

ROK V

1933

ZESZYT 1 i 2

# SAMORZĄD TERYTORJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU  
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

W A R S Z A W A

---

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ





# SAMORZĄD TERYTORJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU  
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

POD REDAKCJĄ  
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

---

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

cas. 2090/5/1-2

W 945/67/12



# Treść zeszytu I i II.

## ARTYKUŁY.

|                                                                                                           | str. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Konstanty Krzeczkowski.</i> — Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej . . . . .                      | 1    |
| <i>Edward Strzelecki.</i> — Badania statystyczne terenów miejskich w Polsce i ich ogólne wyniki . . . . . | 29   |
| <i>Władysław Spranger</i> — Przedsiębiorstwa komunalne we Francji . .                                     | 43   |
| <i>Halina Korsak</i> — Higjena psychiczna, jej zakres i organizacja . .                                   | 78   |
| <i>Antoni Rączaszek.</i> — Projekt ustawy o sporządzeniu planów regulacji i zabudowania miast . . . . .   | 92   |

## PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>M. Jaroszyński</i> — Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego . . . . . | 118 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Stanisław Okulicz.</i> — Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego: |     |
| a) sprawy administracji samorządowej . . . . .                                    | 141 |
| b) „ finansów komunalnych . . . . .                                               | 150 |

## KRONIKA.

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Sprawy ustrojowe i zakresu działania.                                                                                         |     |
| Ustawa samorządowa . . . . .                                                                                                     | 193 |
| Czynności zlecone gmin . . . . .                                                                                                 | 194 |
| 2. Finanse samorządowe.                                                                                                          |     |
| W sprawie projektu reformy danin samorządowych . . . . .                                                                         | 195 |
| Uchwały Zjazdu Głównego przedstawicieli powiat. zw. sam. w sprawach finansowych . . . . .                                        | 204 |
| Rozrachunki między Skarbem Państwa a zw. samorządowymi                                                                           | 205 |
| W sprawie dopłat związków samorządowych z tytułu utrzymania szpitali i zakładów krajowych na terenie woj. południowych . . . . . | 206 |
| Wpłaty powiatowych związków samorządowych na rzecz Funduszu Pracy . . . . .                                                      | 208 |
| Należności pow. zw. sam. na rzecz Z. U. P. U. za okres przed wejściem w życie statutów emerytalnych . . . . .                    | 210 |
| Zaliczki na koszt leczenia i tryb ich ściągania . . . . .                                                                        | 212 |
| Podział dodatków komunalnych do podatku państwowego między gminy wiejskie . . . . .                                              | 212 |
| Dezyderaty gmin wiejskich w sprawie egzekucji adm. prowadzonej przez władze skarbowe. . . . .                                    | 213 |





# L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

Revue trimestrielle consacrée à la doctrine et la vie  
de l'administration locale et régionale.

P A R

Dr. M. JAROSZYŃSKI

V A R S O V I E

---

EDITION DE L'UNION DES ARRONDISSEMENTS DE LA RÉPUBLIQUE  
DE POLOGNE





# Table des matières des Nos 1 et 2.

## ARTICLES.

page

|                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Konstanty Krzeczowski</i> — Le problème de l'activité économique des communes et d'autres autonomies territoriales . . . .    | 1  |
| <i>Edward Strzelecki</i> — Les recherches statistiques sur la question de propriété foncière des villes et ces résultats . . . . | 29 |
| <i>Władysław Spranger</i> — Les régies communales en France . . . .                                                              | 43 |
| <i>Halina Korsak</i> — La hygiène psychique, sa sphère d'activité et l'organisation . . . . .                                    | 78 |
| <i>Antoni Rączaszek</i> — Projet sur la loi de l'aménagement des villes .                                                        | 92 |

## REVUE DE LA LÉGISLATION.

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>M. Jaroszyński</i> — La loi du 23 mars 1933 sur la réorganisation partielle de l'administration locale et régionale. . . . . | 118 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

## REVUE DE LA JURISPRUDENCE.

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Stanisław Okulicz</i> — La jurisprudence du Tribunal Administratif Suprême: |     |
| a) sur l'administration locale et régionale . . . . .                          | 141 |
| b) sur les finances communales . . . . .                                       | 150 |

## CHRONIQUE.

|                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>1. Problèmes de l'organisation et de la sphère d'activité:</b>                                                                                                       |     |
| Loi sur l'administration locale et les arrondissements . . .                                                                                                            | 193 |
| Fonctions commises aux communes par des autorités supérieures . . . . .                                                                                                 | 194 |
| <b>2. Les finances communales:</b>                                                                                                                                      |     |
| Problème d'une réforme d'impositions locales . . . . .                                                                                                                  | 195 |
| Les vœux du Congrès gén. des représentants d'arrondissements en matières financières . . . . .                                                                          | 204 |
| Le règlement des comptes entre le trésor d'Etat et les autonomies locales et régionales . . . . .                                                                       | 205 |
| La question des taxes payées par les communes et les arrondissements pour les hôpitaux et les établissements publics de l'ancien pays autonome de Galicie . . . . .     | 206 |
| Les taxes payées par les arrondissements pour le Fond du Travail . . . . .                                                                                              | 208 |
| Des sommes dues par les arrondissements à l'Etablissement d'assurance des travailleurs intellectuels d'avant l'entrée en vigueur des statuts sur les pensions . . . . . | 210 |
| Les avances aux frais de traitement des malades indigents et le mode de les recouvrer . . . . .                                                                         | 212 |
| Le partage des centimes additionnels parmi les communes .                                                                                                               | 212 |
| Les vœux des communes rurales en matière de l'exécution administrative centralisée aux mains de l'administration des finances . . . . .                                 | 213 |

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>3. Crédit communal:</b>                                                                                                              |     |
| L'état actuel des crédits des autonomies locales et régionales dans les institutions financières centrales . . . . .                    | 215 |
| L'opinion de l'Union des villes de Pologne sur la question d'amendement de la loi concernant les caisses d'épargne communales . . . . . | 217 |
| <b>4. Problèmes de voirie:</b>                                                                                                          |     |
| Une conférence sur la voirie . . . . .                                                                                                  | 219 |
| <b>5. L'enseignement et l'instruction publique:</b>                                                                                     |     |
| Les vœux du Congrès gén. des représentants des arrondissements en matière de l'administration de l'enseignement public . . . . .        | 222 |
| Les vœux des communes sur la question de construction et conservation des écoles . . . . .                                              | 224 |
| <b>6. Hygiène et l'assistance publique:</b>                                                                                             |     |
| L'inauguration de l'Hôpital Psychiatrique de voïevodie de Varsovie à Gostynin . . . . .                                                 | 226 |
| Le congrès des représentants de l'assistance publique à Poznań . . . . .                                                                | 227 |
| La défense de séjour aux chômeurs . . . . .                                                                                             | 228 |
| <b>7. Problèmes des fonctionnaires:</b>                                                                                                 |     |
| Les cours-conférences pour les inspecteurs et les comptables de l'administration d'arrondissements . . . . .                            | 229 |
| Les cours pour les inspecteurs des communes . . . . .                                                                                   | 231 |
| Réunion gén. de l'Union des fonctionnaires des communes rurales . . . . .                                                               | 232 |
| Le problème des diminutions des prix accordées par les Chemins de fer Polonais . . . . .                                                | 235 |
| <b>8. L'activité de l'Union des arrondissements de la République de Pologne:</b>                                                        |     |
| Congrès gén. des représentants des arrondissements . . . . .                                                                            | 236 |
| Séance du Conseil de l'Union des arrondissements . . . . .                                                                              | 236 |
| Congrès des représentants des arrondissements de voïevodie de Pomorze . . . . .                                                         | 237 |
| <b>9. L'activité de l'Union des villes:</b>                                                                                             |     |
| Séance du Bureau de l'Union des villes . . . . .                                                                                        | 238 |
| Congrès gén. des villes du Sud de la Pologne à Lwów . . . . .                                                                           | 240 |
| <b>10. L'activité de l'Union des communes rurales.</b>                                                                                  |     |
| Les congrès de l'Union des communes rurales par voïevodies . . . . .                                                                    | 241 |
| <b>11. L'activité de l'Union des caisses d'épargne communales.</b>                                                                      |     |
| Séance plénière des délégués des caisses d'épargne commun. . . . .                                                                      | 241 |
| Congrès des caisses d'épargne slaves à Cracovie . . . . .                                                                               | 241 |
| <b>12. Miscellanées:</b>                                                                                                                |     |
| L'activité du Fond de Travail dans le 1-er semestre 1933/34 . . . . .                                                                   | 242 |
| Problème de l'administration locale et régionale au Congrès économique et social à Varsovie . . . . .                                   | 243 |
| <b>LES RÉVUES ET LES LIVRES.</b> . . . .                                                                                                | 248 |

## BIBLIOGRAPHIE.

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| Les livres et les revues polonaises . . . . . | 262 |
| Les livres et les revues allemandes . . . . . | 266 |



KONSTANTY KRZECZKOWSKI.

## ZAGADNIENIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI KOMUNALNEJ.

### I.

Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej jest wciąż najbardziej spornym zagadnieniem polityki komunalnej.

Opinia publiczna, głosy prasy, rozprawy naukowe stale roztrząsają kwestję celowości przedsiębiorstw komunalnych i oscylują między prywatno - prawnymi metodami w ich prowadzeniu, a publiczno - prawnym ich wyrazem. Wokół zagadnienia wytworzyła się olbrzymia już dzisiaj i wciąż rosnąca literatura<sup>1)</sup>, głównie o charakterze prawniczym, wskazująca na wielką wagę zagadnienia, na doniosłą rolę przedsiębiorczości w życiu związków komunalnych.

Waga zagadnienia leży przede wszystkim w tem, że przedsiębiorczość komunalna wysunęła działalność gospodarczą gminy na czoło wszystkich innych zadań, ciążących na ciałach komunalnych i zdecydowała o metodzie działalności gminy.

Administrowanie i zarządzanie ludźmi przestało być podstawową czynnością gminy, a natomiast administrowanie rzeczami, g o s p o d a r o w a n i e stawać się zaczęło czynnością, główną, wyróżniającą gminę od innych ciał publicznych. Prze-

---

1) Całej tej niezmiernie rozległej literatury książkowej i artykułowej nie przytaczamy. Czytelnik może ją znaleźć prawie w całości cytowaną w rozprawie: Andrzej Dmitrjew, Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskiem. Prace Seminarjum ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki pod redakcją prof. M. Gutkowskiego. Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Wilno 1934. Str. 85 — 191. Literatura przedmiotu str. 85 — 89. Literaturę obcą podaje Dr. M. Saitzew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tybinga 1930 i Eliot Jones i Turman Bigham, Principles of public utilities N. J. 1931.

wrót ten w czynnościach gminy i pojmowaniu swych zadań przez nią, zawdzięczając związki komunalne prowadzeniu przedsiębiorstw, nowym sposobom zaspakajania potrzeb mieszkańców, słowem rozszerzeniu zakresu swych funkcji.

Proces ten, decydujący dla metody działania gmin, dokonał się bez zmian w ich ustroju, dokonał się wewnątrz związków komunalnych, wytwarzając bogatą praktykę życiową, która dopiero teraz upomina się o swój wyraz prawny. Dla tego badanie genezy i rozwoju przejawów działalności gminnej, winno zbliżyć nas do zagadnienia bardziej, niż rozważania nad formami prawnymi, które próbują usystematyzować tę działalność.

Sądzimy, że na tej drodze najłatwiej dojść można do samodzielnej teorii przedsiębiorstw publicznych, na tej również drodze najłatwiej będzie usprawiedliwić odrębność przedsiębiorstw komunalnych i ich potrzebę.

Rozważania prawne, mimo całą swą precyzję, gmatwają sprawę, odsuwają dynamikę życia i chcą petryfikować nowe zjawiska tego życia przy pomocy form, które bynajmniej nie odpowiadają istocie nowego zagadnienia, a usiłują go nagiąć do pojęć minionej rzeczywistości.

Przedsiębiorstwa komunalne spełniają rolę pionierską w rozwoju przedsiębiorczości i w życiu gospodarczym związków komunalnych — są wzorem planowej, celowej gospodarki, przeciwstawiają się gospodarce prywatnej. W życiu gospodarcze współczesne, przedsiębiorstwa komunalne, jedne z najpierwszych, wniosły nowy styl, nowe metody. Styl ten znajduje się jeszcze w trakcie stawania się, w trakcie kształtowania — nie czas więc jeszcze na ustalanie jego form i ograniczanie ekspansji.

## II.

Najcharakterystyczniejszym objawem działalności gospodarczej ciał komunalnych jest muncypalizm gminny t. j. podejmowanie i prowadzenie przez gminy przedsiębiorstw użyteczności publicznej i wogóle wszystkich urzędów, zaspakajających potrzeby szerokiego ogółu mieszkańców.

Przedsiębiorstwa komunalne służą do produkcji dóbr i usług na potrzeby gmin i ich mieszkańców. Rysem wyróżniającym te urzędownie jest, że potrzeby przez nie zaspakajane należą do najbardziej elementarnych, podstawowych w życiu ludzkim.



Municipalizm słusznie nazywany jest jeszcze socjalizmem gminnym, gdyż zawiera w sobie w silnym bardzo stopniu zaród uspołecznienia produkcji i uspołecznienia najbardziej istotnych potrzeb mieszkańców. Uspołecznienie i upowszechnienie tych potrzeb dzięki instytucjom komunalnym jest najwłaściwszym środkiem podniesienia poziomu życia gminy i jej mieszkańców i stworzenia wyższego środowiska potrzeb wśród szerokich kół społecznych. Jest to jeden z motorów przekształcania się dzisiejszego życia społecznego.

Wiele było powodów do zajęcia się przedsiębiorczością komunalną przez gminy. Najczęstszym i najpierwszym była chęć usunięcia ciężaru monopolu prywatnego, który się rozwinął w dziedzinach miejskiej działalności. Niedoświadczone gminy, złudzone obietnicami prywatnych przedsiębiorstw, zgadzały się różne ważne dziedziny działalności komunalnej oddawać koncesjonariuszom, ci zaś umieli zawsze wyzyskać uprzywilejowane swoje stanowisko. Dla tego też gminy z największymi wysiłkami starały się i starają uwolnić od jarzma przedsiębiorstw prywatnych i koncesjonariuszy na drodze własnej produkcji. Z tych samych pobudek płynęło zainteresowanie się przedsiębiorstwami przez gminy, gdzie przedsiębiorstwa prywatne, monopolowe nie zaspakajały wszystkich potrzeb mieszkańców. Najczęściej przedsiębiorstwa takie trzymały się zasady, że muszą produkować w ten sposób, by otrzymywać zyski, a więc wszelkie udogodnienia i udoskonalenia przedsiębiorstw, które nie były związane bezpośrednio ze zdobyciem zysku, były przez nie lekceważone i nie stosowane. Przedsiębiorstwa te nie dokonywały najważniejszych nawet inwestycji o ile one bezpośrednio, nie przyczyniały się do zyskowności (np. nie rozszerzały swoich zakładów). Miasto przejmując później, po upływie koncesji, dane przedsiębiorstwo musiało zaczynać zupełnie na nowo politykę w inwestycjach i eksploatacji.

Jako jeszcze jeden powód przejmowania przedsiębiorstw przez gminę, należy uważać obronę przed szkodliwą konkurencją przedsiębiorczości prywatnej. Zdarzało się, że, chcąc uchronić mieszkańców od monopolu prywatnego, obdzielano koncesjami nie jedno przedsiębiorstwo, lecz pozwalano na ich konkurencję. Skutki wbrew oczekiwaniom bywały zawsze zaskakujące. Znałe są przykłady konkurencji kilku zakładów gazowych, elektrycznych lub komunikacyjnych. Doprowadzały one zwykle te-



ren gminy do zupełnej dewastacji, rujnowały urządzenia i t. d. Można by cytować różne inne przyczyny. Sądzimy, że powyższe gorzkie przykłady współdziałania gminy z prywatną przedsiębiorczością wystarczą dla wykazania konieczności inicjatywy własnej.

Pojęcie przedsiębiorstw komunalnych jest wciąż sporne. Kłóci się z pojęciami przedsiębiorczości prywatnej, kapitalistycznej. Według teorii, przedsiębiorstwa są to urządzenia gospodarcze, tworzone w celu produkcji dóbr gospodarczych, służące do otrzymywania zysku <sup>1)</sup>. Zysk uważany jest za główny motor zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw, zysk czyli rentowność przedsiębiorstwa, świadczyć ma o jego celowości i pomysłowości, świadczyć winien o potrzebie przedsiębiorstwa. W ten sposób ekonomia polityczna tłumaczy istotę przedsiębiorstwa i jego sens gospodarczy. W określeniu tem, ogólny i właściwy cel przedsiębiorczości — produkcja dóbr, zostaje podporządkowany celowi ubocznemu — zyskowi. Zysk w gospodarce kapitalistycznej staje się w ten sposób naczelnym celem przedsiębiorczości, nerwem życia gospodarczego. Ten punkt widzenia w stosunku do przedsiębiorczości komunalnej nie da się utrzymać.

Przedsiębiorstwa komunalne są nastawione na inaczej pojętą działalność. Głównem ich zadaniem jest zaspakajanie możliwie pełne, możliwie dobre wszystkich elementarnych potrzeb i wszystkich interesów zarówno gminy, jak i jej mieszkańców. Zadanie to nie da się spełnić li tylko w ramach osiągnięcia zysku. Sprawność przedsiębiorstwa nie da się ocenić przez dochód, jaki ono daje, lecz przez sumę korzyści, jaką przynosi, zaspakajając ważne potrzeby mieszkańców. Mimo to przedsiębiorstwa komunalne podlegają ciągłej krytyce. Podkreślana jest w niej niezdolność do życia i braki organiczne przedsiębiorstw. Forma zarzutów, wysuwanych przeciw przedsiębiorczości komunalnej, przeważnie jest natury oportunistycznej i nieistotnej. Najczęstszym jest zarzut, że przedsiębiorstwa komunalne obciążają podatkami mieszkańców. Gmina dla uruchomienia przedsiębiorstw musi zaciągać pożyczki, a na ich spłatę i amortyzację podnosić podatki.

Jest to zarzut poważny, ale dotyczy gmin nie umiejących

---

1) E. Philipovich, Grundriss der politischen Oekonomie t. I § 46 i 47 oraz § 69.



kalkulować i bynajmniej nie może służyć jako zarzut ogólnej natury. Zaciąganie pożyczek na uruchomienie przedsiębiorstw przy dobrym planie amortyzacyjnym, przy umiejętnej gospodarce nigdy nie obciąży mieszkańców dodatkowymi opłatami. Jest to więc zarzut wymierzony w złą, nieracjonalną gospodarkę, zarzut słuszny, którego przecież nie można uogólniać. Zła gospodarka jest również częsta w prywatnej jak i publicznej przedsiębiorczości, ale to nie może być argumentem ani w jednym ani w drugim kierunku.

Argumentem dalszym przeciwników jest, że przedsiębiorczość komunalna prowadzona jest niedbale, deficytowo, lub przy najmniej bez zysków, wobec braku zainteresowania działalnością u kierowników. Jest to znów argument bynajmniej nie zasadniczej natury — argument ten może być prawdziwy w wielu przedsiębiorstwach, ale bynajmniej nie jest powszechny, bynajmniej nie jest związany z naturą przedsiębiorczości komunalnej.

Podobny charakter ma zarzut, że przedsiębiorstwa komunalne hamują rozwój techniki. Nie są one, jako monopolowe, zainteresowane w stosowaniu nowych urządzeń technicznych. Być może, że jest to cechą przedsiębiorstw monopolowych, ale zarówno publicznych jak prywatnych, natomiast wbrew temu argumentowi spostrzegamy, że w rzeczywistości przedsiębiorstwa publiczne są często wzorem dla prywatnych.

Ważną rolę odgrywa czynnik rywalizacji o lepsze prowadzenie instytucji między zakładami publicznymi, który właśnie jest bodźcem dobrego postawienia techniki.

Do wszystkich tych argumentów należy jeszcze jeden, że przedsiębiorstwa publiczne zmuszone kierować się budżetem, który układa zarząd miasta, rada miejska, zmuszone do stałych odwoływań się do nich, mają zatamowaną inicjatywę i zbyt szczupłą swobodę ruchów, a wskutek tego są ciężkie, powolne, gorzej prowadzone i są przyczyną marnotrawstwa. Wiemy, że cechy te istnieją w przedsiębiorstwach niewydzielonych, natomiast nie mają ich przedsiębiorstwa mniej lub więcej autonomiczne. Zatem zarzut nie sięga w głąb zagadnienia, jest również oportunistyczny i nieistotny.

Zarzuty zasadnicze przeciw przedsiębiorczości publicznej, zarzuty ich mniejszej zdolności do życia niż przedsiębiorstw prywatnych, wysunięte były u nas jedynie przez prof. W. Za-

wadzkiego. Uważamy je za najbardziej ogólne i zasadnicze, gdyż wychodzą z założeń teoretycznych i dotyczą całości zagadnienia. Według prof. Zawadzkiego ustroj gospodarczo - społeczny rozstrzyga o naturze przedsiębiorczości, o jej przystosowaniu do zaspakajania potrzeb mieszkańców.

W ustroju kapitalistycznym, nastawionym na rachunek zysku, przedsiębiorstwo kapitalistyczne jest rzekomo najlepszą formą organizacyjną produkcji. Gdzie ono funkcjonuje wadliwie, gdzie przedsiębiorczość prywatna zawodzi, tam jeszcze gorzej ma funkcjonować przedsiębiorczość publiczna, gdyż jest ona organicznie nie przystosowana do ram ustroju kapitalistycznego. Tezy te prof. Zawadzkiego, może najdobitniej charakteryzują zasadniczą sprzeczność, zachodzącą między obu temi sposobami produkcji<sup>1)</sup>. Prof. Zawadzki sprowadza je do ustrojowej zależności od form życia gospodarczego. Jedno tylko zastanawia, że mimo swoje braki przedsiębiorczość publiczna coraz silniej wzrasta i rozwija się, werbując sobie zwolenników nawet w obozie dotychczasowych przeciwników, uważających słusznie, że są dziedziny, w których przedsiębiorczość prywatna ustępuje publicznej.

Wobec żywotności przedsiębiorstw publicznych, zachodzi pytanie czy nie mamy tu do czynienia z urządzeniami, których funkcjonowanie trudno wprowadzić pogodzić z formami ustrojowymi istniejącymi i które istotnie nie pasują do nich, ale organizacja których jest wskazówką trwałości, niejako forpocztą nowych form ustrojowych.

Słowem ocena wartości przedsiębiorstwa prywatnego i publicznego opiera się o niewspółmierne kryteria. Mierniki te należą do różnych formacji, do różnych epok naszego życia gospodarczego i dla tego są nieporównywalne. W pojęciach tych, w ich używaniu upatrujemy istnienie niebezpiecznej antynomii, jakich sporo zawiera dzisiejsza ekonomja. Sprzeczność powyższa i niewspółmierność dwóch tych rodzajów przedsiębiorczości wynika stąd, że przedsiębiorczość komunalna wychodzi z założeń gospodarstwa, kierującego się rachunkiem potrzeb, gdy przedsiębiorstwo prywatne, stosuje się do zasad gospodarstwa

1) Przedsiębiorstwo państwowe jako forma organizacyjna produkcji. Ruch prawniczy i ekonomiczny 1922 r. Teoria produkcji. Warszawa 1923.



wymiennego i zajmuje się potrzebami o tyle, o ile one dają się ująć w formie rachunku zysków. Przedsiębiorstwo, kierujące się zyskiem bynajmniej nie bierze pod uwagę wszystkich czynników produkcji. Produkcja w przedsiębiorstwie kapitalistycznym kierowana jest jednostronnym interesem. To też przedwczesne są pretensje tych przedsiębiorstw do doskonałości. Zgoła inaczej. Raczej taka forma przedsiębiorczości jest prawdziwie dobra, gdzie interesy wszystkich czynników, udział w produkcji biorących, będą uwzględnione.

W takich więc warunkach, gdzie przedsiębiorczość prywatną porównujemy z publiczną, należy znaleźć wspólną jakąś podstawę, do której możnaby obie te formy gospodarcze porównać. Otóż wspólną tą podstawą dla obu typów przedsiębiorstw jest ich racjonalizacja, t. j. taki wewnętrzny ład i układ, który odpowiada ściśle wewnętrznemu rachunkowi, który cel swój całkowicie i bez strat spełnia.

Porównując dwa zakłady, dwa przedsiębiorstwa, oddamy zawsze pierwszeństwo temu, który taniej, obficiej, lepiej produkuje swoje wyroby, który w sposób najmniej kosztowny, najpewniej zaspakaja dane potrzeby mieszkańców, niezależnie od tego, czy przynosi zysk, czy zadawała się tylko dochodem niezbędnym do stałego i nieprzerwanego prowadzenia danego przedsiębiorstwa.

W poszukiwaniu kryterjów do porównań „wyższości gospodarczej ustroju“, Dr. H. Kołodziejski w rozprawie: *Automatyzm czy planowa gospodarka* <sup>1)</sup> za taki sprawdzian przyjmuje „lepsze zaspakajanie istniejących potrzeb i wydajniejsze wytwarzanie nowych z większą możliwością ich zaspakajania“. Kryterjum te prowadzi go do wniosków bliźniaczo podobnych do wyłożonych powyżej.

Możemy raz jeszcze stwierdzić — zarzuty czynione przedsiębiorczości komunalnej, nawet najbardziej zasadniczego charakteru są powierzchowne.

Obroncy idei przedsiębiorstw publicznych nie mają zatem potrzeby dowodzenia, że przedsiębiorstwa publiczne, których bronią są równie sprawne jak prywatne, że nie ustępują prywatnym w zabieganiu o zysk. Sądzę, że mogłoby być odwrotnie. Należałoby zapytać czy prywatne przedsiębiorstwa spełniają swą

---

1) Warszawa 1933 str. 20.



rolę producentów, czy zaspakajają w dostatecznym stopniu potrzeby mieszkańców i czy raczej w planowej gospodarce społecznej nie należy się liczyć z możliwością przekształcania ich według wzorów przedsiębiorstw publicznych. Można by podnieść kwestję jakie są kryteria dalszej komunalizacji?

I tutaj można stwierdzić, że do zmunicipalizowania nadają się wszystkie te przedsiębiorstwa, których zysk rozwija się pod wpływem praw renty, jako zjawiska zależnego od społecznych warunków rozwoju <sup>1)</sup>. Zysk w przedsiębiorstwie kapitalistycznym nie jest jednolitego charakteru. Wśród różnych pierwiastków, które składają się na jego naturę dwa szczególnie są ważne: czynniki charakteru indywidualnego, zależne od umiejętności gospodarki kierownika, jego talentu, inteligencji, inicjatywy, umiejętności kalkulacji, sprytu, rzutkości, a nawet umiejętności wyzyskania sprzyjających koniunktur, oraz czynniki charakteru społecznego, niezależne od jednostki gospodarującej, a na które wpływ posiadają warunki społeczne jak rozmiary rynku, uprzywilejowane położenie, monopol, korzystne warunki rozwoju kraju lub miasta, korzystne położenie gospodarcze i t. p.

We wszystkich tych wypadkach otrzymany zysk niema nic wspólnego z dobrem prowadzeniem przedsiębiorstwa — czynniki społeczne mogą wpływać na tworzenie się różnych quasirent jak to określa Marshall, stanowiących niekiedy, główną składową część tego dochodu, który uzyskuje przedsiębiorstwo, a który niesłusznie zwiemy zyskiem przedsiębiorcy <sup>2)</sup>.

Konsekwentnie, gdybyśmy zysk uważali za najistotniejszy czynnik istnienia i prowadzenia przedsiębiorstw, musielibyśmy z powyższego pojęcia zysku wyprowadzić wniosek, że przedsiębiorstwa, które posiadają zysk dzięki swemu uprzywilejowaniu, nadają się do uspołecznienia. Gdyby zysk uważać za sprawdzian jakości przedsiębiorstw, to w powyższym wypadku należałoby zrobić poważny wyłom w tym, które z przedsiębiorstw mogą, a które nie powinny być uważane za prywatne. Wszystkim, wysuwającym zysk jako kryterjum sprawności przedsiębiorstw publicznych, można przeciwstawić inny argument — czy słuszne jest zostawienie w rękach prywatnych przedsiębiorstw,

<sup>1)</sup> Marschall, Zasady ekonomiki. T. I, str. 394 i n., 418, T. II, str. 114, 116. John B. Clark, Distribution of Wealth. N. S. 1899, J. Schumpeter, Das Rentenprinzip in der Verteilungslehre, Schmollers Jahrbuch 1907.

<sup>2)</sup> Marshall l. c. II. t. str. 416.



które dają zysk, zależny głównie od czynników społecznych, które rozwijają się dzięki posiadaniu jakiejś renty?

Rozważania dotychczasowe prowadzą nas do postawienia nowych kryteriów dla przedsiębiorczości publicznej. Dotychczas dowodziliśmy, że pewne gałęzie przedsiębiorczości z natury swojej należą do kategorii publicznych. Obecnie możemy ograniczenie to rozszerzyć na przedsiębiorstwa, które z racji metody użytkiwania dochodu, należą do tej samej kategorii.

Argument zysku może być obosieczny...

### III.

Sens produkcji przedsiębiorstw komunalnych wyróżnia się tem, że daje się ująć w trzech pozycjach. Pierwszą jest wzgląd na wytwór, na jakość i obfitość wytwarzania. Przedsiębiorstwo komunalne zakłada sobie jako najważniejsze zadanie, produkcję jakościowo najlepszych towarów. Czyni akurat odwrotnie aniżeli monopolista prywatny. I nie tylko idzie o moment jakościowy. Ważnem jest, że przedsiębiorczość komunalna widzi cel swój w upowszechnieniu swej wytwórczości czy urządzeń. Ze względu na zdrowotność, czy potrzeby kulturalne, czy wyższy poziom życia mieszkańców, gmina odważa się dostarczyć swój wytwór wszystkim mieszkańcom. Służenie w ten sposób interesom publicznym bynajmniej nie wychodzi jej na złe. Właśnie tu tkwi odmienny stosunek od przedsiębiorstwa prywatnego w stosunku do sprawy zysku. Prywatny monopolista wysokimi cenami swych produktów ogranicza rynek, wywołuje sztucznie zwiężoną podaż, tymczasem publiczne przedsiębiorstwo wręcz odwrotnie przez rozszerzenie rynku do granic pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców osiąga obniżkę kosztów, cen i dochodowość; przykładem może służyć ostatnio zastosowana polityka miasta Wiednia w stosunku do odbiorców gazu i elektryczności.

Jest około 120 rodzajów wytwarzania, w których pracuje gmina. W tem szerokiem zastosowaniu obejmuje ona nie tylko działy normalnej przedsiębiorczości, ale wszystkie urządzenia o charakterze gospodarczym, które gmina winna prowadzić. Rzadko które z nich tylko prowadzi dla osiągnięcia bezpośredniej korzyści, zysku, większość są to urządzenia prowadzone w celu osiągnięcia innych często pozagospodarczych celów i korzyści. Najliczniejszymi są urządzenia prowadzone dla podniesienia zdro-



wia, kultury i dobrobytu mieszkańców—wszystkie te urzędy mają u podstaw gospodarczą działalność gmin. Ze względu na charakter prowadzonych urzędów należy wyróżnić przedsiębiorstwa właściwe i zakłady. W pierwszych przeważa ich rola gospodarcza, w drugich — jakiś cel pozagospodarczy, pierwsze nastawione są na uzyskiwanie nadwyżek, drugie mogą być prowadzone, nie dając ani zysku ani strat, ale muszą być prowadzone, choćby dawały deficyt. Różnica faktyczna między obu kategoriami jest płynna, niekiedy nawet trudna do uchwycenia, gdyż jedne i drugie urzędy nie są jakościowo różne, lecz o przynależności do jednej czy drugiej grupy rozstrzyga różny ilościowy stosunek tych samych pierwiastków. Więcej nawet. Jedno i to samo urządzenie może być raz traktowane jako zakład innym razem jako przedsiębiorstwo. Rozstrzygać o tem może stosunek do tych urzędów związku komunalnego — metoda ich eksploatacji i traktowanie danego urządzenia bądź pod kątem widzenia dobra publicznego czy też fiskalnym. Wodociąg np. w niektórych krajach traktowany jest jako przedsiębiorstwo (Niemcy), w innych — jako zakład (Anglia).

Typowe zakłady użyteczności publicznej (szkoła, szpital), pomimo, że są zwykle deficytowe, nie są nigdy kwestjonowane, owszem wszyscy uważają prowadzenie ich za konieczne, natomiast przedsiębiorstwa, przynoszące zysk, są najczęściej atakowane. Przyczynę widzimy w konflikcie z przedsiębiorczością prywatną. Przedsiębiorczość prywatna nie może pogodzić się z tem, że publiczne przedsiębiorstwa stwarzają jej konkurencję przynosząc zysk. Kapitał prywatny jedynie pozwala gminie prowadzić te urzędy, w których polityka deficytowa jest koniecznością. To wyłączone stanowisko prywatnego kapitału jest co najmniej niesłuszne. Gdyby gmina musiała prowadzić wyłącznie przedsiębiorstwa ze stratą, to właśnie pokrycie strat obciążałoby mieszkańców i ich działalność produkcyjną. Tymczasem polityka komunalna idzie w tym kierunku, aby deficyty swych urzędów pokrywać z dochodów czerpanych w innych przedsiębiorstwach. Polityka ta przy racjonalnej organizacji wydaje najlepsze rezultaty i idzie w kierunku najmniejszego obciążenia mieszkańców.

Obawy przedsiębiorców prywatnych o konkurencję są tylko częściowo uzasadnione. Największa i najczęstsza sfera działania przedsiębiorczości komunalnej nie zbiega się nigdzie z pry-



watną działalnością produkcyjną. Większość gałęzi, gdzie występuje działalność gminy, to podstawowe działy produkcji które nie powinny być eksploatowane przez osoby prywatne, działy zaspakajające najbardziej elementarne potrzeby mieszkańców, stwarzające podłoże do wzmożonej działalności gospodarczej prywatnej. Wodociąg, kanalizacja, komunikacje — to wszystko urządzenia ułatwiające pracę i działalność prywatnemu kapitałowi, otwierające mu szersze horyzonty. Możemy powiedzieć, że rola ich polega na stwarzaniu środowiska gospodarczego, z którego przede wszystkim korzysta przedsiębiorczość prywatna, gdyż może łatwiej i lepiej rozwinąć się. Nieliczne są tylko dziedziny w których przedsiębiorczość prywatna konkuruje bezpośrednio z publiczną — są to głównie dziedziny aprowizacji, do których znów municypalizm sięga głównie w okresach rozprężenia gospodarczego w interesie żywotnym ogółu obywateli w celu ustalenia słusznej ceny i jakości produktów. Zatem zarzuty wymierzone w tym kierunku nie są w całej rozciągłości słuszne. Przedsiębiorczość prywatna najmniej ma obaw o tę konkurencję, jej dążenia idą dalej. Ona chciałaby usunąć publiczne przedsiębiorstwa od prowadzenia urządzeń monopolowych. Tutaj tkwi główne pole zarzutów. Prywatny kapitał uważa, że przedsiębiorczość publiczna na tem polu też jest nie wskazana i że należy ją zastąpić koncesjami prywatnych przedsiębiorstw. Zaznaczmy, że zagadnienie monopolu jest bardzo delikatne i że pozostawienie ich w rękach prywatnego kapitału conajmniej sporne, gdyż nie daje gwarancji ich pełnego i korzystnego użycia dla dobra mieszkańców i w granicach zakreślonych przez prawo. Coś nie coś o tej polityce monopolowej prywatnych przedsiębiorstw poucza nas historia karteli, tych nieoficjalnych monopolistów na wielu, wielu dziś rynkach. To samo zresztą doświadczenie posiadamy również w dziedzinie t. zw. koncesyj.

Drugą cechą przedsiębiorstw komunalnych jest a przynajmniej winna być poprawna polityka robotnicza. Publiczne przedsiębiorstwo komunalne nie tylko wykonywa przepisy prawa i zobowiązania włożone na siebie, ale stara się jeszcze iść naprzód, przed przedsiębiorstwem prywatnym w kierunku dawania urządzeń i stosunków, które są wzorowe, najlepsze w danym czasie. Idzie tu, o przyciąganie do siebie elementu pracowniczego, o przywiązywanie go do siebie. Gmina daje swoim pracownikom



wzorowe warunki bytu, urządzenia, które mogłyby być uważane za najlepsze w obrębie danego okręgu. Cel tej polityki, to stworzenie warunków dla pracowników własnych tego rodzaju, by ich przywiązać do danego zakładu, by uczynić ich stałymi kadrami w służbie gminy, by ich stabilizować i sprawić, by pracownicy ci czuli się tutaj lepiej niż w przedsiębiorstwach prywatnych, by wreszcie lepsze te warunki pracy mogły być wzorem dla prywatno - kapitalistycznych przedsiębiorstw, wzorem do naśladowania. Gmina winna taką politykę uprawiać ze względu na przedsiębiorstwa i zakłady użyteczności publicznej, które nie powinny zaznawać nigdy przeszkód i przerw z winy zatargów o warunki bytu. Ogólna ta idea znajduje swe urzeczywistnienie w formie inaczej ujętego stosunku do pracy zakładów gminnych i tej dążności do systematycznego doskonalenia tych warunków w porozumieniu najściślej z pracownikami.

Pierwszym warunkiem, podstawą stosunku, zakładów publicznych do pracowników jest forma umowy o pracę. Umowa o pracę pojmowana jako prywatno - prawna umowa zwykle jest zawierana czasowo. Po jej wygaśnięciu lub zerwaniu żadna ze stron nie ma wobec drugiej dalszych zobowiązań. Stąd konieczność prawodawstwa ochronnego a zwłaszcza ubezpieczeniowego, które uzupełnia ten stosunek i bierze w opiekę pracownika. Gdy pracownik niema tej opieki, los jego jest niepewny, jutro nie zabezpieczone. Największą klęską ustroju kapitalistycznego jest właśnie owa niepewność jutra, niezabezpieczenie przyszłości ludzi pracy. Stosunek gminy, jako pracodawcy, polega na zerwaniu z tym przywilejem, z którego korzysta wobec pracownika pracodawca prywatny. Gmina wychodzi z założenia, że pracownik wtedy tylko oddany jest swej pracy, wtedy tylko spełnia ją z całą energją i wysiłkiem, gdy ma pewność jutra. I znów przemawia tu własny interes gminy — pracownicy, którzy na starość nie mają pracy, ani zabezpieczenia spadają swym ciężarem na barki związków komunalnych, ich opieki społecznej. Otóż właśnie, wychodząc z tych ogólnych przesłanek muszą gminy stosować specjalną politykę wobec swych pracowników, muszą starać się żeby umowa o pracę nie była chwilowa, lecz o ile możliwa trwała, żeby stosunki początkowo dość luźne z pracownikami uległy zmianie na stosunek trwałe, stałe. Słowem celem gminy jest uczynienie z każdego pracownika stałego pracownika gminy, zabezpieczenie mu po pewnej próbie, po pe-



wnej ilości lat pracy stałej i emerytury po pracy przez określony przeciąg lat. Umowę taką o pracę nazwaćbyśmy mogli urzędniczym stosunkiem, gdyż posiada wiele wspólnego z umowami urzędników publicznych zwłaszcza państwowych. Stały pracownik gminy jest nieusuwalny — dla usunięcia go ze stanowiska trzeba mu wytoczyć dochodzenie dyscyplinarne, trzeba mu udowodnić winę, szkodenie instytucji. Pracownik ten nie może zależeć od dobrej lub złej woli swej zwierzchności. Winien być to wypróbowany człowiek i w tym celu należy go poddać próbie praktyki, zanim go stabilizujemy.

Stosunek urzędniczy pracowników gminnych ma cały szereg wyróżniających go cech. Do najpierwszych należy zagadnienie płac. Zagadnienie płac jest jednym z najtrudniejszych do regulowania w stosunkach pracy.

Polityka gminy polega na tem, że to stanowisko, które uzyskuje praca dopiero po wielu latach organizacyjnych wysiłków, uważa za normalny warunek przy zawieraniu umów i nie korzysta ze swej przewagi społecznej, przewagi siły. Stąd też inne są ramy umowy o płacę. Gmina dobiera sobie pracowników, z których pracy chce korzystać przez długie lata i chce stworzyć bodziec, mogący powiększyć wysiłek tych pracowników przez cały czas ich pracy.

W celu osiągnięcia tego zamierzenia stosuje metodę płac zupełnie inną niż przedsiębiorca prywatny. O ile linja płac i zarobków pracownika w prywatnem przedsiębiorstwie ma kształt krzywej elipsoidalnej: rozpoczyna się od pewnego minimum, po pewnej ilości lat dochodzi do swego maximum, pozostaje w nim niedługo i spada często raptownie do dawnego minimum. O tyle inaczej kształtować chce gmina linję zarobków swych pracowników, chcąc ich przywiązać do swoich wytwórni. Zarobki w miarę lat pracy rosną, rosną systematycznie co lat kilka. Linja to będzie łamana, wznosząca się na kształt schodów. Ta zasadnicza linja zarobków, jak widzimy, niesłychanie jest różna od linji podobnej w prywatnem przedsiębiorstwie. Nie wyklucza to pewnych odmian w zależności od czynników społecznych lub indywidualnych wartości pracownika lub z innych powodów. Do takich zaliczylibyśmy wszelkiego rodzaju dodatki rodzinne, dopłaty szkolne oraz różne premja w związku z wykonywanemi pracami.

To samo co do płac możemy powiedzieć i o czasie pracy.

W tej dziedzinie gmina oddawna była pionierem reformy. 8 godzinny dzień pracy obowiązywał na wiele lat wcześniej w twórnice miejskie, zanim zamienił się w ustawę. W dalszym ciągu gminy, zwłaszcza miejskie czynią próby dalszego skracania dnia pracy i aczkolwiek na razie sprawa ta nie jest dość energicznie wysuwana, to jednak zasadniczo stanowisko związków komunalnych i tutaj zostało utrzymane.

Pionierem była gmina również w dziedzinie urlopów. Gminy holenderskie, były zdaje się najpierwsze, które na początku obecnego stulecia wprowadziły 8-dniowe urlopy wypoczynkowe. Wśląd za nimi poszły gminy innych krajów, stwarzając podstawę do ogólnego ruchu urlopowego.

Jednym z najbardziej silnych środków przywiązania robotników do miejsca pracy i uczynienia z nich stałych pracowników miejskich było budownictwo miejskie, budowa mieszkań dla własnych robotników i pracowników.

Wytworzenie się tych bądź co bądź odrębnych i korzystnych warunków dla pracowników komunalnych nie dokonało się bez współudziału samych pracowników. Uczestnictwo to wyraża się w różnych formach. Najczęstszą jest wytworzenie się różnych komitetów zakładowych, organizowanych przez samych pracowników. W zakładach publicznych miejskich najwcześniej była urzeczywistniona idea przedsiębiorstwa konstytucyjnego, t. j. mającego wewnętrzny samorząd. Przez istnienie różnych rad i komitetów pracowników, ci ostatni otrzymali głos we wszystkich obchodzących ich sprawach, mogli zorganizować i organizowali różne instytucje samopomocy i instytucje współpracy z zakładami pracy.

Udział robotników i pracowników w tych poczynaniach miejskich nabiera dopiero wtedy wartości, gdy jest oparty o prawo koalicji, w całej rozciągłości i pełni, gdy niema w tworzeniu tych instytucji sztuczności, przymusu i zależności,

Polityka gmin w stosunku do własnych pracowników rozwijała się najsilniej w okresie przedwojennym i była we wszystkich dziedzinach życia komunalnego pionierską. Tempo i poniekąd linja tego rozwoju po wojnie uległa załamaniu. Z jednej strony prawodawstwo społeczne powojenne zbliżyło zakłady prywatne do publicznych i z całego szeregu dobrowolnych dawniej świadczeń na rzecz pracowników uczyniło obowiązkowe dla wszystkich, z drugiej strony ciężki finansowy



stan przedsiębiorczości komunalnej powołał do życia różne formy komercjalizacji tych przedsiębiorstw, które uważały dawne metody za zbędne a nawet szkodliwe i zaczęły się z nich wycofywać. Prąd ten należy uważać za przejściowy. Ogólna tendencja uspołeczniania produkcji prowadzić musi do nowej ery reform i zmian, zmierzających do poprawy warunków bytu pracowników komunalnych. Dzisiejsza doba dla pracowników komunalnych jest niekorzystna i niebezpieczna. Zrównały się w dużym stopniu, a może czasem nawet pogorszyły warunki pracy w stosunku do pracowników zakładów prywatnych, zapanała zależność właściwa tym ostatnim przedsiębiorstwom, zachwiały się dawne prawa emerytalne. Wszystko wiąże się z pogorszeniem kryzysowem oraz ogólnem pogorszeniem sytuacji pracowników fizycznych i umysłowych powojennych. Chociaż warunki te traktować należy jako przejściowe, dużo jednak zależy od dalszej postawy ruchu robotniczego.

Trzecią wreszcie cechą wyróżniającą zasadniczo przedsiębiorczość publiczną od prywatnej to polityka cen. Polityka cen przedsiębiorstwa publicznego opierać się winna o inną podstawę kalkulacyjną, niż polityka cen przedsiębiorstwa prywatnego. Błądzą ci, co odmiennej polityce taryfowej przedsiębiorstw publicznych nie nadają pełnego znaczenia. Metody cen różniczkowanych są jedynie właściwe publicznym monopolowym przedsiębiorstwom komunalnym i jedynie przez nie są stosowane.

Zasady, które kierują polityką cen w przedsiębiorstwach komunalnych są w odróżnieniu od przedsiębiorstw prywatnych zasadami społecznymi. Polityka ustalania cen na produkty w przedsiębiorstwach publicznych jest najbardziej charakterystyczną cechą, wyróżniającą ją od tworzenia się ceny w kalkulacji prywatnych przedsiębiorstw. W przedsiębiorstwie prywatnym brane są przede wszystkim pod uwagę koszty własne oraz zysk, który chce osiągnąć przedsiębiorstwo, jako podstawy do kalkulacji. Oczywiście odgrywa tu rolę jeszcze fakt, czy przedsiębiorstwo jest monopolistą, czy działa w warunkach normalnych konkurencji. Stosownie do tego możliwe są pewne odchylenia przy jednakowej zresztą pozycji przedsiębiorcy.

W przedsiębiorstwie komunalnem, gdzie użytkowanie pewnych produktów jest zapewnione, decyduje o cenie nie konieczne koszt własny. Pewno, że każde przedsiębiorstwo, nie chcąc

produkować ze stratą, musi wziąć pod uwagę koszty, ale rozkład ich na odbiorców może być dokonany nie według przeciętnej ceny, lecz raczej według cen dowolnych — różnych, np. w zależności od stanu zamożności mieszkańców, słowem ceny w przedsiębiorstwach komunalnych są to nie ceny zwykłe rynkowe, a raczej opłaty, normowane wedle pewnych zasad społecznego charakteru. Zwłaszcza w przedsiębiorstwach monopolowych komunalnych.

Inaczej formułując to twierdzenie, możemy powiedzieć, że ceny produktów w przedsiębiorstwie prywatnem zazwyczaj są jednakoowe dla wszystkich odbiorców, gdy ceny w przedsiębiorstwach komunalnych są zazwyczaj różne w zależności od pewnych, najczęściej pozagospodarczych czynników. Błądzą i ciężko grzeszą przeciw istocie przedsiębiorstw komunalnych wszyscy, nie nadający pełnego znaczenia metodom taryfowania, Zastosowanie ich jest tembardziej możliwe, im bardziej przedsiębiorstwo jest charakteru monopolowego i im szersze potrzeby zaspakaja.

Dla polityki przedsiębiorczej miejskiej polityka cen jest najbardziej charakterystyczna, ona najbardziej decyduje o społecznym charakterze danego urządzenia i wyróżnia je od przedsiębiorstwa prywatnego. Ona pozwala regulować sprawę dochodowości przedsiębiorstw i ustalać wysokość maksymalną tych dochodów.

Polityka cen wiąże się jaknajściślej z całością polityki finansowej przedsiębiorstw komunalnych. Przedsiębiorstwa nie kierują się zasadą przedsiębiorstw prywatnych i nie dążą do wytwarzania nadmiernych zysków. Zazwyczaj zadawalają się ściśle oznaczonem, stałem oprocentowaniem kapitału. W razie uzyskiwania nadmiernych zysków, przedsiębiorstwo komunalne, racjonalnie prowadzone, dokonywa rewizji taryf i odciąża płatników. Nie można chyba powiedzieć, że to dobrowolne zrzeczenie się zysku dyskwalifikuje przedsiębiorstwo publiczne?

Cechy powyższe nadają przedsiębiorstwom komunalnym swoiste, własne oblicze, które jest tak różne od prywatnej przedsiębiorczości.

Jak dalece życie nasze nie sprzyja dobremu funkcjonowaniu przedsiębiorstw komunalnych wskazuje fakt, że żadne z naszych przedsiębiorstw nie ma taryf opartych o podstawę społeczną. Najbardziej bezkonkurencyjne, monopolowe urządzenia



„dobra publicznego“ prowadzą przedsiębiorstwa swoje przy pomocy szkodliwych społecznie taryf i metod. Należy to powiedzieć o wodociągach, tramwajach, elektrowniach, gazowniach, rzeźniach, halach. Wodociągi i kanalizacja, obciążają jednakowożmi opłatami kamienice w śródmieściu i na przedmieściach, kamienice, zamieszkałe przez ludność zamożną i ubogą, dają pierwszym mniejsze obciążenie stosunkowe niż drugim. W sposób wysoce niespołeczny obciążają drobne mieszkania i ludność niezamożną, która w kosztach komornego pokrywać musi te wielkie dla siebie opłaty, a premjują odbiorców zamożnych. Tramwaje i wszelkie środki komunikacyjne są u nas zbyt drogie dla kieszeni pracownika fizycznego, a często i umysłowego, brak jest odpowiednio tanich biletów miesięcznych. Dla tego też frekwencja naszych kolejek i tramwajów jest niedostateczna i środki te tracą swoje znaczenie, jako środki masowego przewozu.

Nasze elektrownie i gazownie, prowadząc kalkulację według zasad prywatno-przedsiębiorczych, kalkulują ceny gazu i elektryczności, stosując jednakową skalę do różnych rodzajów mieszkań, każą opłacać za dzierżawę gazomierzy sumy jednakowe dla wielkich i małych odbiorców gazu. Nie umieją słowem zastosować różnych taryf dla mieszkańców różnej wielkości mieszkań i wskutek tego sztucznie same zmniejszają liczbę odbiorców, a nadewszystko dla drobnego odbiorcy są zbyt kosztownymi urządzeniami. Mijają się zatem ze swem zadaniem.

Najbardziej może charakterystyczne są przykłady pewnej rzeźni i hali targowej. Rzeźnia, zbudowana przez jedno z miast prowincjonalnych za pieniądze pożyczone na uciążliwych warunkach, zbudowana nieco na wyrost, trzyma się zasady, że służy nie tylko dla potrzeb miejscowych, ale zajmuje się ubojem również dla osób, które eksportują bekony i t. p. Ceny za ubój w tej rzeźni są zróżniczkowane, ale w ten sposób, że miejscowi rzeźnicy płacą za ubój wyższe stawki niż obcy. Innemi słowy — konsumenci miejscowi, których uszczęśliwiono wybudowaniem wzorowej rzeźni, płacą obecnie wysokie ceny, żeby zgoła obcy producenci, którzy są luźno zupełnie związani z istnieniem danego komunalnego urządzenia, w ten sposób mogli otrzymywać premję od wywozu bekonów, a angielscy konsumenci, żeby możliwie najtaniej uzyskiwali towar. Należy jeszcze dodać, że pomimo, iż rzeźnia powyższa jest dochodowym przedsiębior-

stwem, a więc zdawałoby się, że odpowiada wszystkim wymaganiom „kupieckiej“ rachunkowości, jednak dochodowość ta jest faktycznie fikcyjna, gdyż nie wzięto pod uwagę rat amortyzacyjnych pożyczki i ta rzeczywiście obciąża całą ludność, będąc dużym dodatkiem do dużych cen mięsa... Wszystko w rachunkowości tego „kupiecko“ prowadzonego przedsiębiorstwa jest zaprzeczeniem racjonalności, wszystko jest krzywą niesprawiedliwością w stosunku do mieszkańców danego miasta, ale prowadzenie rzeźni i jej rachunkowości uchodzi za wzorowe!

Podobnie układa się rzecz z pewnemi halami, które w bilansach i budżecie miejskim figurują jako dochodowe przedsiębiorstwo tylko dla tego, że nie uwzględnia się amortyzacji kapitału, oprocentowania placu, że nie wlicza się kosztów dostarczenia wody, gazu, elektryczności, I to również jest przedsiębiorstwo zorganizowane na podstawie prywatno - prawnej.

Sądzę, że przykłady te starczą, aby wykazać absurd, tkwiący w metodach prowadzenia rachunkowości i kalkulacji w wielu naszych przedsiębiorstwach.

#### IV.

Przedsiębiorstwa komunalne nie są wybrykiem chwili, efemerydami, istniejącymi tylko krótki okres czasu.

Cechuje je długa historia rozwoju. Są one bodaj dawniejsze, niż przedsiębiorstwa kapitalistyczne prywatne. Właśnie trwałość tych form, ich zdolność przeistnienia najtrudniejszych gospodarczo i społecznie czasów, są najlepszym świadectwem ich trwałości. I podobnie jak były one zwiastunami rozwijającego się kapitalizmu jeszcze w średniowiecznych miastach, tak są dzisiaj zapowiedzią planowej gospodarki jutra.

Historycznie kolebką municypalizmu są średniowieczne miasta. Spotykamy tam szereg urządzeń publicznych w ramach gminy. W niektórych działach przedsiębiorczość średniowieczna dotrwała aż do chwili dzisiejszej (gospodarstwa rolne i leśne). Nowożytny municypalizm, powstał razem z rozwojem miast współczesnych i przemysłu. Najwcześniej rozwinął się w miastach Anglii, bo już w drugiej ćwierci XIX stulecia. W pięćdziesiąt mniej więcej lat później upowszechnił się w krajach kontynentu.



Rzeczony municypalizmu dokonywał się etapami. Można naliczyć około siedmiu tych etapów<sup>1)</sup>, które w mniej lub więcej podobny sposób powtarzają się w każdym kraju.

Za najpierwszy należy uważać wodociąg — zjawia się on jako urządzenie gminne już na początku XIX stulecia w Anglii, ale upowszechnia dopiero w połowie wieku.

Na kontynencie zjawia się jeszcze później. Drugim etapem jest rzeźnia komunalna. W niektórych krajach, jak Francja, Polska był to nawet etap pierwszy. Dwa te rodzaje przedsiębiorstw są najpospolitsze, najogólniejsze, najczęstsze.

