolejne niedziele, poczynając od dnia 4 czerwca 1906 r. Ceremonia zaślubin w obecności świadków – brata panny młodej Władysława Onufrego Nestorowicza oraz doktora medycyny Stanisława Gałęckiego miała miejsce w parafii rzymskokatolickiej pw. Św. Jakuba w Piotrkowie, w ówczesnym miejscu zamieszkania rodzinny panny młodej. Ślubu w ramach mszy koncelebrowanej udzielił ksiądz Józef Bromski rektor piotrkowskiego kościoła pobernardyńskiego oraz wikary parafii pw. Św. Jakuba Apostoła ks. Jan Łabęda⁹⁹.

W dniu 11 czerwca 1908 roku Nestorowicz zwrócił do Gubernatora Kaliskiego Nowosicowa z wnioskiem o oddanie mu w nadzór powiatu łęczyckiego, w którym posada inżyniera-budowniczego o dłuższego czasu pozostawała nieobsadzona. Pierwotna prośba spotkała się z odmową władz gubernialnych, jednakże już 2 września 1908 r. Nowosilcow oddał w zarząd Nestorowicza obszar powiatu kolskiego. Równolegle Nestorowicz podejmował starania o uzyskanie kolejnych stopni w ramach hierarchii administracyjnej Cesarstwa

⁹⁸ Archiwum Państwowe w Katowicach [dalej: APK], Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej w Gołonogu: Księga urodzeń nr 1-301, małżeństw nr 1-72 i zgonów nr 1-198. 1879 r. sygn.:173, poz. 9; AP Katowice, Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej w Gołonogu: Księga urodzeń nr 1-324, małżeństw nr 1-75 i zgonów nr 1-162. 1881 r., sygn.: 175, poz. 176,177.

⁹⁹ Archiwum Państwowe w Piotrkowie Trybunalskim, Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej pw. św. Jakuba w Piotrkowie: Księga duplikatów aktów urodzonych, zaślubionych i zmarłych. 1906, sygn.: 38, nr 156.

Rosyjskiego. Jako urzędnik cywilny w randze sekretarza kolegialnego w sierpniu 1907 roku zwrócił się do naczelnika powiatu kaliskiego z wnioskiem o nadanie kolejnego stopnia administracyjnego będącym następstwem dopełnienia warunku dwuletniego stażu pracy. Po przeprowadzeniu kilkietapowej procedury administracyjnej angażującej m.in. Zarząd Guberni Kaliskiej oraz Komitet Techniczno-Budowlany i Departament Generalny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, 14 grudnia 1907 r. Kancelaria Cesarska wydała decyzję o nadaniu Nestorowiczowi stopnia Radcy Tytularnego, ze starszeństwem z dn. 18 sierpnia 1907 r.. Kolejny w hierarchii stopień asesora kolegialnego ze starszeństwem z dn. 18 sierpnia 1910 r. Nestorowicz uzyskał z kolei 31 stycznia 1911 r.¹⁰⁰.

Wprowadzony przez cara Piotra I w 1722 roku system rang cywilnych, wojskowych i dworskich składał się z czternastu stopni (*czynów*) według których awansowani byli oficerowie oraz urzędnicy Cesarstwa Rosyjskiego. System ten nazywany „Stołem Pietrowskim” umożliwiał awans ambitniejszych ludzi z niższych klas społecznych ograniczając równocześnie przywileje mało ambitniejszej szlachty wynikającej z samego faktu posiadania tytułu szlacheckiego, pozwalając równocześnie na nabycie szlachectwa osobistego przez urzędników cywilnych po osiągnięciu rangi IX wg. porządku ustanowionego przez Aleksandra II (dekret z dn. 9 grudnia 1856 r.), a od rangi IV także i szlachectwa dziedzicznego oraz prawa audiencji osobistej u cara. Z rangami powiązana była również nomenklatura według której obywatele Cesarstwa zwracali się do urzędników z poszczególnych klas w ramach oficjalnych relacji zawodowych. Dla przykładu – po objęciu stanowiska inżyniera powiatowego do Nestorowicza w randze sekretarza kolegialnego należało zwracać się per *Ваше благородие* (Wasze Błagorodie), natomiast po nadaniu rangi doradcy tytularnego już *Ваше высокоблагородие* (Wasze Wysokobłagorodie)¹⁰¹.

Na mocy ukazu z dn. 20 lipca 1867 roku w Królestwie Polskim zniesiona została Rada Budowlana przy Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, w następstwie czego służbę cywilną w zakresie nadzoru budowlanego oddano w bezpośredni nadzór petersburskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z tego powodu przy rządach gubernialnych zaczęto tworzyć wydziały budowlane. Zgodnie z literą wspomnianej ustawy nie był to proces obligatoryjny, stąd też w

¹⁰⁰ APL, RGK: *O służbie...*, k. 43,46-47,49-50;53-54,132-133.

¹⁰¹ Ł.E. Szpielew: *Otmienienija istoriej. Cziny, zwania i tytuły Rossijskoj Imperii*. Leningrad 1977, s.10-14; G. Smyk: *Zasady funkcjonowania rosyjskiego modelu biurokratycznego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*. [w:] „Studia do Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, 2006, nr 9, cz.2, s.409-411.

części guberni, w tym również w guberni kaliskiej, posady inżynierów budowlanych oraz ich pomocników ze względu na brak środków finansowych zostały włączone do istniejących pionów administracji gubernialnej. Przy kancelarii rządu gubernialnego guberni kaliskiej utworzone zostało samodzielne stanowisko inżyniera-budowniczego gubernialnego VII rangi (Radcy Nadwornego), posiadającego głos stanowiący w zakresie spraw budowlanych, dla którego w charakterze organu wsparcia ustanowiono z kolei pomocnika inżyniera gubernialnego w randze VII (Asesor Kolegialny). Zarówno inżynierowie gubernialni, jak i ich pomocnicy byli powoływani na wniosek gubernatorów i władz warszawskich po przeprowadzeniu konsultacji w ramach Komitetu Techniczno-Budowlanego MSW, przy udziale zainteresowanych resortów posiadających w swoim obrębie sprawy komunikacyjne, a czasem również przy osobistym udziale samego cara. Przepisy z 1867 roku zastrzegały przy tym, iż stanowiska inżynierów oraz ich pomocników powinny zostać obsadzone przez urzędników uzupełniających się wykształcenie, z których jeden powinien być architektem, natomiast drugi budowniczym. Brak wyższej uczelni technicznej w Królestwie Polskim, aż do utworzenia Instytut Politechnicznego w roku 1898 roku oznaczał, iż najważniejsze stanowiska administracji budowlanej w ramach guberni w głównej mierze obejmowali absolwenci Instytut Inżynierów Cywilnych im. Cara Mikołaja I legitymujący się dyplomem inżyniera-budowniczego oraz architekci-budowniczowie petersburskiej Akademii Sztuk Pięknych. Funkcję inżynierów gubernialnych w Kaliszu pełnili kolejno: Jan Janiszewski (1867-68), Lew Semenov (1868-69), Mikołaj Chersoński (1869-1874), Józef Chrzanowski (1875-1903) oraz Sergiej Pinajew (1903-1911), natomiast pomocników inżynierów gubernialnych: Iwan Szanser (1867-1885), Eugeniusz Oraczewski (1885-1892) oraz wspomniany Władysław Stachlewski (1892-1910)¹⁰².

Gdy w kwietniu 1910 roku Stachlewski złożył dymisję z funkcji pomocnika inżyniera gubernialnego w następstwie objęcia posady inżyniera powiatowego w Sieradzu, Nowosilcow bez większego wahania powierzył zwalnającą się posadę Nestorowiczowi, którą objął 22 kwietnia. Warto przy tym zauważyć, iż przynajmniej przez kilka kolejnych tygodni

¹⁰² J. Żywicki: *Urzędnicy, architekci, inżynierowie cywilni... Ludzie architektury i budownictwa w województwie lubelskim oraz guberni lubelskiej w Królestwie Polskim w latach 1815-1915*. Lublin 2010, s.50-56; . A. Okolski: *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*. T.3, Warszawa 1884, s.244; s.108-109; M. Górzyński: *Środowisko architektoniczno-budowlane w Kaliszu oraz realia jego funkcjonowania na przełomie XIX i XX wieku – zarys problematyki*. „Polonia Maior Orientalis”, 2020, T.7, s.57.

Nestorowicz łączył pracę w charakterze pomocnika inżyniera gubernialnego z dotychczasową funkcją inżyniera powiatowego konińskiego oraz kolskiego, o czym świadczy chociażby korespondencja prowadzona przez Nestorowicza z kancelarią i samym gubernatorem Nowosilcowem. Wydaje się, iż u podstaw decyzji powziętej przez Nowosilcowa leży przede wszystkim profesjonalizm oraz zaangażowanie jakim wykazał się Nestorowicz w trakcie pełnienia obowiązków inżyniera-architekta powiatowego, szczególnie w odniesieniu do prowadzonej przez niego polityki drogowej. W opinii z dnia 9 maja 1911 r. skierowanej do Komitetu Techniczno-Budowlanego przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Nowosilcow pisze, iż [Nestorowicz] *w ciągu pięciu lat służby dał się poznać jako niezwykle pracowity, zdolny i sumienny inżynier*. W dalszej części opinii odnosi się również do polityki drogowej prowadzonej przez Nestorowicza, pisze: *jako jedną z zasług Nestorowicza w tym okresie można wymienić to, że pomimo bardzo niesprzyjających warunków, w jakich w ogóle znajduje się drogownictwo w guberni kaliskiej, udało mu się tak bardzo wesprzeć rozwój dróg w powiecie konińskim, że nawet w chwili obecnej różnią się one znacznie od szos znajdujących się w innych powiatach powierzonej mi guberni, osadzonych w tych samych warunkach, w odniesieniu do rodzaju ruchu oraz ilości środków przeznaczonych na ich remont. Aby osiągnąć takie wyniki, oprócz znajomości samych dróg i ich specyfiki, trzeba przede wszystkim umiejętnie wykorzystać nieznaczne środki, przeznaczone dla powierzonej mi prowincji na utrzymanie i naprawę dróg powiatowych, aby zużytkować je z korzyścią dla sprawy, co udowodnił asesor kolegiálny Nestorowicz*¹⁰³. Objęcie posady pomocnika inżyniera gubernialnego pociągnęło za sobą znaczny wzrost pensji pobieranej przez Nestorowicza, a także zmianę miejsca zamieszkania. Według wykazu stanu służby w styczniu 1906 roku na pensję Nestorowicza rzędu 675 rubli składała się podstawa w wysokości 450 rubli oraz dodatek podróżny (tzw. *Пазъезд*) w 225 rubli, natomiast jako pomocnik inżyniera gubernialnego Nestorowicz pobierał uposażenie rzędu 600 rubli pensji podstawowej oraz 200 rubli dodatku podróżnego w stosunku rocznym. Nestorowicz zamieszkał na piętrze kamienicy przy ulicy Niecałej 2 w Kaliszu, zwanej Domem Repphanów, położonej zaledwie 300 metrów od gmachu dawnego pałacu Komisji

¹⁰³ APL, RGK: O służbie Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča, sygn.: 1600, k.78-79.

Województwa Kaliskiego przy Placu Świętego Józefa 5, na parterze którego swoje biura mieli zarówno inżynierowie gubernialni jak i ich pomocnicy¹⁰⁴.

Po przejściu na emeryturę Józefa Chrzanowskiego, wieloletniego „monopolisty” w zakresie zamówień budowlanych w guberni kaliskiej, tekę inżyniera gubernialnego objął przybyły z Wilna na jesieni 1903 roku inżynier-architekt Sergiej Leonidowicz Pinajew, absolwent petersburskiego Instytutu Inżynierów Cywilnych z 1896 roku. Jeszcze przed objęciem posady pomocnika gubernialnego przez Nestorowicza Pinajew popadł w konflikt z władzami gubernialnymi oraz magistratem kaliskim, którego przedmiotem był w głównej mierze spór kompetencyjny w kwestii podjętej w 1906 roku inicjatywy planistycznej magistratu w sprawie opracowania planu zagospodarowania przestrzennego Kalisza w nowych granicach, powiększonego decyzją Cara Mikołaja II oraz Rady Ministrów z dn. 9 lipca 1906 roku o 325 hektarów gruntów wyłączonych z gmin wiejskich Tyniec oraz Kalisz, zamieszkałych przez ok. 9 tys. osób. Długotrwały spór kompetencyjny pomiędzy magistratem kaliskim, Prezydentem Kalisza Leonardem Betticherem, a Pinajewem oraz władzami gubernialnymi, w szczególności wicegubernatorem Aleksandrem Iwanowiczem Pilcem, doprowadził do długoletniego opóźnienia w zakresie opracowania planów regulacji i urbanizacji Kalisza, a pośrednio także i do złożenia dymisji przez Pinajewa, w lecie 1911 roku. Innym powodem rezygnacji Pinajewa były nienajlepsze warunki finansowe oraz niższy niż w wewnętrznych guberniach cesarstwa prestiż urzędu. Jaki inżynier-architekt Guberni Kaliskiej Pinajew pobierał roczną pensję w wysokości 675 rubli, kolejne 101 rubli oraz 25 kop. stanowił dodatek z tytułu służby w Kraju Nadwiślańskim. W kwietniu 1911 roku Pinajew wysłał do gubernatora Michaiła Gilchena możliwość objęcia posady inżyniera gubernialnego w Kursku, jednakże ostatecznie, w lecie tego samego roku objął podobne stanowisko w guberni grodzieńskiej¹⁰⁵.

Świadomy działań Pinajewa Nowosilcow skierował 9 maja 1911 roku pismo do Komitetu Techniczno-Budowlanego z zapytaniem możliwość zastąpienia przez jego

¹⁰⁴ AAN, KCNP: *Nominacje i dymisje w Ministerstwie Robót Publicznych*. sygn.:102, k.12; APŁ, RGK: *O służbę Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča*, sygn.:1600, k.78-79,23,132; M. Górzyński: *Środowisko architektoniczno-budowlane w Kaliszu...*s.50.

¹⁰⁵ Jedyną pracą omawiającą w szerszym zakresie rozwój Kalisza w latach 1903-1911, działalność administracji prezydenta Leonarda Bettichera oraz kwestię projekt regulacji „Wielkiego Kalisza” z 1906 r. roku jest rozprawa doktorska dr Makarego Górzyńskiego pt.: *Miasto, społeczeństwo, przeszłość: architektura i przestrzeń nowoczesności Kalisza przełomu XIX-XX wieku*, przygotowana pod kierunkiem dr hab. Barbary Arciszewskiej z Instytutu Historii Sztuki Uniwersytetu Warszawskiego w 2019 r.; M. Górzyński: *Środowisko architektoniczno-budowlane w Kaliszu...*s.57; APŁ, RGK: *O służbę graždanskogo inženera Sergeja Leonidoviča Pinaeva, 1903-1911*, sygn.: 1497, k.27-28.

dotychczasowego zastępcę w przypadku opróżnienia urzędu. Z korespondencji pomiędzy kancelarią generała-gubernatora warszawskiego Gieorgija Skałona, a gubernatorem Nowosilcowem wynika, iż kontrkandydatem Nestorowicza do objęcia posady inżyniera gubernialnego był inżynier służący w guberni amurskiej, w obwodzie primorskim (*Приморский край*) o nazwisku Basznow. Mając na uwadze przede wszystkim zgoła odmienny charakter wschodniosyberyjskiej części cesarstwa w odniesieniu do guberni kaliskiej, generał-gubernator Skalón jednoznacznie poparł kandydaturę Nestorowicza jako zdecydowanie bardziej odpowiedniego dla obsadzenia wspomnianego stanowiska. W dniu 30 sierpnia 1911 r. przewodniczący Komitetu wyraził zgodę na tymczasowe mianowanie Nestorowicza inżynierem gubernialnym guberni kaliskiej z zastrzeżeniem, iż złoży on w Komitecie Techniczno-Budowlanym o przyznanie wyznaczonego stanowiska, jak również zobowiąże się do złożenia odpowiedniego egzaminu zawodowego w Instytucie Inżynierów Cywilnych w przeciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia stanowiska. Wobec nieprzystąpienia lub niezaliczenia do egzaminu Komitet zastrzegł sobie prawo do pobawienia Nestorowicza sprawowanego urzędu. Pomimo, iż w danych źródłowych z omawianego okresu nie znajdujemy dokumentów bezpośrednio potwierdzających złożenie przez Nestorowicza wymaganego egzaminu, to zarówno dokumentacja techniczna, jak i wyciągi stanu służby potwierdzają, iż Nestorowicz 27 września 1911 roku został mianowany tymczasowym inżynierem guberni kaliskiej, sprawując rzeczoną funkcję nieprzerwanie do 13 grudnia 1912 roku, gdy obowiązki szefa kaliskiej administracji budowlanej przejął bardziej doświadczony Felicjan Staniszewski, dotychczasowy architekt warszawskiej Pragi. Staniszewski wraz z Nestorowiczem stanęli na czele utworzonego w 1913 roku Wydziału Budowlanego przy Rządzie Gubernialnym w Kaliszu, koordynującego ogół spraw budowlanych rzeczonej guberni¹⁰⁶.

W ramach obowiązków służbowych w administracji gubernialnej Nestorowicz opracował, zaopiniował lub nadzorował szereg projektów budowlanych z których wymienić należy przebudowę plebanii kościoła św. Jana Chrzciciela w Turku (1912 r., zrealizowany), projekt budowy kościoła w Kawnicach (1909 r., zrealizowany), prowadzenie budowy siedziby Kaliskiego Towarzystwa Wzajemnego Kredytu przy Alei Józefiny w Kaliszu, projekt kamienic

¹⁰⁶ APL, RGK: *O służbie Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča*, sygn.: 1600, k.70,73,78-79,80; APL, RGK: *O służbie Kaliśskogo gubernskiego inżenera-architeksta Staniševskega, 1912-1917*, sygn.: 2097, k.1-6; M. Górzyński: *Środowisko architektoniczno-budowlane w Kaliszu...*s.58.

przy obecnej ul. Górnośląskiej 47 (dla Henryka Znamerowskiego, 1913/14 r.) i Górnośląskiej 4 (dla Leopolda Ossowskiego, 1914 r., zniszczona w trakcie wojny) oraz przy ul. Strzeleckiej 1 (dla Stanisława Jaworskiego, 1914 r.), mostu żelbetonowego na Kanale Rypinowskim w ciągu szosy wieluńskiej (1914 r.), a także projektów niezrealizowanych m.in. projektu dwunawowego kościoła rzymskokatolickiego w Małanowie (ok. 1911 r.), projektu nadbudowy wieży kościoła w Chlewie (1914 r.) oraz rozbudowy gmachu urzędu pocztowo-telegraficznego w Kaliszu o nowe skrzydło od strony ul. Grodzkiej (1913 r.). W uznaniu zasług oddanych Cesarstwu na polu budownictwa oraz administracji cywilnej Nestorowicz został odznaczony orderem Św. Stanisława III klasy (8 grudnia 1909 r.) oraz orderem Św. Anny III klasy (6 grudnia 1912 r.). W dniu 26 listopada 1913 roku decyzją generała-gubernatora warszawskiego Giorgija Skałona także medalem pamiątkowym z okazji 300-lecia zasiadania Domu Romanowych na tronie rosyjskim¹⁰⁷.

2.3.1 Gospodarka drogowa w Guberni Kaliskiej na przełomie XIX i XX wieku.

Zrozumienie dla konieczności reform drogowych w Królestwie Polskim wykazywało także środowisko ziemiańskie, zrzeszone w Centralnym Towarzystwie Rolniczym, a sama organizacja pod koniec 1908 roku stała się istotnym forum wymiany poglądów w kwestii drogowej. Wydział Społeczno-Ekonomiczny Centralnego Towarzystwa Rolniczego w *celu zapoczątkowania planowej pracy w kierunku (...) poprawy stanu dróg kołowych* zwołał 16 grudnia 1908 roku zebranie delegatów okręgowych towarzystw rolniczych w ramach którego uchwalono utworzenie specjalnej Komisji Drogowej. W skład Komisji weszli delegaci okręgowych towarzystw rolniczych (po 1 os. z każdego okręgu), natomiast do Zarządu Komisji powołani zostali członkowie prezydium Wydziału Społeczno-Ekonomicznego w osobach Mariana Kiniorskiego (przewodniczący komisji) oraz Władysława Glinki, jak również działacze drogowi Edward hr. Plater, inż. M. Nestorowicz, inż. C. Waliński, A. Michalski, J. Plebański, J. Choromański, J. Godlewski oraz T. Walicki¹⁰⁸.

Na zwołanych w 1909 roku dwóch posiedzeniach Komisji Drogowej podjęto dyskusję na temat możliwości podjęcia środków zaradczych, zmierzających do poprawy stanu dróg

¹⁰⁷ APŁ, RGK: *O służbie Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča*, sygn.: 1600, k.131-134; M. Omilanowska: *Architekt Stefan Szyller. 1857-1933*. Warszawa 2008, s.194-195; M. Górczyński: *Zabytki miasta Turku i powiatu tureckiego*. t.1, Turek 2014, s.187.

¹⁰⁸ „Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1913”, t.6, Warszawa 1914, s.21.

kołowych w Królestwie Polskim. Komisja uznała, iż głównym czynnikiem hamującym jakiejkolwiek inicjatywy w tym zakresie były prace prowadzone przez organy rządowe nad projektem ustawy o samorządzie ziemskim. Bowiem dopiero po zakończeniu etapu transformacji administracyjnej, możliwe było przeprowadzenie szeroko zakrojonych reform drogowych dostosowujących strukturę, organizację, przepisy wewnętrzne oraz dochody administracji drogowej do nowej rzeczywistości. Jako tymczasowy środek zaradczy Komisja proponowała działania o ograniczonym zasięgu, nieingerujące w kwestie obowiązującego prawodawstwa. Zaproponowano utworzenie powiatowych oraz gubernialnych komitetów do spraw drogowych, w których oprócz władz administracyjnych znaleźliby się również przedstawiciele społeczeństwa, zaproponowani przez miejscowe towarzystwa rolnicze. Celem idei wprowadzenia komitetów drogowych było uzyskanie wpływu na zarząd nad drogami oraz dysponowanie funduszami, jak również dążenie do wprowadzenia zasady jawności administracji drogowej, obejmującej podawanie do publicznej wiadomości sprawozdań z wykonanych prac budowlanych, sprawozdań rachunkowych oraz wszelkich regulacji administracyjnych z zakresu drogownictwa. Komisja wezwała również do zgromadzenia materiałów dotyczących sprawy drogowej w Królestwie Polskim, a także zaprosiła do udziału w swoich pracach przedstawicieli Stowarzyszenia Techników¹⁰⁹.

Sytuacja dróg kołowych w zarządzanej przez Nestorowicza Guberni Kaliskiej uległa zmianie wraz z oddaniem pierwszej w regionie linii kolejowej łączącej Warszawę z Kaliszem. Wybudowana w 1902 roku przez Towarzystwo Akcyjne Drogi Żelaznej Warszawsko-Wiedeńskiej linia kolejowa, w 1906 roku została przedłużona o transgraniczny odcinek kolei szerokotorowej z Kalisza do Nowych Skalmierzyc, łącząc tym samym Gubernię Kaliską z Wielkopolską oraz Prusami. Niezwykle defensywny pod względem ekonomicznym kurs polityki transportowej, realizowany przez władze petersburskie odbił się niezwykle niekorzystnie zarówno na rozwoju sieci drogowej, jak i kolejowej. Prowadził do ich znacznego upośledzenia i nieprzystawalności w stosunku do potrzeb. Pewnego rodzaju symbolem braku racjonalności w kreowaniu polityki transportowej jest Gubernia Kaliska, położona pomiędzy należącą do Prus, posiadającą dobrze rozwinięte rolnictwo Wielkopolską, a silnie uprzemysłowioną Gubernią Piotrkowską. Jak pisał Nestorowicz – *charakter gub. Kaliskiej i*

¹⁰⁹ „Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1911.”, t.4, Warszawa 1912, s.17.

przylegającej do niej części Poznańskiego nie różni się znacznie pod względem rozwoju przemysłu i rolnictwa, bogactw naturalnych i zaludnienia, tymczasem pod względem rozwoju komunikacji kolejowej różnica jest ogromna. Gdy przylegająca do guberni Kaliskiej część Poznańskiego pokryta jest gęstą siecią dróg żelaznych normalnych i wąskotorowych, w guberni Kaliskiej dotychczas istnieje jedna jedyna linia drogi żelaznej, dotychczas nie ma żadnej kolejki podjazdowej¹¹⁰. Uruchomienie linii Kolei Warszawsko-Kaliskiej znacząco obciążyło nieprzystosowane do ciężkiego ruchu tranzytowego szosy gubernialne, pełniące rolę niezwykle ważnych, a często również jedynych dróg dojazdowych, prowadząc do ich znacznej degradacji. Sytuacja tego typu miała miejsce chociażby w przypadku szosy łączącej Kalisz z Koninem oraz Sieradz z Wieluniem. Pochodzące z podatku drogowego środki finansowe wynoszące około 155 tys. rubli rocznie, jakimi dysponowały władze drogowe w Guberni Kaliskiej, po potrąceniu kosztów utrzymania personelu drogowego (30 tys. rb.) oraz rat pożyczek drogowych zaciągniętych w latach 1903-1905 (łącznie 12 tys. rb.) pozwalało na przeznaczenie ok. 113 tys. rb. na utrzymanie 600 wiorst dróg gubernialnych. Przeznaczenia 25 tys. rubli z rzeczoney kwoty wymagała konserwacja oraz stopniowa przebudowa mostów (z drewnianych na murowane), a zatem na uzupełnienie powłoki szabrowej dróg gubernialnych pozostaje ok. 88 tys. rubli, co daje kwotę 150 rubli na wiorstę. Przy czym warto również zaznaczyć, iż średnia cena szabru granitowego wynosiła około 50 rubli za sążęń sześcienny. Roczna subwencja drogowa pozwalała zatem na zakup jedynie 3 sążni szabru granitowego na każdą wiorstę dróg gubernialnych, co z kolei było ilością niewystarczającą nawet na uzupełnienie ubytków nawierzchni, wynikających z bieżącej eksploatacji dróg. Dla porównania, przeciętne nakłady Ministerstwa Komunikacji na konserwację wiorsty dróg państwowych wynosiły od 600 do 700 rubli w stosunku rocznym¹¹¹

Na skutek licznych skarg ze strony mieszkańców, w 1911 roku na terenie guberni kaliskiej miała miejsce rewizja stanu gospodarki drogowej. Specjalna komisja drogowa pod przewodnictwem Iślawina, członka Rady ds. Gospodarki Miejscowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, po dokonaniu ważniejszych traktów guberni kaliskiej orzekła, iż jedynym sposobem na poprawienie stanu szos jest porzucenie traktów o drugorzędnym znaczeniu, a

¹¹⁰ M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia myta szosowego na szosach gubernialnych w gub. Kaliskiej*. „Przegląd Techniczny”, t.50, nr 20, Warszawa 1912, s.264.

¹¹¹ Tamże, s.264-265.

zaoszczędzone w ten sposób środki należy przeznaczyć na konserwację oraz stopniowe udoskonalenie stanu głównych traktów. Komisja Iślawina zaproponowała również władzom guberni opracowanie prawa wprowadzającego myto drogowe, na wzór podobnych praw funkcjonujących w państwach zachodnich. Zalecenia Komisji Iślawina zostały usankcjonowane rozporządzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dn. 28 listopada 1911 roku (nr 15360) zgodnie z którym, 251 wiorsty traktów szosowych od 76 wiorst traktów nieszosowanych I kategorii zostało zaliczonych do kategorii dróg ziemskich pozostających w zawiadywaniu gmin. Decyzja o przemianowaniu 327 wiorst głównych gubernialnych dróg państwowych kaliskiej w drogi gminne spotkała się ze sprzeciwem lokalnych organizacji społecznych. Centralne Towarzystwo Rolnicze [dalej: CTR] oraz Kaliski oraz Kolski Oddział Towarzystwa Rolniczego, jak również Oddział Kaliski Towarzystwa Popierania Rosyjskiego Przemysłu i Handlu oraz poseł do Dumy Państwowej Władysław Grabski wystąpili do Rady ds. gospodarki miejscowej z memoriałami uzasadniającymi konieczność ponownego zaliczenia wspomnianych szos do grona dróg państwowych I kategorii. Rada przekazała memoriały do rozpatrzenia władzom gubernialnym, które na posiedzeniu w dn. 5 listopada 1913 r. wydały opinię podtrzymującą decyzję władz zwierzchnich. Równocześnie władze guberni kaliskiej wezwały Radę ds. gospodarstwa miejscowego do rozpatrzenia projektu wprowadzenia myta szosowego na terenie guberni kaliskiej w możliwie najszybszym terminie, a po jego przyjęciu – o wyrażenie zgody na ponowne zaliczenie traktów gminnych do grona dróg I kategorii¹¹².

Nestorowicz zauważył, iż przemianowanie dróg gubernialnych na drogi gminne, oznaczało w rzeczywistości skazanie na ich stopniowe zniszczenie, ponieważ żadna gmina nie przyjęła na siebie obowiązku ich konserwowania. Obniżenie statusu dla 327 spośród 675 wiorst dróg gubernialnych nie oznaczało także zwielokrotnienia środków na utrzymanie najważniejszych dróg. Trakty wobec których zastosowano zmianę kategorii posiadały drugorzędne znaczenie transportowe, stąd też odbywający się na nich ruch był znacznie mniej intensywny niż na szosach głównych, a zatem niższe były również koszty ich utrzymania. Według obliczeń Nestorowicza, skasowanie 48% szos gubernialnych pozwoliło zaoszczędzić jedynie około 20% sumy przeznaczonej na roczną konserwację najważniejszych traktów ziemskich. Zwiększając środki na utrzymanie pozostałych 348 wiorst dróg i mostów ziemskich

¹¹² „Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1913.”, Warszawa 1914, s.22-23.

do 325 rubli na wiorstę rocznie. A zatem, środki te w dalszym ciągu nie pozwalały nie prowadzenie racjonalnej konserwacji oraz rozbudowy istniejącej sieci drogowej. Rzeczywistą potrzebą gospodarki drogowej było zatem powiększenie środków przeznaczonych na konserwację dróg. Inicjatywę w tym zakresie odnoszącą się do całego Królestwa Polskiego przejawiali polscy posłowie do Dumy Państwowej, którzy wnieśli projekty ustanowienia podatku drogowego od lasów skarbowych, jak również rozszerzenia obowiązującego w guberniach Cesarstwa prawa drogowego z dnia 1 lutego 1895 roku na Królestwo Polskie. Na podstawie rzeczzonego aktu prawnego rząd zobowiązał się przyjąć utrzymanie sądów pokoju oraz wydziałów statystycznych działających w ramach jednostek terenowych, z zastrzeżeniem, że zaoszczędzone w ten sposób środki powinny zostać przeznaczone na cele drogowe. W obliczu impasu politycznego, nieprzeprowadzonej reformy administracyjnej oraz naglących potrzeb gospodarki drogowej, idea wprowadzenia myta drogowego wydawała się więc możliwie najbardziej skuteczną formą interwencjonizmu państwowego, niewymagającego czasochłonnych batalii sejmowych oraz bezpośrednio oddziałującą na polepszenie stanu dróg gubernialnych w regionie¹¹³.

Za wprowadzeniem myta na terenie Guberni Kaliskiej przemawiał szereg czynników ekonomicznych. Podstawowym problem oddziałującym bezpośrednio na stan dróg ziemskich był niski wzrost dochodu pozyskiwanego w ramach podatku drogowego. Nestorowicz szacuje, iż wzrost rzeczzonego podatku w latach 1870-1912 wyniósł około 15-20%, a jego głównym czynnikiem wzrostowym był rozwój przemysłu oraz handlu w guberni kaliskiej, a co za tym idzie, wzrost dochodu pobieranego w ramach zasadniczego podatku gruntowego oraz podatku od świadectw przemysłowych i patentów kupieckich. Zdecydowanie większą dynamikę wzrostu w analogicznym okresie czasu wykazywały koszty robocizny oraz materiałów niezbędnych do budowy dróg. W 1870 roku średnie zarobki robotnika najemnego wynosiły od 25 do 35 kopiejek za 12-14 godzin pracy, podczas gdy w 1912 roku koszt wynajęcia niewykwalifikowanego robotnika wynosił powyżej 1 rubla, za 10-12 godzin pracy. Problem stanowiła również emigracja zarobkowa robotników z terenów przygranicznych do Prus oraz Austro-Węgier, w zastępstwie której niekiedy konieczne było sprowadzanie robotników z terenów guberni wschodnich lub Białorusi. Kwestią stała się również dostępność

¹¹³ M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia...*, nr 20, s.265; M. Górzyński: *Wczasy Kaliskie 1911-1913*. Kalisz 2016, s.24.

granitów narzutowych (kamieni polnych), stanowiących podstawowy materiał do budowy dróg w Królestwie Polskim. Problemy z dostępnością budulca rzutowały bezpośrednio na jego cenę, która w niektórych rejonach potrafiła oscylować w okolicy 70 rubli za sążęń sześcienny szabru, przy równoczesnym limitowaniu ilości dostępnego materiału dla danej guberni w skali roku. Pomimo niesprzyjających warunków rozwojowych, ilość dróg gubernialnych w Guberni Kaliskiej powiększyła się ponad dwukrotnie, od 280 wiorst w 1870 roku do blisko 600 wiorst w 1911 roku¹¹⁴.

¹¹⁴ M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia...*, s.264.

Tabela 2 Stan ilościowo-jakościowy sieci dróg I rzędu (szos gubernialnych) w guberni kaliskiej.

Numer traktu	Trakt	Długość traktów (w wiorstach)				Szerokość powłoki szabrowej (w sążniach)	Średnia grubość powłoki szabrowej (w calach)	Średnia cena 1 sążnia sześciennego szabru	Ogólny stan traktu	Uwagi
		Ogółem	Trakty szosowane	Trakty brukowane	Drogi gruntowe					
1	Słupca – Zagorów	13,2	12,8	0,4	-	2,00	2-3"	52 rb.	Średni	Praktycznie całkowicie kompletny fundament brukowany pod powłokę szabrową
2	Konin – Kalisz	48	46,8	1,2	-	2,00	3"	56 rb.	Średni	
3	Konin – Ślesin	17,6	17,5	0,1	-	2,50	3"	53 rb.	Słaby	
4	Koło – Dąbie	16,9	16,9	-	-	2,00	3-4"	34 rb.	Dobry	
5	Dąbie - Uniejów	11,5	11,5	-	-	2,00	2-3"	36 rb.	Słaby	
6	Turek – Łęczyca	48,5	48,2	0,3	-	2,20	3"	47 rb.	Słaby	
7	Łęczyca – Kutno	15,8	15,8	-	-	2,00	3"	43 rb.	Słaby	
8	Łęczyca – Zgierz	12,5	11,9	0,6	-	2,25	3-4"	58 rb.	Słaby	
9	Łódź – Poddębice	2,8	2,8	-	-	2,00	7"	54 rb.	Dobry	
10	Turek – Sieradz	40,3	40,3	-	-	2,00	4"	47 rb.	Dobry	
11	Zduńska Wola – Łódź	16,6	16,6	-	-	2,00	3"	40 rb.	Średni	Materiał wiodący – narzutowy granit polny
12	Kalisz – Brzeziny	20,5	20,5	-	-	2,00	3"	59 rb.	Zły	
13	Sieradz – Wieluń	44,4	44	0,4	-	2,00	4"	58 rb.	Słaby	
14	Wieluń – Wieruszów	29,3	28,3	1	-	2,00	3"	68 rb.	Bardzo zły	
15	Częstochowa – Rudniki	5,9	5,9	0	-	2,00	3"	48 rb.	Słaby	
16	Rudniki – Praszka	11	10,5	0,5	-	2,00	3"	49 rb.	Zły	
16a	Kociołki – cukrownia Cielce	11,3	-	11,3	-	1,15	-		Dobry	
Ogółem		365,9	350,2	15,7						
<i>Trakty przemianowane w 1911 roku decyzją Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na szosy gminne</i>										
17	Pyzdry – Turek	51,9	43,9	0,1	7,9	2,00	4-5"	53 rb.	Średni	Materiał wiodący – narzutowy granit polny
18	Koło – Sompolno	19,9	19,9	-	-	2,00	4-5"	32 rb.	Dobry	
19	Koło – Izbica	25	20,5	0,5	4	2,00	4-5"	34 rb.	Dobry	
20	Dąbie – Przedecz	24,2	24,2	-	-	2,00	4-5"	34 rb.	Dobry	

21	Łęczyce – Krośniewice	13,4	13,4	-	-	2,00	3"	42 rb.	Zły
22	Łowicz – Łęczyca	20,6	20,6	-	-	2,00	3"	48 rb.	Słaby
23	Piątek – Kutno	6,1	6,1	-	-	2,00	3"	46 rb.	Średni
24	Stawiszyn – Grodzisko	11	11	-	-	2,00	2"	58 rb.	Zły
25	Szadek – Uniejów	32,3	12,7	-	19,6	2,00	4"	35 rb.	Dobry
26	Zduńska Wola – Widawa	4,2	4,2	-	-	2,20	4"	45 rb.	Średni
27	Sieradz – Widawa	5,2	5,2	-	-	2,00	5"	45 rb.	Dobry
28	Złoczew – Walichnowy	21,7	21,5	0,2	-	2,00	3"	58 rb.	Zły
29	Wieluń – Rudniki	19,1	19,1	-	-	2,00	2"	53 rb.	Bardzo zły
Ogółem		254,7	222,7	0,8	31,5				

Na podst.: M. Nestorowicz: *Tab. B. Drogi ziemskie I-ej kategorii (tak zwane gubernialne)*. [w:] *Stan dróg kołowych Królestwa Polskiego z 5-a tablicami i mapą dróg kołowych*. Warszawa 1913.

Komisja Drogowa CTR zaopiniowała pozytywnie projekt wprowadzenia myta szosowego, polecając nawet jego rozszerzenie na pozostałe gubernie Królestwa Polskiego. Przy omawianiu projektu myta podkreślono także rosnący potencjał powiększania gubernialnych funduszy drogowych, na podstawie dochodów z innych źródeł, np. poprzez przeniesienie na cele drogowe części funduszy przeznaczonych na utrzymanie sądów gminnych, z funduszu drogowego, na który według ustawy z 7 grudnia 1913 roku składał się min. 1% od dochodu z nieruchomości miejskich, a także z funduszy wpływających na rzecz miast i ziemstw, w postaci 25% podatku od obrotu towarzystw akcyjnych. Na kanwie komisji w 1913 roku omawiano również projekt spółek drogowych, mających za zadanie dobrowolne zrzeszenie inicjatywy prywatnej w celu rozbudowy sieci ziemskich dróg ulepszonych, obejmujący dojazdy do szos głównych oraz stacji kolejowych. A zatem tych szos, których budowa oraz konserwacja zazwyczaj nie znajduje ulokowania zarówno w budżetach gubernialnych, jak i samorządowych. Na posiedzeniach Komisji Drogowej w roku 1914 planowano także omówienie kwestii udziału Okręgowych Towarzystw Rolniczych w podejmowaniu robót drogowych na szosach gubernialnych jak również zamiany szarwarku pieszego oraz konnego na daninę pieniężną¹¹⁵.

Dziewiętnastopunktowy *projekt wprowadzenia myta (opłaty od przejeżdżających) na ziemskich traktach gubernialnych I-ej kategorii w obrębie gub. Kaliskiej* zakładał wprowadzenie odcinkowego systemu poboru opłat, jak również ustanowienie ściśle powiązanego z nim aparatu administracyjnego, niezbędnego do ich egzekwowania. Wspomniane regulacje miały objąć 338,5 wiorsty dróg gubernialnych pozostających w jurysdykcji władz miejscowych, na których ustanowiono 25 punktów poboru opłat (szlabanów). Myto drogowe jako forma podatku powszechnego swoim zasięgiem miało objąć ogół użytkowników dróg, wyłączając jedynie powozy należące do Najwyższego Dworu, wozy pocztowe, wozy należące do towarzystwa straży ogniowej, pogotowia ratunkowego oraz do organizacji dobroczynnych, podwozy włościańskie i dworskie udające się na roboty polowe oraz dostarczające materiał do budowy i konserwacji dróg, a także urzędników i wojskowych podróżujących w celach służbowych. Stawki myta szosowego były zróżnicowane w zależności od ilości zwierząt pociągowych zaprzężonych do wozu oraz typu tegoż wozu. W przypadku wozu ciężkiego (załadowanego) planowano pobierać opłatę w wys. 4 kopiejek od konia za

¹¹⁵ „Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1913.”, Warszawa 1914, s.23.

stację, natomiast od wozu pustego oraz większych zwierząt domowych idących luzem (wypas), w wys. 2 kop. za stację. Od omnibusów (autobusów) oraz samochodów ciężarowych opłata wynosiła 20 kop., natomiast od samochodów osobowych 15 kop. W opinii władz gubernialnych, obciążenie wozów ciężkich dwukrotnością stawki poboru było formą progresywności podatku drogowego. Ponieważ to właśnie ciężkie podwoje przemysłowe oraz rolnicze w największym stopniu odpowiadały za degradację dróg w regionie, przy równie nieproporcjonalnej partycypacji w ich utrzymaniu¹¹⁶.

Zgodnie z projektem, myto miało być pobierane w punktach poboru opłat (stacjach), rozlokowanymi na dystansach szosowych (odcinkach) liczących od 8 do 20 wiorst, w zależności od długości traktów oraz rozlokowania znajdujących się w ich obrębie ośrodków handlowych. Podział traktów na stacje oraz ustanowienie punktów poboru myta rząd gubernialny przedstawiał do zatwierdzenia Gubernatorowi Warszawskiemu. Punkt poboru myta składał się ze szlabanu oraz domku poborcy, stanowiącego zarówno schronienie dla poborcy, jak i centrum administracyjnego stacji, w którym wystawiano kwity przewozowe oraz przechowywano księgę skarg i zażaleń. Od kandydatów na poborców myta wymagano posiadania nieposzlakowanej opinii, znajomości języka rosyjskiego w mowie i piśmie oraz umiejętności prowadzenia nieskomplikowanej rachunkowości. Co ciekawe, nominację na stanowisko służbowe poprzedzało ślubowanie oraz obowiązkowe wniesienie do odpowiedniego urzędu powiatowego kaucji w wysokości 25 rubli, stanowiącej równowartość jego najniższych miesięcznych pborów. Poborcy byli wskazywani przez naczelników powiatów, natomiast zatwierdzani oraz zwalniani ze stanowiska przez gubernatora prowincji. System poboru myta został zaprojektowany w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu obciążyć bieżący budżet drogowy guberni. Wynagrodzenie poborców myta planowano uzależnić od dochodu z poszczególnych stacji. Miesięczny dochód poborcy miał wynosić 10% ogólnego dochodu „ze szlabanu”, przy czym nie mógł on być niższy niż 25 rubli. Planowano również wprowadzenie dosyć restrykcyjnego aparatu nadzoru zarówno stacji, jak i ruchu odbywającego się zarówno na szosach objętych mytem, jak i poza nimi. Uprawnienia do kontroli poborców myta mieli posiadać naczelnicy powiatów oraz ich pomocnicy, inżynierowie powiatowi, konduktorzy szosowi, wójtowie gmin oraz członkowie powiatowych komisji

¹¹⁶ M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia myta szosowego na szosach gubernialnych w gub. Kaliskiej*. „Przegląd Techniczny”, t.50, nr 21, Warszawa 1912, s.278.

drogowych, a także posiadający specjalne upoważnienia urzędnicy zarządów gubernialnych, w osobie inżyniera gubernialnego wraz pomocnikami oraz radców gubernialnych. Sankcjom karnym nakładanym przez Sądy Pokoju podlegali również użytkownicy dróg próbując ominąć roгатki, bądź poruszający się po drogach gubernialnych bez ważnego kwitu drogowego. Projekt przewidywał emisję ujednoliconego wzoru kwitów drogowych, którego emitentem był zarząd gubernialny. Dystrybutorem kwitów pomiędzy poszczególne stacje oraz organem kontrolnym w zakresie ich wykorzystania, byli natomiast naczelnicy powiatowych urzędów drogowych¹¹⁷.

Wprowadzenie jakiegokolwiek nowego podatku, a w szczególności podatku powszechnego, obarczone jest zarówno ryzykiem wzrostu niezadowolenia społecznego, jak i koniecznością pokonania często długiej i wyboistej drogi legislacyjnej. Z podobnymi dylematami opracowując projekt wprowadzenia myta szosowego mierzył się również Nestorowicz. Jednakże, jak pisał *pobieranie od przejeżdżających myta (...) jest najsprawiedliwszym sposobem opodatkowania społeczeństwa na cele drogowe. Na cele drogowe powinni płacić bezpośrednio Ci, którzy niszczą szosę*. W odróżnieniu od reszty Cesarstwa Rosyjskiego, dla obywateli Królestwa Polskiego pobieranie myta z tytułu przejazdu bądź użytkowania danej szosy nie było zjawiskiem nowym. Myta drogowe w poszczególnych guberniach Królestwa z rozkazu cesarza Mikołaja I zostały zlikwidowane pomiędzy 1830, a 1840 rokiem, przy czym równocześnie utrzymano przywilej pobierania myt na mostach taryfowych. W sensie formalnym (wg. orzecznictwa z 1908 roku) rzeczne mosty będące własnością publiczną zostały oddane w dziedziczną dzierżawę właścicieli ziemskich lub społeczności na terenie których się znajdowały. Stąd też w opinii Nestorowicza, wprowadzenia myta drogowego nie należało wiązać ze wzrostem niezadowolenia społecznego. W podobnym tonie wypowiadali się również przedstawiciele środowisk rolniczych, przemysłowych oraz handlowych zrzeszeni w Centralnym Towarzystwie Rolniczym oraz Towarzystwie Popierania Rosyjskiego Przemysłu i Handlu. Wpływ na zmniejszenie prawdopodobieństwa wzrostu niezadowolenia szczególnie w kontekście włościan miało również przygraniczne położenie guberni. Jak już wcześniej zostało powiedziane, częstym zjawiskiem, a zarazem problem władz gubernialnych były okresowe odpływy ludności włościańskiej, udającej się do Prus na roboty sezonowe. Paradoksalnie, zaletą tej sytuacji była możliwość rozwoju lokalnej kultury drogowej

¹¹⁷ Tamże, s.279-280.

oraz zapoznania ludności z zaletami właściwego prowadzonej gospodarki drogowej. Projekt znalazł również poparcie wśród polskich posłów do Dumy, z Władysławem Grabskim na czele. Miejscowy charakter projektu praktycznie wykluczał możliwość powstania opozycji parlamentarnej w osobach posłów rosyjskich, ponieważ jego realizacja nie niosła za sobą żadnych bezpośrednich reperkusji dla pozostałych guberni Cesarstwa¹¹⁸.

W czerwcu 1911 roku na drogach gubernialnych przeprowadzone zostały pomiary natężenia ruchu na podstawie których oszacowano, iż roczny przychód z tytułu pobierania myta wyniesie około 113,5 tys. rubli. Przedstawiając rzeczne dane na łamach „Przeglądu Technicznego” podkreślono, iż badania prowadzono w początkowym okresie żniw, sianokosów oraz dni targowych, związanych ze względną stagnacją ruchu drogowego. Stad też, uwzględniając, iż szczyt intensywności drogowej związany z dystrybucją opału oraz produktów rolnych przypada w okresie jesienno-zimowym założono, iż rzeczywiste dochody z tytułu pobierania myta drogowego będą jeszcze większe niż prognozowane. Sumaryczne dochody z tytułu pobierania myta drogowego (113,5 tys. rb.) oraz z zasadniczego podatku drogowego – ziemskiego oraz podymnego (155 tys. rb.) wynoszą zatem około 270 tys. rb. w skali roku. Po potrąceniu kosztów pobierania myta (16 tys. rb.), wynagrodzenia techników i inżynierów powiatowych i gubernialnych (9 tys. rb.) oraz kosztów utrzymania niższego personelu drogowego (20 tys. rb.), daje roczną kwotę rzędu 225 tys. rubli (ponad 600 rb./wiorstę), przeznaczoną tylko i wyłącznie na konserwację i utrzymanie dróg gubernialnych. Wprowadzenie myta wiąże się także z koniecznością zorganizowania infrastruktury materialnej do poboru cel, obejmującej szlabany oraz jednoizbowe domki poborców, których koszt oszacowano na około 26 tys. rubli. To z kolei tworzy potrzebę zaciągnięcia pożyczki celowej lub uszczuplenia aktualnych, niezwykle skromnych w stosunku do potrzeb środków na utrzymanie dróg. Podobnie jak w przypadku planowanych reform administracyjnych, rozwój sieci dróg w Guberni Kaliskiej został zahamowany ze względu na postępujące napięcia na scenie międzynarodowej oraz będący ich następstwem wybuch wojny światowej¹¹⁹.

¹¹⁸ M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia...*, nr 21, s.278-289; M. Nestorowicz: *Stan dróg kołowych...*, s.20; „Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1913”, t.6, Warszawa 1914, s.22-23.

¹¹⁹ M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia...*, nr 21, 1912, s.289; „Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1913”, t.6, Warszawa 1914, s.22.

Tabela 3 Przewidywana rentowność projektu wprowadzenia myta drogowego.

Trakty	Długość traktu (wiorsty)	Liczba stacji	Średnia liczba koni na dobę		Dochód						
					Dobowy				Razem		Roczny
			Wozy ciężkie	Wozy lekkie	Od wozów ciężkich		Od wozów lekkich		rub.	kop.	rub.
					rub.	kop.	rub.	kop.			
Kalisz – Konin	48 ½	3	200	600	24	-	36	-	60	-	21600
Słupca – Zagorów	12	1	115	380	4	60	7	60	12	20	4392
Łęczyca – Turek	50	3	45	260	5	40	15	50	21	-	7560
Łęczyca – Kutno	17 ½	1	100	220	4	-	4	40	8	40	3024
Zgierz – Łęczyca	15	1	170	540	6	80	10	80	17	60	6336
Sieradz – Wieluń	45	4	160	340	25	60	27	20	52	80	19008
Wieluń – Walichnow – Wieruszów	30 ½	3	180	615	21	60	36	90	58	50	21060
Granica pow. częstochowskiego – Rudniki – Praszka	18	2	75	215	6	-	8	60	14	60	5256
Kalisz – Brzeziny	21 ¼	1	145	850	5	80	17	-	22	80	8208
Koło – Dąbie	17	1	25	170	1	-	3	40	4	40	1584
Sieradz – Turek	41	3	60	200	7	20	12	-	19	20	6912
Zduńska Wola – Szadek	9 ¾	1	185	400	7	40	8	-	15	40	5544
Uniejów – Dąbie	13	1	60	290	2	40	5	8	8	20	2952
Ogółem dochód brutto											113436 rb.

M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia myta szosowego na szosach gubernialnych w gub. Kaliskiej*. „Przegląd Techniczny”, nr 20, Warszawa 1912, s. 280.

2.3.2 Działalność naukowa i publicystyczna.

W połowie 1908 roku Melchior Nestorowicz nawiązał współpracę z „Przeglądem Technicznym” najstarszym i zarazem najważniejszym polskim czasopismem fachowym poświęconym zagadnieniom przemysłu Królestwa Polskiego. Tematyka podejmowana na łamach pisma obejmowała praktyczne zagadnienia inżynierii cywilnej, budownictwa, górnictwa, metalurgii oraz technologii chemicznej. W pierwszej dekadzie XX wieku redakcja tygodnika kładła szczególny nacisk na promocję mechanizacji przemysłu, podkreślając jej znaczenie gospodarcze i organizacyjne. O wysokiej randze „Przeglądu Technicznego” świadczył skład jego komitetu redakcyjnego, w którym zasiadali m.in. architekci Politechniki Warszawskiej Stefan Szyller i Bronisław Rogóyski, a także Piotr Drzewiecki, Julian Eberhardt, Stanisław Jakubowicz, Stefan Kossuth, Feliks Kucharzewski, Aleksander Podworski, Aleksander Henryk de Rosset, Tomasz Ruśkiewicz, Władysław Witkowski oraz Stanisław Zieliński. W ramach współpracy z redakcją, w latach 1906–1907 Nestorowicz opublikował

serię artykułów zatytułowaną „*Gospodarka szosowa za granicą*”, będącą analizą prac inżynierów A. Helfera (*Współczesny stan dróg bitych w Niemczech i Austrii*, 1905) oraz A. Nikolskiego (*Współczesny stan dróg bitych we Francji*, 1904), uzupełnioną autorskimi komentarzami i wnioskami. Zestawienie treści tych publikacji z późniejszymi opracowaniami Nestorowicza wskazuje, iż rezultaty badań rosyjskich inżynierów wywarły istotny wpływ na jego własne poglądy w zakresie organizacji gospodarki drogowej¹²⁰.

W październiku 1908 roku Nestorowicz z dużym zainteresowaniem śledził przebieg I Międzynarodowego Kongresu Drogowego zorganizowanego w Paryżu. Jako jeden z nielicznych polskich inżynierów posiadał status stałego członka stowarzyszenia organizującego kongres, co zapewniło mu dostęp do tekstów referatów i przyjętych rezolucji. W grudniu 1908 roku opublikował na łamach „Przeglądu Technicznego” artykuł streszczający najważniejsze ustalenia kongresu, podejmując tym samym inicjatywę ich upowszechnienia w polskim środowisku technicznym. W ciągu kilku kolejnych miesięcy tekst Nestorowicza przekroczył granice Królestwa Polskiego, trafiając m.in. do środowiska inżynierów w Galicji. Znaczącą rolę w tym procesie odegrał lwowski urbanista Ignacy Drexler, który w 1908 roku opublikował we Lwowie opracowanie pt. „Uchwały I Kongresu Drogowego w Paryżu w roku 1908”, wzorowane bezpośrednio na artykule Nestorowicza. W kolejnych latach Nestorowicz publikował w „Przeglądzie Technicznym” m.in. teksty poświęcone kształceniu służby drogowej w Prusach (1909) oraz analizie projektu wprowadzenia myta szosowego w guberni kaliskiej (1912). Szeroką rozpoznawalność przyniosła mu jednak broszura pt. „Stan dróg kołowych Królestwa Polskiego”, wydana w 1913 roku nakładem Centralnego Towarzystwa Rolniczego i przedrukowana w dwóch częściach na łamach „Przeglądu Technicznego”. Wspomniana publikacja, będąca jednocześnie pierwszym nowoczesnym raportem infrastrukturalnym spotkała się z szerokim oddźwiękiem. Świadczy o tym recenzja zamieszczona w lwowskim czasopiśmie „Rolnik”, organie C.K. Galicyjskiego Towarzystwa Gospodarskiego, w której podkreślano: „*Przytaczając i wyjaśniając mało znane przepisy o utrzymaniu dróg ziemskich, oraz podając pracowicie ułożone wykazy i ciekawą mapę dróg*”

¹²⁰ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, R.45, nr 34, Warszawa 1907, s.406-408; Tenże: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, R.45, nr 35, Warszawa 1907, s.415-417; Tenże: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, R.45, nr 36, Warszawa 1907, s.422-424.

bitych w Królestwie, autor [Nestorowicz] w sposób wybitny dopomógł inteligencji wiejskiej w uświadomieniu sobie stanu tej sprawy”¹²¹.

2.3.3 Badania porównawcze nad systemami drogowymi w Europie Zachodniej.

Równolegle z działalnością zawodową w Królestwie Polskim Melchior Nestorowicz pozostawał uważnym obserwatorem przemian zachodzących w zachodnioeuropejskich systemach drogowych, zwłaszcza we Francji, Austrii oraz niemieckich krajach związkowych. Prowadził badania porównawcze dotyczące m.in. profesjonalizacji służby drogowej, mechanizacji robót, wpływu świadomości społecznej na obniżanie kosztów utrzymania dróg przy jednoczesnym podnoszeniu ich jakości, a także komplementarności dróg kołowych i kolei oraz rosnącego znaczenia gospodarczego infrastruktury drogowej. Analizował również metody wdrażania rozwiązań makroekonomicznych ukierunkowanych na równoważenie kosztów eksploatacji i rozbudowy sieci drogowej. Następstwem tych badań i obserwacji było ugruntowanie w poglądach Nestorowicza przekonania o konieczności decentralizacji zarządu nad drogami kołowymi, którą postrzegał jako warunek sprawnego i racjonalnego rozwoju infrastruktury komunikacyjnej państwa.

2.3.3.1 Rozgraniczenie kompetencji państwa i samorządów terytorialnych

W drugiej połowie XIX wieku w wielu państwach Europy Zachodniej nastąpił podział kompetencji w zakresie administracji drogowej pomiędzy państwo a samorząd lokalny. Władze centralne zastrzegły sobie zarząd jedynie nad drogami o największym znaczeniu gospodarczym lub strategiczno-militarnym, natomiast administrację nad siecią o charakterze lokalnym sędowano na organy samorządowe. W celu zapewnienia właściwej koordynacji działań oraz kreowania spójnej polityki drogowej, przy ministerstwach odpowiedzialnych za budownictwo publiczne, finanse lub sprawy wewnętrzne powoływano wyspecjalizowane organy administracyjne – wydziały, dyrekcje lub główne zarządy drogowe. Organy te sprawowały nadzór nad niższymi szczeblami administracji państwowej, takimi jak okręgi i inspekcje drogowe. W Austrii, Bawarii, Badenii i Wirtembergii jednostki te podlegały Ministerstwu

¹²¹ M. Nestorowicz: *Postanowienia I-go Kongresu międzynarodowego drogowego w Paryżu w 1908 r.* „Przegląd Techniczny”, t.46, nr 50, Warszawa 1908, s.599-601; I. Drexler: *Uchwały I. Kongresu Drogowego w Paryżu w roku 1908.* Lwów 1909, s. 6-16; M. Nestorowicz: *Kształcenie kandydatów do państwowej służby technicznej w Prusach.* „Przegląd Techniczny”, R.47, nr 21, Warszawa 1909, s.254-256; M. Nestorowicz: *Projekt wprowadzenia myta szosowego na szosach gubernialnych w gub. Kaliskiej.* „Przegląd Techniczny”, R.50, nr 20, Warszawa 1912, s.264-266, *Bibliografia.* „Rolnik”, R.20, nr 23, (5 czerwca 1914 r.), s.358; *Przegląd krytyczny wydawnictw.* „Rolnik”, R.20, nr 21 (21 maja 1914), s.316; *Nowe Książki.* „Ziemianin”, R.64, nr 50 (13 grudnia 1913), s. 339.

Spraw Wewnętrznych, w Saksonii – Ministerstwu Skarbu, natomiast w Prusach i Francji – Ministerstwu Robót Publicznych¹²². Samo powołanie centralnego organu koordynującego politykę drogową nie stanowiło jednak gwarancji powodzenia w zakresie gospodarki drogowej. Kluczowe znaczenie miała profesjonalizacja kadr urzędniczych, a więc obsadzenie urzędów drogowych przez specjalistów dysponujących odpowiednim przygotowaniem technicznym, kwalifikacjami zawodowymi, narzędziami pracy oraz godnym wynagrodzeniem. Równie istotne było precyzyjne określenie relacji między administracją państwową a samorządową, zwłaszcza w zakresie finansowania inwestycji, nadzoru technicznego i kwalifikacji służby drogowej. Wszystkie te czynniki wpływały bezpośrednio na ogólny stan techniczny i użytkowy sieci drogowej zarówno państwowej, jak i lokalnej w poszczególnych państwach i krajach związkowych. Poziom rozwoju techniki drogowej determinował również zakres ograniczeń nakładanych na użytkowników dróg. W krajach o wysokim poziomie inżynierii drogowej takich jak Wirtembergia i Badenia ruch pojazdów odbywał się bez restrykcji dotyczących ciężaru wozów czy szerokości obręczy kół. Natomiast w państwach, w których infrastruktura była słabiej rozwinięta, zwłaszcza w Prusach, wprowadzano tego rodzaju ograniczenia, egzekwowane między innymi przez specjalną policję drogową (*niem. Wegepolizei*)¹²³.

Na przykładzie Austrii, Francji oraz niemieckich krajów związkowych można wyróżnić różne modele relacji pomiędzy administracją państwową a samorządową. W praktyce występowały zarówno rozwiązania skrajne, obejmujące niemal całkowity brak nadzoru władz centralnych nad administracją lokalną i obsadzanie stanowisk osobami pozbawionymi odpowiednich kwalifikacji, jak i systemy oparte na ścisłej współpracy oraz kontroli państwa nad robotami drogowymi prowadzonymi przez jednostki samorządowe. Doskonałym punktem wyjścia do analizy tych zależności jest omówienie kwestii finansowania budowy i utrzymania

¹²² Austria – Departament Drogowy przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*niem. Departement für Straßen und Brückenbau und den galizischen und Bukov. Wasserbau*); Bawaria – Główny Urząd Budowlany przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*niem. Oberste Baubehörde*); Badenia – Dyrekcja Głównej Budowy Dróg Bitych i Wodnych (*niem. Oberdirection des Wasser-und-Strassenbaues*); Wirtembergia – Wydział Budowy Dróg Bitych i Wodnych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*niem. Ministerabteilung für den Strassen und Wasserbau*); Saksonia – Dyrekcja Dróg Bitych przy Ministerstwie Skarbu (*niem. Strassenbau-Direction*); Prusy – zarząd nad drogami oddany w ręce ziemstw, Najwyższą instancję w sprawach drogowych stanowi Prezydent naczelný prowincji (Oberprasident), nad którymi zarząd sprawuje Ministerstwo Robót Publicznych; Francja – utrzymanie dróg po stronie Ministerstwa Robót Publicznych (*fr. Ministère des Travaux Publics*), natomiast za kontrolę stanu technicznego odpowiadał Korpus Inżynierów Dróg i Mostów (*fr. Les Ingenieurs des Ponts et Chaussées*).

¹²³ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, T.45, nr 34, Warszawa 1907, s.406.

dróg na szczeblu państwowym i lokalnym. W większości niemieckich krajów związkowych administracja państwowa, za pośrednictwem systemu zapomóg i subwencji celowych, partycypowała w kosztach inwestycji drogowych prowadzonych przez samorządy. Skala wsparcia była jednak zróżnicowana: w Wirtembergii państwo pokrywało około 25–35% kosztów inwestycji, w Badenii do 65%, natomiast w Saksonii nawet do 75%. Udzielenie pomocy finansowej wiązało się z obowiązkiem państwowego nadzoru technicznego i finansowego, obejmującego zarówno kontrolę wykorzystania środków, jak i ocenę postępu robót budowlanych. Rozwiązanie to okazało się szczególnie efektywne, zapewniało bowiem racjonalne gospodarowanie funduszami publicznymi oraz gwarantowało, że prace budowlane prowadzone były pod nadzorem wysoko wykwalifikowanej kadry inżynierskiej¹²⁴.

Odwrotna sytuacja miała miejsce w Bawarii, gdzie obowiązek utrzymania dróg samorządowych spoczywał na związkach gminnych. Subwencje państwowe udzielane były wyjątkowo rzadko, a prowadzone przez samorządy roboty drogowe pozostawały poza zakresem nadzoru państwowego. Przy porównywalnych kosztach utrzymania, wynoszących średnio 370 marek na kilometr dla dróg państwowych oraz 350 marek na kilometr dla dróg samorządowych, drogi państwowe cechowały się zdecydowanie lepszym stanem technicznym. Z tego względu władze bawarskie, wzorem innych krajów związkowych, rozważały częściową centralizację zarządu nad drogami, uregulowanie zasad zatrudniania średniego i niższego personelu drogowego w ziemstwach, a także wprowadzenie państwowego nadzoru nad działalnością samorządów w tej dziedzinie. Podobna sytuacja występowała również w Austrii, w której związki gminne posiadały prawo pobierania specjalnego, progresywnego podatku drogowego od wszystkich użytkowników szos. Pomimo znacznie większej długości sieci drogowej niż w Bawarii (ok. 16 tys. km dróg państwowych i 90 tys. km dróg samorządowych), władze austriackie napotykały podobne trudności. W krajowej polityce drogowej dominowało przekonanie, iż „dbałość o szosy zależy od dobrej woli urzędnika państwowego”. Za główną przyczynę niezadowalającego stanu dróg uznawano brak wyspecjalizowanej instytucji nadzorczej, dysponującej kompetencjami w zakresie szkolenia oraz wydawania instrukcji dla służby drogowej, zarówno w wymiarze technicznego utrzymania infrastruktury, jak i

¹²⁴ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, T.45, nr 35, Warszawa 1907, s.415-417; M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, T.45, nr 36, Warszawa 1907, s.422-424.

organizacji robót budowlanych. We wszystkich państwach europejskich drogi państwowe były utrzymywane ze środków budżetu centralnego, pochodzących z podatków ogólnych i celowych, pożyczek, emisji obligacji oraz innych form dochodów publicznych. Na tym tle Wielkie Księstwo Badeńskie stanowiło swoisty ewenement. Obowiązujący tam dwutorowy system finansowania zakładał, że z jednej strony państwo przyznawało wyjątkowo hojne subwencje drogowe, z drugiej zaś samorządy zobowiązane były do współfinansowania budowy i utrzymania dróg państwowych przebiegających przez ich teren, pokrywając niekiedy nawet do 25% kosztów inwestycji¹²⁵.

2.3.3.2 Rozwiązania organizacyjne w administracji drogowej.

Efektywne zarządzanie drogami publicznymi było możliwe jedynie poprzez decentralizację zadań pomiędzy podległe władzom centralnym jednostki terenowe oraz precyzyjne uregulowanie zależności zachodzących między tymi instytucjami a samorządem lokalnym. W tym celu w poszczególnych państwach europejskich wykształcił się kilkustopniowy system hierarchicznej podległości w administracji drogowej. W Wirtembergii organem zwierzchnim w sprawach drogowych był Wydział Budowy Dróg Bitych i Wodnych, któremu podlegało piętnaście inspekcji drogowych podzielonych na okręgi. W Saksonii funkcjonowała Dyrekcja Dróg Bitych, nadzorująca siedemnaście Inspekcji Dróg Bitych i Wodnych, natomiast w Bawarii system administracji drogowej oparto na Okręgach Dróg Szosowych i Wodnych, podporządkowanych Głównemu Urzędowi Budowlanemu. Nieco odmienne rozwiązania wprowadzono w Austrii i Prusach, gdzie administracja drogowa została zorganizowana w oparciu o istniejące struktury administracji państwowej. W Austrii zarząd nad drogami na szczeblu centralnym sprawował Departament Dróg i Mostów oraz Inżynierii Wodnych w Galicji i Bukowinie. Jemu podlegały z kolei wydziały dróg bitych i budowli wodnych przy namiestnictwach oraz inżynierowie okręgowi działający przy zarządach powiatowych. W Prusach najwyższą instancję administracji drogowej stanowił prezydent prowincji, natomiast bezpośredni zarząd nad drogami sprawowała rada prowincjonalna, posiadająca szerokie kompetencje administracyjno-gospodarcze. W jej strukturze działała komisja drogowa, odpowiedzialna za planowanie i nadzór techniczny. Funkcje wykonawcze w prowincji pełnił dyrektor ziemski, który wraz z podległą mu dyrekcją realizował uchwały rady

¹²⁵ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa* ..., nr 34, s.407.

prowincjonalnej. Dyrekcja składała się zazwyczaj z dwóch lub trzech wydziałów technicznych, na czele których stali wybierani przez komisję drogową radcowie budowlani, będący przełożonymi inspektorów budowlanych w poszczególnych okręgach¹²⁶.

Brak nadrzędnej instytucji drogowej, opartej na odpowiednich strukturach organizacyjnych i wyposażonej w niezbędne kompetencje, w znacznym stopniu utrudniał prowadzenie jednolitej polityki drogowej. Niemożliwe stawało się opracowanie ogólnopaństwowego planu budowy i utrzymania dróg, opartego na spójnych kryteriach nadzoru technicznego, zasadach prowadzenia robót oraz klarownym systemie rekrutacji i szkolenia personelu drogowego. Oparcie pruskiego systemu administracji drogowej na strukturach cywilnych skutkowało przekazaniem funkcji decyzyjnych osobom pozbawionym wykształcenia technicznego. Ani prezydent prowincji, ani członkowie rady prowincjonalnej, a tym samym również wybierana z jej składu komisja drogowa czy dyrektor ziemski, nie posiadali zazwyczaj kompetencji inżynierskich w zakresie budowy i utrzymania dróg. W konsekwencji podejmowanie decyzji technicznych powierzano niespecjalistom, kierującym się raczej względami administracyjnymi lub finansowymi niż merytorycznymi. Sytuacja ta prowadziła również do wydłużenia ścieżki decyzyjnej dla inicjatyw oddolnych. Każdy projekt wnoszony przez radcę budowlanego wymagał zatwierdzenia przez radę prowincjonalną, która z racji braku wiedzy fachowej nie była w stanie obiektywnie ocenić zasadności proponowanych inwestycji ani ich zgodności z lokalnymi potrzebami. Dodatkowym czynnikiem zniechęcającym była często wysoka kosztowność projektów, budząca opór wśród członków rad prowincjonalnych. Problem niedostatecznej fachowości nie ograniczał się jednak do najwyższych szczebli administracji. Dotyczył również niższego personelu drogowego, w tym dróżników i dozorców. Zgodnie z obowiązującą w Prusach zasadą, wynikającą z tradycji militarystyki państwowej, stanowiska te obsadzano głównie przez wysłużonych podoficerów armii pruskiej, którzy w zdecydowanej większości nie posiadali odpowiedniego przygotowania technicznego ani doświadczenia budowlanego¹²⁷.

Hierarchiczna struktura administracji drogowej wprowadzała zarówno podział według stopnia podległości, jak i rozróżnienie funkcjonalne w zakresie wykonywanych zadań. Pod

¹²⁶ Tamże..., nr 34, s.407-408.

¹²⁷ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa...*, nr 35, s.416.

względem kompetencyjnym personel drogowy dzielił się na trzy zasadnicze kategorie, określane w literaturze mianem wyższego, średniego oraz niższego personelu drogowego. Do wyższego personelu drogowego zaliczano przede wszystkim osoby kierujące pracami poszczególnych urzędów i jednostek terenowych, na przykład inżynierów zawodowych stojących na czele wydziałów, inspekcji oraz okręgów. Średni personel drogowy stanowili funkcjonariusze realizujący zadania o charakterze nadzorczym i kierowniczym, tacy jak technicy, konduktorzy oraz dozorczy drogowi¹²⁸. Najliczniejszą grupę tworzył niższy personel drogowy, w skład którego wchodził przede wszystkim dróżnicy odpowiedzialni za bieżące utrzymanie dróg. W najlepiej rozwiniętych systemach drogowych południowych Niemiec dużą wagę przywiązywano do zapewnienia odpowiedniego poziomu fachowości personelu wszystkich szczebli. Kreatorami polityki drogowej w Saksonii, Wirtembergii oraz w Wielkim Księstwie Badeńskim byli specjaliści z zakresu inżynierii, wspierani przez kancelarie złożone z inżynierów, prawników, ekonomistów oraz techników drogowych. Bezpośrednimi wykonawcami polityki drogowej na szczeblu okręgów byli nadzorcy drogowi oraz podlegli im dróżnicy. Zakres powierzonych im obowiązków różnił się w zależności od organizacji i struktury niższych urzędów drogowych w poszczególnych państwach. Pod dozorem dozorczy drogowego znajdowało się średnio: w Prusach ok. 20 km dróg państwowych, we Francji ok. 25 km, w Wirtembergii ok. 80 km, w Badenii ok. 35 km dróg państwowych i 80 km dróg samorządowych. Odcinki dróżnicze były znacznie krótsze. Na jednego dróżnika przypadało średnio: w Wirtembergii ok. 3 km dróg państwowych, we Francji 3–4 km, w Badenii 4–6 km, w Prusach 5–6 km, w Bawarii ok. 6 km dróg. Niższy personel drogowy w Niemczech był z reguły dobrze uposażony, nawet w krajach związkowych, w których stan dróg, głównie ze względów organizacyjnych, takich jak brak jednoznacznych przepisów dotyczących nadzoru nad drogami samorządowymi, przedstawiał się gorzej niż w landach południowoniemieckich¹²⁹.

W Badenii, Saksonii oraz Wirtembergii, gdzie stan i jakość dróg przedstawiały się zdecydowanie najlepiej spośród wszystkich niemieckich krajów związkowych, szczególną

¹²⁸ Warto zauważyć, iż nazewnictwo funkcji, stanowisk oraz zjawisk i przedmiotów, występujących w wielu systemach drogowych, w tym również w systemie polskim oraz francuskim, zostało zaczerpnięte z nomenklatury występującej w administracji dróg żelaznych, stąd też w literaturze przedmiotu można spotkać liczne odniesienia do dróżników, konduktorów drogowych, pociągów samochodowych, etc.

¹²⁹ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa...*, nr 34, s.407-408; M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa...*, nr 35, s.415-416; M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa...*, nr 36, s.423.

uwagę poświęcano kwestii doboru i kwalifikacji personelu drogowego. Od kandydatów na wyższe i średnie stanowiska w administracji drogowej wymagano posiadania odpowiednio wyższego lub średniego wykształcenia technicznego oraz złożenia specjalnego egzaminu państwowego przy Wydziale Budowy Dróg Bitych i Wodnych. Analogiczne wymagania obowiązywały w Saksonii. W Badenii kandydaci na niższe stanowiska, takie jak dozorczy czy majstrowie drogowi, zobowiązani byli do ukończenia specjalnego kursu drogowego organizowanego przy średnich szkołach technicznych oraz do zdania egzaminu państwowego. Uzyskanie posady w administracji drogowej w krajach południowoniemieckich wiązało się z szeregiem przywilejów i gwarancji socjalnych, obejmujących m.in. stabilne wynagrodzenie, prawo do emerytury (m.in. w Saksonii, Bawarii i Wirtembergii), służbowe mieszkanie, możliwość awansu zawodowego, uczestnictwa w kursach doszkalających, a także dodatkowego zarobkowania. Roczna pensja dróżnika wynosiła przeciętnie: w Saksonii około 840 marek, w Badenii 800 marek, a w Wirtembergii 700 marek. Dla porównania, średni roczny dochód dróżnika w Królestwie Polskim był trzykrotnie lub czterokrotnie niższy i wynosił zaledwie 120–150 rubli. Wysokość wynagrodzenia w Badenii obejmowała tzw. pensję zasadniczą, wynoszącą średnio 500 marek, natomiast pozostałą część dochodu stanowiły gratyfikacje z tytułu wykonywania prac dodatkowych, takich jak przygotowywanie tłucznia drogowego. Praktyka ta miała charakter obopólnie korzystny, z jednej strony umożliwiała dróżnikom dodatkowe zarobkowanie, z drugiej pozwalała administracji drogowej pozyskiwać materiał kamienny po niższych kosztach, bez obniżenia jego jakości. W państwach o najwyżej rozwiniętej kulturze drogowej dbano o to, by wszystkie roboty były prowadzone zgodnie z ustalonym planem i wymogami technicznymi, przez wysoko wykwalifikowany personel. Wraz z rozwojem mechanizacji robót drogowych zaczęto wprowadzać nowe specjalizacje zawodowe. W Wirtembergii na etatach inspekcji drogowych zatrudniano zawodowych majstrów walcowych, natomiast w Saksonii bardziej złożone prace powierzano zewnętrznym przedsiębiorstwom budowlanym, posiadającym odpowiednie doświadczenie i renomę. Kandydaci na stanowisko majstrów walcowych przed objęciem funkcji zobowiązani byli do zaliczenia zawodowego egzaminu państwowego. Rozwój techniki drogowej znajdował również odzwierciedlenie w ówczesnej prasie fachowej. W niemieckich czasopismach technicznych przełomu XIX i XX wieku coraz częściej pojawiały się ogłoszenia producentów

i dystrybutorów maszyn drogowych, obejmujące walce parowe, równiarki, ubijarki, maszyny do mechanicznej obróbki tłucznia oraz zmiatarki drogowe¹³⁰.

2.3.3.3 Przydrożne sadownictwo jako element ekonomii drogowej

W ramach postępującej profesjonalizacji systemów drogowych wypracowano szereg rozwiązań technicznych i ekonomicznych, które znacząco wydłużały żywotność dróg oraz umożliwiały równoważenie kosztów ich utrzymania. Jednym z ciekawszych przykładów był model ekonomiczny zastosowany w Saksonii oraz w Wielkim Księstwie Badeńskim, oparty na wykorzystaniu potencjału ekonomicznego dróg poprzez obsadzanie ich poboczy drzewami owocowymi. Pomysł ten okazał się wyjątkowo trafiony, ponieważ w latach urodzaju pozwalał uzyskać dochód rządu 100 tys. marek, dzięki czemu część dróg w Saksonii, na przykład w okolicy Drezna, była samowystarczalnych pod względem kosztów utrzymania. W Badenii dróżnicy, w ramach swoich obowiązków służbowych, uczestniczyli w corocznych kursach z zakresu sadownictwa organizowanych przez szkoły ogrodnicze. Co najmniej raz w roku, wspólnie z zawodowymi ogrodnikami, dokonywali objazdu dróg w celu przeglądu i pielęgnacji drzewostanu. Obsadzanie dróg drzewami było na przełomie XIX i XX wieku zjawiskiem powszechnym w wielu krajach europejskich. Odpowiedni dobór i rozmieszczenie roślinności zapewniały zacienienie latem, a także ochronę przed wiatrem i nawiewanym śniegiem w okresie zimowym. Rowy przydrożne, obfitujące w wodę i porośnięte trawą, stanowiły cenne źródło paszy dla inwentarza rolnego, co przynosiło wymierne korzyści lokalnym rolnikom, lecz zarazem stwarzało poważne zagrożenie dla zmotoryzowanych użytkowników dróg. Jak podkreślał Nestorowicz, wprowadzenie tego typu modeli ekonomicznych w zarządzaniu drogami było możliwe wyłącznie w państwach o wysokim poziomie kultury i świadomości społecznej, gdzie istniał powszechny szacunek dla dobra wspólnego. W Królestwie Polskim podejmowano podobne próby obsadzania dróg drzewami owocowymi, jednak większość nasadzeń była niszczone już w pierwszych latach. Wynikało to z niższego poziomu kultury społecznej i braku poszanowania przestrzeni publicznej, co unaoczniało głębsze różnice cywilizacyjne pomiędzy polskim a zachodnioeuropejskim modelem gospodarowania drogami¹³¹.

¹³⁰ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa...*, nr 35, s.415-416

¹³¹ M. Nestorowicz: *Gospodarka szosowa...*, nr 35, s.415.

2.3.3.4 Profesjonalizacja służby drogowej

W październiku 1906 roku w Prusach weszły w życie znowelizowane przepisy dotyczące przyjmowania kandydatów do państwowej służby technicznej, zgodnie z którymi o wyższe stanowiska w służbie drogowej mogli ubiegać się jedynie absolwenci Politechniki w Brunszwiku oraz w Darmstadt, legitymujący się dyplomem magistra inżyniera. Przepis ten w jawny sposób uniemożliwiał dostęp do wyższych urzędów technicznych absolwentom wszystkich pozostałych niemieckich uczelni technicznych, min. w Stuttgarcie, Dreźnie czy też w Monachium, pomimo, iż uczelnie te bardzo często prezentowały poziom zbliżony do politechnik pruskich. Kandydat do służby państwowej legitymujący się dyplomem ukończenia jednej z wymienionych szkół (*niem. Diplom Ingenieur*), musiał przedstawiać odpowiednią sprawność fizyczną, a także ukończyć trzyletnią praktykę zawodową (*niem. Ausbildung*) oraz zaliczyć egzaminy państwowe (*niem. Staatsprüfung*)¹³².

Na progu swojej kariery zawodowej kandydat do służby państwowej musiał złożyć podanie o przyjęcie na praktykę, a także min. zaświadczenie lekarskie wystawione przez lekarza będącego w służbie państwowej, stwierdzające brak przeciwwskazań natury medycznej. Wśród wspomnianych przeciwwskazań znajdowały się między innymi: brak widocznych wad fizycznych, skłonność do chorób dziedzicznych, brak wad wymowy, a także odpowiednia ostrość wzroku oraz słuchu. Po ukończeniu procedury kwalifikacyjnej i pozytywnym zaopiniowaniu podania przez Ministra Robót Publicznych, kandydat w ciągu 4 tygodni był kierowany do wybranej instytucji państwowej w celu rozpoczęcia praktyki zawodowej w jednej z czterech specjalizacji: architektura (*niem. Hochbaufach*), budownictwo drogowe i wodne (*niem. Wasser und Straßenbaufach*), budownictwo kolejowe (*niem. Eisenbahnbaufach*) oraz budowa maszyn (*niem. Maschinenbaufach*)¹³³.

Trzyletnia praktyka zawodowa w zakresie budowy dróg i mostów dzieliła się na cztery etapy trwające odpowiednio: rok, 18 miesięcy oraz dwukrotnie po 3 miesiące. W ciągu pierwszych dwunastu miesięcy praktyki, kandydat brał udział w pracach nad aktualnie realizowanym projektem budowlanym, uczestnicząc zarówno w fazie przygotowania tegoż

¹³² *Die Verwaltung der öffentlichen Arbeiten in Preußen 1900 bis 1910. Bericht an Seine Majestät Kaiser und König, erstattet von dem Minister der öffentlichen Arbeiten*, Berlin-Heidelberg 1911, s. 5-6.

¹³³ M. Nestorowicz: *Kształtowanie kandydatów do państwowej służby technicznej w Prusach*. „Przegląd Techniczny”, R.47, nr 21, Warszawa 1909, s.254.

projektu, jak i jego realizacji. W trakcie prac projektowych, kandydat zapoznawał się z opracowaniem planów budowy, układaniem kosztorysów, przeprowadzaniem obliczeń i wydawaniem objaśnień do projektów, a także z prawem przetargów publicznych, procedurami zawierania kontraktów z przedsiębiorcami, prowadzeniem ksiąg rachunkowych oraz dzienników budowy. Warto podkreślić, iż już na wczesnym etapie terminowania, poprzez bezpośredni kontakt z urzędnikami, majstrami, rzemieślnikami, robotnikami oraz rolnikami, kandydat do służby państwowej poznawał podstawowe czynności budowlane z zakresu pomiaru gruntów, hydrotechniki, budowy prostych konstrukcji drogowych oraz oceny jakości materiałów budowlanych¹³⁴.

Celem drugiej, a zarazem najdłuższej części praktyki zawodowej było wszechstronne zapoznanie kandydata z kierowaniem realizacją projektów budowlanych, jak również z prawami i obowiązkami Urzędu Drogowego względem przedsiębiorstw oraz pracowników. W okresie tym, kandydaci brali udział w szeregu prac administracyjno-technicznych, których przedmiotem było wydawanie rozporządzeń regulujących przebieg prac drogowych, jak również opracowanie techniczne najważniejszych części budowli, dozór prac oraz określanie jakości materiałów wykorzystywanych na budowie. Po ukończeniu drugiej części praktyki, kandydat otrzymywał certyfikat potwierdzający fakt nabycia szeregu kompetencji administracyjno-technicznych w zakresie prowadzenia robót drogowych. W porównaniu z dwoma pierwszymi etapami praktyki, etapy trzeci oraz czwarty w głównej mierze opierały się na zapoznaniu kandydata ze strukturą, organizacją oraz zadaniami urzędów związanych z profilem wykonywanej pracy. Trzeci etap praktyki odbywał się we właściwym biurze inspekcji wodnej, portowej lub drogowej. W jego trakcie, kandydat do służby drogowej zapoznawał się z szeregiem przepisów regulujących wzajemne stosunki pomiędzy różnymi urzędami drogowymi, a także szeregiem kwestii administracyjnych takich jak: rachunkowość, prowadzenie dzienników urzędowych oraz ubezpieczenia pracownicze. Ostatnia, czwarta część praktyki zawodowej realizowana była w Państwowych Wyższych Zarządach Technicznych. Oprócz standardowych powinności, takich jak zapoznanie się ze strukturą oraz organizacją urzędu, kandydat poznawał również zadania urzędu w zakresie rejestracji i opracowania spraw

¹³⁴ *Vorschriften über die Ausbildung und Prüfung für den Staatsdienst im Baufache vom 1 April 1906*, Berlin 1906, s.1-2; *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche*, G. Hue de Grais, H. Peters, W. Hoche (red.), Berlin-Heidelberg 1926, s.428-429.

urzędowych, kalkulacji oraz prowadzenia kas i rachunkowości kasowej. Na etapie tym, praktykant posiadał również prawo czynnego uczestnictwa w posiedzeniach plenarnych oraz wydziałowych, a także referowania raportów z realizacji wyznaczonych zadań. Po zakończeniu okresu praktyk, kandydat składał na ręce dyrektora urzędu drogowego w którym realizował wspomnianą praktykę podanie o dopuszczenie do egzaminu państwowego wraz z zaświadczeniem o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z odbywania służby wojskowej. Po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku, podanie oraz akta personalne kandydata były kierowane do Wyższego Urzędu Egzaminacyjnego (niem. *Oberprüfungsamt*), gdzie podlegały ponownej weryfikacji. Wraz z zawiadomieniem o dopuszczeniu do egzaminu państwowego kandydat otrzymywał temat pracy egzaminacyjnej, stanowiącej pierwszą z trzech części egzaminu państwowego¹³⁵.

Egzamin państwowy składał się z trzech części: domowej (próbnej) pracy egzaminacyjnej (niem. *Häusliche Probearbeit*), zadań pod klauzulą oraz egzaminu ustnego. W trakcie pierwszego etapu egzaminu państwowego, kandydat - nazywany *Bauführerem*, miał za zadanie przygotować w terminie 4 miesięcy projekt wraz z dokumentacją techniczną, na wyznaczony temat. Po pozytywnym zaopiniowaniu projektu przez komisję egzaminacyjną, kandydat w ciągu 3 miesięcy mógł przystąpić do drugiego etapu egzaminu, w trakcie którego musiał wykazać się umiejętnościami oraz wiedzą w zakresie obsługi administracyjno-technicznej robót drogowych. Trwające dwa dni egzaminy ustne dla techników drogowych i wodnych obejmowały przedmioty takie jak: budownictwo wodne, urządzenia hydrotechniczne miejskie oraz kolejowe, budownictwo mostowe (obliczenia oraz techniki budowy mostów stałych i półstałych), mechanikę (silniki, windy, elektrotechnika) oraz administrację¹³⁶.

Zakres egzaminów państwowych łączył w sobie zarówno elementy wiedzy akademickiej, jak praktycznej, którą kandydat do służby państwowej powinien nabyć w trakcie realizowania praktyki zawodowej. W przypadku uzyskania negatywnego wyniku z egzaminu państwowego, kandydat mógł raz jeszcze podjąć próbę zaliczenia egzaminu państwowego. W tym celu, należało złożyć wniosek wyrażający chęć ponownego przystąpienia do egzaminu

¹³⁵ *Vorschriften über die Ausbildung...*, s. 2; *Anweisung zur Ausbildung der Regierungsbauführer des Wasser und Strassenbaufaches*. [w:] *Zentralblatt der Bauverwaltung*. Herausgegeben im Ministerium der Öffentlichen Arbeiten, T.26, Berlin 1906, s. 603-606.

¹³⁶ M. Nestorowicz: *Kształtowanie kandydatów...*, s.255; *Anweisung zur Ausbildung...*, s.603-604.

państwowego, lecz musiało nastąpić to nie wcześniej niż trzy miesiące oraz nie później niż rok od dnia pierwszego egzaminu. W przypadku niezaliczenia egzaminów państwowych w drugim terminie, kandydat musiał teoretycznie porzucić marzenia o wstąpieniu w struktury państwowej wyższej służby technicznej. Kandydaci, którzy złożyli egzaminy państwowe z wynikiem pozytywnym otrzymywali od właściwego Ministra Robót Publicznych tytuł Państwowego Mistrza Budownictwa (niem. *Regierungsbaumaister*), jednakże nominacja ta w głównej mierze była zależna od aktualnej liczby wakatów na stanowiskach wyższych urzędników drogowych. Dla najlepszych kandydatów przewidywano także rządowe stypendia naukowe (niem. *Studienreise*), celem odbycia kształcących podróży zagranicznych¹³⁷.

Opisany powyżej system szkolenia pracowników drogowych wyższego szczebla posiadał szereg mechanizmów zabezpieczających i samoregulujących. Liczbę osób dopuszczonych do rozpoczęcia praktyki zawodowej ustalał Minister Robót Publicznych na podstawie bieżącego zapotrzebowania, a przyjęcie kandydata na praktykę, co oczywiste nie było jednoznaczne z pewnością jej ukończenia. Osoba pretendująca do podjęcia służby w strukturach wyższych urzędów państwowych, musiała posiadać odpowiednie zasoby finansowe, pozwalające na utrzymanie się w trakcie 4-5 letnich studiów technicznych, a także 3 letniej praktyki zawodowej, jak również wykazywać odpowiedni poziom intelektualny oraz moralny. Długotrwały wysiłek finansowy związany między innymi z faktem wykonywania bezpłatnych praktyk zawodowych w dużym stopniu deprecjonował zapędy osób, które karierze urzędniczej widziały jedynie źródło łatwego i stabilnego zarobku. Z drugiej jednak strony, stan ten ograniczał również dostęp do wspomnianych stanowisk dla osób zdolnych, lecz mniej zamożnych. Spośród wiodących mechanizmów samoregulacji, wspomnieć należy także duże oczekiwania intelektualne jakie były pokładane w kandydatach do państwowej wyższej służby technicznej. Fakt ograniczenia dostępności praktyki zawodowej jedynie dla absolwentów politechnik w Brunszwiku oraz Darmstadt, a także niezwykle wysoki poziom egzaminów państwowych, sprawiały, iż droga kariery urzędniczej na wyższych urzędach państwowych otwarta była w głównej mierze dla osób łączących w sobie zalety intelektualne oraz moralne, zmniejszając tym samym prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska protekcjonizmu czy też nepotyzmu. W okresie wykonywania praktyki zawodowej największy wpływ na dalsze losy

¹³⁷ *Anweisung zur Ausbildung...*, s. 604-606.

kandydata posiadał jego bezpośredni opiekun. Oprócz przygotowania do wykonywania zawodu, prowadził on również obserwację kandydata pod kątem analizy jego osobowości. W przypadku zauważenia cech niepożądanych wśród kandydatów do służby państwowej, takich jak zaniedbywanie obowiązków, nieuczciwość czy też nieprawomyślność polityczna, mógł odwołać kandydata z wykonywania praktyki zawodowej. Szczególnie podkreślić należy więc fakt, iż przysłowiowe „być albo nie być” dla osoby kandydującej do państwowej służby technicznej w dużej mierze zależało od subiektywnej oceny opiekuna praktyk. Pomyślne ukończenie praktyki zawodowej, uzyskanie tytułu Państwowego Mistrza Budownictwa oraz wiążące się z tym objęcie urzędu nie zawsze oznaczało długotrwałą stabilność zatrudnienia. W ciągu pierwszych pięciu lat od objęcia posady, młody urzędnik państwowych musiał wykazać się posiadaniem umiejętności oraz doświadczeniem odpowiednimi dla zajmowanego stanowiska. Urzędnik niespełniający wspomnianych oczekiwań mógł zostać odwołany przez właściwego Ministra Robót Publicznych. Po upływie wspomnianego okresu karencji urzędnik państwowy uzyskiwał prerogatywę nieusuwalności z urzędu, która mogła zostać uchylona jedynie na mocy wyroku sądu dyscyplinarnego¹³⁸.

2.4 Międzynarodowe Kongresy Drogowe w Paryżu, Brukseli i Londynie.

W 1908 roku, kręgi specjalistów z zakresu inżynierii drogowej zelektryzowała informacja o zwołaniu w dniach 11-21 października, w Paryżu, Światowego Kongresu Drogowego (*1er COngres Internationa de la Route*). Największego dotychczas tego typu wydarzenia na świecie. Dla Nestorowicza była to okazja poszerzenia wiedzy w zakresie nowoczesnej organizacji i zarządzania drogami, stanu dróg w państwach ościennych, poznania nowinek technicznych w zakresie ich budowy, nawiązania kontaktów oraz zaznaczenia swojej obecności zarówno w rodzimych, jak i międzynarodowych sferach drogowych. Międzynarodowy Kongres Drogowy z 1908 roku, jak również dwa kolejne kongresy zorganizowane w Brukseli (1910) oraz Londynie (1913), stanowiły wyraz postępującej zmiany w postrzeganiu znaczenia dróg na świecie, a szczególnie w krajach Europy Zachodniej, stanowiących główną siłę rozwoju oraz „moc sprawczą” na obradach pierwszych kongresów drogowych. O rosnącej popularności kongresów drogowych świadczy przede wszystkim stale zwiększająca się ilość uczestników tychże kongresów, akredytowanych przedstawicielstw,

¹³⁸ M. Nestorowicz: *Kształtowanie kandydatów...*, s.254-255.

pawilonów wystawowych oraz liczba członków założonego po kongresie paryskim Stałego Międzynarodowego Stowarzyszenia Kongresów Drogowych.

Punkty wyjścia do powstania idei zwołania pierwszego kongresu drogowego stanowiło zwrócenie uwagi władz, jak również zwykłych użytkowników dróg, iż pojawienie się nowych środków transportu oraz lokomocji (samochodów, ciężarówek, autobusów, trolejbusów) stwarza konieczność modyfikacji stosowanych dotychczas rozwiązań w zakresie budowy dróg. Kongresy drogowe miały stanowić rolę forum służącego międzynarodowej wymianie poglądów oraz doświadczeń z możliwie najszerszym spektrum zagadnień związanych z tematyką drogową. Co ciekawe, punktem wyjścia do wysunięcia przez francuskiego Ministra Robót Publicznych, Poczty i Telegrafów Louisa Barthou pod koniec 1907 roku postulatu zwołania pierwszego Międzynarodowego Kongresu Drogowego były wnioski wyciągnięte w ramach francusko-niemieckiej misji drogowej działającej w niemieckim regionie Taunus. Warty podkreślenia jest również fakt, iż zarówno w przypadku pierwszego kongresu drogowego, jak i wszystkich kolejnych kongresów, zorganizowanych w latach 1908-1913 i 1923-1938, zauważalna zauważyć można niezwykle szeroką kooperację organów rządowych oraz organizacji społecznych przy organizacji poszczególnych kongresów. Współpraca ta obejmowała zarówno sferę administracyjną, jak również partycypację w kosztach jego organizacji, podnosząc równocześnie prestiż oraz popularność wydarzenia. Honorowy patronat nad I Międzynarodowym Kongresem Drogowym objęli min. Armand Fallieres – Prezydent Republiki Francuskiej, Georges Clemenceau – Minister Spraw Wewnętrznych, Louis Barthou – Minister Robót Publicznych, Poczty i Telegrafów oraz Stephen Pichon – Minister Spraw Zagranicznych. Istotny udział pokryciu kosztów organizacji wydarzenia poza subwencjami rządowymi przekazanymi przez Ministerstwo Robót Publicznych miał również francuski Touring-Club oraz Automobile-Club de France, Rada Miejska Paryża, Rady Generalne Sekwany, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Aisne, Alpes-Maritimes, Związkowa Izba Rowerowa i Samochodowa oraz szereg innych, pomniejszych związków i organizacji. Raz jeszcze podkreślając tym samym utylitarny charakter wydarzenia¹³⁹.

Członkowie kongresów reprezentowali trzy główne formy przedstawicielstwa – delegatury rządowe, delegatury organizacji zbiorowych oraz wystawców. Istniały również trzy

¹³⁹ *1er Congres International de la Route. Compte Rendu des Travaux du Congres.* Paris 1909, s.4-6.

formy członkostwa – członkostwo fundacyjne (*franc. Donateurs*), obejmujące osoby partycypujące w kosztach organizacji kongresów, członkostwo stałe (*franc. Titulaires*), zwane również tytułarnym oraz członkostwo stowarzyszone (*franc. Associes*). W odpowiedzi na apel skierowany do przedstawicieli społeczności międzynarodowej przez komitet organizacyjny I Międzynarodowego Kongresu Drogowego, do organizacji przystąpiło 2411 osób z 33 krajów, związanych z budownictwem drogowym, reprezentujących 143 organy rządowe, 668 jednostek organizacji społecznych oraz 109 wystawców. Ze wspomnianego grona 243 podmiotów posiadało status członka-fundatora, 1852 osób posiadało członkostwo stałe, natomiast 336 posiadało status członka stowarzyszonego. Zdecydowanie największą liczbą członków legitymowało się przedstawicielstwo francuskie – 1309, w dalszej kolejności brytyjskie – 279, niemieckie – 191, belgijskie – 121 oraz austriackie – 74¹⁴⁰. Z terenów Cesarstwa Rosyjskiego zgłoszonych zostało 40 członków, z których 1 posiadał status członka-fundatora, 35 członków stałych oraz 4 członków stowarzyszonych, reprezentujących po cztery organizacje rządowe oraz stowarzyszenia społeczne, a także jednego wystawcę. Melchior Nestorowicz należał do grona jednych z pierwszych osób, które przystąpiły do stowarzyszenia. Świadczy o tym chociażby stosunkowo niski numer legitymacji członkowskiej (nr 165) pojawiający się w kolejnych zestawieniach członków PIARC, publikowanych przy okazji organizacji kongresów drogowych¹⁴¹.

Na I Międzynarodowym Kongresie Drogowym w Paryżu, Rosję reprezentowało łącznie czterech delegatów – trzech przedstawicieli – Alexandra Stołpakowa, Nikołaja Kuzniecowa oraz Wsiewołoda Jewgieniewicza de Timnoffa delegowało Ministerstwo Komunikacji, władze Guberni Kaukaskiej delegowały natomiast jednego przedstawiciela - Jan Ivanoffa¹⁴². Spośród organizacji społecznych Rada Cesarskiego Instytutu Komunikacyjnego delegowała inżynierów

¹⁴⁰ Przedstawicielstwa austriackie oraz węgierskie w latach 1908-1918 występowały w ramach Międzynarodowego Stałego Stowarzyszenia Kongresów Drogowych oddzielne. W 1908 roku przedstawicielstwo austriackie liczyło 74 członków, tj. 58 członków stałych oraz 16 członków stowarzyszonych, reprezentujących 15 organizacji rządowych, 22 organizacje społeczne oraz 2 wystawców, natomiast przedstawicielstwo węgierskie liczyło 22 członków, tj. 2 członków-fundatorów, 12 członków stałych oraz 8 członków stowarzyszonych, reprezentujących 3 organizacje rządowe oraz 8 organizacji społecznych.

¹⁴¹ *Nationalites representees au Congres*. [w:] *Compte Rendu des Travaux du Congres*. Paris 1909, s.7.

¹⁴² Alexander Stołpakow – Tajny Radca oraz członek Rady Drogowej Ministerstwa Komunikacji; Nikołaj Kuzniecowa – inżynier-konstruktor przy Wydziale Dróg Kołowych i Wodnych Ministerstwa Komunikacji; Wsiewołod Jewgieniewicz de Timonoff – dyrektor Wydziału Statystyki i Kartografii w Ministerstwie Komunikacji; Jan „Jean” Ivanof – podpułkownik Armii Cesarstwa Rosyjskiego, kierownik Sekcji Dróg i Mostów dla Kaukazu i Kameli (Erywania).

Wsiewołoda Jewgieniejewicza de Timnoff'a oraz Nikołaja Belelubskiego, Rada Miejska Kijowa – U. Demchenko, natomiast Rada Miejska Sankt Petersburga – radcę stanu Jakuba Zmeieff'a¹⁴³.

Międzynarodowy Kongres Drogowy przyjął rolę platformy dyskusyjnej dla specjalistów z zakresu budownictwa drogowego oraz użytkowników dróg w ogóle. Jedną z głównych form wymiany doświadczeń, szczególnie pożądaną z punktu widzenia osób niemogących bezpośrednio w kongresie, była dystrybucja referatów oraz raportów o stanie dróg nadsyłanych przez inżynierów z całego świata, prowadzona za pośrednictwem Sekretariatu Generalnego na rzecz ogółu członków Kongresu. O atrakcyjności wspomnianej platformy, zarówno z punktu widzenia autora, jak i odbiorcy może świadczyć chociażby lista opublikowanych artykułów. Już w następstwie I Kongresu Drogowego opublikowane zostało 107 raportów¹⁴⁴ podzielonych na 8 kategorii obejmujących zagadnienia z zakresu budowy oraz utrzymania dróg, tj.:

1. Aktualny stan dróg
2. Ogólne procedury konserwacji dróg
3. Kontrola zużycia i zapylenia
4. Drogi przyszłości
5. Wpływ nowych środków transportu na chodniki
6. Wpływ nawierzchni na pojazdy
7. Sygnały drogowe
8. Usługi transportu drogowego i mechanicznego

Największa ilość referatów została nadesłana przez inżynierów francuskich – 40, brytyjskich – 19, belgijskich – 15, niemieckich – 12 oraz amerykańskich – 9. Po 5 referatów nadesłali inżynierowie z Węgier oraz Holandii, 2 z Austrii, natomiast po jednym referacie nadesłano z Portugalii, Rosji oraz Szwajcarii. Referaty przed opublikowaniem przez Komitet Techniczny musiały zostać zaakceptowane przez specjalną komisję programową, określającą ich merytoryczną wartość. Stąd w powyższej statystyce można zauważyć pewną rozbieżność w

¹⁴³ *Delegates de Collectivites Etrangères. Liste Generale. Russie.* [w:] *Compte Rendu des Travaux du Congrès.* Imprimerie Generale Lahure, Paris 1909, s.53,109.

¹⁴⁴ Na I Międzynarodowym Kongresie Drogowym w Paryżu zaprezentowanych zostało 98 ze 107 raportów.

zakresie ilości referatów nadesłanych względem ilości referatów opublikowanych. Autorem jedyne referatu nadesłanego z Cesarstwa Rosyjskiego (*Un court aperçu sur les chaussées de l'état en Russie.* – pol. Krótki przegląd dróg państwowych w Rosji.), przedstawionego również na kongresie paryskim, był wspomniany wcześniej Nikołaj Kuzniecowa¹⁴⁵.

Na kolejnych kongresach drogowych w Brukseli (1910) oraz Londynie (1913) ilość publikowanych raportów została dosyć mocno ograniczona, osiągając górną granicę w ilości 67 raportów na każdym z wymienionych kongresów. Tematyka raportów również uległa znaczącej specjalizacji, przy czym warto podkreślić, iż w dalszym ciągu utrzymano podział na dwie sekcje tematyczne, poświęcone odpowiednio konstrukcji i utrzymaniu dróg oraz zasadom ich użytkowania i ruchowi ulicznemu (*1 Section: Construction and Maintenance; 2 Section: Use and Traffic*). Porównując zagadnienia poruszane podczas kongresów w Brukseli oraz Londynie można zauważyć również pewnie przeniesienie tematycznego środka ciężkości z tematów stricte technicznych, ku zagadnieniom strukturalnym, administracyjnym, finansowym oraz społecznym, dotyczącym kwestii świadomości społecznej w zakresie znaczenia dróg oraz sposobów ich użytkowania. Świadczą o tym chociażby ilości referatów przedstawionych na obu kongresach. W 1910 roku opublikowano 54 raporty dotyczące budowy i utrzymania dróg oraz 12 w tematyce ich użytkowania. W 1913 roku ilość referatów w obu panelach została praktycznie zrównana (34 raporty dot. budowy dróg oraz 33 raporty dot. ich użytkowania). Statystyka ta świadczy również o trendach, problemach oraz procesach zachodzących w światowej gospodarce drogowej. Zarówno na kongresie brukselskim jak i londyński, główny ciężar dyskusji w ramach panelu dotyczącego budownictwa drogowego spoczął na kwestiach planowania nowych ulic i dróg, dobierania odpowiednich rodzajów nawierzchni oraz technik budowlanych, prowadzenia robót drogowych, a także połączeń kolejowo-drogowych. Na kongresie londyńskim znacznej dywersyfikacji tematycznej w porównaniu do kongresów wcześniejszych uległ natomiast panel dotyczący ruchu drogowego oraz zarządzania administracją drogową. Oprócz tematów poruszanych na poprzednich kongresach (normalizacja warunków technicznych pojazdów; wpływ ruchu kołowego na drogi; wady i zalety transportu publicznego; oznakowanie dróg) zwrócono również uwagę na kwestię

¹⁴⁵ N. Kuzniecowa: *Un court aperçu sur les chaussées de l'état en Russie.* [w:] *1er Congrès International de la Route.* Paris 1908, s. 1-10; La Commission d'Organisation: *1er Congrès International de la Route. Compte Rendu des Travaux du Congrès.* Imprimerie Generale Lahure, Paris 1909, s.9.

efektywnej organizacji władz centralnych oraz lokalnych z zakresu drogownictwa, finansowanie budowy i utrzymania dróg, przepisy ruchu drogowego, oświetlenie dróg publicznych oraz pojazdów, jak również – podano analizie obserwacje przyczyn zużycia i pogorszenia stanu dróg, zapoczątkowane rezolucją kongresu w 1908 roku¹⁴⁶.

Pod względem organizacyjnym I Międzynarodowy Kongres Drogowy wyznaczył pewne standardy, które starano się kontynuować na kolejnych kongresach. Kongres Paryski składał się z części merytorycznej w postaci obrad kongresowych, z wystawy drogowej, przyjęć, a także z szeregu wydarzeń towarzyszących, obejmujących podróże śladem najciekawszych inwestycji drogowych i instytucji badawczych oraz wycieczki turystyczne w ramach popularyzacji kraju-organizatora (Paryż, Wersal, Fontainebleau, Nicea). Część kongresową rozpoczynała sesja plenarna, naszpikowana wystąpieniami rządowych oficjeli, delegatów oraz władz Kongresu, prace merytoryczne odbywały się z kolei w ramach paneli podzielonych na sesję. Na Kongresie w 1908 roku zorganizowano dwa pięciosesyjne panele poświęcone odpowiednio sprawą konstrukcji i utrzymania dróg oraz ruchowi drogowemu i wykorzystaniu dróg w praktyce¹⁴⁷.

Istotną częścią tradycji kongresowej stały się wystawy drogowe zapoczątkowane w 1909 roku na kongresie w Paryżu. Mieszcząca się w galerii *du Jeu de Paume* przy paryskim placu Concorde wystawa, podzielona została na trzy części tematyczne. W części pierwszej, posiadającej nieco bardziej teoretyczny charakter, wystawcy z Francji, Niemiec, Anglii, Austrii, Stanów Zjednoczonych, Włoch, Holandii, Portugalii oraz Szwajcarii zaprezentowali modele, mapy, rysunki oraz publikacje z zakresu drogownictwa, popularyzując tym samym rodzime rozwiązania i technologie budowy dróg oraz ich autorów na arenie międzynarodowej. Część druga zatytułowana „Materiały oraz narzędzia” podzielona została na dwie mniejsze sekcje o bliźniaczym nazewnictwie. W sekcji pierwszej, prezentowano materiały do budowy

¹⁴⁶ Permanent International Association of Road Congresses [dalej: PIARC]: *II. Congress – Brussels – 1910. 1. Section: Construction and Maintenance. First Plenary Meeting.* Paris 1910, s.222-419; PIARC: *II. Congress – Brussels – 1910. 2. Section: Use and Traffic. Second Plenary Meeting.* Paris 1910, s.439-454; PIARC: *III. Congress – London – 1913. 1. Section: Construction and Maintenance. First Plenary Meeting.* Paris 1913, s.305-558; PIARC: *III. Congress – London – 1913. 2. Section: Use and Traffic. Second Plenary Meeting.* Paris 1913, s.559-573.

¹⁴⁷ *1er Congres International de la Route. Compte Rendu des Receptions ex Excursions.* Paris 1909, s.394-446; *Compte-verbal de la première séance plénière. Séance d'ouverture.* [w:] *1er Congres International de la Route. Compte Rendu des Travaux du Congres.* Paris 1909, s.2-16.

dróg, z równoczesnym podkreśleniem zalet wynikających z ich zastosowania, natomiast w sekcji drugiej – maszyny oraz narzędzia przeznaczone do ich budowy oraz konserwacji, a także te, służące do utrzymania dróg w należyтым porządku. Część trzecia poświęcona została z kolei ruchowi drogowemu oraz eksploatacji dróg. Na paryskiej wystawie drogowej wzięło udział 106 wystawców z 12 krajów, spośród ogólnej liczby 109 podmiotów wyrażających chęć udziału w wystawie. Wystawcy, podobnie jak uczestnicy kongresu reprezentowali organy rządowe oraz samorządowe, organizacje społeczne, instytucje naukowe, a także, co oczywiste – również sektor przemysłowy. Jednym z trójki nieobecnych wystawców, był przedstawiciel Warszawskiego Okręgu Komunikacji inżynier Józef Zborowski¹⁴⁸.

Podczas ceremonii zamknięcia I Kongresu Drogowego, pierwszy delegat Królestwa Belgii Legasse-De Locht zaproponował zorganizowanie drugiego kongresu w Brukseli, podczas zaplanowanej na 1910 rok Wystawy Światowej, dając tym samym początek cykliczności tegoż wydarzenia. W historii kongresów na zawsze zapisało się przemówienie inauguracyjne Ministra Robót Publicznych Królestwa Belgii A. Delbeke wygłoszone na kongresie w 1910 roku, w którym padło znamienne zdanie „*We may in truth assert: Via Vita! The road means prosperity of the people. It is Civilisation, Fraternity, Life!*” – *Możemy zgodnie z prawdą stwierdzić: Via Vita! Droga oznacza pomyślność ludzi. To cywilizacja, braterstwo, życie!* Zdanie, które bez wątpienia podzielał również i sam Nestorowicz, a wyrażenie „*Via Vita!*” zostało przyjęte jako motto organizacji utworzonej po I Kongresie Drogowym, istniejącego do dnia dzisiejszego Stałego Międzynarodowego Stowarzyszenia Kongresów Drogowych (PIARC).

2.5 Rosyjski Kongres Drogowy w Sankt Petersburgu (1914)

Rosnąca popularność oraz uznanie jakim cieszyły się kolejne Międzynarodowe Kongresy Drogowe pociągnęła za sobą rozwój idei organizacji podobnych wydarzeń na rynku krajowym. W Cesarstwie Rosyjskim źródłem drogowej myśli oświeceniowej było Ministerium Komunikacji, które opracowało statut stałej organizacji działaczy drogowych, przyjęty przez właściwego ministra w 1911 roku. Według rzeczzonego statutu zjazdy działaczy drogowcy z terenów cesarstwa miały być organizowane co rok, w celu rozważania spraw technicznych, gospodarczych i ekonomicznych, związanych z budową i utrzymaniem tak szosowanych jak

¹⁴⁸ *Exposition Annexe au Congres. Catalogue et notices relatives aux objets exposes*, Paris 1908, s.5-6,13-76.

wszelkiego rodzaju ulepszonych dróg kołowych w Państwie Rosyjskim. Według powyższego ujęcia zakres merytoryczny zagadnień poruszanych na kolejnych zjazdach drogowych pozostawał więc zbiorem niezwykle szeroko otwartym, natomiast podejmowane decyzje oraz prezentowane referaty, miały posiadać jedynie formę doradczą.

Pod względem organizacyjnym forma statutu opracowanego przez Ministerium Komunikacji zakładała niezwykle podobne rozwiązania w stosunku do tych, na których bazowała paryska centrala. Prawo do udziału w wszechrosyjskich zjazdach drogowych posiadali przedstawiciele instytucji rządowych, społecznych oraz prywatnych, partycypujący w kosztach ich utrzymania (grupa I), delegaci ministerialni zajmujący się budową oraz utrzymaniem dróg (grupa II), a także osoby prywatne zainteresowane sprawami drogowymi oraz płacące składkę na rzecz stowarzyszenia. Organizacja zjazdów spoczywała natomiast na sześciuosobowym stałym Komitecie organizacyjnym, w którego skład wchodził przewodniczący (prezes), 6 członków oraz referent. Do zadań Komitetu należało również prowadzenie biura zajmującego się min. układaniem programów zjazdowych oraz obsługą referatów od przyjęcia, aż po ich publikację. Źródłem środków na organizację zjazdów oraz utrzymanie komitetu organizacyjnego były składki członkowskie oraz donacje przekazywane przez instytucje rządowe, organizacje społeczne i stowarzyszenia oraz przez osoby prywatne. Koszty druku wszelkich materiałów prasowych – planów organizacyjnych, tekstów rezolucji oraz przedstawionych referatów ponosił Zarząd dróg wodnych i lądowych Ministerium Komunikacji.

W myśl powyższego statutu w dniach 8-12 lutego 1914 roku w Petersburgu zorganizowano I Rosyjski Zjazd Działaczy Szosowych. Jak wspomina Nestorowicz, z grona około 200 uczestników zjazdu, znaczną część stanowili przedstawiciele Ministerium Komunikacji, a w szczególności podległego mu Zarządu Dróg Wodnych i Szosowych oraz poszczególnych okręgów komunikacji. Licznych reprezentantów delegowały również ziemstwa, w osobach inżynierów drogowych, bądź członków Zarządów. Królestwo Polskie reprezentowali delegaci Warszawskiego Okręgu Komunikacji oraz Warszawskiego Komitetu Giełdowego, jednej zaproszonej organizacji pozarządowej, reprezentowanej przez Melchiora Nestorowicza, Władysława Grabskiego oraz E. Kamińskiego. Fakt dopuszczenia do dyskusji nad stanem dróg w Cesarstwie Rosyjskim szerokiego grona inżynierów, działaczy szosowych

oraz instytucji społecznych i gospodarczych świadczy o uspołecznieniu procesu kształtowania polityki drogowej, jednakże jego najdobitniejszym dowodem są słowa Ministra Komunikacji Sergiusza Ruchłowa wygłoszone w ramach mowy inauguracyjnej zjazdu, iż rząd doszedł do przekonania, że rozwój sieci dróg kołowych oraz sieci dróg żelaznych ze względu na swoją komplementarność powinien przebiegać równolegle, które wielu działaczy szosowych, w tym również Nestorowicz, uznało za punkt zwrotny rosyjskiej polityki drogowej¹⁴⁹.

Z racji tego, iż I Rosyjski Zjazd Działaczy Szosowych miał również charakter założycielski, wiele uwagi poświęcono także kwestii wyboru władz do stałego komitetu organizacyjnego oraz opracowania programu kolejnego zjazdu, który planowano zorganizować pod koniec stycznia 1915 roku, w Petersburgu. Zjazdy z założenia miały posiadać charakter cykliczny, a za ich organizację coroczne miało odpowiadać inne miasto oraz okręg komunikacji. Rozwiązanie to z jednej strony dawało możliwość bezpośredniego zapoznania się z rozwojem dróg kołowych w różnych częściach Rosji, z drugiej jednak strony niesło ze sobą również liczne trudności i ograniczenia natury logistycznej i finansowej. Co ciekawe, według relacji Nestorowicza już w trakcie pierwszego zjazdu w Petersburgu wysuwano propozycję organizacji kolejnych zjazdów w Moskwie, Kijowie, Odessie bądź Warszawie. Określono również wysokość składki rocznej obowiązującej instytucje, stowarzyszenia oraz osoby prywatne, którą ustalono na 100 rubli rocznie dla ziemstw gubernialnych oraz stowarzyszeń i instytucji o charakterze ogólnopaństwowym, 25 rubli dla ziemstw powiatowych i zarządów miast oraz stowarzyszeń i instytucji miejscowych, a także w wysokości 5 rubli dla osób prywatnych. W skład stałego komitetu organizacyjnego powołano natomiast wiceprezesa Cesarskiego Automobilklubu i fliegel-adjutanta cara Mikołaja II W.W. Swieczyna, a także po trzech przedstawicieli ziemstw oraz Zarządu Komunikacji Dróg Wodnych i Lądowych¹⁵⁰.

Najważniejszym punktem części organizacyjnej obrad było jednakże przyjęcie programu II Zjazdu Działaczy Szosowych, planowanego na rok następny. Wydarzenie to jest o tyle ważne, iż w bezpośredni sposób nakreślało główne sfery gospodarki drogowej wymagające poprawy lub wsparcia celem uwolnienia drzemiącego potencjału, wynikającego na przykład z

¹⁴⁹ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z I-go Zjazdu działaczy w sprawach szosowych w dn. 8-12 lutego r.b. w Petersburgu*. „Przegląd Techniczny”, T.52, nr 10, Warszawa 1914, s.130.

¹⁵⁰ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z I-go Zjazdu...*, s. 130-131.

charakteru posiadanych zasobów naturalnych lub wprowadzenia mechanizacji robót drogowych. Program zawierał następujące punkty:

- 1) Rozwój sieci dróg szosowych i ulepszonych dróg kołowych przez rząd (na rachunek skarbu państwa), przy udziale rządu oraz społeczeństwa (system zapomóg i pożyczek rządowych), rozwój dróg ulepszonych budowanych z inicjatywy prywatnej. Zastosowanie naturalnej powinności drogowej oraz myta. Środki zmierzające do zmniejszenia cen materiałów budowlanych
- 2) Sposoby odbioru materiałów i prób materiałów, używanych do budowy dróg i ulic
- 3) Sposoby ulepszania nawierzchni drogowych, zastosowania materiałów wiążących, zastosowanie kamieni sztucznych, typy nawierzchni dróg kołowych
- 4) Typy i materiały nawierzchni stosowanych na ulicach miejskich oraz sposoby ich konserwacji
- 5) Normalizacja szerokości nawierzchni drogowych oraz jej wymiary minimalne
- 6) Sposoby utrzymania powłoki szabrowej, minimalne grubości powłoki szabrowej przy różnych warunkach konstrukcji dróg oraz natężeniu ruchu drogowego
- 7) Zastosowanie maszyn do walcowania i konserwacji powłoki szabrowej
- 8) Praktyczne zastosowanie drogowych budowli inżynierskich (mostów, przepraw i przepustów)
- 9) Przystosowanie dróg do ruchu mechanicznego
- 10) Układanie kosztorysów robót drogowych, wzory kosztorysów oraz wzory rachunkowości technicznej i gospodarczej, związanej z prowadzeniem robót drogowych
- 11) Przygotowanie niższego personelu drogowego do służby
- 12) Zarządzanie odcinkami dróg rządowych i ziemskich, przechodzących przez terytoria miast i osad
- 13) Organizacja niższej służby drogowej
- 14) Studia ekonomiczne oraz techniczne nad budownictwem drogowym
- 15) Sposoby wykonywania robót drogowych
- 16) Porównanie centralizacji i decentralizacji Zarządu nad drogami w ziemstwach¹⁵¹

¹⁵¹ Tamże, s.131-132.

Wypowiedzi Nestorowicza w stosunku do założeń powyższego programu, jak i wobec samej idei organizacji kolejnych ogólnokrajowych zjazdów działaczy szosowych nacechowane są zarówno pewną dozą powściągliwego optymizmu, jak również merytorycznej mobilizacji, wobec możliwych do osiągnięcia korzyści i rozwoju sprawy drogowej, zarówno w Królestwie Polskim jak i całym Cesarstwie Rosyjskim. Nestorowicz podkreślił równocześnie, iż w sytuacji braku ziemstw główna odpowiedzialność za przedstawienie stanu oraz potrzeb gospodarki drogowej Królestwa Polskiego spoczywa na działaczach i inżynierach drogowych oraz zrzeszających ich instytucjach o charakterze społeczno-ekonomicznym, takich jak Warszawski Komitet Giełdowy, Centralne Towarzystwo Rolnicze, Stowarzyszenie Techników czy też Towarzystwo Popierania Przemysłu i Handlu. Podkreślał równocześnie, iż sprawę drogową w Królestwie Polskim należy przedstawić w sposób odpowiedni, kończąc z mitologizacją stanu ilościowo-jakościowego dróg Królestwa wobec pozostałych części Cesarstwa Rosyjskiego. Był to jasny sygnał, iż w opinii Nestorowicza zadaniem kolejnych ogólnorosyjskich kongresów drogowych nie jest wyrównanie poziomu dróg rosyjskich względem stanu posiadania Królestwa Polskiego, lecz podążanie w kierunku rozwiązań stosowanych w Europie Zachodniej. Dużą rolę w tym procesie odgrywać miała również wciąż nieukończona reforma administracyjna, ponieważ to właśnie ziemstwa ze względu na większe możliwości pozyskania środków na budowę dróg oraz wpływ na organizację i efektywność aparatu administracyjnego stanowiły decydujący czynnik wobec rozwoju gospodarki drogowej.

W relacji zamieszczonej na łamach „Przeglądu Technicznego” Nestorowicz wspomina jedynie o kilku referatach przedstawionych na I Zjeździe Działaczy Szosowych w Petersburgu, wobec których wyraził szczególne zainteresowanie. Do grona tychże tematów zaliczyć należy na przykład zagadnienie mechanizacji robót drogowych, na przykładzie prac profesora Grigorija Dubelira, który kierując robotami drogowymi na terenie ziemstwa kijowskiego wykazał celowość zastosowania maszyn przy profilowaniu i wyrównywaniu dróg gruntowych przy równoczesnym obniżeniu kosztu ich prowadzenia względem pracy ręcznej. Pomimo, iż ze względu na rozwój przemysłu rolnego oraz fabrycznego w Królestwie Polskim drogi gruntowe nie znalazłyby zastosowania, sama kwestia mechanizacji robót drogowych na każdym ich etapie budziła w oczach Nestorowicza szczególne zainteresowanie. Nestorowicz równie wiele uwagi poświęca omówieniu zagadnienia wykorzystania maszyn do tłuczenia szabru w kamieniołomach, a zatem już na etapie przygotowania materiału drogowego, których

zastosowanie pomimo obniżenia jakości tegoż materiału względem pracy ręcznej argumentuje znacznym obniżeniem kosztów produkcji. Nestorowicz wspomina, iż jednym z tematów, który wzbudził wzmożoną dyskusję na forum działaczy szosowych była kwestia zastosowania klinkieru (wypalanej kostki glinianej) do budowy dróg, materiału szczególnie istotnego w tych częściach Rosji, które są pozbawione kamienia naturalnego, jak również kwestia doboru odpowiedniego rodzaju nawierzchni drogowej, w zależności od rodzaju i intensywności ruchu¹⁵².

Ze względu na niepochlebne opinie wygłaszane na forum kongresowym wobec projektu ustawy o drogach kołowych, które Ministerstwo Spraw Wewnętrznych miało wkrótce wnieść do Dumy Państwowej, na forum kongresu zasugerowano odroczenie złożenia projektu celem poddania go konsultacjom na kolejnym kongresie. Wobec faktu, iż wspomniany projekt oddawał w ręce Zarządu Dróg Wodnych i Szosowych na zapomogi dla ziemstw w wysokości ok. 10 mln rubli gremium wystąpiło również z prośbą do Zarządu o przygotowaniu instrukcji na temat kryteriów dyspozycji wspomnianych środków na rzecz ziemstw oraz rządów gubernialnych. Przedstawiciele ziemstw wystąpili również do organizatorów zjazdu z prośbą utworzenia na kolejnym zjeździe specjalnej sekcji ziemskiej, celem omówienia zagadnień związanych działalnością tej konkretnej części aparatu administracyjnego, a w szczególności ich strony ekonomicznej, podkreślając równocześnie, iż od jej uregulowania będzie w głównej mierze będzie zależało czy dalsze obrady kongresu będą posiadały rzeczywisty czy też jedynie akademicki charakter. Delegaci ziemscy zasugerowali, aby wzorem kongresów światowych, na kolejnym zjeździe została zorganizowana wystawa drogowa, poświęcona między innymi kwestii prowadzenia polityki drogowej przez ziemstwa. Zarówno wystawa drogowa, jak i projekty konsultacyjne nigdy nie wyszły jednak poza fazę projektową, ponieważ I Petersburski Zjazd Działaczy Drogowych był zarówno ostatnim zjazdem zorganizowanym pod rządami Romanowów.

¹⁵² M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z I-go Zjazdu...*, s.131-132.

2.6 Służba cywilna i wojskowa podczas I wojny światowej.

Opracowane u schyłku XIX wieku w oparciu o przymierze rosyjsko-francuskie plany wojenne zakładały koncentrację armii rosyjskiej w dwóch dużych zgrupowaniach, odpowiednio na północno-zachodnim i południowo-zachodnim odcinku frontu, a następnie, zależnie od rozwoju sytuacji, realizację jednego z wariantów planu prowadzenia wojny. Wariant „G” zakładał wyprowadzenie kontruderzenia w kierunku Prus Królewskich lub Poznania i Berlina, w przypadku skierowania głównych sił niemieckich przeciw Rosji, natomiast plan „A” przewidywał uderzenie w kierunku Galicji i dalej na Wiedeń i Budapeszt, w przypadku skierowania głównego uderzenia przeciw Francji. Według obu planów zachodnie ziemie Królestwa Polskiego, w tym również Guberni Kaliskiej nie przedstawiały z większego znaczenia militarnego, czego odzwierciedleniem było nasycenie oraz ogólny stan sieci drogowej znajdującej się na wspomnianych terenach. W obliczu możliwości wybuchu konfliktu niemiecko-rosyjskiego plany wojenne zakładały ewakuację większości przygranicznych terenów Królestwa, co zostało urzeczywistnione na przełomie lipca i sierpnia 1914 roku. Do 30 lipca władze rosyjskie podjęły decyzję o ewakuacji władz gubernialnych w kierunku Warszawy i dalej do Moskwy, a także urzędników i ludności rosyjskiej, jak również wycofanie stacjonującego w Kaliszu 14. Małorosyjskiego Pułku Dragonów wchodzącego w skład 1. Brygady 14. Dywizji Kawalerii, pod dowództwem płk Władimira Iwanowicza Sencza. Po opuszczeniu Kalisza przez władze państwowe, nadzór nad miastem objął utworzony 2 sierpnia 1914 r. Komitet Obywatelski pod przewodnictwem prezydenta miasta Bronisława Bukowińskiego. Naoczny świadek pierwszych dni wojny Józef Dąbrowski wspomina, iż w tym dniu na ulicach Kalisza można było zauważyć licznych urzędników pocztowych i niższych rangą funkcjonariuszy państwowych, którzy w chaosie, bezładzie i pośpiechu opuszczali miasto w kierunku Błaszek i Sieradza. Wieczorem jeszcze tego samego dnia Kalisz został zajęty przez siły niemieckie z II batalionu 155. Pułku Piechoty pod dowództwem mjr Hermana Preuskera, który został mianowany wojskowym komendantem miasta¹⁵³.

¹⁵³ A. Górak, J. Kozłowski, K. Latawiec: *Słownik biograficzny gubernatorów i wicegubernatorów w Królestwie Polskim (1867-1918)*. Lublin 2015, s.365-368; A. Dobroński: *Walory wojskowe guberni łomżyńskiej przed I wojną światową*. „Rocznik Białostocki”, 1976, nr 13, s.233-235; A. Dobroński: *Dyslokacja wojsk rosyjskich w Królestwie Polskim przez I wojnę światową*. „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, 1976, nr 20, s.245; W. Jarno: *Zniszczenie Kalisza w sierpniu 1914 r. w świetle polskojęzycznej prasy łódzkiej*. „Res Historica”, 2016, nr 42, s.224-225; M. Zgóranik: *Terytorium Polski w planach wojennych państw centralnych i Rosji w chwili wybuchu*

2.6.1 Roboty drogowe XIX Oddziału Wojenno-Drogowego Warszawskiego Okręgu Komunikacji i IV Armii Rosyjskiej.

Za podstawę do badań nad działalnością Nestorowicza w pierwszych miesiącach wojny posłużyła skromna, lecz pozwalająca wytyczyć okresy graniczne baza źródłowa, zawierająca zarówno potwierdzone autoryzacją władz gubernialnych dokumenty z czasów rosyjskich, jak i dokumenty polskie, związane z osiąganiem kolejnych szczebli zawodowych w okresie międzywojennym, w tym życiorysy i ankiety osobowe. Niezwykle ważne uzupełnienie wiedzy stanowi artykuł autorstwa Nestorowicza pt. *Drogi z punktu widzenia obrony państwa*, wydany na łamach „Przeglądu Technicznego” w 1933 roku. Ze względu na relatywnie dużą dokładność oraz reporterski charakter relacji można założyć, iż bazę przykładów oraz odniesień zawartych w artykule stanowią osobiste doświadczenia Nestorowicza z pierwszych miesięcy wojny.

W związku z ewakuacją władz państwowych, 15 stycznia 1915 roku Nestorowicz został oddany do dyspozycji Warszawskiego Okręgu Komunikacji, a następnie mianowany naczelnikiem XIX Oddziału Wojenno-Drogowego przy tymże okręgu¹⁵⁴. Główną motywacją utworzenia przyfrontowych oddziałów drogowych była konieczność zapewnienia drożności ruchu taktycznego (przemarsze wojsk), zaopatrzeniowego oraz ewakuacyjnego w strefie przyfrontowej. Zarówno w polskiej, jak i rosyjskiej literaturze przedmiotu zagadnienie formowania oddziałów wojenno-drogowych pozostaje całkowicie nieznane, stąd też wymaga pogłębionych badań materiału archiwalnego znajdującego się w bazie rodzimej (Akta Warszawskiego Okręgu Komunikacji z lat 1914-1918), lecz także materiałów źródłowych dostępnych w archiwach rosyjskich, co ze względu na obecną sytuację polityczną pozostaje niezwykle utrudnione¹⁵⁵.

pierwszej wojny światowej – 1914 rok. „Dzieje Najnowsze”, 2004, nr 36/3, s.19-21,29-32; J. Dąbrowski: *Katastrofa Kaliska. Opowieść naocznego świadka*. Warszawa 1914, s.3-4.

¹⁵⁴ Zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem absolwenci wyższych uczelni technicznych (inżynierowie, budowniczowie, architekci) w czasie wojny mogli zostać powołani do wojska, w charakterze urzędników (kierowników) przyfrontowych urzędów technicznych. Nieco inaczej wyglądała kwestia studentów wydziałów inżynierskich w przypadku których od powyższej zasady często czyniono odstępstwa. W zbiorach Archiwum Akt Nowych zachowało się pismo oraz notatka dotycząca Kazimierza Srebrnego, studenta trzeciego kursu Instytutu Inżynierów Komunikacji w Petersburgu powołanego w czerwcu 1916 r. do miejscowej szkoły artylerii, a po jej ukończeniu ze stopniem oficerskim w lutym 1917 r. skierowanego służby liniowej w Irkucku oraz w ramach Frontu Rumuńskiego. Na podst.: AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie: *Wojsko Polskie w Rosji*. Sygn. 217, k.9-11.

¹⁵⁵ APL, RGK: *O służbie Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča*, sygn.: 1600, k.133-134.

Po ustabilizowaniu się frontu pod koniec 1914 roku na linii Wisły, Bzury i Rawki kwestią kluczową było zachowanie jego stabilności, poprzez organizację dostaw amunicji i zaopatrzenia oraz ewakuację rannych. Nestorowicz przytacza przykład rosyjskiego zgrupowania liczącego 40 tys. żołnierzy, stojącego szerokim frontem nad Nidą na jesieni 1914 roku. Aprowizacja oraz amunicja dla zaopatrzenia Korpusu były dostarczane trasą z Ostrowca Świętokrzyskiego przez Opatów i Staszów do Stopnicy o długości 78 km, a dalej drogami gruntowymi bezpośrednio na pozycje bojowe. Droga z Ostrowca do Stopnicy była wykonana z makadamu (drobnego tłucznia na podłożu piaskowym) bez podkładu kamiennego oraz drenażu, z miejscowego kamienia wapiennego o wątpliwej jakości. Ponadto konserwacja drogi została mocno zaniedbana przez Rosjan, czego efektem była bardzo cienka warstwa tłucznia. Skumulowanie ruchu ciężkich konnych wozów zaopatrzeniowych o dużej intensywności na szosie o wątpliwej jakości, w połączeniu z jesienno-zimowymi warunkami pogodowymi¹⁵⁶ doprowadził do błyskawicznej degradacji drogi, która – jak pisze Nestorowicz: *po kilku tygodnia dżdżystej pogody, pod działaniem ciągłego ruchu taborów „skończyła się”*. Degradacja szosy wymusiła ograniczenie ciężaru ładunków do 0,5 tony na wóz dwukonny. To z kolei pociągnęło za sobą konieczność zwiększenia liczby transportów, ograniczając tym samym przepustowość szosy oraz przyspieszyło jej dalszą degradację, a także obniżyło żywność samych taborów. Z tego powodu zarówno bezpośrednio przy armiach, jak i przy poszczególnych okęgach komunikacji zaczęły powstawać oddziały drogowe, złożone ze zmobilizowanych inżynierów cywilnych, które przy udziale zmobilizowanych żołnierzy oraz przymusowej pracy ludności miejscowej starały się przywrócić drożność dróg, bez przerw w ruchu taborów. Pod koniec stycznia 1915 roku XIX Oddział Wojenno-Drogowy pod kierownictwem Nestorowicza rozpoczął prace mające na celu przywrócenie drożności drogi Ostrowiec-Stopnica. Na najbardziej zniszczonych odcinkach niczym w czasach rzymskich układano drogę dylowaną z układanych naprzemiennie belek drewnianych (dyli), a równocześnie rozpoczęto wydobywanie szutru z miejscowych kamieniołomów w ilości ok. 27-30 tys. m³ (do kwietnia), celem uzupełnienia warstwy powierzchniowej. Paradoksalnie, gdy w kwietniu 1915 roku została przywrócona drożność trasy, niemiecko-austriacko-węgierska

¹⁵⁶ Nestorowicz wspomina, iż jesień i zima przełomu 1914/15 roku była na ogół bardzo mokra, a niewielkie mrozy trwały zaledwie kilka tygodni.

kontrofensywa majowa zmusiła oddziały IV Armii Rosyjskiej do wycofania w kolejnych tygodniach na linię Niemna i Bugu¹⁵⁷.

Sąd Nestorowicza na temat robót drogowych prowadzonych w czasie walk nad Nidą, co oczywiste jest dosyć surowy. Nestorowicz pisał: *gdyby droga była racjonalnie zbudowana, na kamiennym podłożu, z urządzeniem drenażu na gruntach ciężkich, to nawet po zniszczeniu wierzchniej warstwy tłucznia nie doszłoby do jej zrujnowania i korpus nie miałby tylu poważnych kłopotów i strat przy transportowaniu amunicji i aprowizacji. Niewątpliwie też stan drogi Ostrowiec-Stopnica zawążył niejednokrotnie na wynikach walk, prowadzonych przez ów korpus rosyjski. A trzeba tu wspomnieć, że ilość ciężarów, jaką należało przewozić, nie była mała i wynosiła wraz z wagą taborów nie mniej niż 2500t – 3000t dziennie*¹⁵⁸. Szacuje przy tym, iż normalny ruch na drodze Ostrowiec-Stopnica w okresie pokoju wynosił przeciętnie nie więcej niż 200-250 t na dobę, a zatem w warunkach wojennych zwiększył się ponad dziesięciokrotnie. Wojna światowa pokazała, iż to przebieg działań wojennych warunkuje użyteczność dróg, szczególnie w strefie przyfrontowej. Sytuacja ta miała miejsce zarówno po stronie rosyjskiej, niemieckiej, jak i austrowęgierskiej. Wiele dróg w austriackiej Galicji nie odegrało większej roli w trakcie działań wojennych, podobnie jak bezużyteczna okazała się część rosyjskich szos strategicznych zbudowanych specjalnie do celów wojennych. Do grona takich dróg należały chociażby szosy strategiczne, łączące węzły kolejowe w Lidzie i Baranowiczach odpowiednio z Grodnem oraz Brześciem. Nestorowicz pisze: *drogi te w pierwszym stadium wojny nie miały poważniejszego znaczenia, nabrały większego znaczenia dla armii rosyjskiej, dopiero podczas odwrotu jej za linię Baranowicze – Lida, a od jesieni 1915 r. do lata 1918 r. podczas walk pozycyjnych miały wybitne „znaczenie strategiczne”, ale dla... Niemców*. Na wniosek Zarządu Warszawskiego Okręgu Komunikacji 6 maja 1916 roku rozkazem Szefa Sztabu Naczelnego Wodza Nestorowicz został odznaczony orderem Św. Stanisława II klasy *za wzorową i sumienną służbę oraz trud poniesiony podczas działań wojennych*. Prawdopodobnie, za przywrócenie drożności szosy Ostrowiec-Stopnica oraz kierownictwo oddziału drogowego w kolejnych miesiącach, na wniosek Zarządu Warszawskiego Okręgu Komunikacji Nestorowicz został odznaczony 6 maja 1916 roku

¹⁵⁷ M. Nestorowicz: *Drogi z punktu widzenia obrony państwa*. „Przegląd Techniczny”, T.72 nr 21, Warszawa 1933, s.532-533; APL, RGK: *O służbę Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča*, sygn.: 1600, k.123-124, 132-134.

¹⁵⁸ M. Nestorowicz: *Drogi z punktu widzenia...*, s.533.

orderem Św. Stanisława II klasy, *za wzorową i sumienną służbę oraz trud poniesiony podczas działań wojennych*¹⁵⁹.

Równolegle do wykonywania swoich obowiązków drogowych Nestorowicz starał się o uzyskanie kolejnego stopnia funkcyjnego w rosyjskiej hierarchii urzędniczej. We wrześniu 1915 roku Nestorowiczowi przyznano rangę Radcy Nadwornego¹⁶⁰ (VII st.), ze starszeństwem z dn. 18 sierpnia 1914 r., która otworzyła drogę do objęcia kolejnych, samodzielnych stanowisk urzędniczych. Od 14 lipca 1915 r. do marca 1916 r. Nestorowicz pełnił funkcję pomocnika naczelnika robót wojenno-drogowych przy III i IV Armii Rosyjskiej, natomiast od 31 sierpnia 1916 r. do marca 1918 r. samodzielnie pełnił funkcję naczelnika robót drogowych przy IV Armii Rosyjskiej. W ostatnim okresie praca Nestorowicza koncentrowała się na budowie drogi łączącej białoruskie miasta Witebsk oraz Lepel oraz szeregu szos pomniejszych, linii podjazdowej kolei wąskotorowej Balbinowo - Opsa, mostów na Niemnie i Berezynie w okolicach Bobrujska, Mohylna, Jaczonki, Stołpcy, Świerznia Nowego oraz szeregu rzek pomniejszych (Łoszy, Jaczonec, Likśnienie, Łuczesie, Krywinie oraz Indrycy), a także na opracowaniu projektów sieci drogowej drogowych w Mińszczyźnie oraz Witebszczyźnie. Rosyjskie dokumenty personalne potwierdzają, iż co najmniej od 6 stycznia 1916 r. do 19 stycznia 1917 r. Nestorowicz przebywał w Bobrujsku, natomiast sam zainteresowany w życiorysie z 1914 roku dołączonym do teczek personalnej, podaje, iż jego pobyt w Bobrujsku trwał aż do rozwiązania rosyjskiego garnizonu w lutym 1918 roku¹⁶¹.

¹⁵⁹ M. Nestorowicz: *Drogi z punktu widzenia...*, s.531-533.

¹⁶⁰ Odpowiednikiem Radcy Nadwornego w Armii Rosyjskiej był stopień podpułkownika.

¹⁶¹ APL, RGK: O służbie Mel'chiora Mel'chioroviča Nestoroviča, sygn.: 1600, k.125-130, 134; AAN, KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Robót Publicznych, sygn.: 102, k.11-12; AAN, MWRiOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior, sygn.: 4561, k.81; Archiwum Główne Akt Dawnych, Zarząd Warszawskiego Okręgu Komunikacji: Dokumentacja techniczna dot. budowy dróg w okolicy Lepela: sygn.: 269, 645, 999; Dokumentacja techniczna dot. budowy oraz naprawy dróg i mostów w okolicy Witebska: sygn.: 966, 971, 972, 979, 982, 984-985, 1067-1068, 1146, 1218, 1332, 1391, 1421; Dokumentacja techniczna dot. budowy kolei wąskotorowej Balbinowo-Opsa, sygn.: 105, 132, 174, 933, 935-937, 957-961, 963.

2.6.2 Rozpad Frontu Rumuńskiego – ewakuacja i rozproszenie oddziałów drogowych

Wybuch rewolucji październikowej znacząco pogłębił rozkład armii rosyjskiej na froncie zachodnim (rosyjskim). Siły 4 Armii Rosyjskiej, w której służył Nestorowicz wraz z 6, 8 i 9 Armią, a także dwoma armiami rumuńskimi (1 i 2 Armia Rumuńska) weszły w skład Frontu Rumuńskiego. Linia frontu rosyjsko-austriackiego ustabilizowała się pod koniec lata 1917 roku, w następstwie klęski połączonych sił niemiecko-austriackich pod Marasesti (6-10 sierpnia 1917 r.) i pozostała niezmieniona aż do końca wojny. Od jesieni 1917 roku głównym zadaniem sił 4 i 6 armii było osłanianie południowej części Besarabii, aż do wybrzeża Morza Czarnego. Sztabskapitan 409. Pułku Nowochoperskiego, wchodzącego w skład 103. Dywizji Piechoty 9. Armii Rosyjskiej Aleksander Wasilewski (późniejszy marszałek ZSRR) wspomina, iż żołnierze rosyjscy spotykali się również z licznymi przejawami niechęci ze strony rumuńskich sojuszników. Podstawą wielu animozji była propaganda germanofilska szerzona wśród żołnierzy rumuńskich, a także ogólna niechęć w stosunku do Rosjan oraz niezadowolenie panujące wśród Rumunów ze względu na przystąpienie do wojny¹⁶².

Po abdykacji cara Mikołaja II w poszczególnych armiach frontu rumuńskiego zaczęły powstawać rewolucyjne rady oraz komitety żołnierskie, zyskujące posłuch szczególnie wśród żołnierzy o chłopskim pochodzeniu. Rady te starały się wykorzystać fakt niezłożenia przysięgi wierności Rządowi Tymczasowemu, aby przy pomocy prostej agitacji antywojennej i antyrządowej oraz szerzeniu głównych haseł rewolucji oderwać żołnierzy z niższych szeregów od drobnomieszczańskich ugodowców. Wzrost wpływów bolszewickich wśród żołnierzy frontu rumuńskiego w dużej mierze był zdeterminowany odległością armii od stolicy rewolucji – Petersburga. Z tego powodu front północny zrewolucjonizował się szybciej niż zachodni, zachodni szybciej niż południowo-zachodni, a ten – szybciej niż front rumuński. Rosyjskimi oddziałami na froncie rumuńskim dowodził monarchistyczny generał Dmitrij Grigorjewicz Szczerbanow. W dniach 23 maja – 9 czerwca 1917 roku, na I Zjeździe Rad Delegatów w Odessie powołany został Centralny Komitet Wykonawczy Rad Frontu Rumuńskiego, Floty Czarnomorskiej i Odessy (Rumczeros), składający się w zdecydowanej większości z przedstawicieli frakcji Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej Rosji (mienszewicy) oraz

¹⁶² A. Wasilewskij: *Delo vsey zhizni. Vospominaniya nachal'nika Genshtaba*. Moskwa 2019, s. 8-10.

Partii Socjalistów-Rewolucjonistów (eserowcy). Mienszewicy oraz eserowcy zdominowali również komisje tworzone w armiach, korpusach oraz dywizjach. Zarówno dowództwo frontu, jak i wspomniane komisje dołożyły wszelkich starań, aby zahamować przepływ informacji o wydarzeniach rewolucyjnych w Petersburgu. Sytuację zaostrzyło dodatkowo niepowodzenie czerwcowej ofensywy Frontu Południowo-Zachodniego w kierunku Lwowa oraz lipcowej ofensywy Frontu Rumuńskiego. Popularności Komitetowi Wykonawczemu nie przysparzało również głoszenie haseł nawołujących do kontynuowania wojny. Na jesieni 1917 roku, w poszczególnych armiach i korpusach frontu rumuńskiego, w tym również w 4. Armii można zauważyć narastające podziały w strukturze armii rosyjskiej obejmujące zarówno relacje na linii żołnierze-oficerowie, jak również podziały polityczno-poglądowe w ramach samego korpusu oficerskiego¹⁶³.

Pod koniec listopada 1917 roku w rezultacie rozszerzania się następstw Rewolucji Październikowej nawiązana została komunikacja pomiędzy kwaterą główną frontu rumuńskiego, a generałem Michaiłem Aleksiejewem, który w Nowoczerkasku przystąpił do formowania ochotniczej formacji zbrojnej (Armii Ochotniczej) przeznaczonej do walki z bolszewikami. W efekcie prowadzonych rozmów, zrodził się pomysł utworzenia na froncie rumuńskim korpusu ochotniczego, celem późniejszego wysłania do Rostowa nad Donem. W dniu 3 grudnia 1917 roku generał Szczerbaczow przy poparciu przedstawicieli francuskiej misji wojskowej zwrócił się do feldmarszałka Augusta von Mackensen'a oraz arcyksięcia Józefa z propozycją natychmiastowego rozpoczęcia negocjacji rozejmowych. W efekcie negocjacji trwających w rumuńskim mieście Focsani w dniach 6-9 grudnia 1917 r. zawarto rozejm pomiędzy połączonymi siłami rosyjsko-rumuńskimi oraz austriacko-niemieckimi. Wstrzymanie działań wojennych pozwoliło gen. Szczerbaczowowi rozpocząć tłumienie wpływów bolszewickich w armii rosyjskiej przy pomocy jednostek rumuńskich oraz żołnierzy lojalnych wobec Rady Centralnej. W połowie grudnia 1917 roku front rumuński faktycznie przestał istnieć¹⁶⁴.

Rozkład rosyjskich frontów między Bałtykiem a Morzem Czarnym był mocno odczuwalny zarówno w samym Bobrujsku, jak i na otaczających go terenach. Demoralizację

¹⁶³ A. Wasilewskij: *Delo vsej zhizni...*, s.8-13.

¹⁶⁴ V.M. Khostov: *Istoria diplomatii. T.2 Diplomatija v novoye vremya (1872-1919 gg.) Gl. 14. Vыход Rosii i imperialisticheskoy voyny.* T.2, Moskwa 1963, s.316-317.

oddziałów rosyjskich wykorzystali żołnierze formowanego od sierpnia 1917 roku na terenach Białorusi I Korpusu Polskiego pod dowództwem generała Józefa Dowbór-Muśnickiego, którzy w następstwie brawurowej akcji w dniach 2-3 lutego 1918 r. zajęli Twierdzę Bobrujską wraz z jej magazynami zawierającymi zaopatrzenie i amunicję dla całego Frontu Zachodniego i 3 mln rubli w gotówce na wypłatę żołdu. W następstwie zajęcia Bobrujska, w szeregach I Korpusu wstąpiła większość personelu podległego Nestorowiczowi oddziału wojenno-drogowego, składającego się w przeważającej większości (ok. 80%) z Polaków¹⁶⁵.

2.7 Służba w Zarządzie Cywilnym I Korpusu Polskiego w Bobrujsku

Tereny okupowane przez I Korpus Polski obejmowały ziemie w kształcie trójkąta o powierzchni 19 tys. km², którego wierzchołki wyznaczały miasta Słuck i Mohylew oraz ujście Berezyny do Dniepru w okolicy miasta Rzeczyca. Twierdza Bobrujska znajdowała się dokładnie w centrum okupowanego obszaru, którego granica północna oraz południowa stanowiły linię demarkacyjną pomiędzy formacjami I Korpusu Polskiego oraz siłami naczelnego dowództwa Armii Cesarstwa Niemieckiego na froncie wschodnim (*Oberbefehlshaber der gesamten Deutschen Streitkräfte im Osten*), natomiast na wschodzie naturalną barierę z siłami bolszewickimi stanowiła rzeka Dniepr. Pod względem drogowym, w obrębie wspomnianego trójkąta znajdowały się posiadające strategiczne znaczenie szosy łączące Bobrujsk z Mohylewem, Rohaczewem oraz Słuckiem, a także kilkadziesiąt kilometrów pomniejszych dróg lokalnych¹⁶⁶.

Wstępując do służby w Zarządzie Cywilnym I Korpusu Polskiego w Bobrujsku Nestorowicz, co prawda nie zrzucił rosyjskiego munduru, lecz po raz pierwszy mógł przymocować do niego polskiego orzełka. Decyzja o pozostaniu przy umundurowaniu rosyjskim w głównej mierze była podyktowana względami praktycznymi. W następstwie zajęcia magazynów z zaopatrzeniem dla Frontu Zachodniego znajdujących się w Twierdzy Bobrujskiej Korpus wszedł w posiadanie ogromnych ilości umundurowania, które w obliczu deficytu innych rodzajów sukna oraz braku środków na umundurowanie eksponujące polskie cechy narodowe stało wartością niepozwalającą na zaprzepaszczenie. Zmodyfikowano go

¹⁶⁵ AAN, MWRiOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior, sygn.: 4561, k.81; W.J. Muszyński: *Białe Legiony 1914-1918. Od Legionu Puławskiego do I Korpusu Polskiego*. Warszawa 2018, s.235,304-313; W.J. Muszyński: *Białe Legiony przeciw bolszewikom. Polskie formacje wojskowe w Rosji 1918-1920*. Warszawa 2019, s.26-35.

¹⁶⁶ N.J Hertz, H. Orleański, *I Korpus Polski: szkic historyczny*. Warszawa 1938, s.25-26.

jednak w taki sposób, aby podkreślić odrębność narodową noszącego go żołnierza. Na czapkach pojawił się polski orzełek, na spodniach dwucentymetrowy lampas w kolorze amarantowym, natomiast na kurtce oraz szlifach żołnierskich, obszyta w takim samym kolorze. Mundur oficerski uzupełniały natomiast srebrne szlify z amarantową wypustką oraz gładkie srebrne guziki. W obrębie Korpusu funkcjonowało dosyć mocno restrykcyjne prawo w zakresie umundurowania. Za noszenie nieregulaminowego umundurowania, w postaci chociażby rogatywek, których prawo noszenia posiadali tylko generałowie oraz artyleria konna groziła kara aresztu. Zgodnie z przyjętym 9 maja 1918 r. wzorcem umundurowania, urzędnicy oraz pisarze poszczególnych Zarządów i Wydziałów, podobnie jak oficerowie Korpusu nosili liberie z naramiennikami obszytymi białym kantem. Co ciekawe, uwagę gen. Dowbór-Muśnickiego zwróciła duża liczba urzędników wojskowych noszących wysokie stopnie oficerskie. Z tego powodu, polecił dowódcom dywizji oraz kierownikom poszczególnych Zarządów i Wydziałów opracowanie projektu stopniu urzędniczych, uzależnionych nie od rangi posiadanej w wojsku rosyjskim, lecz od zajmowanego stanowiska¹⁶⁷.

Zawarte w dniach 25-26 lutego 1918 roku porozumienie pomiędzy dowództwem I Korpusu Polskiego a dowództwem niemieckiego Ostfrontu ustanawiało podział infrastruktury kolejowej oraz drogowej pomiędzy wymienione formacje, zgodnie z którym: Korpus Polski zabezpieczał kolej od stacji Talka do stacji Żłobin w ramach linii kolejowej Libawsko-Romeńskiej oraz od Słucka przez Łapicze w kierunku Grodzieńca. Siły niemieckie natomiast sprawowały pieczę nad linią kolejową od stacji Talka w kierunku Mińska. Ochronie Korpusu przypadł również posiadający strategiczne znaczenie most drogowy na Dnieprze w Żłobinie, a także lokalny węzeł kolejowy. Umowa nakładała na stronę polską obowiązek zajęcia i zabezpieczenia przed wysadzeniem strategicznego mostu drogowego na Dnieprze w Żłobinie, a także biegnącej na wschód od miasta linii kolejowej. W depeszy z dnia 21 lutego 1918 roku kierowanej do głównodowodzącego sił niemieckich na wschodzie generała Maxa Hoffmana

¹⁶⁷ M. Wisznicki: *Album mundurów I-go Polskiego Korpusu*. Warszawa 1919, s.1,4 oraz „Objaśnienie”; Centralne Archiwum Wojskowe Wojskowego Biura Historycznego im. gen. broni Kazimierza Sosnkowskiego [dalej: CAWWBH], Formacje Wschodnie [dalej: FW]: I Korpus Polski – Sztab Korpusu. Rozkaz do Korpusu L. 238 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 9 maja 1918 r., sygn.: I.122.1; W.J. Muszyński: *Białe Legiony 1914-1918. Od Legionu Puławskiego do I Korpusu Polskiego*. Warszawa 2018, s.284; *W korpusie Muśnickiego*. „Głos narodu. Wydanie Poranne”, R.36 Nr 116 z dn. 23 V 1918 r., s.3.

pojawia się krótka informacja o zerwaniu połączeń drogowych na mostach w okolicach Rohaczewa oraz na zachód od Żłobina¹⁶⁸.

W dniu podpisania porozumienia (26 II 1918 r.) generał Dowbór-Muśnicki zwrócił się do generała Hoffmana z dziesięciopunktowym memoriałem, w którym pośród dominujących kwestii wojskowych znalazły się także dwa zagadnienia o gospodarczo-komunikacyjnym charakterze. Dowódca Korpusu zaproponował zastąpienie rosyjskiego personelu kolei personelem polskim przebywającym w Mińsku, a także wydzielenia stronie polskiej części taboru kolejowego zdobytego przez jednostki polskie w trakcie walk między Osipowiczami i Dobyśną oraz Mińskiem i Wolną. W kontekście przekazania taboru kolejowego toczyły się już rozmowy polsko-niemieckie, zwieńczone rokowaniami w Brześciu-Litewskim dnia 7 marca 1918 roku, niekoniecznie pomyślnymi z punktu widzenia strony polskiej. Dowództwo niemieckie potwierdziło przejęcie zarządu nad całością gospodarki kolejowej obejmującej tabor i infrastrukturę kolejową oraz obsadę stanowisk urzędniczych, zaznaczając równocześnie, iż Dyrekcja Kolei Wojskowych wydzieli odpowiednią ilość w celu organizacji transportów demobilizacyjnych oraz relokacji materiałów wojennych, odkładając tym samym parcelację taboru wojennego na czas prowadzenia rozmów pokojowych. Jedyny wyjątek strona niemiecka uczyniła dla samego generała Dowbór-Muśnickiego przyznając mu do osobistej dyspozycji pociąg salonowy składający się z lokomotywy, czterech wagonów osobowych oraz platformy przeciwlotniczej, a także ufundowany przez Polski Czerwony Krzyż pociąg sanitarny. Kwestię obsady stanowisk urzędniczych również uznano za „niemożliwą do uskutecznienia”, jednakże zarząd kolei polowych wyraził zainteresowanie uprzywilejowaniem polskich urzędników oraz robotników kolejowych przy reorganizacji administracji kolejowej. Owa nieco enigmatyczna postawa strony niemieckiej, z jednej strony stwarzała iluzoryczne poczucie chęci współpracy oraz wspólnoty interesów obu stron, a równocześnie dobitnie podkreślała całkowite podporządkowanie transportu kolejowego władzom Ostfrontu. Wobec takiego rozwoju sytuacji utrzymanie sieci szos kołowych oraz dróg wodnych stało się sprawą kluczową dla efektywnej aprowizacji polskich jednostek. Szczególnie we wschodniej części ziem zajmowanych przez

¹⁶⁸ AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie [dalej: GCRRKP]: Wojsko Polskie w Rosji. Korpus gen. Dowbór-Muśnickiego T.IV. Do rozkazu Korpusu N 128. Protokół Porozumienia co do stanowiska Polskiego korpusu które miało miejsce w Bobrujsku dnia 25-26/II 1918 roku. sygn. 46, k.256, 258-260, 262-264; AAN, GCRRKP: Korespondencja dotycząca I Korpusu Armii Polskiej gen. Dowbór-Muśnickiego T.X. Sygn. 50b, k.17.

Korpus, tj. na pograniczu polsko-bolszewickim stan dróg przedstawiał się w sposób charakterystyczny dla strefy przyfrontowej¹⁶⁹.

