

UDC 338.47:625(438)“19”

**PROPOZYCJE ZMIAN ZARZĄDZANIA SZARWARKIEM  
I FINANSOWANIEM TRANSPORTU ORAZ NAPRAWY I BUDOWY DRÓG  
W KRÓLESTWIE POLSKIM W PIERWSZEJ  
POŁOWIE LAT 60-TYCH XIX WIEKU**

**M. Rutkowski  
(Politechnika Białostocka, m. Biały Stok, Polska)**

*Problematyka budowy i naprawy dróg, w tym oczywiście systemem szarwarkowym, i związana bezpośrednio z tymi zagadnieniami kwestia finansowa, stały się szczególnie palące w czasach gwałtownych przemian instytucjonalnych i gospodarczych, jakie ogarnęły Królestwo Polskie w latach bezpośrednio przed wybuchem i w trakcie trwania Powstania Styczniowego roku 1863. Można wręcz śmiało stwierdzić, iż dokonania (lub brak sukcesów) tego okresu rzutowały na cały dalszy rozwój drogownictwa i systemu finansowego zarządzanego przez najezdnicze władze carskie Królestwa. Stad jawi się nieodzowna konieczność rekapitulacji tego całego złożonego, nieprzebadanego jeszcze zagadnienia.*

Słowa kluczowe: Królestwo Polskie; XIX wiek; drogi; finanse transportowe; szarwark.

*Проблематика будівництва і ремонту доріг, включаючи систему шарварків, і безпосередньо пов'язане з цими аспектами фінансове питання стали особливо актуальними у час бурхливих інституційних та господарських змін, які охопили Царство Польське у роки безпосередньо перед початком і під час Січневого повстання 1863 р. Можна досить сміливо стверджувати, що досягнення (або невдачі) цього періоду вплинули на подальший розвиток дорожнього будівництва та фінансової системи після посилення влади царської Росії в Польщі. Тому постала крайня потреба розглянути ці ще не вивчені питання в усій їх складності.*

Ключові слова: Царство Польське; XIX ст.; дороги; транспортні фінанси; шарварок.

*Problems of construction and repairing of roads, including of course the corvée system and linked directly with these matters financial issues became especially urgent in times of rapid institutional and economic change, which swept Kingdom of Poland in the years immediately before the outbreak of and during so-called January Uprising of 1863. It can even be more than fair to indicate that the achievements (or lack of successes) of these times extensively influenced any possible further development of the road and financial system introduced in Kingdom later on by invading tsarist authorities. Thus emerges for us the indispensable need to recapitulate these yet unexamined issues in their entire complexity.*

Key words: Polish Kingdom; nineteenth century; roads; transportation finance; corvée.

© M. Rutkowski, 2016

### **1. Podłoże pierwszych prób zmian w zakresie drogownictwa Królestwa Polskiego w okresie przelomu przed Powstaniem Styczniowym**

Gdy 5/17 grudnia 1846 roku powołano w Królestwie Polskim podlegający władzom w Petersburgu Zarząd XIII Okręgu Komunikacji Lądowych i Wodnych Cesarstwa Rosyjskiego<sup>1</sup> – zamiast lokalnej struktury transportowej – znaczyło to w praktyce faktyczną likwidację quasi-niezależnej polskiej służby komunikacyjnej<sup>2</sup>. Taka sytuacja trwała dalej, gdy na mocy ukazu Aleksandra II z 22 lutego / 6 marca 1861 roku, wprowadzono w Warszawie Zarząd VII Okręgu Komunikacji Lądowych i Wodnych Cesarstwa Rosyjskiego<sup>3</sup>.

Jednakowoż już we wstępnym okresie *“odwilży przedrewolucyjnej”* w Królestwie Polskim lokalna grupa administratorów zdecydowała się doprowadzić do ustanowienia w kraju stałych zasad funkcjonowania miejscowego systemu komunikacji lądowych i wodnych. Zaproponowano wówczas wprowadzenie nowych rozwiązań w sferze transportu. Po Radzie Administracyjnej, wkrótce sprawą zajęło się Ogólne Zgromadzenie III Rady Stanu. Możliwość złożenia propozycji w sprawie ulepszeń zarządu transportowego nasunęła się zresztą członkom Wydziału Skarbowo-Administracyjnego tej instytucji po analizie sprawozdania Zarządu Pocztowego Królestwa Polskiego za rok 1860, kiedy to opracowano stosowne *“uwagi, a zarazem wnioski”*<sup>4</sup>. Nowe założenia dotyczące służby transportowej, a dokładnie mające na celu *“poprawienie jakości w Królestwie wszelakich komunikacji i przywrócenie tym samym Zarządu Komunikacji do składu Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych”* było zatem konsekwencją pierwotnych propozycji *“pocztowych”*<sup>5</sup>.

### **2. Ustanowienie i wstępne prace komitetu powołanego dla *“przygotowania projektu stałych zasad w systemacie komunikacji lądowych i wodnych, polepszenia stanu istniejących i zaproponowania nowych”***

Należy zauważyć, iż już dnia 11/23 października 1861 roku na zebraniu Rady Administracyjnej postanowiono doprowadzić do ustanowienia w Królestwie Polskim stałych zasad funkcjonowania lokalnego systemu komunikacji lądowych i wodnych oraz do przedyskutowania nowych rozwiązań w sferze transportu. W tym celu w październiku 1861 roku zdecydowano się powołać do życia, pracujący pod przewodnictwem ówczesnego naczelnika Zarządu XIII Okręgu Komunikacji generała-majora Kierbedzia specjalny komitet, w którego skład mieli jeszcze wejść: jego wiceprezydujący oraz członkowie, powoływani z założenia spośród urzędników państwowych oraz spośród prywatnych obywateli. Wybór miał paść na osoby odznaczające się pogłębiłą znajomością problemów przemysłowych (sic) kraju.

---

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи. – Собрание 2-е. – СПб., 1847. – Т. 21. – Ч. 3: Штаты. – С. 178–181.

<sup>2</sup> Okolski A. Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem. – Warszawa, 1880. – S. 146.

<sup>3</sup> Rutkowski M. Zarządzanie logistyką w Królestwie Polskim ery konstytucyjnej i paskiewiczowskiej. Infrastruktura przydrożna. – Białystok, 2015. – S. 9.

<sup>4</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie. – Zespół akt III Rady Stanu Królestwa Polskiego (dalej – III RS). – 256/24 i n.

<sup>5</sup> Ibid. – 257/ 1–58.

Dopiero jednak po 14 miesiącach, 4/16 stycznia 1863 roku pismem nr 105 naczelnie zarządzający komunikacjami w Królestwie Polskim złożył do Rady Administracyjnej wniosek o powołanie pełnego zespołu pracującego w rzeczonym Komitecie. W dniu 8/20 stycznia 1863 roku na posiedzeniu Rady Administracyjnej przedstawiono proponowany przez generała Kierbedzia skład komitetu, powołanego ponad rok temu do generalnego ulepszenia systemu transportowego Królestwa Polskiego oraz go przyjęto<sup>6</sup>. Po kolejnych ośmiu miesiącach, dnia 7/19 października 1863 roku, sporządzono *“wniosek Wydziału Skarbowo-Administracyjnego Rady Stanu Królestwa o obmyślenie środków rozwinięcia działalności Komitetu utworzonego postanowieniem Rady Administracyjnej z dnia 11 (23) października 1861 r., dla przygotowania projektu stałych zasad w systemacie Kommunikacyj lądowych i wodnych, polepszenia stanu istniejących i zaproponowania nowych”*<sup>7</sup>.

Nadmieniając o potrzebie dokonania wielu prac w zakresie poprawy stanu komunikacji w Królestwie Polskim, autorzy raportu powołali się zarazem na treść pisma skierowanego przez naczelnika komunikacji w dniu 9/21 października 1861 roku do Rady Administracyjnej, gdzie generał Kierbedź opisywał zasadniczo niedostateczny stan polskiego transportu oraz podkreślał brak ogólnej koncepcji rozwoju polskiej sieci transportowej<sup>8</sup>. Wskazano następnie, iż rzeczony Wydział Rady Stanu już w roku 1862 – przy ocenie budżetu Królestwa Polskiego na rok 1863 – wykazał niedostateczną ilość lokalnych dróg bitych w porównaniu nawet do pogranicznych *“prowincji polskich”*, tj. Wielkiego Księstwa Poznańskiego oraz Galicji. Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu usilnie też wówczas popierał: a) zdecydowane zwiększenie projektowanej pożyczki przeznaczonej do wykorzystania przez Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych; b) szybkie przedsięwzięcie stanowiących środków zmierzających ku ogólnemu polepszeniu stanu komunikacji w Królestwie. Ogólne Zebranie Rady Stanu również jednomyślnie poparło wówczas te wszystkie spostrzeżenia i wnioski swego wydziału.

Zgodnie z założeniami narzuconymi w październiku roku 1861 przez Radę Administracyjną, zadania tego komitetu określono m.in. następująco: a) ułożenie schematu sieci kolei oraz prowadzących do nich dróg bitych pierwszego i drugiego rzędu; b) zdefiniowanie stopnia ważności poszczególnych zamierzeń transportu lądowego oraz oznaczenie kolejności ich realizacji; d) weryfikacja i wskazanie środków finansowych

---

<sup>6</sup> Ibid. – 256/109–110.

<sup>7</sup> Ibid. – 256/114–120 (i 121–125 – druk). *“Wniosek Wydziału Skarbowo-Administracyjnego Rady Stanu Królestwa o obmyślenie środków rozwinięcia działalności Komitetu utworzonego postanowieniem Rady Administracyjnej z dnia 11(23) października 1861 r., dla przygotowania projektu stałych zasad w systemacie Kommunikacyj lądowych i wodnych, polepszenia stanu istniejących i zaproponowania nowych”*.