Trzeci etap tworzy produkcja gazu dla celów oświetlenia i ogrzewania — mniej więcej około drugiej połowy XIX w. w Anglii, a wkrótce potem i w Niemczech. Czwarty etap elektryczność — również dla celów oświetlenia, zjawia się prawie równocześnie w Anglii i Niemczech, w końcu XIX w. Piąty etap — decydujący, to komunikacja — a przede wszystkim tramwaje. Podjęcie inicjatywy komunikacyjnej ze strony ciał gminnych, uważa Fuchs za rubikon dla municypalizmu, uważa za przekroczenie wszystkich przeszkód do samodzielnego zaspakajania najważniejszych potrzeb gminy. Etapy czwarty i piąty niekiedy idą w odwróconym porządku. Etap szósty tworzy apro wizacja i wreszcie siódmy — produkcja mieszkań.

Nie wszystkie kraje znajdują się na jednym poziomie municypalizmu, nie wszystkie przekroczyły siedem etapów — są kraje w których municypalizm znajduje się dotąd w stadium zaczątkowem. Chcąc zagadnienie to bliżej rozpatrzyć, należy przyjrzeć się postępom municypalizmu w różnych krajach świata. Możemy je podzielić na kraje o rozwiniętym i nierozwiniętym municypalizmie, ale podkreślić należy, że rozwój municypalizmu odbywa się wszędzie — szybciej lub wolniej — zawsze jednak etapami, scharakteryzowanymi powyżej. Historia i współczesny stan municypalizmu w różnych krajach nie tylko popiera to twierdzenie, ale jest uderzającym przykładem działania powyższego prawa etapów.

Municypalizm powstaje w Anglii, w kraju manczesteryzmu

---

1) C. J. Fuchs. Die Entwicklung und allgemeine Bedeutung der Gemeindebetriebe und ihr Verhältnis zu dem Privatbetrieben. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Tom 132, str. 113 rozróżnia pięć etapów rozwoju przedsiębiorstw komunalnych.



po reformie gminnej w r. 1835. Władza w gminach znalazła się w rękach klas posiadających, mieszczańskich, w rękach ludzi interesu, którzy pierwsi uznali braki prywatnych przedsiębiorstw, działających na polu zdrowia publicznego, komunikacji i t. d. Wielcy organizatorowie przemysłu i handlu byli jednocześnie pionierami publicznych przedsiębiorstw. Oni to sformułowali program municypalny, który polegał na tem, że sfera, którą zajmowały się gminy była ściśle wydzielona.

Ciała komunalne winny były zajmować się produkcją dóbr: 1) przynoszących korzyść całemu miastu, a nie dających zysków materialnych (np. ulice), 2) dostarczaniem produktów niżej kosztu dla dobra ogółu (szkoły), 3) dostarczaniem produktów, których użytkowanie największy przynosi pożytek (np. szpitale), 4) dostarczeniem artykułów, których spożycie chcemy ograniczyć (np. alkohol), 5) prowadzeniem instytucji, będących monopolami (tramwaje, wodociągi); 6) prowadzeniem przedsiębiorstw, pociągających za sobą wyjątkowe prawa nad terenem i własnością publiczną; 7) wreszcie — przedsiębiorstwami, gdzie miasto taniej może wykonywać produkcję niż osoby prywatne <sup>1)</sup>.

Polityka municypalna angielska wykształciła się i rozwinęła w ciągu ubiegłego stulecia. Stulecie obecne rozwinęło tylko te dziedziny do wielkich, powszechnych niemal rozmiarów. Rezultat tej akcji, to stałe dochody, przedsiębiorstw, zmniejszenie podatków, specjalna, korzystna dla mieszkańców polityka taryfowa oto sumaryczne rezultaty municypalizmu angielskiego. Anglja jest krajem par excellence zmunicypalizowanym — nikogo tam sprawa ta już nie dziwi i nie straszy. Stała się koniecznością życia, potrzebą mieszkańców i związków komunalnych. Przedsiębiorczość publiczna stworzyła tam wysoki poziom życia i potrzeb mieszkańców, stworzyła dla rozwoju prywatnej przedsiębiorczości korzystne środowisko (porty, komunikacje, woda, gaz i t. d.).

Drugim krajem w Europie, gdzie municypalizm jest najbardziej rozwinęty i gdzie ten rozwój dał powód do rozszerzenia go na resztę kontynentu są Niemcy. Municypalizm rozwinął się

---

<sup>1)</sup> Webb, Some Facts and considerations about Municipal Socialism 1896.



tutaj znacznie bo w lat niemal pięćdziesiąt później niż w Anglii, podobnie jak później rozwinął się przemysł niemiecki. Natomiast tempo jego rozwoju, szybkość przechodzenia poszczególnych faz była o wiele większa niż w Anglii — to też dzisiaj muncypalizm niemiecki dogonił i prześcignął swego angielskiego poprzednika. Sprzyjającą okolicznością była w tym rozwoju okoliczność, że muncypalna działalność samorządu trafiła na przeżytki gospodarczej działalności, sięgające aż do średniowiecza; że wskutek poniekąd tych stosunków muncypalizm nie natrafił na grunt niesprzyjający, nie potrzebował toczyć walk o swe powstanie i istnienie <sup>1)</sup>).

Jeszcze jeden rys wyróżnia działalność muncypalną związków komunalnych niemieckich, to fakt, że inicjatorami i kierownikami działalności muncypalnej w Niemczech nie byli kupcy i przemysłowcy jak w Anglii, lecz urzędnicy. Inny typ uprawnień gminy niemieckiej sprawił, że o zmuncypalizowanie różnych dziedzin nie trzeba było wszczynać specjalnych kroków, że gmina uprawniona była czynić wszystko, co nie sprzeciwiało się ustawom. Stąd łatwy stosunkowo wzrost działalności własnej samorządów i stąd inicjatywa urzędników komunalnych w szukaniu źródeł pokrycia kosztów rozwijającej się działalności ciał miejskich. Dla tego też znów w odróżnieniu od Anglii charakteryzuje Niemcy wielka różnorodność organizacyj i urządzeń komunalnych przedsiębiorczych.

Cały rozwój muncypalizmu w Niemczech nie opierał się o jakąś specjalną ustawę, ułatwiającą ten rozwój. Dokonywał się na podstawie ogólnych uprawnień, jakie posiadała gmina niemiecka; dopiero spory o sprawy aprowizacji i opór przeciw wszechwładzy gminy, która krok za krokiem zdobywała nowe pozycje, stworzył potrzebę prawodawstwa. Dopiero w roku 1919 stworzono projekt prawa ramowego, dającego uprawnienia ciałom komunalnym do zajmowania się różnymi rodzajami produkcji. Projekt ten, wzorowany prawdopodobnie na dużo wcześniejszej ustawie włoskiej, ujmuje całość zagadnienia i wylicza wszystkie działy, które mogą być komunalizowane.

Praktyka niemiecka w dziedzinie muncypalizmu była po-

---

1) Ernest Falck, Kommunale Wirtschaftspolitik Berlin 1932. Porówn. str. 16 — 65.



wszechnie na kontynencie zwłaszcza przez sąsiadów Niemiec naciągana. Cała dawna Austria, Szwajcaria, miasta skandynawskie i słowiańskie przyjmowały wpływy niemieckie i wprowadzały u siebie urzędy municypalne. Najsilniejszym i może najintensywniejszym w dziedzinie powyższej był rozwój Włoch. Włochy chociaż dość późno rozpoczęły akcję przedsiębiorczą, lecz dzięki dużej tradycji średniowiecznej rozwinęły bardzo liczne działy tej pracy i najwcześniej w Europie osiągnęły ostatnie szczyble rozwoju, objęły aprowizację i budowę mieszkań. W działalności swojej wyróżniły się zwłaszcza miasta włoskie, które w celach gospodarczego i ideowego współdziałania stworzyły w r. 1901 Ligę gmin włoskich. Ideałem gminy nowoczesnej była dla Włoch gmina uprzemysłowiona, samodzielnie zaspakajająca potrzeby swych mieszkańców. W działalności tej widać było duży rozmach, charakter eksperymentatorski, ryzykowny. Doświadczenie z zakładaniem piekarni, makaroniarni, fabryk lodu, aptek wskazuje na to. Rozwojowi temu sprzyjało bardzo prawodawstwo włoskie, które pierwsze w Europie zajęło się ustaleniem gałęzi produkcji, którymi zajmuje się gmina (ustawa z dn. 29 marca 1903). Jeżeli w krajach opisywanych dotąd, municypalizm rozwijał się wprost żywiołowo, to inną była jego historia we Francji. Francja, aż do ostatnich lat przedstawia skromny rozwój działalności gminnej przemysłowej. Gminy przekroczyły zaledwie pierwszy bądź drugi etap rozwoju w miastach mniejszych, a zaledwie największe miasta mają za sobą trzeci i czwarty etap rozwoju. Przyczyny tego stanu są liczne. Przedewszystkiem centralizm państwowy, słabo rozwinięty samorząd (gminy nie są pełnymi osobami prawnymi) wywołał zastój na tem polu. Dalszą przyczyną są małe skupienia gminne, centralizm, ograniczający funkcje gmin, trudności zaciągania pożyczek i robienia nakładów inwestycyjnych, stąd trudność działalności przemysłowej i system koncesyj przy tworzeniu urzędów miejskich.

Rozwój nowożytnego życia kapitalistycznego i tutaj pchnął gminy do działalności produkcyjnej. Pierwszemi przedsiębiorstwami municypalnemi były rzeźnie, później przyszła kolej na wodę, gaz, elektryczność i niektóre specjalne działy jak pogrzeby. Zresztą w dziedzinie tej działalności stale są uprzywilejowane prywatne towarzystwa — np. prawo z r. 1906 oddało elektrownie prywatnym kompanjom. Nowsi autorowie prawa



administracyjnego francuskiego ganili ten stan rzeczy i dowodzili konieczności municypalizmu. Barthélemy już dawno dowodził, że te gałęzie przemysłu, których postępy rozwoju mogą być tylko „socialement“ wyzyskane, powinny i we Francji być zmunicypalizowane. Najnowszy rozwój Francji poszedł tą drogą. Francja dzięki ustawie z r. 1926 wkracza bez zastrzeżeń na drogę municypalizmu.

W ślady Francji do pewnego stopnia weszła Belgja, mająca jako urządzenie powszechne i główne wodociąg. I tutaj koncesyjny system był wszechwładny. Również winno temu ustawodawstwo. Mimo to doświadczenie belgijskie w dziedzinie municypalizmu, zwłaszcza wzorowy wodociąg brukselski, godne są naśladowania.

Do krajów o niskim stopniu municypalizmu należą jeszcze Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, które przekroczyły zaledwie pierwszy etap rozwoju. Stan ten należy tłumaczyć nie tylko tem, że Stany są typowym krajem „self helpu“ indywidualistycznie pojmowanego. Sprawia to mniejsza stosunkowo urbanizacja kraju, pomimo istnienia wielkomiejskich kolosów, ograniczona władza miast w zaciąganiu pożyczek na inwestycje, a poniekąd korupcja w życiu publicznem. Niewątpliwie ważnym czynnikiem jest silna inicjatywa prywatna, rozwinięta gospodarka koncesyjna bez ograniczających warunków. Nadużycia dokonywane przez koncesjonariuszy i wogóle monopol prywatny prowadzą i tutaj do badań zagadnienia uspołecznienia produkcji i warunków rozwoju municypalizmu w specjalnych instytutach badawczych. Długo czas uważano niemal za ewangelję, że gmina nie powinna mieszać się do spraw, które lepiej załatwi prywatny przedsiębiorca — odwrót z tego stanowiska zaczął się dokonywać stosunkowo niedawno. Już dziś nikt nie oponuje w Ameryce przeciw wodociągom, jako urządzeniom komunalnym, gdyż doświadczenie z prywatnymi zakładami było największym skandalem: zła woda, śmiertelność z tego powodu rozwinięta w miastach, brak dostatecznej liczby hydrantów, dla ułatwienia wymuszania od właścicieli domów wysokich premij ubezpieczeniowych od ognia przez odpowiednie towarzystwa ubezpieczeń. Również zaczynają się pierwsze początki municypalizmu w dziedzinie gazu i elektryczności. Komunikacje całkowicie są jeszcze w rękach towarzystw prywatnych. Gminy działają tylko w dziedzinie budownictwa szosowego. Ostatnio

rozwinęło się i zgłosiło zaraz zainteresowanie budownictwem mieszkań.

Nie chcemy tu dalej snuć historyczno-geograficznego obrazu rozmieszczenia przedsiębiorstw komunalnych i stosunku do nich. W całym świecie, gdzie dotarł kapitalistyczny system produkcji, municypalizm jest zawsze koniecznym następstwem. Jeżeli gdziekolwiek działanie jego jest zwężone czy ograniczone, to najczęściej dla tego, że działają inne jakieś formy publicznej działalności gospodarczej. I tak np. w Australji słaby stosunkowo rozwój komunalnych urzędów tłumaczy się wielką aktywnością państwa i stanów. Toż samo i w Rosji.

Historja i praktyka kapitalizmu stwierdzają zgodnie, że istnieje ścisła i stała współzależność rozwoju kapitalizmu i przedsiębiorczości komunalnej.

W rozwoju municypalizmu najistotniejszą cechą, najgłębszą współzależność wykazuje jego związek z rozwojem przemysłowienia. Municypalizm jest funkcją rozwoju przemysłowego kraju i nie da się od niego oddzielić. Kraje, w których rozwój ten nie idzie równocześnie, muszą wcześniej, czy później zaniedbanie wyrównać. Współrzędność rozwoju przedsiębiorczości ogólnej i publicznej tłumaczy się stwarzaniem przez przedsiębiorczość publiczną koniecznych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości prywatnej.

## V.

Całe traktaty poświęcano sprawie metod prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych, rozważaniu wyższości jednych form nad drugimi. Faktycznie jednak zagadnienie form administracji przedsiębiorstw komunalnych jest znaczenia wtórnego, nie chcemy powiedzieć drugorzędnego. Tymczasem w rozważaniach prawników nadawano im znaczenie zasadnicze. Od form prawnych, od postaci zależeć miał sposób dobry lub zły prowadzenia przedsiębiorstw, dobre lub złe rezultaty eksploatacji. Niewątpliwie formy organizacyjne, formy prawne mogą i muszą sprzyjać większej lub mniejszej produktywności przedsiębiorstw, mogą działać pobudzająco lub hamująco na ich rozwój, ale nie można od nich oczekiwać, że bezduszne przedsiębiorstwa napętnią głęboką treścią wewnętrzną, że je przeistoczą, że mogą być skutecznym środkiem, wyprowadzającym przedsiębiorstwa na



nowe jakieś drogi. Jest to wielkie złudzenie, które ma pokrywać najczęściej niechęć do wyraźnego wypowiedzenia się o treści, o istocie przedsiębiorstwa komunalnego.

Historja przedsiębiorczości komunalnej jest doskonałą ilustracją, czem może być owa wiara w nowe formy prawne przedsiębiorstw. Zaczęła się ona od różnych postaci koncesyj, z których każda obiecywała złote góry, ale zapowiadane korzyści kończyły się zazwyczaj najgorszymi konfliktami na tle niedotrzymywania umów i wykorzystywania nielojalnego uprawnień. Systemy koncesyjne różnych typów, wypróbowywane tyśiątkrotnie dawały zawsze ten sam rezultat; to też dzisiaj ta najdawniejsza forma prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych jest doszczętnie skompromitowana. Jeżeli mimo to i dzisiaj muszą się gminy niekiedy do niej uciekać, to niestety najlepiej skonstruowane i przewidujące umowy prawne nie ocalą gminy przed nadużyciami i nieprawidłowościami samej gospodarki. Treść tych przedsiębiorstw, ich agresywna żądza zysku przebiję wszystkie zapory prawa.

Z niewielkimi zmianami możemy to samo powiedzieć o t. zw. systemie mieszanym prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych. W okresie, kiedy przedsiębiorstwa komunalne poddawano najostrzejszej krytyce — w początkach obecnego stulecia, kiedy podnoszono ich małą sprawność gospodarczą i techniczną — przedsiębiorstwa mieszane zjawily się jako panaceum, które miało ocalić zagrożone placówki przez pogodzenie i rozwój wzajemny dwóch, zdawało się, sprzecznych form gospodarki przedsiębiorstw publicznych i prywatnych. Nowe przedsiębiorstwa zachować miały wszystkie korzystne strony obu rodzajów przedsiębiorczości: dobrą jakość produktu i sprawny zarząd, właściwy przedsiębiorstwom prywatnym. Ogromna ilość tych przedsiębiorstw powstała głównie w czasach przejściowych, trudnych dla gospodarki samorządowej. Nowa forma przedsiębiorstw była długi czas uważana za rozwiązanie zagadnienia przedsiębiorczości publicznej, za pogodzenie sprzecznych tendencji publicznego i prywatnego przedsiębiorstwa. Jakże żalosne są przeważnie rezultaty tych nadziei? Jak zawodną i beznadziejną okazała się wiara w pogodzenie dwóch sprzecznych form produkcji.

To też nawrót do przedsiębiorczości w zarządzie własnym dokonywał się wielokrotnie — zawsze po nieudanych



eksperymentach z przedsiębiorczością prywatną czy też mieszaną. Ze względu na interes publiczny, ze względu na możliwie pełne zaspokojenie potrzeb gminy i jej mieszkańców okazywał się system prowadzenia przedsiębiorstw w zarządzie własnym najbardziej celowy.

Gmina, prowadząca przedsiębiorstwa w zarządzie własnym, jedynie mogła w pełni realizować swoje zadania. Formy w jakich działalność ta się odbywała mogły mniej lub więcej sprzyjać jej rozrostowi — usamodzielnienie lub ograniczanie przedsiębiorstw mogło wpływać na mniejszą lub większą skuteczność tej działalności, ale istota rzeczy przez to nie ulegała zniekształceniu, jak przy formach poprzednich, gdyż treść wewnętrzna tych urządzeń była inna.

Niewątpliwie w organizacji przedsiębiorstw komunalnych w zarządzie własnym istnieje szereg braków, na które zwłaszcza ostatnimi czasy zwrócono dużą uwagę, i stopniowo są one usuwane. Do poprawy tych stosunków przyczynić się mogą wysiłki kierownictwa przedsiębiorstw zwrócone w kierunku wytworzenia nowych form zdolnych do życia i rozwoju, ale te nowe formy prawne nie rozstrzygną o przewadze przedsiębiorstwa publicznego. Przedsiębiorstwa komunalne muszą posiadać własną swoją osobowość, muszą posiadać treść wewnętrzną, aby przez nią stać się żywotne i mocne. Formy najwłaściwsze dla wypowiedzenia się treści, formy organizacyjne najbardziej przystosowane do zadań znajdują się bez większego trudu. Natomiast forma najdoskonalsza nie uratuje braku treści, nie może jej zastąpić i wystarczyć. I dla tego, jeżeli słuszne jest, aby przedsiębiorstwa pracowały w obrębie gminy jako autonomiczne poniekąd jednostki, obdarzone znaczną samodzielnością, to z drugiej strony należy się lękać tej dążności do wyodrębnienia, która jest podyktowana „komercjalizacją“ przedsiębiorstw. Komercjalizacja przedsiębiorstw, to przeważnie nie dążność do racjonalnej ekonomicznie, handlowo i technicznie dobrze postawionej gospodarki, lecz raczej wyodrębnienie przedsiębiorstwa z całego zespołu gminy, by móc zastosować prywatno - prawne metody prowadzenia, a w związku z tem zgubić wszystkie cechy przedsiębiorstwa publicznego. Wyodrębnienie i oparcie się o rachunek zysków, ma tu ratować przedsiębiorstwa przed uzasadnioną krytyką, przed potrzebą tłumaczenia się ze swej niespójnej polityki.



Dla tego sądzimy, że każda forma organizacyjna przedsiębiorstw ma swoje plusy i minusy, każda w pewnych warunkach może być konieczną, ale żadna z nich nie ma takich cech wewnętrznych, któreby czyniły ją uniwersalną.

## VI.

Przedsiębiorstwa komunalne były najwcześniejszą forpocztą tego systemu, który dziś uzyskał modną nazwę gospodarki planowej. Życie gospodarcze dzisiejsze całą parą zmierza do planowości, do zerwania z anarchją gospodarczą i marnotrawstwem, które rodzi wolna konkurencja. Planowość istnieje dzisiaj nawet w gospodarce prywatnej w formie wciąż potężniających organizacyj kartelowych, które całkowicie przekreśliły starą liberalną zasadę konkurencji. Mimo ten zwrot w gospodarce prywatnej, mimo wyraźną nową politykę przedsiębiorstw prywatnych, są one stale wysuwane do naśladowania, jako wzór nad wzory.

Straszy się nimi przedsiębiorstwa publiczne i poleca je kalkować. Nie wiem jakby to było z tem kalkowaniem. Całe szczęście, że przedsiębiorstwa komunalne idą naprzód, nie oglądając się na te wskazówki.

W gruncie rzeczy tworzą one wciąż najbardziej charakterystyczne formy nowej gospodarki społecznej.

I jeżeli dzisiaj, w okresie olbrzymich monopolów państwowych zapomina się często o roli jaką spełniały i spełniają przedsiębiorstwa publiczne, gminne i spółdzielcze, to wydaje mi się, że sprowadza się planowość gospodarki do fałszywych koncepcyj charakteru centralistycznego.

Przedsiębiorstwa komunalne i ich działalność gospodarcza są koniecznością życia organizacyj gminnych. Rola ich w życiu gospodarczym wzrasta, mają one tendencję rozszerzania się i istnieć mogą doskonale obok prywatnych gospodarstw jako specjalny dział planowo kierowanego gospodarstwa społecznego. Trwałość ich jest najlepszym dowodem, że nie są to efemerydy, że mają wyraźny kierunek, że wcześniej czy później obejmą określone działy pracy, określone placówki, że już dzisiaj można o nich mówić jako o wielkim dziale gospodarki każdego kraju, skoro publiczne przedsiębiorstwa tworzą często  $\frac{1}{5}$  —  $\frac{1}{6}$  majątku narodowego.

Jeżeli rozwój przedsiębiorstw komunalnych jest trwały, nastawiony na określone działy gospodarki i działy te, najczęściej nie objęte, obsadza, to dla zdyskontowania roli tych przedsiębiorstw nie trzeba uciekać się do wzorów prywatnych przedsiębiorstw, które właśnie publiczne przedsiębiorstwo wypiera, lecz należy znaleźć takie drogi dla rozwoju przedsiębiorczości publicznej, w której ta mogłaby się najpełniej i najbardziej celowo rozwijać. Nie możemy tu wskazać wszystkich tych dróg — to jedno jest jasne — nie mogą to być drogi prywatnej przedsiębiorczości.

Nie naśladowanie metod przedsiębiorstw prywatnych winno przyświecać przedsiębiorstwom komunalnym, a dążność do regulowania spraw produkcji w interesie publicznym, — a więc dążność do wprowadzenia planowości produkcji, dążność uwzględnienia interesów społecznych konsumenta i klienta, dążność do wprowadzania zdrowych stosunków robotniczych. Możemy stwierdzić, że przedsiębiorstwa komunalne we wszystkich tych sprawach są najbardziej dojrzałą manifestacją nowych form gospodarczych.

W projektach planowego gospodarstwa, tak dzisiaj pospolitych, roli tej związków komunalnych nie docenia się, bogata praktyka związków komunalnych nie brana jest wcale pod uwagę. Nie przewiduje się dla nich właściwego miejsca na przyszłość. Tymczasem we wszelkiem projektowaniu planowej gospodarki punkt wyjścia gospodarki komunalnej, punkt wyjścia decentralistyczny zapowiada najwięcej stabilności nowym formom gospodarstwa.



EDWARD STRZELECKI.

## BADANIA STATYSTYCZNE TERENÓW MIEJSKICH W POLSCE I ICH OGÓLNE WYNIKI.

Sprawa terenów miejskich należy do najmniej oświetlonych zagadnień podstawowych naszej gospodarki miejskiej.

Ubóstwo materiałów, jakie dotyczą obszarów miast oraz ich podziału według własności i użytkowania, przypisać należy przede wszystkim niedocenianiu wagi spraw terenowych przez zarządy wielu miast naszych, następnie zaś trudnościom związanym z uzyskaniem wartościowych materiałów o terenach.

Gdy liczby ludności każdego miasta zyskały już charakter zasadniczych powszechnie znanych wskaźników, określających typ miasta to nie mniej charakterystyczne dane o obszarze miasta, stanowiące naturalną podstawę, do której winny być odnośzone liczby ludności każdego osiedla miejskiego, niejednokrotnie podawane są u nas ogólnikowo i niedokładnie, a w związku z tem są mało znane i wykorzystywane.

Niepodobna też dla wielu miast, przy obecnym stanie danych, zobrazować tak ważnej kwestji, jak skupienie ludności na jednostce terenu.

Taki stan rzeczy byłby zupełnie niemożliwy do pomyślenia, gdyby wszystkie miasta prowadziły planową gospodarkę terenową, dla której dokładne materiały o terenach są nieodzowne.

Nie ulega wątpliwości, iż uzyskanie szczegółowych i dokładnych materiałów o terenach wymaga nakładów i że zaspokojenie wszelkich potrzeb w tej dziedzinie może nastąpić wtedy, gdy miasto uzyska dokładny plan pomiarowy. Jednakże i przed wykonaniem takiego planu możnaby otrzymać ogólnie orientujące dane o obszarze w drodze prac archiwalnych na podstawie źródeł katastralnych, wykazów podatkowych i innych tego rodzaju materiałów, którymi każde miasto rozporządza. Jeżeli więc informacje o stanie terytorjalnym miast są mgliste i niedokład-

ne, zawdzięczamy to nie tyle brakowi materiałów, ile brakowi zainteresowań w tej dziedzinie, niechęci do badań i dochodzeń, które wydają się jałowe i zbędne.

Oceniając wielką wagę danych o terenie dla spraw gospodarki miejskiej, Związek Miast od szeregu lat dążył do uzyskania odnośnych materiałów od samych miast i starał się pobudzić zarządy miast do prac w tej dziedzinie.

Pierwszą większą próbę uzyskania materiałów terenowych była ankieta podjęta w 1926 roku i opracowana przez T. Toeplitza<sup>1)</sup>. Na 500 kwestjonariuszy, skierowanych do różnych miast uzyskano tylko 54 odpowiedzi, dające się zużytkować.

W drugiej ankiecie zorganizowanej w 1928 roku<sup>2)</sup> na 626 miast zapytywanych odpowiedziały ogółem 302 miasta, przytem cały szereg miast dał odpowiedzi niepełne lub nieścisłe. Uzyskanie częściowych chociażby materiałów od 300 miast uznać trzeba za sukces poważny, osiągnięty dzięki energicznym staraniom organizatorów ankiety. Równocześnie jednak ogromne luki w materiałach zebranych wskazują wymownie, że otrzymanie materiałów o terenach nasuwa ogromne trudności.

Gdy usiłowania Związku Miast dały wynik tylko częściowy, zajął się sprawą terenów miejskich Główny Urząd Statystyczny.

Prace G. U. St. biegły zasadniczo dwoma drogami: primo Biuro Kartograficzne G. U. St. przeprowadzało obliczenie planimetryczne obszarów miast na podstawie map i planów, dostarczonych przez inżynierów powiatowych, secundo — zorganizowano specjalną i szeroką ankietę dla oświecenia miejskich zagadnień terenowych<sup>3)</sup>.

Pierwsze wyniki ankiety terenowej G. U. S. opublikowano w 9 zeszycie Statystyki Samorządowej<sup>4)</sup>, szczegółowe zaś opracowanie stanowić ma przedmiot specjalnej publikacji, która zapewne ukaże się niebawem. W artykule niniejszym opieramy się na ogłoszonych wynikach ogólnych ankiety, w przekonaniu,

1) Patrz Teodor Toeplitz *Polityka Gruntowa Miast Polskich*. Samorząd Miejski zeszyt 8 — 1926 r.

2) Teodor Toeplitz. *Własność gruntowa miast*. Samorząd Terytorjalny 1932, zesz. 1 i 2.

3) Pewien dodatkowy materiał o terenach miast (szczególnie drobnych) posiada G. U. S. w wynikach rejestracji rolnych.

4) Rozważania na temat powyższych wyników podał Jan Strzelecki (Samorząd Miejski Nr. 9 1933 roku). „Pomiary powierzchni, plany zabudowania, własność terenów w miastach polskich”.



że szczegółowe opracowanie nie może przynieść zmian ważniejszych.

Ankieta G. U. S. ograniczyła zakres dochdzeń terenowych do miast liczących powyżej 5 tysięcy mieszkańców (według spisu 1921 r.). Pominięto zatem najliczniejszą grupę miast najmniejszych. Pominięcie to podyktowane zostało słusznym przeświadczeniem, że większość miast drobnych nie będzie mogła dostarczyć dokładnych informacji o swych terenach w tak szerokim zakresie, jak tego wymagała ankieta.

Dane o obszarze ogólnym tych najmniejszych miast, używane z obliczeń planimetrycznych, podane zostały w „Skorowidzu Gmin“, wydanym przez G. U. S., dotychczas jednak ukazał się tylko 1 zeszyt skorowidza, obejmujący województwa centralne i wschodnie.

Dokładność obliczeń planimetrycznych zależy całkowicie od dokładności map i planów, jakie z powiatów otrzymuje Biuro Kartograficzne. Tam, gdzie brak planów dawnych i starannie opracowanych materiałów o zmianach obszaru miasta, trudno liczyć na dokładność naprędce wykreślonych granic miasta. Mimo to jednak uważamy dane Biuro Kartograficzne G. U. S. za bardzo cenne obecnie, gdy żadnych innych materiałów spodziewać się w bliskim czasie nie można.

Wszystkie dotychczas podejmowane u nas obliczenia powierzchni miejskiej stały na gruncie oficjalnej klasyfikacji gmin na wiejskie i miejskie. Stanowisko takie było umotywowane zupełnie słusznie ubóstwem materiałów terenowych nawet w miastach większych. Nie można jednak zapominać, że dla szerszej polityki terenowej państwa, materiały o terenach gmin, uważanych oficjalnie za miasta, nie są wystarczające. Szybki rozwój miast wielkich każe bowiem liczyć się z wchłanianiem przez nie licznych miejscowości podmiejskich, które jeszcze przed swym wcieleniem do miast wielkich ulegają procesowi faktycznej urbanizacji. Miasto wielkie pochłaniające te drobne, częściowo zurbanizowane gminy, musi orjentować się w ich sytuacji terenowej, a więc w swym własnym interesie winno zbierać materiały o osiedlach podmiejskich.

Nowe skupienia miejskie tworzą się jednak nie tylko w sferze zainteresowań miast wielkich; powstają one w różnych punktach kraju w związku z szybkim rozwojem pewnych ośrodków przemysłowych, lotnisk, uzdrowisk i t. p.

Państwo, uznając jakieś osiedle za miasto, z reguły formalnie stwierdza tylko istniejący już oddawna typowo miejski charakter osiedla. że tworzenie się miast nowych nie jest u nas rzadkością, przekonać może niżej podane zestawienie o liczbie miast nowopowstałych.

Rok uznania miast.      Liczba miast nowych.

|      |    |
|------|----|
| 1921 | 4  |
| 1922 | 7  |
| 1923 | 11 |
| 1924 | 4  |
| 1925 | 12 |
| 1926 | 4  |
| 1927 | 6  |
| 1928 | 1  |
| 1929 | 3  |
| 1930 | 2  |
| 1931 | 2  |
| 1932 | 1  |

Ogółem w Polsce      57

Zestawienie powyższe otrzymaliśmy na podstawie przeglądu rozporządzeń, ogłaszanych w Dzienniku Ustaw od 1921 do 1932 roku <sup>1)</sup>. Rozporządzenia powyższe zawierają zwykle tylko informacje, że pewne osiedle lub kilka osiedli uznane zostały za gminę miejską. Czasami znaleźć można w rozporządzeniach również i obszar nowej gminy, wypadki takie stanowią jednak mniejszość.

Ujednostajnienie tych aktów, tworzących nowe miasta, wydaje nam się bardzo celowe. Ale niezależnie od formy rozporządzeń możnaby wysunąć postulat, aby gminy, które uzyskują prawa miejskie, zaczynały swoje wstąpienie do rzędu miast od zorientowania się w swych granicach, od określenia własnego obszaru.

Taki postulat zdaje się wypływać z nowej, wyższej formy organizacyjnej, którą gmina uzyskuje.

Jak wynika z przytoczonego wyżej zestawienia, okresem w którym powstało najwięcej miast nowych, były lata 1922 —

<sup>1)</sup> Prócz tego w tym samym okresie nadano licznym gminom wiejskim częściowe uprawnienia miejskie w dziedzinie finansowej i budowlanej.



1925. Rzec można, iż na okres ten przypada porządkowanie zaniedbań dawnych rządów zaborczych, które celowo degradowały pewne osiedla. Na 57 miast nowopowstałych 38 przypada na województwa centralne, a 6 na województwa wschodnie; widoczne jest zatem, że dawny zabór rosyjski wymagał największych korektur w podziale gmin na wiejskie i miejskie.

Lata ostatnie przyniosły już mniej aktów uznania miast nowych, ale przecież proces tworzenia się nowych skupień miejskich jest stały i zwrócenie uwagi na stosunki terenowe gmin, w których zaczynają się dopiero zarysowywać ośrodki miejskie, wydaje się nam bardzo wskazane.

Wczesna orientacja w terenie i warunkach zabudowy osiedla pozwoliłaby przyszłej gminie miejskiej uniknąć wielu błędów, które później trzeba latami odrabiać. Nie chcemy tu przesądzać, jakie organy mogłyby przeprowadzić najekonomiczniej dochodzenia w dziedzinie terenowej, sądzymy jednak, że pierwsze kroki należą tu do samorządu powiatowego.

Mówiąc o potrzebie badania terenów miast, tworzących się, pozwoliliśmy sobie na dygresję, wykraczającą za ramy dotychczasowych dochodzeń o miejskich stosunkach terenowych. Pożornie postulat rozszerzenia zakresu dochodzeń w dziedzinie terenów miejskich może wydawać się przedwczesnym, gdyż jak już wspominaliśmy wyżej, bardzo poważne braki zawierają dane, dotyczące terenów miast oddawna już istniejących. Nawet najpełniejsza ostatnia ankieta G. U. S. obejmuje mniej niż połowę miast. Sądzymy jednak, że łatwiej jest zbierać dane stopniowo i nie dopuszczać do pewnych braków, niż je masowo uzupełniać.

Porównując wyniki omawianej ankiety z liczbami podanymi przez G. U. S. w Skorowidzu Gmin (obliczenia planimetryczne Biura Kartograficznego) uzyskujemy następujące zestawienie dla miast, położonych w województwach centralnych i wschodnich:

|                    | Ogólna<br>liczba             | Ogólna <sup>1)</sup><br>powierzchnia | Liczba                                      | Powierz-<br>chnia <sup>1)</sup> |
|--------------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------|
|                    | Gmin miejskich <sup>2)</sup> |                                      | Gmin opracowanych przez<br>ankietę G. U. S. |                                 |
| Woj. centralne . . | 228                          | 411 790                              | 84                                          | 165 279                         |
| „ wschodnie . .    | 61                           | 101 220                              | 13                                          | 28 918                          |

1) W ha.

2) Według Skorowidza Gmin.

Jeżeli przyjąć, że pomiary planimetryczne niezawsze być może dostatecznie dokładne dla miast poszczególnych, pozwalają jednak zorientować się w przybliżeniu w ogólnym obszarze gmin miejskich, (zwiększenia lub zmniejszenia obszarów są równie prawdopodobne), to należy stwierdzić, że dla województw centralnych informacje zebrane o terenach nie sięgają połowy wszystkich terenów, a dla województw wschodnich zaledwie nieznacznie przekraczają czwartą część tych terenów. W województwach południowych i zachodnich zakres ankiety jest stosunkowo szerszy, ale i tam luki są bardzo znaczne.

Mówiąc o niedomaganiach dotychczasowych dochodzeń w dziedzinie terenów miejskich nie chcemy w najmniejszym stopniu umniejszyć ich wagi. Przeciwnie pragnęlibyśmy uwpuklić cierniową drogę, którą przebyć muszą organizatorowie tych dociekań, zanim uzyskają swe ułamkowe wyniki.

Mała jest nadzieja na poprawę stosunków, jeżeli w samych miastach nie zostanie podniesiona praca nad poznaniem własnego obszaru. Instytucje centralne mogą tylko zebrać, sprawdzić i ugrupować materiały, istota pracy leży jednak w terenie.

Ankieta G. U. S. zebrała między innymi materiał o miastach, które posiadają zupełnie dokładne materiały o terenie lub też przystąpiły do radykalnego wyświechtania i uregulowania odnośnych stosunków.

Według tej ankiety na 254 miasta, liczące powyżej 5 tys. ludności, których odpowiedzi opracowano, tylko 111 posiadało plany pomiarowe, a z pośród nich tylko w 56 miastach plany te obejmowały od 80% do 100% obszaru administracyjnego miasta. W najmniejszych miastach, których ankieta G. U. S. nie objęła, sytuacja musi przedstawiać się znacznie gorzej. Zrobiono więc dotąd w tej dziedzinie bardzo mało i ogrom pracy czeka jeszcze na wykonanie.

Idąc za myślą wyrażoną na wstępie niniejszego artykułu, pragnęlibyśmy, przechodząc do omówienia ogólnych wyników dochodzeń o terenach miejskich, podkreślić związek, jaki zachodzi między liczbą ludności miasta, a ich rozległością. Rozpiętość obszarów miast o pokrewnej liczbie ludności jest u nas bardzo znaczna, pomimo to jednak przeciętne obszary miast należących do poszczególnych grup ludnościowych mogą nam powiedzieć ogólnie czy istnieje jakaś tendencja do równoległości między stanem ludnościowym i terytorjalnym miast.



**PRZECIĘTNA POWIERZCHNIA MIAST WEDŁUG ANKIETY  
1931 ROKU.**

| Miasta liczące                       | Liczba miast opracowanych | Przeciętna powierzchnia tych miast w ha <sup>1)</sup> |
|--------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>cała Polska</b>                   |                           |                                                       |
| Ponad 100 tys. mieszk. <sup>2)</sup> | 5                         | 6 024.—                                               |
| od 50—100 „ „                        | 6                         | 2 962.—                                               |
| „ 20—50 „ „                          | 33                        | 2 139.1                                               |
| „ 10—20 „ „                          | 57                        | 2 417.—                                               |
| „ 5—10 „ „                           | 89                        | 1 892.2                                               |
| <b>województwa centralne</b>         |                           |                                                       |
| Ponad 100 tys. mieszk. <sup>2)</sup> | 2                         | 7 644.—                                               |
| od 50—100 „ „                        | 2                         | 4 035.—                                               |
| „ 20—50 „ „                          | 13                        | 1 589.—                                               |
| „ 10—20 „ „                          | 26                        | 2 412.5                                               |
| „ 5—10 „ „                           | 46                        | 1 671.—                                               |
| <b>województwa wschodnie</b>         |                           |                                                       |
| Ponad 100 tys. mieszk.               | —                         | —                                                     |
| od 50—100 „ „                        | —                         | —                                                     |
| „ 20—50 „ „                          | 4                         | 2 387.—                                               |
| „ 10—20 „ „                          | 4                         | 3 027.7                                               |
| „ 5—10 „ „                           | 5                         | 1 451.8                                               |
| <b>województwa zachodnie</b>         |                           |                                                       |
| Ponad 100 tys. mieszk.               | 1                         | 6 741.—                                               |
| od 50—100 „ „                        | 2                         | 2 886.5                                               |
| „ 20—50 „ „                          | 7                         | 1 932.5                                               |
| „ 10—20 „ „                          | 9                         | 1 388.4                                               |
| „ 5—10 „ „                           | 14                        | 1 404.4                                               |
| <b>województwa południowe</b>        |                           |                                                       |
| Ponad 100 tys. mieszk.               | 2                         | 4 036.5                                               |
| od 50—100 „ „                        | 2                         | 1 964.5                                               |
| „ 20—50 „ „                          | 9                         | 2 923.1                                               |
| „ 10—20 „ „                          | 18                        | 2 849.7                                               |
| „ 5—10 „ „                           | 24                        | 2 702.7                                               |

1) Obliczenia własne według danych ankiety G. U. St. 1931 roku.  
(Statystyka Samorządowa, zeszyt 9).

2) Z Warszawą.

Oceniając wyniki uzyskane w przytoczonej tablicy zastrzec wypada, iż podane w niej przeciętne tem większe mają znaczenie, im większą liczbę miast reprezentują. Nie mamy bowiem zupełnej pewności, że częściowy materiał, jaki zebrała ankieta, wiernie odzwierciadla stosunki, panujące we wszystkich miastach Polski.

Według danych ankiety 1931 r. przeciętne obszary miast w Polsce, obliczone dla grup o różnej liczbie ludności, układają się w szereg malejący wraz ze zmniejszaniem się liczby ludności w grupie. Wyjątek stanowi grupa miast z liczbą ludności od 10 do 20 tysięcy, w której przeciętny obszar jest wyższy, niż w grupie miast, liczących od 20 do 50 tysięcy mieszkańców.

Rozpiętość przeciętnych obszarów jest stosunkowo bardzo nieznaczna, gdyż przeciętny obszar miast, liczących powyżej 100 tysięcy mieszkańców, zaledwie trzykrotnie przewyższa odpowiednią przeciętną dla miast od 5 do 10 tysięcy mieszkańców. Jeżeli zaś wyeliminować miasta największe, to przeciętne obszary różnią się od siebie o kilkadziesiąt procent obszaru grupy najmniejszej, gdy tymczasem odpowiednie liczby ludności różnią się o kilkaset procent. Taki stosunek przeciętnych obszarów wskazuje na sztywność rozległości naszych miast, która mało przystosowuje się do liczby ludności. Brak myśli przewodniej w kształtowaniu się obszarów miast występuje tu wyraźnie, a w związku z tem zaznacza się w miastach większych ogromne zagęszczenie ludności.

Porównanie liczb uzyskanych dla różnych grup województw jest trudne ze względu na niewielką liczbę danych w niektórych grupach. Ogólnie rzecz jednak można, że przeciętne rozmiary miast województw zachodnich i południowych mają układ regularniejszy, niż analogiczne liczby dla województw centralnych i wschodnich.

Dla oceny danych tablicy na str. 35 przytaczamy niżej przeciętne obszary miast oraz powierzchnię na 1 mieszkańca w województwach centralnych, które obliczyliśmy z innego źródła, bo według liczb podanych w Skorowidzu Gmin<sup>1)</sup>.

---

1) Danych dla całej Polski nie posiadamy jeszcze.



| Miasta liczące                 | Liczba<br>miast opra-<br>cowanych | Przeciętna po-<br>wierzchni miast w ha | Na mieszkańca<br>przypada m <sup>2</sup> |
|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------|
| województwa centralne          |                                   |                                        |                                          |
| ponad 100 tys. mieszk. . . . . | 5                                 | 5 850.—                                | 137                                      |
| od 50—100 „ „ . . . . .        | 6                                 | 3 088.3                                | 474                                      |
| „ 20—50 „ „ . . . . .          | 21                                | 1 841.7                                | 611                                      |
| „ 10—20 „ „ . . . . .          | 37                                | 2 294.—                                | 1 741                                    |
| „ 5—10 „ „ . . . . .           | 73                                | 1 651.2                                | 2 257                                    |
| poniżej 5 „ „ . . . . .        | 86                                | 1 393.2                                | 4 227                                    |

Pomiary planimetryczne objęły wszystkie miasta województw centralnych, liczby powyższe mają zatem szerszą podstawę, niż liczby tablicy na str. 35. Szereg przeciętnych jest tu regularniejszy, niż według danych ankiety, jednakże charakterystyczny wyskok obszaru miast z liczbą ludności od 10 do 20 tysięcy powtarza się i w danych planimetrycznych. Można więc przypuszczać, że istotnie miasta liczące od 10 do 20 tysięcy mieszkańców są w województwach centralnych stosunkowo rozległe. Liczby wyrażające przeciętną powierzchnię miast na 1 mieszkańca, bardzo jaskrawo malują różnicę zagęszczenia ludności w grupach miast o różnej liczbie mieszkańców.

Na podstawie Rocznika statystycznego miast niemieckich <sup>1)</sup> obliczyliśmy analogiczne jak wyżej dane dla miast niemieckich.

| Miasta z ludnością             | Przeciętna<br>wielkość miasta<br>w ha | Na mieszkańca<br>przypada m <sup>2</sup> |
|--------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| ponad 200 tys. mieszk. . . . . | 15 815.9                              | 262                                      |
| od 100—200 „ „ . . . . .       | 7 061.5                               | 468                                      |
| „ 50—100 „ „ . . . . .         | 4 817.0                               | 620                                      |
| „ 20—50 „ „ . . . . .          | 2 796.2                               | 867                                      |

Zestawienie liczb powyższych z danymi o naszych miastach podkreśla wyraźnie ubóstwo terenowe miast polskich.

Wszystkie grupy miast niemieckich mają przeciętne znaczenie wyższe, niż odpowiednie grupy miast naszych. Równocześnie i rozpiętość przeciętnych obszarów w różnych grupach miast niemieckich jest większa, niż u nas, znać więc troskę o przystosowanie terytorjalnego rozwoju miast do przyrostu ludności.

1) Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte 1931.

Podstawowym podziałem terenów według użytkowania jest podział na tereny zabudowane i niezabudowane. Waga tego podziału dla oceny warunków zamieszkiwania i możliwości rozwojowych miasta jest oczywista.

Jednakże uzyskanie dokładnych materiałów o powierzchni zabudowanej i niezabudowanej miast jest daleko trudniejsze, niż uzyskanie danych o ogólnym obszarze miast. Obszar ogólny stanowi zasadniczo wielkość stałą — zmiany są tu wydarzeniami epokowymi, natomiast przesunięcia w podziale powierzchni na zabudowaną i niezabudowaną zachodzą ciągle i żeby orjentować się w odnośnych stosunkach, nie wystarcza ocena sytuacji w jednym momencie, a trzeba mieć jakiś pogląd na zmiany w tym układzie.

Otóż sądzimy, że tylko bardzo nieliczne miasta u nas opierają swe dane o powierzchnię zabudowaną na rachunku dokładniejszym i rejestrach terenów wolnych oraz zabudowanych. Materiały podatkowe i rejestracje rolne mogą służyć tu pomocą, są jednak w określeniu powierzchni zwykle nie dość dokładne.

Niezależnie od tego, aby można było zestawiać dane o powierzchni zabudowanej z różnych miast, trzeba ustalić pewne wspólne pojęcie powierzchni zabudowanej. Pozornie może to wydawać się kwestją błahą, w istocie jednak jedność pojęciowa jest kardynalnym warunkiem wszelkich zestawień i porównań w tej dziedzinie, gdyż różnice w określaniu powierzchni zabudowanej i niezabudowanej są bardzo znaczne.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę kilka typowych posesji zabudowanych w różnych dzielnicach jakiegoś miasta, stwierdzimy z łatwością, że gdy posesja śródmiejska dzielnicy mieszkaniowej oprócz gruntu pod budynkami posiada zwykle niewielkie podwórko, to posesja w dzielnicy fabrycznej bardzo często oprócz takiego podwórza posiada jeszcze znaczny teren pod zabudowaniami gospodarczymi, szopami, składami, a nierzadko też i specjalny plac na składy.

Sposób użytkowania przestrzeni zależy tu jest od wymagań techniki produkcji, — przy zmianach w tej dziedzinie — może łatwo powstać możność budowy nowych gmachów i posesja dotąd zabudowana staje się terenem budowlanym.



Decyzja, jak traktować należy place fabryczne używane na składy, musi być wszędzie jednolita. Jeszcze więcej trudności następcząją posesje na przedmieściach, gdzie ogrody, a czasem pola uprawne stanowią jedną posesję z zabudowaniami. Dla takich nieruchomości trzeba określić możliwie jasno, czy ogród przy domu należy traktować za część zabudowaną posesji, czy też uważać go za teren wolny.

Przykładów podobnych wątpliwości możnaby namnożyć wiele. Faktem jest, że u nas praca nad ustaleniem i wyjaśnieniem tych pojęć posunięta jest niedaleko i można żywić słuszne obawy, że różne miasta różnie traktują powierzchnię zabudowaną i niezabudowaną<sup>1)</sup>.

Powyższe przesłanki nakazują bardzo ostrożnie traktować wyniki uzyskane w sprawie podziału terenów na zabudowane i niezabudowane.

Ankieta G. U. St. z 1931 r. pozwala na oszacowanie podziału terenów według użytkowania w sposób następujący.

#### PODZIAŁ TERENÓW MIEJSKICH.

| Miasta z ludnością           | Powierzchnia zabud.             | Arterje i place komunik. | Parki ogrody skwery publ. | Cmentarze | Tereny niezabudowane |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------|-----------|----------------------|
|                              | w odsetkach powierzchni ogólnej |                          |                           |           |                      |
| ponad 100 tys. <sup>2)</sup> | 16.9                            | 6.77                     | 2.72                      | 1.24      | 73.08                |
| od 50—100 „                  | 13.47                           | 4.02                     | 1.05                      | 0.55      | 80.91                |
| „ 20— 50 „                   | 15.12                           | 3.37                     | 0.65                      | 0.46      | 80.40                |
| „ 10— 20 „                   | 10.06                           | 1.77                     | 0.22                      | 0.25      | 87.70                |
| „ 5— 10 „                    | 7.43                            | 1.74                     | 0.23                      | 0.31      | 90.29                |

Odsetek powierzchni zabudowanej, ściślej, — powierzchni nieruchomości zabudowanych w grupach miast ułożonych według malejącej liczby ludności zmniejsza się. I tu jednak spotykamy wyjątek, miasta liczące od 20 do 50 tysięcy mieszkańców są gęściej zabudowane, niż miasta od 50 do 100 tysięcy miesz-

1) Próbę ustalenia podziału powierzchni na zabudowaną i niezabudowaną podali: K. Krzeczkowski i E. Strzelecki w opracowaniu Rezultatów spisu Nieruchomości i Mieszkań Warszawy 1919 r. tom I, Warszawa 1922, oraz Z. Zaleski w pracy Zadania Statystyki Mieszkaniowej w miastach polskich. Poznań 1929 r.

2) Bez Warszawy.

kańców. Wysok ten zdaje się potwierdzać podany wyżej wynik co do przeciętnych obszarów miast. Miasta z ludnością od 20 do 50 tysięcy mają stosunkowo szczupłe tereny — zatem odsetek zabudowanej powierzchni jest tu wyjątkowo wysoki.

Dopełnieniem liczb, przedstawiających teren nieruchomości zabudowanych, są dane powierzchni niezabudowanej, gdyż tereny zajęte przez arterie komunikacyjne, ogrody publiczne i cmentarze nie wiele ważą w podziale powierzchni miast naszych. W miastach najmniejszych tereny wolne stanowią 90,29% powierzchni miejskiej w miastach największych 73,08%.

Na specjalne podkreślenie zasługują znikome odsetki gruntów zajętych przez ogrody publiczne. Odsetek powierzchni ogrodów, nikły w miastach większych, staje się wielkością zupełnie znikomą (0,22% — 0,23%) w miastach małych. Oczywiście potrzebę ogrodów publicznych w miastach małych daje się doraźnie mniej odczuwać niż w wielkich miastach, ale rozwój miast nakazuje zawczasu myśleć o przyszłych potrzebach, a miasta drobne mają przecież dosyć wolnej przestrzeni, na której możnaby założyć ogrody. Zaniedbanie miast naszych w tej dziedzinie jest więc szczególnie jaskrawe.

Przy omawianiu ogólnych wyników badań terenów miejskich, odrębny dział stanowią dane o rozmiarach własności samych gmin miejskich. Dane odnośne uważamy za daleko dokładniejsze od danych o powierzchni zabudowanej i niezabudowanej. Każde miasto posiada jakiś wykaz swych posesji i obliczenie ich terenu nie może nastroczać większych trudności. Jednak i w tej dziedzinie jest pewne ale, — miasta nie umieją najczęściej ustalić dokładnie, jaka część ich własności znajduje się. Jednak i w tej dziedzinie jest pewne ale, — miasta nie umieją

#### TERENY WŁASNE GMIN MIEJSKICH W ODSETKACH OBSZARU ADMINISTRACYJNEGO MIAST.

| Miasta z ludnością     | Ankieta G. U. S. 1931. |           |       | Ankieta<br>Zw. Miast 1928 r.<br>ogółem |
|------------------------|------------------------|-----------|-------|----------------------------------------|
|                        | Zabud.                 | Niezabud. | Razem |                                        |
| Warszawa. . . . .      | 2.22                   | 4.42      | 6.64  | 8.20                                   |
| ponad 100 tys. . . . . | 1.06                   | 10.17     | 11.23 | 21.70                                  |
| od 50 — 100 „. . . . . | 0.53                   | 14.78     | 15.31 | 8.70                                   |
| „ 20 — 50 . . . . .    | 1.02                   | 7.76      | 8.78  | 14.50                                  |
| „ 10 — 20 . . . . .    | 0.24                   | 8.18      | 8.42  | 9.40                                   |
| „ 5 — 10 . . . . .     | 0.16                   | 9.38      | 9.54  | 5.60                                   |



Według danych ankiety G. U. S. 1931 r. odsetek gruntów gminnych najwyższy jest w miastach, liczących od 50 do 100 tysięcy mieszkańców i wynosi 15,31%. Zarówno większe miasta, jak i miasta drobne posiadają mniej własnego terenu. Wahania odsetka własności gminnej w różnych grupach miast po wykluczeniu Warszawy i miast od 50 do 100 tysięcy ludności są stosunkowo nieznaczne, bo zamykają się w granicach od 8,42% do 11,23%.

Inny zupełnie obraz daje ankietę 1928 r. Opracowując wyniki tej ankiety, podkreślił T. Toeplitz na łamach „Samorządu terytorjalnego“, że rozmiary własności gminnej w miastach naszych są tem większe, im większe są same miasta. Ostatnia ankietę nie potwierdza tego spostrzeżenia. Trudno jest wytłumaczyć powyższe różnice, nie mając przed sobą szczegółowych danych obydwóch ankiet, wydaje nam się jednak, że główną przyczyną rozbieżności wyników jest niepełny zakres obydwóch ankiet, obejmujących przytem różne miasta. Prócz tego pewną rolę odegrać mogła płynność danych, które zarządy miast, odpowiadających na ankietę 1931 r., skorygowały w porównaniu do roku 1928.

Jako wniosek wypływa stąd pogląd, że nie można jeszcze wypowiadać twierdzeń ogólnych o rozmiarach własności gminnej miast naszych. Jedno tylko da się stwierdzić niezbicie: obszary terenów, należących do gmin miejskich, są u nas bardzo małe i zupełnie niewystarczające na potrzeby miast. W miastach niemieckich posiadłości gmin są znacznie wyższe. Wynoszą bowiem:

| Miasta z ludnością | Własność gmin w odsetkach obszaru ogóln. miast. |
|--------------------|-------------------------------------------------|
| ponad 200 tys.     | 22.88                                           |
| od 100—200 „       | 17.07                                           |
| „ 50—100 „         | 26.48                                           |
| „ 20— 50 „         | 19.55                                           |

Szczupłość terenów gminnych w miastach naszych jeszcze raz rzuca się w oczy.