Niezwykle ciekawy wydaje się być również dodatek zamieszczony na końcu protokołu, w którym strona niemiecka wzorem własnej działalności zaleciła władzom Korpusu zorganizowanie efektywnej administracji cywilno-wojskowej oraz eksploatacji kraju, obejmującej pozyskiwanie materiałów wojennych czy też eksploatację lokalnych złóż surowców naturalnych. Pełnomocnik niemieckiego Sztabu Generalnego na wschodzie major von Wulffen zalecał, aby przywrócić na dawne stanowiska urzędników rosyjskich z których zostali usunięci przez bolszewików. Stanowski polskie w tej kwestii pozostało jednakże z goła odmienne. Przypuszczalnie na początku marca Komitet złożony z przedstawicieli inteligencji i organizacji polskich w Bobrujsku skierował do generała Dowbór-Muśnickiego *Memoriał o zarządzie cywilnym na terytorium okupacji I-go Korpusu Polskiego*, w którym wyraził potrzebę zorganizowania administracji cywilnej na okupowanych terytoriach, motywowaną dekompozycją dotychczasowej władzy cywilnej oraz będącą jej następstwem wszechobecną anarchią. Komitet zaproponował równocześnie powołanie Zarządu Cywilnego, na czele którego miał stanąć zależny od władz wojskowych naczelnik, będący równocześnie bliskim współpracownikiem dowódcy Korpusu. Na strukturę organizacyjną Zarządu Cywilnego miało się składać siedem wydziałów: administracyjny, finansowy, gospodarczy, prawny, oświatowy, techniczny oraz sanitarny na czele których mieli stanąć naczelnicy wydziałowi. *Memoriał* dosyć mocno konkretyzował również podział kompetencji między poszczególnymi wydziałami. Za kwestię budowy dróg i mostów miał odpowiadać Wydział Techniczny do kompetencji których miał należeć także nadzór nad żeglugą, budynkami państwowymi i prywatnymi oraz robotami publicznymi, fabrykami i warsztatami, jak również stanowienie płacy robotników oraz cen produktów technicznych. Dla pozornie zbliżonego pod względem przedmiotowym Wydziału Gospodarczego przewidziano natomiast sprawowanie funkcji przewodniej w zakresie rolnictwa, handlu, przemysłu miejskiego oraz wiejskiego, a także aprowizacji, rekwizycji, kooperatywy oraz stanowienia cen produktów¹⁷⁰.

¹⁶⁹ AAN, GCRRKP: Wojsko Polskie w Rosji. Korpus gen. Dowbór-Muśnickiego. T.IV. sygn.:46, k.59; AAN, GCRRKP: Korespondencja dotycząca I Korpusu Armii Polskiej gen. Dowbór-Muśnickiego T.X. Sprawozdanie z dn. 9 marca 1918 r. Mińsk. sygn. 50b, k.30.

¹⁷⁰ AAN, GCRRKP: Korespondencja dotycząca I Korpusu Armii Polskiej gen. Dowbór-Muśnickiego t. X. *Memoriał o zarządzie cywilnym na terytorium okupacji I-go korpusu Polskiego*. sygn.: 50b, k. 93-95

Postulaty Komitetu zakładały również zniesienie wszelkich „dziwolągów rewolucji rosyjskiej” w postaci Rad Delegatów i Komitetów Wykonawczych, budując równocześnie własne struktury administracyjne w oparciu o istniejące dotychczas zarządy gminne, powiatowe i miejskie oraz rady narodowe, zaznaczając przy tym, iż warunkiem koniecznym do realizacji powyższego założenia jest objęcie ich ścisłą kontrolą ze strony odpowiednich wydziałów Zarządu Cywilnego. Projekt określał sposoby mianowania władz cywilnych, w ramach którego dowódca Korpusu posiadał wyłączne prawo mianowania naczelnika Zarządu Cywilnego, jego pomocnika oraz naczelników poszczególnych wydziałów, jak również obowiązek zatwierdzania nominacji naczelników powiatowych oraz naczelników policji miejskiej i powiatowej mianowanych przez naczelnika Zarządu Cywilnego. W ręce ludności oddano natomiast wybór organów władzy samorządowej – głów miast i zarządów miejskich, prezesów ziemstw i zarządów ziemskich (*ziemska uprawa*), a także pomniejszych urzędów zorganizowanych na modłę rosyjską – *wołostnyje starszyny*, *sielskije starosty*, *sotskije i diesiatskije*. Wybór władz miejskich oraz ziemskich miał podlegać zatwierdzeniu przez naczelnika Zarządu Cywilnego przy aprobachie właściwego naczelnika powiatu, natomiast wybór władz gminnych miał podlegać wyłącznie zatwierdzeniu przez naczelników powiatowych¹⁷¹.

Na podstawie rozkazu z dnia 22 marca 1918 roku na terenach okupowanych przez I Korpus Polski, „w celu uzgodnienia pracy gospodarczo-finansowej i administracyjno-cywilnej” powołana została struktura administracyjna składająca się z Zarządów podzielonych na wydziały. W ramach zarządu gospodarczo-finansowego utworzono wydziały: finansowy, gospodarczy oraz aprowizacyjny, zarząd administracyjny składał się z wydziałów: administracji ziemskiej i administracji wiejskiej, obejmujących również oświatę oraz sprawy sanitarne, a także z wydziału sądowo-prawnego. Zarząd techniczny składał się natomiast z wydziału komunikacyjnego oraz przemysłowego. Na czele zarządów oraz wydziałów stali odpowiednio: naczelnicy oraz szefowie wydziałów, natomiast koordynatorem ogółu administracji cywilnej w ramach Korpusu był z kolei pomocnik dowódcy korpusu do spraw cywilnych. Pomocnik dowódcy korpusu wraz z naczelnikami poszczególnych zarządów tworzył Radę Zarządów, pełniącą rolę doradcą dla zarządów w sprawach ogólnych, a także

¹⁷¹ AAN, GCRRKP: Korespondencja dotycząca I Korpusu Armii Polskiej gen. Dowbór-Muśnickiego t. X. Memorjał o zarządzie cywilnym na terytorium okupacji I-go korpusu Polskiego. sygn.: 50b, k.94.

pełniącą rolę łącznika pomiędzy administracją cywilną a Sekretariatem Politycznym Korpusu, a w szczególności jego wydziałem prasowym. Wyłączną prerogatywę w zakresie mianowania pomocnika do spraw cywilnych, naczelników poszczególnych zarządów oraz szefów wydziałów posiadał dowódca Korpusu¹⁷².

Generał Józef Dowbor-Muśnicki wspomina, iż zorganizowanie administracji cywilnej w rejonie przyznanym korpusowi było zadaniem niezwykle trudnych. Na proces organizacyjny szczególnie niekorzystnie wpływała rewolucyjna postawa ludności białoruskiej, która w pewnej części uległa idei bolszewizmu podsycanej nieustannie przez lokalnych agitatorów, szczególnie negatywnie nastawionych wobec polskich „okupantów”. Drugim z czynników był brak wykwalifikowanych kadr urzędniczych, przeznaczonych do pracy administracyjnej o cywilnym charakterze¹⁷³. W ramach rozkazu ustanawiającego zarząd cywilny w ramach I Korpusu Polskiego generał Dowbor-Muśnicki 22 marca 1918 r. na naczelników zarządów mianował odpowiednio: zarządu gospodarczo-finansowego – ppłk inż. Jana Dybowskiego, zarządu administracyjnego – ppłk Pawła Aleksandrowicza oraz zarządu technicznego – inż. Władysława Trylińskiego. Rozkazem z dnia 25 marca 1918 roku na stanowisko pomocnika dowódcy korpusu do spraw cywilnych powołany został zastępca przewodniczącego Rady Polskiej Ziemi Mińskiej adwokat-ziemianin Ignacy Porębski, natomiast szefem wydziału przemysłowego mianowano Melchiora Nestorowicza. W dniu 1 maja 1918 Porębskiemu do pomocy dodano słynącego z pracowitości oraz doskonałej organizacji inżyniera Emila Landsberga¹⁷⁴. Będący rówieśnikiem Nestorowicza Landsberg (ur. 19 IV 1880) w 1906 roku

¹⁷² J. Dowbór-Muśnicki: *Krótki szkic do historii I-go Polskiego Korpusu*. Cz. 3. Warszawa 1919, s.9-10; H. Bagiński: *Wojsko Polskie na Wschodzie 1914-1920*. Warszawa 1921, s. 300-302; CAWWBH, FW: I Korpus Polski – Sztab Korpusu. Rozkaz do Korpusu L. 178 z dn. 22-go marca 1918 r., sygn.: I.122.1.

¹⁷³ J. Dowbór-Muśnicki: *Krótki szkic...*s.9.

¹⁷⁴ Z osobą Emila Landsberga wiąże się tzw. „Sprawa Landsberga” z 1924 r. Landsberg stojąc na czele Dyrekcji Kolei Państwowych w Wilnie został posądzony przez prasę wileńską przede wszystkim o rusyfikację Dyrekcji Kolei Wileńskiej oraz prowadzenie niewłaściwej gospodarki leśnej. Na łamach „Głosu Wilna” zarzucono Landsbergowi, iż w ramach Wydziałów: Drogowego, Centralnego, Finansowego, Dochodów Dyrekcji Okręgowej, Dyrekcji Kolei Wąskotorowej, Prawnego, Ruchu Kolejowego, Administracyjnego, Centralnego Mechanicznego, itp. zostały zatrudnione dziesiątki byłych współpracowników Landsberga z czasów administracji carskiej, m.in.: Jerzy Bibszman, Michał Parfianow, Borys Bułaszewicz, Aleksander Nachman, Włodzimierz Pawłow, Jan Muchin, Zolman Baranik, Konstanty Grasiatman, Nian Amionow, Aleksander Aksimow, Eljasz Maksimow, Dymitr Pawłow, Edmund Schmidt, Sergiusz Purlucki, Mikołaj Rywer, Askold Iwanow i inni. Prasa zarzuciła również, iż po nagłośnieniu sprawy Landsberg przeniósł co zdolniejszych współpracowników do zakładów potentata branży drzewnej Jakoba Cyryńskiego, będąc równocześnie udziałowcem należących do niego zakładów przemysłowych, m.in. Fabryki Zapalek „Płomyk”, spółki specjalizującej się w handlu z Rosją Bolszewicką „Brytpol”, wileńskiej filii Banku Mazowieckiego, szklarni „Woropajewo” czy tartaków i magazynów współpracujących z koleją, doprowadzając tym samym w opinii pracy do rusyfikacji przemysłu

ukończył Instytut Inżynierów Komunikacji w Petersburgu, a następnie pracował zawodowo w administracji kolejowej, pełniąc w latach 1914-1915 funkcję naczelnika ruchu Kolei Nadwiślańskiej Warszawsko-Wiedeńskiej. W maju 1917 roku został mianowany zastępcą naczelnika wydziału kolejowego Ministerstwa Komunikacji. Generał Dowbór-Muśnicki pisał: *muszę jednakowo zaznaczyć, że zarząd cywilny zaczął funkcjonować prawidłowo tylko po powołaniu przeze mnie na stanowisko kierownicze inżyniera Landsberga. Człowiek ten oddał rzeczywiście ogromne zasługi Korpusowi, a tym samym i narodowi polskiemu, swoim głębokim państwowym doświadczeniem, nadzwyczajną pracowitością i nieskazitelną prawością*. W podobnym tonie Landsberga opisywał Hetman Ukrainy Pawło Skoropadski, gdy ten w listopadzie 1918 roku objął tekę Ministra Kolei Ukrainy w rządzie Serhija Herbela, pisał: *Landsberg jest osobą której długo szukałem i później żałowałem, że spotkałem go tak późno. O całą głowę ponad wszystkich członków poprzedniego gabinetu, energiczny, kompetentny, spokojny w krytycznym momencie*¹⁷⁵. Na drugim biegunie pod względem oceny kompetencji znalazł się z kolei wspomniany przedtem naczelnik zarządu gospodarczo-finansowego podpułkownik Jan Dybowski, postawiony przed sądem polowym za przywłaszczenie środków pieniężnych, precjozów oraz części samochodowych zarekwirowanych w rosyjskich instytucjach państwowych na rzecz Korpusu, zaniedbanie obowiązków księgowych oraz przywłaszczenie mebli należących do dyrektora szkoły realnej w Mińsku¹⁷⁶.

drzewnego na Wileńszczyźnie. Cyryńskiemu prasa zarzuciła z kolei podpalanie rządowych tartaków, nieopłacanie podatku stemplowego, prowadzenie dewastacyjnej działalności leśnej, sprzeciwianie się transportowi materiałów wojskowych czy otrzymywanie subwencji z Dyrekcji Wileńskiej. Landsberg odparł większość zarzutów, lecz mimo tego w 1924 r. oddał się do dymisji, a następnie przeniósł się do Łodzi gdzie został dyrektorem generalnym zakładów J.K. Poznański. W tym samym roku opublikował również książkę *Moje wyjaśnienia do zarzutów zrobionych przez komisję, badającą gospodarkę leśną w Dyrekcji Wileńskiej, w jej ostatecznym protokole*. (Wilno 1924 r.). W latach 1928-1939 był dyrektorem zarządu Spółki Akcyjnej Budowy Parowozów w Warszawie, działając równocześnie jako członek rady Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów, członek rady nadzorczej Towarzystwa Kredytowego Przemysłu Polskiego oraz członek Międzyministerialnej Komisji przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu, opracowując projekty ustaw o robotach i dostawach na rzecz Skarbu Państwa. Zob. także: *Rządy Prezesa Emila Landsberga*. „Głos Wileński”, R.2, nr 7, s.80-83; *W państwie Emila Landsberga*. „Myśl Niepodległa”, nr 699 z dn. 8 III 1924 r., s.153-154; *Przemysł drzewny na Kresach*. „Kurier Polski”, R.27, nr 107, s.7.

¹⁷⁵ J. Dowbór-Muśnicki: *Krótki szkic*.... s.9-10; R. Pirig: *Emil' Landsberh — ministr shlyakhiv spoluchen' (lystopad—hruden')* [w:] *Diya'l'nist' uryadiv het'manatu Pavla Skoropads'koho: personal'nyy vymir*, Kijów 2016, s.233-234; J. Gierowska-Kałuż: *Aktywność środowisk polskich w mińszczyźnie w realiach lat 1919-1920*. [w:] „Studia z dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, 2010, T.45, s.104; CAWWBH, FW: I Korpus Polski – Sztab Korpusu.: Rozkaz do Korpusu L. 186 z dn. 25 marca 1918 r., sygn.: I.122.1; Rozkaz do Korpusu L. 245 z dn. 23 maja 1918 r., sygn.: I.122.1; N.J Hertz, H. Orleański, *I Korpus Polski*..., s.25-27.

¹⁷⁶ CAWWBH, FW: I Korpus Polski – Sztab Korpusu.: Rozkaz do Korpusu L.269 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 14-go czerwca 1918 r., sygn.: I.122.1; Rozkaz do Korpusu L.276 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 26-czerwca 1918 r., sygn.: I.122.1.

W związku z zaistniałą sytuacją gen. Dowbor-Muśnicki, co oczywiste zdymisjonował ppłk Dybowski ze stanowiska naczelnika zarządu gospodarczo-finansowego, a na jego miejsce 16 kwietnia 1918 r. mianował chor. hr. Zyberk-Platera. Tego samego dnia tereny okupowane przez I Korpus Polski zostały podzielone na okręgi (Słucki, Hłuski, Bobrujski, Rohaczewski, Swisłocki i Mohylewski) i gminy (32) na czele których stanęli odpowiednio naczelnicy okręgowi i gminni. Zarząd Cywilny w porozumieniu z Szefem Sztabu Korpusu wyznaczał kandydatury na stanowiska naczelników miast i okręgów do zatwierdzenia przez dowódcę korpusu. Naczelnicy miast i okręgów w sprawach wojskowych podlegali Szefowi Sztabu Korpusu, natomiast w sprawach dotyczących ludności cywilnej Zarządowi Cywilnemu. Zarząd Cywilny prowadził nadzór nad ogółem administracji cywilnej, obejmującej kontrolę wszelkich rozkazów, rozporządzeń i ogłoszeń dotyczących ludności cywilnej, zarządów, wydawnictw i instytucji społecznych oraz posiadała prerogatywę powoływania i odwoływania naczelników gminnych. W Mohylewie powołane zostało sądownictwo powszechne¹⁷⁷, składające się z sądu okręgowego, apelacyjnego i kasacyjnego. Wyznaczono również prokuratora okręgowego, podprokuratorów i sędziów śledczych, uruchomiono radę adwokacką, hipotekę oraz organy komornicze. Na przełomie marca i kwietnia Naczelnik Zarządu Administracyjnego ppłk Aleksandrowicz wydał szereg rozkazów unieważniających wszystkie dotychczasowe bolszewickie dekrety znoszące własność prywatną, zarządzając równocześnie zwrot nieprawnie zabranych na ich podstawie dóbr oraz nakazał powrót robotników rolnych i przystąpienie do obsiewania pól. Od 30 kwietnia w Twierdzy Bobrujskiej działała Komisja Likwidacyjna pod przewodnictwem Jana Ipohorskiego-Lenkiewicza, mająca na celu zabezpieczenie finansów Korpusu na cele wypłat żołdu oraz utrzymania oddziałów poprzez sprzedaż majątku I Korpusu. W składzie Komisji znaleźli się również: Karol Niezabitowski, Jan Falewicz oraz Janusz Ruszkowski. Prawdopodobnie za pośrednictwem Wydziału Przemysłowego od 3 maja 1918 r. uruchomiona została sieć telegraficzna obejmująca stacje w Urzeczcu, Osipowiczach, Mohylewie, Bobrujsku, Hłusku i Swisłoczy, przeznaczona do prowadzenia korespondencji cywilnej oraz służbowej w obrębie Korpusu¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Sądy powszechne orzekały zgodnie z literą prawa rosyjskiego, natomiast sprawy były prowadzone w języku polskim, białoruskim oraz rosyjskim, w zależności od narodowości powodów lub pozwanych.

¹⁷⁸ CAWWBH, FW: I Korpus Polski – Sztab Korpusu.: Rozkaz do Korpusu L. 229 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 30 kwietnia 1918 r., sygn.: I.122.1; Rozkaz do Korpusu L. 248 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 19 maja 1918 r., sygn.: I.122.1; Rozkaz do Korpusu L.251 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 22 maja 1918 r., sygn.: I.122.1; H. Bagiński: *Wojsko*

Dla niemieckiego dowództwa obecność I Korpusu Polskiego złożonego w przeważającej mierze z byłych żołnierzy wrogiej, jak dotąd armii rosyjskiej, wznającego się klinem na wysokości Orszy i Homla w centralną część frontu o kształcie przypominającym napięty łuk angielski, biegnącego od Zatoki Fińskiej na północy aż po Rostów nad Donem na południu, co najmniej z kilku powodów była kwestią niezwykle problematyczną. Na pierwszy plan wysuwała się już sama warstwa ideologiczna oraz pierwotne przeznaczenie, zgodnie z którymi Korpus po osiągnięciu gotowości bojowej miał zostać skierowany na front przeciwko Niemcom. Po przeprowadzeniu koncentracji na terenach Białorusi Korpus w maju 1918 roku liczący ponad 23,6 tys. żołnierzy i 10 tys. koni, posiadający własną artylerię, lotnictwo, samochody i pociągi pancerne oraz dziesiątki tysięcy ton wyposażenia zdobytego w magazynach Twierdzy Bobrujskiej, wystarczającego do wyekwipowania nie tylko kolejnych dywizji, lecz całych korpusów, pomimo zawartego 26 lutego stanowiącego o jego neutralnym charakterze, dla dowództwa niemieckiego stał się siłą, którą szczególnie po zawarciu Traktatu Brzeskiego (3 marca) należało zdemobilizować. Sama obecność Korpusu na ziemiach białoruskich niejako godziła w Neumannowską geopolityczną koncepcję powojennego ładu, wdrażanego przez niemieckie siły polityczne, zgodnie z którą Królestwo Polskie jako półautonomiczny twór znajdujący się po kontrolą Niemiec swoim zasięgiem nie obejmowało terenów okupowanych przez I Korpus Polski. W następstwie podpisania traktatów pokojowych kończących działania wojenne na froncie wschodnim, Niemcy przystąpili do uporządkowania sprawy Korpusu. Realizowana od lutego 1918 roku polityka stopniowej demobilizacji na mocy „umowy” z dn. 21 maja została postawiona na ostrzu noża. Strona niemiecka zażądała całkowitej demobilizacji Korpusu, a do tego czasu jego bezwarunkowego podporządkowania rozkazom dowództwa X Armii Niemieckiej. Gwarantem natychmiastowej wykonalności umowy były z kolei trzy korpusy niemieckie maszerujące w stronę Bobrujska, stawiając tym samym sztab Korpusu Polskiego przed dylematem wyrażenia zgody na demobilizację czy jak miało to miejsce w przypadku stacjonującego na Ukrainie II Korpusu Polskiego gen. Józefa Hallera – podjęcia romantycznej, lecz z góry skazanej na porażkę walki z przeważającymi siłami niemieckimi¹⁷⁹.

Polskie na Wschodzie 1914-1920., s.301-302; *Rozkaz wojsk polskich*. „Przegląd Wieczorny”, r.4 nr 189 (3 kwietnia 1918), s.2.

¹⁷⁹ *Zwalnianie żołnierzy z korpusu gen. Muśnickiego*. „Gazeta Poranna. 2 grosze”, R.7 Nr 101 (15 kwietnia 1918), s.2; *Wojska gen. Dowbór-Muśnickiego*. „Czas” R.71 Nr 182 (20 kwietnia 1918), s.3; *Rozbrojenie korpusu generała*

O zbliżającej się demobilizacji już w połowie maja pisały dzienniki warszawskie, a po nich także prasa galicyjska. Świadomy wydarzeń mających miejsca niespełna dwa tygodnie wcześniej pod Kaniowem i tragedii II Korpusu gen. Dowbor-Muśnicki polecił paraflowanie umowy demobilizacyjnej delegatowi Korpusu na rozmowach z dowództwem niemieckim w Mińsku gen. Aleksandrowi Karnickiemu. Podłoże moralne podjętej decyzji najlepiej oddaje fragment wspomnień z 1919 roku, w których gen. Dowbor pisze: *narażać życie kilku tysięcy ludzi bez widoków na konkretne dla Ojczyzny wyniki, byłoby z mej strony, jako jenerała i fachowego żołnierza przestępstwem, które być może wpłynęłoby na zdobycie sobie wątpliwej sławy, kosztem życia kilkuset a może kilku tysięcy przedstawicieli kwiatu narodu polskiego i uwięzieniem reszty w obozach koncentracyjnych. Takie przykłady bezcelowej walki zna historia naszego narodu i powtarzać ich nie miałem sumienia*. Na bieg wydarzeń próbowała wpłynąć grupa spiskowców związanych z Piłsudskim i Polską Organizacją Wojskową (POW) działających dotychczas przy Korpusie w charakterze instruktorów i emisariuszy POW pod przywództwem podkapitana Ignacego Matuszewskiego, Przemysława Barthel de Waydenthala oraz Leopolda Lisa-Kuli, którzy w nocy z 21 na 22 maja zorganizowali nieudany przewrót mający na celu przejęcie władzy nad Korpusem oraz podjęcie walki z Niemcami. Następnego dnia, 22 maja gen. Dowbór-Muśnicki podczas uroczystego apelu przy obecności żołnierzy oraz służbie cywilnej ogłosił rozkaz o rozbrojeniu i demobilizacji I Korpusu Polskiego. Podkreślić należy, iż demobilizacja Korpusu nie wiązała się z internowaniem jego członków, lecz z ich faktycznym zwolnieniem i przewiezieniem do miejsc relokacji na terenie Królestwa Polskiego. Zgodnie z relacjami prasowymi, na przełomie maja i czerwca Bobrujsk opuszczały średnio trzy pociągi dzienne, a w każdym ze składów znajdowało się średnio ok. 1.000 żołnierzy¹⁸⁰.

Dokładnie w południe 16 czerwca 1918 r. wszystkie instytucje podległe Zarządowi Cywilnemu i jego poszczególnym Wydziałom przekazane zostały pod kontrolę władz niemieckich, które w celu uregulowania spraw rekwizycji, pozostających dotychczas w obrębie kompetencji Zarządu Cywilnego Korpusu powołały w Bobrujsku Główną Komisję Rewizyjno-Płatniczą pod przewodnictwem prezesa Emila Landsberga, której podległe były 4 komisje

Muśnickiego. „Naprzód”, R.27 nr 116 (2 czerwca 1918), s.1-2; *Trzy dokumenty*. „Czas”, R.71, nr 232 (3 czerwca 1918), s.1; *Korpus Muśnickiego*. „Głos narodu. Wydanie poranne”, R.26, nr 119 (4 czerwca 1918), s.1; *Rozwiązanie korpusu I-go gen. Dowbór-Muśnickiego*. „Dziennik Wspólny”, R.1, nr 2 (29 maja 1918), s.1.

¹⁸⁰J. Dowbór-Muśnicki: *Krótki szkic do historii I-go Polskiego Korpusu...*, s.25, 26-31; *Rozwiązanie Korpusu Muśnickiego*. „Głos Narodu. Wydanie Poranne”, R.26 Nr 117 (3 czerwca 1918), s.1.

powiatowe (dwie w Bobrujsku oraz po jednej w Mohylowie i Rohaczewie) oraz 6 komisji okręgowych. Stosownie do ilości istniejących wcześniej okręgów rekwizycyjnych. Ponadto, z polecenia władz niemieckich, w celu opracowania wykazów akt oraz oszacowania mienia Korpusu przy Głównej Komisji Rekwizycyjno-Płatniczej powołana została czteroosobowa Komisja Oddawczo-Szacunkowa, w składzie której znaleźli się: ppor. Staniszewski z 1-go Pułku Inżynieryjnego, por. inż. Ortwein, ppor. artylerii Hajdukiewicz oraz niższy rangą przedstawiciel intendencji¹⁸¹.

Pod względem zawodowym okres służby na zapleczu Frontu Rumuńskiego wyposażył inż. Nestorowicza w bezcenne doświadczenie praktyczne, które w istotny sposób uzupełniało jego wiedzę cywilną. Prowadzenie robót drogowych w strefie przyfrontowej wymagało utrzymania ciągłości dostaw zaopatrzenia oraz doraźnego wykonywania napraw i budowy przepraw mostowych. Zdobyte wówczas umiejętności miały wkrótce znaleźć zastosowanie w zupełnie nowej rzeczywistości – nie w służbie obcego mocarstwa, lecz w pracy dla odrodzonej Rzeczypospolitej, walczącej o utrzymanie swego bytu i spójności terytorialnej. Wojenne doświadczenia utrwaliły w Nestorowiczu przekonanie o kluczowym znaczeniu infrastruktury drogowej dla obronności kraju. Zrozumiał on, że właściwy drenaż, solidne fundamentowanie i normalizacja konstrukcji drogowych stanowią nie tylko warunek trwałości technicznej, lecz także czynnik bezpośrednio wpływający na zdolność manewrową wojsk, tempo dostaw amunicji i ewakuację rannych. Niedostatek tych elementów mógł prowadzić do strat militarnych i paraliżu działań operacyjnych. Doświadczenia frontowe stały się więc dla Nestorowicza potwierdzeniem potrzeby profesjonalizacji, normalizacji i centralizacji planowania rozwoju sieci drogowej. W relatywnie krótkim czasie jego rola ewoluowała od inżyniera-praktyka w armii rosyjskiej do organizatora zaplecza techniczno-przemysłowego w I Korpusie Polskim, łącząc tym samym zadania inżynierskie z zarządem cywilno-wojskowym. Tak ukształtowany zasób doświadczeń, zbudowany na styku teorii i praktyki frontowej, stał się jednym z kluczowych czynników, które umożliwiły mu odegranie znaczącej roli w procesie formowania struktur administracji drogowej odrodzonego państwa.

¹⁸¹ CAWWBH, FW: I Korpus Polski – Sztab Korpusu: Rozkaz do Korpusu L.274 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 22-go czerwca 1918 r., sygn.: I.122.1; Rozkaz do Korpusu L.277 (Wydział Dyżurstwa) z dn. 26-go czerwca 1918 r., sygn.: I.122.1; H. Bagiński: *Wojsko Polskie...*, s.302.

Rozdział III Rola Melchiora Nestorowicza w powstaniu i organizacji polskiej administracji drogowej (1918–1922)

3.1 Gospodarka drogowa w okresie przejściowym (czerwiec-listopad 1918).

Po rozwiązaniu I Korpusu Polskiego, Melchior Nestorowicz za pomocą jednego z pociągów ewakuacyjnych zorganizowanych na przełomie maja i czerwca opuścił Bobrujsk i udał się do Warszawy, gdzie 15 czerwca 1918 roku objął posadę starszego referenta w kierowanym przez inż. Konstantego Jakimowicza Wydziale Budownictwa i Odbudowy¹⁸² Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Profesor Marek Mistewicz z Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie zakłada, iż motywem wstąpienia Nestorowicza do służby państwowej mogła być jedna z odezw, które od lutego 1918 roku ukazywały się na łamach „Monitora Polskiego”, wzywająca budowniczych, inżynierów, mierniczych oraz techników różnych specjalizacji do nadsyłania zgłoszeń aplikacyjnych na stanowiska, w ramach tworzącej się administracji państwowej. Poddając weryfikacji tezę postawioną przez prof. Mistewicza, chciałbym zwrócić uwagę na kilka elementów nieuwzględnionych dotychczas w historiografii, które mogą rzucić nie tylko nowe światło na drogę do objęcia przez Nestorowicza rzeczzonej posady, lecz także na sam proces pozyskiwania i weryfikowania kandydatów do służby państwowej¹⁸³.

Wydział Budownictwa i Odbudowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wzywa pp. Budowniczych, Inżynierów, Mierniczych i Techników o nadsyłanie do Kancelarii Wydziału (Warszawa, Bracka 18) osobiście, bezpośrednio lub przez odnośne zrzeczenia zgłoszeń ze wskazaniem dokładnego adresu, imienia i nazwiska, wieku, stosunków rodzinnych, zawodu, rodzaju studiów, odbytej praktyki, stanowisk dotychczas zajmowanych, oraz określenia stanowisk na jakie reflektują.

„Monitor Polski” R.1, nr 3 z dn. 8 lutego 1918 r.

Kluczową rolę przy formowaniu kadr urzędniczych tworzącej się polskiej administracji oraz zasad działania podporządkowanej Tymczasowej Radzie Stanu, a następnie Radzie

¹⁸² Siedziba Wydziału Budownictwa i Odbudowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych była zlokalizowana na ul. Brackiej 18 w Warszawie.

¹⁸³ Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. „Monitor Polski” nr 3 (8 lutego 1918), s.3; M. Mistewicz: *Polska administracja drogowa i Kongresy Drogowe w latach 1918-1939*. Warszawa 2020, s.11; AAN, KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. sygn.:76, k.39-43.

Regencyjnej administracji państwowej w przededniu odzyskania niepodległości odegrała powołana na przełomie października i listopada Komisja Urzędnicza Państwa Polskiego pod przewodnictwem Ludomira Grendyszyńskiego, w której skład weszli przedstawiciele wszystkich istniejących wówczas departamentów¹⁸⁴. W ramach Komisji Urzędniczej utworzone zostało sześć Podkomisji celowych (zwanych również Komisjami) o relatywnie wąskim zakresie prac. Pierwszej z podkomisji powierzono sprawy ogólne, związane z funkcjonowaniem samej Komisji Urzędniczej, natomiast w zakresie obowiązków pozostałych podkomisji znalazło się: kierowanie przygotowaniem urzędników do służby państwowej (II), opracowanie pragmatyki służbowej (III), opracowanie przepisów emerytalnych (IV), ustalenie jednostajnej biurowości dla wszystkich departamentów podległych Tymczasowej Radzie Stanu (V) oraz umundurowanie urzędników państwowych (VI). W dniu 7 stycznia 1918 roku ukonstytuowała się Podkomisja ds. Opracowania Pragmatyki Służbowej (III), natomiast od 11 lutego pracę rozpoczęła Podkomisja ds. Umundurowania. Pierwsze posiedzenia poszczególnych podkomisji odbywały się w Pałacu Kronenberga przy ulicy Mazowieckiej 22, a następnie w biurze Komisji Urzędniczej na ul. Rysiej 3 w Warszawie¹⁸⁵.

W kolejnych miesiącach, w ramach prac poszczególnych podkomisji opracowano m.in. projekty organizacyjne poszczególnych ministerstw, skale płacowe, instrukcje archiwalne, wzory formularzy, pieczęci, asygnat oraz umundurowania, regulaminy w zakresie wewnętrznej organizacji poszczególnych ministerstw i podległych im wydziałów, zasady prowadzenia dzienników podawczych oraz tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych na podstawie których Nestorowicz został przyjęty do służby państwowej. Warte odnotowania jest

¹⁸⁴ Decyzję o utworzeniu Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego podjęto na posiedzeniu Komisji Przejściowej Tymczasowej Rady Stanu w dniu 30 października 1917 r. Wtedy też rozpoczęto pracę jej organizacją, które były kontynuowane również na kolejnym posiedzeniu Komisji Przejściowej w dn. 6 listopada 1917 r. W skład Zarządu Komisji Urzędniczej wchodził jej przewodniczący, zastępca przewodniczącego oraz Biuro na czele którego stał wyższy urzędnik państwowy (referent). Komisja Przejściowa Tymczasowej Rady Stanu powoływała przewodniczącego, zastępcę oraz przewodniczących poszczególnych działów Komisji. Referent stojący na czele Biura był powoływany przez Przewodniczącego Tymczasowej Rady Stanu na wniosek Przewodniczącego Komisji Urzędniczej. Członkami Komisji Urzędniczej zostali oddelegowani przedstawiciele Departamentu Gospodarstwa Społecznego, Departamentu Pracy, Departamentu Skarbu, Departamentu Spraw Politycznych, Departamentu Spraw Wewnętrznych, Departamentu Sprawiedliwości oraz Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

¹⁸⁵ AAN, GCRRKP: Pismo Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego z dn. 14 listopada 1917 r. do Komisji Przejściowej przy Tymczasowej Radzie Stanu w sprawie ustalenia ogólnej organizacji Komisji Urzędniczej Państwa Polskiego. sygn.:113, k.3-5,8-9; J. Przygodzki: *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 r.* „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, 2015, nr 8 (2), s.186.

również fakt prowadzenia kursów przygotowawczych dla kandydatów do służby państwowej, składających się zarówno z części teoretycznej jak i praktycznej, których organizację w chwili rozwiązania Komisji Urzędniczej (1 października 1918 r.) przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych¹⁸⁶.

Jednym z podstawowych zadań Komisji Urzędniczej była weryfikacja kandydatów do służby państwowej, jak również przedstawianie kandydatur do objęcia wakujących posad w ramach poszczególnych wydziałów oraz ministerstw. W tym celu, będące wciąż w fazie organizacji Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło Radzie Regencyjnej w styczniu 1918 roku projekt *sposobu dokonywania nominacji przez Najdostojniejszą Radę* zawierający wzór formularza wykazu stanu służby, który kandydat miał obowiązek dołączyć do wniosku aplikacyjnego. W kontekście Nestorowicza interesujący wydaje się fakt, iż wykaz jego dotychczasowej służby wystawiono w dniu 19 maja 1918 roku, a zatem jeszcze w trakcie pobytu w Bobrujsku, na formularzu łudząco przypominającym pod względem merytorycznym wzór przyjęty przez Radę Regencyjną. Na

podstawie powyższej informacji możemy założyć, iż w trakcie pełnienia funkcji Naczelnika Wydziału Przemysłowego przy Zarządzie Cywilnym Nestorowicz miał dostęp do formularzy emitowanych przez Radę Regencyjną, a co za tym idzie, również do „Monitora Polskiego”¹⁸⁷ i zamieszczanych na jego łamach odezw wzywających inżynierów do wstępowania w szeregi



Fotografia 2 Melchior Nestorowicz.
Fotografia portretowa. Data nieznana (po 1919 r.).

Źródło: NAC, „IKC”, sygn.: 1-A-2238.

¹⁸⁶ AAN: GCRRKP, Komisja Urzędnicza. Organizacja biurowości w instytucjach państwowych., sygn.: 114, k.3-17,24-42,49-77; Komisja Urzędnicza, sygn.: 113, k.16; Komisja Urzędnicza (różne), sygn.: 116, k.20-30, 36-40.

¹⁸⁷ W pierwszych miesiącach swego istnienia „Monitor Polski” posiadał formę informatora polityczno-administracyjno-gospodarczego, w którym oprócz dekretów i rozporządzeń Rady Regencyjnej oraz poszczególnych Ministerstw publikowano wiele informacji z zakresu przebiegu działań wojennych czy aktualnej sytuacji gospodarczej.

administracji państwowej. W powyższym kontekście nadmienić należy również, iż 20 kwietnia 1918 r. po raz pierwszy opublikowana została odezwa skierowana bezpośrednio do budowniczych, inżynierów, techników oraz dozorców specjalizujących się w budownictwie drogowym. Data publikacji odezwy oraz opóźnienie w kolportażu z Warszawy do Bobrujska pozwalają przypuszczać, iż być może to właśnie na jej podstawie Nestorowicz podjął decyzję o wstąpieniu w szeregi administracji państwowej. Prawdopodobne jest, iż w powyższym kontekście istotną rolę odegrała również znajomość nawiązana pomiędzy Nestorowiczem a Jakimowiczem w czasie studiów na Instytucie Politechnicznym w Warszawie, tym bardziej, iż obaj przyszli urzędnicy należeli wówczas do Zjednoczenia Studentów Instytutu Politechnicznego¹⁸⁸.

W chwili podjęcia pracy przez Nestorowicza, przy Radzie Regencyjnej od blisko dwóch miesięcy funkcjonował gabinet pod przewodnictwem Prezydenta Rady Ministrów Jana Kantego Steczkowskiego, w którego skład wchodziło siedem ministerstw¹⁸⁹ powstałych z przekształcenia departamentów utworzonych przy Wydziale Wykonawczym Tymczasowej Rady Stanu, a także nieprzekształcony Departament Spraw Politycznych oraz Komisja Wojskowa. Zarząd nad komunikacją lądową został skupiony w posiadającym bardzo szerokie kompetencje Ministerstwie Spraw Wewnętrznych do którego zadań należał także nadzór nad samorządem, policją, służbą zdrowia, budownictwem i odbudową kraju, koncesjonowanie spławu rzeczno-ego oraz działalności poczt, telegrafów i telefonów, sprawy naturalizacji państwowej, statystyki, ubezpieczeń publicznych oraz nadzór nad prasą¹⁹⁰. Pod względem organizacyjnym Ministerstwo składało się z Kancelarii Ogólnej koordynującej pracę całego resortu oraz z trzech Sekcji roboczych: Administracyjnej (Wydział Administracji Ogólnej, Wydział Policji, Dyrekcja Służby Zdrowia, Wydział Budownictwa i Odbudowy Kraju, Wydział Weterynarii), Samorządowej (Wydział Samorządu Miejskiego, Wydział Samorządu

¹⁸⁸ AAN: GCRRKP, Komisja Urzędnicza, sygn.: 113, k.16; Komisja urzędnicza (różne), sygn.: 116, k.3-18; Komisja Urzędnicza (posady), sygn.: 115, k.6-93; Dekrety, sygn.: 108, k.7; AAN, KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Robót Publicznych, sygn.: 102, k.11-14; *Z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych* „Monitor Polski” nr 51 (20 kwietnia 1918), s.5; S. Łoza: *Czy wiesz kto jest kim?*. Warszawa 1938, s. 281; *Księga adresowa b. Wychowanców Politechniki Warszawskiej 1898-1905*. Warszawa 1913, s.16-17.

¹⁸⁹ Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy. .

¹⁹⁰ Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem. Dz.U.R.P. 1918, nr 1 poz. 1, s.3-4.

Ziemskiego) oraz Ogólnej (Wydział Prawny, Wydział Statystyczny, Wydział Ubezpieczeń, Wydział Emigracji i Reemigracji, Wydział Pocht, Telegrafów i Telefonów, Wydział Społeczno-Polityczny). Zauważyć należy, iż w ramach powyższej struktury nie została powołana żadna większa struktura koordynująca ogół prac drogowych na terenie Królestwa Polskiego.

3.2 Kształtowanie polskiej myśli drogowej u progu niepodległości

Sukces niemiecko-austro-węgierskiej ofensywy pod Tarnowem i Gorlicami w pierwszych dniach maja 1915 r. i będący jej następstwem wielki odwrót armii rosyjskiej za linię Niemna i Bugu oraz zajęcie Warszawy przez Niemców w dniu 5 sierpnia 1915 r. w znacznym stopniu przemodelowała warunki gospodarcze panujące w Królestwie Polskim. Paradoxem jest, iż niemiecka okupacja ziem polskich w zakresie drogownictwa pociągnęła za sobą polonizację oraz decentralizację administracji drogowej, wdrożyła pierwsze od ponad stu lat przepisy techniczne dla dróg bitych, uwzględniające przynajmniej częściowo wytyczne przyjęte w ramach przedwojennych kongresów drogowych oraz, co najważniejsze wdrożyła program zapomóg celowych na budowę dróg w Królestwie Polskim¹⁹¹.

Przyjęte w kwietniu 1916 roku wytyczne w zakresie udzielania subwencji na budowę dróg wprowadzały kilkuetapowe postępowanie administracyjne mające na celu wykazanie zasadności wniosku oraz dostosowanie projektu do przepisów technicznych w zakresie budowy dróg, korzystających z zapomóg państwowych oraz przygotowania projektów technicznych i kosztorysów. O przyznaniu dotacji na wniosek powiatowej komisji budowy dróg orzekał Szef Zarządu Cywilnego przy Generał-Gubernatorstwie Warszawskim Wolfgang von Kries. Po przyjęciu projektu do realizacji władze powiatowe przedstawiały w urzędzie budowlanym projekt budowy drogi wraz z kosztorysem, który poddawano weryfikacji pod kątem zgodności z przepisami technicznymi, a następnie przekazywano do Wydziału Budowy Dróg w ramach Zarządu centralnego, gdzie ostatecznie weryfikowano projekt oraz kosztorys budowy drogi, opatrzone odpowiednią uchwałą sejmiku powiatowego. Zadaniem Wydziału Budowy Dróg było określenie znaczenia projektu dla komunikacji publicznej, trudności terenowych i technicznych możliwych przy budowie, sytuacji majątkowej oraz dotychczasowej działalności

¹⁹¹ M. Nestorowicz: *Z działalności Ministerstwa Robot Publicznych. Sekcja dróg kołowych i mostów (IV)*. „Roboty Publiczne”, R.1, z.4, Warszawa 1919, s.22.

powiatu na polu budowy dróg. Uregulowana przepisami wysokość subwencji wynosiła od 20% do 33% całkowitego kosztu inwestycji. Przepisy regulowały także kwestię nabycia gruntów oraz materiałów niezbędnych do budowy dróg (tj.: piach, żwir czy kamień), wprowadzały normy techniczne w tym zakresie, a poprzez ustalenie cen maksymalnych ograniczyły również spekulację w ich obrocie. Warto zaznaczyć również, iż wypłata środków na realizację inwestycji mogła zostać podzielona na etapy lub wypłacona w całości po zakończeniu prac budowlanych, na podstawie zaświadczenia o zrealizowaniu inwestycji wystawionego przez Urząd Gubernialny lub Wydział Budowy Dróg przy Zarządzie Cywilny. Inicjatywę w zakresie budowy dróg kołowych pod okupacją niemiecką posiadały zatem powiatowe komisje budowlane, które w ramach wniosków o udzielenie subwencji zobowiązywały się nie tylko do realizacji inwestycji, lecz także do utrzymania jej w takim stanie i porządku, w jakim zostały wybudowane. W tym celu, już na etapie projektowym sejmiki powiatowe miały obowiązek uchwalić sumę, jaką były zobowiązane przeznaczyć corocznie na konserwację drogi¹⁹².

W następstwie uruchomienia przez władze okupacyjne programu zapomóg na budowę dróg, od lipca 1916 r. na łamach warszawskiej prasy ogólnotechnicznej ponownie rozgorzała dyskusja na temat potrzeb rozwojowych sieci drogowej Królestwa Polskiego. W jej trakcie naturalną kolejną rzeczy niejednokrotnie odwoływano się do przedwojennych artykułów naukowych, badań oraz analiz, w tym także do prac Nestorowicza, podkreślając przy tym ich walory merytoryczne oraz opiniotwórczy charakter. Utworzenie w ramach realizacji „Aktu 5 listopada” częściowo autonomicznej polskiej administracji cywilnej oraz korzystny z punktu widzenia dalszej realizacji rzeczzonej idei rozwój sytuacji międzynarodowej (rosyjskie niepowodzenia na froncie, wewnętrzny rozkład struktur władzy państwowej, wybuch Rewolucji Październikowej) ukierunkowały dyskusję na poszukiwanie możliwie najlepszych form organizacyjnych przyszłej administracji drogowej.

W gronie inżynierów komunikacji oraz budowniczych dróg kołowych dominowało podejście racjonalistyczne, mówiące, iż przystąpienie do organizacji polskiego systemu drogowego powinno zostać poprzedzone dogłębną analizą podobnych form organizacyjnych funkcjonujących w innych państwach europejskich, a w szczególności w krajach sąsiednich,

¹⁹² A. Przybylski: *Sprawy drogowe w związku z najnowszym postanowieniem Władz Okupacyjnych*. „Przegląd Techniczny”, T.54, nr 27-28, Warszawa 1916, s.277-281.

natomiast sama organizacja powinna odzwierciedlać zarówno lokalne warunki gospodarowania i doświadczenia rodzimych inżynierów, jak również konkluzje Światowego Kongresu Drogowego w Londynie oraz Kongresu Drogowego w Petersburgu. Na bazie powyższych czynników przyjęto, iż naczelną zasadą stojącą u podstaw procesu organizacyjnego powinna być centralizacja zarządu oraz nadzoru nad drogami przy równoczesnej decentralizacji samego procesu ich budowy. Inżynier Zygmunt Klamborowski pisał, iż *praktyka samorządna w gospodarce drogowej wykazała poważne braki decentralizacji [administracyjnej]. (...) Małe jednostki samorządowe, zwłaszcza gminne, oznaczają się zaściankowością w stosunku do budownictwa drogowego w kraju, małostkowością i krótkowzrocznym skąpstwem oraz nieuctwem w stosunku do robót remontowych i budowlanych*. Upowszechnienie się nowych form transportu drogowego oraz umiędzynarodowienie dróg wymagało od administratorów efektywności w zarządzaniu drogami, wprowadzenia jednolitego prawodawstwa i norm technicznych oraz systemu nadzoru nad ich przestrzeganiem. Skoncentrowanie administracji drogowej i podporządkowanie jej władzy jednej instytucji zdecydowanie ułatwiało również przeprowadzanie ogólnokrajowych reform administracyjnych oraz wdrażanie ustawodawstwa drogowego, prowadzenie statystyki pojazdów, upowszechnienie jednolitych sygnałów i znaków drogowych, organizację służby techniczno-drogowej oraz porządkowej (policji drogowej), sprawiedliwego podziału środków między gminnych a skarb państwa, a pod względem technicznym pozwalało na ujednolicenie procesu szkolenia kierowników robót technicznych, zestawienie rozległych doświadczeń technicznych oraz programowe prowadzenie badań laboratoryjnych, stosowanie jednolitych sposobów budowy i naprawy dróg oraz wdrażanie innowacji w tym zakresie, szerokie zastosowanie maszyn drogowych (łamaczy szosowych, rozdrabniarek do tłucznia, mobilnych stacji do produkcji mieszanek ropopochodnych i smołowania dróg, wąskotorówek przenośnych, walców szosowych) oraz ich równomierne, całoroczne wykorzystanie, a także masową produkcję znaków drogowych, tablic i kamieni kilometrowych. Poprzez centralizację systemu szkolenia oraz prowadzenie kursów i szkół zawodowych państwo zyskało decydujący wpływ na jakość kształcenia niższych pracowników drogowych, co przedkładało się bezpośrednio na stan oraz koszt utrzymania dróg kołowych, natomiast poprzez nadanie praw służby państwowej rozwinąć w nich większe niż dotąd poczucie przynależności narodowej. Jako główne wady centralizacji gospodarki drogowej wymieniano natomiast wzrost biurokratyzacji, o ile nie zostanie ujęta w sztywne

ramy gospodarki planowej oraz niedojrzałą politykę drogową gmin, nieodpowiadającą ich realnym potrzebom. Decentralizacja procesu budowy dróg przy odpowiednim uregulowaniu prawnym cechowała się natomiast dużą elastycznością w zakresie realizacji projektów budowlanych, pozwalając na przekazywanie zadań oraz środków pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, łączenie sił przy realizacji większych lub bardziej skomplikowanych inwestycji czy też podejmowania działań interwencyjnych w przypadku nierealizowania przez dany samorząd powierzonych mu zadań¹⁹³.

W odniesieniu do samej organizacji centralnych organów administracji drogowej wytyczne przyjęte na Międzynarodowym Kongresie Drogowym w Londynie (1913) wskazywały, iż forma organizacyjna zarządu dróg kołowych oraz sam podział dróg powinien oddawać panujący w kraj duch państwowości oraz pozostawać w zgodzie z usposobieniem politycznym szerokich warstw narodu. Z tego samego powodu niemożliwe było odgórne, a zarazem tylko i wyłączne teoretyczne określenie linii podziału pomiędzy centralizacją a decentralizacją gospodarki drogowej. Zauważono przy tym, iż rzeczony urząd powinien dysponować środkami pieniężnymi pozwalającymi na zatrudnienie oraz opłacenie dosyć licznej personelu zarządzającego, technicznego oraz księgującego. Niezależnie jednak o formy ustroju gospodarki drogowej władze centralne w zakresie drogownictwa powinny częściowo lub całkowicie partycypować kosztach budowy oraz utrzymania najważniejszych dróg na terenie państwa, nawet w przypadku, gdy formalna odpowiedzialność za ich utrzymanie została przekazana na rzecz samorządu miejscowego, a także sprawować kontrolę nad celowym wydatkowaniem przyznanych subwencji oraz zgodnością prowadzonych robót z projektem oraz wymogami technicznymi¹⁹⁴.

Niezwykle ważnym głosem w kontekście powyższej dyskusji wydaje się być seria artykułów autorstwa inż. Zdzisława Sznuka pt.: *Drogi bite, oraz zasada organizacji Zarządu drogami w Polsce* opublikowanych pomiędzy wrześniem a listopadem 1918 r., a więc na etapie zaawansowanych prac organizacyjnych centralnej administracji drogowej, a zarazem na progu procesu przejmowania poszczególnych systemów drogowych z rąk władz zaborczych i

¹⁹³ Z. Klamborowski: *Organizacja zarządu drogami bitymi w Państwie*. „Przegląd Techniczny”, T.56, nr 1-4, Warszawa 1918, s.29-31.

¹⁹⁴ PIARC: *Minutes of the second plenary meeting. Final meeting*. [w:] *III rd International Road Congress London 1913. Report of the proceedings of the congress*. Rennes-Paris 1913, s.596-597.

unifikacji ich. Inżynier Szuk nie tylko podjął się oszacowania potrzeb drogowych Królestwa Polskiego, lecz również postarał się znaleźć odpowiedzi na pytania na ile wspomniane wyliczenia są możliwe do zrealizowania, a w odniesieniu do administracji drogowej – na jakich zasadach należy oprzeć zarząd oraz kontrolę nad budownictwem drogowym. *Odbudowa kraju, przemysłu i handlu domagają się jak najgęstszej sieci dróg, stan zaś komunikacji u nas jest tego rodzaju, iż chcąc dorównać do ilości dróg bitych chociażby najuboższemu w drogi sąsiadowi, Prusom, powinno Królestwo Polskie posiadać (...) 31 702 km dróg* – pisał inż. Szuk. O ogromie wyzwań przed jakim stały władze centralne może świadczyć statystyka, iż pod koniec 1918 na sieć drogową Królestwa Polskiego składało się około 8 720 km dróg kołowych, a kolejny 1 tys. km było się w fazie budowy. Potrzeby drogowe Królestwa Polskiego szacuje się zatem na około 21 982 km dróg kołowych. Przy założeniu, iż rzeczona ilość dróg zostanie wybudowana w ciągu 50 lat przy budżecie stałym rządu 15 mln rocznie, uwzględniając w tym również koszty utrzymania dróg już istniejących, roczna skala nowych inwestycji drogowych powinna oscylować ok. 439,6 km dróg kołowych. Realizacja tak dużego programu inwestycyjnego wymagała nie tylko zorganizowania sprawnej administracji ministerialnej oraz terenowej, lecz także zapewnienia stałego dopływu środków finansowych. Zgodnie z powszechną praktyką postulowano, iż w kosztach inwestycji drogowych powinni partycypować ich użytkownicy, a w szczególności te grupy, które w największym stopniu wpływały na zużycie dróg – koła przemysłowe oraz handlowe, rolnicy, poczta i władze wojskowe. Wzorem tradycji administracji przedpowstaniowej z przychylnością odnoszono się również do możliwości udziału kapitału prywatnego w procesie budowy dróg, ustanowienia taryf drogowych czy też pobieranie myta drogowe liczonego od każdego przejechanego kilometra¹⁹⁵.

Obaj inżynierowie postulowali odejście o dotychczasowego podziału dróg opartego na strukturze administracyjnej państwa na rzecz podziału, którego głównym wyznacznikiem będą wymagania oraz potrzeby techniczne danej szosy wynikające z jej znaczenia komunikacyjnego. O klasyfikacji dróg decydować miała zatem jej szerokość oraz rodzaj zastosowanej

¹⁹⁵ Z. Szuk: *Drogi bite, oraz zasada Zarządu drogami w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.56, nr 27-32, Warszawa 1918, s.183-184.

nawierzchni, wynikające z komunikacyjno-gospodarczych państwa. Na proponowaną przez inż. Szuka klasyfikację dróg składały się:

- I) Drogi narodowe – najszersze trakty szosowane, wiodące z głównych ośrodków miejskich do państw ościennych, posiadające znaczenie strategiczne, handlowe oraz komunikacyjne,
- II) Drogi komunalne – łączące główne miasta między sobą, drogi szosowane o dużym znaczeniu handlowym i komunikacyjnym,
- III) Drogi komunikacyjne – drogi szosowane o znaczeniu komunikacyjnym, drogi fabryczne, przemysłowe oraz główne dojazdy do stacji kolejowych,
- IV) Drogi gminne – trakty łączące miasteczka, osady i większe posiadłości ziemskie oraz drogi polowe i leśne. Przeważnie nieszosowane lub częściowo szosowane bądź gruzowane, jako dojazdy do głównych gościńców.

W kwestii zarządu nad drogami inż. Szuk podzielał ideę podziału kompetencji pomiędzy państwo oraz samorząd. Polecał, aby zarząd finansowy oraz administrację ogólną nad drogami została przekazana w całości na rzecz władz lokalnych, natomiast nadzór techniczny na rzecz administracji państwowej, jako kreatora oraz koordynatora polityki drogowej w państwie polskim. Co ciekawe, w swoich artykułach inż. Szuk szczególnie wiele uwagi poświęca zaproponowanemu przez siebie projektowi organizacji administracji drogowej, które ze względu na swoją szczegółowość, dokładne omówienie zależności występujących pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy oraz późniejszym przebiegiem rzeczywistego procesu kształtowania się administracji drogowej wydaje się szczególnie godny omówienia¹⁹⁶.

Zgodnie z projektem inż. Szuka administracja drogowa miała zostać skupiona w koordynującym całość polityki transportowej państwa Ministerstwie Komunikacji podzielonego na sekcję: 1) Dróg kolejowych, 2) Dróg bitych, 3) Dróg wodnych oraz 4) Sekcję Mostową. Postulował, aby na czele Sekcji Dróg bitych stał wykwalifikowany inżynier drogowy mianowany przez Sejm, sama sekcja została podzielona na trzy działy: kancelarię, dział techniczny oraz dział finansowy. Do najważniejszych zadań Sekcji drogowej

¹⁹⁶ Z. Szuk: *Drogi bite, oraz zasada Zarządu drogami w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.56, nr 33-38, Warszawa 1918, s.202.

w pierwszym okresie jej działalności miało należeć opracowanie ogólnego planu podziału głównych arterii komunikacyjnych oraz wyznaczenie dróg bitych I i II kategorii, aby możliwe stało się projektowanie dróg dojazdowych do powyższych traktów oraz szos gminnych i polnych IV kategorii. Inżynier Sznuć zaproponował również utworzenie bezpośrednio przy Sekcji drogowej opiniotwórczo-doradczej Rady Drogowej pod przewodnictwem Szefa Sekcji, do atrybucji której należałoby m.in. zatwierdzanie projektów i kosztorysów budowlanych dla nowobudowanych dróg I kategorii (narodowych i strategicznych) przedstawianych przez Inżynierów Okręgowych, decyzje w zakresie zaliczenia dróg I kategorii lub dróg projektowanych, bądź też przemianowania dróg II kategorii do klasy wyższej, ze względu na żywotny interes państwa, jak również zatwierdzanie wysokości subwencji oraz premii dla poszczególnych powiatów na budowę dawnych dróg I kategorii oraz dróg strategicznych. W składzie Rady mieli znaleźć się: Szef Sekcji Drogowej jako przewodniczący, Szef Sekcji Mostowej, delegaci zainteresowanych instytucji społecznych oraz instytucji państwowych (maks. 2 delegatów), a w charakterze członków nieposiadających prawa głosu także Okręgowi Inspektorzy Drogowi, których projekty byłyby wówczas rozpatrywane. Pod względem kompetencyjnym Okręgowi Inspektorzy Drogowi mieli podlegać Ministrowi Robót Publicznych, pełniąc funkcję jego bezpośrednich przedstawicieli na szczeblu wojewódzkim, a zarazem pośredników w sprawach urzędowych, pomiędzy administracją ministerialną a samorządami gminnymi i powiatowymi. Rzeczonemu ministrowi miało przyspaść również wyłączne prawo ich mianowania, jednakże każda kandydatura wymagałaby również zatwierdzenia przez Szefa Sekcji Drogowej. Inż. Sznuć podkreślał, iż sprawą kluczową przy tworzeniu struktur administracji drogowej jest wypracowanie takiego, aby do każdej kategorii dróg publicznych został przypisany względnie niezależny i samodzielny kierownik, nad którego czynnościami będzie sprawował kontrolę bezpośredni przełożony. W poczet aparatu urzędniczego administracji drogowej w charakterze personelu wykonawczego mieli zostać zaliczeni inspektorzy okręgowi (drogi narodowe i komunalne) oraz inżynierowie powiatowi (drogi powiatowe i gminne), natomiast w charakterze personelu wykonawczego średni (technicy i dozorczy drogowi) i niżsi urzędnicy drogowi (dróżnicy)¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Z. Sznuć: *Drogi bite...*, nr 33-38, s.202; Z. Sznuć: *Drogi bite, oraz zasada Zarządu drogami w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.56, nr 39-44, Warszawa 1918, s.221.

Na inspektorach okręgowych miał spocząć obowiązek wypracowania zasadniczego planu sieci drogowej na którego podstawie możliwe było wyznaczenie głównych dróg bitych I i II kategorii (narodowych oraz komunalnych), umożliwiając inżynierom powiatowym rozpoczęcie prac projektowych nad siecią dróg dojazdowych, traktów handlowych oraz dróg polowych IV kategorii. Ponadto, w zakresie obowiązków inspektorów okręgowych miało znaleźć się: uzasadnienie wysokości sum przynależnych poszczególnym powiatom na budowę i utrzymanie dróg I kategorii i szos strategicznych oraz przedstawienie Radzie Drogowej zaopiniowanych planów i kosztorysów budowy tychże dróg, wypracowanych przez inżynierów powiatowych, nadzór nad budową wszelkich dróg utwardzonych w ramach powierzonych im okręgów, jak również zatwierdzanie projektów i kosztorysów budowy oraz utrzymania dróg szosowych II i III kategorii. Kluczową rolę dla gospodarki drogowej kraju mieli odgrywać realizujący szeroki zakres zadań inżynierowie powiatowi, których obowiązki miały obejmować praktycznie pełen proces prac drogowych, poczynając od przygotowania projektów i kosztorysów, aż po ich bezpośrednie wykonawstwo, a w stosunku do szos pomniejszych również nadzór nad realizacją prac drogowych w ramach powierzonych im powiatów. Najszerszy zakres kompetencji mieli posiadać w odniesieniu do dróg gminnych, których projektowanie, wykonawstwo oraz utrzymanie miało znaleźć się w ramach ich wyłącznych kompetencji. Bezpośredni wykonawstwo robot drogowych miało spoczywać na technikach oraz majstrach drogowych, a w odniesieniu do dróg gminnych na pełniących funkcje policyjno-techniczne dozorcach drogowych¹⁹⁸.

Nierównomierne rozłożenie sieci drogowej będące efektem odmiennych kursów polityki drogowej państw zaborczych oraz będące ich następstwem ubóstwo komunikacyjne stwarzało konieczność odpowiedniego urządzenia administracji drogowej na szczeblu terytorialnym. W mniejszym stopniu rzeczony problem dotyczył inspektorów okręgowych, których jurysdykcja miała obejmować obszar dwóch województw. Największe rozbieżności pojawiały się natomiast na szczeblu powiatowym. Wystarczy nadmienić, iż w zasobie dróg bitych powiatu łódzkiego znajdowało się 264 km szos, a powiatu warszawskiego 260 km szos, najgorzej natomiast sytuacja wyglądała w powiecie przasnyskim – 14 km szos oraz w powiatach biłgorajskim i hrubieszowskim – po 10 km szos bitych. Kwestią kluczową stało się

¹⁹⁸ Z. Szuk: *Drogi bite...*, nr 33-38, s.202; Z. Szuk: *Drogi bite...*, nr 39-44, s.221.

zatem wypracowanie podziału, który będzie zapewniał skuteczność w działaniu, a zarazem będzie uzasadniony względami ekonomicznymi. Inż. Szuk zauważył, że ówczesna praktyka wykazywała, iż samodzielny inżynier przy dobrym zorganizowaniu biura i administracji oraz wykwalifikowanej służbie pomocniczej był w stanie efektywnie zarządzać siecią 300 km dróg bitych. Wynikające z powyższej dysproporcji pozory nierównomierności pracy w rzeczywistości oznaczały konieczność przeniesienia środka ciężkości pracy technicznej w kierunku projektowania i budowy nowych dróg w powiatach o ubogiej sieci drogowej oraz utrzymania istniejących dróg oraz budowy dojazdów do głównych arterii komunikacyjnych w powiatach o rozbudowanej sieci drogowej. Inż. Szuk zalecał również podzielenie powiatów na okręgi obejmujące od 100 do 120 km dróg, na czele których staną wykwalifikowani technicy drogowi, a tym z kolei będą podlegali majstrowie drogowi odpowiedzialnych za budowę i konserwację szos w ramach podokręgów liczących po ok. 40-50 km dróg bitych. Bezpośrednimi wykonawcami prac drogowych będą z kolei dróżnicy stojący na czele brygad robotniczych, którym planowano oddać w zarząd odcinki drogowe liczące około 4-5 km¹⁹⁹.

Wiele uwagi poświęcone zostało również omówieniu kwestii ustalenia warunków technicznych oraz źródeł finansowania budowy dróg, szczególnie podkreślając przy tym konieczność właściwego uregulowania szczególnie zaniedbanej dotychczas kwestii dróg gminnych. *"Zasadniczą sprawą – pisał inż. Szuk – jest dążenie do budowania dróg, na których ruch, bez względu na porę roku i stan pogody byłby pewny.* Jedną z dróg do realizacji powyższego postulatu było zwiększenie wytrzymałości oraz żywotności dróg poprzez ich stałe związanie z podłożem. Sugerował wykorzystanie chociażby gruzu ceglanego ze zburzonych miast i budowli, żużlu z fabryk i pieców hutniczych, faszyny oraz innych łatwo dostępnych materiałów, będących częstokroć pozostałościami post produkcyjnymi. Ważnym aspektem wspomnianego procesu było wypracowanie przez Sekcję Drogową Ministerstwa Komunikacji norm technicznych obejmujących każdą z kategorii dróg publicznych oraz adekwatnych do wymagań odbywających się na nich ruchu konno-mechanicznego, jak również stworzenie systemu nadzoru opartego na inżynierach okręgowych, celem ich efektywnego egzekwowania. Kwestią kluczową było również wyeliminowanie destrukcyjnego wpływu wody na nawierzchnie drogowe - *główną rękojmą trwałości drogi jest suchość jej powierzchni* – pisał

¹⁹⁹ Z. Szuk: *Drogi bite...*, nr 39-44, s.222.

inż. Szuk. W tym celu, zalecał powszechne zastosowanie rowów stokowych oraz zaopatrzenia grobli w spadki poprzeczne o nachyleniu 4-5%, jak również prawne umocowanie konieczności budowy dróg ok. 0,5-0,75 m powyżej poziomu stałych i okresowych wód powierzchniowych. Każda droga, za wyjątkiem dróg polowych i leśnych powinna być dwutorowa, o szerokości ok. 6,3 m w koronie oraz szerokości jezdni ok. 4,3 m, natomiast promień krzywizny (promień skrzywienia) powinien być dostosowany do przeznaczenia danej drogi²⁰⁰. Wszelkie specjalne budowle drogowe, mosty oraz przepusty powinny być budowane ze stałych materiałów (żelbeton, kamień, metal) i stale konserwowane. Z racji, iż na poziomie gminnym dominowały mosty drewniane lub tego typu budowli po prostu brakowało, sprawą nader istotną stało się zastąpienie mostów półstałych, a ze względu na wysokie koszty realizacji rzeczzonego programu, również uruchomienie programu subwencji z kasy państwowej. Fundusze na budowę oraz utrzymanie dróg narodowych (I kat.), komunalnych (II kat.) oraz komunikacyjnych (III kat.), nieco w nawiązaniu do projektów reform drogowych schyłku XIX wieku miały pochodzić z: opłat drogowych liczonych od części podatku zasadniczego, opłat stemplowych, opłat za koncesje przemysłowe i handlowe, dochodów drogowych (np. opłat mostowych, kar porządkowych), dochodów przedsiębiorstw drogowych (żwirownie, klinkierne, kamieniołomy) oraz z taksy wnoszonej przez fabryki i przedsiębiorstwa nadmiernie zużywających nawierzchnie drogowe. Dysponentem powyższych środków miała być Sekcja Drogowa Ministerstwa Komunikacji. W ramach dróg gminnych proponowano podział na trzy subkategorie: 1) dojazdy do gościńców, 2) trakty polskie, łączące większe majątki oraz 3) drogi polne i leśne. Z racji, iż powyższe drogi miałyby służyć tylko i wyłącznie lokalnym potrzebom, koszty ich utrzymania miały obciążyć gminę oraz zainteresowane strony. W opinii inż. Szuka, kluczem do poprawy stanu dróg było wprowadzenie opłat pobieranych za każdy przejechany kilometr, odrzucając dotychczasowo stosowane modele finansowe umiejscawiające opłaty drogowe w ramach podatków zasadniczych, i tak już szczególnie wywindowanych w okresie powojennej odbudowy. Polepszenie stanu komunikacji byłoby z kolei niezwykle pozytywnym czynnikiem dla całej gospodarki, wpływając bezpośrednio na zwiększenie produkcji, redukcję kosztów przewozu oraz skrócenie czasu dostaw półproduktów do fabryk oraz gotowych towarów na rynki zbytu²⁰¹.

²⁰⁰ Dla dróg polowych 10 m, dla dróg komunikacyjnych 15 m, natomiast dla jednotorowych dróg leśnych 21 m.

²⁰¹ Z. Szuk: *Drogi bite...*, nr 39-44, s.223.

Wielość koncepcji organizacji administracji drogowej miała dwojaki skutki. Z jednej strony sprzyjała twórczemu pluralizmowi, pozwalała czerpać z odmiennych tradycji i rozwiązań europejskich, konfrontować praktykę z teorią oraz szybciej doskonalić standardy. Z drugiej strony wystawiała organizatorów systemu na nierzadko uzasadnioną krytykę i spory o zakres centralizacji, rolę samorządów, źródła finansowania i kwalifikacje służby drogowej. Powyższe napięcia niejednokrotnie polaryzowały debatę i opóźniały wdrożenia, lecz również pozwalały na wypracowanie stałych rozwiązań, które ostatecznie ukształtowały polską administrację drogową.

3.3 Podstawy organizacyjne i administracyjne polskiej administracji drogowej

Od momentu utworzenia przy Wydziale Budownictwa i Odbudowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w czerwcu 1918 r. referatu drogowego, przez kilka pierwszych tygodni Nestorowicz był jego jedynym pracownikiem. W połowie sierpnia obsadę referatu poszerzono dodając Nestorowiczowi do pomocy nieco starszego, lecz mniej doświadczonego inż. Wiktora Godlewskiego (ur. 1878 r.), absolwenta Instytutu Politechnicznego w Tomsku, od dziewięciu lat pozostającego w rosyjskiej służbie państwowej. Działalność referatu w pierwszych miesiącach po utworzeniu koncentrowała się na opracowaniu projektów ustawodawczych, tworzeniu rejestrów i przydzielaniu polskiej służby drogowej do urzędów drogowych w obrębie okupacji niemieckiej oraz na prowadzeniu działań przygotowawczych do przejścia administracji drogowej z rąk okupantów. W rzeczonym okresie opracowano także projekt ustawy drogowej dla Państwa Polskiego, którą poddano wyczerpującej ocenie utworzonej specjalnie w tym celu komisji pod przewodnictwem prof. Aleksandra Wasiutyńskiego. W jej składzie znaleźli się m.in. przedstawiciele poszczególnych resortów oraz instytucji społecznych, w tym Stowarzyszenia Techników w Warszawie, Centralnego Towarzystwa Rolniczego oraz Towarzystwa Przemysłowców Guberni Królestwa Polskiego. Pierwotny projekt zakładał podzielenie dróg na prywatne i publiczne, a tych ostatnich z kolei na drogi wojewódzkie oraz drogi gminne. Zakładał również decentralizację procesu budowy i konserwacji dróg na rzecz samorządów, z zastrzeżeniem, iż wszelkie prace prowadzone na drogach wojewódzkich będą prowadzone pod ścisłą kontrolą organów administracji państwowej. W przypadku dróg gminnych działania nadzorcze nad realizacją polityki drogowej miały prowadzić organy samorządowe wyższego rzędu. W ramach prac komisyjnych projekt przyszłej ustawy drogowej został poprawiony i uzupełniony zgodnie z uwagami komisji, a

następnie odłożony do czasu uchwalenia przez Sejm ustawy określającej ustrój administracyjny państwa²⁰².

Na początku listopada 1918 roku referat drogowy przy Wydziale Budownictwa i Odbudowy MSW został przekształcony w samodzielny Wydział Drogowy i przeniesiony do Sekcji Techniczno-Budowlanej oraz rozbudowany personalnie do czterech etatów, natomiast 11 listopada zatwierdzone zostały nominacje Nestorowicza na stanowisko radcy ministerialnego oraz kierownika Wydziału Drogowego. W listopadzie obsadę personalną Wydziału zasilili doświadczeni urzędnicy: inż. Mieczysław Rappę (ur.1875 r.) oraz inż. Władysław Tryliński (ur. 1878 r.). Obaj pod względem doświadczenia w pracy urzędniczej zdecydowanie przewyższali zarówno Godlewskiego, jak i Nestorowicza, zajmując przy tym wysokie stanowiska służbowe. Władysław Tryliński absolwent Instytutu Inżynierów Dróg Komunikacji im. Cara Aleksandra I w Petersburgu, po ukończeniu studiów pracował w Jekaterynburgu przy projektowaniu Kolei Czarnomorskiej, a od 1904 r. w charakterze naczelnika Wydziału Technicznego w Wileńskim Okręgu Komunikacji odpowiedzialnego za budowę mostów drogowych. W czasie wojny światowej prowadził prace na rzecz armii rosyjskiej w okolicach Kiszyniowa oraz Pskowa, natomiast w marcu 1918 r. stanął na czele Zarządu Technicznego w ramach Zarządu Cywilnego I Korpusu Polskiego w Bobrujsku, stając się tym samym bezpośrednim zwierzchnikiem Nestorowicza przewodzącemu Wydziałowi Przemysłowemu wspomnianego Zarządu. Zdecydowanie mniej informacji posiadamy na temat przebiegu kariery zawodowej Mieczysława Rappego. Pewnym jest, iż ukończył Politechnikę Lwowską uzyskując tytuł inżyniera budowniczego, a od 31 grudnia 1900 r. pracował jako urzędnik służby cywilnej Królestwa Galicji i Lodomerii²⁰³.

Przedpołudnie 11 listopada 1918 roku przyniosło długo wyczekiwane zawieszenie broni na froncie zachodnim. Dla Polaków zdecydowanie większe znaczenie miały jednak wydarzenia

²⁰² M. Nestorowicz: *Z działalności Ministerstwa...*, s.22; A. Prz.: *Nasza administracja drogowa. (z powodu memoriału Biura Pracy Społecznej)*. „Przegląd Techniczny”, T.57, nr 49-52, Warszawa 1919, s.228; AAN KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Robót Publicznych. sygn.:102, k.13; AAN, Prezydium Rady Ministrów w Warszawie 1917-1939 [dalej: PRM]: Wykazy stanowisk Ministerstwa Robót Publicznych.. sygn.: 4.1/IV Rkt.1, t.16, k. b. n., Tablica z wykazem etatów w ramach Ministerstwa Robót Publicznych.

²⁰³ M. Mistewicz: *Polska administracja drogowa...*, s.38, 266-267; *Władysław Tryliński (nekrolog)*. „Życie Warszawy”, R.13, nr 33/3827 (9 lutego 1956), s.5; S. Łoza (red.): *Czy wiesz kto to jest? Uzupełnienia i sprostowania*. Warszawa 1939, s.321; L. Nekanda-Trepka: *Władysław Tryliński*. [w:] *Słownik biograficzny techników polskich*. Red.: T. Skarzyński, Z. Skoczyński, Z.6, Warszawa 1995, s. 155-156; „Personalstand des Staatsbaudienstes in Galizien”. Lwów 1918, s.8.

toczące się w tym samym czasie w Warszawie. Rada Regencyjna Królestwa Polskiego w osobach regentów Aleksandra Kakowskiego, Józefa Ostrowskiego oraz Zdzisława Lubomirskiego, *wobec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednolinitenia zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju* zdecydowała o przekazaniu powracającemu z internowania w Twierdzy Magdeburskiej Józefowi Piłsudskiemu władzy wojskowej oraz naczelnego dowództwa na podległymi jej wojskami. Trzy dni później podobne działania podjęto w odniesieniu do władzy cywilnej, a Rada Regencyjna uległa samorozwiązaniu. W kolejnych dniach, w obliczu wszechobecnego chaosu, kolumn niemieckich żołnierzy oraz cywili ciągnących na zachód, politykierstwa, strajków, manifestacji, rozruchów ulicznych oraz pośpiesznego porzucania urzędów przez niemieckich urzędników, którego symbolem stały się pozostawione na biurkach w półsłowie niedokończone pisma, wytężoną pracę nad organizacją administracji publicznej rozpoczęły będące częstokroć również we wczesnej fazie organizacji resorty²⁰⁴.

Organizacja administracji drogowej w ramach administracji niemieckiej była ułatwiona. Do niemieckich urzędów przydzielono bowiem uprzednio niższy personel drogowy w postaci konduktorów, dozorców, techników drogowych, dróżników oraz kancelistów, jak również wytyczono inżynierów powiatowych oraz okręgowych dyrektorów budowlanych, którzy oczekiwali wówczas jedynie na zawezwanie do objęcia tychże urzędów. Odmienne warunki gospodarcze panowały natomiast na ziemiach poddanych okupacji austro-węgierskiej, w ramach której ogół dróg kołowych został podporządkowany władzy wojskowej, a personel techniczny stanowili przeważnie urzędnicy obcy – Niemcy oraz Czesi, a sejmiki jedynie gdzieś tam posiadały własnych inżynierów. Sprawą kluczową stało się zatem możliwe najszybsze obsadzenie stanowisk zarządczych przez odpowiednich inżynierów oraz skompletowanie niższego personelu technicznego. Wobec braku odpowiednich kadr urzędniczych oraz dużym zapotrzebowaniu na nie, pomiędzy kolejami a innymi branżami technicznymi, jak również pomiędzy poszczególnymi resortami wytworzyło się zjawisko wewnętrznej rywalizacji, którego przedmiotem stali się nieliczni inżynierowie, technicy i budowniczowie ujęci w państwowych rejestrach. Ze względu na bardziej zaawansowany proces

²⁰⁴ W. Kumaniecki.: *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania Państwa Polskiego*. Warszawa-Kraków 1920, s.132-133; A. Chwalba.: *1919 Pierwszy rok wolności*. Wołowiec 2019, s. 18-25; Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu. Dz.U. R.P. 1918, nr 17, poz. 39.

organizacyjny rzeczona rywalizację zdominowały koleje żelazne oraz służby techniczno-budowlane, skutecznie opóźniając organizację struktur administracji drogowej. Między innymi z tego powodu, w ramach Wydziału Drogowego zaczęto podejmować działania zmierzające do oddzielenia administracji drogowej od zwykłej administracji techniczno-budowlanej²⁰⁵.

3.3.1 Utworzenie Ministerstwa Robót Publicznych

Na początku 1919 roku rozpoczęty został proces formowania administracji technicznej na szczeblu centralnym. Pierwszym aktem tego procesu było wyłączenie z kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Komunikacji oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wybranych sekcji i wydziałów technicznych, które następnie ześrodkowano w ramach powołanego 16 stycznia 1919 r. Ministerstwa Robót Publicznych, na czele którego stanął czterdziestopięcioletni inżynier melioracji Józef Pruchnik. Wyłączeniu podlegały następujące dziedziny: budownictwo i melioracje wodne, budowa dróg wodnych śródlądowych, portów i przystani rzecznych, budowa i utrzymanie dróg oraz mostów kołowych, budownictwo państwowe z wyłączeniem budownictwa kolejowego, górniczego oraz obiektów strategicznych, a także nadzór nad gospodarką organów samorządowych i instytucji publicznych w powyższych dziedzinach, osadnictwo ludzkie, w zakresie zabudowy i regulacji miast oraz urządzeń użyteczności publicznej, odbudowa osad zniszczonych z powodu wojny lub klęski naturalnej, pomiary i badania przyrodnicze, badania materiałów budowlanych oraz wydawanie przepisów budowlanych, sprawy ogólne w zakresie administracji i policji technicznej, z wyjątkiem spraw kolejowych, górniczych, przemysłowych oraz żeglugi, a także przygotowanie ustawodawstwa w sprawach technicznych i współdziałanie z Ministerstwem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w zakresie organizacji szkolnictwa zawodowego i technicznego, z Ministerstwem Przemysłu i Handlu w kwestii patentów, miar i wag oraz elektryfikacji kraju, a także z Ministerstwem Zdrowia, w zakresie spraw osiedleńczo-mieszkaniowych oraz higienicznych. Zgodnie z przyjętą w drodze rozporządzenia z dnia 24 stycznia 1919 r. organizacją wewnętrzną Ministerstwo Robót Publicznych składało się z ośmiu sekcji podzielonych na wydziały o następującym podziale kompetencyjnym: Sekcja I – sprawy ogólne, Sekcja II – wody spławne, Sekcji III – wody niespławne, Sekcji IV – drogi kołowe i

²⁰⁵ M. Nestorowicz: *Z działalności Ministerstwa...*, s.22; AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie [dalej: ARP]: Ministerstwo Robót Publicznych: referat p.t.: „Zarys działalności Ministerstwa Robót Publicznych w ciągu pierwszego dziesięciolecia niepodległej Polski. sygn.: 2575, k.29.

mosty, Sekcji V – budowlana, Sekcji VI - mechaniczna, Sekcji VII – pomiarowa oraz Sekcji VIII - żegluga śródlądowej, przy czym zaznaczyć należy, iż ostatnia z wymienionych sekcji została powołana pod koniec kwietnia, w drodze odrębnego rozporządzenia. W skład Sekcji Dróg Kołowych weszły: Wydział Administracji i Konserwacji Dróg (I) oraz Wydział Budowy Dróg i Mostów (II) na których czele stanęli odpowiednio inż. Władysław Tryliński oraz inż. Wiktor Godlewski, natomiast kierownictwo nad całością Sekcji od dnia 1 lutego 1919 r. objął Melchior Nestorowicz²⁰⁶.

W celu opracowania programu polityki drogowej i budżetu oraz wydawania opinii o ważniejszych przedsięwzięciach prowadzonych przez Ministerstwo Robót Publicznych przy Sekcji Dróg Kołowych i Mostów utworzony został Komitet Drogowy. W składzie Komitetu znaleźli się m.in. przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Skarbu, Ministerstwa Kolei Żelaznych, Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz Ministerstwa Spraw Wojskowych, instytucji społecznych: Związku Sejmików Powiatowych oraz Związku Miast, instytucji społecznych: Centrali Towarzystwa Rolniczego, Związku Przemysłowców, Komitetu Giełdowego, Polskiego Klubu Automobilistów w Warszawie oraz instytucji zawodowych: Stowarzyszenia Techników w Warszawie, jak również analogicznych stowarzyszeń technicznych we Lwowie, Krakowie i Poznaniu. Skład Komitetu dopełniali urzędnicy Ministerstwa Robót Publicznych z Szefem Sekcji oraz naczelnikami wydziałów na czele, a także powoływani według uznania Ministra Robót Publicznych rzeczoznawcy. Na czele Komitetu Drogowego stał Szef Sekcji Drogowej (Nestorowicz), który przedstawiał Ministrowi Robót Publicznych do zatwierdzenia projekty wprowadzane na posiedzenia Komitetu. W celu zaopiniowania spraw o wyjątkowym znaczeniu lub o szczególnie dużym zakresie przedmiotowym, możliwe było powołanie podkomisji o czasowym lub stałym charakterze²⁰⁷.

²⁰⁶ Dekret o utworzeniu Ministerstwa Robót Publicznych, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 8, poz. 118, Art. 2, pkt.1-7; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych w sprawie organizacji wewnętrznej Ministerstwa Robót Publicznych. „Monitor Polski”, R.2, nr 29 (5 lutego 1919), s.1; Ustawa z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 39, poz. 283, s.473; Dekret w przedmiocie rozszerzenia kompetencji Ministerstwa Robót Publicznych. Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14 poz. 172; AAN, KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Robót Publicznych, sygn.:102, k.13.

²⁰⁷ Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami kołowymi. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 149, Art.11; Rozporządzenie Ministra Robot Publicznych w przedmiocie regulaminu Komitetu Drogowego przy Ministerstwie Robót Publicznych. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 39, poz. 286.

3.3.2 Działalność Komitetu Międzyministerialnego

Niezwykle interesującą, a dotąd niemal całkowicie niezbadaną kwestią pozostają działania doraźne podejmowane w pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości przez powołany pod koniec 1918 r. przy Urzędzie Robót Publicznych, a następnie przy Ministerstwie Robót Publicznych, Komitet Międzyministerialny. W skład Komitetu wchodził przedstawiciele wszystkich istniejących wówczas resortów²⁰⁸, a jego głównym celem było udzielanie sejmikom powiatowym i magistratom miejskim zapomóg celowych na przeprowadzanie robót doraźnych w różnych gałęziach gospodarki, co pośrednio przyczyniało się również do ograniczania bezrobocia na danym obszarze. Warunkiem uzyskania subwencji było przedłożenie przez samorząd planu i kosztorysu robót. Po ich zatwierdzeniu Komitet podejmował uchwałę o przyjęciu planu oraz określał warunki spłaty zadłużenia. W zakresie drogownictwa przewidziano dwa rodzaje subwencji: bezprocentową pożyczkę na konserwację dróg, udzielaną na okres pięciu lat oraz piętnastoletnią pożyczkę celową na budowę, przebudowę lub odbudowę dróg, z czasowo zawieszonym oprocentowaniem. W praktyce mechanizm ten pozwalał realizować ważne inwestycje infrastrukturalne, czego przykładem jest subwencja w wysokości 760 tys. mkp, przyznana 23 grudnia 1918 r. na odbudowę Drogi Królewskiej w Warszawie. Spłatę pożyczki rozłożono wówczas okres 40 lat z dziesięcioletnim okresem zwolnienia z oprocentowania, a następnie z oprocentowaniem w wysokości 5% rocznie, przy jednoczesnej możliwości konwersji zadłużenia²⁰⁹.

Protokoły z posiedzeń Komitetu, sporządzone w okresie od 23 grudnia 1918 r. do 15 kwietnia 1919 r. i przechowywane w zbiorze Kancelarii Prezydium Rady Ministrów w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, jednoznacznie wskazują, że wśród spraw

²⁰⁸ Skład Komitetu Międzyministerialnego na posiedzeniu w dniu 11 kwietnia 1919 r.: Przewodniczący: A. Różański – Szef Sekcji Ministerstwa Robót Publicznych, Delegaci: Ministerstwo Zdrowia Publicznego: T. Janiszewski, S. Dzierzgowski; Główny Urząd Statystyczny: S. Szulc; Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej: J. Drecki, A. Ringman, S. Mierzejewski; Ministerstwo Przemysłu i Handlu: W. Polkowski; Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych: S. Turczynowicz; Ministerstwo Spraw Zagranicznych: S. Daniłowski; Ministerstwo Skarbu: E. Millauer; Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego: Z. Mączenski; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: S. Konieczny; Ministerstwo Spraw Wojskowych: Stefanowicz, L. Wolski; Ministerstwo Kultury i Sztuki: J. Kłos; Ministerstwo Kolei Żelaznych: L. Paszkiewicz; przedstawiciel Wydziału Robót Doraźnych MRP: S. Wilman; przedstawiciel Wydziału Odbudowy MRP: S. Lisiecki; przedstawiciel Sekcji Drogowej MRP: Melchior Nestorowicz.

²⁰⁹ AAN, PRM: Ministerstwo Robót Publicznych - protokoły z posiedzeń Komitetu Międzyministerialnego. Protokół obrad Komitetu Międzyministerialnego na posiedzeniu dnia 11 kwietnia 1919 r. sygn.: III 4371/19, k.130; Protokół zebrania Komitetu Międzyministerialnego przy Urzędzie Robót Publicznych z dn. 23.XII.1918 r. sygn.: III 4371/19, k.9-10.

rozpatrywanych przez Komitet szczególne miejsce zajmowały kwestie drogowe. Świadczy o tym nie tylko stała obecność Melchiora Nestorowicza reprezentującego Wydział Drogowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na wszystkich posiedzeniach, lecz także odnotowany od 4 kwietnia 1919 r. udział naczelnika Wydziału Budowy Dróg i Mostów MRP, Wiktora Godlewskiego. Jeszcze dobitniej rolę drogownictwa w działalności Komitetu ilustrują kwoty przeznaczane na odbudowę dróg i mostów, które stanowiły dominującą pozycję w zestawieniu dotacji przyznanych w tym czasie przez Komitet Międzyministerialny.

Dokumentacja aktowa odnotowuje posiedzenie Komitetu z dnia 18 grudnia 1918 r., podczas którego przyznano dotacje w wysokości 500 tys. mkp na budowę dróg w obrębie Warszawy oraz na rozpoczęcie robót przygotowawczych związanych z odbudową Mostu Poniatowskiego, a także subwencję w wysokości 100 tys. mkp na podobne prace w Tomaszowie Mazowieckim. Pierwsze kompletne protokoły z posiedzeń Komitetu obejmują okres od 23 grudnia 1918 r. do 15 kwietnia 1919 r. Na posiedzeniu z 23 grudnia, wobec narastającego bezrobocia, Komitet zdecydował o preliniowaniu pierwszej raty pożyczek m.in. dla miast: Pułtusza (50 tys. mkp), Łodzi (400 tys. mkp), Częstochowy (200 tys. mkp), Radomia (200 tys. mkp), Włocławka (100 tys. mkp) i Sosnowca (200 tys. mkp), a także dla powiatów: pułtuskiego (100 tys. mkp), ostrołęckiego (100 tys. mkp), częstochowskiego (200 tys. mkp) i skierniewickiego (100 tys. mkp). Jednocześnie zobowiązano wskazane magistraty i sejmiki do przedstawienia planów technicznych oraz projektów finansowania robót. Dzięki współpracy międzyresortowej możliwe było zarówno zabezpieczenie dostaw narzędzi niezbędnych do prowadzenia robót budowlanych, jak i zagwarantowanie rynku zbytu dla produktów przemysłowych oraz miejsc pracy dla bezrobotnych. Dobrym przykładem jest inicjatywa przedstawiciela Ministerstwa Przemysłu i Handlu W. Polkowskiego, który zaproponował zakup w fabryce „B. Handke” 20 tys. łopat oraz 3 tys. pudów gwoździ, na co Ministerstwo Robót Publicznych wyraziło zgodę. Według wykazu sum preliniowanych do dnia 8 lutego 1919 r., do Komitetu wpłynęło 66 wniosków kredytowych na łączną kwotę 218,84 mln mkp, z czego zatwierdzono pożyczki na sumę 30,81 mln mkp. Zgodnie z wyliczeniami wnioskodawców, realizacja kontraktów miała zapewnić zatrudnienie 15 325 robotnikom. Warto podkreślić, że niemal 82% tej kwoty stanowił wniosek miasta Będzina, które zabiegało

o kredyt na cele urbanistyczno-drogowe. Do 8 lutego 1919 r. Komitet zaakceptował jednak zaledwie 1,1 mln mkp (0,6% oczekiwanej sumy)²¹⁰.

Jedną z kluczowych grup zadań realizowanych przez Komitet Międzyministerialny stanowiły bezpośrednie i pośrednie działania doraźne²¹¹ w sferze gospodarki drogowej. Na początku stycznia 1919 r. Komitet na wniosek Ministerstwa Robót Publicznych uchwalił kredyt celowy w wysokości 2,64 mln mkp przeznaczony na uruchomienie klinkiarni w Zamościu, Budach, Białopolu i Izbicy oraz kamieniołomów w Sitkówce, Czarnowskiej Górze i Zagdańsku. Decyzja ta nie tylko umożliwiła kontynuację robót budowlanych, ale również stworzyła miejsca pracy dla około 800 robotników²¹². Zarówno klinkiarnie, jak i kamieniołomy zostały objęte nadzorem inżynierskim ze strony Wydziału Drogowego, a przyznane środki włączono do budżetu tegoż Wydziału. Równolegle, na wniosek Sekcji Techniczno-Budowlanej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w powiecie łomżyńskim podjęto działania zmierzające do uruchomienia dwóch tartaków i trzech cegielni wraz z towarzyszącymi im warsztatami stolarskimi. Zakres preliminowanych prac obejmował także budowę piętnastokilometrowego odcinka kolejki wąskotorowej między Łomżą a Nowogrodem, gdzie znajdował się jeden z tartaków²¹³. W ramach budżetu Wydziału Drogowego uchwalono ponadto przeznaczenie kwoty 900 tys. mkp na budowę szosy łączącej Pułtusk z Korniewem. Z kolei na wniosek Zarządu Dróg Obwodu Łódzkiego Komitet przyznał bezzwrotną dotację w wysokości 100 tys.

²¹⁰ AAN, PRM: Pismo Ministra Opieki Społecznej i Pracy z dn. 20 grudnia 1918 r. do Prezydenta Ministrów. sygn.: III 4371/19, k.1-2; Protokół obrad Komitetu Międzyministerialnego przy Ministerstwie Robót Publicznych w dniu 23 stycznia 1919 roku., k.16-27; Wykaz sum przyznanych na posiedzeniach Komitetu Międzyministerialnego po dzień 8-go lutego 1919 roku. /na roboty doraźne., k.45-47.

²¹¹ Działania bezpośrednie wynikały z zakresu kompetencji Ministerstwa Robót Publicznych, natomiast działania pośrednie leżały w kompetencji innych Ministerstw, lecz ich realizacja wpływała bezpośrednio na funkcjonowanie gospodarki drogowej.

²¹² W przypadku klinkiarni w Zamościu, Budach, Białopolu oraz Izbicy z pierwszej raty w wys. 210 tys. kwota 120 tys. mkp przeznaczona została na renowację klinkiarni, a 90 tys. mkp na zapewnienie ciągłości pracy (robociznę) w pierwszym miesiącu działalności.

²¹³ Na budowę linii kolejki wąskotorowej pomiędzy Łomżą a Nowogrodem Komitet Międzyministerialny wyasygnował do dyspozycji Sekcji Techniczno-Budowlanej kwotę 60 tys. mkp, wypłacanej w ratach (I rata x 30 tys. mkp i II-IV rata x 7,5 tys. mkp), na uruchomienie warsztatów stolarskich – 25 tys. mkp jednorazowej pożyczki, natomiast na uruchomienie cegielni oraz tartaków – 156 tys. mkp (I rata – 30 tys. mkp). Kwoty przewidziane na budowę kolejki wąskotorowej oraz uruchomienie warsztatów stolarskich zostały przekazane do dyspozycji Łomżyńskiej Dyrekcji Budowlanej, natomiast na kwoty na uruchomienie cegielni oraz tartaków – na rzecz Wydziału Obudowy przy Sekcji Techniczno-Budowlanej MSW

mkp na oczyszczenie z błota dróg i gościńców w powiatach: łódzkim, brzezińskim, łaskim i tomaszowskim²¹⁴.

Na posiedzeniu Komitetu Międzyministerialnego w dniu 7 lutego 1919 r. na wniosek Wydziału Odbudowy MRP wyasygnowano środki na uruchomienie szeregu zakładów wytwórczych związanych z przemysłem budowlanym. W Kozienicach sfinansowano działalność cegielni (155 tys. mkp) oraz tartaku (100 tys. mkp), w Zwoleniu cegielni polowej (65 tys. mkp), a kolejne zakłady tego typu powstały w Mniszkach i Wawrzeńcu (75 tys. mkp) oraz w szeregu miejscowości północno-mazowieckich i centralnych, m.in. w Przasnyszu, Płońsku, Róźnie, Łomży, Nasielsku, Nowogrodzie, Ciechanowie, Grudusku, Bolimowie, Sochaczewie, Łowiczu, Głownie, Bielawach, Rawie i Ostrołęce. Łączna kwota subwencji na ten cel sięgnęła 1 mln mkp. Dodatkowo Komitet przyznał środki na rozwój fabryk stolarskich w Chełmie, Lublinie i Łomży (300,9 tys. mkp), trzech dachówczarni (102 tys. mkp), gonciarni (100 tys. mkp) oraz wytwórni zabudowań miejskich w Sochaczewie (50 tys. mkp). Realizacja tych inwestycji umożliwiła zatrudnienie około 900 osób. Równolegle, na wniosek Wydziału Drogowego MRP, Komitet uchwalił udzielenie piętnastoletniej pożyczki²¹⁵ w wysokości 210 tys. mkp na budowę szosy Krzynowłoga–Małogrudusk z odnogą Rzengowo–Dzierzgowo w powiecie mławskim. Koszty inwestycji zostały rozdzielone pomiędzy Wydział Drogowy a Sejmik Mławski, który zobowiązał się pokryć dwie trzecie wartości przedsięwzięcia. Warto podkreślić, że w przypadku wielu zakładów wytwórczych, zwłaszcza tartaków i cegielni, wnioski kredytowe nie wprowadzały stałych rat kredytowych. Zwroty regulowano bowiem w formie opłat od jednostki produkcji. Przykładowo, w Kozienicach Stowarzyszenie Budowlane zobowiązało się odprowadzać 25 mkp od każdego tysiąca wyprodukowanych cegieł, zaś w przypadku tartaku, zgodnie z wytycznymi Komitetu ustalono stałą kwotę, liczoną od każdego metra sześciennego obrobionego drewna²¹⁶.

²¹⁴ AAN, PRM: Protokół obrad Komitetu Międzyministerialnego przy Ministerstwie Robót Publicznych w dniu 23 stycznia 1919 roku. sygn.: III 4371/19, k.15-27.

²¹⁵ Warunki pożyczki w wys. 210 tys. mkp na okres 15 lat zakładały, iż przez pierwsze 5 lat będzie to pożyczka bezprocentowa, a następnie 5% w ciągu kolejnych 10 lat. Spłata pożyczki została ustalona na 10 równych (rocznych) rat. Dysponentem środków asygnowanych przez Komitet Międzyministerialny został Komisarz Rządowy Powiatu Mławskiego.

²¹⁶ AAN, PRM: Protokół obrad Komitetu Międzyministerialnego przy Ministerstwie Robót Publicznych na posiedzeniu w dniu 7/II-1919 r. sygn.: III 4371/19, k.72-89.

Warty odnotowania jest również rozpatrywany na wspomnianym posiedzeniu wniosek magistratu Kalisza o udzielenie pożyczki w wysokości 1 mln marek. Celem było uzyskanie środków na uporządkowanie miasta szczególnie dotkniętego skutkami działań wojennych. Dołączony kosztorys obejmował m.in. rozbiórkę rumowisk i pogorzelisk, w tym spalonego w 1914 r. budynku ratusza (100 tys. mkp), wywóz gruzu z gmachu teatru (10 tys. mkp) oraz licznych posesji prywatnych (600 tys. mkp), a także uruchomienie kanalizacji (60 tys. mkp). Przewidywano również zakup cegły do odbudowy ratusza (60 tys. mkp), założenie nowego cmentarza miejskiego (200 tys. mkp), a także wydobywanie i transport materiałów budowlanych – żwiru (30 tys. mkp) i piasku (36 tys. mkp). Na początku kwietnia 1919 r. Magistrat Kaliski wystąpił z kolejnym wnioskiem o pożyczkę celową, tym razem w wysokości 3 mln marek na odbudowę gmachów miejskich. Komitet Międzyministerialny przyznał jednak jedynie 0,9 mln mkp, co dobrze obrazuje ograniczone możliwości finansowe państwa w obliczu ogromu potrzeb odbudowy²¹⁷.

Prace Komitetu Międzyministerialnego uległy szczególnej intensyfikacji na przełomie marca i kwietnia 1919 r. Wiele uwagi poświęcono odbudowie lokalnych gospodarek, w tym sieci dróg i mostów, uruchomieniu zakładów wytwórczych, regulacji rzek oraz organizowaniu robót publicznych. W zakresie zadań podległych Ministerstwu Robót Publicznych największe zaangażowanie wykazywały: Sekcja Dróg Kołowych i Mostów, Sekcja Wodna oraz Wydział Odbudowy. Na posiedzeniu Komitetu w dniu 18 marca, na wniosek inż. Nestorowicza, przyznano Sekcji Dróg Kołowych kredyt celowy w wysokości 10 mln mkp na konserwację dróg w Królestwie Polskim. Natomiast 11 kwietnia analogicznej subwencji w wysokości 12 mln koron (ok. 8 mln mkp) Komitet udzielił na odbudowę dróg w Małopolsce. Nestorowicz wnioskował, aby cała kwota została przekazana do Państwowej Kasy Krajowej w Krakowie i oddana do dyspozycji Generalnego Delegata Rządu w Małopolsce, który odpowiadałby za rozdział środków między zarządy drogowe i nadzorował ich celowe wykorzystanie. Proponował również, aby subwencje udzielane na drogi państwowe traktowane były jako bezzwrotne zasiłki na zatrudnienie bezrobotnych, natomiast na drogi powiatowe jako pożyczki celowe na zwykłych warunkach. Przewidywano, że przy robotach drogowych w Małopolsce pracę znajdzie około 10 tys. osób. Komitet Międzyministerialny przyznał kredyt w wysokości

²¹⁷ Tamże, k.77.

12 mln koron, jednak nie zaakceptował przedstawionego sposobu rozdysponowania funduszu. Dysponentem środków zostało Ministerstwo Robót Publicznych, z zastrzeżeniem, że podział subwencji między powiaty odbywać się będzie w porozumieniu z Delegatem Rządu. Ministerstwo Skarbu odpowiadało za określenie zasad udzielania kredytów. Przyznana subwencja miała charakter zaliczki na poczet przyszłego budżetu ziem byłego zaboru austriackiego. W podobnym trybie Komitet przyznał Wydziałowi Odbudowy MRP kredyty: 10 mln koron na uruchomienie i prowadzenie wytwórni materiałów budowlanych w Małopolsce oraz 5 mln koron na przeprowadzenie robót publicznych w Tarnowie, Przemyśle, Nowym Targu, Wadowicach, Tuchowie, Żywcu i Krośnie, co stworzyło miejsca pracy dla około 15 tys. robotników. W ciągu niespełna miesiąca samorządy przedstawiły plany i kosztorysy robót drogowych o wartości 2,6 mln mkp i 0,6 mln koron. Na ich podstawie 15 kwietnia Komitet przyznał Sejmikom Powiatowym bezprocentowe kredyty na okres 15 lat, m.in.: Błońskiemu 100 tys. mkp, Częstochowskiemu 150 tys. mkp, Warszawskiemu 300 tys. mkp, Radomskiemu 450 tys. kor., a także wielu innym powiatom²¹⁸²¹⁹.

Uruchamianiu zakładów wytwórczych oraz robót drogowych towarzyszyły także wizyty gospodarcze często nawet najwyższych urzędników państwowych. Z relacji zamieszczonej na łamach „Robót Publicznych” wynika, że w dniach 19-22 czerwca 1919 r. w takim objeździe w towarzystwie Ministra Robót Publicznych inż. J. Pruchnika oraz Naczelnika Wydziału Odbudowy MRP inż. Józefa Handzelewicza po południowo-wschodnich powiatach byłego Królestwa Polskiego brał udział również inż. Nestorowicz. Odwiedzono wówczas m.in. Lublin, Krasnystaw, Izbicę, Zamość, Chełm, Włodawę, Brześć, Terespol, Białą, Siedlce oraz Warszawę. Wizytacja miała na celu zapoznanie ze stanem infrastruktury drogowej, potrzebami miast zniszczonych przez wojnę, przebiegiem akcji rozdziału drewna oraz zwiedzeniem tartaków, klinkierni i gwoździarni uruchomionych przez MRP²²⁰.

²¹⁸ Subwencje udzielone przez Komitet Międzyministerialny na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 1919 r.: Powiat: Błoński (100 tys. mkp), Częstochowski (150 tys. mkp), Grójecki (100 tys. mkp), Łowicki (100 tys. mkp), Mińsko-Mazowiecki (150 tys. mkp), Radzyński (100 tys. mkp), Warszawski (300 tys. mkp), Wieluński (250 tys. mkp), Gostyński (250 tys. mkp), Łomżyński (100 tys. mkp), Piotrkowski (150 tys. mkp), Puławski (150 tys. mk), Iłżecki (120 tys. mkp), Konecki (200 tys. mkp), Płocki (150 tys. mkp), Przasnyski (89 tys. mkp), Koniński (100 tys. mkp), Włoszczowski (50 tys. mkp), Zamojski (150 tys. kor.) i Radomski (450 tys. kor.)

²¹⁹ AAN, PRM: Protokół obrad Komitetu Międzyministerialnego na posiedzeniu dnia 11 kwietnia 1919 r. sygn.: III 4371/19, k.130-131; Protokół obrad Komitetu Międzyministerialnego przy Ministerstwie Robót Publicznych na posiedzeniu w dniu 15 IV 1919 r., k.147,162-163.

²²⁰ *Wiadomości bieżące*. „Roboty Publiczne”. R.1, Z.4, Warszawa 1919, s.24.

Do końca 1919 roku, przy wykorzystaniu środków wyasygnowanych przez Komitet Międzyministerialny, na terenie 53 powiatów zainicjowano lub kontynuowano prace nad budową nowych dróg o łącznej długości 1640 km. Wysokość pożyczek państwowych oszacowano na około 63 mln marek, z czego 47 mln marek zostało rozdysponowanych na rzecz samorządów. W ramach prowadzonych inwestycji wybudowano 59 km dróg o nawierzchni utwardzonej (walcowanej), a kolejne 16 km wybrukowano. Na potrzeby dalszych prac wykonano również roboty ziemne o łącznym wolumenie 1,2 mln m³ oraz dostarczono około 170 tys. m³ kamienia. Po zakończeniu sezonu robót drogowych, tj. w okresie zimowym, prowadzono działania przygotowawcze związane z pozyskaniem materiałów kamiennych na kolejny sezon oraz opracowywano projekty przyszłych inwestycji. Równolegle w Sekcji Drogowej MRP rozpoczęto prace nad ogólnym programem budownictwa drogowego na okres najbliższych dziesięciu lat dla poszczególnych województw²²¹.

3.3.3 Udział Polski w Międzynarodowym Stałym Stowarzyszeniu Kongresów Drogowych i Konwencjach Drogowych.

Zaledwie cztery miesiące po proklamowaniu przez Polskę niepodległości, 21 marca 1919 r. Nestorowicz za pośrednictwem ministra Pruchnika złożył w imieniu Sekcji Dróg Kołowych i Mostów wniosek akcesyjny o przystąpienie do Międzynarodowego Stałego Stowarzyszenia Kongresów Drogowych. Z kolei następnego, 22 marca Nestorowicz złożył kolejny wniosek, tym razem z prośbą o odnowienie swojego członkostwa indywidualnego oraz o przesłanie prac kongresowych, które wydano po drugiej połowie 1914 r. Począwszy od 1922 roku przy Sekretariacie Generalnym w Paryżu, w ramach Stałej Komisji Międzynarodowej działał Stały Komitet Polski. Jego kierownictwo, zgodnie z przyjętą praktyką, sprawował Dyrektor Departamentu Drogowego w Ministerstwie Robót Publicznych, a od 1932 roku – w Ministerstwie Komunikacji. Od 1934 roku w dokumentach pokongresowych zaczęto jednak odnotowywać kierownictwo dwuosobowe. Na czele polskiego komitetu aż do Kongresu w Monachium (1934) stał inż. M. Nestorowicz. Następnie funkcję tę pełnili kolejno: inż. S. Siła-

²²¹ *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych za rok 1919. „Roboty Publiczne”, R.2, Z.1 (styczeń 1920), Warszawa, s.24-25.*

Nowicki (1934–1936) wraz z inż. R. Minchejmerem (1934–1935), a następnie inż. A. Gajkowicz (1935–1939) wspólnie z inż. E. Nowakiewiczem (1936–1939)²²².

Przystąpienie do PIARC otworzyło przed Polską bibliotekę Stowarzyszenia oraz umożliwiło uczestnictwo w Międzynarodowych Kongresach Drogowych. Po drugie, ułatwiało nawiązywanie oraz podtrzymywanie kontaktów naukowych oraz handlowych, w tym tych, które zawarto przed wybuchem wojny światowej w obrębie dawnych państw zaborczych. I wreszcie po trzecie, sankcjonowało pozycję polski jako państwa suwerennego i niezależnego w sprawach drogowych, czego potwierdzeniem było przystąpienie do konwencji drogowych. Konwencje jako akty prawa powszechnego, a zarazem nadrzędnego wobec ustaw i rozporządzeń wymagały ratyfikowania przez władze państwowe oraz złożenia u depozytariusza, którym w przypadku PIARC było francuskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W ramach wykonania uchwały Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1920 r. władze polskie notyfikowały u Rządu francuskiego zamiar przystąpienia do *Konwencji Międzynarodowej dotyczącej ruchu samochodowego* podpisanej 11 października 1909 r. w Paryżu. Zgodnie z regulaminem umowa nabrała mocy obowiązującej od dnia 1 maja 1921 r., natomiast 22 września 1922 r. została zatwierdzona przez Sejm. Konwencja wprowadziła międzynarodowe prawo jazdy, obowiązek przeprowadzenia badań technicznych przed dopuszczeniem pojazdu do ruchu, oznaczenie kraju na tablicach rejestracyjnych²²³, przyrządy ostrzegawcze (dźwiękowe i świetlne) oraz wprowadzała pierwsze cztery znaki ostrzegające o nierównościach na drodze, niebezpiecznym zakręcie, skrzyżowaniu dróg oraz skrzyżowaniu dróg z linią kolejową. Pojazdy dopuszczone do ruchu po drogach publicznych musiały posiadać układ kierowniczy pozwalający na łatwe prowadzenie pojazdu, dwa niezależne od siebie hamulce, hamulec ręczny, bieg wsteczny oraz tabliczki znamionowe z numerem podwozia,

²²² *IVth International Road Congress. Seville 1923. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1924, s.259; *Vth International Road Congress. Milan 1926. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1927, s.273; *Sixth International Road Congress. Washington, D.C. 1930. Washington 1931*, s.246; *VIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.345; *VIIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.382.

²²³ Oznaczenia krajów pochodzenia pojazdów umieszczano na blaszkach owalnych o wymiarach 30 cm szer. i 18 cm dług, które umieszczano w tylnej części samochodu. Czarną farbą na białym tle malowano składające się z jednej lub dwu liter oznaczenia kraju pochodzenia pojazdu. Wysokość czcionki wynosiła ok. 10 cm, natomiast grubość ok. 1,5 cm. Oznaczenia krajów: Niemcy „D”, Belgia „B”, Hiszpania „E”, Stany Zjednoczone „U.S.”, Francja „F”, Anglia „G.B.”, Grecja „GR”, Węgry „H”, Włochy „I”, Czarnogóra „M.N.”, Monako „M.C.”, Niderlandy „N”, Portugalia „P”, Rosja „R”, Rumunia „R.M.”, Serbia „S.B.”, Szwecja „S”, Szwajcaria „C.H.”.

oznaczeniem mocy silnika oraz wagi pojazdu. Ponadto, przyrządy kierownicze musiały być rozłożone w taki sposób, aby kierowca mógł się nimi dogodnie posługiwać nie tracąc drogi z oczu. Wprowadzono również wzór międzynarodowego prawa jazdy obowiązujący we wszystkich państwach-sygnatariuszach konwencji, które kierujący mógł uzyskać u odpowiednich władz krajowych lub w upoważnionych do ich wydawania automobilklubach. Konwencja została wypowiedziana przez Polskę 29 października 1931 r., w związku z ratyfikowaniem przez Sejm znowelizowanej wersji dokumentu²²⁴.

Pełnomocnicy trzydziestu dziewięciu państw zebrani w dniach 20-24 kwietnia 1926 r. na konferencji w Paryżu opracowali i przyjęli projekt tekstów dwóch konwencji z których jedna (*Konwencja międzynarodowa dotycząca ruchu samochodowego*) rozszerzała i uszczegóławiała zapisy umowy z 1909 r., natomiast druga (*Konwencja międzynarodowa dotycząca ruchu drogowego*) ujednolicała zasady ruchu drogowego. W odróżnieniu od poprzedniej konwencji, której sygnatariusze ograniczali się do grona państw europejskich, umowy przyjęte w 1926 r. można określić mianem „międzynarodowych” w pełnym tego słowa znaczeniu. Swoich przedstawicieli na konferencję, a zarazem sygnatariuszy umów oprócz państw europejskich wysłała Brazylia, Kuba, Egipt, Gwatemala, Maroko, Meksyk, Peru, Persja, Syjam, Tunezja, Turcja oraz Urugwaj. Polskę reprezentowało dwóch delegatów: inż. Ryszard Minchejmer oraz Aleksander Szembek, przy czym drugi z wymienionych pełnił równocześnie funkcję przedstawiciela Wolnego Miasta Gdańska. Znowelizowana *konwencja dot. ruchu samochodowego* regulowała zasady stosowania znaków ostrzegawczy, ustaliła ich kształt w formie trójką równobocznego oraz rozszerzyła katalog o znaki „niebezpieczeństwo” oraz „przejazd kolejowy bez rogatek”. Przepisy dotyczące znaków drogowych zostały uregulowane ostatecznie przez Zgromadzenie Ligi Narodów w marcu 1931 r. w Genewie, gdzie

²²⁴ AAN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Warszawie [dalej MSZ]: Samochodowe i drogowo. Konwencja międzynarodowa dotycząca ruchu samochodowego podpisana w Paryżu, dnia 11.10.1909 r. Dokument ratyfikacyjny z dnia 25.05.1922 r. sygn.: 14142, k.3-21; Konwencja Międzynarodowa dotycząca ruchu samochodowego. Dz.U.R.P. 1923, nr 86, poz. 668; Oświadczenie Rządowe z dnia 7 lipca 1923 r. w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Międzynarodowej Konwencji dotyczącej ruchu automobilowego, podpisanej w Paryżu dnia 11 października 1909 r. Dz.U.R.P. 1923, nr 86, poz. 669, s.990; Oświadczenie Rządowe z dnia 29 października 1931 r. w sprawie wypowiedzenia przez Polskę międzynarodowej konwencji dotyczącej ruchu samochodowego, podpisanej w Paryżu dnia 11 października 1909 r. Dz.U.R.P. 1931, nr 105, poz. 816, s.1683.

przedstawiciele dwunastu państw²²⁵, w tym Polski²²⁶, podpisali Konwencję o ujednoliceniu znaków drogowych, ustalającą podział znaków na: znaki zakazu i nakazu oraz znaki informacyjne i ostrzegawcze²²⁷. Z kolei *Konwencja międzynarodowa dot. ruchu drogowego* regulowała zasady prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz zaprzęgów konnych, sygnałów świetlnych, wymijania i wyprzedzenia pojazdów oraz ruchu na skrzyżowaniach i rozgałęzieniach dróg. Wprowadziła zasadę ujednolicenia kierunku ruchu na drogach publicznych w obrębie jednego państwa, regułę „prawej ręki” oraz zasadę „ograniczonego zaufania” przy wykonywaniu manewrów drogowych. Obie konwencje drogowe zostały ratyfikowane przez Polskę 23 marca 1929 r.²²⁸.

²²⁵ Konwencję podpisały władze: Niemiec, Belgii, Danii, Hiszpanii, Francji, Włoch, Holandii, Szwajcarii, Czechosłowacji, Turcji, Jugosławii oraz Polski (także w imieniu Wolnego Miasta Gdańska).

²²⁶ Polskę reprezentował Władysław Rasiński, były Dyrektor Departamentu Ciel w Ministerstwie Skarbu.

²²⁷ Konwencja sankcjonowała znaki ostrzegawcze wprowadzone w ramach Konwencji Międzynarodowej o ruchu samochodowym z 26 kwietnia 1926 r. oraz wprowadzała znaki: (A-30) „ostrzeżenie o niebezpieczeństwie”, (A-7) „ustąp pierwszeństwa”, znaki zakazu: (B-1) „zakaz ruchu pojazdów”, (B-2) „zakaz wjazdu”, (od B-3 do B-12) „zakaz wjazdu wybranych pojazdów”, (B-18) „ograniczenie ciężaru”, (B-33) „ograniczenie prędkości”, (B-36) „zakaz zatrzymywania się”, (B-35) „zakaz postoju” znaki nakazu: (od C-1 do C-12) „nakaz jazdy”, (B-32) „urząd celny”, znaki informacyjne: (D-18) „znak dozwolonego postoju”, (brak odpowiednika, ew. A-30) „szczególna ostrożność”, (D-21) „pomoc medyczna” oraz znaki z nazwami miejscowości i drogowaskazy. W nawiasach podano numery identyfikacyjne współczesnych odpowiedników.

²²⁸ AAN MSZ: Samochodowe i drogowe. Konwencja międzynarodowa dotycząca ruchu drogowego podpisana w Paryżu, dnia 24.04.1926 r. Dokument ratyfikacyjny z dnia 12.07.1929 r. sygn.: 14143, k.1-9; AAN MSZ: Samochodowe i drogowe. Konwencja międzynarodowa dotycząca ruchu samochodowego podpisana w Paryżu, dnia 24.04.1926 r. Dokument ratyfikacyjny z dnia 12.07.1929 r. Dokument ratyfikacyjny za Gdańsk (Wolne Miasto Gdańsk) z dnia 14.11.1931 r. sygn.: 14144, k.2-55; AAN MSZ: Samochodowe i drogowe. Konwencja dotycząca ujednolicenia sygnalizacji drogowej podpisana w Genewie, dnia 30.03.1931 r. Dokument ratyfikacyjny z dnia 8.03.1934 r. sygn.: 14146, k.2-19; Konwencja międzynarodowa dotycząca ruchu samochodowego, podpisana w Paryżu dnia 24 kwietnia 1926 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 23 marca 1929 r.). Dz.U.R.P. 1930, nr 21, poz. 177; Oświadczenie Rządowe z dnia 27 stycznia 1930 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji międzynarodowej, dotyczącej ruchu samochodowego, podpisanej w Paryżu dnia 24 kwietnia 1926 roku. Dz.U.R.P. 1931, nr 21, poz. 178; Konwencja Międzynarodowa, dotycząca ruchu drogowego, podpisana w Paryżu dnia 24 kwietnia 1926 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 23 marca 1929 r.). Dz.U.R.P. 1930, nr 21, poz. 179; Oświadczenie rządowe z dnia 27 stycznia 1930 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji Międzynarodowej, dotyczącej ruchu drogowego, podpisanej w Paryżu dnia 24 kwietnia 1926 r. Dz.U.R.P. 1930, nr 21, poz. 180; Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. w sprawie ratyfikacji konwencji międzynarodowej, dotyczącej ruchu samochodowego, podpisanej w Paryżu dnia 24 kwietnia 1926 r. Dz.U.R.P. 1929, nr 25, poz. 257; Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. w sprawie ratyfikacji konwencji międzynarodowej, dotyczącej ruchu drogowego, podpisanej w Paryżu dnia 24 kwietnia 1926 r. Dz.U.R.P. 1929, nr 25, poz. 258; Konwencja o ujednolicieniu znaków drogowych, podpisana wraz z załącznikiem w Genewie dnia 30 marca 1931 r. Dz.U.R.P. 1934, nr 87, poz. 793; Oświadczenie rządowe z dnia 14 września 1934 r. w sprawie złożenia przez Polskę i inne państwa dokumentów ratyfikacyjnych oraz zgłoszenia przystąpienia kilku państw do konwencji o ujednolicieniu znaków drogowych, podpisanej w Genewie dnia 30 marca 1931 r. wraz z załącznikiem. Dz.U. 1934, nr 98, poz. 794.

3.3.4 Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowymi

Równolegle do prac organizacyjnych związanych z przeniesieniem i reorganizacją Sekcji Drogowej prowadzono prace nad tymczasowymi przepisami w zakresie zarządu drogami kołowymi oraz szeregiem innych rozporządzeń, okólników, instrukcji i regulaminów. Do najważniejszych z przyjętych przepisów bez wątpienia należy zatwierdzony 7 lutego 1919 r. przez naczelnika państwa Józefa Piłsudskiego *dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami*, który w ramach okresu przejściowego, to jest do czasu przyjęcia przez Sejm Ustawodawczy²²⁹ ogólnokrajowej ustawy drogowej, potwierdził obowiązywanie ustawodawstwa drogowego wprowadzonego przez państwa zaborcze wraz ze zmianami wynikającymi z powyższego dekretu. Zbiegające się z datą otwarcia Sejmu Ustawodawczego wydanie dekretu – jak pisze Nestorowicz – było podyktowane koniecznością życiową, wynikającą z praktycznie całkowitego zastoju prac drogowych, jaki nastąpił w listopadzie 1918 roku, a ze względu na wiele pomniejszych okoliczności mógł zostać uskuteczniiona dopiero trzy miesiące później. Przedłożenie dekretu pod obrady skupionego na sprawach ustrojodawczych Sejmu Ustawodawczego w opinii Nestorowicza wydłużyłoby stan stagnacji o kilka miesięcy, prowadząc do dalszej degradacji skromnej i wyeksploatowanej sieci drogowej oraz naraziłoby skarb państwa na konieczność utrzymywania niezwykle kosztowej administracji wojskowej na terenie b. zaboru austriackiego. Pod względem merytorycznym dekret w dużej mierze był wzorowany na przepisach organizacyjnych wprowadzonych przez władze niemieckie na terenie Generalnego Gubernatorstwa Warszawskiego, które za jego pomocą rozszerzono na obszar ziem zaboru austriackiego. Na podstawie dekretu wszelkie drogi kołowe w Państwie Polskim podporządkowano Ministerstwu Robót Publicznych, a pod względem organizacyjnym podzielono na powiatowe i gminne, kasując dotychczasowy podział na drogi państwowe i powiatowe. Wszystkie dotychczasowe drogi strategiczne zarządzane przez warszawski Okręg Komunikacji oraz drogi gubernialne zaliczono do kategorii dróg powiatowych. Bezpośredni zarząd nad drogami kołowymi na terenie byłego zaboru rosyjskiego objęło Ministerstwo Robót Publicznych, natomiast dla ziem b. zaboru austriackiego ustanowiono Tymczasowy Dzielnicowy Zarząd Dróg Kołowych, który centralizował dotychczasowe kompetencje Departamentu Dróg i Mostów b. Namiestnictwa oraz Oddziału Drogowego b. Wydziału Krajowego. Zarząd nad drogami powiatowymi oraz gminnymi powierzono władzom

²²⁹ Pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego miało miejsce trzy dni później, 10 lutego 1919 r.

samorządowym, które częstokroć były dopiero we wczesnej fazie organizacji. Nestorowicz wspomina, iż powołane do życia w drodze dekretu z dnia 5 grudnia 1918 r. Sejmiki Powiatowe w dużej części rozpoczęły działalność dopiero w połowie kwietnia kolejnego roku, a we wschodnich guberniach b. Królestwa Polskiego w dalszym ciągu znajdowały się we wczesnej fazie organizacji. Wykonawcami robót drogowych na szosach powiatowych, a zarazem organem nadzorującym stan gospodarki drogowej na szosach gminnych byli przydzielani do wydziałów powiatowych inżynierowie oraz technicy drogowi, natomiast bezpośrednio wykonawstwo robót drogowych spoczęło na drogomistrzach, dozorcach drogowych oraz dróżnikach²³⁰.

Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przy pomocy *Dekretu nr 149*²³¹ było ustanowienie Okręgów Drogowych nazywanych również Inspektoratami. Do zakresu kompetencji stojących na ich czele Okręgowych Inspektorów Drogowych należał przede wszystkim nadzór nad działalnością samorządów powiatowych i gminnych w zakresie prowadzonej przez rzeczono podmioty gospodarki drogowej. W drodze rozporządzenia z 19 lutego 1919 r. terytorium b. zaboru rosyjskiego podzielono na dziewięć Okręgów Drogowych²³² na czele których stanęli:

1) Kaliski Okręg Drogowy – insp. inż. Bronisław Nielubowicz

²³⁰ Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami kołowemi. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 149, Art.1-9; M. Nestorowicz: *Z działalności Ministerstwa...*, s.22; A. Prz.: *Nasza administracja drogowa...*, s.228; Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych. Dz.U.R.P. 1918, nr 19, poz. 51; M. Nestorowicz: *Jeszcze kilka słów o tymczasowych przepisach o zarządzie drogami kołowemi*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 18, Lwów 1919, s.155.

²³¹ W literaturze dwudziestolecia międzywojennego bardzo często można napotkać określenie „Dekret nr 149”. Określenie pochodzi od pozycji w Dzienniku Praw Państwa Polskiego.

²³² Poszczególne okręgi obejmowały obszar następujących powiatów: 1) Kaliski Okręg Drogowy, powiaty: Kaliski, Kolski, Koniński, Sieradzki, Słupski, Turecki i Wieluński, 2) Kielecki Okręg Drogowy, powiaty: Będziński, Częstochowski, Jędrzejowski, Kielecki, Miechowski, Olkusi, Pińczowski, Stopnicki i Włoszczowski, 3) Lubelski Okręg Drogowy, powiaty: Biłgorajski, Chełmski, Hrubieszowski, Janowski, Krasnostawski, Lubartowski, Lubelski, Puławski, Tomaszowski, Włodawski i Zamojski, 4) Łomżyński Okręg Drogowy, powiaty: Augustowski (czasowo), Białostocki (czasowo), Kolneński, Łomżyński, Makowski, Ostrołęcki, Ostrowski, Przasnyski, Sejneński (czasowo), Suwalski (czasowo), Szczuczynski i Wysokomazowiecki, 5) Łódzki Okręg Drogowy, powiaty: Brzeziński, Kutnowski, Łaski, Łęczycki, łowicki, Łódzki, Piotrowski i Radomski, 6) Płocki Okręg Drogowy, powiaty: Ciechanowski, Gostyński, Lipnowski, Mławski, Nieszawski, Płocki, Rypiński, Sierpecki i Włocławski, 7) Radomski Okręg Drogowy, powiaty: Iłżecki, Konecki, Koziński, Opatowski, Opoczyński, Sandomierski i Radomski, 8) Siedlecki Okręg Drogowy, powiaty: Białski, Bielski (czasowo), Garwoliński, Konstantynowski, Łukowski, Radzyński, Siedlecki, Sokołowski i Węgrowski, 9) Warszawski Okręg Drogowy, powiaty: Błoński, Grójecki, Mińsko-Mazowiecki, Płoński, Pułtowski, Radzyński, Rawski, Skierniewicki, Sochaczewski i Warszawski. Na podst.: Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych w sprawie ustanowienia Okręgów Drogowych (Inspektoratów) na ziemiach b. zaboru rosyjskiego. „Monitor Polski”, R.2, nr 47, 1919, s.1.

- 2) Kielecki Okręg Drogowy – insp. inż. Antoni Rodcewicz
- 3) Lubelski Okręg Drogowy – insp. inż. Zdzisław Sznuć
- 4) Łomżyński Okręg Drogowy – insp. inż. Tadeusz Głotz
- 5) Łódzki Okręg Drogowy – insp. Bronisław Sławicki
- 6) Płocki Okręg Drogowy – insp. inż. Bolesław Zienkiewicz
- 7) Radomski Okręg Drogowy – insp. inż. Zygmunt Sławiński
- 8) Siedlecki Okręg Drogowy – insp. inż. Franciszek Księżopolski
- 9) Warszawski Okręg Drogowy – insp. inż. Gustaw Karol Miszke

Mianowani przez Ministra Robót Publicznych Okręgowi Inspektorzy Drogowi podlegali bezpośrednio Szefowi Sekcji Dróg Kołowych i byli opłacani ze środków państwowych. W stosunku do władz samorządu powiatowego posiadali prawo kontroli oraz opiniowania projektów drogowych, a w razie potrzeby, także i prawo do wydawania zarządzeń w sprawach drogowych w porozumieniu z Komisarzami Powiatowymi. Zakres zadań realizowanych przez Okręgowych Inspektorów Drogowych obejmował m.in.: kontrolę, opiniowanie oraz przedstawianie do zatwierdzenia w MRP preliminarzy budżetowych oraz projektów technicznych z zakresu mostownictwa i budowy nowych dróg kołowych przedłożonych przez inżynierów powiatowych, a także szerokie kompetencje nadzorcze w odniesieniu do działalności inżynierów powiatowych oraz ogólnego stanu dróg w powiecie, nadzoru technicznego nad gospodarką drogową prowadzoną przez Sejmiki powiatowe i realizacją preliminarza budżetowego, jak również w zakresie samej realizacji robót drogowych oraz prowadzenia odbiorów technicznych infrastruktury drogowej²³³.

Bez wątpienia najważniejszym elementem organizacyjnym administracji drogowej ustanowionym w drodze dekretu tymczasowego byli pełniący rolę planistów, nadzorców oraz technicznych wykonawców robót drogowo-budowlanych inżynierowie powiatowi. Pod względem służbowym podlegali bezpośrednio Inspektorom Okręgowym, a co za tym idzie również i Szefowi Sekcji Dróg Kołowych MRP W sprawie podań, próśb oraz wszelkich innych spraw urzędowych inżynierowie powiatowi odnosili się bezpośrednio do przynależnego im

²³³ Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 149, Art.8; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych w sprawie ustanowienia Okręgów Drogowych (Inspektoratów) na ziemiach b. zaboru rosyjskiego. „Monitor Polski”, R.2, nr 47, 1919, s.1; *Urzędy Dzielnicowe. I. W b. zaborze rosyjskim. Sprawy drogowe: Inspektoraty Drogowe.* „Roboty Publiczne”, R.1, z.1, Warszawa 1919, s.12; Instrukcja Tymczasowa dla Okręgowych Inspektorów Drogowych. „Monitor Polski”, R.2, nr 80, 1919, s.1.

Inspektora Okręgowego, który rozstrzygał daną sprawę lub przedkładał po zaopiniowaniu do rozpatrzenia w MRP. Powierzone zadania realizowali przy pomocy kancelarii oraz techników drogowych, będących ich faktycznymi zastępcami na szczeblu powiatu. Zarówno inżynierowie powiatowi, jak i technicy byli opłacani z budżetu Ministerstwa Robót Publicznych, natomiast wszelkie koszty materiałów niezbędnych do prowadzenia prac kancelaryjnych oraz prac terenowych, opłaty lokalowe, koszty opału i oświetlenia oraz diety delegacyjne pokrywało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Na inżynierze powiatowym oraz podległej mu kancelarii spoczywały dosyć liczne obowiązki biurowe, obejmujące prowadzenie dzienników wpływu i skorowidzów spraw, ksiąg kasowych, ewidencji narzędzi, maszyn i materiałów oraz ksiąg inwentarzowych i materiałowych, które kancelaria miała obowiązek udostępnić na wniosek Inspektora Okręgowego. Inżynier powiatowy sprawował osobiste kierownictwo nad czynnościami służby drogowej w ramach powiatu, przygotowywał preliminarze budżetowe, plany robót drogowych oraz ich dokładne projekty i kosztorysy, które następnie przedkładał Inspektorowi Okręgowi do zaopiniowania lub zatwierdzenia, w zależności od kategorii dróg, których dotyczyły. Sprawowali nadzór techniczny nad stanem dróg gminnych oraz przebiegiem wykonywanych w ich ramach robót drogowych, natomiast w sytuacji wykrycia zaniedbań, mogli zobligować Wydziały Powiatowe do wydania gminom odpowiednich zarządzeń naprawczych. W odniesieniu do dróg powiatowych, inżynierowie pełnili rolę rzeczywistych realizatorów przyjętych projektów, z realizacji których przedstawiali Sejmikom Powiatowym odpowiednie raporty techniczne i zestawienia finansowe. Zgodnie z dekretem z 7 lutego 1919 r. w kosztach utrzymania dróg powiatowych na terenie b. zaboru rosyjskiego partycypowały samorządy (50%), państwo (20%) oraz osoby fizyczne i przedsiębiorstwa mające szczególnie wpływ na ich zużycie, czyli tak zwani adjacenci²³⁴ (30%)²³⁵.

W kwietniu za sprawą artykułu radcy budowlanego ze Lwowa inż. Emila Bratro opublikowanego na łamach „Czasopisma Technicznego” rozgorzała nieco burzliwa, lecz merytoryczna dyskusja zarówno nad samym aktem, jak i jego poszczególnymi zapisami. Zdaniem inż. Bratro rozwiązania przedstawione w dekrete przynajmniej częściowo stanowiły

²³⁴ Pod względem etymologicznym „adjacentami” nazywano „sąsiadów drogowych”, czyli właścicieli gruntów przylegających do dróg.

²³⁵ Instrukcja Tymczasowa dla Powiatowych Inspektorów Drogowych. „Monitor Polski”, R.2, nr 80, 1919, s.1; Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14 poz. 149, Art.9; Okólnik Ministerstwa Robót Publicznych do Inspektorów Okręgowych i Powiatowych Inżynierów Drogowych. Nr IV-13-2711/2231 z dn.28 kwietnia 1919 r., „Roboty Publiczne”, R.1, z.2, Warszawa 1919, s.9.

zawłaszczenie kompetencji przynależnych ciału ustawodawczemu, a przy tym były dorywcze i chaotyczne. Zarzucał, że przekazanie kompetencji w zakresie zarządzania drogami kołowymi na rzecz samorządów powiatowych było jednoznaczne z wyłączeniem tychże kompetencji z prerogatyw władzy państwowej. Zbyt daleko posunięta decentralizacja niosła za sobą wiele zagrożeń o charakterze strukturalnym, m.in. brak koordynacji i nieuwzględnienie warunków ekonomicznych i militarnych przy planowaniu sieci drogowej. Z powyższych względów inż. Bratro postulował wyłączenie grup o strategicznym znaczeniu spod władza powiatów i przekazanie ich w zarząd państwowy. Innym argumentem przemawiającym za wyodrębnieniem dróg państwowych była konieczność budowy próbnych odcinków drogowych, w celu prowadzenia badań nad różnymi typami nawierzchni, które co oczywiste nie mogły być prowadzone na szczeblu powiatowym. Podobnie poza możliwościami finansowymi i technicznymi powiatów znajdowała się kwestia utrzymania większych mostów drogowych czy też zakupu większych ilości specjalistycznego sprzętu: walców, pługów, tłuczarek szutru, maszyn do maziowania nawierzchni, etc. Dekret nie precyzował również zasad utrzymania dojazdów kolejowych na terenie byłego zaboru austriackiego oraz kwestii zależności służbowych pomiędzy personelem państwowym i samorządowym²³⁶.

Powyższe zarzuty częściowo podzielał także lwowski przedsiębiorca budowlany, inż. Jan Popielecki. W jego opinii samo przyjęcie dekretu było jedynie „*zastąpieniem stanu tymczasowego innym stanem tymczasowym*”. W przeciwieństwie do swojego przedmówcy Popielecki był jednak zagorzałym zwolennikiem decentralizacji zarządu drogami. Jego zdaniem tylko taki model mógł zagwarantować zarówno rozwój sieci drogowej, jak i podniesienie kultury jej użytkowania. Tendencje centralistyczne postrzegał on jako dziedzictwo pozaborowe, oparte na kontroli państwa nad każdą dziedziną życia społecznego i gospodarczego. Wskazywał przy tym, że opieranie gospodarki drogowej na systemie szarwarku jest „*lepsze, szybsze i tańsze, niż na działających szablonowo, obojętne dla rzeczy odległych organy państwa*”²³⁷.

²³⁶ E. Bratro: *Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowymi w Polsce*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 7, Lwów 1919, s.56-58.

²³⁷ J. Popielecki: *Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowymi w Polsce*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 13 i 14, Lwów 1919, s.115-116.

Do zarzutów czynionych wobec dekretu na łamach „Czasopisma Technicznego” odniósł się także sam inż. Nestorowicz, który w pierwszej kolejności odniósł się do argumentu o zbytnej decentralizacji administracji drogowej. W opinii inż. Nestorowicza dalece posunięta decentralizacja była często spotykanym w Europie, m.in. we Francji, gdzie jedynie 38 tys. km z 600 tys. km dróg miało państwowy charakter. Warto jednak zauważyć, że możemy także znaleźć tendencje odwrotne (np. w Bułgarii). Zauważalne dążenie inż. Nestorowicza do jak największej decentralizacji administracji drogowej wydaje się wypadkową osobistych przekonań oraz wiary w trwałość zaangażowania, jakie wykazały instytucje samorządowe w pierwszych tygodniach funkcjonowania polskiej administracji. Pomiędzy styczniem a majem 1919 r. sejmiki powiatowe na terenie b. Kongresówki przy pomocy pożyczek i bez względu na drożyznę oraz niską wydajność pracy uchwaliły budowę przeszło 1,5 tys. km nowych dróg. Inż. Nestorowicz gorąco popierał oparcie administracji drogowej na systemie województw składających się z kilku powiatów. Na ich podstawie miałyby zostać utworzonych od 15 do 18 zarządów drogowych o dużej autonomii i przystosowanych do warunków miejscowych. Pod względem kompetencyjnym zarząd nad gospodarką miał się znaleźć w rękach samorządu, natomiast za nadzór techniczny miało odpowiadać państwo. W gestii państwa miała znaleźć się także kwestia podziału zapomóg, których wysokość byłaby uzależniona od znaczenia drogi. Podczas odbywającego się 31 maja w Warszawie Zjazdu Przedstawicieli Sejmików Powiatowych inż. Nestorowicz mówił: *„Dlaczego należy dążyć do zerwania z tradycyjnymi szosami państwowymi i do przekazania sprawy drogowej w całości organom samorządowym? Otóż dążenie do przekazania bezpośredniej opieki nad drogami kołowymi jest ewolucją konieczną, wywołaną tą okolicznością, że Polska będzie państwem wielkim, że gospodarka drogowa jest ewolucją konieczną najwięcej obchodzącą miejscowe społeczeństwo, które najlepiej się orientuje potrzebach drogowych”*²³⁸. Odnosząc się bezpośrednio do zarzutów inż. Bratro, inż. Nestorowicz zauważył, że zarówno rosyjska, jak i austriacka polityka budowy dróg strategicznym na ziemiach polski w czasie wojny światowej okazała się całkowitym niepowodzeniem. W kwestii prowadzenia badań nawierzchni drogowych zauważył, że na polecenie państwa i przy pokryciu kosztów stacje doświadczalne zorganizowane na wzór niemiecki mogą być tworzone przy autonomicznych (wojewódzkich) zarządach drogowych.

²³⁸ M. Nestorowicz: *Zadania samorządu w gospodarce drogowej. Referat inż. M. Nestorowicza wygłoszony na Zjeździe Przedstawicieli Sejmików Powiatowych, w dniu 31 maja w Warszawie*. „Roboty Publiczne”, R.1, nr 4, Warszawa 1919, s.30.

Inż. Nestorowicz podzielał jednak zdanie, że budowa większych mostów powinna być realizowana przez państwo przy udziale środków samorządowym. Co więcej, w domenie państwowej miałyby się znaleźć także wytwórnie materiałów drogowych, co pozwoliłoby na ich dostarczenie samorządom na dogodnych warunkach²³⁹.

Przełom 1919/20 roku to także okres wzmożonej pracy organizacyjnej w zakresie przepisów technicznych, którą prowadzono w innych resortach. W grudniu 1918 roku przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu powołano Urząd Patentowy z siedzibą w Warszawie i wydano przepisy techniczno-organizacyjne, natomiast w kwietniu 1919 roku Prezes U.P. dr inż. Marian Kryżan ogłosił w „Monitorze Polskim” podział na 24 kategorie patentowe. W ramach kategorii pierwszej znalazło się budownictwo lądowe i wodne obejmujące m.in. projekty techniczne budynków, dróg oraz mostów drogowych. W lutym 1919 r. dekretem Naczelnika Państwa ujednolicono miary oraz wagi, a w kwietniu utworzono Główny Urząd Miar. W tym samym czasie powołano także Państwowy Instytut Meteorologiczny, którego ustawowy zakres działalności obejmował również prowadzenie badań meteorologicznych na rzecz komunikacji lądowej i wodnej²⁴⁰.

W związku z brakiem map sztabowych w wielu powiatach, które zostały zabrane lub zniszczone przez wycofujące się wojska niemieckie uniemożliwiając tym samym tworzącą się administracji polskiej sprawne sporządzenie bazy dróg w danym powiecie, Nestorowicz 26 kwietnia 1919 poprosił inżynierów powiatowych o nadsyłanie na adres Sekcji Dróg Kołowych i Mostów zbędnych (nadliczbowych) map, celem powielenia i rozesłania do właściwych wydziałów powiatowych. Kwestia znajomości stosunków panujących w administracji drogowej oraz układu dróg kołowych w Królestwie Polskim stała się jednym z obszarów badań prowadzonych przez Nestorowicza, jeszcze w drugiej połowie 1918 roku. W opublikowanym na łamach „Przeglądu Technicznego” artykule *Jak Niemcy znali drogi komunikacyjne w Królestwie Polskim* wspomina chociażby o opatrzonym klauzulą tajności „Geheim”

²³⁹ M. Nestorowicz: *Jeszcze słów kilka...*, nr 18, s.155-156; M. Nestorowicz: *Jeszcze słów kilka o tymczasowych przepisach o zarządzie drogami kołowymi*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 19, Lwów 1919, s.163-164; M. Nestorowicz: *Jeszcze słów kilka o tymczasowych przepisach o zarządzie drogami kołowymi*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 20, Lwów 1919, s.171-172.

²⁴⁰ Dekret tymczasowy o Urzędzie Patentowym. Dz.Pr.P.P. 1918, nr 21, poz. 66; Dekret o patentach na wynalazki. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 137; Komunikat Urzędu Patentowego. „Monitor Polski”, nr 83, 1919, s.2; Dekret o miarach. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 15 poz. 211; Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie organizacji państwowego instytutu meteorologicznego. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 39, poz. 290.

podręczniku wojskowym o drogach komunikacyjnych w Polsce *Das Strassennetz in Polen*. Na opisywany przez Nestorowicza podręcznik składa się seria pięciu obszernych broszur wydanych pomiędzy 1897 a 1914 rokiem, z których każda została poświęcona jednemu z pięciu podokręgów na które został podzielony Warszawski Okręg Komunikacji²⁴¹.

Każda z broszur zawierała informację na temat ogólnego ukształtowania sieci komunikacyjnej (szerokość torów, urządzeń stacyjnych, podziału dróg kołowych na kategorię oraz ich ogólną charakterystykę), przebiegu linii kolejowych oraz linii telegraficznych, warunków topograficznych i hydrograficznych, zaludnieniu, zalesieniu, produkcji rolnej, szacunkowych ilości inwentarza żywego oraz stanie przemysłu, położeniu rzek, jezior i torfowisk. W odniesieniu do dróg kołowych szczegółowo opisane zostały wszystkie trakty szosowane oraz gruntowe uwzględniając przy tym szerokość i charakter danej drogi, a także brody, mosty oraz mostki na ważniejszych rzekach oraz potokach. Uwagę zwracają skrupulatnie przygotowane opisy gruntów oraz badania gleboznawcze, które Nestorowicz identyfikuje jako efekt działania rozwiniętej niemieckiej agentury na terenie Królestwa Polskiego, jak również dokładne opisy skupisk ludzkich, obejmujące oszacowanie liczby mieszkańców, w tym skupisk domostw, kościołów, aptek oraz miejsc dyslokacji nawet drugorzędnych jednostek armii rosyjskiej. Publikacje były uzupełnione dokładnym mapami topograficznymi, gleboznawczymi oraz drogowymi, uwzględniającymi chociażby potencjalne trasy przemarszu wojsk niemieckich w głąb Królestwa Polskiego, jak i niezwykle szczegółowe mapy warstwicowe okolic fortów rosyjskich. O wojskowym wykorzystaniu podręcznika może świadczyć chociażby fakt, iż w Bibliotece Narodowej w Warszawie zachowały się dwa egzemplarze z których jeden opatrzony został pieczęcią stacjonującego w Poznaniu Pruskiego Królewskiego Pułku Strzelców Konnych (*Königlich Preußisches Jäger-Regiment zu Pferde*), natomiast drugi władz wojskowych Gubernatorstwa Wojskowego Łomża (*Kaiserl. Deutsches Militär-Gouvernement Lomza*). Z tego samego źródła wiemy, iż broszury były

²⁴¹ *Okólnik Ministerstwa Robót Publicznych do Inżynierów Powiatowych*. Nr IV-13-3379 z dn. 26 kwietnia 1919 r., „Roboty Publiczne”, R.1, z.1, Warszawa 1919, s.7; M. Nestorowicz: *Jak Niemcy znali drogi komunikacyjne w Królestwie Polskiem*. „Przegląd Techniczny”, T.57, nr 45-52, Warszawa 1919, s.235; *Das Strassennetz in Polen. Abschn. 2*. Berlin 1914; *Das Strassennetz in Polen. Abschn. 3*. Berlin 1904; *Das Strassennetz in Polen. Abschn. 5*. Berlin 1897.

wykorzystywane również przez formacje polskie, m.in. przez żołnierzy sformowanego w 1921 roku 1 Pułku Artylerii Ciężkiej z Modlina²⁴².

Pod koniec kwietnia 1919 r. inż. Nestorowicz wprowadził w Okręgowych Inspektorach Drogowych praktykę przedstawiania comiesięcznych raportów, obejmujących omówienie kwestii organizacji, przebiegu i wydajności robót drogowych. Inspektorzy do końca maja mieli przedstawić raport obejmujący pierwsze półrocze, a następnie co miesiąc, począwszy od czerwca przedstawiać dokładne sprawozdanie z przebiegu prowadzonych prac. Podobnie 19 maja 1919 r. za pośrednictwem okólnika wezwał Powiatowych Inżynierów Drogowych do dostarczenia danych statystycznych dotyczących liczby bezrobotnych przy konserwacji oraz budowie nowych dróg kołowych, a także norm i rodzaju wykonywanej pracy. Według danych przedstawionych przez MRP w czerwcu 1919 r. przy robotach drogowych na terenie b. zaboru rosyjskiego zatrudnionych zostało ponad 20 tys. bezrobotnych. Z tego najwięcej na terytorium pow. Opatowskiego ok. 3,7 tys. oraz pow. Częstochowskiego ponad 4 tys. Ze względu na panujące bezrobocie, roboty publiczne oprócz reaktywacji przemysłu należały do strategicznych obszarów działalności niemalże każdego resortu oraz szczebla administracji publicznej. Na obszarze b. Królestwa Kongresowego roboty prowadzone przez MRP obejmowały regulację rzek spławnych (m.in. Wisły), budowę portów rzecznych w Płocku, Nieświeżu i Włocławku, budowę kanałów, obwałowanie brzegów Wisły w Warszawie, urządzanie warsztatów okrętowych, a także budowę gmachów państwowych i obudowę zniszczonych domów. Odnosząc się jedynie do ostatniej z wymienionych kategorii wystarczy nadmienić, że według opublikowanego przez MRP na łamach „Robót Publicznych” zestawienia strat wojennych za lata 1914-15, na terenie dziewięciu byłych guberni Królestwa Kongresowego zniszczone zostało 349 975 budynków (10,8%), z tego najwięcej na obszarze b. guberni: lubelskiej – 132,6 tys. (23,8%), łomżyńskiej – 61,1 tys. (25%), warszawskiej – 50,5 tys. (9%) i radomskiej – 47,1 tys. (13,3%)²⁴³.

Na początku maja 1919 roku minister J. Pruchnik, za pośrednictwem okólnika skierowanego do inspektorów okręgowych i powiatowych inżynierów drogowych, ogłosił

²⁴² W broszurach rozróżnione zostały trzy rodzaje gruntów: grunty ciężkie – niezalecane dla ruchu kołowego w okresach jesienno-zimowych i wiosennych, grunty średnie – zalecane dla ruchu kołowego nawet w okresie obfitych opadów lub roztopów, a także lekkie grunty piaszczyste.

²⁴³ *Straty Polski w budynkach zniszczonych wskutek działań wojennych w r. 1914/1915*. „Roboty Publiczne”, R.1, z.5-6, Warszawa 1919, s.26-28.

tymczasowe przepisy techniczne dotyczące nowo projektowanych dróg bitych. Pod względem technicznym wprowadzono wówczas podział dróg na dwie kategorie. Do dróg I kategorii zaliczano te o znaczeniu ogólnopństwowym, strategicznym lub ekonomicznym, łączące najważniejsze ośrodki administracyjne, handlowe i przemysłowe. Drogi II kategorii miały charakter lokalny i powiatowy, stanowiąc połączenie miast, osad fabrycznych czy zakładów przemysłowych, a także dojazdy do linii kolejowych i dróg wodnych. Co oczywiste, obie kategorie dróg różniły się między sobą chociażby szerokością minimalną jezdni oraz drogi w koronie, dopuszczalnym spadkiem poprzecznym oraz ostrością łuków. Współdzieliły natomiast przepisy dotyczące budowy skarp, plantów, rowów, pasów ochronnych oraz podkładów nawierzchniowych. Projekty budowy nowych dróg musiały zawierać szczegółowe plany i rysunki, wykazy robót, kosztorysy oraz uzasadnienie projektu. Przepisy techniczne były w istocie dostosowane do realiów prowadzenia robót drogowych przy udziale niewykwalifikowanych robotników oraz z wykorzystaniem łatwo dostępnych materiałów, takich jak narzutowy kamień polny. Wprowadzone jednolite normy techniczne uwzględniały co prawda potrzeby cięższego ruchu towarowego, nie odpowiadały jednak wymaganiom rozwijającego się ruchu konno-mechanicznego²⁴⁴.

Tabela 4 Porównanie wymagań technicznych dla dróg I i II kategorii na podstawie „Tymczasowych przepisów projektowania nowych dróg bitych” (5 maja 1919 r.).

Cecha:		I kategoria	II kategoria
Znaczenie drogi:		Ogólnopństwowe, strategiczne, ekonomiczne	Powiatowe, lokalne
Szerokość minimalna	w koronie	8 metrów	6,5 metra
	szer. jezdni	5 metrów	4 metry
Spadek podłużny	równiny	3 °	4 °
	miejsc. pagórkowate	4 °	5 °
	miejsc. góryste	5 °	6 °
Szerokość łuku		50 m	25 m
Grubość podkładu	Warstwa dolna	20 cm	15 cm
	Podkład średni	15 cm	brak
	Podkład górny	7 cm	10 cm

Na podst.: *Okólnik do Inspektorów Okręgowych i Powiatowych Inżynierów Drogowych. Tymczasowe przepisy projektowania nowych dróg bitych. (Nr IV-14-310 z dn. 6 maja 1919 r.). „Roboty Publiczne”, R.1, Z.3 (15 czerwca 1919), Warszawa, s.9-11.*

²⁴⁴ *Okólnik do Inspektorów Okręgowych i Powiatowych Inżynierów Drogowych. Tymczasowe przepisy projektowania nowych dróg bitych. (Nr IV-14-310 z dn. 6 maja 1919 r.). „Roboty Publiczne”, R.1, Z.3, Warszawa 1919, s.9-11.*

W związku z prowadzeniem robót drogowych na 11 tys. km dróg, jaki realizowano w pierwszym półroczu 1919 r. realizowało zarówno Ministerstwo Robót Publicznych, jak i sejmiki powiatowe, niezwykle istotną kwestią stało się odpowiednie wykorzystanie nielicznego sprzętu drogowego. O początkowym braku koordynacji prac świadczy okólnik wydany 28 kwietnia 1919 r. w którym czytamy: *„jest niedopuszczalne, aby walce stały w jednych powiatach nieczynne, podczas gdy w innych powiatach leży niezwalcowany szaber na drodze”*. W związku z powyższym inż. Nestorowicz nakazał inżynierom powiatowym przygotowanie programów robót drogowych, na podstawie których inspektorzy okręgowi opracowywali plany wykorzystania walców drogowych. Ponadto, Sekcja Drogowa pośredniczyła również w zakupie sprzętu budowlanego oferowane przez przedsiębiorstwa: Biuro Handlowe inż. Andrzeja Albrectha w Warszawie (wywrotowe wózki kolejkowe), Przedsiębiorstwo Rodakowski-Sosnowski z Krakowa (walce parowe i spalinowe) oraz Przedsiębiorstwo M. Czaplicki z Warszawy (kruszarki tłuczni)²⁴⁵.

Bez wątpienia inż. Nestorowicz należał do gorących zwolenników i propagatorów idei mechanizacji robót drogowych. Potwierdza to m.in. jego publikacja „Współczesna technika budowy i utrzymania dróg gruntowych”, wydana w 1919 roku nakładem Centralnego Towarzystwa Rolniczego, w której jeden z rozdziałów został w całości poświęcony maszynom drogowym. Autor postulował w nim wykorzystanie pługów drogowych i łopat konnych oraz drag mechanicznych w pracach przygotowawczych, a także równaczy, walców i włók w procesie profilowania i utwardzania gruntu. Nestorowicz dostrzegał również konieczność mechanizacji transportu towarowego i prac przemysłowych, traktując ją jako naturalną alternatywę wobec ubytku koni pociągowych, spowodowanego działaniami wojennymi i mobilizacją. Postulował upowszechnienie samochodów ciężarowych, ciągników, a także traktorów parowych, spalinowych i gąsienicowych. Warto dodać, że niektóre modele ówczesnych traktorów, jak np. produkowana w angielskich zakładach Aveling & Porter „lokomotywa drogowa”, mogły po wymianie kół pełnić również funkcję walców drogowych. Ważnym elementem jego koncepcji było propagowanie idei pociągów drogowych, czyli ciągników ciągnących kilka lub nawet kilkanaście wozów przyczepnych. Rozwiązanie to,

²⁴⁵ Okólnik do Okręgowych Inspektorów Drogowych (Nr. IV-13-3331 z dn. 28.04.19). „Roboty Publiczne”, R.1, Z.2, Warszawa 1919, s.6; Okólnik Ministerstwa Robót Publicznych do Okręgowych Inspektorów i powiatowych inżynierów drogowych. (Nr IV-13-3245). „Roboty Publiczne”, R., Z.2, Warszawa 1919, s.7.

wówczas stosunkowo powszechne, a dziś niemal całkowicie zapomniane (poza Stanami Zjednoczonymi i Australią), znajdowało zastosowanie zwłaszcza w przemyśle drzewnym, wydobywczym i w transporcie surowców z miejsca produkcji do zakładów przetwórczych. Ówczesne traktory miały jednak liczne ograniczenia: charakteryzowały się dużą wagą, niewielką mocą silnika i niską siłą pociągową, wynikającą ze słabej przyczepności. Można ją było zwiększać poprzez dociążenie pojazdu, stosowanie kół napędowych z ostrogami lub kolcami, bądź zastępowanie ich gąsienicami. Każde z tych rozwiązań wiązało się jednak z ryzykiem ograniczenia możliwości korzystania z mostów i nowoczesnych typów nawierzchni drogowych²⁴⁶.

3.3.5 Reorganizacja administracji drogowej

W lipcu 1919 roku, w związku z zarzutami o nieprawidłowe zorganizowanie robót publicznych, do dymisji podał się minister Józef Pruchnik. Jego miejsce zajął inż. Tadeusz Jasionowski, który z dużą energią przystąpił do porządkowania administracji terenowej oraz reorganizacji resortu. Podstawą zmian była stabilizacja kadry urzędniczej, oparta na kryterium doświadczenia i posiadanych kompetencjach. Na początku października w charakterze władzy technicznej II instancji utworzone zostały Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych [dalej: ODRP], które zniósły dotychczasowe urzędy Okręgowych Inspektorów Drogowych oraz Architektów Okręgowych. Na terenie byłego Królestwa Kongresowego powołano sześć Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych w Warszawie, Łodzi, Kielcach, Lublinie i Białymstoku²⁴⁷ oraz przy magistracie miasta st. Warszawy²⁴⁸, którym podlegały Zarządy Drogowego utworzone przy Sejmikach Powiatowych oraz architekci powiatowi zatrudnieni

²⁴⁶ M. Nestorowicz: *Przewóz ciężarów po drogach kołowych przy pomocy ciągników (traktorów)*. „Roboty Publiczne”, R.1, nr 3, Warszawa 1919, s.31-42; M. Nestorowicz: *Współczesna technika budowy i utrzymania dróg gruntowych*. Warszawa 1919, s.29-58.

²⁴⁷ Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych w Warszawie obejmowała powiaty: Błonie, Ciechanów, Gostynin, Grójec, Kutno, Lipno, Łowicz, Maków, Mińsk, Mława, Nieszawa, Płock, Płońsk, Przasnysz, Pułtusk, Radzymin, Rawa, Rypin, Sierpce, Skierniewice, Sochaczew, Warszawa i Włocławek; Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych w Łodzi, powiaty: Brzeziny, Kalisz, Koło, Konin, Łask, Łódź, Łęczyca, Piotrków, Radomsk, Sieradz, Słupca, Turek, Wieluń; Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych w Kielcach, powiaty: Będzin, Częstochowa, Hża, Jędrzejów, Kielce, Kozienice, Końskie, Miechów, Olkusz, Opoczno, Opatów, Pińczów, Radom, Sandomierz, Stopnica, Włoszczowa; Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych w Lublinie, powiaty: Biłgoraj, Biała, Chełm, Garwolin, Hrubieszów, Janów, Krasnystaw, Konstantynów, Lublin, Lubartów, Łuków, Puławy, Radzyń, Siedlce, Sokołów, Tomaszów, Węgrów, Włodawa, Zamość; Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych w Białymstoku, powiaty: Augustów, Białystok, Bielsk, Kolno, Łomża, Ostrów, Ostrołęka, Sejny, Suwałki, Sokółka, Szczuczyn, Wysokomazowiecki.

²⁴⁸ Okręgowa Dyrekcja Robót Publicznych dla m. st. Warszawy została utworzona już 26 listopada 1919 r.

przy Starostwach. Na czele ODRP stali mianowani przez Ministra Robót Publicznych dyrektorzy. Niezwykle szeroki zakres kompetencji urzędów obejmował zarówno zadania techniczno-administracyjne, jak i organizacyjne. Urząd sprawował zarząd nad administracją techniczną oraz służbą wykonawczą, a także organizował szkolnictwo zawodowe dla niższego personelu technicznego. Do jego zadań należało również opracowywanie projektów przepisów technicznych, zatwierdzanie kontraktów budowlanych, przygotowywanie rocznych i generalnych programów budowlanych, prowadzenie dochodzeń koncesyjnych oraz nadzór i kierownictwo nad robotami budowlanymi²⁴⁹. ODRP udzielał zgód na rozpoczęcie robót o wartości nieprzekraczającej 50 tys. marek, zatwierdzał kosztorysy do 250 tys. marek, prowadził ewidencję kredytów i wydatków budowlanych, organizował wytwórczość materiałów budowlanych i świadczył pomoc techniczną związkom komunalnym. Do jego obowiązków należał także nadzór nad policją wodną, drogową i budowlaną. Wraz z uchwaleniem ustawy o organizacji władz II instancji (2 sierpnia 1919 r.) wprowadzono nowy podział administracyjny na województwa, powołano wojewodów oraz urzędy wojewódzkie. W listopadzie wojewodom powierzono nadzór nad szeregiem dziedzin administracji publicznej, w tym nad robotami publicznymi, aprowizacją, zdrowiem i bezpieczeństwem. W tym samym czasie w strukturę organizacyjną urzędów wojewódzkich włączono Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych, które odtąd znalazły się pod bezpośrednim nadzorem wojewody²⁵⁰.

