

Tomasz Pindral

Kielce

## ROZWÓJ SIECI DROGOWEJ POWIATU KIELECKIEGO W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM (1918–1939) NA TLE SPORU KOMPETENCYJNEGO O JEJ UTRZYMANIE W 1921 ROKU

Zagadnienie zakresu kompetencji przy utrzymaniu dróg na obszarze powiatu kieleckiego było jednym z najczęściej poruszanych problemów samorządu powiatowego w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Na taki stan rzeczy składało się kilka uwarunkowań. Wśród nich zdecydowanie na plan pierwszy wysuwały się kwestie społeczno-gospodarcze, najistotniej determinujące wymiar budżetu Sejmiku Powiatowego oraz w nieco mniejszym zakresie ogólne aspekty merytorycznego funkcjonowania administracji, a zwłaszcza tej mającej bezpośredni wpływ na załatwianie spraw związanych z drogami<sup>1</sup>.

W okresie międzywojennym układ dróg w powiecie kieleckim rozwijał się w sposób odśrodkowy od miasta Kielc, które stanowiło jedyne wyraźne centrum społeczno-gospodarcze w powiecie. Ogółem odziedziczony po zaborcach system zarządu dróg obejmował w 1919 r. około 140 km dróg, z czego tylko 40 km stanowiły drogi ziemne ubite. Do końca 1921 r. długość dróg w zarządzie wzrosła do 166 km<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965: Korespondencja kierowana do Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych Województwa Kieleckiego w 1921 r. oraz protokoły posiedzeń Wydziału Sejmiku Kieleckiego z lat 1920–1921.

<sup>2</sup> Dla porównania w okresie międzywojennym w powiecie kieleckim wystąpił największy wskaźnik wzrostu ogólnej długości dróg spośród wszystkich powiatów ówczesnego województwa kieleckiego. W 1939 r. umiejscowiło to powiat kielecki na pierwszym miejscu w województwie kieleckim w zakresie gęstości sieci drogowej na 100 km<sup>2</sup>. Już w 1931 r. w zarządzie drogowym znajdowało się 398 km dróg. W tej liczbie swój udział posiadały następujące kategorie dróg: 132 km – drogi państwowe, 43 km – drogi wojewódzkie, 134 km – drogi powiatowe oraz 89 km – drogi gminne. Z kolei w 1939 r. było już 540 km wszystkich dróg, z czego połowa utwardzona różnymi rodzajami materiałów. Według J. Gołębiowskiego, był to najintensywniejszy wzrost budownictwa drogowego spośród ówczesnych polskich powiatów. Zob.: J. Gołębiowski,

Tabela 1. Wykaz dróg bitych w powiecie kieleckim za okres 1 IV 1921–31 XII 1921

Lp.	Wyszczególnienie	Długość dróg w km, w tym:		
		państwowe	samorządowe	razem
1	Trakt krakowski (Rejów–Kielce–Chęciny–Brzegi)	59,5	–	59,5
2	Trakt sielpijski (Kielce–Mniów)	23,5	–	23,5
3	Kielce–Morawica–Lisów	18,5	–	18,5
4	Białogon–Łopuszno–Mniów	30,0	4,0	34,0
5	Kielce–Wola Jachowa	–	16,5	16,5
6	Morawica–granica z powiatem pińczowskim (w kierunku do Pińczowa)	–	14,0	14,0
RAZEM		131,5	34,5	166,0
		79,2%	20,8%	100%

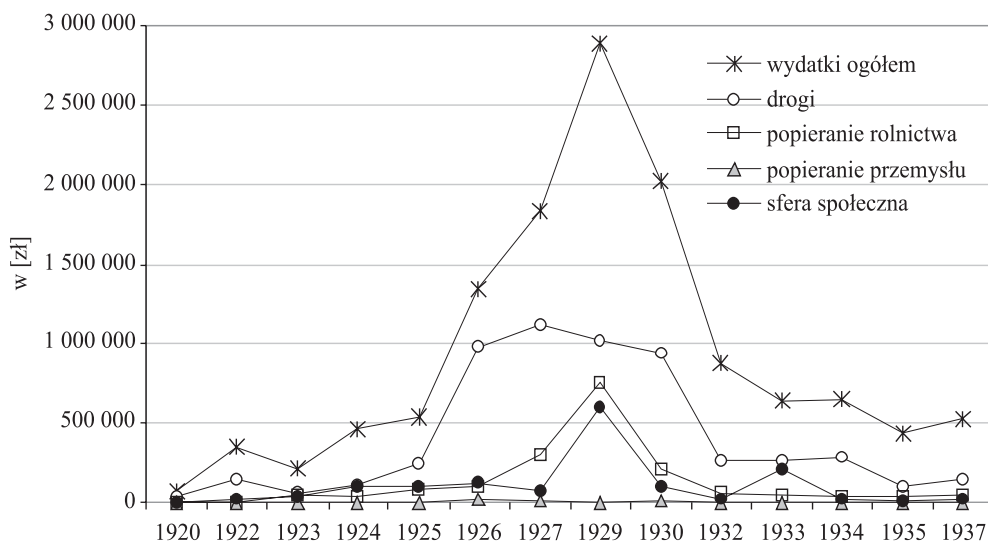
Źródło: AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965, b/p.