<sup>8</sup> III RS. – 256/121–122. Naczelnik Zarządu Komunikacji puentował wówczas: *“Rzeki spławne w Królestwie z powodu znajdujących się w nich przeszkód nie dość odpowiadają swojemu przeznaczeniu. Drogi bite nie wszędzie należycie są utrzymywane. Nadto nie wszystkie części kraju zasilane są drogami w stosunku do miejscowych potrzeb. Niektóre okolice z powodu zbyt dużego oddalenia od istniejących dróg żelaznych wcale z dobrodziejstwa wynalazku tego nie korzystają. Najważniejszą wszakże niedogodnością w dzisiejszym stanie komunikacyj jest brak stałego systemu, któryby miał na względzie potrzeby przemysłu i handlu, tak wewnętrznego, jak zewnętrznego”*.

dostępnych w Królestwie Polskim dla utrzymania i ewentualnie rozwoju istniejącej sieci transportowej oraz opracowanie najkorzystniejszego sposobu wykorzystania tych środków; e) zaprojektowanie zmian w istniejących przepisach transportowych, oraz ewentualne wprowadzenie zupełnie nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Następnie Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu został poinformowany przez administrację transportową (dokładnie przez podpułkownika Wasilewskiego), iż *“obecne wypadki krajowe były powodem, iż Naczelnik Zarządu Komunikacji, po zniesieniu się z niektórymi obywatelami, zaledwie przy końcu roku 1862 ujrzał się w możliwości zaprojektować do postanowienia Rady Administracyjnej osoby utworzyć mające skład komitetu”*. Generał Kierbedź zebrał wówczas osiem osób spośród urzędników oraz dziewięciu prywatnych obywateli, którzy (wraz z prezydującym) zostali mianowani dnia 8/20 stycznia 1863 roku.

Z pozyskanej przez Wydział Skarbowo-Administracyjny informacji wynikało również, iż do początków lipca roku 1863 dwukrotnie zwoływano posiedzenia tegoż komitetu. Miało to miejsce w dniach: 20 kwietnia / 2 maja oraz 22 czerwca / 4 lipca 1863 roku. Jak wynikało jednak z raportu podpułkownika Wasilewskiego, na te posiedzenia *“pomimo wezwań, żaden z członków obywateli nie przybył”*. Ostatecznie projekt wewnętrznej organizacji specjalnego komitetu transportowego przedstawiono do zatwierdzenia Radzie Administracyjnej dnia 26 czerwca / 8 lipca 1863 roku.

W dalszej kolejności rzeczny komitet zaopiniował wniosek warszawskiego rządu gubernialnego oraz uchwały łęczyckiej i włocławskiej rady powiatowej o przeznaczenie z budżetu państwa kwoty potrzebnej na odnowienie drogi bitej drugiego rzędu, prowadzącej pomiędzy Zgierzem i Włocławkiem. Wreszcie wskazany komitet – na polecenie Rady Administracyjnej – podjął rozważania nad środkami prowadzącymi do wyrównania strat finansowych, spowodowanych przez likwidacją pobieranej w granicach Królestwa Polskiego opłaty drogowej.

Po wysłuchaniu przedstawionej przez podpułkownika Wasilewskiego szczegółowej analizy dotychczasowych prac komitetu powołanego do życia ze względu na potrzebę m.in. opracowania nowego systemu komunikacji w Królestwie, członkowie Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu nie wyrazili w październiku roku 1863 pełnej aprobaty dla jej dotychczasowych prac. Wskazywali oni raczej na skupienie się przez komitet wyłącznie na zagadnieniach o charakterze szczegółowym, które nie odpowiadały ani jego randze ani jego założeniom, i celom. Cele te bowiem nie mogły *“w ziszczeniu ulec zwłoce”*, szczególnie że rozwój i ogólne ulepszenie komunikacji zostało określone jako jedna *“z najbardziej naglących potrzeb kraju”*.

Ze względu też na przyjęcie do wiadomości przez Wydział Rady Stanu wyjaśniania Zarządu Komunikacji, przerzucającego niejako odpowiedzialność za słaby wynik prac komitetu transportowego na pojawiające się trudności z zebraniem jego pełnego składu, radcy stanu przyjęli stanowczy wniosek w tym względzie. Uznali oni bowiem za niezbędne przedłożenie do Ogólnego Zgromadzenia (III) Rady Stanu postulatu opracowania środków zaradczych, które skutecznie by doprowadziły do wprowadzenia opisywanego komitetu w sferę jego właściwej działalności<sup>9</sup>. Innym

---

<sup>9</sup> III RS. – 256/124–125.

słowy chodziło o dołączenie do składu komitetu komunikacyjnego szeregu nowych, kompetentnych osób.

W konsekwencji Wydział Skarbowo-Administracyjny Rady Stanu wnosił o opracowanie zasad, które doprowadziłyby do realnego rozpoczęcia prac przez powołany do życia jeszcze w roku 1861 komitet komunikacyjny. Jednak na posiedzeniu Rady Stanu w dniu 23 października / 4 listopada 1863 roku (protokół nr 15) postanowiono odłożyć całą kwestię na później<sup>10</sup>. Jak też wynikało z protokołu posiedzenia Ogólnego Zgromadzenia III Rady Stanu odbytego po dwu kolejnych latach, tj. 22 listopada / 4 grudnia 1865 roku, ten specjalny komitet nie podjął jednak w międzyczasie swoich zasadniczych prac<sup>11</sup>.

### **3. Wnioski radców stanu zmierzające do polepszenia funduszy komunikacyjnych oraz szarwarku z jesieni roku 1861**

Dużo szybciej niż prace specjalnego komitetu transportowego, rozpoczęły się starania poszczególnych radców, Wydziałów III Rady Stanu i Ogólnego Zgromadzenia tejże agendy nad naprawą sieci transportowej kraju. W dniu 20 listopada / 1 grudnia 1861 roku został sporządzony przez radcę stanu Łaszczewskiego „wniosek usprawnienia komunikacji lądowych i wodnych”. Łaszczewski proponował na wstępie aby fundusze pochodzące z zamiany obowiązku szarwarkowego na opłaty pieniężne oraz kwoty pobierane w zamian za zlikwidowane w Królestwie Polskim na przełomie lat trzydziestych i czterdziestych XIX wieku myto drogowe uznać za tzw. fundusze „warunkowo tylko pobierane przez skarbu państwa”, z zapewnieniem ich całościowego przeznaczenia na potrzeby drogownictwa Królestwa. Drugi postulat Łaszczewskiego dotyczył pobieranych przez nadgraniczne komory celne dodatkowych taryf oraz opłat od powozów i statków. Radca domagał się ich generalnego zniesienia (co już i tak częściowo nastąpiło na granicy wschodniej Królestwa, przy zlikwidowaniu w roku 1850 linii celnej pomiędzy Królestwem Polskim i Cesarstwem Rosyjskim, a następnie na kolei petersburskiej) i w zamian przywrócenie zlikwidowanego dwadzieścia lat przedtem myta drogowego. Łaszczewski proponował jeszcze w listopadzie roku 1861 aby na budowę dróg oraz czyszczenie rzek skarbu państwa przekazywał – w formie – wsparcia dokładnie takie same sumy jak przed rokiem 1832, czyli m.in.: a) 90 tysięcy rubli rocznie na budowę dróg; b) 67 500 rubli srebrem rocznie na czyszczenie rzek<sup>12</sup>. Proponowano też przywrócenie obowiązujących przez rokiem 1832 innych jeszcze przepisów dotyczących funduszy/wydatków transportowych oraz kontroli ich wydawania, tj. pozostawienia tych spraw w gestii władz administracyjnych, podobnie jak to miało miejsce przed Powstaniem Listopadowym<sup>13</sup>.

Domagając się wyłączenia funduszy drogowych z budżetu państwa Łaszczewski optował, aby kwoty przeznaczane na transport oraz szarwark w naturze, jako środki pozostające w bezpośrednim związku z zarządzeniem władz gubernialnych oraz (w przyszłości) powiatowych, pozostawić w gestii Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych<sup>14</sup>. Podobnie

---

<sup>10</sup> Ibid. – 256/2.

<sup>11</sup> Ibid. – 256/186–187.

<sup>12</sup> Ibid. – 256/39.

<sup>13</sup> Ibid. – 256/40.

<sup>14</sup> Ibid. – 256/41.

według Łaszczewskiego, opłaty dodatkowego cła pobieranego na granicy od niektórych towarów od osób przekraczających granice Królestwa tytułem szosowego, oraz cło pobierane od statków przepływających tę granicę, trudno było dalej utrzymywać. Opłaty te, jako nie stosowane poza Królestwem Polskim w żadnym innym kraju, i bardzo uciążliwe w praktyce pobierania, uznał radca za ogromnie utrudniające funkcjonowanie krajowego przemysłu, i na tej podstawie wnosił w swoim piśmie o ich uchylenie. Postulował on przywrócenie poboru myta drogowego na drogach bitych, szczególnie, że za taką zmianą pośrednio i bezpośrednio opowiadały się zmiany w realiach ekonomicznych, jak np. zniesienie granicy celnej z cesarstwem Rosyjskim, budowa kolei, czy ewentualnie zmiana statusu warstwy chłopskiej<sup>15</sup>.

Radca Łaszczewski do swego wniosku dotyczącego zmiany zasad funkcjonowania w Królestwie Polskim transportu drogowego i wodnego dołączył tzw. *“motiva”*. Rozpocynały się one od opisu roli i zasad działania powinności szarwarkowej. Łaszczewski dowodził tu na samym wstępie, iż powinność szarwarkowa stanowiła *“odwieczny”* środek utrzymania dróg w Polsce. Jednakowoż dopiero w roku 1816, gdy pojawiła się w Królestwie Kongresowym idea przebudowania głównych traktów na drogi bite, i jednocześnie gdy dotychczasowa praktyka przekonała, iż *“dla niemożności koncentrowania siły szarwarkowej na budujące się linie, wykończenie onychże zbyt długiego wymagałoby czasu”*, dekret Aleksandra I-go z 29 sierpnia 1820 roku zamieniał cztery dni szarwarkowe wymagane z każdego *“dymu”* na opłatę o charakterze pieniężnym. Postanowiono zarazem uzyskane w ten sposób fundusze wykorzystywać wyłącznie na przekształcenie dotychczasowych traktów (głównych) na drogi bite. Artykuł 6-ty ustawy z sierpnia 1820 roku wskazywał przy tym, iż gminy zostały zobowiązane do utrzymania dróg bocznych i oraz traktów drogiej kategorii w dobrym stanie najdalej w obwodzie jednej mili<sup>16</sup>.

Jak podkreślał szczegółowy opis, dekret Aleksandra I-go z 29 sierpnia 1820 roku stanowił następnie długoterminowo obowiązujące prawo; zarówno w Królestwie Kongresowym, jaki w epoce paskiewiczowskiej, a nawet po roku 1856. Jednak już w kilka lat po Powstaniu Listopadowym fundusze pozyskiwane z opłat za nie stawianie się do wykonania powinności szarwarkowej włączono do generalnych dochodów skarbowych państwa oraz zlikwidowano opłatę myta drogowego, pobieranego na ukończonych już odcinkach dróg bitych Królestwa Polskiego. Zamiast myta zaproponowano wprowadzenie dodatkowej opłaty celnej oraz przeznaczano 10 % z dochodów stemplowych oraz pocztowych *“na drogi”*. Ostatecznie wysokość funduszu skierowanego w Polsce corocznie na drogi bite została w pełni uzależniona od ogólnego stanu finansów państwa, który – jako taki – podlegał jednakowoż ciągłym wahaniom. Autor *“motivów”* podkreślał jednak nieznaną konkretnych sum przekazywanych przez skarb państwa na drogi w poszczególnych latach okresu po upadku Powstania Listopadowego<sup>17</sup>. Przedstawił on za to szczegółowe dane za rok 1860.