Obszar posiadłości własnych miast niemieckich jest dla niektórych grup miast wielokrotnie wyższy niż u nas. Ten stan rzeczy w miastach niemieckich jest niewątpliwie wynikiem wieloletniej celowej polityki terenowej, której niestety większość miast naszych nie prowadzi. Zwrócenie powszechnej

uwagi na zagadnienia terenowe miejskie uważamy za sprawę palącą, tembardziej, że w tej dziedzinie żadne gwałtowne zmiany nie dają się przeprowadzić. Trzeba dopiero wyteżonej planowej pracy lat, żeby osiągnąć poprawę stosunków.

Reasumując uwagi nasze w sprawie badań terenów miejskich musimy zaznaczyć, że ostatnie dochodzenia w tej dziedzinie powinny być traktowane jako punkt wyjścia do nowych dokładniejszych dociekań, w których najżywszy udział winny wziąć same gminy miejskie. Tylko przy takim udziale zarządów miejskich będziemy mogli rozproszyć wątpliwości, jakie zaciemniają dotychczas sytuację terenową naszych miast.



WŁADYSŁAW SPRANGER.

## PRZEDSIĘBIORSTWA KOMUNALNE WE FRANCJI.

Do r. 1926 Francja pozbawiona była ogólnego ustawodawstwa o przedsiębiorstwach komunalnych. Prowadzenie ich przez gminy było w niektórych wypadkach wyraźnie przewidziane, co nasuwało nawet wątpliwości, czy poza temi wypadkami odbywało się ono na podstawach legalnych.

W chwili obecnej jest ono natomiast uregulowane ogólnie przepisami, zawartemi w następujących 3 Dekretach:

1. Dekret o dekoncentracji i decentralizacji administracyjnej z dn. 5.XI.1926.

2. Dekret o przedsiębiorstwach komunalnych i o udziale gmin w przedsiębiorstwach prywatnych z dn. 28.XII.1926.

3. Dekret z dn. 17.II.1930 o zastosowaniu przepisów niektórych artykułów dekretu z dn. 28.XII.1926.

Powyższe 3 teksty przewidują udział gmin w przedsiębiorstwach o charakterze przemysłowym i handlowym w dwojakiej formie:

a) w drodze bezpośredniej eksploatacji przedsiębiorstwa, czyli przez organizację przedsiębiorstwa w zarządzie własnym,

b) w drodze zwykłego udziału finansowego w przedsiębiorstwach prywatnych, którym powierzona zostaje eksploatacja zakładu, wskutek czego staje się on — przedsiębiorstwem mieszanym.

Przed wejściem w życie dekretów z r. 1926, stopień w jakim gminy były uprawnione do działalności przemysłowej i handlowej był zagadnieniem nader sprzecznym, wobec kompletnego braku ogólnych przepisów.

Zwolennicy przedsiębiorstw komunalnych wywodzili, że gminy posiadają w tej dziedzinie prawa nieograniczone, dochodząc do takiego wniosku przez interpretację niewyraźnych przepisów ustawy z 1884 r., jak np., że skoro w budżetach gminnych figurują dochody z koncesyj wodociągowych i nigdzie pozatem nie jest wskazaniem, że koncesje te mają być obowiązkowo wydzierżawione, więc oznacza to, że gmina ma prawo do prowadzenia ich w zarządzie własnym.

Przeciwnicy działalności gospodarczej gmin, zaprzeczali wszelkim uprawnieniom gmin w tym kierunku, powołując się na

te same przepisy tejże ustawy z 1884 r., i wskazując, że skoro ustawodawca omawiając zakres działalności gospodarczej gmin ograniczył się do wymienienia koncesyj wodociągowych, nie może to oznaczać nic innego, jak tylko, że intencją jego było wykluczenie wszelkiej innej działalności gospodarczej gmin na własną rękę. W rzeczywistości — sprawa tak się przedstawiała, że wspomniana ustawa nie zawierała żadnej wskazówki, na podstawie której można byłoby wyraźnie rozstrzygnąć jakie są uprawnienia gmin do działalności przemysłowej i handlowej, gdyż nie zawierały one ogólnego rozwiązania problemu. Przedmiotem, który poniżej postaramy się zbadać — będzie zatem całokształt przepisów o eksploatacji przedsiębiorstw komunalnych w zarządzie własnym, taki jakim stworzyły go powołane powyżej 3 Dekrety. Poprzedzony on jednak zostanie, dla lepszego zorientowania się w sytuacji, krótkim przeglądem okoliczności, które spowodowały i towarzyszyły powstaniu nowego systemu.

Przed r. 1926 przepisy, zezwalające na powstanie przedsiębiorstw komunalnych w pewnych sporadycznych wypadkach, były zresztą dość liczne. Tak więc niektóre z nich nadawały na pewne rodzaje działalności gospodarczej prawa wyłączności dla gmin miejskich, stwarzając w ten sposób szereg monopolii prawnych; inne — pozwalały prowadzić pewne przedsiębiorstwa bez uprawnień monopolistycznych; gminy były upoważnione poza tem do eksploatacji we własnym zarządzie niektórych części majątku własnego i t. d.

Poza wyżej wyszczególnionymi przedsiębiorstwami, na prowadzenie których gminy posiadały niezaprzeczone i oparte na istniejących specjalnych przepisach prawo — istniały inne przedsiębiorstwa, które traktować można było dwojako: jako faktyczne monopole poszczególnych gmin, bądź też jako przedsiębiorstwa wolne, całkowicie nadające się do eksploatacji przez przedsiębiorców prywatnych.

Do monopolów faktycznych należy zaliczyć np. — zakłady oczyszczania miast, zaopatrywania w wodę, gaz i energię elektryczną, przedsiębiorstwa komunikacyjne. Ponieważ prowadzenie ich związane jest z większym od normalnego korzystaniem z własności związków komunalnych i ściera się wobec tego z ich prawami — wobec tego na prowadzenie ich koniecznem było uzyskanie specjalnych koncesyj.

Aczkolwiek więc ustawodawstwo nie określa wyraźnie uprawnień związków komunalnych do prowadzenia na własną rękę tego rodzaju przedsiębiorstw — to jednak, skoro istnienie ich zależy od zgody gmin — trudno było zaprzeczać im prawa do prowadzenia ich na własną rękę. Toteż gminy mogły być usuwane od eksploatacji takich przedsiębiorstw tylko na podstawie specjalnej decyzji władz nadzorczych; a zaznaczyć przytem należy rzecz ciekawą, że władze nadzorcze opierały się w wypadkach negatywnych znacznie częściej na argumentach czysto



praktycznych niż na rozważaniach prawnych i zakazy eksploatacji poszczególnych przedsiębiorstw umotywowane były przeważnie takimi motywami, jak — brak zainteresowania, lub niedostateczna kompetencja administratorów komunalnych w projektowanym zakresie działalności.

Decyzje swe rząd opierał na opinii Rady Stanu; (mowa tu oczywiście o decyzjach, które były powzięte przed ustawowym uregulowaniem kwestji). Ta ostatnia kierowała się również względami na pożyteczność, jaką prowadzenie przedsiębiorstwa przez gminę przedstawiać mogło dla społeczeństwa w porównaniu z eksploatacją go przez firmę prywatną.

Co do przedsiębiorstw wolnych, czyli takich, których prowadzenie nie narusza żadnych innych zasad, prócz wolnej konkurencji — to eksploatacja ich przez związki komunalne natrafiała na jeszcze większe przeszkody w orzecznictwie prawnem, a to z tego powodu, że Rada Stanu wydawała tu swe orzeczenia nie tylko na odpowiedzi na zapytania ze strony władz nadzorczych, lecz również w sprawach rekursów, wnoszonych przez osoby trzecie przeciwko decyzjom Rad Gminnych o zamierzonym rozpoczęciu działalności przedsiębiorczej. Otóż Rada Stanu wychodziła zasadniczo z założenia, że działalność przemysłowa i handlowa powinna być związkom komunalnym obcą. Można by przytoczyć cały szereg orzeczeń, w których Rada Stanu uznawała za przekroczenie ustawowego zakresu działalności nawet tak drobne okoliczności, jak przyznanie przez gminę subwencji spółdzielczej piekarni, zorganizowanie kinematografu i t. d.

Niezależnie od tego Rada Stanu uznawała jednak, że w tych wszystkich wypadkach, gdzie inicjatywa prywatna nie mogła zaspokoić kolektywnych potrzeb lub ofiarowała swe usługi na warunkach niekorzystnych — nic nie sprzeciwiało się oddaniu odnośnej dziedziny w eksploatację związku komunalnego, który w takich okolicznościach nie naruszał zasad wolnej konkurencji. Uznawano zatem prawo gmin do organizowania bezpłatnej pomocy lekarskiej, o ile nie było to zrobione w celu stworzenia monopolu na korzyść jakiegoś prywatnego lekarza, lecz dla zabezpieczenia tej opieki mieszkańcom w tym wypadku gdy innego lekarza w okolicy nie było. Jednem słowem, tendencją Rady Stanu było zawsze poszanowanie zasad wolnej konkurencji i wszelkie jej orzeczenia wydawane były zawsze pod hasłem zwalczania monopolów.

Z powyższego wywnioskować możemy, że pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami działalności gospodarczej gmin — orzecznictwo zajęło pozycję pośrednią: uznając, że oddawanie się działalności przemysłowej i handlowej nie wchodzi zasadniczo w ramy legalnych uprawnień związków komunalnych — orzecznictwo dopuszczało jednak interwencję ich w tych wypadkach, gdy przemysł prywatny, bądź z samej swej natury, bądź z powodu



okoliczności specjalnych — nie był w stanie zaspokoić potrzeb społeczeństwa.

Orzecznictwo nie potępiało więc działalności gospodarczej związków komunalnych zasadniczo, lecz ustosunkowywało się do niej kazuistycznie, biorąc pod uwagę okoliczności w jakich się ona rozwijała i uważając nadewszystko, by nie naruszała ona zasad wolnej konkurencji.

Orzecznictwo to było gwałtownie krytykowane, zwłaszcza w punkcie zasad prawnych, na których się opierało. Wychodzono bowiem z założenia, że zakres działalności gospodarczej związków komunalnych nie może być inny w czasach normalnych niż pod wpływem okoliczności wyjątkowych, które nie mogą wywoływać najmniejszych zmian w ich zdolnościach prawnych.

Co do zasady wolnej konkurencji to była ona zwalczana nie tylko na podstawie coraz nowych ograniczeń, wnoszonych do niej przez samo ustawodawstwo, lecz również wychodząc z założenia, że działalność gospodarcza gmin nie tylko nie stoi w rozbieżności z tą zasadą, lecz przeciwnie, jest tylko jej logicznym uzupełnieniem: skoro bowiem działalność gospodarcza stoi otworem dla wszystkich, to jakż może być powód do odsuwania od niej związków komunalnych? Skoro prowadzenie przedsiębiorstw przez związki uznawano za możliwe w czasach trudnych to dawano im tem samem najlepsze kwalifikacje do kierowania przedsiębiorstwami w okolicznościach normalnych, kiedy działalność ta mogła nietylko odpowiednio zaspokoić potrzeby społeczeństwa, lecz dostarczyć również związkom dodatkowych dochodów.

Niezależnie od teoretycznych przesłanek przemawiających raz za, drugi raz przeciw interwencji gospodarczej związków komunalnych, przyznać należy, że podczas wojny tak państwo, jak i gminy zmuszone były dopomagać handlowi prywatnemu w zaopatrzeniu ludności cywilnej. Liczne wysiłki organizacyj komunalnych w tym kierunku wywoływane były niejednokrotnie przez władze państwowe, które popierały przedsiębiorstwa komunalne, zwłaszcza z zakresu aprowizacji, nietylko przez specjalne ustawodawstwo, lecz również przez usilne polecanie ich opiece prefektów. Jeżeli chodzi o charakter wspomnianego ustawodawstwa — to zasadniczą jego cechą była prowizoryczność: wszystkie odnośne przepisy ustanowione były wyłącznie na czas trwania wojny i odnosiły się tylko do handlu temi towarami, które dostarczane były związkom komunalnym — przez państwo, celem rozprowadzenia ich pomiędzy ludność, wszystkie zaś operacje aprowizacyjne przeprowadzane przez związki na własną rękę nie były nadal przedmiotem żadnej specjalnej reglamentacji. Ponieważ zaś ten ostatni rodzaj transakcyj najczęściej się spotykał — brak więc ustawowego ich uregulowania powodował w działalności związków komunalnych szereg rzucających się w oczy niedokładności.



Uwydatniona przez wojnę pożyteczność działalności gospodarczej związków komunalnych miała przynajmniej tę dobrą stronę, że dobitnie podkreśliła niedostateczność istniejącego ustawodawstwa i konieczność jego uregulowania. W braku ścisłych przepisów związki stosowały przy eksploatacji przedsiębiorstw najróżnorodniejsze metody postępowania, które szczególnie ujemnie dawały się we znaki przy takich czynnościach, jak uchwalanie kredytów, wydawanie zaliczek, prowadzenie rachunkowości i t. p. Znaczny wzrost skali tych operacji w czasach wojennych stworzył taki stan, że zorjentowanie się w sytuacji przedsiębiorstw komunalnych stało się dla Izby Obrachunkowej (N. I. Kontroli) nadzwyczaj trudnem; skłoniło to ją wreszcie do postawienia kategorycznego żądania, by ustanowione zostały w tej mierze ogólne przepisy administracyjne, gospodarcze i rachunkowe, któreby ułatwiały porównanie i ocenę działalności poszczególnych przedsiębiorstw. Przy organizacji ich powinny być uwzględnione, zdaniem Izby Obrachunkowej następujące zasady:

1. Ustanowienia w budżetach gmin specjalnego działu przedsiębiorstw komunalnych.

2. Zorganizowanie ścisłej kontroli administracyjnej i finansowej.

3. Wprowadzenie dokładnej rachunkowości.

Ze swej strony Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu przeprowadziło ankietę mającą na celu wyciągnięcie na podstawie stanu faktycznego materiałów do opracowania odpowiednich przepisów o przedsiębiorstwach komunalnych. Przystudjowanie zebranych w ten sposób informacji, które zresztą w r. 1923 zostały opublikowane, skłoniło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do wypowiedzenia się, wbrew opinii Ministerstwa Skarbu, za ustawowem rozstrzygnięciem uprawnień związków komunalnych w dziedzinie działalności gospodarczej. Opinia Ministerstwa streszczała się w następujących wnioskach:

1. By parlament wypowiedział się co do granic uprawnień związków komunalnych w zakresie przedsiębiorczości publicznej.

2. By opracowane zostały jedna lub kilka instrukcyj rachunkowych dla przedsiębiorstw komunalnych, przy opracowaniu których odrębnie potraktować należy przedsiębiorstwa o charakterze higieny i opieki społecznej, stwarzając dla nich rachunkowość mniej skomplikowaną.

Takie postawienie sprawy spowodowało utworzenie w r. 1923 międzyministerjalnej komisji przy Ministerstwie Skarbu w celu opracowania projektu ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych oraz odpowiednich projektów instrukcyj.

Niezależnie od działalności, którą rozwijał w tej dziedzinie rząd, zagadnieniem przedsiębiorstw komunalnych interesował się również parlament, któremu przedstawiono szereg poświęco-



nych temu zagadnieniu projektów. Już w r. 1911, wobec przejawiającej się drożyzny artykułów pierwszej potrzeby, zastanawiano się nad upoważnieniem związków komunalnych do zakładania towarzystw spółdzielczych, mających na celu regulowanie cen. Projekt ten, nie będąc zrealizowanym, pociągnął jednak za sobą szereg innych projektów, z których na uwagę zasługują następujące prace:

I. Projekt pp. Veber, Brenier i Rozier, przedstawiony dn. 9.VII.1914 r. Inspirowany przez włoską ustawę z r. 1903 o municypalizacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej, przewidywał on prawo do bezpośredniej eksploatacji przez gminy:

1. Produkcji światła, ciepła i siły napędowej w formie elektryczności, gazu i energii hydraulicznej.

2. Zaopatrzenia w wodę.

3. Konstrukcji i eksploatacji tramwajów i innych środków komunikacji na terenie własnym i gmin sąsiednich.

4. Budowy i eksploatacji łaźni.

5. Przytułków nocnych, oraz domów dochodowych.

6. Sprzedaży sterylizowanego mleka.

7. Rozklejania ogłoszeń (na prawach monopolu).

8. Oczyszczania miast, zużytkowanie i sprzedaż produktów pochodnych.

9. Pozatem gminy posiadać miały prawo do prowadzenia wszystkich wogóle przedsiębiorstw, przedstawiających dla niej korzyść ogólną.

Każde przedsiębiorstwo powinno było tworzyć osobny zakład, od ogólnej administracji gminy niezależny, o odrębnym budżecie i rachunkowości. Osiągnięte w poszczególnym przedsiębiorstwie czyste zyski przechodzić miały do kasy gminnej na rachunek budżetu zwyczajnego, straty zaś pokrywane miały być przeciwnie z budżetu nadzwyczajnego, z wyjątkiem przedsiębiorstw na zysk nie obliczonych: wynikające przy ich prowadzeniu ewentualne straty pokrywane być miały z budżetu zwyczajnego.

Każde przedsiębiorstwo podlegać miało ustawodawstwu o pracy, przemysłowemu i handlowemu i opłacać miało wszystkie podatki, narówni z przedsiębiorstwami prywatnymi; w tym ostatnim wypadku — dokumenty wymieniane pomiędzy przedsiębiorstwem a związkiem komunalnym, jako akta wewnętrzne, zwalniane być miały od opłat.

Rozpoczęcie eksploatacji i wszelkich, związanych z nią czynności, wymagało uchwały Rady Gminnej, zatwierdzonej przez Prefekta, lub, w pewnych okolicznościach nawet przez Prezydenta Republiki.

Administracja przedsiębiorstw uregulowana była w projekcie ustawy nader ściśle. Każde przedsiębiorstwo administrowane być miało przez Radę Administracyjną oraz Dyrektora Technicznego.



Rada Administracyjna składać się miała, stosownie do wielkości gminy, z 6 — 12 członków, z których  $\frac{2}{3}$  wyznaczała Rada Gminna,  $\frac{1}{3}$  Prefekt. Wyznaczana ona była na lat 4, z tem że połowa członków zmieniała się co 2 lata. Członkowie Rady mogli być zawieszani w czynnościach na wniosek Rady, lub na umotywowany wniosek Prefekta. Rada Administracyjna wyznaczała swe biuro, składające się z prezesa, vice prezesa, lub sekretarza, ustalała porządek zebrań, przyczem prezes, vice-prezes oraz prefekt upoważnieni byli do zwoływania zebrań nadzwyczajnych.

Uchwałam Rady podlegać miały następujące sprawy:

1. Lokowanie funduszków rezerwowych i wszelkich wogóle sum rozporządzalnych.

2. Oddawanie robót, których kosztorysy nie przekraczały 20.000 fr.

3. Zawieranie umów z wolnej ręki i z przetargów na sumę do 20.000 fr.

4. Umowy dzierżawne na okres do lat 9.

5. Emisję bonów kasowych z terminem płatności do lat 2 i na sumę do 1 miliona fr.

6. Prowadzenie sporów sądowych i zawieranie ugód.

Zatwierdzeniu przez Uchwały Rady Gminnej podlegały natomiast sprawy następujące:

1. Budżety i kredyty dodatkowe.

2. Rachunki administracyjne Dyrektora i sprawozdanie rachunkowe kasjera.

3. Oddawanie robót na sumę ponad 20.000 fr.

4. Emisja bonów kasowych z terminem płatności 2-letnim na sumę ponad 1 milion fr. do sumy 5 milionów fr.

5. Dzierżawy, zawierane na okres ponad lat 9.

6. Zakładanie nowych i likwidacja starych fabryk, warsztatów i t. d., oraz modyfikacje warunków sprzedaży i rozwoju dostarczanych usług lub towarów.

7. Sprzedaż, nabywanie i zamiana nieruchomości.

Dyrektor przedsiębiorstwa, mianowany i odwoływany przez burmistrza, obowiązany był do technicznego i administracyjnego kierowania przedsiębiorstwem. Mianował on i odwoływał personel techniczny i administracyjny, z wyjątkiem naczelników wydziałów, mianowanych przez burmistrza. Do obowiązków jego należało również przygotowywanie i czuwanie nad wykonaniem budżetu, przedstawianie rachunków administracyjnych, dokonywanie zakupów nieprzekraczających 20.000 fr., i oddawanie robót na sumę do 5.000 fr. Reprezentować on miał poza tem przedsiębiorstwo nazewnątrz i wykonywać wszelkie zlecenia Rady Administracyjnej. W posiedzeniach jej brać miał udział z głosem doradczym i upoważniony był do wyznaczania z pośród swych podwładnych swego zastępcy.

Każde przedsiębiorstwo powinno było posiadać własny statut, uchwalony przez Radę Miejską i ustanawiający:



1. Warunki konkursowe na objęcie posady Dyrektora i Naczelników wydziałów.

2. Wysokość kaucji, wymaganej od Dyrektora i Kasjera.

3. Przepisy służbowe i uposażeniowe.

4. Ustalenie planu działalności i taryfy.

5. Wysokość funduszu rezerwowego, przepisy rachunkowe oraz wszelkie inne dotyczące funkcjonowania i administracji danego przedsiębiorstwa.

Budżet i rachunki przedsiębiorstwa prowadzone być miały osobno od budżetu gminnego. Wydatki obowiązkowe stanowiły: wynagrodzenie członków Rady Administracyjnej i Dyrektora, uposażenie stałego personelu, koszty biurowe i inne związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa oraz annuitety na spłatę pożyczek.

Ustalenie budżetu przedsiębiorstwa odbywało się jednocześnie i w ten sam sposób co i budżetu gminnego. Uchwalone przez Radę Administracyjną kredyty dodatkowe mogły być zatwierdzone przez prefekta niezależnie od ich wysokości.

Kasa przedsiębiorstwa powierzana była pieczy kasjera, przy mianowaniu którego obowiązywały przepisy analogiczne do obowiązujących przy mianowaniu naczelników wydziałów. Do obowiązków jego należało ściąganie należności oraz wypłacanie wydatków na zlecenie dyrektora i w wysokości nieprzekraczającej przepisowo otwartych kredytów. Co do swych obowiązków i odpowiedzialności — zrównany był on z poborcą podatkowym.

Projekt Veber - Brenier - Rozier przewidywał wreszcie prowadzenie przedsiębiorstwa przez dwie i więcej gmin wspólnie. W tym celu koniecznym było wyznaczenie syndykackiej komisji, która w stosunku do przedsiębiorstwa międzykomunalnego posiadać miała uprawnienia analogiczne do uprawnień Rady Miejskiej w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych: obowiązana ona była jednak pozatem do podziału strat i zysków pomiędzy zainteresowane związki komunalne. Jeśli prowadzące przedsiębiorstwo gminy znajdowały się na terenie różnych departamentów, wówczas ustawowo wymagane akta władzy nadzorczej winny były być podpisywane przez Prezydenta R. P., a wszelkie przedkładane władzom tym rachunki kierowane być musiały bezpośrednio do Izby Obrachunkowej.

### Projekt prawa Alberta Thomas'a.

Gdy projekt prawa Veber - Brenier - Rozier przewidywał prowadzenie przez gminy wszelkich przedsiębiorstw o znaczeniu ogólnem, projekt Thomas'a ograniczał interwencję gospodarczą związków komunalnych do dziedziny aprowizacji wyłącznie. Nie przewidywał on pozatem, jak poprzedni, przedsiębiorstw komunalnych strictu senso, ale tylko publiczne zakłady aprowizacyjne analogiczne do przytułków. Zakłady te mogły być ko-



munalnemi, międzykomunalnemi i departamentalnemi, zależnie od organizacji, które decydowała się na ich zorganizowanie.

Utworzenie ich odbywało się na podstawie dekretu Rady Stanu. Zarząd zakładu należał do Rady Administracyjnej, składającej się z 9 — 12 — 15 lub 18 członków, wyznaczanych w 1/3 przez zainteresowany związek, 1/3 przez spółdzielnie prowadzące na terenie odnośnego okręgu detaliczne sklepy spożywcze i wreszcie, w 1/3 przez Prefekta, który wyznaczał 1 lub 2 członków z pośród urzędników prefektury, resztę zaś z pośród przedstawicieli wolnych zawodów, odznaczających się specjalnem znawstwem zagadnień gospodarczych.

Zadania Publicznych Zakładów Aproprowizacji miały polegać na następujących czynnościach:

1. Obserwowanie rynku artykułów spożywczych i donoszenie władzom o pośrednikach pobierających nadmierne zyski.

2. Popieranie tworzenia i rozwoju spółdzielni spożywczych.

3. Subwencjonowanie ich z przydzielonych w tym celu środków.

4. Opinjonowanie podań o pożyczki od spożywczych towarzystw spółdzielczych.

5. Dopomaganie władzom w rozdawaniu ludności artykułów spożywczych.

6. Zakładanie i tworzenie hurtowych i hurtowo - detalicznych magazynów. Upoważnione one miały być pozatem do korzystania z pewnych artykułów kodeksu karnego odnośnie do zaobserwowanych przez nie oszustw i falsyfikatów w dziedzinie handlu artykułami spożywczemi.

Kierownictwo Zakładów powierzone było Radzie Administracyjnej, przyczem niektóre z jej uchwał podlegały zatwierdzeniu władz nadzorczych, jak np.

1. Sprzedaż i wymiana nieruchomości oraz papierów wartościowych.

2. Nabywanie nieruchomości, projekty i kosztorysy budynków i większych remontów.

3. Budżety.

4. Pożyczki.

Nad wpływami i wydatkami zakładu czuwać miał rachmistrz; inkasenci zakładu mianowani byli przez prefekta i obowiązani byli do złożenia kaucji na warunkach, przewidzianych dla t. zw. poborców specjalnych; zawieszanie ich w czynnościach należało do prefekta, odwołani zaś być mogli przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Gminy upoważnione były do udzielania zakładom pożyczek i do gwarantowania za nie przy pożyczkach, zaciąganych z innych źródeł.

Projektowane zatem przez Thomas'a Publiczne Zakłady Aproprowizacyjne pełniły funkcje organów doradczych i informacyjnych w dziedzinie apropropizacji ludności, posiadały nie-



które uprawnienia represyjne i wreszcie miały pośredniczyć w rozdziale pomiędzy ludność danego terytorjum środków żywnościowych w chwilach, gdy handel prywatny zawodził.

### Projekt prawa Camille'a Chautemps'a.

Projekt Chautemps'a poruszał zagadnienie przedsiębiorstw komunalnych przy okazji omawiania reformy prawa komunalnego z r. 1884; nie był on zatem właściwym projektem szczegółowych i wyczerpujących przepisów o przedsiębiorstwach komunalnych, lecz ograniczył się do stwierdzenia prawa związków komunalnych do prowadzenia przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych.

Z zastrzeżeniem, że odnośne uchwały zatwierdzone będą przez prefekta, gminy upoważnione były w myśl projektu Chautemps'a, do poświęcania się działalności gospodarczej, bądź na własną rękę, bądź też lokując swe kapitały w przedsiębiorstwach mających nawet charakter czysto handlowy i poświęconych eksploatacji: zakładów publicznych aprowizacji ludności, opiece społecznej i meljoracjom miejskim. Dochody z przedsiębiorstw tych figurować miały w dziale zwyczajnych dochodów związku.

### Projekt prawa przedstawiony przez rząd w r. 1921.

Projekt prawa rządowego, jak i projekt Chautemps'a, ogranicza się do ustalenia w omawianej sprawie zasady nie wdając się w jej szczegółowe opracowanie. Mając na oku rozszerzenie zakresu działalności związków komunalnych, przewidywał on również uprawnienie gmin do interwencji w niektórych okolicznościach w zakres działalności przedsiębiorczej. Uprawnienia związków komunalnych miały być zatem rozszerzone w następujący sposób: związki komunalne uprawnione zostawały do zaopatrywania ludności w artykuły spożywcze, oraz do eksploatacji bezpośredniej i do udziału finansowego w przedsiębiorstwach prywatnych z warunkiem wszakże, że prowadzone w ten sposób zakłady będą miały charakter zakładów użyteczności publicznej.

Uchwały związków komunalnych w tych sprawach wymagałyby dla uprawomocnienia zatwierdzenia ich przez dekret Rady Stanu.

### USTAWODAWSTWO OBECNE.

Opisane powyżej projekty praw nie były coprawda, nigdy dyskutowane na terenie parlamentarnym; zawarte w nich poglądy, z wyjątkiem coprawda projektu Thomas'a, inspirowały wyraźnie rząd Poincaré'go, który korzystając z udzielonych mu przez prawo finansowe z dn. 3.VIII.1926 pełnomocnictw, wydał



dwa dekrety (z dn. 5.XI.26, oraz z dn. 28.XII.26), w których po raz pierwszy w ustawodawstwie francuskim, uregulowany został całokształt uprawnień związków komunalnych w dziedzinie finansowej. Legalność tych dekretów podawana była w wątpliwość; jednośne jednak tezy odrzucone zostały przez Radę Stanu, która zatwierdziła w ten sposób definitywnie prawomocność nowego stanu rzeczy.

Dekret z dn. 5.XI.26 o decentralizacji i dekoncentracji administracyjnej przewiduje wyraźnie, że przedmiotem uchwał Rad Gminnych (wykonalnych po zatwierdzeniu przez władze nadzorcze) może być, m. in.: „interwencja gmin, bądź to w formie bezpośredniej eksploatacji, bądź też w formie zwykłego udziału finansowego w przedsiębiorstwach o charakterze spółdzielczym lub nawet czysto handlowym, mających za przedmiot działalności prowadzenie zakładów użyteczności publicznej, aprowizację, budownictwo mieszkaniowe, instytucje opieki społecznej, higieny, lub wreszcie przeprowadzenie melioracji miejskich“.

Ten sam dekret, w innym artykule, przewiduje wśród źródeł dochodowych związków komunalnych również i „dochody z przedsiębiorstw komunalnych i z udziału gmin w przedsiębiorstwach prywatnych“.

Ze swej strony dekret z dn. 28.XII.26 o przedsiębiorstwach komunalnych zaznacza w art. 1: „Jako przemysłowe i handlowe uważane są przedsiębiorstwa nadające się do eksploatacji przez osoby prywatne“. Ustęp ten — przecina wszelkie wątpliwości; związki komunalne są zatem upoważnione do eksploatacji nie tylko tych przedsiębiorstw, które stanowią monopol faktyczny związków komunalnych, lecz również i takich, które z istoty swej nadają się do kierownictwa prywatnego i w stosunku do których, jak sobie przypominamy, orzecznictwo wysuwało poprzednio najwięcej zastrzeżeń.

Nic zatem od tej chwili nie przeszkadza już gminom w prowadzeniu nawet czysto handlowych przedsiębiorstw, jak rzeźnie, piekarnie, lub, powiedzmy, handel rybami, który też uprawia gmina m. Paryża.

Przy bliższem jednak zbliżeniu się do wytworzonego powyższemi przepisami stanu rzeczy, skonstatować możemy że prawa związków do bezpośredniej działalności gospodarczej nie są jednak nieograniczone; sprawiają to dwie okoliczności, przewidziane w dekrete Poincaré'go, mianowicie, że prowadzone przedsiębiorstwa odpowiadać powinny przede wszystkim pojęciu użyteczności publicznej, po drugie, że jednośne uchwały rad gminnych uzyskać powinny zatwierdzenie władzy nadzorczej, do której należy kompetencja w uznawaniu przedsiębiorstwa za odpowiadające pojęciu użyteczności publicznej. Ponieważ zaś decyzje francuskich władz nadzorczych cechuje w tych sprawach daleko posunięta ostrożność, więc uznać należy, że zawar-



te w obu dekretach przywileje gospodarcze gmin nie idą w rzeczywistości tak daleko, jak się to na pierwszy rzut oka wydaje, skutkiem czego Rada Stanu w jednym z orzeczeń swoich z okresu po wejściu w życie obu dekretów, bo w r. 1931, wyraziła przekonanie, że nie przedstawiają one w sobie nic innego, jak usankcjonowanie istniejącego poprzednio faktycznego stanu rzeczy, wytworzonego na podstawie orzecznictwa i praktyki.

Interpretacja taka nie jest wolna od zarzutów. Obecny stan rzeczy zawiera, w porównaniu z dawniejszym, tę zasadniczą różnicę że o ile poprzednio związki komunalne mogły oddawać się działalności gospodarczej w drodze wyjątku, tylko wtedy, gdy inicjatywa prywatna nie dawała dostatecznych gwarancyj należytego zaspokajania potrzeb ludności, — to obecnie przeciwnie, swoboda działalności związków w tym kierunku uznana jest za regułę, z której władzom nadzorczym przysługuje prawo robienia wyjątków w poszczególnych, umotywowanych wypadkach. Takie załatwienie sprawy dalekie jest oczywiście od jakiegokolwiek „usankcjonowania“ poprzedniego stanu rzeczy, stanowiąc przeciwnie kompletne jego odwrócenie, ponieważ ograniczenie działalności gospodarczej gmin nastąpić może jedynie w imię interesu publicznego.

Stoimy zatem wobec niewątpliwego uprawnienia związków komunalnych do prowadzenia przedsiębiorstw; przepisy, regulujące powyższe zagadnienie zawarte są w następujących tekstach:

Dekret z dn. 5.XI.26, dekret z 28.XII.26 oraz dekret z 17.II.30, zawierający administracyjne przepisy wykonawcze do dekretu poprzedniego. Przepisy te uzupełnić należy przez art. 23 prawa „finansowego“ z 30.VI.1930, odnoszący się do gmin, które prowadziły przedsiębiorstwa komunalne przed ukazaniem się dekretu z dn. 28.XII.1926.

Przed zbadaniem tych przepisów wypada nam jednak wyjaśnić do jakich odnoszą się one przedsiębiorstw i w jakich gminach znajdują zastosowanie. Rodzaje przedsiębiorstw, do eksploatacji których upoważnione są gminy, odznaczają się wielką różnorodnością, tak np.:

1. Przedsiębiorstwa zaopatrujące (woda, gaz, elektryczność, ogrzewanie wodą, parą, zgęszczonem powietrzem i t. d.).

2. Przedsiębiorstwa transportowe (tramwaje, autobusy, auta ciężarowe).

3. Budownictwo mieszkaniowe (tania sprzedaż i wynajem mieszkań).

4. Przedsiębiorstwa aprowizacyjne (rzeźnie, hale targowe, handel mięsem, rybami, piekarnie).

5. Eksploatacja własnego majątku gmin (wody mineralne, kamieniołomy, torfowiska, kopalnie, teatry, i t. d.).

6. Przedsiębiorstwa higieniczne (łaźnie, kąpiele, zakłady dezynfekcyjne, pogrzebowe, zakłady oczyszczania miast i t. d.).



7. Przedsiębiorstwa opieki społecznej (ochronki, mleczarnie, warsztaty, kuchnie, kantyny szkolne i t. d.).

8. Przedsiębiorstwa szkolne (gimnazja miejskie, szkoły rolnicze).

Oczywistem jest, że stopień, w jakim przedsiębiorstwa te mają charakter przemysłowy lub handlowy jest nader różnym. Niektóre z nich posiadają go w pełnem tego słowa znaczeniu, inne natomiast mają tylko zewnętrzne cechy handlowych, rzeczywistem zaś ich przeznaczeniem jest opieka społeczna, higiena, lub oświata ludności. Te ostatnie przedsiębiorstwa, będąc z natury swej niezdołnemi do przynoszenia gminie dochodów przewyższającychłożone na nie wydatki — nie podpadają pod moc obowiązującą wyżej powołanych dekretów, jak to zresztą wyrażnie jest przewidziane w art. 1 dekretu z 28.XII.26. Wskutek tego spornem się również wydaje, czy rozpatrywane tu przepisy znajdują zastosowanie do przedsiębiorstw budowlanych, biorąc pod uwagę ich charakter raczej higieniczny lub wchodzący do zakresu opieki społecznej, oraz ich cel polegający raczej na zwalczaniu kryzysu mieszkaniowego a nie na przynoszeniu zysków zainteresowanej gminie.

Co do przedsiębiorstw oświatowych, to ich eksploatacja nie jest wyraźnie przewidzianą w nowem ustawodawstwie. Nie wzbudza jednak wątpliwości, że nie podpadają one, tak samo jak przedsiębiorstwa budowlane, pod jego przepisy — charakter bowiem gospodarczy tych przedsiębiorstw jest wybitnie drugorzędnym w porównaniu z głównem ich zadaniem, polegającym na podniesieniu oświaty publicznej. Toteż działalność ich odbywa się w dalszym ciągu na podstawie dawniejszych przepisów.

Wśród przedsiębiorstw, które istniały już przed wejściem w życie nowego ustawodawstwa, rozróżnić należy 2 kategorie:

1. Przedsiębiorstwa, eksploatujące lokalne koleje żelazne oraz dostarczające prąd elektryczny.

W tej kategorii — nowemu ustawodawstwu podlegają wyłącznie przedsiębiorstwa, powstałe po jego wejściu w życie, istniejące zaś przedtem funkcjonować mają nadal na podstawie przepisów dawniejszych (1915 i 17).

2. Wszystkie inne przedsiębiorstwa.

W tej kategorii przedsiębiorstw gminy upoważnione są do wprowadzania przepisów nowego ustawodawstwa przez powzięcie odpowiedniej uchwały, decyzja ta jednak pozostawiona jest gminom do uznania i wobec tego w braku podobnej uchwały wszystkie odnośne przedsiębiorstwa działać mają na podstawie przepisów dawniejszych.

Przy wprowadzaniu nowego ustawodawstwa zastosowana jest, jak widzimy, daleko idąca liberalność i tendencją ustawodawcy jest nader ostrożne przejście od jednych przepisów do drugich.



Moc obowiązująca nowego ustawodawstwa rozciąga się na całe terytorjum Francji, z wyjątkiem departamentów górnego i dolnego Renu oraz Mozeli, które ustawodawstwu francuskiemu nie podlegają wogóle, oraz na kolonie. Przystępując do opisu nowego ustawodawstwa, zatrzymamy się po kolei na następujących punktach:

1. Zakładanie przedsiębiorstw.
2. Organizacja administracyjna.
3. Ustrój finansowy.
4. Nadzór nad przedsiębiorstwami.
5. Likwidacja przedsiębiorstw.
6. Przedsiębiorstwa międzykomunalne.

### 1. Zakładanie przedsiębiorstw.

Inicjatywa zakładania przedsiębiorstw, które gmina pragnie eksploatować w zarządzie własnym należy do Rad Gminnych, które obowiązane są również do ułożenia statutu przedsiębiorstw.

Uchwały Rad Gminnych stają się jednak wykonalnymi dopiero po zatwierdzeniu ich przez władze nadzorcze, do których należy decyzja w sprawie uznania projektowanego przedsiębiorstwa za odpowiadające pojęciu użyteczności publicznej.

Celem zatwierdzenia uchwały wypełnione być powinny następujące formalności:

Odnośna uchwała Rady Gminnej powinna być skierowana, wraz z załączonym projektem statutu w dwu egzemplarzach, w ciągu 8 dni po jej powzięciu, przez Burmistrza do Podprefekta, który zarejestrowuje ją i wydaje pokwitowanie.

Najpóźniej w 10 dni po zarejestrowaniu Podprefekt przesyła otrzymaną uchwałę Prefektowi z umotywowanym wnioskiem.

Prefekt przeprowadza na terenie zainteresowanej gminy ankietę, która powinna być rozpoczęta w ciągu 8 dni po nadejściu jej do Prefektury. Publiczność zostaje o niej zawiadomiona przez ogłoszenia, rozplakatowane przy wejściu do Magistratu i we wszystkich miejscach, przeznaczonych do rozklejania oficjalnych ogłoszeń.

O ankiecie powiadomieni zostają pozatem Prezesowie miejscowej Izby Handlowej i w razie potrzeby Izby Rolniczej, którzy upoważnieni są do wypowiedzania się.

Po zakończeniu ankiety, prowadzący ją urzędnik doręcza burmistrzowi dokumenty odnoszące się do jej wyników, poczem Rada Gminna powołana zostaje do wypowiedzenia swej opinii w formie nowej uchwały, która powzięta być powinna najpóźniej w 15 dniu po doręczeniu Burmistrzowi wspomnianych dokumentów. Skierowana być ona musi w ciągu dalszych dni 5, wraz ze wszystkimi odnośnymi dokumentami do Prefekta departamentu.



Do zatwierdzania uchwał Rad Gminnych w rozpatrywanych przez nas sprawach upoważnione są różne władze i właściwość ich zależy od dwu okoliczności:

1. Czy statut projektowanego zakładu odpowiada któremukolwiek z wzorowych statutów, zatwierdzonych przez dekret wydany na podstawie opinii Rady Stanu, i

2. Czy projektowane przedsiębiorstwo nadaje się do skoncesjonowania.

Możliwe tu są 3 ewentualności:

a) Jeśli statut zakładu odpowiada jednemu z wzorowych i zatwierdzonych jak wyżej statutów, projektowane zaś przedsiębiorstwo nadaje się do skoncesjonowania — wówczas odpowiednie uchwały Rady Gminnej zatwierdzane są przez Prefekta.

b) Jeśli statut przedsiębiorstwa zgodny jest ze statutem wzorowym i zatwierdzony w przewidziany powyżej sposób, przedsiębiorstwo jednak samo nie nadaje się do skoncesjonowania, wówczas zatwierdzającą władzą jest Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

c) W wypadku wreszcie, gdy statut przedsiębiorstwa nie odpowiada żadnemu z uchwalonych i zatwierdzonych statutów wzorowych, zatwierdzenie go może nastąpić jedynie w drodze dekretu, wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi Ministrami i uzgodnionego z Radą Stanu.

W wypadku, gdy zatwierdzenie Statutu przekracza kompetencję Prefekta — powinien on, w ciągu 1 miesiąca po otrzymaniu przez prefekturę wyników ankiety, przesłać ją wraz ze wszystkimi załącznikami Ministrowi Spraw Wewnętrznych, załączając przytem swoją opinię.

Jeśli do zatwierdzenia uchwały Rady Miejskiej potrzebne jest rozporządzenie Ministra, lub dekret, wydanie ich powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od chwili pokwitowania odbioru uchwały Rady Miejskiej przez Podprefekta, te zaś uchwały, które w ciągu wyżej wspomnianego terminu pozostają bez odpowiedzi — automatycznie stają się prawomocnymi.

Z uwagi jednak na to, że wszystkie prawie projektowane przedsiębiorstwa w praktyce posiadają statut odpowiadający zatwierdzonym wzorom i z natury swej należą do nadających się do skoncesjonowania, powiedzieć można, że w rzeczywistości władzą prawie zawsze kompetentną do zatwierdzania odpowiednich uchwał, okazuje się Prefekt.

## 2. Organizacja administracyjna.

Autorzy dekretu z 28.XII.26, przystępując do opracowania organizacji administracyjnej przedsiębiorstw komunalnych, mieli przed sobą 2 drogi:



1. uposażenia ich w odrębną osobowość prawną, i tem samem, oddzielenia ich od gmin, i

2. nadania im autonomicznego budżetu, bez odrębnej osobowości prawnej.

Pierwsze wyjście było stosowane już we Francji poprzednio w latach 1915 i 1917 przy organizowaniu kolejek lokalnych i zakładów elektrycznych. Przewidywane ono było po-zatem w wyżej omówionym projekcie A. Thomas'a. Projekt Ve-ber'a, etc.... przewidywał natomiast to drugie wyjście i ono właśnie przyjętem zostało w dekrete z dn. 28.XII.26, zresztą na podstawie opinii formalnie wyrażonej przez związki komunalne, które dokładnie sobie zdając sprawę z zalet, jakie przedstawia ze siebie pozostawienie przedsiębiorstwom swobody działania wynikające z wyposażenia ich w odrębną osobowość prawną, nie zamykały również oczu na wysoce niepożądane ustanowienie w łonie związków komunalnych organizacji niezależnych, które stałyby się mogły czynnikami dezorganizującemi działalność gospodarczą związku.

Oparty na przesłankach tych dekret poddaje przedsiębiorstwa władzy Rady Gminnej i Burmistrza. Administracja ich powierzona zostaje Radzie eksploatacyjnej i Dyrektorowi, przy-czem polecona im być może również administracja kilku przed-sięnictw.

Władzami zakładu zatem są: Burmistrz, Rada Gminna, Ra-da Eksploatacyjna i Dyrektor. Obecnie przejdziemy do zazna-jomienia się roli przeznaczonej każdej z tych władz, zaczynając od Rady Eksploatacyjnej, będącej głównym organem zakładu.

#### a) R a d a E k s p l o a t a c y j n a .

Skład i ilość członków Rady Eksploatacyjnej określone być winny w statucie przedsiębiorstwa, który przewidywać powin-nien również kategorie osób, z pośród których winni być wybie-rani członkowie Rady Eksploatacyjnej, okres na który mają być oni wybierani oraz sposób wznawiania wyborów. Liczba człon-ków Rady Eksploatacyjnej nie może być niższą od 4 i wyższą od 12, włączając Dyrektora.

Członkowie Rady mianowani są w ten sposób, że  $\frac{3}{4}$  wyzna-cza Burmistrz, za zgodą Prefekta,  $\frac{1}{4}$  zaś mianuje sam Prefekt bezpośrednio. Zwalnianie odbywa się na tych samych zasadach. Posłowie do ciał ustawodawczych i członkowie organów uchwa-łodawczych związków komunalnych mogą być mianowani człon-kami Rad Eksploatacyjnych, ilość ich nie może jednak prze-kraczać  $\frac{1}{3}$  ogólnej liczby członków. Członkowie Rad Eksploa-tacyjnych nie mogą pod żadnym pozorem być dostawcami przed-sięnictw, ani też członkami Rad Administracyjnych przedsię-wiorstw, które dostawiają cokolwiek do przedsiębiorstw komu-



nalnych. Nieodpowiadające tym warunkom osoby zostaną niezwłocznie odwołane przez kompetentne władze.

Członkowie Rad Eksploatacyjnych mogą pobierać wynagrodzenie, którego wysokość, o ileby miała ona przekraczać zwrot kosztów przejazdu, powinna być przewidziana w Statucie przedsiębiorstwa.

Rada Eksploatacyjna wybiera ze swego łona Prezesa i jednego lub kilku Vice-Prezesów na okres czasu również w statucie przewidziany.

Statut określa pozatem ilość posiedzeń Rady Eksploatacyjnej, sposób ich zwoływania oraz wymagane dla ważności obrad quorum. Głos prezesa jest, w razie równego podziału głosujących — rozstrzygającym.

Rada Eksploatacyjna decyduje we wszystkich tych sprawach, co do których decyzja nie jest zastrzeżona innym organom, lub władzom. Burmistrz obowiązany jest do zasięgania jej opinii we wszystkich ogólnych sprawach, dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Powołaną ona jest do opinjowania spraw zastrzeżonych kompetencji Rady Gminnej i Burmistrza, a mianowicie:

1. Warunków przyjmowania, zwalniania i uposażenia personelu,
2. Ustalenia taryf, wzgl. cen sprzedaży,
3. Zatwierdzania kosztorysów, planów nowych budowli i przeróbek, robót instalacyjnych i rozbudowy,
4. Wytaczania i prowadzenia procesów sądowych (spraw sądowych),
5. Przetargów i umów z wolnej ręki,
6. Umów wynajmu i dzierżawy,
7. Stosowania odpowiednich środków, w razie gdy wymagają tego wyniki eksploatacji i to równie dobrze w końcu roku, jak i w trakcie.

Zarządza ona pozatem sporządzenie co 6 miesięcy prowizorycznego zamknięcia rachunkowego wyników eksploatacji celem przedstawienia go Radzie Gminnej przez Burmistrza. Powołana ona jest również do opinjowania w sprawie podnoszenia sum z funduszków rezerwowych, które dokonywane być mogą wyłączenie na podstawie decyzji Burmistrza wydanej zgodnie z decyzją Rady Eksploatacyjnej. Opiniuje ona również w sprawie wysokości uposażenia Dyrektora przedsiębiorstwa.

Jeżeli przychody przedsiębiorstwa przekraczają 500.000 frs. Rada Eksploatacyjna może zażądać od Rady Miejskiej powierzenia prowadzenia rachunkowości specjalnemu rachmistrzowi oraz przedstawić Burmistrzowi kandydata na to stanowisko.

W wypadku nieobecności dyrektora przedsiębiorstwa przedstawia ona również burmistrzowi kandydata na jego zastępcę.

Wreszcie, muszą jej być przedkładane budżet i rachunki przedsiębiorstwa oraz wszelkie informacje o stanie jego interesów, w związku z czym ma ona prawo badać i kontrolować wszelkie dotyczące go sprawy oraz stawiać Burmistrzowi odpowiednie wnioski.

#### b) D y r e k t o r .

Dyrektor przedsiębiorstwa mianowany jest przez Burmistrza za zgodą Prefekta, którego uprawniony jest również do odwołania Dyrektora na wniosek Burmistrza i rady eksploatacyjnej.

Stanowisko Dyrektora nie może być obsadzone przez osobę, piastującą mandat do Parlamentu, Senatu, Rady Miejskiej, Okręgowej lub Generalnej, przyczem rygor ten trwa w ciągu 2 lat od dnia wygaśnięcia powyższych mandatów. Dyrektor nie może również posiadać udziału w przedsiębiorstwie będącym dostawcą zakładu komunalnego lub przeprowadzać te dostawy samemu. Przekroczenie tego przepisu powoduje niezwłoczną dymisję dyrektora przez władzę która go mianowała.

Uposażenie Dyrektora określone jest przez Radę Gminną na wniosek Burmistrza, zaopiniowany przez Radę Eksploatacyjną i zatwierdzony przez Prefekta.

Dyrektor przedsiębiorstwa bierze udział w posiedzeniach Rady Eksploatacyjnej z głosem doradczym. Winien on trzymać w kursie stanu interesów Radę Eksploatacyjną. Należy do niego również przyjmowanie i zwalnianie urzędników stosownie do przepisów statutu.

Opracowuje on budżet i rachunek administracyjny, decyduje we wszystkich sprawach, należących do kompetencji Rady Eksploatacyjnej, co do których udzieliła mu ona pełnomocnictw. Czyni, pod nadzorem Burmistrza, bieżące zakupy i sprzedaże na warunkach określonych w statucie. Na jego wniosek Burmistrz wydaje nakazy wypłaty oraz tytuły odbioru. Burmistrz może przekazać mu prawo do:

1. podpisywania wydawanych pokwitowań i tytułów odbioru.
2. upoważnienia do wydatków w drodze przekazywania kredytów w określonej w statucie wysokości.

Podczas nieobecności Dyrektora zastępuje go jeden z urzędników przedsiębiorstwa wyznaczony przez Burmistrza na wniosek Rady Eksploatacyjnej.

Dyrektor może prowadzić jednocześnie kilka przedsiębiorstw.

#### c) R a d a G m i n n a .

Członkowie Rad Gminnych nie mogą prowadzić dostaw sami, ani też być członkami przedsiębiorstw, dostarczających



przedsiębiorstwom komunalnym. W razie przekroczenia tego przepisu — zostają oni niezwłocznie zwolnieni z zajmowanych stanowisk.

Do obowiązków Rad Gminnych należy dokonywanie na wniosek Burmistrza, po zasięgnięciu opinii Rady Eksploatacyjnej — następujących czynności, w trybie przez statut przewidzianym:

1. Ustalenie warunków przyjmowania, zwalniania i uposażenia personelu.
2. Wyznaczanie taryf i cen sprzedaży.
3. Zatwierdzanie kosztorysów i planów budynków oraz robót instalacyjnych.
4. Upoważnianie Burmistrza do wszczynania i prowadzenia procesów oraz do zawierania ugód.
5. Uchwalanie budżetu przedsiębiorstwa i sprawdzanie jego rachunkowości.
6. Rozważanie nad środkami, których przedsięwzięcie okazuje się niezbędnym na podstawie wyników eksploatacji tak w końcu roku, jak, w razie potrzeby i w międzyczasie.

Decyduje ona również o ewentualnych zmianach kapitału zakładowego, oddanego do dyspozycji przedsiębiorstwa przez gminę.

Wyznacza terminy spłat pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych w gminie przez przedsiębiorstwo.

Określa wysokość tenuty dzierżawnej za oddane do użytku przedsiębiorstwa przez gminę nieruchomości.

Wszystkie powyższe uchwały stają się wykonalnemi dopiero po zatwierdzeniu ich przez przewidziane przepisami władze nadzorcze.

Do obowiązków Rady Gminnej należy pozbawienie określenie wysokości uposażenia Dyrektora przedsiębiorstwa, co odbywa się, jakżeśmy wspominali, na wniosek Burmistrza oraz po uprzednim zasięgnięciu opinii przez Radę eksploatacyjną. Decyzja ta podlega zatwierdzeniu przez Prefekta. Jeśli przychody przedsiębiorstwa przekraczają 500.000 frs. — Rada Gminna może zdecydować, na wniosek Rady Eksploatacyjnej, by rachunkowość przedsiębiorstwa prowadzoną była przez specjalnego rachmistrza. Radzie Gminnej winno być składane przez Burmistrza: sprawozdanie o wydanych przezeń pozwoleniach na podnoszenie gotówki z funduszy rezerwowych, oraz prowizoryczny wyciąg z wyników eksploatacji, który winien być dokonywany co 6 miesięcy przez Radę Eksploatacyjną, przyczem jeśli wynika zeń, że przedsiębiorstwo prowadzone jest deficytowo — Rada Gminna obowiązana jest przedsięwziąć na wniosek Burmistrza i Prefekta, odpowiednie środki do ustalenia równowagi bądź przez podniesienie taryf, bądź też przeprowadzając oszczędności w organizacji przedsiębiorstwa.



Wreszcie, co jest nader ważne, do obowiązków Rady Gminnej należy — jeśli Gmina prowadzi kilka przedsiębiorstw — repartycja pomiędzy każde z nich przypadającej na nie części wydatków i dochodów na podstawie wysokości ich udziałów.

#### d) B u r m i s t r z .

Burmistrz mianuje i zwalnia, za zgodą Prefekta, tych członków Rady Eksploatacyjnej, których nominacja do Prefekta nie należy. Mianuje on również, za zgodą prefekta, Dyrektora przedsiębiorstwa i wydaje opinię w sprawie jego odwołania, które może nastąpić tylko na podstawie orzeczenia prefekta. Stawia on wniosek, po zasięgnięciu opinii Rady Eksploatacyjnej, w sprawie wysokości uposażenia Dyrektora, które ustalane jest przez Radę Gminną i przedłożone zostaje do decyzji Prefekta.

Na wniosek Rady Eksploatacyjnej wyznaczyć on może jednego z urzędników przedsiębiorstwa na stanowisko rachmistrza oraz ustalić wysokość kaucji, jaką urzędnik ten winien złożyć. Wyznacza on również, na wniosek Rady Eksploatacyjnej urzędnika, przeznaczonego do prowadzenia rachunkowości materiałowej przedsiębiorstwa. Jeśli przedsiębiorstwo posiada specjalnego inkasenta — kandydata na to stanowisko przedstawia prefektowi również Burmistrz.