W 1919 r. trzon systemu komunikacyjnego powiatu kieleckiego stanowiła szosa warszawsko-krakowska, która do ostatecznej przebudowy zakończonej w 1935 r. była gościńcem bitym o nawierzchni tłuczniowej, miejscami bardzo mocno zużyтым. Inne główne drogi wychodzące z Kielc to te w kierunku Morawicy, Łopuszna, Daleszyc przez Borków, Łagowa, Bodzentyna przez Górnio oraz Końskich i Piotrkowa. Były to drogi w zdecydowanej większości o nawierzchni ziemnej zmieszanej z innymi elementami i dodatkowo ubite. Pozostałe, będące łącznikami pomiędzy przywołanymi głównymi traktami, były zazwyczaj ścieżkami lub co najwyżej szerszymi drogami gruntowymi. Zdecydowana przewaga dróg gruntowych i słabo ubitych nad utwardzonymi utrudniała komunikację oraz sprawne zarządzanie powiatem i województwem. Wiele dróg, nawet tych głównych, w okresie jesiennym i wiosennym było wręcz nieprzejezdnych. Tak więc w wymiarze ilościowym i jakościowym infrastruktura drogowa była dalece niewystarczająca w stosunku do rzeczywistych potrzeb powiatu kieleckiego<sup>3</sup>.

Generalnie rozwój dróg w obszarze powiatu kieleckiego miał dwa etapy, których wydzielenie związane jest ze sposobem finansowania ich budowy oraz eksploatacji. W pierwszym etapie do końca 1935 r. realizacja przedsięwzięć drogowych oparta była tylko na budżecie samorządu powiatowego. W tym okresie prorozwojowy poziom wydatków występował w latach dobrej koniunktury gospodarczej (1926–1929). W drugim, począwszy od 1936 r., państwo mając

COP – *Dzieje industrializacji w rejonie bezpieczeństwa 1922–1939*, Kraków 2000, s. 238–245 oraz T. Pindral, *Potencjał ekonomiczny powiatu kieleckiego w okresie międzywojennym*, „Studia Kieleckie” 2006, nr 5.

<sup>3</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965–4980.



Rys. 1. Szacunkowy wymiar projektowanych wydatków Sejmiku Powiatowego w Kielcach

Źródło: Obliczenia własne na podstawie AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965–4980.

na uwadze negatywne skutki braku infrastruktury drogowej włączyło się aktywniej w finansowanie jej budowy<sup>4</sup>.

Z wyjątkiem okresu po 1936 r. finansowanie budownictwa i eksploatacji dróg w powiecie kieleckim zapewniały wyłącznie samorządy, które w całym okresie międzywojennym wydały na drogi około 9 mln zł, z czego najwięcej przypadało na Sejmik Powiatowy (ok. 7 mln zł) oraz gminę miejską Kielce (ok. 2 mln zł). Bardzo mały udział w finansowaniu dróg miały samorządy gminne (ok. 0,2 mln zł), co związane było z niskim ogólnie poziomem ich budżetu – dodatkowo przeznaczanym przeważnie na sferę społeczną (oświata, pomoc społeczna i zdrowotna). Do 1924 r. poziom wydatków na drogi nie przekraczał 25%, a w 1920 wyniósł zaledwie tylko 4% ogólnych wydatków samorządu kieleckiego. Inwestycje drogowe Sejmiku Powiatowego w tych latach skupiały się na dokończeniu rozpoczętej jeszcze przez zaborców budowy następujących dróg w dwóch głównych kierunkach: do Opatowa przez Łągów oraz do Włoszczowy przez Białogon i Łopuszno. Na pierwszym odcinku prace budowlane trwały do 1926 r., kiedy etapami: Wola Jachowa (1919), Napęków (1923), Lechów (1925), droga została doprowadzona do granic powiatu i połączyła się ze swym odpowiednikiem na obszarze powiatu opatowskiego. O wiele sprawniej zakończono budowę drugiej drogi w kierunku Włoszczowy, która wstępnie zo-

<sup>4</sup> J. Gołębiowski, *COP*; W. Samecki, *Centralny Okręg Przemysłowy 1936–1939*, Wrocław 1998, s. 297–299; s. 217–234 oraz AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965–4980.

stała zakończona już w 1921 r. W ten sposób oba te trakty uzyskały taki sam standard, jak szosa warszawsko-krakowska w pierwszych latach międzywojnia. Na pozostałej długości dróg powiatu kieleckiego działania w zakresie rozbudowy i konserwacji polegały jedynie na zasypywaniu wyboisk mało trwałym kruszywem wapiennym, wskutek czego ich zły stan nie ulegał znaczącej poprawie w dłuższym czasie<sup>5</sup>.