---

<sup>15</sup> Ibid. – 256/42.

<sup>16</sup> Ibid. – 256/43.

<sup>17</sup> Ibid. – 256/44.

**Pobór środków przez skarb państwa Królestwa Polskiego z przeznaczeniem na komunikację drogową w roku 1860**

Źródło poboru środków przez skarb państwa Królestwa Polskiego z przeznaczeniem na krajowy transport	Kwota (w rublach)
Uregulowana opłata szarwarkowa	501 200
Środki pobierane ze skarbu rosyjskiego "za dodatkowy dochód celny na drogi"	225 157
10 % dochodów stemplowych	40 000
10 % dochodów od kart	3623
Opłaty "wiorstwowego"	32 000
<b>Razem</b>	<b>798 600</b>

Tymczasem skarb Królestwa Polskiego przeznaczył w praktyce na ten cel w roku 1860 jedynie 610 075 rubli. Wynikało z powyższego, iż w praktyce skarb państwa pobierał z funduszu drogowego rocznie (przynajmniej w roku 1860) kwotę rzędu 188 535 rubli z przeznaczeniem na inne cele. Co więcej, do całej całorocznej kwoty wydatków drogowych włączone też były fundusze przeznaczone na Kanał Augustowski oraz na tzw. "ogół robót wodnych". Łaszczewski z oburzeniem stwierdzał tu, iż prace wokół cieków wodnych "do funduszu na drogi bite wyłącznie z ukazu 1820 orku dozwolonych regulowane być nie powinny". Tłumaczył autor "motivów" wprowadzenie takiego nieprawidłowego rozwiązania tym, że w latach 1830/1831 wybudowano mniej dróg bitych niż pierwotnie zakładano, oraz że zmieniły się generalne uwarunkowania (w tym finansowe) samej procedury budowy dróg, oraz (co zdaje się było najważniejsze), iż po pewnym czasie praktycznie zakończyła się w Królestwie Polskim konstrukcja dróg bitych<sup>19</sup>.

W dalszej części swego elaboratu Łaszczewski przedstawił zasady rozdzielania finansowych środków transportowych w Królestwie Polskim w roku 1861.

Po odjęciu jeszcze 87 186 rubli przeznaczanych na komunikację wodną, na podstawowy zakres komunikacji lądowej w Królestwie Polskim w roku 1861 pozostawało 521 389 rubli<sup>20</sup>.

Według rady stanu Łaszczewskiego, z przedstawionego zestawienia wynikało, iż wcielenie do budżetu państwa funduszu opłat szarwarkowych oraz dochodów drogowych (co nastąpiło przecież jawnie wbrew zapisom dekretu cara Aleksandra I-go z roku 1820) "przyniosło wielki uszczerbek funduszowi uposażenia właściwego tej części administracji i opóźniło rozprowadzenie dróg bitych po wielu okolicach kraju". Stało się tak, pomimo że mieszkańcy Królestwa nadal odczuwali w tym czasie znaczny ciężar zobowiązań drogowo-finansowych i szarwarkowych. Zgodnie z opinią Łaszczewskiego, nie można było zatem zaprzeczyć, iż często podnoszone przez mieszkańców Królestwa skargi na

<sup>18</sup> Ibid. – 256/45.

<sup>19</sup> Ibid. – 256/45–46.

<sup>20</sup> Ibid.

“*brak dogodnej komunikacji*” okazywały się być w tej sytuacji w pełni uzasadnione. Tak miało się dzieć np. w okresie paskiewiczowskim na terenie guberni płockiej, kiedy to skarżyli się na powyższe do władz lokalnych mieszkańcy okolic Miastkowa. Wydało się zatem autorowi elaboratu w pełni pożądane, aby fundusze pozyskiwane z opłat szarwarkowych oraz z myta drogowego potraktować według zasad pierwotnych niejako, tj. wyłącznie jako kwoty tylko i jedynie “*warunkowo przetrzymywane przez skarb państwa*”, z zastrzeżeniem ich zastosowania wyłącznie w polskiej komunikacji <sup>21</sup>.

Tabela nr 2 <sup>22</sup>

**Etat ogółu służby transportowej Zarządu XIII  
Okręgu Komunikacji Cesarstwa Rosyjskiego w roku 1861**

Przeznaczenie kwoty	Kwota (w rublach)
Biuro Zarządu XIII Okręgu Komunikacji	31 370
Urzędy zależne od Zarządu XIII Okręgu Komunikacji	132 290
Służba przy Kanale Augustowskim	4221
Inżynierowie gubernialni i powiatowi	31 750
“ <i>Utrzymywana młodzież w korpusie komunikacji</i> ”	31 750
“ <i>Dychy</i> ” i koszty podróży	4000
Dodatki do płac	2555
Spółka obywatelska (dostawa materiałów, etc.)	465 000
Utrzymanie „mostów taryfowych”	2844 rs 61 kop.
“ <i>Komunikacje</i> ” Kanału Augustowskiego	4500
“ <i>Roboty wodne i czyszczenie rzek</i> ”	24 045
Wydatki nadzwyczajne	25 000
<b>Razem</b>	<b>759 325 rs 61 kop.</b>

Jak suponował jesienią roku 1861 przywoływany powyżej radca stanu, tylko dzięki takiemu rozwiązaniu “*już wkrótce*” można byłoby doprowadzić rozgałęziony system dróg bitych do wszystkich zakątków Królestwa Polskiego. Wtedy też byłoby możliwe uzyskanie zwiększenia dodatkowych dostępnych transportowych środków finansowych, a to poprzez: a) znaczne uszczuplenie zakresu “*kosztownej*” administracji; b) poprawienie czy nawet wyłączenie z sum komunikacyjnych niewłaściwie uregulowanych i urządzonych innych wydatków; c) oraz przez “*lepszé urządzenie samejże opłaty*” – w drodze zaciągania na ten fundusz różnorodnych pożyczek – “*jak to się odbywało w latach uprzednich*” <sup>23</sup>.

Co znamienne, kwestia zastąpienia opłaty myta drogowego, pobieraną przez skarb publiczny Cesarstwa Rosyjskiego (tj. w ramach rosyjskiej taryfy celnej) od przelomu lat trzydziestych i czterdziestych XIX wieku, dodatkową taryfą celną – przynajmniej dla autora

<sup>21</sup> Ibid. – 256/47.

<sup>22</sup> Ibid. – 256/46.

<sup>23</sup> Ibid. – 256/48.



“*motivów*” – była tym zagadnieniem, którego “*szkodliwość dla handlu i przemysłu krajowego jest widoczną*”. Po zniesieniu granicy celnej pomiędzy Królestwem Polskim a Cesarstwem Rosyjskim, oraz po uchyleniu tzw. “*cla dodatkowego na linii drogi żelaznej /.../ do Kowna*” rozwiązanie takie przestawało przecież mieć poważną rację bytu. Owe cło dodatkowe autor zdecydowanie zatem ponownie proponował uchylić.

Łaszczewski podkreślał zarazem, iż likwidacja generalnego myta drogowego miała jeszcze dodatkowo bezpośrednio negatywny wpływ na sukcesywne zwiększanie się kosztów naprawy dróg, gdyż podróżni, celem uniknięcia opłat obowiązujących na drogach bitych, często wybierając dzięki temu trasy boczne (czyli: drogi drugiej klasy) – zwiększali tym samym stopień zniszczenia nieutwardzonych dróg, generując ich podwyższone koszty naprawcze.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, radca Łaszczewski wnioskował aby zarówno Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych jak i Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu zostały wezwane przez Radę Stanu do dokładnego przeanalizowania kwestii myta drogowego oraz tzw. “*cel dodatkowych na drogi*”, szczególnie iż w dacie roku 1861 (czyli co najmniej już od dwudziestu lat) nie rozważano skutków takich negatywnych rozwiązań. Radca stanu przypominał zarazem, iż taryfa celna Cesarstwa Rosyjskiego ulegała w międzyczasie wielokrotnym zmianom, mającym zasadniczo na celu ułatwienia w handlu, co także zdawało się być ważkim argumentem za zmianą systemu opłat transporotowych obowiązujących w Królestwie<sup>24</sup>.

Należy też dodać, iż wniosek Łaszczewskiego został przekazany radcy stanu Michałowi Lewińskiemu, celem napisania przez niego krótkiego rysu historycznego w zakresie odnoszącym się do opisanych powyżej propozycji wnioskodawcy. Widziano bowiem potrzebę przedstawienia całościowej kwestii – jako swoistej oceny Wydziału Skarbowo-Administracyjnego – do weryfikacji przez Ogólne Zebranie III Rady Stanu Królestwa Polskiego<sup>25</sup>. W konsekwencji tak opracowanego stanowiska, jesienią roku 1861 Wydział Administracji Skarbowej wnosił już bezpośrednio do warszawskiej Rady Stanu o “*poprawę*” wszelkich sieci transportowych, czy programów komunikacyjnych w Królestwie Polskim. Po wstępnym przeanalizowaniu sytuacji, Ogólne Zebranie III Rady Stanu na swojej czterdziestej sesji z 11/23 listopada 1861 roku ponownie jednak odesłało całe zagadnienie transportowe do swego Wydziału Skarbowo-Administracyjnego, celem dalszego procedowania<sup>26</sup>. Wniosek o podanie dodatkowych szczegółowych argumentów w tej mierze poparł szczególnie mocno dyrektor główny prezydujący – od 6/18 sierpnia 1861 roku – w Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, warszawski wojenny generał-gubernator, a zarazem generał adiutant i generał lejtnant w jednej osobie Aleksander Gerstencweig<sup>27</sup>.

W dalszej kolejności kwestią transportową zajął się Wydział Prawodawczy III Rady Stanu, który także skupił się nad propozycjami Łaszczewskiego m.in. co do przywrócenia “*dawniejszych przed 1832 rokiem przepisów /.../ co do poboru opłat drogowych*”. Na posiedzeniu wzmiankowanego Wydziału Prawodawczego w dniu 24

---

<sup>24</sup> Ibid. – 256/49–50.

<sup>25</sup> Ibid. – 256/39.

<sup>26</sup> Ibid. – 256/1 i 3.