Obowiązany on jest pozatem, na wniosek Rady Eksploatacyjnej, do:

1. Podpisywania umów i przetargów,
2. Wydzierżawiania majątku przedsiębiorstwa,
3. Wszczyniania i prowadzenia procesów sądowych,
4. Zawierania ugód,
5. Przedstawiania Radzie Gminnej budżetu i rachunków,
6. Wydawania tytułów odbioru i nakazów zapłaty (na wniosek Dyrektora)

Może on jednak przekazać Dyrektorowi:

1. Podpisywanie wydawanych odbiorcom pokwitowań oraz rachunków, na których pokwitowanie uskutecznione być może przez podcyfrowanie.

2. Wyплаты z kredytów, które mu Burmistrz przekaze w granicach przez Statut przewidzianych.

Upoważnia on pozatem do podnoszenia gotówki z funduszu rezerwowego, po uprzednim wszakże zasięgnięciu opinii Rady Eksploatacyjnej z warunkiem powiadomienia o tem na najbliższym posiedzeniu Rady Gminnej.

Upoważnia on pozatem rachmistrza do przekazywania gotowizny do Kasy Gminnej. Przedstawia Radzie Gminnej prowizoryczny wyciąg z wyników eksploatacji i, jeśli wykazują one deficyt, wzywa Radę Gminną do przedsięwzięcia odpowiednich środków w celu przywrócenia równowagi przez zmianę taryfy



i cen sprzedaży, lub w drodze przeprowadzenia oszczędności w organizacji przedsiębiorstwa.

Obowiązany jest on wreszcie do kierowania do Rady Gminnej wszelkich danych mogących się przyczynić do ułatwienia jej:

1. Ustalania warunków przyjmowania, zwalniania i uposażenia personelu,
2. Ustalenia taryf, lub też sposobów wyznaczania cen,
3. Zatwierdzania planów i kosztorysów budowlanych oraz instalacyjnych,
4. Powzięcia uchwał w sprawie wytaczania i prowadzenia procesów sądowych,
5. Uchwalania odpowiednich środków zapobiegawczych, których wymagać mogą wyniki eksploatacji.

### 3. Ustrój finansowy przedsiębiorstw komunalnych.

Przedsiębiorstwo komunalne jest osobną organizacją nie tylko pod względem administracyjnym; posiada ono poza tem swój własny budżet, rachunkowość i kasę, odrębne od gminy.

Dochody i wydatki przedsiębiorstwa komunalnego nie figurują w budżecie gminy, wpisanem tam zostaje jedynie saldo czynne lub bierne z budżetu przedsiębiorstwa w przewidzianej zgóry pozycji, przyczem załączony budżet przedsiębiorstwa służy dla niej uzasadnieniem. Jeśli budżet przedsiębiorstwa zamyka się bez salda, wówczas odnotowuje się to w budżecie gminnym pro memoria.

Budżet roczny przedsiębiorstwa przygotowywany zostaje przez Dyrektora, który przedkłada go Radzie Eksploatacyjnej, poczem Burmistrz przedstawia go Radzie Gminnej do głosowania, które odbywa się w tym samym czasie co i budżet gminy. Wszelkie zmiany mogą w nim być dokonywane przy zachowaniu tych samych formalności.

W celu uzasadnienia swych wniosków, burmistrz przedstawia jeden egzemplarz ostatniego rachunku administracyjnego oraz raport o sytuacji finansowej przedsiębiorstwa.

Budżet przedsiębiorstwa składa się z 2 części, z których jedna zawiera dane o eksploatacji i rocznych obciążeniach — wydatki przedsiębiorstwa i dochody przeznaczone na ich pokrycie.

A. Część I. Wyliczone tu są:

#### a) D o c h o d y:

1. z produkcji,
2. sumy, podnoszone z funduszu rezerwowego,
3. różne i nieprzewidziane, w tem subsydia udzielane przedsiębiorstwu,
4. w razie ich istnienia — środki przeznaczone na pokrycie nadwyżki wydatków nad powyżej wyliczonemi dochodami.

## b) W y d a t k i:

1. kosztu produkcji i utrzymania,
2. płace, uposażenia i dodatki personelu,
3. kosztu najmu przeznaczonych do funkcjonowania przedsiębiorstwa nieruchomości,
4. wszelkiego rodzaju podatki i obciążenia,
5. obsługa długów, zaciągniętych dla przedsiębiorstwa przez gminę,
6. obsługa krótkoterminowych zobowiązań przedsiębiorstwa wobec budżetu gminy,
7. przeznaczenie nadwyżki dochodów przedsiębiorstwa nad wydatkami, w razie jej istnienia,
8. wydatki różne.

Wyżej wymienione wydatki mają charakter obowiązkowy. Saldo czynne lub bierne zapisywane zostaje do budżetu gminnego, w budżecie zaś przedsiębiorstwa figuruje ono w pozycjach a, 4 — lub b, 7.

## B. Część II — zawiera:

## a) W y d a t k i.

Kwoty, przeznaczone na rozbudowę instalacji lub zwiększenie funduszu obrotowego.

## b) D o c h o d y.

Dochody, przewidziane na pokrycie powyższych wydatków.

Sumy, pozostające do odebrania lub wypłaty, dodawane są w końcu roku do odnośnego budżetu.

Niewykorzystane kredyty przeznaczone na roboty budowlane lub instalacyjne, które w roku bieżącym nie zostały wykorzystane — przenoszone zostają do budżetu na rok następny.

## W y k o n a n i e b u d ż e t u p r z e d s i ę b i o r s t w a.

a. Okres wykonania budżetu przedsiębiorstwa jest identyczny z budżetem gminnym, rozciąga się on zatem:

1. do 15 marca następnego roku dla likwidacji i asygnowania wydatków.

2. do 31 marca tegoż roku — dla zrealizowania dochodów i wypłaty wydatków.

b. Tytuły odbioru wydawane są przez Burmistrza na wnioski Dyrektora. Burmistrz może jednak upoważnić Dyrektora do wykonywania tych czynności,

c. Asygnaty na wydatki wydawane są w sposób analogiczny do powyższego, przyczem Burmistrz może również przekazać



swe uprawnienia Dyrektorowi, wraz z odpowiednią kwotą kredytów w granicach przewidzianych statutem,

d. Wpływy i wydatki przedsiębiorstwa inkasowane i wypłacane są przez rachmistrza, lub przez urzędnika specjalnie do pełnienia obowiązków rachmistrza wydelegowanego.

Należności mogą być ściągane w drodze egzekucji, jeśli statut nie przewiduje innego sposobu ściągania.

Będące czasowo do dyspozycji sumy przedsiębiorstwa, mogą być lokowane w gminnym urzędzie podatkowym. Wycofywanie pieniędzy dokonywane jest przez rachmistrza przedsiębiorstwa z upoważnienia Burmistrza; na nazwisko rachmistrza może być jednak rachunek bieżący w wysokości nieprzekraczającej granicy przewidzianej statutowo.

### Rachmistrz przedsiębiorstwa.

Obowiązki rachmistrza przedsiębiorstwa pełnione są w zasadzie przez poborcę gminnego. Gdy jednak przewidywane wpływy przekraczają 500.000 frs., wówczas, na wniosek Rady Eksploatacyjnej oraz na podstawie uchwały Rady Gminnej, obowiązki te powierzone być mogą specjalnemu rachmistrzowi.

W takim wypadku Minister Skarbu może, ze swej strony, zażądać mianowania specjalnego poborcy dla przedsiębiorstwa. Mianowany on zostaje przez prefekta na wniosek burmistrza oraz poddany kontroli gminnego poborcy podatkowego oraz wyższych instancji skarbowych. Zdaje on swe rachunki i uzyskuje ich zatwierdzenie w ten sam sposób, co i gminny poborca podatkowy oraz tak samo jak ten ostatni zobowiązany jest do złożenia kaucji, której wysokość ustalona zostaje w akcie nominacyjnym.

### Starszy Rachmistrz.

Na wniosek burmistrza — jeden z urzędników przedsiębiorstwa może być wyznaczony do pełnienia obowiązków starszego rachmistrza. Do obowiązków jego należy:

1. Inkasowanie wpływów ze sprzedaży,
2. Ściąganie opłat i innych należności od abonentów,
3. Wypłata kwot przewidzianych w budżecie przedsiębiorstwa.

Co dni 15 wypłaca on specjalnemu poborcy przedsiębiorstwa nadwyżki wpływów nad wydatkami za okres ubiegły.

Ponosi on za działalność swoją odpowiedzialność wobec przedsiębiorstwa i obowiązany jest wobec tego do złożenia kaucji określonej statutowo.

Nadzór nad działalnością jego sprawuje poborca przedsiębiorstwa oraz wyższe instancje skarbowe.

Wreszcie obowiązany on jest do przedstawienia dokumentów usprawiedliwiających jego rachunek eksploatacyjny.

## Rachunkowość materiałowa.

Przedsiębiorstwo powinno prowadzić rachunkowość materiałową celem uwidocznienia wydanych i otrzymywanych materiałów. Co roku winna ona być zestawiona w formie inwentarza stosownie do zwyczajów handlowych. Wyniki jej przedkładane zostają nadzorującym władzom na dowód przedkładanych rachunków pieniężnych w formie przewidzianej w statucie przedsiębiorstwa.

Prowadzeniem jej zajmuje się specjalny urzędnik mianowany przez burmistrza na wniosek Rady Eksploatacyjnej; zobowiązany on jest do złożenia, jak i inni rachmistrze, określonej w statucie kaucji.

## Rachunek administracyjny.

Sporządzany on zostaje przez Dyrektora przedsiębiorstwa, który przedkłada go Radzie Eksploatacyjnej w ciągu 3 miesięcy po końcu roku obrachunkowego. Dołączony doń zostaje bilans sporządzony według aktywów i pasywów, który zawiera rachunki przedsiębiorstwa i jego funduszów obrotowych, tak w gotówce, jak i w materiałach.

## Prowizoryczny wyciąg wyników eksploatacji.

Niezależnie od rachunków sporządzany zostaje co  $\frac{1}{2}$  roku prowizoryczny wyciąg z wyników eksploatacji przez Radę Eksploatacyjną. Przedstawiony on zostaje przez burmistrza Radzie Gminnej i w odpisie, prefektowi.

Jeśli wynika zeń, że przedsiębiorstwo prowadzone jest deficytowo, wówczas burmistrz lub prefekt — polecają niezwłocznie Radzie Gminnej przedsięwzięcie potrzebnych środków celem przywrócenia równowagi przez podniesienie taryf lub też przez przeprowadzenie w organizacji przedsiębiorstwa koniecznych oszczędności.

## Sumy oddane do dyspozycji przedsiębiorstwa przez gminę.

Do funkcjonowania swego, potrzebuje przedsiębiorstwo oczywiście kapitału zakładowego i obrotowego. Sumy te dostarczone mu zostają przez gminę, która może użyć w tym celu bądź swych dochodów zwyczajnych, bądź też uzyskać je w formie pożyczki. Wysokość sum powyższych ustaloną zostaje przez specjalną uchwałę Rady Gminnej na wniosek Rady Eksploatacyjnej. Na podstawie powyższych uchwał w budżecie gminnym, otwierane zostają stosowne kredyty, bądź też, odpowiednio do



okoliczności, wpisywane zostają dokonane przez przedsiębiorstwo zwroty.

Oddane do dyspozycji przedsiębiorstwa kapitały, przynosić winny gminie procent, który odpowiadać powinien skali dyskontowej Banku Francji.

Amortyzacja tych kapitałów odbywa się na warunkach określonych w uchwale Rady Miejskiej o założeniu przedsiębiorstwa, przyczem nie może ona przekraczać w żadnym razie lat 30. Jeśli potrzebne sumy powstały w całości lub częściowo z pożyczki — wówczas przedsiębiorstwo zostaje obciążone odpowiednim anuitetem, składającym się z:

1. procentów,
2. rat amortyzacyjnych,
3. opłat,
4. wszelkich wogóle kosztów powstałych w związku z pożyczką.

Suma tych obciążeń wpisywana jest co roku do wydatków — w budżecie przedsiębiorstwa i do dochodów — w specjalnym artykule budżetu gminy.

W wypadku gdy oddane do dyspozycji przedsiębiorstwa sumy nie starczą na pokrycie wydatków zakładu — dodatkowe kapitały mogą być uzyskane przez przedsiębiorstwa tylko w gminie, przyczem termin zwrotu tych krótkoterminowych pożyczek ustala Rada Gminna.

Działalność przedsiębiorstwa wymaga nieraz oddania mu do użytku należących do gminy nieruchomości; komorne, odpowiadające rzeczywistej wartości najemnej przydzielanej nieruchomości, wyznaczone zostaje przez Radę Gminną. Wpisane ono zostaje do działu wydatków w budżecie przedsiębiorstwa i do działu dochodów w budżecie gminnym. Do dyspozycji przedsiębiorstwa może być również oddaną część personelu urzędu gminnego; opłacanie tego personelu należy do przedsiębiorstwa, które wpłaca odnośne sumy gminie — ta ostatnia zaś wpisuje je do działu dochodów w budżecie.

Na pokrycie ewentualnego deficytu przewidziany jest Fundusz Rezerwowy. Tworzy się on z części nadwyżki dochodów przedsiębiorstwa, która co roku zostaje w tym celu odpisywaną w wysokości przewidzianej w statucie przedsiębiorstwa, nie mniej wszakże jak 1/10 tej nadwyżki. Maksymalna wysokość Funduszu Rezerwowego ustalana jest również w statucie; po jej osiągnięciu odpisy na rzecz Funduszu przestają być dokonywane.

Podnoszenie sum z Funduszu Rezerwowego, może być dokonywane jedynie na podstawie decyzji burmistrza, powziętej na jednomyślny wniosek Rady Eksploatacyjnej, przyczem z dokonanej wypłaty burmistrz składa Radzie Gminnej sprawozdanie na najbliższym posiedzeniu.

Fundusz Rezerwowy złożony zostaje w Kasie Gminnej na specjalnym rachunku bieżącym, od którego płacone są przedsiębiorstwu procenta; wypłata ich dokonywana zostaje na żądanie Dyrektora przedsiębiorstwa za wizą burmistrza.

Przedsiębiorstwo nie jest uprawnione do zatrzymywania nadwyżki wpływów nad wydatkami; nadwyżki te stanowią własność gminy, która odwrotnie, w wypadku deficytu przedsiębiorstwa — obowiązana jest do jego pokrycia. Toteż nadwyżka ta, po odciążeniu kwot potrzebnych do powiększenia sum obrotowych przedsiębiorstwa, wpisywana zostaje do działu dochodów w budżecie gminy.

Gdy jedna gmina prowadzi kilka przedsiębiorstw, wówczas dochody i wydatki wynikające z całokształtu eksploatacji, dzielone są pomiędzy budżety przedsiębiorstw według skali ustalonej uchwałą Rady Gminnej stosownie do wysokości udziału każdego z tych przedsiębiorstw.

#### 4. Nadzór nad przedsiębiorstwami.

Przedsiębiorstwa gminne, jak to wynika już chociażby z tego, że do ich założenia konieczne jest upoważnienie władzy wyższej (Prefekta, Ministerstwa lub nawet Rady Stanu) — podlegają swego rodzaju prewencyjnej kontroli. Władza, upoważniona do udzielania gminie zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa może jej tego zezwolenia odmówić i to nawet ze względów czysto oportunistycznych, przyczem od decyzji takiej gmina nie służy prawo odwołania.

Aczkolwiek mająca wielką wagę, kontrola ta nie jest jednak jedyną i przedsiębiorstwa, z chwilą ich założenia, poddane zostają ponadto potrójnej kontroli:

1. administracyjnej,
2. finansowej i
3. technicznej.

##### 1. Kontrola administracyjna.

Pod nazwą tą rozumie się kontrola, sprawowana przez władzę nadzorczą, w szczególności przez Prefekta, któremu powinny być znane bądź ze względów informacyjnych, bądź też dla ich zatwierdzenia — różne uchwały Rady Gminnej w sprawie funkcjonowania przedsiębiorstwa. Tak np., do Prefekta należy zatwierdzanie uchwał Rady Gminnej dotyczących ustalenia przepisów służbowych i uposażeniowych, wysokości taryf i warunków sprzedaży, budżetu przedsiębiorstw i t. d.

Prefekt posiada pozatem szereg uprawnień w stosunku do personelu przedsiębiorstw. Tak więc, w stosunku do Dyrektorów przedsiębiorstw posiada on prawo zatwierdzania ich nominacji przez Burmistrza oraz prawo odwołania Dyrektora — po-



zasięgnięciu opinii Rady Eksploatacyjnej i Burmistrza. Mianuje on  $\frac{1}{4}$  część członków Rady Eksploatacyjnej i wyraża zgodę na mianowanie reszty członków przez Burmistrza. Ma on prawo do odwołania z urzędu tych członków Rady Eksploatacyjnej, którzy pełniliby w stosunku do przedsiębiorstwa, bądź osobiście, bądź jako członkowie zarządów innych przedsiębiorstw, rolę dostawców. Jeśli przedsiębiorstwo komunalne posiada swego własnego rachmistrza wówczas Prefekt mianuje, na wniosek Burmistrza, inkasenta przedsiębiorstwa.

W wypadkach, gdy z prowizorycznego wyciągu rachunkowego wynika, że przedsiębiorstwo pracuje z deficytem, Prefekt może polecić Radzie Gminnej przedsięwzięcie odpowiednich kroków dla przywrócenia zachwianej równowagi finansowej przez podniesienie taryf względnie przez zastosowanie odpowiednich oszczędności w organizacji przedsiębiorstwa.

### Kontrola Generalnej Inspekcji Min. Spraw Wewnętrznych.

Generalna Inspekcja służb administracyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych uprawniona jest do kontroli działalności przedsiębiorstw we wszystkich jej detalach.

### Kontrola finansowa.

Przedsiębiorstwa komunalne poddane są pod względem finansowym poczwórnej kontroli, mianowicie:

1. nadzorowi poborcy gminnego,
2. nadzorowi urzędu podatkowego,
3. kontroli Generalnej Inspekcji Finansów, oraz —
4. kontroli jurysdykcji finansowej.

Jakieśmy wyżej wskazali, funkcje rachmistrza przedsiębiorstwa wykonywane być mogą przez poborcę gminnego — albo przez specjalnego rachmistrza, jeśli wpływy przedsiębiorstwa przekraczają 500.000 frs. Taki rachmistrz specjalny podlega właśnie kontroli poborcy gminnego.

Rachmistrz przedsiębiorstwa podlega pozatem zawsze nadzorowi naczelnika urzędu podatkowego, który pełni go w ten sam sposób, co i nad rachmistrzami gminnymi; winien on zatem sprawdzać kasę i rachunkowość oraz księgę kasową rachmistrza przedsiębiorstwa, zanim zostanie ona przedstawiona Radzie Gminnej. Winien on wreszcie sprawdzić księgę kasową przed przedstawieniem jej władzom udzielającym absolutorjum. Kontrola Generalnej Inspekcji Skarbowej odbywa się w ten sam sposób i dotyczy tych samych detali działalności przedsiębiorstwa, co i kontrola Generalnej Inspekcji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Niezależnie od wysokości dochodów przedsiębiorstwa rachunki rachmistrza podlegają kontroli tej samej władzy,



która sprawuje kontrolę nad rachunkami gminy. Władzą tą w gminach, których dochody zwyczajne nie przekraczają 250.000 frs. jest Międzyparlamentarna Rada Prefektur, w gminach zaś o dochodzie wyższym — Izba Rachunkowa. Przedstawiane jej być mają nie tylko rachunki pieniężne, lecz również rachunki materiałowe, które służą jako dowody dla tych pierwszych.

### Kontrola techniczna.

Dekret z dn. 28.XII.26 przewiduje wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanym Ministrem lub Ministrami rozporządzenia wykonawczego określającego przedsiębiorstwa, które podlegać będą kontroli technicznej ze strony państwa, oraz zatwierdzającego typowe statuty, do których będą się musiały zastosować przedsiębiorstwa komunalne.

Rozporządzenie to ma przewidzieć pozatem środki, które mają być przedsięwzięte w wypadkach, gdy sposób prowadzenia przedsiębiorstwa zagrażać będzie bezpieczeństwu publicznemu oraz gdy przedsiębiorstwo okaże się niezdolnym do samodzielnego istnienia.

### 5. Likwidacja przedsiębiorstwa.

Likwidacja przedsiębiorstwa użyteczności publicznej może nastąpić z 2 powodów:

1. Na mocy uchwały Rady Gminnej, zrzekającej się prowadzenia przedsiębiorstwa we własnym zarządzie, czyli na mocy dobrowolnego zrzeczenia się gminy.

2. Na skutek cofnięcia upoważnienia, przyznającego gminie prawo do prowadzenia przedsiębiorstwa.

Rada Gminna w każdym czasie może zrzec się dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa we własnym zarządzie. Gdy jednak uchwała o założeniu przedsiębiorstwa wymaga zatwierdzenia jej przez władzę nadzorczą — to uchwała o zrzeczeniu się dalszego prowadzenia zakładu wykonalną jest z samego prawa, bez jakiegokolwiek zatwierdzenia.

Władza, która zatwierdziła uchwałę Rady Gminnej w sprawie założenia przedsiębiorstwa, może cofnąć swą zgodę. Może to nastąpić w każdym czasie, po uprzednim porozumieniu się z Radą Gminną, jeśli przedsiębiorstwo nie odpowiada warunkom przewidzianym w statucie oraz w wypadkach specjalnie dla każdego rodzaju przedsiębiorstw przewidzianych, kiedy mianowicie działalność jego zagraża bezpieczeństwu publicznemu. Niezależnie od przyczyny, która spowoduje władze do cofnięcia upoważnienia, Rada Gminna powinna być przed odwołaniem upoważnienia wezwana do przedstawienia wyjaśnień,



względnie do zastosowania wskazanych przez władzę nadzorczą środków, do czego wyznaczony jej być powinien odpowiedni termin. Jeśli w terminie tym obowiązki powyższe przez Radę Gminą spełnione nie zostaną, wówczas władze nadzorcze przechodzą nad tym zastrzeżeniem do porządku.

Ponieważ wobec powyższych formalności cofnięcie upoważnienia wymagać może dłuższego czasu, gdy tymczasem działalność przedsiębiorstwa może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu, posiada zatem Prefekt prawo prowizorycznego zawieszenia operacyj przedsiębiorstwa. Zarówno uchwała Rady Miejskiej o zrzeczeniu się prowadzenia przedsiębiorstwa, jak i cofnięcie odnośnego upoważnienia przez władzę nadzorczą — winny określać termin, w którym działalność przedsiębiorstwa zostanie zakończoną. W dniu tym zakończony zostaje również rachunek administracyjny Burmistrza.

Przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstwa należy do obowiązków Burmistrza. Za zgodą Prefekta wyznacza on likwidatora, który działa pod jego nadzorem. Wyniki likwidacji wpisane zostają do specjalnego rachunku, który załączony zostaje do budżetu gminnego.

W wypadku, gdy na prowadzenie przedsiębiorstwa gmina zaciągnęła pożyczkę, pozostałe po likwidacji saldo aktywne zużyte zostaje przedewszystkiem na spłatę tej pożyczki.

## 6. Przedsiębiorstwa międzykomunalne.

### 2 rodzaje przedsiębiorstw międzykomunalnych.

Dekret z dn. 28.XII.1926 przewiduje możliwość eksploatacji przedsiębiorstw komunalnych nie tylko przez jedną gminę, lecz i przez związek gmin. Możliwość ta zresztą istniałaby nawet wówczas, gdyby nie była w dekreście powyższym specjalnie przewidziana, ponieważ związki gmin we Francji uprawnione są do wykonywania wszystkich czynności dostępnych gminom; jeśli zaś chodzi o prowadzenie przedsiębiorstw, to związki międzykomunalne, które poprzednio rozwijały już na tem polu pomyślną działalność, posiadać się wydają specjalnie wysokie kwalifikacje do prowadzenia zakładów obsługujących kilka gmin, lub nawet całą ich grupę.

Nie wynika stąd jednak by przedsiębiorstwa o charakterze międzykomunalnym prowadzone być mogły wyłącznie przez Związek Gmin, ustawodawstwo bowiem obecne, ściślej mówiąc, dekret z dn. 28.XII.26, przewiduje wyraźnie, że prowadzenie przedsiębiorstw interesujących kilka gmin powierzone być może nie tylko Związkowi Międzykomunalnemu, lecz także i jednej z gmin zainteresowanych. Przedsiębiorstwa międzykomunalne prowadzone być zatem mogą dwoma następującemi sposobami:

1. Bądź przez jedną gminę, działającą na podstawie udzielonej jej przez resztę gmin koncesji,
2. Bądź też przez Związek, który łączy wszystkie zainteresowane gminy.

### Przedsiębiorstwa międzykomunalne, prowadzone przez jedną gminę.

Pierwszą formalnością, jaką powinny dopełnić gminy przy zakładaniu przedsiębiorstwa międzykomunalnego którego prowadzenie ma być powierzone jednej z zainteresowanych gmin — jest zwołanie międzykomunalnej konferencji, na której powinny być ustalone zasady porozumienia. W konferencji tej biorą udział przedstawiciele zainteresowanych gmin w osobach przewodniczących Rad Gminnych oraz komisyj, złożonych każda z 3 członków odnośnych Rad Gminnych. O zwołaniu konferencji zawiadamiani zostają Prefekci, którzy — tak samo jak i Podprefekci — wziąć mogą udział w konferencji. Powzięte na niej uchwały stają się wykonalnymi oczywiście dopiero po zatwierdzeniu ich przez zainteresowane Rady Gminne.

Następna formalność polega na tem, że zainteresowane Rady Gminne powinny, po zakończeniu międzykomunalnej konferencji, zebrać się celem powzięcia uchwał, zatwierdzających wyniki tej konferencji, na której powinien być przyjęty m. in. statut zamierzonego przedsiębiorstwa, umowa koncesyjna oraz warunki dostaw dla przedsiębiorstwa.

Między gminą, prowadzącą przedsiębiorstwo, a resztą zainteresowanych gmin, powinna być zawarta odpowiednia umowa, do której załączone być winny warunki dostaw. Co do statutu, to przedmiotem rozważań zainteresowanych Rad Gminnych staje się statut zaproponowany przez Radę Gminną, która ma się podjąć prowadzenia przedsiębiorstwa.

Uchwały Rad Gminnych powinny być przesłane w ciągu 8 dni po ich powzięciu Podprefektowi lub Prefektowi, jeśli Gmina znajduje się w okręgu stolicy departamentu; ci ostatni niezwłocznie mają pokwitować odbiór, przyczem, jeśli uchwała przesłana została Podprefektowi — to winien on w ciągu dalszych dni 10 przesłać ją, wraz z umotywowanym wnioskiem Prefektowi Departamentu.

W ciągu 8 dni po otrzymaniu uchwały Prefekt przeprowadza na terenie wszystkich zainteresowanych gmin ankietę, o której publiczność zostaje powiadomiona za pomocą ogłoszeń wywieszonych przy wejściu odnośnych Zarządów Miejskich i wszystkich przewidzianych do tego celu miejscach. O ankiecie powiadomieni zostaną pozatem Prezesi Izb Handlowej i Rolniczej, którzy upoważnieni są do wypowiedzenia się.

Jeśli do wypowiedzenia się o wynikach ankiety powołane zostaną zainteresowane Rady Gminne — winny one powziąć w ciągu 15 dni nową uchwałę, po wręczeniu przez prowadzącego



ankietę Komisarza odnośnych dokumentów Burmistrzowi, która skierowana być powinna w ciągu dalszych dni 5 wraz ze wszystkimi załącznikami do Prefekta.

Do zatwierdzenia uchwał zainteresowanych Rad Gminnych powołane są różne władze, których właściwość zależy od następujących okoliczności:

Jeśli statut przedsiębiorstwa odpowiada jednemu z wzorowych i zatwierdzonych przez dekret Rady Stanu statutow, projektowane zaś przedsiębiorstwo nadaje się do skoncesjonowania go — wtedy odnośne uchwały zatwierdzane są przez Prefekta.

Jeśli statut przedsiębiorstwa zgadza się z wzorowym i zatwierdzonym jak wyżej statutem, przedsiębiorstwo jednak samo nie nadaje się do wydania nań koncesji, wówczas zatwierdzającą uchwały władzą jest Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu. W wypadku wreszcie, kiedy statut przedsiębiorstwa nie odpowiada wzorowemu i w powyższy sposób zatwierdzonemu statutowi, zatwierdzenie uchwały nastąpić może jedynie wskutek dekretu wydanego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanym Ministrem lub Ministrami, po uzgodnieniu go z Radą Stanu.

Jeśli prowadzenie przedsiębiorstwa obejmować ma gminy należące do różnych departamentów, wówczas prawo zatwierdzenia należy do Prefekta tego departamentu, w którym się znajduje przeznaczona do prowadzenia przedsiębiorstwa gmina. Niezależnie od właściwości władzy zatwierdzającej, decyzja w sprawie uchwał Rad Miejskich o prowadzeniu przedsiębiorstwa międzykomunalnego, powinna zapaść w ciągu 6 miesięcy, w przeciwnym bowiem razie stają się one wykonalne z mocy samego prawa. Termin ten liczy się od chwili wydania pokwitowania o odbiorze ostatniej uchwały nadeszłej do Prefektury lub Podprefektury.

Prowadzenie przedsiębiorstwa międzykomunalnego przez jedną gminę nie różni się w niczem od prowadzenia zwykłego przedsiębiorstwa komunalnego: podlega ono identycznym przepisom o organizacji administracyjnej i o ustroju finansowym. Stosunki pomiędzy gminą posiadającą koncesję, a resztą gmin zainteresowanych określone są w umowie i w warunkach dostaw. Prowadząca przedsiębiorstwo gmina nie może uzyskać, ani dla siebie ani dla przedsiębiorstwa, żadnych przywilejów finansowych, poza przewidzianymi w umowie koncesyjnej.

Prowadzenie przedsiębiorstwa może zostać zaniechane na mocy uchwał zainteresowanych Rad Gminnych, bądź też przez cofnięcie udzielonego im w tym celu zezwolenia. Warunki, które powinny być przy tem zachowane nie różnią się również w niczem od tych, które obowiązują przy likwidacji zwykłego przedsiębiorstwa komunalnego.

## Przedsiębiorstwa międzykomunalne prowadzone przez związek Gmin.

Jeśli zainteresowane gminy zamierzają stworzyć związek, w celu wyłącznego prowadzenia przedsiębiorstwa międzykomunalnego, lub też powierzyć jego prowadzenie syndykadowi już istniejącemu — wówczas zainteresowane Rady Gminne powinny powziąć dwa rodzaje uchwał:

1. O założeniu przedsiębiorstwa,
2. O założeniu Syndykatu Gmin.

Uchwały o założeniu przedsiębiorstwa zawierać powinny decyzję o założeniu przedsiębiorstwa międzykomunalnego i o powierzeniu jego prowadzenia bądź już istniejącemu, bądź też specjalnie w tym celu zakładanemu związkowi międzykomunalnemu. Uchwały te, które m. in. powinny zawierać dyspozycje co do statutu projektowanego przedsiębiorstwa, winny być zatwierdzone przez władzę nadzorczą na tych samych warunkach, jak przy zwyczajnych przedsiębiorstwach komunalnych. Niezależnie od właściwości władzy zatwierdzającej, zezwolenie nie może być udzielone bez zachowania procedury, przewidzianej przy zakładaniu przedsiębiorstw komunalnych, to znaczy bez przeprowadzenia w każdej z zainteresowanych gmin ankiety w ten sam sposób, jak przy zakładaniu zwyczajnych przedsiębiorstw komunalnych. Zezwolenie lub odmowa nastąpić powinny w tych samych jak wyżej terminach t. j. przed upływem 3 lub 6 miesięcy w zależności od tego, czy kompetentną do zatwierdzenia uchwał władzą jest Prefekt, czy też władze wyższych instancji.

Zainteresowane Rady Gminne winne są powziąć pozbawione następujące uchwały:

1. W sprawie założenia związku międzykomunalnego i określenia warunków jego administracji,
2. Bądź też w sprawie rozszerzenia pełnomocnictw syndykatu już istniejącego, jeśli prowadzenie nowego przedsiębiorstwa ma mu być dodatkowo powierzone. Uchwały te powinny być załączone do uchwał o założeniu przedsiębiorstwa; powinna być w nich pozbawiona przewidziana wysokość kapitału zakładowego i obrotowego nowego przedsiębiorstwa, z wyszczególnieniem przypadającej na każdą ze stowarzyszonych gmin kwoty, oraz stosunek, w jakim będą one partycypowały w zyskach i stratach projektowanego przedsiębiorstwa.

Na skutek dwóch wyżej opisanych uchwał powinny nastąpić dwa różne zarządzenia, a mianowicie:

1. Upoważnienie do prowadzenia przedsiębiorstwa w zarządzie własnym,
2. Zarządzenie o stworzeniu, względnie o rozszerzeniu kompetencji Związku, mającego za zadanie prowadzenie przedsiębiorstwa.



Kompetentne do wydania zezwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa władze są temi samemi, o których mówiliśmy przy zwyczajnych przedsiębiorstwach komunalnych. Co do stworzenia nowego, lub rozszerzenia praw już istniejącego syndykatu — to odnośne zezwolenia wydane być mogą dopiero po uzyskaniu przez Gminę prawa na prowadzenie przedsiębiorstwa. Z tą chwilą, jeśli zainteresowane gminy należą do jednego departamentu, upoważnienie do stworzenia syndykatu udzielane jest przez Prefekta po zasięgnięciu opinii Rady Generalnej. Jeśli natomiast do Związku Międzykomunalnego należeć mają gminy z różnych departamentów, wówczas Prefekt departamentu, w którym przewidziana jest siedziba związku, winien:

1. Wydać zezwolenie na założenie związku gminom, należącym do jego departamentu, po zasięgnięciu opinii Rady Generalnej swego departamentu, i

2. Upoważnić gminy należące do innych departamentów do przyłączenia się do utworzonego w ten sposób związku międzykomunalnego, po zasięgnięciu opinii Rad Generalnych oraz Prefektów odnośnych departamentów. W razie nieprzychylniej opinii jednej z Rad Generalnych względnie Prefektów zainteresowanych departamentów, przyłączenie wyżej wspomnianych gmin może nastąpić wyłącznie w drodze upoważnienia przez dekret Rady Stanu.

Gdy chodzi o prowadzenie przedsiębiorstwa przez związek już istniejący, wówczas upoważnienie na przyłączenie się zainteresowanych gmin, jak i rozszerzenie uprawnień Związku leży w kompetencji Prefekta, po wysłuchaniu opinii Rady Generalnej. Jeśli do związku wchodzi gminy z różnych departamentów wówczas, jak i w poprzednim wypadku decyzja zależy od Rady Stanu o ile opinie odnośnych Rad Generalnych, względnie prefektów, w sprawie przyłączenia gmin są nieprzychylnie.

Oczywistą jest rzeczą, że jeżeli w kompetencji Prefekta leży jednocześnie zezwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa i zezwolenie na stworzenie lub rozszerzenie uprawnień Syndykatu — może on powziąć, po uprzednim uzyskaniu opinii Rady Generalnej, obydwie decyzje jednocześnie.

Pismo, zatwierdzające założenie Syndykatu lub rozszerzenie jego uprawnień, winno określać stosunek w jakim zrzeszone Gminy pokryją kapitał zakładowy i obrotowy przedsiębiorstwa, oraz wysokość ich udziału w ewentualnych zyskach i stratach.

Z chwilą utworzenia Syndykatu zgodnie z obowiązującymi przepisami, udzielone zainteresowanym Radom Gminnym upoważnienie do prowadzenia przedsiębiorstwa przelane zostaje z mocy prawa na Syndykat. Z chwilą zezwolenia na założenie lub na rozszerzenie swych uprawnień Syndykat upoważniony jest z mocy prawa do rozpoczęcia prowadzenia przedsiębiorstwa. Przy prowadzeniu przedsiębiorstwa znajdują tu zastosowanie



wszystkie przepisy przewidziane dla zwykłych przedsiębiorstw komunalnych, z następującymi wszakże różnicami:

1. Syndykat wchodzi na miejsce Gminy;
2. Prezes zarządu Syndykatu pełni funkcje Burmistrza;
3. Zarząd Syndykatu posiada prawa i obowiązki Rady Gminnej.

Prowadzone przez Syndykat międzykomunalny przedsiębiorstwa posiadają zatem analogiczną organizację administracyjną i ustrój finansowy co i zwykle przedsiębiorstwa komunalne. Administrowane są one przez Radę eksploatacyjną i dyrektora pod nadzorem Zarządu Syndykatu i jego Prezesa.

Rada Eksploatacyjna całkowicie jest odrębną od organów Syndykatu i składa się z 4 — 12 członków (nie licząc dyrektora) mianowanych w  $\frac{1}{4}$  przez Prefekta departamentu, w którym Syndykat ma swoją siedzibę i w  $\frac{3}{4}$  przez prezesa Zarządu Syndykatu, który mianuje również dyrektora za zgodą Prefekta.

Prowadzone przez Syndykat międzykomunalne przedsiębiorstwa posiadają własny budżet odrębny od budżetu Syndykatu.

W jednym tylko wypadku administracji Syndykatu i przedsiębiorstwa mogą być połączone. Zająć on może wówczas, gdy prowadzenie przedsiębiorstwa poruczone jest specjalnie w tym celu utworzonemu Syndykatowi, jeśli w akcie o założeniu przedsiębiorstwa wspomniana funkcja administracyjna jest przewidziana.

Funkcje Rady Eksploatacyjnej wypełniane są w tym wypadku przez biuro zarządu Syndykatu. Członkowie biura w tym wypadku mogą być wybrani w  $\frac{1}{3}$  z poza członków Zarządu Syndykatu, gdy jednak biuro Zarządu Syndykatu winno być zasadniczo obsadzone wyłącznie przez członków Zarządu. Ilość tych członków powinna być taka sama jak w Radzie Eksploatacyjnej, czyli od 4 do 12, nie licząc Dyrektora.

Zarząd Związku Międzykomunalnego (Syndykatu) posiada wyłączną kompetencję do regulowania ogólnej organizacji zakładu i uchwalania jego budżetu. Co do Dyrektora to jest on niezależnym od władz, którym podlega administracja Związku i mianowanie jego odbywa się przez Prezesa Zarządu Związku, aczkolwiek za zgodą Prefekta.

Przedsiębiorstwo Międzykomunalne przestaje istnieć z chwilą rozwiązania Związku, co może nastąpić bądź przez upływanie okresu na jaki został on zawiązany, bądź przez wypełnienie zakreślonych mu celów, lub wreszcie za zgodą wszystkich zainteresowanych Rad Gminnych. Odnosne ich uchwały winny oczywiście określić termin zaprzestania operacji przedsiębiorstwa. Zarząd Związku winien określić na ostatniem posiedzeniu w drodze uchwały podlegającej zatwierdzeniu Prefekta — warunki likwidacji prowadzonego przez siebie przedsiębiorstwa.



Związek taki może być rozwiązany również w drodze zwykłego dekretu na wniosek większości zainteresowanych Rad Gminnych, lub nawet z urzędu przez dekret wydany na podstawie zgodnej opinii Rady Generalnej i Rady Stanu. Zaprzestanie prowadzenia przedsiębiorstwa może być spowodowane przez cofnięcie przez kompetentne władze nadzorcze wydanego w tej mierze poprzednio upoważnienia.

W statucie przedsiębiorstwa powinny być pozatem przewidziane przepisy których omijanie powoduje cofnięcie wydanego przez władze zezwolenia na prowadzenie danego przedsiębiorstwa. Są to przepisy o organizacji administracyjnej i finansowym ustroju przedsiębiorstw oraz ogólna zasada, że działalność przedsiębiorstwa nie może zagrażać ani bezpieczeństwu publicznemu, ani higijenie.

Przed cofnięciem wydanego zarządowi zezwolenia określony być powinien termin dla przedstawienia wyjaśnień i przedsięwzięcia środków zalecanych przez władzę nadzorczą. W razie niezastosowania się do postulatów władzy nadzorczej w określonym terminie, władze przechodzą nad tą formalnością do porządku. W wyjątkowo ważnych wypadkach Prefekt może prowizorycznie zawiesić działalność przedsiębiorstwa.

Niezależnie od powodów, dla których przedsiębiorstwo międzykomunalne przestaje być prowadzone, rachunek administracyjny prezesa zarządu Związku zamknięty zostaje w dniu w którym operacje związku powinny być zakończone. Prezes Zarządu związku obowiązany jest zarządzić likwidację przedsiębiorstwa; mianuje on w tym celu likwidatora, który przedsięwzięcie potrzebne środki pod jego nadzorem. Wyniki likwidacji wpisane zostają do rachunku poza budżetem, który załączony zostaje do budżetu Związku międzykomunalnego. Aktywne saldo zużyte zostaje przedewszystkiem na uregulowanie zobowiązań Związku, o ile takowe istnieją.

Zdarzyć się może, że Rada Gminna, będąc już upoważnioną do prowadzenia przedsiębiorstwa, zdecyduje na powierzenie jego prowadzenia już istniejącemu związkowi międzykomunalnemu, bez włączenia wszakże do związku samej Gminy; uchwały takie zatwierdzane być muszą przez Prefekta. Jeśli natomiast Gmina, już upoważniona do prowadzenia przedsiębiorstwa zamierza nie tylko powierzyć związkowi prowadzenie tegoż przedsiębiorstwa, lecz wejść również samą do Związku — o dopuszczeniu ich decyduje zgoda uprzednio zrzeszonych gmin oraz zezwolenie Prefekta, wydane po zasięgnięciu opinii Rady Generalnej. Jeśli Gminy te należą do różnych departamentów, wówczas na przystąpienie ich zezwolić może, w razie nieprzychylniej opinii Rad Generalnych i Prefektów, dekret wydany przez Radę Stanu.

Władysław Spranger.

HALINA KORSAK.

## HIGJENA PSYCHICZNA, JEJ ZAKRES I ORGANIZACJA\*).

Jednostka ludzka, aby sprostać zadaniom, wyznaczanym przez coraz bardziej komplikujące się warunki życiowe, musi być odpowiednio uodporniona psychicznie i fizycznie, chociażby ze względu na zachowanie ładu społecznego. Albowiem jednym z warunków uchronienia społeczeństwa od wewnętrznych wstrząszeń jest równowaga psychiczna jego członków, która jest do pomyślenia tylko u osobników o normalnej postawie psychicznej.

Chodzi więc o to, aby *a k c j a s p o ł e c z n a* szła w kierunku uchronienia jednostek poczynając od ciężkich schorzeń umysłowych, a skończywszy na przemijających zakłóceniach systemu nerwowego. Do zakresu higjeny psychicznej należy właśnie powyższe zagadnienie. Higjena psychiczna ma bowiem na celu uchronienie tak jednostki normalnej, jak i anormalnej oraz predysponowanej od skutków schorzeń psychicznych, stawiając sobie jednocześnie za zadanie zachowanie równowagi psychicznej jednostki oraz jej udoskonalenie.

Za podstawę naukową higjena psychiczna przyjmuje przede wszystkim psychologję, czyli naukę o przeżyciach i dyspozycjach psychicznych, z szerokiem uwzględnieniem psychiatrii, pedagogiki, eugeniki, etyki, antropologii i socjologii.

Higjena psychiczna, stanowiąc ogół środków, zmierzających do zabezpieczenia jednostki przed zaburzeniami umysłowemi, stara się ustalić w pierwszym rzędzie przyczyny, wywołujące zaburzenia w psychice, oraz im zapobiec.

Przy obecnym stanie wiedzy etjologia rozróżnia przyczyny usposabiające do choroby i przyczyny, wywołujące

---

\*) Materiały do niniejszego sprawozdania zaczerpnęłam głównie z dzieła Dr. M. Potet „Hygiène Mentale“, Paris 1932 oraz — zwłaszcza o ile chodzi o Polskę — z pracy D-ra M. Dąbrowskiego „Higjena psychiczna zagranicą i u nas“, zamieszczonej w zeszycie 1 z r. 1933 kwartalnika „Praca i Opieka Społeczna“.



chorobę bezpośrednio. Do przyczyn generalnych zalicza się przede wszystkim: ogólne warunki życia, wśród których znajduje się jednostka ludzka. Należą tu takie czynniki, jak rasa, klimat, rodzaj zajęcia zawodowego, sytuacja społeczna jednostki, wiek (największa liczba zachorowań psychicznych przypada na 25 rok życia). Dużo niebezpieczeństw przedstawia również okres dojrzewania, ciąży, przekwitania płciowego (szczególnie u kobiet), które zalicza się równocześnie do przyczyn, wywołujących chorobę bezpośrednio na tle seksualnem. Nawet stan rodzinny nie jest bez wpływu na powstawanie chorób; ludzie stanu wolnego, następnie wdowy lub wdowcy zapadają częściej na choroby psychiczne, aniżeli ludzie pozostający w stanie rodzinnym.

Najdonioślejszą jednak okolicznością, uspasabiającą do zaburzeń psychicznych, z którą przedewszystkiem liczy się higiena psychiczna, jest wrodzona indywidualna skłonność, związana z dziedzicznością. Mimo, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia w szeregu wypadków nastrecza wiele trudności, definitywnie jednak można orzec, że wśród chorych psychicznie obarczenie dziedziczne przeważa nad innemi postaciami. Według cyfr zebranych przez lekarza angielskiego Matt'a w przypadkach dziedziczenia chorób psychicznych, potomkowie osób umysłowo chorych zapadają we wcześniejszym okresie życia, niż ich przodkowie. Francuski psychiatra Morell zbudował teorię o „zwyrodnieniu psychicznem”. Według tego uczonego wszelkie odchylenia psychiki od typu normalnego przekazują się potomstwu i potęgują się w generacji następnej, aż do zwyrodnienia rodziny. Chociaż pogląd ten nie odpowiada w całej rozciągłości stanowi dzisiejszej nauki, pewne jest jednak, że w wielu wypadkach zachodzi opisany przez Morella proces zwyrodnienia psychicznego, który stanowi m. in. przedmiot badań higieny psychicznej.

Higiena psychiczna w całej rozciągłości korzysta ze zdobyczy eugeniki, której pierwszy kongres odbył się w 1914 roku, a którą obecnie reprezentuje oficjalnie międzynarodowa komisja eugeniczna. Realizując postulaty eugeniki, zmierzające do udoskonalenia gatunku ludzkiego, np. otacza opieką noworodka, okres porodu, ciąży, interesuje się zdrowiem rodziców w czasie poczęcia oraz sprawami dziedziczności i chociaż dziecko dopiero co urodzone nie jest w zasadzie obiektem badań higieny psychicznej, to jednak ze względu na to, że nieprawidłowy poród oraz nieodpowiednia opieka w pierwszym okresie życia dziecka może spowodować komplikacje w jego psychice, np. wskutek urazu fizycznego, — rozciąga nad nim swoją opiekę.

Warunek, dotyczący zdrowia rodziców w czasie poczęcia dziecka może być częściowo zabezpieczony przez re-



glamentację małżeństwa. Tego rodzaju reglamentacja miała miejsce w niektórych stanach Ameryki, które zabraniały zawierania małżeństw jednostkom, nie posiadającym zaświadczeń zdrowotności.

Co zaś do Europy, to ustawa norweska z 1914 r. zabraniała zawierania małżeństw osobom, dotkniętym syfiliśsem bądź chorobami umysłowymi. Naogół jednak nie istnieje przymus lekarskiego badania kandydatów do stanu małżeńskiego. Wiąże się to jak np. we Francji z polityką populacyjną państwa oraz z postawą opinii publicznej, wrogo usposobionej przeciwko wkraczaniu państwa w intymną sferę życia jednostki. Nie wchodząc w ocenę tego stanowiska należy stwierdzić, że uświadomienie o powyższej sprawie zatacza coraz szersze kręgi, wyrażając się w składaniu memoriałów, traktujących o reglamentacji małżeństw oraz w otwieraniu poradni, udzielających przedmałżeńskich porad. N. p. tego rodzaju poradnie amerykańskie cieszyły się wielkiem powodzeniem przede wszystkim u kobiet.

W Berlinie od roku 1925 istnieje miejskie biuro porad przedślubnych, które jednak tylko w szczupłym zakresie uwzględnia higienę psychiczną. Należy wspomnieć o poliklinice Bleulera w Zurichu, która może służyć za wzór w zakresie zadań profilaktycznych, a która udziela rad osobom wstępującym w związku małżeńskie. W Paryżu poradnia taka została utworzona w 1930 r. z inicjatywy Couvelair'a. Zadanie jej polega przede wszystkim na tem, aby zgłaszającym się stronom unaocznic ich osobisty stan fizyczny, uprzedzić ich o ewentualnych skutkach, wypływających z dziedziczności, pozostawiając jednak ostateczne rozstrzygnięcie sprawy ich własnemu sumieniu.

Najradykałniejsze środki, jakimi są kastracja i sterylizacja, zabezpieczające przed obciążeniami, płynącymi z dziedziczności, nie znalazły dotąd szerszego zastosowania i to nie tylko ze względów socjalnych, lecz i z braku zupełnej pewności nieszkodliwości tego zabiegu. Ameryka, której niektóre stany wprowadziły w wypadku schorzeń psychicznych sterylizację, z biegiem czasu w znacznym stopniu zaniedbała jej stosowania.

W Europie z wyjątkiem Niemiec problem sterylizacji nie wkracza w dziedzinę projektów ustaw. Ogólnie mówiąc sprawa ta znajduje się w stadium naukowych badań i eksperymentów.

Do czynników, powodujących zwyrodnienie, należy trucizna, przewlekłe działająca na organizm rodziców; pierwsze miejsce ze względu na rozpowszechnienie zajmuje alkohol, dopiero potem kokaina, opium i t. d. Dalej choroby zakaźne, choroby przewlekłe, gdzie na pierwsze miejsce wysuwa się syfilis i gruźlica.



Walka z alkoholizmem nastęrcza wielkie trudności, wynikające z układu społecznego. Żywym przykładem tego są Stany Zjednoczone Północnej Ameryki, które nasutek naporu faktów musiały zmienić swoją politykę prohibicyjną.

Większość higienistów stoi na stanowisku, że jedynie wychowanie jednostki oraz jej uświadomienie może zapobiec przed nadużywaniem alkoholu. Oczywiście, że towarzysztwa antyalkoholowe mogą drogą propagandy sprzyjać temu zadaniu.

Nieco inaczej przedstawia się walka z narkotykami, ujęta w przepisy prawa, a zatem objęta egzekutywą bezpośredniego działania. Jednakże jeśli chodzi o meritum sprawy najradykałniejszym środkiem, zabezpieczającym jednostkę przed używaniem narkotyków okazuje się odporność psychiczna jednostki, konwencje i ustawy ograniczające sprzedaż narkotyków nie wyczerpują bowiem sprawy w zupełności.

Do przyczyn, wywołujących choroby psychiczne bezpośrednio należą przyczyny fizyczne i psychiczne.

Do pierwszych należy przedewszystkiem alkohol. 30%—40% zaburzeń psychicznych zawdzięcza swoje powstanie alkoholowi pośrednio lub bezpośrednio. Potem dopiero idą eter, opjum, kokaina i t. p. Następnie urazy fizyczne, choroby zakaźne, choroby przewlekłe nawet takie, jak wadliwość przemiany materji, nie pozostają bez wpływu na stan psychiczny jednostki. Nie należy bowiem zapominać, że higjiena psychiczna ściśle łączy się z higjeną fizyczną — jako że zdrowie fizyczne stanowi jeden z warunków zdrowia psychicznego.

Z chorób przewlekłych zakaźnych najdonioślejszą rolę odgrywa syfiliś. Żeby jednak schorzenie kiłowe oddziałało na układ nerwowy, potrzebne są jeszcze czynniki usposabiające. Jednym z najdonioślejszych w ich rzędzie okazuje się usposobienie odziedziczone, w szczególności zaś nadużywanie alkoholu. W tej dziedzinie profilaktyka sprowadza się do najszerzego uświadomienia o niebezpieczeństwie choroby przy pomocy odczytów, kin i propagandowych broszur oraz do oddziaływania na poziom etyczny jednostki. Art. 245 § 1 Polskiego Kodeksu Karnego spełnia doniosłe zadanie prewencyjne przez zaliczenie do kategorii przestępstw zarażenie chorobą weneryczną.

Omawiając syfiliś, jako jedno ze źródeł schorzeń psychicznych, nastęrcza się pod uwagę zagadnienie prostytucji, uważane niezupełnie słusznie za główne siedlisko chorób wenerycznych. Nie należy wszak zapominać, że roznosicielem choroby jest w pierwszym rzędzie mężczyzna, bo stosowanie środków antykoncepcyjnych jedynie przez męż-



czynną zapobiega zarażeniu. Higjena psychiczna obserwacją prostytutki zajmuje się przede wszystkim w tym celu, aby na niej móc oprzeć profilaktyczną akcję, zmierzającą do uchronienia jednostki ludzkiej przed prostytutką, w szczególności małoletnich.

Wśród przyczyn schorzeń psychicznych należy jeszcze wymienić przyczyny natury psychicznej — do których zaliczają się silne wzruszenia o charakterze intymnym, atakujące jednostkę w sposób nieoczekiwany, bądź działające na nią trwale. Trzeba jednak pamiętać, że przyczyny psychiczne pozostają w ścisłym związku z właściwościami indywidualnymi jednostki i że psychiczna odporność formuje się zależnie od nich.

Przyczyny psychiczne są bądź o charakterze intelektualnym bądź emocjonalnym. Higjena psychiczna obejmuje zarówno intelekt jednostki, jak i jej charakter, wolę, poczucie moralne, wrażliwość uczuciową i t. p. Sięgając zaś w tę tak trudną i skomplikowaną dziedzinę, jaką jest wewnętrzna struktura człowieka, stara się przede wszystkim odnaleźć klucz konfliktów i wskazać drogę jednostce, jaką ma kroczyć ku wyzwoleniu się z niewoli występku i moralnego zaniedbania. Ankiety, kwestjonariusze, indywidualna interpełacja, metodyczne badania w poradniach i w terenie samego życia wydatnie przyczyniają się do tego celu. Praktyka dnia codziennego, pouczając nas nieraz dotkliwie o skutkach wybujałej zazdrości, ambicji i t. p., wytwarza w społeczeństwie świadomość potrzeby zapobiegania. A ponieważ jednym z istotniejszych czynników, regulujących niepożądane jaskrawości charakteru, jest wychowanie, dlatego też higjena psychiczna poświęca mu wiele uwagi.

Już Roussel w swojej książce „O wychowaniu” zaznacza, jak doniosłą rolę odgrywa w życiu społeczeństwa skierowywanie impulsów ludzkich do właściwych łożysk. Sublimacja uczuć oddawna jest znana w historii cywilizacji — niejedno wspaniałe dzieło sztuki zawdzięcza swoje powstanie właśnie takiemu przetransponowaniu instynktów np. instynktu seksualnego.