Ważnym elementem we właściwym podejściu do spraw drogowych, zwłaszcza w pierwszych latach niepodległości, była także kwestia kompetencyjności administracji przy rozstrzyganiu problemów z tego obszaru. Ogólnego porządku spraw w tym zakresie nie ułatwiały same przepisy, których albo nie było, albo opierały się na niestałych uregulowaniach niskiej rangi. Znacznie doskwierało też niewłaściwe sporządzanie niezbędnej dokumentacji. W wielu wypadkach nie podejmowano bezpośrednio merytorycznego trybu załatwienia przyjętej do realizacji sprawy. Skutkowało to koniecznością częstego zwracania korespondencji w celu uzupełnienia i wydłużania w czasie kolejnych etapów wykonawczych<sup>6</sup>. Społecznym efektem tego były sejmowe dyskusje na ten temat, będące przełożeniem dużej liczby skarg na przewlekłe i wyłącznie papierowe załatwianie spraw w urzędach<sup>7</sup>.

Kolejną słabą stroną administracji realizującej sprawy drogowe był poziom i wykonawstwo obsługi administracyjno-prawnej dla decyzji samorządu powiatowego. Jej niewystarczający wymiar lub wręcz brak w pierwszych latach międzywojnia zrzucił ciężar wykonawstwa na urzędników podległych staroście kieleckiemu. Taki z kolei układ wykonawstwa zadań marginalizował znaczenie samorządu powiatowego, którego uchwały niejednokrotnie ze względu na dominującą pozycję ustrojową starosty były nierealizowane<sup>8</sup>. Starostwo było urzędem administracji zorganizowanym na zasadzie zespolenia, w znaczeniu pojęcia

---

<sup>5</sup> AP Kielce, SPK I, sygn. 4965–4980: Obliczenia własne szacunkowe na podstawie kwot preliminowanych.

<sup>6</sup> Pomimo wielokrotnego monitowania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, kwestie sprawniejszego i bardziej rzeczowego załatwiania spraw nie zostały w należyty sposób dopracowane do końca okresu międzywojennego. Problemu nie rozwiązały unormowania prawne z lat 1928–1931, ani te późniejsze. Por.: AP Kielce, SPK I (1918–1939), sygn. 64, b/p.

<sup>7</sup> AP Kielce, SPK I (1918–1939), sygn. 62, k. 6: *Okólnik Wojewody Kieleckiego Nr 19 z 20 marca 1925 r.*

<sup>8</sup> W okresie 1918–1939 obszar działalności starosty był bardzo szeroki, bowiem swym zakresem oddziaływania przenikał do innych działów administracji. Inaczej niż obecnie, nie był tylko wyłącznym elementem ustrojowym samorządu powiatowego. To ułożenie kompetencyjne starosty przejawiało się również ogólnopolską specyfiką funkcjonowania władz rządowej administracji ogólnej oraz odgórnym naciskiem na koordynację działań wojewody i starostów jako przedstawicieli rządu w terenie. Państwo traktowało starostę jako podstawowy organ rządowy, mający realizować założenia swej polityki. I to właśnie w takim umiejscowieniu kompetencyjno-zadaniowym starosta tylko czasami realizował lub działał bezpośrednio jako element samorządu powiatowego. Zob.: M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej – aspekty ustrojowo-polityczne*, Kraków 2003.

definiowanego później w rozporządzeniu Prezydenta z 19 stycznia 1928 r.<sup>9</sup> Stąd też administracyjne władze zwierzchnie nad starostami wielokrotnie podkreślały potrzebę zwrócenia uwagi na równomierność i należyte obsłużenie referatów w dziedzinie wszystkich resortów, jak też na stworzenie odpowiednich warunków pracy dla tzw. referatów fachowych i zharmonizowanie ich pracy z referatami administracyjno-prawnymi. W tym zakresie sprawy drogowe nie były traktowane jako priorytetowe. Co więcej, w przekonaniu władz zwierzchnich urzędnicy starosty swym zakresem oddziaływania mieli ograniczać się tylko do niezbędnego nadzoru bądź też wykonawstwa tych zadań w zakresie spraw drogowych, które były wyłączone spod gestii samorządu powiatowego wprost zakresem przepisu prawnego. Tymczasem, jak wspomniano wyżej, praktyka była zupełnie inna i zwłaszcza w pierwszych latach międzywojnia duży zakres spraw samorządowych nie był realizowany zgodnie z zakresem wytyczanym przez Sejmik Powiatowy w Kielcach<sup>10</sup>.