<sup>27</sup> Gazeta Rządowa Królestwa Polskiego. – Nr 204 z 1/13 września 1861 roku. – S. 1370.

listopada / 6 grudnia 1861 roku radca stanu Michał Lewiński przedstawił dalsze spostrzeżenia w tym zakresie<sup>28</sup>. Zdaniem Lewińskiego, celem bardziej dokładnego zbadania kwestii m.in. powrotu sposobów poboru myta drogowego do zasad obowiązujących przed rokiem 1832 byłoby wskazane uzyskanie odpowiedzi na szereg pytań. Po pierwsze: jakie były rzeczywiste dochody drogowe wszystkich kategorii przed zmianą poboru podymnego? Po drugie: czy likwidacja dodatkowego cła oraz opłat nakładanych na pojazdy nie wywołałoby niepożądanych skutków (dla budżetu państwa) *“po zniesieniu tego ciężaru dla poddanych zagranicznych i Cesarstwa Rosyjskiego”*? Po trzecie, jak kwota pochodząca z poboru myta drogowego wpływała przed jego zniesieniem do kas w okresie trzech ostatnich lat, biorąc pod uwagę dane pochodzące ze wszystkich traktów bitych? Po czwarte, jakie fundusze dodatkowe skarb Królestwa przeznaczal na rozwój komunikacji przed rokiem 1832? Michał Lewiński uważał przy tym, iż odpowiednim źródłem do pozyskania potrzebnych danych będzie oczywiście warszawska Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Wniósł on też o wystąpienie z prośbą do KRPiS do wytypowania przez tę komisję jednego z jej pracowników, który ze swojej strony byłoby zdolny do przekazania wymaganych właśnie danych<sup>29</sup>.

Wszystkie spostrzeżenia radcy stanu Lewińskiego zostały w pełni poparte przez Wydział Prawodawczy III Rady Stanu, który uważał zarazem, iż skoro cała sprawa jest bez wątpienia bardzo obszerna merytorycznie, a jednocześnie o pokroju ściśle administracyjnym, to jej prawidłowe rozwiązanie będzie wymagać dłuższego czasu. Zakładano zatem możliwość pojawienia się potrzeby przeprowadzenia dodatkowej kwerendy i dokonania nowych objaśnień ze strony władz administracyjnych Królestwa Polskiego, o czym miałyby zdecydować jednak wyłącznie Wydział Skarbowo-Administracyjny Rady Stanu. Ponieważ zaś w początkach grudnia 1861 roku tenże Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu ukończył już prace nad budżetem Królestwa na rok 1862 – które to zajęcia były zresztą przyczyną chwilowego procedowania nad kwestiami komunikacyjnymi właśnie przez Wydział Prawodawczy – stąd ta ostatnia agenda Rady Stanu uważała za stosowne przekazanie kwestii komunikacyjnej do właściwej jednostki administracyjnej – czyli do Wydziału Administracyjno-Skarbowego III Rady Stanu właśnie<sup>30</sup>.

#### **4. Propozycje Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu w zakresie polepszenia stanu funduszy drogowych z roku 1862**

Jesienią roku 1862 Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu wystąpił z kilkoma kolejnymi wnioskami dotyczącymi komunikacji w Królestwie Polskim. W pierwszym z nich, Rada Stanu domagała się od reaktywowanego latem roku 1862 warszawskiego Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych Królestwa Polskiego zajęcia się – w miarę potrzeby – przebudowaniem istniejących już dróg drugiej kategorii. Projekt ten związany był z relatywnie często zdarzającymi się na tych właśnie drogach wypadkami załamania się podkładów *“adamizacyjnych”*, szczególnie w czasie roztopów. W drugim projekcie Wydział Skarbowo-Administracyjny wnosił do polskiego Zarządu Komunikacji o opracowanie projektu powołania w Królestwie policji drogowej.

---

<sup>28</sup> III RS. – 256/62.

<sup>29</sup> Ibid. – 256/62–64.

<sup>30</sup> Ibid.

Trzecim żądaniem było zamieszczanie w rocznych budżetach państwa odpowiednich funduszy, przeznaczonych na dalszy rozwój komunikacji. Wreszcie agenda Rady Stanu domagała się aby ustanowiony jeszcze w roku 1861 specjalny komitet w sprawie drogownictwa w miarę dokładnie zajął się zagadnieniem ujednoczenia celowości wydawania funduszy drogowych, oraz ewentualnego porzucenia pobierania myta drogowego, przynajmniej na traktach bocznych. Wszystkie te wnioski zamieszczono w protokole nr 45 posiedzenia III Rady Stanu z dnia 8/20 października 1862 roku. Co więcej władze oczekiwały na wprowadzenie tych wszystkich propozycji w życie już do dnia 23 października / 4 listopada 1863 roku<sup>31</sup>.

W październiku roku 1862 uznano, że prawidłowa rozbudowa i utrzymanie dróg średnich, tzw. handlowych i – w miarę możliwości – bocznych miały stanowić kolejne zabezpieczenie prawidłowego rozwoju ekonomicznego państwa. Analizując w październiku 1862 roku zagadnienie budowy dróg drugiej kategorii, powiązano je jednak oczywiście z kwestią szarwarku. Jak podnosiła wówczas agenda III Rady Stanu, przy rocznym użytkowaniu (poborze) ok. miliona dni szarwarkowych przeznaczonych na budowę i utrzymanie tych dróg w całym Królestwie Polskim, radcy stanu uznali ten kapitał pracy za „ogromny”, jakkolwiek źle spożytkowany. Jednoznacznie oceniono wykorzystywanie wspomnianego szarwarku przy budowie i naprawie mniej znaczących dróg za nie do końca właściwe i nie zawsze odpowiednio rozdysponowane. Dysponowanie tak dużą ilością pracy szarwarkowej miało nawet stać się przyczyną wykorzystania nadarżającej się okazji przez „dozorców przy tych drogach, zwykle z niższych oficyalistów złożonych” do „licznych i bezwstydnich nadużyć”<sup>32</sup>.

Oceniając ogólny stan polskich dróg, radcy stanu przeprowadzili w październiku roku 1862 kolejny wykład historyczny, wskazując iż w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązywała ogólna zasada utrzymywania/napraw dróg przez lokalnych właścicieli i gminy. Dopiero gdy po roku 1772 w zaborze austriackim cesarz Józef II rozpoczął tworzenie sieci dróg bitych, zarówno do budowy jak i utrzymania tych dróg użyto po raz pierwszy na ziemiach polskich pracy szarwarkowej, w tym czasie powszechnie jednak już stosowanej w całej Europie. Przypomniano też, iż w kongresowym Królestwie Polskim po raz pierwszy zajęto się opracowaniem środków do budowy i utrzymania dróg bitych w roku 1816, gdy dnia 15 maja tejże daty cesarsko/królewski namiestnik generał Józef Zajączek wydał postanowienie sankcjonujące formalnie – od dawna już wykonywany – szarwark. Czynności szarwarkowe ograniczono zarazem wówczas wyłącznie do utrzymywania dróg powszechnych, oddając tym samym wszelkie prace szarwarkowe w gestię administracji publicznej. Postanowienie to nie wskazywało realizowanych w ramach szarwarku wielkości i odległości przewidzianych prawem dostaw robocizny pieszej i konnej. Z tego powodu – jak przedstawiał to opis członków Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu z października roku 1862 – do roku 1820 wydawano w Królestwie jednostkowe tymczasowe postanowienia w okresach wiosennych i jesiennych co każde dwanaście miesięcy. Określały one ilość pracy szarwarkowej pobieranej z każdego „dymu”. Obowiązek ten naliczano z każdego domu mieszkalnego na terenie wiejskim i z każdego komina „nad dach wyprowadzonego” na

---

<sup>31</sup> Ibid. – 256/1–2.

<sup>32</sup> Ibid. – 256/32.

terenie miejskim. Ponadto postanowienie generała Zajączka z 15 maja 1816 roku wskazywało jednoznacznie, iż drogi boczne musiały być utrzymywane przez lokalnych właścicieli/posesjonatów oraz gminy.

W dalszej części swego wywodu członkowie Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu oceniali postanowienie w sprawie szarwarków, datowane na 9 września 1817 roku, które jednostkowo określało kwestię realizacji w Polsce obowiązku szarwarkowego na jesieni tego roku. Określono wówczas, iż w okresie jesiennym roku 1817 wymagano na potrzeby szarwarkowe po 5 dni z „*dymu ciągłego*”, a dokładnie po 3 dni „*ciągle*” oraz 2 dni „*piesze*”. Natomiast każdy „*dym pieszy*” musiał dostarczyć jednego robotnika z przeznaczeniem wykonania przez niego prac w okresie pięciu dni „*pieszych*”. Zgodnie z postanowieniem z 10 marca 1818 roku, na prace prowadzone wiosną tego roku przeznaczono podobną ilość robocizny, tj. po pięć dni z każdego „*dymu*”. Podobnie i w decyzji z 25 sierpnia 1818 roku na okres jesienny tego roku przewidziano dokładnie tyle samo robocizny, co poprzednio, tj. po pięć dni roboczych z każdego rodzaju „*dymu*”. Z powyższego wynikało, iż w latach 1817–1818 szarwark w stosunku rocznym był odrabiany w zakresie budowy i utrzymania dróg w wysokości aż dziesięciu dni. Postanowienie namiestnika generała Józefa Zajączka z dnia 3 kwietnia 1819 roku doprowadziło jednak do zmniejszenia liczby dni pracy szarwarkowej pobieranej z poszczególnych dymów. Przy pracach przy drogach szarwark miał wówczas wynosić cztery dni pracy na wiosnę oraz cztery dni robocze na jesień. Takie rozwiązania obowiązywały do czasu wydania dekretu cesarza Aleksandra I z 17/29 sierpnia 1820 roku, na podstawie którego połowa dni roboczych szarwarku odrabiana w naturze (tj. cztery dni) została zamieniona na opłatę pieniężną. Fundusze pozyskane z tego źródła przeznaczono oczywiście na budowę dróg bitych<sup>33</sup>.

Członkowie Wydziału Administracyjno-Skarbowego III Rady Stanu w swojej propozycji dotyczącej komunikacji lądowych i wodnych z października roku 1862 odnieśli się jeszcze do zagadnienia tych dróg średnich, których „*nie zamierzano przerabiać na bite*” oraz do dróg bocznych. Tutaj przypomniano, iż gminy zostały zobligowane do ich utrzymywania wyłącznie „*w obrębie jednej mili*” przy maksymalnym wykorzystaniu na ten cel robocizny szarwarkowej w wysokości dwóch dni roboczych z jednego „*dymu*”<sup>34</sup>. Wreszcie, kończąc swój siłą faktu skrótowy opis rozwoju systemu szarwarkowego w Królestwie, Wydział III Rady Stanu odniósł się ponownie do jego oczywistych mankamentów, wskazując iż jeszcze w epoce paskiewiczowskiej podejmowano działania zmierzające do ukrócenia szerzących się w tej dziedzinie nadużyć. Na szczególną uwagę zasługiwała tu gubernia warszawska, gdzie tworzone komitety obywatelskie przeciwdziałające szarwarkowym nieprawidłowościom. Jak jednakowoż podkreślano „*środki te okazały się niedostatecznymi*”<sup>35</sup>.