Okres dzieciństwa, stanowiący jedną z najważniejszych pozycji w kształtowaniu człowieka, zostaje szczególnie wyodrębniony ze względu na właściwości umysłu dziecka, bardziej podatnego do wszelkich przekształceń, aniżeli umysł dorosłego człowieka. Toteż pomiędzy higjeną psychiczną, a nowymi prądami wychowania nawiązuje się łączność, szczególnie z pedagogiką leczniczą. Współpraca szkoły z poradniami psychicznymi znajduje chociaż stopniowe, lecz coraz szersze zastosowanie. Nie należy zapominać, że współczesna szkoła dąży nie tylko do wyposażenia jednostki



w pewien zasób wiedzy, lecz również stara się przygotować ją do życia, chociażby przez różniczkowanie materiału ludzkiego i rozwijanie instynktu społecznego.

Kolaboracja szkół z sekcją „wyboru zawodu“ Urzędu Zawodowego dla młodzieży w New Yorku dając dodatnie wyniki wspólnej pracy przez możliwe najlepsze wykorzystanie zdolności jednostki — stwarza precedens do naśladowania.

W Wiedniu znajduje się dwadzieścia kilka poradni wychowawczych psychologii indywidualnej, nadto Towarzystwo Psychologii Indywidualnej organizuje odczyty dla wychowawców, freblanek i nauczycieli. W Polsce w 1919 roku powstała pierwsza poradnia wychowawcza, w 1924 r. poradnia Towarzystwa Przyjaciół Dzieci. Przy szkole Zamoyskiego i Lorenza istnieją poradnie, oparte na systemie Adlera — oraz prowadzone są jeszcze w Warszawie 2 poradnie dla dzieci w wieku przedszkolnym.

„Maximum wydajności pracy przy minimum wysiłku“ stanowi w problemie pracy, założenie higjeny psychicznej. Właściwy wybór zawodu jest ważny nietylko ze względów indywidualnych, lecz i społecznych, nietylko ze względu na wydajność pracy, lecz i ze względów psychicznych. Wiele konfliktów, wiele psychoz można byłoby uniknąć, gdyby zawód został obrany rozumnie. W szczególności Ameryka wykazała zrozumienie dla powyższej sprawy. Szereg poradni zawodowych oddaje już znaczne usługi społeczeństwu amerykańskiemu. I chociaż kryzys niweluje różniczkowanie w pracy (dla bezrobotnego bowiem zagadnieniem głównem staje się sama praca, a nie jej rodzaj), poruszone tutaj zagadnienie zyskuje w Europie coraz bardziej naukowe podstawy.

Higjena psychiczna opracowuje normy, któreby mogły stanowić kodeks pracy przy wyborze zawodu, oraz otwiera poradnie zawodowe, gdzie jednostka przy wyborze zawodu mogłaby uzyskiwać potrzebne jej wskazania.

W Niemczech czynnych jest około 300 poradni zawodowych. W Polsce czynnych jest kilkanaście poradni zawodowych oraz psychotechnicznych.

Higjena psychiczna podkreśla wybitne znaczenie warunków pracy, które przeważnie okazują się przyczynami schorzeń psychicznych, albo też wyczerpania pracą. Racjonalna organizacja pracy staje się bodaj czołowym zagadnieniem pracy wogóle i w związku z wzrastającym uświadomieniem społecznem i postępem nauk, postulatem naszej epoki. Fakt ten występuje szczególnie jaskrawo na tle bezrobocia i ciężkich warunków gospodarczych, potwierdzając tembardziej żywotność zagadnienia pracy, związanego bezpośred-



nio ze stopniem rozwoju myśli ludzkiej, niezależnie od konjunkturnalnych zmian zachodzących w łonie samego społeczeństwa.

Kongres higieny przemysłowej w Anglii w roku 1924 wykazał jak wielkie znaczenie ma dla wydajności pracy stosowanie zasad higieny psychicznej.

Epoka XX wieku coraz lepiej pojmuje doniosłość profilaktyki oraz walki ze złem w zaczątku, daje temu wyraz przez coraz szersze zrozumienie dla zadań higieny psychicznej, która obejmuje ludzkość na jej wszystkich szczeblach — zarówno mężczyźni, jak i kobiety, dzieci i starcy, stają się przedmiotem jej badań. Ale nietylko jednostka stanowi przedmiot badań higieny psychicznej; zarówno rodzina, warsztat pracy, jak i każda inna zbiorowość staje się punktem wyjścia dla jej obserwacji i terenem jej działalności, a nadto każde zagadnienie powstające na tle współżycia społecznego, a pozostające w bezpośrednim związku z psychiką jednostki.

Już w słowach Cicerona, że „starość należy zwalczać, jak chorobę“, znajdują się zaczątki zasad higieny psychicznej, która obecnie dąży do tego, aby żadnej sprawie ludzkiej nie pozostać obcą. Np. w Paryżu istnieje Tow. „Croix Violette“, które do pewnego stopnia spełnia zadanie psychicznej poradni, stawiając sobie za cel niesienie moralnej i materialnej pomocy starcom.

Poradnia należy do jednego z ważniejszych odgałęzień higieny psychicznej, jako jeden z poważniejszych czynników profilaktyki psychicznej. W Ameryce przychodnie te są albo samodzielne organizacjami, albo związane są ze szkołami, uniwersytetami, szpitalami, klinikami neurologicznymi i t. p. przytem są to przychodnie o szerszym lub węższym zakresie działania. We Francji istnieją przychodnie, mające na celu uzyskiwanie zaufania pacjentów i skierowywanie ich na właściwą drogę wewnętrznego zrównowżenia. Odczyty, konferencje z zakresu higieny psychicznej, kursy dla lekarzy, dla kandydatek na pielęgniarzy społeczne — uzupełniają profilaktyczną działalność higieny psychicznej.

Walka higieny psychicznej z przyczynami schorzeń psychicznych, polegająca w pierwszym rzędzie na stosowaniu przepisów higieny ogólnej, zorganizowana i prowadzona powinna być przez władze publiczne, posługujące się lekarzami i higienistami, z zaznaczeniem ściślej ich współpracy z psychologami i pedagogami.

Pozostaje jeszcze do omówienia, chociaż pokrótce, walka higieny psychicznej z już istniejącymi zaburzeniami psychicznymi w drodze leczenia. Higiena psychiczna interesuje się tutaj osobami szczególnie predysponowanymi do



zaburzeń psychicznych, oraz temi, które na nie zapadają, temi ostatnimi tylko w tym wypadku, o ile one nie podlegają zakładom zamkniętym dla umysłowo chorych. Do zakresu powyższego wchodzi jeszcze lecznictwo alkoholików i narkomanów, opieka nad dziećmi nienormalnymi i zapóźnionymi w rozwoju umysłowym oraz walka z przestępczością.

Nie należy zapominać, że istnieje cała kategoria ludzi, których stan psychiczny jest anormalny, których funkcje życiowe są nienaturalne, a którzy, bezpośrednio nie grożąc bezpieczeństwu publicznemu, zostają pozostawieni biegowi wypadków, a zatem samym sobie. Opieka nad tymi ludźmi staje się zagadnieniem palącym. Praktyka wykazuje, że skierowywanie ich w przypadkach jaskrawszych przejawów do zamkniętych zakładów, jest nie tylko czemś chybionem, lecz w wielu wypadkach wręcz szkodliwym dla stanu psychicznego jednostki, odbijając się poza to niekorzystnie na jej sytuacji życiowej po opuszczeniu zakładu zamkniętego. Licząc się z tem, higjena psychiczna domaga się przede wszystkim otwierania poradni dla psychopatów oraz pomocniczych zakładów, których współpraca z poradniami polegałaby na gromadzeniu materiałów, dotyczących chorego, następnie organizowania otwartych zakładów dla psychicznie chorych, w których psychicznie chorzy traktowani byłiby, jak zwykli chorzy.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej zajmują pierwsze miejsce w dziedzinie lecznictwa psychicznie chorych. Reformę zakładu dla umysłowo chorych rozpoczął Clifford Beers, który cierpiąc po grypie na lekkie zaburzenie psychiczne przebył jakiś czas w zakładzie psychiatrycznym i stamtąd przede wszystkim wyniósł przeświadczenie o potrzebie przeprowadzenia zmian w systemie lecznictwa psychicznie chorych.

Cały szereg poradni, zwalczających chorobę psychiczną zostaje otwarty w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Istnieje ich obecnie przeszło 500. Do poradni tych jednostki zwracają się bądź dobrowolnie, bądź w drodze interwencji najbliższego otoczenia.

Często psychopaci nie zdają sobie sprawy ze swego stanu, często nie mają dostatecznej odwagi do uciekania się do poradni i w takich razach duże zasługi odnoszą pielęgniarki z urzędu „Service Social“, które docierając do rodzin, skierowują osoby potrzebujące moralnej bądź lekarskiej opieki do właściwych poradni. Przy Smith College w Northampton została utworzona szkoła, która dostarcza do urzędów socjalnych specjalnie wyszkolonych pielęgniarek społecznych o względnie wysokim poziomie umysłowym.



Do 1926 r. w Stanach Zjednoczonych było 6 szpitali otwartych dla psychicznie chorych; szpitale te są zaopatrzone w laboratorja psychologiczne, oraz wszelkie urządzenia lecznicze. W wypadkach ustalenia chronicznego stanu choroby, chorzy z tych szpitali przesyłani zostają do zakładów psychiatrycznych. Jednym z zewnętrznych przejawów troski w Ameryce o socjalną pozycję chorych psychicznie jest chociażby to, że takie słowa, jak warjat, obłąkaniec i t. p. są wszędzie skasowane.

W Europie, jeśli chodzi o opiekę nad psychicznie chorymi, najwyżej stoi Szwajcarja. Posiada ona wzorowo urządzone polikliniki oraz liczne stowarzyszenia Opieki nad psychicznie chorymi. Walkę z zaburzeniami psychicznymi organizuje Szwajcarja poza murami zakładów zamkniętych i poza opieką społeczną.

Opieka nad psychicznie chorymi (niezagrożającymi otoczeniu) w postaci „patronage familial“ oddawna istnieje już w Belgji; chory zostaje powierzony opiece rodziny; w miejscowości Gheel liczba ich dochodzi prawie do 3.000. Nie wchodząc w ocenę tego systemu, trzeba stwierdzić, że wymaga on przede wszystkim dobrze zorganizowanego aparatu kontrolującego, pozostającego w stałym kontakcie z psychicznie chorymi.

W Polsce opieka rodzinna (otwarta, pozazakładowa) nad psychicznie chorymi została zorganizowana w Dziekan-  
ce, gdzie istnieje od 1909 r. oraz we wsi Deksznie koło Wilna. We Francji, na kongresie w Paryżu w 1922 r., Toulouse, określając ściśle przedmiot higieny psychicznej, wysunął jako jeden z jej postulatów reorganizację opieki psychicznej ze szczególnem zwróceniem uwagi na stany początkowe zaburzeń psychicznych oraz lżejsze stany psychopatyczne. Poradnię dla psychopatów prowadzi Toulouse osobiście — funkcjonuje nadto szereg poradni, jak np. dla dotkniętych fobjami, natręctwem, stanami depresji i t. p.

W większych miastach Francji opieka nad psychicznie chorymi prowadzona jest w zakładach otwartych. W Niemczech szerokie zastosowanie zyskuje walka z zaburzeniami psychicznymi w drodze metod psychoanalitycznych, stosowanych w klinikach dla nerwowo-chorych. W Polsce istnieje 5 towarzystw opieki nad psychicznie chorymi.

Walka ze skutkami alkoholizmu i narkomanji, wkraczając również w dziedzinę indywidualnej pielęgnacji chorych, wymaga powstawania dla tego celu zakładów odrębnych, gdzie chory poza leczeniem podlegałby opiece, mającej na względzie: znormalizowanie funkcji psychicznych i podniesienie jego poziomu etycznego. Niedawno otworzono zakład leczniczy dla narkomanów pod Grodnem.



Na tle tego wszystkiego, co zostało powiedziane o opiece nad psychicznie chorymi, zarysowuje się dalszy ciąg jej działalności, a mianowicie opieka w formie patronatów, obejmujących jednostki ludzkie po opuszczeniu wspomnianych zakładów.

Przechodząc do zagadnienia dzieci anormalnych, należy zaznaczyć na wstępie, że dzieci takie ze względu na ich specyficzną strukturę psychiczną nie mogą być wychowywane narówni z dziećmi normalnymi, a zatem wymagają specjalnych warunków, w których rozwój ich mógłby się odbywać z największym dla nich pożytkiem.

Odrębny materiał ludzki, nawet w odniesieniu do dzieci nienormalnych, stanowią: idjoci, ślepcy, głusi, niemi, którzy na skutek im tylko właściwego kształtowania się charakteru i psychiki, a także wskutek trudnej adaptacji, nawet w ramach poruszonego zagadnienia, traktowani być muszą oddzielnie i w specjalnych zakładach znajdować odpowiednią opiekę.

Pośród dzieci anormalnych, którymi zajmuje się higjena psychiczna, rozróżniamy dzieci nadmiernie umysłowo rozwinięte, t. zw. „cudowne dzieci“. W Ameryce np. stworzone zostały klasy odrębne dla dzieci o zdolnościach wybitnych. Zagadnienie stworzenia takim dzieciom warunków specjalnych jest kwestją stosunkowo nową w przeciwieństwie do zagadnienia postawy społeczeństwa wobec dzieci o ujemnej klasyfikacji, które już na najrozmaitszych szczeblach ludzkiej cywilizacji różne znajdowało rozstrzygnięcie.

Następnie do dzieci nienormalnych należą dzieci zacofane w rozwoju umysłowym (dzieci niedorozwinięte), a więc te, których umysłowość stoi poniżej poziomu normalnego. Ponieważ nie posiadamy miary, przy pomocy której bezpośrednio możnaby było określić stopień rozwoju umysłowego dziecka, wobec tego posilkujemy się sposobami pośrednimi, a jednym z najbardziej obecnie w nauce stosowanym jest badanie inteligencji dziecka za pomocą testów. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Półn. tysiące dzieci zostało poddane badaniu inteligencji za pomocą testów. Ułożona przez Binet'a i Simon'a skala inteligencji jest szczególnie znana. Dziecko, które nie potrafi rozwiązać testów, przeznaczonych dla jego wieku, uchodzi za zacofane w rozwoju umysłowym, przyczem zacofanie to tłumaczone jest bądź okolicznościami natury indywidualnej, bądź socjalnej.

Wreszcie do zakresu zainteresowań higjeny psychicznej należą dzieci o nienormalnych przejawach charakteru i brakach w przystosowaniu się do życia; chociaż dzieci

te często wykazują zacofanie umysłowe, to jednak zaliczone zostają do trzeciej, odrębnej grupy dzieci anormalnych, ponieważ to zacofanie nie występuje u nich na plan pierwszy; nad zacofaniem górują zawsze zaburzenia psychiczne, powstałe wskutek hysterji, perwersji i t. p.

Powołując się na opinię Rogers'a należy podkreślić tu znaczenie, jakie ma dla dziecka wczesne rozpoznanie u niego zacofania umysłowego: im dziecko jest młodsze, tem lepsze wyniki daje leczenie i odpowiednie wychowanie. Szkoła przy pomocy lekarza higienisty w pierwszym rzędzie powołana jest do spełnienia tego zadania.

W Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki spotyka się trzy rodzaje szkół dla dzieci nienormalnych: zbliżone do szkół powszechnych, następnie z wyłącznym zwróceniem uwagi na roboty ręczne i rzemiosła oraz szkoły związane ze stałym pobytem w zakładzie dla osobników, wymagających szczególnej opieki.

W Wittenau pod Berlinem przy zakładzie dla chorych umysłowo znajduje się oddział dla dzieci nienormalnych i zacofanych w rozwoju umysłowym, posiadający własną szkołę.

W Belgji, w Bruxelles, już od 1897 roku istnieją specjalne klasy dla dzieci anormalnych. Do zakresu zadań sekcji opieki nad dzieckiem nienormalnem, wchodzącej w skład Ligi Higieny Psychiczej (założonej w Belgji w 1922 roku) należy również i leczenie. Poza szeregiem przychodni dla dzieci nerwowych, słabych umysłowo i zagrożonych moralnie istnieją w Belgji wzorowo urządzone zakłady wychowawcze - poprawcze. Dla dzieci nienormalnych istnieje nadto w Gheel kolonja, gdzie dzieci zostają umieszczone w odpowiednio obranych rodzinach i uczęszczają do specjalnej szkoły miejscowej. W Paryżu w 1925 r. została otwarta neurologiczna klinika dziecięca. W Szwajcarji, w Niemczech prowadzone są również klasy dla dzieci słabo rozwiniętych umysłowo. Wzorowo prowadzone są także oddziały w Genewie.

Polska posiada 34 szkoły dla dzieci słabo rozwiniętych umysłowo oraz 4 szkoły z internatami dla dzieci i młodzieży moralnie zaniedbanej, ponadto kilka zakładów wychowawczych dla dzieci i młodzieży moralnie zaniedbanej oraz zakłady dla epileptyków i głuchoniemych. Prowadzone są jeszcze 2 poradnie dla dzieci nerwowych, słabo rozwiniętych umysłowo i zagrożonych moralnie.

Higiena psychiczna, podkreślając w dziecku silnie rozwinięty zmysł naśladownictwa, a więc szczególną podatność ulegania psychozie przez współlistnienie z osobnikami psychicznie zaatakowanymi, domaga się w wypadkach za-



obserwowania u członków rodziny psychopatycznych właściwości umieszczenia dziecka tej rodziny w innym środowisku.

Pozostaje jeszcze do omówienia chociaż pokrótce, przestępczość z punktu widzenia higieny psychicznej. Nie należy zapominać o pewnym pokrewieństwie, które zachodzi pomiędzy przestępstwem a anomalją psychiczną. Cały szereg przyczyn, stanowiących sprzyjające podłoże do chorób psychicznych, równocześnie zaliczony być może do okoliczności poczęści warunkujących przestępstwo.

I chociaż niektórzy autorzy zbyt jednostronnie ujmują genezę przestępstwa, twierdząc, że każdy przestępca jest człowiekiem nienormalnym, to pewnem jest jednak, że w chwili popełniania przestępstwa przeważnie zachodzi u przestępcy naruszenie równowagi psychicznej.

Guilhermet wyraża życzenie, aby drzwi więzień zostały otwarte dla psychologów i lekarzy, których współpraca z władzami więziennymi jest konieczna, o ile więzienia mają być nie tylko zakładami, służącymi do wymierzania kary, lecz również i instytucją poprawczą, mającą na celu urabianie psychiki więźnia w kierunku najłatwiejszego przystosowania do wymagań współżycia społecznego po opuszczeniu więzienia.

Za przykład rozwiązania zadań więziennictwa służyć może więzienie Sing-Sing w N. Yorku, zaopatrzone we wspaniałe urządzonej klinikę psychiczną, gdzie wszyscy więźniowie zostają poddawani szczegółowym obserwacjom i badaniom. Organizacja pracy więźniów na wysokim poziomie znajduje się w Belgii.

Patronaty dla więźniów, opuszczających więzienie, zamykają troskę higieny psychicznej o ich los.

Walka podjęta z przestępczością dziecka, oparta na mocnych podstawach obrony społeczeństwa przed rozwojem się typu przestępczego i na założeniu humanitarnego stosunku do dziecka wogóle, wykazuje coraz szersze zrozumienie dla tego poważnego zagadnienia, przejawiające się już to w trosce ustawodawstwa o los tej zupełnie odrębnej kategorii przestępców, bądź w poczynaniach pomocy społecznej.

Należy nadmienić, że najbardziej postępowe ustawodawstwo w dziedzinie przestępczości dziecka posiada Belgja.

W Belgji istnieje szereg patronatów ochrony dziecka opuszczonego i moralnie zaniedbanego, do obowiązków patronatów w pierwszym rzędzie należy umieszczanie dzieci w rodzinach i instytucjach. W trudniejszych wypadkach dzieci zostają przekazywane zakładom o regulaminie inter-



natowym, podlegającym inspekcji Urzędu Ochrony Dziecka, bądź specjalnym zakładom wychowawczo - leczniczym, wreszcie istnieją zakłady karne. Ważne jest przytem to, że wszystkie dzieci, wszyscy nieletni przestępcy przed skierowaniem ich przez sąd do właściwych zakładów, przesyłani zostają do centralnych obserwacyjnych zakładów, gdzie zostają poddani wyczerpującym badaniom.

W Polsce patronat opieki nad więźniami uruchomił przychodnię dla dzieci i młodzieży, celem przeprowadzenia badań psychologiczno - społecznych i lekarskich, opartych na materiale, dostarczonym przez sądy dla nieletnich.

Na zakończenie należy dodać, że pierwszy kongres Higjeny Psychiczej odbył się w Waszyngtonie w roku 1930, a następny odbędzie się w Paryżu w 1935 r., a zatem w najbliższej przyszłości kongres zadokumentuje rozwój działalności higjeny psychicznej w ostatnich latach. Trzeba jednak zaznaczyć ogólnie, że chociaż w każdej niemal dziedzinie życia jednostki higjena psychiczna znajduje swój wyraz w szeregu urządzeń i poczynąń, mających służyć do realizacji jej zamierzeń, to jednak z wyjątkiem Ameryki i niektórych państw Europy rezultaty osiągnięte tą drogą są stosunkowo małe. Przykładem tego może służyć niestety Polska.

Pomimo inicjatywy państwa, organizacji społecznych i osób prywatnych stosowanie praktyczne i należyte użytkowanie w życiu zasad higjeny psychicznej nie jest u nas dotychczas racjonalnie postawione i rozwiązane.

Nietylko trudności gospodarcze i ekonomiczne są tego przyczyną, gdyż składa się na to również brak scentralizowania działalności w jednej organizacji, brak systematycznego, metodycznego programu pracy, dorywczość poszczególnych poczynąń, wreszcie małe zainteresowanie higjeną psychiczną ze strony czynników powołanych, między innymi lekarzy.

Każde zagadnienie, każda sprawa ludzka na przestrzeni dziejów ludzkości ma swoją przeszłość i swoją przyszłość i każda z nich w perspektywie dnia jutrzejszego inaczej wygląda.

Są zagadnienia, które się kończą, których żywotność się wyczerpuje, które zostają już tylko samym kształtem pozbawionym wszelkiej treści, a są takie, które przeciwnie zasilane wciąż sokami życia, nawet w najtrudniejszych warunkach puszczają pędy i stanowią na przyszłość zapowiedź jaknajbujniejszego dla siebie rozwoju. Chodzi więc o to, aby świadomość społeczna nie pozostawała w tyle poza nurtującymi społeczeństwo potrzebami i aby człowiek, który do pewnego stopnia jest regulatorem przeobrażeń ży-



cia zbiorowego, zdawał sobie sprawę ze swoich coraz to nowych obowiązków, powstałych wskutek coraz bardziej różniczkującej się struktury życia. Jaknajszersza realizacja postulatów higieny psychicznej stanowi właśnie jeden z takich punktów, obciążających konto naszej epoki. Ponieważ każda akcja, oparta na organizacji, mającej za sobą autorytet usankcjonowanego zbiorowego wysiłku, przede wszystkim może być skuteczna i pełniejsze dać wyniki, przeto i obowiązki samorządu w poruszonym tutaj zagadnieniu należą do niewątpliwych. Właśnie w tej dziedzinie dla samorządu otwarte są szerokie możliwości działalności, opartej nietylko na współdziałaniu z poczynaniami państwa, i sfer naukowych, ale również podjętej z własnej inicjatywy.

Zresztą sporadyczne fakty są już dostatecznym wyrazem zrozumienia powyższego zagadnienia i jednocześnie dobrą prognozą na przyszłość.

ANTONI RĄCZASZEK.

## PROJEKT USTAWY O SPORZĄDZENIU PLANÓW REGULACJI I ZABUDOWANIA MIAST.

(O ROZWIĄZANIE NAJWAŻNIEJSZEGO PROBLEMU MIASTA).

W Białostockim Urzędzie Wojewódzkim opracowany został projekt ustawy o sporządzeniu planów regulacji i zabudowania miast. Projekt złożony został w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Wobec ważności zagadnienia, które projekt usiłuje rozwiązać, pragniemy zaznajomić urbanistów i samorządowców z jego treścią.

### I.

Projekt ustawy dotyczy sporządzenia planów regulacji i zabudowania miast b. Kongresówki i Kresów. Stan tych miast jest na tyle inny od stanu miast Polski zach. i poł., na tyle bardziej cofnięty wstecz i zaniedbany, że wymaga oddzielnego traktowania.

Jest to zresztą odcinek poważny, na odrębne traktowanie zasługujący. W 9-ciu województwach centralnych i kresowych mamy (bez Warszawy) 292 miasta, o 4.100.000 mieszkańców. Bez Łodzi liczba miast wynosi 291 i 3.500.000 mieszkańców (w zaokrągleniu). W tej ostatniej liczbie mamy 28 miast powyżej 25.000, liczących ogółem 1.600.000 mieszkańców i 263 miasta poniżej 25.000, liczące razem 1.900.000 mieszkańców. Liczba tedy mieszkańców tych miast stanowi (bez Warszawy) 51% ogółu ludności miejskiej w Polsce. Ludność miejska województw zachodnich i południowych — 34,6%.

Stan miast b. Kongresówki i Kresów — za wyjątkiem kilku większych — jest opłakany pod względem materialnych urządzeń, poziomu mieszkalnictwa i sposobu zabudowania.

Trwa w tych miastach i miasteczkach nad człowiekiem okrutna przemoc materialnych warunków. Pozbawione już



nie tylko parków, domów ludowych, bibliotek, teatrów, w ogóle wszelkich akcentów życia kulturalnego, estetyki i piękna — ale nawet elementarnych wymogów życia cywilizowanego, jak bruki, wodociągi, a często i elektryczne oświetlenie, pozbawione czystych, wygodnych mieszkań — są środowiskiem, które określa się jednym wieloznaczącym słowem „dziura prowincjonalna“.

Brak sal zebrań, domów ludowych, czy nawet kawiarni utrudnia rozwój życia towarzyskiego i organizacyjnego. Życie osobiste ludzi zamyka się w czterech ścianach mieszkań, najczęściej brzydkich, niewygodnych i brudnych, stawiających człowieka i tu — w zamkniętym kręgu osobistego życia — wobec przemocy warunków materialnych, których wysiłkiem jednostkowym nie może on pokonać ani zmienić na lepsze. Jako przykład: w Brześciu n/B. istnieje cała kolonia domów drewnianych, postawionych przed kilku laty. W zimie z roku 1928 na 1929 temperatura w pokojach mieszkalnych w tych domach utrzymywała się przy dwukrotnym paleniu w piecach na poziomie 7—8 st. C. w pokojach zamieszkałych stale przez rodzinę, w innych nieużytkowanych w okresie mrozów (choć opalanych stale) — 2—4 st. C. W takich warunkach życie człowieka ogranicza się do funkcji czysto biologicznych jedzenia, spania, starań do zabezpieczenia sobie maksimum ciepła. Podaję przykład jaskrawy, ale jest on w spotęgowanej tylko formie ilustracją faktycznych stosunków mieszkaniowych, charakteryzujących znakomitą część mieszkań miast prowincjonalnych. Dlatego nie należy się dziwić, że w małych miastach nawpół wiejskich dużo jest jednak ludzi chorych i zagrożonych gruźlicą, że charłactwo występuje nader często.

Brak bibliotek, teatrów, czytelni przytłumia w mieszkańcach zainteresowania umysłowe i artystyczne. Jakże często zanikają w tych warunkach wszelkie wyższe aspiracje jednostek i to nawet jednostek z natury bardziej aktywnych i twórczych. Życie w tych miastach płynie powolnie, senne, pozbawione wszelkiej intensywności przeżyć, bierne, odbierające człowiekowi najcudowniejszy dar życia: czynną rolę budowania lepszego jutra, poczucie twórczego kształtowania rzeczywistości, które daje w rezultacie radośną świadomość pełnowartościowego człowieczeństwa. Jest zjawiskiem powszechnym, że młodzież pochodząca z tych miast i miasteczek, kończąca studia wyższe czy średnie szkoły zawodowe, ucieka do dużych miast, a bardzo niechętnie osiedla się w miastach prowincjonalnych, nawet rodzinnych, niczem one bowiem nie pociągają, żadnymi węzłami emocjonalnymi nie przywiązują człowieka.



Wywołuje to — co można w naszym kraju skonstatować z całą pewnością — zagęszczenie sił fachowych w dużych miastach, gdzie siły te w tej ilości nie są potrzebne i stąd pracują z minimalną społeczną i gospodarczą korzyścią kraju, a jednocześnie całe połacie kraju są tych sił fachowych pozbawione, co hamuje rozwój tych okolic i uwstecznia ich życie. Ekonomia gospodarki materialnym ludzkim jest — z przyczyn powyższych — wadliwa.

Urzędnik, nauczyciel, wogóle inteligent zmuszony do zamieszkania w małym mieście prowincjonalnym idzie tam jak na skazanie, niechętnie, z głuchym poczuciem doznanej krzywdy i zawodu. Traktuje pobyt swój (choćby rozciągnięty na kilka lub kilkanaście lat) jako przejściowy; nastawiony na przeniesienie do miasta większego nie może zainteresować się środowiskiem, nie daje się wciągnąć w orbitę działania o rozwój i postęp środowiska do walki o przekształcenie rzeczywistości w lepszą, piękniejszą.

Na podłożu bezmiernej nędzy form życia materialnego miast niesłychanie opornie zaszczenia się jakiegokolwiek życia umysłowe i kulturalne. Charakterystycznym jest tu skonstatowany np. w miastach woj. białostockiego brak bibliotek. Miasta małe i osady jak Stawiski, Myszyniec, Goworowo, a nawet większe jak Zambrów (około 7.000 mieszkańców) nie posiadają ich. Wśród ludności istnieje bardzo niedostateczne czytelnictwo pism i gazet, brak głębszych zainteresowań. To też dynamika życia naszych miast, ich prężność kulturalna i społeczna — a co zatem idzie — i gospodarcza, jest żadna lub prawie żadna. Walą się tedy spółdzielnie rolnicze, czy mleczarnie spółdzielcze, bankrutują kasy Stefczyka i inne instytucje kredytowe, zamykają się z deficytami placówki gospodarcze po krótkim okresie istnienia, wegetują organizacje społeczne. Człowiek, przytłoczony niesprzyjającymi warunkami życia, nie umie sobie poradzić z ogromem materiału faktów i zjawisk życia, opanować rzeczywistości, kierować nią i urabiać wedle swych potrzeb.

Taki stan rzeczy istnieje i trwa w naszych miastach prowincjonalnych. Są oczywiście wyjątki, ale wyjątki te potwierdzają tylko regułę, której treść wiernie opisano wyżej.

Z państwowego punktu widzenia stan rzeczy jest bardzo szkodliwy.

Formy dzisiejszego życia gospodarczego i społecznego państw dużą rolę do spełnienia wyznaczają miastom, rolę specjalnie doniosłą. Wobec skomplikowania się warunków życia na wszystkich odcinkach, wobec złożoności zjawisk i problemów, stawianych przez czasy dzisiejsze społeczeń-



stwom, zachodzi konieczność organizowania mas ludzkich do podejmowania i rozwiązywania poszczególnych zadań gospodarczych, społeczno - politycznych i kulturalnych; zachodzi dalej konieczność prowadzenia tej pracy pod kierunkiem falangi intelektualnie przygotowanych przodowników. Konieczności te wyznaczają miastom rolę pierwszorzędną w życiu Państwa. Miasta są bowiem naturą i nie mi ośrodkami dyspozycji całej tej pracy. One to przecież (miasta w znaczeniu organizmów funkcjonalnych życia zbiorowego) stanowią naturalne skupienie inteligencji, organizacji administracji państwowej i samorządowej, one to przecież organizują handel, produkcję rzemieślniczą i przemysłową. W nich to przecież powstają i powstawać będą (i jedynie powstawać mogą) ważniejsze organizacje gospodarcze, jak wszelkiego rodzaju spółdzielnie rolniczo - handlowe i spożywców, instytucje kredytowe, okręgowe (powiatowe) władze organizacji społecznych i kulturalnych, L. O. P. P-u, „Strzelca“, Związku Młodzieży Wiejskiej, hufców P. W. i W. F., organizacje sportowe, koście, opieki społecznej i t. d. i t. d.

Miasta na wypadek wojny stają się ośrodkami dyspozycji akcji obronnej kraju.

Trzeba jeszcze wspomnieć, że narastające nowe formy życia, nowa kultura, wymagająca od człowieka nowych ustosunkowań — manifestuje się przede wszystkim przez elementy życia miejskiego. Mieszkaniec wsi przez miasto właśnie przejmując kulturę współczesną, jej atmosferę, nowe wartościowanie faktów. (Szybszy rozwój i postęp Zachodu w dużej mierze był rezultatem dbałości — przygotowanych do tej pracy społeczeństw — o doskonale zorganizowanie i urządzenie miast).

Wzrastająca rola miast, ogromna złożoność ich zadań wymaga od ludności miast żywego, twórczego aktywizmu, ogromnej dynamiki wartości wewnętrznych, umysłowych i emocjonalnych, któreby mogły ruszyć masy miejskie do twórczego działania na wszystkich odcinkach i podnoszenia życia na wyższy poziom.

Trzeba stwierdzić, że społeczeństwo miejskie nie jest zdolne dziś do podjęcia i wykonania zadań w tej skali i głębi w jakiej stawia je przed nim życie, a od wykonania których zależy w dużej mierze rozwój elementów składowych mocarstwa Państwa.

Liczne są przyczyny obecnego stanu rzeczy, przyczyny zarówno historycznej, jak społeczno - obyczajowej i psychologicznej natury. Najpierw historyczne: ustawodaw-



stwo ustanowione przez rządzącą warstwę szlachecką w wieku XVI — XVIII skutecznie zniszczyło nasze miasta i ich kulturę, wydając je w ręce elementu obcego (Niemcy, Żydzi). Katastrofalny stan miast doprowadził w roku 1788 do „czarnej procesji” Dekierta, rozpaczliwego krzyku miast o ratunek. Potem — niszcząca gospodarka władz okupacyjnych rosyjskich, dążąca do celowego hamowania rozwoju i postępu życia w Polsce — dokonała reszty.

Pogarda, żywiona przez szlachtę dla miasta i mieszczan skutecznie hamowała narastanie w dość silnej skali elementu polskiego stanu trzeciego. Starszlachecki tradycjonalizm ze swoistą przeżyłą skalą wartościowania pokutuje do dziś wśród polskiej inteligencji. Zaznacza się to wydatnie w małych miastach prowincjonalnych. Aptekarz, lekarz, rejent, ksiądz, pochodzenia ziemiańskiego — choćby w mieście dawno zamieszkały — nie przywiązuje się do środowiska, wspomina z sentymentem „piękne czasy”, kiedy to jego ojciec i dziad miał własny majątek ziemski, jedyną — w jego przekonaniu — „nobleśną podstawę życia”. Inteligenci tacy, dotknięci klęską tradycjonalizmu starszlacheckiego odnoszą się pogardliwie do otoczenia miejskiego, ignorują je, nie okazują dlań żadnego zainteresowania. Jeśli już — z tytułu swojej pozycji życiowej — wchodzi np. do Rady Miejskiej czy Magistratu, rzecz dziwna, że rola tych ludzi (często świetnie sytuowanych i mających obiektywne warunki do pięknej twórczej pracy społecznej) — jest w naszych municypjach bardzo nikła (oczywista są i tu wyjątki, ale w większości wypadków sprawa ma się jak wyżej opisano).

Naskutek powyższych warunków miasta nie wytworzyły i nie mają dziś własnej kultury i obyczajowości dość silnej, aby mogła ona warunkować pomyślny rozwój środowisk miejskich w dzisiejszych czasach (po prostu nie istnieje polskie mieszczaństwo, nie w znaczeniu stanu - klasy oczywiście, a pewnej ważnej i koniecznej grupy społeczno-gospodarczej i kulturalnej).

Stoi przed nami zadanie uczynić z miast ośrodki twórczej pracy odrodzeniowej, zaktywizować i zdynamizować uśpione dziś apotencjonalnie tkwiące w człowieku i środowisku siły i możliwości.

Problem: stworzyć obiektywne warunki dla rozwoju odpowiednio wysokiego typu życia miejskiego, typu rodzimej urbanistycznej kultury. Przez to zaś stworzyć podstawy do pomyślnego rozwoju miast; ruszyć martwe dziś nurty, które skutecznie pchnąć mogą naprzód życie gospodarcze, społeczno - kulturalne i polityczne Państwa.



Uczynić to można przede wszystkim przez usunięcie tych wszystkich wad i czynników, które wytworzyły obecny stan rzeczy.

Jedną z głównych bezpośrednich przyczyn obecnego stanu miast, przyczyn, w której wyrażają się wszystkie ujemne dawno działające czynniki, destruujące życie miast jest bezplanowość i chaos w zabudowie miast, przypadkowość, brak wszelkiej logiki i myśli konstrukcyjnej w ich narastaniu i rozbudowie. Ulice w miastach biegną, jak chcą, a raczej, jak przypadek sprawił, krzywe, poplątane, bezładne; każdy dom jest inny, niezharmonizowany z otoczeniem: każdy stoi inaczej, często ukośnie, czy ścianą szczytową do ulicy; sąsiadowi pod najpiękniejszym kątem ogrodu stawia sąsiad własnie oborę lub ustęp, bo tak mu to z jakowychś jego racji wypada; że życie ludności naszych miast jest sto razy uboższe i nędzniejsze, że odarte jest z wszelkich elementów ładu, estetyki i piękna, to w głównej mierze przypisać musimy bezplanowej zabudowie miast, brakowi planów regulacji i zabudowy, według których rozwój i rozrost miast byłby należycie normowany i ujęty.

Następstwem braku planów zabudowy są przede wszystkim:

- 1) Niewyzyskanie naturalnych warunków położenia miasta. Jeżeli miasto leży nad rzeką, czy jeziorem, powinny jego ulice, czy place schodzić ku temu najważniejszemu elementowi krajobrazu, otwierać nań jakieś perspektywy, stwarzać fragmenty piękna, jedyne, niepowtarzalne, nadające miastu jego własny swoisty wyraz. Tylko bardzo nieliczne z naszych miast wyzyskały naturalne warunki topograficzne, uczyniły z nich integralny czynnik, kształtujący całość organizmu miejskiego; w olbrzymiej większości naszych miast jest inaczej. Istnieje np. w powiecie łomżyńskim miasteczko Nowogród, które spłonęło doszczętnie w czasie działań wojennych w 1915 roku. Odbudowane zostało w latach 1921 — 1923 bezplanowo, na dawnym miejscu i w granicach dawnych placów. Rezultat jest ten, że od nowa zabudowane miasto ma okropne, kręte, ciasne, wąskie na 3 — 4 metry uliczki; ale największą wadą jest, że Nowogród położony na wysokim brzegu Narwi, naprzeciw ujścia do niej rzeki Pissy — nie leży właściwie nad rzeką. Główna część miasta założona jest na skłonie brzegu przeciwnym spadkowi ku rzece — miasto zwrócone jest ku polom i szosie do Łomży, a nad rzeką znajdują się stodoły, rzeźnia, miejsca zsypywania śmieci. Jakże pięknie można było wyzyskać wyniosły brzeg dla zabudowy, dla stworzenia niezrównanych akcentów architektonicznych.



Jest nie do darowania, że tego nie uczyniono; że dźwignięte z gruzów miasto zbudowane zostało z zupełnym pominięciem wysoce sprzyjających, wyjątkowych wprost warunków położenia.

Podobnych przykładów możnaby niestety przytoczyć sporo.

Dalszem następstwem braku planowości jest:

2) Chaos i nieprawidłowość zabudowy, czego wynikiem najbardziej przykrym jest pomieszanie dzielnic mieszkalnych z fabrycznymi i handlowymi. W rezultacie powstają np. tartaki, w dzielnicy mieszkalnej (Grodno). Wyobraźmy sobie zmęczonego całodzienną pracą urzędnika i robotnika, którzy, pragnąc, w domu odpocząć w ciszy po trudach pracy zawodowej, słuchać muszą często do późnej nocy zgrzytu tartacznej pily i huku zrzucanych desek; jakże to zatrauwa godziny odpoczynku, jak targa zmęczone nerwy; — albo garbarnie, fabryki dykty czy kleju w dzielnicach mieszkalnych (Białystok, Grodno) i przez większą część dnia powietrze żatrute dokoła trdnemi do zniesienia wyziewami.

3) Złe warunki komunikacyjne w mieście; przy bezplanowym zabudowywaniu miasta, najczęściej w centrum ruchliwym, przemysłowo - handlowym powstają ulice zbyt wąskie (chęć wyzyskania kosztownego placu), utrudniające komunikację; na przedmieściach zaś, w dzielnicach przeważnie mieszkalnych — ulice zbyt szerokie, kosztowne do urządzenia i konserwacji, wąskie ulice w centrum miasta nastroczają dalej poważne trudności przy zakładaniu kanalizacji i wodociągów (typowym przykładem Grodno).

4) Powstawanie dzielnic dzikich z organizmem miasta nienależycie lub zupełnie niezwiązanych; dzieje się to najczęściej na krańcach większych miast, na parcelowanych podmiejskich terenach rolnych, położonych często już poza admin. granicą miasta (Grodno — o pomstę do nieba wołająca zabudowa nowopowstających brzydkich dzielnic, głównie na terenach rolnych majątków Augustówek i Stanisławów).

5) Brak placów w dyspozycji gminy miejskiej; plan regulacji i zabudowy, przewidujący mniej więcej ścisły program rozbudowy przedsiębiorstw miejskich oraz instytucji i zakładów dobra publicznego, oddaje zazwyczaj do dyspozycji gminy miejskiej tereny na te cele przeznaczone, względnie pozwala łatwo gminie przejąć drogą wywłaszczenia. Nie posiadając planu zabudowy, zmuszona jest gmina kupować place po cenach nadmier



nych, przerastających często jej możliwości finansowe i uniemożliwiających jej przeprowadzenie racjonalnych prac inwestycyjnych, urządzenie większych skwerów, parków, zielenic, tak ważnych dla zdrowia mieszkańców.

Z powyższego wypływa dalej:

6) bezplanowość i dorywczość w polityce inwestycyjnej gmin miejskich; często gmina na skutek braku terenów nie znajduje możliwości przeprowadzenia tych inwestycji, które są najpilniejsze, musi podejmować prace nie w tej kolejności, jak interes mieszkańców wymaga, tak np. miasto Suwałki, nieposiadające planu regulacji i zabudowy, pragnąc zbudować rzeźnię, (nieodzwonną dlań), zaciągnęło na ten cel w roku 1927 pożyczkę w wysokości 400.000 zł. Równocześnie podjęto starania o zakup placu pod rzeźnię i targowicę. Nie mogąc dojść do porozumienia z właścicielami gruntów, Magistrat wystąpił o wywłaszczenie terenu. Sprawa ciągnęła się 4 lata i została doprowadzona do końca dopiero w połowie 1931 roku. W międzyczasie samorząd zmuszony opłacać wysokie procent od zaciągniętej pożyczki (uwzględniając już częściowy zwrot z tytułu oprocentowania ulokowanej w banku gotówki) poniósł kilkadziesiąt tysięcy zł. straty; wreszcie w roku 1930 przeznaczył pożyczkę na inną inwestycję, rzeźnia zaś nie została zbudowana.

Dalsze przykłady: m. Grajewo postawiło piękną szkołę 7-klasową, najładniejszy budynek w mieście. Niestety wzniesiono ją półtora kilometra za miastem, zamiast postawić ją w centrum miasta, stworzyć z niej akcent urbanistyczny, wpływający dodatnio na ogólny wygląd miasta. Do nowego budynku, pociągane jego estetyką, dostrajałoby się wtedy otoczenie, właściciele sąsiednich domów urządziłoby lepiej swoje zabudowania, ogrodzenia i t. p. Miasto zyskałoby wydatnie pod wieloma względami. Augustów — posiadający jedyne w swoim rodzaju warunki w Polsce, predystynujące go na ośrodek sportów wodnych i turystyki, którym z biegiem czasów stać się musi, parceluje własne tereny leśne nad jeziorem Necko i Białem na cele willego, letniskowego zabudowania. Plan parcelacji sporządzony został przez niefachowca, szablonowo, bez wszechstronnego wyzyskania wyjątkowych możliwości. Działki już się sprzedają, kilka jest już zabudowanych. Plan zabudowania Augustowa jest palącą koniecznością, jeżeli tych wyjątkowych warunków naturalnych niema się zaprzepaścić.

Tych wszystkich wad i konsekwencji nie do naprawienia mogłyby miasta uniknąć, rozbudowując się na zasadzie przemysłanego, wszechstronnie opracowanego planu zabudowy. Przygotowany przez zdolnych urbanistów plan taki dałby w rezultacie pozytywnie:



1) należyte wyzyskanie warunków położenia dla stworzenia akcentów piękna i estetyki;

2) logiczne rozplanowanie dzielnic, oddzielnie fabrycznych, handlowo - przemysłowych i mieszkalnych, gwarantując ludności możliwie najhigieniczniejsze i wygodne warunki mieszkania w dzielnicach wśród ogrodów i parków; lokując jednocześnie dzielnice fabryczne w pobliżu arterij komunikacyjnych (kolej — splaw);

3) założenie prawidłowej sieci ulic, o szerokości i urządzeniu dostosowanym do charakteru dzielnic, stworzenie — w razie istnienia warunków ku temu — odpowiednich arterij spacerowych, bulwarów nadrzecznych i t. p.;

4) regulując zabudowę terenów podmiejskich, zapobiegłby powstawaniu w większych miastach dzikich dzielnic, zamieszkałych przez biedotę, „lumpenproletariat“, dzielnic, których nędza, szpetota, ciasnota i brud mieszkań staje się sprzyjającą pożywką dla hodowli elementu przestępczego;

5) uporządkowanie terenowej polityki gminy miejskiej;

6) umożliwienie wprowadzenia planowości w inwestycyjną politykę miast przez pokonanie trudności w uzyskaniu placów na te lub inne cele użyteczności publicznej.

Ale na tem nie wyczerpuje się i nie kończy wielostronne znaczenie planu zabudowy dla wyglądu, dla gospodarki i dla życia miast. Znaczenie planowości w rozwoju i rozbudowie miast sięga znacznie głębiej, ma walor kulturalny, sprzyjający zdynamizowaniu twórczych sił potencjalnych, ukrytych w środowisku. Wprowadzenie elementów ładu i konstrukcji w organizm miasta, stworzenie zeń pewnej organicznej, logicznie uzasadnionej całości, ma ogromne znaczenie wychowawcze. Dziecko, wzrastające w takim mieście, przyswaja automatycznie bezwiednie swojej psychice pojęcia ładu i organizacji, poczucie ich naturalnej konieczności, jako składowych elementów w budowie życia zbiorowego; niewątpliwie jednostka taka przedstawia następnie większą wartość społeczną.

Plan regulacji i zabudowy, szkicując dalsze potrzeby miasta, obliczając je na dziesiątki lat naprzód i przewidując odpowiednie tereny pod budowę boisk, stadionów, parków, skwerów, szkół, bibliotek, zakładów leczniczych i opiekuńczych, pomników i t. p. określa tem samem plan pracy na wiele lat, pozwala wybierać do realizacji sprawy najbardziej potrzebne, a przez to samo już realizować je z odpowiednią oszczędnością społecznych środków; usuwa z prac samorządów wszelką przypadkowość, tak szkodliwą i często bardzo kosztowną.



Miasto planowo założone i zbudowane jest osobowością urbanistyczną; pełne jest elementów piękną, estetyki, jest czemś, do czego można się przywiązać, co można pokochać. Ponieważ planu rozbudowy nie realizuje się od razu, a dzieje się to stopniowo z przystosowaniem do wymagań nowej epoki, przeto każde pokolenie ma swoje zadania, ma nowe prace do wykonania do dalszego pomnożenia dorobku, bogactwa, wygody i kultury mieszkańców. Każde pokolenie wzrasta w świadomości tych nowych potrzeb i nowych zadań; stają się one niejako hasłami pokolenia. Przywiązani do swego środowiska obywatele pasjonują się do dalszej pracy, do kontynuowania rozbudowy i rozwoju miasta, które jest kształtowaniem „dzieła“.

Należy stwierdzić, że — niestety miasta b. Kongresówki i Kresów dalekie są jeszcze od wprowadzenia planowości w zabudowę. Prawie nic się w tej dziedzinie nie robi. Jedną z głównych przyczyn jest niedocenia nie tej sprawy przez członków magistratów i rad miejskich. Młody nasz samorząd do zadań swych przyszedł nieprzygotowany, nieogarniający całej różnorodności zjawisk i cech współczesnego urbanizmu. W jednym wypadku prezydent dwudziestoparotysięcznego miasta — na zapytanie, czy jego miasto posiada plan zabudowy — odpowiedział twierdząco i okazał plan sytuacyjny miasta z roku 1908, sporządzony przez rosyjskiego geometrę; na planie tym oznaczono jedynie, w jakich dzielnicach miasta dopuszczalna jest budowa domów wyłącznie murowanych, a w jakich — również drewnianych. Plan ten nie przedstawiał oczywiście żadnej wartości dla istotnych celów regulacji i zabudowy. Takie niezrozumienie przez samorządowców, czem jest właściwy plan zabudowy — jest powszechne i przyczynia się w dużej mierze do pomijania i bagatelizowania tego zagadnienia przez samorządy.

Plan zabudowy sporządzić można jedynie na zasadzie planu pomiarowego — zachodzi więc uprzednio konieczność dla miast sporządzenia planów pomiarowych, sytuacyjnych i wysokościowych. Plany te są kosztowne i wymagają znacznego wysiłku ze strony miast. Nasze rady miejskie i magistraty — przychodząc do rządów na okres 3-4 lat, zaczynając pracę po kampanii wyborczej, krytykującej pracę rady poprzedniej — podejmują przy szczupłości środków przedewszystkiem prace efektowne, a więc budowlane (szkoły, szpitale, rzeźnie, bruki i t. p.); niechętnie idą na pewne tak organicznie ważne i najistotniejsze prace, jak pomiary i plany zabudowy, które, absorbując znaczne kapitały, nie dają jednak narazie żadnych rezultatów dla oka i reklamy.



Nowa ustawa samorządowa z 23 marca b. r. wprowadzająca pięcioletnią kadencję rad miejskich, a dziesięcioletnią kadencję zawodowych członków magistratów — jest ogromnym krokiem naprzód w kierunku wprowadzenia należytej planowości w gospodarkę samorządu miejskiego i oddania jej w ręce fachowo przygotowanego elementu.

Obowiązek sporządzenia planów regulacji i zabudowania dla miast niewydzielonych spoczywa w myśl art. 21 Rozporządzenia Prez. Rzplitej z 16.II.1928 r. na wydziałach powiatowych, których członkowie w 90% rekrutują się z pośród rolników, wobec czego nie wykazują często żadnego zrozumienia dla problemów urbanistycznych i potrzeb miast.

Poważną z kolei przeszkodą w sporządzaniu planów zabudowy miast jest nadmierna kosztowność sporządzenia planów pomiarowych, które muszą być uprzednio opracowane.

Geometrowie przysięgli, mając naturalny monopol na te prace, ustalili w kraju nadmierne ceny za pomiary, nie stojące w żadnym stosunku do panujących w kraju możliwości i warunków gospodarczych. Korzystając z rozwijanej dość żywo akcji przebudowy ustroju rolnego, zatrudnieni przy robotach scaleniowych i parcelacyjnych geometrzy nie wykazywali dotychczas większej inicjatywy w kierunku przeprowadzenia pomiarów miast i podejmują te prace jedynie wtedy, jeśli umowa zapewnia im bardzo wysoki zarobek.

Częściowe wytłumaczenie dla wysokich cen, żądanych przez geometrów, znajdujemy w okolicznościach następujących: a) w braku naogół większej ilości fachowców-specjalistów w dziedzinie pomiarów miast i stąd niewielkiej konkurencji; b) w braku u geometrów doświadczeń w tej dziedzinie, a stąd w nadmierne ostrożnem kalkulowaniu cen z przewidywaniem ogromnych rezerw na nieprzewidziane wydatki; c) w niepewności ze strony geometry, czy — po ukończeniu pomiarów jakiegoś miasta, trwających 2—3 lata — uzyska on natychmiast jakąś nową pracę i stąd kalkulowaniu zarobków swych tak, aby pozwoliły mu one przetrwać i zapewniły możliwość utrzymania w okresach przymusowej bezczynności.

Należy również zaznaczyć, że są nadmierne wymogi techniczne, jakimi b. Ministerstwo Robót Publicznych obwarowało prace pomiarowe. Samorządy, które zetknęły się z tem zagadnieniem, były zawsze pod wrażeniem żądanej przez władze państwowe niesłychanej naukowej niemal precyzyjności pomiarów, i — pod tem wrażeniem — rozpoczynając bądź co bądź bardzo kosztowne prace, żądają od



kandydatów odpowiedniego zabezpieczenia materialnego (gotówkowego, hipotecznego, czy gwarancji bankowej) na wykonanie umowy; obawiają się samorządy, że pewne, kosztowne stądja robót, np. triangulacja, mogą nie być z powodu jakichś niedokładności zatwierdzone przez Ministerstwo Robót Publicznych i że wówczas geometra, pobrawszy uprzednio poważne zaliczki, mógłby wogóle zaniechać wykonywania prac dalszych (nie chcąc powtarzać pewnej serji prac) i narazić tem miasto na straty. Żądają przeto samorządy od oferentów odpowiedniej gwarancji materialnej. Gwarancje takie mogą dać tylko geometrzy starsi, pracujący od wielu lat, posiadający wyrobione stosunki, czy też własny majątek nieruchomy. W praktyce stwierdziliśmy, że tacy kandydaci nie chcą się angażować w poważne prace, o ile one nie zapewniają im wysokiego zysku (obliczany przez niektórych zysk 60.000 do 100 tysięcy złotych przy większych obiektach, za prace trwające mniej więcej 3 lata, jest rzeczą spotykaną), żądają oni cen z reguły znacznie wyższych, niż geometrzy początkujący. Ci zaś ostatni, którzy roboty te zrobiliby równie dobrze i znacznie taniej, z największą trudnością tylko mogą znaleźć pracę, gdyż najczęściej nie mogą dać gwarancyj materialnych na wykonanie umowy..

W ten sposób wytwarza się błędne koło przyczyn i skutków, wysoce utrudniających miastom rozwiązanie sprawy pomiarów, a co zatem idzie, również planów zabudowy i regulacji. Rezultat: ceny na pomiary utrzymują się na wysokim poziomie, miasta się wogóle nie mierzą, planów regulacji i zabudowy nie sporządza się, zabudowa miast, wznoszenie inwestycji odbywa się chaotycznie, przypadkowo, bezplanowo, z bezpowrotnem często zaprzepaszczaniem wielu istotnych, tkwiących w terenie możliwości, których planowe wyzyskanie wprowadzićby mogło w organizm miasta nieocenione walory estetyczne, zdrowotne, komunikacyjne, gospodarcze i t. d.

Załączone projekty ustaw usiłują rozwiązać ten nader ważny problem miast.

Obecne przepisy ustawowe t. j. Rozp. Prez. Rzplitej z 16.II.1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli postanawia w art. 21, że „do sporządzania planów zabudowania” są powołani: a) w miastach wydzielonych z powiatu — magistraty; b) w gminach miejskich, niewydzielonych z powiatów i w gminach wiejskich — wydziały powiatowe”. Art. 24 tegoż Rozp. postanawia: „Wojewoda może zarządzić sporządzenie w określonym terminie planu zabudowania, gdy: a) organa, powołane w art. 21 nie przystępują do sporządzenia planu zabudowania, jakkolwiek zachodzi nieodzowna tego potrzeba”.



