

Dr. Józef Horszowski
Naczelnik Wydziału Ministerstwa Skarbu

Daniny komunalne na utrzymanie i budowę komunalnych dróg publicznych

na tle ustawy drogowej i ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych)

Istota prawna „specjalnych opłat drogowych”, wymienionych w art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (ustawy drogowej), jest sporną, jedni rozumieją pod specjalnymi opłatami drogowymi opłaty ryczałtowe za zniesienie myt, drudzy uważają te opłaty, jako specjalne opłaty za szczególne korzyści, które adiacenci osiągają skutkiem istnienia drogi publicznej.

Jeden i drugi pogląd jest niesłuszny. Ustawa drogowa jednej strony nie przewiduje jakichkolwiek ryczałtowych opłat za zniesienie myt, a z drugiej strony poświęca specjalnym opłatom adiacentów odrębne postanowienie, zawarte w art. 23, nadające prawo pobierania opłat adiacentów obok specjalnych opłat drogowych, wymienionych w art. 19. 1).

Pod mianem specjalnych opłat drogowych po myśli art. 19 ustawy drogowej należy jednak rozumieć opłaty o wybitnym charakterze podatkowym, pobierane obok specjalnych opłat adiacentów.

Za słusznością tego zdania przemawiają :

a) materiały ustawodawcze zebrane w dziele autora ustawy drogowej, p. Dyrektora Nestorowicza, p. t. „Sprawa drogowa w Polsce” (zob. załącznik) ;

b) wyjaśnienie, udzielone mi przez p. Nestorowicza, że zapożyczył nazwę specjalnych opłat drogowych, użytą w art. 19 ustawy drogowej z ustawy rosyjskiej i że „specjalne opłaty drogowe” są tłumaczeniem nazwy rosyjskiej „specjalnyj darożnyj sbor”, która istotnie oznacza jednak specjalny podatek drogowy: ¹⁾

¹⁾ Nieporozumienie wynikło stąd, że dekrety w przedmiocie skarbości związków komunalnych nazywają opłaty adiacentów specjalnymi opłatami.

e) okólnik Ministerstwa Robót Publicznych z dnia 1 maja 1922 r. Nr. XII 537, wydany w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, „o środkach na budowę i utrzymanie dróg samorządowych” (wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Według okólnika tego ustawa drogowa przewiduje „obok wymienionych w art. 19 specjalnych opłat drogowych na budowę i utrzymanie dróg wojewódzkich i powiatowych, uchwalonych przez wojewódzkie wzgl. powiatowe związki samorządowe, w art. 23 możliwość pociągania do specjalnych opłat, tych, którzy z budowy lub utrzymania drogi otrzymują specjalne korzyści (t. zw. adiacenci) ;

d) istotny wymiar specjalnych opłat drogowych na podstawie statutu wzorowego, dołączonego do wspomnianego pod c) okólnika „o opłatach specjalnych na budowę i konserwacja dróg wojewódzkich i powiatowych (wzgl. gminnych)”. Według postanowień tego statutu specjalną opłatę drogową, wymienione w art. 19 ustawy drogowej, wymierza się od gruntów i budynków, a podwyższa się w strefie przydrożnej o odpowiedni procent, tj. o opłatę adiacentów w miejscowościach, gdzie nie są ustanowione osobne opłaty od adiacentów.

Postanowienia ustawy drogowej nie zostały ustawą o tymczasow. uregulow. finansów komunalnych (ustawą finansów komunalnych) uchylone. Ustawa ta, w art. 42, odnoszącym się także do innych ustaw, normujących prawo pobierania podatków, opłat i dopłat przez związki komunalne, wyraża tylko to ograniczenie, że, o ile według tych innych ustaw uchwały związków komunalnych w sprawie poboru tych danin podlegają zatwierdzeniu władz nadzorczych, władzami właściwymi do ich zatwierdzenia są władze nadzorcze, wskazane w art. 36 i 37 ustawy finans. komunalnych, przyczem. przepisy art. 38—441 tej ustawy mają odpowiednie zastosowanie. Postanowienie to jest aktualne ze względu na przepis, zawarty w ustępie 2 art. 23 i w ustępie 1 w art. 24 ustawy drogowej.¹⁾

Przechodząc kolejno wszystkie przewidziane w ustawie drogowej i w ustawie finansów komunalnych źródła finansowe na budowę i utrzymanie dróg publicznych, należy wymienić następujące:

¹⁾ Pozatem ustawa o tymczasowem uregulow. finans. komunału, nadaje opłatom adiacentów osobne miano „dopłat” celem usunięcia owego zamieszania, wywołanego przez nadanie dwom diametralnie różniącym się gatunkom opłat jednego miana opłat specjalnych.