Pewnym rozwiązaniem trudnej sytuacji w dziedzinie budowy i utrzymania dróg w Królestwie Polskim było spodziewane stworzenie nowych jednostek organizacyjnych w postaci: rad gubernialnych i powiatowych. Wydział Administracyjno-Skarbowy spodziewał się, iż zasiadający w nich, gorliwie pracujący dla ojczyzny obywatele, „*podadzą władzy*

---

<sup>33</sup> Ibid. – 256/31–32.

<sup>34</sup> Ibid. – 256/32.

<sup>35</sup> Ibid. – 256/33.

*sposobność dokładniejszego uorganizowania tej części służby publicznej*". Cel zamierzano osiągnąć: a) przekazując nadzór nad pracami szarwarkowymi radom gubernialnym i powiatowym; b) nadając tym instytucjom jednocześnie prawo kontroli prowadzonego szarwarku. Dopiero takie rozwiązanie – zdaniem Wydziału III Rady Stanu – umożliwiłoby likwidację *"uciążliwych form i przepisów rachunkowych"*. Dodajmy, że chodziło tu o takie rozwiązania prawne, które zastąpiłyby te formy legislacyjno-instytucjonalne, które *"od nadużyć i podstępów zasłonić okazały się niezdolne i celowi nieodpowiednie"*.

Zgodnie z opinią wyrażoną przez członków Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu, powstające właśnie nowe rozwiązania w zakresie szarwarku (jakkolwiek zdolne do doprowadzenia do ogólnego wzbogacenia kraju i bardzo silnie powiązane z gospodarką Królestwa Polskiego) wymagały nie tylko ścisłego zaangażowania się w cały proces – celem współdziałania z administracją państwową – lokalnych obywateli (a zwłaszcza właścicieli ziemskich), ale przede wszystkim napływu nowych funduszy na ich prowadzenie. Według Rady Stanu niezbędne kwoty powinny być dostarczane w części przez skarb państwa, a w części przez prywatnych właścicieli ziemskich. Ponieważ uznano skarb państwa za reprezentanta ogółu społeczności, tym samym założono też, iż państwo pozyskuje ogromne korzyści z wybudowania *"rozgałęzionej"* sieci komunikacyjnej. Stąd wynikał oczywisty obowiązek wspierania z pieniędzy publicznych wszelkich przynoszących budżetowi państwa *"niezaprzeczalne"* korzyści instytucji i przedsiębiorstw. Zdaniem Wydziału III Rady Stanu, podejmowanie na tym polu przez prywatnych przedsiębiorców i instytucje państwowe działania mogły nawet znacząco zwiększyć przychody fiskalne państwa. Zakładano zatem bezwzględną konieczność dotacji rozwoju lokalnej infrastruktury w zakresie przekraczającym możliwości finansowe lokalnej struktury administracyjnej.

Było dla ówczesnych administratorów również oczywiste, iż skoro zlokalizowani w samym pobliżu lub w najbliższej okolicy traktów komunikacyjnych mieszkańcy Królestwa byli bardziej niż tzw. *"ogół"* zainteresowani w ich funkcjonowaniu i odnosili z tego powodu większe korzyści, tym samym mieli oni niejako zobowiązanie do ponoszenia większych *"ofiar"* na wybudowanie i utrzymanie dróg. Przez owe *"ofiary"* członkowie III Rady Stanu rozumieli *"umiarkowany udział w wydatkach na utrzymanie zakładu [umożliwiającego funkcjonowanie sieci transportowej] zapewniającego im dogodność, ułatwienie, wyższe ceny w zbyciu produktów i wyrobów i korzystanie z koniunktur handlowych w kraju"*. Wychodząc z takiego założenia, zwiększone obciążenia przewidziane dla mieszkańców okolic szlaków transportowych centralne władze prawodawcze Królestwa uznawały za swoiste *"zaliczki"*. Owe *"zaliczenia"* miały następnie wracać do wpłacających je, zainteresowanych obywateli przy prawie wszystkich podejmowanych przez nich czynnościach handlowych i gospodarczych w różnorodnej formie<sup>36</sup>.

Opierając się na wymienionych powyżej podstawach rozumowania, Wydział Administracyjno-Skarbowy III Rady Stanu postulował aby te władze administracyjne, które co do zasady musiały się zajmować jak największą częścią służby transportowej Królestwa, mogły swobodnie dysponować funduszami budżetu państwa. Te płynące szerokim strumieniem kwoty z kolei powinny być stanowić podstawę/punkt odniesienia do realizacji – zgodnie z ustalonymi ogólnymi zasadami – *"pomocy do udogodnienia dróg"*. Członkowie Wydziału postulowali zarazem umożliwienie radom gubernialnym i

---

<sup>36</sup> Ibid. – 256/ 33–34.

powiatowym nakładania – po udowodnieniu istnienia takiej potrzeby – dodatkowych lokalnych obciążeń podatkowych<sup>37</sup>. Celem wprowadzania takiego uzupełniającego obciążenia fiskalanego miałyby być utworzenie funduszu niezbędnego do budowy nowych i utrzymania i naprawy istniejących już szlaków komunikacyjnych. Mowa tu jednak była wyłącznie o tych drogach, które zostałyby uznane przez władze centralne za potrzebne do budowy/utrzymania, i zatwierdzone jako takie<sup>38</sup>.

Nieco później radca stanu Michał Lewiński (który ponownie wypowiedział się w kwestii transportowej) wskazywał, iż trzeba stosować przemyślany, pożyteczny i wpływający na ogólny rozwój ekonomiczny sposób wykorzystania dostępnych środków budżetowych. Ten aksjomat przekładał się – według Lewińskiego – na oczywiste przekonanie, iż we wszystkich cywilizowanych krajach finansowano co do zasady wszystko co wpływało pozytywnie na rozwój komunikacji, *“przyczyniając się tym samym do większego rozwoju cyrkulacji”*. Powołał też się autor właśnie na dotychczasowe działania Wydziału Administracyjno-Skarbowego III Rady Stanu, który nie tylko już uprzednio wykazał, iż wydatki komunikacyjne w Królestwie Polskim okazywały się być mniejsze od wpływów w tym zakresie, ale też zaproponował aby skarb państwałożył na potrzeby transportowe *“wielość funduszy jakie pobiera”*. Ta ostatnia uwaga, nie poparta pierwotnie formalnym wnioskiem Wydziału Administracyjno-Skarbowego Rady Stanu, jako z przyczyn formalnych niewykonalna jeszcze na rok 1863, możliwa jednak była do realizacji w planie budżetowym na kolejny, 1864 rok. Brak wprowadzenia w życie tego pomysłu oznaczałby – według radcy stanu – jednoczesną niemożliwość efektywnej budowy w Królestwie Polskim budżetu opartego o pełne zrównoważenie dochodów i wydatków<sup>39</sup>. Jak Michał Lewiński ujmował to dosadnie: już w roku 1861 władza administracyjna przejawiała wolę wpisania do budżetu państwa prac z zakresu *“pożytku publicznego”*, i idea ta spotkała się nawet z pozytywnym przyjęciem ze strony Aleksandra II-go, *“a przecież do skutku to nie przyszło i przyjść nie mogło, skoro brak związania [tj. zrównoważenia] budżetu temu się sprzeciwił”*. Ponieważ jednak rezerwa budżetowa nie była dotychczas wykorzystywana prawidłowo – a przecież można ją było użyć na cele prorozwojowe Królestwa, tj. *“na powiększenie pomyślności tegoż kraju i dobrego bytu jego mieszkańców”* – Lewiński zaproponował wykorzystanie rezerwy budżetowej Królestwa Polskiego w wysokości 300 tysięcy rubli właśnie na cele komunikacyjne (chodziło mu jednak w tym wypadku nie o budowę sieci transportu drogowego, a o oczyszczenie koryta Wisły)<sup>40</sup>.

Przedstawiając w dalszej kolejności w dniu 30 października 1862 roku<sup>41</sup> formalny już wniosek o zamieszczanie w przyszłych budżetach Królestwa odpowiednich sum, gwarantujących rozwój systemu transportowego Królestwa Polskiego, członkowie Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu podnosili przede wszystkim istnienie znacznego dystansu w rozwoju sieci dróg bitych pomiędzy ówczesną Polską a krajami ościennymi (chodziło tu przede wszystkim o Austrię i Prusy, a nie o Cesarstwo Rosyjskie). Był to dystans, który należało oczywiście pokonać. Jednocześnie przy

---

<sup>37</sup> Ibid. – 256/34. Mówiono tu o *“groszach do podatku”*

<sup>38</sup> III RS. – 256/34.

<sup>39</sup> Ibid. – 256/68.

<sup>40</sup> Ibid. – 256/69.

<sup>41</sup> Ibid. – 256/76–79 oraz 80–82 (druk). *“Wniosek Wydziału Skarbowo-Administracyjnego Rady Stanu o pomieszczenie na budżetach funduszu na powiększenie komunikacji”*.

niedostatecznej ilości środków przeznaczanych na rozwój dróg bocznych, te szlaki komunikacyjne drugiej kategorii istniały tylko w niektórych miejscach kraju. Niezbyt solidnie i dokładnie pobudowane, często się one na dodatek psuły, a do tego jeszcze nie spełniały pokładanych w nich przez administracje państwową i lokalnych mieszkańców oczekiwań. Trakty bite zaś (czyli: „drogi główne pierwszego rzędu”), o długości ok. 308 mil, utrzymywano z funduszy budżetowych przy zachowaniu zasady nie przeznaczania jakichkolwiek nowych środków na budowę nowych traktów. Już zresztą analizując budżet królestwa na rok 1862, III Rada Stanu zwróciła uwagę na to właśnie zjawisko, wnosząc o zamieszczenie w tymże budżecie kwoty potrzebnej na budowę nowych szlaków komunikacyjnych oraz na ogólne polepszenie stanu transportu Królestwa Polskiego. Nawet potwierdzająca zatwierdzenie budżetu Królestwa na rok 1862 przez Aleksandra II, odezwa ministra-sekretarza stanu ds. Królestwa Polskiego z 26 lutego / 10 marca 1862 roku, nr 4 541, wzmiankowała wówczas o konieczności zamieszczenia w budżecie państwa oddzielnej pozycji z przeznaczeniem pokrycia kosztów budowy nowych szos (dróg typu „*chaussee*”) oraz „*ulepszenia komunikacyj lądowych*”. Miało powyższe następować jednak w odpowiedniej proporcji nie tylko do potrzeb, ale i do stanu zamożności skarbu państwa; odpowiednie środki trzeba zaś było pozyskiwać w drodze uzyskania oszczędności w wydatkach krajowej administracji. Oszczędności te miały z kolei być generowane z: a) „*zmniejszonego biegu i zakresu [urzędowej] korespondencji*”; b) poszerzenia uprawnień administracji niższego, lokalnego szczebla. Pomimo jednak tych dobrych zapowiedzi, w kolejnym projekcie do budżetu, tym razem na rok 1863, „*żaden fundusz na zaprowadzenie nowych dróg bitych /.../ pomieszczony nie został*”. Za możliwą przyczynę takiego stanu rzeczy przyjmowano m.in. zasadniczą powolność ogólnych zmian administracyjnych.