Przepisy te są niedostateczne. Praktyka wykazała, że nie wystarczają, aby to ważne zagadnienie wprowadzić na tory realizacji. Przepisy te nie dają bowiem konkretnych możliwości pokonania tych wszystkich przeszkód i trudności o jakich wyżej pisaliśmy, a które uniemożliwiają miastom sporządzenie odnośnych planów.

Aby wyjść z obecnego stanu rzeczy, trzeba — jak to przewidziano w załączonym projekcie ustawy — ustawowo określić miastom czasokres, w którym wszystkie powinny sporządzić plany regulacji i zabudowania.

Włożenie takiego ustawowego obowiązku na magistraty i wydziały powiatowe zmusi je do zainteresowania się tym problemem, do przemyślenia tych zagadnień, a przez to wprowadzi samorządowców w orbitę najistotniejszych zagadnień urbanistycznych, zorientuje ich w istocie tych zagadnień i zapewni zrealizowanie ich wykonania w określonym czasokresie względnie w okresie niewiele dłuższym.

Postawienie przed społeczeństwem miejskim konkretnego zadania, którego doniosłość społeczeństwo to zrozumie, będzie miało duże znaczenie społeczno - wychowawcze i gospodarcze.

Z kolei — po zakreśleniu 10-letniego terminu miastom dla sporządzenia planów (polska „dziesięciolatka“ na tym odcinku) należy rozwiązać sprawę zorganizowania tych robót i ich sfinansowania.

Projekt załączony przewiduje powołanie przy samorządach wojewódzkich odpowiednich Wojewódzkich Biur pomiarów, regulacji i zabudowania miast, opartych o zasady samowystarczalności. Możliwość sporządzenia planów przez te Biura niezmiernie upraszcza zagadnienie. Odpada potrzeba rozpisywania przez każdy wydział powiatowy czy magistrat oddzielnych konkursów na sporządzenie pomiarów, odpada procedura komisyjnych rozstrzygnięć, która zazwyczaj trwa długo przy konieczności zapraszania do komisji odpowiednich fachowców, co jest kosztowne i wysoce utrudnia zainteresowanym związkom komunalnym należyte rozwiązanie zagadnienia. Pozatem — co jest sprawą o znaczeniu pierwszorzędem — koszt sporządzenia planów przez Biuro Wojewódzkie będzie niepomiernie tańszy (może 2 a nawet 3 razy tańszy) — niż gdyby każde miasto lub wydział powiatowy rozwiązywało sprawę na własną rękę. Na potaniecie wpłynie kilka czynników: a) odpada zysk przedsiębiorcy, Biuro bowiem będzie pobierało za dokonaną pracę zwrot kosztów faktycznych, tymczasem geometra prywatny — jak to wyżej opisano — kalkulował zysk osobisty bardzo wysoko z przewidywaniem ogromnych rezerw na



nieprzewidziane wydatki; b) Biuro może spowodować u władz centralnych złagodzenie wymogów technicznych, obowiązujących przy pomiarach, do granic, zapewniających wyniki wystarczające w zupełności dla celów praktycznych regulacji i zabudowania. A więc odpisać tu powinna triangulacja, której wykonanie wynosi obecnie przeciętnie 30% ogólnego kosztu sporządzenia planów pomiarowych, — a jak stanowczo twierdzą fachowcy — gdy chodzi o małe miasta i osiedla, zakładanie sieci triangulacyjnej jest zupełnie zbędne. Geometry prywatni nie domagali się złagodzenia tych przepisów od b. Ministerstwa Rob. Publ., bo ostatecznie nie leżało to w ich interesie, pomniejszało bowiem ilość robót pomiarowych przy danym obiekcie.

Organizacyjnie Biura są pomyślane jako przedsięwzięcie samorządu wojewódzkiego i pracować będą jako składowa część biura Wydziału Wojewódzkiego pod bezpośrednim zwierzchnictwem naczelnika wydziału samorządowego. Czynności administracyjne i kancelaryjne Biura Pomiarów, regulacji i zabudowania załatwiać będzie istniejący personel (sekretarz) Wydziału Wojewódzkiego, Biuro więc z tego tytułu nie poniesie żadnych kosztów administracyjnych, ewentualnie koszty te będą minimalne.

Dla wykonania właściwego zadania pomiarów zaangażowani zostaną przez Wydział Wojewódzki jako pracownicy kontraktowi Biura dwaj lub trzej (w miarę rozwoju prac w szybkim tempie — więcej) geometry do prac nad sporządzeniem planów pomiarowych miast. Nadzór techniczny nad fachowymi pracami Biura mieć będzie fachowy wydział Urzędu Wojewódzkiego, co zapewni prawidłowe i zgodne z przepisami wykonanie prac. Ogólny nadzór nad pracą Biur Wojewódzkich pomiarów, regulacji i zabudowania miast miałoby Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Techniczno - Budowlany, ewentualnie stworzone specjalnie na okres 10-letni Centralne Biuro Pomiarów, regulacji i zabudowania miast.

Traktując zagadnienie w skali wojewódzkiej, Biura Wojewódzkie zyskują idealną możliwość najracjonalniejszego przeprowadzenia pracy — plany będą bowiem przede wszystkim sporządzane dla tych miast, które tego z wielu względów wymagają.

Zadania Biur projekt ogranicza w zasadzie do miast niewydzielonych, świadomie eliminując miasta wydzielone, jako bardziej przygotowane do samodzielnego rozwiązania tej pracy, co nie wyklucza, że mogą podjąć te prace również dla miast wydzielonych po porozumieniu i ułożeniu się z nimi.

Ustawa może wprowadzić albo przymus dla wydziałów powiatowych sporządzania planów dla miast niewydzielonych



nych wyłącznie przez Biura Wojewódzkie, albo też pozostawić uznaniu wydziałów powiatowych zamówienie planów w Biurach bądź u przedsiębiorców prywatnych. Wprowadzenie przymusu wydaje się być bardziej racjonalne.

Po sporządzeniu planów pomiarowych Biuro przystąpi do opracowania planów regulacji i zabudowy odnośnych miast. Dwie powinny tu być stosowane drogi. Plany te sporządzać będzie albo personel własny Biura (architekt-urbanista), albo też — jeśli chodzi o miasta ciekawsze pod względem warunków położenia (jezioro, rzeka), lub ze względu na historyczną przeszłość i posiadane zabytki — drogą ogłaszania konkursów na sporządzenie tych planów. W obu wypadkach decydować ma o przyjęciu planu odpowiednia komisja fachowców, powołana przez Wojewodę. Plany te ulegają wedle normalnych przepisów zatwierdzeniu.

Sprawa nawiązania stosunku umownego pomiędzy Wydziałem powiatowym a Biurem sprowadzałaby się w danym wypadku do zamówienia przez wydział powiatowy sporządzenia planów dla danego miasta przez Biuro na warunkach, odpowiednim regulaminem Biura, określonych. Biura pracować będą bezpośrednio z wydziałami powiatowymi.

Wreszcie sprawa ostatnia — pokrycie kosztów. Na zasadzie art. 37 Rozp. Prez. Rzplitej z 16.II 1928 r. obowiązek pokrycia kosztów sporządzenia planów obciąża odnośne gminy miejskie. Stąd też wydziały powiatowe otrzymywałyby od miast pełne pokrycie wydatków przez wydziały powiatowe na te cele poczynionych. Wydziały powiatowe władne będą wstawiać do budżetów miast zainteresowanych odpowiednie kwoty przymusowe, o ile miasta same tego nie uczynią.

Projekt ustawy przewiduje, że miasta pokryć mają połowę kosztów sporządzenia planów, a drugą połowę pokryje Skarb Państwa ewentualnie z funduszków na rozbudowę miast, administrowanych przez Bank Gospodarstwa Kraj. Wykorzystanie na ten cel wspomnianych funduszków byłoby zupełnie uzasadnione, bowiem sporządzenie planów ma dla sprawy racjonalnej rozbudowy miast znaczenie zasadnicze i podstawowe.

Miasta, w ciągu 10-letniego okresu, winnyby — wedle projektu ustawy — wstawiać co roku do swego budżetu pewną kwotę na pokrycie kosztów sporządzenia planów. Kwoty te corocznie winny być przelewane do Biura Wojewódzkiego, które zapisywać je będzie na konto odpowiedniego miasta i pokrywać z nich następnie koszt sporządzenia planów dla danego miasta. W ten sposób drogą preliminowania stosunkowo niewielkich kwot corocznie, kwot za które we własnym zakresie miasta absolutnie nie byłyby w moż-



ności sporządzić planów regulacji i zabudowania — przez powołanie do życia Biur Wojewódzkich, miasta będą mogły zrealizować i przeprowadzić tę tak ważną dla nich pracę.

Udział Skarbu Państwa w pokryciu kosztów wyrażałby się w corocznym subsydjowaniu Biur Wojewódzkich w wysokości 50% ich faktycznych wydatków.

Ponieważ mogą się znaleźć wydziały powiatowe lub gminy miejskie, które z własnego budżetu (jeśli chodzi o okres kryzysu) nie będą mogły przeznaczyć potrzebnych kwot na cele pomiarów, projekt ustawy przewiduje utworzenie specjalnego funduszu pożyczkowego, z którego za bardzo niskim oprocentowaniem mogłyby zainteresowane związki komunalne zaciągać długoterminowe pożyczki na pokrycie kosztów sporządzenia planów. Uzyskane pieniądze z pożyczek winnyby również być przelewane na konto Biura Wojewódzkiego, które od razu zapisywałoby je na dobro odnośnego samorządu.

Środkami wyżej opisanymi możnaby w ciągu 10-ciu lat (ewentualnie nie wiele dłużej) uzyskać dla miast plany regulacji i zabudowania i w ramach tych planów rozpocząć planową gospodarkę budowlaną i inwestycyjną. Z wywodów wyżej w niniejszem uzasadnieniu podanych jasno wynika, jak ogromne znaczenie fakt ten mieć będzie dla rozwoju miast i roli, jaką winny one odegrywać w życiu gospodarczem, społecznem i kulturalnem prowincji.

Projekt ustawy przewiduje przeprowadzenie akcji dla miast województw centralnych i wschodnich. Jest to uzasadnione tem, że miasta Polski Zach. są już odpowiednio urządzone, przeważnie posiadają bruki, wodociągi, kanalizację, oświetlenie elektryczne i t. d., mogą więc dalsze prace łatwiej prowadzić z własnych środków. Miastom zaś Polski Centr. i Wsch. trzeba bezwzględnie przyjść z pomocą wyżej projektowaną, gdyż tylko w ten sposób można je wprowadzić na tory właściwego rozwoju.

## II.

### PROJEKT TEKSTU USTAWY.

Ustawa z dnia . . . . . o sporządzeniu planów regulacji i zabudowania miast.

#### Art. 1.

Dla wszystkich miast w terminie dziesięciolatki od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy muszą być sporządzone plany pomiarowe, regulacji i zabudowania.

## Art. 2.

W ramach terminu 10-letniego wojewodowie — zgodnie z art. 24 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16.II 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz. U. R. P. Nr. 23, poz. 202) — wyznaczają poszczególnym zarządom gmin miejskich z powiatu wydzielonych i wydziałom powiatowym terminy sporządzenia dla odnośnych miast planów, w poprzednim artykule określonych.

W wyjątkowych wypadkach, należycie uzasadnionych, może Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na wniosek wojewody przedłużyć dla odnośnego miasta termin wykonania planów w art. 1 określonych nie dalej jednak, niż do lat 15-tu od wejścia w życie niniejszej ustawy.

## Art. 3.

Wykonanie powyższych planów dla miast niewydzielonych porucza się wojewódzkim biurom pomiarów, regulacji i zabudowania miast, które winny zostać utworzone przy każdym samorządzie wojewódzkim.

Miasta, z powiatów wydzielone, opracować mają zasadniczo plany te samodzielnie (we własnym zakresie), co nie wyklucza, że mogą powierzyć ich wykonanie biurowi wojewódzkiemu za jego zgodą \*).

## Art. 4.

Nadzór nad działalnością biur wojewódzkich pomiarów, regulacji i zabudowania miast spełniać będzie Departament Techniczno-Budow-

---

\*) Do dyskusji nadaje się problem, czy opracowanie planów dla miast niewydzielonych powierzyć wojewódzkim biurom pomiarów, regulacji i zabudowania fakultatywnie, t. zn. zostawić wydziałom powiatowym prawo zamawiania tych planów także u prywatnych przedsiębiorców, czy też ustawowo włożyć na wydziały powiatowe obowiązek sporządzenia tych planów przez biura wojewódzkie. Ta ostatnia alternatywa stwarza niepopularną w pewnych kołach wyłączość (nosi charakter etatystyczny), zapewnia jednak taką prostoliniowość i jednolitość postępowania, a stąd nieocenione korzyści w sprawnym i szybkim zrealizowaniu zamierzonej akcji, że jest godną specjalnej uwagi i poparcia. Zapewnia ona z miejsca odpowiednie gromadzenie do dyspozycji wojewódzkich biur wszystkich funduszy, preliminowanych corocznie przez miasta niewydzielone na te cele, a więc stwarza żywotne i mocne podstawy pod niezwołną działalność biur wojewódzkich.

Przyjęcie zasady fakultatywności — uniemożliwi gromadzenie na r-k biur wojewódzkich funduszy, preliminowanych na cele sporządzenia planów przez te miasta, dla których wydziały powiatowe sporządzenia planów narazie w biurach wojewódzkich nie zamówią.

Różnica jednak na dalszą metę nie powinna być w praktyce zbyt istotną. Biura wojewódzkie, zapewniają bowiem tak znaczne korzyści i taniść wykonania planów, że wyjątkowo tylko wydziały powiatowe będą zamawiać plany nie w biurach wojewódzkich.

Projekt ustawy w art. 3 przewiduje obowiązek sporządzania planów przez biura wojewódzkie. W projekcie rozporządzenia wykonawczego (§§ 14—16) uwzględniono alternatywę fakultatywności. Przy przyjęciu pewnej zasady (jak w projekcie ustawy) brzmienie wymienionych §§ projektu rozporządzenia wykonawczego uległoby odpowiedniej zmianie.



lany Ministerstwa Spraw Wewnętrznych lub — zależnie od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych — specjalnie utworzone Centralne Biuro pomiarów, regulacji i zabudowania miast.

Bliższe zasady pracy i organizacji Centralnego Biura i Wojewódzkich Biur pomiarów, regulacji i zabudowania miast określi rozporządzenie wykonawcze.

#### Art. 5.

Połowę kosztów sporządzenia planów pomiarowych, regulacji i zabudowania dla miast niewydzielonych z powiatu pokrywa Skarb Państwa w formie dotacji, przekazywanych corocznie wojewódzkim biur pomiarów, regulacji i zabudowania miast na pokrycie faktycznych wydatków, dokonanych na powyższe cele.

Dla miast, z powiatów wydzielonych, wysokość udziału Skarbu Państwa w pokryciu kosztów sporządzenia planów określa w każdym wypadku Minister Spraw Wewnętrznych, przyczem udział ten może być zawarty w granicach od 15 do 50% kosztów sporządzenia planów w zależności od stanu finansowego danego miasta.

Resztę kosztów pokrywają zainteresowane gminy miejskie.

Bliższe zasady finansowania robót określi rozporządzenie wykonawcze.

#### Art. 6.

Z funduszków na rozbudowę miast, administrowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, może być utworzony specjalny fundusz pożyczkowy na akcję pomiarów, regulacji i zabudowania miast, którego wysokość określi Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Z funduszu tego poszczególne wydziały powiatowe i gminy miejskie z powiatów wydzielone, będą mogły na wniosek wojewódzkich biur pomiarów, regulacji i zabudowania zaciągać pożyczki długoterminowe na pokrycie kosztów sporządzenia planów, oprocentowane na 3% w stosunku rocznym.

#### Art. 7.

Moc obowiązującą ustawy niniejszej rozciąga się na teren województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogródzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego.

#### Art. 8.

Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu.

#### Art. 9.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 1934 roku.

## III.

## PROJEKT ROZPORZĄDZENIA WYKONAWCZEGO DO USTAWY.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia . . . . ., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dnia . . . . . o sporządzaniu planów pomiarowych, regulacji i zabudowania miast (Dz. U. R. P. Nr. . . ., poz. . .).

Celem wykonania ustawy z dnia . . . . . o sporządzeniu planów pomiarowych, regulacji i zabudowania miast (Dz. U. R. P. Nr. . . . ., poz. . .) oraz powołując się na Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 16 lutego 1928 roku o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz. U. R. P. Nr. 23, poz. 202) zarządza się co następuje:

§ 1. Wojewódzkie biura pomiarów, regulacji i zabudowania miast mają zostać uruchomione przez Wydziały Wojewódzkie najpóźniej do dnia 1 lipca 1934 r.

§ 2. Organizację biura winien określać regulamin, dostosowany w zasadniczych postanowieniach do regulaminu wzorowego, załączonego do niniejszego rozporządzenia. Regulamin uchwała Wydział Wojewódzki.

§ 3. Biura pomiarów, regulacji i zabudowania miast nie stanowią osobnej jednostki prawnej. Biura są zakładami samorządu wojewódzkiego i na zewnątrz działają przez wydziały wojewódzkie.

§ 4. Biurem wojewódzkim (względnie poszczególnym działem pracy biura) — zależnie od warunków miejscowych — może kierować bądź to fachowy urzędnik państwowy urzędu wojewódzkiego, wyznaczony przez wojewodę po wysłuchaniu opinii wydziału wojewódzkiego, bądź też osoba fachowa, angażowana przez wydział wojewódzki samodzielnie.

§ 5. Wyznaczony przez wojewodę urzędnik otrzymuje z budżetu Biura Wojewódzkiego dodatkowe wynagrodzenie, które nie może przekraczać 50% jego zasadniczych poborów, otrzymywanych ze Skarbu Państwa.

§ 6. Personel techniczny biura składać się powinien z architekta-urbanisty i z pewnej liczby (2—3 lub więcej w/g potrzeby) mierniczych. Uposażenie personelu nie może przekroczyć VI st. sł. urzędników państwowych dla osób z wyższem wykształceniem, a dla osób ze średniem wykształceniem i mierniczych — VII st. sł. Personel czynny ma być na kontrakt. Pobory winny być ryczałtowane.

§ 7. Kancelaryę i rachunkowość Biura prowadzić winien sekretarjat Wydziału Wojewódzkiego.

§ 8. Zadaniem biur wojewódzkich jest:

- a) opracowywanie budżetu Biura,
- b) zebranie materiałów, co do planu pracy,
- c) samodzielne dokonywanie zdjęć pomiarowych, sytuacyjnych i wysokościowych miast oraz osad i ważniejszych osiedli wiejskich,
- d) opracowywanie planów regulacji i zabudowania tych miast bądź samodzielnie, bądź przez ogłaszanie konkursów z nagrodami,

■ ■



- e) projektowanie i prowadzenie wszelkich prac przygotowawczych i mierniczych i potrzebnych do wykonania celów w pp. c) i d) wyżej wskazanych; ścisła współpraca z urzędami i wydziałami Urzędu Wojewódzkiego — jaka w tym kierunku okaże się potrzebna.

§ 9. Biuro przygotowuje plan budżetu na każdy rok i plan pracy. Plan pracy zatwierdza wojewoda. Budżet Biura uchwała wydział wojewódzki.

Rok budżetowy Biura dostosowany ma być do okresu budżetowego obowiązującego dla związków samorządowych. Budżet Biura winien być uchwalony na 4 m-ce przed początkiem okresu budżetowego.

§ 10. Biuro projektuje zarządzenia do wydziałów powiatowych i magistratów miast wydzielonych, określające im na zasadzie art. 21 i 24 Rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 16.II 1928 r. czasokres dla wykonania planów pomiarowych, regulacji i zabudowania osiedli. Krótszy okres powinien być wyznaczony tym miastom, gdzie sporządzenie planów jest szczególnie pilne, czy to ze względu na rozwijający się ruch budowlany, czy też ze względu na ważność danego miasta jako uzdrowiska lub ośrodka turystyki, czy to z powodu przeprowadzenia scalenia gruntów, a to celem dania miastu możliwości wykorzystania postanowień art. 7 ustawy o postępowaniu scaleniowym, w/g którego wydziela się przy scaleniu do dyspozycji gminy tereny, przewidziane na te cele w zatwierdzonym planie zabudowania gminy.

§ 11. Biuro opracować winno jednolite znaki dla celów oznaczenia granic administracyjnych gmin, dla celów stabilizacji sieci pomiarowej i wysokościowej oraz wykonać je dla wszystkich miast drogą zamówień, czy też sposobem gospodarczym we własnym zakresie. Znaki, jednolite dla wszystkich miast, mogą nosić ewentualnie signum miasta (np. pierwszą literę czy — gdzie to potrzebne — dwie pierwsze litery jego nazwy).

§ 12. Po dokonaniu zdjęć pomiarowych, sporządzeniu planów sytuacyjnych i wysokościowych Biuro przystąpi natychmiast do opracowania planów regulacji i zabudowania tych miast albo przez personel własny (architekt-urbanista) z rozważeniem następnie projektu przez komisję fachowców, powołaną przez wojewodę, albo też przez rozpisanie konkursu z odpowiednimi nagrodami (jeśli chodzi o miasta ciekawe pod względem zabytkowym czy też warunków połączenia).

§ 13. Po załatwieniu następnie wszelkich formalności, przewidzianych Rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z dnia 16.II 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Biuro przeprowadza sprawę zatwierdzenia planów przez odnośne władze.

Jeżeli plan regulacji i zabudowania opracowany był bezpośrednio przez Biuro, a nie w drodze konkursu pod kierunkiem fachowego urzędnika państwowego, wyznaczonego przez wojewodę zgodnie z § niniejszego rozporządzenia, to zatwierdzenie takiego planu należy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

W celu ułatwienia samorządom wprowadzenia wstępnych formalności Biuro opracowuje dla odnośnych związków komunalnych gotowe szematy druków, ogłoszeń, zawiadomień i protestów.

Zatwierdzone plany Biuro przekazuje za pośrednictwem wydziałów powiatowych zainteresowanym gminom miejskim do przestrzegania i wykonania.

§ 14. Wydziały powiatowe powinny zamówić wykonanie planów pomiarowych, regulacji i zabudowy dla tych miast, dla których wojewoda wyznaczył termin sporządzenia tych planów.

Wydziały powiatowe mogą zamówić sporządzenie planów zarówno w Wojewódzkich Biurach jak i u przedsiębiorców prywatnych.

Zawiązanie stosunku prawnego pomiędzy wydziałem powiatowym a Biurem następuje wskutek uchwały wydziału powiatowego o powierzeniu Biuru wykonania planów i drogą skierowania przez przewodniczącego wydziału odpowiedniego pisma zamawiającego wykonanie planów na zasadach, regulaminem biura przewidzianych.

Zawarcie stosunku prawnego pomiędzy wydziałem powiatowym a przedsiębiorcą prywatnym nastąpić może na zasadzie specjalnej umowy, zatwierdzonej przez Urząd Wojewódzki.

§ 15. Od roku budżetowego 1934/35 począwszy miasta winny eliminować corocznie w dziale V-a wydatków zwyczajnych pozycje na dokonanie planów pomiarowych, regulacji i zabudowania w wysokości co najmniej 12 gr. na 1 mieszkańca.

§ 16. Kwoty te muszą być lokowane na rachunek funduszy specjalnych w instytucjach finansowych.

W razie zamówienia przez wydział powiatowy planów w Biurze Wojewódzkim, kwoty te winny być przebrane za pośrednictwem wydziałów powiatowych w ciągu roku budżetowego na r-k Biura Wojewódzkiego do odnośnego banku państwowego lub P. K. O.

§ 17. Biura Wojewódzkie prowadzić będą w swoich księgach konto każdego wydziału powiatowego (i subkonto każdego miasta), aby zapisywać na nich wszelkie przebrane kwoty i pokrywać z nich następnie koszty pomiarów i opracowania planów regulacji i zabudowy danego miasta czy osiedla, gdy przyjdzie kolej na ich wykonanie.

§ 18. Wojewoda może wyznaczyć odnośnym związkom komunalnym, na których terenie sporządzane będą w danym roku plany pomiarowe względnie regulacji i zabudowania, wstawienie do budżetu tego roku kwot większych niż 12 gr. na 1 mieszkańca.

§ 19. Koszta sporządzenia planów pomiarowych regulacji i zabudowania dla miast pokrywają w zasadzie zainteresowane gminy miejskie, w myśl art. 37 Rozporządzenia Prezydenta z dnia 16.II 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli.

Jednakże wobec tego, że sporządzenie planów dla miast niewydziałonych należy do obowiązków wydziałów powiatowych — te ostatnie mają obowiązek pokrywać zastępczo te koszty, w razie jeśliby miasta zainteresowane nie wpłaciły odnośnych kwot.



§ 20. Wydziały powiatowe są uprawnione do przymusowego preeliminowania w budżetach zainteresowanych gmin miejskich, niewydzielonych z powiatu, kwot, określonych w §§ 15 i 18 niniejszego rozporządzenia.

§ 21. Poszczególne gminy miejskie mogą zaciągnąć na cele pokrycia kosztów sporządzenia planów i na wniosek Wojewody długoterminowe pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego ze specjalnego funduszu, przeznaczonego na te cele.

§ 22. Biura Wojewódzkie pobierać będą od zainteresowanych związków komunalnych za wykonanie planów 50% faktycznego kosztu ich sporządzenia. Do kosztów zalicza się: pobory fachowców za czas poświęcony pracom w terenie i sporządzeniu planów, koszt materiałów i stosunkowy koszt wydatków administracyjnych Biura.

§ 23. Odośne magistraty na zarządzenie wydziałów powiatowych obowiązane są dostarczać personelowi Biura na czas trwania prac w terenie:

- 1) pomieszczenia;
- 2) robotników i furmanek do pomocy przy pomiarach i zwożeniu materiałów, czy też znaków pomiarowych;
- 3) dokonywania wszelkich ułatwień dla prac pomiarowych koniecznych, jako to ułatwiania korzystania z posesyj prywatnych dla stabilizacji znaków i t. p.

Koszta z tem związane pokrywane będą z części kwot, preliminowanych w danym roku na te cele.

§ 24. Wysokość corocznych dotacyj Skarbu Państwa dla poszczególnych Wojewódzkich Biur określać będzie Minister Spraw Wewnętrznych. Dotacje te w zasadzie winny wynosić sumę równą połowie faktycznych rocznych wydatków biura, aczkolwiek mogą też być niższe lub wyższe od tej sumy, zależnie od miejscowych warunków i decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych (jeżeli np. Biuro Wojewódzkie dysponować będzie poważnemi rezerwami zgromadzonemi z wpłat miast, to dotacja Skarbu Państwa może być w danym roku zmniejszona, a w następnych latach stosunkowo zwiększona, tak, aby udział Skarbu wyrównał się ogólnie do wysokości 50% ogólnego kosztu sporządzenia planów dla miast na terenie danego województwa).

§ 25. Dla miast wydzielonych z powiatu dotacje Skarbu Państwa wynoszą zgodnie z art. ustawy . . . . . od 15% do 50% faktycznego kosztu sporządzenia planów. O wysokości dotacji ze Skarbu Państwa decyduje Minister Spraw Wewnętrznych na wniosek właściwego wojewody. Przyznana dotacja może być przez Skarb Państwa wypłacona miastu wydzielonemu w ratach rocznych (w ilości maximum 10 rat).

§ 26. Wojewódzkie Biura pomiarów, regulacji i zabrawiania miast winny składać Ministerstwu Spraw Wewnętrznych kwartalne sprawozdania ze swojej działalności.

Nadzór nad działalnością wojewódzkich biur pełnić będzie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (bezpośrednio Departament Techniczno-

Budowlany) lub Centralne Biuro pomiarów regulacji i zabudowania miast, o ile zostanie przez Ministerstwo utworzone.

§ 27. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 1934 roku i obowiązuje na terenie województw, wymienionych w art. . . . . ustawy.

### Projekt Regulaminu wzorowego Wojewódzkiego Biura pomiarów, regulacji i zabudowania miast.

Regulamin Wojewódzkiego Biura pomiarów, regulacji i zabudowania miast w .....

#### § 1.

Na zasadzie art. 3 ustawy z dnia . . . . . o sporządzeniu planów regulacji i zabudowaniu miast oraz §§ 1—14, 16—17, 19 i 22 Rozporządzenia Wykonawczego Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia . . . . . do powyższej ustawy, tworzy się przy Wydziale Wojewódzkim w . . . . . zgodnie z uchwałą tegoż z dnia . . . . . Wojewódzkie Biuro pomiarów, regulacji i zabudowania miast.

#### § 2.

Biuro nie posiada odrębnej osobowości prawnej, jest zakładem Wydziału Wojewódzkiego i działa nazewnątrz przez Wydział Wojewódzki.

#### § 3.

Biuro dzieli się na trzy referaty: 1) ogólnie - administracyjny, 2) pomiarowy, 3) regulacji i zabudowania miast.

Kierownictwo ogólne Biura sprawuje Naczelnik Wydziału Samorządowego. Kierownikiem technicznym referatu pomiarowego jest inżynier - geometra, referatu regulacji i zabudowy miast — architekt - urbanista, wyznaczeni przez Wojewodę z pośród urzędników fachowych Urzędu Wojewódzkiego po wysłuchaniu opinii Wydziału Wojewódzkiego, ewentualnie osoby angażowane specjalnie przez Wydział Wojewódzki.

Rachunkowość i biurowość Biura prowadzi sekretarjat Wydziału Wojewódzkiego.

Biuro może zatrudniać poza tem większą ilość mierniczych, a to w miarę potrzeby i zgodnie z rocznym planem i budżetem oraz uchwałami Wydziału Wojewódzkiego.

#### § 4.

Personel Biura mianuje Wojewoda. Pracownicy są kontraktowymi. Wynagrodzenia pracowników są ryczałtowane i dostosowane do postanowień Rozporządzenia wykonawczego do ustawy z dnia . . . . .



## § 5.

Celem Biura jest:

- a) referatu ogólnie - administracyjnego: 1) opracowanie budżetu Biura, 2) zebranie materiałów co do planu pracy i 3) wszelkie inne sprawy poza technicznymi;
- b) referatu pomiarowego: 4) samodzielne dokonywanie zdjęć pomiarowych, sytuacyjnych i wysokościowych miast niewydziałonych z powiatów w województwie . . . . ., osad i ważniejszych osiedli wiejskich;
- c) referatu regulacji i zabudowania: 5) opracowanie planów regulacji i zabudowy tych miast bądź samodzielnie, bądź przez ogłoszenie konkursów z nagrodami;
- d) celem wszystkich referatów: 6) projektowanie i prowadzenie wszelkich spraw przygotowawczych, potrzebnych dla dokonania celów w punktach 4) i 5) wyżej wskazanych i ściśle współpraca z urzędami i wydziałami Urzędu Wojewódzkiego, jaka w tym kierunku okaże się potrzebna.

## § 6.

Ustala się głównie ramy działania Biura jak następuje:

- 1) plan prac Biura na każdy rok zatwierdza Wojewoda;
- 2) stosownie do planu Biuro przygotowuje projekt budżetu na każdy rok, uwzględniając w nim ściśle ilość personelu i rozmiar prac zamierzonych do wykonania; budżet uchwała Wydział Wojewódzki;
- 3) Biuro projektuje zarządzenia do wydziałów powiatowych, określające im odnośny czasokres dla wykonania planów pomiarowych i zabudowania (art. 24 Rozp. Prez. Rzplitej z 16.II.1928 r. o prawie budowl. i zabud. osiedli);
- 4) Biuro przez swój personel przeprowadza pomiary odnośnych miast zgodnie ze swym rocznym planem, który uwzględniać winien przede wszystkim te miasta, gdzie sporządzenie planu jest pilne ze względów określonych w § 10 rozporządzenia wykonawczego z dnia . . . . .;
- 5) Biuro opracuje i ustali jednolite znaki dla celów oznaczenia granic administracyjnych gmin, dla celów stabilizacji punktów sieci pomiarowej i reperów wysokościowych; Biuro podejmie wykonanie potrzebnych znaków dla wszystkich zainteresowanych miast;
- 6) po dokonaniu zdjęć pomiarowych miast i sporządzaniu planów sytuacyjnych i wysokościowych Biuro przystąpi natychmiast do opracowania planów regulacji i zabudowania tych miast albo przez personel własny z rozważeniem następnie projektu przez komisję fachowców powołaną przez Wojewodę, albo też przez rozpisanie konkursu z odpowiednimi nagrodami. Konkurs z reguły winien być ogłoszony na sporządzenie planu zabudowania miasta, posiadającego liczne zabytki historyczne oraz dla miast, o specjalnie interesujących warunkach położenia (rzeka, jezioro);

7) po załatwieniu wszelkich formalności ustawą o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli przewidzianych, Biuro przeprowadza zatwierdzenie planu zabudowy przez odnośne władze. W celu ułatwienia samorządom przeprowadzenia wstępnych formalności Biuro opracowuje dla Wydziałów Powiatowych i miast odnośnych gotowe szematy druków, ogłoszeń, zaświadczeń i protestów;

8) Biuro przekazuje zatwierdzone plany za pośrednictwem odnośnych wydziałów powiatowych zainteresowanym miastom do przestrzegania i wykonania z udzieleniem jednocześnie koniecznych wskazówek.

## § 7.

Biuro podejmuje wykonanie prac dla miast na zamówienie poszczególnych wydziałów powiatowych. Zawiązanie stosunku prawnego następuje na zasadzie uchwały Wydziału powiatowego o powierzeniu Wojewódzkiemu Biuru sporządzenia planów odnośnego miasta. Pismo komunikujące o tej uchwale i zamawiające sporządzenie planu jest równoznaczne z zawarciem umowy na warunkach, regulaminem Biura przewidzianych.

## § 8.

Wydział Wojewódzki pokrywa wydatki z pracami Biura związane z następujących źródeł:

1) z przekazywanych przez wydziały powiatowe lub odnośne magistraty kwot, przewidzianych w budżetach tych związków komunalnych na cele sporządzenia planów — na rachunek Wydziału Wojewódzkiego;

2) z dotacji Skarbu Państwa, przewidzianych w art. 5 ustawy o sporządzeniu planów z dnia . . . ;

3) z ewentualnych dotacji z budżetu własnego Wydziału Wojewódzkiego.

Miasta lub wydziały powiatowe wpłacają 50% faktycznego kosztu sporządzenia planów (za wyjątkiem miast wydzielonych, dla których wysokość pokrycia kosztów ustala każdorazowo Wydział Wojewódzki zależnie od decyzji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przewidzianej w § 25 rozporządzenia wykonawczego).

Do faktycznych kosztów sporządzenia planów wlicza się: pobory personelu za czas poświęcony pracom w terenie i opracowaniu planów, wartość materiałów zużytych (np. znaków pomiarowych), kosztu ogłoszenia ewentualnego konkursu i stosunkową część innych kosztów administracyjnych Biura.

## § 9.

Odnośne magistraty obowiązane są dostarczać personelowi Biura na czas trwania pracy w terenie: 1) pomieszczenia, 2) robotników i fur-



manek do pomocy przy pomiarach i złożeniu materiałów, 3) dokonywania wszelkich ułatwień dla prac pomiarowych, koniecznych, jako to: ułatwiania korzystania z posesyj prywatnych dla stabilizacji znaków pomiarowych i t. p.

Koszta z tem związane pokrywane będą z kwot, przeznaczonych na cele sporządzenia planów.

#### § 10.

Regulamin wchodzi w życie z dniem uchwalenia przez Wydział Wojewódzki.

Regulamin Biura podany zostanie do wiadomości zainteresowanych związków komunalnych drogą ogłoszenia w Urzędowym Dzienniku Wojewódzkim.

## PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

### USTAWA Z 23 MARCA 1933 R. O CZĘŚCIOWEJ ZMIANIE USTROJU SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO.

Ustawodawstwo komunalne w okresie sprawozdawczym pozostaje pod dominującym znaczeniem doniosłego faktu, jakim jest ogłoszenie i wejście w życie ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz. U. R. P. Nr. 35 poz. 294). Ustawa jest zbyt obszerna (130 artykułów) i zawiera zbyt wiele nowych problemów, zasadniczych i szczegółowych, dla praktyki zawsze bardzo ważnych, ażeby je można było przejrzeć i omówić w jednym sprawozdaniu. Dostarczy ona na długie lata wiele materiału publicystyce i nauce. Obecnie z konieczności trzeba się ograniczyć do podania momentów, charakteryzujących dokonaną reformę jako całość.

*Unifikacja formalna.* Przedewszystkiem w ścisłym znaczeniu technicznym — pod względem formalnych źródeł prawa. Pod tym względem unifikacja nie jest całkowita. Znosi tylko część dotychczasowych źródeł prawa o ustroju, tworząc źródło nowe, część dotychczasowych przepisów zmienia w treści, nie znosząc ich *expressis verbis*, część wreszcie (w niektórych dziedzinach, jak np. w zakresie powiatowych związków samorządowych bardzo znaczną) pozostawia w mocy bez zmiany. Samorządu wojewódzkiego nie obejmuje wogóle.

Z punktu widzenia unifikacji źródeł prawa o ustroju samorządu terytorjalnego bardzo doniosły jest przepis artykułu 122 ustawy. Upoważnia on Prezydenta Rzeczypospolitej „do ustalenia w okresie dwóch lat od wejścia w życie ustawy niniejszej w drodze rozporządzeń z mocą ustawy dla całego Państwa lub poszczególnych jego obszarów tekstów ustaw o ustroju gminy wiejskiej, miasta i powiatowego związku samorządowego, uzgadniających dotychczasowe ustawodawstwo w dziedzinie ustroju samorządu terytor-



jalnego z ustawą niniejszą". Upoważnienie daje nadto prawo czynić zmiany w obowiązującym ustawodawstwie, niezbędne do jego skodyfikowania oraz wydawać przepisy uzgadniające i przejściowe, które okażą się niezbędne do wprowadzenia w życie rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia, wydane na podstawie art. 122 (oczywiście o ile się ukażą, bo chodzi tu tylko o upoważnienie, a nie o nałożenie obowiązku) będą jedynym źródłem prawa w zakresie, który uregulują. W granicach pełnomocnictwa mieści się zatem także możliwość zupełnej unifikacji źródeł prawa o ustroju komunalnym.

Ustawa przeprowadza pewnego rodzaju inną jeszcze unifikację formalną. Wprowadza mianowicie jednolity szemat organów i jednolite nazwy. Pod tym względem nasuwają się pewne uwagi krytyczne.

Zamiast dotychczas używanego w dekrete o samorządzie powiatowym i w ustawie o finansach komunalnych terminu „powiatowy związek komunalny” na oznaczenie powiatowych jednostek samorządu terytorjalnego, ustawa wprowadza i upowszechnia na całym obszarze swej mocy obowiązującej (t. j. w całym Państwie z wyjątkiem Województwa Śląskiego) nazwę „powiatowy związek samorządowy” (art. 111). Tymczasem związek „samorządowy” jest pojęciem znacznie szerszym, niż „komunalny” i wykracza znacznie poza zakres pojęcia samorządu „terytorjalnego”. Gdyby istniały np. jednostki powiatowe samorządu gospodarczego, to według klasyfikacji logicznej byłyby to również powiatowe związki samorządowe. Wyrażenie „komunalny” jest ściślej, pokrywa się bowiem z jedyną znaną nam formą samorządu terytorjalnego (komuna = gmina, a powiat z naukowego punktu widzenia jest tworem takim samym, jak gmina). Prawo jest prawem i mimo tej nieścisłości termin „powiatowy związek samorządowy” obowiązuje. Z uwagi na brzmienie klauzuli derogacyjnej (art. 130 ust. 2) — obowiązuje wyłącznie, bo i ustawa o finansach komunalnych oraz inne ustawy, używające terminu „powiatowy związek komunalny” są przez nową ustawę samorządową w tym punkcie zmienione.

Inna nieścisłość dotyczy gromady. Przeprowadzając w art. 1 szematyczną klasyfikację organów komunalnych (podobnie, jak i w innych przepisach, odnoszących się ogólnie do wszystkich organów komunalnych lub do pewnych kategorii tych organów) ustawa pomija gromadę. Wywołuje to wrażenie, jakgdyby gromada nie była jednostką samorządu terytorjalnego, a jej organa — organami komunalnymi. Tymczasem, o czym później, tak nie jest.



Wreszcie wymieniając komunalne organa zarządzające i wykonawcze (art. 1 ust. 2) ustawa powiada, że w powiatowych związkach samorządowych jest tym organem wydział powiatowy. Tymczasem według dotychczas obowiązującej konstrukcji organów powiatowych, której zmiana nie leżała w intencji nowej ustawy, wydział powiatowy był pojęty tylko jako ciało kolegialne. Obok wydziału samodzielnym organem powiatowego związku samorządowego i to w wyższym jeszcze stopniu, niż wydział, organem zarządzającym i wykonawczym — jest według dekretu z dnia 4 lutego 1919 roku starosta powiatowy, jako przewodniczący wydziału. Tego charakteru i zakresu działania przewodniczącego wydziału powiatowego ustawa nie miała zamiaru zmienić i nie zmieniła. Chcąc ująć tę sprawę ściśle w szematycznej klasyfikacji organów, należałoby zatem powiedzieć, że organem zarządzającym i wykonawczym w powiatowych związkach samorządowych jest przewodniczący wydziału powiatowego i wydział powiatowy, albo też „zarząd powiatowy“. Podobnie, jak w stosunku do gmin wiejskich ustawa użyła wyrażenia „zarząd gminny“, a do miast „zarząd miejski“. Zachodzi tu bowiem ścisła analogja: podobnie, jak w gminach wiejskich jako zarząd gminny działa raz jednoosobowo wójt, drugi raz kolegium zarządu (i tu także dla odróżnienia od szerszego pojęcia zarządu gminnego, w które wchodzi także jednoosobowa działalność wójta, lepiej byłoby oznaczyć kolegium zarządu innym terminem ściślejszym), jak w miastach jako zarząd miejski działa raz jednoosobowo burmistrz względnie prezydent, drugi raz kolegialnie magistrat, tak w powiatach działa raz jednoosobowo przewodniczący wydziału, drugi raz kolegialnie wydział powiatowy. Ponieważ jednak prawo jest prawem i klasyfikacja, dokonana w ustawie, obowiązuje, przeto odtąd mamy do czynienia z dwoma pojęciami wydziału powiatowego: w znaczeniu ob szerszejszym na oznaczenie i przewodniczącego w jego jednoosobowym zakresie działania i wydziału, jako kolegium oraz w znaczeniu ściślejszym, dotychczasowem, w myśl dekretu z dn. 4 lutego 1919 r., t. j. na oznaczenie wydziału, działającego kolegialnie.

*Unifikacja materjalna*, polega na wprowadzeniu jednolitych instytucyj komunalnych. Ustawa posuwa ją daleko w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Nie jest to jednak unifikacja kompletna. Pewne instytucje ustroju komunalnego ustawa unifikuje w ścisłym tego słowa znaczeniu, inne upodabnia, pozostawiając różnice w szczegółach; jest jednak wiele takich, które pozostawia bez zmiany. Ogólnie mówiąc unifikacja materjalna, dokonana przez ustawę, dotyczy głównie tych znamion nowego ustroju, które ustawa



czyni przewodnimi zasadami reformy — i właśnie dlatego przeprowadza je mniej lub więcej jednolicie na całym terenie swej mocy obowiązującej. Najważniejsze z nich przyjdzie szerzej omówić niżej, jako cechy charakterystyczne ustawy; obecnie wymienię je tylko ogólnie.

Ustawa posuwa najdalej jednolitość w organizacji gminy wiejskiej: wprowadza na całym terenie gminę zbiorową i gromadę, równocześnie zaś stosunkowo najbardziej upodabnia strukturę organów gminnych.

Duży krok w kierunku ujednostajnienia ustroju czyni ustawa w zakresie samorządu powiatowego: moc obowiązującą dekretu z dn. 4 lutego 1919 r. rozciąga na województwa południowe, a pruską ordynację powiatową, obowiązującą dotychczas tylko na obszarze województwa pomorskiego, rozciąga na obszar województwa poznańskiego. Ta względna unifikacja źródeł prawa powoduje oczywiście znaczną unifikację materjalną; jest ona w rzeczywistości tem większa, że struktura samorządu powiatowego według dekretu z 4 lutego 1919 r. jest w głównych swych zasadach bardzo podobna do struktury, opartej na pruskiej ordynacji powiatowej. Przez rozciągnięcie mocy obowiązującej dekretu z 4 lutego 1919 r. na województwa południowe dokonywa się równocześnie doniosłego posunięcia o znaczeniu politycznym: uruchamia się samorząd powiatowy, który na tym obszarze pozostawał faktycznie w zawieszeniu od wybuchu wielkiej wojny.

Daleko posuniętemu ujednostajnieniu ulegają w nowej ustawie: prawo wyborcze do organów komunalnych, skład tych organów, ich kadencja, wzajemny stosunek organów stanowiących i zarządzających, normy, zmierzające do zabezpieczenia pewnego stopnia fachowości członków organów zarządzających i pracowników komunalnych, organizacja kontroli wewnętrznej oraz nadzór państwowy.

*Gmina wiejska i gromada.* Najbardziej charakterystyczną cechą ustawy jest ujednostajnienie gminy zbiorowej na całym obszarze jej mocy obowiązującej. Znajduje to swój wyraz w normach, zawartych w art. 10. Wprawdzie, zgodnie z przepisem ustępu 1 tego artykułu („Do obszaru gminy wiejskiej wchodzi jedna lub więcej miejscowości...”), istnienie gmin ściśle miejscowych (obejmujących jedną miejscowość geograficzną) jest teoretycznie w poszczególnych wypadkach nadal możliwe, mało jednak prawdopodobne ze względu na ustawowe kryteria wielkości gminy, określone w ustępie 2-gim tego samego artykułu. Gmina bowiem nie tylko ma objąć swemi granicami okrąg wspólnych zainteresowań mieszkańców lokalnemi sprawami publicznymi, ale ponadto musi być zdolna (chodzi oczywiście o środki materjalne i dostateczny zapas odpowiednich ludzi) do wykonywa-



nia ciążących na niej zadań. Ze względu więc na istniejący system rozsiadlenia ludności wiejskiej i zaobserwowane tendencje rozwoju, a także ze względu na stopień zamożności wsi, kryterijom wymienionym odpowie z reguły tylko większa ilość miejscowości razem wziętych, a więc gmina zbiorowa.

Rozwiązując problem terytorjalny organizacji gminy wiejskiej w kierunku kreowania gminy zbiorowej, ustawa natknęła się oczywiście na wielką trudność w postaci kwestji organizacji prawnej poszczególnych miejscowości geograficznych. Stan prawny, jaki ustawa pod tym względem zastała, przedstawiał wielką mozaikę. Mianowicie:

1) w województwach południowych gmina ściśle miejscowa, obejmująca również dawne obszary dworskie;

2) w województwach zachodnich gmina miejscowa, obok niej zaś — często w tej samej miejscowości geograficznej — obszar dworski;

3) w b. Kongresówce gromada włościańska, jako stowarzyszenie korporacji prawa publicznego, obejmująca tylko włościan, osiadłych na gruntach włościańskich (ukazowych), a więc pod względem terytorjalnym organizacja nie powszechna i na skutek ewolucji osiedlenia na wsi po akcie uwłaszczenia włościan z reguły nie pokrywająca się z miejscowością geograficzną; obok niej, już jako twór ściśle terytorjalny, gromada osadzka (miasteczkowa), stanowiąca również korporację prawa publicznego;

4) w województwach wschodnich — gromada ściśle terytorjalna, stanowiąca jedynie jednostkę podziałową gminy, bez samodzielności w zakresie prawa publicznego.

Nowa ustawa przekreśla całkowicie wszystkie wymienione formy organizacyjne, a na ich miejsce wprowadza jednolitą (acz w pewnych szczegółach wewnętrznej organizacji różną) formę gromady (art. 15). Cechy tej nowej gromady, nie budzące żadnych wątpliwości, są następujące:

1-o gromada jest wszędzie organizacją ściśle terytorjalną, obejmuje bowiem wszystkich, znajdujących się na jej terenie;

2-o jest organizacją powszechną, t. j. całe terytorjum gminy obejmuje sieć gromad — z tym jedynym wyjątkiem, że o ile gmina składa się z jednej miejscowości, gromady nie tworzy się;

3-o gromada posiada własną osobowość w zakresie prawa prywatnego (ale czy tylko prywatnego?);

4-o zadaniem gromady jest zarządzanie majątkiem i dobrem gromadzkim, rozporządzanie dochodami z tych źródeł oraz współdziałanie z gminą w wykonywaniu jej zadań (nie są to jednak zadania wyłączne).

Podnoszą się natomiast wątpliwości, czy gromada jest



jednostką prawa publicznego, poprostu mówiąc — czy jest jednostką samorządu terytorjalnego. Wątpliwości nastroczają następujące momenty:

1-o ustawa nie mówi *expressis verbis*, że gromada jest jednostką samorządu terytorjalnego i osobą prawa publicznego, jak to w art. 10 czyni w stosunku do gminy;

2-o w przepisach ogólnych, traktując o jednostkach i organach samorządu terytorjalnego, wszędzie skrupulatnie pomija gromadę;

3-o ustawa ogranicza samodzielność finansową gromady.

Zajmijmy się najprzód kolejno powyższymi momentami.

Dla określenia istoty danej instytucji prawnej nie jest bynajmniej rzeczą konieczną nazwanie jej tak *expressis verbis* w ustawie. Cały szereg ustaw nie daje np. definicji gminy i nie stwierdza wyraźnie, przez nazwanie, jej charakteru korporacji prawa publicznego. Np. u nas ustawa gminna z 1864 r. dla Królestwa Kongresowego pomija wszelkie definicje i nazwy o charakterze deklaratoryjnym, a mimo to charakter prawny gminy, jako jednostki prawa publicznego, był i jest niewątpliwy.

To samo należy powiedzieć o pominięciu gromady przez nową ustawę w przepisach ogólnych. Byłby to tylko defekt kodyfikacyjny, ale o naturze prawnej samej instytucji gromady nie świadczyłby wcale.

Sprawa dochodów gromady jest dla omawianego zagadnienia nieistotną. Zgodnie z teorią samorządu t. zw. „władztwo podatkowe“ nie należy do koniecznych znamion instytucji samorządu w znaczeniu prawnem. Mogą istnieć jednostki samorządu bez jakichkolwiek uprawnień do nakładania danin. Np. izby rolnicze u nas (poza ziemiami zachodnimi) do chwili ostatniej reformy były pozbawione prawa nakładania danin, pomimo to były niewątpliwie jednostkami samorządu. Ustawa samorządowa tak dalece zresztą gromad nie ogranicza. Przewiduje bowiem dla nich następujące dochody (art. 23):

a) z własnego majątku i dobra gromadzkiego;  
b) z opłat za korzystanie z zakładów i urzędzeń gromadzkich;

c) z dotacyj budżetowych gminy (art. 23 ust. 4);

d) ze świadczeń podatkowych (art. 23 ust. 5) i ze świadczeń w naturze (art. 23 ust. 3), przypadających na rzecz gminy a przez gminę niewykorzystanych.

Gromada w wykonaniu swych zadań może zatem prowadzić samodzielnie zakłady i inne urządzenia i za korzystanie z tych zakładów i urzędzeń pobierać opłaty. Jeżeli



mogą to być zakłady i urządzenia prowadzone w wykonaniu zadań publicznych (o czym niżej), w takim razie i opłaty w myśl obowiązującego u nas systemu skarbowości komunalnej będą miały charakter opłat publicznych, czyli będą daninami publicznymi. W tym wypadku już z tego samego wynikałoby „władztwo podatkowe” gromady.

Korzystanie przez gromadę na swoją korzyść z gminnych danin i świadczeń w naturze nie posiada, zdaniem mojem, charakteru dotacji gminy na rzecz gromady (art. 23 ust. 3, 5, 6 i 7). Albowiem 1-o do korzystania przez gromadę z danin i świadczeń gminnych potrzeba nieodzownie wyrazu woli organu uchwalającego gromady (art. 23 ust. 3 i 5) i nie tego wyrazu woli zastąpić nie może, 2-o do tego samego celu wyraz woli organu stanowiącego gminy nie jest nieodzowny; w braku bowiem zgody rady gminnej, znowu na podstawie uchwały organu uchwalającego gromady, może wydział powiatowy, jako władza nadzorcza, przyzwolić na korzystanie przez gromadę z omawianych danin i świadczeń. Mamy tu zatem do czynienia z wyraźnem władztwem podatkowem gromady, choć ograniczonem 1-o co do zakresu, gromada może bowiem korzystać tylko z danin i świadczeń, niewykorzystanych przez gminę i 2-o procedurą, bo oprócz uchwały organu uchwalającego gromady potrzeba zgody rady gminnej i władzy nadzorczej, albo tylko zgody władzy nadzorczej.

Należy tedy dojść do wniosku, że w ustawie nie znajdujemy przepisów, któreby wykluczały publiczno-prawny charakter gromady. Zobaczmy teraz, czy nie znajdziemy znamion pozytywnych, któreby ten charakter gromady wyraźnie potwierdzały.

Jedno znaleźliśmy już poprzednio: władztwo podatkowe. Nie jest ono wprawdzie nieodzowne do istnienia jednostki prawa publicznego, z drugiej jednak strony, jako należące do zakresu władzy publicznej, służyć może wyłącznie jednostkom publiczno - prawnym. Już to samo wystarczyłoby do stwierdzenia publicznego charakteru gromady.

Zakres działania gromady obejmuje:

- a) zarząd majątkiem i dobrem gromadzkim (art. 17 ust. 1);
- b) współdziałanie z gminą w zakresie zadań tej ostatniej (art. 17 ust. 2 zdanie 1);
- c) spełnianie zadań gospodarki gminnej na obszarze gromady, jeśli gmina te obowiązki gromadzie przekazuje (art. 17 ust. 3 zdanie 2);
- d) zarządzanie w granicach swych dochodów ogólnych sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowem, wynikającymi z



sąsiedzkiego współżycia i podejmowanymi w miarę możliwości celem podniesienia stanu kulturalnego, zdrowotnego i gospodarczego osiedli (art. 17 ust. 2 zdanie 2).