1) Specjalne dopłaty adjacentów.

Według art. 31 ustawy finans. komunaln. związki komunalne są o b o w i ą z a n e (z wyjątkiem, podanym w ustępie 4 art. 31) pobierać specjalne dopłaty od tych właścicieli nieruchomości przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, którym komunalne urzędnia i zakłady dobra publicznego przynoszą szczególne korzyści i udogodnienia. Wysokość specjalnej dopłaty winna być stopniowaną w stosunku do wartości osiągniętych korzyści gospodarczych i udogodnień. Uchwały w przedmiocie poboru specjalnych dopłat nie podlegają za twierdzeniu władzy nadzorczej. Przeciwno nałożeniu i wysokości tych dopłat służy odwołanie do władzy nadzorczej, wskazanej w art. 36 i 37 wspomnianej ustawy; dopóki rozstrzygnięcie odwołania nie nastąpi, uchwała nie może być wykonana w stosunku do osób, które wniosły odwołanie.

Rozporządzenie wykonawcze określi sposób zawiadomienia płatników o uchwale w sprawie pobierania specjalnych dopłat i oznaczy termin do wnoszenia odwołań przeciwko tej uchwale. Rozporządzenie to jest w opracowaniu i zawiera następujące postanowienia:

Uchwała w przedmiocie pobierania specjalnych dopłat winna określać, którzy właściciele nieruchomości (gruntów i budynków) jak również przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych osiągają z danego urzędnia (zakładu) dobra publicznego szczególnie korzyści i udogodnienia tudzież, jakie kwoty dopłat specjalnych odpowiadają wartości tychże korzyści i udogodnień, — opierając te dane na ustalonymi projekcie, kosztorysie i planie pokrycia kosztów założenia względnie utrzymania urzędnia (zakładów) komunalnych dobra publicznego.

O uchwale zawiadamia się płatników w ten sposób, że uchwałę wraz z projektem, kosztorysem i! planem pokrycia kosztów wyklada się do wglądu w biurze związku komunalnego na jeden miesiąc. O dniu wyłożenia i okresie wglądu należy ogłosić publicznie w sposób, w miejscu przyjęty, z tern zaznaczeniem, że termin do wnoszenia odwołań kończy się z upływem okresu pozostawionego do wglądu w uchwałę.

Ody uchwała dotyczy tylko nieznacznej liczby osób, obowiązanych do dopłat specjalnych, zawiadomienie może nastąpić przez doręczenie uchwały z załącznikami z zaznaczeniem, że termin do wniesienia odwołania kończy się z upływem miesiąca po jej doręczeniu.

O rozstrzygnięciu odwołania można zawiadomić płatników albo indywidualnie albo w ten sam sposób, w jaki nastąpiło zawiadomienie o uchwale.

Z powyżej przedstawionych przepisów wypływa, że dopłaty winny być różniczkowane według rzeczywiście osiągniętych szczególnych korzyści i udogodnień z danego urzędu (zakładu) dobra publicznego, a zatem mogą się opierać tylko na ustaleniu, kto i w jakiej mierze osiąga szczególne korzyści i udogodnienia z tego urzędu (zakładu) i jaka kwota dopłaty odpowiada tymże spółczynnikom. Innymi słowami dopłaty winny być ściśle indywidualizowane.

O daninach komunalnych na budowę i utrzymanie komunalnych dróg publicznych ustawa finansów komunalnych nie zawiera odrębnych przepisów, tylko owo już streszczone postanowienie art. 42 ogólnej natury, które odnosi się także do danin, przewidzianych w ustawie drogowej.

Z tego zaś postanowienia wynika:

- a) że prawo związków komunalnych do pobierania danin, określonych ustawą drogową, nie ulegnie zmianie,
- b) że, o ile według ustawy drogowej uchwały związków komunalnych w przedmiocie danin na cele drogowe podlegają zatwierdzeniu władz nadzorczych, to władzami właściwymi do zatwierdzenia tych uchwał są władze nadzorcze, wskazane w ustawie finansów komunalnych.