Przedstawione wyżej ogólne uwarunkowania pozwalają zrozumieć i umiejscowić kwestię sporu kompetencyjnego, jaki zaistniał w przedmiocie utrzymania dróg między samorządem powiatowym a administracją rządową w 1921 r.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. 1928, Nr 11, poz. 86).

<sup>10</sup> AP Kielce, SPK I (1918–1939), sygn. 63: Okólnik Wojewody Kieleckiego Nr 155 z 20 sierpnia 1930 r. i inne. Zdefiniowane niekorzystne uwarunkowania administracyjno-prawne uległy pewnej poprawie dopiero w drugiej połowie lat dwudziestych, kiedy samorząd powiatowy rozbudował swój aparat administracyjno-pomocniczy. W 1930 r. rozporządzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie organizacji starostw rozpoczęto zakres działań prawnych doprecyzowujących kompetencje i miejsce starosty przy realizacji spraw, w tym również drogowych [Zob.: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw i trybu urzędowania (Dz. U. 1930, Nr 55, poz. 464)]. Obowiązujące dotychczas tylko uzgodnienia bądź wypracowane praktyki postępowania zostały zastąpione bardziej klarownymi regulacjami, czyli przepisami prawa. Wprowadzona regulacja wraz z aktami prawnymi niższego rzędu, wydanymi w późniejszym czasie, znacznie wzmocniła pozycję starosty i jego dotychczasowe, bardzo często domniemywane tylko kompetencje (Zob.: Rozporządzenie Wojewody Kieleckiego z dnia 30 grudnia 1930 r. o ustaleniu organizacji Starostw Województwa Kieleckiego, Kielecki Dziennik Wojewódzki 1930, Nr 31, poz. 425). Podstawą organizacji starostw i trybu urzędowania stała się reguła, że starosta działa pod osobistą odpowiedzialnością i jednoosobowo, o ile specjalne przepisy nie przewidują kolegiálnego załatwiania spraw. Starostwo jako urząd oraz wchodzący w jego skład urzędnicy nie mogli występować na zewnątrz samodzielnie, lecz tylko w imieniu starosty. Konsekwencją tej zasady było to, że wszyscy funkcjonariusze starostwa podlegali mu pod względem osobowym i służbowym. To starosta dokonywał podziału pracy w ramach referatów na poszczególnych urzędników. Jeden urzędnik mógł obsługiwać kilka referatów w zależności od obciążenia referatu i wagi załatwianych spraw. Określenie zakresu samodzielności aprobaty referentów było czynnością niezmiernie odpowiedzialną i miało być dokonywane po dokładnym rozważeniu osobistych kwalifikacji referenta i innych uwarunkowań wynikających ze specyfiki urzędu odniesionej potrzebą załatwienia konkretnej kategorii sprawy. Jednocześnie obowiązywała reguła, iż starosta mógł zastrzec do swej aprobaty każdą sprawę. Zwiększono zakres egzekucji obowiązków nałożonych przez przepisy na samorząd powiatowy. [Zob.: AP Kielce, SPK I (1918–1939), sygn. 63, k. 6–8: Okólnik Wojewody Kieleckiego Nr 155 z 20 sierpnia 1930 r.]

Początkowo dekretem z 7 lutego 1919 r. obowiązek utrzymania dróg bitych został nałożony tylko na sejmiki<sup>11</sup>. W ustawie z 10 grudnia 1920 r. określono nowe zasady administracji drogowej i podział dróg na państwowe i samorządowe. Jednakże jeszcze w latach 1921–1923 podział obowiązków w zakresie utrzymania dróg nie był klarowny. Taki stan rzeczy związany był z art. 34 ustawy z 10 grudnia 1920 r., która określała, że do definitywnego przejścia poszczególnych kategorii dróg przez właściwe podmioty obowiązek administrowania i utrzymywania dróg miał ciągle spoczywać na samorządach powiatowych<sup>12</sup>.

[...] Kontynuowanie dotychczasowej polityki drogowej Rządu i odwołanie wprowadzenia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych Rzeczypospolitej doprowadzi do tego, że powiat kielecki stanie się wkrótce terenem nie posiadającym żadnej możebnej drogi (oprócz żelaznych) przeszkodą komunikacyjną na głównych arteriach państwowych i zejdzie gospodarczo do ostatecznego stopnia nędzy. Na te okoliczności Sejmik Kielecki zwraca uwagę Rządu od początku swego istnienia, tj. od roku 1919, ale uchwały jego w tej sprawie pozostały bez żadnego skutku<sup>13</sup>.