W nieco bardziej złożony sposób wyglądała natomiast organizacja administracji drogowej w Małopolsce. W kwietniu 1920 roku na obszarze byłego Królestwa Galicji i Lodomerii utworzono dwie Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych: pierwszą w Krakowie, obejmującą 38 powiatów zachodnich, oraz drugą we Lwowie, właściwą dla 46 powiatów wschodnich. Pod względem administracyjnym stanowiły one drugą instancję w sprawach technicznych i podlegały bezpośrednio Ministerstwu Robót Publicznych w Warszawie. Taki

²⁴⁹ Kierownictwo nad prowadzeniem robót budowlanych nie obejmowało jednak organizowanej przez państwo akcji regulacji rzek, budowy kanałów spławnych i zbiorników wodnych oraz eksploatacji dróg wodnych.

²⁵⁰ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 39, poz. 283; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych w przedmiocie tymczasowej organizacji Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych w b. zaborze rosyjskim. „Monitor Polski”, R.2, nr 260, Warszawa 1919, s.1; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych w przedmiocie tymczasowej organizacji Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych dla m. st. Warszawy. „Monitor Polski”, R.2, nr 265, Warszawa 1919, s.3; Ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 65, poz. 395; Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. "o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji". Dz.U.R.P. 1919, nr 90, poz. 490.

stan rzeczy przetrwał do 25 czerwca 1921 roku, gdy wzorem byłej Kongresówki ODRP w Krakowie oraz we Lwowie zostały podporządkowane miejscowym Urzędowi Wojewódzkim. Powołano wówczas także dwie kolejne ODRP w Stanisławowie i Tarnopolu, które zlikwidowano już w grudniu 1923 roku, a podległe im obszary włączono do jurysdykcji ODRP we Lwowie. Likwidacji dyspozytur MRP na rozległych terenach wschodnich w referacie przedstawionym Nadzwyczajnemu Komisariatowi Oszczędnościowemu przy Radzie Ministrów stanowczo sprzeciwił się inż. Nestorowicz argumentując, że taka organizacja obniża sprawność administracji oraz znacząco wydłuża proces decyzyjny. Zalecał przy tym rozszerzenie kompetencji Wojewody Lwowskiego w sprawach technicznych na obszary Województwa Stanisławowskiego i Tarnopolskiego lub też przywrócenie zlikwidowanych Dyrekcji. Argumenty przedstawione przez inż. Nestorowicza z pewnością spotkały się ze zrozumieniem ze strony decydentów, ponieważ obie dyrekcje zostały reaktywowane w kwietniu 1928 roku. Administrację terenową pierwszej instancji tworzyło 37 Państwowych Zarządów Drogowych²⁵¹, obejmujących łącznie obszar 78 powiatów. Najwięcej z nich podlegało Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych we Lwowie (12) oraz w Krakowie (10), najmniej natomiast w Stanisławowie (8) i Tarnopolu (7). Każdy Zarząd Drogowy administracyjnie obejmował zazwyczaj od jednego do trzech powiatów, w zależności od długości sieci drogowej oraz lokalnych uwarunkowań. Personel techniczny składał się z jednego lub dwóch inżynierów drogowych, personelu pomocniczego (konduktora drogowego lub kancelisty) oraz personelu liniowego (kilku drogomistrzów i dróżników). Długość odcinków powierzonych drogomistrzom wynosiła zazwyczaj od 30 do 50 km, a w przypadku dróżników od 7 do 11 km. W 1924 r. w ODRP w Krakowie było zatrudnionych 209 dróżników etatowych i 126 nieetatowych, natomiast w ODRP we Lwowie – 340 dróżników etatowych i 209 dróżników nieetatowych²⁵².

²⁵¹ Państwowe Zarządy Drogowe znajdowały się w: Krakowie, Białej, Bochni, Jaśle, Mielcu, Nowym Sączu, Nowym Targu, Oświęcimiu, Tarnowie, Wadowicach, Lwowie, Drohobyczu, Samborze, Jaworowie, Żółkwi, Przemyślu, Jarosławiu, Rawie Ruskiej, Sanoku, Rzeszowie, Tarnobrzegu, Krośnie, Stanisławowie, Kołomyi, Nadwórnej, Kałuszu, Rohatynie, Śniatyniu, Stryju, Tarnopolu, Brzeżanach, Buczaczu, Czortkowie, Kamionce Strumiłowej, Zaleszczykach i Złoczowie.

²⁵² Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych w sprawie utworzenia Okręgowych Dyrekcji robót publicznych w b. Królestwie Galicji i Lodomerji z W. Księstwem Krakowskiem. Dz.U.R.P. 1920, nr 36, poz. 203; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 czerwca 1921 r. w przedmiocie utworzenia Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych dla województw: Krakowskiego, Lwowskiego, Stanisławowskiego i Tarnopolskiego. Dz.U.R.P. 1921, nr 64, poz. 406; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 grudnia 1923 r. w przedmiocie zniesienia Okręgowych

Zdecydowanie najtrudniejsza sytuacja w zakresie gospodarki drogowej panowała na Kresach Wschodnich. W 1919 roku, na zajętych przez wojsko polskie pograniczu litewsko-białoruskim, utworzono Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich. W jego strukturze powstała Sekcja Techniczna, której kompetencje obejmowały także sprawy drogowe. Przy starostwach powołano inżynierów powiatowych odpowiedzialnych za gospodarkę drogową zarówno na drogach państwowych (zgodnie z ustawami rosyjskimi), jak i samorządowych (na podstawie przepisów ziemskich). Ich działalność nadzorowali inżynierowie okręgowi, z których każdy obejmował zazwyczaj cztery do pięciu powiatów. Powyższy stan struktury przerwał jednak wybuch wojny polsko-bolszewickiej i związana z nim ewakuacja administracji ziem wschodnich. Po ponownym odzyskaniu Kresów administracja techniczna została zorganizowana na wzór przepisów obowiązujących w byłym Królestwie Polskim. Przy urzędach wojewódzkich w Nowogródku, Brześciu nad Bugiem (woj. poleskie) i Łucku (woj. wołyńskie) oraz przy Delegacie Rządu w Wilnie utworzono Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych. Państwowe Zarządy Drogowe powstały natomiast przy starostwach m.in. w Lidzie, Słonimiu, Nowogródku, Wołożynie, Nieświeżu, Baranowiczach, Stołpcach, Brześciu, Kobryniu, Prużanach, Pińsku, Sarnach, Łunińcu, Drohiczynie, Kamieniu Koszyrskim, Kosowie, Dubnie, Krzemieńcu, Kowlu, Łucku, Równem, Włodzimierzu Wołyńskim, Lubomlu, Ostrogu i Horodnowie. Na tle innych regionów kraju Kresy Wschodnie znajdowały się w szczególnie trudnym położeniu. Długotrwałe działania wojenne najpierw w czasie I wojny światowej, a następnie w trakcie wojny polsko-bolszewickiej poważnie zdegradowały miejscową infrastrukturę drogową. Opóźnienia w tworzeniu administracji publicznej, brak wykwalifikowanego personelu, a także kryzys finansowy, objawiający się spadkiem wartości waluty i niedoborami kredytów, sprawiły, że proces odbudowy infrastruktury drogowo-mostowej przeciągnął się niemal o całą dekadę²⁵³.

Dyrekcji Robót Publicznych przy Urzędach Wojewódzkich w Stanisławowie i Tarnopolu. Dz.U.R.P. 1923, nr 137, poz. 1153; Rozporządzenie Ministrów Robót Publicznych i Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 1928 r. zmieniające częściowo rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 marca 1927 r. o utworzeniu Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych w urzędach wojewódzkich w Stanisławowie i w Tarnopolu. Dz.U.R.P. 1928, nr 57, poz. 538; AAN, PRM: Ministerstwo Robót Publicznych i urzędy podległe. Mianowania, przeniesienia, zwolnienia, korespondencja. Schemat urzędów podległych Ministerstwu Robót Publicznych. sygn.: IV Rkt.4 t.29; M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej w Polsce: referat M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisariatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*. Warszawa 1925, s.4; M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Warszawa 1923, s.61.

²⁵³ AAN, PRM: Schemat urzędów podległych Ministerstwu Robót Publicznych. sygn.: IV Rkt.4 t.29; M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej...*, s.7; M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.64-65.

Na ziemiach byłego zaboru pruskiego ogólny nadzór nad działalnością samorządów, aż do likwidacji Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej (7 kwietnia 1922), sprawował Departament Robót Publicznych tego resortu. Z dniem 1 czerwca 1922 roku funkcje samorządów prowincjonalnych w gospodarce drogowej przejęły Starostwa Krajowe w Poznaniu (dla woj. poznańskiego) oraz w Toruniu (dla woj. pomorskiego). Kompetencje samorządów powiatowych i gminnych w tej dziedzinie pozostały jednak niezmienione. Rolę urzędów technicznych I instancji pełniło natomiast 30 Państwowych Urzędów Budownictwa Nziemnego²⁵⁴. Pomimo utworzenia administracji wojewódzkiej zarząd nad drogami kołowymi na obszarze byłego zaboru pruskiego zachował zdecentralizowany charakter²⁵⁵.

Pod koniec października 1919 r. zreorganizowana została struktura MRP, które składało się odtąd z sześciu sekcji: Sekcji I – Ogólnej, Sekcji II – Budownictwa Wodnego, Sekcji III – Dróg Wodnych, Sekcji IV – Dróg Kołowych, Sekcji V – Budowlanej oraz Sekcji VI – Odbudowy. Zgodnie z przyjętym planem organizacyjnym Sekcja Dróg Kołowych składała się wówczas z pięciu wydziałów:

- 1) Wydziału Ogólnego
- 2) Wydziału Utrzymania Dróg
- 3) Wydziału Budowy Nowych Dróg
- 4) Wydziału Budowy Mostów
- 5) Wydziału Pomiarowego

Do zakresu kompetencji Wydziału Ogólnego, obok spraw kancelaryjnych, personalnych i statystycznych, należało również prowadzenie ewidencji pojazdów mechanicznych, wydawanie przepisów technicznych, udzielanie koncesji przewozowych oraz organizacja szkolnictwa zawodowego niższego szczebla. Wydział Utrzymania Dróg zajmował się sprawami administracyjno-technicznymi związanymi z utrzymaniem dróg oraz prowadzeniem całości zagadnień dotyczących maszyn drogowych. Strukturalnie dzielił się na trzy Oddziały,

²⁵⁴ Państwowe Urzędy Budownictwa Nziemnego utworzono w: Poznaniu (3), Inowrocławiu, Bydgoszczy, Gnieźnie, Wągrowcu, Nakle, Międzychodzie, Wolsztynie, Krotoszynie, Wrześni, Obornikach, Jarocinie, Lesznie, Rawiczu, Ostrowi, Śremie, Żninie, Toruniu, Brodnicy, Chojnicach, Grudziądzu, Kościerzynie, Kartuzach, Starogardzie, Wejherowie, Chełmnie, Nowym Mieście, Świeciu i Wąbrzeźnie.

²⁵⁵ AAN, PRM: Schemat urzędów podległych Ministerstwu Robót Publicznych. sygn.: IV Rkt.4 t.29; M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.60; Ustawa z dnia 7 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zniesienia Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej. Dz.U.R.P. 1922, nr 30, poz. 247.

odpowiadające obszarom dawnych zaborów: pruskiego, austriackiego i rosyjskiego. Do zadań Wydziału Budowy Nowych Dróg należało opracowywanie i wydawanie przepisów technicznych, ustalanie typów oraz realizacja budowy nowych dróg, a także prowadzenie statystyki technicznej. Kompetencje Wydziału Budowy Mostów obejmowały z kolei wydawanie odpowiednich przepisów, przygotowywanie projektów mostów oraz zatwierdzanie dokumentacji składanej przez Okręgowych Inspektorów Drogowych. Szczególną pozycję zajmował Wydział Pomiarowy, który mimo formalnego przypisania do Sekcji Drogowej funkcjonował w stosunkowo luźnym związku z jej strukturą. Do jego zadań należały m.in. triangulacja, niwelacja i pomiary związane z ustalaniem granic państwowych, prowadzenie ewidencji katastru, a także nadzór nad pomiarami wykonywanymi przy większych projektach technicznych, takich jak regulacja rzek czy rozbudowa miast²⁵⁶.

Powyższych schemat organizacyjny MRP przetrwał zaledwie kilkanaście miesięcy, bowiem 18 marca 1921 roku Rada Ministrów zatwierdziła nowe statuty organizacyjne dla większości ministerstw oraz podległych im urzędów. Było to formalne zakończenie pierwszego etapu reorganizacji resortów oraz stabilizacji kadry urzędniczej. Zgodnie z nowym Statutem Organizacyjnym Ministerstwo Robót Publicznych zostało podzielone na cztery Departamenty: Administracyjny (I), Wodny (II), Budowlany (III) oraz Drogowy (IV), a także trzy samodzielne wydziały: Prezydialny, Mierniczy i Studiów Wodnych. Departament Drogowy, którego dyrektorem 23 kwietnia mianowano inż. Nestorowicza, składał się z trzech wydziałów: Administracyjno-Drogowego (kier. inż. Mieczysław Rappe), Budowy Dróg (kier. inż. Wiktor Godlewski) oraz Mostowego (kier. inż. Stefan Bryła). Do zadań Wydziału Administracyjno-Drogowego należało m.in. opracowywanie ustawodawstwa drogowego i administracyjnego związanego z utrzymaniem dróg, sprawy maszyn drogowych oraz nadzór nad motoryzacją. Wydział Budowy Dróg zajmował się całością spraw związanych z budownictwem drogowym: wytyczaniem jego kierunków, opracowywaniem programów, zatwierdzaniem kluczowych projektów i wydawaniem ogólnych przepisów technicznych. Natomiast do kompetencji

²⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych o wewnętrznej organizacji Ministerstwa Robót Publicznych. „Monitor Polski”, R.2, nr 247, Warszawa 1919, s.1-2.

Wydziału Mostowego należało opracowywanie i opiniowanie projektów mostów oraz wydawanie przepisów dotyczących ich projektowania i budowy²⁵⁷.

Schemat 1 Organizacja Departamentu Dróg Kołowych Ministerstwa Robót Publicznych. Stan na 1921 rok.

Departament Dróg Kołowych MRP		
Dyrektor Departamentu: inż. Melchior Władysław Nestorowicz		
Wydział Administracyjno-Drogowy (XI)		
Naczelnik Wydziału: inż. Mieczysław Rappe		
Imię i nazwisko	Stopień służbowy	Uwagi
inż. Bolesław Zienkiewicz	Radca Ministerialny	Stabilizacja 20.10.1919 r.
inż. Romuald Makowski		
inż. Stefan Ponikowski		
inż. Ryszard Minchejmer		
Leon Truchliński	Referent	Pracownik etatowy
Zofja Klaczyńska		Pracownik nieetatowy
Stanisław Strómiłło		Pracownik etatowy, stab.
Mieczysław Perycz		
Antoni Staniszewski	Sekretarz	
Józef Pietrzyk	Starszy kancelista	
Zygmunt Chorzewski	Urzędnik kontraktowy	
Wydział Budowy Dróg (XII)		
Naczelnik Wydziału: inż. Wiktor Godlewski		
Inż. Jan Kowalski	Radca Ministerialny	Stabilizacja 18.06.1919
Inż. Konrad Jankowski		Stabilizacja 27.10.1919
Inż. Władysław Czechowski		
Inż. Adam Jaworski		
Eugeniusz Druet	Pomocnik referenta	
Ludwika Gajewska	Sekretarz	
Władysław Bieńkowicz	Urzędnik kontraktowy	
Wydział Mostowy (XIII)		
Naczelnik Wydziału: inż. Stefan Bryła		
Inż. Michał Stróżecki	Radca ministerialny	
Inż. Stanisław Kruczewski	Referent	
Inż. Juliusz Samecki		
Bolesław Szulc	Pomocnik referenta	Pracownik etatowy
Helena Piotrowska	Kancelista	
Ignacy Ciszewski	Urzędnik kontraktowy	

Na podst.: AAN, PRM: Ministerstwo Robót Publicznych i urzędy podległe. Mianowania, przeniesienia, zwolnienia, korespondencja. Szematyzm Ministerstwa Robót Publicznych na 1921 r. sygn.: IV Rkt.4 t.29, k.1-2.

²⁵⁷ Statut Organizacyjny Ministerstwa Robót Publicznych. „Monitor Polski”, R.4, nr 74, Warszawa 1921, s.5; AAN, KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Robót Publicznych. sygn.: 102, k.15-17.

3.4 Prawodawstwo drogowe

Kształtowanie nowoczesnego systemu drogowego w odrodzonej Polsce wymagało nie tylko stworzenia sprawnie funkcjonujących struktur administracyjnych, lecz także opracowania jednolitych podstaw prawnych, regulujących zasady budowy, utrzymania i użytkowania dróg publicznych. Różnorodne przepisy obowiązujące w poszczególnych zaborach prowadziły do licznych trudności interpretacyjnych i organizacyjnych, skutecznie uniemożliwiając prowadzenie spójnej polityki drogowej w skali całego państwa. Dlatego jednym z priorytetowych zadań Ministerstwa Robót Publicznych po 1918 roku stało się opracowanie kompleksowego ustawodawstwa drogowego, które z jednej strony ujednoliciłoby rozproszone regulacje, z drugiej jasno określiło kompetencje władz państwowych i samorządowych w zakresie gospodarki drogowej. Efektem tych prac było uchwalenie dwóch fundamentalnych aktów prawnych: ustawy o budowie i utrzymaniu dróg kołowych oraz ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Były to najważniejsze akty normatywne z zakresu drogownictwa w całym okresie II Rzeczypospolitej, które wyznaczyły kierunek rozwoju i organizację polskiej administracji drogowej, określając jej strukturę, zakres odpowiedzialności oraz podstawowe zasady funkcjonowania. Oba te akty zostały opracowane przez Melchiora Nestorowicza i kierowaną przez niego Sekcję Dróg Kołowych Ministerstwa Robót Publicznych, co podkreśla ich centralne znaczenie w procesie instytucjonalizacji i modernizacji polskiego drogownictwa. Z uwagi na ich doniosłą rolę prawną i organizacyjną, warto przyjrzeć się bliżej procesowi ich powstawania oraz ewolucji zawartych w nich rozwiązań, które przez kolejne dekady stanowiły podstawę działania administracji drogowej II Rzeczypospolitej i wzorzec dla późniejszych regulacji w tej dziedzinie.

3.4.1 Ustawa o budowie i utrzymaniu dróg kołowych

W dniach 5–6 maja 1920 roku, blisko dwa lata po rozpoczęciu prac nad projektem powszechnej ustawy drogowej w Ministerstwie Robót Publicznych, odbyła się konferencja międzyresortowa pod przewodnictwem wiceministra inż. Henryka Dudka, a częściowo także inż. Melchiora Nestorowicza. Zwyczaj organizowania tego rodzaju obrad – określanych wówczas mianem „ankiet” – był w tym okresie powszechnie stosowany zarówno przy ustalaniu planów działania ministerstw, jak i podczas opracowywania projektów ustaw wykraczających poza zakres wyłącznych kompetencji danego resortu. W ramach Ministerstwa Robót

Publicznych podobne konferencje odbyły się wcześniej m.in. w sprawach: budowy dróg wodnych (8–10 kwietnia 1919), odbudowy kraju (28–29 kwietnia 1919), żeglugi rzecznej (10 maja 1922). Do udziału w konferencji drogowej zaproszono przedstawicieli następujących instytucji:

1. Ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Spraw Wojskowych, Skarbu, Kolei Żelaznych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej,
2. Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich,
3. Rząd Krajowy Księstwa Cieszyńskiego,
4. Tymczasowy Wydział Samorządowy dla Galicji,
5. Sekcję Techniczną Namiestnictwa,
6. Dyрекcję Robót Publicznych w b. zaborze rosyjskim,
7. organizacje społeczne i zawodowe: Centralne Towarzystwo Rolnicze w Warszawie, Związek Sejmików Powiatowych, Związek Kółek Rolniczych, Związek Miast, Towarzystwo Przemysłowców w Warszawie, Stowarzyszenie Techników w Warszawie, Towarzystwo Politechniczne we Lwowie oraz Związek Inżynierów Drogowych.

Spśród zaproszonych nie przybyli jedynie przedstawiciele Ministerstwa Skarbu i Towarzystwa Przemysłowców w Warszawie, natomiast wszystkie najwyższe władze dzielnicowe były reprezentowane. Jak podkreślał Nestorowicz, ustawa o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej należała do kategorii szczególnie pilnych, ze względu na katastrofalny stan gospodarki drogowej na ziemiach byłego Królestwa Polskiego i Galicji. Dyskusję konferencyjną podzielono na bloki tematyczne, obejmujące: podział dróg na kategorie, ustrój administracji drogowej i relacje między państwem a samorządem, finansowanie budowy i utrzymania dróg, świadczenia drogowe w naturze, przepisy przejściowe, projekt klasyfikacji dróg państwowych. Konferencja ta miała kluczowe znaczenie dla dalszych prac legislacyjnych: pozwoliła na wypracowanie wspólnego stanowiska resortów i środowisk technicznych, a także ujednoliciła podstawowe założenia przyszłej ustawy o

budowie i utrzymaniu dróg kołowych, stanowiąc faktyczny punkt zwrotny w procesie jej tworzenia²⁵⁸.

Opracowany przez Nestorowicza projekt *ustawy o budowie i utrzymaniu dróg* w ramach postanowień ogólnych zakładał wprowadzeniu podziału dróg publicznych na cztery kategorie: drogi państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. W ramach kategorii dróg państwowych ześrodkowano trakty o największym znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym w skali całego państwa polskiego, a w związku z rozwojem ruchu samochodowego, również te, na których ruch tego typu rozwijał się w największym stopniu. Ze względu na swój strategiczny charakter drogi państwowe miały zostać objęte ścisłą kontrolą administracji państwowej, będącej gwarantem ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym. Do grona dróg państwowych zaliczono trakty biegnące z Warszawy w kierunku granicy państwowej, drogi biegnące południkowo z północy na południe lub równoleżnikowo ze wschodu na zachód, łączące granice państwa między sobą, przechodzące przez kilka województw, a także trakty łączące stolice dawnych dzielnic między sobą i biegnące dalej w kierunku granicy państwowej, jak również drogi łączące stolice województw między sobą. Powstały tym sposobem układ sieci drogowej wykluczał wiele szos zaliczanych do kategorii dróg państwowych w ramach państw zaborczych, które wobec zespolenia ziem polskich utraciły na znaczeniu, z drugiej jednak strony z tego samego powodu wymuszał scalenie oraz rozbudowę sieci drogowej w regionach zaniedbanych ze względów politycznych, np. na ziemiach dawnej guberni płockiej oraz piotrkowskiej, a także w Zagłębiu Dąbrowskim. Do kategorii dróg wojewódzkich zaliczono trakty o istotnym znaczeniu ekonomiczno-komunikacyjnym dla kilku powiatów lub całego województwa, łączące miasta wojewódzkie z miastami powiatowymi i miasta powiatowe między sobą oraz ośrodki przemysłowe ze stacjami kolejowymi i centrami administracyjnymi. Zarząd nad drogami wojewódzkimi miały sprawować samorządy pozostające pod ścisłą kontrolą organów państwowych, partycypujących w dużym stopniu w kosztach utrzymania tychże dróg. Do kategorii dróg powiatowych zaliczono szosy o znaczeniu miejscowym, łączące ważniejsze punkty powiatu między sobą oraz drogi dojazdowe do stacji kolejowych, przystani promowych, etc. Do kategorii dróg gminnych zaliczono wszystkie pozostałe szosy o ściśle

²⁵⁸ M. Nestorowicz: *Ankieta w sprawie projektu Ustawy o budowie i utrzymaniu dróg*. „Roboty Publiczne”, R.2, Z.6, Warszawa 1920, s.276-277.

miejscowym znaczeniu, przeznaczone do powszechnego użytku w ramach sołectwa, jednej lub kilku gmin, a także ulice oraz place znajdujące się w obrębie miast²⁵⁹.

Kwestia podziału dróg na kategorie wywołała niezwykle ożywioną dyskusję wśród delegatów, w ramach której dało się zauważyć, iż przedstawiciele poszczególnych instytucji niejednokrotnie z dużym uporem propagowali rozwiązania systemowe funkcjonujące na terenie zaborów które reprezentowali. Przeciwno utworzeniu odrębnej kategorii dróg państwowych otwarcie opowiedzieli się przedstawiciele Departamentu Robót Publicznych Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej inż. Marian Pospieszalski oraz inż. Władysław Ziemyński²⁶⁰, postulując podzielenie dróg na wojewódzkie i gminne oraz oddanie ich w zarząd władz samorządowych. Za wzór organizacyjny stawiano w tym przypadku rozwiązania funkcjonujące w b. zaborze pruskim, gdzie dążono do całkowitego przekazania administracji nad drogami powiatowymi na rzecz samorządu wojewódzkiego. Za wprowadzeniem kategorii dróg państwowych opowiadali się z kolei przedstawiciele b. zaboru austriackiego – inż. Fryderyk Blum z Sekcji Technicznej Namiestnictwa oraz inż. Michał Stróżecki z Towarzystwa Politechnicznego we Lwowie. Reprezentujący Tymczasowy Wydział Samorządowy dla Galicji oraz Sekcję Techniczną Mikołaj Latoszyński uznał kategorię dróg państwowych za zbyteczną, postulując wprowadzenie podziału dróg na wojewódzkie, powiatowe oraz gminne. Podobny rozdzźwięk występował także w sferach ministerialnych. Przeciwno wprowadzeniu kategorii dróg państwowych opowiadał się inż. Jerzy Michalski z Ministerstwa Rolnictwa i Dobór Państwowych, natomiast za jej utrzymaniem por. Tadeusz Petrażycki z Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz kpt. Karol Firich z Naczelnego Dowództwa, stojący na stanowisku, iż z powodu braku środków finansowych oraz ogromu innych zadań, samorządy nie posiadając zdolności do prowadzenia gospodarki drogowej na odpowiednim poziomie w stosunku do dróg o istotnym znaczeniu dla gospodarki i obronności państwa. Inż. Roman Niewiadomski w imieniu Ministerstwa Kolei Żelaznych zaproponował utworzenie piątej kategorii dróg grupującej drogi należące do kolei, jednakże pomysłowi stanowczo sprzeciwił się inż. Stróżecki. Reprezentujący Dyрекcję Robót Publicznych w b. zaborze rosyjskim inż. Władysław

²⁵⁹ M. Nestorowicz: *Ankieta...*, s.276-272; Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U.R.P. 1921, nr 5, poz. 32, art. 1-8.

²⁶⁰ W relacji Nestorowicza pojawia się nazwisko „Ziemyński”, jednakże w Spisie urzędników Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej nie figuruje osoba o tym nazwisku. Na podst.: Archiwum Państwowe w Poznaniu [dalej: APP], Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej w Poznaniu: Spis urzędników Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej. sygn.: 8.3/1041, k.11.

Tryliński zaznaczył, iż Rada Wojewódzka Warszawska ze względu na brak organów samorządu wojewódzkiego uznała za zbędną kategorię dróg wojewódzkich. Wobec tak ogromnego rozdzwiewu zarówno wśród przedstawicieli władzy państwowej, samorządów, jak i instytucji społecznych zdecydowane stanowisko zajął inż. Nestorowicz, a za nim również inż. Dudek stwierdzając, iż rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy należą do najlepszych z możliwych przy ówczesnym poziomie rozwoju administracji samorządowej²⁶¹.

Warto zaznaczyć, iż w toku prac komisyjnych poszczególni delegaci przedłożyli wiele propozycji zapisów, które znalazły się ostatecznym projekcie ustawy przedłożonym do laski marszałkowskiej. W szczególny sposób w tym względzie zasłużyli się przedstawiciele Sekcji Technicznej oraz Towarzystwa Politechnicznego we Lwowie. Inż. Stróżecki zaproponował między innymi wprowadzenie zapisu obligującego daną jednostkę samorządową na wniosek Ministerstwa Robót Publicznych do objęcia zarządu nad szosą, jeśli ta nie została zakwalifikowana do żadnej z kategorii, z kolei inż. Blum zasugerował wiele rozwiązań zabezpieczających proces wywłaszczenia, przeniesienia między kategoriami lub zaniechania (skasowania) drogi. Projekt ustawy wychodził naprzeciw oczekiwaniom liczego grona inżynierów, w tym również Nestorowicza, którzy postulowali decentralizację zarządu nad drogami i oddanie go w ręce samorządów lokalnych, które *o ile tylko są zdolne do pracy – zawsze będą prowadziły gospodarkę drogą taniej i bardziej celowo, niż urzędy państwowe*. Powyższa kwestia mocno uwidoczniła różnice występujące w kulturze prawnej oraz w poziomie zorganizowania samorządów lokalnych na terenach dawnych zaborów. Zdolnością do objęcia zarządu nad drogami państwowymi wykazywał jedynie samorządy lokalne z Wielkopolski oraz Pomorza. Z racji, iż samorządy na wschodzie polski znajdowały się często dopiero we wstępnej fazie organizacji, bądź nie posiadały wystarczającej praktyki administracyjnej, ustawa przewidywała możliwość tymczasowego objęcia zarządu nad drogami lokalnymi przez państwo w ramach kategorii dróg państwowych i oddanie ich samorządom we właściwym czasie. Na polu organizacyjnym ustawa charakteryzowała się dużą elastycznością pod względem przynależności dróg do danych kategorii, wynikających z indywidualnych warunków gospodarowania panujących w poszczególnych zaborach²⁶².

²⁶¹ M. Nestorowicz: *Ankieta...*, s.277-278.

²⁶² Tamże, s.273-274; Dz.U. R.P. 1921, nr 5, poz. 32, art. 9-18.

Intencją Nestorowicza było stworzenie systemu drogowego, w którym zarówno rząd, jak i samorządy będą prowadziły jednolitą politykę drogową, natomiast nadzór techniczny oraz administracyjny nad jej realizacją, podobnie jak nad ogółem dróg kołowych zostanie powierzony Ministerstwu Robót Publicznych. Przeciwnikami takiego rozwiązania był reprezentujący Związek Miast inż. Michał Terech oraz Dyrektor Departamentu Samorządowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Władysław Weissbrod, którzy zarzucali, iż projekt ustawy w zbyt dużym stopniu ingeruje w uprawnienia administracyjne samorządów, a w szczególności w zastrzeżone ustawowo kompetencje budżetowe. Weissbrod zasugerował nawet, iż z powyższych powodów administracja drogowa powinna podlegać MSW, na co minister Dudek odpowiedział, iż: *ingerencja Ministerstwa Robót Publicznych pod względem administracyjnym do gospodarki drogowej samorządów jest niezbędna, ponieważ Ministerstwo [Robót Publicznych] będzie finansowało i dawało pomoc pieniężną samorządom, stąd też musi wiedzieć w jaki sposób, celowy czy niecelowy pieniądze te są wydawane*. Nestorowicz starał się unikać powielania błędów z którymi przez lata borykała się administracja rosyjska. Wskazywał, iż wprowadzenie podziałów kompetencyjnych między dwoma instytucjami prowadzi jedynie do zamętu, powstawania sporów kompetencyjnych, rozbudowy aparatu administracyjnego, a czasem nawet do dualizmu. Kwestia zapisów eliminujących nieefektywne rozwiązania funkcjonujące w systemach drogowych byłych państw zaborczych niepozostała niezauważona przez innych uczestników debaty. Inżynier Ziemiński z radością przyjął do wiadomości, iż to MRP a nie samorządy miało decydować o kwalifikacji urzędników drogowych, kończąc tym samym z praktyką mianowania na posady inżynierów powiatowych w samorządach wielkopolskich oficerów marynarki lub saperów²⁶³.

Efektywność gospodarki drogowej zależała w dużej mierze od ustawowego zabezpieczenia odpowiednich środków pieniężnych na jej prowadzenie. Projekt ustawy zakładał, iż całość kosztów związanych z budową i utrzymaniem dróg państwowych będzie ponosił skarb państwa. Wyjątek stanowili adiacenci uzyskujący korzyść z tytułu użytkowania dróg państwowych lub nadmiernie je zużywający (np. kopalnie, fabryki lub przedsiębiorstwa przewozowe), wobec których ustawa przewidywała możliwość nałożenia specjalnych skarbowych. Szosy oddane w zarząd samorządów miały być utrzymywane ze środków

²⁶³ M. Nestorowicz: *Ankieta...*, s.273-274, 279-280. AAN, KCNP: Nominacje i Dymisje w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. sygn.: 8.4/76. k.78-79; Dz.U. R.P. 1921, nr 5, poz. 32, art. 9-18.

własnych przewidzianych w ramach budżetów samorządowych, jak również z pożyczek i zapomóg państwowych. Podział zapomóg między województwa odbywał się na podstawie indywidualnych warunków gospodarowania. W przypadku samorządów powiatowych przypominający rozwiązania amerykańskie model podziału środków oparty został na kryterium zaludnienia, obszaru oraz długości dróg istniejących na terenie danego powiatu. Zapomóg na budowę dróg gminnych udzielano natomiast z funduszy wojewódzkich lub powiatowych, bądź też w ramach sum asygnowanych z budżetu państwa. Pożyczki udzielane były z kolei w ramach specjalnego funduszu pożyczkowego, utworzonego z sum asygnowanych w ramach budżetu MRP, który dzięki odsetkom od pożyczek miał stopniowo samoistnie się powiększać. Udzielenie zapomóg lub pożyczek było objęte gwarancją, iż udzielone sumy będą użyte na realizację projektów drogowych. W przeciwnym razie organy państwowe zostały upoważnione do interwencji i wykonania robót na koszt samorządu w ramach powziętych zobowiązań. Projekt ustawy drogowej znosił całkowicie wszelkiego rodzaju myta, zaznaczając równocześnie, iż w wyjątkowych sytuacjach opłaty drogowe tego typu mogą zostać przywrócone, chociażby w odniesieniu do obywateli sąsiedniego państwa, korzystających regularnie z dróg polskich, nieobjętych powszechnym obowiązkiem podatkowym²⁶⁴.

Ze względu, iż potrzeby drogowe państwa przewyższały zarówno możliwości administracji rządowej, jak i samorządów. Intencją Nestorowicza zmaksymalizowanie zaangażowania w gospodarkę drogową inicjatywy prywatnej. Projekt ustawy przewidywał możliwość zawierania spółek drogowych w ramach inicjatywy publiczno-prywatnej, celem budowy lub utrzymania określonych odcinków dróg publicznych lub mostów, należących do kategorii dróg samorządowych. Do spółek drogowych mogły należeć zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, np. właściciele posiadłości ziemskich, nieruchomości miejskich, zakłady przemysłowe i handlowe, jak również gromady i gminy wiejskie oraz gminy miejskie. Powoływanie spółek drogowych mogło posiadać dwojaki charakter: dobrowolny, jeśli spółka powstała za zgodą wszystkich zainteresowanych stron lub przymusowy, na żądanie grupy osób zainteresowanych, które zobowiązały się do poniesienia przynajmniej dwóch trzecich²⁶⁵ kosztów budowy lub utrzymania drogi. Z tytułu, iż spółka miała charakter osoby prawnej, w

²⁶⁴ M. Nestorowicz: *Ankieta...*, s.274-275, 280; Dz.U.R.P. 1921, nr 5, poz. 32, art. 19-24.

²⁶⁵ Projekt ustawy drogowej zakładał, iż w przypadku zaangażowania podmiotów pod przymusem grupa osób zainteresowanych pokryje przynajmniej połowę kosztów budowy lub utrzymania drogi.

przypadku zadłużenia, któregośkolwiek z jej członków posiadała prawo ściągania opłat w drodze egzekucji administracyjnej. W przypadku zawiązania spółki dobrowolnej zainteresowane strony podpisywały deklarację zobowiązania do poniesienia kosztów związanych ze zrealizowaniem celu spółki. Orzeczenie o powołaniu spółki drogowej pod przymusem wydawały z kolei właściwe wydziały powiatowe, na wniosek grupy osób zainteresowanych. Wysokość udziału poszczególnych stron w kosztach realizacji przedsięwzięcia była wprost proporcjonalna do korzyści, które otrzymywały po jej zakończeniu. Udział mógł posiadać charakter pieniężny lub naturalny, w postaci materiałów, robocizny lub gruntów na których zrealizowano projekt. Idea tworzenia spółek drogowych szczególnie w Królestwie Polskim posiadała nieformalną tradycję. Jeszcze przed wojną światową z inicjatywy Centralnego Towarzystwa Rolniczego na wniosek Władysława Grabskiego opracowano wzorowany na podobnej ustawie francuskiej projekt ustawy o spółkach drogowych, który wniesiono do rosyjskiej Dumy w 1914 roku. Podobnie jak wiele innych, sprawa spółek drogowych pokazała dysonans występujący pomiędzy przedstawicielami poszczególnych instytucji oraz regionów. Z racji, iż ustawa o *budowie i utrzymaniu dróg publicznych* zawierała jedynie przepisy o trybie powoływania spółek, szczegółowe przepisy w tym zakresie zostały ustanowione w ramach rozporządzenia Ministra Robót Publicznych wydanego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z 8 października 1921 roku w *przedmiocie statutu wzorowego dla spółek drogowych*²⁶⁶.

Oprócz asygnaty środków pieniężnych na budowę i utrzymanie dróg kołowych ustawa przewidywała wprowadzenie, a właściwie utrzymanie obowiązujących dotychczas świadczeń drogowych w naturze, obowiązujących na drogach państwowych, wojewódzkich i powiatowych, w przypadku zagrożenia lub przerwania komunikacji w rezultacie obfitych opadów śniegu, powodzi lub osuwisk. Władze państwowe pierwszej instancji, a w sytuacjach nagłych również władze gminne, posiadały prawo zarządzenia przymusowego dostarczenia środków przewozowych lub robocizny za opłatą z właściwego funduszu drogowego, ustaloną przez wydział powiatowych lub magistrat miast na prawach powiatu. W przypadku samorządów gminnych ustawa drogowa zakładała, iż oprócz opłat w gotówce świadczenia

²⁶⁶ Dz.U.R.P. 1921, nr 5, poz. 32, art. 25-27; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 8 października 1921 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w przedmiocie statutu wzorowego dla spółek drogowych. Dz.U.R.P. 1922, nr 5, poz. 33.

drogowe mogą posiadać równie formę naturalną, w postaci robocizny pieszej, dostarczenia materiałów lub środków przewozowych. Do realizacji świadczeń naturalnych mogli zostać pociągnięci wszyscy mieszkańcy gmin opłacający podatki bezpośrednie, w stosunku proporcjonalnym do ich wysokości. Świadczenie drogowe w naturze przyjęte na zasadzie uchwały rady gminy lub magistratu, zatwierdzone przez samorządową władzę nadzorczą na szczeblu powiatowym, mogło zostać zastąpione na opłatę pieniężną, w wysokości pokrywającej koszty najmu robocizny pieszej lub środków przewozowych. Z obowiązku dostarczenia środków przewozowych zostały zwolnione: osoby oraz pojazdy przeznaczone do użytku służbowego objęte według prawa międzynarodowego zasadą eksterytorialności, pojazdy należące do instytucji oraz urzędów państwowych, pojazdy należące do poczty, szpitali, pogotowia ratunkowego, ochotniczych straży pożarnych, zakładów dezynfekcyjnych, stadnin, stacji ogierów, żrebięciarni państwowych, posiadacze licencjonowanych ogierów i klaczy przeznaczonych do celów hodowlanych, klaczy wysoko żrebnych oraz ze żrebiętami ssącymi, a także posiadacze koni pracujących w kopalniach pod powierzchnią ziemi²⁶⁷.

Kwestia podziału kosztów budowy i utrzymania dróg publicznych ponownie podzieliła uczestników konferencji na dwa przeciwstawne obozy, przy czym szczególnie wyraźnie ujawniły się różnice wynikające z doświadczeń poszczególnych dzielnic. Przeciwnikiem tworzenia spółek drogowych był Mikołaj Latoszyński, który argumentował, że w Małopolsce nie odczuwano potrzeby ich powoływania. Odmienne stanowisko zajął por. Petrażycki, podkreślając znaczenie nieformalnych spółek drogowych dla rozwoju infrastruktury na Kresach Wschodnich. Równie silne kontrowersje wzbudziła kwestia zniesienia opłat mytniczych. Za utrzymaniem myt „kopytkowych” oraz mostowych opowiadali się m.in. M. Latoszyński i inż. Stróżecki, przy czym ten ostatni postulował pozostawienie niektórych opłat w celu amortyzacji kosztów utrzymania obiektów technicznych o strategicznym znaczeniu. Przeciwnikiem wszelkich form myta był natomiast p. Ziemiński. Zdecydowanie większą zgodność osiągnięto w sprawie subwencji drogowych, które – zdaniem W. Weisbroda, inż. M. Pospieszalskiego, M. Latoszyńskiego i p. Ziemińskiego – powinny być wypłacane w formie ryczałtu, co zapewniłoby samorządom większą swobodę w gospodarowaniu środkami.

²⁶⁷ Dz.U. 1921, nr 5, poz. 32, art. 28-33.

Dyskusje te dobrze ilustrują wyzwania, z jakimi musieli mierzyć się twórcy unifikacji w każdej gałęzi administracji publicznej²⁶⁸.

Ostatnim punktem konferencji była dyskusja nad projektem sieci dróg państwowych, która raz jeszcze uwidoczniła porozbiorowe zaszłości. Przedstawiciele byłego zaboru pruskiego uznali zaprezentowany projekt organizacji sieci drogowej za krzywdzący zarówno dla swojego regionu, jak i dla byłej Kongresówki, domagając się, aby gęstość dróg państwowych była wszędzie mniej więcej jednakowa. Przedstawiciele Galicji zgodnie z historyczną zasadą dualizmu administracyjnego przedstawili nie jeden, a dwa projekty organizacyjne: pierwszy opracowany przez Towarzystwo Politechniczne Lwowskie, a drugi przygotowany przez urzędników Sekcji Technicznej Namiestnictwa²⁶⁹. Za równomiernym rozkładem sieci drogowej opowiadał się również inż. Siedlecki, postulując, aby w Galicji w pierwszej kolejności upaństwowiono trakt Krakowsko-Lwowski z przedłużeniem do Tarnopola i Trakt Podkarpacki oraz szereg dróg łączących byłą Kongresówkę z Galicją. Inż. Stróżecki zwracał uwagę na konieczność objęcia siecią państwową także tras przebiegających przez ośrodki przemysłu naftowego (np. Trakt Lwów-Drohobycz). Z kolei delegat Ministerstwa Przemysłu i Handlu, W. Zwoliński, postulował uwzględnienie traktów prowadzących przez przemysłowe powiaty częstochowski i wieluński oraz drogi Olkusz–Niwka, jak również upaństwowienia większej liczby dróg w rejonach funkcjonowania cukrowni²⁷⁰.

²⁶⁸ M. Nestorowicz: *Ankieta...*, s.280.

²⁶⁹ Projekt zakładał uznanie ok. 4-5 tys. km dróg za państwowe, co zgodnie z postulowaną zasadą równomierności sieci drogowej w poszczególnych dzielnicach oznaczałoby upaństwowienie ok. 15-20 tys. km szos. Ze względu na zbyt duże obciążenie finansowe dla budżetu projekt odrzucono.

²⁷⁰ M. Nestorowicz: *Ankieta...*, s.281.

Wykaz 1 Sieć dróg państwowych w Polsce. Stan na 15 stycznia 1921 r.

Numer drogi	Przebieg drogi	Długość (w km)
I. Drogi magistralne, łączące stolicę Państwa z granicami lub kresami		
1.	Warszawa–Radom–Bzin–Kielce–Miechów–Kraków–Myślenice–Nowy Targ–Zakopane	420
	a) Kielce – Częstochowa – Herby	130
	b) Miechów – Będzin	70
	c) Izdebnik – Biała	59
2.	Warszawa–Rawa–Piotrków–Częstochowa–Będzin	269
3.	Warszawa–Sochaczew–Łowicz–Kutno–Kostrzyn–Poznań–Pniewy–Skwierzyna (kier. Berlin)	412
	a) Łowicz – Zgierz – Łódź – Sieradz – Kalisz – Ostrów – Krotoszyn – Rawicz	274
	b) Poznań–Kościan	46
4.	Warszawa–Modlin–Płońsk–Sierpc–Rypin–Gołęb–Grudziądz–Tczew–Kościerzyna–Puck	457
	a) Sierpc – Płock – Kutno	85
	b) Reda – Soboty	24
	c) Pilczyn – Krokowo	18
5.	Warszawa–Szelków–Ostrołęka–Łomża–Świdry–Augustów–Suwałki–Szypliszki (kier. Kowno)	302
	a) Ostrołęka – Myszyniec–Rozogi	50
	b) Augustów – Grodno	61
6.	Warszawa–Zambrów–Białystok–Grodno (kier. Wilno)	261
	a) Zambrów – Bielsk - Hajnówka	105
	b) Białystok – Bielsk–Kleszcze	65
	c) Białystok – Gródek	35
7.	Warszawa–Miłosna–Siedlce–Brześć Litewski (kier. Moskwa)	188
8.	Warszawa–Miłosna–Moszczanka–Lublin–Zamość–Bełżec–Żółkiew–Lwów–Złoczów–Tarnopol–Kopyczyńce–Czortków–Berestek–Zaleszczyki–Okopy Św. Trójcy	684
	a) Kurów–Puławy – Radom	73
	b) Piaski–Chełm – Hrubieszów	99
	c) Krasnystaw–Hełm – Włodawa	80
	d) Żółkiew – Sokal (kier. Włodzimierz Wołyński)	52
	e) Lwów – Stojanów (kier. Łuck)	75
	f) Złoczów – Brody (kier. Równe)	46
	g) Tarnopol – Podwołoczyska	40
	h) Kopyczyńce – Husiatyn	23
Razem		4503 km
II. Drogi magistralne, przechodzące z południa na północ		
9.	Kier. Wrocław–Rawicz–Kościan–Pniewy–Ujście–Piła	217
10.	Byczyna–Kępno–Ostrów–Poznań–Nakło–Chojnice–Kościerzyna	414
	a) Chojnice – Świecie – Chełmno	78
	b) Chojnice – Tczew	95
11.	Kostrzyn–Gniezno–Inowrocław–Bydgoszcz–Świecie–Grudziądz	178
	a) Inowrocław – Toruń	34

12.	Kalisz–Koło–Włocławek–Sierpc–Mława	241
13.	Muszyna–Krynica–Grybów–Tarnów–Szczucin–Busk–Kielce–Ruda Maleniecka	248
14.	Zgierz–Krośniewice–Włocławek–Toruń–Chełmno–Grudziądz	274
15.	Sochaczew–Płońsk–Przasnysz–Chorzele (kier. Wielbrok)	145
	Kraśnik–Lublin–Kock–Radzyń–Siedlce–Zambrów–Łomża	289
16.	a) Kock – Moszczanka – Dęblin	42
	b) Radzyń – Wisznice – Sławatycze	68
	Jabłonica–Delatyn–Stanisławów–Kurowice	210
17.	a) Delatyn – Kołomyja – Berestek	100
	b) Kołomyja – Śniatyn	40
Razem		2 670 km
III. Drogi magistralne, przechodzące ze wschodu na zachód		
	Zwardoń–Żywiec–Sucha–Sanok–Chyrow–Sambor–Drohobycz–Stryj–Dolina–Stanisławów–Buczacz–Czortków	644
	a) Żywiec – Biała	20
	b) Miejsce Piastowe – Dukla – Przełęcz Dukielska	30
18.	c) Lisko – Cisna	47
	d) St. Sambor – Turka – Użok	58
	e) Stryj – Klimiec	80
	f) Dolina – Wyszaków	45
	g) Buczacz – Strusów	38
	Biała–Zator–Kraków–Tarnów–Pilzno–Jarosław–Radymno–Lwów	419
	a) Zator – Będzin	59
	b) Pilzno – Jasło	32
19.	c) Jarosław – Sandomierz	105
	d) Jarosław – Bełżec	68
	e) Radymno – Przemyśl–Chyrow	50
	f) Lwów – Sambor	71
	g) Lwów – Drohobycz	74
	h) Lwów – Stryj	67
	(kier. Wrocław)–Syców–Kępno–Wieluń–Piotrków–Ruda Maleniecka–Bzin–Ożarów–Kraśnik–Zamość–Hrubieszów–Uściług (kier. Łuck i Korzec)	531
20.	a) Sieradz – Wieluń – Częstochowa	110
	b) Piotrków – Chojny (Łódź)	43
	c) Ożarów – Sandomierz–Dębica	110
	d) Szczeczeszyn – Krzeszów	62
	(kier. Berlin–Piła)–Nakło–Bydgoszcz–Toruń–Gołęb–Nowe Miasto–Mława–Chorzele–Myszyniec–Kolno–Świdry	461
21.	a) Nowe Miasto – Lubawa	15
	b) Mława – Przasnysz – Szelków	65
Razem		3 327
Ogółem		10 500 km

Na podst.: Załącznik do ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 32, s.77-79.

W lutym 1919 roku, w ramach Sejmu Ustawodawczego, powołano cztery komisje techniczne: Komisję Komunikacji, Komisję Odbudowy Kraju, Komisję Wodną oraz Komisję Robót Publicznych, w gestii której znalazły się także sprawy drogowe. Na jej czele stanął były nadburmistrz Łodzi i poseł Narodowego Zjednoczenia Ludowego Leopold Skulski. Funkcję zastępcy przewodniczącego objął Jan Dąbrowski z Narodowego Związku Robotniczego, a sekretarzem został Jan Szyszkowski. W skład Komisji wchodziło łącznie 29 posłów. Największą reprezentację posiadało Narodowe Zjednoczenie Ludowe (9 posłów) oraz Polskie Stronnictwo Ludowe „Lewica” (7 posłów), najmniejsze: Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” (4 posłów), Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” (3 posłów), Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów (3 posłów) i Narodowy Związek Robotniczy (2 posłów)²⁷¹.

Na przełomie maja i lipca 1920 roku projekt ustawy o budowie dróg publicznych został dostosowany do postanowień majowej konferencji przez inż. M. Nestorowicza, radcę ministerialnego Lalewicza oraz referenta Sośnickiego. Następnie, 4 lipca 1920 roku, poseł PSL „Piast” Andrzej Kędziora wniósł go do Sejmu Ustawodawczego w formie wniosku poselskiego. Po wydaniu stosownej uchwały przez Radę Ministrów projekt został skierowany do Komisji Robót Publicznych, która po częściowym uwzględnieniu zmian zaproponowanych przez Sekcję Legislacyjną Prezydium Rady Ministrów przyjęła go na posiedzeniu w dniu 10 listopada 1920 roku. Na wniosek Ministra Skarbu, po zasięgnięciu opinii inż. Nestorowicza, Komisja zdecydowała o rezygnacji z wypłaty odszkodowań w związku ze zniesieniem myt drogowych. Utrzymano natomiast przepis zgłoszony przez przedstawicieli byłej dzielnicy pruskiej, dotyczący utrzymania praw i obowiązków opartych na umowach lub innych tytułach prawnych. Miało to szczególne znaczenie, ponieważ na obszarze wspomnianego zaboru wciąż funkcjonowały drogi prywatne udostępniane do użytku publicznego, które utrzymywali indywidualni właściciele lub towarzystwa akcyjne²⁷².

Przeprowadzona 10 grudnia 1920 roku debata sejmowa nad projektem ustawy odbyła się w niezwykle merytorycznej atmosferze, pełnej zrozumienia dla sprawy drogowej, jak również pewnego podekscytowania. Swoje poparcie dla przyjęcia ustawy wyrazili posłowie:

²⁷¹ *Komisje Techniczne w Sejmie. Skład osobowy*. „Roboty Publiczne”, R.1, Z.1, Warszawa 1919, s.16.

²⁷² Biblioteka Sejmowa [dalej: BS]: Wniosek posła Kędziora i tow. w sprawie budowy i utrzymania dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 1975, sygn.: RPII/0/1975, s.1-14; BS: Sprawozdanie Komisji Robót Publicznych w przedmiocie projektu ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nr 2227, sygn.: RPII/0/2227, s.7.

Nikodem Hryckiewicz i Antoni Piotrowski z Narodowego Zjednoczenia Ludowego oraz Franciszek Wójcik z PSL „Lewica”. Podczas swojego wystąpienia poseł Wójcik zaproponował przyjęcie dwóch rezolucji. Pierwsza wzywała Rząd do uzupełnienia wykazu projektowanych dróg o trakty łączące Kraków z Lublinem oraz Kocmyrzów z Miechowem, natomiast druga dotyczyła przedłożenia ustawy o obsadzeniu dróg drzewami owocowymi. Zarówno projekt ustawy, jak i obie rezolucje zostały przyjęte przez większość sejmową jeszcze na tym samym posiedzeniu. W związku z przyłączeniem do Polski Litwy Środkowej w październiku 1923 roku przedmiot ustawy został rozszerzony na Ziemię Wileńską. Podobna sytuacja miała miejsce także w listopadzie 1938 r., kiedy w związku z zajęciem Zaolzia przepisy ustawy rozszerzono także na obszar powiatów Frydeckiego i Czadeckiego, Jaworzyny Spiskiej, Pienin, Doliny Popradu oraz Źródłowisko Udawy²⁷³.

Niejako w pakiecie z *ustawą o budowie i utrzymaniu dróg publicznych* na tym samym posiedzeniu Sejmu przyjęto również drugą ustawę, która wprowadził na obszarze b. zaborów rosyjskiego i austriackiego na okres 5 lat obowiązek dostarczenia środków przewozowych, niezbędnych do budowy i utrzymania dróg publicznych. Przepisy wspomnianej ustawy miały zapobiegać sytuacjom, gdy na drodze dobrowolnej umowy organom administracji drogowej nie udało się uzyskać środków przewozowych lub też, gdy ich posiadacze żądali za wynajęcie danego środka opłaty przekraczającej znacznie średnią cenę rynkową. W takich przypadkach starostowie²⁷⁴ mogli zarządzić przymusowe, lecz odpłatne dostarczenie środków przewozowych. Wynagrodzenie wypłacano w formie akordu, ustalanego na podstawie długości przebytej drogi oraz wagi przewiezonego ładunku, przy czym nie mogło być niższe niż rzeczywisty dzienny koszt utrzymania środków przewozowych oraz woźnicy. Nałożenie obowiązku przewozowego musiało uwzględniać lokalne stosunki gospodarcze i zawodowe oraz zasady kolejności, równomierności i proporcjonalności w stosunku do ilości posiadanych środków przewozowych i powierzchni uprawianych gruntów. Ustawa wprowadzała także ograniczenie obszaru obowiązku dostarczenia środków przewozowych do 15 km. Wyłączono

²⁷³ BS: Sprawozdanie stenograficzne ze 195 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 grudnia 1920 roku. sygn.: RPII/0/195, s.27-48; Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 17 października 1923 r. w przedmiocie wprowadzenia w Ziemi Wileńskiej postanowień niektórych rozporządzeń Ministra Robót Publicznych. Dz.U.R.P. 1923, nr 117, poz. 938; Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 listopada 1938 r. o zjednoczeniu z Rzeczpospolitą Polską ziem odzyskanych w listopadzie 1938 r. i o rozciągnięciu na te ziemie mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych. Dz.U.R.P. 1938, nr 87, poz. 585.

²⁷⁴ Po zasięgnięciu opinii właściwej rady powiatowej lub rady miejskiej.

z niego osoby i instytucje korzystające z prawa eksterytorialności, zakłady i urzędy państwowe i samorządowe, środki przewozowe służące do przewozu poczty, instytucje użyteczności publicznej, stadniny, posiadaczy licencjonowanych ogierów i klaczy hodowlanych oraz posiadaczy koni pracujących w kopalniach lub pod powierzchnią ziemi. Za uchylenie się od obowiązku groziła kara pieniężna w wysokości 15 tys. marek polskich lub do 2 tygodni więzienia, połączone z obowiązkiem dostarczenia wspomnianych środków na koszt winnego²⁷⁵.

3.4.2 Ustawa o przepisach porządkowych na drogach publicznych

W następstwie uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy przepisów ustanawiających organizacyjne i finansowe podstawy funkcjonowania administracji drogowej, proces ustawodawczy wszedł w drugą fazę. Jej celem było opracowanie regulacji dotyczących zasad ruchu na drogach, określenie obowiązków użytkowników dróg oraz zarządów drogowych nimi zarządzających, a także ustalenie wymiaru kar i sposobów ich egzekwowania. Podobnie jak w poprzednich dwóch przypadkach, projekt *ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych* został opracowany przez Departament Drogowy MRP na podstawie wyników ankiety, w której wzięły udział zarówno organy rządowe, przedstawiciele poszczególnych dzielnic oraz zrzeszeń społecznych i technicznych. Warto nadmienić, że przepisy porządkowe w powyższym zakresie funkcjonujące w poszczególnych dzielnicach cechowały się wyjątkowo „archaiczną” proveniencją. Jedynie na obszarze Małopolski obowiązywała relatywnie nowa „Ustawa o policji drogowej” z 1907 roku oraz szereg drobniejszych ustaw i rozporządzeń. Podczas, gdy na terenie b. Kongresówki obowiązywały wydane jeszcze w 1822 r. przez Namiestnika Królestwa Polskiego gen. Józefa Zajączka „Przepisy porządkowe względem dróg bitych”. Na terenie b. Zaboru Pruskiego częściowo obowiązywała wydana 17 marca 1839 r. „Ustawa o ruchu na drogach bitych” oraz cały szereg lokalnych przepisów porządkowych. Celem projektowanej ustawy było zatem ujednolicenie przepisów porządkowych na obszarze całej Rzeczypospolitej, nie wyłączając z tego także ziem b. Zaboru Pruskiego oraz przystosowanie rzeczonych przepisów do wyzwań zmieniającego się ruchu drogowego. Ze względu jednak, że poszczególne dzielnice różniły się między sobą pod względem warunków technicznych oraz intensywności ruchu ustawa miała charakter ramowy. Upoważniała bowiem

²⁷⁵ Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o dostarczaniu środków przewozowych do budowy i utrzymania dróg publicznych i mostów. Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 31, art.2.

Ministra Robót Publicznych oraz samorządy i wojewodów (za zgodną MRP) do wydawania szczegółowych przepisów wykonawczych o charakterze ogólnym lub miejscowym. W założeniu inż. Nestorowicza ustawa miała posiadać zatem elastyczny charakter, przewidujący możliwość dostosowania do warunków miejscowych²⁷⁶.

Ustawa stanowiła, że drogi publiczne są przeznaczone do ruchu pieszego i kołowego oraz pędzenia zwierząt. Ruch na drogach publicznych powinien odbywać się płynnie, a każda przeszkoda lub utrudnienie wynikające z braku ostrożności, niedbalstwa lub celowego działania było uznawane za wykroczenie. Ustawa wprowadzała na obszarze całego kraju zasadę ruchu prawostronnego. W zakresie przepisów dotyczących utrzymania dróg ustawa nakładała na zarządy gminne zarządzające drogami o twardej nawierzchni obowiązek oczyszczania ich z kurzu i błota. Przy czym przewidywała także możliwość scedowania wspomnianej powinności na właścicieli przylegających nieruchomości. Na prowadzące naprawy dróg i mostów zarządy drogowe nałożono z kolei obowiązek pozostawienia wolnej przestrzeni, niezbędnej do przemieszczenia się przynajmniej jednego pojazdu lub też wytyczenia prowizorycznego objazdu. Na właścicieli gruntów z kolei nałożono obowiązek udzielenia zgody na wytyczenie takiego objazdu, w przypadku zdarzeń powodujących przerwę w komunikacji tj.: zniesienie drogi, powstanie zasp śniegowych, osuwisk, zniesienie mostów lub grobli drogowych czy też z powodu przebudowy lub naprawy drogi. Jednakże każde użyczenie gruntów miało odbywać się za rekompensatą finansową, której wysokość ustalano na podstawie dobrowolnej umowy lub na podstawie orzeczenia władz administracyjnych drugiej instancji. Ustawa wprowadzała również ograniczenia w budowie budynków, studni oraz ogrodzeń wynoszące 3,5 m w przypadku pól i terenów otwartych, licząc od brzegu rowu odwadniającego lub stopy nasypu drogi państwowej. W przypadku miast o gęstej zabudowie minimalna odległość grodzień została zmniejszona do 75 cm. Podobne ograniczenia wprowadzono w przypadku zakładów i

²⁷⁶ BS: Sprawozdanie Komisji Robót Publicznych w przedmiocie projektu ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Druk nr 2802, sygn.: RPII/0/2802, s.1-2.

fabryk²⁷⁷. Ustawa nakładała również na zarządy drogowe obowiązek prowadzenia nasadzeń²⁷⁸ wzdłuż wszystkich dróg państwowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych²⁷⁹.

Obowiązek nadzoru nad przestrzeganiem przepisów porządkowych na drogach publicznych został powierzony zaprzysiężonej służbie drogowej, organom policji państwowej oraz urzędom gminy. Przekroczenie przepisów porządkowych było zagrożone karą grzywny w wysokości do 100 tys. mkp lub karą aresztu do dwóch miesięcy. Przy czym nieściągane grzywny były zamieniane na areszt nie dłuższy niż trzy miesiące. Na terenie b. zaboru rosyjskiego i austriackiego orzecznictwo w sprawach przekroczenia przepisów drogowych należało do gestii władz administracyjnych I instancji. Co więcej, na podstawie doniesienia o przekroczeniu przepisów wniesionego przez jeden z organów porządkowych władza administracyjna mogła wymierzyć karę do 10 tys. mkp bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Osobie na którą nałożono karę administracyjną przysługiwało odwołanie w terminie czternastodniowym, licząc począwszy od dnia następującego po doręczeniu wyroku. Niewniesienie odwołania uprawomocniało wyrok oraz ściągalność samej grzywny. Wniesienie sprzeciwu było z kolei równoznaczne z obowiązkiem przeprowadzenia przez władze administracyjne postępowania wyjaśniającego. W przypadku b. dzielnicy pruskiej karę za przekroczenie przepisów omawianej ustawy na tych samych zasadach wymierzały sądy powiatowe. W przypadku szkód wyrządzonych przez dzieci niepełnoletnie odpowiadali rodzice, względnie właściciele pojazdów lub zwierząt, a za służbę poniżej lat czternastu solidarnie współwłaściciele. W przypadku niewykrycia sprawców szkód wyrządzonych na drodze publicznej odpowiedzialność solidarnie ponosili wszyscy mieszkańcy wsi, osady lub miasta, na których terenie rzeczonyj szkody dokonano, o ile znamiona wykazywały, iż dokonała jej ludność miejscowa²⁸⁰.

²⁷⁷ Minimalna odległość budowy kuźni, pieców cegielnianych i wapiennych, wiatraków, szybów górniczych, zbiorników materiałów łatwopalnych oraz kopalni gliny, piasku, żwiru, torfu i kamieniołomów wynosiła od 5 do 40 metrów.

²⁷⁸ Zalecano przy tym sadzenie drzew owocowych oraz żywopłotów.

²⁷⁹ BS: Sprawozdanie Komisji Robót Publicznych w przedmiocie projektu ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Druk nr 2802, sygn.: RPII/0/2802, s.5-9; Ustawa z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Dz.U.R.P. 1921, nr 89, poz. 656, art.4-18.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Dz.U.R.P. 1921, nr 89, poz. 656, art.19-25.

Warto zauważyć, że ustawa posiadała wyjątkowo długie jak na standardy poprzednich ustaw drogowych „vacatio legis” wynoszące trzy miesiące. Było to spowodowane ramowym charakterem ustawy, który wymagał wydania przez Ministerstwo Robót Publicznych oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych serii rozporządzeń wykonawczych, regulujących m.in.: zakaz zanieczyszczania dróg, szerokość obręczy i obciążenie kół, ochronę mostów, znaki drogowe, szybkość jazdy oraz zasady ruchu pojazdów konnych, mechanicznych i rowerów, pędzenie zwierząt oraz międzynarodowy ruch samochodów²⁸¹.

Ustawa została wniesiona do Sejmu w dniu 24 marca 1921 r., a przez kolejne dwa miesiące była szczegółowo omawiana na Komisji Robót Publicznych. W trakcie prac komisyjnym wprowadzony został szereg zmian, które m.in. uprawniły samorządy wojewódzkie do wydawania rozporządzeń administracyjnych w zakresie przepisów porządkowych czy otworzyły dla obywateli ścieżkę odwoławczą. Kością niezgody stała się sprawa odległości ogrodzeń na obszarach niezabudowanych, która raz jeszcze uwydatniła różnice dzielnicowe. W Królestwie Kongresowym obowiązywała bowiem odległość 3 stóp (75 cm), a w Galicji i Wielkopolsce 2 stóp (60 cm). Pozornie błaha sprawa w rzeczywistości wywołała dyskusję nie mniejszą niż debata nad preliminarzem budżetowym czy reformą rolną, której momentami było znacznie bliżej do komediowych dialogów znanych z filmów fabularnych niż do powagi debaty sejmowej. Pierwotny projekt ustawy zakładał zachowanie odległości od stopy nasypu 1 m, jednak w toku prac w Komisji Robót Publicznych wniesiony został wniosek mniejszości zwężający szerokości pasa do 75 cm. Jednakże i to nie zadowoliło części posłów z Galicji, w tym ks. Kazimierza Lutosławskiego, który postulował wprowadzenie obowiązkowego wykupu pasów przydrożnych przez zarządy drogowe. Przytaczał przy tym przykład drobnych rolników mówiąc: *„ten pas 75 cm, który się wydaje na pierwszy rzut oka bardzo mały, gdy trafi na gospodarza małorolnego, który posiada zaledwie morgę, albo dwie gruntu i akurat nieszczęśliwie grunt ten jest rozciągnięty wzdłuż drogi, a znam takie przypadki, które się ciągną na przestrzeni tysiąca pięciuset metrów – to mu zabierze dziesiątą część jego majątku”*²⁸². Argumenty ks. Lutosławskiego zwinnie odpierał poseł Hryckiewicz twierdząc, że: *nie wyobraża sobie, by szczególnie po uchwaleniu zasad reformy rolnej, znalazł się choć jeden*

²⁸¹ Tamże, art.5,26.

²⁸² BS: Sprawozdanie stenograficzne z 251 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 7 października 1921 r. sygn.: RPII/0/251, s.16.

*obszarnik w Państwie Polskim, któremu byłoby zabrane w ten sposób chociażby 1/10 część hektara, bo wątpię, by przez czyjąś posiadłość biegła droga o długości 70 kilometrów. Jeżeli chodzi o drobną własność, o której wspominali tu ks. Lutosławski i p. Potoczek, to przecież tam będą przeważnie jakieś części metra kwadratowego, więc czy warto kruszyć kopię?*²⁸³ W rzeczywistości sprawa toczyła się także o możliwość poprowadzenia słupów elektrycznych i telegraficznych oraz posadzenia drzewek osłaniających otoczenie drogi przed warunkami atmosferycznymi oraz zwierzętami gospodarskimi, stąd też możliwość dalszych ustępstw była znacznie ograniczona. Ostatecznie ustawa została przyjęta wraz z kilkoma drobnymi poprawkami, w tym poprawką mniejszości oraz dwoma rezolucjami, które wniesiono na etapie prac komisyjnych. Pierwsza z rezolucji wzywała Rząd, a w szczególności Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych do bezpłatnego dostarczania sadzonek i palików z lasów i szkółek państwowych do obsadzania dróg. Druga z rezolucji zakładała natomiast wprowadzenia w szkołach na wiosnę i na jesień świąta sadzenia drzew²⁸⁴.

3.5 Bilans okresu odbudowy administracji drogowej

W marcu 1922 roku na łamach „Robót Publicznych” opublikowane zostało obszerne, niemalże pięćdziesięciostronicowe sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych w okresie od sierpnia 1920 r. do końca 1921 roku. Ramy czasowe raportu obejmują zatem zarówno okres największego nasilenia działań wojennych przypadający na lato 1920 roku, jak również proces przejścia administracji na stopę pokojową. Sprawozdanie obejmuje każdą z dziedzin działalności MRP, w związku z czym zostało podzielone na osiem działów: 1) Administrację i ustawodawstwo, 2) sprawy wodne, 3) budownictwo, 4) drogownictwo, 5) miernictwo, 6) elektryfikację, 7) turystykę oraz 8) odbudowę kraju. Działalność Departamentu Drogowego MRP w omawianym okresie skoncentrowała się zarówno na prowadzeniu prac ustawodawczych i organizacyjnych, jak również na robotach przygotowawczych i konserwacyjnych, odbudowie mostów, a w niewielkim zakresie także na pracach inwestycyjnych. Na terenie dwudziestu dziewięciu powiatów przeprowadzono studia nad budową 42 odcinków dróg o dł. 490 km, na podstawie których opracowano 32 projekty budowy

²⁸³ Tamże, s.21.

²⁸⁴ Tamże, s.8-24; BS: Projekt ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Druk 2651, sygn.: RPII/0/2651; Sprawozdanie Komisji Robót Publicznych w przedmiocie projektu ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Druk nr 2802, sygn.: RPII/0/2802, zał.2,3.

dróg o dł. 345 km. Podobne prace planistyczne przeprowadzono także w przypadku 84 większych mostów (pow. 20 m.b.), o dł. 6,9 tys. m.b. oraz opracowano projekty przebudowy 100 większych mostów o dł. 8,2 tys. m.b. Ogółem na obszarze 12 województw (b. Król. Kongresowe i Kresy Wschodnie) w jurysdykcji MRP znalazł się wówczas 29,5 tys. km dróg bitych oraz 67 tys. km ważniejszych dróg bitych. Ze środków MRP zakupiono wówczas 277 tys. m³ kamienia, 228 tys. m³ tłucznia oraz 108 tys. m³ piasku i żwiru, z czego ok. 75% wykorzystano do konserwacji dróg. Uporządkowano 7,5 tys. km rowów i 10,3 tys. km poboczy, wzdłuż dróg zasadzono 92,4 tys. drzewek oraz odbudowano i naprawiono 2,6 tys. mniejszych mostów i 220 domków drożniczych²⁸⁵.

Zestawienie prowadzonych robót mostowych dowodzi, że pod koniec 1921 roku w zarządzie MRP znajdowało się 107 większych mostów stałych (kamiennych, żelbetonowych i żelaznych o dł. pow. 20 m.b.), ok. 1260 mostów drewnianych oraz 35 przepraw promowych. Zakres prowadzonych wówczas prac obejmował: wymianę pomostów, poręczy i pali, naprawę lub wzmocnienie dźwigarów, jarzm, przyczółków i izbic oraz szereg pomniejszych robót konserwacyjnych (np. malowanie dźwigarów na mostach żelaznych). Ze zniszczeń wojennych zdołano całkowicie odbudować 13 mostów o konstrukcji żelaznej lub mieszanej i 91 mostów drewnianych, a kolejne 14 mostów żelaznych i 58 mostów drewnianych było w fazie odbudowy. Prace budowlane koncentrowały się w głównej mierze na terenie województwa warszawskiego, białostockiego i lubelskiego. Pojedyncze projekty realizowano również na terenie województw: lwowskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego, krakowskiego, nowogródzkiego, wołyńskiego i poleskiego. Do grona największych odbudowanych mostów należały: mosty na Narwi w Różanach (307 m), w Tykocinie (196 m, drewniany), w Ostrołęce (269 m, żelazny), w Nowogrodzie (295 m, żelazny) i w Wiznie (329 m, żelazny), mosty na Bugu w Sławatyczach (652 m, drewniany), we Frankopolu (324 m, drewniany), w Wyszku (417 m, żelazny), w Broku (396 m, żelazny), w Nurze (360 m, żelazny) i we Włodawie (220 m, drewniany), mosty na Dniestrze w Haliczu (312 m, żelazny) i w Martynowie (214 m, drewniany), most na Wiśle we Włocławku (691 m, żelazny kratownicowy), most na Styrze w Majonieczach (294 m, drewniany), most na Muchawcu w ramach drogi Kobryń – Zaprudy (578

²⁸⁵ *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych za czas od sierpnia 1920 roku do końca 1921 roku*. „Roboty Publiczne”, R.4, Z.1, Warszawa 1922, s.28; AAN, KCNP: *Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych VIII 1920 – XII 1921*, łącznie z mapą zniszczeń wojennych 1914-1920. sygn.: 308, k.29-30.

m, drewniany), most na Pinie w Pińsku (245 m, drewniany) oraz most na Niemnie w Bielicach (280 m, drewniany)²⁸⁶.

Oddzielną kategorię stanowiły całkowicie nowe roboty inwestycyjne. Do końca 1921 r. ukończono 162 km dróg bitych, a kolejne 500 km dróg było w budowie. W budowie znajdowało się także kilka nowych mostów, w tym most na Wiśle pod Sandomierzem, na Białej Przemszy pod Niwką (obecnie dzielnica Sosnowca), na Sole w Oświęcimiu oraz na Kamienicy w Nowym Sączu. Szeroko zakrojone roboty drogowo-mostowe wymagały dostaw odpowiednich materiałów, dlatego też w sprawozdaniu ujęta została również produkcja państwowych wytwórni klinkieru, kamienia drogowego oraz tłucznia. Klinkierne państwowe w woj. lubelskim w okresie sprawozdawczym wyprodukowały 795 tys. szt. klinkieru i 279 tys. szt. cegły zwyczajnej oraz 286 tys. szt. klinkieru i cegły w formie łamanej i 881 tys. szt. surówki. Ilość kamienia oraz tłucznia wydobytego w kamieniołomach państwowych w woj. kieleckim (Zagnańsk), wołyńskim i krakowskim szacowano natomiast na około 40-50 tys. m³. Ogólne wydatki na budowę dróg i mostów szacowano na ok. 1,95 mld mkp., z tego 92 mln pochodziły z pożyczki państwowej, 1,3 mld mkp. z dotacji skarbu państwa, a 0,55 mld mkp. ze środków komunalnych²⁸⁷.

²⁸⁶ Tamże, s.28-29; AAN, KCNP: Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych VIII 1920 – XII 1921, łącznie z mapą zniszczeń wojennych 1914-1920. sygn.: 308, k.30.

²⁸⁷ Tamże, k.31.

Tabela 5 Zestawienie mostów drogowych zniszczonych w latach 1914–1920 na terenie b. Królestwa Kongresowego i Galicji.

Województwo	Drogi publiczne (w m.b.)					Drogi samorządowe (w m.b.)					
	Mosty		Zniszczono	Odbudowano	Wymagające obudowy	Ilość mostów			Zniszczono	Odbudowano	Wymagające obudowy
	Żel.	Drew.				Żel.	Żel-bet.	Drew.			
Warszawskie	6	15	2720,9	1659,8	1061,1	5	2	36	3649,3	1975,7	1673,7
Łódzkie	-	17	815,7	143,6	672,1	-	-	22	1147,7	217,3	929,8
Kieleckie	-	22	1081,7	527,1	554,6	-	-	56	2744,1	1897,4	846,7
Lubelskie	1	19	2956,5	468,5	2488	-	-	43	4226,8	1544,6	2680,2
Białostockie	1	30	1345,1	310,9	1034,2	6	-	31	3563,0	1519,4	2040,6
Krakowskie	2	29	2307,8	745,5	1560,3	1	1	128	7941,4	3049,3	4793,5
Lwowskie	3	55	3377,7	575,2	2808,5	2	10	109	5803,3	1902,1	3895,2
Stanisławowskie	3	40	2811,2	1023,7	1787,5	3	-	129	6596,8	1515,3	6081,5
Tarnopolskie	1	18	1042,4	91,0	951,4	2	12	109	3972,9	485,6	3487,3
Razem	17	245	18459,0	5547,3	12917,7	19	25	663	40644,7	14106,6	26428,5

Na podst.: AAN, KCNP: Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych VIII 1920 – XII 1921, łącznie z mapą zniszczeń wojennych 1914-1920. sygn.: 308, k.30a.

W okresie sprawozdawczym Ministerstwo Robót Publicznych złożyło projekty kilku kluczowych ustaw, które po przeprowadzeniu procesu legislacyjnego zostały przyjęte przez Sejm i wdrożone w całości lub w części, stosownie do etapu rozwoju administracji drogowej. Spośród wspomnianych projektów wymienić należy:

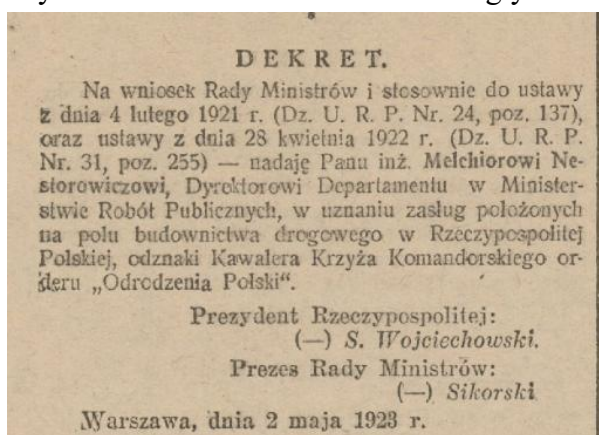
- 1) Ustawę z dnia 10 grudnia 1920 r. *o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej*. (Dz.U. 1921, nr 6 poz. 32)
- 2) Ustawę z dnia 10 grudnia 1920 r. *o przymusowym dostarczeniu środków przewozowych dla odbudowy i utrzymania dróg*. (Dz.U. 1921, nr 6, poz. 31).
- 3) Ustawę z dnia 7 października 1921 r. *o przepisach porządkowych na drogach publicznych*. (Dz.U. 1921, nr 89, poz. 656)²⁸⁸.

W sprawozdaniu opisane zostały również problemy z jakimi administracja drogowa borykała się w omawianym okresie. Na czoło problemów wysunął się gwałtowny i nieprzerwany spadek wartości marki polskiej, który wprowadził chaos i dorywczość robót drogowych. W raporcie czytamy, że *przeciętny koszt utrzymania jednego kilometra drogi bitej w końcu 1920 r. został określony na 30 tys. mkp, podczas, gdy do końca 1921 r. koszt ten wzrósł do 250 tys. mkp, podczas, gdy kredyty ustalone i uzgodnione z Ministerstwem Skarbu w końcu 1920 r. wzrosły jedynie o 100-150%*. Innym następstwem spadku wartości waluty był wzrost wysokości płac niższej służby drogowej (dozorców i dróżników), który pochłoniął znaczną część wydatków na utrzymanie dróg. Innym problemem był wzrost taryf kolejowych na przewóz materiałów kamiennych niezbędnych do budowy dróg, spowodowany zniesieniem ulg przewozowych. Kosz przewozu 1m³ tłucznia drogowego z kamieniołomów pod Krakowem do Warszawy szacowano na ok. 9,5 tys. mkp. Ostatnim, lecz najważniejszym problemem w przytoczonym zestawieniu były następstwa wojny polsko-bolszewickiej, która aż do połowy 1921 r. niemalże całkowicie uniemożliwiała zarówno reorganizację administracji drogowej, jak i koordynację robót drogowych na wschodnich terenach Rzeczypospolitej. Znaczna część służby drogowej została zmobilizowana do służby w wojsku polskim lub też oddelegowana przez MRP na tereny wschodnie, w związku z konieczności naprawy szkód wyrządzonych przez bolszewików, a te wymagały powiększenia miejscowego personelu technicznego. W

²⁸⁸ Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 32; 2; Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 31; Dz.U.R.P. 1921, nr 89, poz. 656.

powyższym kontekście podkreślona została także rola samorządów, które nie bacząc na trudności ekonomiczne, a niejednokrotnie również w sprzeczności z formalnymi ograniczeniami wydały na budowę nowych dróg niemalże pięciokrotnie więcej środków, niż wynosiła wysokość zapomóg państwowych na cele drogowe²⁸⁹.

Dekretem Prezydenta R.P. Stanisława Wojciechowskiego z dnia 2 maja 1923 r. inż. M. Nestorowicz w uznaniu zasług położonych na polu budownictwa drogowego w Rzeczypospolitej Polskiej został odznaczony Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski²⁹⁰. Było to jedno z zaledwie dwóch odznaczeń państwowych, które inż. Nestorowicz otrzymał za swoją pracę zawodową oraz działalność naukową w dwudziestoleciu międzywojennym. Drugim odznaczeniem był nadany przez Prezydenta Ignacego Mościckiego w marcu 1937 r. Medal Niepodległości²⁹¹. Zgodnie z brzmieniem ustawy Orderem Odrodzenia Polski mogły zostać odznaczone osoby nieskazitelnego charakteru i sumiennej pracy, które w szczególny sposób zasłużyły się ojczyźnie poprzez dokonanie czynów wybitnych, niezwykle zalety umysłu i charakteru. W obszarze administracji publicznej ordery były przyznawane według klucza ilościowego określanego przez Radę Ministrów²⁹². Zgodnie z przyjętym



Rysunek 1 Dekret nadający inż. M. Nestorowiczowi Krzyż Komandorski Orderu Odrodzenia Polski. Źródło: „Monitor Polski”, R.6, nr 100, s.10.

²⁸⁹ AAN, KCNP: Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Robót Publicznych VIII 1920 – XII 1921, łącznie z mapą zniszczeń wojennych 1914-1920. sygn.: 308, k.31-32.

²⁹⁰ Katalog przewidywał dziewięć obszarów działalności: sztukę i literaturę, działalność społeczną, działalność na zlecenie władz, przeciwdziałanie klęskom żywiołowym, akty wybitnego męstwa i odwagi, przyczynienie się do rozwoju rolnictwa, przemysłu lub rzemiosła, działalność filantropijną oraz dziesięcioletnią gorliwą i nieskazitelną pracę w urzędach państwowych, cywilnych lub wojskowych oraz instytucjach samorządowych i społecznych. Przedkładanie wniosków przez Ministrów miało charakter niejawnny, a ujawnienie informacji kandydatowi było zagrożone nieprzyznaniem odznaczenia. Odznaczenia były nadawane dwa razy w ciągu roku (1 stycznia i 3 maja). Na podst.: Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o ustanowieniu orderu "Odrodzenia Polski". Dz.U.R.P. 1921, nr 24 poz. 137.

²⁹¹ Odznaczenie wraz z dyplomem przesłano inż. N. Nestorowiczowi 19 lipca 1937 r., nr leg.: 17652.

²⁹² Zgodnie z kluczem przyjętym na 1923 r. największą ilością orderów dysponowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (15%), Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (14%), Ministerstwo Spraw Wojskowych (8%), Prezes Rady Ministrów, Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych (7%), Ministerstwo Przemysłu i Handlu (7%), Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej (7%) i Ministerstwo Sprawiedliwości (6%). Najmniejszymi natomiast Ministerstwo Kolei Żelaznych (5%), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (4%), Ministerstwo Robót Publicznych (4%), Ministerstwo Zdrowia Publicznego (4%) oraz Ministerstwo Poczty i Telegrafów (4%).

schematem, w obszarze administracji publicznej, edukacji oraz wojskowości klasa odznaczenia była uzależniona od stopnia służbowego, pełnionej funkcji lub zajmowanego stanowiska. Order dzielił się na pięć klas: wielką wstęgę (I kl.), krzyż komandorski z gwiazdą (II kl.), krzyż komandorski (III kl.), krzyż oficerski (IV kl.) oraz krzyż kawalerski (V kl.). W przypadku Nestorowicza klasę odznaczenia warunkowało zajmowane stanowisko dyrektora departamentu drogowego oraz przynależny mu IV st. służbowy, równoważny tytułowi profesora zwyczajnego w szkolnictwie wyższym, generała dywizji lub generała brygady w wojskowości czy też stanowisku Sędziego Sądu Najwyższego lub Prokuratora Sądu Apelacyjnego. We wrześniu 1938 roku Ministerstwo Skarbu odstąpiło Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego akta osobowe inż. Nestorowicza w związku z wykonaniem ustawy „z dnia 8 stycznia 1938 r. o medalu Za Długoletnią Służbę”. Wspomniana informacja sugeruje, że zgodnie z w/w aktem prawnym w najbliższym czasie inż. Nestorowicz miał zostać uhonorowany wspomnianym odznaczeniem²⁹³.

²⁹³ „Monitor Polski”, R.20, nr 64, Warszawa 1937, s.15; CAWWBH: Dokumentacja aktowa nadań Krzyża Walecznych, Krzyża Niepodległości i Medalu Niepodległości. sygn.: NAST-NEUG, OP.31, 20/3865, k.1.2; AAN, MWRIOP: Biuro personalne – odznaczenia Orderem Odrodzenia Polski – przepisy. Sygn.: 1508, k. 21-22, 50, 68; Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o ustanowieniu orderu "Odrodzenia Polski". Dz.U. 1921, nr 24 poz. 137; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej w przedmiocie ustanowienia statutu orderu „Odrodzenia Polski”. „Monitor Polski” R.6, nr 100, s.1; *Order Odrodzenia Polski. Trzechlecie pierwszej Kapituły*. 1921-1924. Warszawa 1926, s.19; AAN, MWRIOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior., sygn.4561, k.57; Ustawa z dnia 8 stycznia 1938 r. o medalu "Za Długoletnią Służbę". Dz.U. R.P. 1938, nr 3 poz. 11.

Rozdział IV Rozwój i instytucjonalizacja polskiego drogownictwa

4.1 Koncepcja rozwoju dróg kołowych według Melchiora Nestorowicza

Pod koniec okresu formowania administracji drogowej inż. Melchior Nestorowicz opublikował, w ramach serii wydawniczej *Biblioteki Komunalnej Wendego*, wielowątkową analizę stanu polskiego drogownictwa zatytułowaną „Sprawa drogowa w Polsce”. Publikacja ta stanowiła swoisty manifest jego poglądów na temat potrzeb oraz kierunków rozwoju polityki drogowej, które konsekwentnie starał się realizować w kolejnych latach. Z naukowego punktu widzenia praca ta pełniła jednocześnie funkcję dysertacji habilitacyjnej Nestorowicza. Najważniejszą jej część stanowiła diagnoza kluczowych potrzeb polskiej gospodarki drogowej oraz ujęcie ich w spójne ramy organizacyjne, obejmujące zarówno szczegółowe wyliczenia finansowe, jak i wskazanie niezbędnych zmian w strukturze administracji drogowej. Do najistotniejszych zadań gospodarki drogowej, przed którymi stanęła Polska w drugiej połowie lat 20. XX wieku, inż. Nestorowicz zaliczył:

- 1) Modernizację dróg bitych oraz utrzymywanie ich w dobrym stanie technicznym
- 2) Przebudowę mostów drewnianych na mosty stałe o konstrukcji żelaznej, betonowej, żelbetonowej lub kamiennej
- 3) Rozszerzenie sieci dróg bitych i brukowanych w ilości odpowiadającej potrzebom ekonomiczno-komunikacyjnym państwa
- 4) Uporządkowanie ulic i placów w miastach
- 5) Ulepszenie oraz stałe konserwacje dróg gruntowych
- 6) Przeprowadzenie selekcji materiałów do budowy i utrzymania dróg z twardą nawierzchnią oraz uruchomienie kamieniołomów i wytwórni materiałów sztucznych (syntetycznych) w ilości odpowiadającej zapotrzebowaniu na tego typu materiały
- 7) Przeprowadzenie badań nad materiałami używanymi do budowy dróg, określenie ich zalet oraz wad, prowadzenie prób mających na celu udoskonalenie techniki drogowej i przystosowanie jej do warunków miejscowych²⁹⁴

Zgodnie z wyliczeniami Ministerstwa Robót Publicznych koszt budowy jednego kilometra drogi bitej lub brukowanej o szerokości jezdni wynoszącej 4–5 m (7–8 m w koronie)

²⁹⁴ Kwestia selekcji oraz badań nad materiałami do budowy dróg została szczegółowo omówiona w podrozdziale poświęconym Drogowemu Instytutowi Badawczemu.

na ziemiach polskich wynosił około 14 tys. marek niemieckich, co odpowiadało ok. 18 tys. franków w złocie²⁹⁵. Ogólną wartość 12 tys. km dróg państwowych oraz 32 tys. km dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, przy zastosowaniu powyższego przelicznika, można oszacować zatem na około 792 mln franków. Warto jednak zauważyć, iż wartość majątku drogowego uległa znacznemu obniżeniu w latach 1914–1922 w wyniku bezpośrednich zniszczeń wojennych oraz niewłaściwie prowadzonej gospodarki drogowej. Szacuje się, że w 1923 roku gruntownej naprawy lub modernizacji w wyniku wieloletnich zaniedbań wymagało około 25% dróg w województwach śląskim, pomorskim i poznańskim, 30–35% w województwach południowych i centralnych (na obszarze dawnego Królestwa Polskiego), a nawet 50% sieci drogowej we wschodnich województwach kraju. W ramach najpilniejszych potrzeb drogowych należało zatem naprawić lub zmodernizować blisko 14 tys. km dróg bitych i brukowanych, w tym ok. 5 tys. km dróg państwowych (42%) oraz 9 tys. km dróg samorządowych (28%). Przyjmując, iż przeciętny koszt przebudowy jednego kilometra drogi bitej wraz z mniejszymi mostami wynosił ok. 9 tys. franków, koszt realizacji tych prac należy szacować na około 126 mln franków. W ramach realizacji obowiązku ustawowego państwo było zobowiązane do pokrycia całości wydatków na naprawę lub modernizację dróg publicznych oraz do udzielenia samorządom subwencji w wysokości co najmniej połowy ogólnych kosztów prowadzonych prac drogowych. Wydatki na przeprowadzenie najpilniejszych robót drogowych szacowano na około 86 mln franków po stronie budżetu państwa oraz 40 mln franków po stronie samorządów. Należy podkreślić, iż w powyższych kwotach nie uwzględniono kosztów przebudowy nawierzchni na około 2 tys. km dróg podmiejskich w rejonie największych aglomeracji, takich jak Warszawa, Łódź, Częstochowa, Kraków czy Lwów, których koszt szacowano na kolejne 50 mln franków²⁹⁶, a okres realizacji na około 10 lat²⁹⁷.

²⁹⁵ Na potrzeby publikacji *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Nestorowicz stosuje ujednolicony przelicznik walut zaborczych na franki francuskie w złocie. Ekwiwalent 14 tys. marek niemieckich wynosi odpowiednio: 7 tys. rubli, 17,5 tys. koron lub 18 tys. franków w złocie. Wg. kursu z 1926 r. 18 tys. franków w złocie równało się około 30 tys. zł, a zatem wartość sieci drogowej w wys. 792 mln fr. po przeliczeniu szacuje się na ok. 1,32 mld zł.

²⁹⁶ Koszt przebudowy 1 km drogi bitej na drogę z bruku mozaikowego lub kostkowego na odcinku podmiejskim wraz z infrastrukturą towarzyszącą szacowano na około 25 tys. fr.

²⁹⁷ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.67-70.

Modernizacja sieci drogowej była zaledwie jednym z elementów poprawy jej funkcjonalności i jakości. Kluczem do zapewnienia trwałości dróg było konsekwentne i systematyczne uzupełnianie nawierzchni drogowej oraz prowadzenie szeregu niezbędnych robót około drogowych, obejmujących m.in.: oczyszczanie jezdni z błota i śniegu, plantowanie poboczy, łatanie oraz pogrubianie nawierzchni, walcowanie łąt, oczyszczanie rowów, a także sadzenie i pielęgnację drzew przydrożnych. Równie istotnym czynnikiem pozostawało utrzymywanie odpowiedniej liczby wykwalifikowanej służby drogowej niższego i średniego szczebla, odpowiedzialnej za bieżące utrzymanie infrastruktury. Przyjmując, iż przeciętny koszt utrzymania jednego kilometra drogi państwowej wynosił w 1923 roku około 1,8 tys. franków, a drogi samorządowej 1,2 tys. franków, łączny koszt utrzymania obu kategorii dróg szacowano odpowiednio na 21,6 mln franków dla dróg państwowych oraz 38,4 mln franków dla dróg samorządowych, co łącznie daje kwotę około 60 mln franków. W ramach kosztów ponoszonych przez samorządy ustawowo zagwarantowano udział państwa w wysokości 30% w formie subwencji drogowej, co oznacza, że wydatki samorządowe należy pomniejszyć o około 11,5 mln franków, które zostały przeniesione do puli wydatków państwowych. Realne koszty utrzymania 44 tys. km dróg kołowych wynosiły zatem około 33,12 mln franków po stronie budżetu państwa oraz 26,9 mln franków²⁹⁸ po stronie samorządów. Wraz z prognozowaną rozbudową sieci drogowej o 4 tys. km dróg państwowych i 26 tys. km dróg samorządowych w ciągu pierwszego dziesięciolecia oraz o kolejne 30 tys. km dróg samorządowych w drugim dziesięcioleciu, koszty ich utrzymania miały wzrosnąć odpowiednio do około 95,6 mln franków oraz 129,5 mln franków rocznie²⁹⁹.

²⁹⁸ W wyliczeniach Nestorowicza wystąpił błąd w obliczeniach. Wydatki samorządowe Nestorowicz szacuje bowiem na 27,8 mln fr., a kwotę przeniesienia zaokrągla do wartości 11,6 mln fr.

²⁹⁹ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.70-72.

Tabela 6 Zestawienie potrzeb drogowych Państwa Polskiego i prognozowanych kosztów utrzymania dróg publicznych.

		Okres		
		1-10 lat	11-20 lat	21-30 lat
Ilość dróg (w km)	Drogi państwowe	12 000	16 000	16 000
	Drogi samorządowe	32 000	58 000	88 000
	Ogółem	44 000	58 000	88 000
Koszt utrzymania (w mln fr.)	Skarb państwa	33,12	44,88	55,58
	Budżet samorządów	26,88	50,72	73,92
	Ogółem	60,0 mln	95,6 mln	129,5 mln

Na podst.: M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Warszawa 1923, s.71-72.

Ze względu na duże nawodnienie terytorium Polski oraz gęstą sieć cieków wodnych, jednym z najważniejszych zadań gospodarki drogowej była odbudowa mostów zniszczonych w czasie działań wojennych oraz stopniowa przebudowa mostów drewnianych na trwałe konstrukcje żelazne, kamienne, betonowe lub żelbetowe. W czasie I wojny światowej oraz wojen obronnych prowadzonych przez Polskę w latach 1918–1921 zniszczeniu uległo ponad 1 tys. większych mostów o rozpiętości przekraczającej 20 m i łącznej długości około 80 tys. metrów bieżących, z których jedynie część została odbudowana w postaci prowizorycznych przepraw drewnianych. Według danych Ministerstwa Robót Publicznych ze stycznia 1921 roku komunikację rzeczną w kraju zapewniało jedynie 107 mostów stałych oraz 1260 mostów drewnianych o rozpiętości powyżej 20 m, a także 35 stałych przepraw promowych. Oznacza to, że blisko 92% wszystkich przepraw stanowiły konstrukcje tymczasowe, narażone na przerwanie ciągłości komunikacji w wyniku gwałtownych zjawisk atmosferycznych lub nadmiernej eksploatacji. Skalę zagrożeń związanych z dominacją konstrukcji nietrwałych potwierdzają wydarzenia z wiosny 1922 roku, kiedy w wyniku powodzi zostało zerwanych ponad 75 przepraw mostowych. Na łamach „Nowości Ilustrowanych” w kwietniu 1924 roku relacjonowano dramatyczną sytuację komunikacyjną: *„Na linii Warszawa – Lwów komunikacja kolejowa nie istnieje wcale, gdyż nasypy miejscami są zupełnie zniszczone. A nie tylko królewska Wisła, ale i mniejsze nasze rzeki zbuntowały się na dobre. San, Dniestr, Prut i Narew wystąpiły równie gwałtownie z brzegów. Wiele mostów zostało zerwanych, tory podmyte, komunikacja wszędzie utrudniona lub niemożliwa zupełnie.”*³⁰⁰.

³⁰⁰ *Polska pod wodą*. „Nowości Ilustrowane”, R.21, nr 15 (12 kwietnia 1924), s.3; *Kłęska powodzi w Polsce*. „Nowości Ilustrowane”, R.21, nr 14 (5 kwietnia 1924), s.2.

Zgodnie z szacunkami inż. Nestorowicza łączna długość większych mostów (pow. 20 m.b.) na drogach państwowych wynosiła około 160 tys. m.b., natomiast na drogach wojewódzkich i powiatowych ok. 400 tys. m.b. Z kolei łączna długość mniejszych mostów i przepustów szacowano na 192 tys. m.b. w przypadku dróg państwowych i 480 tys. m.b. w odniesieniu do dróg samorządowych. W powyższych zestawieniu nie uwzględniono jednak mostów znajdujących się na drogach gminnych, których długość szacowano na dodatkowe 30 tys. m.b. Ze względu na dostępność materiałów oraz brak konieczności zatrudniania wykwalifikowanych robotników, budowa mostów drewnianych była przedsięwzięciem relatywnie szybkim i tanim, jednak wiązała się z wysokimi kosztami ich późniejszego utrzymania. Z powyższego względu była jedynie rozwiązaniem tymczasowym, a jednym z podstawowych zadań państwa po ustabilizowaniu sytuacji gospodarczej stała się przebudowa mostów drewnianych na trwałe konstrukcje stalowe, kamienne, betonowe lub żelbetowe. Ze względu na bardzo wysokie koszty całego programu przebudowy szacowane na około 470 mln franków w przypadku mostów na drogach państwowych oraz 1 176 mln franków w odniesieniu do mostów na drogach samorządowych inż. Nestorowicz postulował konieczność rozłożenia inwestycji na okres około 20 lat. Zgodnie z przyjętymi założeniami udział subwencji państwowych w kosztach przebudowy mostów samorządowych miał wynosić od 25% do 33%, w zależności od znaczenia i rozmiaru danego obiektu. Przy powyższych założeniach całkowity koszt przebudowy mostów państwowych i samorządowych na konstrukcje stałe w perspektywie dwudziestoletniej szacowano na około 1,65 mld franków, z czego 814 mln franków stanowiły wydatki budżetu państwa, a 832 mln franków wydatki samorządów. W ujęciu rocznym oznaczało to obciążenie finansowe rządu około 40,7 mln franków po stronie państwa oraz 41,6 mln franków po stronie samorządów³⁰¹.

³⁰¹ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.72-74.

Tabela 7 Prognozowany koszt przebudowy mostów i przepustów na drogach państwowych oraz samorządowych (wojewódzkich i powiatowych).

Rodzaj drogi	Mosty pow. 20 m.b.	Mosty pon. 20 m.b. i przepusty	Ogółem
	Długość (w tys. m.b.)		
Drogi państwowe	160 tys. m.b.	400 tys. m.b.	560 tys. m.b.
Drogi samorządowe	192 tys. m.b.	480 tys. m.b.	672 tys. m.b.
Ogółem	352 tys. m.b.	880 tys. m.b.	1 232 tys. m.b.
Koszt budowy mostów ogółem (w mln fr.)			
Drogi państwowe	240 mln fr.	230 mln fr.	470 mln fr.
Drogi samorządowe	600 mln fr.	576 mln fr.	1 176 mln fr.
Ogółem	840 mln fr.	806 mln fr.	1 686 mln fr.
Udział środków publicznych i samorządowych (w mln fr.)			
Skarb państwa	440 mln fr.	374 mln fr.	814 mln fr.
Budżet samorządów	400 mln fr.	432 mln fr.	832 mln fr.
Ogółem	880 mln fr.	806 mln fr.	1 686 mln fr.

Na podst.: M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Warszawa 1923, s.73-75.

Modernizacji sieci dróg i mostów miała towarzyszyć rozbudowa obu komponentów do wartości odpowiadającej potrzebom ekonomiczno-komunikacyjnym państwa. Z racji tego, że odrodzona Rzeczpospolita posiadała zaległości w zakresie budowy dróg bitych sięgające co najmniej kilku dekad niemożliwe było szybkie dogonienie pod względem gęstości dróg bitych Francji (1,048 km dróg/1km²) czy Anglii (0,813 km/1km²). Z powyższego względu za wzór do którego zdaniem inż. Nestorowicza należało próbować dorównać przyjęto przedwojenne Prusy (0,345 km/1 km²). Warto jednak zaznaczyć, że również w tym przypadku dysproporcja była ogromna. Przyjmując powyższy współczynnik inż. Nestorowicz oszacował, że na rodzimą sieć drogową powinno składać się około 134 tys. km dróg, co wobec posiadanych 44 tys. oznaczało konieczność wybudowania ok. 90 tys. km dróg, kosztem ok. 1,08 mld franków. Jednakże założył przy tym, że realna, konieczna i możliwa do zrealizowania w pierwszym dwudziestoleciu będzie możliwa rozbudowa sieci drogowej jedynie na terenie byłego zaboru pruskiego i austriackiego oraz b. Królestwa Kongresowego. W przypadku ziem wschodnich postulował ograniczenie rozbudowy sieci drogowej do 1/3 przyjętej normy (0,115 km/km²). Wynikało to nie tylko z dużo większej dysproporcji względem pozostałych części kraju pod względem nasycenia dróg, lecz również z mniejszego zaludnienia i związanych z tym mniejszych potrzeb komunikacyjnych regionu. Inż. Nestorowicz oceniał, że ze względu na koszty oraz ograniczenia techniczne urzeczywistnienie tego zadania powinno być rozłożone na dłuższy okres, który nie powinien przekraczać jednak 20 lat. Wydłużenie okresu rozbudowy sieci drogowej połączone z dalszym rozwojem sieci drogowej w państwach ościennych

doprowadziłoby do ponownego zdystansowania polski względem rozwoju dróg bitych. Rocznie zatem należało wybudować ok. 3 tys. km nowych dróg, kosztem niemalże 54 mln franków. Ze względu na nierównomierne nasycenie sieci drogowej w skali kraju inż. Nestorowicz postulował, aby budowa nowych dróg skupiła się w głównej mierze na wschodzie kraju, za czym miała pójść także odpowiednio rozdysponowana pomoc rządowa. Wzorując się na Stanach Zjednoczonych postulował, że państwo powinno ponosić ok. 40% kosztów budowy nowych dróg. Łączny koszt budowy miał zatem rozłożyć się na 432 mln fr. po stronie państwa i 648 mln fr. po stronie samorządów. Przy opracowaniu wojewódzkich planów rozszerzenia sieci dróg bitych zalecał budowę zgodnie z obowiązującą wówczas hierarchią ważności dróg, postulując uzupełnienie w pierwszej kolejności sieci dróg państwowych, a następnie wojewódzkich³⁰², powiatowych i na końcu – gminnych. Szacował przy tym, że uzupełnienie sieci dróg państwowych będzie wymagało wybudowania 4060 km nowych dróg bitych³⁰³.

Kolejnym poważnym wyzwaniem, przed którym stanęła zarówno administracja drogowa, jak i magistraty miejskie, było uporządkowanie ulic i placów miejskich, których stan jak podkreślał inż. Melchior Nestorowicz – „*był niezadowolający, a w wielu miastach wręcz rozpaczliwy*”, dodając przy tym, że „*nawierzchnie ulic i placów urągały najelementarniejszym wymaganiom technicznym i zdrowotnym*”. Modernizacji wymagały systemy komunikacyjne w zdecydowanej większości polskich miast, z wyjątkiem ośrodków miejskich położonych w byłym zaborze pruskim oraz części miast Małopolski. W pewnym stopniu przyczyną takiego stanu rzeczy był rozpad systemu finansów miejskich w okresie wojny, jednak w wielu przypadkach zaniedbania sięgały znacznie głębiej, o czym świadczył chociażby brak podstawowych danych statystycznych dotyczących powierzchni ulic i placów, niezbędnych do planowania i realizacji robót konserwacyjnych. Na podstawie analizy gęstości zaludnienia Nestorowicz oszacował, że łączna powierzchnia miast w Polsce wynosiła około 2,8 tys. km², natomiast powierzchnia ulic i placów – około 420 km². Według jego obliczeń zaledwie 15% tej powierzchni nie wymagało modernizacji, co oznaczało, że około 357 km² ulic i placów miejskich wymagało radykalnej przebudowy nawierzchni jezdni oraz chodników. Priorytetowym zadaniem w tym zakresie miała być likwidacja nawierzchni wykonanych z tzw.

³⁰² Sieć dróg wojewódzkich w 1922 r. wynosiła: na obszarze b. Królestwa Kongresowego – 1774 km, na obszarze b. Galicji – 302 km, na ziemiach wschodnich – 2 396 km.

³⁰³ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.75-78.

„kocich łbów” i zastąpienie ich brukiem kamiennym, spełniającym nowoczesne standardy techniczne. Odpowiedzialność za realizację prac modernizacyjnych miała spoczywać na samorządach miejskich, jednak Nestorowicz postulował jednocześnie uruchomienie możliwości korzystania z długoterminowych, niskooprocentowanych kredytów, a także udzielenie ograniczonego wsparcia finansowego przez władze państwowe oraz samorządy wojewódzkie. Podobnie jak w przypadku programu przebudowy mostów, modernizację ulic i placów miejskich należało rozłożyć na około 20 lat, a jej roczny koszt Nestorowicz szacował na około 51,9 mln franków³⁰⁴.

Prowadzenie szeroko zakrojonych robót drogowo-mostowych oraz uporządkowanie układu urbanistycznego miast wymagało wydobycia i wstępnego przetworzenia ogromnych ilości materiałów kamiennych. Zapotrzebowanie na tego rodzaju surowce w pierwszej dekadzie szacowano na około 6,43 mln m³, a w kolejnej na 5,49 mln m³, przy niewielkiej tendencji spadkowej w dłuższej perspektywie. Warto podkreślić, że w momencie publikacji „Sytuacji drogowej w Polsce” (1924) inż. Nestorowicz nie prowadził jeszcze szczegółowych kalkulacji dotyczących budowy nawierzchni ulepszonych (drogi betonowe, asfaltowe, klinkiery, etc.), a jedynie przewidywał możliwość ich stopniowego upowszechnienia w przyszłości. Za koniecznością rozbudowy systemu wydobycia i przetwarzania materiałów kamiennych przemawiał szereg czynników o charakterze technicznym i ekonomicznym. Zdecydowana większość dróg bitych w byłym zaborze pruskim oraz w północnej części byłego zaboru rosyjskiego była budowana i utrzymywana z wykorzystaniem kamienia narzutowego zbieranego z pól lub wydobywanego ze złóż morenowych. Z kolei w południowej części dawnego Królestwa Polskiego oraz niemal na całym obszarze Galicji drogi wykonywano z kamienia pozyskiwanego w kamieniołomach, który niejednokrotnie transportowano koleją na znaczne odległości. Na początku lat 20. XX w. w regionach o szczególnie gęstej sieci drogowej zasoby kamienia narzutowego uległy niemalże całkowitemu wyczerpaniu. W konsekwencji niektóre samorządy m.in. z okolic Warszawy czy Poznania były zmuszone sprowadzać materiały z kamieniołomów położonych nawet kilkaset kilometrów dalej, głównie z rejonu Krakowa, co znacząco podnosiło koszty inwestycji. Dodatkowym argumentem za rozwojem bazy surowcowej była ograniczona perspektywa dalszej eksploatacji starszych

³⁰⁴ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.78-79.

kamieniołomów, intensywnie użytkowanych w okresie wojny. Nestorowicz zalecał przy tym, aby rozbudowie podlegały wyłącznie te zakłady, które dostarczały wysokiej jakości surowiec, odpowiedni do budowy nowoczesnych nawierzchni drogowych. Według jego obliczeń gospodarka drogowa potrzebowała dostarczenia kolejną około 2,14 mln m³ materiału kamiennego w pierwszej dekadzie, 1,83 mln m³ w drugiej oraz 1,74 mln m³ w trzeciej, co stanowiło około 30% całkowitego zapotrzebowania. Tymczasem istniejące kamieniołomy m.in. w Miękini (porfir), Tenczynku (diabaz), Regulicach (melafir), Kozach (piaskowiec fiszowy), Berestowcu na Wołyniu (bazalt), Klesowie na Polesiu (granit) oraz Zagnańsku koło Kielc (piaskowiec kwarcytowy) mogły łącznie dostarczyć zaledwie 300–400 tys. m³ materiałów rocznie. Zapewnienie odpowiednich ilości surowca do realizacji ambitnego programu budowy i modernizacji dróg wymagało zatem zorganizowania niemal od podstaw silnego, nowoczesnego przemysłu kamieniarskiego, którego roczna produkcja przekraczałaaby 2 mln m³ ³⁰⁵.

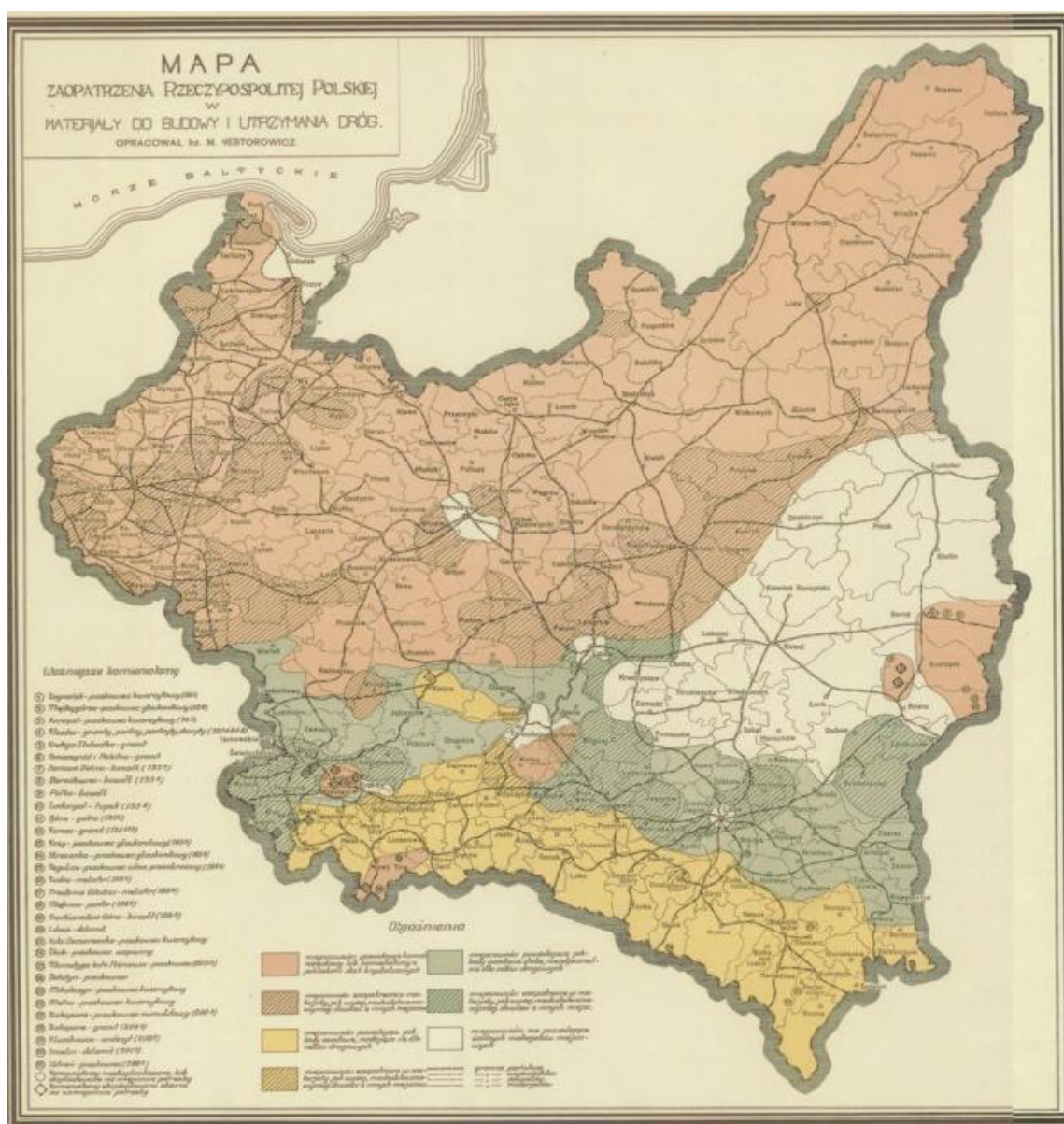
Inż. Nestorowicz postulował znaczącą rozbudowę krajowej bazy surowcowej dla potrzeb drogownictwa, wskazując konkretne kierunki rozwoju eksploatacji kamieniołomów. Za jeden z kluczowych materiałów do budowy i konserwacji dróg bitych uznawał piaskowiec kwarcytowy z Zagnańska, który charakteryzował się wysoką trwałością i odpornością na ścieranie. Równocześnie proponował zwiększenie wydobywania diabazów w Niedźwiedziej Górze, a także rozpoczęcie eksploatacji niewykorzystywanych dotąd złóż granitów tatrzańskich w rejonie Zakopanego oraz andezytów w okolicach Szczawnicy. Za niezbędne uznawał również uruchomienie kamieniołomów piaskowców kwarcytowych w rejonie Lwowa oraz eksploatację złóż bazaltu w Berestowcu koło Równego i w Podłużnem nad Horyniem, podkreślając wyjątkową trwałość tego surowca oraz opłacalność jego transportu nawet na znaczne odległości. Nestorowicz zwracał ponadto uwagę na występowanie rozległych, „nieprzebranych” złóż granitu, rozciągających się wzdłuż linii kolejowej od Sarn w kierunku Kijowa. Granit ten określał jako surowiec łatwy i tani w eksploatacji, doskonale nadający się zarówno na materiał nawierzchniowy, jak i cios mostowy. Nestorowicz zakładał, że główny ciężar organizacyjny eksploatacji powinien spoczywać na przedsiębiorstwach prywatnych, jednak jednocześnie zalecał aktywny udział państwa oraz związków samorządowych w

³⁰⁵ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.79-83.

tworzeniu i prowadzeniu kamieniołomów. Taka dywersyfikacja miała w jego opinii sprzyjać zdrowej konkurencji rynkowej, pełnić funkcję regulatora cen oraz zapobiegać tworzeniu się syndykatów monopolizujących rynek materiałów drogowych. Według szacunków Nestorowicza, realizacja potrzeb drogownictwa II Rzeczypospolitej wymagała uruchomienia od 15 do 20 nowoczesnych kamieniołomów, o łącznej dziennej produkcji wynoszącej około 1,5–2 tys. wagonów materiału kamiennego. Zakłady te miały być wyposażone w nowoczesne instalacje do wyboru kostki brukowej pochodzenia zagranicznego, których koszt sięgał ponad 20 mln franków za jedną instalację. W perspektywie długoterminowej Nestorowicz dostrzegał również możliwość upowszechnienia nawierzchni betonowych oraz klinkierowych. Szczególny potencjał rozwojowy widział w nawierzchniach betonowych, wskazując na dostępność odpowiednich typów piasków i żwirów na obszarze kraju oraz na dobrze rozwinięty przemysł betonowy, który mógłby stanowić solidną podstawę dla ich masowego zastosowania w drogownictwie³⁰⁶.

³⁰⁶ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.83-85; M. Nestorowicz: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.62, nr 40, Warszawa 1924, s.459-461; M. Nestorowicz: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.62, nr 41-42, Warszawa 1924, s.471-474; M. Nestorowicz: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.62, nr 44, Warszawa 1924, s.491-494; M. Nestorowicz: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.62, nr 45, Warszawa 1924, s.506-509; M. Nestorowicz: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*. Warszawa 1924, s.1-14.

Mapa 1 Mapa geologiczno-drogowa II Rzeczypospolitej.



Na podst.: M. Nestorowicz: *Mapa zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w materiały do budowy i utrzymania dróg*. oprac. Zakłady Graficzne B. Wierzbicki i S-ka., Warszawa 1924.

- Kolor czerwony – szary występowania pokładów kamienia narzutowego oraz kamieniółomów skał krystalicznych (granit, dioraz, bazalt), wykorzystywanych do budowy i konserwacji dróg bitych oraz do produkcji kostki brukowej.
- Kolor żółty – obszary występowania skał osadowych odpowiednich do celów drogowych (piaskowce kwarcytowe, wapienie), nadających się do produkcji tłucznia drogowego i materiałów konstrukcyjnych.
- Kolor zielony – obszary występowania skał osadowych nieprzydatnych do celów drogowych (np. margle, gliny, iły), charakteryzujących się niewystarczającą twardością i odpornością mechaniczną.
- Kolor biały – tereny pozbawione lokalnych zasobów surowców kamiennych, wymagające dostaw materiałów drogowych z innych regionów kraju.
- ▧ Ukośne kreskowanie – tereny niedostatecznie wyposażone w materiały miejscowe.

Ostatnią, lecz niezwykle istotną kategorię wyzwań w zakresie infrastruktury drogowej stanowiło ulepszenie i konserwacja dróg gruntowych. Inż. Nestorowicz zwracał uwagę, że „*o ile stan ogólny dróg bitych w Polsce nie jest na ogół zły, o tyle stan dróg gruntowych, nazywanych często ‘polskimi drogami’, jest poniżej wszelkiej krytyki*”. Odpowiedzialnością za ten stan rzeczy obarczał przede wszystkim zarządców dróg, wskazując na brak właściwej konserwacji, niewłaściwe metody utrzymania lub całkowite ich zaniechanie. Jednym z podstawowych problemów było brak rzetelnej ewidencji długości dróg gruntowych, gdyż ani administracja państwowa, ani samorządowa nie prowadziła w tym zakresie regularnej statystyki. Na podstawie własnych obliczeń i danych pośrednich Nestorowicz szacował, że całkowita długość sieci dróg gruntowych w Polsce wynosiła około 194 tys. km³⁰⁷. Przyjmując, iż około 2/3 z nich posiada znaczenie ekonomiczne i komunikacyjne na szczeblu gminnym lub powiatowym, określał, że modernizacją i systematyczną konserwacją powinno zostać objęte około 125 tys. km dróg gruntowych. Podstawową korzyścią związaną z ulepszeniem tej kategorii dróg było obniżenie współczynnika oporu gruntu, co przekładało się bezpośrednio na zwiększenie siły pociągowej koni, podstawowego środka transportu na polskiej wsi. Nestorowicz szacował, że koszt realizacji wszystkich najważniejszych robót w tym zakresie wyniesie około 62,5 mln franków, natomiast roczne koszty utrzymania zmodernizowanej sieci około 6,25 mln franków. Warto podkreślić, że oszczędności uzyskane dzięki poprawie stanu dróg gruntowych szacowano nawet 700 mln franków, co czyniło tę inwestycję jedną z najbardziej opłacalnych w całym programie modernizacji infrastruktury drogowej. Rola państwa w realizacji tego zadania miała zostać ograniczona głównie do prowadzenia akcji propagandowej na rzecz właściwej konserwacji dróg oraz udzielania niewielkich subwencji, których wysokość nie przekraczałyby 5% wartości inwestycji. Podobnie jak w przypadku innych elementów programu, modernizację dróg gruntowych planowano rozłożyć na okres 20 lat, co miało umożliwić stopniową realizację przedsięwzięcia i dostosowanie go do możliwości finansowych państwa i samorządów³⁰⁸.

³⁰⁷ Inż. Nestorowicz przyjął, że na każdy 1 km² powierzchni przypada ok. 0,5 km dróg gruntowych.

³⁰⁸ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.85-87.

Tabela 8 Zestawienie przewidywanych wydatków inwestycyjnych i konserwacyjnych na budowę, modernizację oraz utrzymanie dróg, mostów i placów miejskich.

Zadania gospodarki drogowej	Okres realizacji	Wydatki inwestycyjne ogółem (w mln fr.)			Wydatki konserwacyjne ogółem (w mln fr.).		
		Państwowe	Samorządowe	Ogółem	Państwowe	Samorządowe	Ogółem
I. Drogi							
a) Odbudowa zniszczonych dróg bitych	10 lat	86,0	40,5	126,5	-	-	-
b) Przebudowa dróg podmiejskich	10 lat	25,0	25,0	50,0	-	-	-
c) Konserwacja dróg bitych	10 lat	-	-	-	33,20	27,80	61,0
	20 lat	-	-	-	44,88	50,72	95,6
	30 lat	-	-	-	55,58	73,92	129,5
II. Mosty							
a) Budowa i przebudowa	20 lat	814,0	832,0	1646,0	-	-	-
III. Rozbudowa sieci drogowej							
a) Rozszerzenie sieci dróg bitych i brukowanych	20 lat	432,0	648,0	1080,0	-	-	-
IV. Uporządkowanie ulic i placów miejskich							
a) Uporządkowanie i modernizacja	20 lat	-	1038,0	1038,0	-	-	-
b) Konserwacja	Koszty stałe	-	-	-	-	6,3	6,3
V. Produkcja materiałów kamiennych							
a) Uruchomienie kamieniołomów	10 lat	100,0	200,0	300,0	-	-	-
VI. Drogi gruntowe							
a) Uporządkowanie	20 lat	3,12	59,38	62,5	-	-	-
b) Konserwacja	10 lat	-	-	-	-	1,56	1,56
	20 lat	-	-	-	-	3,12	3,12
	30 lat	-	-	-	-	6,25	6,25
	10 lat				33,2	29,36	62,56
Koszt ogółem	20 lat	1460,12	2842,88	4303,0	44,88	60,14	105,02
	30 lat				55,58	86,47	142,15

Na podst.: M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Warszawa 1924, s.88-89.

Rozmiary wyzwania stojącego przed młodym państwem polskim najlepiej obrazuje zestawienie zadań gospodarki drogowej, rozłożonych w czasie na okres trzydziestu lat. Znaczącą rolę w realizacji tych zadań po stronie samorządów miały odgrywać powinności w naturze, których wartość, według obliczeń inż. Nestorowicza, szacowano na około 20% ogółu wydatków samorządowych. Skalę trudności unaocznia porównanie między kwotami przewidywanymi a faktycznymi wydatkami na budowę i utrzymanie dróg. Zgodnie z wyliczeniami Nestorowicza, w pierwszej dekadzie realizacji programu inwestycje skarbu państwa powinny wynosić około 83,5 mln franków rocznie, natomiast wydatki konserwacyjne kolejne 33,2 mln franków. Tymczasem rzeczywiste wydatki drogowe w roku 1922 zamknęły się kwotą 6,8 mln mkp, z czego 2,25 mln mkp przeznaczono na odbudowę mostów zniszczonych w wyniku działań wojennych oraz wiosennych powodzi. Łącznie całkowite wydatki drogowe w tym roku wyniosły w przeliczeniu około 8,5 mln marek polskich³⁰⁹, co stanowiło zaledwie 7% kwoty uznawanej przez Nestorowicza za niezbędną do prowadzenia skutecznej polityki drogowej. Z powodu kryzysu walutowego i załamania dochodów budżetowych prowadzenie robót drogowych ze środków państwowych ograniczono do absolutnego minimum, co wymusiło również analogiczne działania po stronie samorządów³¹⁰. Obliczony na okres trzydziestu lat plan rozbudowy i modernizacji sieci drogowej przewidywał wydatki rzędu 4,3 mld franków, z czego 1,46 mld miało obciążyć skarb państwa, a 2,84 mld franków budżety samorządowe. Ze względu na ogromne rozmiary finansowe przedsięwzięcia Nestorowicz postulował, aby wydatki inwestycyjne były finansowane przy pomocy pożyczek wewnętrznych i zagranicznych. Natomiast bieżąca konserwacja dróg powinna pozostawać w gestii skarbu państwa oraz budżetów samorządowych³¹¹.

³⁰⁹ Wg kursu z 1922 r. 1 frank w złocie to ok. 800 marek polskich.

³¹⁰ W jeszcze bardziej niekorzystny sposób wyglądały wydatki drogowe w 1921 r., których łączną kwotę inż. Nestorowicz szacuje na zaledwie 500 mln mkp. Wspomniana kwota miała wystarczyć jedynie na pokrycie kosztów zatrudnienia służby drogowej.

³¹¹ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.87-93.

4.2 Unifikacja zarządu nad drogami

Po zakończeniu działań wojennych i uregulowaniu granic II Rzeczypospolitej rozpoczął się okres intensywnych prób ujednolicenia rozproszonego systemu administracyjnego, rozpiętego między rodzącym się samorządem a potrzebą centralnej koordynacji w warunkach kryzysu inflacyjnego oraz spuścizny regulacji pozaborczych. W sferze drogowej impulsem dla tych działań była akcja oszczędnościowa i racjonalizacyjna zapoczątkowana przez premiera Władysława Grabskiego, która zintensyfikowała poszukiwania modelu kompetencyjnego dla administracji drogowej, łączącego efektywność techniczną z zasadą samorządności. W tle, co oczywiste, pozostawały również przesłanki gospodarcze (koszty utrzymania zdegradowanej sieci drogowej i niedobór kadr technicznych) oraz strategiczne (spójność komunikacyjna państwa). Było to zarazem ostateczne starcie w sporze ideowym zwolenników i przeciwników centralizacji. Kluczową rolę w tym procesie odegrał opracowany przez inż. Nestorowicza program trzech alternatyw rozwojowych systemu drogowego, który w grudniu 1924 roku stał się przedmiotem prac Państwowej Rady Oszczędnościowej. Jednym z najważniejszych następstw unifikacji przepisów organizacyjnych stało się także rozciągnięcie regulacji ustawy drogowej na obszar Województwa Śląskiego. Z uwagi na autonomię regionu był to proces długotrwały i złożony, zmierzający do osiągnięcia kompromisu między ujednoliceniem rozwiązań śląskich z przepisami krajowymi a zachowaniem odrębności ustrojowej.

4.2.1 Działalność Nadzwyczajnego Komisariatu Oszczędnościowego

Objęcie w grudniu 1923 roku teki premiera przez Władysława Grabskiego w polskiej historiografii skądinąd słusznie jest kojarzone jako próba ratowania pogrążonej w kryzysie gospodarki II RP. W głównej mierze uwaga historyków skupiała się przy tym na omówieniu przebiegu oraz konsekwencji reformy walutowej, spychając nieco na boczny tor kwestię poszukiwania oszczędności w administracji oraz gospodarce państwowej. Na mocy specjalnych uprawnień nadanych przez Sejm kilka tygodni wcześniej pod koniec stycznia 1924 roku przy Prezesie Rady Ministrów utworzono urząd Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego [dalej: NKO], na czele którego stanął dotychczasowy wojewoda lubelski, Stanisław Moskalewski. Głównym zadaniem NKO było wykrycie i wprowadzenie oszczędności w funkcjonowaniu administracji publicznej i przedsiębiorstw państwowych, a także ich reorganizacja i uproszczenie procedur administracyjnych. Realizację zadań miało zagwarantować wyposażenie w dosyć szerokie uprawnienia kontrolne, obejmujące prawo

badania ustroju administracyjnego, finansów oraz zakresu działania wszystkich urzędów i przedsiębiorstw państwowych czy też niemalże całkowita autonomia w zakresie powoływania rzeczoznawców. Pod względem politycznym Komisarz odpowiadał bezpośrednio przez Prezesem Rady Ministrów, a decyzję przez niego podejmowane otrzymywały moc obowiązującą wraz z przyjęciem ich przez zainteresowanego ministra oraz Ministra Skarbu. W roli organu pomocniczego o charakterze opiniotwórczym powołano Państwową Radę Oszczędnościową [dalej: PRO]³¹² na czele której stał Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy. Program oszczędnościowy ogłoszony przez Moskalewskiego obejmował: natychmiastowe ograniczenie wydatków rzeczowych i inwestycyjnych o drugorzędnym znaczeniu; zmniejszenie liczebności personelu urzędniczego; likwidację zbędnych urzędów centralnych oraz terenowych; restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych; a także rekonstrukcję urzędów, obejmującą ujednolicenie organizacji, określenie i rozgraniczenie kompetencji, zmniejszenie biurokracji oraz zwiększenie odpowiedzialności urzędników³¹³.

Reorganizacja personalna Ministerstwa Robót Publicznych wraz z podległymi mu urzędami była elementem reformy profesjonalizacyjnej administracji cywilnej, w której istotną rolę odgrywała również kwestia oszczędnościowa. Proces zmian organizacyjno-oszczędnościowych zapoczątkowano w lipcu 1924 roku, wraz z wezwaniem MRP do nadesłania wykazu stanowisk, celem dokonania przeglądu na Prezydium Rady Ministrów. Z jednej strony, było to związane z ustanowieniem nowej tabeli stanowisk we władzach centralnych oraz podległych im urzędach, a z drugiej, był to także element procesu

³¹² Państwowa Rada Oszczędnościowa składała się z 15-20 członków powołanych na okres do dnia 31 grudnia 1924 r. przez Prezesa Rady Ministrów oraz delegatów Ministerstwa Skarbu i Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego. W posiedzeniach, w roli głosów doradczych mogli wziąć udział także Komisarz Oszczędnościowy, reprezentując Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego w poszczególnych resortach, delegaci ministerstw, których dotyczyła omawiana sprawa, rzeczoznawcy zaproszeni przez NKO oraz delegaci Najwyższej Izby Kontroli. W skład Państwowej Rady Oszczędnościowej powołani zostali m.in. profesorowie oraz wyżsi urzędnicy państwowi: P. Drzewiecki, Kazimierz Fudakowski, Karol Lutostański, Jędrzej Moraczewski, Stanisław Osiecki, Idzi Radziszewski, Paweł Ramocki, Roman Rybarski, Antoni Rząd, T. Sułkowski, Ludwik Tołłoczka oraz T. Tomaszewski.

³¹³ Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej. Dz.U.R.P. 1924, nr 4, poz.28; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 stycznia 1924 r. o ustanowieniu Nadzwyczajnego Komisarza Oszczędnościowego. Dz.U.R.P. 1924, nr 11, poz.93; M. Smoczyński: *Racjonalizacja biurowości w działaniach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*. „Dzieje Biurokracji”, T.10, Lublin 2019, s.149-150; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1924 r. o Państwowej Radzie Oszczędnościowej, Dz.U.R.P. 1924, nr 13, poz.118; *Projekty p. Komisarza Oszczędnościowego*. „Głos Lubelski”, R.10, nr 225 (19 sierpnia 1923), s.2; Z. Landau, J. Tomaszewski: *Zarys historii gospodarczej Polski. 1918-1939*. Warszawa 1999, s.108-112.

przygotowania preliminarza budżetowego. Analiza zestawienia dokonana na Prezydium wykazała m.in. błędne przypisanie stopnia służbowego Dyrektorowi Dróg Wodnych w Warszawie oraz funkcjonowanie stanowisk praktykantów i techników budowlanych, nieprzewidzianych w strukturze urzędów. W listopadzie 1924 roku na konferencji w Ministerstwie Robót Publicznych ustalono kolejny wykaz, zgodny z preliminarzem budżetowym na 1925 rok, który następnie przesłano do Prezydium R.M. celem zatwierdzenia. W grudniu 1924 roku wspomniany wykaz trzykrotnie³¹⁴ był przedmiotem prac specjalnej Komisji w składzie, której znaleźli się:

- 1) Stanisław Moskalewski – Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy
- 2) Inż. Mieczysław Rybczyński – kierownik Ministerstwa Robót Publicznych,
- 3) Antoni Olszewski – Minister Pełnomocny
- 4) Henryk Lisicki – Delegat Prezesa Rady Ministrów
- 5) Franciszek Sienkiewicz – Delegat Ministra Skarbu³¹⁵

Niewątpliwie ważną rolę w obradach Komisji ogrywał Komisarz Moskalewski, który na początku pierwszego z posiedzeń określił „pożądany” kierunek zmian, w stosunku do preliminarza budżetowego. Sama dyskusja została podzielona natomiast na dwie części. Najpierw omówiono kwestię liczby etatów, a następnie przystąpiono do dyskusji nad ustaleniem stopni służbowych na stanowiskach kierowniczych w obrębie resortu oraz w ramach administracji terenowej³¹⁶.

W Ministerstwie Robót Publicznych zredukowana została liczba etatów naczelników wydziałów, radców ministerialnych oraz referendarzy w VII i VIII stopniu służbowym³¹⁷. Łącznie redukcja objęła ok. 30 etatów. Podstawą reorganizacji Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych były nie tyle zmiany oszczędnościowe, co weryfikacja kompetencji urzędników w stosunku do zajmowanego stanowiska. Analiza stanu zatrudnienia w ramach ODRP wykazała

³¹⁴ Posiedzenia Komisji odbyły się w dniach: 2, 20 i 30 grudnia 1924 r.

³¹⁵ W imieniu Ministerstwa Skarbu protokoły podpisywał Tadeusz Grodyński, naczelnik Departamentu Finansów.

³¹⁶ AAN, PRM: Wykazy stanowisk Ministerstwa Robót Publicznych, Teczka 16. Wykazy stanowisk na 1925 i 1926 r. Ministerstwo Robót Publicznych, sygn.: Rkt.1, t.16, k.3,5,9-11; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych. Dz.U.R.P. 1924, nr 64, poz.631; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 1925 r. o wykazach stanu służby urzędników i niższych funkcjonariuszów państwowych. Dz.U.R.P. 1925, nr 11, poz.81.

³¹⁷ Zmiana liczby etatów przedstawiała się w sposób następujący: naczelnicy wydziałów – zmiana z 14 do 13 etatów, radcy ministerialni – zmiana z 23 do 2 etatów; referendarze w VI st. służbowym – zmiana z 10 do 5 etatów, referendarze w VIII st. służbowym – zmiana z 4 do 1 etatu.

istotne różnice w poziomie obsady etatów urzędniczych. Spośród ogólnej liczby 460 przewidzianych stanowisk obsadzonych było jedynie 286, co daje wskaźnik zatrudnienia na poziomie 62,2%. W ramach I kategorii obsadzono 232 z 328 etatów (70,7%). Wysoki poziom obsady może świadczyć o priorytetowym przez administrację kwestii zapewnienia ciągłości pracy urzędów. Znacznie gorzej przedstawiała się natomiast sytuacja w ramach II kategorii zaszeregowania, w ramach której obsadzono jedynie 54 spośród 124 stanowisk (43,6%). Do grona urzędników II kategorii zaliczano m.in. techników drogowych. Pogłębiona analiza materiału archiwalnego wykazała, że obsada etatów w ramach wspomnianej grupy w większości przypadków przekraczała niechlubną średnią ogólnokrajową. Największe braki kadrowe odnotowano w Białymstoku – gdzie obsadzono jedynie 20% stanowisk, a także w Kielcach (33%), Nowogrodku (50%), Warszawie (55%) oraz Łodzi (56%). Nieco lepszą sytuację zaobserwowano w centralnych i wschodnich regionach kraju. W Wilnie i Łucku obsadzonych było 60% etatów, w Brześciu nad Bugiem – 63%, natomiast w Lublinie – 71%. Dysproporcje w poziomie zatrudnienia świadczą o istotnych trudnościach rekrutacyjnych o charakterze ogólnokrajowym. Źródłem niedoboru specjalistów posiadających odpowiednie kwalifikacje była atrakcyjność finansowa oraz prestiż oferowanych etatów. Dodatkowym czynnikiem, choć mniej dostrzegalnym czynnikiem, była niechęć do podejmowania w pracy w odległych i słabiej rozwiniętych regionach, gdzie warunki bytowe oraz poziom infrastruktury znacząco odbiegały od standardów dużych ośrodków miejskich³¹⁸.

W kwietniu 1925 roku reorganizacja personalna Ministerstwa Robót Publicznych oraz podległych mu urzędów weszła w fazę „stabilizacji” kadry urzędniczej. Termin ten oznacza odejście od zatrudnienia tymczasowego, charakterystycznego dla procesu organizacji administracji publicznej, na rzecz wprowadzenia rozwiązań formalnych, systemu awansu służbowego i depolityzacji urzędów. Pierwsze kroki w tym kierunku władze poczyniły w lutym 1922 roku wraz z uchwaleniem *ustawy o państwowej służbie cywilnej*. W czerwcu 1924 roku wydano natomiast rozporządzenie wykonawcze, w którym określono kryteria wykształcenia, którym powinni legitymować się kandydaci do służby cywilnej. Od urzędników I kategorii

³¹⁸ AAN, PRM: Wykazy stanowisk Ministerstwa Robót Publicznych, Teczka 16. Wykazy stanowisk na 1925 i 1926 r. Ministerstwo Robót Publicznych, sygn.: Rkt.1, t.16, k.18-47,91.

wymagano ukończenia szkoły wyższej³¹⁹ potwierdzonego zaliczeniem określonych egzaminów. Urzędnicy II kategorii musieli legitymować się dyplomem ukończenia szkoły średniej (ogólnokształcącej) lub zawodowej potwierdzonego świadectwem dojrzałości, natomiast od urzędników należących do III kategorii oczekiwano ukończenia szkoły powszechnej lub 3 klas szkoły średniej lub zawodowej. W pierwszej kolejności weryfikacji podlegali urzędnicy centrali, których zestawienie Wydział Prezydialny MRP przesłał do Prezydium Rady Ministrów 13 kwietnia 1925 roku. Zestawienie składało się z dwóch wykazów. W pierwszym wykazuje ujęci zostali urzędnicy od IV do VI st. służbowego, legitymujący się wykształceniem wyższym, którzy pozostawali w służbie cywilnej od co najmniej 2 lat. W drugim wykazie ujęci zostali natomiast urzędnicy od IV do VIII st. służbowego, posiadający wykształcenie średnie i pozostający w służbie cywilnej od co najmniej 5 lat. Na posiedzeniu w dniu 12 czerwca³²⁰ Prezydium R.M. potwierdziło spełnienie kryterium wykształcenia przez 4 dyrektorów departamentów MRP, w tym Nestorowicza, 14 naczelników wydziałów, 26 radców ministerialnych oraz 15 referendarzy. Na posiedzeniach w dniach 5 października i 12 listopada 1925 oraz 10 marca 1927 dokonano weryfikacji urzędników II i III kategorii oraz rachuby. Warto zaznaczyć, że zdarzały się także przypadki czasowego odroczenia opinii czy też zwolnienia urzędników z obowiązku spełnienia wymagań opisanych w ustawie³²¹.

³¹⁹ Wyższe zakłady naukowe: szkoły akademickie, diecezjalne seminaria duchowne: Poznań, Pelpin, Przemyśl (rzymsko-kat. i greko-kat.), Stanisławowie (greko-kat.), Tarnowie oraz na Wydziale Teologicznym i na Wydziale Prawa Kanonicznego Uniwersytetu Lubelskiego, uczelnie zagraniczne, wyższe szkoły oficerskie.

³²⁰ W protokole z posiedzenia Komisji Stabilizacyjnej z dnia 12 czerwca 1925 roku odnotowano przypadki Leona Chojnackiego (Naczelnik Wydziału w MRP), inż. Ludwika Skopińskiego (ODRP Kielce), Ludwika Guzelfa (ODRP Nowogródek), Wacława Smigielskiego (ODRP Nowogródek) oraz Stanisława Zenowicza (ODRP Nowogródek) wobec których wstrzymano się od wydania decyzji stabilizacyjnej do czasu wyjaśnienia wątpliwości. Uchwałą Rady Ministrów z dn. 4 marca 1925 r. Leon Chojnacki został zwolniony z egzaminu praktycznego, a 12 listopada wraz z L. Guzelfem pozytywnie zweryfikowany i zaliczony do służby cywilnej. Na podst.: AAN, PRM: Wykazy stanowisk Ministerstwa Robót Publicznych, Protokół posiedzenia Komisji dla rozpatrzenia wykazów urzędników zakwalifikowanych do ustalenia, odbytego w Prezydium Rady Ministrów w dniu 12 czerwca 1925 roku. sygn.: Rkt.1, t.16.

³²¹ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Dz.U.R.P. 1922, nr 21, poz.164; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o zakładach naukowych i egzaminach szkolnych wystarczających do osiągnięcia stanowiska w państwowej służbie cywilnej. Dz.U.R.P. 1924, nr 64, poz. 629; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1925 r. uzupełniające niektóre postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o zakładach naukowych i egzaminach szkolnych, wystarczających do osiągnięcia stanowiska w państwowej służbie cywilnej. Dz.U.R.P. 1925, nr 101, poz. 710; M. Krzymkowski: *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, t. LXVII, z.2, s.99.

Tabela 9 Porównanie kompetencyjne kierownictwa departamentów w Ministerstwie Robót Publicznych, Stan na dzień 12 czerwca 1925 r.

Nazwisko i imię	Rok urodzenia	Wykształcenie	Wstąpienie do służby w polskiej administracji publicznej	Wysługa lat (b. państwa zaborcze, służba samorządowa, praca zawodowa)	Stosunek kwalifikacji do wymagań stanowiska	Stopień służbowy
Inż. Konstanty Jakimowicz	1879	Politechnika w Karlsruhe, Instytut Inż. Cywilnych w Petersburgu	1 kwietnia 1918 r.	11 lat, 4 m., 10 dni pracy samorządowej i zawodowej	b. dobry	IV
Inż. Melchior Nestorowicz	1880	Instytut Politechniczny im. Cara Mikołaja II w Warszawie	15 czerwca 1918 r.	13 lat, 1 m.. 21 dni służby państwowej i pracy zawodowej	b. dobry	IV
Inż. Józef Opolski	1865	Politechnika we Lwowie	1 listopad 1918 r.	20 lat służby państwowej	b. dobry	IV
inż. Prokopowicz Marian	1875	Politechnika we Lwowie	1 lutego 1919 r.	19 lat, 1 m., 3 dni służby samorządowej	b. dobry	IV

Na podst.: AAN, PRM: Wykaz urzędników Ministerstwa Robót Publicznych / Centrali / zajmujących stanowiska I kategorii. sygn.: Rkt.1, t.16.

Tabela 10 Porównanie kompetencyjne kierownictwa Departamentu Dróg Kołowych MRP. Stanu na dzień 12 czerwca 1925 r.

Nazwisko i imię	Rok urodzenia	Wykształcenie	Wstąpienie do służby w polskiej administracji publicznej	Wysługa lat (b. państwa zaborcze, służba samorządowa, praca zawodowa)	Stosunek kwalifikacji do wymagań stanowiska	Stopień służbowy
Dyrektor Departamentu						
Inż. Melchior Nestorowicz	1880	Instytut Politechniczny im. Cara Mikołaja II w Warszawie	15 czerwca 1918 r.	13 lat, 1 m.. 21 dni służby państwowej i pracy zawodowej	b. dobry	IV
Naczelnicy Wydziałów						
Inż. Wiktor Godlewski	1878	Instytut Technologiczny w Tomsku	15 sierpnia 1918 r.	9 lat, 1 m. 8 dni służby państwowej i pracy zawodowej	b. dobry	V
Inż. Mieczysław Rappe	1875	Politechnika we Lwowie	1 listopada 1918 r.	18 lat, 25 dni służby państwowej	b. dobry	V

Na podst.: AAN, PRM: Wykaz urzędników Ministerstwa Robót Publicznych / Centrali / zajmujących stanowiska I kategorii. sygn.: Rkt.1, t.16.

Jednym z zasadniczych elementów akcji oszczędnościowej w administracji publicznej był przegląd oraz ocena przepisów prawnych pozostających w gestii poszczególnych resortów. Działanie to miało na celu przede wszystkim zidentyfikowanie regulacji generujących nadmierne koszty, uproszczenie procedur administracyjnych, usunięcie przestarzałych, nieefektywnych lub dublujących się norm prawnych, a także opracowanie nowych propozycji legislacyjnych. Na polecenie Komisarza Moskalewskiego, w poszczególnych ministerstwach przygotowano propozycje zmian, które następnie były przedmiotem obrad sekcji branżowych Państwowej Rady Oszczędnościowej. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że właśnie w ramach wspomnianego procesu inż. Nestorowicz opracował referat, przedstawiający propozycję reformy w zakresie gospodarki drogowej. Na podstawie przeprowadzonej kwerendy archiwalnej oraz dostępnej wiedzy można stwierdzić, że opublikowany na łamach „Czasopisma Technicznego” oraz w formie broszury referat stanowi jedyny znany i udokumentowany przekaz źródłowy dotyczący przebiegu dyskusji nad przyszłością zarządu dróg kołowych, jaka miała miejsce w ramach obrad Komisji Samorządowej Państwowej Rady Oszczędnościowej. Na podstawie dat omawianych w referacie aktów normatywnych, powstanie dokumentu można datować na listopad lub grudzień 1924 roku. Na szczególne podkreślenie zasługuje również fakt, że referat zawiera obszerne i precyzyjne opisy stanu gospodarki drogowej, dokumentujące zarówno osiągnięcia, jak i trudności napotkane w procesie organizacji administracji drogowej. Z uwagi na brak innych źródeł oraz wysoką wartość merytoryczną opracowania, zasadne wydaje się szersze omówienie tej pracy, niż wynikałoby to z przyjętej pragmatyki badań historycznych.

Referat Nestorowicza był przedmiotem obrad podczas pięciu posiedzeń Sekcji Samorządowej Państwowej Rady Oszczędnościowej, które odbyły się w okresie od 29 grudnia 1924 roku do 20 lutego 1925 roku³²². Funkcję przewodniczącego Komisji pełnił senator Julian Zdanowski, natomiast w jej składzie znaleźli się:

1) Członkowie stali Komisji Samorządowej:

- a. Stanisław Moskalewski, Ignacy Weinfeld, Stanisław Leśniowski, Antoni Olszewski, Piotr Drzewiecki, K. Koralewski, P. Kłosowski, E. Zienkowski, senator Aleksander Janta-Połczyński oraz poseł Paweł Romocki.

2) Przedstawiciele Związków Samorządowych:

³²² Posiedzenia Sekcji Samorządowej odbyły się w dniach: 29 grudnia 1924 r., 30 stycznia 1925 r., 4 lutego 1925 r., 14 lutego 1925 r. oraz 20 lutego 1925 r.

- a. Inż. Marian Antoni Pospieszalski – Naczelnik Wydziału Budowlanego w Starostwie Krajowym w Poznaniu
 - b. Dr Józef Wybicki – Starosta Krajowy w Toruniu o dr H. Żeleński (zastępca)
- 3) Przedstawiciele Rady Zjazdów Sejmików Powiatowych:
- a. Senator Julian Zdanowski (prezes);
 - b. Wacław Gajewski (wiceprezes) – Starosta Skierniewicki
 - c. Zygmunt Tyralski (członek Rady)
- 4) Przedstawiciele Ministerstw:
- a. Mieczysław Rybczyński – Kierownik Ministerstwa Robót Publicznych
 - b. Bronisław Markowski – Wiceminister Skarbu
 - c. Dr Władysław Wejsbrod – Dyrektor Departamentu Samorządowego MSW
 - d. G. Tworzydło – naczelnik wydziału w Ministerstwie Skarbu
 - e. Ppłk. A. Tarczyński – Komisarz Drogowy przy Sztabie Generalnym WP
 - f. G. Szajnowski – Naczelnik Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie
 - g. Inż. W. Tryliński – Dyrektor ODRP w Warszawie
 - h. B. Stawiński – Dyrektor ODRP w Łodzi
 - i. Z. Słomiński – Naczelnik Wydziału Budownictwa w Magistracie m. Warszawy
- 5) Przedstawiciel Związku Państwowych Inżynierów Drogowych:
- a. Inż. Stanisław Siła – Nowicki – Naczelnik Oddziału Drogowego ODRP w Lublinie³²³

Debatę nad referatem Nestorowicza podzielono na trzy bloki tematyczne, zgodne z treścią dokumentu. Część pierwsza poświęcona była zagadnieniu przyszłego ustroju administracji drogowej, w kontekście planowanego rozwoju samorządu. W części drugiej omówiono zmiany, które należało wprowadzić w istniejącym systemie drogowym ze względów oszczędnościowych oraz w kontekście planowanej reorganizacji ustroju drogowego. Trzecia część debaty dotyczyła natomiast problematyki służby drogowej. Na wstępie pierwszej części dyskusji przewodniczący komisji senator Zdanowski w sześciu krótkich punktach sformułował główne tezy referatu:

1. Przekazanie dróg państwowych samorządom, poza wyjątkami strategicznymi.

³²³ M. Nestorowicz: *Dyskusja nad referatem inż. M. Nestorowicza w Sekcji Samorządowej Państwowej Rady Oszczędnościowej*. [w:] *Ustrój administracji drogowej w Polsce. Referat inż. M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisariatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*. „Czasopismo Techniczne”, R.43, nr 14, Warszawa 1925, s.243.

2. Wszystkimi drogami (państwowymi, wojewódzkimi i powiatowymi) powinien zarządzać samorząd
3. Źródła finansowania systemu drogowego należy oprzeć o ustawę z 1920 r., uwzględniając przy tym lokalne zróżnicowanie
4. Aparat wojewódzki ma zarządzać także drogami gminnymi
5. Utworzenie przy powiatach okręgowych jednostek wykonawczych
6. Funkcja kontrolna powiatowych komisji drogowych

Tezy przedstawione w referacie wywołały ostry spór o stopień decentralizacji administracji drogowej pomiędzy powiatem i województwem. Gremium podzieliło się na dwa dosyć radykalne obozy. Największa krytyka propozycji wysuwanych przez Nestorowicza spadła ze strony starosty Wacława Gajewskiego, który był zdecydowanym przeciwnikiem dwutorowego zarządzania drogami (tj. rozdziału na drogi państwowe i samorządowe). Opowiadał się za skoncentrowaniem administracji drogowej w ramach powiatowych zarządów drogowych, nadzorowanych przez administrację wojewódzką³²⁴. Gajewski krytykował także pomysł utworzenia zarządów okręgowych, obejmujących obszar kilku powiatów. Jego zdaniem miałyby one charakter tworów biurokratycznych, oderwanych od rzeczywistości, a przede wszystkim od nadzoru społecznego. W trakcie jednego z wystąpień mówił: *„Lepiej byłoby, gdyby w każdym powiecie byli urzędnicy drogowi, choćby o mniejszym wykształceniu i gorzej wynagradzani, ale zależni od miejscowych samorządów.”*. Powyższe stwierdzenie choć kontrowersyjne jest zarówno błędne, jak i zawiera pewien element słuszności. Nestorowicz w licznych artykułach, w tym także na łamach omawianego referatu, wielokrotnie podkreślał znaczenie fachowości w gospodarce drogowej, której ważnym elementem był odpowiednio zorganizowany system szkolenia kadry. Równie ważne były kwestie wynagrodzenia oraz korzyści związanych ze statusem urzędnika państwowego lub samorządowego, które stanowiły silną motywację do wyboru tej ścieżki zawodowej. Nie do przyjęcia z perspektywy efektywności gospodarki drogowej wydaje się również pogląd, o korzystnych aspektach zależności administracji drogowej od miejscowych samorządów. Zdaniem Nestorowicza, ograniczenie wpływów lokalnych układów i nacisków politycznych było kluczowe dla poprawy funkcjonowania administracji na szczeblu lokalnym. Warto jednak zaznaczyć, że teza Gajewskiego zawierała również element trafnej diagnozy, szczególnie w kontekście niedoborów kadrowych występujących na poziomie samorządów, które mogły uzasadniać konieczność elastyczniejszego podejścia w organizacji zarządu drogowego. Elementem takiego

³²⁴ Rolę organów nadzorczych miały pełnić samorządy wojewódzkie lub urzędy wojewódzkie.

podejścia była propozycja nowelizacji art. 14 *ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej*, zakładająca umożliwienie samorządom wojewódzkich usuwania nieodpowiedniego personelu drogowego z samorządów powiatowych. Z postulatami starosty Gajewskiego częściowo zgadzał się senator Julian Zdanowski, który dopuszczał możliwość przekazania zarządu nad drogami państwowymi na rzecz samorządów, z zastrzeżeniem, że decyzja w tej sprawie powinna pozostać w gestii Rządu. Zdanowski opowiadał się jednak za modelem dwutorowym administracji drogowej, w ramach którego drogi państwowe pozostawałyby pod zarządem państwowym, natomiast wszystkie kategorie dróg samorządowych miałyby być administrowane przez samorząd powiatowy. Przekazanie zarządu dróg państwowych na szczebel powiatowy byłoby możliwe jedynie po pełnym ukształtowaniu się sprawnie działających organów powiatowych. Samorząd wojewódzki, według Zdanowskiego, powinien natomiast pełnić funkcję wyłącznie nadzorczą³²⁵.

Zdecydowanie liczniejsze grono stanowili zwolennicy modelu oparcia administracji drogowej na samorządzie wojewódzkim, choć należy zauważyć, że również w tym gronie, w niektórych kwestiach pojawiały się głosy odrębne. Zdaniem wicestarosty Żeleńskiego, organizacja systemu drogowego powinna być uzależniona od stopnia nasycenia infrastrukturą drogową. Proponował on, aby w województwach o słabo rozwiniętej sieci drogowej zarząd nad drogami wojewódzkimi i powiatowymi został tymczasowo powierzony samorządom wojewódzkim, które dysponowały lepszym personelem technicznym oraz mogły koordynować politykę materiałowo-budowlaną. Ukończone inwestycje miałyby następnie zostać przekazane samorządom powiatowym, przy zachowaniu nadzoru ze strony województwa oraz z odpowiednimi funduszami na ich utrzymanie, co miało zapewnić ciągłość eksploatacyjną i ograniczyć ryzyko degradacji nowo wybudowanej infrastruktury. Za dwutorowością administracji drogowej opowiadał się również inż. Tryliński, który uważał, że zarząd nad drogami państwowymi powinien pozostać w gestii władz centralnych, z wyjątkiem województw dysponujących dobrze rozwiniętym samorządem lokalnym (np. Województwo Poznańskie i Pomorskie). Zarząd dróg samorządowych powinien z kolei zostać skoncentrowany w samorządzie powiatowym. Przekazanie dróg państwowych samorządom powiatowym uznawał za *przedwczesne i niewskazane*, a także krytycznie oceniał koncepcję powoływania komisji powiatowych. Warta odnotowania jest także jego propozycja podziału

³²⁵ M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej w Polsce : referat M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisariatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*. Warszawa 1925, s.19-20; M. Nestorowicz: *Fachowość w technice drogowej*. „Przegląd Techniczny”, R.74, nr 19, Warszawa 1935, s.378-379; M. Nestorowicz: *Fachowość w technice drogowej*. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 103-104, Warszawa 1935, s.593-594.

źródeł finansowania gospodarki drogowej. Zdaniem Trylińskiego, system finansowania dróg samorządowych powinien opierać się na celowych podatkach drogowych, w tym podatku od zwierząt pociągowych, który ze względu na niski poziom motoryzacji uznawał za najbardziej sprawiedliwy. Podstawowym źródłem finansowania dróg państwowych miałyby natomiast być podatek pośredni zawarty w cenie benzyny³²⁶.

Wiceminister Skarbu B. Markowski wskazywał potrzebę koncentracji środków oraz zarządzania na poziomie województwa, popierał przekazywanie dróg państwowych samorządom wojewódzkim, w tym także na wschodzie kraju, jak również zgłaszała zastrzeżenia do tez Nestorowicza w kwestiach finansowych, które w jego opinii były niezgodne z polityką skarbową państwa. Za koncentracją gospodarki drogowej w samorządzie wojewódzkim opowiadał się także minister M. Rybczyński, zgodnie z promowanym przez siebie poglądem o determinowaniu struktury organizacyjnej administracji drogowej przez jej strukturę finansową. Sugerował także uzależnienie zmian administracyjnych od prognozowanej roli, jaką miał pełnić przyszły samorząd wojewódzkich. W podobnym tonie wypowiadał się także naczelnik Szajnowski, który podzielał tezę o wyższości samorządu wojewódzkiego nad powiatowym, jednakże sprzeciwiał się powołaniu powiatowych komisji kontrolnych, które jego zdaniem były niezgodne z zasadą nadzoru administracji drogowej przez samorząd wojewódzki. Stanowisko pośrednie zajął senator Janta-Połczyński, który kierując się pragmatyzmem podkreślał znacznie czynnika ludzkiego w gospodarce drogowej³²⁷.