Wobec tego § 23 ustawy drogowej jest w całej pełni utrzymany w mocy, i to:

- a) zarówno postanowienie, że otrzymujący z budowy i utrzymania dróg szczególne korzyści mogą być pociągani do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg komunalnych przez odnośne związki komunalne, o ile przedtem nie nastąpi dobrowolna w tym względzie ugoda,
- b) jak i postanowienie, że decyzja związków komunalnych w tym przedmiocie podlega zatwierdzeniu władz nadzorczych.

Zaszą tylko ta zmiana, że władzami nadzorcami powołanymi do zatwierdzenia tych decyzji, nie będą już podporządkowane Ministerstwu Robót Publicznych organy drugiej instancji, lecz normalne władze nadzorcze związków komunalnych w sprawach finansowej natury, wymienione w art. 36 i 37.

Przewidziane w art. 23 ustawy drogowej kwoty udziału osób, otrzymujących z budowy lub utrzymania dróg szczególne korzyści, są istotnie dopłatami w rozumieniu art. 31 ust. fin. komun. Jakkolwiek art. 23 ustawy drogowej nie zawiera żadnego postanowienia o indywidualizowaniu kwot udziału, to wszakże inny sposób określenia tego udziału nawet pomyśleć się nie da, jak tylko w stosunku do rzeczywiście uzyskanych szczególnych korzyści. —

Omawiana część art. 23 ustawy drogowej jak i art. 31 ustawy finansów komunalnych są wzorowane na § 9 pruskiej Komunalabgabengesetz. Wobec tego można powołać się celem poparcia powyższego rozumowana na wywody, zawarte na stronnicach 852 i nast. 1 tomu dzieła Gemershausena: Das Wegerecht und die Wegeverwaltung 1907 i na orzeczenie Oberverwaltungsgericht z 17 lutego 1905 r., streszczone na stronicy 862 I tomu tegoż dzieła.

Art. 23 nie określa ściśle grona osób, otrzymujących z budowy i utrzymania dróg szczególne korzyści, w ten sposób, jak § 9 Komunalabgabengesetz i art. 31 ust. fin. komun. Jak to później się wykaże, ograniczenie, wyrażone w słowach „kopalnie, fabryki i inne przedsiębiorstwa”, odnosi się do innej części przepisów art. 23 ustawy drogowej, traktującego o nadmiernym używaniu dróg. Jednak pojęciowo i praktycznie nie da się pomyśleć, aby kto inny mógł osiągać z drogi szczególne korzyści gospodarcze (a wszakże tylko o takie chodzić może), jak tylko właściciele nieruchomości i przedsiębiorstw przyległych do drogi. Pominąwszy już bowiem, że orzekły to wielokrotnie pruskie sądy administracyjne, to wszakże według ustawy polskiej reszta osób korzystających z drogi płaci specjalne opłaty, t. j. normalny podatek drogowy.

Z wyżej wyłuszczonej powodów wynika niewątpliwie, co następuje:

- a) kwoty udziału czyli dopłaty na koszt budowy i utrzymania dróg publicznych mogą być pobierane tylko od adjacentów wyłącznie w strefie przydrożnej, z czem kłóci się gdzieś jeszcze praktykowany system stopniowania dopłat według tego, czy dana nieruchomość lub przedsiębiorstwo leży w obrębie strefy przydrożnej lub strefie mniej lub bardziej odległej od strefy przydrożnej.
- b) Wspomniane kwoty winny odpowiadać istotnym szczególnym korzyściom gospodarczym z drogi. System więc zmechanizowania wymiaru tych kwot według wysokości specjalnej opłaty drogowej opłacanej przez adjacentów, jakkolwiek bardzo wygodny, nie da się pogodzić także z ustawą drogową. Wprawdzie korzyści te nie dadzą się obliczyć, ale, jak słusznie podnosi Gemershausen w cytowanym dziele na str. 858, dadzą się ocenić.

W tym więc duchu rozporządzenie wykonawcze do ustawy drogowej (dotychczas nie wydane) powinno do

wierać mutatis mutandis postanowienia identyczne, jakie za-

wierać będzie rozporządzenie wykonawcze do art. 31 ustawy finansów komunalnych.