Zwlekanie z przejściem w zarząd wydzielonych dróg państwowych doprowadziło do konfliktu kompetencyjnego między samorządem powiatowym a administracją rządową. Zakres sporu był tym większy, że kwestie utrzymania dróg były bardzo gorącym tematem w korespondencji pomiędzy organami administracji ze względu na ich fatalny stan już od samego początku odzyskania niepodległości. W 1921 r. Wydział Sejmiku Powiatowego w Kielcach, mając na uwadze wysoce niewystarczający poziom budżetu powiatowego, zwrócił się do Ministerstwa Robót Publicznych z prośbą o całkowite przejęcie administracji dróg bitych powiatu kieleckiego na koszt państwa. Wniosek taki motywowano niemożnością pokrycia nawet podstawowych wydatków drogowych z powodu braku środków finansowych. Zdaniem Sejmiku, obciążenie powiatu kieleckiego kosztami utrzymania dróg powiatowych było niesprawiedliwe, ponieważ z Kielc jako największego miasta w regionie rozchodziło się aż sześć głównych traktów drogowych o łącznej długości 168 km. Zatem tak wiele kilometrów dróg, ważnych gospodarczo i społecznie, miał utrzymywać bardzo biedny powiat kielecki. Taka sytuacja korespondowała z faktem, że inne o wiele bogatsze powiaty województwa kieleckiego nie miały nawet trzeciej części tej długości dróg do utrzymania. Z tego też powodu Sejmik Powiatowy w Kielcach nie uchwalił budżetu drogowego, przedłożonego przez tutejszego in-

---

<sup>11</sup> Dekret z 7 lutego 1919 roku, Tymczasowe przepisy o zarządzie drogami kołowemi (Dz. U. 1919, Nr 14, poz. 149).

<sup>12</sup> Ustawa z 10 grudnia 1920 roku, Budowa i utrzymanie dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921, Nr 6, poz. 32).

<sup>13</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965, k. 24–26: Wyciąg z protokołu posiedzenia Wydziału Sejmiku Kieleckiego z dnia 20 kwietnia 1921 roku.



zyniera powiatowego<sup>14</sup>. O tym, jak przebiegały obrady Sejmiku informuje niżej cytowany dokument.

... Przewodniczący odczytuje preliminarz budżetu na czas od 1 lipca 1920r. do 1 kwietnia 1921 r., wyjaśnia zebrany zasady budżetowości i wylicza ogólne sumy projektowane przez Wydział oraz poszczególne pozycje. W dyskusji ustalono, że dążąc do zbilansowania budżetu, Wydział Sejmiku ograniczył do minimum rozchody, których zmniejszenie leży w mocy samorządu i nie można było tylko zmniejszyć kosztów utrzymania dróg powiatowych i personelu drogowego oraz kosztów utrzymania policji, tym sposobem zaprojektowany budżet mieści powyższe pozycje jako największe (1,8 miliona marek na utrzymanie dróg, 612177 mk na utrzymanie policji i 457500 mk na dokończenie budowy szos Wola Jachowa–Łagów i Łopuszno–Włoszczowa), poza tymi pozycjami inne są rzadko małe: szkolnictwo 80000 mk., cele kulturalne 50000 mk., opieka społeczna 90000 mk., cele rolnicze nie uwzględnione; nie uwzględniono także szeregu petycji różnych instytucji kulturalnych, oświatowych i dobroczynnych o wyznaczenie zapomóg. Pomimo to do zbilansowania budżetu brakuje 615279 mk, 24 fen., na pokrycie których należałoby uchwalić jakieś podatki. Wydział Sejmiku jednak nowych podatków nie zaprojektował wobec ubóstwa powiatu i wyczerpania zdolności płatniczej ludności, przy czym należy zwrócić uwagę i na tę okoliczność, że trzecią część przestrzeni powiatu kieleckiego zajmują lasy skarbowe, nieobciążone podatkami na samorząd powiatowy. Sejmik w uchwałach swych niejednokrotnie zaznaczał, że obciążenie samorządu kosztami utrzymania dróg powiatowych jest niesprawiedliwe, ponieważ z Kielc, jako z większego miasta, rozchodzi się sześć głównych traktów – skutkiem czego najwięcej dróg (168 km) ma najbiedniejszy powiat kielecki; inne zaś powiaty, mające i glebę bogatą i więcej rozwinięty przemysł – nie mają nawet trzeciej części tej ilości dróg do utrzymania. Dalsza gospodarka drogowa w tym kierunku doprowadzi do tego, że drogi w kieleckim powiecie będą coraz gorsze (co już teraz daje się zauważyć), a ludność powiatu będzie coraz uboższą i ciemniejszą, gdyż wszystkie środki muszą być użyte, jak dotąd, na drogi, a rolnictwo, oświata, opieka społeczna, cele kulturalne i inne będą zaniechane. Wobec powyższego Sejmik jednogłośnie powziął następującą uchwałę Nr 113, nie mając możliwości wydobycia z najbiedniejszego i stosunkowo nadmiernie obciążonego powiatu – środków na pokrycie niedoboru budżetowego w wysokości 615279 mk. 24 fen. Sejmik uchwała prosić władze ministerialne o pokrycie tego niedoboru przez przejęcie części kosztów utrzymania dróg lub z funduszu wyrównawczego będącego w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych. Celem zaś zbilansowania budżetu wprowadzić nową pozycję dochodową oczekiwanej zapomogi w wysokości niedoboru, tj. 615279 mk. 24 fen. Z pomocą tej pozycji budżet zostanie zbilansowany na sumę ogólną dochodu i rozchodu osiem milionów trzysta tysięcy marek i budżet ten Sejmik przyjmuje i zatwierdza<sup>15</sup>.