Na trzecim posiedzeniu Komisji Samorządowej PRO w dniu 4 lutego 1925 roku tezy przedstawione przez Nestorowicza zostały poddane pod głosowanie, które miało określić przyszły kierunek rozwoju administracji drogowej. Jednak zanim to nastąpiło, jednogłośnie stwierdzono potrzebę odrzucenia dotychczasowej trójtorowości administracji drogowej. W toku kolejnych głosowań zdecydowano o powierzeniu administracji drogowej samorządom wojewódzkim oraz o oddaniu zarządu nad drogami państwowymi samorządom, za wyjątkiem dróg o strategicznym znaczeniu. Częściowo odrzucony został natomiast postulat o oparciu źródeł finansowania budownictwa drogowego na ustawie drogowej z 1920 roku. Zgodnie z wnioskiem senatora Zdanowskiego ustalono wówczas, że możliwość powiększenia funduszy samorządowych na cele drogowe powinna zostać unormowana w ramach ustawy o finansach komunalnych, co w przyszłości miało mieć niebagatelne skutki dla pogorszenia stanu dróg lokalnych. W kolejnych głosowaniach przyjęto postulaty o przekazaniu zarządu nad drogami

³²⁶ M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej w Polsce...*, s.20.

³²⁷ Tamże, s.21.

gminnymi na rzecz województw oraz o utworzeniu administracji powiatowej i wyposażeniu jej w kompetencje kontrolne, względem dróg gminnych³²⁸.

Druga część dyskusji została poświęcona przede wszystkim zmianom, które należałoby wprowadzić w najbliższej przyszłości. Jednakże zgodnie z postawionymi przez Nestorowicza tezami, wszelkie zmiany przedsięwzięte w tym kontekście powinny uwzględniać wytyczony przedtem ustrój administracji drogowej oraz uwzględniać odrębność poszczególnych regionów. Z racji wspomnianej odrębności dyskusję podzielono na bloki tematyczne, z których każdy był poświęcony odrębnemu województwu lub regionowi. Jedynym postulatem w odniesieniu do województwa śląskiego było rozciągnięcia mocy ustaw obowiązujących w Rzeczypospolitej na teren tego województwa, co spotkało się z pełnym zrozumieniem i poparciem ze strony uczestników posiedzenia. Takiej jednomyślności nie wykazano natomiast w odniesieniu do województw poznańskiego i pomorskiego w odniesieniu do których Nestorowicz proponował nadanie Starostwom Krajowym w Poznaniu i Toruniu uprawnień przysługujących samorządom wojewódzkim w myśl ustawy drogowej z 1920 roku. Powyższą tezę popierali m.in. wicestarosta H. Żeleński oraz naczelnik G. Szajnowski, jednak sprzeciwiali się jej mający duży wpływ na pracę komisji przedstawiciele Rady Zjazdów Sejmików Powiatowych – W. Gajewski i J. Zdanowski. Za sprawą senatora Zdanowskiego przyjęto wniosek o przekazaniu na rzecz Starostw kompetencji w zakresie przejęcia gospodarki drogowej, wydawania przepisów technicznych oraz organizacji jednolitego zarządu dróg samorządowych w obrębie województwa³²⁹.

Największe zmiany dotyczyły obszaru województw krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Były one następstwem ogłoszonej zaledwie miesiąc wcześniej reorganizacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie [dalej: TWS], która zakładała m.in. przejęcie zarządu nad drogami państwowymi, powiatowymi i gminnymi, zgodnie z kwalifikacją ustaloną na podstawie galicyjskiej ustawy drogowej z 1907 roku. Propozycje przedstawione na posiedzeniu Komisji dotyczyły przede wszystkim zmian o charakterze oszczędnościowym, wynikających bezpośrednio z przepisów reorganizacyjnych. Obejmowały one:

³²⁸ M. Nestorowicz: *Dyskusja nad referatem inż. M. Nestorowicza w Sekcji Samorządowej Państwowej Rady Oszczędnościowej*. [w:] *Ustrój administracji drogowej w Polsce. Referat inż. M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisarjatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*. „Czasopismo Techniczne”, R.43, nr 15, Warszawa 1925, s.267-268.

³²⁹ M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej...*, s.23; Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz.32, art. 14-16.

- a) zmniejszenie personelu Dyrekcji Okręgowej Robót Publicznych w Krakowie i we Lwowie
- b) Ograniczenie liczby państwowych zarządów drogowych:
 - a. do 13 na obszarze ODRP we Lwowie,
 - b. do 6 na obszarze ODRP w Krakowie,
- c) Utworzenie biura drogowego przy Tymczasowym Wydziale Samorządowym we Lwowie,³³⁰
- d) połączenie administracji byłych dróg państwowych, krajowych, powiatowych oraz gminnych I i II klasy w ramach okręgów drogowych zarządzanych przez TWS,³³¹
- e) przekazanie byłych dróg krajowych i państwowych na rzecz powiatów dysponujących odpowiednimi kompetencjami administracyjnymi oraz personelem technicznym.

Wszystkie tezy przedstawione powyżej zostały jednomyślnie przyjęte przez Komisję. W trakcie dyskusji zwrócono jednak uwagę na konieczność ujednolicenia nomenklatury dróg, którą proponowano uskutecznić za pośrednictwem rozporządzenia wykonawczego, wydanego przez Ministra Robót Publicznych³³².

Przedmiotem największych kontrowersji, a co za tym idzie także i najżarliwszej dyskusji była propozycja zmian w administracji drogowej na terenie województw należących dawnego Królestwa Kongresowego. Nestorowicz postulował, aby projektowane zmiany były ukierunkowane w głównej mierze na kontynuację reform zapoczątkowanych w 1919 roku, proponując wdrożenie jednej z trzech koncepcji. Koncepcja pierwsza – zdaniem Nestorowicza najlepsza dla gospodarki drogowej – zakładała utworzenie wojewódzkich związków drogowych, które pełniłyby rolę samorządów wojewódzkich do czasu ich faktycznego powołania. Zgodnie z propozycją rolę organów uchwałodawczych miały pełnić rady wojewódzkie, które w drodze nowelizacji ustawy drogowej należało wyposażyć w kompetencje projektowane dotychczas dla samorządów wojewódzkich. Funkcję kontrolną o charakterze ogólnym miały pełnić specjalnie utworzone w tym celu przy radach wojewódzkich komisje, natomiast kontrolę szczegółową miały prowadzić wydziały powiatowe lub utworzone przy nich analogiczne komisje specjalne. Zamierzeniem powyższej koncepcji było stworzenie aparatu

³³⁰ Po utworzeniu samorządów wojewódzkich zarząd nad drogami miał zostać przekazany administracji wojewódzkiej.

³³¹ Każdy z okręgów drogowych miał zarządzać drogami wszystkich kategorii o łącznej długości od 200 do 300km,

³³² M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej...*, s.24; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 grudnia 1924 r. o reorganizacji Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie przez redukcję urzędników. Dz.U.R.P. 1924, nr 107, poz. 969.

technicznego, który po utworzeniu samorządów wojewódzkich mógłby bez większych zmian czy reorganizacji przekształcić się w organ wykonawczy tychże samorządów. Wdrożenie powyższej koncepcji pociągnęłoby za sobą znaczne zmiany o charakterze organizacyjno-personalnym, wynikające z redukcji etatów lub przeniesienia urzędników na etatach państwowych pracujących w oddziałach drogowych Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych lub oddelegowanych do wydziałów powiatowych³³³.

Koncepcja druga była modelem kompromisowym pomiędzy centralizacją a decentralizacją, zakładającym oddzielenie zarządu nad drogami państwowymi od zarządu dróg lokalnych, przy jednoczesnym utrzymaniu państwowego nadzoru nad najważniejszą infrastrukturą komunikacyjną. Główne założenie tego wariantu polegało na utworzeniu państwowych zarządów drogowych, które zajmowałyby się wyłącznie drogami państwowymi, natomiast zarząd nad drogami powiatowymi i wojewódzkimi pozostałby w gestii samorządów powiatowych, które musiałyby zorganizować własne aparaty techniczne. Alternatywa ta nie wymagała zmian ustawowych, a mogła być wprowadzona drogą rozporządzenia ministra. W tym modelu państwowe zarządy drogowe działałyby jako instytucje o charakterze wykonawczym, zorganizowane niezależnie od lokalnej administracji ogólnej (np. starostów), na wzór niemieckiej tradycji urzędów technicznych. Przeciętna długość sieci przypadającej na jeden zarząd miała wynosić od 200 do 250 km³³⁴. Zgodnie z przyjętą normą organizacyjną, planowano powołanie od 26 do 31 państwowych zarządów drogowych³³⁵. Zaletą rozwiązania miała być wysoka specjalizacja i sprawność techniczna, przy jednoczesnym uniknięciu chaosu organizacyjnego, jaki mógłby wyniknąć z pełnej decentralizacji. Zakładano też oszczędną strukturę personalną, wykorzystującą m.in. małe samochody służbowe dla sprawnego nadzoru nad siecią drogową. Wariant ten przewidywał również, że w przypadku rozwoju samorządu wojewódzkiego, możliwe będzie ponowne zjednoczenie administracji drogowej w ramach struktur samorządowych, bez potrzeby całkowitej reorganizacji. W składzie osobowym państwowych zarządów drogowych mieli się znaleźć: kierownik inżynier (w VI–VII kategorii służbowej), inżynier pomocniczy lub technik drogowy oraz rysownik–kancelista. Personel liniowy stanowili natomiast dozorczy drogowi (jeden na 40–60 km dróg) oraz dróżnicy, których liczebność miała zostać dostosowana do lokalnych potrzeb. Wyodrębnienie inżynierów i

³³³ M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej...*, s.16.

³³⁴ Nestorowicz przewidywał możliwość odstępstwa od tej zasady. Szczególnie w przypadku dróg o intensywnym ruchu kołowym.

³³⁵ Podział zarządów na województwa przedstawiał się w sposób następujący: w województwie warszawskim: 6–7 zarządów, w województwie łódzkim: 3–4 zarządy, w województwie kieleckim: 4–5 zarządów, w województwie lubelskim: 5–6 zarządów, w województwie białostockim: 7–8 zarządów.

techników drogowych z wydziałów powiatowych, do których byli przypisani na mocy tymczasowych przepisów z lutego 1919 roku, oznaczałoby w praktyce faktyczne rozdzielenie administracji państwowej od samorządowej. Od tej chwili obie struktury funkcjonowałyby jako dwa niezależne od siebie urzędy techniczne. W następstwie secesji, inwentarz maszynowy zakupiony ze środków państwowych (takich jak walce drogowe, tłukarki czy sprzęt do napraw nawierzchni) miał zostać przeniesiony na stan państwowych zarządów drogowych. Sytuacja ta postawiłaby samorządy powiatowe przed koniecznością samodzielnego zaopatrzenia się w park maszynowy, tworzenia spółek celowych w celu jego nabycia, bądź też wynajmowania sprzętu drogowego od podmiotów prywatnych. Każde z powyższych rozwiązań wiązało się jednak z poniesieniem znacznych nakładów finansowych, które w wielu przypadkach przekraczały realne możliwości finansowe samorządów. W dłuższej perspektywie rozwój administracji drogowej w tym wariantcie uzależniony był od decyzji samorządu wojewódzkiego, który mógł przejąć kompetencje powiatów (centralizacja) lub też pozwolić na dalszą decentralizację i utrzymanie rozdrobnionej struktury. W tym sensie alternatywa druga była wariantem przejściowym, który dawał elastyczność, ale też nie zapewniał pełnej stabilności systemowej³³⁶.

Z uwagi na decyzje podjęte w wcześniejszych posiedzeniach Komisji rozwiązania zawarte w trzecim z projektów były niemalże niemożliwe do urzeczywistnienia. Założenia trzeciej koncepcji przewidywały sytuację w której następuje zmiana kursu polityki drogowej w kierunku decentralizacji na rzecz samorządu oraz redukcji personelu technicznego. Samorządy powiatowe przejęły wówczas odpowiedzialność nie tylko za drogi lokalne, ale także za utrzymanie i zarządzanie drogami o znaczeniu ogólnokrajowym. Państwowi inżynierowie i technicy, dotąd zatrudnieni przez Ministerstwo Robót Publicznych, mieliby zostać przesunięci lub zwolnieni, a ich obowiązki przejęliby pracownicy samorządowi. Choć ten pomysł odpowiadał ogólnemu duchowi decentralizacji okresu międzywojennego, w ocenie Nestorowicza jego realizacja groziła obniżeniem jakości kadry technicznej, upolitycznieniem samorządów oraz pogłębieniem różnic organizacyjnych pomiędzy regionami. Obawiano się także, że brak centralnego nadzoru doprowadzi do chaosu organizacyjnego, a powiaty ze względu na swoje ograniczone kompetencje oraz zasoby nie będą w stanie sprostać nowym

³³⁶ M. Nestorowicz: *Ustrój administracji drogowej...*, s.16.

obowiązkom. Szczególną krytykę wzbudzała podatność lokalnych władz na „politykę małego podwórka” oraz zatrudnianie niekompetentnych osób pod wpływem protekcji³³⁷.

Dyskusja nad wyborem „alternatywy” stanowiącej rzeczywisty kierunek rozwoju administracji drogowej w najbliższych latach była kontynuacją sporu pomiędzy zwolennikami centralizacji zarządu w administracji wojewódzkiej oraz jej przeciwnikami. Przeciwko alternatywie pierwszej zdecydowanie opowiedział się inż. Tryliński, poparł natomiast alternatywę drugą, zakładającą wyodrębnienie administracji dróg państwowej oraz pozostawienia zarządów nad drogami samorządowymi w gestii powiatów. W jego ocenie rady wojewódzkie były „ciałami martwymi”, bowiem zbierały się zbyt rzadko, aby wykazywać realne zdolności do prowadzenia skutecznej gospodarki drogowej. Utworzenie przymusowych wojewódzkich związków drogowych (alternatywa I) wprowadziłoby zbyt daleko idące zmiany w ustroju administracyjnym, nie dając jednocześnie gwarancji ich trwałości. Taki model obniżyłby świadczenia społeczeństwa na cele drogowe, spotkałby się z oporem samorządów powiatowych oraz środowiska inżynierskiego, a jego wdrożenie spowodowałoby zamęt organizacyjny oraz kilkuletni zastój w inwestycjach drogowych. Znacznie bezpieczniejsze dla administracji drogowej byłoby natomiast wdrożenie alternatywy drugiej, która dzięki racjonalizacji pracy biurowej miała przynieść oszczędności, umożliwić zakup środków lokomocji dla inżynierów drogowych oraz zapewnić pomoc techniczną dla powiatów. Zdaniem inż. Trylińskiego dodatkową korzyścią wynikającą ze wspomnianej alternatywy byłoby zabezpieczenie strategicznych interesów państwa oraz umożliwienie stałego formowania kadr inżynierskich, a sama alternatywa stanowiła realny fundament pod przyszłą administrację drogową, opartą na strukturze samorządu wojewódzkiego. Opinię wyrażoną przez inż. Trylińskiego poparli także: G. Szajnowski, Z. Słomiński, S. Leśniowski, S. Moskalewski, S. Siła-Nowicki. Za alternatywą pierwszą nieśmiało opowiedział się B. Stawiński, natomiast W. Gajewski sprzeciwił się zarówno alternatywie pierwszej, jak i drugiej, opowiadając się za utrzymanie obecnego stanu administracji drogowej. Gajewski podzielał zdanie inż. Trylińskiego o niezdolności rad wojewódzkich do prowadzenia gospodarki drogowej, jednakże jego zdaniem alternatywą drugą doprowadziłaby do nadmiernego rozrostu kadry urzędniczej i wzrostu kosztów. Stąd też postulował zachowanie obecnego oszczędnego modelu, podkreślając, że jego niedoskonałości wynikają głównie z niejasnych relacji służbowych i

³³⁷ M. Nestorowicz: *Dyskusja nad referatem inż. M. Nestorowicza w Sekcji Samorządowej Państwowej Rady Oszczędnościowej*. [w:] *Ustrój administracji drogowej w Polsce. Referat inż. M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisarjatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*. „Czasopismo Techniczne”, R.43, nr 4, Warszawa 1925, s.71.

niewystarczającego nadzoru. Proponował stopniowe przekazywanie dróg państwowych powiatom, wraz z jednoczesną likwidacją etatów inżynierów państwowych w tych jednostkach. W zamieszonej na łamach „Czasopisma Technicznego” relacji Nestorowicz zauważył, że *przeciw alternatywie pierwszej wypowiadali się z jednej strony zwolennicy oddania administracji wszystkich dróg samorządom powiatowym, a z drugiej strony zwolennicy państwowej gospodarki drogowej na drogach państwowych. Motywy są bardzo rozbieżne, częstokroć wzajemnie się wykluczające*³³⁸. Z punktu widzenia Nestorowicza głosowanie nad wyborem przyszłego ustroju administracji drogowej zakończyło się nie tyle niepowodzeniem, co dużą osobistą porażką. Pod wpływem argumentów pragmatycznych i oszczędnościowych zdecydowana większość członków Komisji opowiedziała się przeciwko pierwszej alternatywie, którą odrzucono stosunkiem 12 głosów przeciwko i 1 głosem za – należącym do Nestorowicza. Następnie przystąpiono do głosowania nad drugą alternatywą, która została przegłosowana stosunkiem 8 głosów do 2, z poprawką umożliwiającą w uzasadnionych przypadkach przekazywanie dróg państwowych powiatom³³⁹.

Zmiany w organizacji systemu drogowego przyjęte podczas konferencji do końca 1925 roku zostały wdrożone w życie, ugruntowując tym samym dwuinstancyjny system administracji drogowej. Rolę organu wykonawczego II instancji pełniły oddziały drogowe działające w ramach Dyrekcji Robót Publicznych przy Urzędach Wojewódzkich. Wyjątek od tej reguły stanowiło jednak województwo poznańskie oraz województwo pomorskie, w których rzeczne oddziały funkcjonowały przy Wydziałach Robót Publicznych. Na szczeblu powiatowym za administrację drogową odpowiadały Państwowe Zarządy Drogowe, względnie ich Powiatowe (samorządowe) odpowiedniki. W 1926 roku funkcjonowały 53 zarządy państwowe oraz 220³⁴⁰ zarządów powiatowych. Powiatowe Zarządy Drogowe prowadziły gospodarkę drogową na koszt państwa, korzystając przy tym z pożyczek i dotacji państwowych oraz usług przydzielonego personelu technicznego. Liczebność państwowego personelu technicznego zatrudnionego w ramach Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych w 1925 roku składała się ze 112 urzędników, natomiast w Państwowych Zarządach Drogowych pracowało kolejnych 252 inżynierów oraz techników. Do 1927 roku znacznej redukcji uległa za to niższa

³³⁸ M. Nestorowicz: *Dyskusja nad referatem ...*, nr 15, s.269.

³³⁹ Tamże, s.269-270.

³⁴⁰ W 1925 r. utworzonych zostało 211 Powiatowych Zarządów Drogowych.

służba drogowa, której liczebność w przypadku drogomistrzów zmniejszyła się o 23,8%, maszynistów i szoferów 29,1%, a w przypadku dróżników – o 8,3%³⁴¹.

Tabela 11 Redukcja etatów niższego personelu drogowego w latach 1925–1927.

Kategoria	Rok		Zmiana procentowa
	1925	1927	
Drogomistrzowie	818	623	- 23,84%
Maszyniści i szoferzy	326	231	- 29,14%
Dróżnicy	6 265	5 747	-8,27%
Razem	7 409	6 601	10,91%

Na podst.: *Materiały odnoszące się do działalności Rządu w czasie od 15 maja 1926 do 31 grudnia 1927. Sprawozdania Ministerstw.* Warszawa 1928, s.538.

4.2.2 Śląska ustawa drogowa

Z obszaru obowiązywania ustawy z 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej wyłączone zostały ziemie Województwa Śląskiego. Na mocy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 roku znanej powszechnie pod nazwą Statutu Organicznego Województwa Śląskiego kompetencje w zakresie *ustawodawstwa o policji budowlanej, ogniowej, drogowej i utrzymaniu dróg publicznych* zostały sędowane na rzecz Sejmu Śląskiego. W górnośląskiej części Województwa Śląskiego aż do stycznia 1933 roku kwestię organizacji dróg publicznych regulowały ustawy, rozporządzenia, zarządzenia gabinetowe, regulaminy oraz przepisy pruskiego prawa krajowego, z kolei na Śląsku Cieszyńskim – ich austriackie odpowiedniki. Zdecydowana większość obowiązujących wówczas aktów prawnych została wydana po 1873 roku, w ramach pruskiej reformy drogowej, jednakże zdarzało się, iż w mocy pozostawały także przepisy o wiele starszej proveniencji, jak chociażby wydane w 1767 roku regulacje *o drogach ziemskich oraz przepisy drogowe na Śląsku* (niem. *Schles. Landstrassen-u.Wegereglement*). Zgodnie z obowiązującym wówczas ustawodawstwem drogi kołowe dzieliły się na szosy państwowe, drogi krajowe oraz drogi gminne. Do grona szos państwowych zaliczone zostały drogi publiczne uznane za takowe przez państwo i wpisane do spisu dróg państwowych, wybudowane według określonych przepisów technicznych i utrzymywane w ramach zobowiązania prawno-publicznego. Obowiązek utrzymania dróg państwowych spoczywał na samorządach, które jako podmioty odpowiedzialne za budowę i utrzymanie szos posiadały prawo pobierania myt drogowych. Nadzór techniczny nad budową dróg państwowych sprawował Wojewoda, natomiast za ochronę policyjną porządku publicznego na szczeblu powiatu odpowiedzialny był starostwa, natomiast w miastach miejscowa władza policyjna. Do kategorii dróg krajowych

³⁴¹ *Materiały odnoszące się do działalności Rządu w czasie od 15 maja 1926 do 31 grudnia 1927. Sprawozdania Ministerstw.* Warszawa 1928, s.538.

(*Landstrassen*) zaliczone zostały szosy o znaczeniu tranzytowym biegnące od jednej granicy państwowej do drugiej. Drogi krajowe pozostawały w zarządzie państwowym do 1875 roku, a następnie zostały oddane wraz ze środkami na ich utrzymanie w zarząd związków prowincjonalnych, a te z kolei mogły przekazać część uprawnień w zakresie gospodarowania drogami krajowymi na rzecz samorządów powiatowych. Ostatnią kategorię stanowiły drogi gminne o typowo lokalnym znaczeniu, odnośnie których obowiązek utrzymania, co oczywiste spoczywał na samorządzie gminnym. Specjalną kategorię dróg gminnych stanowiły jednakże drogi komunikacyjne, określane także mianem dróg wicinalnych, służące do połączeniu dwóch lub kilku gminy i utrzymywane w ramach międzygminnych związków celowych³⁴².

U schyłku lat dwudziestych XX wieku dostrzeżono, iż przestarzałe przepisy drogowe skutecznie blokują możliwości rozwojowe dróg w Województwie Śląskim. Aby przeciwdziałać temu procesowi 6 marca 1929 roku naczelnik śląskiego Wydziału Robót Publicznych inż. Henryk Zawadowski przedłożył do zaopiniowania Komisji Prawniczej pod kierownictwem Dr Tadeusza Saloniego projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Województwie Śląskim, zwany powszechnie śląską ustawą drogową, polecając równocześnie jego ujednolicenie z będącym w trakcie prac ministerialnych rządowym projektem nowelizacji ustawy drogowej z 1920 roku. Autor projektu był zdania, iż *zasady polityki komunikacyjnej, a podstawy gospodarki drogowej w szczególności, winny być jednolite w całym państwie*, stąd też na obszarze województwa należało wprowadzić przepisy ustanowione w ramach ustawodawstwa krajowego, z uwzględnieniem różnic wynikających z odrębności ustroju samorządu Województwa Śląskiego. W porównaniu do ustawy krajowej projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Województwie Śląskim wprowadzał zmianę polegającą na przeniesieniu kosztów budowy i utrzymania dróg wojewódzkich na powiatowe związki samorządowe, z równoczesnym przeniesieniem prawa nadzoru nad gospodarką drogową powiatów i gmin, zarówno pod względem technicznym, jak i administracyjnym na rzecz Wojewody Śląskiego oraz Rady Wojewódzkiej. Zmiana ta była podyktowana ograniczeniami wynikającymi z zapisów *Statutu Organicznego*, który uniemożliwiał Sejmowi Śląskiemu wprowadzenie odrębnych podatków na budowę i utrzymanie dróg na szczeblu wojewódzkim. Na mocy przepisów *ustawy z dnia 14 kwietnia 1924 roku o tymczasowym*

³⁴² Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego. Dz.U.R.P. 1920, nr 73, poz.497, art.4, p.5; APK, Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach [dalej: UWŚl.]: Ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w województwie śląskim: projekty, uzasadnienia, opinie. Uzasadnienie projektu. sygn.: 203, k.15; Wykaz ustaw obowiązujących w Województwie Śląskim: Rodzaje szos i dróg i obowiązek ich utrzymywania. sygn.: 203, k.31-32; *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych województwa śląskiego*. W. Dąbrowski. Katowice 1922, s.115-119.

uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskim rzeczone kompetencje posiadały jednakże samorządy powiatowe, którym przyznano prawo do pobierania podatków od przedmiotów zbytku, służących do użytku osobistego, w tym także opłat od samochodów, ekwipaży (luksusowych lekkich powozów) oraz koni wierzchowych³⁴³.

Opinia wydana przez Komisję Prawniczą zalecała uszczegółowienie niektórych zapisów zawartych w projekcie ustawy lub dostosowanie ich do przepisów ustawodawstwa krajowego, jak również rozważenie rozciągnięcia na tereny województwa śląskiego *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1927 roku o dostarczeniu środków przewozowych dla wykonania budowy i utrzymania dróg publicznych i mostów*³⁴⁴. Projekt śląskiej ustawy drogowej został przesłany do Ministerstwa Robót Publicznych do zapoznania, a następnie, w dniach 16-17 sierpnia 1929 w budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach zorganizowano konferencję pomiędzy przedstawicielami MRP oraz śląskiej administracji wojewódzkiej, w celu omówienia jego poszczególnych zapisów. Stronę ministerialną reprezentował delegowany przez Podsekretarza Stanu w MRP inż. Kazimierza Górskiego dr inż. Stanisław Kruczek, z kolei delegatami Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego zostali: inż. Henryk Zawadowski (Naczelnik Wydziału Robót Publicznych), dr Marian Dworzański (Naczelnik Wydziału Samorządowego) oraz radcy Ś.U.W. dr Edward Kostka oraz inż. Stefan Osiowski. W trakcie obrad ustalono następujące wytyczne dla opracowania nowego projektu ustawy:

- a) Ustawa powinna zawierać definicję drogi publicznej oraz przepisy dotyczące właściwości władz i postępowania administracyjnego w sprawie uznania drogi za publiczną.
- b) Klasyfikacja dróg powinna opierać się na kryterium znaczenia komunikacyjnego oraz podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów budowy i utrzymania danej drogi.
- c) Państwo powinno zachować prawo budowy dróg państwowych, jak również obowiązek ponoszenia kosztów ich budowy oraz utrzymania.

³⁴³ APK, UWŚl.: Pismo naczelnika Wydziału Robót Publicznych inż. Zawadowskiego do Przewodniczącego Komisji Prawniczej Dr Tadeusza Saloniego w sprawie projektu ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Województwie Śląskim. sygn.:203, k.1; Dz.U.R.P. 1920, nr 73m poz.497, art.5; Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 8 lipca 1926 roku w sprawie ogłoszenia ustawy z dnia 14 kwietnia 1924 roku (Dz.U.Śl. 1926, nr 10, poz. 47) o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskim, w brzmieniu ustawy z dnia 17 maja 1926 r. (Dz.U.Śl. 1926, nr 14 poz.24). Dz.U.Śl. 1926, nr 17, poz. 30.

³⁴⁴ APK, UWŚl.: Uwagi do projektu Śląskiej Ustawy Drogowej. sygn.: 203, k.41-42.

- d) Państwo zobowiązuje się do przejęcia obowiązków finansowych w zakresie utrzymania dotychczasowych dróg państwowych.
- e) Przy odebraniu danej drodze jej dotychczasowej kategorii, zostaje ona automatycznie zaliczona do kategorii niższej.
- f) Ustawa powinna posiadać zapisy regulujące zasady przekazywania zarządu nad drogami państwowymi na rzecz samorządu wojewódzkiego oraz administracji niższego rzędu.
- g) W ramach odrębnego rozdziału należy opracować przepisy nadzorcze, przewidujące możliwość przymusowego etatyzowania odpowiednich funduszy drogowych w ramach budżetów powiatowych i gminnych, nadzór techniczny oraz uprawnienia Rady Wojewódzkiej do normowania kwalifikacji urzędników zasiadających w zarządzie drogowym na kierowniczych stanowiskach.
- h) Należy utrzymać specjalne opłaty drogowe na wszystkich drogach samorządowych. Ustawa powinna zawierać podstawę prawną i zasady wymiaru opłat pobieranych przez powiaty i gminy. Opłaty wojewódzkie również powinny być w ustawie przewidziane, jednakże zasady oraz sposób ich pobierania, ze względu na treść artykułu 5 statutu organicznego należy uregulować w odrębnej ustawie.
- i) Należy utrzymać zasadę tworzenia funduszy drogowych (osobowości prawne).
- j) Należy określić uprawnienia techniczne Rady Wojewódzkiej w odniesieniu do wszystkich kategorii dróg.
- k) Do czasu wydania ogólnej ustawy wyłączeniowej, należy zachować dotychczasowe przepisy w tym zakresie. Na terenie powiatów Cieszyńskiego i Bielskiego za obowiązującą uznaje się ustawę wyłączeniowo-kolejową.
- l) Należy rozwinąć instytucję spółek drogowych na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie państwowej.
- m) Szarwark należy utrzymać jedynie w formie świadczenia zastępczego w gminach wiejskich.
- n) Należy dostosować przepisy postępowania administracyjnego do obowiązujących procedur administracyjnych i podatkowych.
- o) Należy podkreślić nadzór zwierzchni Ministra Robót Publicznych nad drogami kołowymi³⁴⁵.

³⁴⁵ APK, UWŚl.: Odpis pisma z dnia 10 sierpnia 1929 roku podsekretarza stanu w MRP Kazimierza Górskiego do dr Stanisława Kruczka. sygn.: 203, k.44; APK, UWŚl.: Listy starszeństwa służbowego urzędników i funkcjonariuszów niższych województwa śląskiego według stanu z dnia 31 grudnia 1928 r." i "Spis urzędników i

Do października 1929 roku projekt śląskiej ustawy drogowej został skorygowany przez delegata MRP inż. Stanisława Kruczka, a następnie rozesłany drogą nieoficjalną do dr Dworzańskiego i inż. Zawadowskiego, wraz z prośbą o weryfikację i dalsze zaopiniowanie. W dniu 7 listopada Naczelnik Wydziału Prezydialnego dr Tadeusz Saloni na prośbę dr Edwarda Kostki zaprosił dr Stanisława Kruczka do udziału w kolejnej konferencji, odbywającej się w dniach 15-16 listopada w budynku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, celem ustalenia ostatecznego brzmienia ustawy drogowej. Minister Robót Publicznych Jędrzej Moraczewski wyraził zgodę na wyjazd dr Kruczka 13 listopada, a więc zaledwie dwa dni przed ustalonym terminem. Niestety, w zasobie Archiwum Państwowego w Katowicach nie zachowały się żadne dokumenty relacjonujące przebieg konferencji, jednakże na podstawie korespondencji prowadzonej pomiędzy Ministerstwem Robót Publicznych a Śląskim Urzędem Wojewódzkim można wywnioskować, iż dr Kruczek polecił śląskiej Wydziałowi Robót Publicznych opracowanie spisu posiadanej oraz proponowanej sieci dróg państwowych i wojewódzkich, a także spisów rent drogowych oraz wyliczeń w zakresie pobierania specjalnych opłat drogowych. Z pisma adresowanego przez dr Kostkę do dr Kruczka wynika, iż powyższe prace notowały pewne opóźnienie, ze względu na trwające intensywne prace przygotowawcze w związku z przedterminowymi wyborami parlamentarnymi oraz przygotowania do rokowań polsko-niemieckich w sprawie szkolnictwa, które miały się odbyć w grudniu 1929 roku w Paryżu. Ze względu na obszerność dotychczasowego ustawodawstwa drogowego obowiązującego w Województwie Śląskim, jedną z najbardziej problematycznych kwestii okazało się wypracowanie odpowiedniej klauzuli derogacyjnej, stanowiącej rodzaj normy prawnej uchylającej dany przepis lub cały akt prawny, stosowanej w celu uniknięcia sprzeczności lub kolizji z prawem³⁴⁶.

Poprawiony i uzgodniony projekt śląskiej ustawy drogowej, wzbogacony o klauzulę derogacyjną został przesłany wraz z danymi statystycznymi do Ministerstwa Robót Publicznych w dniu 3 grudnia 1929 roku, celem omówienia wątpliwości przedstawionych przez Komisję Prawniczą. Z powodu braku uregulowania sprawy egzekucji opłat drogowych Komisja zakwestionowała uchylenie niektórych obowiązujących dotychczas przepisów

funkcjonariuszów niższych województwa śląskiego według stanu w dniu 31 grudnia 1929 r. sygn.: 474, k.7,9; APK, UWŚl.: Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach. Spis Urzędników Wydziału Samorządowego. sygn.: 880, k.13.

³⁴⁶ APK, UWŚl.: Pismo Radcy Ministerialnego inż. Stanisława Kruczka z dn. 4 października 1929 r. sygn.: 203, k.49; Pismo Ministra Robót Publicznych Jędrzeja Moraczewskiego do Radcy Ministerialnego Stanisława Kruczka z dn. 13 listopada 1929 r. w sprawie projektu śląskiej ustawy drogowej. sygn.: 203, k.80-81; Pismo dr Edwarda Kostki do dr Stanisława Kruczka z dn. 25 listopada 1929 r. w sprawie stanu prac nad projektem śląskiej ustawy drogowej. sygn. 203, k.82-83.

ustawodawstwa pruskiego. W obliczu powyższych wątpliwości, nowo mianowany Minister Robót Publicznych inż. Maksymilian Matakiewicz zwołał na 15-16 maja trzecią konferencję ministerialno-samorządową, w celu wypracowania ostatecznego tekstu projektu śląskiej ustawy drogowej. W odróżnieniu od poprzednich dwóch konferencji, tym razem spotkanie nie odbywało się w Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, lecz w sali posiedzeń Ministerstwa Robót Publicznych na ul. Kredytowej 9 w Warszawie. Minister Matakiewicz w piśmie do Wojewody Śląskiego Michała Grażyńskiego z dnia 28 kwietnia 1930 roku poprosił o wydelegowanie przedstawicieli Ś.U.W. z grona urzędników zaznajomionych z dotychczasowym przebiegiem prac nad projektem, zaznaczając przy tym, iż szczególnie pożądana byłaby obecność Wicewojewody Śląskiego Zygmunta Żurawskiego. Podobnie, jak w przypadku poprzedniej konferencji, również i tym razem nie dysponujemy żadnymi znanymi źródłami dokumentującymi jej przebieg. Na podstawie późniejszego projektu śląskiej ustawy drogowej możemy zauważyć, iż zgodnie ze zgłaszanymi wcześniej wątpliwościami, z brzmienia klauzuli derogacyjnej wykreślone zostało chociażby pruskie rozporządzenie regulujące sprawę egzekucji opłat drogowych, o co w grudniu roku poprzedniego wnioskowała Komisja Prawnicza³⁴⁷.

W dniu 14 marca 1931 roku wojewoda dr Michał Grażyński otrzymał od (kolejnego) nowo mianowanego Ministra Robót Publicznych Mieczysława Norwid-Neugbauera upoważnienie rządu na włączenie do porządku obrad Sejmu Śląskiego „rządowego” projektu ustawy o budowie i utrzymaniu dróg w Województwie Śląskim. Oddając się lekturze korespondencji prowadzonej pomiędzy dr Grażyńskim a Ministerstwem Robot Publicznych można odnieść wrażenie, iż na osobie wojewody ciążyła ogromna presja oczekiwań organów rządowych związanych z szybkim przyjęciem ustawy drogowej przez Sejm Śląski. Szczególnie wiele zwrotów świadczących o powyższym fakcie możemy znaleźć w piśmie z dnia 21 marca 1931 roku kierowanym do ministra Norwid-Neugbauera, w którym Grażyński deklaruje, iż *[dołoży] wszelkich starań, ażeby uchwała Śląskiej Rady Wojewódzkiej, ustalająca wykaz dróg wojewódzkich, została powzięta na najbliższym posiedzeniu Rady. Niezwłocznie (...) wniosem projekt ustawy do Sejmu Śląskiego na podstawie zakomunikowanego mi przez Pana Ministra upoważnienia Rządu. Jakkolwiek zatem projekt ustawy jeszcze w tym miesiącu będzie wniesiony*

³⁴⁷ APK, UWŚl.: Pismo dr Edwarda Kostki do dr Stanisława Kruczka z dn. 3 grudnia 1929 r. w sprawie projektu śląskiej ustawy drogowej. sygn.: 203, k.103-104; M. Skrzypek: *Zygmunt Żurawski (1873–1962) — polityk południowo-zachodnich kresów II Rzeczypospolitej*. [w:] „Wieki Stare i Nowe. Tom Specjalny”. Katowice 2012, s.201; Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten: Verordnung, betreffend das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen. Vom 15 November 1899, nr 39, Berlin 1899, s.545-549.

do Sejmu Śląskiego, uznać należy za rzecz nieosiągalną, aby Sejm mógł projekt ten załatwić do końca bieżącego miesiąca. (...) Uchwałę Śląskiej Rady Wojewódzkiej ustalającą wykaz dróg wojewódzkich, przedstawię Panu Ministrowi niezwłocznie po jej powzięciu, a także informował będę Pana Ministra o przebiegu dyskusji nad projektem ustawy w Sejmie Śląskim. Jeszcze tego samego dnia Grażyński zlecił Wydziałowi Robót Publicznych opracowanie wykazu dróg wojewódzki i przesłanie go wraz z projektem uchwały zatwierdzającej rzeczony wykaz do rozpatrzenia Śląskiej Radzie Wojewódzkiej³⁴⁸. Projekt *wykazu dróg wojewódzkich w Województwie Śląskim*, zawierający spis dwunastu szos o łącznej długości 264,5 km został przyjęty przez Radę Wojewódzką na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 1931 roku³⁴⁹.

Zgodnie z przewidywaniem dr Grażyńskiego projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Województwie Śląskim na wniosek Rady Wojewódzkiej został wniesiony do Sejmu Śląskiego dopiero 7 maja 1931 roku. Wobec merytorycznej krytyki posłów Jana Kędziora (ChD i NPR) oraz Józefa Macheja (PPS), w ciągu zaledwie kilku minut podjęto decyzję o odesłaniu go do Komisji Budżetowo-Skarbowej oraz Komisji Prawniczej celem dalszego opracowania. Poseł Kędzior zarzucał, iż ustawa drogowa nakłada nowe opłaty drogowe na właścicieli gruntów, kupców, przemysłowców, a także szereg innych grup społeczno-zawodowych, prowadzące do dalszego zubożenia społeczeństwa, szczególnie w czasach kryzysu gospodarczego. Drugim z zarzutów było oddanie zarządu na drogami państwowymi w ręce władz centralnych naruszające w opinii chadeków ustawę o autonomii Województwa Śląskiego. Projekt ustawy przewidywał, że drogi państwowe będą budowane i utrzymywane ze środków Skarbu Śląskiego, a przy tym, podobnie jak wszystkie inne drogi państwowe, zostaną oddane w zarząd Ministerstwa Robót Publicznych. Poseł Kędzior postulował, aby zarząd nad drogami państwowymi oddano w ręce autonomicznych władz wojewódzkich, a te z kolei miały realizować zadania wyznaczone przez Ministerstwo Robót Publicznych. Za podobną ingerencję, tym razem w niezależność samorządów uznawał prawo do prowadzenia procedur kwalifikacyjnych przez samorządy wyższego rzędu wobec jednostek podległych, w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, jeśli te z powodu zaniechania lub odmowy tego typu procedury nie przeprowadziły. Zdaniem posła Kędziora tego typu zapisy uderzały w podstawy niezależności samorządów, a z drugiej strony mogły prowadzić do

³⁴⁸ APK, UWŚl: Pismo Wojewody Śląskiego dr Michała Grażyńskiego do Ministra Robót Publicznych Mieczysława Norwid-Naughauera z dnia 21 marca 1931 r. sygn.: 203, k.109-110; Pismo Wojewody Śląskiego dr Michała Grażyńskiego do Wydziału Robót Publicznych z dnia 21 marca 1931 r. sygn.: 203, k.111-112.

³⁴⁹ APK, UWŚl: Odpis pisma Kierownika Biura Śl. Rady Wojewódzkiej dr Dworzańskiego do Wydziału Robót Publicznych z dn. 29 kwietnia 1931 r. sygn.: 203, k.106; Pismo Ministra Matakiewicza do Wojewody Michała Grażyńskiego z dnia 28 kwietnia 1930 r. w sprawie śląskiej ustawy drogowej. sygn.: 203, k.105-106.

nakładania ciężarów finansowych, którym te nie byłyby w stanie podolać. Wątpliwości budziło także przekazanie zarządu nad drogami powiatowymi na rzecz wojewody. Dotychczas drogi powiatowe podlegały bowiem właściwym zarządom powiatowym, a te z kolei posiadały służby oraz kompetencje niezbędne do efektywnego gospodarowania³⁵⁰.

W podobnym, choć nieco bardziej wyważonym tonie wypowiadał się poseł Józef Machej, który w projekcie ustawy upatrywał narzędzie do częściowej likwidacji autonomii w imię ujednolicenia systemu drogowego na terenie całej Rzeczypospolitej. W celu obniżenia kosztów oraz uproszczenia zarządzania siecią drogową zalecał rewizję przyjętych przez Radę Wojewódzką wykazów drogowych oraz zaliczenie jak największej ilości szos kołowych do kategorii dróg wojewódzkich. Podział najważniejszych dróg w Województwie Śląskim pomiędzy samorząd a władzę centralną w opinii posła Macheja mógł skutkować jedynie wzrostem kosztów utrzymania oraz brakiem należytej kontroli nad siecią drogową. Warto jednak podkreślić, iż Machej sprzeciwił się hasłu całkowitego odrzucenia ustawy w pierwszym czytaniu, rzuconemu przez Franciszka Roguszcza z Narodowej Partii Robotniczej, stwierdzając, iż wprowadzenie jednolitości w ustawodawstwie drogowym w Województwie Śląskim jest rzeczą nader pożądaną, jednakże sama ustawa wymaga wprowadzenia licznych poprawek. W ciągu kolejnych 11 miesięcy projekt ustawy był opracowywany w Komisji Prawniczej oraz Komisji Budżetowo-Skarbowej dokąd kilkakrotnie zwracano go w związku z wątpliwościami poruszonymi na plenum. Kilkakrotnie projekt był dyskutowany na posiedzeniach Komisji Prawniczej, jednakże każdorazowo kończyło się na odłożeniu go do dalszego rozpatrzenia. Przewodniczący Komisji Prawniczej Włodzimierz Dąbrowski dwukrotnie zwracał się na piśmie do przedstawicieli poszczególnych klubów z prośbą o nadesłanie poprawek do projektu ustawy, jednakże na żadne z pism nie otrzymano jakiegokolwiek odpowiedzi. Wobec ponagieł ze strony samorządów Dąbrowski podjął decyzję o powołaniu Komisji Specjalnej, w której zasiedli przedstawiciele wszystkich klubów, celem uzgodnienia wszystkich wątpliwości powstałych w toku prac sejmowych i komisyjnych³⁵¹.

Projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Województwie Śląskim powrócił był ponownie rozpatrywany na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 1932 r. Pełniący funkcję posła-sprawozdawcy dr Adam Kocur wnosił, aby w przypadku przyjęcia ustawy w drugim czytaniu, ze względu na powstające w jej następstwie obciążenia Skarbu Śląskiego, jak

³⁵⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 8-ego posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 7-ego maja 1931 r. s.38-39; APK, UWŚI: Projekt ustawy z dnia (bez daty) r. o budowie i utrzymaniu dróg w Województwie Śląskim. sygn.: 203, Rozdz. I – III, k.139-144.

³⁵¹ Sprawozdanie stenograficzne z 8-ego posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 7-ego maja 1931 r. s.39-40.

również budżetów powiatowych i gminnych, ustawa została odesłana do Komisji Budżetowej celem wypracowania szczegółowych przepisów fiskalno-skarbowych. Jednakże zanim przystąpiono do głosowania, poseł Paweł Kępka wniósł o ponowne odesłanie projektu ustawy do Komisji Prawniczej z powodu dokładnie tych samych wątpliwości, które niemalże rok wcześniej zgłaszali posłowie Kędzior oraz Machej. Warto zaznaczyć, iż powyższe wątpliwości były przedmiotem prac Komisji Prawniczej oraz Komisji Specjalnej, w których zasiadali także przedstawiciele Chrześcijańskiej Demokracji, Narodowej Partii Robotniczej oraz Polskiej Partii Socjalistycznej. Pomimo podjęcia próby ratowania sytuacji przez posła Kocura, wobec większości posłów głosujących „za”, projekt śląskiej ustawy drogowej ponownie został przekazany do rozpatrzenia w Komisji Prawniczej. W ciągu kolejnych ośmiu miesięcy, na kilkunastu posiedzeniach Komisji Specjalnej oraz Komisji Prawniczej wyjaśnione zostały wątpliwości związane przede wszystkim z kompetencjami władz wojewódzkich w sprawach drogowych, a następnie projekt odesłano do Komisji Budżetowo-Skarbowej, gdzie 4 stycznia 1933 roku został przyjęty z drobnymi poprawkami³⁵².

Projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg w Województwie Śląskim po raz trzeci wniesiono do Sejmu Śląskiego w dniu 9 stycznia 1933 roku, jednakże podobnie jak przy dwóch poprzednich podejściach, projekt spotkał się z niezbyt przychylnym przyjęciem ze strony posłów Polskiego Stronnictwa Chrześcijańskiej Demokracji, a w szczególności ich przywódcy Wojciecha Korfantego, zagorzałego przeciwnika rządów sanacji oraz Wojewody Grażyńskiego. Korfanty zarzucał projektowi etatyzm, wzmacnianie kompetencji Wojewody i Urzędu Wojewódzkiego kosztem Sejmu Śląskiego oraz wprowadzenie rozwiązań, które mogły zostać wykorzystane w ramach walki politycznej, np. prawa do szarwarku lub wywłaszczenia materiałów do budowy dróg (zaczerpnięte z ustawy krajowej z 1920 r.). Podczas debaty nad ustawą w Korfanty mówił: *Jeżeli na przykład. powiat zażąda naprawienia jakiejś drogi, może zająć wypadek świadczeń na drogach gminnych i mogę sobie wyobrazić, że w zaognionych stosunkach partyjnych jakiś wójt wybierze sobie do świadczeń akurat takiego, który nosi na czole swym piętno przeciwnika obozu sanacji*. Brak zaufania Korfantego do rządów sanacji był tak dalece posunięty, iż zakwestionował on nawet zapisy otwierające drogę do ujednolicenia systemu drogowego pod względem technicznym oraz administracyjnym, określając je jako podatne na obchodzenie obowiązku przedkładania Sejmowi Śląskiemu projektów budowy i utrzymania dróg³⁵³.

³⁵² Sprawozdanie stenograficzne z 22-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 15-go kwietnia 1932 r., s.3-4.

³⁵³ Sprawozdanie stenograficzne z 26-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 9-go stycznia 1933 r., s.20.

Napięta atmosfera dyskusji ulegał dalszemu zagęszczeniu, gdy Korfanty zaczął czynić wyrzuty autorom projektu, iż w kolejnych uzasadnieniach do ustawy wielokrotnie w sposób bardzo ogólny, a czasem nawet zawoalowany relacjonowali przebieg dyskusji komisyjnych oraz zmiany wprowadzone w ich następstwie, przestrzegając przed zakorzenieniem się zwyczaju wygłaszania „referatów kocurowskich”. Wystąpieniu Korfanteo nie pozostał dłużny przewodniczący Komisji Prawniczej poseł Dąbrowski, który wypomniał posłom Chrześcijańskiej Demokracji, iż klub dwukrotnie zignorował zaproszenie do nadsyłania poprawek i debaty nad ustawą, a następnie wysunął te same wątpliwości na forum sejmowym. Na zarzuty stawiane przez Korfanteo umiejętnie odpowiedział poseł Kocur, który w merytoryczny sposób uzasadnił przyjęte rozwiązania oraz odniósł się do przebiegu rozmów debat komisyjnych nad poszczególnymi zapisami, a następnie w imieniu Komisji Budżetowo-Skarbowej złożył wniosek o przyjęcie ustawy przez Sejm. Zgodnie z regulaminem przedtem głosowano jednak wniosek Korfanteo o ponowne przekazanie projektu ustawy do Komisji Prawniczej oraz Komisji Budżetowo-Skarbowej wniesiony, ten jednakże odrzucono głosami Narodowo-Chrześcijańskiego Zjednoczenia Pracy oraz ugrupowań niemieckich, na co chadecy zareagowali okrzykami *Patrzcie! W spółkę z Niemcami weszli!* Takim samym stosunkiem głosów przegłosowano z osobna każdy z czterdziestu trzech artykułów ustawy wraz z wykazem dróg wojewódzkich i państwowych oraz całą ustawę łącznie. Zauważywszy, iż ustawa zyskała większość sejmową pozwalającą na przeprosowanie ustawy poseł Kocur niezwłocznie wniósł o przystąpienie do trzeciego czytania. Proces legislacyjny próbował przerwać jeszcze poseł Machej, występując z wnioskiem o poprawkę w prawie szarwarkowym. Ten został jednakże odrzucony z powodu braków proceduralnych, a sama ustawa przyjęta, po blisko czteroletniej batalii projektowo-parlamentarnej³⁵⁴.

Śląska ustawa drogowa częściowo ujednoliciła organizację dróg publicznych przeznaczonych do powszechnego użytku komunikacyjnego względem pozostałych części Polski, dostosowując ją do przepisów krajowych, z zachowaniem odrębności wynikającej z autonomicznego charakteru Województwa Śląskiego. Przykładem tego typu rozwiązań była chociażby kategoryzacja dróg na państwowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, przy czym zarząd nad trzema pierwszymi kategoriami dróg spoczął w rękach Wojewody Śląskiego, a częściowo również Śląskiej Rady Wojewódzkiej, natomiast zarząd nad drogami gminnymi, podobnie jak w pozostałych częściach Polski został oddany w ręce samorządów lokalnych. Ustawa znacząco wzmacniała pozycję wojewody w sprawach drogowych, któremu przypisano

³⁵⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 26-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 9-go stycznia 1933 r., s.21-24.

choćby wyłączne prawo nadzoru nad ogółem gospodarki drogowej w Województwie Śląskim (pozostającego w zależności służbowej od władz państwowych), jak również wprowadzała obowiązek zgodności przepisów wydawanych przez Śląską Radę Wojewódzką, w zakresie przepisów technicznych, organizacji zarządów drogowych oraz kwalifikacji technicznych personelu drogowego z ustawodawstwem krajowym. Koszty budowy i konserwacji dróg państwowych ponosił Skarb Śląski, natomiast dróg powiatowych i gminnych związki komunalne. Opłatami drogowymi zostały obciążone grunta oraz nieruchomości podlegające obowiązkowi podatkowemu oraz przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, wykupujące świadectwa przemysłowe i karty rejestracyjne. Dodatkowe opłaty drogowe mogły zostać nałożone również na osoby fizyczne lub prawne odnoszące korzyści z tytułu zwiększenia wartości gruntów, budynków lub zakładów przemysłowych w wyniku budowy lub utrzymywania danej drogi, bądź też wpływające w nadmierny sposób na ich degradację. W odróżnieniu od przepisów krajowych na Śląsku zachowano obowiązujące dotychczas opłaty mytnicze, nakładając równocześnie na związki powiatowe obowiązek zrewidowania zapisów zawartych w statutach dotyczących pobierania opłat na drogach publicznych. Ustawa zezwalała na pobieranie myt drogowych na podstawie upoważnienia wydanego przez Śląską Radę Wojewódzką „w sytuacjach wyjątkowych” oraz terminie nie dłuższym niż przez okres 5 lat. Z powyższych ograniczeń wyłączone zostały drogi prywatne, na których prawo poboru opłat mytniczych pozostało w niezmienionej formie. Ponadto, ustawa zaadaptowała wiele rozwiązań wprowadzonych w ramach przepisów krajowych, w tym przepisy o wywłaszczeniach, pomiarach drogowych, świadczeniach w naturze czy też spółkach drogowych³⁵⁵.

³⁵⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 1933 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Województwie Śląskim. Dz.U.Śl. 1933, nr 3, poz. 3, s.1-10.

4.3 Kariera naukowa na Politechnice Warszawskiej

Reaktywowana za zgodą władz niemieckich Politechnika Warszawska wznowiła swoją działalność 15 listopada 1915 roku, jednakże pomimo tego, iż językiem wykładowym był język polski, sama uczelnia pozostawała pod ścisłą kontrolą niemieckiej administracji. Dobitym wyrazem owego powiązania był na przykład zawarty w kolejnych Statutach obowiązek prowadzenia korespondencji z władzami zwierzchnimi w języku niemieckim. W związku rosnącym oporem braci studenckiej wobec władz okupacyjnych, wiecami oraz strajkami odbywającymi się zarówno w murach uczelni jak i poza nią, generał-gubernator Hans Hartwig von Beseler 22 czerwca 1917 roku podpisał rozporządzenie zawieszające działalność Politechniki. Po przejęciu pieczy nad szkolnictwem we wrześniu 1917 roku przez Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego³⁵⁶ z Józefem Mikułowskim-Pomorskim na czele postanowiono, iż działalność Politechniki zostanie wznowiona z dn. 7 listopada 1917 r. Do tego czasu Departament zatwierdził zrywający więzy z administracją niemiecką nowy Statut tymczasowy uczelni oraz Ustawę Tymczasową dla wydziałów Politechniki oraz przepisy dla studentów³⁵⁷. Zreorganizowana na mocy Statutu Politechnika składała się z pięciu wydziałów: Wydziału Inżynierii Budowlanej, Wydziału Inżynierii Wodnej, Wydziału Budowy Maszyn i Elektrotechniki, Wydziału Chemii oraz Wydziału Architektury na czele których stali wybierani przez przedstawicieli poszczególnych wydziałów dziekani. Na czele Politechniki stał rektor wybierany według ordynacji większościowej przez ciało nauczycielskie, natomiast językiem obowiązującym zarówno w murach uczelni, jak i w korespondencji z Departamentem WRiOP został język polski. W składzie senatu akademickiego znaleźli się: rektor, prorektor oraz mianowany przez dyrektora Departamentu WRiOP sędzia Politechniki, a także dziekani oraz przedstawiciele ciała nauczycielskiego z poszczególnych wydziałów. W zakresie obowiązków Senatu znalazło się m.in. dbanie o dobro studentów oraz rozwój uczelni, sprawowanie władzy dyscyplinarnej nad studentami, sporządzanie spisu wykładów na podstawie wniosków wydziałów oraz przedstawianie ich dyrektorowi Departamentu. Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego jako władza zwierzchnia nad Politechniką posiadał wyłączne prawo powoływania wykładowców oraz kontroli nad działalnością rektora i senatu akademickiego, jak również poszczególnych wydziałów oraz

³⁵⁶ Na mocy Dekretu Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelných w Królestwie Polskim z dnia 3 stycznia 1918 r. Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego został przemianowany na ministerstwo, zob. Dz.U.R.P. 1918, nr 1, poz.1.

³⁵⁷ „Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego”, nr 48, poz.153, art.2; *Statut Tymczasowy Politechniki Warszawskiej*, Warszawa 1915, pkt. 2; L. Staniewicz: *Politechnika Warszawska 1915-1925: Księga Pamiątkowa*. Warszawa 1925, s.12-17.

zakładów uczelni. Rektor Politechniki z kolei był mianowany bezpośrednio przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego³⁵⁸.

Na początku 1918 roku senat politechniki uznał za konieczne rozdzielenie Wydziału Budowy Maszyn i Urządzeń na dwa osobne wydziały, które zostało uskutecznione w nowelizacji Statutu uczelni w czerwcu 1921 roku. W efekcie odezwy Ministerstwa WRiOP równocześnie przystąpiono do podziału przedmiotów politechnicznych na katedry i docentury. Warto zauważyć, iż pomimo trwających działań wojennych oraz niemieckiej okupacji, już w roku akademickim 1917/18 liczba słuchaczy poszczególnych kursów na Politechnice przewyższała o blisko 1/3 maksymalną liczbę studentów rosyjskiego Instytutu Politechnicznego w okresie jego największego rozwoju. Pod względem statystycznym wzrost liczby studentów na Politechnice Warszawskiej przedstawiał się w sposób następujący: 1915/16 – 615 studentów, 1916/17 – 1136 studentów, 1917/18 – 1335 studentów, 1918/19 – 2540 studentów. W przemówieniu z okazji immatrykulacji nowoprzyjętych studentów w dn. 18 września 1918 roku rektor Politechniki Warszawskiej dr Jan Zawadzki podkreślał, iż tak duży wzrost liczby studentów w połączeniu z licznymi brakami kadrowymi, niewykształceniem ostatecznej formy organizacji oraz ustroju uczelni, zdekompletowanym zasobem środków i pomocy naukowych, skromnymi środkami finansowymi jakimi dysponowała Politechnika oraz ogólnymi trudnościami materiałowymi charakterystycznymi dla czasów wojny, stawiała przed władzami uczelni ogromne, lecz konieczne do zrealizowania wyzwania. Kwestię problematyczną stanowiła chociażby dostępność lokali posiadanych przez Politechnikę. W tym kontekście wystarczy nadmienić chociażby, iż ze względu a trwające działania wojenne budynek główny Politechniki aż do grudnia 1918 roku pełnił rolę lazaretu wojskowego. W następstwie „wypadków wojennych” przełomu października i listopada 1918 roku Senaty warszawskich szkół akademickich – Uniwersytetu Warszawskiego, Politechniki Warszawskiej oraz Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego powzięły uchwałę o wystosowaniu wspólnej odezwy³⁵⁹ wzywającej młodzież akademicką do wstąpienia w szeregi armii polskiej, celem wywalczenia niezależnego bytu państwowego oraz obrony granic kraju i suwerenności narodu

³⁵⁸ *Statut Tymczasowy Politechniki Warszawskiej*. Warszawa 1917, s.3-14.

³⁵⁹ Tekst odezwy brzmiał następująco: „W zgodnem postanowieniu młodzieży akademickiej, aby wstąpić do wojska, celem zdobycia i wywalczenia niezależnego bytu państwowego Ojczyźnie, Senaty Akademickie witają doniosły czyn patriotyczny, z którym w całości się solidaryzują. W przeświadczeniu, że młodzież akademicka, wstępująca do wojska, stać będzie na straży jedności narodowej i służyć będzie obronie zagrożonych granic Polski, Senaty Akademickie wyrażają zgodność uczuć swych z uczuciem młodzieży i postanawiają zawiesić wykłady i zajęcia”.

polskiego, a równocześnie, zawieszającą prowadzenia zajęć na wyżej wymienionych uczelniach³⁶⁰.

Okres zawieszenia zajęć na warszawskich uczelniach został wykorzystany dla przeprowadzenia wzmożonych prac organizacyjnych i regulacyjnych. Na początku stycznia 1919 roku Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przyjęło dekrety o zasadach mianowania pierwszego składu profesorskiego dla Uniwersytetu Warszawskiego (7 stycznia) oraz Politechniki Warszawskiej (8 stycznia), na mocy których w miejsce dotychczasowych nauczycieli-wykładowców akademickich ustanowiono urzędy profesorów zwyczajnych, nadzwyczajnych i honorowych oraz docentów tymczasowych. Na mocy wydanych 14 stycznia przepisów wykonawczych do wspomnianych dekretów powołano Komisję Stabilizacyjną, której weryfikacja i ocena kwalifikacji kandydatów na profesorów oraz przygotowanie wniosków nominacyjnych. W składzie Komisji Stabilizacyjnej dla Politechniki Warszawskiej znalazło się szesnastu przedstawicieli Politechniki Lwowskiej – inż. dr Stanisław Anczyc, inż. Tadeusz Fidler, dr Tadeusz Godlewski, dr Lucjan Grabowski, inż. Edwin Hauswald, Dr inż. Maksymilian Huber, Dr Zdzisław Krygowski, prof. Ignacy Mościcki, Dr Stefan Niementowski, Dr inż. Tadeusz Obmiński, Dr inż. Karol Pomianowski, inż. Wiktor Syniewski, Dr inż. Maksymilian Thullie, Dr inż. Karol Wątorek, Dr Tadeusz Wiśniowski, inż. Roman Sieślewski, czterech przedstawicieli Politechniki Warszawskiej – Dr inż. Wiesław Chrzanowski, inż. Aleksander Wasiutyński, Dr Józef Wierusz-Kowalski, i Dr Jan Zawidzki, a także przedstawiciele nauki i techniki oraz szkolnictwa wyższego – architekt Jan Heurich (Szeft Sekcji Sztuk Plastycznych w Min. Sztuki i Kultury), inż. Roman Ingarden (b. Szeft Departamentu Technicznego Namiestnictwa Galicyjskiego), Dr Antoni Kostanecki (prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Rektor Uniwersytetu Warszawskiego), Inż. Feliks Kucharzewski (prezes Komitetu Kasy Pomocy Naukowej im. Józefa Mianowskiego), inż. Władysław Łatkiewicz (Przewodniczący Koła Mechaników przy Stowarzyszeniu Techników), Dr Józef Morozewicz (prof. Mineralogii Uniwersytetu Jagiellońskiego), inż. Antoni Ponikowski (były Minister WRIOP), inż. Stanisław Rybicki (b. dyrektor kolei państwowych we Lwowie), architekt Adolf Szyszko-Bohusz (b. profesor Politechniki Lwowskiej, kierownik restauracji Wawelu) oraz Kazimierz Żórawski (profesor matematyki Uniwersytetu Jagiellońskiego). Na początku czerwca 1919 roku Naczelnik Państwa Józef Piłsudski zatwierdził nominacje pierwszych trzydziestu profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych

³⁶⁰ L. Staniewicz: *Politechnika Warszawska*..., s.507-508.

Politechniki Warszawskiej³⁶¹, natomiast 12 czerwca ukonstytuował się w nowym składzie Senat Akademicki, a także Rady poszczególnych Wydziałów. Podstawowym zadaniem Rad Wydziałowych było skompletowanie personelu naukowego poszczególnych zakładów, a w szczególności obsadzenie licznych docentur specjalnych. W Radzie Wydziału Inżynierii Lądowej znaleźli się profesorowie zwyczajni: prof. inż. Henryk Czopowski, prof. inż. Józef Fedorowicz, prof. inż. Leon Karasiński, prof. inż. Aleksander Wasiutyński, prof. Kazimierz Żórawski oraz inż. Feliks Kucharzewski jako profesor honorowy, profesorowie nadzwyczajni: prof. inż. Stanisław Miller, prof. inż. Wacław Paszkowski, a także prof. inż. Karol Pomianowski, prof. inż. Antoni Ponikowski oraz prof. inż. Czesław Witoszyński. Członkowie Rady Wydziału powoływali corocznie dziekana Wydziału Inżynierii Lądowej, którymi byli mianowani kolejno: prof. Henryk Czopowski w latach 1915/16, 1916/17, 1917/18, 1918/19, 1920/21, 1921/22, prof. Józef Fedorowicz w latach 1921/22, 1922/23, prof. Andrzej Pszenicki w latach 1923/24, 1924/25 oraz 1925/26. W roku akademickim 1919/20 na wszystkich wydziałach Politechniki Warszawskiej studiowało ogółem 2041 studentów, w tym 127 kobiet. Najliczniejszą grupę stanowili studenci Wydziału Inżynierii Lądowej – 591 studentów oraz Wydziału Mechaniki – 545 studentów, w dalszej kolejności Wydziałów Chemii – 373, Architektury – 224, Elektrotechniki – 190 oraz Inżynierii Wodnej – 118 studentów. Ponad 70% studentów Politechniki stanowili studenci kontynuujący naukę, pozostałą część stanowili nowi, w większości rekrutujący się z kręgów wojskowych oraz studentki innych uczelni³⁶².

³⁶¹ Zob. AAN: KCNP: Nominacje i dymisje w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (funkcjonariuszy ministerialnych oraz kuratorów) w wyższych uczelniach, T.I-VI, sygn.: 93-98.

³⁶² Dekret o przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów w Politechnice Warszawskiej. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 5, poz. 95; Dekret o przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów w Uniwersytecie Warszawskim. Dz.Pr.P.P., 1919, nr 5, poz.94; Przepisy wykonawcze do dekretu z dnia 7 stycznia 1919 r., w przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów w Uniwersytecie Warszawskim. „Monitor Polski”, nr 12, Warszawa 1919, s.2; Przepisy wykonawcze do dekretu z dnia 7 stycznia 1919 r., w przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów w Politechnice Warszawskiej. „Monitor Polski”, nr 14, Warszawa 1919, s.1; „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego”: Lista osób zaproszonych przez Ministra WRIOP do komisji stabilizacyjnych. nr 1 (1 luty 1919), s.14-16.

4.3.1 Rozwój kariery naukowej i akademickiej

Obecność w składzie Radu Wydziału Inżynierii Lądowej profesora Wasiutyńskiego z pewnością nie pozostała bez znaczenia przy zatrudnieniu na Politechnice Warszawskiej Nestorowicza, w charakterze wykładowcy przedmiotów technicznych, w miejsce dotychczasowego wykładowcy inż. Artura Kühnla, który objął posadę profesora Politechniki Lwowskiej w Katedrze Budowy Dróg, Tuneli i Robót Ziemnych. Kwestię problematyczną przy zatrudnieniu stanowiło nieposiadanie przez Nestorowicza tytułu doktora, uniemożliwiające jako niesamodzielnemu pracownikowi naukowemu prowadzenie zajęć lub wykładów na Politechnice. Dlatego też, stosownie do dekretu Ministerstwa Robót Publicznych i Oświecenia Publicznego o *mianowaniu pierwszego składu profesorów w Politechnice Warszawskiej* władze Wydziału Inżynierii Lądowej PW na podstawie dorobku naukowego oraz działalności naukowo-dydaktycznej udzieliły Nestorowiczowi prawa *veniam legendi* w dziedzinie budowy dróg i robót ziemnych, przyznając mu równocześnie tytuł docenta tymczasowego. W lutym 1925 roku inż. Nestorowicz uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego po przedstawieniu pracy pt.: „Sprawa drogowa w Polsce: Zagadnienia gospodarcze”, stanowiącej połączenie analizy porównawczej poszczególnych systemów drogowych oraz próby wytyczenia kierunków rozwoju rodzimej gospodarki drogowej³⁶³.

W roku akademickim 1928/29 Senat Akademicki na wniosek Rady Wydziału Inżynierii Lądowej przyjął wniosek powierzenia inż. Nestorowiczowi stanowiska zastępcy profesora w Katedrze Budowy Dróg i Robót Ziemnych, które odnawiano w latach akademickich 1929/30, 1931/32, 1932/33, 1933/34, 1934/35 oraz 1935/36³⁶⁴. Objęcie posady zastępcy profesora wiązało się z faktycznym objęciem Katedry Budowy Dróg i Robót Ziemnych oraz związanego z tym dodatku z tytułu kierownictwa zakładu wypłacanego przez Rektorat Politechniki, a także dodatków: regulacyjnego, ekonomicznego (na każdego członka rodziny) oraz naukowego, wynikającego z przepisów o uposażeniu funkcjonariuszy publicznych. W maju 1934 roku na Wydziale Inżynierii PW powołana została Komisja Wydziałowa dla obsadzenia Katedry Budowy dróg i robót ziemnych, w składzie której znaleźli się: Stefan Straszewicz - Dziekan Wydziału Inżynierii, prof. Aleksander Wasiutyński, prof. Antoni Ponikowski oraz prof. Mieczysław Rybczyński. Komisja skierowała zapytanie do prof. Emila Bratro – Dziekana

³⁶³ Dekret o przedmiocie mianowania pierwszego składu profesorów w Politechnice Warszawskiej. Dz.Pr.P.P. 1919, nr 5., poz. 95; H. Czapowski: *III. Wydziały Politechniki Warszawskiej. Wydział Inżynierii Lądowej*. [w:] *Politechnika Warszawska 1915-1925: Księga Pamiątkowa*. L. Staniewicz (red.), Warszawa 1925, s.107, 252-253, 529; „Program Politechniki Warszawskiej na rok naukowy 1921/22. Skład osobowy Politechniki Warszawskiej”. Warszawa 1921, s.91-103.

³⁶⁴ AAN, MWRIOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior., sygn. 4561, k.6, 39-40.

Wydziału Inżynierii Politechniki Lwowskiej, z prośbą o wskazanie kandydatów do objęcia wakującego stanowiska. Prof. Bratro jako jedyne, a zarazem w jego opinii – najodpowiedniejszego kandydata wskazał inż. Nestorowicza, argumentując swój wybór *bogatą działalnością (...) na niwie naukowej, badawczej, zawodowej i społecznej, w dziedzinie budownictwa drogowego*³⁶⁵. Na posiedzeniu Komisji w dniu 21 czerwca postanowiono rozpatrzyć zaproponowaną kandydaturę, której przedstawienie zlecono prof. A. Wasiutyńskiemu. Podczas kolejnego posiedzenia w dniu 23 czerwca, Komisja jednomyślnie podjęła decyzję o przedstawieniu Radzie Wydziału Inżynierii kandydatury inż. Nestorowicza do objęcia wspomnianej Katedry³⁶⁶.

W kwietniu 1930 r. Rada Wydziału Inżynierii PW przyjęła wniosek nominacyjny o nadanie inż. Nestorowiczowi tytułu profesora tytularnego, który 10 czerwca został zaaprobowany przez Senat Akademicki. Ówczesny rektor PW prof. zw. Andrzej Pszenicki zwrócił się ze wspomnianym wnioskiem do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, jednakże z niewyjaśnionych dotąd przyczyn wniosek nie został rozpatrzony. Pomimo podjęcia próby interwencji w marcu 1931 r. sprawie awansu inż. Nestorowicza nadano bieg dopiero dwa lata później. Stopień naukowy profesora tytularnego został nadany inż. Nestorowiczowi przez prezydenta I. Mościckiego dopiero w dniu 17 października 1934 r. Zanim wniosek o nadanie stopnia profesora tytularnego został rozpatrzony, w czerwcu 1934 roku Rada Wydziału Inżynierii oraz Senat Akademicki zdążyły wystąpić do Ministra WRIOP z kolejnym wnioskiem, tym razem o nadanie tytułu profesora zwyczajnego. Dekret w powyższej sprawie został podpisany 4 kwietnia 1936 roku. Tego samego dnia profesorem honorowym na Politechnice Warszawskiej mianowany został także prof. A. Wasiutyński. W związku z mianowaniem, uposażenie prof. Nestorowicza zostało zakwalifikowane od IV grupy zaszeregowania. Przyznano mu także dodatek lokalny w wysokości 150 zł miesięcznie oraz dodatek za kierownictwo zakładu akademickiego, którego wysokość określał Rektor. Uzyskanie tytułu profesora zwyczajnego otworzyło drzwi do dalszego rozwoju kariery akademickiej, której ukoronowaniem było wybór przez Radę Wydziału Inżynierii PW

³⁶⁵ AAN, MWRIOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior., sygn. 4561, k.90-93.

³⁶⁶ Ustawa z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska. Dz.U.R.P. 1923, nr 116, poz. 924; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1925 r. zmieniające niektóre postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 marca 1924 r. o wynagrodzeniu zastępców profesorów szkół akademickich. Dz.U.R.P. 1925, nr 40, poz.275; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 maja 1930 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 marca 1924 r. do art. 28 ustawy z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska, dotyczącego wynagrodzenia zastępców profesorów szkół akademickich. Dz.U.R.P. 1930, nr 44, poz. 374; AAN, MWRIOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior., sygn. 4561, k.3-6,12,58-59; 75-79; *Album inżynierów i techników w Polsce. Politechnika Lwowska*. T.1, cz.1, Lwów 1932, s.22.

prof. zw. M. Nestorowicza na Dziekana tegoż wydziału, w roku akademickim 1936/37³⁶⁷. Ponadto, w listopadzie 1937 roku na wniosek Senatu Akademickiego PW prof. Nestorowicz został powołany natomiast na członka Komisji Dyscyplinarnej dla profesorów Politechniki Warszawskiej na okres trzech lat akademickich: 1937/38, 1938/39 i 1939/40. Z kroniki Politechniki Warszawskiej wynika także, że w latach akademickich 1935/36 i 1936/37 inż. Nestorowicz niejednokrotnie pracował w charakterze biegłego przy wydawaniu ekspertyz sądowych³⁶⁸.

Pierwsze lata po powrocie inż. Nestorowicza do Warszawy cechowały się częstymi przeprowadzkami. W 1923 roku rodzina Nestorowiczów zamieszkała w jednym z mieszkań kompleksu budynków przy ul. Nowowiejskiej 27c (bud. IV, m. pod lit. L). Jednak już w 1924 roku swoją przyszłość związali z nowopowstającym osiedlem Kolonia Staszica, przeznaczonym dla urzędników państwowych oraz warszawskiej inteligencji. Zlokalizowane na Ochocie w pobliżu Politechniki Warszawskiej osiedle składało się z sześciu zwartych pierzei ograniczonych kwartałem ulic: Wawelską, Sędziowską, Nowowiejską i Krzywickiego. Początkowo inż. Nestorowicz wraz z rodziną zamieszkiwał na ul. Topolowej 5, jednakże w 1925 r. zakupił jedno z mieszkań w bliźniaczej willi przy ul. Langiewicza 16. W drugiej części bliźniaka pod numerem 18 zamieszkał bliski współpracownik inż. Nestorowicza, starszy asystent na Politechnice Warszawskiej inż. Wiktor Godlewski. Po Zamachu Majowym na przeciwko willi Nestorowiczów pod numerem 17 zamieszkał bez wątpienia najbardziej znany lokator całej Kolonii Staszica, były prezydent Stanisław Wojciechowski. Spośród innych znanych mieszkańców ul. Langiewicza wymienić należy także: inż. Gustawa Trzcńskiego (Langiewicza 3), inż. Mieczysława Rybczyńskiego (Langiewicza 4), arch. Jana Choynowskiego (Langiewicza 8-10), inż. Juliana Eberhardta (Langiewicza 12), arch. Antoniego Dygata (Langiewicza 15), b. Komisarza Rządu na Warszawę Władysława Jaroszewicza (Langiewicza 19), kierownika Ministerstwa Przemysłu i Handlu (1921-22 i 1922-

³⁶⁷ Zgodnie z zawiadomieniem przesyłanym do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w dniu 17 lipca 1936 r., w roku akademickim 1936/37 wybrani zostali następujący Dziekani: Na Wydziale Inżynierii – prof. zw. M. Nestorowicz, na Wydziale Mechanicznym – prof. zw. Stanisław Płużański, na Wydziale Elektrycznym – prof. zw. Mieczysław Pożaryski, na Wydziale Chemicznym – prof. zw. Tadeusz Wojno i na Wydziale Architektury – prof. zw. Zygmunt Kamiński.

³⁶⁸ AAN: MWRIOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior., sygn. 4561, k.14-39;52-53,71-74;94-100,103; *Politechnika Warszawska. Kronika. Lata akademickie 1935/36 i 1936-37*. Z.1., Warszawa 1938, s.49.

23) oraz Komisarza Generalnego RP w Wolnym Mieście Gdańsku (1924-1932) Henryka Leona Strasburgera oraz socjologa Ludwika Krzywickiego (Langiewicza 25)³⁶⁹.

Projektantami willowej zabudowy ulicy Langiewicza, nawiązującej formą do polskich dworów, obfitującej w kolumnowe portyki oraz kryte dachówką dachy byli znani warszawscy architekci: Antoni Dygat, Konstanty Jakimowicz oraz Marian Kontkiewicz. Dwaj ostatni spośród wymienionych byli kolegami ze szkolnej ławy Nestorowicza z czasów studiów w Instytucie Politechnicznym. Charakterystyczna willowa zabudowa ulicy Langiewicza, odróżniająca się wyraźnie od szeregowego układu budynków w północnej części Kolonii Staszica, podkreślała elitarny charakter tej części dzielnicy. Domy po północnej stronie ulicy miały parzyste, natomiast po południowej stronie nieparzyste numery. Wille najczęściej przyjmowały formę bliźniaków okolonych ogródkami, posiadających dwa odrębne wejścia, które zbudowano z zachowaniem bazującej na symetrii formy geometrycznej. Z tego powodu, zarówno na mapach ówczesnej jak i obecnej Warszawy, budynki przy ulicy Langiewicza posiadają podwójną numerację. Według informacji uzyskanych od p. Michała Górskiego willa przy ul. Langiewicza 16 pozostawała w rękach rodziny Nestorowiczów do lat 50. Po wojnie w willi zamieszkiwał m.in. inż. Henryk Stamatello, były uczeń inż. Nestorowicza, a prywatnie mąż jego bratanicy Krystyny Franciszki Nestorowicz. Inż. Stamatello zbył nieruchomość w związku z otrzymaniem mieszkania na osiedlu Mariensztat, będącego formą nagrody za zaprojektowanie biegnącego pod Placem Zamkowym tunelu trasy „W-Z”.

4.3.2 Katedra Budowy Dróg i Robót Ziemnych

W związku z częstymi przerwami w ciągłości prowadzenia studiów, mającymi miejsce w okresie okupacji niemieckiej czy też wojny polsko-bolszewickiej władze oraz pracownicy Wydziału Inżynierii Lądowej wykazały wiele zrozumienia wobec sytuacji w jakiej znalazła się większość studentów. Z inicjatywy władz organizowano specjalne kursy wyrównawcze, powtarzano konkretne semestry, wykłady czy przedmioty. Jednakże pomimo tego, wielu byłych studentów z powodów ekonomicznych czy też brakiem motywacji kontynuowania nauki nie decydowało się powrócić na uczelnię. Zakończenie działań zbrojnych pozwoliło władzom Wydziału na przystąpienie do reorganizacji i systematyzacji studiów. Pod okiem profesorów i asystentów zaczęto organizować nawet zagraniczne wyjazdy naukowe dla studentów: w 1922 r. do Czechosłowacji, w 1923 r. do Francji, na Górny Śląsk i w okolice

³⁶⁹ *Spisy i adresy byłych studentów Politechniki Warszawskiej (1898-1905)*. [w:] *Wspomnienia byłych studentów Politechniki Warszawskiej...*, s. 90-98; *Czy wiesz kto to jest?* Red. S. Łoza, Warszawa 1938, s.157, 517; *Książka Informacyjno-Adresowa „Cała Warszawa”*. Warszawa 1930, s.12,14,19,22,27,32 (DXI).

Krakowa, w 1924 r. do Gdańska, Gdyni, Tczewa i Konstantynopola³⁷⁰. Wyjazdy miały na celu między innymi zapoznanie studentów z realizacją robót budowlanych, funkcjonowaniem kamieniołomów, cementowi, piaskowni, etc. Wycieczki studenckie zwiedziły także liczne budowy na terenie Warszawy, w tym: przebudowę Warszawskiego Węzła Kolejowego, rozbudowę kanalizacji miejskiej i tramwajów oraz budowę kolonii urzędniczych. Niezależnie od powyższych wycieczek w programie semestru letnie znalazły się obowiązkowe praktyki budowlane, które należało odbyć na budowach dróg żelaznych, dróg kołowych czy też budowach miejskich³⁷¹. Najliczniejszą grupę uczestników praktyk zawodowych stanowili studenci zatrudnieni przy budowach dróg kołowych. W 1921 r. taką formę praktyk zawodowych realizowało 35 studentów (37% ogółu), w 1922 r. – 74 studentów (51%), w 1923 r. – 72 studentów (43%), w 1924 r. – 69 studentów (57%)³⁷².

Tabela 12 Zestawienie udziału studentów Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej w letnich praktykach budowlanych w latach akademickich 1920/21–1923/24.

Rodzaj praktyk	Rok akademicki			
	1920/21	1921/22	1922/23	1923/24
Kolej żelazna	59	56	61	26
Drogi kołowe	35	74	72	69
Budowy Min. Spraw Wojskowych	-	-	18	4
Budowy prywatne	-	15	15	24
Razem	94	145	166	122

Na podst.: *III. Wydział Politechniki Warszawskiej. 1. Wydział Inżynierii Lądowej*. [w:] *Politechnika Warszawska 1915-1925: Księga Pamiątkowa*. Warszawa 1925, s.105.

Po zaliczeniu zdaniu egzaminów i zaliczeniu praktyk oraz ćwiczeń studenci otrzymywali tematy prac dyplomowych, które przygotowywali pod okiem profesorów, wykładowców i asystentów. Na których przygotowanie wyznaczano z reguły jeden lub dwa semestry. Tematyka prac zazwyczaj dotyczyła budowy kolei lub mostów drogowych, bądź też regulacji miast lub kanalizacji i wodociągów. Największą popularnością cieszyły się tematy z zakresu budowy dróg żelaznych (50% ogółu prac), a następnie z budowy mostów (27%) oraz z budowy miast, kanalizacji i wodociągów (23%). Otrzymanie z pracy dyplomowej co najmniej oceny dostatecznej uprawniało studenta do przystąpienia do egzaminu końcowego, który składał się z części pisemnej oraz ustnej. Część pisemna polegała na opracowaniu w ciągu 6 godzin jednego z tematów podanych przez komisję egzaminacyjną. Otrzymanie z egzaminu

³⁷⁰ W każdej wycieczce uczestniczyło ok. 30 studentów. Wyjazdy były finansowane zarówno ze środków własnych studentów, jak i z kasy uczelni.

³⁷¹ Praktyki studenckie były płatne, ponieważ studenci pracowali na nich w charakterze techników. Według władz Wydziału Inżynierii Lądowej taka forma organizacji praktyk była korzystna zarówno dla pracodawców, jak i samych studentów, co potwierdzają także zaświadczenia wystawiane przez kierowników budowy.

³⁷² L. Staniewicz: *Politechnika Warszawska...*, s.103-104.

oceny co najmniej dostatecznej uprawniało studenta do przystąpienia do części ustnej, która polegała na przedstawieniu i obronie pracy dyplomowej. Egzamin w tej części trwał zazwyczaj około godziny, a zadawane pytania mogły dotyczyć nie tylko przedmiotu samej pracy, lecz także dziedzin pokrewnych. Zgodnie ze statystyką prowadzoną przez W.I. P.W., spośród 121 studentów, którzy do 1 marca 1925 r. ukończyli studia 22% otrzymało z egzaminu ocenę dostateczną, 56% ocenę dobrą, a 22% ocenę bardzo dobrą. W składzie Wydziałowej Komisji Egzaminacyjnej zasiadali następujący profesorowie: St. Bełzecki, H. Czopowski (przew. Komisji w latach 1921-23), J. Fedorowicz (przew. Komisji w latach 1923-25), L. Karasiński, St. Miller, W. Michalski, W. Paszkowski, A. Pszenicki, I. Radziszewski i A. Wasiutyński. Do końca 1925 roku studia na Wydziale Inżynierii P.W. z tytułem zawodowym inżyniera dróg i mostów ukończyło 147 studentów z tego: w 1920/21 r. – 17 studentów, w 1921/22 r. – 17 studentów, w 1922/23 r. – 27 studentów, 1923/24 r. – 39 studentów, a w 1924/25 r. – 47 studentów. Według wspomnianej statystyki 31% absolwentów znalazło zatrudnienie w służbie państwowej (12% na kolei, 12% w wojsku, 9% w innych działach), 40% w przemyśle prywatnym, natomiast 29% pracowało w charakterze nauczycieli, wykonywało inne zajęcia lub też pozostało bez pracy³⁷³.

Rosnące potrzeby gospodarcze państwa na specjalistów w wybranych dziedzinach skłoniły władze Wydziału Inżynierii Lądowej do opracowania wytycznych kształcenia inżynierów specjalizujących się w budownictwie i architekturze miejskiej, kanalizacji i wodociągach. Kierunek ten, nazwany oficjalnie „inżynierią miejską” wymagał jednakże wprowadzenia pewnych zajęć specjalistycznych, nieprzewidzianych w podstawowym kursie nauki. W związku z powyższym dano studentom możliwość wyboru pomiędzy przedmiotami konstrukcyjno-komunikacyjnymi oraz inżynieryjno-miejskimi. Zgodnie z przyjętym w 1921 roku Statutem Politechniki Warszawskiej Wydział Inżynierii Lądowej składał się oficjalnie z dwóch oddziałów (instytutów): komunikacyjnego i miejskiego. Kadra naukowa Katedry Budowy Dróg i Robót Ziemnych w ramach Wydziału Inżynierii Lądowej oraz Wydziału Inżynierii Wodnej prowadziła wykłady oraz ćwiczenia mające na celu zapoznanie studentów z zasadami budowy i utrzymania dróg kołowych, prowadzenia robót drogowych oraz z prawodawstwem i organizacją administracji drogowej³⁷⁴.

Plan nauk Wydziału Inżynierii Lądowej przyjęty w 1929 r. zakładał, iż w toku czteroletnich studiów przez pierwsze trzy lata wszyscy studenci wydziału będą realizowali

³⁷³ Tamże, s.105-107; 497-499.

³⁷⁴ *Statut Politechniki Warszawskiej*. Warszawa 1921, s.4; 20. L. Staniewicz: *Politechnika Warszawska...*, s.251.

podstawowy kurs nauki, natomiast na ostatnich dwóch semestrach zostaną podzieleni na dwie grupy specjalizacyjne: sekcję komunikacyjną oraz sekcję miejską. Część przedmiotów miała charakter wspólny, inne z kolei były ściśle dostosowane pod względem merytorycznym do wymagań każdej ze specjalizacji³⁷⁵. W tym samym roku – również na dwie części – podzielony został prowadzony przez inż. Nestorowicza przedmiot „Budowa dróg i roboty ziemne. Pierwsza, o tematyce ogólnej była skierowana do studentów Wydziału Inżynierii Lądowej oraz studentów Wydziału Inżynierii Wodnej, którzy pobierali nauki w ramach Oddziału Budownictwa oraz Oddziału Melioracji. Ze względu na bardziej specjalistyczną tematykę adresatami drugiej części byli jedynie studenci pierwszej z wymienionych grup. W programie części ogólnej znalazły się podstawowe zagadnienia z zakresu, w tym m.in.: zarys rozwoju i zadania gospodarki drogowej oraz wpływu ruchu drogowego na budowę dróg. Znacznie szerzej w podstawie programowej zostały ujęte zagadnienia techniczne, które obejmowały m.in.: trasowanie i projektowanie dróg (studia gospodarcze i techniczne oraz wykonywanie projektów), prowadzenie robót ziemnych, właściwości techniczne gruntów, zabezpieczenia robót, obliczanie kosztorysów, meliorację, budowę i utrzymanie nawierzchni drogowych, metody badań materiałów budowlanych, oczyszczania dróg i ulic, zadrzewiania, wykorzystania znaków drogowych i infrastruktury pomocniczej czy też podstaw prawodawstwa i administracji drogowej w Polsce. W ramach kursu specjalistycznego inż. Nestorowicz omawiał tematy z zakresu: budowy tuneli górskich oraz tuneli ziemnych, tworzenie przekrojów poprzecznych i podłużnych, sposoby organizacji i prowadzenia robót budowlanych oraz wykorzystania maszyn budowlanych, a także zagadnienia obejmujące projektowanie i budowę ulic dostosowanych do nowoczesnego ruchu samochodowego, ruchu na drogach podmiejskich i ulicach miast, przepisów drogowych, zastosowania sygnalizacji świetlnej oraz roli policji drogowej. Co ciekawe, w 1922 roku studenci Wydziału Inżynierii Lądowej spisali i opublikowali przy pomocy Komisji Wydawniczej Bratniej Pomocy Studentów P.W. treść wykładów prowadzonych przez inż. Nestorowicza w latach 1920/21 i 1921/22, dzięki czemu przetrwała ona do dnia dzisiejszego³⁷⁶.

³⁷⁵ W gronie przedmiotów wspólnych znalazły się m.in.: koleje elektryczne miejskie i zamiejskie, wodociągi i kanalizacja, budowa mostów, budownictwo wodne, prawoznawstwo, ekonomia polityczna, budowa dróg i roboty ziemne oraz prowadzenie budowli i kosztorysowanie. Wśród przedmiotów branżowych, w ramach sekcji komunikacyjnej znalazła się: budowa dróg żelaznych, sygnalizacja i urządzenia bezpieczeństwa, sygnalizacja telegraficzna i telefoniczna, eksploatacja handlowa, zastosowanie wojskowych kolejek wąskotorowych oraz naprawa mostów. W ramach sekcji miejskiej: komunikacje miejskie, architektura, budowa miast oraz ogrzewanie i przewietrzanie. Na podst.: „Program na rok akademicki 1928/29”. Warszawa 1929, s.58-59

³⁷⁶ „Program na rok akademicki 1928/29”. Warszawa 1929, s.58-59; M. Nestorowicz: *Budowa dróg i roboty ziemne. Wykłady pr. M. Nestorowicza. Rok. 1920/21*. Warszawa 1922, s.1-199; M. Nestorowicz: *Budowa dróg i roboty ziemne. Wykłady prof. M. Nestorowicza. Rok. 1921/22*. Warszawa 1922, s.1-80.

Tabela 13 Zestawienie liczby absolwentów Politechniki Warszawskiej według wydziałów w latach akademickich 1920/21–1937/38.

Jednostka organizacyjna	Rok akademicki																		
	1920/21	1921/22	1922/23	1923/24	1924/25	1925/26	1926/27	1927/28	1928/29	1929/30	1930/31	1931/32	1932/33	1933/34	1934/35	1935/36	1936/37	1937/38	Razem
Wydział Inżynierii Lądowej	17	17	27	39	47	61	95	77	65	73	90	63	94 ³⁷⁷	128	149	196	132	189	1559
Wydział Inżynierii Wodnej	3	9	5	7	9	21	25	24	18	20	44	33	31	-	-	-	-	-	249
Wydział Mechaniki	16	19	26	24	34	36	52	86	55	78	79	73	43	63	53	76	96	75	984
Wydział Elektryczny	-	6	14	11	15	24	8	37	60	75	77	93	104	56	80	74	53	76	863
Wydział Chemiczny	17	14	17	25	50	44	55	68	66	69	74	58	49	66	77	80	63	71	963
Wydział Architektury	-	17	24	15	15	3	26	34	43	57	55	58	120	62	59	80	42	29	739
Wydział Geodezyjny	-	-	-	-	-	6	16	14	20	17	24	10	30	-	-	-	-	-	137
Razem	53	82	113	121	170	195	277	340	327	389	443	388	471	375	418	506	386	440	5494

Na podst.: VII. *Statystyka. Spis osób, które ukończyły Politechnikę do 1925 r.* [w:] *Politechnika Warszawska 1915-1925: Księga Pamiątkowa*. Warszawa 1925, s.497-499; „Program na rok akademicki 1926/27”. Warszawa 1926, s.178; „Program na rok akademicki 1927/28”. Warszawa 1927, s.186; „Program na rok akademicki 1928/29”. Warszawa 1928, s.186; „Program na rok akademicki 1929/30”. Warszawa 1929, s.192; „Program na rok akademicki 1930/31”. Warszawa 1930, s.204-205; „Program na rok akademicki 1931/32”. Warszawa 1931, s.227-228; „Program na rok akademicki 1932/33”. Warszawa 1932, s.227-228; „Program na rok akademicki 1933/34”. Warszawa 1933, s.173-175; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1934/35”. Warszawa 1934, s.76-78; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1935/36”. Warszawa 1935, s.81-83; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1936/37”. Warszawa 1936, s.86-88; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1937/38”. Warszawa 1937, s.91-93; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1938/39”. Warszawa 1938, s.102-104.

³⁷⁷ W tym 5 studentów, którzy ukończyli studia ze stopniem inżyniera urządzeń i komunikacji miejskich.

Tabela 14 Wymiar godzinowy wykładów i ćwiczeń prowadzonych przez inż. M. Nestorowicza w ramach przedmiotu „Budowa dróg i roboty ziemne” w latach akademickich 1920/21–1938/39.

Wydział	Specjalizacja	Rok akademicki																																								
		Rok St.	1920/21		1921/22		1922/23		1923/24		1924/25		1925/26		1926/27		Zmiana programu nauczania	1927/28		1928/29		1929/30		1930/31		1931/32		1932/33		1933/34		Zmiana programu nauczania	1934/35		1935/36		1936/37		1937/38		1938/39	
Wydział Inżynierii Lądowej	Seksja komunikacji	III	b.d.*		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6		5	4	5	4	5	4	6	4	6	8
		IV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	2	-	2	-	2	-	2	-	2	-	2		3	-	3	-	2	-	2	-		
	Seksja inż. miejskiej	III	b.d.		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6		5	4	5	4	5	4	6	4	6	8
		IV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	2	-	2	-	2	-	2	-	2	-	2		3	-	3	-	2	-	2	-		
Wydział Inżynierii Wodnej	Seksja budownictwa wodnego	III	b.d.		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	6	6	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6		4	5	4	5	4	6	4	6	8	
		IV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-		
	Seksja melioracji	III	b.d.		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		4	6	6	6	4	6	4	6	4	6	4	6	4	6		4	5	2	5	2	6	4	6	4	
		IV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-		

Na podst.: „Program Politechniki Warszawskiej na rok naukowy 1921/22”. Warszawa 1921, s.72-73, 75-76; „Plan Wykładów i skład osobowy w roku naukowym 1922/23. Warszawa 1922”, s.6-7, 9-10; „Plan Wykładów i skład osobowy w roku naukowym 1923/24”. Warszawa 1923, s.6-7, 9-10; „Plan Wykładów i skład osobowy w roku naukowym 1924/25”. Warszawa 1924, s.6-7, 9-10; „Program na rok akademicki 1925/26”. Warszawa 1925, s.112-113, 116-117; „Program na rok akademicki 1926/27”. Warszawa 1926, s.114,117,119; „Program na rok akademicki 1927/28”. Warszawa 1927, s.120-122,124,126; „Program na rok akademicki 1928/29”. Warszawa 1928, s.115-117,119,121; „Program na rok akademicki 1929/30”. Warszawa 1929, s.116-118,120-122; „Program na rok akademicki 1930/31”. Warszawa 1930, s.113-116,118-119; „Program na rok akademicki 1931/32”. Warszawa 1931, s.123-125,127-128; „Program na rok akademicki 1932/33”. Warszawa 1932, s.142-144,146-147; „Program na rok akademicki 1933/34”. Warszawa 1933, s.101-102, 104-105; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1934/35”. Warszawa 1934, s.37-38,40; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1935/36”. Warszawa 1935, s.39-40,42; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1936/37”. Warszawa 1936, s.42-43,45-46; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1937/38”. Warszawa 1937, s.45-46,48-49; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1938/39”. Warszawa 1938, s.53-54,56-57.

*Wykłady zaznaczono kolorem niebieskim, natomiast ćwiczenia kolorem białym.

4.3.3 Sprawa podręczników akademickich

Istotny problem w pierwszych latach niepodległości stanowił brak odpowiednich podręczników w języku polskim z zakresu drogownictwa, które mogłyby znaleźć zastosowanie zarówno w kształceniu młodzieży akademickiej, jak i w doskonaleniu zawodowym kadr służby drogowej. Znaczne zasługi w tym zakresie położyli profesorowie Politechniki Lwowskiej inż. Emil Bratro oraz inż. Artur Kühnel. Pierwszą polskojęzyczną publikacją w odrodzonej Polsce, ujmującą w sposób całościowy problematykę drogową, był wydany w 1921 roku podręcznik dla średniego personelu technicznego pt. *Budowa i utrzymanie dróg kołowych* autorstwa inż. Emila Bratro. O skali zapotrzebowania na tego rodzaju literaturę techniczną świadczy fakt, iż pierwsze wydanie książki zostało całkowicie wyprzedane, w następstwie czego w 1932 roku ukazało się wydanie drugie poszerzone i uzupełnione, uwzględniające najnowsze osiągnięcia techniki drogowej ostatniej dekady. Podręcznik składał się z jedenastu rozdziałów, obejmujących m.in.: historię budownictwa drogowego, podstawy projektowania i wytyczania dróg, prowadzenie robót ziemnych, zabezpieczenie dróg, osuszanie terenów, charakterystykę poszczególnych rodzajów nawierzchni, proces produkcji tłucznia drogowego, zasady utrzymania dróg, a także opis urządzeń pomocniczych (zadrzewienia, znaki drogowe, bariery, budowle drogowe) i maszyn drogowych. Rok później, w 1922 roku, inż. Artur Kühnel opublikował podręcznik pt. *Drogi. Projektowanie, budowa i utrzymanie*, skierowany przede wszystkim do studentów uczelni technicznych, lecz – jak podkreślał sam autor – „użyteczny również w codziennej pracy inżynierów drogowych”. Monografia ta składała się z trzech części: ogólnej, technicznej oraz administracyjnej, których zakres merytoryczny w dużym stopniu odpowiadał strukturze podręcznika Emila Bratro, choć wyróżniała się większym stopniem usystematyzowania i syntetycznym ujęciem zagadnień normatywnych³⁷⁸.

W przypadku obu podręczników uwidocznił się problem rozbieżności w zakresie nomenklatury technicznej stosowanej w różnych regionach kraju. Inż. Nestorowicz zwracał uwagę, że pochodzący z Galicji inż. Artur Kühnel w swojej pracy posługiwał się terminologią miejscową, prowincjonalną i często niezrozumiałą w innych częściach Rzeczypospolitej. W recenzji podręcznika Kühnla, Nestorowicz pisał: „aby uniknąć terminu „szuter”, „szaber” lub „tłuczeń” autor dla oznaczenia kamienia tłuczonego na drobne kawałki używa terminu „żwir”, co dla mieszkańców Poznańskiego, Pomorza, Kongresówki i Kresów jest niezrozumiałe

³⁷⁸ E. Bratro: *Budowa i utrzymanie dróg. Podręcznik dla średniego personelu drogowego z 195 rycinami i dwoma kolorowymi tablicami*. Wyd.2, Lwów – Warszawa 1932; M. Nestorowicz: *Budowa i utrzymanie dróg, podręcznik dla średniego personelu drogowego*. Inż. Emil Bratro. Profesor Politechniki Lwowskiej. Wydanie drugie. 1932. Lwów – Warszawa. „Przegląd Techniczny”, recenzja, T.70, nr 45-46, Warszawa 1931, s.660.

i bałamutne, gdyż w wymienionych dzielnicach pod nazwą „żwir” rozumie się piasek gruboziarnisty, zmieszany z drobnymi kamykami (do 2-3 cm średnicy) a znajduwany w złożach morenowych. Żwir taki z domieszką lepiszcza (w postaci gliny itp.) używany jest tam często do budowy dróg żwirowych, których nie można utożsamiać z drogami bitymi z tłuczonego kamienia”³⁷⁹. Podobne różnice występowały również w zakresie nazewnictwa architektury drogowej, a także określeń urządzeń i narzędzi wykorzystywanych przy budowie dróg. Konieczność ujednolicenia terminologii technicznej w dziedzinie drogownictwa została podniesiona nie tylko przez Nestorowicza, lecz również w toku obrad V Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Mediolanie (1926) oraz na szczepku krajowym podczas Drugiego Polskiego Kongresu Drogowego w Poznaniu (1929). Pierwsze zorganizowane działania w kierunku opracowania jednolitego słownictwa technicznego podjęto na początku lat trzydziestych XX wieku. Źródeł wcześniejszych rozbieżności należy upatrywać przede wszystkim w wieloletnim rozdzieleniu środowisk inżynierskich: warszawskiego i galicyjskiego (skupionego wokół ośrodków akademickich w Krakowie i Lwowie), a także w odmiennych systemach kształcenia, strukturze i organizacji administracji drogowej. Dodatkowym czynnikiem były naleciałości językowe wynikające z wpływów zaborczych oraz regionalizacja i uwarunkowania gwarowe, które w naturalny sposób kształtowały lokalne odmiany języka technicznego³⁸⁰.

Podkreślić należy również ogromny wkład inż. Kühnela w organizację materialnych podstaw nauczania politechnicznego z zakresu drogownictwa. W 1916 roku, w zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Politechniczne we Lwowie konkursie im. prof. Romana Gostkowskiego, Kühnel otrzymał nagrodę za pracę *Zasady budowy miast małych i miasteczek*, opublikowaną dwa lata później ze środków działającej przy C.K. Namiestnictwie we Lwowie Centrali dla Odbudowy Galicji. W bogato ilustrowanej publikacji, oprócz zagadnień z zakresu budownictwa i urbanistyki miejskiej, znalazło się również kilka podrozdziałów poświęconych organizacji kolei, wytyczaniu ulic i placów miejskich oraz prowadzeniu prac inżynierskich. Omawiany powyżej podręcznik *Drogi – projektowanie, budowa i utrzymanie* (1922) był, zgodnie z zapowiedziami autora, pierwszą częścią planowanego cyklu czterech monografii z zakresu drogownictwa, których kolejne tomy miały

³⁷⁹ M. Nestorowicz: *Inż. Artur Kühnel, profesor Politechniki Lwowskiej: „Drogi, projektowanie, budowa i utrzymanie”*. Nakładem wydawnictwa polskiego. Lwów i Poznań 1922. „Przegląd Techniczny”, recenzja, T.61, nr 11, Warszawa 1923, s.104.

³⁸⁰ F. Grucza: *Język, ludzkie właściwości językowe, językowa zdolność ludzi*. [w:] *O języku, językach i lingwistyce*. Warszawa 2017, s.68.

zostać poświęcone prowadzeniu robót ziemnych, projektowaniu ulic oraz budowie tuneli. Publikacja następnych części serii była wyczekiwana także przez inż. Nestorowicza, który w recenzji pierwszego tomu pisał: „*żyć należy, aby autor w czasie możliwie najprędszym wypuścił w świat pozostałe części zamierzonego dzieła, tj. „Roboty ziemne”, „Ulice” i „Drogi”, które podobnie jak pierwsza część wypełnią dotkliwą lukę w piśmiennictwie technicznym*”³⁸¹. Drugą część serii, zatytułowaną *Ulice – projektowanie, budowa i utrzymanie*, Kühnel ukończył w czerwcu 1924 roku, po czym bezzwłocznie przystąpił do gromadzenia materiałów do części trzeciej. Prace te przerwała jednak jego nagła śmierć we wrześniu 1925 roku, co uniemożliwiło ukończenie całego cyklu. Podręcznik *Ulice* został podzielony na sześć rozdziałów, obejmujących kolejno: zagadnienia ogólne (definicje, rys historyczny, klasyfikacja i pomiar ruchu ulicznego), projektowanie ulic, nawierzchnie drogowe, urządzenia i budowle uliczne, oczyszczanie ulic, a także kwestie gospodarcze i administracyjne. Na szczególną uwagę zasługuje rozbudowany rozdział poświęcony nawierzchniom drogowym, w którym autor omówił m.in. zastosowanie różnych rodzajów nawierzchni, wytyczanie i budowę jezdni, chodników i deptaków, organizację infrastruktury towarzyszącej (postoje dorożkarskie, ścieżki rowerowe, schody ruchome), stosowanie krawężników, systemy odwodnienia, projektowanie węzłów ulicznych oraz połączeń drogowo-kolejowych, a także zagospodarowanie przestrzeni przyulicznej (zadrzewienia, oświetlenie). Warto zauważyć, iż *Drogi* oraz *Ulice* stanowiły znacząco rozbudowaną wersję wcześniejszej publikacji o zbliżonym tytule *Drogi i ulice*, wydanej w 1916 roku we Lwowie, która stanowiła pierwowzór późniejszych prac Kühnla i swoiste podsumowanie jego doświadczeń z okresu galicyjskiego³⁸².

Poddając analizie piśmiennictwo z pierwszej połowy dwudziestolecia międzywojennego, zauważamy, iż podstawę ówczesnych opracowań z zakresu drogownictwa stanowiły w zdecydowanej większości publikacje angielsko-, niemiecko- i francuskojęzyczne. Publikacje w językach rosyjskim i polskim występowały natomiast w ilościach marginalnych. Z grona autorów literatury rodzimej w dziedzinie drogownictwa wymienić należy: Feliksa Pancera, Zdzisława Szuka oraz Artura Kühnla, a także przedstawicieli innych dyscyplin nauk technicznych, m.in. Władysława Skwarczyńskiego, autora *Podręcznika budowlanego* (1925). Wśród autorów zagranicznych czołowe miejsce zajmowali przedstawiciele literatury

³⁸¹ M. Nestorowicz: *Inż. Artur Kühnel...* s.104

³⁸² A. Kühnel: *Zasady budowy małych miast i miasteczek z 136 rysunkami*. Lwów 1918, s.32-58, 103-111, 120-137; A. Kühnel: *Ulice. Projektowanie, budowa i utrzymanie z 396 rysunkami*. Lwów – Poznań 1925; A. Kühnel: *Drogi i ulice*. Lwów 1916; *Ś.P. Prof. Artur Antoni Kühnel*. „Czasopismo Techniczne”, R.43, nr 19, Warszawa 1925, s.333-334.

anglosaskiej, tacy jak: Thomas Aitken, Ira Osborn Baker, Austin T. Byrne, Arthur H. Blanchard, David W. Brunton oraz John A. Davis. W kręgu autorów niemieckich wyróżniali się: Ferdinand Löwe, Friedrich von Leißle, Alfred Birk, Ewald Genzmer, Georg Klose, Franz Niedner, Josef Stübben i Carl Dolezalek. Z kolei wśród autorów francuskich na szczególnym uznaniem cieszyły się prace: Charlesa Durand-Claye, Luciena Limasset, Paula Louis Le Gavrian, Louisa N. Girard oraz Raynalda de Legouëz³⁸³.

Jeszcze w 1921 roku rozpoczęto prace nad podręcznikiem inżynierskim, obejmującym swoim zakresem całokształt zagadnień z dziedziny inżynierii lądowej i wodnej. Inicjatywie tej przewodniczył prof. inż. Stefan Bryła, a w skład powołanej grupy redakcyjnej weszli przedstawiciele Politechniki Warszawskiej i Politechniki Lwowskiej, jak również wielu wybitnych specjalistów z innych dziedzin nauki technicznej³⁸⁴. Zgodnie z pierwotnymi założeniami, podręcznik miał obejmować dwa lub trzy tomy, których publikację planowano zakończyć około 1925 roku. Dynamiczny rozwój nauk technicznych w pierwszej połowie XX

³⁸³ F. Kucharzewski: *Inżynier Polski. Feliks Pancer i jego prace. Odbitka z „Przeglądu Technicznego” z dwoma fotodrukami i pięcioma figurami w tekście oraz 12-ma tablicami rysunków*. Warszawa 1900; F. Pancer: *O budowie i utrzymaniu dróg bitych i zwyczajnych*. Warszawa 1895; Z. Szuk: *Podręcznik do budowy dróg bitych, gruntowych i ulic miejskich*. Warszawa 1918; A. Kuhnel: *Drogi i ulice*. Lwów 1916; A. Kühnel: *Zasady budowy małych miast i miasteczek z 136 rysunkami*. Lwów 1918; A. Kuhnel: *Drogi. Projektowanie, budowa i utrzymanie*. Lwów – Poznań 1922; *Ulice. Projektowanie, budowa i utrzymanie z 396 rysunkami*. Lwów – Poznań 1925; W. Skwarczyński: *Podręcznik budowlany*. Warszawa – Lwów 1925; T. Aitken: *Road Making and Maintenance*. Londyn 1907; I. Osborn-Bakery: *A Treatise of Road and Pavements*. Nowy Jork 1907; A.T. Byrne: *A Treatise of Highway Construction*. Nowy Jork 1907; A.H. Blanchard: *American Highway Engineer's Handbook*. Nowy Jork 1919; D.W. Brunton: *Modern Tunneling*. Nowy Jork 1921; F. Löwe: *Straßenbaukund*. Wiesbaden 1906; F. v. Leißle: *Straßenbau*. Lipsk 1907; A. Birk: *Der Wegebau*. Wiedeń 1919; A. Birk: *Der Tunnelbau*. Lipsk 1922; E. Genzmer: *Die städtischen Straßen*. Stuttgart 1897; G. Klose: *Der Stadtstraßenbau*. Berlin 1911; F. Niedner: *Die Straßenreinigung in deutschen Städten*. Lipsk 1911; J. Stübben: *Der Städtebau*. Darmstadt 1890; C. Dolezalek: *Der Eisenbahntunnel*. Berlin 1919; C. Durand-Claye: *Cours de Routes*. Paryż 1900; L. Limasset: *Cours de Routes*. Paryż 1918; P.L. Le Gavrian: *Les chaussées modernes*. Paryż 1922; L. N. Girard: *Le nettoiement de Paris*. Paryż 1923; R. de Legouëz: *De L'emploi Du Bouclier Dans La Construction Des Souterrains*. Paryż 1897.

³⁸⁴ Autorzy i współautorzy poszczególnych rozdziałów *Podręcznika Inżynierii*. Tomy 1-4: Politechnika Lwowska: dr inż. Jan Bogucki, dr inż. Stefan Bryła, inż. Ignacy Drexler, dr inż. Maksymilian Huber; dr inż. Adam Kuryłło; inż. Artur Kühnel, dr inż. Jan Łopuszański – były Minister Robót Publicznych, dr inż. Maksymilian Matakiewicz, doc. Henryk Mikolasch, dr inż. Otto Nadolski, dr inż. Romuald Rosłoński, inż. doc. Michał Swoboda, dr inż. Maksymilian Thullie, dr Tadeusz Wiśniowski, dr inż. Karol Wątarek, dr inż. Kasper Weigel, inż. Władysław Wojtan, inż. Kazimierz Zipser; Politechnika Warszawska: inż. Mieczysław Bronikowski, dr inż. Wiesław Chrzanowski, doc. Stanisław Kluźniak; inż. doc. Melchior Nestorowicz; inż. Wacław Paszkowski – b. minister Komunikacji, dr inż. Karol Pomianowski, inż. Mieczysław Pożaryski, inż. Andrzej Pszenicki, inż. Ignacy Radziszewski, inż. Mieczysław Rybczyński, inż. Czesław Skotnicki, inż. Wacław Suchowiak; Pozostali: inż. Zygmunt Balicki, inż. Franciszek Bąkowski, inż. Aureliusz Chrościelewski, inż. Zygmunt Dobrowolski; inż. Marjan Dolnicki, Józef Galer; inż. Władysław Jabłoński – prezydent Warszawy; inż. Jan Karbowski; inż. Józef Konopka; Józef Lenartowicz – dyrektor budowy tramwajów miejskich; inż. Bohdan Nagórski; inż. Stanisław Naszkiewicz; inż. Kazimierz Pawłowicz, inż. Stefan Pazirski, inż. Jan Popielecki, inż. Mieczysław Rogowski; dr inż. Adam Różański, inż. Marjan Sasinowski, inż. Zygmunt Słomiński – naczelnny inżynier miasta Warszawy, dr Alfred Szner; prof. Kazimierz Szulc – dyrektor Państwowego Instytut Meteorologicznego, dr Seweryn Tomasik – adwokat, inż. arch. Gustaw Trzeciński, inż. Bolesław Walkiewicz – b. naczelnik wydziału technicznego Dyrekcji Budowy Kolei; inż. Marjan Żerebecki; *Politechnika Lwowska jej stan obecny i potrzeby*. Lwów 1932, s.63-91; *Album inżynierów i techników w Polsce. Politechnika Lwowska*. T.1, cz.1, Lwów 1932, s.22.

wieku wymusił jednak poszerzenie zakresu dzieła o nowe działy tematyczne, co z kolei spowodowało opóźnienie w wydaniu kolejnych części. Ostatecznie *Podręcznik inżynierski* ukazał się jako czterotomowa seria:

- 1) Tom I (1927) – *Roboty ziemne, budowa dróg i ulic, koleje żelazne, miernictwo oraz budownictwo wodne*,
- 2) Tom II (1928) – *Mostownictwo i statyka budowli*,
- 3) Tom III (1932) – *Inżynieria miejska i budownictwo*,
- 4) Tom IV (1936) – *Instalacje wodociągowe, kanalizacyjne, przeciwpożarowe, ciepłownicze i wentylacyjne, elektryfikacja, gazyfikacja, ochrona termiczna i akustyczna w budownictwie oraz zastosowanie mechanizacji i elektrotechniki w inżynierii lądowej i wodnej*.

W tomie czwartym omówiono ponadto obowiązujące ustawodawstwo z zakresu prawa budowlanego, drogowego i wodnego, a także zamieszczono szereg artykułów uzupełniających dotyczących tematów poruszonych we wcześniejszych tomach. Pomimo trudności finansowych, wynikających z dewaluacji kapitału obrotowego, braku zewnętrznych subwencji, ograniczonej grupy odbiorców oraz powszechnych problemów rynku wydawniczego w dobie kryzysu gospodarczego, publikacja serii została doprowadzona do końca dzięki wyjątkowemu zaangażowaniu redaktora naczelnego prof. Stefana Bryły oraz ofiarności wydawcy Bernarda Połonieckiego, właściciela Księgarni Polskiej we Lwowie³⁸⁵.

Warto powiedzieć kilka słów o roli księgarstwa polskiego w procesie scalania kultury narodowej przed i po pierwszej wojnie światowej. Myślą przewodnią tego zjawiska może stać się fragment wstępu do *Katalogu nowszych wydawnictw Księgarni Polskiej B. Połonieckiego we Lwowie*, wydanego w 1911 roku, w którym czytamy: „*Jest dziś [w 1911 roku] księgarstwo polskie bezsprzecznie jedyną może organizacją rodzimej wytwórczości i rodzimego handlu, utrzymującą ścisłą, ciągłą i nieprzerwaną łączność ekonomiczną ziem polskich za pomocą wzajemnej wymiany wydawnictw*”. Słowa te trafnie oddają znaczenie polskiego ruchu wydawniczego i księgarskiego jako czynnika utrwalającego wspólnotę kulturową, językową i gospodarczą ziem polskich w okresie zaborów. Dzięki tego rodzaju współpracy możliwe było

³⁸⁵ *Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom I. Roboty ziemne. Drogi i ulice – koleje żelazne – miernictwo – budownictwo wodne*. S. Bryła (red.), Lwów – Warszawa 1927; *Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom II. Mosty – statyka budowli*. S. Bryła (red.), Lwów – Warszawa 1928; *Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom III. Inżynieria miejska - budownictwo*. S. Bryła (red.), Lwów – Warszawa 1932; *Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom IV. Instalacje – maszyny i elektrotechnika – ustawodawstwo – dział uzupełniający*. S. Bryła (red.), Lwów – Warszawa 1936.

wzajemne przenikanie się literatury popularnej i specjalistycznej, w tym także publikacji z zakresu drogownictwa, pomiędzy terenami poszczególnych zaborów. Za przykład takiego zjawiska mogą posłużyć omówione w poprzednich rozdziałach prace inż. Nestorowicza, wydane w Warszawie nakładem Centralnego Towarzystwa Rolniczego oraz Księgarni Gebethnera i Wolffa, które były recenzowane, cytowane i powielane w prasie galicyjskiej, a także dostępne w lokalnych księgarniach i składach książek. Filologowie szacują, że w latach 1900 – 1939 ukazało się około sześciuset serii wydawniczych poświęconych ekonomii, historii, literaturze, technice i naukom przyrodniczym. W pierwszej połowie lat dwudziestych Nestorowicz współpracował z Księgarnią Edwarda Wendego w Warszawie jako jeden z redaktorów serii wydawniczej *Biblioteka Komunalna Wendego*³⁸⁶. W latach 1922 – 1925 w ramach tej serii ukazało się kilkanaście publikacji obejmujących problematykę drogownictwa, prawa budowlanego, finansów komunalnych, administracji samorządowej, służby zdrowia, przedsiębiorstw miejskich, polityki mieszkaniowej, regulacji miast oraz lokalnych kolei żelaznych. W ramach *Biblioteki Komunalnej Wendego* publikowali m.in.: Melchior Nestorowicz (*Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze; Zbiór ustaw i rozporządzeń drogowych wydanych do dnia 1 stycznia 1923*), Gustaw Szymkiewicz, Bronisław Markowski, Józef Horoszowski, Bronisław Konopiński, Mikołaj Latoszyński, Janusz Strzeszewski, Ludwik Tołłoczko, Maurycy Zdzisław Jaroszyński, Adam Pragier, Bogumił Hummel, Włodzimierz Wakar, Lucjan Jętkiewicz, Michał Różański, M. Prokopowicz, K. I. Jakimowicz oraz L. Ostaszewski. Wiele z tych prac było następnie uzupełnianych lub kontynuowanych w ramach wydawanej przez tę samą księgarnię serii *Biblioteka Samorządu*³⁸⁷.

³⁸⁶ Skład obsady redaktorskiej stanowili: Włodzimierz Wakar (redaktor „Samorządu”), inż. Melchior Nestorowicz, Dr Henryk Le Brun, Władysław Korsak (Naczelnik Wydziału Samorządowego Województwa Warszawskiego), H. Grotowski (Dyrektor Biura Związku Miast) oraz Tadeusz Hołówko (Radny m. st. Warszawy).

³⁸⁷ *Katalog nowszych wydawnictw Księgarni Polskiej B. Połonieckiego we Lwowie. Na Składzie Głównym w Księg. E. Wendego i S-ki w Warszawie*. Warszawa 1911, s.1; M Sulejewicz-Nowicka: *Oficyna wydawnicza E. Wendego na rzecz edukacji szkolnej na przykładzie serii „Wybór Pisarzy Polskich i Obcych dla Domu i Szkoły” i „Biblioteka Klasyków Polskich”, [w:] Działalność instytucji wydawniczych na rzecz oświaty i edukacji w XIX i początkach XX wieku*. Red. I. Michalska, G. Michalski, Łódź 2014, s. 269-279; M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*. Warszawa 1923; M. Nestorowicz: *Zbiór ustaw i rozporządzeń drogowych wydanych do dnia 1 stycznia 1923 r.* Warszawa 1923; G. Szymkiewicz: *Ustawy i rozporządzenia z dziedziny budownictwa, obowiązujące w Państwie Polskiem*. Warszawa 1924; B. Markowski, J. Horoszowski, B. Konopiński, M. Latoszyński, J. Strzeszewski: *O skarbowości związków komunalnych*. Warszawa 1923; L. Tołłoczko: *Zasady urzędowania poczt, telegrafów i telefonów i zastosowanie ich w Polsce*. Warszawa 1923; M.Z. Jaroszyński: *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*. Warszawa 1923; A. Pragier: *Zarys skarbowości komunalnej. Cz. 1*. Warszawa 1924; B. Hummel: *Rola samorządu w rozwoju kolejek wąskotorowych i innych komunikacji miejscowych*. Warszawa 1924; W. Wakar: *Zagadnienie Samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*. Warszawa 1925.

4.4 Drogowy Instytut Badawczy

Potrzebę utworzenia nadrzędnej instytucji naukowo-technicznej w sferze gospodarki drogowej Nestorowicz po raz pierwszy artykułował już w 1923 roku, gdy na łamach *Sprawy drogowej w Polsce* pisał, iż celem poniesienia poziomu techniki drogowej *winna zostać powołana do życia instytucja, która badałaby wyniki nowszych zdobyczy techniki drogowej gdzie indziej i adaptowała je do warunków polskich*³⁸⁸. Jako wzór organizacyjny tejże instytucji Nestorowicz stawiał amerykańskie *Bureau of Public Roads*, zaznaczając równocześnie, iż krajowa jednostka badawcza powinna zostać umocowana na gruncie Politechniki Warszawskiej, pozostając przy tym równocześnie w ścisłym związku z Ministerstwem Robót Publicznych, natomiast jej obsadę personalną mieli stanowić badacze doświadczeni w sferze praktyki drogowej. Za włączeniem Drogowego Instytut Badawczego [dalej: DIB] w struktury Politechniki Warszawskiej w znacznej mierze przemiały względy praktyczne w postaci, chociażby możliwości udostępnienia Instytutowi istniejących laboratoriów politechnicznych (np. laboratorium wytrzymałości materiałów utworzonego w ramach Zakładu Geologiczno-Mineralogicznego PW) lub biblioteki technicznej, szczególnie niezbędnych w początkowej fazie jego działalności. Ze względu na profil działalności Instytutu równie bezsprzeczny wydaje się w tym przypadku argument jego ścisłego powiązania z Ministerstwem Robót Publicznych, będącym głównym kreatorem polityki drogowej w Polsce, a zarazem beneficjentem prac Instytutu³⁸⁹.

4.4.1 Koncepcja, cele, zadania

Poddając analizie publikacje oraz wystąpienia z lat 1923 – 1928, w ramach których Nestorowicz poruszył temat powołania Drogowego Instytutu Badawczego bez trudu można zauważyć, iż podstawowe założenia odnośnie roli, zadań oraz celów Instytutu, pomimo upływu lat pozostawały niezmiennie. Nestorowicz co najwyżej rozbudowywał je, dostosowując do zmieniającej się sytuacji gospodarczej oraz postępów techniki drogowej. W broszurze pt.: *Sprawa drogowa w Polsce* (1923) jako dwa główne czynniki przemawiające za ideą powołania Instytutu wymienia: konieczność podniesienia poziomu techniki drogowej oraz krytyczny brak środków finansowych niezbędnych do rozbudowy sieci drogowej. W artykułach opublikowanych w 1928 roku na łamach „Samorządu” oraz „Wiadomości drogowych” miejsce czynnika finansowego zastępuje zagadnienie kształcenia personelu drogowego obeznanego z nowoczesną techniką drogową, wyznaczając tym samym kolejną niezwykle ważną sferę

³⁸⁸ M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa w Polsce...*, s.93.

³⁸⁹ Tamże, s.93-94.

działalności Instytutu. Niezmienne pozostają za to wyznaczone na początku lat dwudziestych zadania Instytutu, do których należą:

1. Badanie własności wszelkich materiałów używanych do budowy i utrzymania dróg – kamieni naturalnych i sztucznych, różnego rodzaju gruntów, żwirów, asfaltów, smoły, szkła wodnego itp.
2. Badanie różnych systemów nawierzchni w warunkach laboratoryjnych oraz w ramach odcinków próbnych.
3. Badanie maszyn drogowych.
4. Badanie wpływu pojazdów różnego typu na różne rodzaje nawierzchni drogowych i odwrotnie.
5. Badanie postępu techniki drogowej za granicą i przystosowanie jej do warunków polskich.
6. Popularyzacja nowych zdobyczy techniki drogowej przy pomocy wydawnictw fachowych.

Zgodnie z zamysłami Nestorowicza Drogowy Instytut Badawczy miał być zatem jednostką naukowo-badawczą powiązaną w sposób praktyczny, a zarazem pragmatyczny z administracją drogową, będącą równocześnie głównym beneficjentem jego prac. Spośród głównych korzyści płynących z powołania Instytutu Nestorowicz niejednokrotnie wymienia podniesienie poziomu techniki drogowej, obniżenie kosztów budowy oraz utrzymania dróg poprzez określenie rzeczywistej wartości materiałów, oraz robót drogowych, a także badanie sposobów ich racjonalnego wykorzystania. Kryterium racjonalności było tutaj niejako zagadnieniem kluczowym. Odgrywało główną rolę zarówno w sferze mikro, jak i makroekonomicznej – środki subsydiowane na działalność Instytutu były zbyt małe w stosunku do jego potrzeb, podobnie jak środki finansowe preliminowane z budżetu państwa na budowę dróg, wobec zapotrzebowania w skali całego kraju. Zatem zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku kwestią kluczową było możliwie jak najbardziej racjonalne i efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów³⁹⁰.

Gdy w 1923 roku Nestorowicz przedstawiał opinii publicznej projekt powołania Drogowego Instytutu Badawczego, podkreślał, iż w ramach Politechniki Warszawskiej funkcjonuje już Muzeum Drogowe mogące stanowić naturalną podstawę instytucjonalną dla

³⁹⁰ M. Nestorowicz: *Drogowy Instytut Badawczy*. „Samorząd”, nr 15, Warszawa 1928, s. 234-236; M. Nestorowicz: *Drogowy Instytut Badawczy*. „Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych”, nr 12, Warszawa 1928, s.1-2.

utworzenia Instytutu. Muzeum Drogowe pomimo nazwy sugerującej przynależność do kręgu kultury było jednostką techniczno-badawczą powołaną 12 listopada 1920 r. przez Radę Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej z inicjatywy Nestorowicza, który pełnił również funkcję jego kierownika. Z powodu braku wystarczających środków finansowych, w latach 1920-1928 działalność Muzeum Drogowego skupiała się zgromadzeniu w ramach współpracy z Ministerstwem Robót Publicznych próbek materiałów drogowych wykorzystywanych do budowy publicznych na terenie całego kraju, jak również prowadzenia badań naukowych w zakresie systemów drogowych byłych państw zaborczych w okresie porozbiorowym. Gdy w 1925 roku w ramach Laboratorium Wytrzymałości Materiałów Politechniki Warszawskiej uruchomiony został oddział zajmujący się badaniem właściwości fizycznych kamieni, rozpoczęto regularne badawcze zgromadzonych próbek, mające na celu określenie ich właściwości wytrzymałościowych, odporności na ściskanie (badania na tarczy Amslera oraz bębnie Devala), nasiąkliwości, ciężaru gatunkowego oraz charakterystyki geologiczno-petrograficznej. Do 1928 roku Muzeum drogowe zbadało około 400 próbek materiałów drogowych, z których rezultaty sukcesywnie publikowano na łamach „Wiadomości Drogowych”³⁹¹.

4.4.2 Powołanie i organizacja

Na początku stycznia 1928 roku idea utworzenia Drogowego Instytutu Badawczego została przedstawiona szerokiemu gronu inżynierów drogowych, zgromadzonych na odbywającym się w Warszawie Pierwszym Polskim Kongresie Drogowym. Aby okazać swoją aprobatę, inżynierowie jednogłośnie przyjęli uchwałę popierającą pomysł jego utworzenia, o następującej treści: *„Kongres uznaje potrzebę systematycznej pracy naukowo-doświadczałnej w dziedzinie budownictwa drogowego oraz wyszkolenia personelu drogowego i stwierdza potrzebę i konieczność utworzenia „Drogowego Instytutu Badawczego”, oraz popierania pokrewnych instytucji istniejących”*³⁹².

W marcu 1928 roku Senat Politechniki Warszawskiej zatwierdził Statut Drogowego Instytutu Badawczego, który w znacznym stopniu formalizował założenia przedstawione w 1923 roku. Zgodnie z brzmieniem Statutu misją Drogowego Instytutu Badawczego było *podniesienie poziomu techniki drogowej w Polsce przez organizowanie badań, kierownictwo naukowe przy prowadzeniu tychże badań, zestawienia i opracowywanie wyników doświadczeń*

³⁹¹ M. Nestorowicz: *Drogowy Instytut Badawczy*. „Samorząd”, nr 15, Warszawa 1928, s. 236.

³⁹² *Uchwały I-go Polskiego Kongresu Drogowego*. „Polski Przemysł Budowlany”. R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s. 24.

i spostrzeżeń oraz inne prace naukowe, dotyczące budowy i utrzymanie dróg. W tym celu Nestorowicz wytyczył trzy głównie sfery działalności Instytutu obejmujące:

- a) Utworzenie bazy materiałów do budowy utrzymania dróg, obejmującej również modele, rysunki i fotografie tychże materiałów, jak również dróg i urządzeń drogowych oraz narzędzi i maszyn wykorzystywanych przy ich budowie, oraz utrzymaniu
- b) Organizacja laboratoriów badawczych oraz próbnych odcinków dróg, przeznaczonych do badania właściwości materiałów naturalnych i sztucznych, używanych do budowy i utrzymania dróg, obejmujących: kamienie, żwiry, grunty, klinkiery, smoły oraz asfalty. Badanie efektywności maszyn drogowych oraz oddziaływania pojazdów drogowych na drogi i odwrotnie.
- c) Zbieranie, zestawianie, opracowywanie oraz ogłaszanie wyników doświadczeń badań laboratoryjnych.

W ciągu kolejnych dwunastu miesięcy aktywność Nestorowicza skupiła się na zorganizowaniu materialnych podstaw działalności Drogowego Instytutu Badawczego, obejmującego przystosowanie techniczne pomieszczeń przekazanych przez Politechnikę Warszawską, jak również zakup niezbędnych urządzeń oraz narzędzi laboratoryjnych. Życzliwe stanowisko Ministerstwa Robót Publicznych, a w szczególności stojącego na jego czele ministra Jędrzeja Moraczewskiego, a także liczne subwencje z tego tytułu pozwoliły zgromadzić środki niezbędne do realizacji powyższych zamierzeń. Do momentu uruchomienia Instytutu (1 marca 1929 r.) Ministerstwo Robót Publicznych przekazało na rzecz DIB środki na łączną kwotę 25 tys. zł, kolejne 4 tys. zł przekazał Bank Gospodarstwa Krajowego, 5 tys. zł Kasa Magistratu m. st. Warszawy, natomiast 2,5 tys. zł Kasa Główna w Poznaniu. Z powyższych kwot przeprowadzono prace modernizacyjne pomieszczeń znajdujących się w suterenie gmachu Nowej Kreślarni przekazanych przez Politechnikę, obejmujące doprowadzenie wody, prądu oraz gazu, a także prace zabezpieczające lokal przed zalewaniem przez wody gruntowe i opadowe, będące ze względu na przebiegające przez teren uczelni ciekły wód podpowierzchniowych częstym problemem w latach poprzednich. Zakupiono również szereg maszyn, aparatów i przyrządów laboratoryjnych, służących do badania próbek materiałów kamiennych, własności asfaltów i smół drogowych oraz do przeprowadzania analiz chemicznych różnego rodzaju³⁹³.

³⁹³ M. Nestorowicz: *Drogowy Instytut Badawczy i jego potrzeby*. „Wiadomości drogowe”, R.8, nr 82, Warszawa 1934, s. 1-2; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice*

Zgodnie ze Statutem Drogowego Instytut Badawczego na czele instytucji stał profesor budowy dróg Politechniki Warszawskiej, natomiast jego kadre naukową stanowili stali pracownicy Instytutu, a także osoby spoza personelu naukowego politechniki powołane przez Wydział Inżynierii PW na wniosek kierownika DIB, które poprzez swoją pracę badawczą przyczyniały się do postępu techniki drogowej w Polsce. Pierwszym i jedynym w historii Drogowego Instytutu Badawczego kierownikiem został jego pomysłodawca Melchior Nestorowicz, natomiast grono jego najbliższych współpracowników stanowili adiunkci oraz asystenci zatrudnieni w ramach Instytutu. W latach 1934-1939 w charakterze adiunkta w Instytucie badania prowadził inż. Włodzimierz Skalmowski, natomiast w charakterze asystentów: inż. Antoni Kobylński, inż. Maciej Mączyński, inż. Stefan Rutkowski (1934-1935), inż. Feliks Esse (1937-1939) oraz inż. Zbigniew Jastrzębski (1937-1939)³⁹⁴.

4.4.3 Pierwsze lata działalności

Pierwsze badania materiałów kamiennych obejmujące testy wytrzymałości na ściskanie, ścieralność (na Tarczy Böhme oraz w bębnie Deval'a), nasiąkliwość, porowatość, gęstość i ciężar właściwy były wykonywane przez pracowników Drogowego Instytutu Badawczego w Laboratorium Wytrzymałości Tworzyw Politechniki Warszawskiej. Równocześnie poszukiwano możliwości także nabycia własnych urządzeń, przy czym zwracano uwagę, aby były to narzędzia nowe, pozwalające na prowadzenie zaawansowanych badań. Na potrzeby Instytutu zakupiono w filadelfijskim przedsiębiorstwie Riehle U.S. Standard Testing Machines for Road Materials standaryzowaną maszynę do oznaczania zwięzłości i cementacji materiałów kamiennych, która dostarczono w październiku, natomiast uruchomiono 1 grudnia 1929 roku. W lutym 1930 roku ukazała się pierwsza publikacja wydana przez Drogowy Instytut Badawczy z zakresu badania materiałów kamiennych autorstwa Leona Borowskiego, obejmująca analizę wytrzymałościową 761 próbek materiałów kamiennych pochodzących z ważniejszych polskich kamieniołomów, które zgromadzono jeszcze w ramach działającego przy Katedrze Dróg i Robót Ziemnych PW Muzeum Drogowego³⁹⁵.

Warszawskiej za okres od chwili powstania 1.III.29 r. do dnia 1.IV.1930 r. Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice Warszawskiej, Biuletyn nr 1, Warszawa 1930, s. 36.

³⁹⁴ M. Nestorowicz: *Znaczenie prac badawczych w budownictwie drogowym i możliwość ich wykonywania*. „Technik Polski”, R.3, nr 4, Warszawa 1936, s.87; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1934/35. Politechnika Warszawska”, Warszawa 1934, s.21; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1935/36. Politechnika Warszawska”, Warszawa 1935 s.22; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1936/37. Politechnika Warszawska”, Warszawa 1936, s.24; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1937/38. Politechnika Warszawska”, Warszawa 1937, s.25; „Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1938/39. Politechnika Warszawska”, Warszawa 1938, s.33.

³⁹⁵ L. Borowski: *Wyniki badań laboratoryjnych (materiałów kamiennych używanych do budowy i utrzymania dróg w Polsce)*, Warszawa 1929.

Znaczną część środków finansowych pochłonęło przygotowanie stanowisk do badań asfaltów oraz smół drogowych. Zakupiono przyrządy do oznaczania ciężaru właściwego, punktów mięknięcia, penetracji, ciągliwości, pływności, ciekliwości, strat wagi oraz punktów zapłonu asfaltów, do oznaczania wiskozy substancji smolnych oraz ciał płynnych, jak również szereg różnego rodzaju zastawy laboratoryjnej obejmującej np. zlewki i chłodnice, niezbędne do przeprowadzania oznaczeń zawartości siarki, parafiny, popiołu oraz współczynnika rozpuszczalności. Jak podkreśla Nestorowicz – zakupione urządzenia cechowały się wysoką jakością wykonania oraz mechanizacją procesów badawczych (elektryczny napęd i ogrzewanie), przekładającymi się bezpośrednio na precyzję wykonywanych oznaczeń³⁹⁶.



Fotografia 3 Melchior Nestorowicz przy Tarczy Böhmego służącej do badania ścieralności materiałów kamiennych. Drogowy Instytut Badawczy, ok. 1934 r. Źródło: "Technik Polski", R.3, nr 4, s.86.

W niedługim czasie od uruchomienia Drogowego Instytutu Badawczego zauważono, iż prace badawcze w zakresie asfaltów i smół, jak również i innych materiałów drogowych napotykają liczne problemy związane z brakiem ugruntowanych norm badawczych w zakresie pozyskiwania próbek oraz prowadzenia badań. Było to powodem rozbieżności w oznaczeniach analiz prowadzonych w DIB w stosunku do innych laboratoriów badawczych. Konieczność ujednolicenia procesu badawczego na szczeblu ogólnokrajowym wpisywała się także w postanowienia rezolucji przyjętych w 1926 roku w ramach V Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Mediolanie. Jednym z tematów dyskusji na czwartym posiedzeniu plenarnym (dn. 8 września 1926 r.) w ramach Kongresu była *Standaryzacja badań dla smoły węglowej, bituminów oraz asfaltów* (Standardisation of tests for the following Roads-Materials: Coal-tar,

³⁹⁶ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od chwili powstania 1.III.29 r. do dnia 1.IV.1930 r.* „Wiadomości drogowe”, R.4, nr 37, Warszawa 1930, s.111.

bitumens and asphalts). Za koniecznością szybkiego wdrożenia prac standaryzacyjnych opowiedzieli się także przedstawiciele producentów materiałów drogowych, zgromadzeni w dniach 9-13 września 1929 r. na Drugim Polskim Kongresie Drogowym w Poznaniu. Podjęto przy tym również uchwałę zalecającą, aby wszystkie prace badawcze w zakresie nawierzchni ulepszonych były skoncentrowane w jednej nadrzędnej instytucji, która w drodze publikacji i pouczeń będzie udostępniała wyniki prowadzonych badań szerszemu gronu odbiorców. Przy czym zaznaczono również, iż unifikacja nomenklatury powinna odbywać się we współpracy z Polskim Komitetem Normalizacyjnym. Naturalnym adresatem rzeczonych uchwał wydawał się zatem uruchomiony zaledwie pół roku wcześniej Drogowy Instytut Badawczy oraz wydający „Wiadomości Drogowe” Departament Drogowy Ministerstwa Robót Publicznych, oba skupione w rękach Nestorowicza. Na skutek powyższych postanowień, rezydująca w Drohobyczu z ramienia Polskiego Komitetu Normalizacyjnego Podkomisja Smarów i Oliwienia zwołała szereg konferencji z udziałem przedstawicieli Drogowego Instytutu Badawczego, w ramach których ustalono wspólne metody prowadzenia prac badawczych w zakresie asfaltów. Z inicjatywy Drogowego Instytutu Badawczego podobne prace prowadzono również w odniesieniu do smół drogowych. W dniu 15 listopada 1929 r. władze DIB przy współpracy z przedstawicielami Chemicznego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej (inż. M. Mączyński, Dział Przemysłu Nieorganicznego) oraz Związku Koksowni i Gazowni przedstawił projekt normalizacji metod pobierania próbek, oraz prowadzenia badań nad smołami drogowymi. Po uwzględnieniu uwag oraz wprowadzeniu poprawek projekt został przyjęty na posiedzeniu w dn. 16 grudnia 1929 r. jako obowiązujący, a następnie opublikowany w prasie przemysłowej oraz drogowej³⁹⁷.

Szczególnie ważnym wydarzeniem z punktu widzenia ciągłości prac Instytutu było otrzymanie w czerwcu 1929 r. z Ministerstwa Robót Publicznych zlecenia na prowadzenie badań szkła wodnego służącego do krzemianowania dróg, wytwarzanego w warszawskiej Fabryce Chemicznej J. Karczewskiego, którego odbiorcami były Powiatowe Zarządy

³⁹⁷ Tamże, s.111-112; Z wyników obrad II Polskiego Kongresu Drogowego. „Samochód. Tygodnik ilustrowany”. R.2, nr 52, Poznań 1929, s.2; PIARC: *Standardisation of tests for the following Roads-Materials: Coal-tar, bitumens and asphalts*. [w:] *Vth International Road Congress. Milan 1926. Report. Of the Proceedings of the Congress*. Rennes – Paris 1927, s.20; *Normy własności i znormalizowane metody badań polskich smół drogowych*. „Gaz i woda”. R.10, nr 2, Kraków 1930, s.32-391.

Drogowe. Równolegle stale wzrastały ilości badań prowadzonych na zlecenie instytucji państwowych i samorządowych, a także przemysłu i osób prywatnych³⁹⁸.

Dochód generowany przez zamówienia publiczno-prywatne już w początkowym okresie istnienia Instytutu zapewniał środki pozwalające pokryć większość wydatków osobowych, gospodarczych oraz administracyjnych, natomiast stała dotacja Banku Gospodarstwa Krajowego (w latach 1929 – 1932)³⁹⁹ umożliwiała odpowiednie zbilansowanie budżetu oraz poszerzanie zakresu działalności Instytutu. Na przełomie 1930/31 roku w Drogowym Instytucie Badawczym ukształtował się schemat pracy oparty na rocznym rytmie robót drogowych, zgodnie z którym od kwietnia do października działalność Instytutu koncentrowała się na prowadzeniu bieżących analiz materiałów służących do budowy dróg, nadsyłanych przez poszczególne Dyrekcje oraz Powiatowe Zarządy Drogowe, natomiast w okresie wolnym od prac drogowych, tj. od października do kwietnia, główną sferę działalności Instytut stanowiły prace badawcze i normalizacyjne. Zamówienia na analizy materiałów drogowych dawały możliwość praktycznego sprawdzenia wartości norm materiałowych przyjętych w roku poprzednim, to z kolei umożliwiało scharakteryzowanie i skategoryzowanie poszczególnych gatunków asfaltów oraz smół drogowych produkowanych przez przemysł krajowy, jak również poprawienie obowiązujących norm. W efekcie współpracy Drogowego Instytutu Badawczego z Kierownictwem Przebudowy Dróg województwa warszawskiego w lecie 1931 roku pod Raszynem została uruchomiona maszyna do produkcji emulsji drogowych (asfaltowych), dla której Instytut dostarczał mydeł emulgacyjnych oraz badał warunki emulgowania różnych gatunków asfaltu⁴⁰⁰. Dzięki kooperacji z Gazownią Warszawską wyprodukowane zostały większe ilości smół stabilizowanych, które wykorzystano do ułożenia próbnych odcinków nawierzchni drogowych, znajdujących się pod obserwacją DIB. W samym Instytucie przeprowadzono prace poszerzające przestrzeń badawczą oraz

³⁹⁸ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od chwili powstania 1.III.29 r. do dnia 1.IV.1930 r.* „Wiadomości drogowe”, R.4, nr 37, Warszawa 1930, s.111-112.

³⁹⁹ 1929 r. – 4 tys. zł; 1930 r. – 5 tys. zł, 1931 r. – 5 tys. zł, 1932 r. – 1,5 tys. zł.

⁴⁰⁰ Emulgowanie to w uproszczeniu proces łączenia się dwóch nie mieszających się i nierozpuszczalnych w sobie cieczy, na przykład oleju z wodą. W wyniku procesu emulgowania powstaje emulsja, czyli niejednorodny, dwufazowy układ dyspersyjny ciecz-ciecz, czyli zawiesina kropelek jednej cieczy w drugiej. Taki układ jest jednak najczęściej nietrwały, pomimo często stosowanego intensywnego mieszania. Aby uzyskać trwałe emulsje należy dodać emulgatorów, czyli specjalnie dobranych surfaktantów (np. mydeł emulgacyjnych). Część hydrofobowa surfaktantu łączy się z olejem, a hydrofilowa główka łączy się z wodą.

uzupełniono wyposażenie m.in. o Homogenizator Hurrella służący do wyrobu emulsji drogowych w ilościach laboratoryjnych⁴⁰¹.

4.4.4 Komisja Drogowa przy Polskim Komitecie Normalizacyjnym

Rozszerzenie zakresu prac nad normalizacją technik pobierania próbek, badania oraz klasyfikacji materiałów drogowych, zwróciły uwagę Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, który w grudniu 1931 r. zaprosił Drogowy Instytut Badawczy do współpracy w charakterze Komisji Drogowej. W ramach PKN funkcjonowało kilkanaście organów roboczych w randze podkomisji, których zakres kompetencyjny został podzielony według kryterium surowcowego, stąd też za normalizację kwestii materiałów drogowych odpowiadała m.in. Podkomisja Smarów i Oliwienia, Podkomisja Nawierzchni Bitumicznych czy też Podkomisja Materiałów Kamiennych. Powyższy podział przedkładał się także na branżowo-fachową obsadę składów poszczególnych podkomisji, w których oprócz przedstawicieli PKN znaleźli się również przedstawiciele organów państwowych, instytucji badawczych oraz przedsiębiorców związanych z daną gałęzią przemysłu. Układ ten szczególnie w sferze drogowej wydawał się niezwykle komplementarny, pomimo iż każda ze stron, co oczywiste reprezentowała w nim również swoje własne interesy. Produktem wspomnianego układu będącym niejako sumą indywidualnych interesów była natomiast poprawa dróg w Rzeczypospolitej. Nestorowicz pisze: *to dzięki pracom Drogowego Instytutu Badawczego w porozumieniu z rafineriami ropy naftowej, zaczęto w budownictwie drogowym stosować asfalty krajowe, które przedtem nie były używane do robót drogowych jako produkt odpadkowy [syntezy ropy naftowej] i były palone pod kotłami*⁴⁰². Poprzez zamówienia na budowę dróg organy państwowe oraz samorządowe zapewniały rynek zbytu dla produktów dostarczanych przez rodzimy przemysł naftowy, oraz wydobywczy, dlatego jako zleceniodawca robót, chciały posiadać wpływ na proces normalizacji kryteriów technicznych, jak i możliwość kontroli zakupionych materiałów, co w długofalowej perspektywie przedkładało się na obniżenie kosztów utrzymania dróg. Intencją producentów było z kolei dostarczenie produktów pewnych i konkurencyjnych pod względem jakości w stosunku do materiałów zagranicznych. Instytucją pośrednią wspierającą realizację interesów każdej ze strony był w tej sytuacji Drogowy Instytut Badawczy. Nawiązanie współpracy otwierało przed Instytutem możliwość poszerzenia zakresu oferowanych usług badawczych oraz poprawę jakości samych badań, jak i gwarantowało środki niezbędne do ich

⁴⁰¹ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.39 r. do 1.IV.31 r. (drugi rok istnienia)*. „Wiadomości drogowe”. R.5, nr 50, Warszawa 1931, Warszawa 1931, s.526-528.

⁴⁰² M. Nestorowicz *Drogowy Instytut Badawczy i jego potrzeby...*, s.2.

realizacji. Głównym produktem pracy Instytutu w stosunku do organów państwowych było zapewnienie możliwości kontroli prac badawczych prowadzonych na drogach publicznych. W stosunku do przemysłu wydobywczego produktem była z kolei normalizacja techniczna oraz klasyfikacja przydatności oferowanych materiałów, natomiast w stosunku do produktów ropopochodnych, także możliwość dostosowania składu asfaltów oraz smół drogowych do warunków rodzimych, wpływając tym sposobem bezpośrednio na ich wytrzymałość, a co za tym idzie, również i na konkurencyjność. Przykładem tego typu współpracy jest kontrola odcinków testowych wykonana przez Drogowy Instytut Badawczy w 1932 r., która wykazała niekorzystny wpływ niskich temperatur na asfalty krajowego pochodzenia powodujący kruszenie, odpryskiwanie i odkształcanie się asfaltów, której następstwem było ulepszenie składu mieszanek asfaltowych produkowanych przez krajowe rafinerie. Dzięki pracom Instytutu przedsiębiorstwa drogowe używające do budowy dróg asfaltów krajowych zaczęły udzielać nawet 10-letniej gwarancji technicznej pod względem jakości i wytrzymałości oferowanych produktów⁴⁰³.

Na początku 1932 roku Drogowy Instytut Badawczy przedstawił w Polskim Komitecie Normalizacyjnym szereg projektów z zakresu badania materiałów kamiennych obejmujących:

- 1) Normalizację nazw i wymiarów materiałów kamiennych do celów drogowych
- 2) Pomiar wymiarów materiałów kamiennych
- 3) Techniki pobierania próbek materiałów kamiennych do badań laboratoryjnych
- 4) Metody badania materiałów kamiennych
- 5) Metody badania bruków kamiennych
- 6) Metody badania kruszyw
- 7) Metody badania piasku
- 8) Metody badania mączki mineralnej używanej jako wypełniacz do nawierzchni bitumicznych

Ze względu na szeroki i wielowątkowy zakres przedstawionych projektów, w PKN podjęto decyzję o powołaniu Podkomisji Materiałów Kamiennych, której przewodniczącym został Nestorowicz. W składzie Podkomisji oprócz przedstawicieli Drogowego Instytut Badawczego znaleźli się również reprezentanci Instytut Badań Inżynierii, Państwowej Komisji

⁴⁰³ „Polmin”. Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych w Drohobyczu. Warszawa 1927, 11-28; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od dnia 1.IV.1932 r. do dnia 1.IV.1933 r. (Czwarty rok istnienia)*. „Wiadomości Drogowe”, R.IV, nr 75, Warszawa 1933, s.424-425.

Normalizacyjnej oraz Komisji Budowlanej PKN, a także Związku Polskich Fabryk Cementu „Portland”. W efekcie prac Podkomisji na czternastu posiedzeniach unormowano szereg kwestii związanych z klasyfikacją techniczną, metodami pobierania próbek oraz badania materiałów kamiennych, które po wprowadzeniu poprawek zostały wdrożone w Drogowym Instytucie Badawczym oraz opublikowane w „Wiadomościach drogowych”, a także przesłane do PKN w celu ogłoszenia jako normy obowiązujące. Normy odnoszące się do materiałów kamiennych, przyjęte w 1932 r. w kolejnych latach podlegały jedynie aktualizacji, wynikającej z pojawienia się nowych metod badawczych oraz rozpatrywania uwag producenckich, nie napotykały natomiast głębokich zmian o charakterze strukturalnym. Trwałość przyjętych ustaleń potwierdza niejako ich rzeczowość oraz efektywność metod badawczych i klasyfikacyjnych, a także norm technicznych odnoszących się do całej gałęzi przemysłu wydobywczego opracowanych w Instytucie⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres czasu od dnia 1.IV.1931 r. do dnia 1.IV.32 r. (Trzeci rok istnienia)*. „Wiadomości drogowy”, R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.508-509; *Prace normalizacyjne Drogowego Instytutu Badawczego*. „Wiadomości drogowy”, R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.369-370, 373-395; *Normy własności i metody badań materiałów kamiennych i lepiszcz bitumicznych przeznaczonych do budowy dróg. Rok 1936*. Warszawa 1935, s.3-14.

Schemat 2 Skład Podkomisji Materiałów Kamiennych Polskiego Komitetu Normalizacyjnego

Prof. M. Nestorowicz	Przewodniczący Podkomisji ds. Materiałów Kamiennych (DIB)
Inż. L. Borowski	
Inż. W. Bóbr	
Inż. A. Gajkowicz	
Inż. W. Godlewski	
Inż. M. Heine	
Inż. J. Karniewski	Drogowy Instytut Badawczy
Inż. M. Mączyński	
Inż. M.S. Okęcki	
Inż. B. Różański	
Inż. W. Skalmowski	
Inż. S. Samotyja-Lenczewski	
Inż. S. Atman	
Inż. J.B. Ćwikiel	Współpracownicy Drogowego Instytut Badawczego
Inż. S. Kobyliński	
Dr Z. Kragen	
Kpt. C. Ułaszyn	Instytut Badań Inżynierii
W. Tomaszewski	
Inż. W. Łobanowski	Państwowa Komisja Normalizacyjna
Inż. K. Stronczyński	
Inż. Cz. Witkowski	Komisja Budowlana PKN
Inż. A. Eiger	Związek Polskich Fabryk Cementu „Portland”

Na podst.: M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres czasu od dnia 1.IV.1931 r. do dnia 1.IV.32 r. (Trzeci rok istnienia)*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.508-509

Postęp prac badawczych prowadzonych od 1930 roku w zakresie smół drogowych oraz asfaltów doprowadził na początku 1931 roku do podjęcia działań o charakterze normalizacyjnym. Dużą rolę w tym procesie odegrało Ministerstwo Robót Publicznych oraz stojący na jego czele kolejni ministrowie – Maksymilian Matakiewicz oraz Mieczysław Norwid-Neugebauer. Dzięki poparciu MRP możliwe było nawiązanie przez Drogowy Instytut Badawczy współpracy z producentami asfaltów oraz smół drogowych, której efektem było zebranie materiału badawczego, na podstawie którego opracowano projekt norm oraz metod badania smół drogowych. W celu weryfikacji projektu zorganizowano w Drogowym Instytucie Badawczym w dniach 27-28 stycznia 1931 r. konferencję z udziałem przedstawicieli DIB, Min. Rob. Publ., Związku Koksowni w Katowicach oraz Gazowni Warszawskiej. W porządku obrad znalazło się m.in. poprawienie norm i metod badania smół drogowych opracowanych w 1930 r., wprowadzenie nowych lepiszcz smołowych do budownictwa drogowego, ujednolicenie drogowej nomenklatury chemicznej, wprowadzenie asfaltu do budownictwa drogowego, stabilizacja smoły oraz produkcja smół stabilizowanych. Drogowy Instytut Badawczy reprezentowali inż. W. Skalmowski, S. Dorochowicz, inż. S. Lenczewski,

inż. W. Grossman i Inż. M. Mączyński, Ministerstwo Robót Publicznych – inż. B. Różański, Gazownię Warszawską – J. Lange, natomiast Związek Koksowni w Katowicach – inż. Bojanowski. Projekt przedstawiony przez DIB po przeprowadzeniu dyskusji został zaakceptowany przez przedstawicieli poszczególnych instytucji, a następnie ogłoszony w prasie fachowej i zgłoszony do PKN. Podobne konferencje w zakresie omówienia postępów w badaniach nad materiałami drogowymi odbywały się również pomiędzy Drogowym Instytutem Badawczym a Ministerstwem Robót Publicznych (np. dn. 29 IV 1931 r.)⁴⁰⁵.

Po uregulowaniu kwestii normalizacji materiałów kamiennych oraz smół drogowych uwaga Instytutu skupiła się na unormowaniu kwestii asfaltów oraz nawierzchniami bitumicznymi. Badania w tym zakresie od 1925 r. prowadziła już Podkomisja Smarów i Oliwienia PKN⁴⁰⁶, której przewodniczył profesor Politechniki Lwowskiej Stanisław Piłat, a w jej składzie znaleźli się m.in. przedstawiciele Towarzystwa „Galicja” Drohobycz (inż. W.J. Piotrowski, Dr H. Burstin), Towarzystwa „Karpaty” Jedlicze (Inż. W. Grossman) oraz największej polskiej rafinerii „Polmin” Drohobycz (Inż. Z. Biluchowski, inż. D. Wandycz, Dr Z. Łachociński). W styczniu 1932 r. na posiedzeniu rzeczony Podkomisji dotyczącym badania właściwości oraz metod badania produktów naftowych podjęto decyzję o wydzieleniu kwestii normalizacji metod badania asfaltów i przekazaniu jej na rzecz Drogowego Instytutu Badawczego wraz z dotychczasowym materiałem, który po wstępnym opracowaniu został wdrożony w Instytucie jako obowiązujący. W analogicznym okresie prowadzono również prace mające na celu powołanie podobnej podkomisji w zakresie lepiszcz oraz nawierzchni bitumicznych. Działania te były następstwem analiz materiału badawczego pozyskanego w efekcie współpracy pomiędzy Drogowym Instytutem Badawczym a Gazownią Warszawską oraz Kierownictwem Przebudowy Dróg województwa warszawskiego nawiązanej w 1930 roku. Wyniki badań w formie projektu normalizacji metod pobierania i badania mieszanek mineralno-bitumicznych oraz wycinków nawierzchni bitumicznych przedstawiono na posiedzeniu Podkomisji Nawierzchni Bitumicznych, w której składzie znaleźli się przedstawiciele Drogowego Instytutu Badawczego (Inż. M. Heine, inż. M. Mączyński,

⁴⁰⁵ *Protokół Konferencji odbytej dnia 27 i 28 I.31 r. w Drogowym Instytucie Badawczym w sprawie smół drogowych.* „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 48, Warszawa 1931, s.295-299; W. Skalmowski: *Z prac Drogowego Instytutu Badawczego. I. Prace normalizacyjne.* „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 48, Warszawa 1931, s.283-284, 303-304.

⁴⁰⁶ Skład członków zasiadających w Podkomisji Smarów i Oliwienia PKN do dnia 10 maja 1927 r.: Prof. J. I. Bogucki, prof. S. Piłat, prof. K. Smoleński, prof. F. Suchorzewski, mjr. inż. T. Bezwiński, inż. Z. Z. Biluchowski, inż. J. Borowicz, inż. W. Bóbr, Dr. C. Briick, inż. H. Wdowiszewski, inż. St. Dyndowicz, K. Glöckner, inż. I. Gościcki, inż. W. Kantryn, inż. K. Kowalski, inż. Wł. Marx, inż. P. Ligner, inż. P. Liwocki, inż. St. Luciński, Dr. J. Łachociński, Dr. St. Mitkowski, inż. Br. Nowakowski, Dr. T. Nowosielski, inż. W. J. Piotrowski, inż. J. Słubicki, inż. K. Trzeciak, inż. D. Wandycz, por. Ch. Wojtulewski, inż. St. Zarzecki.

inż. B. Różaski, inż. W. Skalmowski), Gazowni Warszawskiej (inż. S. Dorochowicz), Towarzystwa „Karpaty” Jedlicze (inż. W. Grossman, równocześnie także jako członek DIB), Towarzystwa „Ebano” (Dr Z. Kragen), Towarzystwa „Galicja” Drohobycz (Inż. J. Stark), Towarzystwa „Trwałe Drogi” (Inż. M. Bajewski, Inż. J. Goliszewski), Polskiego Towarzystwa Asfaltowego (inż. Kąsinowski), Warszawskiego Towarzystwa Asfaltowego (inż. S. Brzozowski) oraz Towarzystwa „Strada” (inż. T. Panusz)⁴⁰⁷.