W kwestji interpretacji art. 23 ustawy należy jeszcze wskazać na zamierzenia wciągnięcia do grona adiacentów, obok właścicieli przydrożnych nieruchomości i przedsiębiorstw nadto jeszcze miasta i miasteczka, przez które droga powiatowa lub wojewódzka prowadzi. Interpretacja ta korzysta z braku wyrażonego w art. 23 ustawy drogowej określenia kola osób, otrzymujących szczególne korzyści z drogi.

Wspomniane zamierzenie jest po części urzeczywistnione w art. 32 ustawy finansów komunalnych, który przez to samo, że został uchwalony, jest najbardziej kompetentnym potwierdzeniem wspomnianej tezy, że do kilkakrotnego obciążenia tego samego źródła daninami publicznymi potrzebne jest wyraźne postanowienie ustawy.

Art. 32 ustawy finansów komunalnych odnosi się do dopłat miast i pow. związków komunalnych do kosztów zakładania i utrzymania urzędzeń i zakładów dobra publicznego, utrzymywanych przez krajowe związki komunalne wzgl. Tymczasowy Wydział Samorządowy.

Do dopłat tych zobowiązane są tylko te gminy miejskie i powiatowe związki komunalne, którym dane zakłady i urzędzenia dobra publicznego przynoszą korzyści i udogodnienia, przyczem ustawa nie wymaga wcale, aby to były szczególne korzyści i udogodnienia. I te dopłaty winny być stopniowane według wartości tych korzyści i udogodnień, a w razie wyłaniających się sporów rozstrzyga Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Natomiast osoby wymienione w art. 31 ustawy finansów komunalnych, są obowiązane do specjalnych dopłat na rzecz krajowych związków komunalnych (Tymczasowego Wydziału Samorządowego), ale tylko za szczególne korzyści i udogodnienia, osiągnane z tych samych urzędzeń i zakładów dobra publicznego.

Ponieważ ustawa drogowa podobnego postanowienia nie zawiera, a postanowienie art. 32 ustawy finansów komunalnych jest ogólnej natury, i ponieważ drogi publiczne bezwątpienia są urzędzeniem dobra publicznego, przeto art. 32 ustawy finansów komunalnych wypełnia wspomnianą lukę w odniesieniu do dróg publicznych, utrzymywanych przez krajowe związki komunalne wzgl. Tymczasowy Wydział Samorządowy. O pokryciu wspomnianych dopłat, do których są obowiązane miasta i pow. zwózki komunalne, ustawa finansów komunalnych wcale nie wspomina; wobec tego nie pozostaje nic innego, jak uciec się do owych normalnych źródeł pokry-

cia, które ustawa drogowa podaje w art. 19, tj. albo do źródeł ogólno-samorządowych, albo do specjalnych opłat drogowych.

2) Dopłaty za nadmierne zużywanie dróg publicznych.

Dopłaty te są najbardziej pokrewne cywilno-prawnym wynagrodzeniom za nadzwyczajne zużycie przedmiotów, nie należących do użytkującego. Dlatego nie są one daninami we właściwym słowach znaczeniu i ani pruska Komunalabgabengesetz, ani polska ustawa finansów komunalnych, która wszakże reguluje daniny komunalne, nie zawiera o tych dopłatach żadnych postanowień.

Ustawowem źródłem prawa poboru tych dopłat jest więc tylko art. 23 ustawy drogowej, którego część, odnosząca się do tych dopłat, wzorowaną jest na postanowieniach, zawartych w pruskiej ustawie Gesetz betreffend die Vorausleistungen zum Wegebau z 1902 r. (Zb. Ust. pr. str. 315). Ustawa pruska postanawia co następuje:

„Jeżeli publiczna droga podlega znacznemu zużyciu czasowemu wskutek założenia fabryk, kopalni, kamieniołomów, cegielni lub podobnych przedsiębiorstw wzgl. znacznemu zużyciu trwałemu wskutek ich ruchu, związki komunalne mogą żądać odpowiedniej dopłaty (Beitrag) do kosztów utrzymania tej drogi. Skargę w tym przedmiocie, o ile nie przychodzi do dobrowolnej ugody, rozstrzyga sąd administracyjny przy Wydziale powiatowym względnie Wojewódzkim. Według Germershausena (I tom, str. 482 i nast) ani rolnictwo, ani leśnictwo, opłacające podatki gruntowe, nie są obowiązane do wspomnianych dopłat, a obowiązane są tylko przedsiębiorstwa, podobne wymienionym w ustawie. Do takich podobnych przedsiębiorstw zalicza Germershausen zasadniczo tylko przedsiębiorstwa, posiadające zakład przemysłowy lub odpowiednio urządzony zakład ruchu; przedsiębiorstwa więc transportowe tylko wtenczas, gdy posiadają osobne składy, z których transport się wykonuje.