Brak budżetu drogowego oraz twarde stanowisko Sejmiku w starciu z Okręgową Dyрекcją Robót Publicznych Województwa Kieleckiego w sprawie budże-

<sup>14</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965: Korespondencja kierowana do Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych Województwa Kieleckiego w 1921 roku.

<sup>15</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965, k. 27–28: Wyciąg z protokołu posiedzenia Sejmiku Powiatu Kieleckiego z dnia 16 listopada 1920 roku.

tu drogowego powiatu kieleckiego w dłuższym okresie mogło skutkować pozbawieniem dróg należytej konserwacji oraz ich zupełnym zniszczeniem. Stąd też Sejmik Powiatowy w Kielcach, uwzględniając swą trudną sytuację budżetową, wyszedł z propozycją nałożenia obowiązku utrzymywania najważniejszych dróg na państwo.

[...] Następnie odczytano wniosek członka Sejmiku p. Hempla, Wędlichowskiego i innych treści następującej: „Biorąc pod uwagę, że powiat kielecki posiada bardzo dużo szos głównych, utrzymywanych za czasów rosyjskich przez państwo, a mianowicie: byłych państwowych 83,5 km i byłych gubernialnych 86,5 km, a razem 170 kilometrów, a jest jednym z najbiedniejszych powiatów w kraju, jak również, że najbogatsze powiaty w kraju, jak np. pińczowski, stopnicki i wiele innych, szos głównych prawie nie posiadają, skutkiem czego na budowy i remont szos w powiecie kieleckim należałoby w myśl obecnie obowiązujących praw rozchodować tak wielkie sumy, jakich powiat kielecki przy najwyższym opodatkowaniu nie będzie w stanie pokryć, jak również ze względu na konieczność zachowania pewnej jednolitości w budowie i remoncie dróg głównych, Sejmik powiatowy postanawia: wystąpić do władz ustawodawczych za pośrednictwem posłów ziemi kieleckiej o postanowienie włożenia obowiązków budowy i utrzymania głównych dróg, to jest dawnych państwowych i gubernialnych na państwo, natomiast przekazać Sejmikowi powiatowemu pieczęć tylko nad budową i konserwacją dróg drugorzędnych, to jest gminnych. Upoważnić członka Sejmiku p. Hempla do przedłożenia tego wniosku posłom z Kieleckiego Okręgu Wyborczego”. Zebrani bezpośrednio po odczytaniu jednogłośnie bez narad wniosek przyjęli<sup>16</sup>.

Odmowa Sejmiku Powiatowego w Kielcach w sprawie finansowania zadań drogowych spowodowała ostrą reakcję Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych. Celem przywrócenia zarządu finansowego na drogach Dyrekcja poleciła inżynierowi powiatowemu w Kielcach opracować budżet drogowy z uwzględnieniem tylko najkonieczniejszych robót na 1921 r. Równocześnie wywierano naciski, poprzez starostę i Urząd Wojewódzki, aby Sejmik Powiatowy preliminowane wydatki na drogi wstawił jednak do swego budżetu. I choć zostały ostatecznie tam ujęte, to kwestia zakresu finansowania i budowy nowych dróg budziła emocje jeszcze przez kolejne lata – nierzadko przenoszone na strony lokalnej prasy czy wykorzystywane podczas międzypartyjnych starć na wiecach wyborczych<sup>17</sup>.

Oceniając stanowisko Sejmiku Powiatowego w Kielcach na podstawie tej kwestii, trudno odmówić mu racji, a przede wszystkim odpowiedzialności w działaniu. Sytuacja budżetowa była bardzo trudna, a możliwości najbardziej celowego podejmowania decyzji bardzo ograniczone ze względu na brak przepisów prawnych gwarantujących suwerenność faktycznego decydowania i niepewną sytuację gospodarczą. Stąd też samorząd powiatowy starał się za wszelką

---

<sup>16</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965, k. 29–30: Wyciąg z protokołu posiedzenia Sejmiku Kieleckiego z dnia 4 kwietnia 1919 roku.