Funkcje gromady, wymienione pod a), mogą nie mieć znaczenia dla jej publicznego charakteru. Funkcje, wymienione pod b) są niewątpliwie funkcjami publicznymi, ale funkcjami gminy, nie gromady; ta ostatnia spełnia je tylko pomocniczo. Nie dają tedy podstawy do wnoszenia o samodzielności gromady w sferze stosunków prawa publicznego. Natomiast już funkcje, wymienione pod c), skłaniają do poważniejszych refleksyj. Oto bardzo ogólnie i szeroko ujęty przepis 2-go zdania 3-go ustępu art. 17 przewiduje przekazanie gromadzie przez gminę „niektórych zadań gospodarki gminnej na obszarze gromady”. Mogą być tedy przekazane nie tylko poszczególne czynności organów gminnych, ale całe zadania gminy i to wszelkie zadania, nie wyłączając zadań obowiązkowych z mocy ustawy. Z szerokiego ujęcia tej sprawy w ustawie wnosić wolno, że przekazanie zadania może nastąpić z warunkiem stosowania się do wskazówek organów gminnych przy wykonywaniu zadania przez gromadę (wtedy zachodziłaby ścisła analogja z t. zw. zleconymi funkcjami organów samorządu), albo bez tego warunku, czyli że gmina może przekazać pewne zadanie gromadzie do samodzielnego wykonywania. W tym ostatnim wypadku gromada musiałaby dysponować wszystkimi środkami działania, jakimi dysponuje gmina, a więc środkami, które służą władzy publicznej włącznie ze stosowaniem przymusu. Nic nas nie upoważnia do wniosku, że gromada, działając przez swoje organa w omawianym wypadku, działałaby w imieniu gminy i że wykonywałaby władzę gminną. Tembardziej, że ustawa mówi o przekazaniu zadań gromadzie, jako takiej, a nie organom gromady. Ona między innymi po to istnieje, ażeby wypełniać zadania za gminę i dlatego musi się jej przyznać — w samem jej istnieniu — atrybuty władzy publicznej, chociażby wstanie potencjalnym. A samodzielnie (t. j. przy względnie swobodnym wyborze środków) spełniać zadania publiczne z ewentualnością stosowania przymusu może tylko instytucja prawa publicznego.

Przepis, o którym mowa, nosi cechy normy, regulującej elastycznie zakres działania (Kompetenz - Kompetenz) i pozwalający ten zakres przesuwac zależnie od oceny sytuacji. Przesuwać zadania publiczne można tylko między jednostkami prawa publicznego.



Funkcje gromady, wymienione wyżej pod d), są klasycznym ujęciem zakresu działania samorządu terytorjalnego. Ograniczenia w brzmieniu ustawy (art. 17 ust. 2 zdanie 2), pozwalające się zajmować gromadzie „sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowym“ i to tylko „w miarę możliwości“, nie mają żadnej treści prawnej i nie mogą mieć wpływu na ustalenie prawnej natury gromady. Natomiast z omawianego przepisu wynika niedwuznacznie, że istnieje pewien zakres spraw publicznych, którymi ma się zajmować gromada i tylko gromada i zarządzać nimi samodzielnie i niezależnie od gminy. Gromada tedy w zakresie zarządu spraw publicznych posiada byt samodzielny i niezależny od gminy.

Zarządzając swojemi sprawami publicznymi (a także zadaniami, przekazanemi jej przez gminę), gromada może prowadzić zakłady i inne urządzenia, może nakładać opłaty za korzystanie z tych zakładów i urządzeń oraz nakładać inne daniny w gotówce i w naturze (w granicach przepisów art. 23 ust. 3, 5 i 7). W nakładaniu opłat i innych danin tkwi już ów moment stosowania przymusu, który jest znamię imperium — władzy zwierzchniej — i który uzasadnia dostatecznie — poza innemi wskazanemi już momentami — charakter gromady, jako instytucji prawa publicznego. Czy poza tym wypadkiem gromada może używać przymusu dla urzeczywistnienia swych zadań? Sądzę, że tak, jakkolwiek jest rzeczą niezwykle trudną wskazać praktycznie wypadki, w których mogłaby zajść ewentualność zastosowania przymusu, a to z tej racji, że ustawa samorządowa, określając w art. 17 ust. 2 zd. 2 zakres działania gromady, traktuje tylko o t. zw. dobrowolnym (oczywiście dobrowolnym dla gromady) jej zakresie działania. Podobnie, jak to czynią z reguły ustawy, normujące ustrój samorządu. Jest zaś rzeczą bardzo trudną — poza sferą danin komunalnych, nakładanych (oczywiście przymusowo) dla opędzenia wydatków, związanych z realizacją zadania dobrowolnego — przewidzieć praktyczny wypadek stosowania przymusu przez organa związku komunalnego w sferze jego zadań dobrowolnych. Z drugiej jednak strony nowa ustawa samorządowa bynajmniej nie ogranicza zgóry gromady jedynie do zadań dobrowolnych. Jakkolwiek ustawa, normująca tę lub inną dziedzinę administracji publicznej (n. p. klasyfikująca na nowo drogi publiczne) może każdej chwili, bez zmiany ustawy samorządowej, nałożyć na gromadę jakiś konkretny obowiązek tak, jak powstał i rozwinął się obowiązkowy (w sensie konkretnych obowiązków ustawowych) zakres działania gminy i inn. jednostek samorządu terytorjalnego. Ustanowienie takiego ustawowego obowiązku nie zmieni w niczem



natury prawnej gromady, bo przecież istnieć mogą jednostki komunalne, na których wogóle nie ciąży żadne ustawowo sprecyzowane obowiązki.

Następny moment, godny podkreślenia: gromada jest oczywiście związkiem przymusowym (z punktu widzenia mieszkańców), zorganizowanym korporacyjnie, wyposażonym w organa, zdolne do działania w dziedzinie administracji publicznej.

Wreszcie — nadzór państwowy. Gdyby gromada była tylko jednostką podziałową gminy bez cech samodzielności prawnopublicznej, nie byłoby miejsca na nadzór państwowy nad gromadą, jako taką; podlegałaby ona wtedy nadzorowi wraz z całą gminą i za jej pośrednictwem. Tymczasem ustawa w art. 24 poddaje wyraźnie gromadę nadzorowi państwowemu, który sprawuje wydział powiatowy. Wprawdzie ustawa powiada równocześnie (art. 24 ust. 1), że „organy gromady działają pod bezpośrednim nadzorem wójta”, ale z tego powiedzenia ustawa nie wyprowadza żadnych konsekwencji prawnych, czyni więc wójta jakgdyby tylko organem wydziału powiatowego i powołuje go do pomocy (natury technicznej) wydziałowi. Że tak jest, świadczy chociażby wypadek, przewidziany w ust. 3 tegoż art. 24: uchwałę rady gromadzkiej wzgl. zebrania gromadzkiego ma prawo zawiesić sołtys, a nie wójt; gdy motywem zawieszenia jest nielegalność, wójt jest tylko pośrednikiem, bo zawieszoną uchwałę zaopatruje opinią i przedkłada wydziałowi powiatowemu (w wypadku zawieszenia z powodu szkodliwości ostateczna decyzja następuje wogóle w obrębie organów gromady).

Sumując, należy powiedzieć, że gromada jest przymusowym związkiem o charakterze terytorjalnym, zorganizowanym korporacyjnie, posiadającym samodzielny zakres działania w dziedzinie administracji publicznej i wyposażonym przez ustawę we władzę zwierzchnią. Jest więc instytucją prawa publicznego, korporacją prawnopubliczną, jednostką samorządu terytorjalnego.

W dziedzinie wewnętrznej organizacji gminy wiejskiej reformą bezsprzecznie najdonioślejszą jest zniesienie zgromadzeń gminnych na obszarze b. Kongresówki i przelanie ich kompetencji na rady gminne. Jest to równocześnie duży krok w kierunku unifikacji ustroju gminnego: odtąd wszędzie gmina wiejska opiera się w swej organizacji na systemie reprezentacyjnym. System zebrań ogólnych, jako organów stanowiących, pozostaje tylko i to częściowo w gromadzie: w województwach centralnych i wschodnich, zależnie od liczby ludności (do 200 mieszkańców), w województwach południowych w gromadach wprowadza się wyłącz-



nie system rad, w województwach zachodnich system zebrania pozostaje tylko w tych gromadach, które utworzono z dotychczasowych gmin, gdzie organem stanowiącym było zebranie gminne (a więc i w tym wypadku liczba ludności rozstrzyga o wewnętrznej organizacji gromady). Wszędzie jednak, gdzie w myśl ustawy według kryterjum ludnościowego mają działać zebrania gromadzkie, mogą być wprowadzone na ich miejsce rady, a to na podstawie decyzji wojewódzkiej władzy nadzorczej.

*Prawo wyborcze do organów komunalnych.* Ustawa ujednastajnia ogólne warunki prawa wybierania i wybieralności. Co do prawa wybierania (jeśli wybory są bezpośrednie) charakterystyczne zasady po reformie są następujące: cenzus wieku 24 lata, cenzus zamieszkania 1 rok (są jednak od tej zasady wyjątki), zawodowi wojskowi mają prawo wybierania. Co do prawa wybieralności: cenzus wieku 30 lat, do rad miejskich i powiatowych oraz na burmistrzów i wiceburmistrzów w miastach do 5 tys. mieszkańców, wójtów i podwójców tudzież ławników miejskich — władanie językiem polskim w słowie i piśmie, na członków wydziałów powiatowych, na niezawodowych burmistrzów w miastach ponad 5 tys. mieszkańców — poza władaniem językiem polskim w słowie i piśmie jeszcze specjalne kwalifikacje, wreszcie dla zawodowych członków zarządów gminnych — kwalifikacje specjalne, osobno dla tej kategorii osób określone. Ogólnie mówiąc prawo wybieralności według nowej ustawy charakteryzuje tendencja do zagwarantowania przepisami minimum kwalifikacyj członków organów komunalnych, zwłaszcza zarządzających.

Szczegół napozór drobny, bogaty jednak w następstwa: nie tylko zawodowi członkowie zarządów komunalnych, ale także niezawodowi burmistrzowie, wiceburmistrzowie, wójt i podwójci mogą być wybrani z pośród osób, posiadających prawo wybieralności do jakiegokolwiek rady gminnej na obszarze Państwa, a więc niekoniecznie z pośród członków danej gminy. W ten sposób otwiera się szeroko możliwości kształtowania się faktycznej zawodowości członków zarządów, szerszego, aniżeli zawodowości oficjalnej. W ten sposób, t. j. na podstawie analogicznego przepisu, wyrobiła się faktyczna zawodowość wszystkich niemal burmistrzów w b. Kongresówce i województwach wschodnich oraz znacznej liczby wójtów w województwach wschodnich, jakkolwiek nie było dotychczas podstaw prawnych do zawodowości oficjalnej.

Dalszą cechą charakterystyczną nowego prawa wyborczego jest względny przymus przyjęcia mandatu do ustrojowych organów związku samorządowego na niepłatne stano-



wiska (z wyjątkiem jednak rad gromadzkich) i piastowania go do końca kadencji. Względność przymusu polega na tem, że mandat musi przyjąć ten, kto wyraził swą zgodę na postawienie kandydatury. Przymus bezwzględny (oczywiście poza wypadkami wymówienia się od przyjęcia urzędu z powodów, przewidzianych przez ustawę) stosuje ustawa tylko do sołtysa i podsołtysa (art. 21).

Systemy wyborcze do organów komunalnych ulegają również daleko idącym zmianom i daleko posuniętej unifikacji. Powszechność głosowania była już poprzednio przeprowadzona—poza Lwowem i Krakowem, gdzie zastosowanie rozporządzenia Tymczasowej Komisji Likwidacyjnej z r. 1918 i wprowadzenie kół wyborczych powszechnego głosowania natrafiało na prawne i faktyczne trudności; obecnie powszechność staje się zasadą bez wyjątku.

Nowa ustawa generalizuje również równość prawa głosu. Jest to doniosła zmiana dla obszaru województw południowych, gdzie dotychczas obowiązywał system kół wyborczych, prowadzący w rezultacie do nierówności, opartej na cenzusie podatkowym, częściowo zaś na cenzusie wykształcenia wzgl. zajmowanego stanowiska.

Bezpośredniość i pośredniość nowa ustawa kształtuje w ten sposób, że bezpośrednio obowiązuje wszędzie tam, gdzie jednostka komunalna, której organa się wybiera, nie ma swojej podbudowy w postaci innych jednostek samorządu: a więc bezpośrednio obowiązuje w gminach miejskich i w gromadach, a w gminach wiejskich wtedy tylko, jeżeli gmina składa się z jednej miejscowości, t. j. nie ma na jej obszarze gromad (art. 15 ust. 1). Natomiast wybory są pośrednie w gminach wiejskich, podzielonych na gromady, oraz w powiatowych związkach samorządowych. W gminach wiejskich kolegium wyborcze stanowią radni gromadzcy, jeśli zaś gromada niema rady — specjalnie wybrani delegaci gromadzcy, tudzież sołtysi i podsołtysi. W powiatowych związkach samorządowych kolegium wyborcze stanowią radni gmin wiejskich i miast niewydzielonych tudzież członkowie zarządów tych samych gmin.

Tajność głosowania ustawa przeprowadza bezwzględnie tylko w odniesieniu do rad gminnych miejskich i wiejskich. Natomiast przy wyborach radnych gromadzkich (art. 28 ust. 3) oraz radnych powiatowych (art. 57 ust. 4) obowiązuje w zasadzie jawność; tajnemi są wybory jedynie na żądanie 1/5 obecnych wyborców.

Proporcjonalność rozdziału mandatów przestaje być w nowej ustawie zasadą bezwzględnie obowiązującą. Wiąże się to ze sprawą okręgów wyborczych. Wbrew dotychczas dominującej zasadzie, w myśl której



cała gmina (wiejska czy miejska) stanowiła jeden okręg wyborczy, nowa ustawa wyraźnie forytuje podział na okręgi. W gminach miejskich, liczących ponad 5 tys. mieszkańców, podział na okręgi wyborcze jest obowiązkowy; w miastach mniejszych, w gminach wiejskich oraz w gromadach — podział jest fakultatywny i zależy od uznania władzy administracyjnej rządowej.

Gromada może być podzielona na okręgi jedno, dwu lub trzymandatowe (art. 29 ust. 1), albo też cały obszar gromady stanowi jeden okręg wyborczy (art. 26 ust. 2). Jeżeli okręg jest jednomandatowy — o proporcjonalności nie może być oczywiście mowy; rozstrzyga względna większość głosów. W okręgach dwu i trzymandatowych wyborcy wolno głosować tylko na jednego kandydata, przyczem o wyborze decydują kolejno największe liczby głosów (względna większość); jest to więc rodzaj ścięsnionego głosowania, a zatem prymitywna forma proporcjonalności. Jeżeli wreszcie obszar całej gromady stanowi jeden okręg, wtedy wyborcy wolno głosować najwyżej na  $\frac{1}{4}$  część liczby kandydatów, jakich ma wybrać gromada, za wybranych zaś uznaje się tych kandydatów, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów — a więc system głosowania ścięsnionego w czystej swojej formie. We wszystkich wypadkach obowiązuje zasada, że za wybranego uważa się tylko tego kandydata, który skupił co najmniej  $\frac{1}{10}$  część wszystkich głosów ważnych; jeżeli, ze względu na tę właśnie zasadę, wybory nie dały rezultatu albo niewszystkie mandaty zostały obsadzone, dokonywa się wyborów ściślejszych (art. 27 ust. 4). Ostatnio wspomniany przepis ma na celu zapobieżenie nadmiernemu rozbiciu się reprezentacji i wynikiem przypadkowym, gdzie skutek rozbicia się głosów przedstawicielstwo w radzie zyskiwałyby bardzo drobne nieraz grupki wyborców.

W wyborach gromadzkich głosuje się zawsze bezpośrednio na nazwiska kandydatów (które muszą być jednak uprzednio zgłoszone), a nie na listy kandydatów. Ustawa nazywa ten system głosowaniem „imiennem“ (art. 27 ust. 1). Głosowanie odbywa się na zebraniu wyborczem, a nie przez oddzielne składanie głosów w lokalach wyborczych.

W wyborach do rad gminnych, które, jak zaznaczono poprzednio, są wyborami pośrednimi, gmina może być podzielona na okręgi (art. 29 ust. 2), lub cała gmina może stanowić jeden okręg. W razie podziału na okręgi, na jeden okręg nie może przypadać mniej niż 3 mandaty. Głosuje się na listy kandydatów; ustawa nie rozstrzyga czy mają to być listy „zamknięte“ wzgl. „związane“, t. j. takie, na któ-



rych wyborcy nie wolno czynić żadnych zmian — nawet co do kolejności kandydatur; przyjąć zatem należy, że kwestję tę rozstrzygnie regulamin wyborczy, wydany przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Mandaty rozdziela się według zasad proporcjonalności, przyczem ustawa nie precyzuje bliżej jej zasad, pozostawiając i tę kwestję regulaminowi wyborczemu.

Gmina miejska, licząca do 5.000 mieszkańców, może, licząca zaś więcej mieszkańców — musi być podzielona na okręgi wyborcze, przyczem na jeden okręg nie może przypadać mniej niż 3 mandaty. Głosowanie odbywa się na listy kandydatów, podziałów mandatów między listy dokonywa się według zasad proporcjonalności znanym systemem de Hondta. Listy są o tyle „zamknięte“, że wyborcy nie wolno wprowadzać do nich kandydatów, nieobjętych listą zgłoszoną. Atoli w obrębie zgłoszonej listy służy wyborcy pewien zakres swobody. Mianowicie ustawa wychodzi z założenia, że każdemu wyborcy służy tyle głosów, ile kandydatów przypada do wyboru (art. 39 ust. 5). Głosy te może wyborca rozdzielić między wszystkich lub niektórych kandydatów, inaczej mówiąc służy mu prawo kumulacji wszystkich swoich głosów lub jej części na rzecz niektórych kandydatów a nawet na rzecz jednego z nich. O wyborze w obrębie jednej listy decyduje kolejna względna większość głosów, ważnie oddanych na rzecz danej listy. W razie równości — kandydat zgłoszony na pierwszym miejscu ma pierwszeństwo przed innymi; między dalszymi kandydatami rozstrzyga w razie równości los. Kandydat, zgłoszony na pierwszym miejscu listy, korzysta z innego jeszcze przywileju i jeżeli na daną listę przypada więcej, niż jeden wybrany kandydat, kandydat zaś, zgłoszony na pierwszym miejscu nie uzyskał potrzebnej ilości głosów, wtedy resztki głosów, które padły na dalszych kandydatów ponad iloraz wyborczy danej listy, zalicza się na jego korzyść.

W wyborach do rad powiatowych w wypadku, kiedy kolegium wyborcze ma wybrać dwóch kandydatów — stosuje się z mocy ustawy (art. 57 ust. 4) system ograniczonego głosowania, t. j. każdemu wyborcy wolno głosować tylko na jednego kandydata, za wybranych zaś uznaje się tych, którzy otrzymali względnie największe liczby głosów. Jeśli do wyboru w danem kolegium przypada więcej, niż dwóch kandydatów — wybory są „stosunkowe“, jak się wyraża ustawa. Na czem owa stosunkowość polega — ustawa nie określa, pozostawiając tę kwestję regulaminowi wyborczemu. Może to być zatem głosowanie na listy „zamknięte“ i „otwarte“, może być także głosowanie „imienne“, t. j. na nazwiska kandydatów — z zastosowaniem np. zasad ograniczone-



go głosowania, które jest przecież również jednym z rodzajów proporcjonalności.

Wyboru członków organów zarządzających dokonują we wszystkich związkach komunalnych radni, w gromadach zaś, jeśli w nich nie ma rad, zebrania gromadzkie. Sołtysa i podsołtysa wybiera się według zasad, które określi regulamin wyborczy. Wójta i podwójciego, prezydenta i wiceprezydentów, burmistrza i wiceburmistrza wybiera się tajnie większością głosów ustawowej liczby radnych. Ławników w tych gminach wiejskich, w których jest ich tylko dwóch, wybiera się według zasad ograniczonego głosowania „imiennego” (głosuje się na jednego, o wyborze decyduje względna większość głosów). Ławników w tych gminach wiejskich, w których jest ich trzech, ławników w miastach oraz członków wydziałów powiatowych wybiera się w głosowaniu stosunkowym, przyczem bliższe zasady tej stosunkowości określają regulaminy wyborcze.

Podział jednostek komunalnych na okręgi wyborcze, rozluźnienie systemu list kandydatów oraz głosowanie na nazwiska kandydatów (głosowanie „imienne”, jak je nazywa ustawa) — to są charakterystyczne cechy systemu wyborczego, które w różnych ze sobą kombinacjach mają na oku jeden i ten sam cel: uniezależnienie układu sił w przedstawicielstwach komunalnych od analogicznego układu sił w przedstawicielstwach politycznych państwowych.

*Organa komunalne i ich zakres działania.* System reprezentacyjny — rozszerza ustawa na gminy i częściowo na gromady; bezpośredni udział ogółu uprawnionych w decydowaniu o sprawach danej jednostki komunalnej pozostaje już tylko częściowo w gromadzie, jak o tem była mowa poprzednio.

*Kadencja.* Jako zasadę przyjmuje nowa ustawa 5-letnią kadencję zarówno rad jak i członków organów zarządzających. Od tej zasady istnieją jednak dwa wyjątki: kadencja sołtysów i podsołtysów trwa trzy lata, kadencja zaś zawodowych członków zarządów gminnych i miejskich 10 lat.

*Przewodnictwo w organach stanowiących w myśl nowej ustawy* należy wszędzie do naczelników egzekutywy (sołtysów, wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów). Znosi się zatem istniejące częściowo na obszarze Województw Centralnych i Zachodnich instytucje odrębnych prezydów rad miejskich. Odrębne prezydja rad miejskich mogą być jednak wprowadzone w drodze rozporządzeń Prezydenta Rzplitej, zawierających statuty dla sześciu największych miast (Kraków, Lwów, Łódź, Poznań, Warszawa, Wilno — art. 38).



Rozdział kompetencji między organa komunalne. Zakresu działania rad względnie zebrań gromadzkich ustawa nie przewiduje dokładnie, a nawet określa ten zakres wybitnie niedokładnie; należy do niego „podejmowanie uchwał” w sprawach, należących do zakresu działania gromady (art. 19 ust. 4 i art. 17). Wykonywanie tych uchwał oraz przygotowywanie wniosków, pozatem zaś zarządzanie majątkiem i dobrem gromadzkim oraz załatwianie „bieżących czynności gromady” należy do sołtysa bądź podsołtysa, jako jego zastępcy. Z zestawienia kompetencji jednego i drugiego organu wyniknie wiele wątpliwości; w istocie bowiem „podejmowanie uchwał” oznacza jedynie formę dochodzenia do skutku decyzji (mianowicie formę kolegialną), a bynajmniej nie zakres tych decyzji. Interpretacja będzie się musiała tedy opierać na określeniu przez ustawę zakresu czynności sołtysa i wnioskować, że co nie należy do kompetencji sołtysa, to należy do kompetencji rady. Niestety jednak i zakres działania sołtysa ustawa ujmuje bardzo ogólnikowo; w rezultacie więc interpretacja będzie musiała posługiwać się ogólnym znaczeniem słów, użytych w ustawie, lecz dokładnie w niej nieokreślonych, mianowicie „zarządzanie” i „załatwianie spraw bieżących”. Sołtys względnie podsołtys działają zawsze jednoosobowo, kolegium zarządu w gromadzie nie istnieje.

Poza gromadą i poza samorządem powiatowym, w którym pozostaje status quo ante, ustawa ujmuje i rozstrzyga całe to ważne zagadnienie całkowicie, szczegółowo i jednolicie.

Zakres działania rad określa ustawa wyczerpująco. Należą do nich — poza aktami konstytuującymi, jak wybór członków zarządu i komisji — funkcje o charakterze normatywnym, niektóre konkretne akta zarządu, które ustawa uznaje za szczególnie ważne oraz funkcje kontrolne w stosunku do zarządu. Radzie wolno przelać swoje kompetencje w poszczególnych sprawach na komisję, działającą w tym wypadku na prawach rady, t. j. decydującą ostatecznie; komisja taka musi się jednak składać z samych członków rady.

Co do składu zarządu w powiatach pozostaje stan dotychczasowy; w gminach wiejskich i w miastach skład zarządu jest wieloosobowy, mianowicie: przełożony gminy (wójt, burmistrz, prezydent), jego zastępcy i stali pomocnicy (podwójci, wiceburmistrz, wiceprezydent — względnie w miastach największych wiceprezydenci) oraz ławnicy. Wieloosobowości składu zarządu nie należy mieszać z wykonywaniem funkcji zarządzania: to ostatnie według ustawy jest jednoosobowe lub kolegialne.



O ile zakres działania rady jest określony w ustawie przez wyliczenie (łącznie z odwołaniem się do postanowień specjalnych ustawy ustrojowej i innych ustaw), o tyle kompetencje zarządu dadzą się określić tylko przez przeciwstawienie wyliczonym funkcjom rady (co nie należy do rady, należy do zarządu) oraz przez wnioskowanie z ogólnej definicji art. 46 ust. 2, w myśl której przełożony gminy jest „kierownikiem całej administracji i gospodarki gminnej”.

Pod względem wykonywania funkcyj ustawa wprowadza regułę jednoosobowego zarządu (ściślej mówiąc — zarządzania) w osobie przełożonego gminy, który się może wyręczać zastępcami (podwójcem, wiceburmistrzem, wiceprezydentem); praca ławników ogranicza się do kolegum zarządu. Do kolegjalnego zarządu (nazwanego w miastach magistratem) należą tylko sprawy, wyraźnie w ustawie wyliczone (art. 44); wszystkie inne (oczywiście nie zastrzeżone radzie) należą do przełożonego gminy, działającego jednoosobowo. Ta jednoosobowość zarządzania należy do wybitnych cech, charakteryzujących nową ustawę.

O ile chodzi o stosunek zarządów do rad pod względem należenia członków zarządu do składu rady — ustawa nie czyni zmian w dotychczasowym stanie prawnym; jednakże statuty dla miast największych, wydane w formie rozporządzeń Prezydenta R. P., mogą tę sprawę unormować odmiennie.

Istniejące dotychczas w niektórych ustawach prawo zarządu do wstrzymywania wykonania uchwał rady niewykonalnych lub sprzecznych z interesem danego związku — nowa ustawa upowszechnia na cały samorząd gmin wiejskich i miast (art. 66 ust. 2), z tym atoli wyjątkiem, że analogiczna, lecz w szczegółach różna instytucja w miastach b. dzielnicy pruskiej, oparta na przepisie § 56 ust. 2 pruskiej ordynacji miejskiej z r. 1853, pozostaje nienaruszona (art. 93 ust. 1). O ile chodzi o samorząd powiatowy — stan dotychczasowy pozostaje niezmieniony; o ile chodzi o gminy — ustawa daje to prawo „zarządowi gminy” w stosunku do uchwał rady, a przełożonemu gminy w stosunku do uchwał kolegum zarządu. Skutek: uchwała staje się ważna, jeśli ten sam organ powziął ją na najbliższem posiedzeniu ponownie większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków.

Powstaje jednak kwestja, czy ustawa, dając wspomniane prawo „zarządowi gminy”, ma na myśli kolegum zarządu, czy przełożonego. Słuszność przemawiałaby za tem, żeby wspomniane prawo służyło kolegum; tak też było w dotychczasowym stanie prawnym, gdzie taka instytucja ist-



niała i pozostało w powiatowych związkach samorządowych, których nowa ustawa pod tym względem nie dotyczy. Jednakże brzmienie odpowiednich przepisów ustawy jest tak wyraźne i zdecydowane, że niepodobna przyjąć takiej interpretacji. W szczególności art. 44 wylicza wyczerpująco sprawy, należące do kompetencji kolegium, art. 46 ust. 1 zaś przepisuje wyraźnie, że wszystkie sprawy, nie należące do kolegium, należą do jednoosobowej decyzji przełożonego gminy. Gdy zaś w art. 44, traktującym o zakresie działania kolegium zarządu, ani w art. 66 ust. 2, traktującym specjalnie o prawie wstrzymywania wykonania uchwał rady, nie znajdujemy zastrzeżenia tego prawa dla kolegium zarządu, przyjąć musimy, że zgodnie z art. 46 ust. 1 prawo to służy przełożonemu jednoosobowo. Tembardziej, że decydowanie kolegialne jest w myśl ustawy wyjątkiem od reguły jednoosobowego zarządzania.

To, co wyżej powiedziano, nie dotyczy miast w województwach zachodnich, gdzie cytowany przepis pruskiej ordynacji miejskiej nadaje prawo wstrzymywania uchwał rady wyraźnie magistratowi.

Ażeby wyczerpać charakterystyczne momenty stosunku zarządu do rady trzeba wreszcie zaznaczyć, że ustawa (art. 93 ust. 1) na obszarze województw zachodnich utrzymuje nadal oparty na § 36 pruskiej ordynacji miejskiej stosunek pewnej nadrzędności magistratu nad radą, polegającej na tem, że uchwały rady, do których wykonania jest powołany ustawowo magistrat, podlegają zatwierdzeniu magistratu (...bedürfen... der Zustimmung des letzteren).

Jako obowiązkowy, jakkolwiek pomocniczy tylko, organ we wszystkich związkach komunalnych z wyjątkiem gromady ustawa kreuje stałe komisje rewizyjne. Mają być one organami rad w zakresie kontroli nad działalnością „finansową i gospodarczą” (art. 62) organów zarządzających. Zakres działania kontroli, wykonywanej przez komisję, ogranicza się atoli w myśl ustawy (art. 62 ust. 5) do badania działalności (oczywiście finansowej i gospodarczej) pod względem „prawidłowości”, zgodności z obowiązującymi normami (przepisy prawa, normy regulaminowe, uchwały) oraz z „zasadami oszczędności”. Wynika z tego, że badanie celowości działania — z wyjątkiem zgodności działania z „zasadami” oszczędności, które oczywiście nie wyczerpują zagadnienia celowości — nie należy do komisyj rewizyjnych z mocy samego przepisu ustawy; ponieważ zaś kontrola pod względem celowości niewątpliwie mieści się w obrębie zadań organów stanowiących, przeto trzeba przyjąć, że rady wykonują ją bądź bezpośrednio, bądź powołują ad hoc specjalne komisje badawcze, bądź zlecają te funkcje specjalnie komisjom rewizyjnym.



Nakoniec należy podnieść, że ustawa reguluje problem komisaryczności i organów komisarycznych. Jest to moment tem ważniejszy, że w dotychczasowym stanie prawnym sprawa ta bądź zupełnie nie była uregulowana (b. dzielnica rosyjska), bądź uregulowana niedostatecznie (Małopolska), co prowadziło w praktyce do licznych konfliktów. Organa komisaryczne są powołane wyłącznie do tymczasowego sprawowania funkcji, niezbędnych do utrzymania „prawidłowego biegu gospodarki samorządowej” (art. 72 i art. 73). Ustawa nie przewiduje zatem powoływania organów komisarycznych specjalnie w celu gruntownej reorganizacji administracji związku samorządowego i zasadniczego uporządkowania jego gospodarki. Ponieważ zaś w dotychczasowym stanie prawnym tam, gdzie instytucja komisaryczności istniała, posiadała ona taki sam charakter tymczasowego spełniania jedynie niezbędnych agend, życie zaś wielokrotnie dowiodło, że zachodziła konieczność ustanawiania organów komisarycznych dla zgoła innych celów — mianowicie przeprowadzenia zmian zasadniczych w gospodarce związku samorządowego, należy się obawiać, że i ukształtowanie komisaryczności w nowej ustawie nie wytrzyma próby życia.

*Fachowość zarządów i urzędników komunalnych.* Oczywiście może być mowa tylko o pewnej tendencji ustawy w kierunku wzmocnienia fachowości członków zarządów i urzędników. Najmocniejszy swój wyraz znajduje ona w instytucji zawodowych członków zarządów, którą ustawa wprowadza i ujednolica. W rachubę wchodzi tylko gminy; w gromadach o zawodowości nie ma mowy, w powiatach zaś zawodowość posiada szczególny charakter, którego ustawa nie dotyka, mianowicie wynikający z wprowadzenia do organów komunalnych, jako naczelnika egzekutywy powiatowego związku samorządowego, zawodowego urzędnika państwowego — starosty.

Zawodowość w myśl ustawy dotyczy tylko przełożonych gminy i ich zastępców (z wyjątkiem podwójciego); ławnicy są zawsze niezawodowi.

Sumując postanowienia ustawy, rozróżnić musimy trzy wypadki zawodowości:

a) zawodowość obligatoryjna z mocy przepisu ustawy obejmuje prezydentów i wiceprezydentów miast wydzielonych oraz przełożonych (wójtów, burmistrzów) gmin uzdrowiskowych, w których zgodnie z przepisem art. 54 zniesiono komisje uzdrowiskowe i przelano ich kompetencje na organa gminne;

b) zawodowość fakultatywna uzależniona od powzięcia uchwały przez właściwą radę — obejmuje wójtów gmin



wiejskich, burmistrzów miast niewydzielonych oraz wiceburmistrzów miast niewydzielonych, liczących powyżej 15 tys. mieszkańców;

c) zawodowość fakultatywna, o której w konkretnym wypadku decyduje wojewódzka władza nadzorcza (t. zn. narzuca ją gminie) może dotyczyć burmistrzów w miastach niewydzielonych oraz wiceburmistrzów w tych miastach niewydzielonych, które są gminami uzdrowiskowymi, o jakich była mowa w p. a).

Sytuację zawodowych członków zarządów charakteryzują według ustawy następujące momenty prawne: 1) pełnienie obowiązków urzędu winno stanowić ich główne zajęcie; 2) wybiera się ich na podwójną kadencję (t. j. 10 lat); 3) należy się im stałe uposażenie z funduszków gminy (należy się ono zresztą i niezawodowemu przełożonemu gminy, nie należy się natomiast innym niezawodowym członkom zarządu); 4) mają prawo do zaopatrzenia emerytalnego; 5) winni odpowiadać teoretycznym i praktycznym kwalifikacjom fachowym.

Ten ostatni moment, w związku z pierwszym, jest szczególnie ważny, albowiem instytucja zawodowych członków zarządu ma służyć właśnie wzmocnieniu fachowości w administracji komunalnej.

Na urząd wójta zawodowego obok ogólnych warunków wybieralności wymaga się specjalnych kwalifikacji, które określi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Na urząd prezydentów, wiceprezydentów i zawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów wymaga się co najmniej pełnego wykształcenia średniego, uprawniającego do studiów w szkołach wyższych (t. j. według nowego ustroju szkolnictwa wykształcenia licealnego) oraz co najmniej trzechletniej uprzedniej pracy w charakterze członka zarządu komunalnego lub wogóle w administracji samorządu terytorjalnego na stanowisku samodzielnym albo też na stanowisku urzędnika I-ej kategorii we władzach administracji ogólnej. Ustalając warunek wykształcenia licealnego ustawodawca, według mego zdania, nie liczył się z tendencją nowej ustawy o organizacji szkolnictwa, która ogólne wykształcenie licealne traktuje jako wyłącznie przygotowujące do studiów wyższych, nie dające zaś większego w porównaniu z wykształceniem gimnazjalnym przygotowania ogólnego do zadań życiowych.

Tendencji do wzmocnienia fachowości w zarządach komunalnych daje ustawa ponadto wyraz, stawiając pewne wymagania kwalifikacyj także i niezawodowym członkom zarządów. A więc niezawodowi wójci, podwójci, wszyscy członkowie zarządów miejskich, członkowie wydziałów po-



wiatowych (podobnie zresztą, jak i radni miejscy i powiatowi) muszą władać językiem polskim w słowie i w piśmie. Niezawodowi burmistrzowie w miastach ponad 5.000 mieszkańców muszą posiadać conajmniej wykształcenie średnie w zakresie gimnazjum (nowego typu albo 6-ciu klas szkoły średniej typu starego). Od członków wydziału powiatowego ustawa (art. 4 p. 4) wymaga specjalnego przygotowania praktycznego, którego warunki określi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych.

Ten ostatni przepis stwarza poważną nierównomierność traktowania poszczególnych rodzajów związków komunalnych. Członek wydziału powiatowego odpowiada bowiem ławnikowi w mieście. Tymczasem od członka wydziału wymaga się specjalnych kwalifikacji praktycznych, podczas gdy nie wymaga się ich od ławnika nawet w największych miastach, chociaż gospodarka w nich jest o wiele bardziej skomplikowana niż w powiatach.

Fachowego przygotowania urzędników komunalnych dotyka ustawa w jednym tylko punkcie, mianowicie w stosunku do sekretarzy gminnych. Kandydat na sekretarza musi posiadać odpowiednie wykształcenie teoretyczne i praktyczne tudzież złożyć egzamin „z zakresu wymagań fachowych i umiejętności praktycznych”. Wszystkie te warunki określi w szczegółach rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych. I tu znowu powstaje nierównomierność, albowiem kwalifikacje innych urzędników komunalnych nie są unormowane żadnymi przepisami.

*Nadzór państwowy.* Ustawa wychodzi z założenia, że przepis art. 70 Konstytucji o nadzorze nad działalnością związków komunalnych, sprawowanym przez organa wykonawcze samorządu wyższego stopnia, należy rozumieć jaknajściślej t. j. nadzór tych organów ograniczyć istotnie do działalności związków komunalnych. Z tego to powodu ustawa oddaje organom rządowym, jako takim, nadzór nad wyborami do organów samorządowych łącznie z tego rodzaju aktami, jak podział na okręgi albo zatwierdzanie wyższych przełożonych.

W dotychczasowej organizacji nadzoru należy zanotować ponadto dwie zasadnicze zmiany, które wprowadza ustawa: w stosunku do m. st. Warszawy Prezydent Rzeczypospolitej przestaje być organem nadzoru, a na to miejsce wchodzi Rada Ministrów, która w ten sposób staje się jednym z organów nadzorczych; powtóre—na obszarze województw zachodnich miasta niewydzielone, które dotychczas podlegały bezpośredniemu nadzorowi wojewódzkiemu, podlegają odtąd nadzorowi wydziałów powiatowych tak, jak w innych grupach województw. A więc znaczny krok w



kierunku unifikacji. Ustawa otwiera jednak furtkę do odwołania ku dotychczasowemu stanowi prawnemu: Minister Spraw Wewnętrznych może w drodze rozporządzenia wyjąć poszczególne miasta niewydzielone z pod nadzoru wydziału powiatowego i poddać je bezpośrednio nadzorowi wojewódzkiemu (art. 96).

Ustawa normuje jednolicie sprawę zatwierdzania wyborów członków zarządów komunalnych, dotychczas unormowaną bardzo niejednolicie. Regułą jest wymóg zatwierdzenia przełożonych zarządów i ich zastępców, inni członkowie zatwierdzeniu nie podlegają — z wyjątkiem gminy uzdrowskiej o charakterze użyteczności publicznej, gdzie wszyscy członkowie zarządu podlegają zatwierdzeniu.

Właściwość władz, powołanych do zatwierdzania członków zarządów, normuje ustawa w ten sposób, że wybór sołtysa i podsołtysa, niezawodowego wójta i podwójciego, niezawodowego burmistrza i wiceburmistrza (jednakże z wyjątkiem miast, będących siedzibą powiatu) — zatwierdza starosta; wybór zawodowego wójta, burmistrza i wiceburmistrza oraz niezawodowego burmistrza i wiceburmistrza w miastach niewydzielonych, będących siedzibą władz powiatowych — zatwierdza wojewoda; wybór prezydentów i wiceprezydentów miast wydzielonych poza Warszawą i wiceprezydentów Warszawy — zatwierdza Minister Spraw Wewnętrznych, wybór prezydenta Warszawy zatwierdza Rada Ministrów. Pod względem zatwierdzania przełożonych powstaje więc nowa kategoria miast: niewydzielonych, w których się mieści siedziba władz powiatowych.

Ustawa reguluje w całości także składanie z urzędu członków zarządu. Jest ono dopuszczalne tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Sprawę odpowiedzialności dyscyplinarnej jednak ma uregulować osobna ustawa. Do tego czasu obowiązują tymczasowe normy, zawarte w samej ustawie samorządowej. Właściwymi do orzekania są władze wojewódzkie, Minister Spraw Wewnętrznych lub Rada Ministrów — zależnie od tego, o jaką kategorię związków samorządowych chodzi, przyczem obowiązuje zasada, że do złożenia z urzędu właściwa jest władza bezpośrednio wyższa, aniżeli powołana do zatwierdzenia w urzędzie. Ważny jest moment, że jeśli do orzekania jest powołany wojewoda, wtedy współdziała z nim z głosem stanowczym wydział wojewódzki; jeżeli orzeka Minister Spraw Wewnętrznych lub na jego wniosek Rada Ministrów, orzeczenie następuje zawsze (oczywiście z wyjątkiem, gdy chodzi o Warszawę) na wniosek wojewody, z którym współdziała wydział wojewódzki z głosem

stanowczym, czyli bez takiego wniosku orzeczenie o złożeniu z urzędu jest niedopuszczalne. W ten sposób — z wyjątkiem Warszawy — w orzekaniu o składaniu z urzędu bierze udział czynnik obywatelski. Orzeczenie może zapaść tylko po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania, w którym musi być wysłuchany sam obwiniony.

Całkowicie i jednolicie normuje ustawa również sprawę rozwiązywania organów kolegjalnych. Rozwiązać można i organ stanowiący i zarządzający, obydwaj razem lub każdy z osobna. Przed decyzją zainteresowany organ musi być ostrzeżony i wezwany do usunięcia uchybień.

Wszystkie powyższe zasady, odnoszące się do składania z urzędu i rozwiązywania, nie dotyczą gromady. Soltyś i podsoltyś składa z urzędu starosta, on też rozwiązuje radę gromadzką — zawsze tylko po wysłuchaniu opinii wydziału powiatowego.

M. Jałoszyński.



# PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

STANISŁAW OKULICZ.

## ORZECZNICTWO NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO.

### A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr. 127. Prawo przeglądania aktów administracyjnych, ustanowione w art. 14 ustęp 2 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust. z 1928 r.) służy tylko osobie, która w jakiejś konkretnej sprawie, toczącej się w postępowaniu administracyjnym, bierze faktycznie udział na podstawie roszczenia prawnego, lub prawnie chronionego interesu.

(Wyrok z dnia 1 kwietnia 1932 r. L. rej. 5705/30).

Jerzy S. W. wniósł w lutym 1929 r. do Urzędu Wojewódzkiego we Lwowie prośbę o zezwolenie mu lub jego pełnomocnikowi na przejrzenie aktów administracyjnych fundacji ś. p. Marji O. i podniósł na poparcie tej prośby, że ma w tem interes prawny, gdyż zapis był warunkowy, a on należy do spadkobierców fundatorki.

Urząd Wojewódzki decyzją z 31 lipca 1929 r. L. 25009 odmówił powyższej prośbie, zaznaczając w motywach, że w myśl postanowień, zawartych w art. 14 punkt 2 i 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. (poz. 341 Dz. Ust.) o postępowaniu administracyjnym, w związku z postanowieniami, zawartymi w art. 9 p. 2 tegoż rozporządzenia, prawo przeglądania aktów administracyjnych służy tylko osobom interesowanym, będącym stronami, a zatem osobom w jakiejś konkretnej sprawie uczestniczącym w postępowaniu administracyjnym na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, — co do fundacji zaś, o którą chodzi, nie toczy się w Urzędzie Wojewódzkim żadne postępowanie w sprawie, w której petent uczestniczyłby na jednej z dwóch powyższych podstaw.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z 12 maja 1930 r. L. A. A. 67/4 wydanem w załatwieniu odwołania, wniesionego przez Jerzego S. W., zatwierdziło orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego.

Na to orzeczenie ministerjalne wniósł Jerzy S. W. skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżący zarzuca obrazę rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym i w związku z tem wywodzi, że skoro fundacja ś. p. Marji O. ustanowiona została z zastrzeżeniem, iż w razie nieziszczenia się warunków, określonych we wspomnianym wyżej akcie darowizny, majątek przechodzi na ustawowych spadkobierców fundatorki, to spadkobiercy ci mają prawo kontroli, czy wola fundatorki jest dopełniona, że prawo to wykonać mogą tylko przez przestudjowanie aktów fundacyjnych i że ta sprawa, jak długo ustawowi spadkobiercy mają prawo do sukcesji, ciągle się toczy.

Powyższy zarzut skarżącego nie jest trafny. W rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym prawodawca odróżnia pojęcie osoby interesowanej od pojęcia strony. Pojęcie osoby interesowanej jest obszerniejsze od pojęcia strony. Stroną jest, kto posiada cechy osoby interesowanej — nie każda jednak osoba interesowana jest stroną. Według bowiem art. 9 powyższego rozporządzenia osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy. Osoby interesowane — głosi ten sam przepis dalej — które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami, że przytem przez osoby uczestniczące w sprawie należy rozumieć osoby biorące faktycznie udział w sprawie, nie może ulegać wątpliwości. Jasnem jest również, że faktycznie można brać udział tylko w sprawie, która zostaje wszczęta lub jest już w toku. Jeżeli wobec tego postanowiono w art. 14 (ustęp 2) tego samego rozporządzenia, że strona lub też należycie upoważniony jej pełnomocnik może na podstawie zezwolenia władzy przeglądać akta administracyjne, które zdaniem władzy zawierają dane niezbędne dla strony celem uzasadnienia jej praw i interesów, to przyjąć należy, że przepis ten dotyczy tylko osoby, która w jakiejś konkretnej sprawie toczącej się w postępowaniu administracyjnym, a objętej danymi aktami, bierze faktycznie udział na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Fakt, podniesiony przez skarżącego, że w sprawie, czy wola fundatorki ś. p. Marji O. jest wypełniona, postępowanie administracyjne stale się toczy, gdyż władza fundacyjna wykonywa stale nadzór w tym względzie, nie uzasadnia żądania wglądu w odnośne akta administracyjne, ponieważ skarżący nie twierdzi nawet, że zgłosił formalnie jakieś roszczenia materialno - prawne, a wobec tego nie ma charakteru osoby interesowanej faktycznie uczestniczącej w konkretnej sprawie, a zatem charakteru strony.

Na wywody skarżącego, że nie mogło być zamiarem prawodawcy wykluczenie osoby interesowanej, nie będącej stroną, od przeglądania aktów, dotyczących jej interesów prawnych, należy zaznaczyć, że, gdyby to zapatrywanie skarżącego było trafnem, byłby był prawodawca wobec wyraźnego odróżnienia pojęcia osoby interesowanej od pojęcia strony użył w ustępie 2 art. 14 zamiast słowa „strona“ względnie „strony“ słowa „osoba interesowana“ względnie „osoby interesowane“.

Z powyższych powodów N. T. A. oddalił skargę, jako nieuzasadnioną, w następstwie tego odpada potrzeba rozpatrywania dalszych wywodów skargi, dotyczących poruszanej w zaskarżonym orzeczeniu kwestji wykazania przez skarżącego praw do dziedziczenia.

Nr. 128. Instancja odwoławcza, orzekając w myśl art. 86 Rozporządzenia Pr. Rz. z dnia 22 marca 1928 r. o postępow. adm. Dz. Ust. poz. 341, o uchybieniu terminu odwołania, obowiązana jest w trybie prawidłowego postępowania ustalić okoliczności faktyczne na których oparła swą decyzję.

(Wyrok z dnia 6 czerwca 1932 r. L. Rej. 6256/30).



Wydział Powiatowy w Kałuszu nakazem płatniczym z dnia 10 października 1929 r. Nr. ks. bier. 886 wymierzył grecko - katolickiemu probostwu w P. opłatę drogową na podstawie art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. Dz. Ust. poz. 32/1921 r. w kwocie 126 zł. 82 gr.

Odwolanie przeciwko powyższemu wymiarowi, które wniósł ks. S., proboszcz parafji, odrzucił Wojewoda Stanisławowski z powodu spóźnionego ustawowego terminu odwoławczego, uznając, że nakaz płatniczy doręczono rekurentowi dnia 20 października 1929 r., odwoalnie zaś, mimo należytego pouczenia o środku prawnym, wniesiono dnia 6 listopada 1929 r., a więc po upływie 14-dniowego terminu.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której ks. S. podnosi, iż odwołanie swoje nadał na poczcie 2 listopada 1929 r., ten więc dzień należy uważać za dzień wniesienia odwołania. Okoliczność tę powód udowadnia kopertą, która powinna znajdować się w aktach Wydziału Powiatowego, która jednakże zniszczona została, jak również wglądem do księgi pocztowej urzędu parafjalnego, którą do rozprawy przedłoży.

Oprócz skargi ks. S. wniósł do Najwyższego Trybunału Administracyjnego pismo z dnia 27 października 1930 r., przy którym dołączył zaświadczenie Urzędu pocztowego z dnia 30 sierpnia 1930 r. o tem, iż „list nadany dnia 2 listopada 1929 r. pod adresem: Powiatowy Wydział, Kałusz odszedł tegoż dnia“.

W odpowiedzi władza pozwana wnosi o oddalenie skargi, jako niezasadnionej.

Rozpatrując skargę N. T. A. stwierdza przedewszystkiem, iż powołana przez skarżącego ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. o środkach prawnych, Dz. Ust. poz. 712, wygłasza z dniem 1 lipca 1928 r. na skutek postanowienia art. 119 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem, Dz. Ust. poz. 341, wobec czego przy ocenie legalności zaskarżonego orzeczenia, jako wydanego po dniu 1 lipca 1928 r., należy — zgodnie z art. 120 tegoż Rozporządzenia — oprzeć się na przepisie art. 48 Ust. z dnia 11 listopada 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. poz. 747, w związku z przepisami powołanego Rozporządzenia o postępowaniu administracyjnem.

Według art. 48 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. przeciwko wymiarowi samoistnych danin komunalnych służy płatnikowi prawo wniesienia odwołania w ciągu 14-tu dni do władz nadzorczych za pośrednictwem władzy, która dokonała wymiaru.

Według art. 86 Rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. instancja odwoławcza orzeka ostatecznie o uchybieniu terminu dla odwołania. Według zaś art. 40 tegoż Rozporządzenia termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo w polskim urzędzie pocztowym lub telegraficznym.

Z zestawienia powołanych przepisów wynika, że instancja odwoławcza, orzekając o zachowaniu lub uchybieniu terminu dla odwołania do wymiaru danin komunalnych, winna jest z uwagi na to, że jest jedyną instancją w tej kwestji orzekającą, w każdym wypadku w trybie prawidłowego postępowania, a zatem w razie potrzeby także przy współudziale płatnika, ustalić te okoliczności faktyczne, na podstawie których doszła ona do wniosku, że odwołanie, wniesione w sposób ustawą wskazany, jest spóźnione.

Tymczasem w konkretnym wypadku władza pozwana, uwzględniając tylko datę wpływu odwołania do Wydziału Powiatowego t. j. dzień 6 listopada 1929 r., orzekła o uchybieniu terminu dla odwołania, nie badając i nie ustaliwszy — przynajmniej akta administracyjne tego nie wykazują — w jaki sposób podanie wpłynęło do Wydziału Powiatowego — bezpośrednio czy też przez Urząd pocztowy i czy w ostatnim wypadku odwołanie zostało nadane na pocztę w granicach 14-dniowego terminu, czy też po jego upływie.



W tym uchybieniu dopatrzył się Najwyższy Trybunał Administracyjny wadliwości postępowania ze szkoda dla skarżącego, wobec czego na podstawie art. 19 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. Dz. Ust. poz. 400/1926 r. uchylił zaskarżone orzeczenie i orzekł o zwrocie opłaty.

Nr. 129. Dla zwolnienia pisma, tycaącego się nabycia przez gminę gruntów dla jednego z celów, wyszczególnionych w art. 54 ust. 5 ustawy o opłatach stempowych, Dz. Ust. poz. 570/26 r., niezbędnem jest, aby cel nabycia nieruchomości istniał w chwili nabycia i przy spisaniu aktu był wykazany.

(Wyrok z dnia 9 listopada 1932 r. L. Rej. 7276/29).

Gmina miejska Ruda Pabjanicka na mocy aktu z dnia 28 lutego 1929 r. nabyła grunta o przestrzeni 12 mórg za sumę 230,000 zł., przy czem spisujący akt notariusz wymierzył i pobrał opłatę stempową od przejścia własności powyższej nieruchomości zgodnie z artykułem 52 i 58 ustawy o opłatach stempowych w wysokości 4% wraz z 10% dodatkiem, chociaż reprezentanci gminy, jak sam zaznacza w piśmie do Izby Skarbowej, uprzedzili go przy zawarciu aktu, że część nieruchomości, stanowiącej obiekt aktu, nabyta została na cele, wymienione w art. 54 punkt 5 ustawy o opłatach stempowych, nie przedstawili jednak na to odnośnych dowodów.

Rada Miejska m. Ruda Pabjanicka na posiedzeniu, odbytem w dniu 23 marca 1929 roku w związku z nabyciem na rzecz miasta powyższej nieruchomości, niezbędnej w 2/3 częściach całej przestrzeni t. j. 8 mórg do wykonania planu regulacji ulic, budowy domu ludowego, boiska sportowego, łaźni, szkół i t. p. budynków dla potrzeb miejskich zgodnie z art. 54 p. 5 ust. o opłatach stempowych, — postanowiła wezwać magistrat do podjęcia starań u odnośnych czynników w sprawie zwolnienia m. Rudy Pabjanickiej od przypadającej z powyższego przeniesienia własności opłaty stempowej.

Odwolania Magistratu Izba Skarbowa w Łodzi nie uwzględniła, ponieważ Magistrat m. Rudy Pabjanickiej nie załączył do aktu notarialnego uchwały, z którejby wynikało, że nieruchomość została nabyta na cele wymienione w art. 54 p. 5 ust. o opł. st., a następnie ponieważ z przytoczonego wyżej postanowienia Rady Miejskiej wynika, że nabyta nieruchomość ma być użyta do wykonania wszystkich zamiarów gospodarczych magistratu, między innymi boiska sportowego, łaźni i t. p., a zatem, również na cele, nie wymienione w art. 54 p. 5 ustawy o opłatach stempowych z dnia 1 lipca 1926 r. p. 570/26 Dz. Ust.

Na orzeczenie to Magistrat m. Ruda Pabjanicka wniósł do Najwyższego Trybunału Administracyjnego skargę, w której, dowodząc, że nieprzedstawienie do aktu notarialnego odnośnej uchwały Rady Miejskiej jest bez znaczenia, skoro uchwała ta dołączoną została do odwołania, — że zamiarem ustawodawcy było nietylko uprzywilejowanie budowy szkół i domów ludowych, lecz wogóle gospodarki publiczno - socjalnej, a zatem niema podstawy, aby budowę łaźni ludowej traktować gorzej niż budowę domu ludowego, a wymienione w artykule 54 p. 5 przypadki traktować należy exempli modo, że, nawet stojąc na stanowisku władzy pozwanej, nie należało wobec przeznaczenia części nieruchomości na cele niewymienione w powołanym przepisie wykluczyć zastosowanie ulgi podatkowej do całej nieruchomości bez uprzedniego zażądania dodatkowych wyjaśnień i dowodów.

Najwyższy Trybunał Administracyjny po rozpoznaniu sprawy nie uznaje wyżej wyszczególnionych zarzutów skargi za zasługujące na uwzględnienie.



godnie z treścią artykułu 54 ust. 5 ustawy o opłatach stemplowych p. 570/26 wolne są od opłaty stemplowej pisma, dotyczące się nabycia przez gminę — drogą kupna, zamiany lub wywłaszczenia — gruntów, niezbędnych do wykonania planu regulacji ulic, zatwierdzonego przez władzę, albo do budowy szkół i domów ludowych. Z treści tego wynika, że dla zwolnienia odnośnego pisma od opłaty stemplowej niezbędnym jest, aby jeden z wyszczególnionych wyżej celów nabycia nieruchomości istniał w chwili nabycia, oraz aby przy spisaniu aktu był wykazany.