Art. 23 ustawy drogowej, w części poświęconej dopłatom za nadmierne używanie drogi publicznej, zawiera prawie że identyczne postanowienie, a mianowicie: że nadmierne używający drogi, jak np. kopalnie, fabryki i inne przedsiębiorstwa, mogą być pociągani do udziału w kosztach budowy i utrzymania drogi, o ile przedtem nie nastąpi dobrowolna ugoda. Decyzja w tym względzie podlega jednak zatwierdzeniu organów zarządu robót publicznych II instancji.

Różnica więc zachodzi ta, że dopłata idzie także na budowę drogi, i że o wysokości dopłaty nie decydują sądy administracyjne, lecz techniczne organy administracyjne.

Wobec tego wszelkie wyżej przytoczone uwagi Germershausena o tem, kto jest obowiązany do uiszczenia w mowie będących dopłat, odnoszą się także do ustawy polskiej.

Z tego zaś wynika, że o ile chodzi o nadmierne zużywanie drogi przez automobile i inne wehikuły ciężarowe, to dopłata, określona w art. 23 ustawy drogowej, należy się tylko wtedy, gdy one należą do przedsiębiorstwa zasadniczo zobowiązanego do uiszczenia tych dopłat *O o p ł a t a c h*, którym podlegają wehikuły, będzie mowa w następującym tytule.

3) Opłaty za używanie dróg publicznych.

Z opłat za używanie dróg publicznych ustawa drogowa w art. 24 wspomina tylko:

- a) opłaty mytnicze, które tylko w razach wyjątkowych i tylko przez lat dziesięć związku komunalne mogą pobierać z mocy uchwały, zatwierdzonej przez Ministra robót publicznych (obecnie przez normalne władze nadzorcze).
- b) opłaty kopytkowe, które pobierać mogą gminy miejskie przy wjeździe do miasta,
- c) opłaty przewozowe na rzekach.

Ustawa drogowa nie zastrzega zatwierdzeniu władz nadzorczych uchwał w przedmiocie pobierania opłat kopytkowych i przewozowych.

Natomiast o innych opłatach za używanie dróg publicznych ustawa drogowa nie wspomina; z uwag p. Nestorowicza w dziele na wstępie wspomnianem, objętych przyległym wyciągiem, wynikałoby, że wspomniane w art. 19 ustawy drogowej „specjalne opłaty drogowe” obejmują także podatki od samochodów, wozów i zwierząt pociagowych.

Sprawę rozstrzyga art. 27 ustawy finansów komunalnych, według którego związki komunalne (zarówno powiatowe jak i gminy miejskie i wiejskie) są uprawnione, a nawet obowiązane pobierać za automobile i wehikuły ciężarowe oraz: konie pociagowe opłaty za używanie dróg i ulic publicznych w obrębie miasta względnie dróg na terytorium powiatowego związku komunalnego. Art. 27 ustawy finansów komunalnych postanawia bowiem, że związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych zakładów i urządzeń dobra publicznego.

Postanowienie to jest tem ważniejsze, że wehikuły ciężarowe i środki przewozowe, używane w rolnictwie, handlu i przemyśle, nie podlegają podatkowi, wymienionym w art. 21 ust. finansów komunalnych.

Uchwały związków komunalnych w przedmiocie pobierania wspomnianych opłat nie podlegają, w myśl wyraźnego

przepisu art. 27 ustawy finansów komunalnych zatwierdzeniu władz nadzorczych.

Opłaty te, jako pobierane od wehikułów i zwierząt pociągowych, znajdujących się w obrębie miasta wzgl. na terytorjum pow. związków komunalnych dadzą się z natury rzeczy wymierzać tylko perjodycznie. Cały szereg gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych pobiera je rocznie, tworząc z nich wydatne źródło na utrzymanie dróg i ulic.

4) Specjalne opłaty drogowe.