<sup>17</sup> J. Pazdur, *Dzieje Kielc 1864–1939*, Warszawa 1971, s. 176 oraz AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965.



cenę zdjąć z siebie odpowiedzialność za utrzymanie i budowę nowych dróg na obszarze powiatu kieleckiego. Jednakże oceniając postępowanie Sejmiku Powiatowego w Kielcach w nieco dłuższej perspektywie, na przykład dla okresu 1919–1924, wypada jego działania określić raczej negatywnie. Angażowanie się w długie spory, a jednocześnie utrzymywanie bardzo sztywnego stanowiska w kwestii dróg przyczyniało się do tego, że potrzeby drogownictwa na obszarze powiatu kieleckiego były realizowane tylko w niezbędnym zakresie. Zobligowany z mocy ustawy samorząd powiatowy, licząc na przekazanie przynajmniej części spraw drogowych, nie gospodarował posiadanymi środkami najbardziej racjonalnie i nie szukał wystarczająco sprawnie nowych źródeł finansowania dróg. Stąd też na przykład budowa drogi z Kielc do Łagowa (i dalej poza granicami powiatu do Opatowa) przebiegała bardzo powoli i można powiedzieć, że nawet przyczyniała się do pewnego marnotrawstwa i tak skromnych środków pieniężnych. Bardzo wymowna była także uchwała Sejmiku Kieleckiego z 1923 r., w wyniku której postanowiono nie zabiegać o trwałe nawierzchnie na drogach ze względu na zbyt szybkie zużywanie się kosztownych podków końskich na kamieniach. Tak więc ogólne decyzje Sejmiku Powiatowego w Kielcach, który w początkowym okresie niepodległości nie kwapił się do wydatkowania zbyt wielkich kwot pieniężnych na drogi, nie sprzyjały rozwojowi infrastruktury drogowej w powiecie<sup>18</sup>.

Brak wzmożonej aktywności samorządu powiatowego odpowiedzialnego za stan dróg nie mógł być zrekompensowany inicjatywami chłopów, którzy własnymi siłami poszerzyli i nieznacznie utwardzili istniejące drogi gruntowe pod lokalne potrzeby. Katastrofalny stan dróg wymusił radykalne naciski ze strony starosty na Sejmik Kielecki, by jak największa część jego budżetu była przeznaczona na budowę dróg. Działania te odniosły zamierzony rezultat, bo w okresie 1925–1930 wydatki na drogi wynosiły już 46–73% planowanego ogólnego poziomu wydatków Sejmiku. Przy czym bezpośrednio po najintensywniejszych naciskach w 1924 r. szybko dokończono budowę drogi Kielce–Lechów–Łagów i otwarto nowe inwestycje drogowe Górno–Bodzentyn, Morawica–Busko oraz Kielce–Pierzchnica. Jednocześnie powiat zwiększył pomoc techniczną i zaangażowanie przy utwardzaniu dróg gruntowych w gminach powiatu. Nieznacznymi wydatkami drogowymi wykazały się w tym czasie budżety gmin: Górno, Bodzentyn, Morawica, Dyminy oraz Daleszyce. Tak więc w powiecie kieleckim od 1 kwietnia 1926 do 1930 r. wybudowano 65 km dróg bitych powiatowych i gminnych. Do końca 1935 r. miała zostać ukończona budowa pozostałych 35 km, co miało łącznie dać 100 km wybudowanych dróg bitych za okres 1926–1935. Na drogach państwowych przebudowano 2 km ich długości oraz wybudowano 50 mb mostów betonowych oraz 50 mb mostów drewnianych. Na drogach samorządowych wybudowano 205 mb mostów żelbetonowych i 170 mb mostów drewnianych<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965–4980.

<sup>19</sup> AP Kielce, SPK I (1918–1939), sygn. 232, k. 1–3.

W czasie wielkiego kryzysu (pierwsza połowa lat trzydziestych) zaprzestano realizacji wszystkich większych inwestycji drogowych, skupiając się na krótkich odcinkach dróg gruntowych w poszczególnych gminach powiatu. Paradoksalnie przyniosło to niespodziewane rezultaty, wpływając na poprawę ich stanu na znacznej długości. Wymiar dokonań Sejmiku za lata 1931–1936 w tym zakresie był o wiele większy niż w okresie dobrej koniunktury do 1930 r. Z wyodrębnionych do zarządzania w 1937 r. 487 km dróg w powiecie kieleckim, w okresie 1931–1936 ubito (utwardzono) bądź wyremontowano około 210 km, w tym niektóre odcinki kilkakrotnie. Dla porównania w latach 1919–1930 podobne działania dotyczyły tylko około 60 km dróg. I choć nie były to inicjatywy poprawiające na dłuższy okres jakość infrastruktury drogowej, to znacznie podniosły ogólny standard większości dróg powiatu kieleckiego. Po przejściu wielkiego kryzysu aktywność Sejmiku w budowie dróg z prawdziwego zdarzenia zaczęła się zwiększać dopiero w 1937 r., jednak pod względem nakładów finansowych do końca międzywojnia nie zbliżyła się do szczytowego okresu z lat 1926–1930. Nie podejmowano nowych inwestycji, tylko zintensyfikowano prace na odcinkach Morawica–Busko oraz Górnio–Bodzentyn, dążąc do zakończenia tych inwestycji drogowych. W 1937 r. przy budowie obu tych dróg w ramach robót interwencyjnych pracowało odpowiednio 470 i 40 osób<sup>20</sup>.