Tymczasem wciąż utrzymywała się sytuacja, gdy skarb państwa Królestwa Polskiego pobierał większe kwoty opodatkowania przeznaczonego na transport niż przeznaczał na ten cel faktyczne kwoty pieniędzy<sup>42</sup>.

Tabela nr 3<sup>43</sup>

**Pobór środków przez skarb państwa Królestwa Polskiego  
na komunikacje drogowe w roku 1862 (w zaokrągleniu)**

Źródło poboru środków przez skarb państwa Królestwa Polskiego	Kwota (w rublach)
Opłata szarwarkowa pobierana łącznie z podymnym	500 000
Indemnizacja (środki) pobierana ze skarbu rosyjskiego „za opłatę drogową od przedmiotów przebywających granicę”	225 000
Opłaty na drogi od stempla	43 000
Opłaty na drogi od kart	3 000
Opłaty mostowe	32 000
<b>Razem</b>	<b>803 000</b>

<sup>42</sup> III RS. – 256/80.

<sup>43</sup> Ibid. – 256/81.

Tymczasem wydatki na rok 1863 przewidziano, jak następuje.

Tabela nr 4 <sup>44</sup>

**Etat ogółu służby transportowej  
Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych w roku 1862**

Przeznaczenie kwoty	Kwota (w rublach)
Utrzymanie komunikacji i służby inżynierskiej	610 000
Drogi boczne – środki w funduszu Rady Administracyjnej	20 000
<i>“Zwrot kassie miasta Warszawy opłaty szarwarkowej, pobieranej razem z podymnem do kassy skarbowej”</i>	21 000
Razem	651 000

Nadal się zatem okazywało, iż skarb Królestwa Polskiego pobierał w formie podatków na drogi o 152 tysiące rubli rocznie więcej niż wydawał na ten cel. W zaprezentowanej opinii Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu zostało zatem wskazane aby *“udowodniona”* różnica w kwocie pobieranej i wydawanej w początkach lat sześćdziesiątych XIX wieku na drogi w Królestwie Polskim *“pomieszczoną była w rocznych budżetach na zaprowadzenie nowych komunikacyj”*. Wskazanie nowych szlaków komunikacyjnych przewidzianych do wybudowania miał oczywiście przeprowadzić specjalny komitet, ustanowiony na mocy postanowienia Rady Administracyjnej z 11/23 października 1861 roku <sup>45</sup>.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż do opisanych powyżej rocznych wydatków komunikacyjnych Królestwa Polskiego w kwocie 651 tysięcy rubli wypadło jeszcze dodać sumę kolejną. Tak przynajmniej uważał autor (generał-major Kierbedź) noty dopisanej na drukowanym sprawozdaniu Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu, gdzie zamieszczono jeszcze ręcznie kilka poniższych uwag. Była to mianowicie kwota, którą *“Skarb w pośród sumy rs. 1 260 000 skonwertowanej pożyczki spłacającej płaci rocznie na procent i umorzenie reszty długu zaciągniętego w dawniejszych latach na budowę dróg bitych i płacić będzie do połowy 1905 roku”*. Z tego wynikało, iż całościowy roczny wydatek skarbu państwa Królestwa Polskiego na drogową (i wodną) sieć transportową wynosić miał w praktyce nie 651 a 838 tysiące rubli. Ponieważ zaś dochód podatkowy na cele transportowe kształtował się w tym czasie na poziomie 803 tysięcy rubli, w rzeczywistości skarb państwa dopłacał rocznie w początku lat sześćdziesiątych XIX wieku do budowy i utrzymania dróg oraz ogólnie kwestii transportowych kwotą rzędu 35 tysięcy rubli.

W opinii Kierbedzia, tym samym wobec braku przewagi dochodów nad wydatkami w drogownictwie, nie można z tego tytułu zamieszczać w budżecie środków przeznaczonych na dalszą budowę dróg. Stąd wynikał – według autora noty – logiczny

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.



wniosek, iż w wypadku zdecydowania przez władze Królestwa o konieczności budowy nowych głównych/bitych szlaków komunikacyjnych, trzeba by było wskazać ewentualnie jakieś nowe źródło dochodu budżetowego, przeznaczonego na ten cel. Podobnie wypadałoby zdaniem generała Kierbedzia postąpić nawet gdyby zestawienie rachunkowe opracowane przez Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu okazywało się dla władz do przyjęcia i można by było spodziewać się, że skarb państwa jest zobligowany do zwrotu drogownictwu kwoty 152 tysięcy rubli rocznie. Skoro bowiem – padł argument – wydatki budżetowe do tego stopnia pochłaniały dochody skarby państwa, że trzeba było sięgać do rezerwy budżetowej, to budowa nowych dróg nie byłaby możliwa bez *“pomnożenia wyczerpanego dochodu”*<sup>46</sup>.

Jednocześnie autor noty nadmieniał, iż wniosek Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu z roku 1862 nawiązywał/powracał niejako do sytuacji sprzed lat siedemnastu (tj. z roku 1845), *“to jest do warunkowości funduszy drogowych, które nie wystarczały na właściwe im wydatki i dlatego rząd począwszy od wyłącznie roku 1845 skassował będącą w mowie warunkowość”* i fundusze drogowe przeniósł do skarbu państwowego *“z obowiązkiem zaspokajania przywiązanych do nich wydatków”*. Autor dodatku do elaboratu Wydziału Skarbowo-Administracyjnego podnosił jeszcze, iż na cel polepszenia komunikacji w Królestwie Polskim władze ponosiły w realnym czasie dodatkowy wydatek rządu 3 milionów rubli. Wskazywał on po pierwsze na budowę mostu stałego w Warszawie, oraz na częściowe sfinansowanie budowy kolei warszawsko-wiedeńskiej, której koszt budowy miał wynosić (całościowo) 9 500 000 rubli<sup>47</sup>.

Pomimo tych dywagacji, ostatecznie Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych Królestwa Polskiego formalnie uznał wniosek Wydziału Rady Stanu *“pod względem potrzeby zwiększenia dotychczasowych funduszy etatami rocznymi na komunikację wyznaczonych”* (powtarzano tu słynne już zestawienie z którego wynikało że państwo pobierało więcej na ten cel niż w praktyce wydawało: a suma ta wynosiła różnicę pomiędzy 803 a 651 tysięcy rubli, czyli 152 tysiące rubli) za zupełnie zgodny z licznymi własnymi przedstawieniami w tej sprawie. Powoływano się tu jednocześnie na liczne petycje składane przez władze transportowe na przestrzeni lat. Postulaty te podnosiły zaś przede wszystkim brak dostatecznej ilości środków na utrzymanie i rozwój transportu w Królestwie Polskim, co miało doprowadzać do zahamowania postępu szczególnie w zakresie wodnego aspektu transportu Królestwa. Biorąc jednak pod uwagę, iż skarb państwa oprócz wydatków na komunikacje spłacać jeszcze musiał dług zaciągnięty w Banku Polskim na budowę dróg bitych, Zarząd Komunikacji uważał, że nie można żądać aby dodatnia różnica pomiędzy przychodami a wydatkami została w całości przeznaczona na rozwój komunikacji. Przy tym wszystkim, władze transportowe przyznawały się oficjalnie w swojej cytowanej odpowiedzi do braku szczegółowej wiedzy o wielkości pozostałego jeszcze do spłacenia/umorzenia długu. Uznano jednak, iż gdy budżet przejął wszystkie dochody z transportu drogowego i spławów, stały się finanse państwowe tym samym - zgodnie z opinią Zarządu Komunikacji – *“źródłem w którym czerpane być winny fundusze na rozszerzenie komunikacji potrzebne”*. Stąd generał-major Stanisław Kierbedź uznał finalnie, że wypadałoby – zgodnie z wnioskiem

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid. – 256/81–82.

Wydziału Rady Stanu – aby w nadchodzących nowych budżetach dwunastomiesięcznych Królestwa Polskiego umieszczać sumy nie tylko potrzebne do utrzymania istniejącej sieci transportowej, ale też aby znalazły się tam i fundusze potrzebne dla poprawy i poszerzenia zakresu systemu krajowej komunikacji. Wreszcie Naczelnie Zarządzający Komunikacjami Królestwa Polskiego obiecywał, iż władze transportowe proporcjonalnie do wielkości wyznaczonych nowych funduszy *“nieomieszkałoby przedstawić jakie roboty należałoby przedsięwziąć”*<sup>48</sup>. Tym sposobem Kierbedź zachowawczo niejako uzależniał perspektywę rozwoju nowych fragmentów sieci transportowej od wielkości uprzednio przyznanych na ten cel funduszy<sup>49</sup>.

#### **5. Wnioski Zarządu Komunikacji oraz Wydziałów Rady Stanu w zakresie naprawy i budowy dróg w Królestwie Polskim**

Polskie władze transportowe zajmowały się też oczywiście w okresie kryzysu pierwszej połowy lat 60-tych XIX wieku kwestią naprawy i budowy dróg. Już pojawienie się w sprawozdaniu transportowym z roku 1861 informacji o zdarzeniu się w okresie wiosennym częstego łamania się podkładów *“adamizacyjnych”* (wyłożonych tłuczniem) dróg bitych, stało się przyczyną zainteresowania się Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu całym problemem. Rady stanu wskazali jednocześnie, że warszawski Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych – wspominając o takim zjawisku – nie wyjaśnił jednak przyczyn i skutków jego powstawania<sup>50</sup>. Przyjęto zarazem w Wydziale Rady Stanu założenie, że przyczyną tych niedociągnięć nie mogło być wyłącznie złe przeprowadzanie naprawy/konserwacji dróg, ale raczej ich wadliwa konstrukcja. Stąd pojawiło się w Radzie Stanu dążenie do tego aby całym tym problemem zajął się Zarząd Komunikacji, przede wszystkim starając się o przebudowanie zniszczonych w określonych miejscach dróg, szczególnie gdyby okazało się że tam właśnie występowała nieprawidłowa konstrukcja traktów bitych.