Są to, jak już wyłuszczone, opłaty o wybitnym charakterze podatkowym, raczej podatki drogowe, które według art. 19 ustawy drogowej komunalne związki powiatowe i wojewódzkie mają prawo uchylać na budowę i utrzymanie dróg wojewódzkich wzgl. powiatowych. Specjalne opłaty, wpływają do funduszy drogowych samorządu wojewódzkiego i powiatowego. Ponieważ także gminy miejskie posiadają według art. 21 ust. drogowej osobny fundusz drogowy, przeto prawo nakładania specjalnych opłat drogowych przysługiwałoby także gminom miejskim.

Istotnie statut wzorowy o poborze tych opłat, ogłoszony okólnikiem Ministerstwa robót publicznych z dnia 1 maja 1922 r. Nr. XII, 522, odnosił się wyraźnie do opłat specjalnych na budowę i konserwację dróg zarówno wojewódzkich i powiatowych jak i gminnych.

Ustawa drogowa ani jednym słowem nie wspomina ani o podstawach ani o sposobie wymiaru specjalnych opłat drogowych.

Sposób wymiaru specjalnej opłaty drogowej, według statutu wzorowego, przedstawia się jak następuje :

Specjalną opłatą drogową obciążona jest własność nieruchomości, której powinnośc jeszcze się podwyższa o odpowiedni procent, gdy nieruchomości leży w strefie przydrożnej

Opłatę specjalną wymierza się w drodze rozkładu sumy prelimitowanej na kosztą budowy i utrzymania dróg: a) na morgi gruntu i b) na budynki, z wyjątkiem budynków, związanych z prowadzeniem, gospodarstwa rolnego wzgl. zajętych przez właściciela, jego rodzinę i służbę. Przy budynkach przyjmuje się pewną określoną kwotę szacunku asekuracyjnego budynku, jako równoważnik morgi naturalnej. W braku szacunku takiego komisją szacunkowa szacuje budynek i ustala równoważnik w stosunku do jednego morga naturalnego. Opłata, raczej podatek jest więc repartycyjny.

Wyżej przedstawione postanowienie dawnego statutu wzorowego zasługują na dosadną krytykę, albowiem:

- a) obciąża podatkiem drogowym tylko rolnictwo i bez słusznych przyczyn uwalnia od podatku przemysł i handel.
- b) zrównywa wszystkie grunta bez Względu na położenie, jakość i wartość i obciąża każdą morgę tą samą kwotą podatkową, a nawet sprowadza każdy budynek również do mianownika morgi naturalnej.

Z powyższych przyczyn uległ statut wzorowy w uchwałach poszczególnych związków komunalnych rozmaitym zasadniczym zmianom. Niektóre gminy miejskie ustanowiły równoważnik wartości budynków w mieście według iloczynu podatku od nieruchomości, inne poddają także przemysł i handel opłacie specjalnej. Dlatego obecnie zostały nowe statuty o specjalnych opłatach drogowych na r. 1924 ogłoszone, a mianowicie: osobne dla pow. związków, gmin miejskich miewdzielonych i gmin wiejskich, a osobne dla gmin miejskich wydzielonych.

Niemniej jednak z przyczyn wyżej przytoczonych należy natychmiast przystąpić do znowelizowania ustawy drogowej w kierunku oparcia danin drogowych na jasnej, a bezspornej podstawie.

Korzystanie bowiem z pełnomocnictw nadanych Ministrowi Skarbu art. 1 L. 4.a ustawy z dnia 11 stycznia 1924 (Pz. U. Rz. Pol. Nr. 4, poz. 28), byłoby możliwe tylko w razie przeniesienia zadań, związanych z budową i utrzymaniem dróg państwowych, na samorząd, co nawet nie jest aktualne.

W noweli do ustawy drogowej należałoby ulegalizować odpowiadający istotnej potrzebie system repartycyjności podatku drogowego, tj. system rozkładu ntepokrytych innymi źródłami finansowemi kosztów budowy i utrzymania dróg publicznych między właścicieli gruntów, budynków, przemysłu i handlu i w związku z tem unormować kolejność źródeł, przeznaczonych na pokrycie tych kosztów, w następującym porządku :

- 1) opłaty, 2) dopłaty z powodu szczególnych korzyści, uzyskanych z drogi, 3) ogólne fundusze samorządu względnie pożyczki, subwencje i dotacje, a o ileby nie wystarczyły, 4) repartycyjny podatek drogowy.