Zagadnienie zastosowania nawierzchni asfaltowych w krajowym budownictwie drogowym do czasu organizacji Polskiego Kongresu Drogowego w Poznaniu (1929) było kwestią niewzbudzającą większego zainteresowania w kręgach drogowych. Jak pisze inżynier Wilhelm Grossman: *zaledwie jednostki stykające się bezpośrednio z pionierami ruchu asfaltowego, zaczynały interesować się tym zagadnieniem, przy czym stosunek ich do tej sprawy można by określić mianem życzliwej neutralności, pełnej wyczekiwania*⁴⁰⁸. Analiza porównawcza bitumów krajowych oraz zagranicznych, a także możliwości rodzimego przemysłu w zakresie ich produkcji wywołały ostrą dyskusję pomiędzy przedstawicielami „pionierów” krajowej produkcji asfaltów oraz jego importerów, a także w gronie samych badaczy. Niczym w mitologii, następstwem chaosu poznańskich dyskusji była znaczna intensyfikacja prac badawczych w zakresie wykorzystania asfaltów krajowego pochodzenia w technice drogowej. Na Kongresie Poznańskim nawiązane zostały także kontakty z przedstawicielami zagranicznych przedsiębiorstw naftowych oraz laboratoriów badawczych, w tym brytyjskiego Shella oraz Trinidad Oil Company⁴⁰⁹, dzięki którym w dłuższej perspektywie rozwinięto sposoby badania bitumów oraz zastosowania nawierzchni asfaltowych⁴¹⁰.

Początki krajowej produkcji asfaltów mających zastosowanie w drogownictwie sięgają 1926 roku. Wtedy również rozpoczęto proces klasyfikowania asfaltów, na podstawie kryterium określania punktu mięknięcia oraz czystości (głównie w odniesieniu do asfaltów zagranicznych). Ze względu na brak doświadczenia rodzimego przemysłu naftowego w tym zakresie chętnie odwoływano się do wzorców światowych, w tym norm amerykańskiego

⁴⁰⁷ W.J. Piotrowski: *Prace Sekcji Olejów Mineralnych Polskiego Komitetu Normalizacyjnego*. „Przemysł Naftowy”, R.2, Z.9, Lwów 1927, s.225-226; *Prace normalizacyjne Drogowego Instytutu Badawczego*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.371-372.

⁴⁰⁸ W. Grossman: *Postęp w krajowej produkcji drogowych bitumów asfaltowych w ostatnim pięcioleciu. Referat wygłoszony na III Polskim Kongresie Drogowym w Warszawie w styczniu 1934 r.* „Przemysł naftowy”. R.9, Z.10, Lwów 1934, s.261.

⁴⁰⁹ W Poznaniu obecny był min. Dr P. Wiechert, dyrektor laboratorium przedsiębiorstwa Trinidad Oil Comapny.

⁴¹⁰ W. Grossman: *Postęp w krajowej produkcji drogowych bitumów asfaltowych w ostatnim pięcioleciu. Referat wygłoszony na III Polskim Kongresie Drogowym w Warszawie w styczniu 1934 r.* „Przemysł naftowy”. R.9, Z.10, Lwów 1934, s.261.

American Asphalt Association, a także postrzeganych jako bliższych rodzimemu przemysłowi norm opracowanych przez niemieckie Strassenbau Verband. Pierwsze prace normalizacyjne prowadzone przez Drogowy Instytut Badawczy w latach 1930-31, ze względu na niemożność opracowania między firmowej konwencji asfaltowej nie przyniosły rezultatów. Kością niezgody na kolejne dwa lata stała się sprawa kompromisu w kwestii określenia zawartości parafiny w asfaltach krajowych. Zawartość parafiny bezpośrednio wpływała na właściwości fizyczne asfaltu, w tym na jego kruchość w niskich temperaturach (okresy zimowe), a także elastyczność oraz ciągliwość. Przy dotychczasowej produkcji krajowych asfaltów stosowano normy amerykańskie, które nie dawały rzeczowego obrazu fizycznych możliwości asfaltów krajowych. Kluczową rolę odrywały tutaj bowiem warunki klimatyczne, aniżeli same właściwości asfaltów krajowych. Czołowy polski inżynier w zakresie przetwórstwa asfaltu Franciszek Limbach pisał: *różnice między asfaltami naszymi i amerykańskimi nie leżą zatem tylko w różnych właściwościach fizycznych, lecz występują one również, nawet po doprowadzeniu ich do jednakowych własności standardowych w obrębie praktycznych temperatur, - w zachowaniu się samej nawierzchni, zresztą identycznie wykonanej*. Dopiero rozwój krajowych badań nad przetwórstwem ropy naftowej (F. Limbach, dr I. Oberbach, inż. D.S. Wandycz) otworzył możliwość produkcji asfaltów o pożądanych właściwościach, dostosowanych do wymogów techniki drogowej podważając przy tym niejednokrotnie wyniki badań amerykańskich. Pomimo depresji gospodarczej, krajowe rafinerie rozwijały infrastrukturę niezbędną do przetwórstwa ropy parafinowej (destylacja wysokopróżniowa, krakowa systemu Crossa oraz wieżowa w systemie Foster-Wheeler), traktując ją jako formę amortyzacji, a nawet jako źródło rentowności w trudnych czasach kryzysu⁴¹¹.

Bezpośrednio po zakończeniu prac nad asfaltami powierzchniowymi, w lecie 1932 roku Drogowy Instytut Badawczy otrzymał zlecenie z Ministerstwa Robót Publicznych na przeprowadzenie badań kontrolnych klinkieru drogowego, używanego do budowy nawierzchni dróg państwowych na terenie województwa warszawskiego. Przy czym, badania te ograniczały się do pomiaru nasiąkliwości oraz wytrzymałości klinkieru na zgniatanie. Zamówienie otworzyło przed Instytutem długofalowe perspektywy rozwojowe, jak również zapewniło środki finansowe na kontynuowanie działalności w kolejnych latach. Pierwsze badania właściwości fizycznych polskich klinkierów drogowych zostały zapoczątkowane w Drogowym

⁴¹¹ F. Limbach: *Polskie asfalty z ropy parafinowych i ich zastosowanie w budownictwie drogowym. Referat wygłoszony na VII Zjeździe Naftowym w Borysławiu*. „Przemysł Naftowy”, R.9, Z.2, Lwów 1934, s.34-35. *Przemysł naftowy a zagadnienie drogowe*. „Nafta”, R.14, Z.3, Lwów 1935, s.70-71. (przedruk czasopisma „Czas”, z dn. 12 września 1935 r.).

Instytucie Badawczym jeszcze w 1930 roku. Jednakże ze względów techniczno-proceduralnych były to analizy mocno niedoskonałe. Głównym powodem takiego stanu rzeczy było wykorzystanie zestawu metod badawczych przeznaczonych *stricto* dla materiałów kamiennych, natomiast ze względu na brak własnych narzędzi badawczych, same badania były prowadzone przy wykorzystaniu Laboratorium Wytrzymałości Materiałów Politechniki Warszawskiej. Na wniosek Ministerstwa Komunikacji, na jesieni 1932 roku Instytut przystąpił do uaktualnienia metod pobierania oraz badania próbek klinkieru, które przyjęto jako obowiązujące w marcu 1933 roku. Zmianą uległa m.in. metoda pobierania próbek – próbki sześciennie o długości boku 4 cm zastąpiły próbki o przekroju cylindrycznym o średnicy i długości 5 cm. Ta wydawałoby się niewielka zmiana, zaczerpnięta z metod badawczych praktykowanych w laboratoriach amerykańskich, w znacznym stopniu wpłynęła na rezultaty prowadzonych badań, czego następstwem była rewizja krajowych metod badawczych oraz zasad klasyfikacji materiałów krajowych. Testowano również szereg innych metod badawczych, np. określanie nasiąkliwości cegieł klinkierowych metodą holenderską poprzez stopniowe zanurzanie cegieł klinkierowych, jak i poszerzano zakres przeprowadzanych analiz, np. o badanie *szczelności*⁴¹² klinkieru⁴¹³.

Sezon drogowy 1933/34 przyniósł prawdziwy rozkwit Drogowego Instytutu Badawczego, zarówno pod względem jego struktury, bazy sprzętowej, jakości kadr, a także ilości i szczegółowości prowadzonych badań. Duży wpływ na ten stan rzeczy miało zmniejszenie importu asfaltów zagranicznych, zastąpionych przez produkty krajowe, a także samo upowszechnienie się nawierzchni asfaltowych w budownictwie drogowym, jak również ponad dwukrotny wzrost ilości analiz klinkieru drogowego. Głównymi zlecniodawcami badań w zakresie nawierzchni asfaltowych zostały firmy realizujące roboty drogowe w tym zakresie. Gama świadczonych usług obejmowała badania materiałów stosowanych do budowy nawierzchni drogowych, wliczając w to asfalty, smoły i kruszywa, wyznaczanie składów w zakresie dozowania poszczególnych składników w maszynach produkujących masę asfaltową, jak również badanie gotowych nawierzchni drogowych. Nie bez znaczenia w tym procesie była

⁴¹² Pojęcie szczelności klinkieru zaproponowane przez Stację Doświadczalną przy Państwowej Klinkiarni w Izbicy określało stosunek ciężaru objętościowego do ciężaru właściwego badanego klinkieru.

⁴¹³ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od dnia 1.IV.1932 r. do dnia 1.IV.1933 r. (Czwarty rok istnienia)*. „Wiadomości Drogowe”, R.IV, nr 75, Warszawa 1933, s.424-425; *Prace Drogowego Instytutu Badawczego nad klinkierem drogowym i projekt norm własności, pobierania próbek i metod badania*. „Wiadomości drogowe”, R.7, nr 78, Warszawa 1933, s.643,645-647.

również uchwała III Kongresu Drogowego w Warszawie (5-7 stycznia 1934 r.), podkreślająca rolę Drogowego Instytutu Badawczego dla rozwoju dróg w Polsce⁴¹⁴.

Na bazie doświadczeń liczego grona polskich naukowców i inżynierów uczestniczących w kongresach Międzynarodowego Związku Badania Materiałów (*Nouvelle Association Internationale pour l'Essai des Matériaux*) w Amsterdamie (1927) i Zurychu (1931), w 1933 roku z inicjatywy Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz Ministerstwa Spraw Wojskowych został powołany Polski Związek Badania Materiałów. Oprócz Nestorowicza w gronie założycieli znaleźli się przedstawiciele Politechniki Warszawskiej: prof. Maksymilian Tytus Hubner, prof. Jan Czochralski, dr inż. Jerzy Nechay, inż. Zygmunt Rudolf oraz Ministerstwa Spraw Wojskowych: płk inż. Otto Czuruk, oraz płk inż. Stanisław Witkowski, a także inż. Stanisław Czaplicki, inż. Tadeusz Włodek oraz inż. Antoni Eiger. Zgodnie z przyjętym 30 czerwca 1933 roku Statutem, podstawowym celem związku był rozwój nauki w zakresie badania materiałów, współpraca międzyinstytucjonalna w tym obszarze, a także utrzymywanie łączności z pokrewnymi instytucjami za granicą, a w szczególności z Międzynarodowym Związkiem Badania Materiałów. Narzędziami do osiągnięcia celów była podobnie jak w przypadku innych instytucji tego typu organizacji zjazdów oraz zebrań fachowych, udział w zjazdach międzynarodowych oraz wydawanie publikacji. Organem prasowym został wydawany od 1936 roku Biuletyn Polskiego Związku Badania Materiałów. Zarząd PZBM pracował w niezmienionym składzie przez cały okres działalności związku (1933-1939). Na jego czele stanął prof. Maksymilian T. Hubner, sekretarzem generalnym wybrano inż. Stanisława Czaplickiego, natomiast sekretarzem związkowym został Marian Popiel. Pod względem funkcjonalnym Związek składał się z czterech sekcji: Badania metali (przewodniczący prof. Władysław Łoskiewicz), Badania żeliwa (doc. Kazimierz Gierdziejewski), Badania drewna (prof. Julian Rafalski), Budowlanej (prof. Wacław Paszkowski), natomiast w 1939 roku powołano także Komitet do Walki z Korozją pod przewodnictwem prof. Adama Skąpskiego⁴¹⁵.

⁴¹⁴ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres czasu od dn. 1.IV.1933 r. do dnia 1.IX.1933 r.* „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 92, Warszawa 1934, s.801-802; M. Nestorowicz: *Drogowy Instytut Badawczy i jego potrzeby...*, s.1.

⁴¹⁵ J. Piłatowicz: *Polski Związek Badania Materiałów*. [w:] *Ruch stowarzyszeniowy inżynierów i techników polskich do 1939 r. T.2. Słownik polskich stowarzyszeń technicznych i naukowo-technicznych do 1939 r.*, Warszawa 2005, 83-84; *Lista członków przyjętych w 1937 r. 1938 r. po dz. 1 VI 1938*. „Biuletyn Polskiego Związku Badania Materiałów”, nr 3, Warszawa 1938, s.30; *Polski Związek Badania Materiałów. Sekcja badania drewna*. „Przemysł chemiczny”, R.21, nr 2, Warszawa 1937, s.64; *Sekcja badania drewna*. „Przegląd budowlany”, R.9, Z.2, Warszawa 1937, s.95; *Wiadomości różne z kraju i zagranicy*. „Przegląd odlewniczy”, R.1, nr 1, Warszawa 1937, s.31.

W gronie członków Polskiego Związku Badania materiałów znalazły się zarówno największe cywilne i wojskowe zakłady przemysłowe, jak i stowarzyszenia oraz instytucje badawcze. W ramach powołanej w 1936 r. Sekcji Badania Żeliwa zrzeszone były m.in. następujące zakłady przemysłowe: Starachowickie Zakłady Górnicze S.A., Wspólnota Interesów Górniczo-Hutniczych, Huta Bankowa, Spółka Akcyjna Wielkich Pieców i Zakładów Ostrowieckich, Zakłady Lilpop, Rau i Lowenstein, S.A., H. Cegielski Towarzystwo Akcyjne w Poznaniu, Państwowe Zakłady Lotnicze w Warszawie, Państwowe Zakłady Inżynierii w Warszawie, stowarzyszenia: Stowarzyszenie Mechaników Polskich, Koło Odlewników przy Stowarzyszeniu Techników Polskich w Warszawie, Stowarzyszenia Dozoru Kotłów – oddziały w Katowicach, Poznaniu i Warszawie oraz instytucje badawcze: Instytut Metalurgii i Metaloznawstwa, Mechaniczna Stacja Doświadczalna Politechniki Lwowskiej, Zakład Odlewnictwa Politechniki Warszawskiej, Instytut Techniczny Uzbrojenia, Śląskie Techniczne Zakłady Naukowe w Katowicach, Państwowa Wyższa Szkoła Budowy Maszyn w Poznaniu oraz Komisja Normalizacyjna Departamentu Uzbrojenia⁴¹⁶.

Pokrewny charakter działalności badawczej oraz propagowana przez zarząd Związku chęć nawiązania współpracy między laboratoriami tworzonymi przy placówkach naukowych, oraz przedsiębiorstwach technicznych w celu koordynacji prac badawczych zdecydowanie wpisywały się realizację misji Drogowego Instytut Badawczego nakreślonej przez Nestorowicza. Doskonałą okazją do wymiany doświadczeń oraz nawiązania bliżej współpracy był z pewnością zorganizowany w lutym 1936 roku II Zjazd Polskich Inżynierów Budowlanych w Katowicach, który w porównaniu do poprzedniego zjazdu (1934) posiadał zdecydowanie bardziej merytoryczny charakter. W gronie 367 uczestników Zjazdu znaleźli się również przedstawiciele DIB: inż. Antoni Kobyliński oraz inż. Stanisław Samotyja-Lenczewski jako delegaci Drogowego Instytutu Badawczego. Obrady Zjazdu podzielono na cztery sekcje: Ogólną, Stalową, Żelbetową oraz Sekcję Innych Konstrukcji. Najciekawsze z punktu widzenia Instytutu wydarzenia miały miejsce jednakże między obradami poszczególnych Sekcji, gdy delegaci poszczególnych laboratoriów budowlanych interesujący się zagadnieniami badawczymi w budownictwie, w ramach wspólnych obiadów omawiali szczegóły prowadzonych badań oraz formy organizacyjne instytutów badawczych, jak również nawiązywali bliższe kontakty zawodowe. We wspomnianym gronie znaleźli się m.in. przedstawiciele Drogowego Instytutu Badawczego – inż. Antoni Kobyliński oraz inż. Stanisław Lenczewski-Samotyja, delegaci Biura Badań Technicznych Saperów kpt. inż. Stanisław Cygler

⁴¹⁶ *Wiadomości różne z kraju i zagranicy*. „Przegląd odlewniczy”, R.1, nr 1, Warszawa 1937, s.31.

oraz inż. W. Bellt, przedstawiciele ośrodków naukowych, w tym Politechniki Warszawskiej: dr Bronisław Bukowski, dr inż. Stanisław Hempel, inż. Wincenty Michniewicz, inż. Radzymir Piętkowski oraz Politechniki Lwowskiej: dr inż. Józef Taub, Kierownik Wydziału Drogowego Śląskich Technicznych Zakładów Naukowych w Katowicach inż. Karol Machalski, delegat Instytutu Badawczego Lasów Państwowych inż. Andrzej Dąbrowski, delegat Koła Inżynierów Cywilnych Henryk Wąsowicz, przedstawiciel Kopalni Saturn inż. Romuald Dłużniewski, przedstawiciel Towarzystwa Górniczo-Przemysłowego „Saturn” inż. Leon Gradowski, a także dr inż. Bolesław Hupezc, por. inż. Maciej Kalenkiewicz oraz inż. I. Luft. Uczestnicy „obiadów” reprezentowali zatem wszystkie najważniejsze cywilne, wojskowe, przemysłowe oraz naukowe ośrodki badawcze. Protokół zebrań zawierający krótkie sprawozdanie z badań oraz wytyczne w zakresie przyszłej współpracy po zakończeniu Zjazdu został rozesłany do wszystkich polskich laboratoriów budowlanych. Podczas dyskusji na pierwszy plan wysunęły się kwestie opracowania programu zagadnień badawczych w zakresie budownictwa, rejestracji prac badawczych prowadzonych w poszczególnych laboratoriach, katalogowanie norm wytrzymałościowych dla poszczególnych materiałów opracowanych w krajowych laboratoriach, nawiązywanie bliższych kontaktów pomiędzy laboratoriami za pośrednictwem komisji utworzonych w ramach Związku Polskich Inżynierów Budowlanych⁴¹⁷.

4.4.5 Badania laboratoryjne materiałów drogowych

Postęp techniki drogowej mający miejsce w latach 30, a także rozwój poszczególnych jej gałęzi w krajowym wydaniu, wymusił na władzach Instytutu poszerzanie zakresu jego działalności o nowe działy badawcze. W tym celu zimą 1933/34⁴¹⁸ roku uruchomiono dział badań nad betonem drogowym, jak również dział badań nad podłożem drogowym, obejmujący także badania nad składem i właściwościami gruntów. W związku z powyższym zakupiono szereg maszyn i urządzeń do nowo utworzonych działów, jak i powiększono gamę narzędzi badawczych w działach już istniejących. Zauważyć należy, iż były to największe inwestycje w infrastrukturę badawczą Instytutu poczynione od 1930 roku, a co najważniejsze, w całości zostały pokryte z bieżących dochodów Instytutu. Sezon 1933/34 był również pierwszym, w

⁴¹⁷ J. Nechay: *Przebieg II Zjazdu Inżynierów Budowlanych w Katowicach*. [w:] *II Zjazd Inżynierów Budowlanych w Katowicach 15-17.II.1936. Opis zjazdu i referaty*. Warszawa 1936, s.218-223; J. Nechay: *Spis uczestników II Zjazdu Polskich Inżynierów Budowlanych w Katowicach w dniach 15-17.II.1936 r.* [w:] *II Zjazd Inżynierów Budowlanych w Katowicach...*, s.224-228.

⁴¹⁸ W omawianym okresie zmiana uległa również forma sprawozdawczości prac Instytutu. Sprawozdawczość opartą na kalendarzu budżetowym (kwiecień – marzec), w wyniku uzgodnień poczynionych z Kwesturą Politechniki zastąpiły raporty oparte na kalendarzu akademickim (październik-wrzesień). Stąd też zestawienie prac Instytutu za sezon 1933/34 obejmuje okres 18 miesięcy.

którym Drogowy Instytut Badawczy nie otrzymał żadnej zewnętrznej dotacji budżetowej. We wrześniu 1934 roku, w trakcie odbywającego się w Niemczech VII Międzynarodowego Kongresu Drogowego Nestorowicz miał okazję zapoznać się ze stanem badań oraz organizacją, strukturą i ogólną działalnością niemieckich instytucji badawczych. Nie unikając przy tym, co oczywiste porównań do Instytutu warszawskiego. Na towarzyszącej Kongresowi wystawie drogowej jedną z sal wystawienniczych poświęcono kwestii prac badawczych związanych z techniką drogową. W zaprojektowanej w formie ogromnego laboratorium drogowego hali zaprezentowano najnowsze przyrządy do badania materiałów kamiennych, betonu, asfaltu i bituminu, a także urządzenia do badania gruntów, które spotkały się z niewątpliwie największym zainteresowaniem ze strony Nestorowicza. Oprócz urządzeń technicznych w ramach wspomnianego pawilonu wyniki swoich prac badawczych prezentowały również ośrodki badawcze, w tym także instytuty drogowe przy politechnikach w Darmstadt, Dreźnie oraz Wrocławiu, a także Drogowa Stacja Doświadczalna w Brunshwiku. W ramach zwyczajowych wycieczek towarzyszących Kongresowi, Nestorowicz odwiedził wspomniany Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice w Darmstadt. Relacjonując przebieg Kongresu kilka tygodni później, na łamach „Wiadomości Drogowych” Nestorowicz pisał: *Instytut Drogowy w Darmstademie na ogół nie o wiele lepiej jest zaopatrzony niż Warszawski, a nawet trzeba podkreślić, że wiele maszyn i przyrządów w Warszawie jest nowszych, niż w Darmstademie. Prace wykonywane są mniej więcej w takim zakresie jak w Dr. Inst. Warszawskim, jedynie pomiary wartości współczynników oporów na drogach stanowią w Darmstademie tę gałąź badań drogowych, których nie wykonuje się w Warszawie z powodu braku kredytów na kupno lub skonstruowanie odpowiednich przyrządów*⁴¹⁹.

Największe ograniczenie dla rozwoju warszawskiego Instytutu stanowiły jego warunki lokalowe. *Ciemna, ciasna i wilgotna piwnica, w której gnieździ się Drogowy Instytut Badawczy*⁴²⁰ – jak to określał Nestorowicz, nie tylko hamowała rozwój Instytutu, lecz także stanowiła zagrożenie dla zdrowia pracujących w nim osób. Fatalne warunki wentylacji, wilgoć, brak światła zwiększały ryzyko chorób oraz zatruc, których przypadki potwierdza również Nestorowicz. Odnotowano przypadki sporadycznych zatruc odczynnikami chemicznymi, w tym wyciekami siarczku węgla, benzenu oraz smół, jak również przypadki częstych przeziębień i dolegliwości reumatycznych. Z powodu szkodliwych warunków pracy prawdopodobnie również i sam Nestorowicz został dotknięty problemami płucnymi. Analiza

⁴¹⁹ M. Nestorowicz: *VII-y Międzynarodowy Kongres Drogowy w Monachium we wrześniu 1934 r.* „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 92, Warszawa 1934, s.787-788.

⁴²⁰ Tamże, s.787.

list meldunkowych zakopiańskich sanatoriów potwierdza, iż w grudniu 1928 roku Nestorowicz został zameldowany w słynącym z leczenia chorób płuc i dróg oddechowych oraz początkowych stadiów gruźlicy wysokogórskiego uzdrowiska w Zakopanem⁴²¹.

Dlatego też kwestia uzyskania nowego lokalu lub przynajmniej powiększenia niezbędnej przestrzeni roboczej stała się sprawą kluczową. W tym celu, w lutym 1934 roku Drogowy Instytut Badawczy zorganizował Sekcję Drogową przy Towarzystwie Studium Technologicznego „TOST”, której zadaniem było zebranie środków niezbędnych dla pozyskania nowej siedziby dla Instytutu. Podstawowym celem statutowym powołanego w 1928 roku Towarzystwa „Studjum Technologicznego” było prowadzenie wyższych oraz średnich kursów poświęconych kształceniu specjalistów w nowych działach technologii chemicznej, oraz elektrotechniki, a także prowadzenie badań naukowych i laboratoriów w tym zakresie. Pierwszym krokiem do realizacji powyższego zamierzenia była budowa na placu pomiędzy ulicą Koszykową oraz Topolową nowych budynków Politechniki, obejmujących pawilon technologii chemicznej oraz pawilon elektrotechniki. Według pierwotnego założenia to właśnie do jednego z nich miał zostać przeniesiony Drogowy Instytut Badawczy, jednakże rzeczzone pomieszczenie, pomimo początkowych deklaracji ze strony zarządu „TOST-u” ostatecznie nie zostało Instytutowi przyznane. Wobec naglącej potrzeby powiększenia powierzchni Instytutu oraz fiaska rozmów z zarządem TOST-u, Nestorowicz w imieniu Instytutu zwrócił się do Rektora oraz Senatu Politechniki Warszawskiej o zgodę na przebudowę części strychu gmachu Nowej Kreślarni, celem przeniesienia sąsiadujących z pomieszczeniami Instytutu szkieletu oraz przejścia zwolnionego tym sposobem lokalu, na co Senat wkrótce wyraził zgodę. Roboty nad przebudową strychu trwały od stycznia do końca czerwca 1935 r., a ich całkowity koszt wyniósł ponad 21,6 tys. zł, po czym szkielet została przeniesiona do nowego pomieszczenia. Koszty przebudowy zostały pokryte z wpływów na konto „TOST-u”, subwencji zarządu „TOST-u” w wys. 5 tys. zł oraz z pożyczki ze środków własnych Instytutu w wys. 7 tys. zł. Tym sposobem Instytut przejął lokal o powierzchni 300 m², składający się z dwóch sal oraz niewielkiego składziku, wymagających jednakże gruntownej przeróbki oraz dostosowania do wymogów laboratoryjnych. Na przeszkodzie stanął jednakże brak środków na koncie

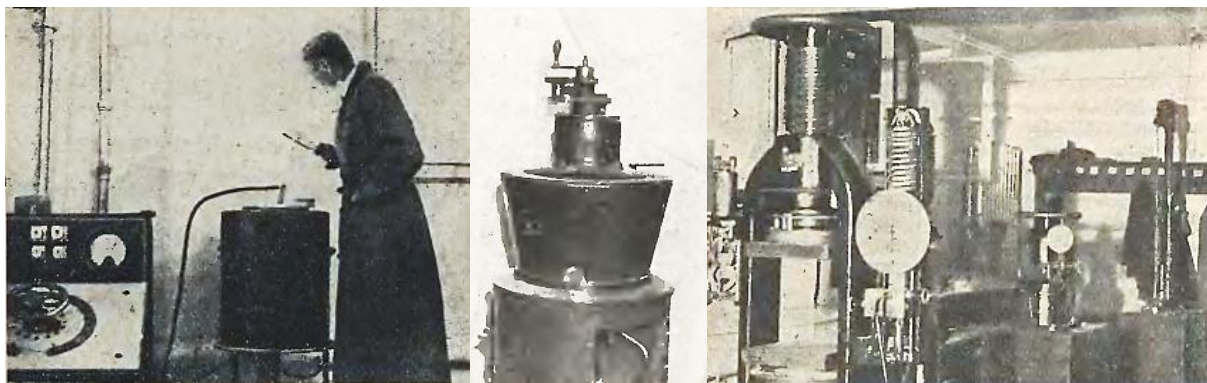
⁴²¹ R. Żurkowski (red.): „Lista gości wydana przez Zarząd Uzdrowiska w Zakopanem. Zarząd Uzdrowiska w Zakopanem”. Zarząd Uzdrowiska w Zakopanem, nr 4 Cieszyń 1929, s.1; „Zakopane i Tatry”, R.1, nr 1 (31.05.1931), Zakopane 1931, s.1; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres czasu od dn. 1.IV.1933 r. do dnia 1.IX.1933 r.* „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 92, Warszawa 1934, s.803; A. Gajkowicz: *Garść wspomnień o śp. Profesorze Inż. M. W. Nestorowiczu, jako pierwszym Dyrektorem Departamentu Dróg Kołowych.* Muzeum Drogownictwa w Szczucinie, Księga wpływu muzealiów nr 1450, s.9.

„TOST-u”, które zostały wyczerpane w trakcie remontu poddasza. Jednakże początkowe trudności zostały przezwyciężone dzięki subwencji Komisji Wystawy Drogowej w wys. 6 tys. zł. Program rozpoczętych w lipcu 1935 r. prac remontowych obejmował m.in. doprowadzenie mediów (prądu, wody oraz gazu), postawienie ścianek działowych, odmalowanie ścian, drzwi i okien oraz szereg drobniejszych robót. Ostatnie prace remontowe zostały zakończone w pierwszej połowie września. Do nowej części Instytut przeniesiono laboratorium chemiczne, laboratorium lepisz i nawierzchni bitumicznych, laboratorium ceramiczne oraz biuro Instytutu, natomiast w jego starej części ulokowano dział kamienny oraz betonowy, a także będący w fazie organizacji dział badania gruntów. Przeniesione do nowej części Instytut laboratorium ceramiczne przekazane zostało Instytutowi przez Ministerstwo Komunikacji jako część Stacji Doświadczalnej przy Zarządzie Klinkierni Państwowych w Izbicy. W swoim obrębie zawierało własne laboratorium chemiczne, maszyny i przyrządy do prowadzenia badań wytrzymałościowych, a także piece do wypałów klinkieru. Przejęcie pomieszczeń dawnej kreślarni chwilowo zaspokoilo najpilniejsze potrzeby Instytutu, lecz w dłuższej perspektywie ostatecznie nie rozwiązało problemu. Ze względu na dynamiczny rozwój Instytutu, w pierwszej połowie 1936 r. rozpoczęto starania o pozyskanie kolejnych pomieszczeń. Dzięki wsparciu Sekcji Drogowej „TOST-u”, w sezonie drogowym 1936/37 Instytut pozyskał kolejny lokal o powierzchni ok. 200 m² ⁴²².

Na przełomie 1935/36 roku w Instytucie przystąpiono do organizacji laboratorium fotograficznego, wyposażając je w niezbędną aparaturę fotograficzną, urządzenia do powiększeń, zdjęć lupowych oraz mikroskopowych, lampy oraz inne akcesoria fotograficzne. Pierwsze prace w tym zakresie Nestorowicz powziął już w lipcu 1934 roku, gdy na łamach „Wiadomości drogowych” ogłosił utworzenie w ramach Instytut zbioru fotografii drogowych, a równocześnie wystosował apel skierowany do szerokiego grona budowniczych i użytkowników dróg, a w szczególności do swoich byłych studentów, w którym wezwał do nadsyłania zdjęć rodzimych dróg, ich charakterystycznych elementów – węzłów drogowych, serpentyn oraz przepustów, fotografii przedstawiających poszczególne etapy robót drogowych, zdjęcia maszyn i narzędzi wykorzystywanych do budowy dróg, a także fotografie

⁴²² Biblioteka Narodowa [dalej: BN]: *T-wo Studium Technologiczne*. WGO. Lit. Art. W. Głowczewski, Warszawa 1933, s.3-9; BN: *Statut Towarzystwa „Studjum Technologiczne” w Warszawie*. Druk W. Nowakowskiego, Warszawa 1928, s.1; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za szósty rok istnienia (I.IV.34 - I.IX.35 r.)*. Biuletyn, nr 6, Warszawa 1936, s.3-5; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za siódmy rok istnienia. (I.IX.35 r. - 31.VIII. 36 r.)*. Biuletyn, nr 7, Warszawa 1937, s.5; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (I.IX.36 - 31. VIII.37 r.)*. Biuletyn, nr 8, Warszawa 1938, s.3.

kamieniołomów i klinkierni. W założeniu Nestorowicza, zbiór fotografii drogowych miał stanowić źródło wiedzy o technice drogowej oraz stanie dróg w Polsce dla ówczesnego



Fotografia 4 Narzędzia badawcze Drogowego Instytut Badawczego.

Od lewej: piec elektryczny do badania temp. topliwości glin; dmuchawa piaskowa; prasy wytrzymałościowe. Drogowy Instytut Badawczy, ok. 1936 r.; Na podst.: "Technik Polski", R.3, nr 4, Warszawa 1936, s.86-87.

pokolenia fachowców, jak również stanowić materiał archiwalny dla przyszłych pokoleń. Warto podkreślić, iż powszechną praktyką wśród wielu inżynierów drogowych było dokumentowanie postępów lub ogólnego wykonawstwa robót drogowych, dlatego też powyższy apel w znacznej mierze stanowił wezwanie do udostępnienia odbitek posiadanej bazy fotograficznej. Pod względem organizacyjnym, na początku 1936 r. Drogowy Instytut Badawczy składał się zatem czterech działów oraz laboratorium fotograficznego, świadczących badania w następującym zakresie: Dział badań materiałów kamiennych naturalnych i sztucznych – Określanie ciężaru właściwego, nasiąkliwości, wytrzymałości na ściskanie, uderzanie oraz zamrażanie, badanie ścieralności (na Tarczy Bohmego, przy pomocy dmuchawy piaskowej oraz bębna Rattlera dla klinkieru), własności cementacyjnej, badania wytrzymałościowe betonów; Dział ceramiczny (klinkier) – analiza glin, próbne wypały klinkierów z nadsyłanych glin, badania gotowych klinkierów; Dział bitumiczny – badania smół i asfaltów oraz mieszanek i emulsji; Dział badania gruntów – badanie gruntów dla celów drogowych oraz inżynierskich; laboratorium fotograficzne – opracowanie dokumentacji fotograficznej maszyn, urządzeń oraz narzędzi służących do budowy dróg, budulca drogowego, dokumentacja fotograficzna poszczególnych etapów prac drogowych⁴²³.

Dzięki uruchomieniu nowych laboratoriów badawczych znacząco powiększony został zakres usług badawczych i normalizacyjnych oferowanych przez Drogowy Instytut Badawczy, czego następstwem było zwiększenie ilości zamówień na wspomniane prace, a pośrednio także

⁴²³ M. Nestorowicz: *W sprawie zbioru zdjęć fotograficznych Drogowego Instytutu Badawczego Polit. Warsz. „Wiadomości drogowy”*. R.8, nr 88, Warszawa 1934, s.406-407; M. Nestorowicz: *Znaczenie prac badawczych w budownictwie drogowym i możliwość ich wykonywania*. „Technik Polski”, R.3, nr 4, Warszawa 1936, s.88.

na wzrost dochodów Instytutu oraz dalsze możliwości rozwojowe. Dzięki pracy badawczej w Instytucie w sezonie zimowym 1935/36 skonkretyzowane zostały również trzy prace doktorskie, w tym praca inż. Włodzimierza Skalmowskiego oraz stypendysty Rządu Polskiego, pochodzącego z Chin inżyniera Fu Shen Fang'a. Kwestia doskonalenia kadr Instytutu była dla Nestorowicza sprawą bezwzględnie ważną, zarówno z punktu widzenia pedagoga, jak i drogowca. Jak wspomina Aleksander Gajkiewicz, jeden z najbliższych współpracowników Nestorowicza w Drogowym Instytucie Badawczym: *[Nestorowicz] zdawał sobie dokładnie sprawę z ważności problemu człowieka w gospodarce drogowej. Przy każdej sposobności podkreślał znaczenie tego problemu i drogą stworzenia odpowiednich warunków dążył do przyciągnięcia do służby drogowej świeżych młodych sił na wszystkich jej szczeblach. Kierowanymi w teren swymi byłymi uczniami opiekował się osobiście, udzielając im swych rad i wskazówek. Dawał im określone dodatkowe zadania, które miały się stać przedmiotem ich szczególnych studiów i specjalizacji w różnorodnych dziedzinach techniki i administracji drogowej. Nie bał się powierzać młodym inżynierom odpowiedzialnych i trudnych stanowisk. Starał się nakłonić młodych inżynierów innych ważnych dla rozwoju techniki drogowej do pracy w dziedzinie drogowej. Chodziło tu w pierwszym rzędzie o inżynierów chemików. Nowoczesna technika drogowa w znacznym stopniu oparta jest na badaniach prowadzonych w laboratoriach chemicznych. Wychowanie nielicznej, lecz szczerze oddanej sprawie drogowej kadry inżynierów chemików, którzy tej dziedzinie się poświęcili, jest niewątpliwie [jego] wielką zasługą*⁴²⁴.

Od początku swojego istnienia Drogowy Instytut Badawczy przyciągał liczne grono inżynierów drogowych odczuwających chęć pogłębienia swojej wiedzy fachowej z zakresu budowy i utrzymania nowoczesnych nawierzchni drogowych czy też zapoznania się z postępami technologicznymi w tej dziedzinie. Zgłaszających się łączono w niewielkie 4 lub 6-osobowe grupy, dla których organizowano 4-8 tygodniowe kursy, składające się zarówno z wykładów teoretycznych, jak i ćwiczeń praktycznych, na których pracownicy DIB udzielali wyjaśnień z zakresu interesujących ich dziedzin. Wraz z rosnącym zainteresowaniem koniecznością stało się uregulowanie kwestii programowych oraz terminów prowadzenia szkoleń. Na początku 1938 roku odbyły się trójstronne rozmowy pomiędzy władzami Drogowego Instytutu Badawczego, przedstawicielami Ministerstwa Komunikacji oraz Zarządu miasta Warszawy, w następstwie których pojęto decyzję o zorganizowaniu dwutygodniowych kursów uzupełniających dla inżynierów drogowych podległych wspomnianym instytucjom.

⁴²⁴ A. Gajkiewicz: *Garść wspomnień...*, s.9.

Kursy podzielone zostały na zróżnicowane pod względem programowym turnusy, dostosowane tematycznie do potrzeb inżynierów drogowych delegowanych przez Ministerstwo Komunikacji oraz samorządy terytorialne, a także dla inżynierów miejskich, dla których kurs doskonalący zorganizowany został z inicjatywy Zarządu miasta Warszawy⁴²⁵.

Pierwsze dwa kursy zorganizowane dla grupy 90 wydelegowanych pracowników Komisji Budowlanych Urzędów Wojewódzkich, Powiatowych Zarządów Drogowych oraz Kierownictw Robót odbyły się odpowiednio: pierwszy od 3 do 16 lutego, drugi od 17 lutego do 2 marca 1938 roku. Trzeci kurs przeznaczony dla inżynierów i techników drogowych wyznaczonych przez Zarząd miasta Warszawy oraz przez Warszawski Oddział Stowarzyszenia Techników w ogólnej liczbie 52 osób odbył się w dniach od 7 do 30 marca 1938 r. W gronie wykładowców oprócz Melchiora Nestorowicza z ramienia Drogowego Instytutu Badawczego znaleźli się również: dr inż. Włodzimierz Skalmowski, inż. Antoni Kobylński, inż. Stanisław Lenczewski-Samotyja, inż. Alfred Missbach, inż. Feliks Esse, inż. Maciej Mączyński, inż. Jerzy Królikowski, inż. Michał Heine, inż. Henryk Kiepał, inż. Stanisław Dylewski, inż. Bolesław Mizerski, inż. Bernard Różański i inż. Marjan Richter. Program kursów składał się z części praktycznej oraz teoretycznej, których wymiar godzinowy różnił się w zależności od grupy docelowej. Plan zajęć dla pracowników delegowanych przez Ministerstwo Komunikacji obejmował 67 godzin wykładów oraz 33 godziny ćwiczeń, natomiast dla inżynierów miejskich delegowanych przez Zarząd miasta Warszawy 37 godzin wykładów oraz 10-12 godzin ćwiczeń. Zakres merytoryczny szkoleń obejmował kurs podstawowy składający się z serii wykładów oraz ćwiczeń omawiających główne rodzaje nawierzchni drogowych (materiały kamienne, klinkier, beton, bituminy) oraz techniki ich wykorzystywania, a także kursy specjalistyczne dostosowane do wymagań konkretnej grupy specjalistów. Kursy specjalistyczne dla inżynierów delegowanych przez Ministerstwo Komunikacji rozwijały zagadnienia projektowania, budowy, utrzymywania i wykorzystania dróg o nawierzchniach ulepszonych, badania gruntów oraz organizacji kierownictw robót budowlanych, natomiast kursy dla inżynierów miejskich omawiały tematykę badania mechaniki gruntów, projektowania miejskich założeń

⁴²⁵ M. Nestorowicz: *Wstęp*. [w:] *Asfalty drogowe, smoły drogowe i nawierzchnie bitumiczne. Wykłady na kursach uzupełniających dla inżynierów drogowych w Drogowym Instytucie Badawczym*, Warszawa 1938, s.3-4; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za siódmy rok istnienia (I.IX.35 r.-31.VIII.36 r.)*. Biuletyn, nr 7, Warszawa 1937, s.4; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (I.IX.36 r.-31.VIII.37 r.)*. Biuletyn, nr 8, Warszawa 1938, s.3-4.

urbanistycznych, a także kwestię bezpieczeństwa ruchu drogowego w aglomeracjach miejskich⁴²⁶.

W związku z tym, iż powodem uruchamiania kolejnych laboratoriów było pojawienie się zapotrzebowania na badania w określonym obszarze, znacznej dynamizacji uległy również procesy normalizacyjne w tychże obszarach, ukierunkowane w pierwszej kolejności na opracowanie metod badawczych oraz pobierania próbek. W zakresie normalizacji betonu od 1933 roku w Instytucie prowadzono badania nad ustaleniem metod analitycznych w zakresie oznaczania stosunku cementu do kruszywa w betonie. W sezonie 1934/35 opracowano tego typu metody dla cementu portlandzkiego, a następnie rozpoczęto analogiczne badania w stosunku do cementów glinowych. Podobnie jak było to w przypadku produktów naftowych, prace badawcze już na wstępnym etapie były subsydiowane przez Fabryki Portland-Cementu „Wysoka”, „Wołyń” oraz „Firlej”, natomiast w stosunku do cementów glinowych przez firmę „Elektro”. Z ramienia Instytut prace badawcze w tym zakresie prowadzili m.in. inż. Feliks Esse, inż. Antoni Kobyliński oraz dr inż. J. Birencweig⁴²⁷.

Podsumowaniem niezwykle udanego 1935 roku było wydanie dwóch zbiorczych publikacji w zakresie norm własności i metod badań materiałów kamiennych i lepiszcz bitumicznych oraz tymczasowych norm własności klinkieru drogowego i wytycznych dla budowy dróg betonowych i makadamów cementowych. Dużą aktywność na polu działalności naukowej wykazywali również poszczególni pracownicy i współpracownicy Instytutu. Podstawowym narzędziem upowszechniania specjalistycznej wiedzy naukowej w zakresie prowadzonych prac badawczych był wydawany od 1930 roku Biuletyn Drogowego Instytutu Badawczego. Poprzez publikowanie wyników badań zleconych w Instytucie przez zewnętrzne firmy oraz instytucje, periodyk ten pełnił również rolę platformy komunikacyjnej pomiędzy rzeczonymi podmiotami a Instytutem. Dzięki analizie rzeczonych prac, z dość dużą precyzją możemy określić obszar zainteresowań badawczych poszczególnych pracowników lub przynajmniej ich przynależność do konkretnych działów naukowych Instytutu. Badania nad betonem prowadzili m.in. dr inż. J. Birencweig oraz inż. Antoni Kobyliński, nad klinkierem drogowym inż. Feliks Esse, nad materiałami kamiennymi inż. Stanisław Lenczewski-Samotyja, natomiast nad smołami, asfaltami i nawierzchniami drogowymi oraz w zakresie zastosowania chemii w budownictwie drogowym inż. Maciej Mączyński, oraz dr inż. Włodzimierz

⁴²⁶ Tamże, s.5-7.

⁴²⁷ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za szósty rok istnienia (I.IV.34 - I.IX.35 r.)*. Biuletyn, nr 6, Warszawa 1936, s.3.

Skalmowski. Pracownicy Drogowego Instytutu Badawczego licznie reprezentowali swoją jednostkę badawczą na krajowych i międzynarodowych konferencjach oraz zjazdach naukowych, których zakres merytoryczny nie ograniczał się tylko i wyłącznie do tematyki drogowej. Równie często były to wydarzenia branżowe organizowane w ramach innych dziedzin gospodarki lub nauki, których przedmiot znajdował zastosowanie również i w dziedzinie drogowej. Tym sposobem dr inż. W. Skalmowski reprezentował DIB na Zjeździe Chemików w Warszawie (1-3.V.1937 r.), inż. F. Esse na Zjeździe Ceramicznym w Berlinie (26.I-1.II.1936 r.), inżynierowie A. Kobyliński oraz S. Lenczewski-Samotyja na Zjeździe Inżynierów Budowlanych w Katowicach (15-17.II.1936 r.) oraz Zjeździe Delegatów Laboratoriów, natomiast inżynierowie W. Skalmowski, S. Lenczewski-Samotyja oraz inż. A. Kobyliński na Zjeździe Inżynierów Drogowych (19-21.IX.1935 r.). Ponadto, w II poł. lat 30. pracownicy Instytutu w charakterze Komisji Drogowej brali udział również w pracach normalizacyjnych PKN w ramach Komisji Badania Gruntów, Komisji Materiałów Izolacyjnych, Komisji Betonu i Żelbetu, Komisji Przetworów Naftowych oraz Komisji Kamieni Budowlanych⁴²⁸.

Na podstawie bogatego materiału doświadczalnego zgromadzonego w sezonie letnim 1935 roku, w okresie zimowym dokonano rewizji wytycznych do budowy dróg betonowych. W drugiej połowie lat 30. znaczną część pracy Instytutu zaczęły stanowić badania prowadzone z własnej inicjatywy. W dalszym ciągu prowadzono badania nad oznaczaniem zawartości cementu w betonie glinowym, zapoczątkowano badania nad wibracją betonu czy też udoskonalano wytyczne i metody badawcze w zakresie pozostałych materiałów drogowych przyjęte w latach poprzednich. W zakresie nawierzchni bitumicznych prowadzone były badania nad uproszczeniem niektórych oznaczeń, w tym określania ciężaru właściwego nawierzchni przy pomocy piknometru z siarczkiem węgla oraz nad zastąpieniem metody wyprażania przy oznaczaniu zawartości bitumy w grysach bituminowych metodą ekstrakcyjną, jak również prowadzono działania ukierunkowane na rozszerzenie dotychczasowego zakresu badań nawierzchni bitumicznych o badania mechaniczne. W kolejnym sezonie letnim 1936/37 działalność DIB skoncentrowała się na bieżących potrzebach techniki drogowej. Prowadzono badania kontrolne oraz analizy materiałów kamiennych, klinkieru drogowego, smół, asfaltów i nawierzchni bitumicznych, a w ograniczonym zakresie także i badania gruntów. Znaczną część

⁴²⁸ *Tymczasowe normy własności klinkieru drogowego oraz wytyczne dla budowy dróg betonowych i makadamów cementowych*. Warszawa 1935, s.3-28; *Normy własności i metody badań materiałów kamiennych i lepiszczy bitumicznych przeznaczonych do budowy dróg*. Warszawa 1935; PW: *Kronika. Lata akademickie 1935/36 i 1936/37*. Warszawa 1938, s.49-50.

działalności stanowiły również badania terenowe prowadzone przez pracowników Instytutu w miejscu budowy, obejmujące ustalanie składów betonu, zawartości cementu, nastawiania agregatu mineralnego do budowy nawierzchni bitumicznych, kontroli produkcji grysów bituminowych czy też gotowych odcinków nawierzchni. W sezonie 1937/38 rozpoczęto systematyczne badania nad wpływem zanieczyszczeń i soli rozpuszczalnych w wodzie na wiązania cementu oraz wytrzymałość uzyskanego betonu, prowadzono badania nad własnościami betonu wibrowanego na specjalnie skonstruowanym w tym celu stole wibracyjnym, a także przeprowadzono badania zachowania się betonu z cementu glinowego w niskich temperaturach. W sezonie zimowym rozpoczęto natomiast badania nad materiałami izolacyjnymi na bazie betonu z lekkiego żużla wielkopieczowego (termobetonu), a także szereg badań z dziedziny ceramicznej, z zakresu topliwości bazaltu oraz możliwości wykorzystania otrzymanych w ten sposób odlewów o znaczeniu technicznym (izolatory, butle, przedmioty ozdobne). Z zakresu prac normalizacyjnych, we współpracy z PKN dokonano kolejnej rewizji norm smół drogowych, jak również opracowano projekt metod badań i własności nawierzchni bitumicznych oraz projekt nazw i terminów technicznych używanych w budownictwie nawierzchni bitumicznych, które zostały przedstawione na łamach „Biuletynu” oraz „Wiadomości Drogowych”⁴²⁹.

Zainteresowanie badaniami w zakresie technologii drogowych wykazywały również sfery wojskowe, a w szczególności Biuro Badań Technicznych Broni Pancерnej, które poprzez swojego przedstawiciela Dr Zygmunta Perkowskiego wzięło czynny udział w opracowaniu zasadniczych metod oznaczania betonu (cementu). Powołane w grudniu 1934 roku Biuro Badań Technicznych BP prowadziło także własne laboratoria, stacje prób oraz warsztaty badawcze, w których prowadzono szereg prac ogólnorozwojowych związanych z motoryzacją oraz mechanizacją Wojska Polskiego, obejmujących zarówno tematykę drogową, jak i motoryzacyjną. Wspomniany Dr Perkowski w analogicznym okresie czasu z ramienia władz wojskowych nadzorował także prace badawcze prowadzone w Poznańskiej Fabryce Opon Samochodowych i Rowerowych Stomil S.A. w zakresie opracowania sposobu ochrony gumy przed starzeniem, dostosowania mieszanki w gumach jezdnych do warunków atmosferycznych

⁴²⁹ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za siódmy rok istnienia (I.IX.35 r.-31.VIII.36 r.)*. Biuletyn, nr 7, Warszawa 1937, s.4-5; M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (I.IX.36 r.-31.VIII.37 r.)*. Biuletyn, nr 8, Warszawa 1938, s.3-4.

czy też nad zastąpieniem kordu bawełnianego kordem lnianym, konopnym lub sztucznym jedwabiem⁴³⁰.

Program prac drogowych prowadzonych przez Drogowy Instytut Badawczy wytyczony na sezon drogowy 1937/38 zakładał prowadzenie badań i analiz kontrolnych z zakresu materiałów kamiennych, betonu drogowego, asfaltów i smół drogowych oraz nawierzchni bitumicznych, a także systematyczne badania gruntów i podłoża drogowego. Równolegle prowadzono szereg prac normalizacyjnych, które w odniesieniu do betonu miały charakter ogólnotechniczny, w ramach działu materiałów kamiennych oraz działu badania gruntów koncentrowały się na usystematyzowaniu metod badawczych, natomiast w przypadku nawierzchni bitumicznych skupiały się na kwestii ustalenia własności tychże nawierzchni w odniesieniu do warunków krajowych. W zakresie materiałów ropopochodnych wiele uwagi poświęcono badaniu nowych asfaltowych lepiszcz drogowych oraz lepiszcz smołowych, natomiast w odniesieniu do betonu, nad badaniem wpływu zanieczyszczeń znajdujących się w wodzie na wiązanie cementu oraz wytrzymałość betonu. Oprócz tego równolegle prowadzono prace nad stworzeniem słownika drogowego, własne prace badawcze oraz prace doktorskie, mające na celu podniesienie kwalifikacji pracowników Instytut. Działalność Drogowego Instytutu Badawczego została przerwana wraz z wybuchem wojny, we wrześniu 1939 roku⁴³¹.

⁴³⁰ *Niezależność produkcji gum jezdnych. Kilka uwag o rozwoju Spółki Akcyjnej „Stomil” i budowie fabryki w Dębicy*. „Polska Zbrojna” (dodatek specjalny), Warszawa 1939, s.33; M. W. Majewski: *Produkcja gum jezdnych w Polsce w latach 1918-1939*. „Studia Historyczne”. R.55, Z.1 (217), 2012, s.80-81.

⁴³¹ M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (1.IX.36 r.-31.VIII.37 r.)*. Biuletyn, nr 8, Warszawa 1938, s.7-8.

Tabela 15 Bilans finansowy Drogowego Instytutu Badawczego za okres od 1 marca 1929 r. do 31 sierpnia 1937 r. (w zł).

Bilans finansowy Drogowego Instytutu Badawczego od 1.03.1929 do 31.08.1937 (w złotych)																
Okres rozliczeniowy	Dochody					Wydatki										
	Dotacje	Analizy i badania	Wydawnictwo DIB	Pozostałe	Dochody razem	Aparaty, przyrządy i narzędzia badawcze	Naczynia i urządzenia laboratoryjne	Odczynniki laboratoryjne	Koszty wydawnicze	Książki i czasopisma	Wydatki osobowe ⁴³²	Wydatki administracyjne	Wydatki gospodarcze	Remonty i utrzymanie porządku	Wydatki razem	Bilans roczny
1.03.1929 – 1.04.1930	40 500	7 311,08	-	-	47 811,08	31 786,61	2 490,33	584,48	2 881,98	-	5 446,00	1 988,51	627,13	623,75	46 428,79	1 382,29
1.04.1930 – 1.04.1931	5 000	28 613,45	574,25	68,3	34 256,00	5 119,3	1 123,61	651,90	829,66	133,30	14 963,54	1 579,82	1 229,89	1 926,52	27 557,54	6 698,46
1.04.1931 – 1.04.1932	5 000	17 646,45	215,00	147,67	23 009,12	2 471,98	996,00	383,13	2 048,07	86,80	14 369,41	1 450,91	849,81	98,00	22 754,11	255,01
1.04.1932 – 1.04.1933	1 500	19 662,05	70,00	-	21 232,05	1 687,14	486,27	463,03	1 017,8	86,80	15 372,61	979,35	1 049,34	2 171,29	23 313,63	-2 081,58
1.04.1933 – 1.10.1933	-	4 411,29	-	-	4 411,29	525,47	238,48	103,93	775,4	86,80	5 012,48	376,82	666,13 ⁴³³	367,00	8 152,51	-3 741,22
1.10.1933 – 1.10.1934	-	40 580,56	-	-	40 580,56	7 683,69	-	3094,78	-	-	19 732,87	1 734,32	2 136,05	1 188,03	35 569,74	5 010,82
1.10.1934 – 1.10.1935	3 600	59 619,64	-	150	63 369,64	7 567,74	-	1774,84	-	-	31 502,62	1 683,82	2 980,23	3 590,40	56 099,65 ⁴³⁴	7 269,99
1.10.1935 – 31.8.1936	-	79 447,81	-	-	79 447,81	16 437,56	-	6 480,32	-	-	40 970,21	2 587,29	3 930,00	5 296,1	75 961,48 ⁴³⁵	3 486,33
1.09.1936 – 31.8.1937	-	66 245,35	-	-	66 245,35	10 470,57	-	4 333,9	-	-	42 185,52	3 635,52	3 308,01	4 766,16	68 784,68 ⁴³⁶	-2 539,33
Razem	55 600	323 537,68	859,25	365,97	380 362,90	104 768,59	2 186,47	7 552,91	393,7	189 555,26	16 016,36	16 776,59	20 027,25	364 622,11	15 740,77	

Na podst.: M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od chwili powstania 1.III.29 do dnia 1.IV.1930 r.* "Wiadomości Drogowe", R.4, nr 37, Warszawa 1930, s. 109-118; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.30 r. do 1.IV.31 r. (Drugi rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R.5, nr 50, Warszawa 1931, s. 526-533; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.31 do dnia 1.IV.32 r. (Trzeci rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.511-512; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.32 do dnia 1.IV.33 r. (Czwarty rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R. 7 nr 75, Warszawa 1933, s. 424-430; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres czasu od 1.IV.33 do dnia 1.IX.33 r. (Piąty rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R. 8, nr 92, Warszawa 1934, s.801-810; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za szósty rok istnienia (1.IX.34 – 1.IX.35 r.).* "Wiadomości Drogowe", R. 9, nr 103-104, Warszawa 1935, s.681-685; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za siódmy rok istnienia (1.IX.35 – 31.VIII.36 r.).* "Wiadomości Drogowe", R. 11, nr 126-127, Warszawa 1937, s.512-514; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (1 IX 36 – 31 VIII 37 r.).* "Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice Warszawskiej. Biuletyn", nr 8, Warszawa 1938, s.3-9.

⁴³² Na pozycję „Wynagrodzenia” składają się pensję pracowników Drogowego Instytutu Badawczego oraz pracowników najemnych, wynagrodzenia za dodatkową pracę, a od zestawienia rachunkowego 1.IX.1933 r. – 1.IX.1934 r. także świadczenia socjalne.

⁴³³ W zestawieniu za 1.IV.1933 – 1.IX.1933 r. występuje błąd w księdze kancelaryjnej w wysokości 1 zł. Stąd też niniejsza pozycja została pomniejszona o niniejszą kwotę.

⁴³⁴ W kwocie zawarta została pożyczka w wys. 8 tys. zł, udzielona przez Drogowy Instytut Badawczy na rzecz Sekcji Drogowej Towarzystwa Studium Technologicznego.

⁴³⁵ W kwocie zawarty został zwrot błędnie skategoryzowanych wpływów w wys. 260 zł.

⁴³⁶ W kwocie zawarty został zwrot błędnie skategoryzowanych wpływów w wys. 85 zł.

Tabela 16 Zestawienie prac badawczych prowadzonych przez Drogowy Instytut Badawczy w latach 1929–1937.

Okres rozliczeniowy	Rodzaj tworzywa																	Razem
	Materiały kamienne						Szkło wodne	Beton i cement	Asfalty drogowe	Smoly drogowe	Emulsje bitumiczne	Nawierzchnie bitumiczne	Materiały izolacyjne	Materiały ceramiczne i	Grunty	Analizy chemiczne	Pozostałe badania	
	Kamień naturalny	Klinkier	Kruszywa (piasek, grys)	Wapienie i mączki	Żużle	Pozostałe												
1.03.1929 – 1.04.1930	32	-	-	64	12	-	153	-	36	17	-	-	-	-	-	8	-	322
1.04.1930 – 1.04.1931	-	29	-	76	1	-	74	-	40	106	2	-	-	-	-	14	-	342
1.04.1931 – 1.04.1932	71	14	2	-	1	5	2	-	103	27	4	1	-	-	-	2	2	234
1.04.1932 – 1.04.1933	56	286	6	-	1	2	3	-	75	10	2	61	-	-	-	2	-	504
1.04.1933 – 1.10.1934	43	709	67	5	4	-	-	76	99	26	27	111	-	-	-	41		1 208
1.10.1934 – 1.10.1935	102	670	19	5	-	-	1	439	48	4	54	116	-	-	-	32	-	1 490
1.10.1935 – 31.8.1936	117	871	47	17	1	-	1	689	50	23	22	103	19	161	-	69	2	2 192
1.09.1936 – 31.8.1937	90	469	77	18	3	-	2	514	22	11	7	138	54	95	55	85	20	1 660
Razem	511	3 048	218	185	23	7	236	1 718	473	224	118	530	73	256	55	253	24	7 952

Na podst.: M. Nestorowicz: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od chwili powstania 1.III.29 do dnia 1.IV.1930 r.* "Wiadomości Drogowe", R.4, nr 37, Warszawa 1930, s. 109-118; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.30 r. do 1.IV.31 r. (Drugi rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R.5, nr 50, Warszawa 1931, s. 526-533; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.31 do dnia 1.IV.32 r. (Trzeci rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.511-512; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od 1.IV.32 do dnia 1.IV.33 r. (Czwarty rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R. 7 nr 75, Warszawa 1933, s. 424-430; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres czasu od 1.IV.33 do dnia 1.IX.33 r. (Piąty rok istnienia).* "Wiadomości Drogowe", R. 8, nr 92, Warszawa 1934, s.801-810; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za szósty rok istnienia (1.IX.34 – 1.IX.35 r.).* "Wiadomości Drogowe", R. 9, nr 103-104, Warszawa 1935, s.681-685; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za siódmy rok istnienia (1.IX.35 – 31.VIII.36 r.).* "Wiadomości Drogowe", R. 11, nr 126-127, Warszawa 1937, s.512-514; *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (1 IX 36 – 31 VIII 37 r.).* "Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice Warszawskiej. Biuletyn", nr 8, Warszawa 1938.

4.5 Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych

Na początku lat dwudziestych w gronie inżynierów skupionych wokół Nestorowicza narodził się pomysł stworzenia organizacji, która poprzez inicjowanie kongresów drogowych, stanowiących forum wymiany idei drogowych oraz związanych z nimi pokazów, wystaw, wycieczek i publikacji technicznych przyczyni się do rozwoju sprawy drogowej w Polsce. Urzeczywistnianie powyższej idei rozpoczęto wraz z podjęciem uchwały o utworzeniu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych, podczas VIII Zjazdu Inżynierów Drogowych w Warszawie (14-15 czerwca 1925 r.). Na posiedzeniu Komitetu Organizacyjnego Polskiego Kongresu Drogowego w dniu 4 grudnia 1925 r. powołano Tymczasowy Komitet Wykonawczy w skład którego weszli: Melchior Nestorowicz, Leon Borowski, Ryszard Minchejmer, Władysław Tryliński, Czesław Mikulski i Zygmunt Słomiński. Na przełomie grudnia i stycznia Tymczasowy Komitet Wykonawczy opracował projekt Statutu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych, który przyjęto 25 lutego 1926 r., a następnie przesłano do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w celu zatwierdzenia. Na tym samym posiedzeniu wyłoniono także Tymczasowy Komitet Organizacyjny, który do czasu zwołania pierwszego walnego zebrania pełnił rolę zarządu, w składzie: M. Nestorowicz (prezes), L. Borowski (sekretarz i skarbnik), R. Minchejmer, W. Tryliński, Cz. Mikulski, Z. Słomiński, Zenon Beres, Maurycy Jaroszyński i Adam Krzyżanowski. W dniu 26 sierpnia Minister Spraw Wewnętrznych Kazimierz Młodzianowski wydał postanowienie o wpisaniu Stowarzyszenia do rejestru *Stowarzyszeń i Związków* (nr 1628), natomiast kilka dni później, 2 września Dyrektor Departamentu Administracyjnego MSW Bogusław Kozłowski w imieniu ministra zatwierdził Statut organizacji⁴³⁷.

4.5.1 Statut i organizacja

Zgodnie ze Statutem Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych posiadało osobowość prawną, a zatem Zarząd w imieniu Stowarzyszenia mógł nabywać prawa, mienie ruchome i nieruchomości oraz zaciągać zobowiązania, natomiast obszar działalności rozciągał się na całą Rzeczpospolitą Polską. Członkiem Stowarzyszenia mogła zostać każda osoba zbiorowa i fizyczna, która zgłosiła chęć i została przyjęta przez Zarząd. Wyjątek stanowiły jednak osoby pozostające w czynnej służbie wojskowej, wobec których wymagano, iż zostaną wprowadzone do Stowarzyszenia przez dwóch jego członków, po uprzednim uzyskaniu zgody właściwej władzy wojskowej. Statut przewidywał trzy rodzaje członkostwa:

⁴³⁷ J. Piłatowicz: *Ruch stowarzyszeniowy...*, s.169-170; M. Mistewicz: *Polska administracja...*, s.30-31; *Statut Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. Warszawa 1927, s.8.

zwyczajne, wspierające oraz honorowe, od których uzależniona była wysokość rocznej składki członkowskiej⁴³⁸. Każdy z członków posiadał czynne i bierne prawo wyborcze do organów zarządzających, jak również prawo uczestnictwa w Kongresach Drogowych oraz towarzyszących im wycieczkach i wystawach, prawo do otrzymywania prac i sprawozdań kongresowych oraz nabywania publikacji wydawanych przez Stowarzyszenie. Podstawowym organem zarządzającym Stowarzyszeniem było walne zebranie członków, w ramach którego wybierano Zarząd oraz Komisję Rewizyjną. Zebrania zwyczajne odbywały się raz do roku, pod koniec pierwszego kwartału (roku budżetowego), natomiast zebrania nadzwyczajne zwoływano decyzją Zarządu, bądź też na pisemne żądanie 20% członków Stowarzyszenia lub Komisji Rewizyjnej. Na zakończenie każdego roku kalendarzowego Zarząd przygotowywał sprawozdanie z działalności za ostatni rok oraz bilans finansowy Stowarzyszenia, który po zatwierdzeniu przez Komisję Rewizyjną przedstawiano na zebraniu walnym. W zgromadzeniu mogli wziąć udział wszyscy członkowie Stowarzyszenia, którzy opłacili składki członkowskie w roku poprzednim. Na początku każdego zebrania wybierano przewodniczącego i jego zastępcę, a ten z kolei powoływał sekretarza obrad. Uchwały podejmowano zwykłą większością głosów bez względu na kworum⁴³⁹. Do zakresu kompetencji walnego zebrania należał wybór członków Zarządu i Komisji Rewizyjnej, zatwierdzanie budżetów, sprawozdań i rozpatrywanie wniosków składanych przez Zarząd oraz poszczególnych członków, a także zmiana Statutu, rozwiązanie Stowarzyszenia i wykluczanie jego członków⁴⁴⁰.

Pod względem organizacyjnym najważniejszą rolę pełnił dziewięcioosobowy Zarząd Stowarzyszenia wybierany na trzyletnią kadencję. Każdego roku ustępowała trzecia część członków Zarządu, przy czym w pierwszych dwóch latach rezygnacja odbywała się w drodze dzentelmeńskiego losowania. Członkowie Zarządu wybierali spośród siebie prezesa, wiceprezesa, sekretarza oraz skarbnika. Zakres kompetencji Zarządu obejmował: przyjmowanie nowych członków, koordynowanie spraw administracyjnych, układanie i zarządzanie budżetem oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych, a także ustalenie terminów zwołania Polskich Kongresów Drogowych, zaproszenie na nie fachowców, przegląd i kwalifikację prac konkursowych, opracowanie regulaminów i programu Kongresu, ogłoszenie

⁴³⁸ Członek zwyczajny: os. fizyczna – 6 zł, os. zbiorowa – 50 zł; Członek wspierający: os. fizyczna – 30 zł, os. zbiorowa – 300 zł lub opłata jednorazowa: os. fizyczna – 300 zł, os. zbiorowa – 3000 zł.

⁴³⁹ Jedyne wyjście stanowiło głosowanie nad rozwiązaniem Stowarzyszenia. Wniosek o rozwiązanie Stowarzyszenia mógł przedstawić Zarząd lub 1/5 członków Stowarzyszenia, a do jego przyjęcia potrzebna była większość 3/4 głosów przy obecności 2/3 liczby jego członków. W przypadku braku kworum w ciągu 15 dni wyznaczano kolejne głosowanie bez konieczności stwierdzenia kworum.

⁴⁴⁰ *Statut Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. Warszawa 1927, s.3-5.

uchwał oraz publikację materiałów pokongresowych. Zarząd posiadał także wyłączne prawo tworzenia komisji celowych, do których mogły zostać powołane osoby niebędące członkami Stowarzyszenia. Nad gospodarką finansową kontrolę sprawowała trójosobowa Komisja Rewizyjna, której kompetencje obejmowały: nadzór nad kasą i rachunkowością Stowarzyszenia, weryfikacja sprawozdań Zarządu oraz przedstawianie wniosków z tym związanych na zebraniu walnym. Zasiadanie w Zarządzie, jak i w Komisji Rewizyjnej miało charakter społeczny, a co za tym idzie nie wiązało się z jakąkolwiek gratyfikacją finansową. Gospodarka finansowa Stowarzyszenia opierała się na rocznych i jednorazowych opłatach członkowskich, dochodów z wystaw, pokazów i wydawnictw oraz z różnego rodzaju subwencji, darowizn i wpływów⁴⁴¹.

Tabela 17 Zmiany liczby członków Stowarzyszenia Polskich Członków Kongresów Drogowych w latach 1927–1938.

Rodzaj członkostwa	1927	1928		1929	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
	Stan na dzień:											
	15.04	1.05	1.10									
Zwyczajne	148	645	686	b.d.	782	571	416	544	509	343	319	476
Wspierające	5	11	12	b.d.	13	7	5	4	4	3	3	2
W tym:												
Indywidualne	117	475	501	b.d.	614	446	282	408	373	207	184	333
Zbiorowe	36	181	197	b.d.	181	132	139	140	140	139	138	145
Razem	153	645	686	1042	795	578	421	548	513	343	322	478

Na podst.: *Sprawozdanie Prezydium Zarządu*. „Wiadomości Drogowe”, R.2, nr 14, Warszawa 1928, s.31; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu*. „Wiadomości Drogowe”, R.2, nr 19, Warszawa 1928, s.86; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 57, Warszawa 1931, s.1214; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.6, nr 69, Warszawa 1932, s.1183; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.7, nr 81, Warszawa 1933, s.838-839; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 93, Warszawa 1934, s.886; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 105, Warszawa 1935, s.810-811; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.10, nr 116-117, Warszawa 1936, s.803; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.11, nr 128-129, Warszawa 1937, s.681; *Sprawozdanie Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.12, nr 140-141, Warszawa 1938, s.747.

⁴⁴¹ Statut Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych. Warszawa 1927, s.5-7.

Przez cały okres istnienia Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych w składzie Zarządu zasiadały łącznie 22 osoby⁴⁴², jednakże nieprzerwanie funkcję tę pełnili jedynie: M. Nestorowicz, A. Gajkowicz, L. Borowski i A. Krzyżanowski. Omawiając zmiany zachodzące w składzie kierownictwa Stowarzyszenia nie sposób nie zauważyć dwóch szczególnych wydarzeń z tym związanym. Pierwszym z nich jest poszerzenie w maju 1934 składu Zarządu z 9 do 12 członków, motywowane rozszerzeniem zakresu działalności Stowarzyszenia o trzy nowo powołane sekcje: Sekcję Techniczno-Wojskową, Sekcję Międzynarodowych Kongresów Drogowych oraz Sekcję Finansów Drogowych. Innym, szczególnie ważnym wydarzeniem były wybory przeprowadzone w maju 1938 roku. W skutek śmierci J. Zdanowskiego i Wł. Grabskiego, rezygnacji M. Ponikiewskiego i M. Okęckiego oraz wygaśnięciu mandatów W. Gajewskiego, J. Skórskiego, L. Borowskiego i Wł. Korsaka do wyborów zostało zgłoszonych aż 8 kandydatów, z tego jedynie dwóch ostatnich spośród wymienionych zasiadało dotychczas w kierownictwie Stowarzyszenia. Skład organizacji oprócz L. Borowskiego i Wł. Korsaka uzupełnili wówczas: Alfred Missbach, Stanisław Samotyja-Lenczewski, Emil Bratro, Henryk Kiepala, Antoni Wejtko i Jerzy Królikowski. W analogicznym okresie czasu do składu Komisji Rewizyjnej powołani zostali: inż. Michał Panek, inż. Bronisław Stawiski, inż. Adam Gniewiewski, Jan Gadomski, Franciszek Grela, inż. W. Godlewski oraz inż. Wł. Tryliński. Na przełomie stycznia i lutego 1927 r. Zarząd Stowarzyszenia rozesłał do wszystkich wojewodów, samorządów wojewódzkich i powiatowych, magistratów miast, Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych, zarządów drogowych, zrzeszeń i stowarzyszeń technicznych, gospodarczych i przemysłowych, izb rolniczych i handlowych oraz przedsiębiorstw budowlano-drogowych ponad 900 egzemplarzy odezwy informującej o powstaniu Stowarzyszenia wraz z dołączonym statutem. Od lutego do 15 kwietnia do Stowarzyszenia przystąpiło 153 członków, w tym 148 członków zwyczajnych oraz 5 członków wspierających⁴⁴³.

⁴⁴² Członkowie Zarządu Stowarzyszenia Międzynarodowych Kongresów Drogowych w latach 1928 – 1939: M. Nestorowicz (1928-1939), A. Gajkowicz (1928-1939), W. Tryliński (1928-1935), L. Borowski (1928-1939), W. Gajewski (1928-1937), R. Minchejmer (1928-1935), A. Krzyżanowski (1928-1939), Z. Słomiński (1928-1933), J. Zdanowski (1928-1938), Wł. Grabski (1934-1938), M.Z. Jaroszyński (1934-1936), Wł. Korsak (1934-1939), M. Ponikiewski (1934-1938), J. Skórski (1934-1937), M.S. Okęcki (1936-1938), E. Nowakiewicz (1936-1939), A. Wejtko (1938-1939), J. Królikowski (1938-1939), A. Missbach (1938-1939), S. Samotyja-Lenczewski (1938-1939), E. Bratro (1938-1939), H. Kiepala (1938-1939).

⁴⁴³ *Protokół Zwyczajnego Walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 22 marca 1931 r. w Sali Konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 49, Warszawa 1931, s.379; *Protokół Zwyczajnego Walnego Zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego dnia 27 maja 1934 roku w sali konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 89, Warszawa 1934, s.554-555; *Protokół walnego*

4.5.2 „Wiadomości drogowe” – organ prasowy Stowarzyszenia

Napływ środków ze składek członkowskich pozwolił na rozpoczęcie wydawania organu prasowego Stowarzyszenia pod nazwą „Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych”, którą w 1931 r. zmieniono na „Wiadomości Drogowe”. Przez cały okres istnienia czasopisma jednoosobowo funkcję redaktora oraz wydawcy nieodpłatnie pełnił inż. Leon Borowski⁴⁴⁴. Ze sprawą braku odpłatnością za pracę redaktorską wiąże się także pewna anegdota: w trakcie dyskusji nad sprawozdaniem rocznym w dniu 24 kwietnia 1932 r. inż. Włodzimierz Kukuszyn zaproponował, aby w związku dużymi nakładami pracy redaktorskiej oraz trwającym wówczas kryzysem finansowym Stowarzyszenie przyznało inż. Borowskiemu „remunercję” finansową, jednakże takiemu rozwiązaniu sprzeciwił się sam Borowski, który uważał pracę redaktorską za swój „moralny obowiązek”, prosząc równocześnie w odpowiedzi na propozycję o przyznanie redaktorstwa pisma komuś innemu. Za wnioskiem inż. Kukuszyna opowiedział się także Naczelny Dyrektor Banku Komunalnego Juliusz Zdanowski, który podkreślił, iż jest to forma podziękowania za wydatną pracę przy wydawnictwie pisma, prosząc równocześnie o nieodmawianie przyjęcia nagrody oraz o pozostanie na stanowisku redaktora. Zgromadzenie ogólne pod przewodnictwem Jana Gadomskiego jednogłośnie orzekło o przyjęciu wniosku oraz o wypłacaniu sumy 3 tys. zł na rzecz inż. Borowskiego⁴⁴⁵.

Początkowo periodyk wydawano w formie miesięcznika, jednakże w maju 1935 r. regularność wydawnicza uległa zaburzeniu, a od września tytuł przekształcono w dwumiesięcznik. W latach 1927-1932 redakcja czasopisma znajdowała się w biurach Ministerstwa Robót Publicznych na ul. Kredytowej 9, następnie przy ul. Tytusa Chałubińskiego 4, a w 1933 r. została przeniesiona do Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej na ul. Koszykowej 75. Przez cały okres wydawania tytułu za druk czasopisma odpowiadała warszawska drukarnia „Józef Jankowski i S-ka” z ulicy Zielnej 20. Średni nakład numeru oscylował w granicach od 700 do 1400 egzemplarzy. Członkowie Stowarzyszenia opłacający regularnie składki otrzymywali czasopismo bezpłatnie, natomiast w pozostałych

zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 12 czerwca 1938 r. w aud. VI Politechniki Warszawskiej. „Wiadomości Drogowe”, R.12, nr 136-137, Warszawa 1938, s.448.

⁴⁴⁴ W numerze 19 „Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych” w charakterze redaktora wymieniony został inż. Czesław Filipowicz. W opracowaniu numerów 1-6 z 1939 r. brał udział także inż. Jerzy Królikowski.

⁴⁴⁵ *Protokół Zwyczajnego Walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 24 kwietnia 1924 r. w Sali Konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie.* „Wiadomości Drogowe”, R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.456-457; *Stowarzyszenie Kongresów Drogowych.* „Nowiny Techniczne. Dodatek do Przeglądu Technicznego”, R.1, nr 17, Warszawa 1927, s.16.

przypadkach koszt prenumeraty rocznej w ofercie z przesyłką pocztową wynosił – 12 zł, półrocznej – 7 zł, kwartalnej – 4 zł, natomiast pojedynczego numeru – 1,5 zł. Łącznie do maja 1939 r. ukazało się 147 numerów „Wiadomości Drogowych”. Warto dodać, iż w 1939 r. na stronie tytułowej czasopisma pojawiła się kolorowa okładka projektu inż. arch. Konstantego Rozwadowskiego⁴⁴⁶.

„Wiadomości Drogowe” bez wątpienia można określić mianem najbardziej fachowego spośród nielicznych czasopism branżowych związanych z tematyką drogową w okresie międzywojennym. Na łamach czasopisma opublikowano kilkaset artykułów naukowych o dużym stopniu szczegółowości z zakresu organizacji i finansowania gospodarki drogowej, budownictwa doświadczalnego, zastosowania maszyn drogowych, projektowania i budowy dróg, technik budowy dróg gruntowych, żwirowych, bitych, bruków kamiennych, dróg klinkierowych, betonowych, asfaltowych, smołowych, materiałów kamiennych i budowy mostów, ruchu na drogach, znaków drogowych, zadrzewiania dróg, walki ze śniegiem i tym podobnych. Na początku lat trzydziestych „Wiadomości Drogowe” stały się najważniejszym forum wymiany poglądów w zakresie unifikacji, normalizacji i popularyzacji nazewnictwa drogowego oraz nazw i wymiarów materiałów drogowych. O randze pisma stanowili także sami autorzy tekstów związani częstokroć z Drogowym Instytutem Badawczym lub Politechniką Warszawską, bądź też należący do grona najwyższych urzędników państwowych w zakresie drogownictwa. Zgodnie z propagowaną przez Nestorowicza zasadą jawności życia publicznego na łamach czasopisma regularnie publikowano protokoły walnych zebrań SCPKD oraz spisy jego członków, a także sprawozdania z działalności Drogowego Instytutu Badawczego i Kuratorium Fundacji Stypendialnej. Część artykułów opublikowanych na łamach „Wiadomości Drogowych” została wydanych także w formie broszur, których nakład oscylował w zakresie od 20 do 1200 egzemplarzy. W dużych nakładach wydawano także prace oraz sprawozdania z przebiegu czterech Polskich Kongresów Drogowych: 1927 r. – 1200 egz., 1929 r. – 1500 egz., 1934 r. – 750 egz., 1938 r. – brak danych⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ „Wiadomości Drogowe”, R.2, nr 14, Warszawa 1928, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.2, nr 19, Warszawa 1928, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 46-57, Warszawa 1931, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.6, nr 58-69, Warszawa 1932, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.7, nr 70-81, Warszawa 1933, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 82-93, Warszawa 1934, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 94-105, Warszawa 1935, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.10, nr 106-117, Warszawa 1936, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.11, nr 106-129, Warszawa 1937, s.1-2; „Wiadomości Drogowe”, R.12, nr 1-6, Warszawa 1938, s.747; J. Piłatowicz: *Stowarzyszenie Techników Polskich w Warszawie. 1898 – 1939*. Warszawa 1993, s.87.

⁴⁴⁷ J. Piłatowicz: *Ruch stowarzyszeniowy...*, s.172.

W sierpniu 1931 r. na łamach „Wiadomości Drogowych”, „Samorządu” oraz innych czasopism fachowych ogłoszono konkurs na opracowanie podręcznika dla drogomistrzów, którego program będzie miał obejmować cztery działy: podstawowe zagadnienia administracji drogowej (I), budowę i utrzymanie dróg oraz ulic (II), budowę i utrzymanie przepustów oraz mostów (III), a także wiadomości ogólne (IV) z zakresu prowadzenia robót budowlanych, budownictwa wodnego oraz miernictwa. Regulamin konkursu zakładał nadsyłanie prac do dnia 1 kwietnia 1933 r. z których najlepsze w poszczególnych działach miały zostać nagrodzone nagrodami pieniężnymi w wysokości 1500 (Dz. I i II) lub 1000 zł (III i IV). Ponadto, autorzy opublikowanych rozdziałów mogli liczyć na 15% udział od każdego sprzedanego egzemplarza. W skład Sądu Konkursowego weszli: prof. inż. Emil Bratro, prof. inż. Melchior Nestorowicz, prof. inż. Józef Bek, prof. inż. Wacław Gajewski, inż. Adam Gniewiewski, inż. Adam Jaworski, inż. Kazimierz Maćkowski, inż. Marian Pośpieszański oraz inż. Aleksander Zublewicz. Pomimo wydłużenia terminu nadsyłania prac o kolejne dwa lata projekt okazał się całkowitym niepowodzeniem. Do maja 1935 roku nadesłano zaledwie jedną obszerniejszą pracę, którą zwrócono autorowi celem poczynienia poprawek oraz 350 zł honorarium. W podobny sposób w 1935 r. został rozpisany konkurs na przygotowanie instrukcji służbowych dla kierowników zarządów drogowych, drogomistrzów i dróżników, który rozstrzygnięto w 1937 roku⁴⁴⁸.

4.5.3 Powiązania z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Kongresów Drogowych

W 1930 r. na VI Międzynarodowym Kongresie Drogowym w Waszyngtonie zgromadzenie ogólne powzięło uchwałę⁴⁴⁹ „zachęcającą” poszczególne państwa członkowskie do powoływania komisji krajowych, których celem była współpraca w zakresie drogownictwa ze Stałą Międzynarodową Komisją Kongresów Drogowych w Paryżu. W ramach realizacji powyższej uchwały w 1932 r. w ramach Stowarzyszenia została powołana Komisja Międzynarodowa Kongresów Drogowych, którą w 1934 r. przekształcono w liczący 127 członków⁴⁵⁰ Polski Komitet Międzynarodowy Kongresów Drogowych, z prezesem M. Nestorowiczem i sekretarzem inż. Jerzym Skórskim na czele. Funkcję koordynatora

⁴⁴⁸ Zarząd Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych ogłasza konkurs na opracowanie podręcznika dla nadzorców dróg. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 53, Warszawa 1931, s.849-852; Protokół zwyczajnego walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego dnia 19 maja 1935 roku w sali konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 97-98, Warszawa 1935, s.327,333; Protokół walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 12 czerwca 1938 r. w aud. VI Politechniki Warszawskiej. „Wiadomości Drogowe”, R.12, nr 136-137, Warszawa 1938, s.450.

⁴⁴⁹ Autorem projektu uchwały był delegat Rządu Argentyny Juan Agustin Valle, inżynier budownictwa, szef Biura Badań Drogowych, Generalnej Dyrekcji Dróg i Mostów w Buenos Aires (*Ingeniero Civil, Jefe de la Oficina de Investigaciones Carreteras, Dirección General de Puentes y Caminos, Buenos Aires.*).

⁴⁵⁰ W gronie 127 członków było: 3 członków dożywotnich, 92 członków stałych i 35 członków czasowych.

Zarządu w zakresie przekształcenia pełnił inż. R. Minchejmer. Komitet Polski przejął uprawnienia paryskiej centrali w zakresie przyjmowania nowych członków na obszarze Rzeczypospolitej, pobierania składek rocznych i wydawania legitymacji członkowskich oraz pośredniczył w uzyskiwaniu bezpłatnych paszportów zagranicznych, żniżek kolejowych i ułatwień mieszkaniowych dla uczestników Międzynarodowych Kongresów Drogowych⁴⁵¹.

W rodzimych źródła zdecydowanie najlepiej udokumentowane zostały przygotowania do VII Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Monachium. W czerwcu 1934 roku koordynujący wyjazd polskiej delegacji Zarząd SCPKD na łamach „Wiadomości Drogowych” opublikował kilkustronicową instrukcję omawiającą m.in. warunki uczestnictwa oraz program kongresu, jak również wydarzeń mu towarzyszących. Członkowie PIARC mogli udawać się na kongres indywidualnie, bazując na komunikatach oraz okólnikach wydanych przez Niemiecki Komitet Organizacyjny oraz Sekretariat Generalny w Paryżu. Jednakże w celu obniżenia kosztów podróży kierownictwo Stowarzyszenia podjęło decyzję o organizacji transportu zbiorowego, obejmującego m.in. obsługę wniosków o przyznanie bezpłatnych paszportów, przejazd pociągiem z Warszawy do Monachium oraz rezerwację miejsc hotelowych. Całkowite koszty podróży przypadające na jednego uczestnika kongresu szacowano na ok. 764 zł⁴⁵², przy czym osoby nienależące do PIARC musiały do 25 lipca uregulować opłatę rejestracyjną w

⁴⁵¹ PIARC: *X. Special resolutions adopted by the Congress*. [w:] *Sixth International Road Congress. Washington, D.C. 1930. Proceedings of the Congress*. Waszyngton 1931, s.178; *Pismo Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych z dn. 26 marca 1935 r.* „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 96, s.3-4; AAN: Melchior Nestorowicz – *Akta Osobowe*. *Association Internationale Permanente Des Congres de la Route. Commission Allemande d'Organisation. VII-e Congres International de la Route. Munich – Septembre 1934. Circulaire*, s.8, sygn. 4561, k.110.

⁴⁵² W lutym 1934 roku Nestorowicz poprzez Dziekanat Wydziału Inżynierii Politechniki Warszawskiej zwrócił się do Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z prośbą o zwolnienie z opłat paszportowych o przyznanie zapomogi na wyjazd wys. 950 zł na którą składały się koszty podróży w wys. 250 zł, szesnaście diet dziennych po 25 zł każda oraz opłata z tytułu uczestnictwa w wycieczkach fakultatywnych wys. 300 zł. Ze względu na *cele naukowe wyjazdu* oraz *dobro nauki polskiej* wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Biuro Personalne. M.WRIOP. Na powyższej podstawie 20 lipca Ministerstwo Skarbu zwolniło Nestorowicza z opłat paszportowych w okresie od 2 do 20 września 1934 r.. Nie posiadamy informacji natomiast czy Nestorowiczowi faktycznie została udzielona zapomoga o udzielenie której wnioskował. W notatce Biura Personalnego M.WRIOP z 20 czerwca 1934 roku znajdujemy jedynie informacje, iż rzeczne ministerstwo *postara się udzielić skromnego zasiłku, o ile brak fundatorów nie stanie temu na przeszkodzie*. Wyjazd za granicę państwa, nawet w celach naukowych wymagał również spełnienia szeregu wymagań formalnych oraz obowiązków administracyjnych. Osoby biorące udział w Kongresie były zobligowane do nadesłania w określonym terminie m.in.: zezwolenia właściwego Starostwa Powiatowego na wyjazd za granicę, dwóch fotografii, dowodu osobistego lub legitymacji urzędniczej oraz świadectwa zamieszkania, a w przypadku oficerów pozostających w służbie czynnej oraz oficerów rezerwy również zezwolenia na wyjazd zagranicę wydanego przez Dowództwo Okręgu Korpusu lub Powiatową Komisję Uzupełnień. Co więcej, jedna z fotografii oraz świadectwo zamieszkania musiały być potwierdzone Zarząd Gminny, Zarząd Miejski, a w przypadku Warszawy przez Komisariat Policji Państwowej. Na podst.: AAN: Melchior Nestorowicz – *Akta Osobowe*., Sygn. 4561, k.65-70.

wysokości 150 fr. (ok. 52,5 zł) oraz opłatę krajową wynoszącą 6 zł z tytułu członkostwa w SCPKD⁴⁵³.

Pod koniec lat dwudziestych XX w. Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych nawiązało współpracę z analogicznymi organizacjami w Czechosłowacji, Jugosławii oraz Bułgarii. Gospodarki drogowe „krajów słowiańskich” łączyły zarówno zbliżone uwarunkowania klimatyczne, kultura społeczna, potencjał ilościowo-jakościowy dróg oraz poziom rozwoju przemysłu motoryzacyjnego, stąd też nadrzędnym celem stało się sformalizowanie współpracy w ramach organizacji łączącej partykularne interesy tej części kontynentu, tak jak miało miejsce w przypadku stowarzyszeń inżynierskich oraz Związku Miast Słowiańskich. Na początku 1934 r. Nestorowicz z upoważnienia Zarządu SCPKD zaproponował wyżej wymienionym państwom utworzenie Federacji Słowiańskich Stowarzyszeń Drogowych (*Fédération Slave des Associations de la Route*; [dalej: FSAR]), którą oficjalnie powołano w trakcie VII Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Monachium. Celem Federacji było pośrednictwo w wymianie doświadczeń i dorobku naukowego w zakresie drogownictwa, wsparcie organizacji wystaw drogowych i krajowych kongresów drogowych oraz prac nad normalizacją materiałów drogowych i upowszechnieniem terminologii słowiańskiej, prowadzenie ewidencji wynalazków drogowych oraz podniesienie poziomu wykształcenia specjalistów drogowych. Powołanie F.S.A.R było także dodatkowym argumentem w staraniach Zarządu SCPKD o uznanie przez Biuro Międzynarodowych Kongresów Drogowych języka polskiego za jeden z języków urzędowych, które podjęto jeszcze w 1932 r. Od kwietnia 1935 r. w związku z zacieśnieniem współpracy na łamach „Wiadomości Drogowych” zaczęto publikować redagowany przez Nestorowicza „Przegląd Literatury Słowiańskiej”. Niestety, zarówno ambitne cele FSAR, jak i działania Komitetu Polskiego w sferze językowej pozostały zupełnie bezowocne⁴⁵⁴. Trudności przysparzało

⁴⁵³ R. Minchejmer, M. Nestorowicz: *VII Międzynarodowy Kongres Drogowy w Monachium*. „Wiadomości Drogowe”, R.8 nr 87, Warszawa 1934, s.370-371, 374-375; M. Chmaj: *Z Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Monachium w r. 1934*. „Wiadomości Drogowe”, R.9 nr 96, Warszawa 1935, s.6; *Protokół Zwyczajnego Walnego Zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych w dniu 27.V.1934 roku*. „Wiadomości Drogowe” R.8 nr 88, Warszawa 1934, s.418.

⁴⁵⁴ W lipcu 1933 r. na łamach „Wiadomości Drogowych” pojawiła się informacja, że poszerzenie bazy językowej miało nastąpić przy okazji organizacji przez Polskę „kolejnego” Międzynarodowego Kongresu Drogowego. Zważając na datę opublikowania informacji możemy założyć, że miało to nastąpić w 1938 lub 1942 roku. Na podst.: *Protokół zwyczajnego walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 2 lipca 1933 r. w sali konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. R.7, nr 76, Warszawa 1933, s.500.

choćby samo uchwalenie Statutu Federacji, którego nie udało się osiągnąć aż do wybuchu drugiej wojny światowej⁴⁵⁵.

W okresie międzywojennym pięciokrotnie zorganizowano Międzynarodowe Kongresy Drogowe: w 1923 roku w Sewilli, w 1926 r. w Mediolanie, 1930 r. w Monachium oraz w 1938 r. w Hadze⁴⁵⁶. Pierwsze miesiące po przystąpieniu polski do Stowarzyszenia Członków Międzynarodowych Kongresów Drogowych nie zwiastowały ogromnej popularności oraz roli jaką PIARC miało odegrać przy kształtowaniu polskiego systemu drogowego, a osoby pokroju Nestorowicza należały wówczas do rzadkości. Wystarczy nadmienić, że do chwili zwołania pierwszego powojennego kongresu w Sewilli do Stowarzyszenia należało zaledwie ośmiu członków indywidualnych i dwa podmioty zbiorowe. Jednakże w ciągu kolejnych trzech lat liczba polskich członków PIARC wzrosła do 163 osób (fizycznych i prawnych) i mimo niewielkiego spadku w okresie kryzysu gospodarczego, kształtowała się na relatywnie stałym poziomie. Na przełomie lat zmiana uległa jednak dominująca forma członkostwa. Mniej więcej do 1930 roku przeważało członkostwo stałe, jednak z biegiem czasu coraz większe znaczenie – głównie ze względu na niższe koszty – zyskiwało członkostwo tymczasowe. Wystarczy nadmienić, że podczas kongresu w Monachium co trzecie, a w trakcie kongresu w Hadze już co drugie członkostwo miało charakter tymczasowy⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ *Sprawozdanie Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych za rok 1932 (od 1.I.1932 do 31.XII.1932)*. „Wiadomości Drogowe”, R.7, nr 76, Warszawa 1932, s.502; *Protokół zwyczajnego Walnego Zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych*. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 97-98, s.329; *Protokół Zwyczajnego Walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 22 marca 1931 r. w Sali Konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 49, Warszawa 1931, s.373.

⁴⁵⁶ Kolejny IX Międzynarodowy Kongres Drogowy w 1942 r. planowano zorganizować w Budapeszcie. Na podst.: *XIV. Kongresy, zjazdy drogowe, wystawy, sprawozdania, konkursy*. „Wiadomości Drogowe”, R.12, nr 140-141 (listopad-grudzień), Warszawa 1938, s.744.

⁴⁵⁷ P.I.A.R.C.: *IVth International Road Congress. Seville 1923. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1924, s.284,334; P.I.A.R.C.: *Vth International Road Congress. Milan 1926. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1927, s.312,375-383; P.I.A.R.C.: *Sixth International Road Congress. Washington, D.C. 1930. Washington 1931*, s.272, 306-309; P.I.A.R.C.: *VIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.387,445-448; P.I.A.R.C.: *VIIIth International Road Congress. The Hauge 1938. Rennes-Paris 1939*, s.410-411, 452-453, 466, 476.

Tabela 18 Polscy uczestnicy stali i czasowi Międzynarodowych Kongresów Drogowych w latach 1923–1938.

Rodzaj członkostwa		Międzynarodowy Kongres Drogowy (miejsce i rok)				
		Sewilla 1923	Mediolan 1926	Waszyngton 1930	Monachium 1934	Haga 1938
Stale	Indywidualne	8	153	151	83	47
	Zbiorowe	2	9	9	12	11
Czasowe	Indywidualne	-	-	1	37	67
	Zbiorowe	-	-	-	-	4
Wspierający		-	1	-	-	-
Łącznie		10	163	161	132	129

Na podst.: PIARC: *IVth International Road Congress. Seville 1923. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1924, s.284,334; *Vth International Road Congress. Milan 1926. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1927, s.312,375-383; *Sixth International Road Congress. Washington, D.C. 1930. Washington 1931*, s.272, 306-309; *VIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.387,445-448; PIARC: *VIIIth International Road Congress. The Hauge 1938.* Rennes-Paris 1939, s.410-411, 452-453, 466, 476.

Zgodnie ze Statutem PIARC każde państwo należące do organizacji miało prawo wysyłania oficjalnych delegacji państwowych. Podczas Międzynarodowych Kongresów Drogowych w Sewilli (1923) i Mediolanie (1926) funkcję tę pełnił inż. Ryszard Minchejmer. W kolejnych latach zarysowała się jednak tendencja do poszerzania składu polskich delegacji. Podczas VII Kongresu Drogowego w Monachium (1934) Polskę reprezentowali: R. Minchejmer, inż. A. Gajkowicz oraz inż. W. Skalmowski. Najliczniejsza delegacja została natomiast wysłana na ostatni z przedwojennych kongresów drogowych, który odbył się w Hadze (1938). Polskę reprezentowali wówczas: A. Gajkowicz, W. Skalmowski, Franciszek Księżopolski, Tadeusz Mejer, Piotr Bellert, Jerzy Królikowski i Wacław Kulikowski⁴⁵⁸.

Pod względem merytorycznym podczas pierwszych dwóch Międzynarodowych Kongresów Drogowych w Sewilli (1923) i Mediolanie (1926) udział polskich przedstawicieli ograniczał się do biernego uczestnictwa. Przełom nastąpił dopiero na VI Międzynarodowym Kongresie Drogowych w Waszyngtonie (1930) w trakcie którego swoje referaty przedstawili: Jerzy Marynowski, Ignacy Drexler, Aleksander Gajkowicz, Jan Moszyński i Aleksander Zublewicz. Polska obecność w środowisku Międzynarodowych Kongresów Drogowych została ugruntowana podczas kongresów w Monachium (1934) i Hadze (1938), w trakcie których polscy prelegenci przedstawili łącznie 8 referatów oraz wzięli czynny udział w innych pracach kongresowych. Na przestrzeni kolejnych kongresów zarysowała się tendencja doskonalenia

⁴⁵⁸ *IVth International Road Congress. Seville 1923. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1924, s.266; P.I.A.R.C.: *Vth International Road Congress. Milan 1926. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1927, s.284; *VIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.358-359; *VIIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.393.

polskich badaczy w określonych dziedzinach budowy oraz zarządu dróg, które z czasem ulegały poszczeniu. Szczególnym zainteresowaniem rodzimych inżynierów cieszyły się tematy z zakresu stosowania w budownictwie drogowym bituminów, emulsji, cementu, kostek brukowych, oznakowania dróg i ekonomii drogowej. Tematyka referatów przedstawianych przez polskich badaczy w znacznym stopniu odpowiadała zakresowi przedmiotowemu procesów zachodzących w danym momencie w rodzimej gospodarce drogowej⁴⁵⁹.

4.5.4 Polskie Kongresy Drogowe

Na poziomie krajowym Stowarzyszenie współpracowało z licznymi organizacjami branżowymi, spośród których wymienić należy chociażby Związek Inżynierów Drogowych R.P., Stowarzyszenie Techników, Instytut Motoryzacji Kraju czy też Towarzystwo Wojskowo-Techniczne. Szczególne miejsce w ramach rzeczowanej współpracy zajmowała powołana w 1933 roku Liga Drogowa⁴⁶⁰. W gronie ponad trzydziestu założycieli Ligi oprócz pomysłodawcy i prezesa hr. Stefana Tyszkiewicza znaleźli się przedstawiciele świata polityki, arystokracji, przedsiębiorcy, redaktorzy i wydawcy oraz prezesi najróżniejszych organizacji i stowarzyszeń,

⁴⁵⁹ L. Borowski, A. Gajkowicz, J. Moszyński, A. Zublewicz: *The construction of roads in new countries, such as colonies and undeveloped regions*. Rennes-Paris 1930, s.1-9; I. Drexler: *1. Traffic regulations in large cities and their suburbs: traffic signals, design and layout of roads and adaptation to traffic requirements in built-up area. 2. Parking and garaging of vehicles*. Rennes-Paris 1930, s.1-14; J. Marynowski: *Results obtained by use of: a) cement, b) bricks of other artificial paving*. Rennes-Paris 1930, s.1-13; A. Eiger: *Progress made since the Congress at Washington with the use of Cement for the Construction of Carriageways*. Rennes-Paris 1934, s.1-16; W. Skalmowski, M. Mączyński, L. Kragen: *Progress made since Congress at Washington in the preparation and use of: a) Tar; b) Bitumen; c) Emulsion, for the construction and maintenance of roads*. Rennes-Paris 1934, s.1-11; A. Gajkowicz: *Means available for the construction and maintenance under the most economical conditions of Road surfaces whether in built-up areas or the open country: 1) The methods adopted; 2) Review of the conditions influencing the choice of method, according to the characteristics of soil and climate*. Rennes-Paris 1934, s.1-27; E. Bratro, F. Esse, E. Hera, A. Kobylński, W. Maciejewicz, J. Zieliński: *a) Progress, since the Congress in Munich, with the use of Cement for carriageway surfacings; b) Brick surfaces; c) Surfaces in special materials such as cast-iron steel, rubber*. Rennes-Paris 1938, s.1-42; W. Skalmowski, M. Mączyński, J. Bojanowski, A. Missbach, J. Karniewski: *Progress since the Congress in Munich in the preparation and use of: a) Tar; b) Bitumen (asphalt); c) Emulsion, for the construction and maintenance of carriageways*. Rennes-Paris 1938, s.1-16; S. Szydelski, R. Morszlyn, B. Ćwikiel: *Accidents on Roads: a) Base of Statistical Returns and their unification; b) Methods of investigation into the causes of accidents and means for their prevention*. Rennes-Paris 1938, s.1-20; M. Okęcki: *Segregation of the various classes of traffic on the highways: carriageways (single and dual), cycle tracs, footways, service roads in connection with Ribbon development; parking places, road junctions and crossings. A study of the circumstances which make these provisions desirable or undesirable. Application to motor roads*. Rennes-Paris 1938, s.1-19; R. Pietkowski, S. Lenczewski-Samotyja: *Examination of the sub-soil of Roads: a) Determination of the properties of sub-soils: Methods of testing and testing apparatus; b) Influence of the properties of the sub-soil on the construction of road (foundations and surfaces) and their maintenance*. Rennes-Paris 1938, s.1-11.

⁴⁶⁰ Hr. Stefan Tyszkiewicz zasłynął jako konstruktor samochodu „Stetysz” (występował w dwóch wersjach: TYP: TC. 16/42 HP. 6 cyl. i TYP: TA. 9/22 HP. 4 cyl.), który m.in. został nagrodzony Złotym Medalem Ministerstwa Robót Publicznych, a podczas Międzynarodowego Salonu Samochodowego w Paryżu (w 1926 i 1927 r.) uznany za najlepszy samochód kolonialny. Hr. Tyszkiewicz w 1924 r. założył przedsiębiorstwo Automobiles Ralf Stetysz, które 1928 r. przeniosło produkcję z Boulogne (fr.) do zakładów fabryki „K. Rudzki i S-ka” w Warszawie. Niestety, w lutym 1929 r. fabryka została zniszczona przez pożar, który pochłonął zarówno budynki oraz 6 pojazdów gotowych i 27 będących w fazie produkcji. Działalność przedsiębiorstwa określanego mianem polskiej odpowiedni na czechosłowacką Skodę, ze względu na sprzeciw akcjonariuszy nie została wznowiona.

w tym: prezes Automobilklubu Polskiego hr. Karol Raczyński, prezes Polskiego Touring Klubu August Zaleski, dyrektor Państwowych Zakładów Inżynierii Kazimierz Meyer, prezes SCPKD inż. M. Nestorowicz, redaktor naczelny „Kuriera Porannego” Wojciech Stpiczyński, redaktor naczelny „Ilustrowanego Kuriera Codziennego” Marian Dąbrowski, metropolita krakowski ks. Adam Sapieha oraz prezydent Warszawy Stefan Starzyński. Głównym celem statutowym Ligi Drogowej było *krzewienie wśród szerokich sfer społeczeństwa poczucia konieczności naprawy, rozbudowy i należytego utrzymania dróg w Polsce oraz współdziałanie z władzami państwowymi i samorządowymi dla osiągnięcia tych celów*. Współpraca pomiędzy Ligą Drogową a SCPKD była niejako rzeczą naturalną, bowiem w zarządach obu organizacji zasiadali wspólni członkowie. Przykładem tego typu współpracy były m.in. odczyty członków SCPKD⁴⁶¹ wygłoszone podczas wydarzeń organizowanych przez Ligę czy też udostępnienie „Wiadomościom Drogowym” pawilonu podczas zorganizowanej w 1935 na terenie Politechniki Warszawskiej Wystawy Drogowej⁴⁶².

Najważniejszym obszarem działalności Stowarzyszenia, wynikającym bezpośrednio z jego celów statutowych była organizacja ogólnopolskich kongresów drogowych. W grudniu 1925 r. na posiedzeniu Tymczasowego Komitetu Organizacyjnego przyjęto uchwałę o zorganizowaniu Pierwszego Polskiego Kongresu Drogowego, który wzorem francuskiego pierwowzoru miał składać z obrad plenarnych oraz wystawy drogowej. Według pierwotnych założeń kongres miał odbyć się w połowie września 1927 r., wkrótce okazało się jednak, że w tym samym terminie planowane jest zorganizowanie II Zjazdu Techników Polskich we Lwowie. Z powyższego względu organizatorzy zdecydowali o przesunięciu Kongresu na pierwsze dni stycznia następnego roku. Ze względu na zimowy termin zjazdu niemożliwa stała się chociażby organizacja wycieczek terenowych, określanych jako *pożyteczne pod względem fachowym i stanowiących duże urozmaicenie Kongresu*. Tymczasowy Komitet Organizacyjny zdecydował jednak, iż nie należy w nieskończoność odkładać terminu zwołania Kongresu,

⁴⁶¹ Przykładem tego typu wystąpień mogą być chociażby referaty inż. L. Borowskiego oraz inż. A. Gajkowicza wygłoszone w dniu 18 maja 1934 r. podczas zorganizowanej przez Ligę Drogową konferencji prasowej. Konferencja miała na celu zapoznanie prasy oraz społeczeństwa z zadaniami Ligi oraz problemem drogowym w Polsce.

⁴⁶² J. Piłatowicz: *Ruch stowarzyszeniowy...*, s.55-57; *Wystawa drogowa w Warszawie*. „Nafta”, R.14, Z.3, Lwów 1935, s.77; *Życie budowlane. Wystawa drogowa*. „Przegląd Budowlany”, R.7, Z.9, Warszawa 1935, s.272; *Liga Drogowa*. „Przegląd Budowlany”, R.6, Z.6, 1934, s.166-167; *Protokół zwyczajnego walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego dnia 19 maja 1935 roku w sali konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 97-98, Warszawa 1935, s.328.

którego pierwsze posiedzenie będzie wymagało dużego nakładu pracy o charakterze organizacyjnym, wobec której pora roku nie miała większego znaczenia⁴⁶³.

W miesiącach poprzedzających zwołanie Kongresu Nestorowicz na każdy możliwy sposób starał się promować jego główne założenia oraz cele, jak również budować wśród polityków, samorządowców, inżynierów, budowniczych i użytkowników dróg poczucie współodpowiedzialności za ich trwałość. Podczas trwającego w dniach 11-13 czerwca 1927 roku II Zjazdu Polskich Techników Zrzeszonych we Lwowie Nestorowicz mówił: *Pierwszym warunkiem poprawy stosunków drogowych jest należyte uświadomienie jak najszerszych kół obywateli o stanie gospodarki drogowej i jej potrzebach*. Wystąpienie Nestorowicza w głównej mierze było omówieniem tez przedstawionych w wydanej kilka lat wcześniej publikacji „Problem drogowy w Polsce i sposoby jego rozwiązania”, która odbiła się szerokim echem w środowisku inżynierskim, osiągając z biegiem lat niemalże status jego oficjalnej doktryny. Sama idea zaangażowania szerszych grup społecznych w „sprawę drogową” – jak nazywano projekt rozbudowy i modernizacji dróg kołowych w Polsce, nie był jednak pomysłem nowym. Niemalże rok wcześniej z podobnym postulatem podczas I Ogólnopolskiego Zjazdu Inżynierów Drogowych we Lwowie (9-11 września 1926 r.) z podobnym hasłem wystąpił inż. Emil Bratro. Gremium zebrane na II Zjeździe Polskich Techników Drogowych uznało słuszność postulatów Nestorowicza oraz powzięło stosowną uchwałę, zachęcającą do uczestnictwa w I Polskim Kongresie Drogowym⁴⁶⁴.

W drugiej połowie stycznia na łamach „Przeglądu Technicznego” rozpoczęto akcję promującą ideę zwołania I P.K.D. oraz przedstawiono program obejmujący następujące zagadnienia tematyczne:

- 1) Wpływ uwarunkowań geopolitycznych i gospodarczych na zagadnienia gospodarki drogowej w Polsce
- 2) Racjonalna organizacji gospodarki drogowej i służby drogowej
- 3) Potrzeby finansowe gospodarki drogowej
- 4) Zastosowanie optymalnej organizacji pracy
- 5) Ulepszenie dróg gruntowych

⁴⁶³ *I-szy Polski Kongres Drogowy w Warszawie, 3-5 stycznia 1928*. „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s.19-20; *Pierwszy Polski Kongres Drogowy*. „Nowiny Techniczne. Dodatek do Przeglądu Technicznego”, R.1, nr 17, Warszawa 1927, s.14.

⁴⁶⁴ *Pierwszy Polski Kongres Drogowy*. „Nowiny Techniczne. Dodatek do Przeglądu Technicznego”, R.1, nr 17, Warszawa 1927, s.14; *Narodziny Polskiego Kongresu Drogowego*. „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s.6.

- 6) Ulepszenie dróg bitych
- 7) Kwestię nawierzchni na drogach o zwiększonym ruchu
- 8) Organizację ulic,

oraz dwa rodzaje komunikatów: 1) z zakresu budowy i utrzymania dróg i 2) z zakresu ruchu drogowego. Pod koniec kwietnia 1927 r. na łamach „Nowin Technicznych” ukazały się pierwsze bardziej szczegółowe informacje na temat programu Kongresu oraz organizacji towarzyszącej mu wystawy, jak również o nadesłanych dotychczas referatach⁴⁶⁵. Zgodnie z podaną wówczas informacją proces zgłaszania referatów przebiegał dwuetapowo: do 1 czerwca należało przesłać zawiadomienie o zamiarze wygłoszenia referatu lub komunikatu, natomiast same prace należało dostarczyć do dnia 1 sierpnia 1927 r., do siedziby Zarządu SCPKD mieszczącego się w biurach Departamentu Drogowego MRP przy ulicy Kredytowej 9. Objęcie Kongresu pewnego rodzaju patronatem medialnym przez „Przegląd Techniczny” oraz „Nowiny Techniczne” było możliwe dzięki osobie inż. Czesława Mikulskiego – członka Zarządu SCPKD, a zarazem redaktora naczelnego wspomnianego tygodnika. Podobnym patronatem wydarzenie objął również „Polski Przemysł Budowlany”, dzięki któremu dysponujemy obecnie obszerną relacją z przebiegu Kongresu, stworzoną niemalże z kronikarską dokładnością i obejmującą wywiady z jego pomysłodawcami. Pod względem formalnym za organizację odpowiadały dwa gremia: Komitet Organizacyjny I Polskiego Kongresu Drogowego oraz Komitet Organizacyjny Wystawy Drogowej na czele których stanęli odpowiednio: inż. M. Nestorowicz oraz inż. W. Tryliński. Ostateczny program Kongresu został przyjęty przez Zarząd SCPKD na posiedzeniu w dniu 14 listopada 1927 r.⁴⁶⁶.

4.5.4.1 I Polski Kongres Drogowy w Warszawie (1928)

Pierwszy dzień I Polskiego Kongresu Drogowego przypadł we wtorek 3 stycznia 1928 roku. Pomimo wydawałoby się niezbyt sprzyjającego terminu, wiążącego się chociażby z powrotem ze świąteczno-noworocznych wyjazdów, pod względem frekwencyjnym okazał się dużym sukcesem. W gmachu Politechniki Warszawskiej na zebraniu inauguracyjnym zgromadzili się zarówno przedstawiciele władz centralnych, ciał ustawodawczych i samorządowych, przedstawiciele związków gospodarczych, rolniczych, przemysłowych i handlowych, klubów automobilowych i turystycznych oraz inżynierowi i technicy drogowi. Korespondencji „Polskiego Przemysłu Budowlanego” relacjonowali, że duża frekwencja

⁴⁶⁵ Podobne zapowiedzi ukazały się na łamach pracy ogólnopolskiej, stołecznej i prowincjonalnej, zarówno codziennej, jak i okresowej.

⁴⁶⁶ *Pierwszy Polski Kongres Drogowy*. „Przegląd Techniczny”, R.65, nr 3, Warszawa 1927, s.1; *Pierwszy Polski Kongres Drogowy*. „Nowiny Techniczne. Dodatek do Przeglądu Technicznego”, R.1, nr 17, Warszawa 1927, s.14

przełożyła się również na wydatne zwiększenie liczebności członków Stowarzyszenia, a liczba chętnych była tak znaczna, że w pewnym momencie zabrakło druków kongresowych. Nestorowicz zauważył, że liczba członków SCPKD zwiększyła się wówczas o około 100 osób, co stanowi wzrost o około 25%. Na wniosek Komitetu Organizacyjnego przez aklamację wybrane zostało Prezydium Kongresu w składzie:

- a) Prezes honorowy I P.K.D. – Jędrzej Moraczewski, Minister Robót Publicznych
- b) Przewodniczący Kongresu – inż. Melchior Nestorowicz
- c) Wiceprzewodniczący Kongresu – inż. Julian Zdanowski i inż. Zygmunt Słomiński
- d) Asesorowie – Józef Bok, inż. Okulicz, prof. Ignacy Drexler, prof. Andrzej Pszenicki, inż. Roger Morsztyn, inż. Władysław Tryliński, inż. K. Górecki
- e) Sekretarz Generalny: inż. Leon Borowski,
- f) Sekretarze: inż. Mieczysław S. Okęcki i inż. A. Gajkiewicz

Wybrano wówczas przewodniczących i ich zastępców oraz sekretarzy poszczególnych sekcji:

- a) w Sekcji Organizacyjno-Administracyjnej – przewodniczący: J. Zdanowski, zastępca: inż. E. Bratro, sekretarz: inż. J. Bajkiewicz
- b) w Sekcji Finansowo-Gospodarczej – przewodniczący: inż. H. Dudek, zastępca: W. Lamot, sekretarz: inż. St. Malanowicz
- c) w Sekcji Technicznej – przewodniczący: inż. I. Drexler, zastępca: S. Siła-Nowicki, sekretarz: inż. B. Różański.

Zebranie inauguracyjne zapoczątkowała seria przemówień, które wygłosili kolejno: inż. Jędrzej Moraczewski, inż. Melchior Nestorowicz, inż. Zygmunt Słomiński, inż. P. Drzewiecki, Juliusz Zdanowski oraz inż. Roger Morsztyn. Po zakończeniu przemówień, ok. godz. 14¹⁵ nastąpiło uroczyste otwarcie Wystawy Drogowej przez inż. Jędrzeja Moraczewskiego, a o godz. 17⁰⁰ przystąpiono do prac w ramach poszczególnych Sekcji, które kontynuowano również kolejnego dnia. Podczas I P.K.D. w ramach ośmiu kategorii tematycznych wygłoszonych zostało dwanaście referatów, których autorami byli: Zenon Beres, inż. Kazimierz Krug, inż. Bronisław Stawski, inż. Józef Pruchnik, inż. Henryk Dudek, inż. Kazimierz Woydyłło, inż. Aleksander Zubelewicz, inż. Leon Borowski, inż. Kazimierz Maćkowski, inż. Michał Karol Heine, archit. Lech Niemojewski oraz inż. Ignacy Drexler⁴⁶⁷. W ostatnim dniu, w obecności

⁴⁶⁷ Z. Beres: *Zagadnienia problemu drogowego w Polsce.*; K. Krug: *Racjonalna organizacja administracji drogowej i służby drogowej w Polsce.* Inż. B. Stawski: *Racjonalna organizacja administracji drogowej i służby drogowej w Polsce.*; J. Pruchnik: *Poprawa administracji drogowej w Polsce.*; H. Dudek: *Potrzeby finansowe gospodarki drogowej i projekty ich rozwiązania.*; K. Woydyłło: *Roboty brukarskie Magistratu m. stoł. Warszawy*

Min. Moraczewskiego oraz 318 innych uczestników Kongresu nastąpiło odczytanie protokołów z prac poszczególnych Sekcji oraz przedstawienie wniosków, które następnie poddano pod głosowanie kwalifikowaną większością głosów. Uchwalono wówczas czternaście rezolucji oraz przyjęto 49 uchwał, z tego 37 w ramach Sekcji Technicznej oraz 12 w ramach Sekcji Organizacyjno-Administracyjnej. Uchwały I P.K.D. dotyczyły m.in.: utworzenia Państwowej Rady Drogowej przy MRP, powołania Drogowego Instytutu Badawczego, skoordynowania działalności ministerstw, jednotorowości administracji drogowej, udziału Skarbu Państwa w kosztach przebudowy mostów, uregulowania kwestii świadczeń w naturze oraz normalizacji produktów asfaltowych. Dużą popularność zyskało także hasło stosowania „polskich materiałów na polskie drogi”. Zwieńczeniem Kongresu był raut zorganizowany w salonach warszawskiej rady miejskiej na zaproszenie prezydenta Zygmunta Słomińskiego, który zaszczycili m.in. inż. J. Moraczewski, inż. M. Nestorowicz, inż. W. Tryliński oraz Wojewoda Lubelski Antoni Remiszewski⁴⁶⁸.

w świetle naukowej organizacji pracy.; A. Zubelewicz: *Stan gospodarki na drogach gminnych w Polsce.*; L. Borowski: *Warunki techniczne projektowania ulepszonych dróg gruntowych.*; K. Maćkowski: *Zastosowanie półbruczku do przebudowy nawierzchni dróg wałowanych.*; M. Heine: *O drogach bitumicznych.*; L. Niemojewski: *Ulice miasta nowoczesnego.*; I. Drexler: *Szerokość jezdni w ulicach miejskich.*

⁴⁶⁸ *I-szy Polski Kongres Drogowy w Warszawie 3-5 stycznia 1928.* „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s.15-25; *Pierwszy Polski Kongres Drogowy.* „Wiadomości Stowarzyszenia Techników Polskich w Wilnie”, R.1, nr 5, Wilno 1928, s.10-14.



Fotografia 5 Prezydium Pierwszego Polskiego Kongresu Drogowego, 1928 r.
Od lewej siedzą: W. Tryliński, R. Minheimer, M. Nestorowicz, L. Borowski, A. Łaguna, W. Górski
Fot. NAC: „IKC”, sygn.: 7239



Fotografia 6 Zdjęcie grupowe uczestników I Polskiego Kongresu Drogowego zgromadzonych w reprezentacyjnej sali posiedzeń Rady Miejskiej w Ratuszu Warszawskim przy Placu Teatralnym, styczeń 1928 r. W pierwszym rzędzie 8 od lewej siedzi inż. M. Nestorowicz, 9. inż. J. Moraczewski, 10. Witold Staniewicz⁴⁶⁹.

Pomimo pewnych ograniczeń, wynikających w głównej mierze z oszczędności równie dużym sukcesem okazała się Wystawa Drogowa towarzysząca Kongresowi. Niezwykle ciekawe światło na powyższą kwestię rzuca relacja zamieszczona na łamach „Polskiego Przemysłu Budowlanego”, w którym czytamy, że: *wystawę zapowiedział barwny afisz, rozlepiony na murach i wzmianki w prasie. Afish nie krzyczący i bardzo skąpo, gdzieniegdzie jakby przypadkiem zaproszony (...), wzmianki lakoniczne, powściągliwe w treści, ozięble i nijakie w tonie; jak gdyby nie szło o rzecz wielkiej wagi państwowej*. Kierujący organizacją Wystawy inż. Włodzimierz Górski w wywiadzie udzielonym „P.P.B.” stwierdził, że nawet taka forma reklamy w jego opinii była zbędna, ponieważ Wystawa była adresowana do grona „powołanych”, którzy zwiedzą wystawę z własnej chęci, bez wywierania na nich postronnego wpływu⁴⁷⁰. Nietrudno zauważyć, że powyższe stwierdzenie stoi w sprzeczności z wytyczoną przez Nestorowicza misją zainteresowania tematyką drogową jak najszerzego grona odbiorców. Powyższe stwierdzenie błyskawicznie zweryfikowało życie. Wystawa cieszyła się bowiem tak dużym zainteresowaniem ze strony osób postronnych, niebędących uczestnikami Kongresu, że konieczne było jej przedłużenie dnia 7 stycznia. Niezwykle ciekawe stanowisko przedstawił przewodniczący Komitetowi Organizacyjnemu inż. W. Tryliński, który mówił: *do chwili nadejścia eksponatów nie wiedzieliśmy, co przyjdzie, ani czy w ogóle przyjdzie*. Z dużym odzewem spotkał się apel skierowany do Okręgowych Dyrekcji Drogowych z prośbą o nadsyłanie danych i tablic statystycznych. Pod względem organizacyjnym Wystawę podzielono na trzy działy: w hallu głównym rozlokowany został Dział Przemysłu Drogowego, w salach na pierwszym piętrze znalazł się Dział Szkolnictwa Techniczno-Drogowego, a piętro wyżej Dział Administracji Drogowej, w którym swoje stanowiska prezentowało Ministerstwo Robót Publicznych oraz poszczególne Okręgowe Dyrekcje Robót Publicznych, Poznański Wojewódzki Związek Komunalny i Powiatowe Związki Komunalne oraz Oddział Drogowy Sejmiku Warszawskiego⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Fotografia pochodzi z artykułu: H. Wiórkiewicz: *Pamiętki lwowskiej rodziny Drexlerów w zbiorach Muzeum Niepodległości w Warszawie: dar Jadwigi Kern-Bałaty*. [w:] „Niepodległość i pamięć”, nr 20/3-4 (43-44), Warszawa 2013, s.327.

⁴⁷⁰ Redaktorzy „Polskiego Przemysłu Budowlanego” charakteryzowali inż. W. Górskiego jako *bardzo młodego inżyniera, będącego zamilowanym uczonym, z nawykami i poglądami wytrawnego rutynisty*. *I-szy Polski Kongres Drogowy w Warszawie 3-5 stycznia 1928*. „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s.18.

⁴⁷¹ T.J. Żmudziński: *Wystawa Drogowa w Warszawie (od 3-7 stycznia 1928 r.)*. „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s.26-64.

Jak wcześniej wspomniano, przy okazji organizacji I Polskiego Kongresu Drogowego redakcja „Polskiego Przemysłu Budowlanego” przeprowadziła wywiad z Nestorowiczem. Wspomniany wywiad, chociażby z kilku względów wydaje się być niezwykle cennym źródłem. Po pierwsze przedstawia osobiste stanowisko Nestorowicza w kwestii idei organizacji oraz przebiegu I P.K.D. Po drugie doskonale obrazuje pozycję, jaką zajmował w środowisku inżynierskim, a w szczególności w jego części drogowej. I po trzecie – jako jedno z nielicznych źródeł mówi o indywidualnych cechach jego charakteru. Już w pierwszych wersach rozmowy prowadzący ją redaktor zauważa, że prowadzenie wywiadu z Nestorowiczem nie należy do rzeczy prostych, pisze: *byliśmy z góry przygotowani, że jako twórca obu tych wielce pożytecznych przedsięwzięć (...) da nam odpowiedź powściągliwą, świadczącą chlubnie o właściwej temu wybitnemu uczonemu skromności, lecz dla nas zbyt skromną. Perspektywa lakonizmu w sprawie tak doniosłej i żywotnej bynajmniej się nam nie uśmiechała. Pan Nestorowicz wyczuł nasze intencje i chcąc je pogodzić z wrodzoną mu niechęcią do gadulstwa, ofiarował nam na wstępie jedną ze swoich cennych prac pt.: „Sprawa drogowa w Polsce”. Co ciekawe, upoważnił przy tym także*



Fotografia 7 Melchior Nestorowicz, ok. 1928 r.
Źródło: „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, s.6.

redakcję do wykorzystania publikacji w odpowiedni sposób, sugerując również, że treść pracy była w ciąż mało znana szerszemu odbiorcy. Redaktor z lekkim przekąsem dalej pisze: *Podziękowawszy za upominek ryzykujemy jednak pytanie: (...) czy frekwencja i przebieg Kongresu zadowolili Pana Dyrektora? Nestorowicz stwierdził wówczas: Owszem najzupełniej. Kongres wypadł ponad wszelkie oczekiwania. Członkowie Stowarzyszenia zjechali się tłumnie, a w dniu otwarcia obrad szeregi uczestników wzrosły bardzo znacznie przez masowy zaciąg nowo wstępujących pionierów. Także skład jakościowy nowych adeptów nie pozostawia nic do życzenia: są przedstawiciele sfer technicznych, samorządowych, i*

*rządowych, wyznawcy i zwolennicy różnych tez i koncepcji, których rozbieżność jest dziś jeszcze bardzo znaczna, ale które – można już teraz być tego pewnym – z czasem zostaną uzgodnione*⁴⁷².

4.5.4.2 II Polski Kongres Drogowy w Poznaniu (1929)

Niewątpliwy sukces I Polskiego Kongresu Drogowego zachęcił Zarząd SCPKD do zorganizowania niespełna dwa lata później kolejnego zjazdu, który odbył się w dniach 9-12 września 1929 roku w Auli Uniwersytetu w Poznaniu. Zarówno czas, jak i miejsce organizacji wydarzenia były nieprzypadkowe. Od maja do października odbywała się bowiem zakrojona na ogromną skalę Powszechna Wystawa Krajowa, która ściągnęła do Poznania setki tysięcy odwiedzających z kraju i z zagranicy. Z inicjatywą organizacji działu budownictwa wystąpiło Stowarzyszenie Zawodowe Przemysłowców Budowlanych R.P. wraz z Delegacją Stałą Zrzeszeń Budowniczych i Stowarzyszeniem Zawodowym Przemysłowców Budowlanych, do których dołączyło wkrótce kilka innych pokrewnych organizacji⁴⁷³. Pod względem organizacyjnym P.W.K. została podzielona na grupy tematyczne, zarządzane przez komitety organizacyjne. Grupa „Budownictwa i Przemysłu Mineralnego” została podzielona na siedem działów: Dział Architektury oraz działy przemysłowe: Asfaltowy, Budowlany, Budowlano-Drogowy, Cementowy, Ceramiki Budowlanej oraz Ceramiki Szlachetnej. Za organizację każdego z działów odpowiadało konkretne stowarzyszenie oraz wyznaczone przez nie przewodniczący komitetu organizacyjnego⁴⁷⁴. Całość prac organizacyjnych natomiast koordynowało Stowarzyszenie Zawodowe Przemysłowców Budowlanych, w ramach którego powołano specjalny aparat biurowo-administracyjny na czele którego stanął inż. Karol Stroczyński. W kierownictwie Komitetu Organizacyjnego znaleźli się: Henryk Martens (prezes), Ignacy Chabielski i inż. Kazimierz Tymieniecki oraz koordynatorzy poszczególnych działów: inż. arch. Jan Stefanowicz, sen. inż. Jan Rogowicz, inż. Karol Stronczyński, inż. Mieczysław Kieresant-Wiśniewski, inż. Stanisław Manduk, inż. Stanisław Mieczkowski oraz inż. Grzegorz Żelechowski⁴⁷⁵.

Niemalże każdy z działów wystawił swój własny pawilon⁴⁷⁶, w którym poszczególne stanowiska wystawowe były podnajmowane przez urzędy i zakłady państwowe oraz

⁴⁷² *Narodziny Polskiego Kongresu Drogowego*. „Polski Przemysł Budowlany”, R.4, nr 1-2, Warszawa 1928, s.6-7.

⁴⁷³ M.in. ze Stowarzyszeniem Architektów Polskich, Kołem Architektów, Związkiem Polskich Fabryk Portland Cementu, Związkiem Ceramików Rzeczypospolitej Polskiej, Związkiem Wytwórców Tektury Smółcowej, Przetworów Smółcowych i Asfaltu Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁷⁴ Architektura – org. Stowarzyszenie Architektów w Warszawie, przew. Inż. arch. Jan Stefanowicz,

⁴⁷⁵ W. de Bondy: *Przemysł budowlany na Powszechnej Wystawie Krajowej w Poznaniu*. „Przegląd Budowlany”, R.1, Z.1, Warszawa 1929, s.13.

⁴⁷⁶ Wyjątek stanowił Dział Ceramiki Szlachetnej, który zajął przestrzeń w Pawilonie Meblarskim.

prywatnych przedsiębiorców. Dział Budownictwa Drogowego podzielono na dwie podkategorie: 1) Dział Nawierzchni Sztucznych oraz 2) Dział Maszyn Drogowych. Przestrzeń wystawowa składała się z pawilonów w których prezentowały się przedsiębiorstwa drogowe oraz z terenów otwartych, na których wystawiono maszyny, urządzenia i narzędzia drogowe krajowej produkcji. Ważnym odnotowania elementem wystawy były także odcinki doświadczalne dróg, które zbudowano pomiędzy alejami przejściowymi. Sekretarz Generalny Działu Budowlanego Władysław de Bondy na łamach „Przeglądu Budowlanego” zauważył, że powstanie wystawy nie byłoby możliwe bez *wybitnego udziału i poparcia Ministerstwa Robót Publicznych*, będącego także jednym z największych wystawców⁴⁷⁷.

Analizując materiały dotyczące przebiegu II Polskiego Kongresu Drogowego można odnieść wrażenie, iż nie różnił się on zbyt wiele od swojego poprzednika. Jednakże dopiero poprzez zestawienie poszczególnych elementów obu kongresów uwidocznione zostają zmiany, które nastąpiły na przestrzeni wspomnianych dwóch lat. Na pierwszy plan wysuwają się w tym przypadku różnice ilościowe. Znaczącemu zwiększeniu uległa liczba uczestników kongresu, którą oszacowano na 487 osób (wzrost o 52,6%). Na zaproszenie Zarządu SCPKD w Kongresie uczestniczyli również goście z zagranicy: Gustav Hermann oraz Antonin Hlousek i Ludmiła Hlouskova z Czechosłowacji, J.S.G. Comfort i George Greaws z Londynu oraz dr inż. Paul Wichert z Berlina⁴⁷⁸. Inną wymierną różnicą jest wzrost z 8 do 13 liczby nadesłanych referatów (wzrost o 60%). Zmianom ilościowym towarzyszyły także przeobrażenia jakościowe, związane przede wszystkim z koniecznością dostosowania programu kongresu do wymagań ówczesnej gospodarki drogowej. Zakres tematyczny II P.K.D. obejmował:

- 1) Kwestię pozyskiwania funduszy na budowę i utrzymanie dróg w Polsce.
- 2) Wybór gałęzi przemysłu, które należało rozwinąć z korzyścią dla drogownictwa (maszyny, narzędzia i materiały drogowe).
- 3) Organizację robót szarwarkowych na drogach gminnych.
- 4) Zastosowanie maszyn do ulepszenia dróg gruntowych.

⁴⁷⁷ W. de Bondy: *Przemysł budowlany...*, s.13-14.

⁴⁷⁸ Gustav Hermann pełnił wówczas funkcję szefa Sekcji Drogowej w kierowanym przez Edwarda Benesa Ministerstwie Robót Publicznych, natomiast Antonin Hlousek był naczelnikiem wydziału we wspomnianym resorcie. Ludmiła Hlouskova z kolei była uczestniczką Międzynarodowych Kongresów Drogowych w Mediolanie (1926), Waszyngtonie (1930), Monachium (1934) oraz w Hadze (1938). J.S.G. Comfort był dyrektorem przedsiębiorstwa Previte Trinidad Lake Asphalt Continental Ltd w Londynie, natomiast dr inż. Paul Wichert pełnił funkcję Kierownika Centrum Badań Budownictwa Drogowego w tymże przedsiębiorstwie. Na podst.: *Vth International Road Congress. Milan 1926. Report of the proceeding of the congress.*, Rennes-Paris 1927, s.469; *Sixth International Road Congress. Washington, D.C. 1930. Washington 1931*, s.339; *VIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the congress.* Rennes-Paris 1935, s.503; P.I.A.R.C.: *VIIIth International Road Congress. The Hauge 1938.* Rennes-Paris 1939, s.437,477.

- 5) Postępy techniki budowy i konserwacji dróg bitych w Polsce.
- 6) Zastosowanie klinkierów w Polsce.
- 7) Drogi betonowe i możliwość ich zastosowania.
- 8) Nawierzchnie bitumiczne z uwzględnieniem krajowych materiałów.
- 9) Zagadnienie komunikacji autobusowej w Polsce.
- 10) Przystosowanie znaków i sygnałów drogowych do potrzeb obecnego ruchu⁴⁷⁹.

Pod względem organizacyjnym II Polski Kongres Drogowy był niemalże dokładnym odzwierciedleniem pierwszego. W składzie prezydium kongresu ponownie znaleźli się: w charakterze prezesa honorowego – inż. J. Moraczewski oraz inż. M. Nestorowicz, jako przewodniczący. Na wiceprezesów wybrano inż. E. Bratro oraz A. Remiszewskiego, na asesora inż. G. Hermanna, dr Władysława Dalbora, Kazimierza Mrozowskiego, Jerzego Woynara, B. Okulicza oraz p. Twardowskiego. Na sekretarza generalnego Kongresu wybrano inż. L. Borowskiego, natomiast na sekretarzy-stenotypistów inż. M. Okęckiego, inż. A. Gajkowicza oraz inż. Maja⁴⁸⁰.

Zmiany w programie Kongresu znalazły swoje odzwierciedlenie również w organizacji komisji kongresowych, które podobnie jak poprzednim razem podzielono na trzy sekcje: 1) Sekcję Finansów i Organizacji, 2) Sekcję Techniczną oraz 3) Sekcję Komunikacyjną. Prace w sekcjach odbywały się w dniach 10 i 11 września, przy bardzo licznych udziałach uczestników Kongresu. Inż. M. Okęcki wspomina, że w szczególności w sekcjach pierwszej i drugiej przedstawione referaty wywołały *ożywioną dyskusję o wysokim poziomie fachowym, która w dużej mierze przyczyniła się do pogłębienia poruszonych zagadnień i uzgodnienia wniosków przyjętych na posiedzeniu plenarnym*. Na pierwsze miejsce w pracach Kongresu wysunęła się kwestia utworzenia Państwowego Funduszu Drogowego [dalej: PFD], zachęcenia sejmików powiatowych do korzystania z pożyczek długo i krótkoterminowych, również rozłożenia ciężarów podatkowych na wszystkich płatników podatków bezpośrednich oraz racjonalnego wykorzystania szarwarku na drogach gminnych. W zakresie techniki drogowej uznano za konieczne dostosowanie dróg do nowoczesnych wymagań ruchu, zwłaszcza ruchu samochodowego oraz uporządkowania dróg gruntowych przy pomocy nowoczesnych metod pracy. Wreszcie Kongres przyjął szereg uchwał regulujących tryb udzielania koncesji na

⁴⁷⁹ M.S. Okęcki: *Drugi Polski Kongres Drogowy*. „Przegląd Techniczny”, R.68. nr 42, Warszawa 1929, s.955; *Prace Drugiego Polskiego Kongresu Drogowego 1929 r.* Warszawa 1929, s.113-138.

⁴⁸⁰ M. Mistewicz: *Polska administracja...*, s.89,91.

komunikację autobusową, zastosowania nowoczesnych nawierzchni drogowych, ujednolicenia znaków drogowych oraz organizacji policji drogowej⁴⁸¹.

4.5.4.3 III Polski Kongres Drogowy w Warszawie (1934)

Zwołanie III Polskiego Kongresu Drogowego według pierwotnych założeń przewidywano na wrzesień 1932 roku. Podczas walnego zebrania SCPKD w dniu 22 marca 1931 r. zdołano nawet ustalić jego program, jednakże w kwietniu 1932 r. Zarząd stowarzyszenia zdecydował, że ze względu na nienadesłanie referatów⁴⁸² oraz ogólną depresję finansową należy odłożyć termin zwołania kolejnego Kongresu na czas nieokreślony. Na wniosek inż. L. Borowskiego do pomysłu powrócono na zjeździe w lipcu 1933 r., podczas którego ustalono, że kolejny Kongres powinien odbyć się na przełomie 1933/34 roku. Zauważyć należy, że pod wieloma względami miał być to jednak już inny kongres, niż ten, który przed niespełną pięcioma laty zorganizowano w Poznaniu. Atmosferę optymizmu, mobilizacji i wielkiego zainteresowania sprawą drogową zastąpiła smutna refleksja nad zmarnowanym pięcioleciem, którego głównym winowajcą był całkowity rozkład systemu finansowania budowy i konserwacji dróg kołowych. Powrócono przy tym zarówno do pierwotnego terminu, jak i miejsca organizacji kongresu, który w pierwszym tygodniu⁴⁸³ stycznia 1934 roku powrócił w gościnne mury Politechniki Warszawskiej. Kryzys finansowy znalazł swoje odbicie w spadku ilości uczestników, których liczbę szacowano na 352 osoby. Podobne odzwierciedlenie w Prezydium Kongresu znalazły zmiany, które zaszły w ostatnich latach w kierownictwie Ministerstwa Robót Publicznych oraz podległego mu Departamentu Drogowego. Wzorem poprzednich Kongresu, na prezesa honorowego III Polskiego Kongresu Drogowego powołano Ministra Komunikacji inż. Michała Butkiewicza, natomiast na przewodniczącego kongresu b. Ministra Robót Publicznych inż. Jędrzeja Moraczewskiego. W obsadzie Prezydium znaleźli się również: inż. Stefan Siła-Nowicki oraz dr Maurycy Jaroszyński (wiceprezesa), Edward Dunin-Markiewicz oraz inż. Władysław Tryliński (asesorowie), inż. Leon Borowski (sekretarz generalny) oraz inż. Adam Gniewiewski i inż. Kazimierz Lewandowski (sekretarze). Podczas III P.K.D. nieobecny był za to twórca polskiego ruchu kongresowego inż. M. Nestorowicz⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ M.S. Okęcki: *Drugi Polski Kongres Drogowy*. „Przegląd Techniczny”, R.68. nr 42, Warszawa 1929, s.956-957; *Z wyników obrad II Polskiego Kongresu Drogowego*. „Samochód. Tygodnik Ilustrowany”, nr 52, Poznań 1929, s.2.

⁴⁸² Na łamach „Wiadomości Drogowych” w maju 1932 r. informowano, że zwrócono się do 42 osób z prośbą o napisanie referatów oraz uzyskano zgodę od 25 z nich.

⁴⁸³ III Polski Kongres Drogowy odbył się w dniach 5-7 stycznia 1934 r. w gmachu Politechniki Warszawskiej.

⁴⁸⁴ *Protokół Zwyczajnego Walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 22 marca 1931 r. w Sali Konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 49, Warszawa 1931, s.373,380; *Protokół Zwyczajnego Walnego zebrania Stowarzyszenia*

Pomimo spadku liczby uczestników wzrosła liczba nadesłanych referatów, co niejako świadczy o pewnej dojrzałości i zaangażowaniu środowiska naukowego. Wśród prelegentów znaleźli się m.in.: dr M. Jaroszyński, inż. K. Lewandowski, inż. A. Zubelewicz, inż. K. Kuhn, inż. A. Gajkiewicz, inż. A. Dziedziul, inż. A. Eiger, inż. M. Chmaj, inż. E. Łazoryk, inż. St. Dylewski, inż. F. Limbach, prof. S. Pilat, inż. J. Muller, inż. W. Grossman, inż. W. Skalmowski, inż. M. Mączyński, inż. A. Missbach oraz St. Gliszczyński. Prace kongresowe prowadzono w czterech sekcjach tematycznych: 1) Sekcji Finansowej (przew. prof. W. Grabski), 2) Sekcji Gospodarki Drogowej Samorządów (przew. Inż. Julian Wąsowski), 3) Sekcji Administracji Drogowej (przew. inż. Kazimierz Maćkowski) oraz 4) Sekcji Technicznej (przew. inż. Edmund Nowakiewicz)⁴⁸⁵. Wnioski oraz rezolucje przyjęte na posiedzeniu plenarnym w ostatnim dniu Kongresu (7 stycznia) były wyrazem pewnego otrzeźwienia i chłodnej, lecz smutnej merytorycznej refleksji za którą szły konkretne wytyczne⁴⁸⁶. Stwierdzono wówczas, że ówczesny stan dróg nie odpowiadał potrzebom gospodarczym państwa i społeczeństwa oraz był czynnikiem hamującym ich rozwój. Jako główny powód problemu wskazano niewystarczające środki finansowe oraz politykę drogową kolejnych gabinetów, które marginalizowały gospodarkę drogową wskazując przy tym, że taki stan dotrwał do kryzysu finansowego, który dodatkowo go uwydatnił. Kongres stwierdził wówczas konieczność opracowania ogólnopaństwowego programu rozbudowy sieci dróg i mostów, który koordynowałby wysiłki państwa, samorządów, funduszu pracy, funduszy inwestycyjnych oraz producentów maszyn i urządzeń drogowych. Zalecano również, aby plan ten powstał w oparciu o najnowszą wiedzę techniczną oraz uzależnienie doboru typów i rodzajów dróg i mostów, w zależności od natężenia ruchu oraz możliwości wykorzystania miejscowych materiałów drogowych⁴⁸⁷.

4.5.4.4 IV Polski Kongres Drogowy w Warszawie (1938)

Niemniejsze problemy organizacyjne napotkał IV Polski Kongres Drogowy, który pierwotnie planowano zorganizować późnym latem 1936 roku w Gdyni. Z powodu nadesłania mniejszej liczby referatów niż początkowo przewidywano termin kongresu przełożono styczeń

Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 24 kwietnia 1924 r. w Sali Konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie. „Wiadomości Drogowe”, R.6, nr 62, Warszawa 1932, s.452; Protokół zwyczajnego walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 2 lipca 1933 r. w sali konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie. R.7, nr 76, Warszawa 1933, s.501.

⁴⁸⁵ Zwiększenie liczby komisji o Sekcję Gospodarki Drogowej Samorządów było pokłosiem wniosku inż. R. Makowskiego w tej sprawie, który złożono na walnym zebraniu SCPKD w dniu 22 marca 1931 r.

⁴⁸⁶ Powzięto wówczas 42 uchwały.

⁴⁸⁷ *Prace Trzeciego Polskiego Kongresu Drogowego 1934 r.*, Warszawa 1934, s.3, 7-10,

1937 r., jednakże ten termin także przesunięto o kolejny rok. W składzie Komitetu Organizacyjnego IV Polskiego Kongresu Drogowego znaleźli się: prof. M. Nestorowicz, inż. E. Nowakiewicz, inż. J. Budzyński, inż. A. Gajkowicz, inż. L. Borowski, red. W. Grabowski, inż. H. Kiepał, inż. J. Ćwikiel, inż. W. Godlewski, inż. St. Lenczewski-Samotyja oraz inż. H. Smykowski⁴⁸⁸. Według wstępnych założeń podczas IV P.K.D. planowano powrócić do formuły zapraszania gości z zagranicy, jednakże w maju 1936 r. Zarząd SCPKD podjął decyzję, że wydarzenie będzie miało charakter wewnętrznych. Warto zauważyć, że w analogicznym okresie czasu Stowarzyszenie podjęło współpracę z Towarzystwem Wojskowo-Technicznym, która wkrótce objęła także współorganizację IV P.K.D.⁴⁸⁹.

Wyznaczony na dni 3-5 stycznia 1938 roku termin zwołania IV Polskiego Kongresu Drogowego przypadał dokładnie w dziesiątą rocznicę utworzenia SCPKD oraz zorganizowania I Polskiego Kongresu Drogowego. Głównym celem Kongresu było opracowanie praktycznych rozwiązań służących maksymalnemu wykorzystaniu ograniczonych środków finansowych oraz rodzimych materiałów budowlanych. Istotnym elementem było również przygotowanie wytycznych dla władz państwowych przy tworzeniu planów długoterminowych oraz wskazanie mocnych i słabych stron polskiej gospodarki drogowej. Tradycyjnie Kongres składał się z dwóch posiedzeń plenarnych (inauguracyjnego i zamykającego) oraz z prac komisyjnych. Według własnego harmonogramu odbywało się również posiedzenie inauguracyjne, które zgodnie z przyjętym zwyczajem składało się z zagajenia prowadzonego zazwyczaj przez inż. M. Nestorowicza, wyboru Prezydium Kongresu, przemówień powitalnych, odczytania depesz, wygłoszenia przez inż. E. Nowakiewicza referatu inauguracyjnego, uchwalenia regulaminu oraz dokonania podziału na sekcje i wyboru kierownictwa dla każdej z nich. Wydarzeniu ponownie towarzyszyła Wystawa Drogowa, którą zorganizowano na terenie kampusu Politechniki Warszawskiej. Zgodnie ze zwyczajem na przewodniczącego honorowego Kongresu powołano Ministra Komunikacji płk Juliusza Ulricha, natomiast pracami Kongresu *de iure* i *de facto* kierował Wiceminister Komunikacji inż. Julian Piasecki. Obsadę prezydium uzupełniali zastępcy przewodniczącego: prof. Emil Bratro i inż. Edmund Nowakiewicz, asesorowie: inż. Władysław Tryliński i Jan Siwiec oraz sekretarze: inż. Henryk Kiepała i Jerzy

⁴⁸⁸ Wspólnie z Zarządem SCPKD Komitet Organizacyjny odbył w 1937 r. pięć posiedzeń (29.11., 6.12, 16.12, 21.12, 28.12).

⁴⁸⁹ *Protokół zwyczajnego walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego dnia 19 maja 1935 roku w sali konferencyjnej Polskiego Banku Komunalnego w Warszawie*. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 97-98, Warszawa 1935, s.332.

Królikowski. Ostatnim punktem pierwszego dnia Kongresu było dokonanie podziału na sekcje, które ukonstytuowały się w następującym składzie:

- 1) Sekcja Techniczna – przew. inż. Franciszek Szczygieł
- 2) Sekcja Gospodarcza – przew. inż. Aleksander Gajkiewicz
- 3) Sekcja Organizacyjna – przew. inż. Aleksander Zubelewicz⁴⁹⁰.

Prace Kongresu skoncentrowały się przede wszystkim na problemach komunikacji drogowej, budowy dróg i mostów, motoryzacji kraju oraz na zagadnieniach finansowych. Jedną z największych zasług IV Polskiego Kongresu Drogowego było opracowanie kompletnego programu robót drogowych na okres 30 lat, zakładającego budowę 64 tys. km dróg, modernizację nawierzchni na 40 tys. km dróg istniejących, przebudowę 175 tys. m.b. mostów stałych oraz budowę od 4 tys. do 6 tys. km dróg przeznaczonych wyłącznie ruchu mechanicznego. Pomimo niewątpliwie ambitnych założeń, w skali kontynentu europejskiego plan pozwalał jedynie na niewielkie zmniejszenie istniejącej wówczas dysproporcji ilościowo-jakościowej. Wystarczy nadmienić, że nawet po realizacji planu Polska pod względem drogowym znalazłaby się na poziomie niższym niż Niemcy w chwili jego rozpoczęcia. Głównym ograniczeniem w efektywnej realizacji byłby z pewnością koszty szacowane na ok. 340 mln zł, z których 180 mln miało zostać pokryte ze środków skarbu państwa, a 160 mln z funduszy samorządowych nie licząc szarwarku. W kwestii finansowej Kongres wysunął dwa zasadnicze postulaty: wezwał władze państwowe do pokrycia ze środków Skarbu Państwa kosztów utrzymania i modernizacji dróg państwowych oraz wydatki na subwencje samorządowe, a w budżetach inwestycyjnych zabezpieczył jak największe środki na inwestycje drogowe. Drugim postulatem było zniesienie ograniczeń w wysokości opłat drogowych, pobieranych przez samorządy powiatowe. Podjęto wówczas decyzję o powołaniu specjalnej komisji skarbowej, złożonej z ekonomistów, znawców skarbowości oraz przedstawicieli sfer gospodarczych i samorządów, której zadaniem było opracowanie wytycznych dotyczących koniecznych zmian w finansowaniu gospodarki drogowej⁴⁹¹.

Wiele uwagi Kongres poświęcił również kwestii organizacji administracji drogowej, którą uznano obok kwestii finansowej za główny hamulec rozwojowy gospodarki drogowej. Projektowane zmiany objęły wszystkie szczeble administracji drogowej od Ministerstwa

⁴⁹⁰ *Prace Czwartego Polskiego Kongresu Drogowego 1938 r.*, Warszawa 1939, s.2-5, 160-180; J. Królikowski: *IV Polski Kongres Drogowy*. „Gospodarka Wodna”, R.4, nr 3, Warszawa 1938, s.172; J. Krzyżkiewicz: *IV Polski Kongres Drogowy*. „Przemysł Chemiczny”, R.13, nr 2, Warszawa 1938, s.47.

⁴⁹¹ J. Krzyżkiewicz: *IV Polski Kongres Drogowy...*, s.47-48; J. Królikowski: *IV Polski Kongres Drogowy...*, s.172-174.

Komunikacji aż po Powiatowe Zarządy Drogowe. Podkreślono potrzebę uniezależnienia inżynierów drogowych od władz administracji ogólnej oraz ujednolicenia struktur w całym kraju⁴⁹². Zwrócono uwagę na konieczność ustalenia jednolitych norm przygotowania teoretycznego i praktycznego dla służby drogowej i administracyjnej, a także postulowano podwyżki płac dla inżynierów oraz wyposażenie służby drogowej w odpowiednie środki lokomocji. Istotnym elementem miało być również wydanie jednolitych przepisów i instrukcji regulujących pracę powiatowych Zarządów Drogowych. Kongres zalecił, aby roboty drogowe powierzano przedsiębiorstwom fachowym opartym na kapitale krajowym, których wiarygodność miała zostać zagwarantowana poprzez wprowadzenie systemu koncesjonowania przemysłu drogowego. Szczególnie ważne było także uznanie przemysłu produkującego materiały drogowe, a zwłaszcza cementy i bituminy, za strategiczny dla obrony kraju, przy jednoczesnym podkreśleniu konieczności jego rozwoju w ramach Centralnego Okręgu Przemysłowego. W odniesieniu do motoryzacji potwierdzono natomiast słuszność dotychczasowej polityki państwa, opartej na ulgach podatkowych dla nabywców nowych samochodów oraz na obniżeniu cen materiałów pędnych⁴⁹³.

W programie obrad Sekcji Gospodarczej znalazło się także referat autorstwa inż. M. Nestorowicza, pt.: „Problem budowy dróg samochodowych w Polsce”. Tematyką budowy dróg przeznaczonych wyłącznie dla ruchu mechanicznego inż. Nestorowicz zainteresował się w pierwszej połowie lat 30. XX w., czego następstwem było opublikowanie w czerwcu 1934 roku na łamach „Wiadomości Drogowych” obszernego artykułu pt.: „Drogi samochodowe (autostrady)”, stanowiącego syntezę rozwoju dróg tego typu we Włoszech, Belgii, Niemczech i Holandii oraz omówienie zasad ich projektowania. Liczący przeszło 70 stron artykuł był nie tylko dowodem aktualności wiedzy oraz nowatorskich poglądów inż. M. Nestorowicz, lecz także dowodem dużej wiedzy technicznej. Tematyce projektowej poświęcony został także wydany we wrześniu 1935 r. na łamach „Techniki Samochodowej” artykuł „Technika Drogowa a ruch samochodowy”. Tematyka budowy dróg samochodowych po raz pierwszy pojawiła się w debacie publicznej podczas Pierwszego Polskiego Kongresu Inżynierów zorganizowanego we Lwowie, w dniach 12-16 września 1937 r. Przesłana na ręce organizatorów lwowskiego kongresu depesza gratulacyjna oraz odniesienia zawarte w referacie świadczą o tym, że

⁴⁹² W zachodniej części Polski w dalszym ciągu występowały odrębności organizacyjne.

⁴⁹³ J. Krzyżkiewicz: *IV Polski Kongres Drogowy...*, s.48; J. Królikowski: *IV Polski Kongres Drogowy...*, s. 174.

Nestorowicz nie tylko śledził jego przebieg, lecz również posiadał wiedzę na temat treści przyjętych uchwał⁴⁹⁴.

Warto podkreślić, że już na wstępie referatu inż. Nestorowicz zastosował ciekawy zabieg retoryczny. Postawił bowiem pod znakiem zapytania zasadność podejmowania dyskusji na przedstawiany temat. Zabieg ten miał zwrócić uwagę na konieczność przeniesienia tematu poza obręb dyskusji akademickiej oraz przejście od teoretyzowania do planowania, a w ograniczonym zakresie także budowy dróg. Powyższe stwierdzenie zostało oparte na czterech wnioskach:

- 1) Konieczności niezwłocznego przystąpienia do budowy dróg, wyznaczenia kierunków oraz kolejności ich budowy
- 2) Opracowaniu warunków technicznych⁴⁹⁵
- 3) Przeprowadzeniu studiów ekonomicznych oraz technicznych
- 4) Finansowaniu prac przygotowawczych ze środków państwowych, a budowy dróg na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W ramach załącznika inż. Nestorowicz przedstawił przykładowy plan budowy 4695 km dróg samochodowych. W ramach korzyści z budowy dróg tego typu inż. Nestorowicz wymieniał: oszczędność czasu, obniżenie kosztów przewozu, wydłużenie żywotności pojazdów oraz zwiększenie prędkości transportu ludzi i towarów na większe odległości. Ze względu na fakt, że udział inż. Nestorowicza w IV Polskim Kongresie Drogowym był jednym z ostatnich wystąpień przed gremium inżynierów drogowych, szczególnego wydźwięku nabierają wygłoszone wówczas słowa: *„Ciągłe spychanie zagadnienia drogowego na szary koniec zagadnień państwowych, jakie widzimy w Rzeczpospolitej, musi się skończyć, jeżeli Polska nie ma być nadal rozbrojona pod względem komunikacyjnym. W rozwiązaniu zagadnienia gospodarki drogowej musi się znaleźć rozwiązanie budowy dróg samochodowych, w przeciwnym razie Polska znajdzie się wkrótce – za kilkanaście lat – poza obrębem Europy cywilizowanej.”*⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Pierwszy Polski Kongres Inżynierów. Lwów, 12-14 września 1937 r. Cz.I. Sprawozdanie i uchwały Kongresu. Warszawa 1938, s.46; Pierwszy Polski Kongres Inżynierów. „Wołyńskie Wiadomości Techniczne”, R.13, nr 7, Łuck 1937, s.1-2; K. Mrozowski: Zapomniany kongres techników. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, nr 22/2, Warszawa 1977, s.287-294.

⁴⁹⁵ Przy wyznaczaniu kolejności budowy inż. Nestorowicz zalecał uwzględnienie uwarunkowań obronnych i względów ekonomicznych oraz skoordynowanie projektowanej sieci dróg samochodowych z tego typu drogami w państwach sąsiednich.

⁴⁹⁶ M. Nestorowicz: Drogi samochodowe (autostrady). „Wiadomości Drogowe”, R.8, nr 87, Warszawa 1934, s.295-367; W. Nestorowicz: Technika drogowa a ruch samochodowy. „Technika Drogowa”, R.3, nr 8-9,

Bez wątpienia Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych należało do grona najważniejszych organizacji społeczno-branżowych w II Rzeczypospolitej. Było nie tylko forum wymiany myśli i poglądów dotyczących zagadnień drogowych, lecz także narzędziem ekspozycji osiągnięć polskiej gospodarki drogowej na arenie międzynarodowej. Choć grono członków SCPKD tworzyła mozaika osób z kręgu inżynierii drogowej, polityków, samorządowców, producentów materiałów drogowych, a także użytkowników i budowniczych dróg, obrady kongresów drogowych charakteryzowały się apolitycznością oraz dużą niezależnością myśli. Obecność osób spoza świata techniki pozwalała natomiast zachować szeroką perspektywę w podejściu do zagadnień drogowych⁴⁹⁷.

4.6 Fundacja stypendialna im. M.W. Nestorowicza

Pod koniec 1927 roku wśród członków Koła Inżynierów Dróg i Mostów, byłych wychowanków Politechniki Warszawskiej w Odrodzonej Polsce, a w znacznej części także i współpracowników Nestorowicza narodził się pomysł ufundowania stypendium będącego formą uhonorowania zasług ówczesnego dyrektora departamentu drogowego M.R.P. położonych w dziedzinie organizacji polskiego systemu drogowego, a także wkładu w proces kształtowania kolejnych zastępów techników oraz inżynierów drogowych. Autorzy doszli do wniosku, iż szczególnie dogodnym momentem dla spopularyzowania idei utworzenia programu stypendialnego skierowanego do studentów Politechniki Warszawskiej kształcących się w kierunku budowy dróg i mostów będzie obywający się w dniach 3-5 stycznia 1928 roku w Warszawie Pierwszy Polski Kongres Drogowy. Zarówno sam pomysł powołania fundacji stypendialnej, jak i dobór patrona spotkały się z życzliwym przyjęciem ze strony przedstawicieli środowisk inżynierskich, kadry urzędniczej oraz przemysłowców związanych z budownictwem drogowym. Warto podkreślić, iż wiele osób z grona młodych inżynierów zajmujących stanowiska funkcyjne w ramach administracji państwowej i samorządowej oraz budowniczych dróg, które zgromadziły się na Kongresie, było absolwentami Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej. Ostateczną decyzję o powołaniu Fundacji Stypendialnej im. Prof. Melchiora Wł. Nestorowicza podjęto 5 stycznia 1928 r. na spotkaniu towarzyskim zorganizowanym po zamknięciu kongresu w salonach Zarządu Miejskiego w Ratuszu warszawskim na zaproszenie ówczesnego Prezydenta m. st. Warszawy inż. Zygmunta

Warszawa 1935, s.244-247; M. Nestorowicz: *Problem budowy dróg samochodowych (autostrad) w Polsce*. „Drogowiec”, R.7, nr 9, Warszawa 1939, s.8-9.