Odpowiadając na te uwagi, Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych Królestwa Polskiego wskazywał, iż przedstawiając ogólny stan sieci transportowej w kraju, uznano za konieczne ukazanie w całościowym raporcie stanu – znajdujących się pod bezpośrednim nadzorem lokalnej władzy transportowej – dróg bitych pierwszej klasy, których jednak naprawa i konserwacja została czasowo (na podstawie kontraktu) przekazana w końcowym okresie lat 50-tych XIX wieku tzw. Spółce Obywatelskiej.

---

<sup>48</sup> Ibid. – 256/106–108.

<sup>49</sup> Ibid. – 256/2, 124–125. Co także interesujące ze względu na interesujące nas zagadnienia to fakt, iż w dnia 7/19 października 1863 roku Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu uważał (antycypując niejako prace i wnioski komitetu do polepszenia transportu), iż należałoby pozostawić władzom powiatowym możliwości ustalania w różnych miejscowościach cen robocizny szarwarkowej. Te cenniki mogłyby – według członków Rady Stanu – służyć za swoistą normę przy zawieraniu układów o zamianę robocizny szarwarkowej, która była dotychczas podstawą do budowy i naprawy dróg bitych drugiej kategorii, na opłaty pieniężne. W konsekwencji naczelnik Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych Królestwa Polskiego generał Kierbedź zapewnił zebranych na posiedzeniu Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu o woli przekazania władzom powiatowym opisanych powyżej uprawnień.

<sup>50</sup> III RS. – 258/101 i n. *“Objaśnienie uwag i wniosków Wydziału Administracyjno-Skarbowego Rady Stanu Królestwa tyżące się konserwacji dróg bitych Igo rzędu i funduszków na drogi i splawy”*.

Zgodnie z zapisami tegoż kontraktu, Spółka Obywatelska została zobowiązana m.in. do utrzymywania w dobrym stanie dróg bitych, oraz – co istotne – do zapobiegania łamaniu się podkładów *“adamizacyjnych”* dróg oraz do bezzwłocznej naprawy uszkodzonej *“adamizacji”*. Gdy w roku 1861 okazało się, iż w wielu miejscach podkłady tłucznia uległy uszkodzeniu/połamaniu, uniemożliwiając sprawną komunikację na danych odcinkach, warszawski Zarząd Komunikacji, wykazując w swoim sprawozdaniu stan dróg bitych w roku 1861, jednocześnie uznał za właściwe dokładne wskazanie w jakich miejscach (w oryg. *“na jakich wiorstach”*) *“adamizacja”* ulegała złamaniu i jakie środki podjęto w tym zakresie co do naprawy uszkodzeń w związku z realizacją kontraktu ze Spółką Obywatelską. Nie uznano jednak za konieczne podawanie w sprawozdaniu władz transportowych dla Rady Stanu szczegółowych wyjaśnień powodów łamania się *“adamizacji”*, uznając, że to nie było przedmiotem sprawozdania co do stanu dróg w Królestwie Polskim<sup>51</sup>.

W odpowiedzi na uwagi konstrukcyjne Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu, Zarząd Komunikacji w roku 1862 nie zgadzał się zarazem z sugestiami członków tej agendy legislacyjnej *“jakoby łamanie się dróg pochodziło z ich konstrukcji”*. Wyjaśniono, że prawie wszystkie drogi w Królestwie Polskim zostały wybudowane zgodnie z powszechnie używanym w innych krajach, w pełni sprawdzonym systemem MacAdama, a rozwiązanie to odróżniało się od poprzednich wersji konstrukcyjnych traktów bitych tym, że *“dobroć drogi zależną jest od starannej konserwacji”*. I to z tego właśnie powodu, tego typu drogi, nawet jeśli początkowo w pełni dobre, nie poddane prawidłowej konserwacji ulegały z czasem licznym uszkodzeniom, czy załamaniom nawierzchni. Przy nieprawidłowej naprawie uprzednio uszkodzone miejsca podlegały tym samym ciągłym dalszym uszczerbkom, zepsuciu i załamaniom. Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych przyznawał zarazem, że w niektórych wypadkach, wprowadzając pod same drogi system osuszający, można było ułatwić konserwację tychże traktów, a tym samym zmniejszyć (przyszłe koszty) ich eksploatacji. Z drugiej strony władze transportowe nadmieniały, iż takie właśnie ulepszenia – najczęściej łączone z wybudowaniem nowych odcinków dróg, wymagałoby znacznych, dużo większych niż dotychczas nakładów. Ostatecznie zdaniem władz komunikacyjnych, w sytuacji gdy to Spółka Obywatelska zobowiązała się w kontrakcie (po zakończeniu kilkuletniej umowy) pozostawić drogi bite w takim samym stanie jak je przejęła i utrzymywać je w dobrym stanie, warszawski Zarząd Komunikacji nie mógł wprowadzać w międzyczasie jakichkolwiek ulepszeń, czy wykonywać dużo *“rekonstrukcji, które według kontraktu ze spółką musiałyby być ciężarem skarbu”*. Takie rozwiązanie nie wchodziło bez wątpienia w grę, chociażby ze względu na znaczne koszty, jakie generowałyby ono dla budżetu Królestwa<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> III RS. – 258/101–103.

<sup>52</sup> Ibid. – 256/103–106. W odpowiedzi na uwagi Wydziału Skarbowo-Administracyjnego (III) Rady Stanu sprowadzające się w dalszej części do wyrażenia opinii o związku dobrego utrzymania dróg nie tylko z ich prawidłową konserwacją, ale i z ideą dobrego traktowania (braku niszczenia) szlaków komunikacyjnych. Rada Stanu podkreślała brak przepisów dotyczących funkcjonowania policji drogowej. Według Wydziału Rady Stanu policja drogowa, opiekując się co do zasady stanem dróg Królestwa, przyczyniłaby się tym samym do zmniejszenia kosztów ich

Drugim problemem dotyczącym traktów bitych, a opiniowanym przez władze Królestwa w pierwszej połowie lat 60-tych była niedostateczna ilość drogowej sieci transportowej. Otóż na posiedzeniu Ogólnego Zebrania Rady Stanu z 22 listopada / 4 grudnia 1865 roku, członek tej instytucji Dominik Jan Henryk Dziewianowski zwrócił uwagę na *“niedostateczną ilość komunikacji”* w Królestwie Polskim. Za podstawowe środki mogące doprowadzić do pozytywnego rozwiązania tego *“naglącego”* problemu uznał on przede wszystkim zwiększenie funduszu przeznaczonego na potrzeby transportowe<sup>53</sup>. Następnym krokiem powinno być – według Dziewianowskiego – opracowanie jasnego i niezmiennego schematu budowy w Królestwie Polskim nowych szlaków komunikacyjnych/dróg. W odpowiedzi na te sugestie ówczesny namiestnik carski hrabia Berg skupił się na drugiej części wypowiedzi radcy stanu. Oświadczył on przede wszystkim, iż po zawieszeniu prac ustanowionego na mocy postanowienia Rady Administracyjnej z 11/23 października 1861 roku specjalnego komitetu, władze (carskie) zaplanowały następnie pełną reaktywację jego działalności (która jeszcze nie miała jednak miejsca, przynajmniej w całej rozciągłości)<sup>54</sup>, w tym w zakresie szlaków transportowych. Supozycja jaką złożył Dziewianowski co do zwiększenia funduszy transportowych spowodowały z kolei odesłanie ich do Wydziału Rady Stanu, który *“wspólnie z generał-lejtnantem Szuberskim /.../ oraz samym radcą- wnioskodawcą, /.../ zastanawiał się na nią 1,2,3/15 grudnia /.../ roku 1865”*<sup>55</sup>.

Szczególnie istotne było posiedzenie Wydziału Skarbowo-Administracyjnego III Rady Stanu Królestwa z dnia 3/15 grudnia 1865 roku, gdzie właśnie omawiano propozycje radcy Dominika Dziewianowskiego w kwestii zwiększania funduszy przeznaczonych na rozwój transportu. Przewodniczył temu zebraniu szef wspomnianego Wydziału III Rady Stanu- Ostrowski, a byli na nim obecni: a) radcy stanu: Bagniewski i Paprocki; b) referendarze: Leśkiewicz, Violal, i Sobocki; c) wicereferendarza pierwszej

---

utrzymania. Tym samym radcy stanu zachęcali Zarząd Komunikacji do tego, aby po skontaktowaniu się ze Spółką Obywatelską, przedstawił projekt co do przepisów policji drogowej. W odpowiedzi Zarząd Komunikacji wskazał na uprzednie już uznanie przez własne struktury (w sprawozdaniu za rok 1861) potrzeby zmian i uzupełnienia zarówno uprzedniego ogólnego postanowienia Rady Administracyjnej, jak i niektórych szczegółowych decyzji władz transportowych w tym zakresie. Zapowiedziano przedstawienie projektu o policji drogowej do komitetu wyznaczonego przez Radę Administracyjną do rozpoznania wszelkich aktów prawnych dotyczących transportu. Władze transportowe nie widziały jednakowoż potrzeby kontaktowania się przy projektowaniu przepisów o policji transportowej ze Spółką Obywatelską, uważając, że takie przepisy nie mogą w niczym naruszać jej interesów. Mając na celu ochronę dróg, ustawa o policji drogowej zmniejszałyby koszty ich konserwacji – a tym samym wpływałyby niezwykle pozytywnie na samą Spółkę Obywatelską, która była *“tylko przedsiębiorcą konserwacji dróg bitych”*. Nie będąc jednak zaliczaną do kategorii władz administracyjnych nie była oczywiście Spółka Obywatelska adresatem ewentualnej wymiany poglądów we względzie ustanowienia w Królestwie policji drogowej. Władze transportowe złożyły jednak zobowiązanie do szerokiego zasięgnięcia ewentualnych opinii i wskazówek pomocnych przy opracowywaniu nowego prawa.

<sup>53</sup> III RS. – 256/186. Protokół posiedzenia Wydziału Skarbowo-Administracyjnego Rady Stanu Królestwa *“dotyczący uwagi członka Rady Stanu Dziewianowskiego o potrzebie zwiększenia funduszu na komunikacje”*.

<sup>54</sup> Por przypis końcowy do podrozdziału nr 2.