A. Francja¹⁾

Źródła środków na budowę i utrzymanie dróg wicyalnych przedstawiają się w sposób następujący:

- 1) Środki dostarczane przez gminy. Należą tu przede wszystkim sumy, wyznaczane przez gminy z docho-

¹⁾ Wyciąg z dzieła „Sprawa drogowa w Polsce” inż. Melchiora, Wł. Nestorowicza.

dów zwyczajnych gmin. Sumy, z tego tytułu otrzymywane na utrzymanie dróg wicynalnych, są nieznaczne i wynoszą zaledwie 6 proc. ogólnej sumy na drogi wicynalne.

Dalej idą specjalne opłaty drogowe, otrzymywane w formie 5 centymów dodatkowych zwyczajnych i w formie 3 centymów dodatkowych nadzwyczajnych do każdego franka czterech podatków bezpośrednich (od nieruchomości, osobisto-mieszkaniowego, od drzwi i okien i od patentów handlowych i przemysłowych).

Wreszcie na drogi wicynalne gminy asygnują różne wpływy nadzwyczajne, jak pożyczki lub nadzwyczajne centymy dodatkowe do podatków bezpośrednich.

2) Środki dostarczane przez Rady Generalne Departamentów.

Rady te mogą asygnować na drogi wicynalne zarówno sumy z ogólnych swoich budżetów, jak sumy powstałe z poboru specjalnych dodatkowych centymów drogowych, (t. j. specjalnych opłat drogowych) do podatków samorządowych departamentalnych.

Oprócz tego Rady Departamentalne na drogi wicynalne przeznaczają nadzwyczajne dochody w postaci specjalnych opłat drogowych (specjalne nadzwyczajne centymy dodatkowe).

Na drogi wiejskie uznane gminy mogą uchwalać pobieranie specjalnej opłaty drogowej w postaci dodatkowych centymów, jak również gminy mogą uchwalać użycie w tym celu szarwarku.

B. Galicja.

Rady powiatowe administrowały powiatowymi funduszami, które składały się z 18 procentowego dodatku do podatków bezpośrednich; w razie, jeżeli fundusze te nie wystarczały, rada powiatowa miała prawo uchwalenia dodatków specjalnych w wysokości najwyżej 10 proc. podatków bezpośrednich. Takie ograniczenie było nieracjonalne, gdyż Rady powiatowe w wyznaczaniu opłat specjalnych na drogi były krępowane owymi wąskimi granicami, w jakich te opłaty mogły pobierać.

C. Rosja.

Pozostałe drogi urzędowe nazywały się „ziemskimi” na zasadzie ustawy z 1870 r. Dzieliły się na trzy kategorie:

a) drogi gubernjalne, przechodzące przez kilka Hubermij i łączące się z kolejami i wielkimi traktami państwowymi :

b) drogi powiatowe, przecinające całe powiaty i łączące się z wielkimi traktami;

c) drogi wiejskie i polne.

Pierwsza kategoria — drogi gubernjalne - utrzymywane były na rachunek t. zw. gubernjalnego podatku drogowego: podatek ten opłacany był w wysokości 15 proc. od płaconego podatku gruntowego na wsiach a podymnego i „kontyngentu liwerunkowego” w miastach oraz 10 proc. od patentów przemysłowych i handlowych, opłacanych w m. Warszawie, gdzie podatek drogowy nie był pobierany.

D. Polska.

Fundusze na pokrycie wydatków na budowę i utrzymanie dróg powiatowych i wojewódzkich przeznaczane być mogą przez samorzady wojewódzkie wzgl. powiatowe albo z ogólnych budżetowych wpływów tych samorządów, bądź to związki mogą uchylać opłaty specjalne drogowe. np. w postaci specjalnego podatku komunalnego drogowego od ziemi (od morgi gruntu ornego), budynków lub też dodatku specjalnego do pewnych podatków państwowych lub komunalnych z przeznaczeniem go na cele gospodarki drogowej i w postaci opłat specjalnych (podatku drogowego) od inwentarza pociągowego itd.

Budowa i utrzymanie dróg w gminie wykonywana jest z funduszy zbieranych przez gminy na mocy odpowiednich uchwał Rad gminnych; fundusze te mogą więc być uzyskane albo z ogólnych wpływów podatków gminnych — z ogólnego budżetu gminy — albo też mogą powstawać z opłat specjalnych, uchwalanych przez gminy, np. w postaci opłat od morgi ziemi ornej, budynków lub opłat od zwierząt pociągowych itp.