W ostatnich dwóch latach międzywojnia modernizację głównych traktów wsparło państwo, umożliwiając tym samym większe zaangażowanie Sejmiku Powiatowego w inne mniej ważne drogi. Wiosną 1939 r. rozpoczęły się prace modernizacyjne na drodze Kielce–Opatów. Do inwestycji drogowych aktywniej włączyły się samorzady gminne, dzięki czemu powiększyła się ogólna długość dróg bitych w obszarze swych gmin. Odnowiono drogi w drugim mieście powiatu kieleckiego – Chęcinach. Na dziewiętnaście ówczesnych ulic w Chęcinach, w większości wykonano roboty ziemne i brukarskie, kładąc na ulicach po raz pierwszy betonowe chodniki. W Suchedniowie samorząd gminny za własne pieniądze zbudował kładkę drogową<sup>21</sup>. W lipcu 1937 r. w Biurze Planowania Krajowego i w Ministerstwie Komunikacji podjęto prace nad planem rozbudowy dróg, który w swych założeniach nawiązywał do projektowanej na terenie COP sieci kolejowej. Plan ten zakładał ulepszenie nawierzchni najważniejszych szlaków tranzytowych, budowę odcinków dróg bitych, umożliwiających związanie ze sobą wszystkich rejonów COP oraz utworzenie w okolicy Sandomierza głównego węzła kolejowo-drogowego. W zakresie modernizacji dróg (zgodnym zresztą z planami Ministerstwa Komunikacji na lata 1937–1940) znalazły się aż trzy odcinki dróg przebiegające przez powiat kielecki: Warszawa–Kielce–Kraków, Kielce–Busko–Tarnów oraz Kielce–Opatów–Sandomierz. O randze tych

<sup>20</sup> T. Pindral, *Rynek pracy w powiecie kieleckim*, „Studia Kieleckie” 2004, nr 4, s. 130–131.

<sup>21</sup> *W królewskich Chęcinach. Monografia historyczno-gospodarcza miasta i gminy Chęciny*, pod red. E. Kosika, R. Nadgowskiego, Kielce 1996, s. 64–65, J. Pazdur, *Dzieje*, s. 176 oraz AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965–4980.

przedsięwzięć świadczy fakt, że łącznie – oprócz tych trzech tras przebiegających przez powiat kielecki – w planach ministerstwa znalazło się tylko jeszcze pięć innych odcinków. Łącznie więc w powiecie kieleckim do 1940 r. nawierzchnię asfaltową miało uzyskać ponad 120 km dróg. Z planowanych przedsięwzięć do wybuchu wojny na obszarze powiatu kieleckiego udało się ulepszyć drogę warszawsko-krakowską (1938–1939), ale tylko do Chęcin. Dalsza część tej szosy była modernizowana do 1935 r. Kolejne prace na tym odcinku zainicjowano w 1939 r., rozpoczynając budowę szosy omijającą Chęciny od wschodu. Ponadto w 1938 r. położony został asfalt na odcinku z Kielc do Chmielnika<sup>22</sup>.

Podsumowując, należy także zwrócić uwagę, że pod koniec lat trzydziestych XX w. powstały projekty budowy sieci autostrad ingerujących w strukturę gospodarczą Polski. W okolicy Kielc miały się krzyżować dwie autostrady Piotrków–Kielce–Sandomierz oraz Warszawa–Kielce–Radom, obie o łącznej długości w granicach powiatu prawie 90 km. I choć autostrady te miały być budowane dopiero w drugiej kolejności, to naciski kół wojskowych i bieżące plany Ministerstwa Komunikacji, w obszarze którego znajdował się powiat kielecki, dobrze rokowały ewentualnemu czasowi inwestycji w wypadku podjęcia realizacji planu budowy autostrad w ówczesnej Polsce<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> J. Gołębiowski, *COP*, s. 238–245.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 245–248 oraz AP Kielce, UWK I (1918–1939), sygn. 4965–4980.