<sup>55</sup> III RS. – 256/186–187.

klasy zastępował sekretarz kancelarii Rady Stanu Gruszecki; wreszcie d) wicereferendarz drugiej klasy Halpert<sup>56</sup>.

W swoich pracach z początku grudnia roku 1865 roku Wydział Skarbowo-Administracyjny ograniczył się jednakowoż wyłącznie na przeprowadzeniu przybliżonych obliczeń wskazujących wielkość funduszu, koniecznego do szybkiego przeprowadzenia projektu polepszenia stanu transportu lądowego w Królestwie Polskim. Pominięto zaś zupełnie kwestie opracowania nowego schematu transportowego oraz lepszego niż dotychczas wykorzystania pracy szarwarkowej, zakładając, iż wskazana problematyka została przez generała Berga przypisana do reaktywowanego komitetu ds. komunikacji<sup>57</sup>. Za podstawę do swoich obliczeń członkowie Wydziału Rady Stanu przyjęli dane zamieszczone w sprawozdaniu Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych Królestwa Polskiego za rok 1864. Zgodnie z tym opisem, w połowie lat sześćdziesiątych XIX wieku w Królestwie Polskim znajdowało się: 2160 wiorst dróg bitych pierwszej klasy; b) 1885 wiorst dróg bitych drugiej klasy, co łącznie dawało 4045 wiorst dróg szosowych (chausse). Biorąc pod uwagę, iż Królestwo posiadało obszar o powierzchni 2319 mil kwadratowych, a liczba ludności oscylowała wokół pięciu milionów osób, na jedną milę kwadratową powierzchni kraju przypadło ok. 1,74 wiorsty drogi bitej. Teoretycznie ujmując zaś stosunek ludności do gęstości sieci drogowej, w tym czasie jedna wiorsta drogi szosowej przypadała na 1236 mieszkańców Królestwa Polskiego.

Zgodnie też z raportem Zarządu Komunikacji za rok 1864, planowano w najbliższej przyszłości wybudowanie (chodziło o drogi, *“których potrzeba jest już przez władze uznana”*) 2045 wiorst nowych dróg bitych drugiej klasy. Wydział Skarbowo-Administracyjny przewidywał w tym kontekście, iż po ewentualnym wybudowaniu zaplanowanych dróg drugiego rzędu, stosunek całości dróg bitych do powierzchni Królestwa kształtowałyby się na poziomie: a) 2,6 wiorst drogi na jedną milę powierzchni kwadratowej; b) 820 mieszkańców na jedną wiorstę takiej drogi<sup>58</sup>.

Nawet jednak biorąc pod uwagę te w pewnym sensie optymistyczne założenia, okazywało się, iż przedstawione zestawienia stawiały Królestwo Polskie *“na niskim stopniu pod względem ulepszonych komunikacyj”*. Dobrze obrazowały takie zestawienie poniższe dane.

Wydział Skarbowo-Administracyjny dokonując próby obliczenia dróg jeszcze potrzebnych do wybudowania oraz kosztów ich użytkowania, przy swojej analizie nie brał pod uwagę kwestii budowy dróg bitych pierwszej klasy oraz ich naprawy i dalszego utrzymania, twierdząc iż taka ewentualna potrzeba została już *“zapewniona”* w stopniu dostatecznym. Z analizy tej wynikało, iż oprócz stosunkowo niewielkiej sumy zapisanej na ten cel w budżecie państwa, a także składek magistratów na drogi bite w wysokości 15 tysięcy rubli rocznie, za jedyne źródło mogące zapewnić dalszy rozwój systemu drogowo-transportowego Królestwa członkowie Wydziału Rady Stanu uznawali prace szarwarkowe. W roku 1865 ich wielkość obliczano na: a) 595 804 dni pieszych; b) 487 186 dni sprzężajnych. Przyjmując zaś obowiązująca wówczas wartość jednego dnia pieszego szarwarku za 30 kopiejek, a dnia sprzężajnego za 90 kopiejek, ekwiwalent

---

<sup>56</sup> Ibid. – 256/186 i n.

<sup>57</sup> Ibid. – 256/187.

<sup>58</sup> Ibid. – 256/187–188.

ogólnej pracy szarwarkowej wykonywanej w Królestwie kształtował się na poziomie 617 208 rubli 60 kopiejek w stosunku rocznym.

Tabela nr 5<sup>59</sup>

Drogi bite w Królestwie Polskim  
i wybranych krajach europejskich w roku 1864

Kraj i rodzaj dróg bitych	Ilość dróg w kilometrach	Ilość kilometrów drogi na milę kw powierzchni	Ilość mieszkańców na milę drogi
Królestwo Polskie:			
– drogi pierwszej klasy	2314	0,99	
– drogi bite wszystkich kategorii	4334	1,86	2160
– “w czasie wybudowania 2045 wiorst zamieszczonych”	6577	2,80	1152
			885
Austria – “drogi bite kosztem rządu utrzymywane”	22 715	1,90	1598
Prusy – drogi bite wszystkich kategorii	28 546	5,59	622
Saksonia – drogi bite wszystkich kategorii	4167	15,32	527
Belgia – drogi bite wszystkich kategorii	6547	12,24	730
Francja – drogi bite wszystkich kategorii	82 800	8,32	448

Zgodnie z opinią Wydziału Skarbowo-Administracyjnego (oraz naczelnika Zarządu Komunikacji generała-lejtnanta inżynierii Ernesta Szuberskiego), połowa całkowitej wielkości dostępnego szarwarku musiała być przeznaczona na prace przy utrzymaniu bocznych szlaków komunikacyjnych/traktów, nie będących szosami. Tymczasem koszt utrzymania jednej wiorsty drogi drugiego rzędu można było wycenić w połowie lat sześćdziesiątych XIX wieku na średnią kwotę 100 rubli rocznie, a koszt budowy jednej wiorsty takiej drogi na 2000 rubli. Przy realnej dyspozycji rocznej 308 604 rubli 40 kopiejek na drogi bite drugiego rzędu, na samą tylko konserwację 1885 wiorst już istniejących w roku 1865 dróg tej kategorii trzeba było wydać 188 500 rubli. Z tego wynikało, iż na budowę tego rodzaju dróg pozostawało w przedziale dwunastu miesięcy do dyspozycji 120 104 rubli. Była to suma za którą można było wybudować ok. 60 wiorst dróg drugiej klasy<sup>60</sup>.

Tak opracowany rachunek prowadził do prostej konkluzji, że przy utrzymywaniu się dotychczasowej wysokości budżetu transportowego, zaplanowaną nową ilość dróg drugiej kategorii w wysokości 2045 wiorst można by było teoretycznie w Królestwie Polskim wybudować w przeciągu następnych 34 lat (sic). Był to jednak i tak rachunek aż

<sup>59</sup> Ibid. – 256/188.

<sup>60</sup> Ibid. – 256/189–190.

nazbyt optymistyczny. Dochodziłaby przecież potrzeba proporcjonalnego wzrostu wydatków na utrzymanie nowowytbudowanych dróg, co w konsekwencji oddalałoby czas zakończenia całościowej budowy. Wydział Skarbowo-Administracyjny III Rady Stanu uznawał oczywiście za rzecz pożądaną ewentualność skrócenia tego długiego terminu, np. przyjmując możliwość rozłożenia wskazanych robót transportowych *“jedynie”* na 12 lat. Zdaniem członków organu Rady Stanu byłoby jak najbardziej wskazane, i *“uczyniłoby zadość potrzebie kraju bez zbytecznego obciążania budżetu”*.

Wydział Skarbowo-Administracyjny zauważał jednocześnie, iż Ogólne Zebranie Rady Stanu, dokonując szczegółowej analizy budżetu państwa na rok 1866, przyjęło wniosek aby spodziewana *“przewyżka”* przychodów nad wydatkami została przeznaczona na budowę omawianych dróg drugiej kategorii. Ponieważ formalnie w budżecie Królestwa Polskiego zapisano już na rok 1866 na ten cel kwotę dwudziestu tysięcy rubli, przyjęcie wniosku Rady Stanu oznaczałoby w praktyce zwiększenie w tymże roku budżetu na drogi bite drugiej kategorii o 104 tysiące rubli<sup>61</sup>.

Opierając się na takim założeniu, Wydział Skarbowo-Administracyjny wystąpił w dniu 15 grudnia 1865 roku do Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu o przyjęcie stanowiska o niezbitnej potrzebie *“zaopatrzenia kraju w dostateczną ilość dróg bitych 2go rzędu”*. To z kolei implikowało Radę Stanu do wnioskowania o coroczne, zaczynając od roku 1867, przekazywanie z budżetu państwa na ten cel po 200 tysięcy rubli. Proponowane przez Wydział uzasadnienie pominięło w finalnej wersji pisma *passus* o dotychczasowej niedostateczności funduszy przeznaczonych na budowę i utrzymanie oraz konserwację dróg bitych drugiej kategorii<sup>62</sup>. Wnioski te okazały się wkrótce o tyle bezprzedmiotowe, iż dnia 25 lutego / 9 marca 1867 roku nastąpiła likwidacja polskiej quasi-niezależnej służby transportowej poprzez zamianę warszawskiego Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych i powołanie w to miejsce zarządu XI Okręgu Komunikacji Cesarstwa Rosyjskiego<sup>63</sup>.

### 6. Wnioski

Zarówno ustanowienie specjalnego komitetu do spraw ulepszenia komunikacji transportowej, jak i powołanie na nowo w roku 1862 warszawskiego Zarządu Komunikacji Lądowych i Wodnych nie przyczyniło się zasadniczo do zmiany systemu finansowania polskiego transportu oraz naprawy i budowy dróg Królestwa Polskiego. Podobny los spotkał też w większości istotne (choć niekiedy nie zawsze w pełni merytoryczne) wnioski składane w tym zakresie przez poszczególnych radców, a następnie opracowywane w ramach głównie Wydziału Administracyjno-Skarbowego Ogólnego Zgromadzenia III Rady Stanu, czy na forum Rady Administracyjnej. Okazywało się bowiem, iż w epoce znacznego zawirowania politycznego pierwszej połowy lat 60-tych XIX wieku, głównie decyzje finansowania, naprawy i budowy dróg podejmował najeźdźczy czynnik rosyjski, który starał się przesunąć termin ich ewentualnej realizacji możliwie jak najdalej w czasie, a przynajmniej do momentu uchwycenia pełnej kontroli nad polskim państwem, społeczeństwem i jego gospodarką, w tym: systemem transportowym.

---

<sup>61</sup> Ibid. – 256/190–191.

<sup>62</sup> Ibid. – 256/191.

<sup>63</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego. – T. 66. – S. 455–457.