⁴⁹⁷ *Protokół walnego zebrania Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych odbytego w dniu 12 czerwca 1938 r. w aud. VI Politechniki Warszawskiej*. „Wiadomości Drogowe”, R.12, nr 136-137, Warszawa 1938, s.446.

Słomińskiego. Jeszcze tego samego dnia zakomunikowano Nestorowiczowi decyzję o utworzeniu funduszu stypendialnego jego imienia, jak również poproszono o potraktowanie jej jako upominku z okazji przypadających nazajutrz jego imienin. Na rzeczonym spotkaniu powołano także Kuratorium Funduszu stypendialnego, w skład którego weszli: Leon Borowski, Wiktor Godlewski, Włodzimierz J. Górski i Mieczysław S. Okęcki, a także wojewoda lubelski Antoni Remiszewski⁴⁹⁸.

Podstawowym zadaniem pierwszego Kuratorium Fundacji Stypendialnej było opracowanie i zalegalizowanie statutu funduszu, a także przeprowadzenie dobrowolnej zbiórki środków mających zasilić konto Fundacji. Zgodnie z obowiązującym prawem *o fundacjach i o zatwierdzeniu darowizn i zapisów* powołanie jakiejkolwiek fundacji mogło odbyć się jedynie w drodze aktu notarialnego, który dodatkowo podlegał akceptacji ze strony właściwego ministerstwa. Na początku 1928 roku statut Fundacji Stypendialnej został złożony na ręce Rektora Politechniki Warszawskiej Ludwika Szperla, wraz z prośbą o nadanie mu dalszego biegu w zwierzchnim wobec Politechniki Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W dniu 4 kwietnia 1928 r. Rektorat Politechniki Warszawskiej poinformował Kuratorium Funduszu, iż zgodnie z decyzją rzeczono Ministerstwa legalizacja statutu może nastąpić jedynie po uprzednim zgromadzeniu środków stanowiących kapitał Fundacji. Na posiedzeniu w dniu 5 kwietnia 1928 r., członkowie Kuratorium podjęli zatem decyzję o uznaniu się za Komitet Organizacyjny Funduszu Stypendialnego, uchwalając równocześnie otwarcie w Państwowej Kasie Oszczędnościowej rachunku czekowego celem ułatwienia i przyspieszenia procesu gromadzenia kapitału Fundacji. Komitet Organizacyjny ukonstytuował się w następującym składzie:

Skład Komitetu Organizacyjnego Fundacji Stypendialnej
(od 5 kwietnia 1928 do 6 stycznia 1931 r.)

Przewodniczący:	Antoni Remiszewski
Z-ca przewodniczącego:	Wiktor Godlewski
Skarbnik:	Leon Borowski
Sekretarz:	Włodzimierz J. Górski
Członek komitetu:	Mieczysław Szczęśny Okęcki

W dniu 26 kwietnia 1928 roku sekretarz Komitetu Włodzimierz Górski założył w warszawskim oddziale P.K.O. konto czekowe (nr 17212), natomiast pierwsze ofiary zaczęły wpływać na początku 1929 roku. W celu popularyzacji akcji zbiórkowej Komitet opracował

⁴⁹⁸ *Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej im. Prof. M. Wł. Nestorowicza za okres pierwszego dziesięciolecia jej istnienia (1928-1937)*. „Wiadomości drogowe”, nr 140-141, Warszawa 1938, s. 695-696.

odezwę w formie okólnika, która została rozesłana m.in. do Wojewódzkich Dyrekcji Robót Publicznych oraz Powiatowych Zarządów Drogowych. Życzliwy stosunek ówczesnego Ministra Robót Publicznych Jędrzeja Moraczewskiego, jak również wpłaty dokonane przez Ministerstwo napędziły akcję zbiórkową, w którą w krótkim czasie włączyły się instytucje państwowe i samorządowe, organizacje techniczne, przedsiębiorstwa drogowe, przemysł wydobywczy, jak również inżynierowie drogowi z terenu całej Polski. W dniu 6 stycznia 1931 roku, w gmachu Stowarzyszenia Techników Polskich w Warszawie przy ulicy Tadeusza Czackiego odbyło się wspólne posiedzenie Komitetu Organizacyjnego oraz Zarządu Inżynierów Dróg i Mostów, na którym obecni byli również: prof. Nestorowicz, rektor Politechniki Warszawskiej prof. Andrzej Pszenicki, dziekan Wydziału Inżynierii Lądowej prof. Wacław Paszkowski oraz przedstawiciele Koła Inżynierii Lądowej Studentów Politechniki Warszawskiej. Na uroczystym zebraniu odczytano skierowane do prof. Nestorowicza pismo Komitetu Organizacyjnego zawiadamiającego o ufundowaniu stypendium jego imienia. Tym sposobem zakończona została również działalność Komitetu Organizacyjnego, który przekształcił się w Kuratorium Fundacji Stypendialnej. Wraz ze zmianą formy podmiotowości zmienił się również skład osobowy Kuratorium, z którego odszedł przewodniczący Komitetu Antoni Remiszewski, zastąpiony przed dotychczasowego zastępcę Wiktora Godlewskiego. W dniu 11 kwietnia 1932 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Kazimierz Pieracki zatwierdził statut Fundacji. W kolejnych latach do składu Kuratorium dołączył także Leszek Muszyński (od 14 maja 1934 r.), Aleksander Gajkowicz (od 27 listopada 1931 r.) oraz dr inż. Włodzimierz Skalmowski (od 17 grudnia 1935 r.)⁴⁹⁹. W latach 1928-1931 miało miejsce łącznie 7 posiedzeń Komitetu Organizacyjnego, natomiast Kuratorium Fundacji w latach 1931-1937 odbyło 15 posiedzeń. W momencie zarejestrowania spółki w kancelarii notarialnej Juliana Siennickiego (26 stycznia 1931 r.) kapitał funduszu wynosił 19 435 zł, co przedkładało się na możliwość ufundowania rocznie jednego stypendium w wys. 1,8 tys. zł. Statut Fundacji Stypendialnej zakładał możliwość podniesienia kwoty

⁴⁹⁹ Antoni Remiszewski – b. wojewoda lubelski i Naczelnik Wydziału Ministerstwa Reform Rolnych; przewodniczący Komitetu Organizacyjnego od dn. 5.01.1928 r., do dn. 6.01.1931 r.; Wiktor Godlewski – emerytowany Naczelnik Wydziału Ministerstwa Komunikacji; zastępca przewodniczącego Komitetu Organizacyjnego i Prezes Kuratorium od dn. 5.01.1928 r.; doc. inż. Leon Borowski – Naczelnik Wydziału Komunikacyjno-Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego, skarbnik Komitetu Organizacyjnego oraz Kuratorium od dn. 5.01.1928; inż. Włodzimierz J. Górski – rzeczoznawca budowlany Banku Gospodarstwa Krajowego, sekretarz Komitetu Organizacyjnego oraz członek Kuratorium od dn. 5.01.1928 r. do swojej śmierci w 1935 r.; inż. Mieczysław Szczęsny Okęcki – Radca Ministerstwa Komunikacji, członek Komitetu Organizacyjnego i Kuratorium od dn. 5.01.1928 r. do 13.02.1934 r.; inż. Aleksander Gajkowicz – Naczelnik Wydziału Ministerstwa Komunikacji, sekretarz Kuratorium od dn. 17.11.1931 r.; inż. Leszek Muszyński – przedsiębiorca robót inżynierskich, członek kuratorium od dn. 14.05.1934 r.; dr inż. Włodzimierz Skalmowski – zastępca Kierownika Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej, członek Kuratorium od dn. 17.12.1935 r.

stypendium do wysokości 2,4 tys. w momencie zgromadzenia kapitału inwestycyjnego przekraczającego sumę 30 tys. zł. Jednakże w dniu 13 lutego 1933 r. Kuratorium Fundacji jednomyślnie powzięło uchwałę o odstąpieniu od waloryzacji stypendium, na rzecz rozszerzenia programu stypendialnego⁵⁰⁰.

W opublikowanym w grudniu 1938 roku sprawozdaniu podsumowującym pierwsze dziesięciolecie działalności fundacji stypendialnej władze Kuratorium podkreślają, iż akcja zbiórkowa prowadzona przez Komitet Organizacyjny (26 kwietnia 1928 – 6 stycznia 1931) napotkała trudności ze strony samego nominata funduszu – prof. Nestorowicza, który niejednokrotnie podkreślał swoje sceptyczne nastawienie dla samej idei organizacji akcji zbiórkowej na fundusz stypendialny jego imienia. Faktem jest, iż Nestorowicz zajmował pozycję władzy zwierzchniej bądź kontrahenta dla wielu osób z grona ofiarodawców, stąd też – jak podkreślają autorzy raportu – *nie chciał narażać się na krytykę ze strony osób złośliwych oraz zawodowych intrygantów*, jak również zostać posądzonym o korupcję polityczną. Nestorowicz zablokował uchwałę podjętą na jednym z pierwszych posiedzeń Komitetu Organizacyjnego, zgodnie z którą, w celu popularyzacji akcji zbiórkowej planowano opublikowanie oraz rozesłanie do wszystkich ofiarodawców specjalnego sprawozdania zawierającego imienny wykaz darczyńców wraz z przywołaniem wpłaconych przez nich składek. Pierwsze pełne zestawienie ofiarodawców zostało opublikowane dopiero w 1938 roku przy okazji okrągłej rocznicy dziesięciolecia istnienia Funduszu Stypendialnego. Do tego czasu jedyną formą publicznej informacji na temat akcji zbiórkowej były regularne *Sprawozdania kasowe Kuratorium Fundacji Stypendialnej imienia prof. M. W. Nestorowicza*, publikowane regularnie w „Wiadomościach Drogowych”. Stanowisko Nestorowicza w powyższej kwestii jest zarówno zrozumiałe, jak i uzasadnione. Szczególnie iż szczyt akcji zbiórkowej przypadający na lata 1929-1930 pokrywa się z okresem pełnienia przez Nestorowicza funkcji Dyrektora Departamentu Drogowego. W zestawieniu ofiarodawców znajdujemy jednakowo inżynierów powiązanych z Nestorowiczem na gruncie akademickim (np. inż. Mieczysław S. Okęcki, inż. Wiktor Godlewski, inż. Emil Bratro, inż. Władysław Tryliński), przedstawicieli podległych mu urzędów (np. Urzędnicy Departamentu Drogowego Ministerstwa Robót Publicznych, Pracownicy Wydziałów Powiatowych oraz Państwowych Zarządów Drogowych), jak i przedstawicieli przedsiębiorstw będących zleceniodawcami badań w kierowanym przez Nestorowicza Drogowym Instytucie Badawczym (np. Państwowe

⁵⁰⁰ Dekret o fundacja i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów. Dz.Pr.P.P. nr 15, poz.215; Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej..., s.696-699, 702-705.

Kamieniołomy w Janowej Dolinie, Towarzystwo Budowy Dróg Smołowcowych w Katowicach „Termak”, Związek Polskich Fabryk Cementu „Portland” w Warszawie)⁵⁰¹.

Tabela 19 Zestawienie wpłat na Fundusz Stypendialny im. M.W. Nestorowicza w latach 1928–1937.

Rok operacyjny	Wpłaty na Fundusz Stypendialny (w złotych)		
	Wysokość składek	Koszty prowadzenia rachunku	Kapitał funduszu
1928	20,00	8,05	11,95
1929	12 178,04	8,50	12 169,54
1930	7 047,45	4,95	7 042,50
1931	725,25	1,20	724,05
1932	153,1	0,70	152,40
1933	120,00	0,60	119,40
1934	210,00	0,20	209,80
1935	125,00	-	125,00
1936	525,00	-	525,00
1937	110,00	-	110,00
Razem	21 213,84	24,20	21 189,64 zł

Na podst.: *Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej im. Prof. M. Wł. Nestorowicza za okres pierwszego dziesięciolecia jej istnienia (1928-1937)*. „Wiadomości drogowe”, nr 140-141, Warszawa 1938, s. 710.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami przedstawionymi w Statucie Fundacji Stypendialnej im. M. Wł. Nestorowicza nadrzędnym celem organizacji było popieranie nauki w zakresie inżynierii lądowej, realizowane poprzez udzielanie stypendiów wybranym studentom Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej, specjalizujących się w dziedzinie budowy i utrzymania dróg kołowych. Prawo wyboru stypendystów zostało przekazane bezpośrednio Nestorowiczowi, jednakże decydujący głos w kwestii przyznania stypendium posiadał Zarząd Fundacji. W sytuacji, gdyby dokonanie wyboru przez Nestorowicza z jakichkolwiek względów okazało się niemożliwe, Statut zakładał możliwość scedowania rzeczonoj kompetencji w ręce urzędującego dziekana Wydziału Inżynierii Lądowej. Statut dopuszczał także możliwość rozszerzenia programu stypendialnego na studentów innych uczelni technicznych, w przypadku braku odpowiednich kandydatów na stypendystów w ramach Politechniki Warszawskiej. Prawo do stypendium przysługiwało niezamożnym studentom narodowości polskiej, cechującym się nienagannym sprawowaniem, którzy złożyli egzamin wstępny z wynikiem pozytywnym oraz odbyli praktykę z budowy dróg i robót ziemnych, bądź też złożyli egzamin ze wspomnianego przedmiotu z oceną przynajmniej dobrą. Stypendium mogło zostać przyznane maksymalnie na okres trzech lat, a po każdym zakończonym roku studiów stypendysta był zobowiązany do udokumentowania wyników

⁵⁰¹ *Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej...*, s. 698-699, 705-710.

kształcenia. Co ciekawe, każdy stypendysta bez względu na długość okresu pobierania stypendium był zobowiązany do zwrotu równowartości pobranego świadczenia przed upływem 8 lat od dnia uzyskania dyplomu inżyniera. W latach 1931 – 1937 stypendystami Fundacji byli: Włodzimierz Michniewski (1931/32 i 1932/33), Ludwik Sośnierz (1932/33 i 1933/34), Stanisław Kukulski (1933/34 i 1934/35), Stanisław Mossakowski (1934/35), Józef Kubacki (1934/35 i 1935/36), Paweł Janczukowicz (1935/36 i 1936/37) i Stanisław Gorayski (1935/36, 1936/37, 1937/38). Wszyscy stypendyści uzyskali dyplomy inżynierskie w dziedzinie budowy dróg kołowych, a w szczególności dróg magistralnych o ulepszonej nawierzchni⁵⁰².

Tabela 20 Wpływy z odsetek od kapitału uzyskane w latach 1928-1937.

Rok operacyjny	Źródło i kwota wpływu z odsetek (w złotych)				
	Konto czekowe PKO nr 17212	Rachunek oszczędnościowy PKO nr 803385	Rachunek oszczędnościowy K.K.O. nr 131721/8128	Kupony obligacji 7% Pożyczki Stabilizacyjnej	Kupony obligacji 4,5% Wewnętrznej Pożyczki Państwowej
1928	0,15	-	-	-	-
1929	92,67	-	-	-	-
1930	43,43	953,75	-	-	-
1931	4,59	20,17	1 407,88	-	-
1932	1,32	5,25	1 945,61	-	-
1933	4,24	-	25,86	2 620,80	-
1934	6,91	-	-	2 620,75	-
1935	9,16	-	-	2 620,70	-
1936	11,18	-	-	2 347,18	-
1937	14,31	-	-	747,50	466,5
Razem	187,96	979,17	3 379,35	10 956,93	466,5

Na podst.: *Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej im. Prof. M. Wł. Nestorowicza za okres pierwszego dziesięciolecia jej istnienia (1928-1937)*. „Wiadomości drogowe”, nr 140-141, Warszawa 1938, s. 714.

Fundusz Stypendialny im. Prof. M. Wł. Nestorowicza działał w oparciu o niezwykle ciekawy model finansowy, zgodnie z którym pochodzące z darowizn środki finansowe zgromadzone na koncie czekowym nie stanowiły bezpośredniego kapitału w ramach którego wypłacano stypendia, lecz podlegały ciągłemu obiegowi inwestycyjnemu z którego dochód w postaci odsetek od lokat stanowił dopiero źródło środków stypendialnych. Wspomniany model szczególnie w latach kryzysu gospodarczego wymagał prowadzenia umiejętnej i aktywnej, lecz przede wszystkim dalekowzrocznej polityki finansowej. Przez cały okres istnienia Funduszu Stypendialnego (1928-1939) wszelkie wpłaty walutowe były dokonywane na konto czekowe PKO [dalej: PKO] (nr 17212, zał. 26/04/1928), lecz ze względu na niskie oprocentowanie rachunków czekowych, w dniu 28 lutego 1930 r. w PKO w imieniu Komitetu Organizacyjnego

⁵⁰² *Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej...*, s.699-702; 715-717.

Funduszu Stypendialnego został otworzony rachunek oszczędnościowy (nr 803385), na który w trzech ratach przelano łącznie 18 tys. zł⁵⁰³. Jednakże na tym działania inwestycyjne prowadzone przez Komitet, a dokładniej przez jego skarbnika Leona Borowskiego w 1930 r. się nie zakończyły. W dniu 30 grudnia 1930 r. w imieniu Komitetu otworzono w Warszawskiego Komunalnej Kasie Oszczędności oprocentowany na 9,5% rachunek oszczędnościowy (nr 131721/8128) na który przeniesiono łączne 19 450 zł⁵⁰⁴. W związku z przybierającym na sile kryzysem gospodarczym, wysokość oprocentowania wkładów oszczędnościowych w Komunalnych Kasach Oszczędnościowych [dalej: KKO] zaczęła z biegiem czasu wykazywać tendencje zniżkowe, stąd też Kuratorium Funduszu Stypendialnego po zasięgnięciu opinii ministra Władysława Grabskiego, uchwaliło na posiedzeniu w dniu 3 października 1932 r. decyzję o ulokowaniu kapitału funduszu w obligacjach siedmioprocentowej państwowej pożyczki stabilizacyjnej, wyemitowanej w 1927 roku. Kuratorium za pośrednictwem warszawskiej KKO nabyło 15 listopada 1932 r. obligacje o łącznej wartości 20 446 zł (4 200 dolarów). Na sumę 4 200 dol. składały się – 4 obligacje 1 000 dol. po kursie 54,1% oraz 2 obligacje 100 dol. po kursie 60,2%, pozyskane w wyniku przeniesienia wkładu, ulokowanego na rachunku oszczędnościowym w wys. 19 450 zł oraz 996 zł odsetek od tejże kwoty. W efekcie umiejętnego wykorzystania tendencji gospodarczych, w latach 1933-1936 zdołano uzyskać ustabilizowany roczny dochód rządu ponad 2 600 zł, z którego możliwe było wypłacanie stałego stypendium w wysokości 200 zł lub też dwóch stypendiów w kwocie 125 zł miesięcznie. Rok 1937 przyniósł duże, a zarazem przeważnie niekorzystne zmiany w zarządzaniu kapitałem stypendialnym. Najpierw Ministerstwo Skarbu zmniejszyło wartość kuponów od obligacji do 35% ich nominalnej wartości, jednakże najważniejszą zmianą było wprowadzenie 7 kwietnia ustawy *o konwersji i zamianie papierów emisyjnych, państwowych, samorządowych i gwarantowanych przez Skarb Państwa, wypuszczonych w walutach obcych*. Rzeczona ustawa narzuciła obowiązek konwersji 7% obligacji dolarowej pożyczki stabilizacyjnej na 4,5% obligacje Wewnętrznej Pożyczki Państwowej. Kuratorium dokonało wymiany środków na kwotę 31 140 zł w dniu 21 września 1937 r. Dzięki aktywnej polityce finansowej oraz stałemu powiększaniu majątku Funduszu w latach 1928 – 1937 zdołano zgromadzić kapitał w wysokości 21 189,64 zł w obrocie, którym

⁵⁰³ I rata – 28.02.1930 – 16 tys. zł; II rata – 31.03.1930 r. – 1 tys. zł; III rata – 02.09.1930 r. – 1 tys. zł.

⁵⁰⁴ I rata – 30.12.1930 – 17 990 zł z rachunku oszczędnościowego PKO nr 803385; II rata – 31.12.1930 – 1 223,79 zł, z konta czekowego PKO nr 17212; III rata – 24.07.1931 – 200 zł, z konta czekowego PKO nr 17212.

uzyskano dochód w wys. 15 969,91, zł z którego 12 775 zł zostało przeznaczone na wypłatę stypendiów⁵⁰⁵.

⁵⁰⁵ *Sprawozdanie Kuratorium Fundacji Stypendialnej...*, s.699-702; 711-717.

Rozdział V Wprowadzenie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym i jej konsekwencje

5.1 Motoryzacja kraju wobec zapóźnień infrastrukturalnych

Pomimo niesprzyjających warunków dla rozwoju ruchu pojazdów mechanicznych, będących następstwem zniszczeń wojennych, braku odpowiednich dróg i przemysłu motoryzacyjnego, zubożenia społeczeństwa oraz inflacji, w latach 1925–1930 corocznie notowano wzrost liczby samochodów poruszających się po drogach II Rzeczypospolitej, który wahał się od 14% do nawet 50%. Żywiołowy charakter tego zjawiska potwierdzał rozwój komunikacji autobusowej, która pojawiła się nawet w regionach wschodnich kraju, gdzie większość tras przebiegała po drogach gruntowych o bardzo niskiej jakości technicznej. Motoryzacja, mimo relatywnie niewielkiego natężenia ruchu, miała jednak negatywny wpływ na stan nawierzchni dróg. Oddziaływanie kół ogumionych powodowało, że odrywająca się od nawierzchni opona tworzyła chwilową próżnię, wysysając drobny miął i lepiszcze spomiędzy fragmentów tłucznia. W rezultacie na powierzchni powstawały charakterystyczne wgłębienia, zwane „kurzymi gniazdami”, które w krótkim czasie prowadziły do degradacji całej nawierzchni. Podczas gdy drogi dostosowane do ruchu konnego – przy dobowym obciążeniu rzędu 500–600 ton – zachowywały sprawność techniczną przez około 5–6 lat, to w przypadku ruchu samochodowego (przy obciążeniu 300 ton na dobę) okres trwałości nawierzchni skracał się do zaledwie 1–2 lat. W takich warunkach znalazło się wiele najważniejszych dróg państwowych, w tym szosy łączące: Warszawę z Zakopanem, Kaliszem, Siedlcami i Pułtuskim; Toruń z Poznaniem; Chojnice z Tczewem; Gdańsk z Gdynią i Puckiem; Lwów z Drohobyczem; Kraków ze Lwowem oraz wiele im podobnych⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931–12.02.1931. T.55. sygn.:1.2/I 55, k.86; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. sygn.: RPII/3/51, s.7.

Tabela 21 Rozwój motoryzacji w II Rzeczypospolitej w latach 1924–1930.

Ilość pojazdów mechanicznych	Ogółem	Rodzaj pojazdu				
		Samochód osobowy	Autobus	Samochód ciężarowy	Motocykl	Inne
Stan na dzień:						
1 lipca 1924 r.	8 481	5 486	Zaliczone do	2 015	934	46
1 stycznia 1925 r.	11 434	7 369	sam. os.	2 420	1 607	38
1 stycznia 1926 r.	17 151	11 051	756	2 811	2 481	52
1 stycznia 1927 r.	19 655	12 576	1 012	2 966	3 022	79
1 stycznia 1928 r.	25 656	16 772	1 544	3 494	3 494	112
1 lipca 1929 r.	34 298	21 686	2 841	4 896	4 597	278
1 stycznia 1929 r.	39 363	24 160	3 499	5 908	5 426	370
1 stycznia 1930 r.	44 901	26 565	4 144	6 888	6 769	535

Na podst.: AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami, 1.01.1931 – 12.02.1931, t. 55, sygn. 1/2/I/55, k. 84; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, druk nr 783/L, Dz. XVI, 187/31, sygn. RP/II/3/51, s.5.

Niekorzystny stan gospodarki drogowej wpływał nie tylko na obniżenie trwałości nawierzchni, lecz także na przyspieszone zużycie pojazdów mechanicznych. W efekcie cykl życia samochodów w Polsce był średnio o 50–70% krótszy niż w państwach dysponujących rozwiniętą siecią dróg o nawierzchni ulepszonej. Dla porównania, podczas gdy we Francji przeciętny okres eksploatacji samochodu wynosił około ośmiu lat, w Polsce okres ten skracał się do zaledwie czterech lat. Różnica ta stanowiła wymierną stratę ekonomiczną zarówno dla użytkowników, jak i dla całego państwa. Aby oszacować jej skalę, można przyjąć uśrednione wartości dla poszczególnych typów pojazdów oraz stan ilościowy z dnia 1 lipca 1930 roku, najbardziej aktualny w odniesieniu do prac nad drugim rządowym projektem ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Według tych danych łączna wartość pojazdów mechanicznych poruszających się po drogach II Rzeczypospolitej wynosiła około 737,8 mln złotych, w tym: 479,2 mln zł stanowiły samochody osobowe, 103,6 mln zł autobusy, 124 mln zł samochody ciężarowe, 20,3 mln zł motocykle, a 10,7 mln zł pojazdy specjalne. Przy założeniu, że skrócenie okresu użytkowania o połowę przekłada się na proporcjonalne zwiększenie rocznej utraty wartości, łączny spadek wartości pojazdów mechanicznych z tytułu ich nadmiernego zużycia można oszacować na około 92 mln zł rocznie. Kwota ta stanowiła znaczące obciążenie dla gospodarki narodowej, odpowiadające rocznym nakładom inwestycyjnym na budowę i modernizację dróg w kilku województwach łącznie. W sposób oczywisty wskazywało to na ekonomiczną konieczność intensyfikacji polityki drogowej

państwa i stworzenia stabilnego systemu finansowania inwestycji drogowych, co wkrótce znalazło odzwierciedlenie w koncepcji Państwowego Funduszu Drogowego⁵⁰⁷.

Tabela 22 Wartość pojazdów mechanicznych w Polsce według stanu z dnia 1 lipca 1930 r.

Typ pojazdu	Liczba (stan na 1 lipca 1930 r.)	Średnia wartość	Łączna wartość pojazdów
Samochody osobowe	26 563	16 000	479 170 000
Autobusy	4 144	25 000	103 600 000
Samochody ciężarowe	6 838	18 000	123 984 000
Motocykle	6 769	3 000	20 307 000
Różne	535	20 000	10 700 000
Razem			737 761 000

Na podst.: AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami, 1.01.1931 – 12.02.1931, t. 55, sygn. 1/2/I/55, k. 87; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, druk nr 783/L, Dz. XVI, 187/31, sygn. RPII/3/51, k.7.

Dwukrotnie wyższy niż w państwach o rozwiniętej gospodarce drogowej współczynnik oporu nawierzchni powodował w Polsce ogromne straty ekonomiczne. Nadmierne zużycie materiałów pędnych i eksploatacyjnych, w szczególności paliw oraz pneumatyków (opon i obręczy gumowych), szacowano przeciętnie na około 50% ich nominalnej wartości rocznej. Według danych Ministerstwa Robót Publicznych w roku budżetowym 1929/30 wewnętrzne zużycie benzyny wyniosło około 92 077 ton, w tym ok. 70 tys. ton w ramach automobilizmu. Ministerstwo oszacowało wartość zużytych materiałów pędnych na ok. 70 mln zł, natomiast zaimportowanych pneumatyków – na ok. 20 mln zł. A zatem szacunkowa wartość strat wynikających z nadmiernego zużycia wynosiła odpowiednio: 35 mln zł w przypadku materiałów pędnych oraz 10 mln zł w przypadku pneumatyków. Łączne straty finansowe posiadaczy pojazdów mechanicznych, wynikające z nadmiernego użycia pojazdów oraz materiałów eksploatacyjnych, należy szacować na kwotę około 137 mln zł. W jeszcze bardziej zatrważający sposób przedstawiała się skumulowana wysokość strat, które gospodarka państwowa ponosiła w rolnictwie (375 mln zł), przemyśle (150–200 mln zł) oraz majątku prywatnym (137 mln zł). Ich łączna szacunkowa wartość oscyluje bowiem w przedziale od 662 do 712 mln złotych⁵⁰⁸.

Z danych policyjnych wynika, że w 1931 roku, spośród 3752 użytkowanych wówczas w Polsce autobusów i tramwajów, aż 717 pojazdów (19,1%) uczestniczyło w zdarzeniach

⁵⁰⁷ AAN,, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931-12.02.1931. T.55. Sygn.:1.2/I.55, k.87; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. Sygn.: RPII/3/51, s.7.

⁵⁰⁸ AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931-12.02.1931. T.55. Sygn.:1.2/I.55, k.87; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. sygn.: RPII/3/51, s.7-8.

drogowych. Szczegółowe zestawienia statystyczne, obejmujące wszystkie rodzaje pojazdów mechanicznych: samochody osobowe, ciężarowe, autobusy, tramwaje, motocykle i rowery. pozwalają na bardziej wnikliwą analizę przyczyn tych zdarzeń. Blisko 52,6% (3901 z 7419) wypadków miało miejsce w granicach miast, natomiast 47,4% na drogach podmiejskich i tranzytowych. Do grona najczęstszych przyczyn wypadków zaliczano natomiast: błędy kierowców (53,2%), błędy woźniców, pieszych lub dzieci (37,2%), wtargnięcia na jezdnię przestraszonych lub pozostawionych bez opieki zwierząt (3,9%) oraz awarie silników (5,7%). Zastrzec jednak należy, iż w wielu przypadkach analiza zdarzenia drogowego dowodziła, że na jego przebieg miało wpływ co najmniej kilka czynników. W większości przypadków niemożliwe było jednak określenie czynnika dominującego, stąd też powszechną praktyką, stosowaną przez urzędników, na których spoczywał obowiązek wypełniania karty zdarzenia drogowego, było przypisanie winy kierowcy. Dane statystyczne z lat 1934–1936 pokazują, iż pomimo powolnego, choć regularnego wzrostu liczby pojazdów mechanicznych, ilość wypadków drogowych pozostawała na względnie stałym poziomie, a w niektórych przypadkach zaliczyła nawet delikatny spadek. Wyjątek od reguły stanowiły jednakże zdarzenia z udziałem autobusów oraz tramwajów, których kulminacja nastąpiła w 1935 roku, gdy 745 spośród 1542 pojazdów (48,3%) brało udział w kolizjach i wypadkach drogowych. Warto także zauważyć, iż od 1934 roku w statystykach policyjnych, wśród czynników powodujących zagrożenie wypadkowe, zaczęto klasyfikować także złą kondycję drogi lub nieprzewidziane przedmioty. Był to raczej czynnik o marginalnym znaczeniu – w 1934 roku odpowiadał za 0,2%, w 1935 r. za 1,3%, natomiast w 1936 roku za 1,1% ogółu zdarzeń drogowych⁵⁰⁹.

Tabela 23 Przyczyny wypadków drogowych według kategorii (w procentach) w roku 1931 oraz w latach 1934–1936.

Rok	Powód zdarzenia				
	Błąd kierowcy	Wina woźnicy lub pieszego	Zwierzęta bez opieki	Awaria silnika	Zły stan drogi
1931	53,2%	37,2%	3,9%	5,7%	-
1934	54,0%	37,2%	3,5%	5,3%	0,2%
1935	50,6%	37,9%	4,4%	4,5%	1,3%
1936	54,2%	36,5%	4,4%	3,5%	1,1%

Na podst.: S. Szydelski, R. Morszlyn, B. Cwikier: *Accidents on Roads: a) Bases of Statistical Returns and their unification; b) Methods of investigation into the the causes of accidents and mean for their prevention*. [w:] PIARC: *VIII-th Congress: The Hauge 1938*, Paris 1938, s.7.

⁵⁰⁹ S. Szydelski, R. Morszlyn, B. Cwikier: *Accidents on Roads: a) Bases of Statistical Returns and their unification; b) Methods of investigation into the the causes of accidents and mean for their prevention*. [w:] PIARC: *VIII-th Congress: The Hauge 1938*. Paris 1938, s.5-7.

Wypadki komunikacyjne nie omijały także najwyższych urzędników państwowych, w tym osób związanych z gospodarką drogową. W czasie pełnienia obowiązków służbowych w wypadku samochodowym w okolicach Brześciem nad Bugiem zginął następca Nestorowicza na stanowisku Dyrektora Departamentu Drogowego Stefan Siła-Nowicki. Jednakże największym echem w kraju odbiła się śmierć byłego Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych Aleksandra Skrzyńskiego, który zginął 25 września 1931 r. w wypadku drogowym na drodze z Ostrowa Wielkopolskiego do Krotoszyna. W wielu relacjach prasowych można odnaleźć informację, iż Skrzyński zmarł w szpitalu w Ostrowie Wielkopolskim lub w drodze do niego. Wiele wskazuje jednak na to, iż powyższa informacja jest fikcją dziennikarską. Z aktu zgonu Skrzyńskiego zarejestrowanego w Urzędzie Stanu Cywilnego w Daniszynie wynika bowiem, iż poniósł on śmierć bezpośrednio w wyniku wypadku na drodze pomiędzy stacją kolejową Łakociny a lasem łakocińskim. Powyższą wersję potwierdza również szczegółowa relacja wydarzeń opublikowana na łamach „Krotoszyńskiego Orędownika Powiatowego”, w której czytamy: *w piątek [25 września 1931 r.], we wczesnych godzinach popołudniowych hr. Skrzyński w towarzystwie płk [Witolda Józefa] Morawskiego wyjechał otwartym autem marki „Mercedes-Benz” w okolice Częstochowy na polowanie. Przy kierownicy zasiadł płk Morawski, obok szofer Marjan Majer, za płk. Morawskim zajęli miejsca: śp. Aleksander hr. Skrzyński i strzelec-służący Szymański. Na szosie w odległości ok. 8 km od Ostrowa samochód mijał jednokonną powózkę. Podczas mijania spłoszył się koń tak, że woźnica stracił nad nim panowanie. Koń stanął nieco w poprzek szosy, zmuszając przez to płk Morawskiego do zjechania na rozmokłą bitą szosę. Jednak z powodu rozmokłego gruntu oraz prawdopodobnie wskutek szybkości i co również nie jest wykluczone, z powodu nagłego defektu samochodu, wszelkie usiłowania płk Morawskiego wyjechania na szosę spełzły na niczym. Samochód nawrócił kilka razy tyłem, co spowodowało utratę możliwości kierowania maszyną. Po kilku jeszcze dalszych nawrotach maszyna wpadła na drzewo, złamała je, następnie uderzyła o kamień, przekościółkowała się w powietrzu dwa razy i stoczyła z wielkim impetem w rów, gdzie stanęła na kołach. Hr. Skrzyński przygnieciony kilkakrotnie w czasie zarzucania maszyny w chwili koziółkowania wypadł i nieprzytomny padł na ziemię. Obok niego padł ze złamaną nogą strzelec Szymański. Płk Morawski i szofer Majer jakby cudem wyszli z wypadku bez szwanku*⁵¹⁰. Warto zauważyć, iż w gronie możliwych przyczyn wypadku wymieniony został niemalże cały katalog powodów, obejmujący: spłoszenie zwierzęcia, usterkę mechaniczną, utratę panowania nad pojazdem oraz nadmierną prędkość. Śmierć hr. Skrzyńskiego stała się niemalże symbolem

⁵¹⁰ Ś.P. Aleksander Skrzyński. „Krotoszyński Orędownik Powiatowy”, R.56, nr 76 (30 września 1931), s.3.

upadku technicznego polskich dróg, konsekwencji łączenia ruchu mieszanego, złego stanu technicznego pojazdów oraz braku kultury jazdy i brawury kierowców. Dużą rolę w rozpowszechnieniu negatywnego przekazu odegrała prasa, która na szeroką skalę przedrukowała zaimprovizowaną przez dziennikarzy fotografię ciała hr. Skrzyńskiego, ułożonego na stercie z kamieni i płaszczy na tle rozbitego samochodu⁵¹¹.

5.2 Rozwój komunikacji autobusowej w II Rzeczypospolitej (1925–1932)

Bez wątpienia rozwój komunikacji autobusowej jest jednym z najciekawszych aspektów motoryzacji II Rzeczypospolitej, który paradoksalnie, aż do chwili obecnej, nie doczekał się szerszego przedstawienia w historiografii. Odwołując się jednakże do własnych doświadczeń, z pełnym przekonaniem mogę stwierdzić, iż wywołuje on ogromne zainteresowanie, chociażby podczas konferencji naukowych. Omawiając charakterystykę komunikacji pasażerskiej w dwudziestoleciu międzywojennym, należy przede wszystkim dokonać rozróżnienia pomiędzy przemysłem taksówkowym (dorożki samochodowe) a autobusowym, a w obrębie drugiego z wymienionych – także pomiędzy komunikacją miejską a przewozami międzymiastowymi. Dynamikę rozwoju komunikacji autobusowej najlepiej przedstawia statystyka wzrostu ilości autobusów. Według stanu na dzień 1 lipca 1925 roku, w Polsce było zarejestrowanych 250 autobusów, co stanowiło 2,2% wszystkich zarejestrowanych pojazdów. W styczniu 1926 było ich już 756 (4,4%), w 1927 r. – 1012 (5,2%), w 1928 r. – 1544 (6%), w 1929 r. – 2841 (8,3%), w 1930 r. – 4048 (9,3%), w 1931 r. – 4293 (9,1%), w 1932 r. – 3055 (8,3%). Nie wszystkie zarejestrowane pojazdy były wykorzystywane do celów obsługi komunikacji pozamiejskiej. W 1928 roku blisko jedna trzecia autobusów stanowiła własność fabryk, urzędów, instytucji lub różnego rodzaju towarzystw, stąd też w przeważającej większości była wykorzystywana w sposób nieregularny. Wyjątek stanowiły jedynie przewozy pracownicze organizowane w ramach zakładów pracy. Według danych z 1928 roku, jedynie 1067 na 1544 autobusy (69,1%) były wykorzystywane do regularnej komunikacji pasażerskiej; w 1929 roku było to odpowiednio 2121 na 2841 (74,7%), w 1930 r. – 3224 na 4048 (79,6%),

⁵¹¹ Archiwum Państwowe w Kaliszu, Urząd Stanu Cywilnego Daniszyn: Akt zgonu nr 44. Aleksander Skrzyński, Daniszyn, 30 września 1931 r., sygn.: 197; K.W.: *Tragiczny zgon Aleksandra Skrzyńskiego*. „Światowid”, R.8, nr 40 (373) (3 października 1931), s.11; *Śmierć Aleksandra Skrzyńskiego*. „Głos Ewangelicki”, R.12, nr 40 (4 października 1931), Warszawa 1931, s.6; *Tragiczna śmierć b. premiera hr. Aleksandra Skrzyńskiego pod Częstochową*. „Express Zagłębia”, R.6, nr 262 (26 września 1931), s.1; *Tragiczny zgon Ś.P. Aleksandra Skrzyńskiego*. „Gazeta Lwowska”, R.121, nr 225 (30 września 1931), s.5; *Tragiczny wypadek samochodowy*. „Światowid”, nr 43 (24 października 1936), s.10; *Ś.P. Inżynier Stefan Siła-Nowicki*. „Wiadomości Drogowe”, R.10, nr 114-115, Warszawa 1936, s. 569-570.

w 1931 r. – 3223 na 4293 (75,1%), natomiast w 1932 roku – 2652 na 3055 autobusów (86,8%)⁵¹².

Tabela 24 Liczba autobusów kursujących w Polsce według województw w latach 1929–1931.

Województwo	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
Białostockie	35	53	62	89	143	292	364
Kieleckie	55	87	118	173	347	485	530
Krakowskie	35	53	88	132	216	333	416
Lubelskie	21	33	53	127	227	360	327
Lwowskie	21	34	48	81	174	252	243
Łódzkie	60	134	131	202	381	427	419
Nowogródzkie	11	17	22	46	67	102	76
Poleskie	3	7	9	15	54	67	79
Pomorskie	29	53	48	62	80	135	169
Poznańskie	32	56	84	93	157	344	446
Śląskie	25	34	49	77	104	132	119
Stanisławowskie	14	18	18	37	90	86	108
Tarnopolskie	-	-	2	14	47	57	48
Warszawskie	32	110	212	301	509	539	539
Wileńskie	35	44	44	51	98	210	182
Wołyńskie	2	11	13	29	91	131	125
M. st. Warszawę	2	12	11	15	4	96	103
Razem	412	756	1 012	1 544	2 841	4 048	4 293
Przedsiębiorstwa zarobkowe	b.d.	530	710	1067	2 121	3 224	3 223

Na podst.: J.B. Ćwikiel: *Tabl. III. Wykaz ilości autobusów kursujących na obszarze Polski od roku 1925 do 1930 włącznie*. [w:] *Komunikacja autobusowa na drogach publicznych w Polsce, w 1930 r.* Warszawa 1931, s.5; *Z Ministerstwa Robót Publicznych. Wykaz taboru samochodowego w dniu 1 stycznia 1926 r.* „Monitor Polski”, R.9, nr 52, Warszawa 1926, s.2; *Z Ministerstwa Robót Publicznych. Wykaz taboru samochodowego w dniu 1 stycznia 1927 r.* „Monitor Polski”, R.10 nr 71, Warszawa 1927, s.3; *Z Ministerstwa Robót Publicznych. Wykaz taboru samochodowego w dniu 1 stycznia 1928 r.* „Monitor Polski”, R.11 nr 60, Warszawa 1928, s.3; *Z Ministerstwa Robót Publicznych. „Monitor Polski”, R.11 nr 45, Warszawa 1929, s.3; Z Ministerstwa Robót Publicznych „Monitor Polski”, R.12 nr 62, Warszawa 1930, s.2; Z Ministerstwa Robót Publicznych. „Monitor Polski”, R.13 nr 59, Warszawa 1931, s.3.*

Nieskrępowany rozwój komunikacji autobusowej, co oczywiste, znalazł również swoje przełożenie na powstanie dzikiej konkurencji, która w karykaturalnych rozmiarach wytworzyła się w szczególności na najpopularniejszych trasach i liniach autobusowych. Rozwijający się w sposób nieskrępowany i pozbawiony regulacji prawnych oraz norm technicznych przemysł przewozowy, szczególnie w drugiej połowie lat dwudziestych, przyciągnął do branży wiele osób niefachowych, a częstokroć pozbawionych nawet niezbędnego kapitału. Odnosząc się do powyższej sytuacji, Nestorowicz w lutym 1932 roku pisał, iż *większość przedsiębiorstw, pod*

⁵¹² *Tabl. 14. Zarejestrowany tabor samochodowy (bez samochodów wojskowych)*. [w:] „Rocznik statystyki Rzeczypospolitej Polskiej”, E. Szturm de Sztrem (red.), R.8, Warszawa 1930, s.137; J. Gieysztor: *Komunikacja autobusowa w 1931 r.* „Polska Gospodarcza”, R.13, Z.33, Warszawa 1932, s.970; J. Minchejmer: *Zagadnienie komunikacji autobusowej w Polsce*. Warszawa 1929, s.2-3; *O komunikacji autobusowej w Polsce*. „Miesięcznik Drogowy” R.1, nr 2, Poznań 1931, s.11; E. Brzóska: *Rozwój transportu w Polsce w latach 1918-1939*. Szczecin 1982, s.164-166.

względem finansowym, stoi bardzo słabo – nie posiadając prawie żadnego kapitału zakładowego i obrotowego, zmusza się ich do korzystania z nader drogiego kredytu, opłacanego lichwiarskimi procentami. Wielu zagranicznych importerów autobusów starało się wykorzystać pomyślną koniunkturę rozwojową, stąd też, wychodząc naprzeciw niezamożnym przedsiębiorcom, oferowano sprzedaż autobusów w systemach ratalnych. Według Nestorowicza, na tego typu kredyty decydowali się często przedsiębiorcy nie mający pojęcia o fachowym prowadzeniu przedsiębiorstwa, w wyniku [czego] firma [udzielająca kredytu] była właściwie właścicielem przedsiębiorstwa, a właściciel nominalny – jej niewolnikiem. Co więcej, znane były również przypadki nabywania autobusów na podstawie weksli, bądź też przy wykorzystaniu kapitału zakładowego kilku przedsiębiorstw, w związku z czym jeden pojazd mógł posiadać nawet kilkunastu właścicieli. Pojazdy użytkowane przez „przygodnych przedsiębiorców”, jak nazywała ich prasa fachowa, były na ogół marnej jakości. Powodów takiego stanu rzeczy było co najmniej kilka: począwszy od braku znajomości techniki samochodowej oraz eksploatacji pojazdów, nieumiejętne przerabianie podwozi samochodów ciężarowych i półciężarowych, brak zaplecza warsztatowego oraz części zapasowych i silników, aż po przeciążenie pod względem dopuszczalnej ładowności i nieumiejętne prowadzenie. Największy odsetek pojazdów stanowiły autobusy marki Chevrolet – 71,8%, następnie Ford – 6,1%, G.M.C. – 2,7%, Rugby – 2,4% i Brockway – 2,2%. Pod względem pojemności, największy odsetek stanowiły autobusy małe, posiadające od 10 do 16 miejsc siedzących (79%), natomiast najmniejszy – te przeznaczone do przewozu powyżej 35 pasażerów (0,6%)⁵¹³.

⁵¹³ M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.116-117; M. Nestorowicz: *Ruch samochodowy...*, s.229; J.B. Ćwikiel: *Tabl. XII. Wykaz autobusów z podziałem na grupy według pojemności (ilość miejsc siedzących) w 1930 r.; Tabl. XIII. Wykaz ilości autobusów według ich marek, czynnych na obszarze Polski w 1930 r. [w:] Komunikacja autobusowa...*, s.18.

Tabela 25 Statystyka komunikacji autobusowej w 1931 r.

Województwo	Przedsiębiorstwa	Linie autobusowe	Autobusy	Długość tras (w km)	Autobuso-kilometry na dobę	Średnia opłata (w gr/km)
Białostockie	159	119	248	2 040	15 890	9
Kieleckie	274	176	322	2 260	36 760	10
Krakowskie	161	97	175	1 780	14 800	13
Lubelskie	171	126	251	2 020	28 480	9
Lwowskie	111	92	182	1 670	16 910	10
Łódzkie	141	141	335	2 080	51 150	8
Nowogródzkie	43	45	53	1 110	2 800	11
Poleskie	63	48	68	1 120	7 380	9
Pomorskie	56	50	80	1 300	9 080	12
Poznańskie	180	177	272	3 400	36 150	8
Śląskie	17	39	61	370	9 590	10
Stanisławowskie	62	44	76	910	5 110	11
Tarnopolskie	42	19	42	620	1 760	10
Warszawskie	235	180	343	2 950	37 660	12
Wileńskie	25	16	46	470	6 660	9
Wołyńskie	70	41	98	890	7 160	7
Razem w 1931 r.	1 840	1 410	2 652	24 990	287 340	10,0
w 1930 r.	2 112	1 545	3 223	26 870	449 080	11,4

Na podst.: J. Gieysztor: *Komunikacja autobusowa w 1931 r.* „Polska Gospodarcza”, R.13, Z.33, Warszawa 1932, s.970; J.B. Ćwikieł: *Tabl. V. Obliczenie stanu komunikacji autobusowej na terenie Polski w 1930 r.* [w:] *Komunikacja autobusowa na drogach publicznych w Polsce, w 1930 r.*, Warszawa 1931, s.9.

Jeszcze większą dynamikę wzrostu od ilości autobusów wykazywał rozwój liczby połączeń autobusowych oraz ilości przedsiębiorstw utrzymujących rzeczoną komunikację. Największy wzrost obu wskaźników notowany jest na lata 1928–29, gdy liczba przedsiębiorstw przewozowych wzrosła z 777 do 1717 (ok. 121%), natomiast liczba obsługiwanych tras z 984 do 2041 (ok. 107,4%). Dysproporcja obu czynników świadczy o tym, iż wraz ze wzrostem ilości przedsiębiorstw autobusowych malała liczba posiadanych przez nie pojazdów. W 1928 roku na jedno przedsiębiorstwo przewozowe przypadało średnio 1,39 autobusu, natomiast w 1929 roku było to już tylko 1,22 autobusu. Największy wzrost komunikacji autobusowej występował na pokrytych gęstą siecią połączeń autobusowych terenach byłej Kongresówki, łączących między sobą Łódź, Kielce, Kalisz, Lublin czy też Częstochowę. Słabszy rozwój komunikacji autobusowej możemy zaobserwować natomiast na Wileńszczyźnie oraz Kresach południowo-wschodnich (woj. tarnopolskie, woj. wołyńskie, woj. poleskie i woj. nowogródzkie), pozbawionych dobrych dróg oraz gorzej usytuowanych pod względem gospodarczym, jak również w pokrytą gęstą siecią kolejową Wielkopolsce⁵¹⁴.

W momencie wprowadzenia ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, z ogólnej liczby czynnych w 1931 roku 3055 autobusów, do przewozu zarobkowego wykorzystywanych było jedynie 2652 pojazdów. Pozostałe 403 sztuki służyły do transportu nieregularnego – w ramach zakładów przemysłowych, hoteli, stowarzyszeń etc. Najlepiej rozwiniętą siecią linii autobusowych, obsługiwaną przez największą liczbę pojazdów, mogły pochwalić się województwa: warszawskie, poznańskie, kieleckie, łódzkie oraz lubelskie. Natomiast na drugim końcu zestawienia znalazły się województwa: pomorskie i śląskie, a także wszystkie województwa wschodnie. Co ciekawe, województwa posiadające najsłabiej rozwiniętą siatkę połączeń autobusowych dominowały za to pod względem wysokości opłat za przejazd. Najwyższe stawki oferowało województwo krakowskie (13 gr/km), warszawskie i pomorskie (po 12 gr/km) oraz województwo stanisławowskie i nowogródzkie (po 11 gr/km). Najniższe z kolei – województwo łódzkie i poznańskie (po 8 gr/km) oraz województwo wołyńskie (7 gr/km). Warto zauważyć, iż w stosunku do roku 1930 średnia wysokość opłat zmniejszyła się o około 14%. Ciągłe obniżanie stawek przewozowych było przejawem pozbawionej elementarnych podstaw logiki „dzikiej konkurencji”. Na wielu trasach taryfa przewozowa została ustalona w wysokości 5–6 gr za kilometr, co oznacza, iż znajdowała się poniżej poziomu kosztów własnych, a to jedynie przyspieszyło bankructwo wielu przedsiębiorstw przewozowych. Niezwykły przykład tego typu konkurencji został przedstawiony w skardze

⁵¹⁴ J. Gieysztor: *Komunikacja autobusowa...*, s.970.

Południowo-Lubelskiej Spółki Samochodowej w Lublinie do Wojewody Lubelskiego: *na postoju autobusowym w Lublinie wozy naszej spółki stoją obecnie w odległości przeszło 30 metrów od autobusu p. [Wulfa] Ejchenbauma. Mimo to jego obsługa i tak zwani naganiacze, mianowicie: Josek Himmelblum, Berek Ejchenbaum, Szol Ejchenbaum, Wurman (ojciec), Wurman (syn), Dejczman Gedali, Broner i wielu innych, stoją tuż przy naszych wozach i każdego pasażera mającego jechać w kierunku Kraśnika–Janowa–Annopola odciągają nieomal siłą od naszych wozów, proponując mu bilet na swoich wozach za cenę dużo niższą od ustalonej przez Urząd Wojewódzki, np. do Kraśnika, zamiast 3 zł, biorą po 1 zł, a nawet do Janowa, zamiast 5 zł, proponują bilet za 2 zł lub za 1 zł – byleby nie jechał naszymi wozami. Również były przypadki, gdy pasażer kupił bilet na nasze wozy, to naganiacze wyciągali go siłą, obiecując przejazd za darmo w autobusie Ejchenbauma*⁵¹⁵.

Tabela 26 Długość linii autobusowych w latach 1931–1932.

Rok	Ilość linii autobusowych w zależności od długości (w km)												Ilość ogółem
	Pon. 10	10– 24	25– 49	50– 74	75– 99	100– 124	125– 149	150– 174	175– 199	200– 224	225– 249	250– 274	
1931	90	316	475	265	125	76	27	20	9	1	2	4	1 410
1932	70	275	418	217	103	63	22	15	8	2	-	-	1 193

Na podst.: M. Nestorowicz: *Ruch samochodowy w Polsce*. „Inżynier Kolejowy”, R.10, nr 9, Warszawa 1933, s.230.

Kulminacja rozwoju ruchu autobusowego, a zarazem spekulacji na rynku przewozowym, przypadła na początek roku 1930, a zatem niemalże w przeddzień uchwalenia ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Jednym z pierwszych symptomów depresji gospodarczej był spadek frekwencji wśród pasażerów korzystających z transportu kołowego, a to błyskawicznie odbiło się na utracie płynności finansowej przez przedsiębiorstwa, których działalność była oparta na kredycie. W ciągu pierwszych dwóch lat kryzysu, przypadających na lata 1930–1932, z rejestrów zostało wykreślonych 713 przedsiębiorstw przewozowych, obsługujących 325 linii, natomiast liczba zarejestrowanych autobusów zmniejszyła się o 1053 pojazdy. Paradoksalnie była to sytuacja dość pozytywna, bowiem na rynku przewozów autobusowych pozostały głównie przedsiębiorstwa zdrowsze, prowadzone w sposób fachowy i mocniejsze pod względem finansowym. Po niemalże trzech latach regularnych spadków, odsetek autobusów przypadających na jedno przedsiębiorstwo zaczął powoli rosnąć. Pod koniec 1932 roku zaledwie co druga firma przewozowa działająca w Polsce dysponowała flotą składającą się z dwóch lub większej liczby autobusów. Wartym odnotowania faktem jest

⁵¹⁵ *Komunikacja autobusowa w Polsce*. „Miesięcznik Drogowy”, R.2, nr 1, Poznań 1931, s.15-16; M. Nestorowicz: *Ruch samochodowy...*, s.229; APL, UWL: Pismo Południowo-Lubelskiej Spółki Samochodowej w Lublinie do Wojewody Lubelskiego z dn. 14 października 1935 r. Sygn.: 5.4/82, k.35.

powstanie na początku lat trzydziestych ruchu spółdzielczego, którego koordynatorem był Związek Stowarzyszeń Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych w Warszawie [dalej: ZSWPA). Związek promował współdziałanie i łączenie się drobnych przedsiębiorców w lokalne struktury właścicielskie, przeciwdziałając tym samym rozrostowi „dzikiej konkurencji”. Organizował również działalność aprowizacyjną, której efektem były dostawy materiałów pędnych i części zamiennych na preferencyjnych warunkach, bądź też znaczne obniżenie składek ubezpieczeniowych od nieszczęśliwych wypadków. W lutym 1934 roku, z inicjatywy ZSWPA, utworzone zostało Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych Właścicieli Pojazdów Mechanicznych. Towarzystwo świadczyło usługi w zakresie odpowiedzialności cywilnej dla właścicieli przedsiębiorstw przewozowych i dysponowało kapitałem zakładowym w wysokości 250 tys. zł (tj. o 50 tys. zł więcej, niż wymagało tego ustawowe minimum). Z racji, iż Towarzystwo zostało powołane w interesie publicznym, celem zabezpieczenia potrzeb ubezpieczeniowych wywołanych przymusem ustawowym i było oparte na wzajemności, poprzez ustanowienie specjalnego komisarza zostało objęte kuratelą Ministerstwa Skarbu⁵¹⁶.

5.3 Koncepcje finansowania budowy dróg kołowych.

W każdym państwie uznawanym za nowoczesne, bądź też aspirującym do tego miana, gwałtowny wzrost liczby pojazdów mechanicznych wymuszał zapewnienie trwałych i stabilnych źródeł finansowania gospodarki drogowej. W jednych państwach dominowały rozwiązania oparte na opłatach od wagi pojazdu, jego mocy lub pojemności silnika, w innych wprowadzano podatki związane z eksploatacją pojazdów (opłaty od paliw, smarów, płynów eksploatacyjnych, etc.), a w jeszcze innych wprowadzono opłaty koncesyjne i nowoczesne formy „myta” drogowego, stanowiące pierwowzór współczesnych systemów opłat drogowych. W Polsce problem braku odpowiednich funduszy drogowych był niemalże równie stary, jak sama gospodarka drogowa. Odwrócenie tego stanu rzeczy stało się jednym z najważniejszych zagadnień, na których od końca lat 20. XX w. skupiła się aktywność naukowa i zawodowa inż. Nestorowicza. Z charakterystycznym dla siebie naukowym zacięciem Nestorowicz rozpoczął badania od szerokiej analizy rozwiązań funkcjonujących zarówno w największych systemach drogowych (Stany Zjednoczone, Francja, Niemcy), jak również w tych, wykorzystujących

⁵¹⁶ M. Nestorowicz: *Ruch samochodowy...*, s.230; J. Gieysztor: *Komunikacja autobusowa...*, s.970; APL, UWL: Pismo Dyrektora Departamentu Drogowego inż. S. Siła-Nowickiego do Wojewody Lubelskiego z dn. 24 lutego 1934 r. sygn.: 5.4/28, k.87; Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6 lipca 1932 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości, Poczty i Telegrafów oraz Skarbu, a co do § 5 w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, w sprawie wykonania ustawy o zarobkowym przewozie osób i towarów pojazdami mechanicznymi. Dz.U.R.P. 1932, nr 95, poz. 281, s.1982-1983; *Nowe przepisy o ruchu samochodowym i zarobkowym przewozie osób i towarów wraz z normami opłat na fundusz drogowy*. Warszawa 1933, s.53-54; E. Brzóska: *Rozwój komunikacji...*, s.171-173.

nietypowe rozwiązania organizacyjne (Niderlandy, Austria, Czechosłowacja, Włochy), w warunkach zbliżonych do wymagań rodzimej gospodarki drogowej. Zanim jednak przejdziemy do omówienia zasadniczej kwestii niniejszego rozdziału, warto przedstawić wyniki badań prowadzonych przez inż. Nestorowicza, uzupełnione w wybranych przypadkach o współczesne opracowania, obejmujące charakterystykę procesów legislacyjnych i przyjętych rozwiązań prawnych, rolę organizacji społeczno-branżowych oraz udział kluczowych postaci w kształtowaniu modeli finansowania gospodarki drogowej w poszczególnych państwach.

5.3.1 Stany Zjednoczone

Stany Zjednoczone należały do pionierów w dziedzinie drogownictwa i motoryzacji, stając się jednym z głównych motorów rozwoju transportu kołowego na świecie. To właśnie tam najwcześniej dostrzeżono jego potencjał jako samodzielnego środka przewozu osób i towarów, a nie jedynie uzupełnienia kolei czy żeglugi śródlądowej. Sukces mechanizacji transportu drogowego opierał się na dwóch zasadniczych filarach: rozbudowie infrastruktury oraz dynamicznym rozwoju przemysłu samochodowego, który w krótkim czasie stał się jedną z najważniejszych gałęzi amerykańskiej gospodarki. Już w 1923 roku sektor motoryzacyjny osiągnął obroty przekraczające 3 miliardy dolarów⁵¹⁷, wyprzedzając pod względem wartości produkcji nawet przemysł stalowy i mięsny. Wprowadzenie tanich samochodów na rynek amerykański na początku lat 20. XX wieku wywołało głębokie przemiany społeczne i gospodarcze. W 1924 roku ponad 80% pojazdów kosztowało mniej niż 1000 dolarów, co uczyniło samochód środkiem transportu dostępnym dla większości obywateli. W efekcie nastąpił szybki rozwój przedsiębiorstw przewozowych oraz transportu zbiorowego, w tym szkolnego, który stał się stałym elementem amerykańskiego krajobrazu. Już w połowie lat 20. lokalne władze organizowały przewozy dla blisko 700 tysięcy uczniów, wykorzystując ponad 27 tysięcy autobusów⁵¹⁸.

⁵¹⁷ W 1914 roku wartość wyprodukowanych pojazdów mechanicznych szacowano na 503,23 mln dol., w 1921 r. - 1671,39 mln dol., natomiast w 1923 r. - 3163,33 mln dol. W tym, pojazdy osobowe: 1914 - 414,54 mln dol., 1921 - 1134,36 mln dol., 1923 - 2277,8 mln dol.; pojazdy rządowe i miejskie: 1914 - 3,941 mln dol., 1921 - 9,458 mln dol., 1923 - 10,052 mln dol.

⁵¹⁸ Tab. No. 748. - *Vehicles and Aircraft: production*. [w:] "Statistical Abstract of the United States", 1925. Red. J. Klein, Department of Commerce. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, no. 48, Washington 1926, s.800; Tab. No. 726. - *Summary by 16 general groups of industries*, s.748-749; No.727. - *Manufactures: Summary for Individual Industries*, s.750-775; Tab. No. 135. - *Summary of Manufactures: by specified industries, calendar years 1899, 1904, and 1909*. [w:] "Statistical Abstract of the United States 1915". Red. E.E. Pratt, Department of Commerce. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, no. 37, Washington 1915, s.177-199; M. Nestorowicz: *Problem drogowy w Polsce i możliwości jego rozwiązania*. „Wiadomości Związku Polskich Zrzeszeń Technicznych”, R.3 nr 1, Warszawa 1927, s.2-4.

Tabela 27 Motoryzacja w Stanach Zjednoczonych w latach 1895–1925.

Rok	Liczba samochodów zarejestrowanych w Stanach Zjednoczonych		
	Osobowe	Ciężarowe	Razem
1895	4	-	4
1900	8 000	-	8 000
1904	54 590	410	55 000
1910	458 500	10 000	468 500
1915	2 309 859	215 000	2 524 666
1920	8 225 869	1 006 082	9 231 941
1925	17 512 638	2 441 709	19 954 347

Na podst.: M. Nestorowicz: *Problem drogowy w Polsce i możliwości jego rozwiązania*. „Wiadomości Związku Polskich Zrzeszeń Technicznych”, R.3 nr 1, Warszawa 1927, s.2-4.

Dynamiczny rozwój motoryzacji w Stanach Zjednoczonych wymusił przyspieszenie prac nad rozbudową i modernizacją sieci drogowej. Na początku XX wieku większość tras była w złym stanie technicznym – w porze deszczowej zamieniały się w błoto, a w czasie suszy w piaszczyste szlaki. Do 1916 roku rozwój dróg pozostawał w gestii władz stanowych, ponieważ przewozy międzystanowe były domeną prywatnych kolei. Pierwszym stanem, który wprowadził system współfinansowania budowy dróg przez władze centralne i lokalne, było New Jersey w 1891 roku. Dwa lata później przy Departamencie Rolnictwa powołano Biuro Badań nad Drogami Publicznymi [U.S. Office of Public Road Inquiries, dalej: ORPI], kierowane przez Roya Stone’a, a następnie Martina Dodge’a. Mimo kolejnych projektów ustaw o pomocy federalnej dla stanów, spory kompetencyjne i brak zgody politycznej w Kongresie uniemożliwiły ich realizację aż do drugiej dekady XX wieku. Niechęć Kongresu do finansowania infrastruktury drogowej została przełamana 11 lipca 1916 roku, wraz z uchwaleniem Ustawy o Federalnej Pomocy Drogowej (Federal Aid Road Act). Był to efekt narastających potrzeb społecznych i gospodarczych oraz zmiany sposobu postrzegania roli dróg w rozwoju kraju. Jednym z kluczowych argumentów za jej przyjęciem była konieczność przeciwdziałania izolacji ludności wiejskiej, dla której zły stan dróg stanowił barierę w dostępie do szkół, kościołów i rynków zbytu. Sytuację tę unaoczniał program Rural Free Delivery [dalej: RFD]⁵¹⁹, wprowadzony w 1896 roku przez Departament Poczty, który uzależniał realizację dostaw od jakości lokalnych dróg. W ciągu kilku lat sieć tras pocztowych rozrosła się z kilku do tysięcy połączeń, obejmując miliony mieszkańców wsi, co uświadomiło społeczeństwu, że sprawna komunikacja drogowa jest warunkiem modernizacji obszarów wiejskich i rozwoju państwa. Przełom w rozwoju amerykańskiej motoryzacji przyniósł Ford Model „T” – tani i

⁵¹⁹ Trasy wyznaczające obszary dostaw darmowych przesyłek pocztowych na obszarach wiejskich nazywano dosłownie drogami R.F.D. (*Rural Free Delivery*).

prosty w obsłudze samochod, którego masowa produkcja znacząco obniżyła koszty zakupu i upowszechniła transport indywidualny. Wzrost liczby pojazdów na drogach stworzył społeczną presję na rozbudowę nowoczesnej sieci komunikacyjnej i przyspieszył zaangażowanie rządu federalnego w finansowanie infrastruktury drogowej⁵²⁰.

W 1905 roku Biuro Badań nad Drogami Publicznymi (ORPI) przekształcono w Urząd Dróg Publicznych (Office of Public Roads, dalej: OPR), którego dyrektorem został Logan Waller Page. Był on zwolennikiem naukowego, apolitycznego podejścia do budownictwa drogowego, opartego na rzetelnych danych i badaniach materiałowych. Zainicjował systematyczne analizy petrograficzne, unowocześnił laboratoria drogowe i wprowadził nowoczesne metody badań, co zapoczątkowało profesjonalizację amerykańskiej administracji technicznej. W 1914 roku współtworzył Amerykańskie Stowarzyszenie Urzędników Autostrad Stanowych [dalej: AASHO], które odegrało kluczową rolę w przygotowaniu ogólnokrajowego programu budowy dróg. Pomimo postępu w organizacji administracji drogowej, na początku drugiej dekady XX wieku wdrażanie programów federalnych napotykało na trudności wynikające z konfliktu interesów między rolnikami, domagającymi się dróg lokalnych, a przemysłem motoryzacyjnym, postulującym rozwój tras międzystanowych. W ramach ustawy budżetowej Departamentu Poczty z 1913 roku przeznaczono 500 tys. dolarów na eksperymentalny program budowy dróg pocztowych, współfinansowany przez władze lokalne⁵²¹. Program ten ujawnił jednak niedostatki organizacyjne administracji terenowej i ograniczone możliwości nadzoru ze strony OPR. Doświadczenia te doprowadziły do wniosku, że skuteczna realizacja polityki drogowej wymaga kierowania funduszy na poziom stanowy, pod kontrolą wyspecjalizowanych agencji technicznych⁵²².

⁵²⁰ R.F. Weingroff: *Federal Aid Road Act of 1916. Building The Foundation*. „Public Roads”, Vol.60 no.1, Washington 1996, s.21-24; N.T. Tiellman: *America's highways, 1776-1976: a history of the Federal-aid program*. United States. Federal Highway Administration, Washington 1976, s.80-82; B.E. Selly: *Building the American Highway System: Enigeers as Policy Makers*. Washington 1987, s.11-24.

⁵²¹ Do programu budowy 735 km dróg przystąpiło zaledwie 28 hrabstw z 17 stanów.

⁵²² R.F. Weingroff: *A Journey to Better Highways: 100 years of public roads*. „Public Roads”, vol. 82, no. 2, Washington 2018, s.25-27; N.T. Tiellman: *America's highways...*, s.82-83; W.E. Fuller: *R.F.D. The Changing Face of Rural America*. Bloomington 1964, s.17-58.

Tabela 28 Zestawienie statystyczne rozwoju motoryzacji w wybranych państwach w latach 1929–1936.

Państwo	1929	1931	1932	1933	1934	1935	1936
(w tysiącach)							
Europa							
Francja	1 089	1 520	1 689	1 855	1 890	2 037	2 065
Anglia	1 309	1 405	1 374	1 473	1 725	1 881	2 043
Niemcy	577	684	650	677	866	1 054	1 232
Włochy	189	275	294	318	347	376	397
Belgia	120	158	175	184	190	192	197
Hiszpania	157	190	175	-	173	168	194
Szwecja	127	145	149	137	141	141	159
Holandia	84	113	125	134	138	144	139
Dania	89	110	120	117	120	125	131
Czechosłowacja	47	75	92	99	10	117	125
Szwajcaria	63	77	80	-	87	91	92
Norwegia	34	47	50	52	55	58	63
Irlandia	40	48	51	51	53	51	54
Austria	29	32	34	40	39	40	43
Portugalia	25	31	32	32	36	35	39
Finlandia	33	34	33	31	30	31	33
Rumunia	31	37	34	-	28	33	29
Polska	29	39	28	25	26	25	25
Świat							
Stany Zjednoczone	24 493	26 524	25 814	24 317	23 827	24 752	26 211
Kanada	1 062	1 224	1 197	1 115	1 051	1 117	1 163
Australia	517	571	523	544	561	575	632
Argentyna	311	366	331	325	292	291	-
Zw. Płd. Afryk.	126	-	156	161	172	190	242
Nowa Zelandia	151	187	189	164	166	175	191
Brazylia	-	200	160	153	140	145	-
Japonia	74	96	97	-	107	120	133

Na podst.: *Tab. 19. Samochody w niektórych krajach w latach 1929, 1931-1936.* [w:] *Mały Rocznik Statystyczny*. E. Szturm de Sztrem (red.), R.8, Warszawa 1937, s.187.

Na początku 1916 roku Izba Reprezentantów przyjęła projekt deputowanego Dorsey’a W. Shackelforda, przewidujący przeznaczenie 25 milionów dolarów na modernizację wiejskich dróg pocztowych. Program zakładał współfinansowanie inwestycji przez władze federalne i stanowe w proporcji od 30 do 50% oraz dystrybucję środków między stany według liczby ludności i długości tras pocztowych (RFD). Choć projekt wprowadzał zasadę federalnego nadzoru i obowiązek tworzenia stanowych agencji drogowych, spotkał się z krytyką. Uznano bowiem, że faworyzuje duże stany, grozi upolitycznieniem podziału funduszy i nadmiernie obciąża budżet w okresie rosnących wydatków obronnych. Alternatywny projekt ustawy

przygotowało AASHO podczas Panamerykańskiego Kongresu Drogowego w 1915 roku w Oakland. Pod kierunkiem Thomasa H. McDonalda opracowano propozycję kompromisową, zakładającą przeznaczenie 75 milionów dolarów w ciągu pięciu lat na budowę dróg stanowych. Środki miały być dzielone według trzech kryteriów: powierzchni stanu, liczby ludności i długości dróg pocztowych (RFD), przy maksymalnym udziale finansowania federalnego do 50% kosztów inwestycji. Projekt przewidywał również obowiązek tworzenia w każdym stanie agencji drogowej odpowiedzialnej za opracowanie dokumentacji technicznej i współpracę z Departamentem Rolnictwa. Wszystkie drogi budowane w ramach programu miały być bezpłatne i utrzymywane przez państwo. Projekt ustawy Shackleforda trafił do Komisji Senackiej ds. Urzędów i Dróg Poczтовых, kierowanej przez senatora Johna H. Bankheada, który, przy współpracy z Loganem Wallerem Page'em, zastąpił go propozycją opracowaną przez AASHO. Po niewielkich poprawkach Senat zatwierdził ustawę 8 maja 1916 roku, przeznaczając 75 milionów dolarów na pomoc federalną oraz dodatkowe 10 milionów na utrzymanie dróg w lasach państwowych. Po uzgodnieniach między izbami Kongresu, 11 lipca 1916 roku prezydent Woodrow Wilson podpisał Federal Aid Road Act. Ustawa, będąca wyrazem idei Page'a, wprowadzała system współpracy federalno-stanowej, zobowiązywała stany do tworzenia agencji drogowych z wykwalifikowanym personelem i ustanawiała nadzór techniczny Office of Public Roads. Jej znaczenie wykraczało poza kwestie gospodarcze – przyczyniła się do modernizacji wsi i integracji społecznej, łącząc rozwój infrastruktury z poprawą warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich. Pomimo początkowych trudności organizacyjnych i sporów kompetencyjnych między władzami stanowymi a Office of Public Roads, ustawa o pomocy federalnej z 1916 roku stała się kamieniem milowym w rozwoju amerykańskiej infrastruktury drogowej. Nakłady na budowę dróg rosły wraz z rozwojem motoryzacji – z około 5 mln dolarów w 1918 roku do ponad 1,1 miliarda w 1926 roku, z czego 40% pochodziło z podatków od pojazdów i paliw. System współfinansowania przez władze federalne, stanowe i lokalne zapewnił stabilne źródła finansowania i umożliwił rozbudowę sieci nowoczesnych dróg o ulepszonej nawierzchni. W latach 1914–1924 powstało ponad 360 tysięcy kilometrów nowych tras, w tym długodystansowe arterie, takie jak Lincoln Highway i Theodore Roosevelt International Highway, które połączyły wschodnie i zachodnie wybrzeża kraju⁵²³.

⁵²³ B.E. Selly: *Building...*, s.32,34,37-46,47-60; R.F. Weingroff: *Federal Aid Road Act...*, s.26-27; United States Senate: 64th Congress 1st Session: *The Federal Aid Road Act. Summary of the Federal Aid Road Act of July 11, 1916. The Rules and Regulations Thereunder together with an article by Secretary of Agriculture David F. Houston on „The Government and the good roads”. Presented by Mr. Bankhead, September 7th, 1916.*

5.3.2 Niderlandy

W 1896 roku, zaledwie rok po pojawieniu się pierwszych samochodów w Stanach Zjednoczonych, podobne „zjawisko” zaistniało również na holenderskich szosach. Choć początkowo samochód postrzegano jako kaprys bardzo zamożnych osób, służący głównie rekreacji, a wielu polityków nie wróżyło mu świetlanej przyszłości, liczba pojazdów różnego typu w Holandii systematycznie rosła. Wyjątkiem wśród rządzących był były minister Gospodarki Wodnej, Handlu i Przemysłu (niderl. *Rijkswaterstaat*) oraz gubernator Surinamu – Cornelius Lely. Pochodzący z rodziny kupieckiej zajmującej się handlem zbożem i nasionami, Lely już w 1905 roku naszkicował w holenderskiej Izbie Reprezentantów wizję przyszłości motoryzacji jako zjawiska masowego, którego naturalną potrzebą była modernizacja oraz rozbudowa istniejącej sieci drogowej. Co ciekawe, już wtedy opowiadał się za separacją różnych typów dróg, które – jego zdaniem – należało uwolnić od czynników zakłócających swobodny przepływ ruchu. Postulował także utworzenie ogólnokrajowej sieci drogowej łączącej stolice poszczególnych prowincji, umożliwiającej przemieszczanie się z prędkościami rzędu 60–80 km/h lub większymi. Choć obecnie jego pomysły uznawane są za wizjonerskie i rewolucyjne, wówczas spotkały się raczej z chłodnym przyjęciem, głównie ze względu na wysokie koszty przebudowy dróg oraz niewielką liczbę samochodów⁵²⁴.

Minister Gospodarki Wodnej i Handlu, Jean Gustav Stanislas Bevers, odpowiedzialny za koordynację budownictwa drogowego, zlecił młodemu inżynierowi Ludolphowi R. Wentholtowi opracowanie memorandum dotyczącego budowy dróg oraz ruchu na drogach krajowych. W tym celu Wentholt przez kilka miesięcy osobiście oceniał stan większości tras oraz prowadził pierwsze w historii Holandii pomiary natężenia ruchu drogowego. Z jego obserwacji wynikało, że na przeważającej liczbie dróg ruch mechaniczny nie przekraczał 20 pojazdów dziennie, jednakże w rejonie Hagi, De Bilt i Zeist liczba ta wzrastała do 60–90 samochodów na dobę. Największe natężenie ruchu samochodowego odnotowano na trasie Haga – Lejda – Amsterdam i dalej w stronę Gooi. Warto zaznaczyć, że do wybuchu I wojny światowej liczba samochodów w Holandii pozostawała stosunkowo niska. Wentholt wykazał, że większość dróg prowincjonalnych była w złym stanie technicznym, a ruch mechaniczny koncentrował się głównie na trasach łączących duże miasta z regionami atrakcyjnymi historycznie i krajobrazowo. Raport Wentholta wywołał znaczne poruszenie wśród członków

Washington 1916, s.3-5, 7-18; R.F. Weingroff: *Creation of the Landmark: The Federal Aid Road Act of 1916*. Washington 2016, s.45-48,60-63;66-77; R.F. Weingroff: *A Journey to Better Highways...*, s.26-29; M. Nestorowicz: *Problem drogowy...*, s.5.

⁵²⁴ D.M. Ligtermoet: *Beleid en planning in de wegenbouw*. Amsterdam 1990, s.14-15.

obu izb parlamentu. Jeden z senatorów, A.J.M. Smits, określił dokument jako „absolutnie imponujący, a zarazem druzgocący”, jednocześnie apelując do parlamentu o rozważenie zaciągnięcia kredytu na cele drogowe lub utworzenia specjalnego funduszu drogowego⁵²⁵.

Na przełomie lat 1913–1915 w Rijkswaterstaat opracowano projekt rozbudowy ośmiu głównych linii komunikacyjnych, łączących największe miasta kraju zarówno ze sobą, jak i z granicami Belgii oraz Niemiec. Po powrocie na stanowisko Ministra Gospodarki Wodnej i Handlu Cornelius Lely uzupełnił projekt o dziewiątą linię, mającą połączyć Hagę z Utrechtmem, a 28 lipca 1915 roku złożył projekt w holenderskim parlamencie. Zmiany wprowadzone przez Lely’ego uczyniły plan znacznie ambitniejszym, ale jednocześnie zwiększyły jego koszt z 7 do 20 milionów guldenów. Ze względu na wysokie koszty oraz długi czas realizacji Lely uznał, że finansowanie programu wyłącznie z budżetu państwa byłoby nieefektywne. Zwrócił się więc do Ministra Finansów, Marie Willema Fredrika Treuba, z prośbą o wydanie opinii na temat wprowadzenia alternatywnych form finansowania, m.in. z tytułu opłat drogowych dla rowerzystów, kierowców i motocyklistów, które miałyby zasilać odrębny fundusz drogowy. Lely odniósł jedynie połowiczny sukces. Minister Treub zgodził się na opodatkowanie użytkowników dróg, jednak wyraził dezaprobatę wobec pomysłu utworzenia funduszu drogowego. Projekt ustawy został przedłożony do debaty parlamentarnej, jednak na drodze do jego przyjęcia stanęła sytuacja międzynarodowa. Pomimo że Holandia utrzymała status państwa neutralnego podczas I wojny światowej, wymuszona izolacja doprowadziła do pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju, której jednym z przejawów były okresowe niedobory benzyny. W celu ich złagodzenia holenderski rząd kilkakrotnie wprowadzał tymczasowe zakazy poruszania się samochodami prywatnymi. Oba te czynniki przyczyniły się najpierw do zamrożenia ustawy drogowej w trakcie prac parlamentarnych, a następnie – w październiku 1917 roku – do jej całkowitego wycofania⁵²⁶.

Po zakończeniu I wojny światowej koniunktura gospodarcza w krótkim czasie poprawiła się, a liczba samochodów zaczęła gwałtownie rosnać. Proces motoryzacji przyspieszyło wprowadzenie na rynek cywilny amerykańskich samochodów wojskowych, których powrotny transport przez Atlantyk był nieopłacalny, a także wzrastający import tanich Fordów z Stanów Zjednoczonych. W wyniku tych zmian, wieloletnie zaniedbania w sferze infrastruktury drogowej pogłębiły się w krótkim czasie. Drogi były w złym stanie technicznym, kręte i wąskie, utrzymywane bez żadnej spójności przez różne organy administracji publicznej.

⁵²⁵ Tamże, s.14-17.

⁵²⁶ Tamże, s.17-18.

Co ciekawe, naciski na rząd znacząco wzrosły po utworzeniu w 1919 roku Stowarzyszenia Członków Holenderskich Kongresów Drogowych (*Vereeniging Het Nederlandsche Wegencongres*, dalej: NWC), będącego holenderskim odpowiednikiem międzynarodowej organizacji PIARC. Do NWC. należeli zarówno członkowie Królewskiego Holenderskiego Klubu Turystycznego (*Algemene Nederlandsche Wielrijders-Bond*, [dalej: ANWB]), Królewskiego Instytutu Inżynierów (*Koninklijk Instituut van Ingenieurs*, [dalej: KIVI]), jak i inżynierowie drogowi z Ministerstwa Gospodarki Wodnej i Handlu. Zgodnie z tradycją swojego międzynarodowego odpowiednika, NWC zorganizowało dwa kongresy drogowe, z których pierwszy (1920) poświęcony był głównie sprawom organizacyjnym, natomiast drugi (1921), skoncentrował się na omówieniu polityki rządu oraz na udzieleniu odpowiedzi na pytanie: „Czy użytkownicy dróg powinni współfinansować koszty eksploatacji dróg?”. Po udzieleniu odpowiedzi twierdzącej, powołano specjalną Komisję, której zlecono opracowanie satysfakcjonującego planu rozbudowy sieci drogowej. W marcu 1924 roku opublikowano raport Komisji NWC, w którym stwierdzono, że użytkownicy dróg powinni partycypować w kosztach ich utrzymania, zawarto projekt ustawy o podatku drogowym oraz zalecono utworzenie Krajowego Funduszu Drogowego. Po niemal trzech latach negocjacji między rządem a przedstawicielami NWC i ANWB, a także powołaniu kilku komisji doradczych, ustawa o podatku drogowym została przyjęta przez Stany Generalne i ogłoszona 30 grudnia 1926 roku w Holenderskim Dzienniku Urzędowym (*Staatsblad*)⁵²⁷.

Ustawa wprowadziła do holenderskiego systemu podatkowego pojęcie „podatku drogowego”, pobieranego z tytułu *prowadzenia pojazdów mechanicznych na drogach publicznych*. Co więcej, definiowała również sam „pojazd mechaniczny” jako *skład lub pojazd napędzany wyłącznie lub częściowo siłą mechaniczną, występującą w pojeździe*. Obowiązek uregulowania podatku spoczął zatem na właścicielach pojazdów, a sam podatek można było uiszczać z góry za cały rok podatkowy⁵²⁸ lub w odstępach kwartalnych, przy czym w drugim przypadku wymiar podatkowy był powiększony o 3%. Z obowiązku podatkowego zostały wyłączone pojazdy należące do placówek dyplomatycznych i konsularnych, krajowych organów władzy publicznej, straży pożarnej, policji, szpitali, służb sanitarnych oraz maszyny rolnicze. Ustawa wprowadzała podział pojazdów mechanicznych według kryterium liczby kół. Rowery z zamontowanym silnikiem podlegały opłacie w wysokości 3 guldenów, natomiast wszystkie pozostałe dwu- i trójkołowce opodatkowano według kryterium wagowego: do 60 kg

⁵²⁷ Tamże, s.18-19.

⁵²⁸ Rok podatkowy w Holandii podobnie jak w Polsce zaczyna się 1 maja, a kończy

– 10 guldenów, od 60 do 120 kg – 20 guldenów, powyżej 120 kg – 30 guldenów. Samochody służące do przewozu osób zakwalifikowano w ramach jednej wspólnej kategorii, opodatkowanej według kryterium wagowego, z uwzględnieniem liczby przewożonych pasażerów jako czynnika rozróżniającego. Samochody służące do przewozu nie więcej niż 7 osób, łącznie z kierowcą, podlegały opodatkowaniu w wysokości 6 guldenów za każde 100 kg masy własnej pojazdu, natomiast w przypadku pojazdów przeznaczonych do przewozu większej liczby osób, wartość podatku rosła do 8 guldenów. W przypadku samochodów służących do przewozu towarów jedynym kryterium rozróżnienia była masa własna pojazdów. Jeżeli masa ta nie przekraczała 1200 kg, opłata wynosiła 18 guldenów, w przedziale od 1200 do 4000 kg – 60 guldenów, natomiast powyżej 4000 kg – 90 guldenów. Ciągniki przemysłowe (siodłowe) oraz traktory objęto opłatą jednolitą w wysokości 10 guldenów. Wartości podane powyżej dotyczyły jedynie pojazdów wyposażonych w opony pneumatyczne. W przypadku opon amortyzowanych, gumowych oraz obręczy metalowych, rzeczne wartości rosły odpowiednio o 30%, 60% i 100%⁵²⁹.

Ustawa w powyższym brzmieniu obowiązywała jedynie do 1934 roku. W trakcie prac nad Krajowym Planem Drogowym na rok 1932 rząd holenderski uznał, że w celu wyeliminowania konkurencji pomiędzy poszczególnymi środkami transportu niezbędna jest ich centralizacja w ramach jednego funduszu transportowego. Miał on obejmować wszystkie rządowe wydatki na kolej, tramwaje, drogi wodne, transport lotniczy oraz drogi kołowe. Przekształcenie podatku drogowego w podatek od pojazdów silnikowych znacząco zwiększyło budżet przeznaczony na realizację polityki transportowej. Fundusz transportowy funkcjonował do 1965 roku, kiedy to został ponownie przekształcony w Krajowy Fundusz Drogowy⁵³⁰.

5.3.3 Niemcy

W nieco odmienny sposób został skonstruowany system finansowania dróg publicznych w Niemczech. Nie utworzono tam bowiem żadnego specjalnego funduszu drogowego, jednakże niektóre podatki wchodzące w skład funduszy tego typu w innych krajach zostały włączone do powszechnego systemu podatkowego. Jednym z najważniejszych źródeł wpływów budżetowych był podatek od pojazdów mechanicznych wprowadzony w 1926 roku.

⁵²⁹ Eerste Kamer der Staten-Generaal: *ONTWERP VAN WET tot het heffen van eene belasting en treffen van verdere voorzieningen ten behoeve van openbare verkeerwegen te land*. nr. 68/1926-1927, s.22-23.

⁵³⁰ Eerste Kamer der Staten-Generaal: *Wijziging Motorrijtuigenbelastingwet en wet van 6 October 1934 tot instelling van een Verkeersfonds, enz.* nr. 20/1937-1938, s.1-2; Ministerie van Verkeer en Waterstaat: *WET van 21 januari 1965, houdende instelling van een Rijkswegenfonds (Wet op het Rijkswegenfonds)*. Staatsblad 1965, no.30, s.59-60.

W przeciwieństwie do większości państw europejskich podstawa opodatkowania nie została oparta na masie własnej pojazdu, lecz na użytkowej objętości silnika. Zabieg ten miał chronić niemiecki przemysł motoryzacyjny przed nadmiernym importem pojazdów obcej produkcji, cechujących się niższą wagą, lecz podobną objętością użytkową cylindrów. Powyższa zasada nie dotyczyła jednakże samochodów ciężarowych oraz autobusów, dla których podstawę opodatkowania w dalszym ciągu pozostawała masa własna pojazdu. Od powyższych istniało wiele wyjątków, które wpływały bezpośrednio na końcową stawkę opodatkowania. Jeśli samochód ciężarowy lub autobus nie posiadał gumowych opon to stawkę podatku podnoszono o 25% oraz o kolejne 20%, jeśli poruszał się na ciężkich metalowych obręczach. Niemiecki system podatkowy przewidywał także odwrotne sytuacje, takie jak obniżenie stawki podatkowej o połowę w przypadku traktorów nieposiadających przestrzeni ładunkowej oraz samochodów o napędzie elektrycznym lub parowym. Według szacunków Nestorowicza w 1928 roku wpływy z tytułu podatku od pojazdów mechanicznych wynosiły około 170 mln mk, z tego 34 mln stanowiła dotacja państwowa. Po potrąceniu kosztów obsługi administracyjnej na rzecz Rządu Rzeszy uzyskane środki dzielono pomiędzy poszczególne kraje związkowe, w połowie według kryterium ludności (50%), a w połowie według powierzchni danego landu⁵³¹.

Tabela 29 Stawki podatku od pojazdów mechanicznych w Niemczech w 1928 roku.

Samochody osobowe		Sam. ciężarowe i autobusy		Motocykle	
Objętość silnika	Stawka roczna	Waga	Stawka roczna	Objętość silnika	Stawka roczna
do 100 cm ³	15 mk	1000 kg	180 mk	do 100 cm ³	10 mk
100 – 200 cm ³	30 mk	2000 kg	375 mk	100 – 200 cm ³	20 mk
200 – 300 cm ³	45 mk	3000 kg	563 mk	200 – 300 cm ³	29 mk
500 – 600 cm ³	87 mk	4000 kg	750 mk	300 – 400 cm ³	39 mk
900 – 1000 cm ³	150 mk	5000 kg	938 mk	400 – 500 cm ³	47 mk
1500 – 1600 cm ³	231 mk	6000 kg	1125 mk		
2000 – 2100 cm ³	303 mk	7000 kg	1296 mk		
3000 – 3100 cm ³	447 mk	8000 kg	1476 mk		
4000 – 4100 cm ³	591 mk				
5000 – 5100 cm ³	735 mk				
8000 – 8100 cm ³	1167 mk				

Na podst.: M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*. Warszawa 1929, s.9-10.

Pomimo drenażu finansów państwowych będących następstwem ustaleń wersalskich, rosnącej inflacji i galopującego bezrobocia oraz wynikających z powyższych czynników problemów społeczno-gospodarczych kwestia budownictwa drogowego miała w Niemczech priorytetowe znaczenie, a samą gospodarkę drogową cechowała racjonalność oraz

⁵³¹ M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*. Warszawa 1929, s.8-10.

intensywność w wykorzystaniu wyjątkowo dużych jak na możliwości budżetu republiki środków finansowych. Od zakończenia pierwszej wojny światowej w kręgach drogowych zaczęto popularyzować ideę wykorzystania materiałów krajowych w budownictwie drogowym, a w szczególności smoł otrzymywanych z węgla kamiennego, jako surowca taniego, trwałego i ogólnodostępnego, a zatem odpowiadającego w zupełności zarówno potrzebom, jak i możliwościom niemieckiej gospodarki, a w szczególności jej drogowego odgałęzienia. Smołowanie szos prowadzono powierzchownie, lecz systematycznie, dzięki czemu nawierzchnia drogowa utrwalała się stopniowo, stając się wytrzymałą nawet na intensywny ruch, co w obliczu rozwoju komunikacji mechanicznej było rzeczą nader pożądaną. Poprzez zastąpienie większości tymczasowych mostów i przepustów konstrukcjami stałymi wykonanymi z betonu lub żelaza większość subwencji przeznaczano na utrzymanie nawierzchni drogowych. W ciągu zaledwie trzynastu lat wydatki na budowę i utrzymanie dróg magistralnych w Niemczech zwiększyły się blisko pięciokrotnie podczas, gdy samą sieć dróg państwowych powiększono o około 15,7%, tj. 10,5 tys. km. Warto zaznaczyć, iż wraz ze wzrostem wysokości subwencji zmniejszała się ilość pożyczek jakie zaciągały poszczególne kraje związkowe na cele drogowe, a co za tym idzie zmniejszało się również i samo zadłużenie samorządów. W 1926 roku pożyczki stanowiły ponad 33% (64 mln mk) budżetu na budowę i modernizację dróg, w 1927 roku było to już 20% (57 mln mk), natomiast w 1928 roku udział pożyczek we wspomnianym budżecie szacowano na około 15% (42 mln mk). Pod koniec dekady w Niemczech na nowo odżyła dyskusja o przyszłości automobilizmu, która w 1930 roku stała się nawet przedmiotem debaty w Reichstagu. Zanim jednak to nastąpiło berlińska Izba Przemysłowo-Handlowa na zaproszenie Krajowej Izby Gospodarczej wysłała do Stanów Zjednoczonych komisję, która przez kilka tygodni zbierała dane na temat ruchu mechanicznego, podatków drogowych i budowy dróg. Wspomniane materiały zostały usystematyzowane i opracowane, a następnie wydane w formie obszernej publikacji przez syndyka Izby Przemysłowo-Handlowej dr Wernera Feilchenfelda⁵³².

⁵³² M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy...*, s.7; *Americana samochodowe. Czy europejskiemu przemysłowi samochodowemu grozi dumping amerykański? Niemcy badają zagadnienia samochodowe Stanów Zjednoczonych. Podatki samochodowe w Ameryce.* „Samochód. Tygodnik Ilustrowany”, nr 14, Poznań 1930, s.2.

Tabela 30 Wydatki na budowę i utrzymanie dróg magistralnych w Niemczech w latach 1914–1928.

Rok	Ogólna długość (w km)	Wydatki całkowite (w tys. mk)		Kosz utrzymania 1 km szosy	
		Ogółem	Pożyczki	w markach niem.	w złotychkach
1914	56 300	57 430 037	b.d.	1 020	2 162
1926	65 321	193 424 916	64 021 500	2 961	6 277
1927	66 780	285 000 000	57 000 000	4 300	9 116
1928	66 780	280 000 000	42 000 000	4 200	8 900

Na podst.: M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*. Warszawa 1929, s.7.

5.3.4 Austria

Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Niemcy były państwami niewspółmiernie bogatszymi i lepiej rozwiniętymi pod względem gospodarczym. W największym stopniu wspomniana dysproporcja uwidaczniała się w przypadku przemysłu samochodowego, który w Polsce praktycznie nie występował, natomiast w państwach rozwiniętych znacząco zyskiwał na znaczeniu, stając się kołem zamachowym dla całej gospodarki. Świadomy faktu, iż dysproporcji gospodarczej występujących względem państw rozwiniętych nie można zniwelować w krótkim czasie, Nestorowicz wiele uwagi poświęcił analizie systemów administracyjno-fiskalnych funkcjonujących w państwach o zbliżonym do Polski potencjale gospodarczym. Otoczona przez kraje o zdecydowanie większym potencjale motoryzacyjnym Austria z roku na rok zyskiwała coraz większe znaczenie w ruchu tranzytowym, czego następstwem było stopniowe pogorszenie stanu dróg. Aby zahamować wspomniany proces w 1927 roku przystąpiono do ulepszania nawierzchni na drogach magistralnych (*Landstrassen*), stanowiących odpowiednik polskich szos państwowych. W 1928 roku na ulepszenie nawierzchni drogowych przeznaczono 11 mln szylingów, kolejne 13 mln na przeprowadzenie planowanych robót konserwacyjnych, a 7,5 mln na roboty mostowe. Środki na konserwację oraz ulepszenie nawierzchni drogowych zamykały się zatem w kwocie 24 mln szylingów, co przy łącznej długości dróg magistralnych szacowanej na ok. 3,9 tys. km daje kwotę 6154 szylingów na konserwację 1 km szosy. Mając do dyspozycji spore, lecz niewystarczające na równoczesne przebudowanie wszystkich dróg kołowych środki, austriackie Ministerstwo Handlu i Komunikacji skoncentrowało się w pierwszej kolejności na modernizacji najważniejszych szos tranzytowych, w tym szosy Wiedeń-Semmering, łączącej stolicę z Dolną Austrią oraz Styrią, na której w 1928 roku aż 80% stanowił ruch mechaniczny. Wraz z postępującą modernizacją sieci drogowej regularnie zwiększała się także liczba użytkujących je samochodów. Warto zauważyć, iż wraz z nastaniem kryzysu gospodarczego ilość pojazdów nieznacznie spadła (o ok. 5%), jednakże było to zjawisko charakterystyczne dla gospodarek ze

słabo rozwiniętym przemysłem samochodowym, uzależnionym przynajmniej częściowo od importu zewnętrznego. Nadmienić należy, iż na terenie Austrii działało, co najmniej kilka wytwórni samochodów (*Gräf & Stift, Österreichische Automobil Fabriks-AG, Österreichische Daimler-Motoren-Gesellschaft, Puch, Steyr*), które stopniowo łączyły się ze sobą lub były przejmowane przez niemieckie przedsiębiorstwa⁵³³.

5.3.5 Czechosłowacja

W analogiczny sposób, jak w przypadku dróg austriackich przedstawiała się sprawa nieprzystosowanych do ruchu mechanicznego szos czechosłowackich, których charakterystycznym elementem były płaskie zagłębienia nazywanych potocznie „kurzymi gniazdami”, będące efektem niszczącego oddziaływania ruchu samochodowego na niedostosowane do ruchu tego typu drogi. W 1928 roku na terenie Czechosłowacji znajdowało się 8475 km dróg państwowych, w tym 275 km w obrębie miast. Stopień zaniedbania dróg państwowych obrazuje spadek średniej ilości tłucznia drogowego (materiału konserwacyjnego) wykorzystywanego do konserwacji szos, który w 1914 roku wynosił 45 m³, natomiast w 1918 roku ok. 5,5 m³ na 1 km drogi. Z powodu powyższej dysproporcji oraz rosnącej liczby samochodów, zapotrzebowanie dróg państwowych na materiał kamienny szacowano na około 1,825 mln m³. Rozwój ruchu mechanicznego w Czechosłowacji wymagał nie tyle uzupełniania powłok nawierzchni drogowych, lecz także ich całkowitej modernizacji, z zastosowaniem najnowszych technik budowy dróg oraz nawierzchni ulepszonych odpowiadających wymaganiom ruchu samochodowego. Co więcej, sieć drogowa cechowała się bardzo nierównomiernym układem, nieodpowiadającym potrzebom komunikacyjnym państwa, ponieważ została zaprojektowana z uwzględnieniem potrzeb komunikacyjnych państwa austrowęgierskiego, a nie niezależnej Czechosłowacji. W celu zniwelowania powyższych dysproporcji Ministerstwo Robót Publicznych w połowie lata dwudziestych opracowało program modernizacji dróg czechosłowackich zakładający upaństwowienie 5534 km istniejących wówczas dróg samorządowych oraz budowę 270 km nowych dróg państwowych. Celem upaństwowienia dróg samorządowych było przystosowanie do przyszłej roli dróg magistralnych poprzez ich rozszerzenie, przebudowę odcinków nieprzystosowanych do ruchu samochodowego oraz modernizację nawierzchni drogowej. Zgodnie z obliczeniami władz czechosłowackich, gęstość sieci drogowej po przeprowadzeniu robót modernizacyjnych miała wynosić: w Czechach, na Morawach i na Śląsku ok. 0,127 km, na Słowacji 0,073, natomiast na

⁵³³ M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*., s.13-14; *Tab. 19. Samochody w niektórych krajach *w latach 1929, 1931-1936.* [w:] „Mały Rocznik Statystyczny”. E. Szturm de Sztrem (red.), R.8, Warszawa 1937, s.187.

Rusi Podkarpackiej 0,060 km dróg na 1 km². Dla porównania gęstość dróg na terenie b. zaboru pruskiego (bez Śląska) wynosiła 0,047, na terenie b. zaboru austriackiego 0,046, a na terenie b. Królestwa Polskiego 0,043 km dróg na 1 km²⁵³⁴. Aby możliwe jak najdokładniej oszacować potrzeby finansowe państwa w sferze drogowej czechosłowackie Ministerstwo Robót Publicznych na podstawie kryterium tonażu przewozu dziennego podzieliło drogi państwowe na trzy kategorie:

- a) Klasa I - przeciętny przewóz do 600 t
- b) Klasa II - przeciętny przewóz od 600 t do 1200 t
- c) Klasa III - przeciętny powyżej 1200 t

Wobec każdej z kategorii opracowano odrębne założenia techniczne oraz zakres prognozowanych robót. Dla 2106 km dróg zaliczonych do I kategorii roboty drogowe ograniczono jedynie do pogrubienia nawierzchni tłuczniami, jednakże dla 4599 km dróg II kategorii oprócz zwykłych pogrubień przewidywano również smołowanie powierzchniowe na gorąco lub zimno, a dla szos o większym ruchu również smołowanie wgłębne, krzemianowanie lub cementowanie nawierzchni drogowej. W przypadku 500 km dróg III kategorii o największym natężeniu ruchu kołowego przewidywano natomiast zastosowanie nawierzchni z bruku kostkowego lub mozaikowego oraz nawierzchni betonowych i bitumicznych, smołowanych lub asfaltowych. Mniej skomplikowane prace, szczególnie w przypadku dróg I i II klasy miały być prowadzone sposobem gospodarczym, natomiast realizację robót wymagających użycia fachowych i drogiej maszyny oraz zaangażowania specjalistów planowano oddać w ręce przedsiębiorstw fachowych. W przypadku szos samorządowych, których ilość szacowano na ponad 50 tys. km Ministerstwo Robót Publicznych planowało uruchomienie programu zapomóg celowych na ulepszenie stanu dróg i przystosowanie ich do wymagań ruchu mieszanego⁵³⁵.

Warto zauważyć, iż Nestorowicz posiadał doskonałe rozeznanie zarówno w kwestii prawnego usytuowania czechosłowackiego systemu drogowego oraz dręczących go problemów, stanu technicznego dróg, jak i wdrażanych procesów naprawczo-modernizacyjnych. Było to możliwe między innymi dzięki korespondencji w sprawach fachowych, którą prowadził z profesorem budowy dróg, tuneli i kolei Politechniki Czeskiej w Pradze (*České vysoké učení technické v Praze*) Karelem Špačkem. Pewne jest również, iż

⁵³⁴ M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy...*, s.17-18.

⁵³⁵ Tamże, s.19.

Nestorowicz przynajmniej raz odwiedził Špačka osobiście. Wydarzenie to miało miejsce w trakcie przerwy świątecznej na przełomie grudnia i stycznia 1934 roku, gdy wizytował kierowane przez Špačka Laboratorium do badania materiałów drogowych Politechniki Praskiej⁵³⁶.

Realizacja planu modernizacji i rozbudowy sieci drogowej wymagała zapewnienia stałego i relatywnie dużego źródła finansowania. Jak pisał Nestorowicz *„Czesi nie robili własnych wynalazków, a przystosowali do swoich warunków, nie namyślając się długo, te sposoby rozwiązania gospodarki drogowej, jakie gdzieindziej dały dobre wyniki”*, dlatego też, wzorując się na rozwiązaniach francuskich, holenderskich czy też anglosaskich Parlament Republiki Czeskiej przyjął 14 lipca 1927 roku ustawę powołującą Czechosłowacki Fundusz Drogowy [dalej: CFD]. W ocenie Nestorowicza ustawa o CFD eliminowała wiele błędów i nieefektywnych rozwiązań, którymi obarczone były pierwsze tego typu ustawy. Ustanowiony przy Ministerstwie Robót Publicznych fundusz drogowy posiadał osobowość prawną oraz autonomię działania w rozporządzaniu środkami, które ustawa oddała mu do dyspozycji. Reprezentantem funduszu był Minister Robót Publicznych, który przy zaciąganiu zobowiązań finansowych miał obowiązek porozumieć się z Ministrem Skarbu oraz Prezesem Najwyższego Urzędu Kontroli Rachunkowej. Celem funduszu było dostarczenie środków finansowych na modernizację dróg państwowych do stanu odpowiadającego wymaganiom ruchu mechanicznego, udzielanie zapomóg na ulepszenie dróg krajowych i okręgowych o wyjątkowym znaczeniu dla transportu lokalnego oraz na modernizację dróg gminnych w miastach będących siedzibą organów administracji krajowej. Pod względem technicznym modernizacja dróg państwowych oraz samorządowych miała opierać się na uzupełnieniu grubości tłucznia lub modernizacji nawierzchni drogowej na bitumiczną, betonową lub z bruków ulepszonych, przebudowie odcinków drogowych nienadających się do komunikacji samochodowej poprzez zmniejszenie spadków poprzecznych i wzdłużnych, wyprofilowanie spadków na łukach, poszerzenie dróg, usunięcie zwężeń, poszerzenie i wzmocnienie mostów oraz przepustów oraz na przebudowie jednopoziomowych skrzyżowań drogowo-kolejowych na dwupoziomowe, usunięciu przeszkód zasłaniających widok oraz ustawieniu znaków ostrzegawczych. Ustawa dopuszczała również zakup maszyn i narzędzi ze środków CFD w celu realizacji powyższych robót, jak również subwencje na rzecz uruchamiania kamieniołomów oraz wytwórni materiałów drogowych. Warto podkreślić, iż środki na

⁵³⁶ AAN, MWRIOP: Melchior Nestorowicz – Akta Osobowe. Pismo nr 4332/33 z dn. 2 grudnia 1933 r. w sprawie bezpłatnego paszportu dla zast. prof. doc. inż. M. Nestorowicza., sygn. 4561, k.60-64.

działalność CFD zostały zagwarantowane ustawowo poprzez udzielenie pożyczki długoterminowej ze środków Centralnej Ubezpieczalni Społecznej opiewającej na kwotę 1 mld koron czeskich, którą wypłacano w ratach przez okres 10 lat, natomiast spłata pożyczki została rozłożona na okres 34,5 roku. Środki na spłatę odsetek od kapitału oraz kwoty pożyczki były pokrywane z wpływów bieżących funduszu drogowego, jednakże w przypadku, gdyby powyższe środki były niewystarczające, to obowiązek wyasygnowania środków na spłatę brakujących zobowiązań przechodził na rząd⁵³⁷.

Tabela 31 Wartość subwencji państwowej na budowę i modernizację dróg samorządowych w Czechosłowacji w latach 1928–1933.

Rok	Wartość subwencji państwowej (w mln koron czeskich)
1928	31,07 mln
1929	33,96 mln
1930	44,96 mln
1931	60,86 mln
1932	81,85 mln
1933	100 mln

Na podst.: M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*. Warszawa 1929, s.24.

Oprócz zagwarantowanej ustawowo możliwości zaciągania pożyczek do dyspozycji Czechosłowackiego Funduszu Drogowego oddano przychody z: podatku od pojazdów mechanicznych oraz biletów autobusowych, połowy podatku z pozwoleń na import olejów mineralnych, połowę cła od przywozu olejów mineralnych, a także cła od pneumatyków (obróczy i dętek) oraz pełnych i dętych obróczy gumowych. Uzyskane tym sposobem środki miały posłużyć na zwiększenie wydatków drogowych w ramach budżetu Ministerstwa Robót Publicznych do kwoty 70 mln koron czeskich, uzupełnienie kredytu nadzwyczajnego na budowę i modernizację dróg i mostów w ramach tego budżetu o kwotę do 25 mln k.c. oraz na zapomogi celowe dla samorządów na cele drogowe, przy czym kwota zapomóg samorządowych miała podlegać corocznej waloryzacji⁵³⁸.

Ustawa wprowadzała nowe normy opodatkowania pojazdów mechanicznych, zanosząc dotychczasowe opłaty nakładane przez samorządy (m.in. podatek od biletów autobusowych oraz pojazdów mechanicznych) oraz podatek państwowy od samochodów jako dóbr

⁵³⁷ M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy...*, s.21-22; Sbírka zákonů a nařízení státu československého: 116. Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu. Částka 52, Vydána 29. července 1927, art. 1-2, s.944; Sbírka zákonů a nařízení státu československého: *Vládní nařízení ze dne 15. září 1927, kterým se provádí zákon ze dne 14. července 1927, č. 116 Sb. z a.n., o silničním fondu*. Částka 66, Vydána 29. září 1927, s.1767-1769.

⁵³⁸ Sbírka zákonů a nařízení státu československého: 116. Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu. Částka 52, Vydána 29. července 1927, art. 3-5, s.944.

luksusowych. Wzorem rozwiązań niemieckich wymiar podatkowy w przypadku samochodów osobowych został oparty na kryterium pojemności skokowej silnika, natomiast w przypadku motocykli oraz trójkołowców pobierano jednolitą opłatę w wys. 150 k.c. Podatek od pojazdów napędzanych elektrycznie wynosił 50 k.c. od każdych 100 kg wagi własnej tych pojazdów. W odniesieniu do autobusów⁵³⁹ podatek naliczano na podstawie wagi własnej pojazdu, natomiast w przypadku samochodów ciężarowych od sumy wagi własnej pojazdu oraz jego siły nośnej. Podobnie jak w państwach podstawowe stawki podatkowe dotyczyły jedynie pojazdów wyposażonych w obręcze pneumatyczne. W przypadku obręczy dętych stawka podatku wzrastała o 20%, a w przypadku obręczy gumowych o 50%⁵⁴⁰.

Tabela 32 Stawki podatku od pojazdów mechanicznych w Czechosłowacji według ustawy o funduszu drogowym z dnia 14 kwietnia 1927 r.

Samochody osobowe		Autobusy		Samochody ciężarowe	
Objętość silnika	Stawka roczna	Waga	Stawka roczna	Waga + siła nośna	Stawka roczna
do 1000 cm ³	300 k.c.	1000 kg	500 k.c.	1000 kg	350 k.c.
1000 – 1500 cm ³	500 k.c.	2000 kg	1000 k.c.	2000 kg	700 k.c.
1500 – 2000 cm ³	800 k.c.	3000 kg	1500 k.c.	3000 kg	1050 k.c.
2000 – 2500 cm ³	1200 k.c.	4000 kg	2000 k.c.	4000 kg	1400 k.c.
2500 – 3000 cm ³	2200 k.c.	5000 kg	2500 k.c.	5000 kg	1750 k.c.
3000 – 3500 cm ³	3500 k.c.	6000 kg	3000 k.c.	6000 kg	2100 k.c.
3500 – 4000 cm ³	4500 k.c.	7000 kg	3500 k.c.	7000 kg	2450 k.c.
4000 – 4500 cm ³	5000 k.c.	8000 kg	4000 k.c.	8000 kg	2800 k.c.
4500 – 5000 cm ³	5500 k.c.				
5000 – 5500 cm ³	6000 k.c.				
5500 – 6000 cm ³	6500 k.c.				
6000 – 6500 cm ³	7000 k.c.				
6500 – 7000 cm ³	7500 k.c.				
pow. 7000 cm ³	8000 k.c.				

Na podst.: Sbirka zákonů a nařízení státu československého: 116. Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu. Částka 52, Vydána 29. července 1927, art. 8-11, s.945-946.

W porównaniu do innych ustaw tego typu czechosłowacka ustawa o funduszu drogowym posiadała wiele zapisów regulujących w sposób szczegółowy nieścisłości w interpretowaniu przepisów, na przykład w odniesieniu do pojazdów używanych zarówno do przewozu osób, jak i towarów. Pojazdy tego typu zakwalifikowano jako samochody ciężarowe. W podobny sposób rozstrzygnięto kwestię samochodów pocztowych wykorzystywanych do użytku prywatno-służbowego, które opodatkowano w wymiarze 50% standardowych opłat.

⁵³⁹ Zgodnie z ustawą o C.F.D. do autobusów zaliczano pojazdy mające więcej niż 8 miejsc siedzących, wliczając w to również miejsce dla kierowcy.

⁵⁴⁰ Sbirka zákonů a nařízení státu československého: 116. Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu. Částka 52, Vydána 29. července 1927, art. 8-11, s.945-946.

Wzorem państw zachodnich z obowiązku płacenia podatku drogowego zwolnione zostały pojazdy należące do władz państwowych, poczty, straży pożarnej, pogotowia, zarządów drogowych, służb dyplomatycznych oraz konsularnych obcych państw, traktorów oraz welomotorów (rowerów z silnikiem elektrycznym). Co ciekawe, obowiązkiem podatkowym objęte zostały również pojazdy zarejestrowane zagranicą przebywające na terenie Czechosłowacji. W przypadku samochodów osobowych oraz motocykli podatek naliczano „od sztuki” pojazdu, z kolei w odniesieniu do autobusów, samochodów ciężarowych oraz traktorów stosowano stawki progresywne, zależne od wagi pojazdu oraz długości przewidywanego pobytu. W podobny sposób uregulowana została kwestia podatków od biletów autobusowych, którego wysokość, analogicznie do pobieranego przez rząd podatku od biletów kolejowych ustalono na 30% ceny biletu. Obowiązkiem uregulowania należności do kas skarbowych obarczeni zostali właściciele przedsiębiorstw przewozowych. Zapisy ustawy przewidywały możliwość zwolnienia z obowiązku podatkowego biletów przeznaczonych dla robotników oraz młodzieży szkolnej, udających się do miejsca pracy lub nauki, bądź z niego wracających, o ile cena rzeczonych biletów była obniżona minimum o 50% w stosunku do ceny regularnej. W ramach przeciwdziałania pogłębieniu wykluczenia komunikacyjnego ustawa dawała Ministrowi Skarbu⁵⁴¹ możliwość obniżenia lub nawet całkowitego zniesienia obowiązku płatniczego w przypadku miejscowości nieposiadających równorzędnego połączenia kolejowego⁵⁴².

Tabela 33 Stawki podatku dla pojazdów zagranicznych poruszających się na terenie Czechosłowacji według ustawy o podatku drogowym z 14 kwietnia 1927 r.

Motocykle		Samochody osobowe		Autobusy, samochody ciężarowe i traktory			
Długość pobytu	Opłata	Długość pobytu	Opłata	Długość pobytu	Opłata wg. wagi pojazdu		
					do 500 kg	500 – 2000 kg	pow. 2000 kg
do 15 dni	20 k.c.	2 dni	40 k.c.	5 dni	-	20 k.c.	40 k.c.
15 – 30	40 k.c.	5 dni	80 k.c.	5 – 15	20 k.c.	40 k.c.	120 k.c.
30 – 60	80 k.c.	5 – 15	160 k.c.	15 – 30	40 k.c.	80 k.c.	200 k.c.
		15 – 30	240 k.c.	30 - 60	80 k.c.	160 k.c.	400 k.c.
		30 – 60	480 k.c.				

W przypadku pobytu powyżej 60 dni stawki wg. taryfy krajowej

Na podst.: Sbíрка zákonů a nařízení státu československého: 116. Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu. Částka 52, Vydána 29. července 1927, art. 12, s.946.

W celu efektywnego zarządzania środkami funduszu ustawa przewidywała utworzenie *Rady drogowej*, w charakterze ciała doradczego, złożonego z Ministra Robót Publicznych jako

⁵⁴¹ W porozumieniu z Ministrem Kolei oraz Ministrem Pocht i Telegrafów.

⁵⁴² Sbíрка zákonů a nařízení státu československého: 116. Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu. Částka 52, Vydána 29. července 1927, art. 25, s.949.

jej przewodniczącego oraz 28 członków i takiej samej liczby ich zastępców. Członkowie oraz zastępcy byli mianowani na okres 3-letniej kadencji przez Ministra Robót Publicznych spośród grona przedstawicieli związków samorządowych, fachowców drogowych oraz pozostałych zainteresowanych osób. Rada drogowa miała za zadanie wydawanie opinii o programie modernizacji dróg kołowych opracowanym w ramach MRP, tudzież o projekcie podziału zapomóg na rozbudowę dróg samorządowych. Członkostwo w Radzie drogowej miała charakter honorowy, a co za tym idzie było pozbawione gratyfikacji finansowej. Jedyny wyjątek stanowiła możliwość zwrotu kosztów podróży oraz diet, o ile dany członek Rady nie pobierał podobnego świadczenia w ramach innej gałęzi administracji państwowej. Prawo delegowania swoich przedstawicieli na posiedzenia Rady drogowej bez prawa głosu posiadały wszystkie zainteresowane ministerstwa. Zapomogi na drogi krajowe, okręgowe oraz gminne były udzielane przez Ministerstwo Robót Publicznych w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu, po zasięgnięciu opinii Rady Drogowej oraz zbadaniu stanu finansów jednostki ubiegającej się o subwencję drogową. Wysokość zapomóg uregulowana w ramach przepisów wykonawczych do ustawy dochodziła do 70% rzeczywistych kosztów budowy dróg, a w szczególnych wypadkach nawet do 90%. Warunkiem koniecznym do udzielenia zapomogi było przedstawienie odpowiednio opracowanego projektu technicznego, w odniesieniu do realizacji którego M.R.P. zastrzegło znaczne ingerencji obejmujące m.in. kontrolę nad sposobem wykonania robót oraz wyznaczanie terminów⁵⁴³.

5.3.6 Włochy

Po zakończeniu pierwszej wojny światowej Włochy podobnie jak wiele innych państw europejskich stanęły przed wyzwaniem i koniecznością przeprowadzenia gruntownych zmian w przestarzałym, skostniałym i niedostosowanym do wymagań współczesności systemie drogowym. Rozwój motoryzacji, choć ograniczony narzucał konieczność radykalnej ewolucji technologii budowy dróg, modyfikacji tras, redukcji skrzyżowań drogowo-kolejowych oraz budowy obwodnic wokół terenów zabudowanych. Modernizacji technicznej musiała jednakże towarzyszyć gruntowna reforma administracji drogowej, zorganizowanej na wzór francuski⁵⁴⁴ według standardów z połowy poprzedniego stulecia. Obszerna i wieloetapowa reforma administracji drogowej na Półwyspie Apenińskim, realizowana niemalże przez całą drugą

⁵⁴³ Sbírká zákonů a nařízení státu československého: 116. *Zákon ze dne 14. července 1927 o silničním fondu.* Částka 52, Vydána 29. července 1927, art.7, s.944-945; Sbírká zákonů a nařízení státu československého: *Vládní nařízení ze dne 15. září 1927, kterým se provádí zákon ze dne 14. července 1927, č. 116 Sb. z a.n., o silničním fondu.* Částka 66, Vydána 29. září 1927, art.9-16, s.1769-1770.

⁵⁴⁴ Klasyczny model francuski zakładał trzypoziomową organizację administracji drogowej (państwo – provincia – gmina).

dekadę XX w. przykuła uwagę międzynarodowego gremium naukowego, w tym także polskim badaczy: M. Nestorowicza, W. Górskiego⁵⁴⁵ oraz Zofii Kłaczyńskiej. W rodzimej literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dwie główne cechy powyższego procesu: nowatorskie rozwiązania techniczno-administracyjne oraz wysoki poziom zaangażowania i świadomości społecznej. Pomija się przy tym niemalże całkowicie kontekst historyczny reform, realizowanych w trakcie dynamicznych zmian politycznych oraz reperkusji ideologiczno-gospodarczych związanych z objęciem teki premiera przez Benito Mussoliniego oraz ugruntowania faszystów. Atmosferę czasu reform doskonale opisuje włoski historyk Massimo Moraglio: *uwięziona między centralizacją a decentralizacją, między istniejącymi już wymogami infrastrukturalnymi a ograniczonymi zasobami, pogrążona w powojennym kryzysie politycznym, debata na temat sieci dróg była zagmatwana i sprzeczna*⁵⁴⁶.

Zatwierdzona w 1923 roku reforma administracji drogowej została określona we włoskiej historiografii mianem „arcydzieła niejednoznaczności”. Łączyła bowiem idee decentralizacyjne i wolnorynkowe, będące rezultatem dwóch dekad debaty publicznej oraz działalności kilku komisji rządowych, z autorytarnym i scentralizowanym modelem państwa faszystowskiego. Ów model, choć podważał demokratyczny porządek polityczny, nie był jeszcze w pełni zakorzeniony w strukturach administracji publicznej, szczególnie na poziomie prowincjonalnym. Z tego względu część reform przeprowadzonych przez rząd faszystowski w latach 1923 – 1925 była w istocie realizacją projektów opracowanych jeszcze przez gabinety liberalno-demokratyczne. Dekret Królewski nr 2506⁵⁴⁷ wprowadzał nową, czterostopniową klasyfikację dróg⁵⁴⁸, opartą na modelu angielskim, których administrację powierzono państwu, prowincjom i gminom, przewidując jednocześnie możliwość przekazywania zarządu jednostkom niższego lub wyższego szczebla. Akt ten zawierał jednak istotne braki: ustawowo zakazywał zwiększenia nakładów finansowych na budowę dróg, a także nie wprowadzał wiążących przepisów technicznych. Jedynie zapowiadał ich ujednolicenie i scalenie, które następnie miały zostać poddane rewizji przez Naczelną Radę Robót Publicznych i ogłoszone w formie dekretu w bliżej nieokreślonym terminie. Utrzymanie w mocy starych przepisów

⁵⁴⁵ W chwili powstania niniejszej pracy autor nie posiadał dostępu do pracy inż. W. Górskiego opublikowanej „Wiadomościach Drogowych”, nr 39 z 1930 r., lecz w/w praca została wspomniana w artykule Zofii Kłaczyńskiej.

⁵⁴⁶ M. Moraglio: *Driving Modernity. Technology, Experts, Politics, and Fascist Motorways. 1922-1943*. Turyn 2007, s.35.

⁵⁴⁷ We włoskiej literaturze Dekret Królewski nr 2506 nazywany jest także „Dekretem Carnazzy” lub „Prawem Carnazzy” od nazwiska sycylijskiego socjaldemokraty Gabriella Carnazzy, sprawującego urząd Ministra Robót Publicznych w chwili jego przyjęcia.

⁵⁴⁸ W rzeczywistości drogi publiczne zostały podzielone na pięć klas. Pierwsze cztery klasy były zarządzane przez organy cywilne, natomiast piątą klasę stanowiły drogi wojskowe otwarte dla transportu publicznego, będące pod zarządem armii.

technicznych z 1865 roku oraz podział kosztów utrzymania dróg pomiędzy państwo i samorządy (prowincje i gminy) skutkowały sporami kompetencyjnymi oraz biurokratyzacją administracji drogowej. Warto podkreślić jednak, że reforma zainicjowała kluczowe zamiany w administracji drogowej, m.in. cofnięcie zakazu budowy dróg kołowych równoległe do kolei oraz podniesienie klasyfikacji dróg prowincjonalnych do dróg krajowych, które zwiększyło udział państwa w kosztach ich utrzymania. We włoskiej historiografii ocenia się, że prawo z 1923 r. faworyzowało bogatsze prowincje i deprecjonowało biedniejsze, o słabo rozwiniętej infrastrukturze drogowo-kolejowej, pogłębiając tym samym dysproporcję między północą i południem kraju⁵⁴⁹.

Wdrożenie reformy drogowej postępowało opornie, czego głównym powodem była ogólna niechęć rządu w zakresie celów i kierunku jej realizacji. Zdecydowanie większe zaangażowanie wykazano w kwestii reorganizacji Ministerstwa Robót Publicznych, która otworzyła drogę do nawiązania partnerstwa z firmami prywatnymi. Poprzez rozszerzenie systemu koncesji oraz zwiększenie elastyczności prawnej możliwa stała się realizacja ambitnych projektów infrastrukturalnych. Sztandarowym przykładem tego typu projektu była budowa jednopasmowej autostrady łączącej Mediolan z Wielkimi Jeziorami Włoskimi (Como, Varese, Maggiore). Zgodnie z koncepcją jej pomysłodawcy i wykonawcy Piero Puricelliego⁵⁵⁰ droga była przeznaczona wyłącznie dla ruchu mechanicznego, co warunkowała zastosowane rozwiązania konstrukcyjne: szosę o szer. 8-10 m, budowę długich odcinków prostych, zakrętów o łagodnym promieniu skrętu (min. 400 m), nachyleniu nieprzekraczającym 3% oraz wykorzystaniu betonu o wysokiej wytrzymałości. Droga powstała w założeniu koncesyjnym (na 45 lat), miała charakter płatny, a jej zarządcą została należąca do Puricelliego spółka *Società Anonima Autostrade*⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ Regio Decreto 15 novembre 1923, n. 2506. *Norme per la classifica e manutenzione dell strade pubbliche*. "Gazzetta Ufficiale", R.64, nr 284/1923 (5 grudnia 1923), s.7029-7036; G. Barone: *Politica economica e istituzioni. Il ministero dei Lavori pubblici. 1922-1925*. „Italia contemporanea”, nr 151-152, Mediolan 1983, s.5-7; M. Moraglio: *Driving Modernity...*, s.33-38.

⁵⁵⁰ Piero Puricelli (1883-1951)- Włoski inżynier, przedsiębiorca budowlany i teoretyk drogownictwa, autor włoskiego programu budowy autostrad. Założyciel Eksperymentalnego Instytutu Drogowego (it. *l'Istituto Sperimentale Stradale*, 1918), czołowy działacz Włoskiego Klubu Turystycznego (ITC) i współorganizator Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Mediolanie (1926). Po ukończeniu studiów na Politechnice Federalnej w Zurychu (Eidgenössische Technische Hochschule) Puricelli powrócił do rodzinnego Mediolanu gdzie w 1914 roku roku założył przedsiębiorstwo budowlane *Società Puricelli Strade e Cave* (pl. *Stowarzyszenie Dróg i Kamieniołomów Puricelli*), a w 1921 r. przedsiębiorstwo budowy autostrad *Società Anonima Autostrade*. W trakcie wojny światowej w zakładzie Sesto San Giovanni produkował i dostarczał sprzęt drogowy dla włoskiej armii. W 1922 r. na zamówienie Mediolańskiego Automobilklubu (wł *L'Automobile Club Milano*) w ciągu zaledwie 110 dni wybudował tor Monza, wg projektu Alfredo Rosselliego.

⁵⁵¹ L. Bortolotti: *Viabilità e sistemi infrastrutturali*. [w:] *Storia d'Italia*. R.8, Red. C. De Seta, Turyn 1985, s.289-366; L. Bortolotti: *Origine e primordi della rete autostradale in Italia: 1922-1933*. "Storia Urbana", Red. F.

W celu wyjścia z impasu w kwestii dróg powszechnych nowy Minister Robót Publicznych Giovanni Giuriati latem 1925 roku powołał dwuosobowy zespół złożony z profesora Politechniki w Mediolanie Albino Pasiniego oraz urzędnika MRP Michaele Carlo Isacco, którego celem było zbadanie organizacji oraz zasad funkcjonowania poszczególnych systemów drogowych oraz przedstawienie stosownego raportu. W opublikowanym kilka miesięcy później obszernym raporcie zalecono m.in.: dostosowanie reformy z 1923 roku do rozwiązań brytyjskich, zwiększenie wydatków drogowych, przekazanie wszystkich dróg pozamiejskich administracji prowincjonalnej oraz nadzór i koordynację nad ich działaniami, kontynuację polityki prywatyzacyjnej i koncesjonowania robót drogowych oraz utworzenie autonomicznej pod względem administracyjnym i finansowym centralnej agencji drogowej. Propozycja uzyskała wstępną aprobatę zarówno ze strony środowiska naukowego, lobby przemysłowego, jak i władz. Z krytyką raportu Pasiniego wystąpił jednak Isacco, który określił propozycję jako działanie kontra trendowe oraz niezgodnie z ówczesną polityką władz, jak również zalecił zwiększenie uprawnień MRP oraz oparcie reformy na istniejących strukturach administracyjnych. Nestorowicz zauważył, że prace nad kolejną reformą drogową odbywały się *nie w atmosferze tanich frazesów przygodnych „znawców”, jak u nas, ale w atmosferze poważnego uświadomienia o potrzebach gospodarki drogowej*. Dużą rolę w tym procesie odegrała heterogeniczna grupa w skład której weszli przedstawiciele Klubu Turystycznego Italii (it. *Touring Club Italiano*; [dalej: ITC]), Królewskiego Automobilklubu Italii (it. *Automobile Club d'Italia*; [dalej: ACI]), przemysłu motoryzacyjnego, gumowego, naftowego i cementowego oraz wykonawcy robót drogowych⁵⁵².

Do 1928 roku powstało co najmniej kilka koncepcji reorganizacji administracji drogowej. Jedną z nich była propozycja przejęcia zarządu nad drogami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez spółkę zrzeszającą przedsiębiorstwa drogowe przedstawiona przez Puricelliego. Projekt przewidywał ulepszenie 13 tys. dróg kosztem ok. 3,5 mld lirów. Poparcie projektu przez ACI wywołało jednak ostry sprzeciw przedstawicieli innych gałęzi przemysłu, którzy zwrócili uwagę na powiązania pomiędzy publicznym stowarzyszeniem a prywatnymi interesami mediolańskiego przedsiębiorcy. Innym czynnikiem negatywnym było dążenie do ograniczenia rosnących wpływów Puricelliego przez sfery rządowe, w tym przez

Angeli, nr 59/1992, s. 35-69; A. Giuntini: *Nascita, sviluppo e tracollo della rete infrastrutturale*. "Storia d'Italia, Annali 15, L'industria", red. F. Amatori, Turyn 1999, s.551-616; PIARC: *Report of the Proceedings of the Congress*. [w:] *V-th International Road Congress. Milan 1926*. Rennes-Paryż 1927, s.14-15; I. Vandone: *Le „Autostrade” da Milano ai Laghi Lombardi*. [w:] „Le Strade”. R.5, nr 2, Mediolan 1923, s.33-37.

⁵⁵² M. Moraglio: *Driving Modernity*..., s.84-92; M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*..., s.29

Mussoliniego. Wspomniany przedtem Moraglio zwrócił uwagę, że *jeśli chodzi o lobby drogowe, Puricelli z pewnością wyprzedzał swoich rówieśników o 10 mil pod względem wpływów politycznych i sieci powiązań, a także masy krytycznej i kompetencji technicznych*. Alternatywną propozycję przedstawił konkurent Puricelliego, Romolo Vaselli. Projekt Vaselliego zakładał, że wykonawcy dróg przejmą na siebie obowiązek konserwacji dróg, oparcie kosztów utrzymania dróg na zryczałtowanych dotacjach rocznych oraz ograniczenie biurokratyzacji. Pod względem technicznym projekt Vaselliego w głównej mierze opierał się na raportach, zestawieniach szacunkowych oraz planach opracowanych przez Puricelliego⁵⁵³.

W obliczu narastającej krytyki władz oraz konfliktu środowisk branżowych Mussolini podjął decyzję o przejęciu pełnej kontroli nad budową i utrzymaniem dróg przez państwo, czego następstwem było powołanie 17 maja 1928 r. Państwowego Autonomicznego Urzędu Drogowego [it. *Azienda Autonoma Statale della Strada*.; dalej: AASS]. Pod względem politycznym AASS było instytucją autonomiczną i niezależną, odpowiedzialną jedynie przed Ministrem Robót Politycznych, który powoływał stojącego na jej czele Dyrektora Generalnego⁵⁵⁴. Minister przewodniczył Radzie Administracyjnej o charakterze doradczym, w skład której wchodził także przedstawiciele administracji drogowej, ministerstw, samorządów prowincjonalnych, klubów automobilowych i touring-klubów, związków turystycznych i sfer naukowych. Pod względem administracyjnym terytorium Włoch zostało podzielone na 14 okręgów drogowych, z których każdy obejmował po kilka prowincji⁵⁵⁵. Na czele każdego z okręgów stał inżynier naczelny, mający do dyspozycji odpowiedni personel, natomiast za realizację polityki drogowej odpowiadały Okręgowe Biura Drogowe. Ogółem w gestii AASS początkowo znalazło się 137 arterii o długości 20 622 km oraz kolejne 450 km dróg w budowie, natomiast w 1933 r. Urząd przejął także autostrady zarządzane dotychczas przez należącą do Puricelliego spółkę *Società Anonima Autostrade*. Ustawodawstwo z maja 1928 r. zagwarantowało AASS także solidne umocowanie finansowe. Podstawowe źródło dochodu stanowiła dotacja państwowa w wysokości 180 mln lirów, z czego 110 mln pochodziło bezpośrednio z budżetu państwowego, a pozostałe 70 mln lirów pobierano od samorządów prowincjonalnych. Ponadto, na cele drogowe przeznaczono szereg opłat pobieranych od użytkowników dróg, w tym: podatek od samochodów, wpływy z ogłoszeń i reklam przydrożnych, wpływy z transakcji ugodowych i kar z tytułu przekroczenia przepisów

⁵⁵³ M. Moraglio: *Driving Modernity...*, s.93-95.

⁵⁵⁴ Pierwszym Dyrektorem Generalnym AASS został Pio Caletti.

⁵⁵⁵ W następstwie podboju Etiopii i utworzenia Włoskiej Afryki Wschodniej AASS kierowała budową ok. 7 tys. km dróg w Abisynii.

policyjnych, czynsze za udzielanie kolei prawa użytkowania pasów drogowych, wpływy ze sprzedaży gruntów przydrożnych oraz opłaty nakładane na przedsiębiorstwa przemysłowe i przewozowe nadmiernie eksploatujące drogi. Warto zauważyć, że powyższy katalog miał charakter otwarty, a jego poszerzenie mogło nastąpić w drodze dekretu królewskiego, a budżet AASS stanowił załącznik do budżetu Ministerstwa Robót Publicznych. Przy pomocy rozporządzeń normatywnych (wł. *Normale*) w kolejnych miesiącach uregulowany został szereg przepisów technicznych w zakresie budowy i zarządzania drogami kołowymi⁵⁵⁶.

Działalność techniczna AASS koncentrowała się na standardowej konserwacji i modernizacji dróg oraz na działaniach interwencyjnych, np. w wyniku klęski żywiołowej. Program modernizacji dróg podzielono na etapy, których finansowanie mieściło się w ramach rocznych preliminarzy budżetowych. Środki na prowadzenie robót drogowych pozyskiwano poprzez zaciąganie pożyczek z piętnastoletnim terminem spłaty, bądź też poprzez oddanie prac przedsiębiorcom z odroczonym lub podzielonym na raty terminem płatności. Nierealne okazały się za to założenia w zakresie wysokości dotacji budżetowej, którą w obliczu narastającego kryzysu gospodarczego pomniejszono do kwoty 155 mln lirów (1929-30) i 130 mln lirów (1931-32). Podobnie niemożliwe do urzeczywistnienia okazały się prognozowane wpływy z opłat od pojazdów mechanicznych, które w roku budżetowym 1930/31 spadły z 23 mln do 10 mln lirów względem roku poprzedniego. Z kolei rok budżetowy 1931/32 zamknięto stratą w wysokości ok. 4 mln lirów. Pomimo spadku dochodów budżetowych oraz związanego z tym niedostatku środków technicznych oraz finansowych programy modernizacji i konserwacji dróg zrealizowano zgodnie z planem, przekraczając nawet ich pierwotne założenia. W jaki sposób było to w ogóle możliwe? Warunki techniczne, na których opierał się program AASS, podzielono na dziesięć punktów⁵⁵⁷, z których pierwsze cztery uznawano za obligatoryjne, a pozostałe za fakultatywne, uwzględniane w miarę konieczności oraz dostępności środków. Skupiono się przede wszystkim na jakości i technice wykonania dróg, kosztem infrastruktury towarzyszącej oraz ergonomii komunikacyjnej. Podobnych kompromisów dokonywano przy

⁵⁵⁶ Legge 17 maggio 1928, n. 1094. *Istituzione dell'Azienda autonoma statale della strada*. „Gazzetta Ufficiale”, R.69, nr 127 (31 maja 1928), s.2338-2343; M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy...*, s.29-32; Z. Kłaczyńska: *Czterolecie działalności Państwowego Autonomicznego Zarządu Drogowego we Włoszech*. „Wiadomości Drogowe”, R.7, nr 76, Warszawa 1933, s.478-479.

⁵⁵⁷ Warunki obligatoryjne: 1. Budowa dróg o mocnej strukturze i odpowiednim odwodnieniu, 2. Regularny profil poprzeczny korony drogi, o szerokości nie mniejszej od dopuszczalnego minimum, wynikającego z potrzeb ruchu drogowego, 3. Odpowiednie krzywizny i promienie skrętów, gwarantujące widoczność na drodze, 4. Typ nawierzchni dostosowany do rodzaju i natężenia ruchu. Warunki fakultatywne: 5. Modernizacja obiektów drogowych, 6. Wyposażenie dróg w domki drożnicze, 7. Plany sytuacyjne i wysokościowe dla dróg, 8. Obwodnice miasteczek i osiedli w regionach turystycznych, 9. Redukcja liczby skrzyżowań poziomych, 10. Antyzalewowe zabezpieczenie dróg.

wyborze nawierzchni. Pod względem trwałości oraz odporności na warunki pogodowe i ścieranie, najbardziej odpowiednie dla ruchu mechanicznego były nawierzchnie ciężkie (beton, cement), jednak ich budowa była niezwykle czasochłonna i kosztowna oraz wymagała odpowiedniego sprzętu i technologii budowy. Z tego powodu około 90-95% spośród 1,5 tys. km modernizowanych corocznie dróg zastosowano nawierzchnie typu lekkiego. Nawierzchnie typu lekkiego i średniego stosowano natomiast w miejscach, gdzie intensywność ruchu przekraczała przyjętą normę 2 tys. ton na dobę oraz w okolicy większych miast i zakładów przemysłowych. Za kontrolę, badania i próby materiałów drogowych oraz prowadzenie odcinków doświadczalnych odpowiadał Drogowy Instytut Doświadczalny, który prowadziły wspólnie Touring Klub Italii i Królewski Automobilklub Italii⁵⁵⁸.

Warto podkreślić, iż AASS odnosiło sukcesy także na innych polach. Dużym sukcesem okazały się programy zalesień, w ramach którego do 1933 roku zasadzono ponad 417 tys. drzew. Wiele uwagi poświęcono odpowiedniemu przygotowaniu urzędów i wyszkoleniu personelu technicznego, a w szczególności kadry dróżniczej, którzy przyjęli odpowiedzialność za utrzymanie dróg. W ciągu czterech lat liczbę dróżników zwiększono z 4,7 tys. do 5,3 tys., a liczbę nadzorców drogowych z 0,5 tys. do 0,7 tys. Wpłynęło to bezpośrednio na zmniejszenie długości zarządzanych odcinków drogowych⁵⁵⁹. Wprowadzenie hierarchii służbowej⁵⁶⁰ wprowadziło konkurencyjność w ramach grupy zawodowej, otworzyło drogę do awansu i poprawy sytuacji materialnej oraz zachęciło do samodoskonalenia. Za sprawą programu budowy domków dróżniczych liczba tego typu obiektów wzrosła z 733 do 911, a kolejne 243 znajdowały się w fazie budowy. Odgórne wymogi nakładały obowiązek, aby domki dróżnicze pod względem architektonicznym były dostosowane do otaczającego je środowiska i krajobrazu. W celu zachęcenia dróżników do większej dbałości o stan i estetykę powierzonych im lokali AASS organizowało specjalne konkursy z nagrodami pieniężnymi. Bezpośredni nadzór dróżników nad drogami oraz utworzenie milicji drogowej wpłynęło na wzrost świadomości społecznej, co doprowadziło do ograniczenia przypadków niszczenia infrastruktury drogowej lub drzew przydrożnych⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ Z. Kłaczyńska: *Czterolecie działalności Państwowego Autonomicznego Zarządu Drogowego we Włoszech. „Wiadomości Drogowe”*, R.7, nr 76, Warszawa 1933, s.483-487.

⁵⁵⁹ Z 5 do 4km w przypadku dróżników oraz z 42 do 30km w przypadku nadzorców drogowych.

⁵⁶⁰ Na hierarchię służbową składały się następujące stopnie: a) młodszy dróżnik, b) dróżnik, c) dróżnik wykwalifikowany, d) nadzorca drogowy.

⁵⁶¹ Z. Kłaczyńska: *Czterolecie działalności...*, s.483-487.

5.4 Państwowy Fundusz Drogowy

Przy okazji omówienia zasad finansowania poszczególnych systemów drogowych nie sposób pominąć porównania roli, jaką w Polsce odgrywał inż. Nestorowicz, z rolą urzędników i działaczy w innych państwach. W osobie Nestorowicza łączyły się bowiem funkcje, które w większości krajów były rozdzielone pomiędzy polityków, związki branżowe, badaczy i przedsiębiorców. Podobnie jak Logan Page w Stanach Zjednoczonych, Nestorowicz był zwolennikiem naukowego i apolitycznego podejścia do budownictwa drogowego. Wzorem Corneliusa Lely'ego w Holandii postulował rozbudowę i modernizację sieci drogowej, dostosowanie jej do ruchu mieszanego oraz dynamicznie rozwijającej się motoryzacji. Z kolei na podobieństwo Ludolpha Wentholta, lecz z własnej inicjatywy, prowadził badania natężenia ruchu drogowego oraz pomiarów grubości nawierzchni, realizowane w powołanym z osobistej inicjatywy Drogowym Instytucie Badawczym, zorganizowanym na wzór czeskiej instytucji badawczej kierowanej przez prof. Špačka. I w końcu, w polskim systemie prawnym Nestorowicz pełnił również rolę organizatora instytucjonalnych i ustrojowych podstaw systemu drogowego. Najbardziej wyrazistym przykładem tej działalności było utworzenie Państwowego Funduszu Drogowego, stanowiącego swoisty odpowiednik włoskiego Azienda Autonoma Statale della Strada oraz rozwiązań przyjętych w ustawie o Czechosłowackim Funduszu Drogowym.

Porównanie to ujawnia jeszcze jedną istotną prawidłowość. Każda głęboka reforma administracji drogowej, zwłaszcza w jej aspekcie finansowym, wymagała współwystępowania trzech czynników: inicjatywy ustawodawczej, wsparcia politycznego oraz zgody ze strony głównych organizacji związkowych. Doświadczenia innych państw dowiodły, że brak któregośkolwiek z tych elementów skutecznie utrudniał przeprowadzenie reform. W Polsce autorem większości projektów ustaw drogowych był inż. Nestorowicz oraz kierowany przez niego Departament Dróg Kołowych, które za pośrednictwem Ministerstwa Robót Publicznych wnoszone były na forum Rady Ministrów w celu skorzystania z przysługującego jej prawa inicjatywy ustawodawczej. Projekty te, mimo nieraz burzliwych prac komisyjnych i debat sejmowych, uzyskiwały ostatecznie szerokie poparcie polityczne, co w przypadku części posłów wynikało z rzeczywistej dojrzałości politycznej w sprawach drogowych, a w przypadku innych – z braku wiedzy merytorycznej i podążania za głosem większości. Z uwagi na słabo rozwiniętą motoryzację, a tym samym niewielką siłę środowisk związkowych, głosy sprzeciwu organizacji przewozowych bywały marginalizowane, co niekiedy prowadziło do strajków i ogólnokrajowych protestów. Silną pozycję zachowywało natomiast środowisko inżynierskie,

które często występowało w roli inicjatora zmian. Reformy te, choć oparte na rzetelnych podstawach technicznych, nierzadko pomijały aspekt ekonomiczny, co ograniczało ich skuteczność. Warto raz jeszcze podkreślić, że kluczową rolę w procesie kształtowania polskiego systemu drogowego po 1928 roku odgrywały Polskie Kongresy Drogowe, organizowane przez utworzone z inicjatywy Nestorowicza Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych.

5.4.1 Geneza i projekty

Ze względu na dużą aktywność zawodową i naukową, rzeczą niezwykle trudną jest precyzyjne określenie momentu, w którym Nestorowicz po raz pierwszy przedstawił pomysł utworzenia polskiego funduszu drogowego. Istotną wskazówką w powyższym kontekście będzie z pewnością zmiana narracji jaka nastąpiła po 1924 roku w wypowiedziach Nestorowicza dotyczących finansowania gospodarki drogowej. Na łamach *Sprawy drogowej w Polsce* (1923) zwrócił uwagę na konieczność reorganizacji systemu finansowego oraz pozyskanie funduszy inwestycyjnych poprzez zaciągnięcie kredytów wewnętrznych i zagranicznych, jak również wezwał Ministerstwo Skarbu oraz sfery finansowe do poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania gospodarki drogowej. Nestorowicz był jednak świadomy, że pożyczki jedynie przyspieszą realizację programu rozbudowy i modernizacji dróg, jednakże nie gwarantują ciągłości środków, a przy tym wymagają długoterminowych gwarancji spłaty i obciążają budżet państwa. Z tego powodu, w 1926 roku na łamach artykułu *Rolnictwo a drogi* zaproponował wprowadzenie opłaty od środków przewozowych, tj. pojazdów mechanicznych i zwierząt pociągowych, które byłyby przeznaczone wyłącznie na inwestycje drogowe, przy równoczesnym skasowaniu wszelkich innych opłat pobieranych od środków przewozowych, których nie przeznaczano na cele drogowe. Zaproponowaną wówczas opłatą miało zostać objęte ok. 4 mln koni, 12 tys. samochodów osobowych, 3,6 tys. taksówek, nazywanych wówczas „dorożkami samochodowymi”, 600 autobusów, 3 tys. samochodów ciężarowych oraz 3 tys. motocykli, z których dochód szacowano na około 38,8 mln zł. Mniej więcej właśnie od tego momentu Nestorowicz rozpoczął badania nad podobnymi programami, które funkcjonowały w Stanach Zjednoczonych oraz Europie Zachodniej, inicjując równocześnie swego rodzaju kampanię popularyzującą utworzenie polskiego funduszu drogowego⁵⁶².

⁵⁶² M. Nestorowicz: *Sprawa drogowa...*, s.92; M. Nestorowicz: *Rolnictwo a drogi*. Warszawa 1926, s.20-22.

Konieczność głębokiej reformy systemu finansowania gospodarki drogowej została podniesiona przez Nestorowicza w ramach referatu wygłoszonego na II Zjeździe Polskich Techników Zrzeszonych w czerwcu 1927 roku we Lwowie, gdy mówił, iż *najpilniejszą sprawą w gospodarce drogowej jest konieczność przeznaczania co rocznie na utrzymanie istniejących dróg bitych odpowiednich środków, które z jednej strony byłyby wystarczające dla normalnego utrzymania tych dróg, z drugiej strony dałyby możliwość przyprowadzenia w dość krótkim czasie (5-10 lat) do stanu normalnego tej części dróg, które zostały doprowadzone do stanu złego*. Kwestia wprowadzenia podatku od pojazdów mechanicznych wraz z kasacją maksymalnej granicy opodatkowania samorządowego na cele drogowe, prawem zamiany podatków drogowych na świadczenia w naturze oraz rozszerzeniem prawa szarwarkowego, znalazła się w programie reform sektora finansów drogowych zaproponowanego w 1927 roku przez Władysława Grabskiego. Pomysł utworzenia polskiego funduszu drogowego spotkał się z ciepłym przyjęciem także podczas Drugiego Polskiego Kongresu Drogowego w Poznaniu, dzięki czemu zyskała szeroka popularność. Warto odnotować również, iż w trakcie Kongresu z pomysłem utworzenia Wojewódzkiego Komitetu Odbudowy Dróg dla Województwa Krakowskiego, którego jednym ze źródeł dochodu miał być podatek od pojazdów mechanicznych wyszedł również inż. Henryk Dudek⁵⁶³.

Nestorowicz przyznawał, iż szczególnym punktem odniesienia przy tworzeniu projektu były podobne ustawy, które w drugiej połowie lat dwudziestych wprowadzono w Czechosłowacji oraz we Włoszech, a zatem w państwach, w których stan gospodarki drogowej ludzko przypominał sytuację panującą nad Wisłą. Kwestią kluczową okazało się rozwiązanie problemu finansowania dróg publicznych poprzez wprowadzenie specjalnych funduszy drogowych, posiadających osobowość prawną, dysponującymi ściśle określonymi źródłami wpływów oraz mającymi prawo zaciągania zobowiązań finansowych do określonej ustawowo kwoty bez konieczności występowania na drogę prawną-ustawową. Opublikowany w lipcu 1929 roku na łamach *Wiadomości drogowych* projekt ustawy o Polskim Funduszu Drogowym autorstwa Nestorowicza zakładał powołanie przy Ministerstwie Robót Publicznych specjalnego funduszu drogowego, którego celem będzie dostarczenie środków na utrzymanie, budowę i modernizację dróg państwowych oraz udzielenie zapomóg na budowę i modernizację dróg

⁵⁶³ H. Dudek: *Potrzeby finansowe gospodarki drogowej i projekty ich rozwiązania*. Warszawa 1928, s.9-11; J. Gieysztor: *O funduszu drogowym*. „Przemysł i Handel”, R.10, Z.40, Warszawa 1929, s.1695-1697; *Wnioski uzupełniające*. „Wiadomości Związku Polskich Zrzeszeń Technicznych”, R.3, nr 4, Warszawa 1927, s.A-136.

samorządowych, o istotnym znaczeniu komunikacyjnym. Środki na realizację powyższych założeń miały zostać dostarczone poprzez skonsolidowanie lub ustanowienie:

- 1) Podatku od pojazdów mechanicznych
- 2) Podatku od biletów autobusowych
- 3) Podatku od siły nośnej wozów i pojazdów mechanicznych używanych do stałego przewozu towarów
- 4) Podatku od benzyny oraz innych materiałów pędnych (np. benzolu i mieszanek spirytusowo-benzynowych)
- 5) Cła od samochodów przywożonych z zagranicy
- 6) Cła od pneumatyków (opon i dętek) oraz pełnych i dętych obręczy gumowych
- 7) Grzywnien z tytułu przekroczenia przepisów porządkowych na drogach publicznych
- 8) Podatku od reklam umieszczonych wzdłuż pasa drogowego
- 9) Stałej dotacji skarbu państwa w wysokości 60 mln zł rocznie, w ciągu pierwszej dekady istnienia funduszu.

W projekcie ustawy nie zostały uwzględnione wpływy do funduszu drogowego z tytułu opłat od koni i wozów konnych. Zdaniem Nestorowicza takie rozwiązanie byłoby logicznym uzupełnieniem wpływów funduszu, jednakże ze względu na ówczesny układ sił politycznych w Sejmie mogłoby w sposób skuteczny storpedować cały projekt. Prognozowane wpływy funduszu drogowego według stanu na lata 1928-1929 szacowano na około 134,9 mln złotych. Powyższa kwota wystarczała jedynie na zabezpieczenie dróg państwowych oraz ważniejszych dróg samorządowych, z tego powodu sprawą kluczową było uznanie kwot przeznaczanych na budowę i utrzymanie dróg kołowych do kategorii *wydatków konieczności państwowej*, posiadających priorytetowe znaczenie przy tworzeniu budżetu państwowego⁵⁶⁴.

⁵⁶⁴ M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej w Polsce w związku z kryzysem gospodarczym*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 59, Warszawa 1932, s.106-109.

Tabela 34 Prognozowane wpływy z Polskiego Funduszu Drogowego (1929).

Rodzaj opłaty	Kwota przychodu (w zł)
Podatek od samochodów	16 300 000
Podatek od biletów autobusowych	23 000 000
Podatek od benzyny	8 900 000
Cło od samochodów, opon, dętek i części samochodowych	25 200 000
Wpływy z kar nakładanych za przekroczenie przepisów porządkowych	500 000
Wpływy z podatku od reklam	1 000 000
Dotacja w budżecie państwowym	60 000 000
Razem	134 900 000 zł

Na podst.: M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy*. Warszawa 1929, s.38.

Na przełomie lipca i sierpnia 1929 roku projekt ustawy o Polskim Funduszu Drogowym wraz z uzasadnieniem w formie broszury został rozesłany do szefów poszczególnych resortów, jednakże jak pisał Nestorowicz: *nie zyskał uznania ówczesnych czynników miarodajnych, które nie doceniały konieczności szybkiego i radykalnego uregulowania sprawy finansowania gospodarki drogowej w sposób współczesny, dający rękojmię dobrego wyniku, mimo, że rozwijający się w latach 1926-29 ruch samochodowy w szybkim tempie powinien był zmusić do tego*⁵⁶⁵⁵⁶⁶.

Dosyć niespodziewanie sprawa Polskiego Funduszu Drogowego stała się przedmiotem dyskusji sejmowej podczas debaty nad budżetem Ministerstwa Robót Publicznych 5 lutego 1930 roku. Podczas referatu sprawozdania Komisji Budżetowej poseł P.S.L. Jakub Pawłowski zarzucił MRP bez jakiegokolwiek szerszego planu, czyniąc zarzuty zarówno wobec robót publicznych, walki z bezrobociem, melioracji, robót wodnych, jak i gospodarki drogowej. W odniesieniu do ostatniej z wymienionych kwestii zauważył, iż sprawą kluczową jest zabezpieczenie ciągłości środków o odpowiedniej wysokości przeznaczonych na cele drogowe. Oceniając działa podejmowane przez sfery rządowe podobnie jak przedtem Nestorowicz poseł Pawłowski mówił, iż *trzeba to bezstronnie stwierdzić, że ani Sejm ani Rząd dotychczasowy nie pomyślały o tym poważniej* [o kwestii zabezpieczenia finansów drogowych]. *Zresztą nie potrzeba tu się silić na oryginalne pomysły, wystarczy tylko wziąć wzory z zachodu. Tę rzecz rozwiązała już Anglia, Holandia, Włochy, Czechy, nawet Austria, a nie pomyślała o tym Polska. A na to jest jedyne lekarstwo: stworzyć program, przeznaczyć na to odpowiednie fundusze,*

⁵⁶⁵ W zasobie archiwalnym Biblioteki Narodowej zachował się egzemplarz broszury adresowany do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych generała Feliksa Sławoj Składkowskiego.

⁵⁶⁶ M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy...*, s.52-53; Tenże: *Polski Fundusz Drogowy*. „Wiadomości drogowe”, R.3 nr 28, s.52-53; Tenże: *Obecny stan gospodarki drogowej w Polsce w związku z kryzysem gospodarczym*. „Wiadomości drogowe”, R.6 nr 59, Warszawa 1932, s.109.

*zabezpieczyć ustawą ten program i te fundusze. Tylko w ten sposób można zrealizować to zadanie, bo inaczej zawsze znajdą się takie potrzeby państwowe, że pieniądze, jakie moglibyśmy na te cele przeznaczyć, zostaną użyte na inne mniej konieczne cele*⁵⁶⁷.

Przedstawiciel Ministerstwa Robót Publicznych Władysław Kosydarski nieefektywność działań resortu zrzucił na karb „braku szczęścia” do swych kierowników oraz deficytu środków budżetowych na realizację niezwykle szerokiego zakresu spraw nad którymi sprawowało pieczę. Jako człowiek świetnie zorientowany w sprawach drogowych, odniósł się do kwestii tak zwanego „dużego” i „małego” programu drogowego realizowanego od 1927 roku przez MRP. Zauważył, iż po objęciu kierownictwa nad resortem przez Ministra Jędrzeja Moraczewskiego (2 października 1926 – 29 grudnia 1929 r.) na terenie całego państwa ujednoliconą została administracja drogowa, co wpłynęło bezpośrednio na poprawienie jakości jej działania, celowości wykorzystywania środków budżetowych oraz zmniejszenia kosztów utrzymania z 20% do 15% ogólnych wydatków drogowych. Poseł Kosydarski podzielał zdanie, iż u podstaw wykonalności jakiegokolwiek programu drogowego leżało odpowiednie zabezpieczenie jego strony finansowej, zauważając przy tym, iż polskich realiach politycznych trudności nastroczało już samo dokonanie podziału środków pomiędzy państwo a samorządy. W lutym 1930 r. Nestorowicz wraz z ministrem Matakiewiczem wziął udział w pracach nad budżetem Ministerstwa Robót Publicznych w ramach senackiej Komisji Skarbowo-Budżetowej, domagając się przywrócenie szeregu pozycji usuniętych z projektu budżetowego, w tym chociażby środków na odbudowę dróg zniszczonych przez górskie potoki⁵⁶⁸.

Przykładem tego typu sytuacji był chociażby wniesiony do Sejmu 4 lutego 1929 roku projekt *ustawy o podatku drogowym od pojazdów mechanicznych*⁵⁶⁹, zakładający wprowadzenie podatku obejmującego samochody, dorożki samochodowe, autobusy oraz motocykle, z którego dochód byłby przeznaczony na tylko i wyłącznie na inwestycje drogowe, w tym na budowę nowych dróg i stałych mostów oraz modernizację nawierzchni drogowych.

⁵⁶⁷ BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 1930 roku. sygn.: RPII/2/73, s. LXXIII/100-102; *Dalszy ciąg dyskusji budżetowej. Preliminarz Min. Rolnictwa, Komunikacji i Robót Publicznych*. „Gazeta Lwowska”, R.120, nr 31 (7 luty 1930), s.2.

⁵⁶⁸ BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 1930 roku. sygn.: RPII/2/73, s. LXXIII/102; *Z senackiej komisji skarbowo-budżetowej. Melioracja Polesia największym dziełem państwowym*. „Gazeta Poranna”, R.21, nr 9138 (22 lutego 1930), Lwów, s.2; *Budżet w Komisji Senackiej*. „Gazeta Lwowska”, R.120, nr 44 (22 lutego 1930), Lwów s.2.

⁵⁶⁹ Projekt zakładał wprowadzenie opodatkowania pojazdów mechanicznych, liczoną proporcjonalnie do wagi pojazdu. W przypadku samochodów osobowych opłata miała wynosić 40 zł od każdy 100 kg masy własnej pojazdu, którego waga nie przewyższa 1,5t oraz 55 zł powyżej wspomnianej wagi. Opłata od samochodów ciężarowych oraz traktorów, przeznaczonych do użytku prywatnego wynosiła odpowiednio 25 zł i 35 zł, natomiast w celach zarobkowych 35 zł i 45 zł. W przypadku autobusów oraz dorożek samochodowych zastosowano natomiast jednolitą stawkę w wysokości 55 zł, liczoną od każdych 100 kg masy własnej pojazdu.

Projekt zakładał, iż 70% otrzymanych w ten sposób środków, które szacowano na około 13,3 mln złotych zostanie oddane do dyspozycji Ministerstwa Robót Publicznych (Skarbu Państwa), natomiast pozostałe 30% do dyspozycji samorządów wojewódzkich. Na wniosek centrolewu, w trakcie posiedzenia Komisji Skarbowej nastąpiło jednak odwrócenie proporcji. Postulowano, aby 75% środków skierowano do samorządów, a jedynie 25% oddano do dyspozycji MRP. Warto zaznaczyć, iż projekt ustawy zakładał między innymi dostarczenie środków na budowę 4,2 tys. km szos w ramach realizacji programu rozbudowy sieci dróg państwowych. W związku z brakiem konsensusu oraz pojawieniem się o wiele szerszego pod względem przedmiotowym projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym projekt ustawy o podatku drogowym od pojazdów mechanicznych nigdy nie wyszedł poza ramy prac komisyjnych⁵⁷⁰.

Budżet Ministerstwa Robót Publicznych w drugiej połowie lat dwudziestych notował regularny wzrost od 57 mln zł (1926/27), poprzez 87 mln zł (1927/28), 134 mln zł (1928/29), aż do 162 mln zł (1929/30). Z kwoty 162 mln zł preliminowanej w ramach budżetu MRP na rok budżetowy 1929/30 około 65 mln zł było przeznaczone na cele drogowe. Korzystając z prawa repliki poseł Pawłowski zauważył jednak, iż zgodnie z wyliczeniami Nestorowicza potrzeby drogowe kraju sięgają niemal 228 mln złotych rocznie. Z powyżej kwoty 158 mln złotych stanowiły koszty modernizacji (29 mln zł przez okres 10 lat), rozbudowy (27 mln przez okres 10 lat) i utrzymania (46 mln zł rocznie) sieci dróg państwowych oraz przebudowy mostów (56 mln przez okres 20 lat). Pozostałą część (69 mln zł) stanowiła minimalna kwota zapomóg państwowych na uporządkowanie i rozbudowę sieci dróg samorządowych. Zauważając oczywistą dysproporcję pomiędzy obiema kwotami poseł Pawłowski zawezwał Rząd w drodze nieformalnej rezolucji do opracowania projektu ustawy powołującej fundusz drogowy, a równocześnie zobowiązał centrolew do rzeczowej refleksji i jej szybkiego przepracowania⁵⁷¹.

⁵⁷⁰BS: Projekt ustawy o podatku drogowym od pojazdów mechanicznych. Sygn.: RPII/2/438, Druk nr 438, s.1-2,4.

⁵⁷¹BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 1930 roku. sygn.: RPII/2/73, s. LXXIII/107.

Tabela 35 Rzeczywiste wydatki Skarbu Państwa na cele drogowe w latach 1927-1930

Przeznaczenie	1927/28	1928/29	1929/30	1930/31
Utrzymanie dróg państwowych	31 138 500	35 100 000	35,662 000	27 329 000
Budowa dróg państwowych i samorządowych	34 477 200	38 058 800	45 879 000	31 303 100
Budowa dróg	4 762 400	15 627 400	7 691 000	4 599 300
Budowa mostów	4 827 000	10 700 000	5 655 000	3 895 000
Razem	44 066 600	64 386 200	59 225 000	39 797 000

Na podst.: K. Lewandowski: *Państwowy Fundusz Drogowy*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 66, Warszawa 1932, s.851.

5.4.2 Założenia i cele

Jednym z pośrednich, lecz przy tym niezwykle istotnych zadań Państwowego Funduszu Drogowego było skonsolidowanie szeregu opłat w jednolitym podatku drogowym. Powyższa zmiana likwidowała m.in. opłatę państwową z tytułu rejestracji samochodu oraz szereg opłat i podatków samorządowych, w tym podatek od samochodu jako przedmiotu zbytku (luksusowego), podatek od nadmiernego zużycia dróg (pobierany na mocy art. 23 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej z 1920 roku), jak również wszelkie myta drogowe i opłaty kopytkowe. Podatki drogowe pobierane przez samorządy, w przeciwieństwie do opłat państwowych, nie były ujednolicone dla całego obszaru Rzeczypospolitej, co wielokrotnie wpływało na ich zawyżanie. Nestorowicz szacował, iż przeciętne obciążenie samochodu średniej wartości wynosiło rocznie od 300 do 400 zł⁵⁷².

Ustawa o Państwowym Funduszu Drogowym wprowadzała jednolity podatek od pojazdów mechanicznych, opłacany w stosunku rocznym, którego wymiar był uzależniony od wagi i przeznaczenia pojazdu. Opłata od samochodów osobowych, ciężarowych oraz traktorów wykorzystywanych do użytku prywatnego, o wadze nieprzekraczającej 1,5 tony, wynosiła 40 zł za każde 100 kg masy własnej pojazdu oraz 600 złotych i po 50 zł od każdych dodatkowych 100 kg po przekroczeniu wspomnianej granicy. W przypadku pojazdów osobowych wykorzystywanych w celach zarobkowych wprowadzono opłatę w wysokości 50 zł za każde 100 kg masy własnej pojazdu. Najwyższymi opłatami objęci zostali właściciele samochodów ciężarowych oraz traktorów wykorzystywanych w celach zarobkowych. Wymiar podatkowy wynosił odpowiednio: 60 zł za każde 100 kg masy własnej pojazdu, którego waga nie przekroczyła 1,5 tony, oraz 900 zł i po 70 zł za każde dodatkowe 100 kg w przypadku jej przekroczenia. Z kolei na przyczepki do pojazdów mechanicznych, przeznaczone do przewozu

⁵⁷² M. Nestorowicz: *Obecny stan...*, s.112; Ustawa o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U.R.P. 1921, nr 6, poz. 32, art. 23;

towarów, nałożona została opłata w wysokości 50 zł za każde 100 kg ich masy własnej. Jednolity wymiar podatkowy, liczony nie od wagi, lecz od egzemplarza, ustanowiony został z kolei dla motocykli. W przypadku motocykli bez przyczepki opłata wynosiła 50 zł, natomiast dla motocykli z przyczepkami i pojazdów trójkołowych, czyli tak zwanych „cyklonetek”, 75 zł. Ponadto pojazdy mechaniczne oraz konne, przeznaczone do zarobkowego przewozu towarów, zostały objęte zryczałtowanym podatkiem w wysokości 3 groszy, naliczanym od tonokilometra przewiezionego towaru⁵⁷³.

Wprowadzenie jednolitego podatku drogowego w sposób proporcjonalny podwyższyło obciążenia nakładane na właścicieli samochodów osobowych. Wzrost opłat w najmniejszym stopniu odczuli posiadacze samochodów lekkich i tanich, w tym cieszącego się dużą popularnością Forda „T”. Największe wzrosty zanotowały z kolei samochody najcięższe, a co za tym idzie – również i najbardziej luksusowe. Co ciekawe, ze względu na słabo rozwinięty przemysł motoryzacyjny, na krajowym rynku dominowały samochody importowane. Dużą popularnością cieszyły się amerykańskie marki Buick, Chevrolet, Chrysler, Studebaker i Ford, francuski Citroën, czechosłowacka Škoda oraz Tatra, czy też włoski Fiat, w tym produkowane od 1931 roku na licencji w Państwowych Zakładach Inżynierii modele „508” (osobowy) oraz „621” (ciężarowy). Co ciekawe, w opracowanym w grudniu 1935 roku przez Urząd Wojewódzki Lubelski wykazie pojazdów mechanicznych wymienionych zostało 59 marek samochodów osobowych i ciężarowych oraz 39 marek motocykli, które zarejestrowano w miejscowym Wydziale Drogowym. Dokładnie dwa lata później, w grudniu 1937 roku, w tym samym urzędzie było zarejestrowanych już 77 marek samochodów oraz 46 marek motocykli⁵⁷⁴.

W ustawie zaadaptowanych zostało wiele rozwiązań czechosłowackich, takich jak zwiększenie wymiaru stawki podatkowej o 25% dla pojazdów mechanicznych i przyczep posiadających koła o pełnych obręczach gumowych oraz o 100% w przypadku obręczy żelaznych, czy też możliwość opodatkowania pojazdów przebywających na terenie Polski w ramach pobytu czasowego. Z opłat zwolnione zostały pojazdy należące do: dyplomatów oraz konsulów wykonujących swoje obowiązki wynikające w ramach eksterytorialności (z

⁵⁷³ AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931-12.02.1931. T.55. sygn.:1.2/I.55, k.80-81; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. Sygn.: RPII/3/51, s.2; Ustawa z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1931, nr 16, poz. 81, art.6,8, s.148.

⁵⁷⁴ Archiwum Państwowe w Lublinie [dalej: APL], Urząd Wojewódzki Lubelski [dalej: UWL]: Rejestracja i ewidencja pojazdów mechanicznych. [Wykazy ilościowe samochodów i motocykli]. sygn.: 5.4/35, k.5-15,163-171; M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki...*, s.112; „Polski Fiat 508 III” – pierwszy samochód osobowy produkowany w Polsce w większych serjach. „Technika Samochodowa”, R.3, nr 8-9, Warszawa 1935, s.236.

zastrzeżeniem wzajemności), władz i urzędów państwowych (wojskowych i cywilnych) oraz samorządowych, przedsiębiorstw państwowych (Polskie Koleje Państwowe, Polska Poczta, Telegraf i Telefon), instytucji i zakładów użyteczności publicznej, w tym: szpitali, zakładów dezynfekcyjnych, straży ogniowych, pogotowia ratunkowego, zakładów wodociągowych, kanalizacyjnych oraz oczyszczania miasta, instytucji dobroczynnych, miejskich przedsiębiorstw przewozowych, drogowego personelu technicznego (państwowego i samorządowego), a także traktory przeznaczone do celów rolniczych w obrębie majątków ziemskich, nieprzeznaczone do zarobkowego przewozu towarów po drogach publicznych⁵⁷⁵

Nestorowicz przyjął, iż uśredniona opłata od samochodów osobowych oraz autobusów wyniesie 675 zł, dla samochodów ciężarowych – 600 zł, natomiast dla motocykli – 50 zł. Na podstawie powyższych wyliczeń oraz wykazu pojazdów (patrz tab. 16) oszacował, iż teoretyczny wpływ z opłat od pojazdów mechanicznych wyniesie około 25,522 mln złotych. Powyższa kwota została pomniejszona o 5% z powodu możliwego wyrejestrowania części pojazdów oraz kolejne 5% ze względu na koszty administracyjne związane z rejestracją, wymiarem oraz poborem podatku. Wpływ netto z tytułu podatku od pojazdów mechanicznych szacowano zatem na około 23 mln zł⁵⁷⁶.

5.4.3 Proces legislacyjny

W ciągu niespełna czterech tygodni, licząc od dnia debaty nad budżetem Ministerstwa Robót Publicznych, projekt ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym⁵⁷⁷ został wniesiony na Radę Ministrów przez Ministerstwo Skarbu, a 4 marca 1930 roku przedłożony do rozpatrzenia Sejmowi. Względem opublikowanego przez Nestorowicza w lipcu 1929 roku pierwowzoru pierwszy z rządowych projektów ustawy o PFD został znacznie okrojony pod względem źródeł dochodów budżetowych, z których wykreślono m.in. cła importowe od samochodów, pneumatyków oraz obręczy gumowych, podatek od benzyny, materiałów pędnych i reklam przydrożnych oraz od siły nośnej wozów i pojazdów mechanicznych wykorzystywanych w celach zarobkowych. Ponadto, z podpunktu dotyczącego stałej dotacji

⁵⁷⁵ AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931-12.02.1931. T. 55. sygn.:1.2/I.55, k.81; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. Sygn.: RPII/3/51, s.2-3; Dz.U.R.P. 1931, nr 16, poz. 81, art.6,10, s.148.

⁵⁷⁶ AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931-12.02.1931. T. 55. sygn.:1.2/I.55, k.88; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. Sygn.: RPII/3/51, s.8; J. Gieysztor: *Przystosowanie dróg kołowych do potrzeb kraju*. „Przemysł i Handel”, R.10, Z.27, Warszawa 1929, s.1189-1190.

⁵⁷⁷ W trakcie prac przygotowawczych zmieniona została nazwa ustawy z „Polski Fundusz Drogowy” na „Państwowy Fundusz Drogowy”.

skarbu państwa będącej jednym z najważniejszych źródeł dochodów funduszu, wykreślony został zapis określający jej konkretny wymiar finansowych. Ta wydawałoby się niewielka zmiana niosła za sobą jednak poważne konsekwencje, które szczególnie mocno uwidoczniły się w czasie kryzysu gospodarczego. Zmniejszenie subwencji skarbu państwa doprowadziło bowiem do ograniczenia środków finansowych, którymi dysponował fundusz, a to z kolei odbiło się bezpośrednio na efektywności działań podejmowanych przez funduszu, jak również na pogorszeniu stanu dróg kołowych. W dniu 6 marca projekt ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym został skierowany przez Sejm do dalszego procedowania w Komisji Skarbowej oraz Komisji Robót Publicznych. Jednakże wraz z rozwiązaniem Sejmu (29 sierpnia)⁵⁷⁸ oraz wynikającą z powyższego zasadą dyskontynuacji, zarówno prace komisyjne, jak i sam proces legislacji zostały przerwane⁵⁷⁹.

„Wznowienie”, a w rzeczywistości rozpoczęcie od nowa procesu ustawodawczego stało się możliwe dopiero po ukonstytuowaniu się wybranego w niezwykle kontrowersyjnych okolicznościach Sejmu III kadencji, w którym większość (46,7% i 249 z 444 mandatów) stanowili posłowie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem [BBWR]. Umocnienie się BBWR-u, który w obu izbach parlamentu uzyskał samodzielną większość oraz kilkanaście miesięcy prac komisyjnych w poprzedniej kadencji, umożliwiły zarówno dopracowanie projektu ustawy, jak i wprowadzenie zmian, które jeszcze kilkanaście tygodni wcześniej byłyby trudne do przepracowania w parlamencie. Nieznacznie poszerzony został chociażby katalog źródeł finansowania Państwowego Funduszu Drogowego, na który złożyły się:

- 1) Opłaty od pojazdów mechanicznych
- 2) Opłaty od biletów za przejazd pojazdem mechanicznym oraz niektórych pojazdów konnych
- 3) Grzywny za przekroczenie przepisów porządkowych na drogach publicznych
- 4) Opłaty od reklam, umieszczonych wzdłuż dróg publicznych, poza granicami miast
- 5) Dotacja Skarbu Państwa w wysokości określonej w budżecie państwowym na każdy okres budżetowy.

⁵⁷⁸ Ostatnie 86 posiedzenie Sejmu II kadencji miało miejsce 29 marca 1930 r.

⁵⁷⁹ BS: Projekt ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. L.D. III 470/4. Sygn.: RP/II/2/783, s.1; BN: Sprawozdanie Stenograficzne z 83 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1930 roku. sygn.: P.30219 A, s. LXXXIII/8; Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie rozwiązania Sejmu i Senatu. „Monitor Polski” 1930, nr 200, poz. 284.

Ustawa nadawała funduszowi osobowość prawną, a co za tym idzie, także i zdolność do zaciągania zobowiązań finansowych, posiadających gwarancję Ministra Finansów, do łącznej kwoty 400 mln złotych.

Ustawa o PFD nadawała funduszowi osobowość prawną, a co za tym idzie również prawo zaciągania zobowiązań finansowych posiadających gwarancję Ministra Finansów, do łącznej wysokości 400 mln złotych. W porównaniu z projektem ustawy wniesionym do Sejmu w poprzedniej kadencji, kwota możliwych do zaciągnięcia zobowiązań została podwojona, jednakże w dalszym ciągu znacząco odbiegała od sumy 1 mld zł, którą w lipcu 1929 roku postulował Nestorowicz⁵⁸⁰.

Projekt rządowej ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym wraz z towarzyszącym mu drugim projektem upoważniającym Ministra Skarbu do udzielenia pożyczki dolarowej na rzecz Funduszu w ramach realizacji III serii pożyczki premiowej zostały 12 stycznia 1931 roku wniesione przez Ministerstwo Robót Publicznych na Radę Ministrów, a dzień później skierowane do Sejmu, który 16 stycznia odesłał je do właściwych komisji: pierwszy do Komisji Robót Publicznych, a drugi do Komisji Skarbu. Komisja Robót Publicznych [dalej: KRP] pod kierunkiem posła Andrzeja Galicy zgłosiła do projektu zaledwie pięć poprawek, z których jedna wprowadzała możliwość zaciągania zobowiązań w walutach obcych, a pozostałe miały charakter redakcyjny. Projekt powrócił do Sejmu w trakcie dwudniowego posiedzenia (26-27 stycznia), którego znaczna część została poświęcona sprawie więźniów politycznych umieszczonych w Brześciu, natomiast pozostała ratyfikowaniu umów i konwencji międzynarodowych oraz sprawie uchwalenia ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Relacjonujący przebieg posiedzenia Kurier Warszawski pisał, iż [...] *ratyfikacja całego szeregu umów międzynarodowych przeszła bez dyskusji [...], a były wśród nich umowy o wielkiej zarówno dla państwa, jak i społeczeństwa doniosłości, zwłaszcza w obecnym okresie przesilenia gospodarczego jak na przykład umowa handlowa z Francją [...] dyskusję wywołała dopiero sprawa Państwowego Funduszu Drogowego*. Początkowo debata przebiegała dosyć spokojnie, jako pierwszy głos zabrał poseł sprawozdawca Komisji Robót Publicznych Władysław Kosydarski, który zreferował podstawowe założenia ustawy, a następnie odniósł się do zarzutów czynionych podczas prac komisyjnych. W trakcie swojego wystąpienia

⁵⁸⁰ M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki...*, s.110; AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami 1.01.1931-12.02.1931. T.55. Sygn.:1.2/1.55, k.2-3; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52, L. Dz. XVI 187/31. Sygn.: RPII/3/51, s.1; M. Nestorowicz: *Polski Fundusz Drogowy...*, s.53; *Narady nad Funduszem Drogowym*. „Głos narodu”, R.38, nr 12 (13 stycznia 1931), s.1; *Z Rady Ministrów*. „Robotnik. Centralny Organ P.P.S.”, R.37, nr 17 (4357), (14 stycznia 1931), s.4.

Kosydarski wspomina o dwóch najpoważniejszych jego zdaniem zarzutach, które wysuwano wobec ustawy. Ugrupowania ludowe wyrażały wątpliwość czy Ministerstwo Robót Publicznych będzie właściwie redystrybuowało środki odebrane samorządom oraz czy zmiany przewidziane w projekcie ustawy nie wpłyną negatywnie na stan dróg lokalnych. Zdaniem Kosydarskiego, które podzielał również Nestorowicz, opłaty pobierane przez samorządy od pojazdów mechanicznych w przeważającej większości były wykorzystywane na realizację celów niezwiązanych z gospodarką drogową, a zatem ich konsolidacja i redystrybucja w ramach PFD miała doprowadzić do wyraźnego wzrostu wydatków na budowę dróg oraz ich celowego wykorzystania. Prognozowano, iż wysokość dotacji z budżetu PFD będzie oscylowała corocznie wokół kwoty 20 mln zł rocznie, w porównaniu do 4 mln zł, którymi dotychczas dysponowały samorządy. Stronnictwo Ludowe proponowało, aby sprawa subwencji samorządowej została ustawowo uregulowana poprzez dodanie zapisu obowiązku przekazania 25% ogólnych wpływów Funduszu na rzecz dróg samorządowych. Takiemu rozwiązaniu sprzeciwiali się z kolei socjaliści, którzy proponowali, aby wymiar subwencji samorządowej został określony w drodze negocjacji pomiędzy Ministerstwem Robót Publicznych a Zarządem Związku Miast Polskich⁵⁸¹.

Najostrzejszy spór rozgorzał wokół kwestii wprowadzenia opłat od biletów autobusowych, które zdaniem niektórych członków Komisji Robót Publicznych i zdecydowanej większości przedsiębiorców przewozowych miały zapobiegać konkurencji między autobusami a koleją. Zdaniem Kosydarskiego w rzeczywistości było dokładnie odwrotnie. Zamiarem autora projektu nie było zwalczanie konkurencji, lecz stworzenie dla niej sprawiedliwych podstaw ekonomicznych, opartych na kryterium rentowności i komplementarności, a jednocześnie partycypowanie w kosztach utrzymania dróg. Podobny model funkcjonował na przykład w południowej Francji, gdzie przedsiębiorstwa szynowo-autobusowe samym swoim istnieniem stanowiły dowód prawdziwości tezy o możliwej współpracy tych dwóch rodzajów transportu. W czerwcu 1934 roku podobny model wprowadzono także w Polsce, gdzie w ramach Polskich Kolei Państwowych [dalej: PKP]

⁵⁸¹ BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 stycznia 1931 roku. sygn.: RPII/3/5, s. V/54; BS: Wniosek w sprawie projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Druk nr 52/1931, L. Dz. XVI 187/31, sygn.: RPII/3/52; BS: Sprawozdanie Komisji Robót Publicznych o rządowym projekcie Ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym / Druk nr 52 /. Odbitka nr 7, sygn.: RPII/3/7; *Porządek dzienny piątkowego posiedzenia Sejmu*. „Gazeta Lwowska”, R.121, nr 24 (30 stycznia 1931), s.3; *Z Sejmu*. „Kurjer Warszawski”, R.111, nr 28 (28 stycznia 1931), s.1; *Fundusz Drogowy*. „Głos Narodu”, R.38, nr 27 (28 stycznia 1931), s.7; *Sejm uchwalił szereg traktatów międzynarodowych*. „Expres Zagłębia”, R.6, nr 28 (28 stycznia 1931), s.2; *Uchwalenie ustawy o Funduszu Drogowym*. „Słowo Polskie”, R.35, nr 28 (29 stycznia 1931), s.2; *Polskie drogi*. „Gazeta Lwowska”, R.121, nr 25 (31 stycznia 1931), Lwów, s.1; *Ku uzdrowieniu gospodarki drogowej*. „Życie gospodarcze”, R.10, nr 4 (15 lutego 1931), s.8-9.

utworzono spółkę „Komunikacja Autobusowa” PKP, która w szczytowym okresie swojego rozwoju (1939) dysponowała taborem liczącym blisko 1700 pojazdów. Wprowadzenie podatku od biletów było w istocie tylko pierwszym krokiem w kierunku uregulowania ruchu autobusowego, zarówno pod względem technicznym i estetycznym, a z punktu widzenia pasażera także zdrowotnym. Z drugiej strony miało to otworzyć kraj na turystykę międzynarodową, której możliwości były dotychczas ograniczone ze względu na zły stan dróg. Według Klubu Narodowego wprowadzenie podatku od biletów autobusowych miało podnieść łączną cenę biletów nawet o 50%. Aby temu zapobiec, zaproponowano wprowadzenie podatku progresywnego w wysokości od 10% do 30%, którego wysokość miałyby zależeć od tego, czy dana linia autobusowa konkuruje z państwowymi kolejami. W miejscach, gdzie taka konkurencja miała miejsce, podatek miał być wyższy, natomiast niższy tam, gdzie komunikacja autobusowa była jedynym środkiem transportu dla lokalnej ludności. W podobnym tonie wypowiadał się również poseł Stanisław Mikołajczyk, który w imieniu Stronnictwa Ludowego proponował obniżenie opłaty od biletów autobusowych do 10%. Wprowadzaniu jakichkolwiek opłat obciążających ludność najuboższą zdecydowanie sprzeciwiał się także Związek Parlamentarny Socjalistów Polskich, czemu dał wyraz w swoim przemówieniu poseł Józef Grzecznarowski⁵⁸².

Stronnictwo Narodowe widziało w projekcie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym kolejny przykład hipokryzji sfer rządowych, które deklarując konieczność oszczędności i zmniejszenia budżetu oraz ograniczenia wzrostu cen i podatków równocześnie podejmowały działania odwrotne. Zdaniem posła Mikołaja Osady było to działanie *pro foro externo*, jedynie na „eksport” i w celach propagandowych. W rzeczywistości jednak podwyższano ceny produktów monopolowych, takich jak spirytus czy zapalki, a pod pozorem funduszy stanowiących jedynie aneks, a nie integralną część budżetu państwa, zwiększano wydatki, a w konsekwencji także obciążenia podatkowe społeczeństwa. Następstwem zwiększenia obciążeń budżetowych było zaciąganie kolejnych pożyczek. Zdaniem posła Adama Krzyżanowskiego [BBWR] w przypadku projektu ustawy o PFD powyższa kwestia tworzyła niejako spór konstytucyjny, bowiem zgodnie z art. 6 Konstytucji wyłączne prawo zaciągania pożyczek państwowych należało do władzy ustawodawczej. W przypadku ustawy o

⁵⁸² BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dn. 26-27 stycznia 1931 r. sygn.: RP/II/3/7, s. VII/180-182; *Wczorajsze posiedzenie Sejmu*. „Robotnik”, R.37, nr 42 (4382) (28 stycznia 1931), Warszawa, s.2; A. Dobiecki: *Zagadnienie współzawodnictwa przewozów kolejowych i samochodów w Polsce*. „Inżynier Kolejowy”, R.10, nr 9 (109), Warszawa 1933, s.208-210; *Związek Przedsiębiorstw Komunikacyjnych w Polsce*. „Przegląd elektrotechniczny”, R.13, z.12, Warszawa 1931, s.445,449.

PFD pełnomocnictwo do zaciągania pożyczek w kwocie 400 mln złotych przyznano Ministrowi Robót Publicznych oraz Ministrowi Skarbu. Według prasy socjalistycznej precedens tego typu miał miejsce już w 1927 r., w związku z zaciągnięciem pożyczki stabilizacyjnej przez prezydenta Mościckiego. W istocie wspomniane prawo zostało zagwarantowane prezydentowi przez Sejm na ponad rok przed tym wydarzeniem. Poseł Krzyżanowski postulował, aby zarówno budowa nowych dróg, jak i wiążące się z nią podatki znalazły odzwierciedlenie w budżecie państwa. Jeszcze w trakcie prac komisyjnych Minister Robót Publicznych Mieczysław Norwid-Neugebauer oraz Wiceminister Skarbu Tadeusz Grodyński oświadczyli, iż w rzeczywistości nie miały być to pożyczki krajowe, jak sądził chociażby prof. Krzyżanowski oraz większość prasy branżowej, lecz pożyczki zagraniczne w formie towarowej. Rząd chciał tym sposobem pozyskać inwestorów zagranicznych, którzy z własnych środków podjęliby się budowy określonych odcinków dróg, w zamian za przyznanie bliżej nieokreślonych wówczas koncesji. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w powyższej kwestii dzieliło zarówno Stronnictwo Narodowe, jak i Związek Parlamentarny Socjalistów Polskich⁵⁸³.

Oprócz oskarżeń, krytyki i aluzji, jakie formułowały obie strony sceny politycznej, w trakcie dyskusji parlamentarnych pojawiły się także konkretne propozycje zmian, o których należy wspomnieć nie tylko z obowiązku historyka, ale także w kontekście świadomości zmian w Krajowym Funduszu Drogowym, jakie wprowadzano w kolejnych latach. Stronnictwo Narodowe zgodziło się z zawartym w uzasadnieniu ustawy stwierdzeniem, że opłaty za drogi państwowe powinni ponosić przede wszystkim ich użytkownicy, kwestionując jednocześnie wprowadzenie opodatkowania opartego na masie pojazdu. Zaproponowane w ustawie rozwiązanie uznano za niesprawiedliwe, gdyż nakładało takie same opłaty na pojazdy przeznaczone do codziennego użytku, jak i te używane okazjonalnie. Aby zrekomensować wspomnianą „niesprawiedliwość”, zaproponowano, aby podatek od pojazdów mechanicznych został zawarty w cenie paliwa, głównie benzyny. Było to oczywiste nawiązanie do rozwiązań amerykańskich, które w opinii ministra Norwida-Neugebauera były wówczas już z pewnym archaizmem. Warto przypomnieć, że opodatkowanie materiałów pędnych znalazło się już w pierwotnym projekcie ustawy o PFD przedstawionym przez Nestorowicza w 1929 r. jako jedno

⁵⁸³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U.R.P. 1921, nr 44, poz. 267, art. 6,44; Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Dz.U.R.P. 1926, nr 78, poz.443; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 października 1927 r. o planie stabilizacyjnym i zaciągnięciu pożyczki zagranicznej. Dz.U.R.P. 1927, nr 88, poz. 789; „Przymusowa sytuacja finansowa państwa”. „Naprzód”, R.40 nr 22 (28 stycznia 1931), Kraków, s.1; BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dn. 26-27 stycznia 1931 r. sygn.: RPII/3/7, s. VII/183-185.

z podstawowych źródeł finansowania funduszu, jednak w toku prac ministerialnych zostało ono usunięte z ostatecznego projektu ustawy. Poseł Osada słusznie zwrócił uwagę na to, iż ustawa nie przewidywała jakichkolwiek ulg podatkowych dla samochodów produkcji krajowej, co w znaczący sposób wsparłoby rozwój rodzimej motoryzacji. Zauważył równocześnie, iż koncesje i przywileje związane z oddaniem budowy dróg firmom zagranicznym mogą przyczynić się do znacznego wzrostu importu samochodów, a co za tym idzie, także do pogorszenia bilansu handlowego oraz płatniczego. W imieniu Stronnictwa Narodowego złożył poprawkę obniżającą o połowę wymiar opłat dla pojazdów produkcji krajowej. Przeciwnikiem takiego rozwiązania był z kolei poseł Marian Rudziński z BBWR, który zauważył, iż zgodnie z 7 ustawy o P.D.F. zniżką w wysokości 40% zostaną objęte wszystkie standaryzowane typy pojazdów, które spełnią określone wymagania techniczne. Jeszcze w trakcie wystąpienia posła Rudzińskiego miała miejsce ciekawa wymiana zdań z płk. Franciszkiem Arciszewskim [Stronnictwo Narodowe, dalej: SN], którą odnotowano w stenogramie sejmowym.

- Arciszewski zapytał: czy to dotyczy także samochodów zagranicznych?

- Naturalnie! – odpowiedział Rudziński. Czy Szanowny Pan używa samochodu zagranicznego czy krajowego?

- Żadnego – odpowiedział Arciszewski.

- To Pan się widocznie na tym interesie nie zna. Ja mam samochód zagraniczny i dopóki krajowe nie będą dobre, nadal będę używał samochodu zagranicznego.

- Znam się na sprawach obrony państwa, tak jak Pan na rolnictwie, i wiem, że popieranie przemysłu krajowego jest dla obrony państwa potrzebne – skwitował Arciszewski⁵⁸⁴.

Inny poseł Klubu Narodowego, Józef Mazur, zaproponował rozszerzenie podatku drogowego na samochody zarejestrowane w Wolnym Mieście Gdańsku, wykorzystywane do prowadzeniu handlu obwoźnego na Pomorzu. Handel gdański był wyłączony chociażby z obowiązującego w Polsce podatku przemysłowego, a zatem stanowił znaczną konkurencję dla handlu lokalnego, czego następstwem był upadek handlu hurtowego na Pomorzu, a wprowadzenie ustawy PFD tylko pogłębiłoby istniejącą dysproporcję. Minister Neugebauer uznał słuszność argumentów posła Mazura stwierdzając równocześnie, że ze względu na obowiązujące umowy międzynarodowe nie jest możliwe jednostronne wprowadzenie niezbędnych przepisów ustawowych, w związku poseł Mazur w drodze rezolucji zaapelował do rządu o uwzględnienie wprowadzenia opodatkowania gdańskich firm

⁵⁸⁴ Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dn. 26-27 stycznia 1931 r. sygn.: RPII/3/7, s. VII/184-201; *Z Sejmu*. „Kurjer Warszawski”, R.111, nr 28 z dn. 28 stycznia 1931, s.1.

prowadzących działalność gospodarczą w Polsce przy odnawianiu umów z Wolnym Miastem Gdańskiem. W trakcie debaty parlamentarnej ukształtował się zatem podział na trzy obozy: zdecydowanych przeciwników ustawy [PPS] oraz jej zwolenników [BBWR], natomiast trzecią grupę stanowiły ugrupowania, które były zdecydowane warunkowo poprzeć ustawę, jeśli zostaną przyjęte odpowiednie poprawki [SN i SL]. W bloku głosowań nad projektem ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym zaaprobowano poprawki zaproponowane przez Komisję Robót Publicznych, odrzucając równocześnie wszystkie inne poprawki i rezolucje, które w trakcie debaty parlamentarnej zostały zaproponowane przez ugrupowania opozycyjne. Niemalże identyczny przebieg, chociaż w nieco spokojniejszej atmosferze miała dyskusja toczona w senacie 3 lutego 1931 roku zakończona przyjęciem ustawy. W dniu 28 lutego ustawa o Państwowym Funduszu Drogowym została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, a 13 kwietnia w Monitorze Polskim⁵⁸⁵.

5.4.4 Zmiany w administracji drogowej

Ze względu na niezwykle szeroki zakres przedmiotowy ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym w proces wdrażania zaangażowanych było aż sześć ministerstw⁵⁸⁶ oraz niektóre podległe im instytucje. Wiodącą rolę w tym procesie odgrywało Ministerstwo Robót Publicznych, będące jednocześnie faktycznym dysponentem funduszu, podczas gdy pozostałe resorty odpowiadały za wydawanie szczegółowych rozporządzeń lub pełniły rolę doradczą. Niespełna półtora miesiąca po przyjęciu przez Sejm projektu ustawy o PFD opublikowane zostało obszerne rozporządzenie wykonawcze, regulujące zasady wymiaru i poboru opłat oraz prowadzenia księgowości finansowej z tym związanej. Budżet Państwowego Funduszu Drogowego opracowywany przez Ministra Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa i innymi zainteresowanymi ministerstwami, stanowił załącznik do budżetu MRP na dany rok, który przedstawiano w formie preliminarza budżetowego do zatwierdzenia przez Sejm. Podobnie sprawozdanie rachunkowe z wykonania budżetu funduszu dołączano do zamknięcia rachunków państwowych w danym roku. Sprawozdanie rocznej obejmowało między innymi: saldo funduszu, wykaz dochodów i wydatków, porównanie rzeczywistych

⁵⁸⁵ Sprawozdanie Stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dn. 26-27 stycznia 1931 r. sygn.: RPII/3/7, s. VII/200-204; Ustawa z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. „Monitor Polski”, R.14, nr 84, Warszawa 1931, s.1-2; Dz.U.R.P. 1931, nr 16, poz. 81; BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 6 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej w dniu 3 lutego 1931 r. sygn.: RPII/3/7, s.VI/30-46; *Ustawa o Państw. Funduszu Drogowym uchwalona na wczorajszym posiedzeniu Sejmu*. „Gazeta Lwowska”, R.121, nr 23 (29 stycznia 1931), Lwów, s.2; 22 *milj. zł dla funduszu drogowego*. „Expres Zagłębia”, R.6, nr 31 (31 stycznia 1931), Sosnowiec, s.1.

⁵⁸⁶ Ministerstwo Robót Publicznych, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Spraw Wojskowych.

wyników z preliminarzem budżetowym oraz sprawozdanie opisowe zawierające zarys wykonanych robót. Minister Robót Publicznych odpowiadał za zwiększenie wydatków przewidzianych w budżecie i zatwierdzenie wydatków nieprzewidzianych, pod warunkiem, że nie skutkowało to zwiększeniem dotacji ze Skarbu Państwa na rzecz funduszu, a cały proces musiał być przeprowadzony w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu Państwa. Wysokość dotacji z PFD dla związków komunalnych była ustalana z kolei corocznie w drodze konsultacji pomiędzy Ministerstwem Robót Publicznych a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych⁵⁸⁷.

Wprowadzenie systemu poboru opłat dla Państwowego Funduszu Drogowego wymagało reorganizacji administracji drogowej na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, a w przypadku gmin miejskich również w obrębie magistratów. W obrębie miast za wymiar oraz pobór opłat odpowiadały magistraty, natomiast w przypadku gmin wiejskich, wymiaru podatkowego dokonywały wydziały powiatowe, a poboru zarządy gmin. Zarówno magistraty, jak i wydziały powiatowe przedstawiały raz na kwartał do właściwych urzędów wojewódzkich zestawienia wymierzonych opłat, uiszczeń oraz zaległości na podstawie których dokonywano ogólnej kontroli dochodów funduszu. Ze względu na niemalże kompletną bazę archiwalną, jako doskonały przykład rzeczonych zmian może nam posłużyć Urząd Wojewódzki w Lublinie. Podstawową komórką administracyjną w ramach urzędów wojewódzkich były wydziały podzielone na oddziały, a te z kolei składały się z referatów. Od 1919 roku za ogół spraw techniczno-budowlanych w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim odpowiadał Wydział Komunikacyjno-Budowlany, składający z się z Oddziału Drogowego, Oddziału Budowlanego oraz Oddziału Kultury i Sztuki. Oddział Drogowy do 1931 roku składał się z trzech referatów: Referatu Ogólno-Drogowego (I), Referatu Budowy i Utrzymania Dróg (II) oraz Referatu Pojazdów Mechanicznych i Koncesji Samochodowych (IV), jednakże w związku ze zmianami ustawowymi wprowadzonymi w 1931 roku utworzony został Referat Państwowego Funduszu Drogowego (III). W związku z wprowadzeniem ustawy o PFD władze wojewódzkie zostały zobowiązane do prowadzenia szeregu wykazów i rejestrów⁵⁸⁸, stanowiących podstawę wymiaru podatkowego.

⁵⁸⁷ Dz.U.R.P. 1931, nr 16, poz. 81, art.4-5, s.147-148; Rozporządzenie Ministrów Robót Publicznych i Skarbu z dnia 17 marca 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości oraz Pocht i Telegrafów w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1931, nr 25, poz. 150, art. 4, s.274.

⁵⁸⁸ Rozporządzenie wykonawcze z dn. 17 marca 1931 r. wprowadziło obowiązek sporządzania: 1) Wykazu pojazdów mechanicznych mających miejsce stałego postoju, w) Rejestru pojazdów mechanicznych podlegających opłacie na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, 3) Rejestru pojazdów mechanicznych i konnych używanych do zarobkowego przewozu towarów poza miejscem stałego zamieszkania właściciela pojazdu, a podlegającym

Kolejnym z aspektów towarzyszących wdrażaniu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym było stworzenia systemu finansowego, umożliwiłby efektywne gromadzenie i dystrybucję zebranych środków. W Centralnej Kasie Państwowej i w Kasach Skarbowych otwarto rachunki o charakterze funduszy specjalnych którymi zarządzały odpowiednio Ministerstwo Robót Publicznych i Urzędy Wojewódzkie. W celu gromadzenia wpływów z tytułu opłat oraz kar administracyjnych otwarto w Pocztovej Kasie Oszczędności [PKO] specjalne konta czekowe, które oddano do dyspozycji Urzędów Wojewódzkich oraz Komisarjatu Rządu, wraz z oddzielnymi subkontami dla każdej z władz wymiarowych (magistratów i wydziałów powiatowych). Oczywiście każdy z rachunków bankowych oraz kont czekowych miał swoje konkretne przeznaczenie. Dochody Państwowego Funduszu Drogowego od pojazdów mechanicznych, biletów autobusowych i reklam przydrożnych (art. 2, pkt. 1,2 i 4) oraz kary wymierzone przez władze wymiarowe wpłacano na subkonta tychże władz, natomiast grzywny z tytułu przekroczenia przepisów o ruchu drogowego (art. 2, pkt.3) trafiały na konta czekowe Urzędów Wojewódzkich. Dochody z dotacji państwowej oraz pożyczek i grzywien nałożonych przez sąd w związku z naruszeniem ustawy o PFD wpłacano do Centralnej Kasy Państwowej. Dotacje asygnowane przez Ministerstwo Robót Publicznych na realizację konkretnych projektów były przelewane z rachunku Państwowego Funduszu Drogowego w Centralnej Kasie Państwowej na rachunek Urzędu Wojewódzkiego otwarty w Funduszu Skarbowym, a te z kolei rozdzielały otrzymane środki w formie zaliczek pomiędzy magistraty i wydziały powiatowe⁵⁸⁹.

Wyniki kontroli przeprowadzonej na terenie Gminy Piaski przez Wydział Powiatowy w Lublinie w grudniu 1938 roku pokazują, iż jeden z najpoważniejszych problemów w administrowaniu funduszem stanowiła efektywność egzekucji opłat przez zarządy gminne. Zaległości finansowe na obszarze rzecznej gminy z tytułu opłat od pojazdów konnych za lata budżetowe od 1933/34 do 1938/39 wyniosły 42,8 tys. zł, natomiast wpływy 3,5 tys. zł. Jeśli przyjmiemy powyższą kwotę jako średnią wysokość zaległości dla każdej z 3195 gmin wiejskich oraz 611 gmin miejskich (wg. stanu na dzień 1 kwietnia 1939 r.), to otrzymamy zatrważającą kwotę blisko 163 mln złotych, które Państwowy Fundusz Drogowy stracił w przeciągu 6 lat z zaledwie jednego źródła dochodu. W opinii Wojewody Lubelskiego Jerzego

opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, 4) Rejestru pojazdów mechanicznych, używanych do przewozu osób, oraz 5) Rejestru reklam.

⁵⁸⁹ *Przepisy rachunkowe dla władz administrujących Państwowym Funduszem Drogowym : utworzonym na podstawie Ustawy z dnia 3 lutego 1931 r. (Dz. U. R. P. Nr.16, poz.81), wydanie przez Ministerstwo Robót Publicznych w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu i Najwyższą Izbę Kontroli. Warszawa 1931, s. 1-3.*

de Tramecourt taki stan rzeczy należało uznawać za niedopuszczalny i szkodliwy, ponieważ dopuszczenie do użytku zarobkowego dużej ilości pojazdów konnych, wobec których nie uiszczano opłat na rzecz PFD stwarzało dogodne warunki do rozwoju niezdrowej konkurencji wobec koncesjonowanych przedsiębiorstw przewozowych oraz hamowało rozwój motoryzacji. Warto zauważyć, że w trakcie debaty parlamentarnej nad ustawą o PFD socjaliści przewidywali, że ze względu na zubożenie ludności wiejskiej, egzekwowanie podatku od pojazdów konnych w większości przypadków będzie nieskuteczne. Kontrola przeprowadzona w marcu 1939 r. przez delegata Okręgowej Izby Kontroli w Kielcach dr Adama Warasucha wykazała, że pewne problemy występowały również na szczeblu wojewódzkim, np. w związku z nieprawidłowym naliczaniem opłat za czynności związane z udzielaniem licencji przewozowych czy niewłaściwie prowadzoną ewidencją próbnych znaków rejestracyjnych⁵⁹⁰.

Ze względu na niejednoznaczną interpretację przepisów prawa kwestia wydawania znaków próbnych budziła wątpliwości urzędów wojewódzkich, bowiem wraz z wejściem w życie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym (1 kwietnia 1931 r.) zniesione zostały wszelkie opłaty administracyjne pobierane z tytułu rejestracji pojazdu⁵⁹¹, jednakże samo dopuszczenie pojazdu do ruchu tworzyło obowiązek płatniczy w ramach Funduszu. Niektórzy posiadacze pojazdów mechanicznych unieruchomionych czasowo pobierali jednak próbne znaki rejestracyjne, które następnie zwracali przed upływem trzech dni, omijając tym sposobem obowiązujące przepisy. Zgodnie z rozporządzeniem z 27 stycznia 1928 roku *o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych* z opłaty mogły zostać zwolnione jedynie pojazdy dla których tablice tymczasowe wydano w związku z ich stałą rejestracją. W pozostałych przypadkach obowiązywała opłata z tytułu pobrania znaków próbnych, która wynosiła odpowiednio: 5 zł w okresie do 3 dni, 15 zł do 7 dni oraz 45 do 30 dni, a następnie 1,5 zł za każdy kolejny dzień. Sprawą kluczową stało zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy w świetle obowiązujących przepisów o PFD obowiązek płatniczy powstaje w momencie wydania tablic tymczasowych (próbnych) czy też tablic stałych? W powyższej kwestii Nestorowicz rozesłał 31 grudnia 1931 roku okólnik do wszystkich urzędów wojewódzkich oraz dyrekcji robót publicznych w którym stwierdził, iż opisane powyżej wykorzystanie próbnych znaków

⁵⁹⁰ APL UWL: Kontrola wymiaru i poboru opłat... [Wymiana kart kontroli opłat Państw. Funduszu Drogowego na okres budżetowy 1939/40 pow. garwoliński]. sygn.: 5.3/23, k.2-6; Przepisy i zarządzenia ogólne [w spr.: opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego]. sygn.: 5.3/18, k.1-2.

⁵⁹¹ Dotychczasowe opłaty z tytułu rejestracji oraz oględzin pojazdu przedstawiały się w sposób następujący: samochody osobowe – 16 zł, autobusy – 8 zł, motocykle – 8 zł, inne pojazdy – 2 zł, przy czym każda ze stawek odnosiła się do 100 kg masy własnej pojazdu. W przypadku Forda „T” opłata całkowita wynosiła zatem 128 zł, natomiast w przypadku cięższego Fiata (6 os.) 224 zł.

rejestracyjnych jest niezgodne literą prawa, zalecając równocześnie, aby *zgłaszającym się po znaki próbne do rejestracji udzielać stosownych wyjaśnień, a w razie zwrotu znaków bez dokonania rejestracji należy pobierać opłaty według norm przewidzianych w rozporządzeniu*⁵⁹².

Opłacie od reklam przydrożnych podlegały wszelkie reklamy umieszczane, wywieszane lub wyświetlane poza granicami administracyjnymi miast wzdłuż dróg publicznych. Podstawę wymiaru podatkowego stanowiła powierzchnia reklamy, którą objęto opłatą wynoszącą 25 zł za każdy metr kwadratowy (m²) powierzchni w skali roku. Obniżone stawki podatku zastosowano w przypadku reklam stacji benzynowych, warsztatów naprawczych, składów części zamiennych do pojazdów mechanicznych oraz towarzystw turystycznych, dla których roczna stawka podatku w przypadku reklam o powierzchni od 0,5 m² do 2m² wynosiła 10 złotych oraz 15 zł powyżej rzeczzonej granicy. Opłacie nie podlegały natomiast szyldy, godła firmowe oraz napisy umieszczane, wywieszane lub wyświetlane na budynkach przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, a także w obrębie otaczających je działek oraz na ogrodzeniach. Zarządy drogowe prowadziły zestawienia reklam ustawionych w danym miesiącu, które przesyłały do wydziałów powiatowych, a te z kolei dokonywały wymiaru podatkowego oraz prowadziły rejestry reklam podlegających opłacie na Państwowy Fundusz Drogowy. Według założeń Nestorowicza opłata od reklam przydrożnych miała mieć przede wszystkim charakter prohibicyjny. Wyższe opłaty od reklam o większej powierzchni szpecących krajobraz miały bowiem zahamować ich nadmierny i niepożądany rozwój⁵⁹³.

Wprowadzenie podatku od biletów autobusowych wymusiło daleko idące zmiany zarówno w samej działalności przedsiębiorstw przewozowych, jak i w sprawujących nad nimi kontrole urzędach wojewódzkich. Obowiązkowi uiszczania opłaty zostały objęte pojazdy mechaniczne służące do odpłatnego przewozu osobowego poza terenem jednej gminy. Opłatę wymierzano i pobierano według miejsca stałego postoju pojazdu, a gdyby to było niemożliwe

⁵⁹² Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 27 stycznia 1928 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych. Dz.U.R.P. 1928, nr 41, poz. 396, art. 109; APL UWL: Pismo Dyrektora Departamentu Drogowego M. Nestorowicza do wszystkich urzędów wojewódzkich (z wyjątkiem śląskiego i warszawskiego) oraz Dyrekcji Robót Publicznych z dn. 31 grudnia 1931 r. ws. opłat na Fundusz Drogowy. sygn.: 5.3/18, k.34-35.

⁵⁹³ Rozporządzenie Ministrów Robót Publicznych i Skarbu z dnia 17 marca 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości oraz Poczty i Telegrafów w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1931, nr 25, poz. 150, art.35-42; M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.119; M. Nestorowicz: *Okólnik MRP Nr XII – 349 z dnia 11.IV.1931 r. w sprawie wykonania rozporządzenia do Ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym*. [w:] *Zbiór ustaw i rozporządzeń drogowych wydanych od dnia 1 stycznia 1930 roku do dnia 1 lipca 1931 r.* T.5, Warszawa 1931, s.167.

do ustalenia, według miejsca zamieszkania jego właściciela. Obowiązek płatniczy powstawał w momencie wydania przez urzędy wojewódzkie zawiadomienia o rozpoczęciu ruchu autobusowego na danej linii, które zobligowano równocześnie do przesłania właściwym władzom wymiarowym informacji niezbędnych do poboru opłat. Władze wymiarowe, czyli magistraty oraz wydziały powiatowe zostały z kolei zobowiązane do prowadzenia rejestru pojazdów przeznaczonych do odpłatnego przewozu osób. Sama opłata mogła być pobierana w formie zryczałtowanej, wymierzonej jednorazowo za cały rok z góry i płatnej w ratach miesięcznych lub od ceny faktycznie sprzedanych biletów. Druga z możliwości wymagała jednakże uregulowania kwestii biletów autobusowych, które dotychczas niejednokrotnie sprzedawano „na słowo” bez jakiegokolwiek potwierdzenia, co w obliczu panującej wówczas „dzikiej konkurencji” było sprawą szczególnie problematyczną. Opłacanie podatku od sprzedanych biletów autobusowych był uzależnione od zgody wojewódzkich władz administracyjnych, natomiast sam obowiązek obliczenia należności został przeniesiony na płatnika. Opłatę należało uiścić do 10 dnia każdego miesiąca wraz z przesłaniem do władz wymiarowych niezbędnych wyliczeń oraz grzbietów wykorzystanych bloczków biletowych⁵⁹⁴.

Sprawa biletów autobusowych została uregulowana przez Ministra Robót Publicznych w listopadzie 1931 roku. Wyłącznym emitentem biletów autobusowych podlegających opłacie na PFD została Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych [dalej: PWPW] w Warszawie. Zarówno bloczki, jak i bilety były numerowane, a każdy bloczek posiadał ponadto informację o cenie biletu oraz wysokości opłaty na Państwowy Fundusz Drogowy. Każdy bloczek zawierał 25 lub 50 biletów, a same bilety zostały podzielone na dwie kategorie: normalne i ulgowe. Organy sprzedające bloczki biletowe przedsiębiorcom było zobowiązane do ostemplowania każdy bloczku pieczęcią zawierającą nazwę urzędu, datę wydania bloczka oraz podpis osobę wydającą. Na odwrocie każdego biletu znajdował się natomiast stempel przedsiębiorcy określający dokładną nazwę oraz adres przedsiębiorstwa. Bloczki biletowe były zamawiane przez Urzędy Wojewódzkie w PWPW stosownie do zapotrzebowania, a następnie odsprzedawane przedsiębiorcom w cenie opłaty na PFD powiększonej o koszt emisji biletów. W przypadku większych miast oraz aglomeracji Urzędy Wojewódzkie zlecały dystrybucję biletów magistratom miast oraz wydziałom powiatowym. Podobne prawo został zagwarantowane także Ministerstwu Robót Publicznych przy czym zostało ono rozszerzone na

⁵⁹⁴ Dz.U.R.P. 1931, nr 16, poz. 81, art.18, s.149; Rozporządzenie Ministrów Robót Publicznych i Skarbu z dnia 17 marca 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości oraz Poczty i Telegrafów w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1931, nr 25, poz. 150, art.22-34.

inne instytucje. Urzędy prowadzące sprzedaż bloczków biletowych były zobligowane do prowadzenia ksiąg obrotu biletami oraz ksiąg kontroli biletów, a w przypadku Urzędu Wojewódzkiego także księgi kontroli biletów przekazanych do dalszej odsprzedaży. Skasowanie biletu następowało już przy jego sprzedaży poprzez przedziurkowanie na nim dnia, miesiąca oraz kursu. Na każdym bilecie określony musiał być także kurs i kierunek jazdy. Cyframi nieparzystymi oznaczano jazdę „tam” (kierunek wyjazdowy), natomiast parzystymi „z powrotem” (kierunek powrotny). Ponadto, w widocznym miejscu wewnątrz autobusów musiała zostać wywieszona tablica poświadczona przez władze powiatowe, określająca ceny biletów na wszystkich odcinkach linii oraz wysokość opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, a także instrukcja⁵⁹⁵ dotycząca emisji, opłat i zasad korzystania z biletów autobusowych. Co ciekawe, wykrycie nieprawidłowości związanych z przekroczeniem powyższych przepisów przez przedsiębiorców, obsługę pojazdu lub współpasażerów wiązało się z... wypłaceniem premii, której wysokość określali Urzędy Wojewódzkie⁵⁹⁶.

Początkowo podatek od biletów autobusowych był płacony przez większość przedsiębiorców ryczałtem. Przy obliczaniu podatku brano pod uwagę następujące czynniki: cenę biletu, liczbę miejsc w autobusie oraz liczbę dziennych przejazdów. Wysokość podatku zależała w dużej mierze od tzw. współczynnika obłożenia, którego wartość (0,5 pkt.) ustalono w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy z marca 1931 r. W przypadku pojazdów z 20 miejscami podatek obliczano, przyjmując średnie obłożenie autobusu na poziomie 50% w trakcie podróży, wliczając w to miejsca przeznaczone dla obsługi pojazdu. Tuż przed wprowadzeniem obowiązkowego zakupu bloków biletowych współczynnik został obniżony (do 0,3 pkt.), natomiast dla osób rozliczających się na podstawie faktycznej liczby sprzedanych biletów wprowadzono tabelę progresywną, w której wartość współczynnika zależała od kwartału kalendarzowego i rodzaju drogi, po której poruszał się pojazd. Opłaty za PFD były

⁵⁹⁵ Zgodnie z obowiązującymi przepisami instrukcja powinna zawierać następujące informacje: 1) Przedsiębiorstwo autobusowe jest zobowiązane do zaopatrywania pasażerów w bilety według wzoru określonego przez Ministerstwo Robót Publicznych, 2) Pobierana przez pasażera kwota za bilet powinna odpowiadać wartości wyrażonej na bilecie dla odnośnego odcinka drogi według zatwierdzonej przez władze taryfy, 3) Bilety powinni być skasowane przy wydawaniu przez przedziurkowanie dnia, miesiąca i kursu jazdy, 4) Pasażerowie powinni zatrzymać skasowane bilety w czasie przejazdu i okazywać na żądanie zaprzysiężonej służby drogowej oraz upoważnionych organów władz wymiarowych i poborowych, 5) bilety nieodpowiadające wzorowi ustalёнemu przez Ministerstwo Robót Publicznych są nieważne, 6) Przedsiębiorstwo przewoźowe nie ma prawa przewozić pasażerów bez ważnego biletu, 7) Nie wolno wydawać biletów ulgowych osobom, które nie posiadają prawa do ulgi, a pasażerom nieposiadającym prawa do ulgi zabrania się z ich korzystania.

⁵⁹⁶ BN: Tymczasowa Instrukcja Ministra Robót Publicznych z dnia 7 listopada 1931 r. w sprawie biletów, jakich używać powinny przedsiębiorstwa przewoźowe, uiszczające opłatę na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego od rzeczywiście sprzedanych biletów, oraz w sprawie obliczania zryczałtowanych opłat na rzecz tegoż Funduszu. Warszawa 1931, s.1-3.

zatem niższe jesienią i zimą, a wyższe latem i wiosną. Do wymiaru podatkowego przestano wliczać również miejsca przeznaczone dla kierowcy oraz konduktora⁵⁹⁷.

5.4.5 Protesty społeczne i strajki

Uchwalenie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym w jeszcze większym stopniu pogłębiło polaryzację społeczeństwa, a w szczególności wśród posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz przedsiębiorców, którzy mieli ponieść największe obciążenia z tytułu wprowadzenia wspomnianej ustawy. W sierpniu 1930 r., a więc jeszcze w trakcie pierwszego procesu ustawodawczego delegaci dwunastu związków przewozowych⁵⁹⁸ zgromadzeni na III Krajowym Zjeździe Delegatów Związków Właścicieli Dorożek Samochodowych R.P. [dalej: ZWDS] w Warszawie przyjęli rezolucję domagającą się odrzucenia projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym jako zagrażającej istnieniu przedsiębiorstw samochodowych i utrudniającej rozwój motoryzacji w Polsce. Ustawa o PFD wywołała ogromne poruszenie również wśród właścicieli przedsiębiorstw autobusowych, którzy na licznych zjazdach i spotkaniach przytaczali niemalże identyczne argumenty, jakie głosili kilka miesięcy wcześniej właściciele taksówek. W memorandumach skierowanych do Ministra Robót Publicznych sprzeciwiano się m.in. uzależnianiu opodatkowania pojazdów od kryterium wagowego, wprowadzaniu szeregu opłat dodatkowych, jak również pomijaniu związków zawodowych przy tworzeniu projektów ustaw regulujących rozwój motoryzacji. Wobec odpowiedzi odmownych ze strony Ministra Robót Publicznych na kolejne memoriały przedstawiciele Związku Właścicieli Dorożek Samochodowych R.P., Centralnego Związku Właścicieli Autobusów R.P., Związku Zawodowego Automobilistów R.P., Związku Zawodowego Szoferów i Mechaników Automobilowych, Bezpartyjnego Klasowego Związku

⁵⁹⁷ Rozporządzenie Ministrów Robót Publicznych i Skarbu z dnia 17 marca 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości oraz Poczty i Telegrafów w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1931, nr 25, poz. 150; Rozporządzenie Ministrów Robót Publicznych i Skarbu z dnia 3 października 1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości, oraz Poczty i Telegrafów w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1931, nr 92, poz. 716; Instrukcja Ministra Robót Publicznych z dnia 7 listopada 1931 r. wydana na podstawie par. 27, 32 i 19 rozporządzenia Ministrów Robót Publicznych i Skarbu z dnia 3 października 1931 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu, Sprawiedliwości oraz Poczty i Telegrafów w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym (Dz.U.R.P. Nr 92 poz. 716) w sprawie biletów, jakich używać powinny przedsiębiorstwa przewozowe, uiszczające opłatę na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego od rzeczywiście sprzedanych biletów, oraz w sprawie obliczania ryczałtowych opłat na rzecz tegoż Funduszu. „Monitor Polski”, 1931, nr 283, poz. 375.

⁵⁹⁸ W gronie delegatów znajdowali się: Władysław Trojański (Bydgoszcz), Franciszek Dutka (Gdynia), Florian Dziadur (Kraków), Stanisław Wiśniewski i p. Horzela (Katowice), Ignacy Landes, Jakób Steiner i Maksymilian Kociuk (Lwów), Feliks Makarewicz i Stefan Komecki (Lublin), Józef Przytocki i Władysław Sawicki (Łódź), Józef Taszarek i Stefan Wąsniewski (Poznań), Roman Fijas (Sosnowiec), Bonard Otello (Toruń), Jakób Dubiński (Wilno), Stanisław Nowicki, Stanisław Giernakowski i Władysław Bombała, Tadeusz Wróblewski, Józef Gorell (Warszawa).

Zawodowego Szoferów oraz Centralnego Związku Zawodowego Szoferów wezwali właścicieli pojazdów oraz kierowców do zawieszenia przewozów w dniu 18 maja 1931 r. pomiędzy godziną 7⁰⁰ a 24⁰⁰, wzywając równocześnie do poparcia żądania nowelizacji ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. O szerokim poparciu dla postulatów głoszonych przez związkowców może świadczyć fakt, iż w kolejnych dniach chęć udziału w proteście zadeklarowało wiele mniejszych związków oraz prywatnych przedsiębiorców, takich jak np. Związek Właścicieli Auto-Dorożek ze Lwowa⁵⁹⁹.

Według prasy socjalistycznej w strajku uczestniczyło około 10 tys. autobusów oraz 8 tys. taksówek, w tym 2,4 tys. w Warszawie, a sam protest objął m.in. Łódź, Radom, Lublin, Łomżę, Ciechanów, Kraków, Lwów, Poznań czy Częstochowę. Powyższą statystykę należy ocenić nie tyle jako przesadzoną, co wręcz niedorzeczną, bowiem według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 1931 r. po polskich drogach poruszało się jedynie 4,3 tys. autobusów, tym 3,2 tys. w ramach przedsiębiorstw przewozowych. Zdecydowanie bliższe prawdy wydają się informacje zamieszone w prasie lokalnej. Według redakcji *Kuriera Zachodniego Iskra* w Zagłębiu Dąbrowskim do protestu przyłączyli się właściciele taksówek, a częściowo również właściciele autobusów i samochodów prywatnych, natomiast na terenie Łodzi posiadacze taksówek i autobusów oraz właściciele sklepów motoryzacyjnych i zakładów naprawczych, a częściowo także osoby prywatne. W krakowskim *Głosie narodu* pisano o unieruchomieniu 50 linii autobusowych na terenie miasta oraz o zatrzymaniu ruchu samochodowego, natomiast w *Gazecie Lwowskiej* o częściowym strajku właścicieli taksówek. *Słowo Częstochowskie* donosiło o opustoszeniu ulic Warszawy na których *miejsce szybkich i zwrotnych taksówek zajęły pocziwe „dryndy” z dorożkarzami w znakomitych humorach*. W Wielkopolsce i na Pomorzu do protestu solidarnie przyłączyli się posiadacze taksówek, lecz komunikacja autobusowa nie została przerwana, w skutek czego w kilku miejscach doszło do zatargów pomiędzy strajkującymi, a szoferami autobusów⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ BN: Ogłoszenie „Do Wszystkich Właścicieli Samochodów i Ogółu Szoferów w Polsce” w sprawie strajku przeciwko postanowieniom ustawy o PFD sygn.: DŻS VII A5, s.1; BN: Do P.T. Publiczności m. Lwowa! Sygn.: DŻS VIIA 5, s.1

⁶⁰⁰ *Strajk autobusów i taksówek. Demonstracja przeciw ustawie o funduszu drogowym.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 114 (19 maja 1931), s.2; *Strajk taksówek i autobusów w całej Polsce.* „Głos Narodu”, R.40, nr 112 (19 maja 1931), Kraków, s.7; *Strajk dorożek samochodowych i autobusów w całej Polsce.* „Robotnik”, R.36, nr 181 (4521), (19 maja 1931), s.1; *Demonstracyjny strajk właścicieli autobusów i dorożek samochodowych.* „Głos Narodu”, R.38, nr 133 (19 maja 1931), s.6; *Strajk taksówek w Warszawie.* „Gazeta Lwowska”, R.121, nr 114 (19 maja 1931), s.1; *Autobusy i taksówki a fundusz drogowy. Jednodniowy strajk protestacyjny w całej Polsce.* „Słowo Częstochowskie”, R.1, nr 54 (19 maja 1931), s.2; *Płace oficerów i strajk samochodowy.* „Nowy dziennik”, R.14, nr 135 (20 maja 1931), s.3.

W związku powstałym z impasem członkowie Związku Związków Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych zgromadzeni w dniach 30-31 maja na kongresie w Warszawie podjęli uchwałę o wymówieniu pracy całemu personelowi autobusowemu, jednocześnie wzywając przedsiębiorców do złożenia numerów i dowodów rejestracyjnych oraz wykreślenia z rozkładów jazdy wszystkich kursów dodatkowych, sezonowych i świątecznych, które miały być wliczane do podstawy wymiaru podatku. Wystąpiono także przeciwko ryczałtowaniu opłat za bilety, na rzecz opłat od biletów faktycznie sprzedanych. Przedsiębiorcom nakazano prowadzenie książeczek rozrachunkowych, które po pewnym czasie planowano zebrać i przedłożyć władzom jako dowód pogorszenia się sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Pomimo całonocnego paraliżu transportu drogowego w niemal wszystkich większych miastach oraz konsolidacji przedsiębiorstw przewozowych stanowisko władz pozostało niezmienione. Na wtorek 16 czerwca w siedzibie Ministerstwa Robót Publicznych zostały zaplanowane rozmowy „ostatniej szansy” z przedstawicielami Związku Związków Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych od których uzależniono rozpoczęcie akcji strajkowej. Myślę, że można pokusić się o stwierdzenie, iż od samego początku nad ich przebiegiem wisiało pewne fatum. Z bliżej nieokreślonych przyczyn delegaci Związku przybyli do Warszawy dopiero dzień po planowanym terminie, w związku z czym z uwagi na inne obowiązki służbowe – jak głosiła oficjalna wersja – minister Norwid-Neugebauer odroczył spotkanie do 19 czerwca, które ostatecznie i tak nie doprowadziło do wyjścia z impasu. W lipcowym numerze *Robotnika* przytoczono nawet wypowiedź ministra, który na oświadczenie właścicieli autobusów, że obciążenia podatkowe nie pozwalają na eksploatację linii autobusowych miał powiedzieć: *To trudno. Ja jako generał bardzo nad tym boleję, ale jako minister – cieszę się, bo autobusy i taksówki nie będą niszczyły dróg*⁶⁰¹.

W związku z odmową uwzględnienia zmian w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, zaproponowanych przez Związek, do wszystkich jego członków została rozesłana instrukcja nakazująca wykonanie przyjętej w maju uchwały oraz całkowite wstrzymanie ruchu autobusowego wraz z dniem 30 czerwca. Ze względu na pełnię sezonu turystycznego uznania uchwały Związku Związków Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych, a co za tym idzie, także i przystąpienia do protestu odmówił Krakowski

⁶⁰¹ *Ruch autobusowy zostaje jednak 1 lipca wstrzymany?* „Nowy Dziennik”, R.14, nr 161 (17 czerwca 1931), s.5; *Władze są przygotowane na unieruchomienie autobusów i taksówek... Znamienny okólnik Ministerstwa Robót Publicznych.* „Nowy Dziennik”, R.14, nr 157 (13 czerwca 1931), s.3; *Odroczona audycja w sprawie podatku drogowego.* „Nowy Dziennik”, R.14, nr 163 (19 czerwca 1931), s.3; *Ze Związku Przedsiębiorstw Autobusowych.* „Gazeta Handlowa”, R.6, nr 82 (11 kwietnia 1931), Poznań-Wilno 1931, s.2; *Autentyczne.* „Robotnik”, R.37, nr 234 (4574) (1 lipca 1931), Warszawa, s.2.

Związek Przedsiębiorców Autobusowych [dalej: KZPA]. W wielu przypadkach, w Małopolsce Zachodniej połączenia autobusowe były bowiem jedyną formą komunikacji z niektórymi miejscowościami turystycznymi⁶⁰², a samo KZPA współpracowało z Polskim Związkiem Turystycznym w zakresie obsługi międzynarodowych wycieczek krajoznawczych. W związku z zapowiedziami zawieszenia komunikacji przez niektóre przedsiębiorstwa przewozowe (miejskie i międzymiastowe), Ministerstwo Robót Publicznych nakazało przedsiębiorcom zwrot tablic rejestracyjnych i dowodów rejestracyjnych, w celu uniknięcia dalszego naliczania opłat od wycofanych z ruchu pojazdów. Według doniesień prasowych, do końca czerwca w Urzędach Wojewódzkich wymówione zostały dziesiątki rozkładów jazdy będące zapowiedzią zawieszenia działalności przedsiębiorstw przewozowych oraz zwolnień grupowych, które w samej Łodzi miały objąć około 600 osób⁶⁰³.

Tego samego dnia Minister Robót Publicznych spotkał się także z przedstawicielami Związku Właścicieli Dorożek Samochodowych R.P. oraz Związku Właścicieli Samochodów Ciężarowych, którzy zdaniem władz mieli podporządkować się postanowieniom ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, prosząc równocześnie o rozłożenie opłat na raty miesięczne oraz uwzględnienie w przyszłym ustawodawstwie sezonowości prac części przedsiębiorstw przewozowych. Według Zarządu ZWDS powyższe żądania były jedynymi które zaaprobował Minister Norwid-Neugebauer a samą delegację potraktowano bardzo ostro, czyniąc jej zarzuty za nagonkę prasową, która w ostatnich tygodniach została wymierzona w MRP. Panujące nastroje znalazły swoje odzwierciedlenie w wydanym następnego dnia okólniku. Minister przypomniał Wojewodom oraz Komisarzowi Rządu na m.st. Warszawę o upływie terminu kolejnej raty podatku, wyrażając równocześnie zgodę na obiecane rozbięcie należności na raty⁶⁰⁴ oraz zaliczenie opłaty z tytułu rejestracji pojazdu wniesionej przed dniem 1 stycznia 1931 r. na poczet podatku⁶⁰⁵.

⁶⁰² Dotyczyło to m.in. Szczawnicy, Zawoi, Ojcowa i Lanckorony.

⁶⁰³ *Nie będzie strajku autobusowego w Wojew. Krakowskim*. „Nowy Dziennik”, R.14, nr 164 (20 czerwca 1931), s.9; *Wycieczki autobusowe w Tatry, Pieniny i Beskidy Śląskie*. „Głos Narodu”, R.38, nr 161 (18 czerwca 1931), s.5; *Los szoferów jeszcze nie zdecydowany*. „Ostatnie Wiadomości Krakowskie”, R.1, nr 4 (18 czerwca 1931), s.1; *Postulaty Izby Przem. Handlowej w Warszawie*. „Głos Narodu”, R.38, nr 162 (19 czerwca 1931), s.1.

⁶⁰⁴ Od czerwca do grudnia 1931 r. posiadane pojazdów mechanicznych mieli uregulować 3/4 ustalonej kwoty podatku, natomiast od stycznia do marca 1932 r. jego pozostałą część.

⁶⁰⁵ M. Nestorowicz: *Okólnik MRP Nr XII – 662 z dnia 20.VI.31. w sprawie opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego*. [w:] *Zbiór ustaw i rozporządzeń drogowych wydanych od dnia 1 stycznia 1930 roku do dnia 1 lipca 1931 r.* T.5. Warszawa 1931, s.240; *Właściciele taksówek zrezygnowali z akcji przeciw funduszowi drogowemu*. „Słowo Polskie”, R.25, nr 168 (21 czerwca 1931), s.3; *Ustawa o funduszu drogowym pozostaje?* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 135 (14 czerwca 1931), s.7; *Delegacja właścicieli taksówek u Ministra Robót Publicznych. Czy dojdzie do zawieszenia komunikacji autobusowej?* „Naprzód”, R.40, nr 140 (23 czerwca 1931), s.2; *Właściciele taksówek również nie doszli do porozumienia w sprawie podatku drogowego*. „Expres Zagłębia”, R.6, nr 167 (21 czerwca 1931), s.1.

Wobec nieprzejednanego stanowiska władz zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami o północy w środę 1 lipca poszczególne związki przystąpiły do strajku generalnego, który objął swoim zasięgiem osiemnaście największych miast Polski oraz 3 tys. autobusów i 12 tys. taksówek, w tym 7 tys. pojazdów należących do ZWDS „Kurier Zachodni Iskra” relacjonował, iż *rankiem 1 lipca było w stolicy i w całym kraju cicho. Zamilkły trąbki samochodowe w całym państwie wskutek strajku autobusów i taksówek. Życie się cofnęło. Jedynie dorożkarze wyjechali na ulice ze swymi „szkapami” i z pod wąsa zlorzeczyli szoferom i taksiarzom, że i na nich, na koniec przyszła kreska - ta niedola, której im z serca rugowani dorożkarze życzyli. A w południe ulice zaroily się wracającymi z biur pracownikami, pełnymi smutku i przygnębienia.* W prasie ogólnopolskiej szacowano, że unieruchomienie pojazdów pozbawiło dochodu 250 tys. osób, w tym ok. 30 tys. kierowców. Ruch taksówek oraz autobusów został całkowicie wstrzymany m.in. w Warszawie, Poznaniu, Kielcach, Radomiu, Białymstoku, Bydgoszczy, Nowogrodzku oraz we Lwowie. W Wilnie kursowały jedynie autobusy miejskie, a w Łodzi, te wyprodukowane w zakładach „Ursusa”, które ze względu na krajowe pochodzenie wyłączono z opłat na rzecz PFD Na Śląsku do strajku przyłączyły się powołane dwa lata wcześniej Śląskie Linie Autobusowe S.C. oraz kopalnie i zakłady przemysłowe. Bez większego powodzenia do udziału w strajku starano się zaangażować osoby prywatne. W Zagłębiu Dąbrowskim strajk objął m.in. Sosnowiec oraz powiaty: będziński, zawierciański i olkuski. Wstrzymano popularne linie dalekobieżne łączące Sosnowiec z Ojcowem i Czeladzią (1000 os./dobę) oraz Mysłowicami (800 os./dobę), a także Będzin z Groźcem (1000 os./dobę). Prasa zagłębiowska wyliczała, iż *pod dworcem w Sosnowcu panuje cisza: brak 31 taksówek, brak przyjeżdżających 92 autobusów.* Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, udziału w strajku odmówiły przedsiębiorstwa z województwa krakowskiego⁶⁰⁶.

W związku z rozpoczęciem akcji strajkowej premier Aleksander Prystor odmówił przyjęcia delegacji Związku Związków Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych oraz odwołał zaplanowaną na 1 lipca konferencję międzyministerialną, podkreślając przy tym, iż w obecnej sytuacji nie widzi możliwości jakichkolwiek ustępstw ze strony Rządu. W szczególności

⁶⁰⁶ *Od 1 lipca zamrze ruch samochodowy?* „Ostatnie Wiadomości Krakowskie”, R.1, nr 10 (23 czerwca 1931), s.1; *Przed strajkiem 15.000 taksówek.* „Głos Narodu”, R.38, nr 171 (28 czerwca 1931), s.7; *Strajk taksówek i autobusów rozpoczął się o północy.* „Kurier Zachodni Iskra”, R.22, nr 148 (1 lipca 1931), s.2; *Strajk taksówek.* „Naprzód”, R.40, nr 146 (1 lipca 1931), s.7; *Strajk taksówek i autobusów.* „Robotnik”, R.37, nr 234 (4574) (1 lipca 1931), s.1; *Strajk autobusów i taksówek. Unieruchomienie 1500 autobusów na terenie województwa kieleckiego.* „Expres Zagłębia”, R.6, nr 176 (1 lipca 1931), s.3; *Pół miliona osób bez chleba wskutek strajku samochodowego.* „Kurier Zachodni Iskra”, R.22, nr 149 (2 lipca 1931), s.1; *Cisza pod dworcem w Sosnowcu. Strajk autobusów i taksówek.* „Kurier Zachodni Iskra”, R.22, nr 149 (2 lipca 1931), s.5; *Strajk samochodowy objął całą Polskę.* „Kurier Zachodni Iskra”, R.22, nr 150 (3 lipca 1931), s.1; *Zawieszenie komunikacji samochodowej w całej Polsce.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 183 (4 lipca 1931), s.4.

kłopotliwym położeniu znalazły się władze administracyjne na prowincji, dla których komunikacja autobusowa stanowiła jedyną formę łączności z mniejszymi miejscowościami. W związku z czym władze niejednokrotnie próbowały wyrzucić presję czy wręcz przymusić do wznowienia komunikacji. Próbując zapobiec strajkowi Wojewoda Poznański Roger Adam Raczyński ogłosił 25 czerwca, że ze względu na bezpieczeństwo i porządek ruchu publicznego ilość autobusów w Wielkopolsce zostanie ograniczona do stanu faktycznego na dzień 1 lipca 1931 r. Krok dalej posunęło się kierownictwo Oddziału Drogowego Dyrekcji Robót Publicznych w Łucku, które zawiadomiło przedsiębiorców o nielegalności protestu, z powodu niedotrzymania 14-dniowego terminu wypowiedzenia ruchu na danej linii. Na najbardziej opornych miały zostać nałożone kary finansowe do 1 tys. zł lub 6 tygodni aresztu. W związku z represjami zarząd Związku Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych przedstawił Prezydentowi Mościckiemu obszerny memoriał⁶⁰⁷.

W kolejnych dniach przedstawiciele Związków próbowali nawiązać rozmowy ze stroną rządową, która wydawała się być zupełnie niezruszona na prośby protestujących. W czwartek 2 lipca delegacja Związku Właścicieli Dorożek Samochodowych zwróciła się do Komisarza Rządu na m.st. Warszawę Władysława Jaroszewicza prośbą o udzielenie poparcia w sprawie uzyskania pozwolenia na pobieranie opłat od bagażu i tzw. „czwartego pasażera”. Jaroszewicz zobowiązał się zainterweniować w magistracie miasta, co można uznać za pierwszy mały sukces protestujących. Tego samego dnia delegacja Związku pod przewodnictwem wiceprezesa Świątkowskiego spotkała się z Nestorowiczem próbując wy badać gotowość władz na ustępstwa, a w szczególności na uwzględnienie postulatu związkowców o obniżeniu opłat do 40% wysokości przewidzianej w ustawie. Nestorowicz odparł, iż jakiegokolwiek deklaracji w imieniu Rządu może udzielić jedynie minister Norwid-Neugebauer, a ten przebywał wówczas na dłuższym urlopie zdrowotnym w Truskawcu, na który udał się tuż po czerwcowych spotkaniach ze związkowcami. W piątek 3 lipca połączona delegacja Związku Właścicieli Dorożek Samochodowych oraz Związku Właścicieli Przedsiębiorstw Autobusowych spotkała się z Naczelnikiem Wydziału Utrzymania Ruchu MRP Mieczysławem Rappe, w celu uzyskania protekcji przy organizacji spotkania z premierem Prystorem. Przełom w rozmowach nastąpił dopiero w sobotę 4 lipca, gdy obie delegacje zostały przyjęte przez dyrektora Biura

⁶⁰⁷ Ogłoszenie Wojewody Poznańskiego z dnia 25 czerwca 1931 r. o ograniczeniu ilości autobusów na wszystkich drogach publicznych Województwa Poznańskiego. „Poznański Dziennik Wojewódzki”, nr 27, Poznań 1931, s.656; *Momorjał właścicieli autobusów*. „Gazeta Polska”, R.35, nr 151 (4 lipca 1931), s.2; *Gdy umilknąć mają syreny autowe. Komunikacja samochodowa w Polsce*. „Naprzód”, R.40, nr 147 (2 lipca 1931), s.4; *Premjer nie przyjmuje delegacji Zw. Wł. Autobusów*. „Kurjer Poranny”, R.55, nr 181 (2 lipca 1931), s.3; *Represje władz administracyjnych*. „Kurjer Poranny”, R.55, nr 183 (4 lipca 1931), s.4;

Ekonomicznego przy Prezesie Rady Ministrów Wincentego Jastrzębskiego, który zadeklarował gotowość Rządu do uwzględnienia postulatów związkowców przy opracowaniu nowelizacji ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, która jesienią miała zostać wniesiona do Sejmu. W związku z deklaracją Rządu poszczególne związki właścicielskie podjęły decyzję o zakończeniu strajku. W ciągu kilku następnych godzin ruch autobusów i taksówek został przywrócony na terenie całego kraju. Tylko w Warszawie, ze względu na działania „podejrzanych osobników”, którzy wpłynęli na niewykonanie uchwały Związku Właścicieli Dorożek Samochodowych o zakończeniu strajku, transport drogowy przywrócono dopiero dwa dni później⁶⁰⁸.

W dniu 9 lipca delegacje poszczególnych związków oraz ich zarządy wojewódzkie z Krakowa, Łodzi, Poznania oraz Lwowa zostały przyjęte przez premiera Prystora, który zobowiązał się do wprowadzenia ulgi w opłatach dla przedsiębiorców oraz powołania komisji międzyministerialnej, w której zasiadą również przedstawiciele zainteresowanych stron. Przedstawiciele Związku Właścicieli Dorożek Samochodowych w ciągu kilku następnych dni złożyli w Radzie Ministrów szczegółowe wyliczenia dochodów przedsiębiorstw taksówkowych oraz należności na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego. Prystor cieszył się opinią najaktywniejszego premiera ze wszystkich swych poprzedników, za wyjątkiem Bartla. Jednakże, o ile Bartel był w swych działaniach zdecydowanie bardziej samodzielny i wykazywał się większą inicjatywą, tak Prystora cechowała ostrożność oraz kierowanie się, szczególnie w sprawach gospodarczych radami swoich bliskich współpracowników, wspomnianego przedtem Wincentego Jastrzębskiego oraz Wiceministra Skarbu Stefana Starzyńskiego. Kulisy poinformowania ministra Norwid-Neugebauera o przebiegu negocjacji relacjonowano szeroko w lipcowej prasie. W *Kurierze Zachodnim* Iskra pisano: *Pan Neugebauer przerwał kurację w Truskawcu, przyjechał do Warszawy, dowiedział się, jaki był przebieg rokowań i jakie im [związkowcom] dano obietnice, i zamiast wyciągnąć konsekwencje, że postąpiono nie po jego linii – przystąpił do opracowywania noweli do*

⁶⁰⁸ *Strajk taksówek i autobusów trwa.* „Kurier Zachodni Iskra”, R.22, nr 151 (4 lipca 1931), s.1; *Strajk autobusów i taksówek trwa w dalszym ciągu.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 182 (3 lipca 1931), s.4; *Czy uda się szybko zlikwidować strajk autobusów i taksówek? Dziś obraduje związek właścicieli autobusów. Właściciele taksówek będą przyjęci przez premiera. Możliwość kompromisu.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 183 (4 lipca 1931), s.4; *Dziś ma się zakończyć strajk komunikacji samochodowej w całym państwie. Przedsiębiorcy samochodowi mogą liczyć na przychylne załatwienie ich postulatów.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 184 (5 lipca 1931), s.4; *Powrót z urlopu Min. Neugebauera.* „Kurier Zachodni Iskra”, R.22, nr 160 (15 lipca 1931), s.2; *Strajk taksówek warszawskich nie został zlikwidowany.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 185 (6 lipca 1931), s.3; *Likwidacja strajku samochodowego dalej trwa.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 186 (7 lipca 1931), s.5; *Autobusy kursują bez przeszkód.* „Kurier Poranny”, R.55, nr 187 (8 lipca 1931), s.4; *Autobusy i taksówki kursują już wszędzie normalnie.* „Słowo Polskie”, R.35, nr 184 (8 lipca 1931), s.3.

własnego niefortunnego projektu ustawy o funduszu drogowym. Podobny przebieg zdarzeń przedstawiono w socjalistycznym dzienniku *Naprzód*, relacjonowano: [Generała Norwid-Neugebauera] *srowadzono z urlopu, aby mu zakomunikować, że poza jego plecyma zrobiono ugodę z właścicielami autobusów i samochodów i że on ma tę ugodę sformułować w noweli do ustawy o funduszu drogowym. Pan minister wysłuchał, zasalutował i wrócił do Truskawca*⁶⁰⁹.

Prace komisji międzyministerialnej zostały zakończone 13 sierpnia, natomiast na konferencji w dniu 18 sierpnia dyrektor Jastrzębski poinformował Związki zaproponowanych przez Komisję, które zostały zaaprobowane przez premiera Prystora i ogłoszone w formie oficjalnego komunikatu. Komisja stwierdziła konieczność rewizji ustawy o Państwowym Funduszu Drogowy oraz wprowadzenia dwukierunkowych zmian dążących do wprowadzenie systemu koncesjonowania ruchu autobusowego oraz kombinowanego modelu opłat na rzecz Funduszu, których podstawą będzie waga pojazdu oraz zużycie materiałów pędnych. Do czasu wejścia w życie znowelizowanej ustawy zgodnie z zaleceniami Komisji miało obowiązywać rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów, które:

- 1) Pozostawi w niezmienionej formie opodatkowanie pojazdów prywatnych
- 2) Zmniejszy o 20% opłaty od samochodów ciężarowych (prywatnych) oraz pojazdów mechanicznych przeznaczonych do użytku zarobkowego
- 3) Usankcjonuje opodatkowanie od ilości sprzedanych biletów
- 4) Zezwoli na spłatę zaległości powstałych po dniu 1 kwietnia do końca 1931 roku, w miesięcznych ratach.

Opłata na podstawie ryczału mogła zostać zastosowana jedynie na wyraźną prośbę przedsiębiorcy, a przy wyliczeniu wymiaru podatkowego należało uwzględnić zróżnicowanie terytorialne oraz sezonowe, jak również współczynnik wypełnienia pojazdu. Możliwość rozbicia zaległości na raty nie obejmowała samochodów prywatnych oraz motocykli,

⁶⁰⁹ *Delegacja właścicieli autobusów u p. premiera. P. Prystor obiecał poczynić możliwe ulgi dla przedsiębiorców samochodowych. „Ostatnie Wiadomości Krakowskie”, R.1, nr 27 (10 lipca 1931), s.1; Komisja międzyministerialna przystępuje do sprawy Funduszu Drogowego. „Ostatnie Wiadomości Krakowskie”, R.1, nr 32 (15 lipca 1931), s.1; Pogawędka Wakacyjna. „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 163 (18 lipca 1931), s.3; Za kulisami Rządu. „Naprzód”, R.40, nr 162 (19 lipca 1931), s.1; Fundusz drogowy. „Gazeta Lwowska”, R.121, nr 175 (1 sierpnia 1931), s.3; Narady w sprawie ustawy o funduszu drogowym. „Słowo Polskie”, R.35, nr 212 (5 sierpnia 1931, s.1; Reforma ustawy o Funduszu Drogowym. „Naprzód”, R.40, nr 184 (14 sierpnia 1931), s.7; Przed zmianą ustawy o funduszu drogowym. „Głos Narodu”, R.38, nr 217 (14 sierpnia 1931), s.7; Rząd a sprawa podatku drogowego. „Robotnik”, R.37, nr 292 (4532) (19 sierpnia 1931), s.3; Właściciele taksówek i autobusów na posłuchaniu u p. Premjera. „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 156 (10 lipca 1931), s.1.*

właścicieli których Komisja zawezwała do uregulowania należności za ostatnie dwa kwartały⁶¹⁰.

Zarówno przebieg konfliktu, jak i sposób jego zakończenia wywołały falę krytycznych uwag pod adresem władz. Początkowe stanowisko Rządu, tak zdecydowane i nieustępliwe pomimo, iż stało w sprzeczności z oczekiwaniami społeczeństwa, określającego ustawę o Państwowym Funduszu Drogowym mianem krzywdzącej i nierealnej do zrealizowania, przyczyniło się do podniesienia prestiżu rządzących oraz utrwalenia wizerunku twardej ręki. Ten sam wizerunek został zburzony w ciągu zaledwie jednego dnia, ujawniając zupełny brak planu, elastyczności, przewidywania i konsekwencji w działaniu ze strony władzy, która *jednego dnia zamyka drzwi przed nosem petentów, aby nazajutrz przyjąć i czynić ustępstwa*⁶¹¹.

Okres odprężenia w stosunkach między władzami a właścicielami przedsiębiorstw przewozowych trwał do czasu wprowadzenia zarządzenia wprowadzającego obowiązek zakupu biletów autobusowych wydanych przez Państwową Wytwórnię Papierów Wartościowych. Według pierwotnych założeń miało to nastąpić 15 listopada 1931 r., jednak z przyczyn technicznych Ministerstwo Robót Publicznych przedłużyło termin zakupu biletów do 1 grudnia. Przy zakupie biletów przedsiębiorca zobowiązany był zapłacić 25% wartości biletów z tytułu podatku na fundusz drogowy, a także pokryć koszty samego wydruku formularzy. Wprowadzenie biletów państwowych doprowadziło do wybuchu mimowolnego „strajku” w wielu częściach kraju, ponieważ koszt zakupu biletów opłaconych „z góry” niemal przewyższył możliwości finansowe przedsiębiorców. Autobusy ponownie przestały kursować w Łodzi, Warszawie, Częstochowie i niemalże całym Zagłębiu Dąbrowskim. W *Expresie Zagłębia* pisano, iż: *liczni pasażerowie, dla których komunikacja autobusowa jest najwygodniejszym środkiem lokomocji spotkała niemiła niespodzianka. Na razie nie można się było zorientować, co właściwie spowodowało wstrzymanie ruchu autobusowego, tym bardziej, że stało się to bez żadnej zapowiedzi i przygotowania*. W Sosnowcu przedsiębiorstwa autobusowe wybrały skromną, trzyosobową delegację (inż. Zbrojewski, Z. Heintze, p. Rusinek), która najpierw spotkała się z przedstawicielami władz wojewódzkich w Kielcach, a następnie odbyła rozmowy w Warszawie z dyrektorem Departamentu Dróg Kołowych Melchiorem Nestorowiczem, naczelnikiem Departamentu Utrzymania Ruchu Mieczysławem Rappe i Ministrem Robót

⁶¹⁰ *Ulgi podatkowe dla taksówek i autobusów*. „Expres Zagłębia”, R.6, nr 225 (20 sierpnia 1931), s.2; *Przed zmianą ustawy o funduszu drogowym. Na razie ustawa będzie wykonywana*. „Głos Narodu”, R.38, nr 221 (19 sierpnia 1931), s.1.

⁶¹¹ *Koniec strajku samochodowego. Rząd poszedł na ustępstwa*. „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 152 (5 lipca 1931), s.1;

Publicznych Mieczysławem Norwidem-Neugebauerem. Inżynier Brojewski relacjonował po spotkaniu, że mimo odrzucenia możliwości ustępstw, z rozmów z przedstawicielami MRP można było wywnioskować, że grudzień traktowano raczej jako miesiąc próbny, a zarazem eksperyment polegający na sprawdzeniu, czy prowadzenie przedsiębiorstw autobusowych przy 25% podatku od biletów ma uzasadnienie ekonomiczne. W związku z pojawiającymi się w prasie doniesieniami o zbliżającej się nowelizacji ustawy o PFD, która miała znacznie obniżyć opłaty na rzecz funduszu, przedsiębiorcy zdecydowali się jedynie na nieznaczne podniesienie cen biletów autobusowych i powrót do swoich codziennych obowiązków⁶¹².

5.4.6 Zmiany w ustawie o Państwowym Funduszu Drogowym

Konieczność zmian w ustawie o Państwowym Funduszu Drogowym wynikała ze zbyt dużych obciążeń fiskalnych oraz trudnej sytuacji gospodarczej, która po przyjęciu ustawy uderzyła ze zdwojoną siłą w posiadaczy pojazdów mechanicznych. Zagadnienie nowelizacji ustawy o PFD stało się przedmiotem licznych debat zarówno w środowisku właścicieli przedsiębiorstw przewozowych, jak i w kręgu inżynierskim. W tym ostatnim początkową ekscytację, niekiedy graniczącą wręcz z nieuzasadnionym huraoptyzmem, szybko zastąpiły chłodne kalkulacje oraz rzeczowe rozważania nad poszukiwaniem optymalnych propozycji zmian. Jednym z pierwszych, którzy w lutym 1932 roku przedstawili konkretne postulaty, był inż. Melchior Nestorowicz. Wkrótce do dyskusji dołączyli m.in. Emil Bratro, Kazimierz Lewandowski, Kazimierz Zawadziński, Ludwik Hubl, Antoni Ryczak i inni.

Miarą kryzysu było załamanie rozwoju motoryzacji, wywołane kumulacją negatywnych czynników gospodarczych. Nestorowicz przewidywał, że wejście w życie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym doprowadzi do wycofania z rynku około 2 tys. „martwych” pojazdów mechanicznych (ok. 5% ogółu), a także do upowszechnienia się zjawiska czasowego wyrejestrowania samochodów w okresie zimowym. Jednym ze skutków recesji gospodarczej niemalże na całym świecie był spadek liczby pojazdów mechanicznych. W Polsce zjawisko to osiągnęło punkt kulminacyjny w 1931 roku. Wówczas z ruchu usunięto około 22% ogółu pojazdów, w tym: 30% samochodów osobowych, 28% taksówek, 29% autobusów i 22% samochodów ciężarowych. Względna stabilność wykazały jedynie motocykle (+1,4%) i traktory (+1%). Dla porównania, w Niemczech spadek ten wyniósł 25–30%. Nestorowicz

⁶¹² *Strajk autobusów w Zagłębiu trwa już od soboty. Delegacja właścicieli udaje się do Ministerjum.* „Expres Zagłębia”, R.6, nr 335 (8 grudnia 1931), s.3; *Życie gospodarcze. Fundusz drogowy i projekt podwyżki opłat celnych.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 35 (13 listopada 1931), s.6; *Wprowadzenie biletów autobusowych.* „Robotnik”, R.37, nr 404 (4744) (17 listopada 1931), s.5; *Ustawa o Funduszu Drogowym a ruch autobusowy.* „Expres Zagłębia”, R.6 nr 344 (17 grudnia 1931), s.3.

wyjaśniał to zjawisko zmniejszeniem obrotów gospodarczych i ograniczeniem potrzeb transportowych, stwierdzając krótko: „*ludzie po prostu przestali jeździć, ograniczając się do wypadków koniecznych*”. Na sytuację właścicieli małych samochodów dodatkowo wpływały wciąż obowiązujące w pierwszych miesiącach 1931 roku wysokie opłaty mytnicze (na mostkach czy tzw. „kopytkowe” przy wjeździe do wsi), a także opłaty rejestracyjne i podatki komunalne od pojazdów mechanicznych, traktowanych wciąż jako przedmioty luksusu. W porównaniu z nimi nowe obciążenia wprowadzone przez PFD były bardziej systematyczne. Poprzednie szczególnie mocno dotykały drobnych użytkowników, np. lekarzy wykorzystujących samochody w praktyce zawodowej. Tendencja spadkowa, choć nieco słabsza, utrzymała się jeszcze w 1932 roku. W latach 1930–1932 liczba samochodów na polskich drogach zmniejszyła się łącznie o 13 376, w tym o 11,8 tys. samochodów osobowych, 1,7 tys. taksówek, 1,7 tys. autobusów oraz 1,8 tys. samochodów ciężarowych. Spadek ten trwał aż do połowy lat trzydziestych, po czym nastąpiło odwrócenie tendencji i powolny, lecz systematyczny wzrost liczby pojazdów mechanicznych. Do stanu sprzed kryzysu gospodarczego udało się powrócić dopiero na przełomie lat 1938/1939⁶¹³.

Tabela 36 Tendencje zmian liczby pojazdów mechanicznych w latach 1924–1933.

Rodzaj pojazdów	Tendencja zmian		
	08.1924 – 01.1931	01.1931 – 01.1932	01.1932 – 01.1933
Samochody osobowe	+283%	-30%	-16%
Taksówki	+3470%	-28%	+5%
Autobusy	+4190%	-29%	-17%
Samochody ciężarowe	+269%	-22%	-3%
Motocykle	+750%	+1,4%	+17%
Inne pojazdy (traktory, etc.)	+1272%	+1%	+4%
Tendencja ogólna	+458%	-22%	-7%

Na podst.: M. Nestorowicz: *Ruch samochodowy w Polsce*. „Inżynier Kolejowy”, R.10, nr 9, Warszawa 1933, s.227.

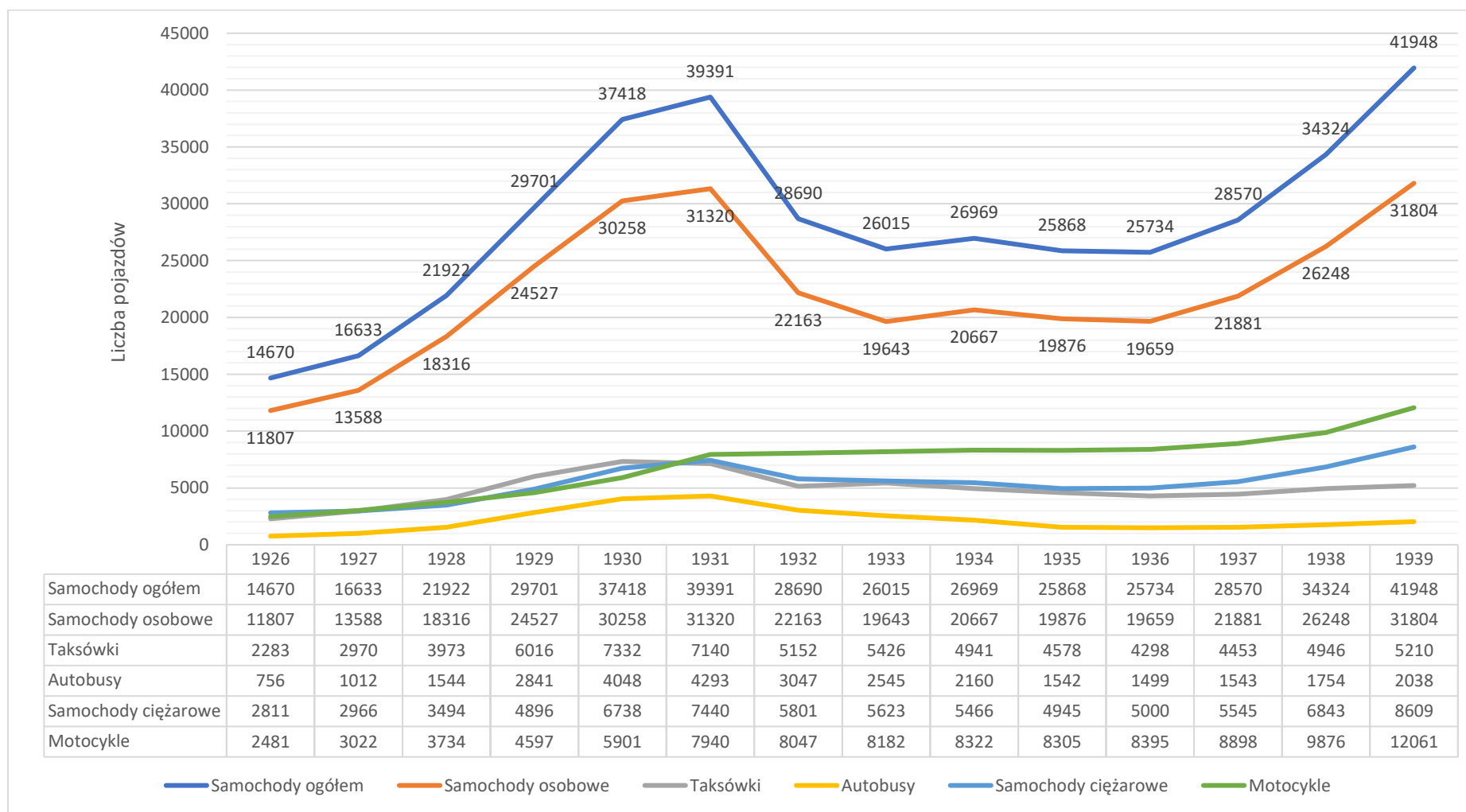
Odpowiedzialność za nałożenie nadmiernych obciążeń finansowych oraz postępującą degradację infrastruktury drogowej w głównej mierze przypisywano ministrowi M. Norwid-Neugebauerowi, zarzucając mu przy tym pochopność decyzji, krótkowzroczność, brak przewidywania oraz spłylenie idei PFD do poziomu fiskalnego. Jednym z częściej przywoływanych argumentów było obniżenie kwoty dotacji państwowej z 60 mln do 100 tys.

⁶¹³ M. Nestorowicz: *Ruch samochodowy w Polsce*. „Inżynier Kolejowy”, R.10, nr 9, Warszawa 1933, s.227-229; M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.100-103; *Tabl. 17. Zarejestrowane samochody, motocykle i rowery*. [w:] „Mały rocznik statystyczny 1939”, E. Szturm de Sztrem (red.), Warszawa 1939, s.199; *Wykaz ilości pojazdów mechanicznych (cywilnych) na dzień 1 stycznia 1933 r.* „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji”, R.15, nr 9 (21 maja 1933), s.125.

zł. Krytyka dosięgnęła także dwóch poprzednich Ministrów Robót Publicznych Jędrzeja Moraczewskiego oraz Maksymiliana Matakiewicza, którym zarzucano zmarnowanie okresu pozytywnej koniunktury gospodarczej w latach 1927-1929. Co ciekawe, większe zrozumienie wykazywano chociażby wobec Ministerstwa Skarbu, które jako podkreślano w *przewidywaniu oczekiwanych rozczarowań w dziedzinie wpływów podatkowych było niezmiernie rade, pełne uznania i poparcia dla tych, którzy chcieli tak wydatnie mu ulżyć, bo niemal skreślić w ogólnym budżecie państwa pozycję na konserwację dróg*. Inż. Massalski z uznaniem zwracał uwagę, że w projekcie ustawy z 1928 roku Nestorowicz kilkakrotnie podkreślił konieczność utrzymania corocznej subwencji państwowej w wys. 60 mln zł celem zapewnienia niezbędnych środków na konserwację dróg. W odniesieniu do środowiska naukowego oraz samego Nestorowicza przedsiębiorcy przewozowi przyjęli postawę opartą na chęci współpracy oraz wzajemnym zrozumieniu głoszonych postulatów. Znaczne zasługi w tym kontekście wniósł inż. Bratro, który na łamach związkowego miesięcznika „Autobus” oraz poprzez referaty wygłoszone w trakcie Zjazdu Zrzeszeń Technicznych oraz Zjazdu Izb Przemysłowo-Handlowych obszernie przedstawił z naukowego punktu widzenia kontrowersje związane z realizacją ustawy o P.F.D⁶¹⁴.

⁶¹⁴ K. Massalski: *Państwowy Fundusz Drogowy*. „Autobus”, R.2, Z.3-4, Warszawa 1932, s.5-7.

Wykres 2 Liczba pojazdów mechanicznych w Polsce w latach 1926-1939.



Na podst.: Tabl. 17. Zarejestrowane samochody, motocykle i rowery. [w:] „Mały rocznik statystyczny 1939”, E. Szturm de Sztrem (red.), Warszawa 1939, s.199.

Zgodnie z ustaleniami, w ciągu dwóch tygodni od ogłoszenia wyników prac Komisji Międzyministerialnej opublikowane zostało rozporządzenie obniżające o 20% opłaty od pojazdów służących do zarobkowego przewozu osób i towarów oraz od samochodów ciężarowych przeznaczonych do użytku prywatnego. Przeciętny wymiar podatkowy w przypadku samochodów ciężarowych zmniejszył się o 160 zł (użyt. pryw.) lub 240 zł (użyt. zarob.), natomiast w przypadku samochodów osobowych o 125 zł (użyt. zarob.). Warto zwrócić uwagę również na fakt, że powyższe rozporządzenie zostało wydane ze wsteczną mocą obowiązującą datowaną na dzień 1 kwietnia 1931 r. W praktyce urzędowej powyższy zapis był traktowany niejako wyrażenie zgody na spłatę zaległości powstałych pomiędzy kwietniem a wrześniem 1931 roku w systemie ratalnym. W *Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Komunikacji* nie odnotowano publikacji bezpośredniej instrukcji z tym związanej, jednakże analiza ksiąg rachunkowych w referatach odpowiedzialnych za administrację PFD wykazała upowszechnienie stosowania tego typu rozwiązań⁶¹⁵.

Kolejne zmiany w wymiarze opodatkowania pojazdów wprowadzone zostały przy okazji ustalenia tabeli opłat na rok budżetowy 1932/33, jednakże ograniczyły się głównie do pojazdów służących do zarobkowego przewozu osób. Wprowadzono wówczas w systemie podatkowym rozróżnienie na autobusy oraz taksówki, które opodatkowano odpowiednio w wysokości 36 zł (autobusy) i 35 zł (taksówki) za każde 100 kg masy własnej pojazdu, co w praktyce przełożyło się na rzeczywiste obniżenie opłat o ok. 10% w przypadku autobusów oraz o ok. 12,5% w przypadku taksówek. Zmiany objęły również opłatę od przyczep, której wysokość zrównano z wysokością opłaty płaconej od holującego ją pojazdu. Istotną zmianą było również podniesienie z 25% do 50% stawki podatku dodatkowego „od obręczy gumowych”, w efekcie, którego opłaty tego typu pojazdów wzrosły do 8% w przypadku pojazdów wykorzystywanych do zarobkowego przewozu towarów oraz od 20% do 40% w przypadku samochodów prywatnych w odniesieniu do dotychczasowych⁶¹⁶ stawek podatku. Celem tego typu rozwiązań prawnych było zmuszenie posiadaczy samochodów przy pomocy obciążeń finansowych do wycofania pojazdów mających szczególnie degradujący wpływ na infrastrukturę drogową⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1931 r. ustalające wysokość opłat od pojazdów mechanicznych. Dz.U.R.P. 1931, nr 83, poz. 645.

⁶¹⁶ W odniesieniu do stanu ustanowionego rozporządzeniem z dnia 2 września 1931 r.

⁶¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lutego 1932 r. ustalające wysokość opłat od pojazdów mechanicznych. Dz.U.R.P. 1932, nr 20, poz. 139, s.304.

Według Nestorowicza głównymi powodami braku efektywności Państwowego Funduszu Drogowego było okrojenie ustawy z części źródeł dochodowych oraz niemalże całkowite obniżenie poziomu dotacji państwowej. Rzeczą oczywistą było, iż taki stan nie mógł trwać zbyt długo, stąd też rzeczą konieczną była nowelizacja ustawy o PFD, w kierunku uracjonalnienia jej podstawy finansowej. Zalecał, aby zmiany były projektowane w odniesieniu do stanu „normalnego”, jednakże sama nowela powinna zawierać mechanizmy, które pozwolą na dostosowanie wymiaru podatkowego do wymogów okresu depresji gospodarczej. Tego typu zabezpieczeniem mogło być chociażby upoważnienie Rady Ministrów do manipulacji wysokością opłat w ustalonych uprzednio granicach. Nestorowicz proponował obniżenie opłat od wagi samochodów prywatnych, taksówek oraz samochodów ciężarowych do wysokości 20 zł za każde 100 kg masy własnej oraz 50 zł w przypadku motocykli. W zamian za to miała zostać wprowadzona opłata od materiałów pędnych wynosząca ok. 10-15 gr od litra, która w przypadku mieszanek byłaby pomniejszona do ok. 8-12 gr od litra. Wprowadzenie tego typu rozwiązania popierało zarówno Stronnictwo Narodowe, jak i właściciele autobusów, jednakże obie grupy liczyły na to, iż wprowadzenie opodatkowania materiałów pędnych będzie równoznaczne ze zniesieniem opłaty od wagi pojazdu. Ściśle powiązany z opłatą paliwową był także kolejny postulat, wzywający władze do przekazania na rzecz PFD dochodu ustanowionego w 1928 r. podatku od olejów mineralnych. Opłatą objęte zostały niemalże wszystkie produkty przetwórstwa ropy naftowej i gazu ziemnego, tj. oleje, parafiny, świece parafinowe, mazie poolejowe, smary wozowe, smary Tavott'a⁶¹⁸ oraz odpady produktów olejowych, pochodzące ze specjalnych systemów rozkładowych (tzw. Crackingu). Wpływy z powyższego podatku Nestorowicz szacował na ok. 8,1 mln zł⁶¹⁹.

Poziom zużycia materiałów pędnych i smarów był wypadkową zarówno ich dostępności i ceny, jak i liczby pojazdów mechanicznych, co bezpośrednio przekładało się na rozbudowę sieci dystrybucji. Według „Spisu stacji benzynowych w Polsce” opracowanego przez Automobilklub Polski w 1939 roku, na terenie kraju działało 1241 stacji benzynowych. Należy jednak pamiętać, że zestawienie to obejmowało jedynie obiekty należące do największych dystrybutorów produktów naftowych. Z danych „Rocznika Polskiego Przemysłu i Handlu na 1938 rok” wynika, że produkcją przetworów naftowych oraz gazu ziemnego zajmowało się 90 podmiotów, ich przetwórstwem 44, a dystrybucją kolejne 38. Do grona największych

⁶¹⁸ Smary przeznaczone do łożysk ślizgowych i innych powierzchni trących, za wyjątkiem łożysk tocznych. Odporne na działanie temperatur od -10° C do +60° C.

⁶¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. o podatku od olejów mineralnych. Dz.U.R.P. 1928, nr 27, poz. 252, art.1; M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.127.

producentów i zarazem dystrybutorów produktów naftowych należały: Galicyjsko Karpackie Naftowe Towarzystwo Akcyjne „Karpaty” (449 stacji), Vacuum Oil Company S.A. (370 stacji), Galicyjskie Towarzystwo Naftowe „Galicja” (211 stacji), Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych „Polmin” (113 stacji), Spółka Akcyjna „Gazolina” (40 stacji), Spółka Akcyjna „Drago” (37 stacji) oraz Spółka Akcyjna dla Przemysłu Naftowego „Gazy Ziemne” (21 stacji). Pod względem rozmieszczenia najwięcej stacji funkcjonowało w województwach: poznańskim (188), pomorskim (142), m.st. Warszawa (127), łódzkim (126), warszawskim (110) oraz śląskim (101). Najmniej stacji działało natomiast w województwach wschodnich: wołyńskim (27), wileńskim (24), stanisławowskim (20), poleskim (15), nowogrodzkim (15) oraz tarnopolskim (11). Wśród miast największą liczbą stacji mogły pochwalić się: Warszawa – 127, Łódź – 42, Poznań – 28, Lwów – 21, Gdynia – 19, Bydgoszcz – 16, Kraków – 16, Toruń – 15, Katowice – 14, Wilno – 13 oraz Grudziądz – 12. Sieć stacji obejmowała zarówno duże aglomeracje, jak i mniejsze ośrodki: w 358 miejscowościach funkcjonowała tylko jedna stacja benzynowa, w 115 – dwie, w 43 – trzy, w 16 – cztery, natomiast w 31 największych miastach działało pięć i więcej stacji⁶²⁰.

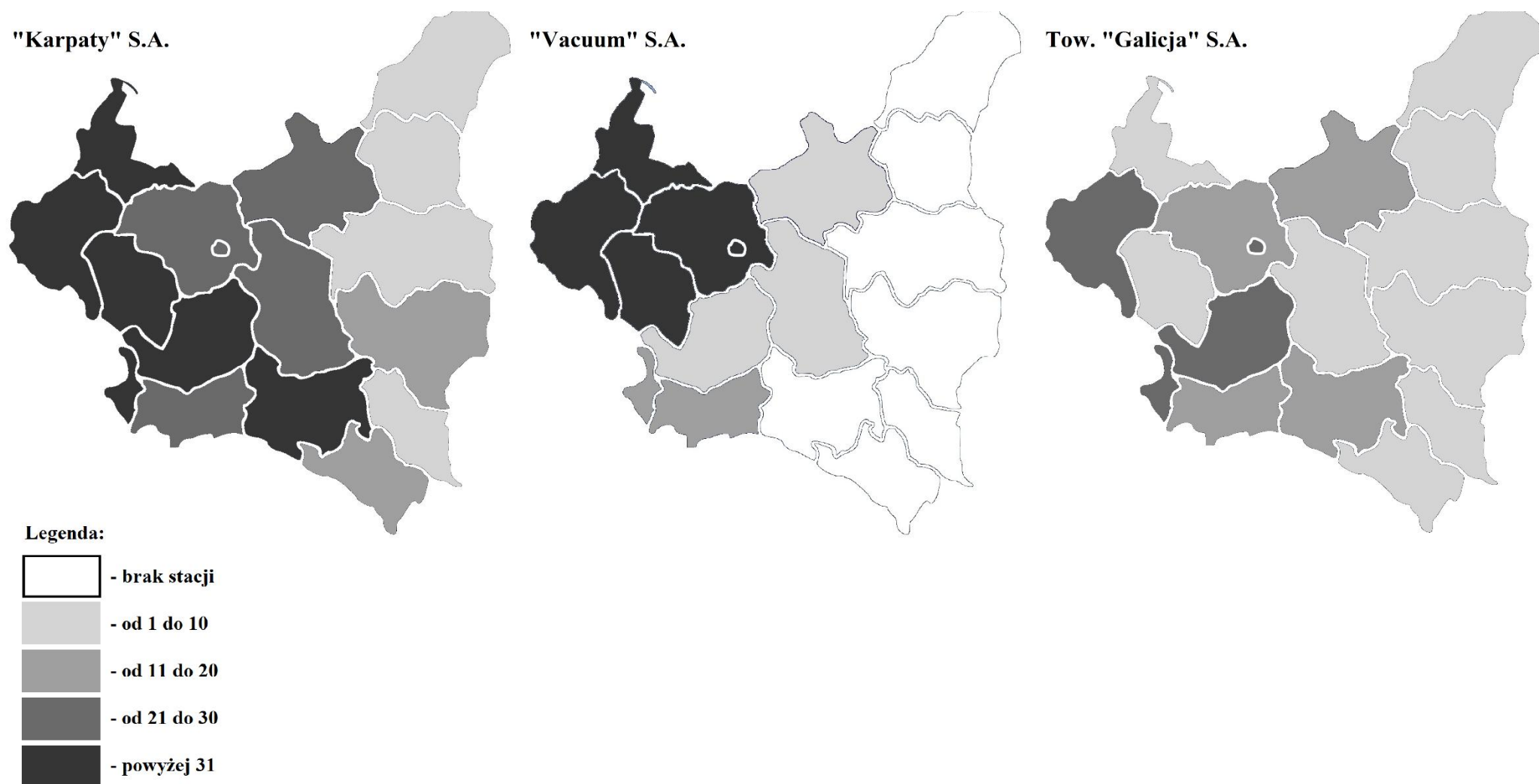
Tabela 37 Zestawienie stacji benzynowych według województw. Stan na 1939 r.

Województwo	Przedsiębiorstwo							Razem
	Karpaty	Polmin	Galicja	Drago	Vacuum	Gazy Ziemne	Gazolina	
Białostockie	23	6	14	7	1	0	0	51
Kieleckie	51	7	21	3	8	4	1	95
Krakowskie	30	15	18	0	13	0	0	76
Lubelskie	27	7	8	0	2	0	0	44
Lwowskie	33	12	17	0	0	3	4	69
Łódzkie	49	7	9	9	49	0	3	126
Miasto st. Warszawa	24	14	22	15	39	6	7	127
Nowogrodzkie	5	1	7	1	0	1	0	15
Poleskie	9	2	3	0	0	1	0	15
Pomorskie	42	14	5	0	73	0	8	142
Poznańskie	44	8	21	0	103	0	12	188
Stanisławowskie	12	3	5	0	0	0	0	20
Śląskie	37	8	30	0	23	1	2	101
Tarnopolskie	7	1	2	0	0	1	0	11
Warszawskie	28	4	17	2	59	0	0	110
Wileńskie	10	3	7	0	0	1	3	24
Wołyńskie	18	1	5	0	0	3	0	27
Razem	449	113	211	37	370	21	40	1241

Na podst.: AAN, MKK Departament VII: Spis stacji benzynowych w Polsce. 1939 r. sygn.: 3465, k.3-28.

⁶²⁰ AAN, Ministerstwo Komunikacji [dalej: MK]: Departament VII: Spis stacji benzynowych w Polsce. 1939 r. sygn.: 3465, k.3-28; „Rocznik Polskiego Przemysłu i Handlu”, R.6, Warszawa 1938, poz. 1072-1246.

Mapa 2 Obszary dystrybucji materiałów pędnych przez spółki: "Karpaty", "Vacuum" oraz "Galicja" (wg liczby stacji).



Na podst.: AAN, MKK Departament VII: Spis stacji benzynowych w Polsce. 1939 r. sygn.: 3465, k.3-28. Opracowanie własne autora pracy.

Zdaniem inż. Bratro głównym powodem krytyki Funduszu była nierównomierność obciążeń nałożonych na poszczególne grupy zawodowe oraz brak organu doradczego, który stanowiłby łącznik pomiędzy władzą wykonawczą a sferami gospodarczymi. Podkreślał także, że rozwiązanie problemu drogowego wymagało opracowania wieloletniego planu budowy dróg, który wytyczy ogólny kierunek rozwoju systemu drogowego. Nowelizacja ustawy o PFD zdaniem inż. Bratro powinna opierać się na zmniejszeniu wymiaru podatku od pojazdów mechanicznych do ok. 40% dotychczasowej wysokości, zmniejszenia opłat od biletów autobusowych z 33% do 13% ceny biletu, zmianie formy opodatkowania przewozu towarów, pociągnięcia do świadczeń drogowych posiadaczy koni roboczych oraz ustanowienia opłat od materiałów pędnych w wysokości ok. 10 gr/kg. Zaproponował zastąpienie ulg podatkowych dla pojazdów krajowych dopłatami z funduszy Ministerstwa Spraw Wojskowych na zakup pojazdów odpowiedniego typu. Wskazywał także, że w większości państw, które w ramach swoich systemów prawnych stworzyły specjalne fundusze drogowe powstały specjalne rady doradcze, które *były łącznikiem pomiędzy martwymi przepisami ustawowymi a żywym (...) nurtem życia gospodarczego*. Konieczność powołania takiego ciała wydawała się tym większa, że wyodrębnienie PFD z ram administracji oraz budżetu państwowego ograniczała możliwości jego kontroli. Powołanie Rady Drogowej złożonej fachowców, akademików, przedstawicieli przemysłu oraz strony społecznej miało nie tylko przywrócić element kontroli nad kształtowaniem i realizacją polityki drogowej, lecz również odciążyć kierownictwo resortu oraz zapobiec zarzutom o upolitycznieniu procesu podziału subwencji⁶²¹.

Inż. Wacław Gajewski prognozował, że w ciągu kolejnej dekady środki na budowę dróg nie przekroczą kwoty 200 mln zł, z tego 100 mln zł miało pochodzić z Państwowego Funduszu Drogowego, 60 mln zł miały przeznaczać samorządy powiatowe, a 40 mln miasta i gminy. Powyższa kwota stanowiła około 2/3 środków niezbędnych na budowę i konserwację dróg państwowych i samorządowych, którą prognozował inż. Nestorowicz. W najlepszym pod względem wydatków drogowych roku budżetowym 1928/29, jeszcze bez udziału PFD zdołano ze środków samorządowych wyasygnować 103 mln zł, a z funduszy państwowych 88 mln zł. Był to jednak wyjątek od smutnej reguły. W okresie inflacji oraz kryzysu gospodarczego wydatki drogowe ograniczano do minimum. Co więcej, wiele inwestycji drogowych zrealizowanych przez powiaty w latach 1928-29 zostało wykonanych przy pomocy pożyczek krótko, średnio i długoterminowych, których spłata obciążała kolejne budżety. Wzorując się na

⁶²¹ E. Bratro: *Zagadnienie drogowe na tle obecnego kryzysu gospodarczego*. „Autobus”, R.2, Z.5-6, Warszawa 1932, s.11-12; E. Bratro: *O pewnym braku w ustawie o Funduszu Drogowym*. „Wiadomości Drogowe”, R.6, nr 60, Warszawa 1932, s.173-178.

przedstawionym przez inż. Nestorowicza planie przebudowy dróg, inż. Gajewski stwierdził, że w pierwszej kolejności zmiany nawierzchni wymaga 3 tys. km dróg o największym ruchu mechanicznym, której koszt szacował na ok. 300 mln zł⁶²². Poza tym konieczne było pokrycie asfaltem 15 tys. km nawierzchni szabrowej, którego koszt szacowano na kolejne 50-75 mln zł rocznie. Warto zauważyć, że powyższe zestawienie nie obejmuje chociażby konserwacji pozostały 32 tys. km dróg bitych oraz przebudowy tymczasowych (drewnianych) mostów drogowych. Na tle powyższych potrzeb podstawowym zadaniem władz państwowych stało się określenie kierunku rozwoju gospodarki drogowej. Wybór obejmował dwa warianty: rozbudowę sieci drogowej i wyrównanie nierówności lub pójście za przykładem Stanów Zjednoczonych i ograniczenie ilości dróg bitych na rzecz polepszenia ich stanu i jakości. Inż. Gajewski jako racjonalny i możliwy do zrealizowania uznał jedynie drugi z wariantów. Budowa nowych dróg miała ograniczać się do wyrównywania wewnętrznej nierównomierności. Z powyższych powodów zalecał, aby udzielanie subwencji ze środków PFD na budowę dróg zostało ograniczone do minimum. Realizacja wszelkich programów państwowych w tym zakresie miała odbywać się przy uprzednim wyasygnowaniu odpowiednich środków z budżetu państwa oraz partycypacji samorządu. Zwolennikiem rozbudowy sieci drogowej był z kolei inż. Kazimierz Zawadziński, który postulował również zawieranie długoterminowych umów na konserwację dróg oraz dostarczania materiałów drogowy⁶²³.

Modernizacja nawierzchni drogowych pomimo iż kosztowna, w dłuższej perspektywie miała przynieść ograniczenie wydatków na konserwacje dróg. Jednakże wysokie przebudowy wymuszały konieczność zaciągania pożyczek. Zdolność kredytowa zarówno samorządów, jak i samego PFD była relatywnie niewielka. Z praktyki związków samorządowych wynikało, że bezpieczna granica zadłużenia wynosiła około 25% wysokości środków z bieżącego budżetu gminy czy powiatu. Przełożenie powyższych ograniczeń na warunki Państwowego Funduszu Drogowego oznaczało zdolność kredytową na poziomie ok. 250 mln zł⁶²⁴. Inż. Gajewski zalecał jednak dużą powściągliwość i stabilny wzrost obciążenia z tytułu odsetek: od 6,5 mln zł w drugim roku do 29 mln zł w piątym roku funkcjonowania Funduszu⁶²⁵.

⁶²² Według danych przedstawionych przez inż. Gajewskiego koszt przebudowy 1 km nawierzchni w 1932 r. wynosił: 150 tys. zł – kostka brukowa, 100 tys. zł – asfalt, 75 tys. zł – kostka klinkierowa.

⁶²³ W. Gajewski: *Problemy gospodarcze polityki drogowej*. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 53, Warszawa 1931, s.807-812; K. Zawadziński: *Rozważania na tle Funduszu Drogowego*. „Wiadomości Drogowe”, R.5, nr 48, Warszawa 1931, s.313-314.

⁶²⁴ W odniesieniu do prognozowanych 100 mln zł rocznego dochodu PFD

⁶²⁵ W. Gajewski: *Problemy gospodarcze...*, s.813-814.

Niemalże dokładnie dwa lata po ogłoszeniu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym Rada Ministrów pod przewodnictwem premiera Aleksandra Prystora przyjęła w dniu 4 lutego 1933 roku rządowy projekt ustawy nowelizacyjnej. W uzasadnieniu do ustawy pisano, że konieczność nowelizacji była podyktowana w głównej mierze nieosiągnięciem założonych celów finansowych, których przyczyn upatrywano głównie w zaostrzającym się przesileniu gospodarczym. Ze wspomnianego dokumentu wynika również, że projekt ustawy nowelizacyjnej był owocem pracy powołanej w tym celu przy Prezesie Rady Ministrów specjalnej komisji oraz konsultacji społecznych z przedstawicielami związków przewozowych i organizacji gospodarczych. Niemal bezsporne jest założenie, że w składzie komisji znaleźli się przedstawiciele Departamentu Dróg Kołowych. Równie prawdopodobne wydaje się przypuszczenie, iż jako autor projektu pierwotnej ustawy oraz licznych uwag i komentarzy dotyczących stanu gospodarki drogowej po wprowadzeniu ustawy o PFD, w pracach komisji uczestniczył także sam Nestorowicz, chociażby w roli doradcy branżowego. Zmiany przedstawione w projekcie ustawy nowelizacyjnej zostały oparte na pięciu założeniach:

- 1) Obniżeniu opłat od wagi pojazdów mechanicznych.
- 2) Wprowadzeniu opłat od miejsc w autobusach, zamiast dotychczasowych opłat od biletów za przejazd pojazdem mechanicznym.
- 3) Opodatkowaniu materiałów pędnych.
- 4) Zaniechaniu pobierania opłat od pojazdów mechanicznych służących do zarobkowego przewozu towarów.
- 5) Uproszczeniu metod wymiaru, poboru i kontroli opłat⁶²⁶.

Wbrew postulatowi wielu specjalistów z zakresu drogownictwa oraz przedstawicieli związków projekt ustawy nie zakładał całkowitego odejścia od wymiaru opłat opartego na kryterium wagi, lecz zastąpienie go nieco bardziej progresywnym modelem hybrydowym. Nowelizacja przewidywała jedynie obniżenie opłat od samochodów osobowych do 15 zł, a od samochodów ciężarowych do 20 lub 35 zł (w zależności od formy użytkowania) za każde pełne 100 kg masy własnej pojazdu. Wysokość opłaty od motocykli ustalono natomiast na 40 zł, a od motocykli z przyczepkami i cyklonetek – na 60 zł. Straty powstała w skutek obniżenia stawek podatku planowano wyrównać poprzez nałożenie na oleje mineralne dodatkowej opłaty w wysokości 12 gr za 1 kg⁶²⁷. Ze względów logistycznych obowiązek regulowania opłaty od

⁶²⁶ BS: Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. (Uchwała Rady Ministrów z dnia 4.II.1933 r., pismo Ministra Komunikacji z dnia 9.II.1933 r. O. Or. IV. 120/1). Druk nr 705, sygn.: RPII/3/705, s.5.

⁶²⁷ W przypadku materiałów płynnych stosowano ekwiwalent – 9,6 gr za 1 litr.

materiałów pędnych nie został bezpośrednio nałożony na posiadaczy pojazdów mechanicznych, lecz na podmioty wprowadzające do obiegu bezpośredniego. W przypadku pojazdów konnych opłatę od tono-kilometrów zastąpiono podatkiem naliczanym od nośności wozów konnych w wys. 9 zł za każde 100 kg. Inną niezwykle istotną zmianą było zastąpienie podatku od biletów autobusowych opłatą ryczałtową w stosunku rocznym, naliczaną proporcjonalnie do ilości miejsc w autobusie oraz rzeczywistego przebiegu⁶²⁸. Warto zaznaczyć, że w przypadku wprowadzono również ograniczenie mówiące, że łączna wysokość rzeczonych opłat nie mogła przekroczyć kwoty 300 zł, licząc dla jednego miejsca w pojeździe⁶²⁹.

Większość projektowanych zmian została entuzjastycznie przyjęta przez posiadaczy samochodów, szczególnie tych okazjonalnych, jednakże jak zostało to pokazane w tabeli (Tab. 35), ze względu na zwiększone zużycie smarów oraz materiałów pędnych znacząco wzrosły opłaty od samochodów ciężarowych, w szczególności tych wykorzystywanych do użytku prywatnego oraz motocykli. Warto zauważyć, że w noweli znalazło się również kilka przepisów uwzględniających zmiany zachodzące na rynku paliwowym oraz uzupełniających braki pierwotnej ustawy. Podatkiem od „olejów mineralnych” objęte zostały również produkty syntetyczne oraz składniki mieszanek paliwowych, tj. benzol czy spirytus. Podatkiem od ilości miejsc w autobusach objęte zostały także pojazdy używane odpłatnego przewozu pasażerów poza terenem jednej gminy o charakterze okazjowym, zwolnione z wymogów przepisów koncesyjnych. Dla pojazdów tego typu posiadających do 6 miejsc siedzących ustalono opłatę w wys. 100 zł, natomiast powyżej tego limitu w wys. 200 zł, licząc za każde miejsce siedzące. Podobną opłatę wprowadzono w odniesieniu do pojazdów konnych⁶³⁰, wykorzystywanych do prowadzenia regularnej komunikacji⁶³¹.

⁶²⁸ Na każde miejsce w pojeździe przeznaczone dla pasażera została nałożona opłata w wysokości 100 zł oraz 0,4 zł za każdy kilometr dziennego przebiegu.

⁶²⁹ BS: Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. (Uchwała Rady Ministrów z dnia 4.II.1933 r., pismo Ministra Komunikacji z dnia 9.II.1933 r. O. Or. IV. 120/1). Druk nr 705, sygn.: RPII/3/705, s.5-6; Ustawa z dnia 29 marca 1933 r. zmieniająca ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1933, nr 29, poz. 504, s.619; „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”, 1933, R.16, nr 13; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1933 r. w sprawie dodatku drogowego i opłat od materiałów pędnych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego. Dz.U.R.P. 1933, nr 48, poz.380; Rozporządzenie Ministrów: Komunikacji i Skarbu z dnia 12 maja 1933 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1933, nr 52, poz.397.

⁶³⁰ Opłata dla pojazdów konnych, wykorzystywanych do regularnego przewozu osób poza obszarem jednej gminy wynosiła 20 zł, za każde miejsce dla pasażera.

⁶³¹ BS: Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. (Uchwała Rady Ministrów z dnia 4.II.1933 r., pismo Ministra Komunikacji z dnia 9.II.1933 r. O. Or. IV. 120/1).

Pomimo wielu pozytywnych zmian, które w dużej mierze były realizacją postulatów środowiska naukowego, przedstawicieli związków oraz posiadaczy pojazdów mechanicznych, nowelizacja nie regulowała chociażby kwestii minimalnej wysokości subwencji państwowej. Powyższa kwestia była przedmiotem dyskusji Komisji Robót Publicznych, która wypowiedziała się zaprowadzeniem do budżetu na rok 1934/35 stałej tangenty państwowej. Pominięcie subwencji w ustawie budżetowej na najbliższy rok budżetowy (1933/34) spotkało się z krytyką posłów: Kazimierza Dobrowolskiego [PPS] oraz Witolda Staniszkisa [SN]. Pełniący funkcję posła-sprawozdawcy W. Kosydarski zauważył, że ustawa budżetowa znajdowała się wówczas na etapie prac senackich, stąd też możliwość wprowadzenia zmian była mocno ograniczona. Powyższą argumentację stanowczo odrzucał jednak poseł Staniszkis twierdząc, że stanowisko specjalistów w dziedzinie drogownictwa w kwestii było od dawna znane, stąd też powinno znaleźć odzwierciedlenie już najbliższym preliminarzu budżetowy. W debacie nad ustawą nowelizacyjną poseł W. Staniszkis niezwykle trafnie wypunktował braki ustawy o PFD, tj. nadmierne opodatkowanie niektórych kategorii pojazdów lub nałożenie kilku równoległych podatków na posiadaczy autobusów⁶³². Postulował również ograniczenie zadań PFD do dostarczania środków na modernizację dróg oraz finansowanie konserwacji i rozbudowy dróg ze środków państwowych. W bloku głosowań ustawa nowelizacyjna została przyjęta wraz z rezolucją zgłoszoną przez Komisję Robót Publicznych, która wzywała władze państwowe do zwiększenia kwoty dotacji państwowej zawartej w budżecie. Odrzucono natomiast wszystkie poprawki mniejszości wniesione przez Stronnictwo Narodowe oraz Klub Ukraiński⁶³³.

Druk nr 705, sygn.: RPII/3/705, s.5-6; Ustawa z dnia 29 marca 1933 r. zmieniająca ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1933, nr 29, poz. 504, s.619.

⁶³² Były to podatki od: wagi pojazdu, liczby miejsc i pasażerokilometrów, a pośrednio także od zużycia materiałów pędnych.

⁶³³ BS: Sprawozdanie Stenograficzne z 96 posiedzenia Sejmu w dniu 15 marca 1933 r. Sygn.: RPII/3/96.

Tabela 38 Szczegółowe zestawienie wpływów z Państwowego Funduszu Drogowego według projektu nowelizacji ustawy z 29 marca 1933 r.

Rodzaj wpływu	Obliczenie wysokości wpływu					Suma
Oplata od wagi	Rodzaj pojazdu	Ilość	Średnia opłata roczna za 1 poj.		Ogółem	7 135 967 zł
15 zł za 100 kg	Sam. os. prywatne	12 373	210 zł		2 598 330	
	Taksówki	5 007	187,5 zł		938 812,5	
	Autobusy czynne	2 332	375 zł		874 500	
	Autobusy rezerwowe	259	375 zł		97 125	
20 zł za 100 kg	Sam. cięż. prywatne	4 606	400 zł		1 842 400	
35 zł za 100 kg	Sam. cięż. zarobkowe	512	700 zł		358 400	
15 zł za 100 kg	Inne	625	150 zł		93 750	
40/60 zł za szt.	Motocykle	6 653	40/60 zł		332 650	
Oplata od wozów konnych	Ilość wozów		Śr. nośność (w t)		Ogółem	180 000 zł
90 zł za 1 tonę	1 000		2t		180 000	
Oplata od miejsc w autobusach	Średnia długość dziennego przebiegu	Ilość czynnych autobusów	Śr. liczba miejsc	Roczna opłata za 1 miejsce	Oplata roczna (pojazd)	5 343 078, zł
100 zł za 1 miejsce i 0,4 zł za 1 km dz. przebiegu	108 km	2 332	16	143,2 zł	2 291,2 zł	
Oplata od materiałów pędnych	Rodzaj pojazdu mechanicznego	Ilość	Roczne zużycie materiałów pędnych na 1 pojazd	Ogólne roczne zużycie materiałów pędnych (w litrach)	Ogółem	7 946 961 zł
0,12 zł za 1kg = 0,096 zł/litr	Sam. os. prywatne	12 373	2 125	26 292 625	2 524 092	
	Taksówki	5 007	1 875	9 388 125	901 260	
	Autobusy czynne	2 332	8 100	18 889 200	1 813 363	
	Sam. cięż. prywatne	4 606	5 000	23 030 000	2 210 880	
	Sam. cięż. zarobkowe	512	5 000	2 580 000	2 580 000	
	Inne	625	1 000	625 000	60 000	
	Motocykle	6 653	300	1 995 900	191 606	
82 780 850 litrów = 66 224 680 kg					7 946 961 zł	
Oplata od olejów	Oleje mineralne użyte do innych celów, niż napędzanie pojazdów mechanicznych – 25 000 000 kg					3 000 000 zł
Oplaty od reklam						50 000 zł
Grzywny i opłaty	Z tytułu przekroczenia przepisów ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, ustawy o przepisach porządkowych i ustawy o zarobkowym przewozie osób i towarów pojazdami mechanicznymi.					1 150 000 zł
Dotacja Skarbu Państwa						100 000 zł
	Razem					24 906 006 zł

Na podst.: BS: Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. sygn. RPII/3/705, s.7.

Tabela 39 Zestawienie porównawcze wpływów z opłat na Państwowy Fundusz Drogowy pobieranych na podstawie ustawy z 3 lutego 1931 r. wraz z jej nowelizacjami oraz projektu nowelizacji ustawy z 29 marca 1933 r.

Rodzaj pojazdu	Średnia waga pojazdu (w kg)	Opłata proponowana (pojazd/w skali roku)				Całkowita opłata od pojazdu (w zł)		Liczba pojazdów	Suma przewidywanych rocznych wpływów
		Opłata od wagi pojazdu		Opłata od materiałów pędnych ¹	Opłata od miejsca w autobusie				
		Wymiar (na 100 kg)	Suma (w zł)			Proponowana	Obecna		
Samochody osobowe	1 400	15	210	204	-	414	560	12 373	5 122 422 zł
Taksówki	1 250		187,5	180	-	367,5	437,5	5 007	1 840 072,5 zł
Autobusy czynne	2 500		375	777,6	2291,2	3 443,8	4 100	2 232	8 030 941,6 zł
Autobusy rezerwowe	2 500		375	-	-	375	900	259	97 125 zł
Sam. ciężarowe (prywatne)	2 000	20	400	480	-	880	640	4 606	4 053 280 zł
Sam. ciężarowe (zarobkowe)	2 000	35	700	480	-	1 180	1 175	512	604 160 zł
Inne pojazdy mechaniczne	1 000	15	150	96		246	400	625	153 750 zł
Motocykle	-	-	40/60 ² zł	28,8 zł		68,8 / 88,8 zł	50,75	6 653	524 256,4 zł
Wozy konne	-	-	180 zł			180	180	1 000	180 000 zł
								Razem	20 606 007,5 zł

¹ Opłata w wys. 12 gr za 1 kg, tj. 9,6 gr za 1 litr materiałów pędnych.

² Motocykle bez przyczepki – 40 zł, motocykle z przyczepką – 60 zł.

Na podst.: Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym. sygn. RPII/3/705, s.8.

Projekt nowelizacji uporządkowywał wiele kwestii administracyjnych oraz scentralizował dochodu PFD, które zostały uzupełnione m.in. o wpływy z opłat przewidzianych w ustawie *o budowie i utrzymaniu dróg publicznych* (Dz.U. RP z 1921, nr 89, poz. 656) oraz *ustawie o zarobkowym przewozie osób i towarów pojazdami mechanicznymi* (Dz.U. RP z 1932, nr 32, poz. 336), dochodów państwowych wytwórni materiałów drogowych oraz ze sprzedaży materiałów drogowych należących do państwa, nieprzeznaczonych do celów drogowych. Zmiany administracyjne objęły m.in. zaostrzenie przepisów karnych, rozbudowę i ich zaostrzenie. Nieuregulowanie opłat we wskazanym terminie skutkowało odtąd utratą ważności dowodu rejestracyjnego pojazdu oraz wszczęciem postępowania administracyjnego, a wielokrotne uchylanie się od płatności – naliczeniem kary pieniężnej w wysokości dwudziestokrotności żądanej kwoty lub nawet 4 tygodni aresztu. Podobnym obostrzeniami zostało objęte fałszowanie dokumentów skarbowych czy też wprowadzenie do obiegu materiałów pędnych bez uregulowania obowiązku podatkowego. Dopelnieniem procesu uporządkowania przepisów było ogłoszenie w dniu 13 maja 1933 r. jednolitego tekstu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym⁶³⁴

Pomiędzy marcem a październikiem 1933 r. Ministerstwo Komunikacji wydało szereg przepisów wykonawczych, które dostosowały przepisy rachunkowe oraz praktykę administracyjną do litery ustawy nowelizacyjnej. Wprowadzono chociażby nowy typ dowodów rejestracyjnych oraz kart kontroli opłat na PFD z rocznym terminem ważności. W lipcu 1933 r. Ministerstwo Komunikacji w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu umorzyło spłatę nieściągalnych zaległości podatkowych oraz ustaliło zasady spłaty pozostałych należności w postaci ratalnej. Umorzenie objęło między innymi odsetki i kary za zwłokę w płatnościach opłat od wszystkich pojazdów mechanicznych, pojazdów konnych oraz reklam powstałe w latach budżetowych 1931/32 i 1932/33. Umorzono również 25% wysokości opłat od pojazdów mechanicznych, wykorzystywanych do zarobkowego przewozu osób i towarów oraz 30% wysokości opłat od nośności pojazdów konnych. Spłatę pozostałych należności rozłożono na raty, których termin wyznaczono na 31 marca 1934 r. Jedynie w przypadku taksówek termin spłaty przedłużono o kolejny rok z zastrzeżeniem, że miesięczna rata spłacanej zaległości nie mogła być niższa niż 15 zł. Wobec płatników, którzy do dnia 1 kwietnia 1933 r. uregulowali całość należności lub 85% bądź 70% ich wysokości przewidziano ulgę podatkową na rok budżetowy 1933/34 w wysokości odpowiednio: 50%, 25% lub 10%. Powyższe ulgi nie objęły

⁶³⁴ Obwieszczenie Ministrów Komunikacji i Skarbu z dnia 13 maja 1933 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1933, nr 45, poz. 352.

jednak posiadaczy samochodów osobowych i ciężarowych przeznaczonych do użytku prywatnego. Stanowisko Ministerstwa Komunikacji w tej sprawie określił okólnik 18 września 1933 r., w którym czytamy, że było to działanie celowe, bowiem: *właściciel pojazdu prywatnego, o ile nie chciał ponosić opłat na Państwowy Fundusz Drogowy, mógł... wycofać go z ruchu, co w bardzo wielu przypadkach miało miejsce*. Na powyższej podstawie Ministerstwo również odmowę wszelkich roszczeń wnoszonych przez osoby prywatne, potwierdzając tym samym kontynuację twardej linii polityki fiskalno-drogowej. Inną istotną zmianą było wprowadzenie systemu premiowania zakupu pojazdów mechanicznych, które w opinii władz wojskowych były użyteczne do celów obrony państwa. Posiadacze tego typu pojazdów mogli liczyć na wypłatę „premi” w postaci kuponów na podstawie których okresowo obniżano wysokość opłat na PFD nawet o 60%⁶³⁵.

Stan prawny ustanowiony na podstawie ustawy nowelizującej przepisy o Państwowym Funduszu Drogowym z marca 1933 roku pozostały niemalże niezmienione aż do wybuchu wojny. W zakresie wymiaru podatkowego niewielkiej modyfikacji uległy jedynie stawka podatku od samochodów ciężarowych przeznaczonych do celów zarobkowych, którą na mocy rozporządzenia z sierpnia 1935 roku obniżono z 35 zł do 20 zł za każde 100 kg masy własnej pojazdu. W ramach tego samego rozporządzenia zniesiono opłatę od miejsca w autobusie (100 zł), którą zastąpiono podwyższonym do 0,5 zł/1km podatkiem od pasażerokilometra. Podniesiono także opłatę od nośności wozów konnych (z 9 zł do 10 zł za każde 100 kg) oraz opłatę dodatkową od jednolitych obręczy gumowych (z 25% do 35%). Podobnie w lipcu 1936 roku do 10 zł za 100kg obniżono wymiar podatku od taksówek używanych do koncesjonowanego przewozu osób na terenie gmin miejskich, a od sierpnia tego roku o 50% obniżono także podatek o przyczepkach dołączanych do samochodów ciężarowych i traktorów⁶³⁶.

⁶³⁵ „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji”, 1933, R.15, nr 23: Nr DR-161-8/1 z dn. 9 maja 1933 r. w sprawie postępowania przy wydawaniu dowodów rejestracyjnych i kart kontroli opłat na rzecz PFD od pojazdów mechanicznych. Nr 23, poz. 184, s.238-239; DUMK: Nr Dr-20-1/9 z dn. 31 lipca 1933 r. w sprawie ulg w spłacie zaległych opłat na rzecz PFD Nr 23, poz. 186, s.243-244; DUMK: Nr Dr-20-1/11 z dnia 18 września 1933 r. w sprawie ulg w opłatach na rok 1933/34 na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego. nr 23 poz. 190, s.249; DUMK: Nr Dr-14-7 z dnia 4 października 1933 r. w sprawie premiowania pojazdów mechanicznych. Nr 23, poz. 192, s.251.

⁶³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1935 r. w sprawie zmiany opłat od pojazdów mechanicznych i od niektórych pojazdów konnych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego. Dz.U.R.P. 1935 nr 65, poz. 405; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1936 r. w sprawie ulg w opłatach od niektórych pojazdów mechanicznych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego. Dz.U.R.P. 1936 nr 54, poz. 392

Tabela 40 Zmiany wymiaru opłat oraz ulg w opłatach na Państwowy Fundusz Drogowy w latach 1931–1939.

Typ pojazdu / rodzaj opłaty	Rodzaj użyteczności	Akt prawny							
		Ustawa z dn. 3 lutego 1931 r.	Rozporządzenie RM		Ustawa z dn. 23 marca 1933 r.	Rozporządzenie Rady Ministrów			
			2 września 1931 r.	29 lutego 1932 r.		21 sierpnia 1935 r.	2 lipca 1936 r.	23 listopada 1936 r.	16 lutego 1938 r.
Samochody osobowe	Prywatna	40 zł	40 zł	40 zł	15 zł	-	-	-	-
	Zarobkowa	50 zł	40 zł	35-36 zł ¹	15 zł	-	10 zł ³	-50% ⁵	20 zł/5 lat ⁷
Samochody ciężarowe i traktory	Prywatna	40 zł	32 zł	32 zł	20 zł	-	-	1 rok zw. ⁶	20 zł/5 lat ⁷
	Zarobkowa	60 zł	48 zł	40 zł	35 zł	20 zł	-	1 rok zw. ⁶	-
Motocykle i cykloetki	Bez przyczepki	50 zł	50 zł	50 zł	40 zł	-	-	-	-
	Z przyczepką	75 zł	75 zł	75 zł	60 zł	-	-	-	-
Przyczepki	-	50 zł	30 zł	j.w. ²	j.w. ²	-	-50% ⁴	1 rok zw. ⁶	-
Pozostałe opłaty									
Typ obręczy	Gumowe	+25%	+25%	+50%	+25%	+35%	+35%	+35%	+35%
	Żelazne	+100%	+100%	+100%	+100%	+100%	+100%	+100%	+100%
Inne typy opłat									
Opłata za przejazd pojazdem mech.	Wysokość opłaty	33%			100 zł + 0,4 zł/1 km	0,5 zł/1 km	-	-	-
	Podst. wymiaru	Cena biletu			Pasażerokilometry				
Reklamy	-	25 zł/1 m ²	-	-	-	-	-	-	-
Pojazdy konne	-	3 gr / t-km	-	-	9 zł/100 kg	10 zł/100 kg	-	-	-
Oleje mineralne	-	Brak			12 gr/1 kg	-	-	-	-

¹ Opłata od taksówki (dorożki samochodowej) wynosiła 35 zł/100kg, natomiast od autobusu – 36 zł/100 kg.

² Opłata od przyczepki w takiej samej wysokości jak w przypadku ciągnącego ją pojazdu.

³ Obniżka opłat dotyczyła max. 6 osobowych pojazdów mechanicznych, przeznaczonych do koncesjonowanego przewozu osób na terenie gmin miejskich.

⁴ Opłaty od przyczepki dla samochodów ciężarowych i traktorów od dnia 1 sierpnia 1936 r. zostały obniżone o 50%.

⁵ Obniżenie opłat o 50% w stosunku do wymiaru przewidzianego w ustawie z dnia 23 marca 1933 r. dotyczyło pojazdów posiadających pow. 6 miejsc podróży, przeznaczonych do zarobkowego przewozu osób na terenie województw: wileńskiego, nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego.

⁶ Nowo rejestrowane pojazdy ciężarowe oraz traktory, a także przyczepki do tychże pojazdów były zwolnione z opłat na rzecz PFD na okres jednego roku od dnia rejestracji.

⁷ Zmiana wysokości opłat do 20 zł/100 kg na okres 5 lat dotyczyła samochodów ciężarowych i traktorów o masie nieprzekraczającej 2t, zarejestrowanych pod dniem 1 grudnia 1936 r. oraz samochodów osobowych przeznaczonych do zarobkowego przewozu osób zarejestrowanych pod dniem 1 stycznia 1936 r. W przypadku samochodów ciężarowych o masie przekraczającej 2t wymiar podatkowy przez okres 5 lat wynosił 50 zł/100 kg.

Na podst.: *Ustawa z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym*. Dz.U. 1931 nr 16, poz. 81; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1931 r. ustalające wysokość opłat od pojazdów mechanicznych*. Dz.U. 1931 nr 83, poz. 645; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lutego 1932 r. ustalające wysokość opłat od pojazdów mechanicznych*. Dz.U. 1932 nr 20 poz. 139; *Ustawa z dnia 29 marca 1933 r. zmieniająca ustawę z dnia 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym*. Dz.U. 1933 nr 29, poz.254; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1935 r. w sprawie zmiany opłat od pojazdów mechanicznych i od niektórych pojazdów konnych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego*. Dz.U. 1935 nr 65, poz. 405; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1936 r. w sprawie ulg w opłatach od niektórych pojazdów mechanicznych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego*. Dz.U. 1936 nr 54, poz. 392; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1936 r. w sprawie ulg w opłatach od pojazdów mechanicznych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego*. Dz.U. 1936 nr 89, poz. 619; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1938 r. w sprawie ulg w opłatach od pojazdów mechanicznych na Państwowy Fundusz Drogowy*. Dz.U. 1938 nr 22, poz. 194.

Zmiana modelu polityki komunikacyjnej państwa na bardziej pro motoryzacyjny nastąpiło dopiero w listopadzie 1936 roku. Obniżono wówczas o połowę opłaty od pojazdów przeznaczonych do zarobkowego przewozu osób (pow. 6 miejsc) na terenie województw: wileńskiego, nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego. Wprowadzono wówczas także system zwolnień z opłat na okres 1 roku od nowo rejestrowanych samochodów ciężarowych i traktorów oraz przyczepk do nich. Wprowadzenie powyższych przepisów – co oczywiste – miało na celu wsparcie motoryzacji na szczególnie ubogich w środki transportu województwach wschodnich, jak również wsparcie motoryzacji przewozów i transportu tranzytowego. Inną formą wsparcia motoryzacji było obniżenie wysokości opłat od niektórych samochodów osobowych (do użyt. zarob.) oraz samochodów ciężarowych (do użyt. pryw.) do 20 zł rocznie w okresie 5 lat począwszy od dnia rejestracji pojazdu. Warto podkreślić, że czasowe lub stałe obniżenie wysokości opłat od pojazdów mechanicznych w dużej mierze było pokłosiem realizacji uchwał III i IV Polskiego Kongresu Drogowego⁶³⁷.

5.5 Gospodarka drogowa w latach kryzysu gospodarczego

Do czasu wprowadzenia ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym finansowanie budowy i utrzymania dróg kołowych w całości opierało się na środkach preliminowanych z budżetu państwowego. Nastanie kryzysu gospodarczego wymusiło na władzy dokonanie cięć i przesunięć budżetowych, które, co oczywiste dotknęły również sferę drogową. W pierwszej kolejności przełożyło się to na ograniczenie robót inwestycyjnych, związanych z budową nowych dróg i mostów, ulepszeniem nawierzchni drogowych czy też na przebudowie mostów stałych. Nasilenie się skutków depresji gospodarczej wpłynęło także na ograniczenie nakładów na utrzymanie dróg istniejących, czego następstwem było nie tyle pogorszenie się stanu infrastruktury drogowej, co wręcz jej zupełne zdewastowanie. Nestorowicz pisze, iż *stan dróg [w okresie kryzysu gospodarczego] był gorszy niż za czasów największego napięcia inflacji. Odziedziczone po zaborcach mosty drewniane, zwłaszcza na większych rzekach, nienaprawiane od dłuższego czasu, doszły do stanu katastrofalnego, tak, że niektóre z nich zamknięto dla ruchu, a nawet rozebrano*. Wzrost kosztów zakupu i transportu materiałów budowlanych oraz wynajmu siły roboczej spowodował wstrzymanie realizacji wielu inwestycji drogowych, które rozpoczęto w poprzednich latach. Znalazło to także swoje odzwierciedlenie w stopniu realizacji preliminarzy budżetowych. Zredukowany w dużym stopniu budżet drogowy Ministerstwa

⁶³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1936 r. w sprawie ulg w opłatach od pojazdów mechanicznych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego. Dz.U.R.P. 1936, nr 89, poz. 619; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1938 r. w sprawie ulg w opłatach od pojazdów mechanicznych na Państwowy Fundusz Drogowy. Dz.U.R.P. 1938, nr 22, poz. 194.

Robót Publicznych na rok budżetowy 1930/31 został wykonany jedynie w 72%, natomiast w roku budżetowym 1931/32 zaledwie 32,3%. Wejście w życie ustawy o PFD i związana z tym możliwość zaciągania kredytów na budowę dróg pozwoliło na przeprowadzenie najpilniejszych robót drogowych⁶³⁸.

Ministerstwo Robót Publicznych już w pierwszych miesiącach istnienia funduszu wykorzystało swoje uprawnienia do zaciągania zobowiązań finansowych. Z konsorcjum złożonym z krajowych przedsiębiorstw zajmujących się produkcją konstrukcji żelaznych oraz budową mostów zawarty został szereg umów na realizację w ciągu 4 lat (1932-36) szeregu robót mostowych, o łącznej wartości 14,8 mln zł. Plan robót zakładał m.in.:

- a) Budowę przyczółków i filarów na kesonach mostu żelaznego na Wiśle w Puławach
- b) Budowę konstrukcji żelaznej mostu na Wiśle w Modlinie⁶³⁹
- c) Budowę konstrukcji żelaznej mostu na Sanie w Brandwicy
- d) Budowę konstrukcji żelaznej mostu na Muchawcu w Brześciu nad Bugiem
- e) Budowę konstrukcji żelaznej mostu na Białej w Mościcach koło Tarnowa
- f) Budowę konstrukcji żelaznej mostu na Ujściu w Równem
- g) Budowę konstrukcji żelaznej mostu na Wisłoku pod Tryńczą

Pozyskanie kredytu na rozpoczęcie od podstaw lub dokończenie budowy mostów już istniejących miało olbrzymie znaczenie dla przemysłu hutniczego, który szczególnie mocno został dotknięty skutkami kryzysu gospodarczego. W 1932 roku przetwórstwo rudy żelaza spadło o 62%, a produkcja stali o 46% względem roku poprzedniego. Podobne spadki zanotowały walcownie: produkcja półproduktów spadła o 41%, wyrobów gotowych o 47%, a wyrobów obrobionych o 33%. Zamówienia na ok. 7 tys. ton elementów żelaznych do budowy konstrukcji mostowych złożone przez Ministerstwo Robót Publicznych przyczyniły się do utrzymania ciągłości produkcji w hutach oraz walcowniach, w okresie największej recesji gospodarczej⁶⁴⁰.

⁶³⁸ M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.120-121; K. Lewandowski: *Państwowy Fundusz Drogowy*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 66, Warszawa 1932, s.851-853; BS: Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na rok 1932/33. Ustawa skarbowa i ogólne zestawienie preliminarza. Sygn.: RP/II/3/441, Druk nr 441, cz.14, s.3.

⁶³⁹ Most ten został zniszczony w czasie oblężenia Modlina przez wojska niemieckie w 1915 r. Do 1931 r. odbudowane zostały jedynie filary (kesony), natomiast do odbudowy konstrukcji żelaznej nie przystąpiono ze względu na brak funduszy.

⁶⁴⁰ M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.122-123; *Tab. 17. Wytwórczość hut żelaza i stali oraz walcowni w Polsce w latach 1927-33* [w:] „Mały Rocznik Statystyczny”. E. Szturm de Sztrem (red.), R.5, Warszawa 1934, s.48.

Pod koniec lat dwudziestych w Ministerstwie Robót Publicznych opracowany został program przebudowy ważniejszych dróg państwowych zakładający dostosowanie rodzaju nawierzchni do warunków miejscowych. Na odcinkach dróg o szczególnie dużym natężeniu ruchu mechanicznego zalecano stosowanie nawierzchni typu ciężkiego oraz półciężkiego lub bituminów, natomiast na odcinkach z mniejszym natężeniem ruchu mechanicznego nawierzchni ulepszonych typu lekkiego, asfaltów oraz smołowania powierzchniowego. Na drogach o ruchu mieszanym zalecano stosowanie bruków ulepszonych, wykonanych z drobnej kostki na podłożu ze starego makadamu, bądź dużej kostki, natomiast w przypadku braku dostępności wspomnianych materiałów zalecano stosowanie nawierzchni klinkierowych⁶⁴¹.

Na wiosnę 1931 roku MRP ogłosiło nieograniczony przetarg na wykonanie modernizacji szeregu najważniejszych dróg państwowych na kredyt, którego spłatę w okresie kilku lat przewidywano ze środków PFD. Do przetargu stanęło kilkadziesiąt firm krajowych i zagranicznych, z których zdecydowana większość odpadła „w przedbiegach”, ze względu na zbyt wysokie kalkulacje kosztów realizacji projektów. Nestorowicz szczególnie ubolewał nad skreśleniem przedsiębiorstw oferujących budowę nawierzchni betonowych, które ze względu na swoje warunki fizykochemiczne doskonale odpowiadały potrzebom rodzimej gospodarki drogowej. Specjalna komisja MRP po dokonaniu skrupulatnych badań i analizach zakwalifikowała do realizacji osiem ofert, jednakże w wyniku zawikłań finansowych wskutek kryzysu umowy wykonawcze na kwotę 38,5 mln zł podpisano jedynie z sześcioma przedsiębiorstwami. Zgodnie z przyjętymi założeniami wykonawcy robót udzielili MRP, którego poświadczenie wydawano w postaci skryptów dłużnych Państwowego Funduszu Drogowego oprocentowanych na 7-8%. Wynagrodzenie za wykonane roboty przedsiębiorstwa otrzymywały w kilkudziesięciu równych ratach kwartalnych, których ilość była uzależniona od rodzaju zastosowanej nawierzchni. Spłata w przypadku nawierzchni typu ciężkiego następowała w okresie 4-5 lat (16-20 rat), natomiast w przypadku nawierzchni lekkich, w ciągu 4 lat (12 rat). Podpisane umowy obejmowały:

- a) Wysmołowanie lub wyasfaltowanie powierzchniowe przy uprzednim pogrubieniu tłucznia na odcinku ok. 280 km
- b) Wybudowanie ciężkich nawierzchni asfaltowych na długości 42,75 km w okolicach Łodzi, Gdyni i Krakowa

⁶⁴¹ M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.124; J. Wasilewski: *W poszukiwaniu najodpowiedniejszej nawierzchni drogowej na ruch mieszany mechaniczno-konny*. „Miesięcznik Drogowy”, R.1, nr 2, Poznań 1930, s.2-4.

- c) Wybudowanie 15 km nawierzchni klinkierowej w okolicach Warszawy
- d) Wybudowanie 24,25 km nawierzchni z półkostki drobnej na zaprawie cementowej na drodze Raszyn – Grójec

Obciążenie z tytułu budowy mostów oraz modernizacji nawierzchni drogowych na podstawie umów zawartych w pierwszych miesiącach funkcjonowania Państwowego Funduszu Drogowego wynosiło łącznie ok. 53,4 mln złotych. Roczne obciążenie PFD w poszczególnych latach budżetowych z tego tytułu miało wynosić: 11,8 mln zł w 1933/34, 10,5 mln zł w 1933/35 i 10,1 mln zł w 1935/36. Wysokość zobowiązań płatniczych była dostosowana do wysokości preliminowanych wpływów Funduszu, stąd też w obliczu depresji gospodarczej niemożliwe było rozwinięcie robót na większą skalę⁶⁴².

Tabela 41 Dochody Państwowego Funduszu Drogowego w okresach budżetowych 1931/32 i 1932/33.

Źródło przychodu	Okres budżetowy 1931/32	Okres budżetowy 1932/33	
		Projekt budżetu	Preliminarz budżetowy
Opłaty od pojazdów mechanicznych		21 000 000	16 620 000
Opłaty od pojazdów używanych przez przedsiębiorstwa przewozowe do odpłatnego przewozu towarów	35 000 000 (łącznie)	2 500 000	3 267 000
Opłaty za przejazd pojazdem mechanicznym		22 000 000	8 400 000
Grzywny z przekroczenia przepisów porządkowych na drogach publicznych		500 000	500 000
Opłaty od reklam przydrożnych		90 000	50 000
Dotacja Skarbu Państwa	20 967 700	30 967 700	100 000
Wpływ z pożyczek	16 000 000	22 000 000	-
Razem	71 967 700	99 057 700	28 937 000

Na podst.: K. Lewandowski: *Państwowy Fundusz Drogowy*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 66, Warszawa 1932, s.852.

Według stanu na dzień 1 kwietnia 1936 r. Państwowy Fundusz Drogowy posiadał zadłużenie w wysokości 46,6 mln zł, w tym: 38,6 mln zł w złotych polskich, 2,7 mln zł w funtach brytyjskich (104 tys. GBP), 0,91 mln zł we franków francuskich (2,62 mln FRF) oraz 4,3 mln zł we frankach szwajcarskich (2,5 mln CHF), wydając do tego czasu 906 skryptów dłużnych. Spłata zadłużenia rozkładała się w sposób następujący: 1936/37 – 12,3 mln zł, 1937/38 – 13,8 mln zł, 1938/39 – 6,3 mln zł, 1939/40 – 5,4 mln zł, 1940/41 – 1,2 mln zł, 1941/42 – 2 mln zł, 1942/43 – 0,8 mln zł, 1943/44 – 0,9 mln zł, 1944/45 – 1,1 mln zł, 1945/46 – 2,6 mln

⁶⁴² M. Nestorowicz: *Obecny stan gospodarki drogowej...*, s.125-126.

zł. W gronie wierzycieli⁶⁴³, a co za tym idzie, także i wykonawców prac bądź też dostawców materiałów drogowych znajdowały się zarówno przedsiębiorstwa krajowe, jak i zagraniczne⁶⁴⁴.

Tabela 42 Wydatki Państwowego Funduszu Drogowego w okresie budżetowym 1931/32 i 1932/33.

Kat.	Rodzaj wydatku	Okres budżetowy 1931/32	Okres budżetowy 1932/33
Drogi i mosty państwowe			
I	Utrzymanie dróg i mostów państwowych	33 867 700	12 222 000
	Modernizacja nawierzchni na drogach państwowych	2 000 000	400 000
	Budowa nowych i przebudowa istniejących dróg państwowych	8 500 000	2 300 000
	Budowa i przebudowa mostów na drogach państwowych	6 130 000	2 257 000
	Klinkiernie i kamieniołomy	1 500 000	71 000
Dotacje na drogi i mosty samorządowe			
II	Zapomogi na budowę i przebudowę jezdni dróg samorządowych	7 000 000	600 000
	Zapomogi na budowę dróg samorządowych	3 000 000	150 000
	Zapomogi na budowę i przebudowę mostów na drogach samorządowych	3 370 000	1 000 000
Pożyczki dla samorządów			
III	Fundusz pożyczkowy	1 000 000	-
Splata rat i odsetek od pożyczek			
IV	Splata rat i odsetek od pożyczek	3 000 000	8 100 000
Wydatki ogólne			
V	Wydatki administracyjne i kontrola ruchu na drogach, studia, badania techniczne, itp.	800 000	420 000
	Zwrot kosztów wymiaru, poboru i windykacji opłat na rzecz samorządów	1 800 000	1 417 000
Razem		71 967 000	28 937 000

Na podst.: K. Lewandowski: *Państwowy Fundusz Drogowy*. „Wiadomości drogowy”, R.6, nr 66, Warszawa 1932, s.852-853.

Przeciętna wysokość dotacji Skarbu Państwa na cele drogowe w latach budżetowych 1927/28 – 1930/31 oscylowała wokół kwoty od 35,8 do 55,4 mln zł, a przy uwzględnieniu

⁶⁴³ W gronie wierzycieli Państwowego Funduszu Drogowego znalazły się następujące przedsiębiorstwa: Societa Anonima Puricelli Strade e Cave w Mediolanie, Przedsiębiorstwo Robót Inżynierskich inż. Leszek Muszyński w Warszawie, „Dypl. inż. Michalski i Wexner” w Krakowie, „Bracia Geisler, Okolski i Patschke S.A.” w Warszawie, „Fundament” Przedsiębiorstwo Inżyniersko-budowlane inż. Grycz w Cieszynie, Krajowe Towarzystwo Budowlane „Katebe” w Warszawie, „Kom-dro-bit” Polskie Towarzystwo Budowy Dróg Sp. z o.o. w Warszawie, Budowa Nowoczesnych Dróg S.A. w Krakowie, „Nowodrog” Przedsiębiorstwo dla Budowy Dróg Sp. z o.o. w Krakowie, Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Ulepszonych Nawierzchni „Strada” S.A. w Warszawie, Towarzystwo Zimnych Asfaltów „Colas” Sp. z o.o. w Krakowie, „Termak” Towarzystwo Budowy Dróg Smołowcowych S.A. w Katowicach, Górnośląskie Zjednoczenie Huty Królewska i Laura S.A. w Katowicach, „Huta Pokój” Śląskie Zakłady Górniczo-Hutnicze S.A. w Katowicach, Spółka Akcyjna Wielkich Pieców i Zakładów Ostrowieckich w Warszawie, Przemysł Metalurgiczny S.A. w Warszawie, K. Rudzki i Spółka Towarzystwo Przemysłu Metalowego S.A. w Warszawie, Klesowski Przemysł Granitowy S.A. w Warszawie, Zakłady Ceramiczne „Ołtarzew” Sp. z o.o. w Warszawie, H. Cegielski w Poznaniu

⁶⁴⁴ AAN, MK BW: *Sprawozdanie rachunkowe Państwowego Funduszu Drogowego oraz państwowych wytwórni materiałów drogowych za okres od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r.* Sygn.: W.III/3 (D.K.), T.133, k.12-25.

budżetów nadzwyczajnych i inwestycyjnych wzrastała do wysokości od 43,6 do 86,2 mln zł. Według pierwotnych założeń włączenie dotacji państwowej do dochodów Państwowego Funduszu Drogowego miało mieć charakter czysto administracyjny, służyć centralizacji wszystkich źródeł finansowania gospodarki drogowej i nie wpływać bezpośrednio na wysokość samej dotacji. Praktyka jednak okazała się zupełnie inna. Już w preliminarzu na rok budżetowy 1932/33 wysokość dotacji państwowej *uległa katastrofalnej wprost redukcji o 99,7%*. Pierwotny projekt budżetu zakładał, iż dotacja na cele drogowe w rzeczonym roku wyniesie blisko 31 mln zł, jednakże w toku prac nad budżetem jej wysokość została zmniejszona do kwoty 100 tys. zł (sic!). Sprawozdawca Komisji Budżetowej poseł Antoni Piątek przy przedkładaniu preliminarza budżetowego przyrównał rozważanie środków w tej wysokości do chocholego tańca, mówiąc: *czyż w tej sytuacji byłby jaki sens w rozwijaniu przed Wysokim Sejmem obrazu naszych ogromnych potrzeb w dziedzinie (...) przebudowy i rozbudowy sieci dróg bitych, osuszania bagnistych obszarów, intensywnych prac elektryfikacyjnych, budowlanych, itp.?! Oczywiście, nie. Dlatego też tego nie czynię, bo niestety, nie ma żadnych możliwości wstawienia do budżetu jakichkolwiek kwot na te potrzeby*. W podobnym tonie wypowiadali się także przedstawiciele sfer fachowych. Inż. Kazimierz Lewandowski na łamach „Wiadomości Drogowych” pytał: *czy celem utworzenia Państwowego Funduszu Drogowego było zwiększenie kredytów na cele drogowe czy też odciążenie budżetu państwa?* Najprostszą do przewidzenia konsekwencją ograniczenia środków na konserwację dróg było pogorszenie stanu nawierzchni drogowych, dla których poniżej pewnego stopnia zużycia zwykła konserwacja czy też renowacja okazywały się niewystarczające. Szczególnie w odniesieniu do infrastruktury drogowej cięcia budżetowe nie wiązały się zatem z oszczędnościami, lecz raczej z zaciąganiem pożyczek na poczet przyszłych budżetów. Przywrócenie przepustowości dróg wymagało bowiem kilkukrotnie wyższych nakładów finansowych niż ich konserwacja⁶⁴⁵.

⁶⁴⁵ BS: Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na rok 1932/33. Ustawa skarbowa i ogólne zestawienie preliminarza. sygn.: RPII/3/441, Druk nr 441, cz.14, s.3; *Materiały odnoszące się do działalności Rządu za rok 1928*, Warszawa 1929, s.722-725.

Tabela 43 Wydatki państwowe na budowę i utrzymanie dróg publicznych w latach budżetowych 1923/24–1931/32.

Rodzaj wydatków	Zamknięcia rachunkowe					Budżet 1929/30	Budżet 1930/31	Preliminarz budżetowy 1931/32	Uwagi
	1923/24	1924/25	1926/27	1927/28	1928/29				
Budowa i utrzymanie dróg i mostów państwowych	-	-	27 780 000	39 090 000	48 737 000 16 719 000*	57 148 760 7 550 000*	56 275 427	55 147 700	* Dodatkowe środki przyznane w ramach ustawy z dnia 31 marca 1928 r. o nadzwyczajnych inwestycjach państwowych (Dz.U. 1928 nr 43, poz. 420, art. 1 ust. 7).
Subwencje samorządowe	-	-	2 520 000	3 690 000	5 994 000 7 912 000*	9 598 000 1 375 000	9 363 346	6 250 000	
Fundusz pożyczkowy	-	-	6 000	50 000	700 000	1 400 000	600 000	200 000	
Razem	27 000 000	27 630 000	30 306 000	42 830 000	80 062 000	77 071 760	66 238 773	61 597 700	

Na podst. : AAN, PRM: Posiedzenia Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Protokoły z załącznikami, 1.01.1931 – 12.02.1931, T. 55, sygn. 1/2/I/55, k. 84; BS: Uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, druk nr 783/L, Dz. XVI, 187/31, sygn. RPII/3/51, s. 4; Ustawa z dnia 31 marca 1928 r. o nadzwyczajnych inwestycjach państwowych (Dz.U.R.P. 1928, nr 43, poz. 420).

Zmniejszenie subwencji państwowej w głównej mierze było efektem cięć budżetowych, które dotknęły zarówno gospodarkę, jak i administrację państwową. Budżet Ministerstwa Robót Publicznych w roku budżetowym 1932/33 względem roku poprzedniego zmniejszył się aż o 67,7%, w tym: wydatki administracyjne i osobowe – o 46,8%, na prowadzenie robót publicznych – o 66,8% oraz odbudowę kraju o 96,4%. W porównaniu do innych resortów większe cięcia dotknęły jedynie Ministerstwo Reform Rolnych (o 77%)⁶⁴⁶. Wydatki personalne uległy zmniejszeniu głównie w skutek obcięcia płac i dodatków do pensji oraz redukcji personelu, która w roku 1931/32 objęła: 28 urzędników etatowych i 2 urzędników kontraktowych w Ministerstwie Robót Publicznych, 163



Fotografia 8 Gmach Ministerstwa Robót Publicznych przy ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6 w Warszawie.

Źródło: H. Poddebski: Warszawa stolica Polski. Wyd. II, Warszawa 1949, s.52.

urzędników etatowych i 195 urzędników kontraktowych w urzędach I i II instancji, 255 stanowisk spośród personelu opłacanego z kredytów rzeczowych oraz 2 urzędników etatowych i 39 urzędników kontraktowych w Biurze Odbudowy Kraju. Zwolnienia wśród personelu kancelaryjnego objęły 2 niższych funkcjonariuszy w urzędach I i II instancji oraz 150 pracowników opłacanych z kredytów rzeczowych, w samym Ministerstwie Robót Publicznych w związku z przeniesieniem administracji do nowego gmachu przy ulicy Tytusa

⁶⁴⁶ Łączne wydatki zwyczajne i nadzwyczajne poszczególnych resortów, przedstawione Sejmowi w preliminarzu budżetowym na rok 1932/33, w stosunku do wydatków przewidzianych w preliminarzu na rok poprzedni przedstawiają się w sposób następujący: Emerytury – 113,4%, Ministerstwo Spraw Wojskowych – 99,6%, Renty inwalidzkie i pensje – 96%, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – 91,6%, Długi państwowe – 88,9%, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – 87,2%, Prezydium Rady Ministrów – 84,2%, Senat – 84%, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej – 83,9%, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – 83,9%, Ministerstwo Skarbu – 80,7%, Ministerstwo Przemysłu i Handlu – 78,4%, Ministerstwo Sprawiedliwości – 78,3%, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego – 78,2%, Sejm – 78,1%, Ministerstwo Komunikacji – 77%, Ministerstwo Poczty i Telegrafów – 64,1%, Kontrola Państwowa – 63,3%, Ministerstwo Rolnictwa – 40%, Ministerstwo Robót Publicznych – 32,3%, Ministerstwo Reform Rolnych – 23,0%. Na podst.: BS: Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na rok 1932/33. Ustawa skarbowa i ogólne zestawienie preliminarza. sygn.: RPII/3/441, Druk nr 441, cz.14, s.1.

Chałubińskiego 4/6 zatrudniono 11 pracowników. Redukcje zatrudnienia w MRP w roku budżetowym 1931/32 objęły zatem 682 urzędników (32%) oraz 141 niższych funkcjonariuszy (16%), co stanowiło 27,3% ogólnego stanu osobowego resortu⁶⁴⁷.

5.6 Śląski Fundusz Drogowy

Na wstępie niniejszego podrozdziału warto poczynić istotne rozróżnienie, które umożliwi pełniejsze zrozumienie omawianej problematyki oraz pozwoli uniknąć nieporozumień interpretacyjnych. W historii śląskiego prawodawstwa zapisały się bowiem dwa projekty o różnym pochodzeniu i zakresie przedmiotowym, określone odpowiednio mianem „Śląskiego” oraz „Wojewódzkiego” Funduszu Drogowego [dalej: WFD]. Pod koniec września 1928 roku Śląska Rada Wojewódzka uchwaliła dwa projekty ustaw fiskalnych, stanowiące element szerszej reformy systemu drogowego w województwie śląskim. Z których jeden zakładał utworzenie Śląskiego Funduszu Drogowego, drugi zaś wprowadzenie podatku drogowego od pojazdów mechanicznych. Oba projekty zostały przedłożone Sejmowi Śląskiemu, który na posiedzeniu w dniu 11 października skierował je do dalszych prac komisyjnych. Projekt ustawy o utworzeniu Śląskiego Funduszu Drogowego przekazano do Komisji Prawniczej oraz Komisji Budżetowej, natomiast projekt ustawy o podatku od pojazdów mechanicznych trafił wyłącznie do Komisji Prawniczej, której zadaniem było rozstrzygnięcie, czy przedmiot regulacji mieści się w zakresie kompetencji Sejmu Śląskiego. Zakres przedmiotowy pierwszego z projektów obejmował utworzenie funduszu drogowego, którego celem było gromadzenie środków przeznaczonych na udzielanie pożyczek i dotacji dla związków samorządowych na budowę dróg i mostów. Kapitał na realizację celów Funduszu miały stanowić:

- 1) jednorazowa dotacja ze Skarbu Sejmu Śląskiego w wysokości 1 mln zł,
- 2) coroczne dotacje przyznawane przez Sejm Śląski, w wysokości co najmniej 0,5 mln zł,
- 3) wpływy z rat amortyzacyjnych oraz odsetek od udzielonych pożyczek,
- 4) inne wpływy.

Projekt ustawy przewidywał udzielanie pożyczek w maksymalnej wysokości 60% całkowitej sumy kosztorysowej, z okresem spłaty rozłożonym maksymalnie na 60 lat półrocznych,

⁶⁴⁷ Sprawozdanie generalne o preliminarzu budżetowym na rok 1932/33. Ustawa skarbowa i ogólne zestawienie preliminarza. sygn.: RPII/3/441, Druk nr 441, cz.14, s.2.

oprocentowanych zgodnie z uchwałą Rady Wojewódzkiej, która równocześnie była zarządcą Funduszu⁶⁴⁸.

Drugi z projektów zakładał natomiast wprowadzenie podatku drogowego od pojazdów mechanicznych, z którego wpływy trafiać miały bezpośrednio do Skarbu Śląskiego, a następnie zostać ponownie rozdysponowane z wyłącznym przeznaczeniem na finansowanie inwestycji drogowych pozostających w zarządzie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Projekt przewidywał, że podatek będzie nakładany na właścicieli pojazdów mechanicznych według zróżnicowanej skali, uzależnionej od rodzaju pojazdu, jego masy własnej oraz sposobu wykorzystania. Stawka podatkowa dla samochodów osobowych wynosiła 20 zł za każde 100 kg masy własnej, natomiast dla samochodów ciężarowych 15 zł za każde 100 kg. W przypadku pojazdów wykorzystywanych do zarobkowego przewozu osób lub towarów stawki te były podwyższone o 5 zł, co stanowiło wyraz zasady większego obciążenia podatkowego podmiotów czerpiących dochód z eksploatacji infrastruktury drogowej. Z podatku drogowego miały zostać zwolnione osoby i instytucje chronione przepisami prawa międzynarodowego w ramach zasady eksterytorialności, urzędy oraz instytucje państwowe i samorządowe, z wyłączeniem przedsiębiorstw oraz instytucje użyteczności publicznej takie jak szpitale, pogotowie ratunkowe, ochotnicze straże pożarne i zakłady dezynfekcyjne. Projekt ustawy zawierał szereg przepisów regulujących zasady przeniesienia obowiązku płatniczego w przypadku sprzedaży pojazdu, możliwość rozłożenia należności płatniczej na raty lub jej odroczenia, a także przewidywał sankcje karne za brak płatności lub jej nieterminowe uregulowanie oraz obniżenie wymiaru opłat o 30% dla pojazdów krajowych. Według prognoz, wpływy z tytułu podatku od pojazdów mechanicznych miały wynieść około 620 tys. zł. Z tej kwoty 388 tys. zł miało pochodzić od samochodów osobowych, 224,35 tys. zł od samochodów ciężarowych, 6,5 tys. zł od motocykli, a 1,65 tys. zł od innych pojazdów⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ APK, Sejm Śląski w Katowicach [Dalej: SŚl]: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej zawierającego projekt ustawy o utworzeniu Śląskiego Funduszu Drogowego. sygn.: 499, k.2-8; BS: Sprawozdanie stenograficzne ze 183 posiedzenia Sejmu Śląskiego z dnia 11 października 1928 r., s.45-46.

⁶⁴⁹ APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej zawierającego projekt ustawy o podatku drogowym od pojazdów mechanicznych na terenie województwa śląskiego. sygn.500, k.2-4.

Tabela 44 Stawki podatku od pojazdów mechanicznych według projektu ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym z września 1928 r.

Rodzaj pojazdu	Sposób wykorzystania	
	Prywatny	Zarobkowy
Samochód osobowy	20 zł / 100 kg	25 zł / 100 kg
Samochód ciężarowy	15 zł / 100 kg	20 zł / 100 kg
Motocykl z przyczepką	30 zł	
Motocykl bez przyczepki	25 zł	
Inne pojazdy mechaniczne	15 zł / 100 kg	

Na podst.: AP w Katowicach, Sejm Śląski w Katowicach: *Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej zawierającego projekt ustawy o podatku drogowym od pojazdów mechanicznych na terenie województwa śląskiego*. Sygn.500, k.3.

Na etapie prac komisyjnych rozwiązania przedstawione w projekcie ustawy spotkały się z wyraźną krytyką ze strony członków Automobilklubu Śląskiego. Wyrażali oni sprzeciw przeciwko nadmiernym obciążeniom podatkowym, akcentując ich negatywny wpływ na rozwój ruchu kołowego w regionie. Zaproponowali przy tym szereg zmian, obejmujący m.in. zastąpienie zryczałtowanej opłaty rocznej systemem opłat miesięcznych, rozszerzenie katalogu inwestycji drogowych ze środków publicznych o drogi prywatne, a także zniesienie obowiązujących dotychczas podatków komunalnych od pojazdów mechanicznych. Wszystko wskazuje jednak na to, że zgłoszone stanowisko nie doczekało się merytorycznej odpowiedzi ze strony władz. Należy przypuszczać, że brak reakcji wynikał z faktu, iż zaledwie kilka tygodni później zakończyła się kadencja Sejmu Śląskiego. Tym samym, zgodnie ze stosowaną wówczas zasadą dyskontynuacji, oba projekty ustaw omówione powyżej zostały wycofane z dalszego procedowania⁶⁵⁰.

Dotychczasowe badania materiału archiwalnego nie wykazały, aby którykolwiek z projektów był na etapie prac przygotowawczych konsultowany z władzami w Warszawie. Istnieją jednak silne przesłanki pozwalające przypuszczać, że projekt ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym, wraz z towarzyszącym mu projektem ustawy o podatku od pojazdów mechanicznych, mógł być przynajmniej pośrednio inspirowany koncepcjami głoszonymi przez Melchiora Nestorowicza. Nestorowicz w swoich publikacjach postulował tworzenie funduszy celowych, opartych na trwałych źródłach dochodu i przeznaczonych wyłącznie na finansowanie zadań związanych z budową oraz utrzymaniem dróg publicznych i mostów. Szczególny nacisk kładł przy tym na decentralizację systemu finansowania oraz udział samorządów w zarządzaniu środkami publicznymi, co znajduje wyrazne odzwierciedlenie w śląskim modelu, zakładającym wspieranie inwestycji drogowych realizowanych przez związki

⁶⁵⁰ Tamże, k.11-13.

samorządowe. Podobieństwo koncepcji, choć w ograniczonym zakresie, widoczne jest również w przyjętej formie finansowania opartej na dedykowanym podatku drogowym, nakładanym na właścicieli pojazdów mechanicznych. Z jednej strony rozwiązanie to doskonale wpisuje się w promowaną przez Nestorowicza zasadę współodpowiedzialności użytkowników dróg za ich utrzymanie, z drugiej jednak strony należy zauważyć, że wpływy z tego podatku nie zasilały bezpośrednio Funduszu, lecz trafiały do Skarbu Śląskiego, skąd miały być redystrybuowane. Warto również zaznaczyć, że ryczałtowy podatek roczny, którego wysokość była uzależniona od masy oraz przeznaczenia pojazdu, stanowił jedyną formę opodatkowania przewidzianą w projekcie ustawy. Tymczasem projektowane równolegle rozwiązania krajowe zakładały znacznie szerszy katalog źródeł dochodów budżetowych. Chociaż brak jest jednoznacznych dowodów na bezpośrednie nawiązanie do dorobku Nestorowicza, zbieżność celów, mechanizmów prawnych oraz kontekstu czasowego pozwala przypuszczać, że jego poglądy mogły stanowić istotne źródło inspiracji dla autorów śląskich projektów legislacyjnych.

Tabela 45 Zmiany liczby pojazdów mechanicznych w Województwie Śląskim w latach 1923–1930.

Rok	Typ pojazdu				Ogółem	Motocykle	Pojazdy specjalne	Razem
	Osobowy	Ciężarowy	Autobus	Dorożka samochodowa				
1923	666	355	-	-	1 021	103	1	1 125
1924	1099	508	19	23	1 607	337	8	1 952
1925	1237	510	34	37	1 818	520	8	2 346
1926	1297	514	49	66	1 926	614	8	2 548
1927	1519	584	77	83	2 263	714	8	2 985
1928	1928	707	104	112	2 851	948	21	3 470
1929	2275	968	132	151	3 526	1 253	29	3 940
1930	1911	875	119	117	3 082	1 201	90	4 373

Na podst.: APK, SSł.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej o uchwalenie ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym – druk nr 53 i 64. sygn.: 798, k.22.

Kolejny projekt ustawy, tym razem pod szyldem Wojewódzkiego Funduszu Drogowego, został wniesiony pod obrady Sejmu Śląskiego 18 marca 1931 roku. Zmiana nazwy podkreślała, że projekt ten był w istocie bezpośrednią adaptacją rozwiązań zawartych w ogólnopolskiej ustawie o Państwowym Funduszu Drogowym, autorstwa Nestorowicza, które odpowiednio dostosowano do warunków ustrojowych panujących w województwie śląskim. Ujednolicenie rozwiązań prawnych było zaś – jak podkreślali autorzy projektu – koniecznością, bowiem wystąpienie różnic w zakresie obciążeń finansowych mogłoby prowadzić do zjawiska „migracji” przedsiębiorstw przewozowych oraz właścicieli pojazdów mechanicznych w kierunku tych obszarów, na których obowiązywałyby niższe stawki opłat, bądź też do uchylania się od obowiązku ich uregulowania. Z drugiej strony, wprowadzenie na obszarze Województwa

Śląskiego rozwiązań tożsamy pod względem struktury i wysokości opłat drogowych z tymi, które obowiązywały na obszarze całego państwa, wpisywało się w założenia ogólnej polityki skarbowej⁶⁵¹.

Tabela 46 Prognozowany dochód z opłat do Wojewódzkiego Funduszu Drogowego.

Rodzaj opłaty		Kwota (w zł)
Opłata od pojazdów mechanicznych	Samochody osobowe (2207 poj. x 675 zł)	1 489 725
	Samochody ciężarowe i inne (965 poj. x 600 zł)	579 000
	Motocykle (1201 poj. x 50 zł)	60 050
od biletów za przejazd pojazdem mechanicznym		986 604
Od pojazdów do zarobkowego przewozu towarów		300 000
Od reklam przydrożnych		55 000
Z tytułu kar i grzywien		10 000
Razem		3 480 379 zł

Na podst.: APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej o uchwalenie ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym – druk nr 53 i 64. Sygn.: 798, k.21-22.

Przekazanie projektu ustawy do prac komisyjnych wywołało ze strony organizacji przemysłowych, izb handlowych oraz przedsiębiorców lawinę różnorodnych zapytań i postulatów. W szczególności najwięcej uwag dotyczyło zapisów ustawy odnoszących się do wprowadzenia podatku od pojazdów mechanicznych oraz biletów autobusowych. Związek Prywatnych Przedsiębiorców Autobusowych Województwa Śląskiego domagał się odroczenia wejścia ustawy w życie do czasu poprawy sytuacji gospodarczej w kraju. Gdyby to okazało się niemożliwe, proponowano obniżenie wysokości opłat do niezbędnego minimum, zniesienie opłat od biletów autobusowych oraz dopuszczenie przedstawicieli związku do udziału w pracach komisyjnych w charakterze rzeczoznawców. Konieczność wprowadzenia opłaty od pojazdów mechanicznych została zakwestionowana również przez Izbę Handlową i Przemysłową w Bielsku. Jej przedstawiciele zwracali uwagę na wysokie koszty opłat celnych i rejestracyjnych przy zakupie samochodu oraz na fakt, że cena benzyny w Polsce była dwukrotnie wyższa niż w sąsiedniej Czechosłowacji. W ich opinii wprowadzenie podatku od pojazdów mechanicznych mogłoby pogłębić bariery rozwoju motoryzacji, w wyniku czego społeczeństwo mogłoby powrócić do wykorzystywania pojazdów konnych, co jedynie przyspieszyłoby degradację dróg. Jako alternatywną formę opodatkowania proponowano wprowadzenie opłaty zawartej w cenie benzyny, podkreślając, że byłaby to forma bardziej sprawiedliwa, obejmująca również cudzoziemców, którzy zostali wyłączeni z obowiązku

⁶⁵¹ APK, SŚl.: Posiedzenie 5: Wojewódzki Fundusz Drogowy - druk 53; Bezpieczeństwo i higiena pracy - druk 9 i 35; Wygaśnięcie mandatu posła Szulika - druk 49; Ordynacja ubezpieczeniowa - druk 46 i 52; Powiatowe związki komunalne - druk 37; Unieruchomienie państwowej huty srebra i ołowiu w Strzybnicy - druk 56. Sygn.: 914, k.3-4; BS: Sprawozdanie stenograficzne z 5 posiedzenia III. Sejmu Śląskiego z dnia 18 marca 1931 r. s.3-5.

podatkowego na mocy ustawy. W interesie przewoźników zarobkowych postulowano ponadto wprowadzenie kontyngentów na benzynę z obniżoną stawką opodatkowania. Zjednoczenie Gospodarcze Polskiego Śląska proponowało zmniejszenie wymiaru podatku do 25% pierwotnie proponowanej wysokości oraz zwolnienie z opłat przyczepek. Najwięcej kontrowersji wzbudził jednak zapis o wprowadzeniu opłat od biletów autobusowych. Zmniejszenia wymiaru podatku do 20% ceny biletu domagała się Izba Handlowa w Katowicach, do 5% – wspomniana wcześniej Izba Handlowa i Przemysłowa z Bielska, natomiast o całkowite zniesienie opłaty wnioskowała właścicielka przedsiębiorstwa przewozowego z Rybnika, Helena Wieczorek. Warto zauważyć, że w toku prac komisyjnych pojawiały się również głosy zdecydowanie bardziej skrajne. Przykładem może być pismo Bielsko-Bialskiej Spółki Elektrycznej i Kolejowej S.A., w którym próbowano dowodzić, że rzeczywistym celem ustawy o WFD jest ograniczenie konkurencji przewozów autobusowych na rzecz kolei państwowych⁶⁵².

Połączone Komisje Administracyjno-Samorządowa i Budżetowo-Skarbowa na posiedzeniu w dniu 27 marca jednomyślnie postanowiły poprzeć projekt ustawy, zaznaczając jednak, że wymaga on pewnych zmian i poprawek, które uwzględnią odrębność stosunków gospodarczych panujących w Województwie Śląskim, realizując przy tym postulat ujednolicenia opłat drogowych na terenie całego państwa. W trakcie prac komisyjnych Klub Socjalistyczny wniósł m.in. poprawki dotyczące zmniejszenia o połowę opłat od pojazdów służących do przewozu osób w celach zarobkowych oraz zniesienia opłat od biletów autobusowych, które poparł także Klub Niemiecki [KN]⁶⁵³.

Projekt powrócił do Sejmu Śląskiego w dniu 30 marca. W trakcie debaty nad ustawą dało się wyczuć pewną presję związaną z naciskiem na jej rychłe uchwalenie. Z jednej strony była ona motywowana pilnością wniosku, którego pierwotny wniosek niespełna dwa miesiące wcześniej został przyjęty przez Sejm w Warszawie, z drugiej zaś faktem, że na ten sam dzień zaplanowano debatę nad budżetem województwa na rok budżetowy 1931/32. W porównaniu z wcześniejszymi projektami ustaw drogowych debata nad ustawą o Wojewódzkim Funduszu Drogowym przebiegła wyjątkowo sprawnie. Jako pierwszy głos zabrał poseł-sprawozdawca dr Adam Kocur, który przedstawił najważniejsze założenia ustawy. Następnie Józef Machaj (PPS)

⁶⁵² APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej o uchwalenie ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym – druk nr 53 i 64. sygn.: 798, k.36-54, 89-91

⁶⁵³ APK, SŚl.: Sprawozdanie Komisji Samorządowo-Administracyjnej i Budżetowo-Skarbowej dot.: projektu ustawy o wojewódzkim funduszu drogowym. [w:] Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej o uchwalenie ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym – druk nr 53 i 64. sygn.: 798, k.72-75.

i Otto Ochman (KN) zgłosili poprawki znoszące opłatę od biletów autobusowych oraz obniżające o połowę wysokość opłat od samochodów wykorzystywanych do zarobkowego przewozu pasażerów, wyrażając przy tym zrozumienie dla konieczności przyjęcia samej ustawy. W toku głosowań obie poprawki zostały jednak odrzucone, a projekt ustawy przyjęty od razu w drugim i trzecim czytaniu. Dzień później został ogłoszony w *Dzienniku Ustaw Śląskich*⁶⁵⁴.

Zauważyć należy, iż w porównaniu do ustawy państwowej przepisy o Wojewódzkim Funduszu Drogowym różniły się pod względem kilku zasadniczych elementów. Po pierwsze, śląski fundusz nie posiadał osobowości prawnej, lecz był całkowicie zależny od decyzji Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Zapis ten był o tyle uzasadniony, iż przedmiotem regulacji obejmował względnie niewielką liczbę dróg (ok. 2 tys. km) na terenie najmniejszego w skali kraju województwa. Rozszerzeniu uległ również katalog wpływów WFD, który oprócz opłat od pojazdów mechanicznych, biletów autobusowych, reklam przydrożnych i grzywien oraz dotacji skarbu państwa został poszerzony o sumy należne Skarbowi Śląskiemu z tytułu zwrotu pożyczek udzielonych na cele drogowe, coroczną dotację Skarbu Śląskiego oraz tak zwane „inne wpływy”, obejmujące chociażby odsetki od lokat pieniężnych. Zarząd nad WFD sprawowała Śląska Rada Wojewódzka do zakresu kompetencji której należało m.in. podział pożyczek i subwencji na cele drogowe między związki komunalne, planowanie budżetu zwykłego i specjalnego czy też podział robót i dostaw kredytowanych ze środków funduszu. Wysokość opłat od pojazdów mechanicznych w większości przypadków pozostała zgodna z założeniami ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, z tą różnicą, że opłatę od samochodów luksusowych, których waga przewyższała 1500 kg podwyższono z 50 do 75 zł za każde kolejne 100 kg wagi. Co więcej, na wniosek połączonych komisji w ustawie znalazł się zapis uprawniający Śląską Radę Wojewódzką do zmiany wysokości opłat w drodze rozporządzenia, mający na celu dostosowanie ich wysokości do przepisów krajowych oraz warunków gospodarczych panujących w Województwie Śląskim. W tym właśnie celu na obszarze Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, zniesione zostały opłaty za przejazd autobusem, które w myśl ustawy państwowej byli zobowiązani regulować przewoźnicy realizujący połączenia autobusowe wykraczające poza obszar gminy miejskiej. Głównym

⁶⁵⁴ BS: Sprawozdanie stenograficzne z 7-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 30-go marca 1931 r. s.22-27; Ustawa z dnia 30 marca 1931 r. o Wojewódzkim Funduszu Drogowym. Dz.U. Śl. nr 6, poz. 14, s.11; APK, SŚl.: Sprawozdanie Komisji Samorządowo-Administracyjnej i Budżetowo-Skarbowej dot.: projektu ustawy o wojewódzkim funduszu drogowym. sygn.: 798, k.76-98.

powodem wprowadzenia rzeczonej zmiany był zwarta struktura urbanistyczna na obszarach miejski, która niejako zacierała wyraźne granice zabudowy sąsiednich miast i miejscowości⁶⁵⁵.

Pod względem administracyjnym, podobnie jak w pozostałych częściach kraju za pobór opłat w gminach miejskich były odpowiedzialne zarządy tychże gmin, natomiast w gminach wiejskich za wymiar opłat były odpowiedzialne Wydziały Powiatowe, natomiast za pobór zarządy tychże gmin. Wyjątek stanowiły jednakże powiaty bielski i cieszyński, w których do czasu wprowadzenia samorządu powiatowego za wymiar opłat w gminach wiejskich były odpowiedzialne Wydziały Dróg Powiatowych w Bielsku i Cieszynie. W związku z zajęciem Zaolzia przez Polskę, w kwietniu 1939 roku do Sejmu Śląskiego został złożony projekt ustawy rozszerzającej postanowienia ustawy o WFD na powiat frysztański oraz zachodnią część powiatu cieszyńskiego, jednakże proces ustawodawczy nie został zakończony przed wybuchem wojny⁶⁵⁶.

W swojej krótkiej historii ustawa o Wojewódzkim Funduszu Drogowym dwukrotnie była przedmiotem nowelizacji. Pierwsza z nowelizacji była niczym innym, jak dostosowaniem przepisów wojewódzkich do założeń prawa krajowego, nad którego zmianą niemalże równocześnie trwały prace w polskim Sejmie⁶⁵⁷. W dniu 27 marca 1933 roku projekt noweli został przyjęty przez Śląską Radę Wojewódzką i jeszcze tego samego dnia złożony do łaski marszałkowskiej, a 19 kwietnia skierowany do Komisji Budżetowo-Skarbowej, w której odbyła się zasadnicza część prac. Wzorem pierwowzoru katalog wpływów na rzecz funduszu został poszerzony o dochody z opodatkowania materiałów pędnych oraz od sprzedaży nadliczbowych maszyn, narzędzi i materiałów drogowych. Zniesiono podatek od biletów autobusowych, który został zastąpiony opłatą liczoną od ilości miejsc w pojeździe przeznaczonych dla podróżujących oraz pasażerokilometrów. Jak również zaniechano pobierania opłat od pojazdów mechanicznych, używanych do zarobkowego przewozu towarów (w wys. 3 gr/km), które zastąpiono podatkiem od nośności pojazdu w wysokości 9 zł/100 kg. Wysokość opłat od pojazdów mechanicznych została zbilansowana, a sposób ich wymiaru oraz kontroli znacznie

⁶⁵⁵ Ustawa z dnia 30 marca 1931 r. o Wojewódzkim Funduszu Drogowym. Dz.U. Śl. nr 6, poz. 14, s.11-13; T. Falecki: *80 lat komunikacji autobusowej w aglomeracji katowickiej*. Katowice 2009, s.109; B. Szczech: *Z dziejów komunikacji tramwajowej i autobusowej na Górnym Śląsku do połowy XX wieku*. Katowice 2013, s.72-74.

⁶⁵⁶ Ustawa z dnia 30 marca 1931 r. o Wojewódzkim Funduszu Drogowym. Dz.U. Śl. nr 6, poz. 14, s.11-13; BS: Sprawozdanie stenograficzne z 30 posiedzenia IV Sejmu Śląskiego w dniu 20 kwietnia 1939 r. s.15-16; APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej dotyczącego projektu ustawy o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy z dnia 30 marca 1931 roku o Wojewódzkim Funduszu Drogowym na powiat frysztański i zachodnią część powiatu cieszyńskiego - druk 221.

⁶⁵⁷ Projekt nowelizacji ustawy o Wojewódzkim Funduszu Drogowym zostały przyjęte przez Śląską Radę Wojewódzką i złożony do łaski marszałkowskiej 27 marca 1933 r., - zaledwie dwa dni, przed przyjęciem przez Sejm RP ustawy nowelizującej przepisy o Państwowym Funduszu Drogowym.

uproszczony. Ustawa nie przewidywała także opodatkowania pojazdów oraz materiałów pędnych wprowadzonych na rynek wewnętrzny z zagranicy, w ramach pobytu czasowego. Udział w wpływach z tego tytułu określano proporcjonalnie do ilości punktów granicznych w województwie śląskim względem reszty kraju⁶⁵⁸.

Największą zmianą w stosunku do ustawy rządowej było zniesienie opłat od pojazdów konnych. Pod względem legislacyjnym była to niewątpliwie spora zmiana, która w rzeczywistości w minimalnym stopniu wpływała na uszczuplenie rzeczywistych dochodów funduszu. Wpływy z tego tytułu po nowelizacji ustawy szacowano na około 0,5 tys. zł, co stanowi zaledwie promil ogólnych wpływów funduszu. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, iż znacznie wyższe byłyby koszty administrowania rejestrami samych opłat, stąd też decyzja Komisji jest tym bardziej zrozumiała i uzasadniona. W powyższym kontekście warte odnotowania jest także pismo nadesłane przez Unię Polskiego Przemysłu Górniczo-Hutniczego z Katowic, w którym zwrócono uwagę na kwestię nieodpłatnego przewozu węgla w ramach deputatów górniczych oraz przewozu urzędników, górników oraz dziatwy szkolnej w ramach przewozów pracowniczych organizowanym przez kopalnie, które w świetle obowiązujących przepisów były traktowane jako przewóz zarobkowy. W praktyce więc zniesienie opłat od pojazdów konnych korespondowało także z postulatami społecznymi. W przeciwieństwie do swojego pierwowzoru nowelizacja ustawy nie wzbudziła większych emocji zarówno wśród społeczeństwa, jak i w gronie śląskich parlamentarzystów. Zmiany zaproponowane w trakcie prac komisyjnych zostały uchwalone jednomyślnie, podobnie jak sam projekt, który przyjęto na posiedzeniu w dniu 17 maja 1933 r.⁶⁵⁹

⁶⁵⁸ APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej dotyczącego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 30 marca 1931 roku o Wojewódzkim Funduszu Drogowym - druk 281 i 297. Sygn. 866, k.2; BS: Sprawozdanie stenograficzne z 32-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 19 kwietnia 1933 r. s.3; Ustawa z dnia 17 maja 1933 roku w sprawie zmiany ustawy z dnia 30 marca 1931 roku o Wojewódzkim Funduszu Drogowym. Dz.U. Śl. 1933 nr 15, poz. 30.

⁶⁵⁹ APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej dotyczącego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 30 marca 1931 roku o Wojewódzkim Funduszu Drogowym - druk 281 i 297. Sygn. 866, k.2, 10-15, 26-30; Obwieszczenie Ministrów Komunikacji i Skarbu z dnia 13 maja 1933 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. Dz.U.R.P. 1933 nr 45, poz. 352; BS: Sprawozdanie stenograficzne z 33-go posiedzenia III-go Sejmu Śląskiego z dnia 17 maja 1933 r. s.3-5.

Tabela 47 Zmiana wysokości dochodu w związku z nowelizacją ustawy o Wojewódzkim Funduszu Drogowym (1933 r.).

Rodzaj opłat:	Przed nowelizacją	Po nowelizacji (projektowane)
Opłata od wagi pojazdów mech.	1 500 000 zł	800 000 zł
Opłata od miejsc w autobusach	140 000 zł	90 000 zł
Opłaty od pojazdów konnych	1 000 zł	500 zł
Opłaty od reklam	5 000 zł	5 000 zł
Opłaty od materiałów pędnych	-	800 000 zł
Razem	1 646 000 zł	1 695 500 zł

Na podst.: APK, SSŁ.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej dotyczącego projektu ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 30 marca 1931 roku o Wojewódzkim Funduszu Drogowym - druk 281 i 297. Sygn. 866, k.12.

W październiku 1936 roku Śląska Rada Wojewódzka skierowała do Sejmu Śląskiego projekt kolejnej nowelizacji, którego celem było rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy *ustawą o Wojewódzkim Funduszu Drogowym* a *ustawą o przepisach porządkowych na drogach publicznych*. Przedmiotem sporu były wpływy z grzywien z tytułu przekroczenia przepisów porządkowych, które według zapisów pierwszej ustawy miały trafiać na konto WFD, natomiast druga z ustaw przekazywała je na rzecz zarządów powiatowych. Powyższa rozbieżność wywoływała chaos w działaniu jednostek policyjnych oraz referatów karnych w starostwach powiatowych, które odpowiadały za przekazanie zajętych środków właściwemu organowi. Sugerując się rozwiązaniami funkcjonującymi w pozostałych częściach kraju, w związku z realizacją ustawy o PFD, wspomniane organy wykształciły praktykę przekazywania wspomnianych środków na rzecz funduszu, którą teraz, w ramach rzeczonej nowelizacji planowano usankcjonować. Sejm Śląski w dniu 12 grudnia 1936 roku przekazał projekt ustawy do Komisji Budżetowo-Skarbowej oraz Komisji Prawniczej⁶⁶⁰. W trakcie prac komisyjnych zauważono, że spór kompetencyjny obejmuje także *ustawę o zarobkowym przewozie osób i towarów pojazdami mechanicznymi*, którą w listopadzie 1933 roku wprowadzono na obszarze Województwa Śląskiego. W rzeczonej ustawie brakowało bowiem zapisu o przekazaniu dochodów z tytułu kar od opłat koncesyjnych na rzecz WFD, który funkcjonował w ustawie krajowej. Zakres nowelizacji obejmował zatem:

- 1) usunięcie sprzeczności między ustawami,
- 2) dostosowanie przepisów karnych wynikających z *ustawy o Wojewódzkim Funduszu Drogowym* oraz *ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych* do przepisów *prawo o wykroczeniach*,
- 3) Zalegalizowanie dotychczasowego sposobu wpłacania opłat i grzywien.

⁶⁶⁰ W Komisji Budżetowo-Skarbowej uznano, iż zakres przedmiotowy nowelizacji w głównej mierze dotyczy zmian prawnych, stąd też podjęto decyzję o odstąpieniu projektu na rzecz Komisji Prawniczej.

Po niemalże roku prac komisyjnych projekt ustawy powrócił do Sejmu Śląskiego, gdzie 21 grudnia 1937 roku został ostatecznie przyjęty. Warto zauważyć, że nowelizacja zobowiązywała wojewodę do wydania tekstu jednolitego ustawy, jednakże ten nie został opublikowany do czasu wybuchu wojny⁶⁶¹.

Pod względem organizacyjnym za administrację Wojewódzkiego Funduszu Drogowego odpowiadał samodzielny referat WFD ze Stanisławem Krzyżanowskim na czele utworzony w ramach Wydziału Komunikacyjno-Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego Śląskiego [dalej: UWS]. W związku z reorganizacją UWS w kwietniu 1935 roku referat przeniesiono do Wydziału Budżetowo-Gospodarczego, a dotychczasowy personel (7 urzędników) podzielono pomiędzy Referat WFD, Referat Wymiarowy (Wydz. K-B) oraz Referat Dochodów (Wydz. B-G). Nowym kierownikiem WFD został referent Wilhelm Siga, natomiast obsadę personalną uzupełniało dwóch pomocników-referentów – Walter Harcz oraz Józef Miś. Z protokołu zdawczo-odbiorczego wynika, iż referaty wymienione powyżej współdzieliły trzy niewielkie pokoje, w których pracowało łącznie 9 urzędników. Pierwszy lokal zajmowało 3 urzędników, drugi 5 urzędników, trzeci pokój pełnił funkcję gabinetu Stanisława Krzyżanowskiego. Sekretarz rachunkowy Karol Kotas zauważył, że braki personalne w obsadzie referatu uniemożliwiały realizację pełni powierzonych zadań, nawet pomimo pracy w godzinach pozaurzędowych. Powodem takiego stanu rzeczy w głównej mierze był nieproporcjonalny w stosunku do potrzeb i ilości pracy podział personelu dawnego referatu. Interwencja sekretarza Kotas okazała się skuteczna, bowiem do 1937 roku obsadę personalną WFD powiększono do pięciu osób⁶⁶². Z zestawień finansowych WFD. wynika, że na utrzymaniu Skarbu Śląskiego, w ramach ośmiu Powiatowych Zarządów Drogowych⁶⁶³

⁶⁶¹ APK, SŚl.: Akta wniosku Śląskiej Rady Wojewódzkiej dotyczącego projektu noweli do ustawy z dnia 30 marca 1931 roku o Wojewódzkim Funduszu Drogowym (DzUŚl nr 16, poz. 86) oraz ustawy z dnia 12 grudnia 1933 roku o przepisach porządkowych na drogach publicznych w województwie śląskim (DzUŚl nr 28, poz. 54) - druk 58 i 118. Sygn.: 991, k.3,10-11,34-38,50-52; APK, SŚl.: Posiedzenie 19: Wojewódzki Fundusz Drogowy i przepisy porządkowe na drogach - druk 58 i 118; Wystawy i targi gospodarcze - druk 92 i 114; Fundusz stypendialny im. K. Miarki i P. Stalmacha - druk 51 i 119 oraz 93 i 120; Warsztaty kolejowe w Piotrowicach - druk 108; Zaliczka dla urzędników wojewódzkich; Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sygn.: 1047, k.10-14; Sprawozdanie stenograficzne z 11-go posiedzenia IV-go Sejmu Śląskiego w dniu 12 grudnia 1936 r. s.7-8; Ustawa z dnia 21 grudnia 1937 roku w sprawie zmiany ustawy z dnia 30 marca 1931 r. o Wojewódzkim Funduszu Drogowym, oraz ustawy z dnia 12 grudnia 1933 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych w województwie śląskim. Dz.U. Śl. 1937, nr 21, poz. 47.

⁶⁶² Wg stanu osobowego na 1937 rok obsadę personalną stanowili: Wilhelm Siga – kierownik referatu, Józef Zajączek – referendarz, Andrzej Słowiacek – sekretarz rachunkowy, Józef Miś – kontroler-sekretarz administracji, Maria Maksyszówna – kontroler pomocniczy kancelarii.

⁶⁶³ Powiatowe Zarządy Drogowe znajdowały się w Lublińcu, Tarnowskich Górach, Świętochłowicach, Katowicach, Pszczynie, Rybniku, Bielsku i Cieszynie.

znajdował się także personel liniowy złożony ze 122 dróżników oraz 28 drogomistrzów, techników i kierowników robót drogowych⁶⁶⁴.

5.7 Likwidacja Ministerstwa Robót Publicznych

Sprawa likwidacji Ministerstwa Robót Publicznych pojawiała się w sejmowych kuluarach już od wczesnych lat dwudziestych, jednakże jak dowodzi wieloletni kierownik rzeczowego resortu Mieczysław Rybczyński na przełomie lat była motywowana na różne sposoby. Po raz pierwszy wniosek o zniesienie MRP został złożony w 1923 roku przez Ministra Skarbu Władysława Kucharskiego na ręce ówczesnego premiera Wincentego Witosa, jednakże wniesiony na Radę Ministrów dopiero w roku kolejnym, za premierostwa Władysława Grabskiego. Oba wnioski różniły nie tylko okoliczności złożenia, lecz również motywacje ich autorów. Wniosek min. Kucharskiego uzasadniony był ówczesną polityką skarbową, dążącą do osiągnięcia równowagi budżetowej za pomocą skrajnych oszczędności, tak budżecie inwestycyjnym, jak i w regularnych wydatkach konserwacyjnych poszczególnych departamentów technicznych. Koncepcja premiera Grabskiego opierała się na idei przekształcenia kolei w prężnie działające przedsiębiorstwo państwowe, którego działalność zostanie oparte na statucie oraz samowystarczalnym budżecie. Myślą przewodnią powyższej koncepcji było połączenie Ministerstwa Robót Publicznych i Ministerstwa Kolei Żelaznych oraz referatów: Poczt i Telegrafów oraz Referatu Żeglugi Morskiej wyłączonych z Ministerstwa Przemysłu i Handlu w jednym Ministerstwie Gospodarki Technicznej. Powstały tym sposobem resort pod względem kompetencyjnym miał być zbliżony do francuskiego Ministerstwa Robót Publicznych, z tą różnicą, iż zamiast górnictwa i hutnictwa zakres kompetencji miał obejmować sprawy budownictwa i gospodarki wodnej. W odniesieniu do samych kolei ministerstwo miało pełnić jedynie funkcje nadzorcze o charakterze inspekcji generalnej oraz zajmować się sprawami wymagającymi ingerencji władz centralnych. Po zamachu majowym projekt reorganizacji urzędów centralnych poddany został rewizji, lecz ta nie wpłynęła na samą decyzję o likwidacji Ministerstwa Robót Publicznych, której zwolennikiem był również sam premier Bartel. Zmieniona koncepcja zakładała ześrodkowanie instytucji zarządzających poszczególnymi gałęziami transportu w jednym wyspecjalizowanym resorcie. Likwidacja MRP miała zostać przeprowadzona poprzez rozdzielenie poszczególnych wydziałów i departamentów pomiędzy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (budownictwo),

⁶⁶⁴ APK, SSŁ.: Wojewódzki Fundusz Drogowy. Organizacja, finanse: zarządzenia, preliminarze budżetowe, sprawozdania z wykonania budżetu, notatki służbowe. sygn.: 547, k.1-24, 177; APK, UWŚL.: Organizacja, kancelaria, personel Wydziału Budżetowo-Gospodarczego: podział czynności, wykazy akt, spisy urzędników. Sygn.: 503, k.47-49.

Ministerstwo Spraw Wojskowych (pomiar i kataster), Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych (gospodarka wodna poza głównymi drogami wodnymi) oraz Ministerstwo Przemysłu i Handlu (elektryfikacja)⁶⁶⁵.

We wrześniu 1926 roku Ministerstwo Kolei przekształcono w Ministerstwo Komunikacji, do którego przekazano agendy zarządcze oraz techniczne w zakresie poczt i telegrafów, wyłączone uprzednio z zakresu działalności Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz Ministerstwa Robót Publicznych. Tego samego dnia (24 września) powołano Polskie Koleje Państwowe [P.K.P.], stanowiących przynajmniej częściową realizację założeń przedstawianych uprzednio przez Grabskiego. Sprowadzenie poczty i telegrafu stanowiących niewątpliwie jedno z najważniejszych form łączności w państwie do roli wydziałów odbiło się niekorzystnie na jakości świadczonych i usług i praktycznie całkowicie zahamowało rozwój tychże instytucji. Aby przeciwdziałać temu zjawisku, w styczniu 1927 roku przekształcono podlegającą Ministerstwu Komunikacji Generalną Dyрекję Poczt i Telegrafów w Ministerstwo Poczt i Telegrafów, którego strukturę organizacyjną uzupełniono przejętymi przedtem agendami zarządczo-technicznymi. Projekt całkowitej likwidacji Ministerstwa Robót Publicznych został chwilowo zawieszony w związku ze zwiększeniem środków na budowę dróg, rozwojem budownictwa socjalnego oraz likwidacją Tymczasowego Wydziału Samorządowego dla Małopolski Wschodniej. W drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 5 lipca 1928 r. TWS zostały odebrane sprawy drogowe, które rozdzielono pomiędzy związki powiatowe, wojewodów oraz Ministerstwo Robót Publicznych. Faktyczny zarząd na drogami został przekazany na rzecz powiatów, nadzór nad nimi oraz administrację kamieniołomów powierzono wojewodom (krakowskiemu, lwowskiemu, stanisławowskiemu i tarnopolskiemu), natomiast personel Biura Drogowego oraz zarządów drogowych podlegający ustawie o służbie cywilnej zaliczono do etatu Ministerstwa Robót Publicznych⁶⁶⁶.

⁶⁶⁵ M. Rybczyński: *Likwidacja Ministerstwa Robót Publicznych*. „Czasopismo Techniczne”, R.44, nr 17, Warszawa 1926, s.293.

⁶⁶⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. w sprawie ustanowienia urzędu Ministra Komunikacji. Dz.U.R.P. 1926, nr 97, poz. 567; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1927 r. w sprawie ustanowienia urzędu Ministra Poczt i Telegrafów. Dz.U.R.P. 1927, nr 5, poz. 26; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1928 r. w sprawie przekazania czynności b. Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie w zakresie administracji drogowej innym organom oraz poruczenia administracji dróg państwowych samorządom na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Dz.U. 1928, nr 72, poz. 649, art.1-4; D. Wrabec: *Tymczasowy Wydział Samorządowy*. [w:] *Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie. Wydział II Historyczno-Filozoficzny*. T.10, Lwów 1934, s.218; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa "Polskie Koleje Państwowe". Dz.U.R.P. 1926, nr 97, poz. 568.

W czerwcu 1931 roku w prasie codziennej ponownie zaczęły pojawiać doniesienia o przygotowaniach rządu do reorganizacji władz centralnych, która tym razem miała objąć zniesienie aż trzech resortów: Ministerstwa Reform Rolnych, Ministerstwa Robót Publicznych oraz Ministerstwa Poczty i Telegrafów. Był to jeden z elementów szerokiego planu oszczędnościowego w związku z kryzysem gospodarczym obejmującego m.in.: zmniejszenie budżetów rzeczowych poszczególnych resorów, obniżenie uposażeń urzędników, redukcję etatów urzędników państwowych oraz administracji monopolu, ograniczenie wydawania ulgowych i bezpłatnych paszportów zagranicznych, likwidację konsulatów generalnych w Kapsztadzie i Dublinie oraz ograniczenie personelu poselstw i ambasad, likwidację zakładów państwowych (np. Państwowego Zakładu Przemysłowo-Szkolnego dla Inwalidów w Piotrkowie) oraz wyprzedaż samochodów



Fotografia 9 Zdjęcie legitymacyjne Melchiora Nestorowicza opatrzone pieczęcią Ministerstwa Komunikacji. 1932 r. Fot. Zakład Fotograficzny „Lux”, ul. Marszałkowska 8, Warszawa.

Zbiory prywatne p. Michała Górskiego.

rządowych. Likwidacja dwóch pierwszych spośród wymienionych resorów została przeprowadzona 21 maja 1932 roku. W miejsce Ministerstwa Rolnictwa oraz Ministerstwa Reform Rolnych utworzono Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, natomiast kompetencje Ministerstwa Robót Publicznych zostały podzielone pomiędzy sześć innych resortów⁶⁶⁷.

⁶⁶⁷ Dotychczasowe kompetencje Ministerstwa Robót Publicznych podzielono w sposób następujący: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: a) nadzór budowlany i zabudowa osiedli, rozbudowa miast, normalizacja materiałów budowlanych, sprawy osiedleńczo-mieszkaniowe i polityka budowlana, b) budowa, przebudowa oraz ogólny zarząd gmachów i placów państwowych, z wyjątkiem wojskowych, kolejowych, pocztowych, górniczych, zarządów lasów i dóbr państwowych, oraz objętych obudową ustroju rolnego, c) nadzoru nad wykonywaniem zawodu inżynierów, mierniczych przysięgłych i techników, oraz sprawy zrzeszeń technicznych, d) ochrony i utrzymania znaków granicznych, oraz znaków pomiarowych, e) nadzór nad pracami pomiarowymi, dokonywanymi przez związki samorządowe, f) wodociągi i kanalizacja, g) nadzór nad państwowymi zakładami wodociągowymi na Górnym Śląsku, h) grobownictwo wojenne; Ministerstwo Skarbu: a) sprawy daniny lasowej, oraz pomocy państwowej na odbudowę budynków zniszczonych lub uszkodzonych wskutek działań wojennych; Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych: a) obwałowania, regulacja, kanalizacja i utrzymanie rzek, zabudowa potoków górskich, budowa i utrzymanie kanałów i zbiorników wodnych, niemających na celu żeglugi lub spławu, b) popieranie publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych, c) wszelkie sprawy, należące dotychczas do zakresu działania Ministerstwa Robót Publicznych w myśl ustawy wodnej z dn. 19 września 1922 r. (Dz.U. R.P. z 1928 nr 62, poz.574) o ile nie wchodzi w zakres działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Komunikacji; Ministerstwo Przemysłu i Handlu: a) elektryfikacja, energetyka, zarząd zakładów energetycznych oraz ustalanie cen za energię elektryczną, Ministerstwo Komunikacji: a) Państwowy Fundusz Drogowy, budowa i utrzymanie dróg publicznych oraz nadzór nad gospodarką związków samorządowych, b) Policja drogowa, nadzór

Sprawy drogowe obejmujące: zarząd nad Państwowym Funduszem Drogowym, budowę i utrzymanie dróg publicznych, nadzór nad gospodarką drogową władz samorządowych, policję drogową, nadzór nad ruchem na drogach publicznych oraz zarobkowym przewozem osób i towarów pojazdami mechanicznymi przekazano na rzecz Ministerstwa Komunikacji. Schemat Organizacyjny Ministerstwa Komunikacji na dzień 1 sierpnia 1932 r. zatwierdzony przez ministra Alfonsa Kühna dzielił resort na Gabinet Ministra, departamenty: Ogólny, Finansowy, Handlowo-Taryfowy, Ruchu Kolejowego, Utrzymania i Budowy Kolei, Mechaniczny i Zasobów Kolejowych, Dróg Kołowych, Lotnictwa Cywilnego oraz biura: Personalne, Wojskowe, Dróg Wodnych, Sanitarno-Kolejowe oraz Pomiarowe. Sprawy drogowe, co oczywiste zostały ześrodkowane w Departamencie Dróg Kołowych, a ten podzielono na dwa wydziały:

- 1) Wydział Ruchu Drogowego (administracja Państwowym Funduszem Drogowym, Zarząd nad gospodarką drogową, ruchem kołowym, sprawami przedsiębiorstw przewozowych oraz środkami lokomocji, należącymi do zasoby urzędów państwowych)
- 2) Wydział Budowy i Utrzymania Dróg Kołowych (budowa i utrzymanie dróg oraz mostów państwowych i samorządowych).

Pracownicy Departamentu Drogowego Ministerstwa Robót Publicznych zostali przeniesieni do Ministerstwa Komunikacji z zachowaniem swoich posad oraz stopni urzędniczych. W samym departamencie dokonano zmian w nazewnictwie i właściwościach wydziałów oraz zlikwidowano Wydział Mostowy, a jego dotychczasowego naczelnika inż. Stanisława Wilmana przeniesiono do Wydziału Mostów przy Departamencie Budowy i Utrzymania Kolei. Kompetencje Wydziału Mostów kierowanego przez inż. Zdzisława Gubrynowicza w związku z likwidacją swojego odpowiednika w Departamencie Dróg Kołowych zostały poszerzone o *ustalenie konstrukcji mostowych na drogach kołowych*⁶⁶⁸.

nad ruchem na drogach publicznych i zarobkowym przewozem osób i towarów, c) obwałowania, regulacja, kanalizacja i utrzymanie rzek, zabudowa potoków górskich, budowa i utrzymanie kanałów i zbiorników wodnych, służących do żeglugi i spławu, d) żegluga i spław oraz nadzór nad ruchem na drogach wodnych, e) projekt melioracji Polesia, f) hydrografia, g) popieranie turystyki, h) wszelkie sprawy nieprzekazane innym ministrom. Na podst.: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych. Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 479, art.2-6.

⁶⁶⁸ *Zniesienie trzech ministerstw? Redukcja urzędników w monopolach.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 141 (21 czerwca 1931), s.1; *Okrojony budżet Państwa. Z 2 miliardów 850 milj. na 2 miljardy 400 milj.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 146 (27 czerwca 1931), s.1; *Dookoła redukcji uposażeń i urzędników. Niepokój, przygnębienie i wzburzenie.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 147 (28 czerwca 1931), s.1; *Dalsza akcja oszczędnościowa rozszerza się we wszystkich dziedzinach życia państwowego i społecznego.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 148 (1 lipca 1931), s.1; *Likwidacja zakładów państwowych.* „Kurjer Zachodni Iskra”, R.22, nr 160 (15 czerwca 1931),

Na koniec warto zastanowić się dlaczego przez ponad dekadę kolejne rządy konsekwentnie dążyły do likwidacji Ministerstwa Robót Publicznych? Z odpowiedzią na to pytanie przychodzi wspomnianych na wstępie minister Rybczyński, którego zdaniem zwłaszcza na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego pokutowało zupełne niezrozumienie zadań oraz celów realizowanych przez MRP. Od początku swojej działalności ministerstwo kojarzono głównie ze zwalczaniem bezrobocia, tym bardziej, iż jedną z jego pierwszych komórek organizacyjnych był Wydział Robót Doraźnych, powołany w celu zatrudnienia bezrobotnych zarejestrowanych przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Rzeczony wizerunek tak mocno przylgął do MRP, iż można było odnieść wrażenie, że niekiedy zupełnie nie dostrzegano zmian, jakie nastąpiły w resorcie w połowie lat dwudziestych, a te bardzo często wprost naśladowały trendy panujące w organizacji administracji państw zachodnich. Rybczyński wspomina, iż zarówno parlamentarzyści, jak i prasa ogólnopolska czasami głośno kwestionowali sens utrzymywania kosztownej administracji technicznej wobec braku kredytów inwestycyjnych. W rzeczywistości wydatki administracyjne i personalne nawet w okresie największej kompresji budżetowej nie przekraczały 25% budżetu, stanowiąc przeciętnie od 10-15% jego wysokości. Drugim z argumentów podnoszonych przez zwolenników likwidacji było rozpowszechnione w społeczeństwie przekonanie o daleko idących nadużyciach mających miejsce w Ministerstwie Robót Publicznych. W szczególności w początkowym okresie tworzenia resortu, nazywanego przez Rybczyńskiego *okresem bezkrytycznego kompletowania i powiększania personelu* w MRP znalazły się osoby nieuczciwe i nieposiadające kwalifikacji, działające na bezpośrednią szkodę resortu oraz opinii na jego temat. Zdaniem Rybczyńskiego powszechna wiedza na temat nadużyć mających miejsce w MRP była efektem tego, iż władze resortu nie tylko nie starały się ich ukrywać⁶⁶⁹, lecz walczyły z nimi na drodze sądowej, a te z reguły stawały się wydarzeniami medialnymi. Ilość przypadków „nieuczciwości” nie była jednak większa, niż w innych resortach. Z biegiem lat działalność Ministerstwa Robót Publicznych oraz jego obsada personalna uległy znacznej profesjonalizacji, czego świadectwem był wysoki odsetek spraw wygranych w Najwyższym Trybunale

s.2; *Budżet na r. 1931/32 budżetem wegetacyjnym. Po zmniejszeniu wydatków na uposażenia, oszczędności w wydatkach rzeczowych*. „Słowo Polskie”, R.35, nr 174 (27 czerwca 1931), s.1; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. o ustanowieniu urzędu Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 480; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 maja 1932 r. w sprawie zniesienia urzędu Ministra Robót Publicznych. Dz.U.R.P. 1932, nr 51, poz. 479, art.6; Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1932 r. w sprawie zmiany statutu organizacyjnego Ministerstwa Komunikacji. „Monitor Polski” 1932, nr 161, poz. 197; Obwieszczenie Ministra Komunikacji z dnia 1 sierpnia 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Organizacyjnego Ministerstwa Komunikacji. „Monitor Polski” 1932, nr 180, poz. 214; „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji”, R.14, nr 18, Warszawa 1932, s.195-200.

⁶⁶⁹ Fakt występowania nadużyć w Ministerstwie Robót Publicznych był chociażby tematem mów sejmowych ministra Pruchnika.

Administracyjnym oraz równie wysoki procent personelu posiadającego pełne kwalifikacje do zajmowanych stanowisk⁶⁷⁰.

5.8 Reorganizacja Ministerstwa Komunikacji

Reorganizacja Ministerstwa Komunikacji, a w rzeczywistości wymiana kadr zarządzających departamentami i wydziałami przejętymi od Ministerstwa Robót Publicznych została zapoczątkowana wraz z objęciem teki ministra przez Michała Butkiewicza we wrześniu 1932 roku. Butkiewicz bez wątplenia był osobą całkowicie niezwiązaną z drogownictwem. Jako absolwent Politechniki Kijowskiej podjął pracę w Kolei Władykaukaskiej, a po kilku latach jako kierownik ruchu towarowego w dyrekcji kolei w Rostowie nad Donem, gdzie związał się także z P.P.S. Po powrocie do kraju związał się z Dyрекcją Okręgową Kolei Państwowych w Radomiu, gdzie zajmował stanowisko dyrektora ruchu (od 1 XII 1918 r.), natomiast w lipcu 1926 został przeniesiony na równorzędne stanowisko do Warszawy. W 1931 r. został naczelnikiem Wydziału Eksploatacyjnego Kolei Państwowych w Warszawie, a następnie dyrektorem Kolei Państwowych w Radomiu (do 6 IX 1932 r.). Karierę ministerialną rozpoczął w rządzie Aleksandra Prystora w charakterze kierownika Ministerstwa Komunikacji, którą kontynuował już jako pełnoprawny minister w gabinetach Janusza Jędrzejewicza, Leona Kozłowskiego, Walerego Sławka oraz Mariana Zyndram-Kościałkowskiego. Najważniejszym zdaniem postawionym przed Butkiewiczem była unifikacja zarządu nad transportem, który scentralizowano w kierowanym przez niego Ministerstwie Komunikacji. Zdaniem Butkiewicza *złączenie spraw kolejnictwa, lotnictwa cywilnego, dróg kołowych i wodnych w jednym resorcie umożliwiało ułożenie planu polityki komunikacyjnej (...) i prowadzenie jednolitej pod tym względem polityki*. W teorii motywowany względami gospodarczymi, kulturalnymi oraz obronnością państwa plan polityki komunikacyjnej przewidywał równomierny i komplementarny rozwój każdego ze środków transportu⁶⁷¹.

Jedną z pierwszych zmian personalnych dokonanych przez Butkiewicza po objęciu teki kierownika Ministerstwa Komunikacji było przeniesienie w stan nieczynny dotychczasowego Dyrektora Departamentu Ogólnego dr Adama Gałęckiego (14 września 1932 r.) oraz Dyrektora

⁶⁷⁰ M. Rybczyński: *Likwidacja Ministerstwa Robót Publicznych*. „Czasopismo Techniczne”, R.44, nr 17, Warszawa 1926, s.294.

⁶⁷¹ S. Łoza: *Czy wiesz...*, s.89; J.M. Majchrowski, G. Mazur, K. Stepan: *Kto był kim...*, s.33; D. Dmowski: *Butkiewicz Michał*. [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918 – 1945*, Szczecin 2001, s.79-81; *Pożegnana audyencja ministra Butkiewicza*. „Gazeta Lwowska”, R.126, nr 10 (15 stycznia 1936), s.3; *Pożegnanie min. Butkiewicza i powitanie min. Ulrycha*. „Gazeta Lwowska”, R.126, nr 12 (17 stycznia 1936), s.3; Sprawozdanie stenograficzne z 113 posiedzenia Sejmu w dniu 8 lutego 1934 r. Lp. RPII/3/113, s.15; M. Sioma: *Premierzy i ministrowie Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939*. Warszawa 2023, s.144-145.

Biura Personalnego MK mgr Tadeusza Zajączkowskiego (25 września 1932 r.), których zastąpili odpowiednio mgr Jan Zajas oraz Kazimierz Kominkowski. Niemalże dokładnie rok później rozszady personalne objęły departament drogowy, którego obsada kierownicza została całkowicie wymieniona w przeciągu zaledwie trzech miesięcy. We wrześniu 1933 roku w stan nieczynny przeniesiony został inż. Melchior Nestorowicz, w październiku podobny los spotkał inż. Wiktora Godlewskiego, a w grudniu inż. Mieczysława Rappe. W przypadku całej trójki powodem przeniesienia w stan nieczynny był *wgląd na dobro służby*, oznaczający *de facto* wystąpienie okoliczności niepozwalających na dalszą pracę w tym samym dziale administracji publicznej. Prawdopodobnym powodem dymisji Nestorowicza mogły być krytyczne wobec rządu wypowiedzi, który starał się przerzucić odpowiedzialność za niepowodzenie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym. W związku z przeniesieniem w stan spoczynku Ministerstwo Skarbu przyznało Nestorowiczowi świadczenie emerytalne⁶⁷² z tytułu 33 lat pracy w administracji publicznej, którego wysokość wynosiła 94% ostatniego uposażenia zasadniczego (tj. 940 zł miesięcznie). Świadczenie było wypłacane przez Izbę Skarbową Grodzką w Warszawie począwszy od 1 marca 1934 r.⁶⁷³

Pomimo odejścia na emeryturę, władze państwowe w dalszym ciągu chętnie korzystały z wiedzy oraz doświadczenia nabytego przez Nestorowicza. Dowodem na to może być jego ponowne powołanie w skład Rady Technicznej oraz Państwowej Rady Komunikacyjnej (PRK) przy Ministerstwie Komunikacji. Drugie z wymienionych gremiów powstało w wyniku przekształcenia Państwowej Rady Kolejowej na mocy rozporządzenia z dnia 27 października 1933 r. Rada pełniła funkcję opiniotwórczo-doradczą w zakresie komunikacji lądowej, powietrznej i morskiej, w tym również w obszarze kształtowania kierunków polityki drogowej, koncesjonowania przewozów samochodowych oraz świadczeń publicznych na rzecz dróg

⁶⁷² W chwili przejścia Nestorowicza w stan spoczynku w Polsce obowiązywała Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych w brzmieniu ustalonym nowelizacjami z dn. 18 marca 1932 r. i 28 października 1933 r., zgodnie z którą podstawą do naliczenia świadczenia emerytalnego było uposażenie zasadnicze wypłacone funkcjonariuszowi państwowemu w ostatnim miesiącu jego służby czynnej (Art. 17). Uposażenie emerytalne wynosiło po 15 latach służby 40% uposażenia zasadniczego, powiększonego o 3% za każdy kolejny rok pracy, aż do kwoty maksymalnej – 100% (po 35 latach pracy, Art. 19). Zob. Tekst jednolity: Obwieszczenie Ministra Skarbu z dnia 20 lutego 1934 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, Dz.U.R.P. 1934, nr 20, poz. 160.

⁶⁷³ AAN; MWRIOP: Akta osobowe – Nestorowicz Melchior. Odpis pisma podsekretarza stanu Ministerstwa Skarbu Leona Kozłowskiego do Melchiora Nestorowicza z dn. 26 lutego 1934 r., sygn. 4561, K.85-86; Sprawozdanie stenograficzne z 113 posiedzenia Sejmu w dniu 8 lutego 1934 r. Lp. RPII/3/113, s.22; AAN, KCNP: Nominacje i dymisje Ministerstwie Komunikacji. sygn.23, k.6-7,11-14; Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Dz.U.R.P. 1922, nr 21, poz. 164; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Dz.U.R.P. 1932, nr 87, poz. 737.

kołowych. Do jej kompetencji należało także opiniowanie projektów aktów normatywnych, podejmowanie inicjatyw legislacyjnych, ocena projektów budżetu resortu komunikacji oraz współpraca z przedstawicielami samorządów, przemysłu i handlu w zakresie organizacji transportu publicznego. Na czele Rady stał Minister Komunikacji, który zwoływał posiedzenia plenarne „w razie potrzeby”. Zasadnicze prace prowadzone były jednak w ramach sześciu stałych komitetów celowych. Część z nich przejęto bezpośrednio z Państwowej Rady Kolejowej (Komitet Nowobudowanych Kolei Żelaznych, Komitet Taryfowy oraz Komitet Eksploatacji Kolei Żelaznych), natomiast w 1933 r. skład organów wykonawczych uzupełniono o trzy nowo utworzone jednostki: Komitet Publicznych Dróg Kołowych, Komitet Dróg Wodnych oraz Komitet ds. Koordynacji Przewozów Kolejowych, Samochodowych, Wodnych i Lotniczych⁶⁷⁴.

W skład Państwowej Rady Komunikacyjnej na trzyletnią kadencję powoływani byli przedstawiciele poszczególnych resortów⁶⁷⁵, większych miast⁶⁷⁶, Związku Miast Polskich, Powiatowych Związków Samorządowych, Związku Powiatów Rzeczypospolitej, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, organizacji społeczno-gospodarczych oraz przedsiębiorstw samochodowych, żeglugowych i lotniczych. Ostatnią grupę członków Rady stanowili wybitni specjaliści, mianowani imiennie na wniosek Ministra Komunikacji. Wśród nich znaleźli się m.in.: dr Roger Battaglia, inż. Jan Berkiewicz, inż. Witold Czapski, inż. Antoni Dunin-Ślepś, inż. Julian Eberhardt, prof. Józef Gieysztor, prof. dr Walery Goetel, inż. Zygmunt Jasiński, dr Kazimierz Kaden, Feliks Kollat, inż. Adam Krzyżanowski, inż. Alfons Kühn, gen. bryg. Stanisław Kwaśniewski, dr Bolesław Macudziński, Jerzy Meyer, inż. Józef Mrozowski, inż. Melchior Nestorowicz, inż. Andrzej Nosowicz, inż. Feliks Oppman, inż. Paweł Romocki, kom. por. Aleksander Rylke, inż. Kazimierz Zipser i płk Marian Przybylski. Członkostwo w Państwowej Rady Komunikacyjnej miało charakter honorowy. Jej członkowie nie pobierali wynagrodzenia za udział w pracach, co oznaczało, że funkcję tę pełnili społecznie, zgodnie z ówczesną praktyką dotyczącą organów doradczych II Rzeczypospolitej⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ Ustawa z dnia 15 kwietnia 1921 r. w sprawie powołania Państwowej Rady Kolejowej. Dz.U.R.P. 1921, nr 38, poz. 226; Załącznik: Statut Państwowej Rady Kolejowej. Dz.U.R.P. 1921, nr 38, poz. 226, s.498-500; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. w sprawie przekształcenia Państwowej Rady Kolejowej na Państwową Radę Komunikacyjną. Dz.U.R.P. 1933, nr 85, poz. 635, s.1626-1627.

⁶⁷⁵ Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, Ministerstwa Poczty i Telegrafów, Ministerstwa Skarbu, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Spraw Wojskowych i Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁶⁷⁶ W 1933 i 1937 r. w skład Państwowej Rady Komunikacyjnej powołani zostali przedstawiciele miast: Warszawy, Poznania, Katowic, Krakowa, Lwowa, Wilna, Łodzi i Gdyni.

⁶⁷⁷ Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 29 listopada 1932 r. w sprawie ustalenia wykazu miast, uprawnionych do wysłania swych przedstawicieli do Państwowej Rady Kolejowej na okres trzyletni od 1933 do 1936 r., „Monitor

Po przejściu Nestorowicza na emeryturę nowym dyrektorem Departamentu Drogowego został inż. Stefan Siła-Nowicki przeniesiony z postawionej w stan likwidacji krakowskiej Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych. Na stanowisko Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego powołano inż. Antoniego Łagunę, natomiast Naczelnikiem Wydziału Budowy i Utrzymania Ruchu mianowany został inż. Edmund Nowakiewicz. W skład obsady personalnej wydziałów wchodziła kadra inżynierska w randze radców ministerialnych, referenci, sekretarze, pracownicy kontraktowi oraz delegaci Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego. Ponadto, do Wydziału Ruchu Drogowego oddelegowani zostali także przedstawiciele Komisariatu Rządu na m.st. Warszawę oraz Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych. Każdemu z wydziałów przypisany został określony zakres kompetencji. W Wydziale Ruchu Drogowego dominowały sprawy administracyjne, zarządcze oraz statystyczne, natomiast w Wydziale Budowy i Utrzymania Dróg Kołowych kwestie techniczne. Co ciekawe, w rozporządzeniu ogólnym Ministra Komunikacji z dnia 30 marca 1933 r. regulującym zakres kompetencyjny poszczególnych Departamentów, Biur oraz Gabinetu Ministra znalazł się zapis nakazujący nawiązanie współpracy z kierowanym przez Nestorowicza Drogowym Instytutem Badawczym oraz koordynację badań nad materiałami do budowy dróg i nawierzchniami drogowymi, jak również podjęcie współpracy przy ich normalizacji oraz ustalaniu terminologii technicznej z tym związanej. W następstwie tragicznej śmierci inż. Stefana Siły-Nowickiego w dniu 12 października 1936 r. obowiązki dyrektora departamentu przejął naczelnik inż. Edmund Nowakiewicz, natomiast zwolnione tym sposobem stanowisko naczelnika Wydziału Budowy i Utrzymania Dróg objął przeniesiony z Powiatowego Zarządu Drogowego powiatu warszawskiego inż. Aleksander Gajkiewicz. Nieco wcześniej, bo 16 października 1935 r. na stanowisko naczelnika Wydziału Drogowego mianowany został inż. Jerzy Budzyński⁶⁷⁸.

Polski” 1932, nr 281, poz. 545; Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 27 lutego 1937 r. w sprawie ustalenia wykazu miast uprawnionych do wysłania przedstawicieli do Państwowej Rady Komunikacyjnej na okres trzyletni 1937-1940 r. „Monitor Polski” 1937, nr 54, poz. 77; Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 29 listopada 1932 r. w sprawie ustalenia wykazu organizacji gospodarczo-społecznych, uprawnionych do wysłania swych przedstawicieli do państwowej Rady Kolejowej na okres trzyletni od 1933 do 1936 r. „Monitor Polski” 1932, nr 281, poz. 330; Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 27 lutego 1937 r. w sprawie ustalenia wykazu organizacji gospodarczo-społecznych, uprawnionych do wysłania przedstawicieli do Państwowej Rady Komunikacyjnej na okres trzyletni 1937-1940 r. „Monitor Polski” 1937, nr 54, poz. 78; Obwieszczenie Ministra Komunikacji z dnia 13 marca 1933 r. w sprawie składu Państwowej Rady Kolejowej na okres trzyletni 1933-1936 r. „Monitor Polski” 1933, nr 68, poz. 89; Obwieszczenie Ministra Komunikacji z dnia 2 czerwca 1937 r. w sprawie składu Państwowej Rady Komunikacyjnej na okres trzyletni 1937-1940. „Monitor Polski” 1937, nr 129 poz. 205.

⁶⁷⁸ Rozporządzenie Ogólne Ministra Komunikacji z dnia 30 marca 1933 r. Nr O. Or. II/322/8 o szczegółowym podziale czynności między Departamenty, Biura i Gabinet Ministra w Ministerstwie Komunikacji. „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji”, 1933, R.15, nr 7, s.106; „Rocznik Komunikacyjny”, R.3 (1933/1934), s.9-10; „Informator Budowlany 1920 – XV – 1935”, Red.: K.W. Bączkowski, W. Staniszewski, Warszawa 1935, s.401,403,406-407.

Schemat 3 Organizacja Departamentu Dróg Kołowych Ministerstwa Robót Publicznych.
Stan na 1 stycznia 1934 r.

VII Departament Dróg Kołowych	
Dyrektor Departamentu	
Inż. Stefan Siła-Nowicki	
Inż. Kazimierz Górski (prac. kontraktowy)	
Wydział Ruchu Drogowego	Wydział Budowy i Utrzymania D.K.
Naczelnik Wydziału	
Inż. Antoni Łaguna	Inż. Edmund Nowakiewicz
Radcy Ministerialni	
Inż. Franciszek Błaszkwicz	Inż. Zygmunt Kuszewski
Inż. Ryszard Minchejmer	Inż. Bolesław Mizerski
Inż. Mieczysław Okęcki	Inż. Bernard Różański
Inż. Juliusz Sanecki	Inż. Wacław Straszynski
Inż. Stanisław Rubieszewski	Inż. Ludwik Tylbor
Referenci	
Zofia Klaczyńska	Inż. Eugeniusz Hildebrandt
Mieczysław Perycz	Inż. Stanisław Samotyja-Lenczewski
	Inż. Stanisław Nadratowski
	Inż. Zygmunt Pieślak
	Inż. Włodzimierz Skalmowski
	Inż. Mikołaj Żyburtowicz
	Alojzy Świkła
Sekretarze administracji	
Wacława Adamczykówna	Józef Pietrzyk
	Antoni Staniszewski
Pracownicy kontraktowi	
Stanisław Szydelski	Inż. Adam Goldman
Szczepan Pluciński	Józef Szepelski
Delegaci Urzędu Wojewódzkiego Warszawskiego	
Inż. Henryk Podhoreński	Inż. Alojzy Nunberg (referent)
	Inż. Bogumił Swuliński (prac. kontrakt.)
Delegat Komisariatu Rządu na m.st. Warszawę	
Mgr Eugeniusz Olechnowicz	
Delegaci Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych	
Ludwika Gajewska (asystent)	
Aurelia Głębicka (kancelarzystka I kl.)	
Aleksander Talacha (stały prac.)	
Inż. Jerzy Królikowski (prac. kontraktowy)	

Na podst.: „Rocznik Komunikacyjny: opracowany na podstawie źródeł urzędowych Ministerstwa Komunikacji”, R. 3 (1933/1934), s.9-10.

Głębokie zmiany strukturalne dotknęły także administrację terenową. W 1933 roku zlikwidowane zostały okręgowe dyrekcje robót publicznych, których kompetencje przejęły wojewódzkie wydziały komunikacyjno-budowlane lub wydziały architektoniczno-budowlane, a stając się w sprawach drogowych organami administracyjnymi II instancji. Naczelnikami większości wydziałów zostali mianowani dotychczasowi dyrektorzy okręgowi robót publicznych: inż. Władysław Tryliński (woj. warszawskie), inż. Franciszek Szczygieł (woj. łódzkie), inż. Kazimierz Krug (woj. kieleckie), inż. Julian Wąsowski (woj. białostockie i krakowskie), inż. Aleksander Zubelewicz (woj. wileńskie), inż. Jan Moszyński (woj. poleskie, inż. Franciszek Książkowski (woj. wołyńskie), inż. Władysław Burgielski (woj. tarnopolskie), inż. Stanisław Maliszewski (woj. lwowskie), dr inż. Stefan Kaufman (woj. śląskie) oraz inż. Bernard Zakrzewski (woj. poznańskie). Nowo mianowanymi naczelnikami zostali: inż. arch. Stanisław Piotrowski (woj. lubelskie), inż. Jerzy Bajkiewicz (woj. nowogrodzkie), inż. Jan Roman Tyrała (woj. stanisławowskie) oraz inż. Kazimierz Maćkowski (woj. pomorskie). Według ustaleń prof. Marka Mistewicza w 1935 r. w ramach zmian personalnych na stanowiskach naczelników wydziałów komunikacyjno-budowlanych w województwie warszawskim inż. Władysława Trylińskiego zastąpił inż. Leon Borowski, w woj. wołyńskim inż. Franciszka Książkowskiego – inż. Wacław Gordziałowski, w woj. pomorskim inż. Kazimierza Maćkowskiego – inż. Jerzy Marynowski, natomiast w woj. białostockim naczelnikiem mianowano inż. Mieczysława Stankiewicza⁶⁷⁹.

Zmiany w administracji I instancji zostały zapoczątkowane jeszcze we wrześniu 1929 roku wraz z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów⁶⁸⁰ wprowadzającego możliwość przeniesienia zarządu nad drogami na władze powiatowe⁶⁸¹, o ile w związkach powiatowych utworzone zostały niezbędne struktury administracyjne. Administrację techniczną i ekonomiczną nad drogami państwowymi, wojewódzkimi i powiatowymi oraz nadzór nad gospodarką drogową na drogach gminnych sprawowały zarządy drogowe, utworzone na

⁶⁷⁹ „Informator Kalendarz Budowlany”, R.6, Warszawa 1934, s.1005-1010; M. Mistewicz: *Polska administracja drogowa...*, s.114.

⁶⁸⁰ Był to jeden z elementów szerszej reformy administracji ogólnej, zapoczątkowanej 19 stycznia 1928 r. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Na mocy art. 78 wspomnianego rozporządzenia Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i w porozumieniu z właściwymi ministrami mogła w drodze rozporządzenia mogła zlecać wydziałom samorządowym oraz magistratom funkcje powiatowych władz administracji ogólnej w zakresie: administracji drogowej (w tym w zakresie dróg wojewódzkich i powiatowych), zdrowia publicznego, weterynarii, budownictwa, opieki społecznej i pośrednictwa pracy. Na podst.: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Dz.U.R.P. 1928, nr 11, poz. 86, art.78-79.

⁶⁸¹ Przepisy dotyczyły jedynie terenów województwa: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, wileńskiego, poleskiego, nowogrodzkiego i wołyńskiego.

podstawie uchwały powiatowego związku komunalnego. Na czele zarządów drogowych stali kierownicy mianowani przez Ministerstwo Robót Publicznych, zaopiniowani uprzednio przez władze właściwego związku komunalnego. Pod względem służbowym kierownik zarządu drogowego podlegał wydziałowi powiatowemu, personalnie zaś właściwej władzy państwowej, a zatem wojewodzie oraz Ministrowi Robót Publicznych. Obsadę personalną zarządu drogowego oprócz kierownika stanowił także pomocniczy personel techniczny oraz kancelarzyści. Zarząd drogowy w rzeczywistości pełnił rolę wykonawcy robót zleconych przez wydział powiatowy. Kierownik zarządu drogowego ponosił odpowiedzialność za postęp i wykonanie robót, jakość użytych materiałów, ekonomiczne wykorzystanie przyznaných subwencji oraz prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych z tym związanych. W sierpniu 1935 r. minister Butkiewicz w drodze zmiany instrukcji o *organizacji zarządów drogowych* zagwarantował partycypowanie państwa w kosztach utrzymania personelu zarządów drogowych, w wysokości proporcjonalnej do długości dróg utrzymywanych z kredytów państwowych. Natomiast 15 października 1935 r. utrzymanie i konserwacja dróg państwowych zostały ostatecznie przekazane zarządom drogowym, w związku z czym cała służba drogowa została przeniesiona z etatów urzędniczych, na etaty samorządowe⁶⁸².

5.9 Okoliczności śmierci Melchiora Nestorowicza

Kwestią dotąd niewyjaśnioną pozostaje sprawa śmierci inż. M. Nestorowicza, która niezaprzeczalnie odbiła się szerokim echem w środowisku akademickim, naukowym oraz drogowym, czego dowodem są liczne nekrologii i kondolencje złożone na łamach „Kurjera Warszawskiego”⁶⁸³. W nekrologu zamieszczonym przez najbliższą rodzinę znajdujemy informację, że inż. M. Nestorowicz „opatrzony św. Sakramentami, po ciężkich cierpieniach zasnął w Bogu dnia 1 września 1939 r.”. O ile kwestia daty i miejsca śmierci (Krynica) wydaje się całkowicie bezsporna, tak zdecydowanie bardziej enigmatyczne wydają się jej przyczyny. Jedynej informacji w tym kontekście dostarcza nam przytoczony nekrolog oraz

⁶⁸² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1929 r. w sprawie administracji drogowej na obszarze województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, wileńskiego, poleskiego, nowogródzkiego i wołyńskiego. Dz.U.R.P. 1929, nr 72, poz. 544; Instrukcja Ministra Robót Publicznych z dnia 9 listopada 1929 r. wydana w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych na podstawie § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 września 1929 r. w sprawie administracji drogowej na obszarze województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, wileńskiego, poleskiego, nowogródzkiego i wołyńskiego. „Monitor Polski”, R.12, nr 298, poz. 701, s.1-2; Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 2 sierpnia 1935 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, zmieniające instrukcję z dnia 9 listopada 1929 r. o organizacji zarządów drogowych, ich zakresie działania i sposobie wykonywania administracji drogowej. „Monitor Polski”, R.18, nr 191, poz. 214, s.1; *Memoriały Zarządu Głównego do Władz*. „Drogowiec”, R.4, nr 1 (23), Styczeń 1936, s.10.

⁶⁸³ Śmierć w 1 dniu września 1939 r. potwierdzają również wspomnienia inż. A. Gajkowicza, który pisał, że [inż. Nestorowicz] „zmarł w pierwszym dniu drugiej wojny światowej”.

wspomnienia inż. A. Gajkowicza, w których czytamy, że: [Nestorowicz] *Odszedł na samym początku krwawego potopu, jakim zalany został nasz kraj przez dzikie hordy niemieckie. Odszedł w pełni sił (sic!). Nie dano Mu doczekać się chwil, gdy po strasliwym dramacie Polska, którą tak żarliwie kochał zmartwychwstawała.*”. Powyższa relacja stwierdza jedynie, że śmierć nie nastąpiła z przyczyn naturalnych, stąd też warto bliżej przyjrzeć się wydarzeniom, które pod koniec sierpnia i na początku września 1939 r. miały miejsce w Krynicy i okolicy⁶⁸⁴.

Pewnych informacji w tym kontekście dostarcza nam Kronika Ochronki pw. św. Antoniego w której czytamy: *Już na tydzień przed wybuchem wojny opuścili Krynice goście, każdy czuł, że zbliża się straszna burza dziejowa.* Krynice można było wówczas opuścić na dwa sposoby: przy pomocy kolei z Krynicy do Starego Sącza, kierując się najpierw w stronę Doliny Popradu i granicy polsko-słowackiej lub przy pomocy samochodu, jadąc na północ zniszczoną drogą łączącą Krynice z Grybowem. Pod koniec sierpnia tereny przygraniczne, w tym także Dolina Popradu stały się teatrem wzmożonych działań dywersyjnych, których przykładem jest ostrzelanie 29 sierpnia pociągu z powracającymi wczasowiczami do jakiego doszło na trasie pomiędzy Piwniczną a Rytrem. Po wybuchu wojny, aż do zajęcia miasta przez wojska niemieckie (6 września) Krynica pozostała z dala od bezpośrednich działań wojennych. Jednakże wzdłuż samej linii kolejowej regularnie dochodziło do potyczek pomiędzy wojskiem polskim i słowackim. Pierwszego dnia wojny około godz. 10 rano polscy saperzy wysadzili tunel kolejowy w Żegiestowie oraz zaminowali tabor kolejowy pozostawiony na stacji w Krynicy, odcinając tym samym miasto od połączenia kolejowego ze Starym Sączem. Z zachowanych relacji oraz raportów wojskowych wynika, że w pierwszych dniach września obiektem ataków lotnictwa niemieckiego operującego z lotniska w Spiskiej Nowej Wsi były pobliskie lotniska w Krośnie oraz Moderówce koło Jasła, a także linia kolejowa łącząca Krosno ze Starym Sączem, przecinająca węzeł drogowy w Grybowie. W świetle powyższych ustaleń jednym z najbardziej prawdopodobnych powodów śmierci inż. Nestorowicza wydaje się być ostrzelanie kolumny ewakuacyjnej przez niemieckie lotnictwo do których dochodziło we wskazanym rejonie w pierwszych dniach wojny⁶⁸⁵.

⁶⁸⁴ A. Gajkowicz: *Garść wspomnień o śp. Profesorze Inż. M. W. Nestorowiczu, jako pierwszym Dyrektorem Departamentu Dróg Kołowych.* Muzeum Drogownictwa w Szczucinie, Księga wpływu muzealiów nr 1450, s.9; *Nekrologi.* „Kurjer Warszawski”, nr 243 z dn. 3 września 1939 r., s.13-14.

⁶⁸⁵ B. Rucka: *Dwa wieki uzdrowiska Żegiestów.* Żegiestów 2016, s.85-86; J.A. Radomski: *Kampania Wrześniowa na Ziemi Sądeckiej.* [w:] „Rocznik Sądecki”, T.12, Nowy Sącz 1971, s.275-276; *Kronika Ochronki pod wezwaniem św. Antoniego z lat 1939-1959; Mapa samochodowa i stanu dróg w Polsce na rok 1937/38,* Warszawa 1938; E. Borysowicz: *Nestorowicz Melchior (1880-1939).* [w:] *Wykaz zmarłych Profesorów Politechniki Warszawskiej,* Warszawa 2015, s.60.

Wybuch wojny światowej oraz tragiczna śmierć inż. Nestorowicza przerwały na kilka lat prace nad rozwojem polskiego systemu drogowego oraz doprowadziły do przerwania działalności Drogowego Instytutu Badawczego oraz Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych. Opracowane na początku lat 20. XX w. przepisy ustaw drogowych pozostały w mocy obowiązującej aż do 6 maja 1962 roku. Na przestrzeni lat, co oczywiste obie ustawy podlegały pewnym modyfikacjom. W 1948 r. *ustawa o budowie dróg w R.P.* została dostosowana do obowiązującej wówczas formy organizacyjnej administracji publicznej, a nawet wydano jedyny w jej historii tekst jednolity. Z kolei *ustawa o przepisach porządkowych na drogach publicznych* poza rozszerzeniem na obszar województwa śląskiego i dostosowaniem do przepisów z zakresu planowania przestrzennego (lata'60) pozostała w niemal niezmienionej formie. Co ciekawe, z formalnego punktu widzenia nigdy uchylone nie zostały natomiast przepisy o *Państwowym Funduszu Drogowym*. Niespełnione marzenie o rozbudowie i modernizacji polskiej sieci drogowej w okresie powojennym zrealizował inż. A. Gajkowicz, jeden z pierwszych studentów inż. Nestorowicza oraz jego najbliższych współpracowników. Pełniący funkcję Dyrektora Departamentu Drogowego w Ministerstwie Komunikacji inż. Gajkowicz kierował budową 25 tys. km dróg oraz przebudową kolejnych 32 tys. km dróg, a w styczniu 1955 roku powołał Instytut Budownictwa Drogowego⁶⁸⁶, nawiązujący do przedwojennej tradycji Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej⁶⁸⁷.

⁶⁸⁶ Drogowy Instytut Badawczy funkcjonuje do dnia dzisiejszego pod nazwą: Instytut Badawczy Dróg i Mostów, z siedzibą na ul. Instytutowej 1 w Warszawie. Na czele I.B.D.i.M. od 2024 r. stoi Janusz Bohatkiewicz (09.2025 r.). Pod względem formalnym podlega obecnie Ministrowi Infrastruktury.

⁶⁸⁷ Ustawa z dnia 16 czerwca 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. P.R.L. 1948, nr 34 poz.225; Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych. Dz.U. P.R.L. 1962, nr 20 poz.90; Ustawa z dnia 29 stycznia 1948 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych na cały obszar województwa śląskiego. Dz.U. P.R.L. 1948, nr 10 po. 73; Z. Balicki: *Obowiązujące przepisy dotyczące mostów drogowych*. „Czasopismo Techniczne”, R.59, nr 8-9, Kraków 1946, s.149.

Bez wątpienia inż. M. Nestorowicz należy do grona najbardziej zasłużonych badaczy i organizatorów polskiej administracji i drogownictwa oraz popularyzatorów idei współczesnej organizacji ruchu drogowego. O ponadczasowości poglądów inż. Nestorowicza może świadczyć fakt, że opracowana przez niego instytucja spółek drogowych w dalszym ciągu funkcjonuje w polskiej gospodarce drogowej pod postacią partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak pomimo niewątpliwych zasług jakie położył dla polskiej gospodarki osoba inż. Nestorowicza pozostała niemalże zapomniana. Wystarczy nadmienić, że do chwili obecnej zarówno w jego rodzinnych Siedlcach, jak również w Warszawie, w której spędził większość życia czy też w jakimkolwiek innym miejscu w Polsce nie znajduje się ani jeden pomnik lub ulica jego imienia. Jedną z nielicznych form uhonorowania pamięci o inż. Nestorowiczu był wydany w 1979 r. na zlecenie Ministerstwa Komunikacji i Centralnego Zarządu Dróg Publicznych



Fotografia 10 Medal pamiątkowy wydany z okazji 160-lecia powołania Jeneralnej Dyrekcji Dróg i Mostów. Ekspонат Muzeum Drogownictwa w Szczucinie.

medal pamiątkowy, wybity z okazji 160-lecia powołania Jeneralnej Dyrekcji Dróg i Mostów na awersie którego umieszczono popiersia twórców i organizatorów polskiego drogownictwa: Franciszka Ksawerego Christianego, inż. Aleksandra Gajkowicza oraz inż. Melchiora Nestorowicza. Jako autor niniejszej pracy żywię nadzieję, że przywraca ona przynajmniej częściowo inż. Melchiorowi Władysławowi Nestorowiczowi należne miejsce w historii polskiego drogownictwa oraz stanowi pierwszy krok do godnego upamiętnienia zarówno jego samego, jak i nieco zapomnianego grona inżynierów drogowych II Rzeczypospolitej.

Zakończenie

Wieloaspektowa analiza działalności zawodowej, naukowej i organizacyjnej inż. Melchiora Władysława Nestorowicza pozwala stwierdzić, że był on jedną z kluczowych postaci procesu kształtowania nowoczesnego systemu drogowego i administracji technicznej II Rzeczypospolitej. Jego praca stanowi przykład niezwykle harmonijnego połączenia wiedzy inżynierskiej, umiejętności organizacyjnych oraz głębokiego poczucia służby publicznej, którego fundamentem była wiara w racjonalizm techniczny, ideę decentralizacji, jawność działania instytucji państwowych oraz etos odpowiedzialności za dobro wspólne. Dorobek inż. Nestorowicza znacznie wykraczał poza sferę czysto techniczną. U podstaw jego działalności leżało głębokie przekonanie, że ujednolicenie systemu drogowego na terenie całego kraju stanowi warunek rozwoju gospodarczego państwa, warunkuje jego spoistość, zdolność obronną oraz integrację społeczną. Uważał, że droga, jako element przestrzeni publicznej, jest zarazem narzędziem postępu, komunikacji oraz apolitycznej i ponadpartyjnej współpracy. Tego typu ujęcie, charakterystyczne dla wielu inżynierów tamtego okresu, pozwala zaliczyć Nestorowicza do grona myślicieli i modernizatorów państwa. W toku badań potwierdzono, że Nestorowicz pełnił fundamentalną rolę w procesie tworzenia zinstytucjonalizowanej administracji drogowej. Jako wieloletni dyrektor Departamentu Dróg Kołowych w Ministerstwie Robót Publicznych współtworzył podstawy prawne, organizacyjne i finansowe drogownictwa oraz nadzorował proces ich wdrażania i realizacji w odrodzonym państwie polskim. Był autorem najważniejszych ustaw drogowych, określających strukturę i organizację administracji drogowej oraz służby drogowej, a także zasady podziału kompetencji pomiędzy administrację państwową a samorząd terytorialny. Współtworzył również system szkolenia i kwalifikacji zawodowych kadry drogowej, dostrzegając znaczenie profesjonalizacji i standaryzacji w budowie nowoczesnej administracji technicznej. Nestorowicz był ponadto jednym z pionierów nauki o drogownictwie w Polsce. Jego prace z zakresu organizacji robót, mechanizacji, gospodarki materiałowej czy normalizacji technicznej stanowiły podstawę rozwoju krajowej myśli inżynierskiej w dziedzinie drogownictwa. Wkład w działalność dydaktyczną na Politechnice Warszawskiej, zarówno poprzez opracowanie programów nauczania, jak i współtworzenie podręczników akademickich, zaowocował usystematyzowaniem procesu kształcenia przyszłych inżynierów drogowych.

Na szczególne podkreślenie zasługuje rola Nestorowicza w tworzeniu środowisk i instytucji wspierających rozwój drogownictwa. Przystąpienie Polski do PIARC oraz powołanie w 1927 r. Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych otworzyły przed

polskim drogownictwem forum wymiany myśli i doświadczeń techniczno-administracyjnych. Powołany z jego inicjatywy i kierowany przez niego Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice Warszawskiej, poprzez prowadzenie badań i normalizację materiałów drogowych, znacząco podniósł poziom techniczny budownictwa drogowego i przybliżył krajowe rozwiązania do europejskich standardów. Szczególne znaczenie w dorobku Nestorowicza miało również opracowanie koncepcji Państwowego Funduszu Drogowego – nowatorskiego instrumentu finansowania inwestycji drogowych, łączącego cechy podatku celowego z mechanizmem samofinansowania rozwoju sieci drogowej. Wprowadzenie ustawy o PFD stanowiło moment przełomowy w polityce komunikacyjnej II Rzeczypospolitej, zapewniając drogownictwu, pomimo początkowych trudności, względną stabilność finansową oraz podstawy planowego rozwoju. W praktyce był to jeden z pierwszych w Europie kompleksowych przykładów racjonalnego systemu zarządzania środkami publicznymi w sektorze transportu drogowego, a zarazem rozwiązanie, które w zmodyfikowanej formie znalazło kontynuację zarówno w okresie powojennym, jak i współcześnie.

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, działalność inż. Nestorowicza znakomicie wpisuje się w szeroki proces profesjonalizacji administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Był on przedstawicielem pokolenia inżynierów, którzy łączyli biegłość techniczną z nowoczesnym rozumieniem roli państwa w gospodarce. Po drugie, jego poglądy na temat gospodarki drogowej akcentowały potrzebę równowagi pomiędzy centralizacją a samorządnością, podkreślając apolityczną rolę komunikacji drogowej w rozwoju państwa i stanowiąc trwały wkład w polską tradycję administracyjną. Po trzecie, opracowane przez Nestorowicza koncepcje finansowania dróg, szkolenia kadr, standaryzacji rozwiązań technicznych oraz roli mechanizacji i fachowości w drogownictwie ukształtowały model funkcjonowania służby drogowej, który w podstawowych założeniach przetrwał do dnia dzisiejszego. Z współczesnej perspektywy dorobek inż. Nestorowicza zachowuje aktualność nie tylko jako świadectwo historyczne, lecz również jako punkt odniesienia dla refleksji nad rolą infrastruktury w rozwoju państwa. Równie cenną płaszczyznę badawczą stanowi analiza przebiegu jego kariery zawodowej: najpierw w rosyjskiej, a następnie w polskiej administracji drogowej, oraz procesu mobilizacji służby technicznej w okresie I wojny światowej. Ugruntowane przez Nestorowicza przekonanie o nierozzerwalnym związku postępu technicznego z etosem służby publicznej i odpowiedzialnością za ład instytucjonalny ma wymiar ponadczasowy. U podstaw jego koncepcji leżało bowiem rozumienie techniki jako narzędzia dobra wspólnego, stanowisko

szczególnie cenne w epoce, w której rozwój infrastrukturalny bywał często oderwany od refleksji społecznej i etycznej. Podsumowując, inż. Melchior Władysław Nestorowicz był nie tylko wybitnym urzędnikiem i badaczem, lecz przede wszystkim architektem nowoczesnego polskiego drogownictwa. Jego wizja integracji techniki, nauki i administracji znalazła odzwierciedlenie w kształcie instytucji drogowych II Rzeczypospolitej, a pośrednio również w rozwiązaniach przyjętych po 1945 roku. Wkład Nestorowicza w rozwój polskiego drogownictwa, choć przez dziesięciolecia niemal całkowicie zapomniany, zasługuje na trwałe miejsce w historii polskiej nauki, techniki i administracji publicznej.

Wykaz wykorzystanych źródeł i literatury

Źródła

Materiały archiwalne

Archiwum Akt Nowych, zespoły:

- Akta Władysława Grabskiego (1869 – 1938).
- Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (1917 – 1939).
- Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie (1917 – 1918).
- Prezydium Rady Ministrów w Warszawie (1917 – 1939).
- Ambasada RP w Waszyngtonie (1919 – 1945).
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Warszawie (1927 – 1941).
- Ministerstwo Komunikacji w Warszawie [1916, 1919 – 1921] 1922 – 1939.

Archiwum Główne Akt Dawnych, zespoły:

- Zarząd Warszawskiego Okręgu Komunikacji (1835 – 1918).

Archiwum Państwowe Federacji Rosyjskiej, zespoły:

- Departament Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (1881 – 1916).

Archiwum Państwowe w Kaliszu, zespoły:

- Urząd Stanu Cywilnego Daniszyn (1882-1935).

Archiwum Państwowe w Katowicach, zespoły:

- Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej w Gołonogu [1808 – 1825] 1826–1924.
- Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach [1892] 1922-1939 [2011].
- Sejm Śląski w Katowicach (1922 – 1939).

Archiwum Państwowe w Lublinie, zespoły:

- Urząd Wojewódzki Lubelski (1919 – 1939).

Archiwum Państwowe w Łodzi, zespoły:

- Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej Podwyższenia Krzyża w Łodzi (1883 – 1940)..
- Rząd Gubernialny Kaliski (1867 – 1918).

Archiwum Państwowe w Piotrkowie Trybunalskim, zespoły:

- Akta stanu cywilnego Parafii Rzymskokatolickiej p.w. św. Jakuba w Piotrkowie 1874-1944 [1956-2004].

Archiwum Państwowe w Poznaniu, zespoły:

- Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej w Poznaniu [1843 - 1919] 1919 - 1922 [1922 - 1940].

Archiwum Państwowe w Siedlcach, zespoły:

- Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej w Oleksinie, powiat Siedlce (1826-1920) 1925.
- Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej w Żeliszewie, powiat Siedlce (1826-1920) [1929].

Archiwum Państwowe w Warszawie, zespoły:

- Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej św. Jana Chrzciciela w Warszawie (1826-1915).
- Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej Nawiedzenia NMP w Warszawie (1826-1914).

Archiwum Państwowe w Warszawie – Oddział Dokumentacji Osobowej i Placowej w Milanówku, zespoły:

- Instytut Politechniczny Warszawski im. Mikołaja II (1898-1915).

Archiwum Państwowe w Warszawie – Oddział w Puławach, zespoły:

- Akta stanu cywilnego parafii rzymskokatolickiej w Puławach (1855, 1869, 1874-1941).

Biblioteka Sejmowa, zespoły:

- Parlamentaria (1919-1939).

Centralne Archiwum Wojskowe Wojskowego Biura Historycznego im. gen. broni Kazimierza Sosnkowskiego, zespoły:

- Formacje Wschodnie. I Korpus Polski – Sztab Korpusu (1908-1924).
- Dokumentacja aktowa nadań Krzyża Walecznych, Krzyża Niepodległości i Medalu Niepodległości (1930-1939).

Źródła publikowane:

Publikatory

„Eerste Kamer der Staten-Generaal” 1926-1938, 1965.

„Gazzetta Ufficiale” 1923.

„Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten” 1889.

„Poznański Dziennik Wojewódzki” 1931.

„Sbírka zákonů a nařízení státu československého” 1927.

„Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Kotuń” 2013.

„Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego” 1916.

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa Komunikacji” 1932-1933.

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych” 1933.

„Dziennik Urzędowy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego” 1919.

„Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” 1918-1939.

„Dziennik Ustaw Śląskich” 1926-1933.

„Monitor Polski” 1918-1939.

„Zentralblatt der Bauverwaltung. Herausgegeben im Ministerium der Öffentlichen Arbeiten” 1906.

Zbiory dokumentów

Die Verwaltung der öffentlichen Arbeiten in Preußen 1900 bis 1910. Bericht an Seine Majestät Kaiser und König, erstattet von dem Minister der öffentlichen Arbeiten, Berlin-Heidelberg 1911.

Kumaniecki W.: *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania Państwa Polskiego.* Warszawa-Kraków 1920.

Materiały odnoszące się do działalności Rządu w czasie od 15 maja 1926 do 31 grudnia 1927. Sprawozdania Ministerstw. Warszawa 1928.

Nestorowicz M.: *Zbiór ustaw i rozporządzeń drogowych wydanych do dnia 1 stycznia 1923 r.* Warszawa 1923.

Nestorowicz M.: *Zbiór ustaw i rozporządzeń drogowych wydanych od dnia 1 stycznia 1930 roku do dnia 1 lipca 1931 r.* T.5, Warszawa 1931.

Nowe przepisy o ruchu samochodowym i zarobkowym przewozie osób i towarów wraz z normami opłat na fundusz drogowy. Nakładem Wydawnictwa „Szofer Polski”, Warszawa 1933.

Przepisy rachunkowe dla władz administrujących Państwowym Funduszem Drogowym : utworzonym na podstawie Ustawy z dnia 3 lutego 1931 r. (Dz.U. R.P. Nr.16, poz.81), wydanie przez Ministerstwo Robót Publicznych w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu i Najwyższą Izbę Kontroli. Ministerstwo Robót Publicznych, L.III 2380/31, Warszawa 1931

Tajne dokumenty Rządu Rosyjskiego, Komitet Centralny Polskiej Partii Socjalistycznej, Londyn 1898.

Vorschriften über die Ausbildung und Prüfung für den Staatsdienst im Baufache vom 1 April 1906, Red. A. Schultz, Berlin 1906.

Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych województwa śląskiego. Red. W. Dąbrowski. Katowice 1922.

Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego. Organizacja i attrbyucje Zarządu Kommunikacyj, oraz przepisy ogólne administracyjne i techniczne. Wydział Kommunikacyj Lądowych i Wodnych, T.1, Warszawa 1866.

Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego. Organizacja i attrbyucje Zarządu Kommunikacyj, oraz przepisy ogólne administracyjne i techniczne. Wydział Kommunikacyj Lądowych i Wodnych, T.2, Warszawa 1866.

Roczniki statystyczne

“Statistical Abstract of the United States 1915”, Red. E.E. Pratt, Department of Commerce. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, No. 37, Washington 1915.

“Statistical Abstract of the United States”, 1925. Red. J. Klein, Department of Commerce. Bureau of Foreign and Domestic Commerce, No. 48, Washington 1926.

„Mały Rocznik Statystyczny 1939”, Red. E. Szturm de Sztrem, Warszawa 1939.

„Mały Rocznik Statystyczny”, Red. E. Szturm de Sztrem, R.5, Warszawa 1934.

„Mały Rocznik Statystyczny”, Red. E. Szturm de Sztrem, R.8, Warszawa 1937.

„Rocznik Komunikacyjny”, R.3 (1933/1934), Red. R. Zawojski, Warszawa 1934.

„Rocznik statystyki Rzeczypospolitej Polskiej”, Red. E. Szturm de Sztrem (red.), R.8, Warszawa 1930.

Statuty

Statut Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1921.

Statut Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych, Warszawa 1927.

Statut Towarzystwa „Studjum Technologiczne” w Warszawie, Warszawa 1928.

Statut Tymczasowy Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1915.

Kalendarze i informatory

„Personalstand des Staatsbaudienstes in Galizien”, Lwów 1918.

„Informator Budowlany 1920 – XV – 1935”, Red.: K.W. Bączkowski, W. Staniszewski, Warszawa 1935.

„Informator Kalendarz Budowlany”, R.6, Warszawa 1934.

„Kalendarzyk polityczny na rok 1834 wydany z Upoważnienia Rządu przez Fr. Radziszewskiego Kontrollera Kommissi Rządowej Sprawiedliwości”, Warszawa 1834, 1837-1838.

„Katalog nowszych wydawnictw Księgarni Polskiej B. Połonieckiego we Lwowie. Na Składzie Głównym w Księg. E. Wendego i S-ki w Warszawie”, Warszawa 1911.

„Lista gości wydana przez Zarząd Uzdrowiska w Zakopanem. Zarząd Uzdrowiska w Zakopanem”, red. R. Żurkowski, nr 4, Cieszyn 1929.

„Plan Wykładów i skład osobowy w roku naukowym 1922/23”, Warszawa 1922.

„Plan Wykładów i skład osobowy w roku naukowym 1923/24”, Warszawa 1923.

„Plan Wykładów i skład osobowy w roku naukowym 1924/25”, Warszawa 1924.

„Program na rok akademicki 1925/26”, Warszawa 1925.

„Program na rok akademicki 1926/27”, Warszawa 1926.

„Program na rok akademicki 1927/28”, Warszawa 1927.

„Program na rok akademicki 1928/29”, Warszawa 1928.

„Program na rok akademicki 1929/30”, Warszawa 1929.

„Program na rok akademicki 1930/31”, Warszawa 1930.

„Program na rok akademicki 1931/32”, Warszawa 1931.

„Program na rok akademicki 1932/33”, Warszawa 1932.

„Program na rok akademicki 1933/34”, Warszawa 1933.

„Program Politechniki Warszawskiej na rok naukowy 1921/22”, Warszawa 1921.

„Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1911”, t.4, Warszawa 1912.

„Rocznik Centralnego Towarzystwa Rolniczego w Królestwie Polskim za rok 1913”, t.6, Warszawa 1914.

„Rocznik Polskiego Przemysłu i Handlu”, R.6, Warszawa 1938.

„Rocznik Urzędowy Obejmujący Spis Naczelných Władz Cesarstwa oraz Wszystkich Władz i Urzędników Królestwa Polskiego na rok 1850”, Komisja Sprawiedliwości, Warszawa 1850-1866.

„Roczniki Gospodarstwa Krajowego”, red.: J. Koniewicz, R.19, T.43, Warszawa 1861.

„Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1934/35”, Warszawa 1934.

„Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1935/36”, Warszawa 1935.

„Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1936/37”, Warszawa 1936.

„Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1937/38”, Warszawa 1937.

„Skład osobowy i plan studiów na rok akademicki 1938/39”, Warszawa 1938.

„Spis stacji benzynowych w Polsce”, Automobilklub Polski, Warszawa 1939.

Słowniki

Arct M.: *Słownik ilustrowany języka polskiego*, t.3, Warszawa 1916.

Skarżyński T., Skoczylas Z.: *Słownik biograficzny techników polskich*, Z.6, Warszawa 1995.

Sulimierski F., Chlebowski B., Walewski W.: *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*, T.3, Warszawa 1882.

Sprawozdania

I^{er} Congres International de la Route. Compte Rendu des Travaux du Congres. Paris 1909.

IInd International Road Congress. Brussels 1910. Report of the proceeding of the Congress, Paris 1910.

III^d International Road Congress. London 1913. Report of the proceedings of the Congress, Paris 1913.

IVth International Road Congress. Seville 1923. Report of the proceeding of the Congress, Rennes-Paris 1924..

Vth International Road Congress. Milan 1926. Report of the proceeding of the Congress, Rennes-Paris 1927.

VIth International Road Congress. Washington, D.C. 1930. Proceedings of the Congress, Waszyngton 1931.

VIIth International Road Congress. Munich 1934. Report of the proceeding of the Congress, Rennes-Paris 1935.

Nechay J.: *II Zjazd Inżynierów Budowlanych w Katowicach 15-17.II.1936. Opis zjazdu i referaty*, Warszawa 1936.

Nestorowicz M.: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za szósty rok istnienia (1.IV.34 - 1.IX.35 r.)*, Biuletyn nr 6, Warszawa 1936.

Nestorowicz M.: *Sprawozdanie z działalność Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za siódmy rok istnienia. (1.IX.35 r. – 31.VIII. 36 r.)*, Biuletyn nr 7, Warszawa 1937.

Nestorowicz M.: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytut Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za 8-my rok istnienia (1.IX.36 – 31. VIII.37 r.)*, Biuletyn nr 8, Warszawa 1938.

Nestorowicz M.: *Sprawozdanie z działalności Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warszawskiej za okres od chwili powstania 1.III.29 r. do dnia 1.IV.1930 r.* Drogowy Instytut Badawczy przy Politechnice Warszawskiej, Biuletyn nr 1, Warszawa 1930.

Nestorowicz M.: *Sprawozdanie z I-go Zjazdu działaczy w sprawach szosowych w dn. 8-12 lutego r.b. w Petersburgu*. Warszawa 1914.

Pierwszy Polski Kongres Inżynierów. Lwów, 12-14 września 1937 r. Cz.1. Sprawozdanie i uchwały Kongresu, Naczelna Organizacja Inżynierów R.P., Warszawa 1938.

Kroniki

Album inżynierów i techników w Polsce. Politechnika Lwowska. T.1, cz.1, Lwów 1932

Politechnika Warszawska. Kronika. Lata akademickie 1935/36 i 1936-37. Z.1., Warszawa 1938

20-lecie Komunikacji w Polsce Odrodzonej, red. M. Dąbrowski, Kraków 1939.

Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. 1918-1928. red. P. Lot, Warszawa-Kraków 1929.

Wspomnienia

Dąbrowski J.: *Katastrofa Kaliska. Opowieść naocznego świadka*, Warszawa 1914.

Gajkowicz A.: *Garść wspomnień o śp. Profesorze Inż. M. W. Nestorowiczu, jako pierwszym Dyrektorsze Departamentu Dróg Kołowych*, Muzeum Drogownictwa w Szczucinie. Księga wpływu muzealiów nr 1450.

Księga adresowa b. Wychowalców Politechniki Warszawskiej 1898 – 1905. Wydana staraniem i nakładem „Koła b. Wychowalców Politechniki Warszawskiej”, Warszawa 1913

Wasilewskij A.: *Delo vsey zhizni. Vospominaniya nachal'nika Genshtaba*. Moskwa 2019

Wspomnienia byłych studentów Politechniki Warszawskiej z pierwszych lat jej istnienia (1898-1905). Wydane Staraniem Koła Inżynierów Wychowalców Politechniki Warszawskiej przy Stowarzyszeniu Techników Polskich, L. Buszkowski (Red.), Warszawa 1935.

Prasa codzienna

„Czas” 1918..

„Dziennik Wspólny” 1918..

„Expres Zagłębia” 1931.

„Gazeta Handlowa” 1931.

„Gazeta Lwowska” 1930-1931.

„Gazeta Polska” 1931.

„Gazeta Poranna. 2 grosze” 1918.

„Gazeta Poranna” 1930.

„Głos Ewangelicki” 1931.

„Głos Lubelski” 1923.

„Głos narodu. Wydanie Poranne” 1918.

„Głos narodu” 1931.

„Krotoszyński Orędownik Powiatowy” 1931.

„Kurjer Poranny” 1931.

„Kurjer Warszawski” 1931.

„Kurjer Zachodni Iskra” 1931.

„Naprzód” 1918

„Naprzód” 1931.

„Nowości ilustrowane” 1924.

„Nowy dziennik” 1931.

„Ostatnie Wiadomości Krakowskie” 1931.

„Polska Gospodarcza” 1932.

„Przegląd Wieczorny” 1918.

„Robotnik” 1931.

„Rolnik” 1914.

„Samorząd” 1928.

„Słowo Częstochowskie” 1931.

„Słowo Polskie” 1931.

„Szofer Polski” 1933.

„Światowid” 1931.

„Zakopane i Tatry” 1931.

„Ziemianin” 1913.

„Życie gospodarcze” 1931.

„Życie Warszawy” 1956.

Prasa branżowa i naukowa

„Autobus” 1932.

„Biuletyn Polskiego Związku Badania Materiałów” 1938.

„Czasopismo Techniczne” 1925-1926.

„Drogowiec” 1936-1939.

„Gaz i woda” 1930.

„Gospodarka Wodna” 1938.

„Inżynier kolejowy” 1933.

„Nafta” 1935.

„Nowiny Techniczne. Dodatek do Przeglądu Technicznego” 1927.

„Miesięcznik Drogowy”, 1930-1931.

„Polska Zbrojna” 1939.

„Polski Przemysł Budowlany” 1928.

„Praca” 1905.

„Przegląd Budowlany” 1937.

„Przegląd Elektrotechniczny” 1931.

„Przegląd Odlewniczy” 1937.

„Przegląd Techniczny” 1877-1933.

„Przemysł Chemiczny” 1937.

„Przemysł i Handel” 1929.

„Przemysł Naftowy” 1927.

„Roboty Publiczne: 1918-1922.

„Samochód. Tygodnik ilustrowany” 1929.

„Technik Polski” 1936.

„Technika Drogowa” 1935.

„Technika Samochodowa”, 1935.

„Wiadomości Drogowe” 1929-1939.

„Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych” 1928.

„Wiadomości Stowarzyszenia Techników Polskich w Wilnie” 1928..

„Wiadomości Związku Polskich Zrzeszeń Technicznych” 1927.

„Wołyńskie Wiadomości Techniczne” 1937.

Opracowania

Prace zwarte

„Polmin”. Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych w Drohobyczu, Warszawa 1927.

Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie. Wydział II Historyczno-Filozoficzny, T.10, Lwów 1934.

Asfalty drogowe, smoły drogowe i nawierzchnie bitumiczne. Wykłady na kursach uzupełniających dla inżynierów drogowych w Drogowym Instytucie Badawczym, Warszawa 1938.

Bagiński H.: *Wojsko Polskie na Wschodzie 1914-1920*, Warszawa 1921.

Borowski L., Gajkiewicz A., Moszyński J., Zublewicz A.: *The construction of roads in new countries, such as colonies and undeveloped regions*, Rennes-Paris 1930.

Borowski L.: *Wyniki badań laboratoryjnych (materiałów kamiennych używanych do budowy i utrzymania dróg w Polsce)*, Warszawa 1929.

Bratro E., Esse F., Hera E., Kobyliński A., Maciejewicz W., Zieliński J.: *a) Progress, since the Congress in Munich, with the use of Cement for carriageway surfacings; b) Brick surfaces; c) Surfaces in special materials such as cast-iron steel, rubber*, Rennes-Paris 1938.

Bratro E.: *Budowa i utrzymanie dróg. Podręcznik dla średniego personelu drogowego z 195 rycinami i dwoma kolorowymi tablicami*, Wyd.2, Lwów – Warszawa 1932.

Brzosko E.: *Rozwój transportu w Polsce w latach 1918-1939*. Szczecin 1982.

Chwalba. A.: *1919 Pierwszy rok wolności*, Wołowiec 2019.

Chylińska-Stańczak A.: *Kolej Żelazna Warszawsko-Terespolska 1866*, Warszawa 2009.

Ćwikieł J.B.: *Komunikacja autobusowa na drogach publicznych w Polsce, w 1930 r.*, Warszawa 1931.

Dmowski D.: *Ministrowie Polski Niepodległej 1918 – 1945*, Szczecin 2001.

Dowbór-Muśnicki J.: *Krótki szkic do historii I-go Polskiego Korpusu*, Cz.3, Warszawa 1919.

Drexler I.: *1. Traffic regulations in large cities and their suburbs: traffic signals, design and layout of roads and adaptation to traffic requirements in built-up area. 2. Parking and garaging of vehicles*, Rennes-Paris 1930.

Drexler I.: *Uchwały I. Kongresu Drogowego w Paryżu w roku 1908*, Lwów 1909.

- Dudek H.: *Potrzeby finansowe gospodarki drogowej i projekty ich rozwiązania*, Warszawa 1928.
- Działalność instytucji wydawniczych na rzecz oświaty i edukacji w XIX i początkach XX wieku*, red.: I. Michalska, G. Michalski, Łódź 2014.
- Eiger A.: *Progress made since the Congress at Washington with the use of Cement for the Construction of Carriageways*, Rennes-Paris 1934.
- Fajans M.: *Droga Żelazna Warszawsko-Terespolska*, Warszawa 1866.
- Falecki T.: *80 lat komunikacji autobusowej w aglomeracji katowickiej*, Katowice 2009.
- Fuller W.E.: *R.F.D. The Changing Face of Rural America*, Bloomington 1964.
- Gajkowicz A.: *Means available for the construction and maintenance under the most economical conditions of Road surfaces whether in built-up areas or the open country: 1) The methods adopted; 2) Review of the conditions influencing the choice of method, according to the characteristics of soil and climate*, Rennes-Paris 1934.
- Górak A., Kozłowski J., Latawiec K.: *Słownik biograficzny gubernatorów i wicegubernatorów w Królestwie Polskim (1867-1918)*, Lublin 2015.
- Górzyński M.: *Wczasy Kaliskie 1911-1913*, Kalisz 2016.
- Górzyński M.: *Zabytki miasta Turku i powiatu tureckiego*, T.1, cz.2, Turek 2014.
- Grucza F.: *O języku, językach i lingwistyce*, Warszawa 2017.
- Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche*, red.: G. Hue de Grais, H. Peters, W. Hoche, Berlin-Heidelberg 1926.
- Hertz N.J., Orleański H.: *I Korpus Polski: szkic historyczny*, Warszawa 1938.
- Jeżewski A.: *Warszawa na starej fotografii*, Warszawa 1960.
- Khostov V.M.: *Istoria diplomatii. T.2 Diplomatiya v novoye vremya (1872-1919 gg.) Gl. 14. Vykhod Rosii i imperialisticheskoy voyny*, T.2, Moskwa 1963.
- Kirkor S.: *Legia Nadwiślańska 1808-1814*, Londyn 1981.
- Kucharzewski F.: *Inżynier Polski. Feliks Pancer i jego prace*, Warszawa 1900.
- Kühnel A.: *Drogi i ulice*, Lwów 1916.
- Kühnel A.: *Ulice. Projektowanie, budowa i utrzymanie z 396 rysunkami*, Lwów – Poznań 1925.
- Kühnel A.: *Zasady budowy małych miast i miasteczek z 136 rysunkami*, Lwów 1918.
- Landau Z., Tomaszewski J.: *Zarys historii gospodarczej Polski. 1918-1939*. Warszawa 1999, s.108-112.
- Ligtermoet D.M.: *Beleid en planning in de wegenbouw*, Amsterdam 1990.

- Łoza S.: *Czy wiesz kto jest kim?*, Warszawa 1938.
- Łoza S.: *Czy wiesz kto to jest? Uzupełnienia i sprostowania*, Warszawa 1939.
- Majchrowski J.: *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994.
- Majewski J.: *O drogach w Królestwie Polskiem, ich budowie i utrzymaniu*, Warszawa 1877.
- Marynowski J.: *Results obtained by use of: a) cement, b) bricks of other artificial paving*, Rennes-Paris 1930.
- Minchejmer J.: *Zagadnienie komunikacji autobusowej w Polsce*, Warszawa 1929.
- Mistewicz M.: *Polska administracja drogowa i Kongresy Drogowe w latach 1918-1939*, Warszawa 2020.
- Moraglio M.: *Driving Modernity. Technology, Experts, Politics, and Fascist Motorways. 1922-1943*, Turyn 2007.
- Muszyński W.J.: *Białe Legiony 1914-1918. Od Legionu Puławskiego do I Korpusu Polskiego*, Warszawa 2018.
- Muszyński W.J.: *Białe Legiony przeciw bolszewikom. Polskie formacje wojskowe w Rosji 1918-1920*, Warszawa 2019.
- Nawrot D.: *Litwa i Napoleon w 1812 roku*, Katowice 2008.
- Nestorowicz M.: *Budowa dróg i roboty ziemne. Wykłady prof. M. Nestorowicza. Rok. 1920/21*, Warszawa 1922.
- Nestorowicz M.: *Budowa dróg i roboty ziemne. Wykłady prof. M. Nestorowicza. Rok. 1921/22*, Warszawa 1922.
- Nestorowicz M.: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*, Warszawa 1924.
- Nestorowicz M.: *Polski Fundusz Drogowy*, Warszawa 1929.
- Nestorowicz M.: *Rolnictwo a drogi*, Warszawa 1926.
- Nestorowicz M.: *Sprawa drogowa w Polsce. Zagadnienie gospodarcze*, Warszawa 1925.
- Nestorowicz M.: *Stan dróg kołowych Królestwa Polskiego z 5-a tablicami i mapą dróg kołowych*, Warszawa 1913.
- Nestorowicz M.: *Ustrój administracji drogowej w Polsce : referat M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisarjatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*, Warszawa 1925.
- Nestorowicz M.: *Współczesna technika budowy i utrzymania dróg gruntowych*, Warszawa 1919.
- Normy własności i metody badań materiałów kamiennych i lepiszcz bitumicznych przeznaczonych do budowy dróg. Rok 1936*, Warszawa 1935.

- Okęcki M.: *Segregation of the various classes of traffic on the highways: carriageways (single and dual), cycle tracs, footways, service roads in connection with Ribbon development; parking places, road junctions and crossings. A study of the circumstances which make these provisions desirable or undesirable. Application to motor roads*, Rennes-Paris 1938.
- Okolski A.: *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, T.3, Warszawa 1884.
- Omilanowska M.: *Architekt Stefan Szyller. 1857-1933*, Warszawa 2008.
- Order Odrodzenia Polski. Trzechlecie pierwszej Kapituły*. 1921-1924, Warszawa 1926.
- Ostrowski J.: *Księga herbowa rodów polskich*, Warszawa 1906.
- Pancer F.: *O budowie i utrzymaniu dróg bitych i zwyczajnych*, Warszawa 1895.
- Pietkowski R., Lenczewski-Samotyja S.: *Examination of the sub-soil of Roads: a) Determination of the properties of sub-soils: Methods of testing and testing apparatus; b) Influence of the properties of the sub-soil on the construction of road (foundations and surfaces) and their maintenance*, Rennes-Paris 1938.
- Piłatowicz J.: *Ruch stowarzyszeniowy inżynierów i techników polskich do 1939 r.*, T.2, Warszawa 2005.
- Podjąć wyzwanie. II Rzeczpospolita w drodze do Nowoczesności*, red. L. Olkuśnik, Warszawa 2019.
- Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom I. Roboty ziemne. Drogi i ulice – koleje żelazne – miernictwo – budownictwo wodne*, red. S. Bryła, Lwów – Warszawa 1927.
- Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom II. Mosty – statyka budowli*, red. S. Bryła, Lwów – Warszawa 1928.
- Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom III. Inżynieria miejska – budownictwo*, red. S. Bryła, Lwów – Warszawa 1932
- Podręcznik inżynierski w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Tom IV. Instalacje – maszyny i elektrotechnika – ustawodawstwo – dział uzupełniający*, red. S. Bryła, Lwów – Warszawa 1936.
- Prace Drugiego Polskiego Kongresu Drogowego 1929 r.* Warszawa 1929.
- Prace Trzeciego Polskiego Kongresu Drogowego 1934 r.*, Warszawa 1934.
- Prace Czwartego Polskiego Kongresu Drogowego 1938 r.*, Warszawa 1939.
- Selly B.E.: *Building the American Highway System: Enigeers as Policy Makers*, Washington 1987.
- Sioma M.: *Premierzy i ministrowie Rzeczpospolitej Polskiej 1918-1939*, Warszawa 2023.

Skalmowski W., Mączyński M., Bojanowski J., Missbach A., Karniewski J.: *Progress since the Congress in Munich in the preparation and use of: a) Tar; b) Bitumen (asphalt); c) Emulsion, for the construction and maintenance of carriageways*, Rennes-Paris 1938.

Skalmowski W., Mączyński M., Kragen L.: *Progress made since Congress at Washington in the preparation and use of: a) Tar; b) Bitumen; c) Emulsion, for the construction and maintenance of roads*, Rennes-Paris 1934.

Skwarczyński W.: *Podręcznik budowlany*, Warszawa – Lwów 1925.

Spis szlachty Królestwa Polskiego z dodaniem krótkiej informacyi o dowodach szlachestwa, Warszawa 1851.

Staniewicz L.: *Politechnika Warszawska 1915-1925: Księga Pamiątkowa*, Warszawa 1925.

Starzyński B.: *Polonais decorees de la Legion D'Honneur 1803 – 1814 par L'Empereur Napoleon*, Poissy 1899.

Storia d'Italia, R.8, red. C. De Seta, Turyn 1985.

Sulimierski F., Chlebowski B., Walewski W.: *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów*, Warszawa 1883.

Szczech B.: *Z dziejów komunikacji tramwajowej i autobusowej na Górnym Śląsku do połowy XX wieku*, Katowice 2013.

Szepielew Ł.E.: *Otmienienija istorijej. Cziny, zwania i tytuły Rossijskoj Imperii*, Leningrad 1977.

Sznuk Z.: *Podręcznik do budowy dróg bitych, gruntowych i ulic miejskich*, Warszawa 1918.

Szydelski S., Morszlyn R., Ćwikiel B.: *Accidents on Roads: a) Base of Statistical Returns and their unification; b) Methods of investigation into the causes of accidents and means for their prevention*, Rennes-Paris 1938.

Tiellman N.T.: *America's highways, 1776-1976: a history of the Federal-aid program*, Washington 1976.

Tymczasowe normy własności klinkieru drogowego oraz wytyczne dla budowy dróg betonowych i makadamów cementowych, Warszawa 1935.

Uruski S.: *Rodzina. Herbarz Szlachty Polskiej*, T.2, Warszawa 1905.

Urzędnicy Królestwa Polskiego (1815-1915). Materiały do biografii. Wpisy z bazy danych, red. A. Kulecka, Wyd. 1, Warszawa 2019.

Wasylewski S.: *Gawędy o dawnym obyczaju. Wybór ciekawych pamiątek XVIII i XIX stulecia*. T.4, Lwów-Poznań 1923.

Weingroff R.F.: *Creation of the Landmark: The Federal Aid Road Act of 1916*, Washington 2016.

Werlich R.: *Decorations and Medals*, Waszyngton 1981.

- Wisznicki M.: *Album mundurów 1-go Polskiego Korpusu*, Warszawa 1919.
- Witczuk W.: *Szkice do dziejów zachodnich przedproży Siedlec*, Cisie-Zagrudzie 2012.
- Złota Księga Drogownictwa i Mostownictwa*, red. M. Frąckowiak, Bydgoszcz 2016.
- Żywicki J.: *Urzędnicy, architekci, inżynierowie cywilni... Ludzie architektury i budownictwa w województwie lubelskim oraz guberni lubelskiej w Królestwie Polskim w latach 1815-1915*, Lublin 2010.

Artykuły naukowe

- Barone G.: *Politica economica e istituzioni. Il ministero dei Lavori pubblici. 1922-1925*. „Italia contemporanea”, nr 151-152, Mediolan 1983.
- Bortolotti L.: *Origine e primordi della rete autostradale in Italia: 1922-1933*. "Storia Urbana", red. F. Angeli, nr 59/1992.
- Dmowski R.: *Siedlecki Węzeł Kolejowy w latach 1866-1939. Zarys problematyki badawczej*. „Prace archiwalno-konserwatorskie”. Z.13, Siedlce 2002.
- Dobroński A.: *Dyslokacja wojsk rosyjskich w Królestwie Polskim przez I wojnę światową*. „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, nr 20, Białystok 1976.
- Dobroński A.: *Walory wojskowe guberni łomżyńskiej przed I wojną światową*. „Rocznik Białostocki”, T.13, Białystok 1976.
- Gierowska-Kałuż J.: *Aktywność środowisk polskich w mińszczyźnie w realiach lat 1919-1920*. „Studia z dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, 2010, T.45.
- Giuntini A.: *Nascita, sviluppo e tracollo della rete infrastrutturale*. "Storia d'Italia, Annali 15, L'industria", red. F. Amatori, Turyn 1999.
- Górzyński M.: *Środowisko architektoniczno-budowlane w Kaliszu oraz realia jego funkcjonowania na przełomie XIX i XX wieku – zarys problematyki*. „Polonia Maior Orientalis”, T.7, Kalisz 2020.
- Jarno W.: *Zniszczenie Kalisza w sierpniu 1914 r. w świetle polskojęzycznej prasy łódzkiej*. „Res Historica”, nr 42, Lublin 2016.
- Jaśkiewicz L.: *Sprawa pomnika Murawiowa „Wieszatiela” w Wilnie*. „Przegląd Historyczny”, T.87, Z.3, Warszawa 1996.
- Kamecka M.: *Zarys biografii Jana Filipa Carosiego (1744-1799) w świetle dokumentów rodzinnych*. „Studia Podlaskie”, T.23, Białystok 2015.
- Koda E., Osiński P., Głazewski M.: *Agrogeotechniczne umacnianie skarp budowli ziemnych*. „Przegląd Naukowy – Inżynieria i Kształtowanie Środowiska”, nr 4 (50), Warszawa 2010.

Kordaczuk S.: *Nasi sąsiedzi ziemianie. Dwory i pałace pogranicza mazowiecko-podlasko-lubelskiego*. „Komunikaty. Rocznik Oddziału Mazowieckiego Stowarzyszenia Muzealników Polskich”, nr 1, Warszawa 2017.

Królikowski L.: *Organizacja centralnych służb inżynierskich w Królestwie Polskim w latach 1864 (1867)-1915 na tle organizacji analogicznych służb w Cesarstwie Rosyjskim*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, nr 35/2-3, Warszawa 1990.

Krzymkowski M.: *Kwalifikacje zawodowe urzędników w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, T.47, Z.2.

Kwiatkowska M.I.: *O dwóch kamienicach na Mostowej*. „Roczniki Humanistyczne”, T.47, Z.4, Lublin 1999.

Majewski M. W.: *Produkcja gum jezdnych w Polsce w latach 1918-1939*. „Studia Historyczne”, R.55, Z.1 (217), 2012.

Miąso J.: *Trudne narodziny Politechniki Warszawskiej: (przyczynek do dziejów polityki naukowej w Królestwie Polskim)*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, nr 34/4, Warszawa 1989.

Mrozowski K.: *Zapomniany kongres techników*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, nr 22/2, Warszawa 1977.

Pawłówna N.J., Róziewicz J.: *Kontakty Józefa Jerzego Boguskiego z Dmitrijem Mendelejewem*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, nr 23/2, Warszawa 1978.

Pirig R.: *Emil' Landsberg — ministr shlyakhiv spoluchen' (lystopad–hruden') [w:] Diyal'nist' uryadiv het'manatu Pavla Skoropads'koho: personal'nyy vymir*, Kijów 2016.

Przygodzki J.: *Kształcenie kandydatów na wyższych urzędników administracji w ankiecie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1929 r.* „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, nr 8 (2), Kraków 2015.

Rutkowski M.: *Zmiany w administracji transportowej Królestwa Polskiego w połowie XIX wieku jako probierz intencji modernizacyjnych w Moskwie w stosunku do podbitej polski*. „Pozytywiści Warszawscy: Przegląd Tygodniowy 1866-1876”, Ser. 2, T.1, Olsztyn 2020.

Skrzypek M.: *Zygmunt Żurawski (1873—1962) — polityk południowo-zachodnich kresów II Rzeczypospolitej*. „Wieki Stare i Nowe. Tom Specjalny”. Katowice 2012.

Smoczyński M.: *Racjonalizacja biurowości w działaniach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*. „Dzieje Biurokracji”, T.10, Lublin 2019.

Smyk G.: *Zasady funkcjonowania rosyjskiego modelu biurokratycznego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*. „Studia do Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, nr 9, Cz.2, Lublin – Łódź 2006.

Stinia M.: *Tradycje szkolnictwa gimnazjalnego na ziemiach polskich*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Historyczne, nr 142, Z.2, Kraków 2015.

Tazbir J.: *Zainteresowania Kolumbem w Polsce XIX i XX wieku*. „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, nr 34/3, Warszawa 1989.

Weingroff R.F.: *A Journey to Better Highways: 100 years of public roads*. „Public Roads”, vol. 82, no. 2, Washington 2018.

Weingroff R.F.: *Federal Aid Road Act of 1916. Building The Foundation*. „Public Roads”, Vol. 60, no. 1, Washington 1996.

Wiórkiewicz H.: *Pamiętki lwowskiej rodziny Drexlerów w zbiorach Muzeum Niepodległości w Warszawie: dar Jadwigi Kern-Bałaty*. „Niepodległość i pamięć”, nr 20/3-4 (43-44), Warszawa 2013, s.327.

Zgóranik M.: *Terytorium Polski w planach wojennych państw centralnych i Rosji w chwili wybuchu pierwszej wojny światowej – 1914 rok*. „Dzieje Najnowsze”, nr 36/3, Warszawa 2004.

Artykuły w czasopismach branżowych (historycznych)

Bratro E.: *Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowymi w Polsce*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 7, Lwów 1919.

Bratro E.: *Zagadnienie drogowe na tle obecnego kryzysu gospodarczego*. „Autobus”, R.2, Z.5-6, Warszawa 1932.

Dobiecki A.: *Zagadnienie współzawodnictwa przewozów kolejowych i samochodów w Polsce*. „Inżynier Kolejowy”, R.10, nr 9 (109), Warszawa 1933.

Gieysztor J.: *O funduszu drogowym*. „Przemysł i Handel”, R.10, Z.40, Warszawa 1929.

Gieysztor J.: *Przystosowanie dróg kołowych do potrzeb kraju*. „Przemysł i Handel”, R.10, Z.27, Warszawa 1929.

Klaczyńska Z.: *Czterolecie działalności Państwowego Autonomicznego Zarządu Drogowego we Włoszech*. „Wiadomości Drogowe”, R.7, nr 76, Warszawa 1933.

Klamborowski Z.: *Organizacja zarządu drogami bitymi w Państwie*. „Przegląd Techniczny”, T.56, nr 1-4, Warszawa 1918.

Lewandowski K.: *Państwowy Fundusz Drogowy*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 66, Warszawa 1932.

Majewski J.: *O drogach w Królestwie Polskiem, ich budowie i utrzymaniu*. „Przegląd Techniczny”, R.3, t.6, z.9, Warszawa 1877.

Nestorowicz M.: *Ankieta w sprawie projektu Ustawy o budowie i utrzymaniu dróg*. „Roboty Publiczne”, R.2, Z.6, Warszawa 1920.

Nestorowicz M.: *Drogi kołowe w Państwie Rosyjskiem*. „Przegląd Techniczny”, R.46, nr 32/34/36/38/40, Warszawa 1908.

- Nestorowicz M.: *Drogi z punktu widzenia obrony państwa*. „Przegląd Techniczny”, T.72 nr 21, Warszawa 1933.
- Nestorowicz M.: *Fachowość w technice drogowej*. „Przegląd Techniczny”, R.74, nr 19, Warszawa 1935.
- Nestorowicz M.: *Fachowość w technice drogowej*. „Wiadomości Drogowe”, R.9, nr 103-104, Warszawa 1935.
- Nestorowicz M.: *Gospodarka szosowa za granicą*. „Przegląd Techniczny”, R.45, nr 34/35/36, Warszawa 1907.
- Nestorowicz M.: *Jak Niemcy znali drogi komunikacyjne w Królestwie Polskiem*. „Przegląd Techniczny”, T.57, nr 45-52, Warszawa 1919.
- Nestorowicz M.: *Jeszcze kilka słów o tymczasowych przepisach o zarządzie drogami kołowymi*. „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 18/19/20, Lwów 1919.
- Nestorowicz M.: *Kształcenie kandydatów do państwowej służby technicznej w Prusach*. „Przegląd Techniczny”, R.47, nr 21, Warszawa 1909.
- Nestorowicz M.: *Materiały do budowy i utrzymania dróg w Polsce*. „Przegląd Techniczny”, T.62, nr 40/41-42/44/45, Warszawa 1924.
- Nestorowicz M.: *Obecny stan gospodarki drogowej w Polsce w związku z kryzysem gospodarczym*. „Wiadomości drogowe”, R.6, nr 59, Warszawa 1932.
- Nestorowicz M.: *Postanowienia I-go Kongresu międzynarodowego drogowego w Paryżu w 1908 r.* „Przegląd Techniczny”, t.46, nr 50, Warszawa 1908.
- Nestorowicz M.: *Problem budowy dróg samochodowych (autostrad) w Polsce*. „Drogowiec”, R.7, nr 9, Warszawa 1939.
- Nestorowicz M.: *Problem drogowy w Polsce i możliwości jego rozwiązania*. „Wiadomości Związku Polskich Zrzeszeń Technicznych”, R.3 nr 1, Warszawa 1927.
- Nestorowicz M.: *Projekt wprowadzenia myta szosowego na szosach gubernialnych w gub. Kaliskiej*. „Przegląd Techniczny”, T.50, nr 20/21, Warszawa 1912.
- Nestorowicz M.: *Przewóz ciężarów po drogach kołowych przy pomocy ciągników (traktorów)*. „Roboty Publiczne”, R.1, nr 3, Warszawa 1919.
- Nestorowicz M.: *Ruch samochodowy w Polsce*. „Inżynier Kolejowy”, R.10, nr 9, Warszawa 1933.
- Nestorowicz M.: *Ustrój administracji drogowej w Polsce. Referat inż. M. Nestorowicza dla Nadzwyczajnego Komisarjatu Oszczędnościowego przy Radzie Ministrów*. „Czasopismo Techniczne”, R.43, nr 2/3/4/5/14/15, Warszawa 1925..
- Nestorowicz M.: *Z działalności Ministerstwa Robot Publicznych. Sekcja dróg kołowych i mostów (IV)*. „Roboty Publiczne”, R.1, z.4, Warszawa 1919.

Nestorowicz M.: *Zadania samorządu w gospodarce drogowej. Referat inż. M. Nestorowicza wygłoszony na Zjeździe Przedstawicieli Sejmików Powiatowych, w dniu 31 maja w Warszawie.* „Roboty Publiczne”, R.1, nr 4, Warszawa 1919.

Nestorowicz M.: *Znaczenie prac badawczych w budownictwie drogowym i możliwość ich wykonywania.* „Technik Polski”, R.3, nr 4, Warszawa 1936.

Popielecki J.: *Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowymi w Polsce.* „Czasopismo Techniczne”, R.37, nr 13 i 14, Lwów 1919, s.115-116.

Prz. A.: *Nasza administracja drogowa. (z powodu memoriału Biura Pracy Społecznej).* „Przegląd Techniczny”, T.57, nr 49-52, Warszawa 1919.

Przybylski A.: *Sprawy drogowe w związku z najnowszym postanowieniem Władz Okupacyjnych.* „Przegląd Techniczny”, T.54, nr 27-28, Warszawa 1916.

Rybczyński M.: *Likwidacja Ministerstwa Robót Publicznych.* „Czasopismo Techniczne”, R.44, nr 17, Warszawa 1926.

Sznuk Z.: *Drogi bite, oraz zasada Zarządu drogami w Polsce.* „Przegląd Techniczny”, T.56, nr 27-32/33-38/39-44, Warszawa 1918..

Vandone I.: *Le „Autostrade” da Milano ai Laghi Lombadi.* [w:] “Le Strade”. R.5, nr 2, Mediolan 1923..

Wajcht Cz.: *Warunki bytu dróg szosowych w Królestwie Polskiem do 1 stycznia r. 1914.* „Przegląd Techniczny”, T.55, nr 13-14, Warszawa 1917.

Spis tabel

Tabela 1 Zestawienie techniczno-ilościowe dróg państwowych w Królestwie Polskim według guberni (ok. 1900 r.).....	73
Tabela 2 Stan ilościowo-jakościowy sieci dróg I rzędu (szos gubernialnych) w guberni kaliskiej.	87
Tabela 3 Przewidywana rentowność projektu wprowadzenia myta drogowego.....	93
Tabela 4 Porównanie wymagań technicznych dla dróg I i II kategorii na podstawie „Tymczasowych przepisów projektowania nowych dróg bitych” (5 maja 1919 r.).	175
Tabela 5 Zestawienie mostów drogowych zniszczonych w latach 1914–1920 na terenie b. Królestwa Kongresowego i Galicji.	205
Tabela 6 Zestawienie potrzeb drogowych Państwa Polskiego i prognozowanych kosztów utrzymania dróg publicznych.	212
Tabela 7 Prognozowany koszt przebudowy mostów i przepustów na drogach państwowych oraz samorządowych (wojewódzkich i powiatowych).	214
Tabela 8 Zestawienie przewidywanych wydatków inwestycyjnych i konserwacyjnych na budowę, modernizację oraz utrzymanie dróg, mostów i placów miejskich.....	221
Tabela 9 Porównanie kompetencyjne kierownictwa departamentów w Ministerstwie Robót Publicznych, Stan na dzień 12 czerwca 1925 r.	228
Tabela 10 Porównanie kompetencyjne kierownictwa Departamentu Dróg Kołowych MRP. Stanu na dzień 12 czerwca 1925 r.	228
Tabela 11 Redukcja etatów niższego personelu drogowego w latach 1925–1927.	240
Tabela 12 Zestawienie udziału studentów Wydziału Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej w letnich praktykach budowlanych w latach akademickich 1920/21–1923/24.	259
Tabela 13 Zestawienie liczby absolwentów Politechniki Warszawskiej według wydziałów w latach akademickich 1920/21–1937/38.....	262
Tabela 14 Wymiar godzinowy wykładów i ćwiczeń prowadzonych przez inż. M. Nestorowicza w ramach przedmiotu „Budowa dróg i roboty ziemne” w latach akademickich 1920/21–1938/39.....	263
Tabela 15 Bilans finansowy Drogowego Instytutu Badawczego za okres od 1 marca 1929 r. do 31 sierpnia 1937 r. (w zł).....	299
Tabela 16 Zestawienie prac badawczych prowadzonych przez Drogowy Instytut Badawczy w latach 1929–1937.	300

Tabela 17 Zmiany liczby członków Stowarzyszenia Polskich Członków Kongresów Drogowych w latach 1927–1938.....	303
Tabela 18 Polscy uczestnicy stali i czasowi Międzynarodowych Kongresów Drogowych w latach 1923–1938.	311
Tabela 19 Zestawienie wpłat na Fundusz Stypendialny im. M.W. Nestorowicza w latach 1928–1937.....	334
Tabela 20 Wpływy z odsetek od kapitału uzyskane w latach 1928–1937.....	335
Tabela 21 Rozwój motoryzacji w II Rzeczypospolitej w latach 1924–1930.....	339
Tabela 22 Wartość pojazdów mechanicznych w Polsce według stanu z dnia 1 lipca 1930 r.	340
Tabela 23 Przyczyny wypadków drogowych według kategorii (w procentach) w roku 1931 oraz w latach 1934–1936.....	341
Tabela 24 Liczba autobusów kursujących w Polsce według województw w latach 1929–1931.....	344
Tabela 25 Statystyka komunikacji autobusowej w 1931 r.	346
Tabela 26 Długość linii autobusowych w latach 1931–1932.....	348
Tabela 27 Motoryzacja w Stanach Zjednoczonych w latach 1895–1925.	351
Tabela 28 Zestawienie statystyczne rozwoju motoryzacji w wybranych państwach w latach 1929–1936.....	353
Tabela 29 Stawki podatku od pojazdów mechanicznych w Niemczech w 1928 roku.....	359
Tabela 30 Wydatki na budowę i utrzymanie dróg magistralnych w Niemczech w latach 1914–1928.....	361
Tabela 31 Wartość subwencji państwowej na budowę i modernizację dróg samorządowych w Czechosłowacji w latach 1928–1933.	365
Tabela 32 Stawki podatku od pojazdów mechanicznych w Czechosłowacji według ustawy o funduszu drogowym z dnia 14 kwietnia 1927 r.	366
Tabela 33 Stawki podatku dla pojazdów zagranicznych poruszających się na terenie Czechosłowacji według ustawy o podatku drogowym z 14 kwietnia 1927 r.	367
Tabela 34 Prognozowane wpływy z Polskiego Funduszu Drogowego (1929).....	379
Tabela 35 Rzeczywiste wydatki Skarbu Państwa na cele drogowe w latach 1927–1930	382
Tabela 36 Tendencje zmian liczby pojazdów mechanicznych w latach 1924–1933.....	408
Tabela 37 Zestawienie stacji benzynowych według województw. Stan na 1939 r.....	413
Tabela 38 Szczegółowe zestawienie wpływów z Państwowego Funduszu Drogowego według projektu nowelizacji ustawy z 29 marca 1933 r.	420

Tabela 39 Zestawienie porównawcze wpływów z opłat na Państwowy Fundusz Drogowy pobieranych na podstawie ustawy z 3 lutego 1931 r. wraz z jej nowelizacjami oraz projektu nowelizacji ustawy z 29 marca 1933 r.	421
Tabela 40 Zmiany wymiaru opłat oraz ulg w opłatach na Państwowy Fundusz Drogowy w latach 1931–1939.	424
Tabela 41 Dochody Państwowego Funduszu Drogowego w okresach budżetowych 1931/32 i 1932/33.	429
Tabela 42 Wydatki Państwowego Funduszu Drogowego w okresie budżetowym 1931/32 i 1932/33.	430
Tabela 43 Wydatki państwowe na budowę i utrzymanie dróg publicznych w latach budżetowych 1923/24–1931/32.	432
Tabela 44 Stawki podatku od pojazdów mechanicznych według projektu ustawy o Śląskim Funduszu Drogowym z września 1928 r.	436
Tabela 45 Zmiany liczby pojazdów mechanicznych w Województwie Śląskim w latach 1923–1930.	437
Tabela 46 Prognozowany dochód z opłat do Wojewódzkiego Funduszu Drogowego.	438
Tabela 47 Zmiana wysokości dochodu w zawiązku z nowelizacją ustawy o Wojewódzkim Funduszu Drogowym (1933 r.).	443

Spis schematów organizacyjnych

Schemat 1 Organizacja Departamentu Dróg Kołowych Ministerstwa Robót Publicznych. Stan na 1921 rok.....	183
Schemat 2 Skład Podkomisji Materiałów Kamiennych Polskiego Komitetu Normalizacyjnego	281
Schemat 3 Organizacja Departamentu Dróg Kołowych Ministerstwa Robót Publicznych. Stan na 1 stycznia 1934 r.....	454

Spis map

Mapa 1 Mapa geologiczno-drogowa II Rzeczypospolitej.....	219
Mapa 2 Obszary dystrybucji materiałów pędnych przez spółki: "Karpaty", "Vacuum" oraz "Galicja" (wg liczby stacji).	414

Spis wykresów

Wykres 1 Drzewo genealogiczne rodziny Melchiora Władysława Nestorowicza.....	28
Wykres 2 Liczba pojazdów mechanicznych w Polsce w latach 1926-1939.	410

Spis fotografii

Fotografia 1 Portret Feliksa Chłusowicza, 1830.....	29
Fotografia 2 Melchior Nestorowicz, fotografia portretowa (po 1919 r.).....	139
Fotografia 3 Melchior Nestorowicz przy Tarczy Böhmego, ok. 1934 r.	275
Fotografia 4 Narzędzia badawcze w Drogowym Instytucie Badawczym	292
Fotografia 6 Zdjęcie grupowe uczestników I Polskiego Kongresu Drogowego, 1928	318
Fotografia 5 Prezydium Pierwszego Polskiego Kongresu Drogowego, 1928.....	318
Fotografia 7 Melchior Nestorowicz, fotografia portretowa, 1928	320
Fotografia 8 Gmach Ministerstwa Robót Publicznych	433
Fotografia 9 Melchior Nestorowicz, zdjęcie legitymacyjne, 1932	447
Fotografia 10 Medal pamiątkowy wydany z okazji 160-lecia powołania Jeneralnej Dyrekcji Dróg i Mostów.	459