W danym wypadku nie tylko dowodu, że nieruchomości nabyta została na cele powyższe, nie przedstawiono przy spisaniu aktu nabycia, ale, jak stwierdza stan sprawy, przeznaczenie rzeczzonej nieruchomości określone zostało dopiero uchwałą Rady Miejskiej Rudy Pabjanickiej z dnia 23 marca 1929 r., a więc prawie w miesiąc po jej nabyciu, podczas gdy uchwała tejże Rady z dnia 21 lutego 1929 r. zawierająca upoważnienie do nabycia nieruchomości i dołączona do aktu z dnia 28 lutego 1929 r. nic o przeznaczeniu tej nieruchomości nie wspomina.

W tym stanie sprawy nie można uznać, aby wymierzenie i pobranie opłaty stemplowej od aktu notarialnego z dnia 28 lutego 1929 r. było niezgodne z przepisami ustawy z dnia 1 lipca 1926 r. p. 570/26 Dz. Ust.

Co się tyczy zarzutu, jakoby władza skarbową obowiązana była zażądać od strony wykazania, jakie części nabytej nieruchomości przeznaczone były na cele, wymienione w artykule 54 p. 5 ust. o opł. stemplowej, zarzut ten wobec nieustalenia przy przejściu własności tych celów w sposób prawidłowy, jak to już wyżej zaznaczono, a więc i niemożności udowodnienia ich przed władzą skarbową w tym terminie, tem samem pozbawiony jest znaczenia.

Z powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

Nr. 130. Związki komunalne mogą dochodzić swych roszczeń o zwrot wydatków, wynikłych ze sprawowania opieki na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 (Dz. Ust. poz. 726) tylko w drodze sądowej.

(Wyrok z dnia 30 listopada 1932 r. L. Rej. 8784/39).

Jak wynika z załączonego do akt protokołu Wydziału Opieki Społecznej Magistratu m. Ł. z 21.III.1930, wymieniony Magistrat zażądał od zamieszkałego w Ł. R. G. zwrotu kosztów opieki, sprawowanej nad żoną i dziećmi jego w czasie jego pobytu w więzieniu. R. G. odmówił uiszczenia tych kosztów, wnosząc jednocześnie prośbę do Urzędu Wojewódzkiego o umorzenie ich, jako prawnie nieuzasadnionych. Powyższą prośbę Magistrat m. Ł. przedłożył do rozstrzygnięcia Urzędowi Wojewódzkiemu w Ł., który orzeczeniem z 26.VI.1931 r. uchylił zarządzenie Magistratu m. Ł., jako niezgodne z duchem art. 14 ustawy o opiece społecznej z 16.VIII.1923 (Dz. Ust. poz. 726), uznając, że udzielona przez Magistrat rodzinie R. G. pomoc miała charakter konsumpcyjny (nie stały) i nie może być ściągana ze zwykłych przeciętnych zarobków robotniczych, oraz że R. G. w czasie udzielenia oznaczonej pomocy jego rodzinie nie zarabkował, a obłożenie sekwestrem jego obecnych zarobków dla osiągnięcia tak znacznej kwoty (2.129,54 zł.) uniemożliwiłoby mu prowadzenie normalnego trybu życia.

Od tego orzeczenia Magistrat m. Ł. odwołał się do Min. Pracy i Op. Społ., które decyzją z 28.VIII.1931 r. uchyliło zaskarżoną decyzję Urzędu Wojewódzkiego, zaznaczając, że skierowane do R. G. wezwanie Magistratu m. Ł. o zwrot wymienionych wyżej kosztów należy trakto-



jako wezwanie dłużnika do uiszczenia należności, opartej na tytule prywatno - prawnym, której dochodzić można tylko w drodze sądowej.

Orzeczenie to Magistrat m. Ł. zaskarżył do N. T. A., który rozważył, co następuje:

Ustawa o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 (Dz. Ust. poz. 726) przyznaje w art. 14 ust. 2 związkom komunalnym jedynie prawo domagania się od osób fizycznych lub prawnych, obowiązanych na mocy przepisów czy innego tytułu prawnego do pokrycia wydatków poszczególnych jednostek, opieki potrzebujących, zwrotu tych wydatków, które związki komunalne poniosą z powodu sprawowania opieki w wypadkach przewidzianych w art. 14 ust. 1 tejże ustawy, przyczem jednak żadnych postanowień, przyznających związkom komunalnym prawo ściągłości owych wydatków w trybie administracyjnym, ustawa nie zawiera. Z tego wynika, że związki komunalne mogą dochodzić swych roszczeń o zwrot wydatków, wynikłych ze sprawowania opieki na podstawie art. 14 ust. 2 powołanej wyżej ustawy, tylko w drodze sądowej. Skoro więc w danym wypadku, wobec odmowy R. G. uiszczenia żądanych przez Magistrat m. Ł. kosztów opieki, władza pozwana, jak to wynika z treści zaskarżonej decyzji, uznała się za niekompetentną do rozstrzygnięcia tego sporu i odesłała strony na drogę sądową, to Trybunał nie mógł się dopatrzyć w tem nielegalności.

Powołanie się strony skarżącej na art. 21 cyt. wyżej ustawy o opiece społecznej jest nietrafne, ponieważ powołany przepis, jak to wynika z jego treści, dotyczy skarg przeciw organom związków komunalnych co do samego obowiązku sprawowania opieki społecznej i zakresu tejże, nabycia i utraty praw do opieki, tudzież wzajemnych rozrachunków z tytułu sprawowanej opieki między samymi związkami komunalnymi lub między związkami komunalnymi a Skarbem Państwa. Co się tyczy natomiast trybu dochodzenia roszczeń przez związki komunalne od osób prywatnych (tak fizycznych, jak i prawnych) na podstawie art. 14 ust. 2 powołanej ustawy, to w tym przedmiocie art. 21 żadnych postanowień nie zawiera.

Z tych przeto zasad N. T. A. oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

**Nr. 131.** Ustalenie, który związek komunalny jest uprawniony do poboru dodatków komunalnych do podatków państwowych, należy w wypadkach spornych do właściwych władz nadzorczych (art. 7 i 9 ust. z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymcz. ureg. fin. komun., Dz. Ust. Śląski poz. 47).

(Wyrok z dnia 26 kwietnia 1932 r. L. Rej. 7408/31).

Gmina Orzegów, położona w powiecie świętochłowickim, zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego pismo Wydziału Skarbowego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dn. 8 czerwca 1931 r. L. O. II.7503 wystosowane do Wydziału powiatowego w świętochłowicach w odpowiedzi na żądanie wymienionej gminy, wyrażone za pośrednictwem tegoż Wydziału Powiatowego o przyznanie gminie dodatków komunalnych do podatku przemysłowego i do podatku dochodowego, opłacanych przez Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością „Robur“ w Katowicach.

Gminie z wnioskiem władzy pozwanej Najwyższy Trybunał Administracyjny oddał skargę na zasadzie art. 3 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (rozporządzenie Prezydenta R. z dnia 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust.), ponieważ zaskarżone pismo nie stanowi ani formalnie ani merytorycznie orzeczenia właściwej władzy w zakresie administracji czy to rządowej czy to samorządowej, wydanego w toku postępowania administracyjnego.



Gmina Orzegów bowiem pismem z daty 17 grudnia 1929 r. L. III.2133 zwróciła się poprzez komunalny Wydział Powiatowy w Świętochłowicach do Wydziału Skarbowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z żądaniem uznania, że Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „Robur“ mająca siedzibę w Katowicach i opodatkowana podatkiem dochodowym oraz podatkiem przemysłowym od przedsiębiorstwa komisowej sprzedaży węgla, utrzymuje w obrębie gminy Orzegów oddzielny zakład handlowy sprzedaży węgla na rachunek własny i że wskutek tego dodatki komunalne do podatków dochodowego i przemysłowego, przypadających od tego zakładu, należą się gminie Orzegów.

Państwowa władza skarbową, do której gmina się zwróciła, zarządziła dochodzenia, zmierzające do ustalenia stanu faktycznego pod kątem widzenia twierdzeń gminy, roszczonej pretensje do wspomnianych dodatków i na podstawie wyniku dochodzeń odpowiedziała zaskarżonem pismem Wydziałowi Powiatowemu m. in., że firma „Robur“ nie jest odbiorcą na własny rachunek węgla, wydobywanego na kopalni Gotthard w Orzegowie, lecz prowadzi przedsiębiorstwo komisowej sprzedaży m. i. tego węgla, którego siedzibą jest miasto Katowice, i że w związku z tem żądanie gminy nie ma uzasadnienia ustawowego.

To pismo skarżąca gmina bezpodstawnie uważa za orzeczenie w przedmiocie dodatków komunalnych. Wydział Skarbowy bowiem jako władza państwowa nie jest powołany do rozstrzygania roszczeń związków komunalnych, podnoszonych w płaszczyźnie postanowień art. 7 i art. 9 ustawy z dn. 14 kwietnia 1924 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem, Dz. U. Śl. poz. 47, z uwzględnieniem zmian, dokonanych ustawą z dnia 17 maja 1926 r. poz. 24 Dz. U.

W płaszczyźnie dodatków komunalnych do podatków państwowych, o ile dodatki te nie są pobierane samodzielnie przez związki komunalne, w myśl art. 35 p. 2 powołanej ustawy funkcje (państwowych) władz wymiarowych ograniczają się do wymiaru i poboru dodatków komunalnych wg. norm zakomunikowanych przez zarząd uprawnionego związku komunalnego (art. 39) od indywidualnych płatników odnośnych podatków i do wypłacania wpływów uprawnionym związkom komunalnym (art. 49). Ustalenie zaś — który związek komunalny jest uprawniony do poboru konkretnych dodatków należy w wypadkach spornych do właściwych władz nadzorczych, sprawujących w toku instancji nadzór nad poszczególnymi związkami komunalnymi. O właściwości władz nadzorczych zaś decydują postanowienia części IV ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych. Wśród tam wyszczególnionych władz nie ma w szczególności Wydziału Skarbowego Urzędu Wojewódzkiego. Zaskarżone pismo zatem nie stanowi orzeczenia przewidzianego w wyżej naprowadzonych przepisach ustawy, lecz ma ono jedynie cechy odpowiedzi wyjaśniającej władzy skarbowej państwowej sprawującej nadzór nad władzami podatkowymi I instancji, skierowanej do władzy nadzorczej samorządowej bez przesądzania prawnego ewent. roszczeń żalącego się związku komunalnego, zgłoszonych w ustawami przewidzianym trybie postępowania administracyjnego.

O ile zaś mogłoby chodzić o ustalenie i ocenę rodzaju i miejsca wykonywanego przez pewnego podatnika przedsiębiorstwa dla celów wymiaru państwowego podatku dochodowego i przemysłowego, to w tym względzie powołane organy wymiarowe orzekają wyłącznie na podstawie postanowień ustaw o państwowym podatku dochodowym względnie o państwowym podatku przemysłowym i samodzielnie, a związkom komunalnym nie przysługuje prawo kwestjonowania odnośnych ustaleń w postępowaniu podatkowym. Przysługuje im jedynie, jak zresztą każdemu obywatelowi, prawo zaalenia się do właściwych władz przełożonych, których załatwienia atoli nie mają cech orzeczeń, wydanych w toku instancji, a zatem nie mogą być zaskarżone w trybie kasacyjnym do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.



Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę.

Nr. 132. Samorządy obowiązane są do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia wszystkich robotników, tak wykwalifikowanych jak i niewykwalifikowanych, zatrudnionych w samorządowych przedsiębiorstwach i zakładach pracy, o ile im nie jest zapewnione zabezpieczenie w okresie ich bezrobocia na podstawie obowiązujących regulaminów, uchwalonych przez organy reprezentacyjne odnośnych związków samorządowych. (Art. 1 ust. z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, Dz. Ust. poz. 650, w związku z § 4 Rozp. Rady Ministrów z dnia 11 marca 1925 r., Dz. Ust. poz. 192).

(Wyrok z dnia 1 czerwca 1933 r. L. Rej. 5569/31).

Zarząd Obwodowy Funduszu Bezrobocia w Łodzi pismem dnia 3 stycznia 1930 r. L. 573 K. wezwał Magistrat m. Kalisza do sporządzenia oddzielnych list płacy dla niewykwalifikowanych robotników sezonowych, podlegających obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, i zażądał przytem, że według § 3 rozporządzenia ministerjalnego z dn. 27 października 1924 r. (poz. 896 Dz. Ust.) z pośród robotników tych zatrudnieni przy perjodycznych robotach: kolejowych, drogowych, wodnych, (oudowlanych i regulacyjnych) i melioracyjnych nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia, o ile roboty te trwają normalnie krócej niż 6 miesięcy w roku, oraz o ile robotnicy ci nie wykażą się zaświadczeniem o uprzednim przepracowaniu w ostatnich 12 miesiącach przed przyjęciem do powyższych robót przez 10 tygodni w przedsiębiorstwach, wyszczególnionych w art. 1 ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. (p. 650 Dz. Ust.). Kontroler wymienionego wyżej Zarządu stwierdził w protokole z dnia 9 maja 1930 r., że Magistrat wbrew postanowieniom powyższego przepisu ubezpiecza w Funduszu Bezrobocia wszystkich swoich robotników sezonowych. W tym samym protokole określono zarazem kategorie pracowników gminy podlegających obowiązkowi ubezpieczenia i zaliczono do nich m. in. wszystkich robotników stałych działu gospodarczego, jak woźnych, gońców, zamiataczów ulic, woźniców, dozorców, ogrodników i robotników zatrudnionych w przedsiębiorstwach miejskich.

Wniesionego od tych decyzji odwołania gminy m. Kalisza, Komisja Odwoławcza Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia, orzeczeniem z dn. 22 kwietnia 1931 r., nie uwzględniła.

Na to orzeczenie wniósł Magistrat m. Kalisza skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący Magistrat wywodzi, że tak za wykwalifikowanych jak i za niewykwalifikowanych robotników sezonowych opłaca od r. 1925 składki za ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, że składkę tych za obie powyższe kategorie robotników sezonowych domagał się Fundusz Bezrobocia, jak to stwierdza pismo Dyrekcji tegoż Funduszu z dnia 18 listopada 1926 r. Nr. 8344 P., że w następstwie tego robotnicy ci korzystali od r. 1925 z zasiłków wymienionego Funduszu, że wyłączenie obecnie z pod ubezpieczenia grupy niewykwalifikowanej z pośród tych robotników pogorszyłoby jej sytuację materialną i że z tych powodów jakoteż ze względu na § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 1925 r. (p. 192 Dz. Ust.) grupa ta podlega obowiązkowi ubezpieczenia.

Rozpatrując te wywody zaznaczyć przedewszystkiem należy, że Dyrekcja Funduszu Bezrobocia w wspomnianem wyżej piśmie Nr. 8344



P. — jak to okazuje się z jego odpisu dołączonego do skargi — stwierdziła wprawdzie, że robotnicy zatrudnieni przez gminę m. Kalisza, o ile nie są zabezpieczeni przez tę gminę we własnym zakresie, winni być na zasadzie § 4 rozporządzenia z dnia 11 marca 1925 r. ubezpieczeni, obowiązek ten jednak uzależniła od tego, że robotnicy ci nie są z pod niego wyłączeni na zasadzie § 3 rozporządzenia z dn. 27 października 1924 r. Wobec tego powołanie się przez skarżący Magistrat na powyższe pismo Dyrekcji Nr. 8344 P., nie ma istotnego znaczenia. Istotnego znaczenia nie ma również okoliczność, że Magistrat płacił składki ubezpieczeniowe od r. 1925, gdyż brak podstawy prawnej do przyjęcia, że płacenie składek przez pewien okres czasu uprawnia samo przez się do żądania dalszego ubezpieczenia odnośnych robotników.

O ile zaś chodzi o § 4 rozporządzenia z dnia 11 marca 1925 r. to z przepisu tego w łączności z art. 5 ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. wynika — jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił w powołanym w zaskarżonym orzeczeniu wyroku z dn. 29 lutego 1928 r. L. Rej. 4825/26 — że samorządy obowiązane są do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia wszystkich robotników tak wykwalifikowanych jak i niewykwalifikowanych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach i w zakładach pracy samorządowych, o ile im regulaminowo nie jest zapewnione zabezpieczenie w okresie ich bezrobocia, oczywiście jednak z wyjątkiem tych robotników sezonowych, którzy na zasadzie art. 5 wymienionej ustawy zostali zwolnieni od obowiązku ubezpieczenia rozporządzeniem z dn. 27 października 1924 r.

Wobec tego skarga, o ile ona skierowana jest przeciwko tej części zaskarżonego orzeczenia względnie zatwierdzonych niem decyzji niższej instancji, która dotyczy kwestji ubezpieczenia niewykwalifikowanych robotników sezonowych, jest nieuzasadniona.

Co do stałych pracowników zaznaczono, w zaskarżonym orzeczeniu, że powołanie się Magistratu na zastrzeżone tym pracownikom w umowie najmu pracy zabezpieczenia emerytalne i wpływające stąd korzyści w razie zwolnienia od pracy jest bezprzedmiotowe, gdyż zabezpieczenie to, jako wpływające z innego tytułu, nie ma nic wspólnego z wyraźnie przewidzianem w § 4 zabezpieczeniem na wypadek braku pracy.

O ile chodzi o zabezpieczenie tych pracowników skarżący Magistrat wywodzi, że niżsi funkcjonariusze Magistratu (woźni, gońcy i t. p.) oraz etatowi pracownicy fizyczni elekrowni i gazowni miejskiej płacą składki emerytalne i w razie zwolnienia od pracy mają zapewnioną przewidzianą w statucie emerytalnym emeryturę lub odpłatę nie niższą od zasiłków z Funduszu Bezrobocia.

Rozpatrując te wywody stwierdzić należy, że przedsiębiorstwa i zakłady pracy związków samorządowych — jak to wynika z art 1 ustawy z dnia 18 lipca 1924 r. w łączności z § 4 rozporządzenia z dnia 11 marca 1925 r. — nie są obowiązane do zabezpieczenia w Funduszu Bezrobocia tych robotników, którym na wypadek zwolnienia, przedsiębiorstwa i zakłady te zapewniają zabezpieczenia w okresie ich bezrobocia na podstawie obowiązujących regulaminów, uchwalonych przez organy reprezentacyjne odnośnych związków samorządowych. Gdy zaś władza pozwana wyszła w zaskarżonym orzeczeniu z założenia, że zapewnienie przez skarżącą gminę z jej funduszu zabezpieczenia jej robotnikom na wypadek bezrobocia, niema wogóle znaczenia dla obowiązku ich zabezpieczenia w Funduszu Bezrobocia, należało orzeczenie to, o ile ono dotyczy niższych funkcjonariuszów Magistratu oraz etatowych pracowników fizycznych elekrowni i gazowni miejskiej, uchylić jako niezgodne z ustawą.



## B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr. 137. Wbrew postanowieniom § 13 rozporządzenia Ministra Skarbu z 29.XII.1926 (Dz. Ust. poz. 95 ex 1927) i § 31 rozporządzenia Ministra Skarbu z 3.XI.1927 (Dz. Ust. poz. 913) należy w województwach poznańskim i pomorskim skargi na decyzje Magistratów w sprawie wymiaru:

a) podatku od lokali,

b) państwowego podatku od placów budowlanych, wnosić bezpośrednio do właściwego Sądu Administracyjnego w terminie 2 tygodni (§§ 63, 51 i 52 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30.VII.1883 zb. ust. pr. str. 195).

(Wyrok z dn. 7 grudnia 1932 r. L. Rej. 644/31).

Magistrat m. Grudziądza wymierzył Selmie L. w Grudziądzu na rok 1930 państwowy podatek od placów niezabudowanych w kwocie 200,80 zł. oraz komunalny dodatek od tego podatku w tej samej wysokości, a sprzeciw jej oddalił rezolucją z 29 sierpnia 1930 r. L. dz. II.8329/30 z pouczeniem, że od tej decyzji przysługuje prawo wniesienia w terminie 14-dniowym skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu. Decyzję tę doręczono pełnomocnikowi wymienionej adwokatowi Alfredowi F. w dniu 6 września 1930 r.

Skargę wniesioną imieniem powódki przez wymienionego pełnomocnika dnia 20 września 1930 r. bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu oddalił Przewodniczący tego Sądu rezolucją z dnia 10 listopada 1930 r. jako spóźnioną, ponieważ skargę należało w myśl § 31 rozporządzenia Min. Skarbu z 3 listopada 1927 r. (Dz. Ust. poz. 913) w związku z § 13 ust. ostatni rozporządzenia Ministra Skarbu z 19 grudnia 1926 r. (Dz. Ust. poz. 95) wnieść za pośrednictwem pozwanego Magistratu w przeciągu dni 14 po doręczeniu, skarga zaś powódki przesłana do Magistratu w Grudziądzu, wpłynęła tam dopiero dnia 29 września 1930 r., a więc już po upływie ustawowego terminu.

Od tej rezolucji wniosła L. rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, nazwaną zgodnie z błędnie jej udzielonym pouczeniem, zażaleniem, w której zarzuca, że pozwany nie pouczył jej należycie o dalszym toku instancji, jak tego wymaga art. 76 i następne rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o postępowaniu administracyjnym (Dz. Ust. poz. 341 ex 1928).

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Ustawa pruska o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (zb. ust. pr. str. 195) postanawia w § 63, że skargi w postępowaniu sporno-administracyjnym należy wnosić pisemnie do właściwego Sądu. Termin do wnoszenia skarg wynosi według §§ 51 i 52 tej ustawy 2 tygodnie od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji.

Przepisy te mają także zastosowanie do skarg przeciw decyzjom zwierzchności gminnej w przedmiocie wymiaru danin komunalnych z §§ 69 i 70 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 (zb. ust. pr. str. 152).

Skoro dalej ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali (Dz. Ust. poz. 550) w art. 8 przekazuje rozstrzyganie odwołań w sprawach tego podatku w województwach poznańskim i pomorskim władzom przewidzianym w § 69 i nast. cytowanej ustawy z r. 1893, a rozporządzenie Prezydenta z 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast (Dz. Ust. poz. 372)



w art. 24 ust. 3 postanawia, że państwowy podatek od placów budowlanych wymierzają i ściągają związki komunalne w trybie przewidzianym powołaną wyżej ustawą o podatku od lokali, to przyjąć należy, że nie było intencją ustawodawcy zmieniać przepisy, normujące sposób wnoszenia skarg do Sądów Administracyjnych. Przemawia za tem także brzmienie art. 9 ustawy o podatku od lokali, które upoważnia Ministra Skarbu do wydania szczegółowych przepisów m. i. o odwołaniach od wymiaru podatku, a nie wspomina nie o skargach wnoszonych do Sądów Administracyjnych. Skargi takie winny być według §§ 51, 52 i 63 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 (Zb. ust. pr. str. 195) wnoszone bezpośrednio do właściwego sądu w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia zacepionej decyzji.

Zawarte więc w § 13 rozporządzenia Ministra Skarbu z 29 grudnia 1926 r. (Dz. Ust. poz. 95 ex 1927) postanowienie, że na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego ma być wniesiona za pośrednictwem magistratu w terminie 14-dniowym, jako niezgodne z cytowanymi wyżej przepisami ustawy z r. 1883 nie może obowiązywać ani w sprawach podatku od lokali, ani też w sprawach państwowego podatku od placów budowlanych, a to wbrew § 31 rozporządzenia Ministra Skarbu z 3 listopada 1927 r. (Dz. Ust. poz. 913).

Z tych przeto powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że skarga w niniejszej sprawie została prawidłowo wniesiona bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w terminie 2 tygodni od doręczenia zaskarżonej decyzji, wobec czego Sąd ten winien rozpatrzyć ją merytorycznie.

W konsekwencji należało orzec jak na wstępie i Najwyższy Trybunał Administracyjny nie potrzebował już zajmować się zarzutami pisma rewizyjnego w kwestji, czy powódkę pouczono prawidłowo o przysługujących jej środkach prawnych.

Nr. 138. Okoliczność, iż nadmierne zużycie drogi spowodowane zostało przez dostawców surowca do cukrowni podwodami, stanowiącemi własność tychże dostawców przy transporcie, dokonanym na ich rachunek, nie stanowi przeszkody do pociągnięcia właściciela cukrowni do obowiązku świadczenia opłat drogowych na zasadzie postanowienia art. 23 ustawy z dn. 10.XII.1920 r. Dz. U. poz. 32/1921 r.

(Wyrok z dnia 11 stycznia 1933 r. L. rej. 9930/30).

Na zasadzie art. 23 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32 Dz. Ust. z roku 1921, wydał Poznański Wojewódzki Związek Komunalny statut w przedmiocie pobierania opłat za nadmierne używanie dróg wojewódzkich w Województwie Poznańskiem z tem, że statut powyższy wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 1928 r.

Wedle § 1 cyt. statutu obowiązane są do uiszczenia osobnej opłaty na rzecz Poznańskiego Krajowego Związku Komunalnego wszystkie przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe, które nadmiernie zużywają drogi wojewódzkie w Województwie Poznańskiem, jak fabryki, cegielnie, tartaki mechaniczne, cukrownie, młyny i t. p. Statut powyższy zatwierdzony został przez Ministerstwo Robót Publicznych i ogłoszony tak w Poznańskim Dzienniku wojewódzkim, jak i w orędownikach powiatowych.



Opierając się na postanowieniach cyt. statutu, wymierzyło Starostwo Krajowe w Poznaniu cukrowni w Miejskiej Górze opłatę za nadmierne zużywanie dróg wojewódzkich w roku 1928/29.

Przeciw temu wymiarowi wniosła cukrownia odwołanie, w którym podniosła zarzut, iż cukrownia wogóle nie używa dróg wojewódzkich, wobec czego nie może być pociągnięta do opłacania opłat z tytułu zużycia dróg.

Decyzją z dnia 5 listopada 1930 r. Wydział Wojewódzki w Poznaniu oddalił odwołanie cukrowni, motywując swą decyzję tem, że opłaty za nadmierne zużywanie dróg wojewódzkich uiszczają przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe także w tych wypadkach, gdy transport na szosie do przedsiębiorstwa i od przedsiębiorstwa wykonuje nie przedsiębiorstwo lecz dostawca.

Przeciw tej decyzji skierowana jest skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której cukrownia podnosi następujące zarzuty:

Wymiar spornej opłaty opiera się na mylnej interpretacji postanowień § 1 statutu Poznańskiego Krajowego Związku Komunalnego oraz art. 23 ustawy drogowej, wedle których pociągane być mogą do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg tylko przedsiębiorstwa „nadmierne zużywające drogi”. O ile jednak chodzi o skarżącą cukrownię, powyższe kryterjum nie zachodzi, gdyż cukrownia, mając dojazd kolejowy na samo podwórze fabryczne, wcale dróg wojewódzkich nie zużywa, lecz czynią to tylko plantatorzy buraków, dowożąc buraki do cukrowni, względnie na wagon kolejowy stacji załadowania, względnie zabierając z cukrowni wysłódki buraczane. Wobec powyższego, zdaniem skargi, cukrownia bezwzględnie nie jest obowiązana do ponoszenia kosztów za nadmierne zużywanie dróg, po których są dokonywane przewozy przez osoby postronne.

Przystępując do rozważania zarzutów skargi, podnieść należy iż — czego zresztą skarga bynajmniej nie kwestjonowała — postanowienia statutu Poznańskiego Związku Komunalnego w przedmiocie pobierania opłat za nadmierne zużywanie dróg wojewódzkich w województwie Poznańskim nie pozostają w żadnej sprzeczności z postanowieniami art. 23 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r., poz. 32/21 r. Dz. Ust. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych. Cytowany bowiem przepis upoważnia związki samorządowe do pociągania do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg przedsiębiorstwa, zużywające nadmierne drogi, odnośny zaś statut Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego, na którym się wymiar spornej opłaty opiera, moment nadmiernego zużywania dróg wojewódzkich wysuwa jako kryterjum uzasadnienia obowiązku podatkowego (vide § 1) w odniesieniu do przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych. Spór toczy się jedynie odnośnie do kwestji wykładni postanowień cytowanego statutu, względnie art. 23 ustawy drogowej, a mianowicie, czy do ponoszenia opłat za nadmierne zużycie dróg pociągnięte być mogą przedsiębiorstwa przemysłowe tylko wtedy, jeżeli zużycie dróg spowodowane zostało pojazdami, stanowiącemi własność odnośnego przedsiębiorstwa, lub gdy transport temi drogami odbywa się na rachunek tego przedsiębiorstwa. Skarżąca bowiem stoi na tem stanowisku, iż tak dowóz buraków do cukrowni, jak i wywóz wysłódków buraczanych z cukrowni dokonywany bywa drogami wojewódzkiemi nie na rachunek cukrowni, lecz przez dostawców na ich koszt względnie rachunek, z czego wniosek, iż tylko ci ostatni, a nie cukrownia, pociągnięci być mogą do spornej opłaty.

Argumentacji tej nie mógł uznać N. T. A. za słuszną. Ustawodawca, pociągając w art. 23 ustawy drogowej przedsiębiorstwa przemysłowe, czy też handlowe, do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg na zasadzie kryterjum nadmiernego zużywania dróg, miał na myśli gospodarczy charakter danego przedsiębiorstwa i całokształt interesów przed-



siębiorstwa. Jak bowiem z jednej strony nie jest wystarczającym do pociągnięcia danego przedsiębiorstwa do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg na zasadzie tego artykułu sam moment zużywania dróg, nie przewyższający zwyczajnej normy w jakiej wszyscy interesanci drogi zużywają, tak z drugiej strony ocena kwestji nadmiernego zużycia drogi dokonana być winna pod kątem widzenia związku transportów, dokonanych na drogach, z istnieniem danego przedsiębiorstwa. W konsekwencji powyższego i zgodnie z zasadą, wyrażoną w wyroku N. T. A. z dnia 9 listopada 1932 r. L. rej 7592/30, wydanym w sprawie firmy „młyn wodno-parowy T. Zalewski i Sz. Lemberger“, na karb danego przedsiębiorstwa iść muszą wszystkie transporty drogami publicznymi, czy to surowców odstawianych do przeróbki, czy też produktów, wytworzonych przez przedsiębiorstwo, a to niezależnie od momentu, czyją własność stanowią odnośne podwozy, względnie kto ponosi kosztu transportu, czy dane przemysłowe przedsiębiorstwo, czy też dostawca surowca, względnie nabywca produktu. Te ostatnie bowiem momenty, zależne wyłącznie tylko od woli interesowanych, a mianowicie wzajemnych układów, nie mogą być kryterjami, od których obowiązek świadczenia daniny po stronie przedsiębiorstwa przemysłowego miałby być uzależnionym.

Gdy zatem w rozpoznawanej sprawie transporty towarów przez plantatorów uskuteczniane były oczywiście ze względu na istnienie cukrowni, jako przedsiębiorstwa przemysłowego, dla którego buraki stanowiły konieczny do produkcji surowiec, gdy dalej wywóz wytlóków buraczanych, jako produktu ubocznego cukrowni, pozostawał również w związku bezpośrednim z gospodarczym charakterem tegoż zakładu przemysłowego, przeto także zużycie dróg wojewódzkich, dokonane przez dostawców surowca, zaliczone być winno na rzecz cukrowni i uzasadnia podciągnięcie skarżącej pod obowiązek podatkowy w myśl art. 23 ustawy drogowej.

Z powyższych względów N. T. A. oddalił skargę, jako niezasadnioną.

Nr. 139. Od uchwał wydziałów powiatowych w województwach poznańskim i pomorskim, dotyczących rozdziału wydatków na założenie i utrzymanie publicznej szkoły powszechnej na obszarze dworskim między właścicieli gruntów i mieszkańców danego obszaru dworskiego w stosunku do opłacanych przez nich podatków państwowych (art. 15 ustawy o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych w brzmieniu noweli z 25.XI.1925 poz. 898 Dz. Ust.) przysługuje stronom w myśl art. 82 i 96 ust. 3, 98, 99 ust. 1 i art. 100 ust. 3 rozp. Prez. Rzplitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (poz. 86 Dz. Ust.) prawo zażalenia do Izby Wojewódzkiej.

(Wyrok z dn. 20 stycznia 1933 r. L. Rej. 3685/31).

Anna M. zamieszkała w Rzymie wniosła w roku 1929 do Wojewody Poznańskiego odwołanie od decyzji Przewodniczącego Wydziału Powiatowego w Kępnie z 7 sierpnia 1929 r. względnie od poprzedniej uchwały Wydziału Powiatowego w przedmiocie rozdziału kosztów utrzymania szkoły powszechnej, istniejącej na obszarze dworskim w Słupi pod Kępem.

Odwołanie to oddalił Wojewoda orzeczeniem z 15 sierpnia 1929 r., jako niezasadnione co do zarzutów przeciw postępowaniu, w samej zaś rzeczy pozostawił je bez merytorycznego rozpatrzenia z powodu wniesienia go do niewłaściwej władzy.



Równocześnie polecił Wojewoda spowodować ponowne doręczenie Annie M. zaświadczenia o wymiarze spornego świadczenia przez przełożonego obszaru dworskiego w Słupi

Przeciw pismu przełożonego obszaru dworskiego w Słupi z 3 września 1929 wniosła Anna M. sprzeciw do wymienionego wywodząc, że postanowieniem tem niesłusznie nałożono na nią obowiązek zapłacenia kosztów utrzymania szkoły w Słupi, gdyż nie mieszka ona na wspomnianym obszarze, lecz w Rzymie. Przeciw oddaleniu tego sprzeciwu przez przełożonego obszaru dworskiego wniosła Anna M. skargę do Wydziału Powiatowego, który wyrokiem z 1 marca 1930 L. dz. 5221/29 W.P. oddalił ją z tem uzasadnieniem, że powódkę należy uznać za mieszkankę obszaru dworskiego w Słupi, wobec czego podlega ona obowiązkowi ponoszenia części ciężarów założenia i utrzymania szkół powszechnych według ustępu 3 art. 15 cytowanej wyżej ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, do którego odwołała się powódka, wyrokiem z 26 listopada 1930 r. uchylił powyższy wyrok oraz wyznaczył składki na utrzymanie szkoły powszechnej w Słupi na rok 1929/30, jako dokonany przez władzę niekompetentną, ponieważ wprowadzony art. 15 noweli do ustawy z 17 lutego 1922 r. z 25 listopada 1925 r. (Dz. Ust. poz. 898) udział mieszkańców obszaru dworskiego, płacących podatki państwowe, w kosztach zakładania i utrzymania szkół powszechnych musi być w braku odmiennych postanowień tej ustawy uważany za daninę powiatową, pobieraną na części terytorjum powiatu, a zatem wymiar winien być dokonany przez Wydział Powiatowy, przyczem płatnikom przysługiwałyby środki prawne w myśl art. 60 pkt. 3 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 (Dz. Ust. poz. 747).

Przeciw temu wyrokowi wniósł pozwany rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Art. 15 ustawy z 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych nakłada w ustępie pierwszym na gminę obowiązek dostarczenia do rozporządzenia organu samorządu szkolnego w gminie funduszy na założenie i utrzymanie szkół w granicach zatwierdzonego budżetu, ustęp zaś drugi tego artykułu w brzmieniu nadanem mu cytowaną wyżej nowelą z r. 1925 postanawia, że na obszarach dworskich obowiązek ten w odniesieniu do organu samorządu szkolnego na obszarze dworskim ciąży na właścicielu obszaru dworskiego. Wreszcie ustęp trzeci również w brzmieniu znowelizowanym postanawia, że jeżeli obszar dworski nie jest wyłączną własnością właściciela dóbr, albo jeżeli w granicach obszaru dworskiego przysługuje innej osobie prawo zabudowy, lub jeżeli na obszarze dworskim mieszkają osoby, nie będące w stosunku służbowym do właścicieli, a opłacające podatki państwowe od gruntów, domów, przemysłu lub dochodu, to wydatki na założenie i utrzymanie publicznej szkoły powszechnej rozdzielane będą przez właściwy wydział powiatowy na wymienionych właścicieli gruntów i mieszkańców obszaru dworskiego w stosunku do opłacanych przez nich podatków państwowych.

Przedewszystkiem zaznaczyć należy, że wyrok Sądu a quo niezgodnie ze stanem akt przyjął, iż wymiar spornej składki szkolnej dokonany został przez pozwanego. Jak bowiem świadczy protokół rozprawy ustnej przed tym Sądem, pozwany na rozprawie tej wyjaśnił, że nie on, jako taki, wymierzył składkę dla powódki, lecz uczynił to Wydział Powiatowy w Kępnie, pozwany zaś podał tylko do wiadomości wysokość składki, ustalonej według określonego klucza podatkowego.

Pismo rewizyjne zarzuca, że wyrok Sądu a quo błędnie uznał, że składka, o którą chodzi jest daniną powiatową.

Zarzut ten jest trafny:

Jak to bowiem wynika z brzmienia par. 1 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych z 24 kwietnia 1906 r. (zb. ust. pr. str. 159)



daninami powiatowemi są opłaty, dopłaty oraz bezpośrednie i pośrednie podatki, pobierane przez powiat na pokrycie jego wydatków. Skoro więc sporna składka przeznaczona jest według wielokrotnie cytowanego art. 15 ust. 3 ustawy z r. 1922 na wydatki związane z założeniem i utrzymaniem przez miejscowy samorząd szkolny publicznej szkoły powszechnej na obszarze dworskim Słupia, to już z tego powodu nie ma ona cechy daniny powiatowej.

Natomiast pozwany błędnie wywodzi kompetencję swą do wydania zaskarżonej decyzji z par. 122 cytowanej wyżej ustawy gminnej w związku z par. 59 cytowanej również ustawy o daninach komunalnych, na którym oparł się również błędnie Wojewoda Poznański w powołanym wyżej orzeczeniu z 18 sierpnia 1929 r., gdyż przepisy te dotyczą wyłącznie sprzeciwów przeciw wymiarom danin komunalnych, dokonywanym przez organy gminy względnie obszaru dworskiego, a rozdział kosztów, o które chodzi, dokonyany został — jak to sam pozwany na rozprawie ustnej oświadczył — nie przez niego, lecz, zgodnie zresztą z przepisem art. 15 ustawy z r. 1922 przez Wydział Powiatowy.

Gdy więc składka szkolna, o którą chodzi, nie jest ani daniną powiatową, ani daniną komunalną, należy uznać, że jest ona na specjalnym tytule prawnym opartym świadczeniem mieszkańców obszaru dworskiego, opłacających podatki państwowe od gruntów, domów, przemysłu, lub dochodu na rzecz samorządu szkolnego na obszarze dworskim.

W konsekwencji przyjąć należy, że uchwała Wydziału Powiatowego w Kępnie, dokonująca rozdziału tego świadczenia opiera się pod względem formalnym na przepisie art. 82 i 96 pkt. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (poz. 86 Dz. Ust.), a przeciw tej uchwale przysługiwało stronom zgodnie z art. 99 ust. 1 i 100 ust. 3 prawo zażalenia do Izby Wojewódzkiej w Poznaniu.

Postępowanie natomiast sporno - administracyjne niema w niniejszej sprawie zastosowania w myśl par. 7 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. dla braku wyraźnego w tym względzie przepisu prawnego w cytowanej wielokrotnie ustawie z r. 1922.

Skoro więc Sady obu instancji, nie będąc do tego kompetentne, sprawę merytorycznie rozstrzygnęły i orzekły o obowiązku powódki płacenia składki, o którą chodzi, należało, uchylając wyroki obu instancji, orzec jak na wstępie.

Nr. 140. Przepis art. 3 ust. 4 ustawy śląskiej o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. Śl. poz. 30 ex 1926) nie wyklucza pobierania podatku od placów budowlanych obok komunalnego dodatku do podatku gruntowego wzgl. obok samoistnego podatku gruntowego, o których mowa w ustępie 1 tego artykułu.

(Wyrok z dn. 20 stycznia 1933 r. L. Rej. 1049/31).

Na podstawie statutu miejscowego z dn. 19 sierpnia 1926 roku wymierzył Magistrat m. Rybnika Wincentemu S. w Rybniku na rok 1929/30 podatek od placów niezabudowanych przy ulicy Grażyńskiego oraz Raciborskiej i Dworek w łącznej kwocie 291 zł., a sprzeciw jego oddalił.

Wobec tego wniósł S. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, domagając się uwolnienia go od podatku na tej zasadzie, że na nieruchomości przy ul. Grażyńskiego wykaz ks. gr. 568 i 431 znajdują się budynki gospodarcze i 2 piętrowy dom mieszkalny, zaś na nieruchomości przy ul. Raciborskiej i Dworek znajdują się tarcaki parowy i składy drzewa, a zatem nieruchomości te nie podlegają podatkowi od placów niezabudowanych.



Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dn. 5 listopada 1930 r. uwzględnił częściowo pow. skargę i zwolnił powoda od spornego podatku odnośnie do parceli, położonych przy ul. Raciborskiej i Dworek, oraz odnośnie do parceli przy ul. Grażyńskiego z wyjątkiem parceli 1 kat. 352/24, za którą to parcelę powód winien podatek ten zapłacić.

W uzasadnieniu do tego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wywiódł, że z brzmienia art. 3 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem z dn. 14 kwietnia 1924 r. (poz. 30 Śl. Dz. Ust. z r. 1926) nie wynika, by dopuszczalną była kumulacja podatku gruntowego i podatku od placów budowlanych, wobec czego Sąd przyjął, że skoro pozwana władza wymierzyła powodowi od jego placów budowlanych przy ul. Raciborskiej i Dworek na ten sam rok podatkowy podatek gruntowy, to tem samem wykluczony jest pobór podatku od placów budowlanych odnośnie do tych placów, a podatek ten może być pobrany tylko odnośnie do parceli Nr. 352/24, która nie została opodatkowana podatkiem gruntowym.

Przeciw temu wyrokowi wniosła pozwana rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Art. 3 cytowanej wyżej ustawy śląskiej postanawia w punkcie 1, że podatek komunalny od gruntów, położonych na obszarze gmin miejskich, może być pobierany w postaci dodatku do państwowego podatku gruntowego, albo w postaci samoistnego podatku, w punkcie zaś 4 postanawia, że place budowlane oraz grunty, które uzyskały charakter placów budowlanych oraz zyskały na cenie wskutek pociągnięcia linii regulacyjnej ulic i placów miejskich, mogą być opodatkowane na rzecz gmin miejskich samoistnym podatkiem w silniejszym stopniu także poza granice, określone w art. 14 ustawy z dn. 15 czerwca 1923 r. (Dz. Ust. poz. 508).

Według tego ostatniego przepisu zaś nie mogą komunalne dodatki do podatku gruntowego, jakoteż samoistne komunalne podatki gruntowe przewyższać dla każdej poszczególnej jednostki podatkowej w łącznej sumie 100% ogólnej kwoty państwowego podatku gruntowego.

Z przepisów tych wynika więc, że podatek od placów budowlanych jest odrębnym samoistnym podatkiem, obciążającym w razie wprowadzenia go w danej gminie miejskiej tylko pewne kategorie gruntów oraz, że łączne obciążenie podatkowe takich gruntów może przekraczać 100% państwowego podatku gruntowego.

Wbrew więc zapatrywaniu Sądu a quo przepis ten nie wyklucza pobierania podatku od placów budowlanych obok komunalnego dodatku do podatku gruntowego wzgl. obok samoistnego podatku gruntowego, o którym mowa w ust. 1 art. 3 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych.

Skoro więc zaczepiony wyrok oparł zwolnienie placów powoda przy ul. Raciborskiej i Dworek oraz części placu przy ul. Grażyńskiego od spornego podatku wyłącznie na tej podstawie, że od placów tych pozwana wymierzyła już podatek gruntowy, a nie badano zarzutów skargi, zmierzających do wykazania, że opodatkowane place nie mają charakteru placów budowlanych w rozumieniu art. 3 ust. 4 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem, należało wyrok powyższy uchylić na zasadzie art. 98 i 99 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z dn. 30 lipca 1883 r. (zb. ust. pr. str. 195) i orzec jak na wstępie.

Nr. 141. Pociągnięcie spółki akcyjnej do świadczeń drogowych w stosunku do trzech rodzajów bezpośrednich podatków, przez nią opłacanych (przemysłowego, gruntowego i od nieruchomości), znajduje uzasadnienie w prze-



pisie art. 30 ust. drog. z dnia 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32 z 1921 r.

(Wyrok z dn. 23 stycznia 1933 r. L. rej. 9909/30).

Urząd gminy Suchedniów wymierzył Spółce akcyjnej „Suchedniowska Fabryka Odlewów i Huta Ludwików“ opłatę szarwarkową na rok budżetowy 1929/30, obliczając tę daninę w stosunku procentowym do podatku gruntowego, ceny świadectwa przemysłowego i państwowego podatku od budynków.

Odwolania przeciwko powyższemu wymiarowi nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Kielcach orzeczeniem z dn. 15/27 października 1930 r. L. Insp. 78/12.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżąca Spółka podniosła zarzut, że gmina zastosowała trzy podstawy do wymierzenia podatków komunalnych, grunta, budynki i świadectwa przemysłowe, tak jakby fabryka składała się z trzech różnych obiektów, z których każdy mógłby stanowić dla niej oddzielne źródło dochodu, w rzeczywistości zaś każdy z tych obiektów oddzielnie nie posiada żadnego znaczenia, a dopiero złączone razem stanowią jeden obiekt, mianowicie fabrykę. To też nie jej poszczególne części, lecz tylko całość może być traktowana, jako źródło, podlegające opodatkowaniu. Pogląd taki rozwinął i uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dn. 16 czerwca 1926 r. L. Rej. 171/25.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Wymiar świadczeń drogowych względnie opłat zastępczych opiera się na przepisach art. 28—33 ustawy z dn. 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32 z 1921 r. Według art. 30 tej ustawy do świadczeń drogowych w naturze mogą być pociągani wszyscy mieszkańcy gmin, opłacający podatki bezpośrednie w stosunku do wysokości opłacanych przez nich podatków bezpośrednich. Ponieważ bezspornem jest w sprawie, że skarżąca Spółka opłaca podatki bezpośrednio: gruntowy, budynkowy i przemysłowy (świadectwo przemysłowe), przeto wymiar świadczeń drogowych w stosunku do każdego z tych podatków znajduje swe prawne uzasadnienie w postanowieniu powołanego art. 30. Wywody skarżącej Spółki, że budynki, grunta pod nimi i maszyny, tworzą jedno przedsiębiorstwo przemysłowe i nie mogą być obciążone świadczeniami oddzielnie, nie są trafne, gdyż skarżąca Spółka, jako taka, jest płatniczką nie tylko państwowego podatku przemysłowego, ale ponadto także, jako właścicielka gruntu i właścicielka budynku, płatniczką państwowego podatku gruntowego i państwowego podatku od nieruchomości.

Wobec tego przyjęcie tych trzech podatków do stosunkowego obciążenia świadczeniami drogowymi w naturze skarżącej Spółki nie sprzeciwia się przepisowi art. 30 ustawy. Powołany w skardze wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 16 czerwca 1929 r. L. Rej. 171/25 dotyczył opłaty drogowej, opartej na art. 19 ustawy, i zajmował się wyłącznie wykładnią indywidualnego statutu komunalnego, zaczem powołanie się na ten wyrok dla uzasadnienia art. 30 ustawy jest chybione.

Zarzuca skarga dalej, że nakazy płatnicze należało uznać za nieważne, gdyż wbrew przepisowi art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dn. 22 marca 1928 r., Dz. Ust. poz. 335, zostały doreczone dopiero w marcu 1930 r., jakkolwiek dotyczyły wymiaru danin na okres budżetowy 1930 r. Zarzut ten atoli nie jest trafny, gdyż z jednej strony art. 5 rozporządzenia jest przepisem porządkowym niezawierającym żadnej sankcji, uchybienie więc terminom, w nim przewidzianym samo przez się nie pociąga za sobą nieważności nakazu, z drugiej zaś strony podstawa wymiaru świadczeń drogowych, a mianowicie uchwała Rady Gminnej, powstała, jak wykazują akta, w ciągu roku budżetowego, a mianowicie w dniu 13 lutego 1930 r., zachodzi więc w danym wypadku wyjątek,



przewidziany przez tenże art. 5 od ogólnego obowiązku powiadamiania płatników o wysokości i terminach płatności danin komunalnych w ciągu pierwszych dwóch miesięcy roku budżetowego.

Nr. 142. 1) Nadmierne używanie drogi w rozumieniu art. 23 ust. drog. z d. 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32 z 1921 r., zachodzi wówczas, gdy dane przedsiębiorstwo używa drogi w stopniu silniejszym, aniżeli inne osoby, korzystające z drogi, gdy zatem używanie drogi przekracza miarę przeciętną.

2) Korzyści, osiągane z drogi, mogą być uważane za szczególne w myśl tegoż art. 23 ust. drog. dla danego przedsiębiorstwa także wówczas, gdy zły stan drogi zmniejsza ich wartość gospodarczą, o ile zmniejszenie tej wartości nie ogranicza się do tegoż przedsiębiorstwa, lecz dotyczy także innych osób, używających drogi.

(Wyrok z dn. 26 stycznia 1933 r. L. rej. 4165/30).

...Pozostało jeszcze rozważyć, czy jest uzasadniony zarzut obrazy art. 23 ustawy drogowej, na której wyłącznie żądanie dopłaty się opiera. Władza pozwana naprowadziła konkretne okoliczności w celu uzasadnienia zarówno szczególnych korzyści, które skarżąca odnosi względnie odniesie z odbudowy w mowie będącej drogi, jakoteż nadmiernego zużycia tej drogi przez skarżącą. Skarżąca tym okolicznościom nie przeczyła w postępowaniu administracyjnym i nie kwestjonuje ich w skardze kasacyjnej. Skarżąca dochodzi jedynie do odmiennych niż władza wniosków, lecz bezzasadnie. Najwyższy Trybunał Administracyjny zgodnie z władzą pozwaną stanął na stanowisku, że nadmierne zużycie drogi — w rozumieniu ustawy — przez pewne przedsiębiorstwo przemysłowe zachodzi m. in. wówczas, jeżeli, jak w wypadku niniejszym, dane przedsiębiorstwo w sposób, powodujący fizyczne zużywanie drogi, używa drogi w stosunku znacznie silniejszym, aniżeli inne osoby, korzystające z tej drogi. Skoro według obliczeń władzy, przez skarżącą nie kwestjonowanych, na skarżącą rocznie przypadało co najmniej 4.500 zaprzęgów parokonnych, a na innych zaledwie do 100 zaprzęgów, to już ten stosunek uzasadnia poczytanie skarżącej firmie nadmiernego zużywania drogi, czyli zużywanie takie, które nie stoi w stosunku prostym do zużywania tej samej drogi przez innych, a zatem nie jest równomierne lecz przekracza miarę przeciętną. Skarżąca również nie przeczyła i nie przeczy, że w mowie będąca droga stanowiła dla jej przedsiębiorstwa przemysłowego ważną i konieczną arterję komunikacyjną. Ta okoliczność zatem uzasadnia w dostatecznej mierze uznanie zaistnienia szczególnych korzyści, związanych z istniejącą drogą względnie z odbudową tejże z powodu jej złego stanu. Większa lub mniejsza wartość korzyści gospodarczych zależna wyłącznie od stanu drogi nie zmienia charakteru takich korzyści w płaszczyźnie art. 23 powołanej ustawy. To znaczy, że korzyści te w myśl tego przepisu mogą być uważane za szczególne z uwagi na ich znaczenie komunikacyjne dla danego przedsiębiorstwa także wówczas, gdy zły stan drogi ich wartość gospodarczą zmniejsza, o ile zmniejszenie tej wartości nie ogranicza się do danego przedsiębiorstwa, lecz dotyczy także innych użytkowników drogi.

Okoliczność wreszcie, że skarżąca na cele utrzymania drogi w pewnym okresie czasu dobrowolnie łożyła pewne sumy, władze uwzględniły przy ustaleniu wysokości dopłaty, jak stwierdza już treść wezwania z dnia 5 marca 1927 r. wystosowanego do skarżącej.

Z powyższych więc powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę za nieuzasadnioną.



Nr. 143. 1) Decyzja o pociągnięciu na zasadzie art. 23 ustawy o budowie dróg z dn. 10 grudnia 1920 r. (poz. 32 Dz. Ust. ex 1921) przedsiębiorstw i t. d. otrzymujących z budowy i utrzymania dróg szczególne korzyści, lub też drogi te nadmiernie zużywających, do udziału w kosztach budowy i utrzymania tych dróg, wskazywać winna tę część kosztów, która ma być pokryta z udziałów tego rodzaju przedsiębiorstw.

2) Łączny udział przedsiębiorstw i t. d. nadmiernie zużywających drogi, w kosztach budowy i utrzymania tych dróg, nie może przewyższać kosztów, spowodowanych dla zarządu drogowego przez nadmierne zużycie dróg ze strony tych przedsiębiorstw.

(Wyrok z dn. 7 lutego 1933 r. L. rej. 1702/31).

Na zasadzie art. 23 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg z 10 grudnia 1920 r. (poz. 32 Dz. Ust. ex 1921 r.) uchwalił Sejmik powiatu chełmińskiego dnia 6 marca 1928 r. statut w przedmiocie opłat za nadmierne zużycie dróg powiatowych, który został zatwierdzony w porozumieniu z Prezesem Izby Skarbowej dekretem Wojewody Pomorskiego z 10 maja 1928 r.

W myśl § 1 tego statutu nadmierne zużycie dróg powiatowych przez przedsiębiorstwa przemysłowe, właścicieli samochodów ciężarowych i osobowych i właścicieli pługów parowych, podlega osobnej opłacie. Do świadczeń tych zobowiązane są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne.

Według dalszych przepisów tego statutu pobiera się opłatę tę: od przewozu drzewa użytkowego od 5—25 gr. za 1 m.<sup>3</sup> (§§ 2—7), od linii autobusowych po 8 zł. rocznie od każdego km. bież. używanej drogi (§ 8), od samochodów ciężarowych, zależnie od ich nośności i rodzaju kół, od 200 do 800 zł. rocznie (§ 9), od samochodów osobowych i dorożek samochodowych od 125—200 zł. rocznie (§ 10), od transportu pługów parowych 4 zł. od każdego km. (§ 11), wreszcie wedle § 12 statutu opłatę za nadmierne zużycie dróg pobiera się również od browarów i wszelkich innych przedsiębiorstw, trudniącym się rozlewem piwa, a opłata ta wynosi od hl. piwa, dostarczonego poza obręb miasta Chełmna drogą kołową, 25 gr. natomiast przedsiębiorstwa, których siedziba znajduje się poza obrębem powiatu, a dostarczające produktu drogą kołową do powiatu chełmińskiego, płacą 50% więcej.

Wydział Powiatowy w Chełmnie na podstawie przytoczonego § 12 statutu wymierzył firmie Browary Chełmińskie Tow. Akc. w Chełmnie od piwa transportowanego drogą kołową na szosach powiatu chełmińskiego w ilości 5.474,93 hl. opłatę za nadmierne zużycie dróg powiatowych w roku budżetowym 1298/29 w wysokości 1356 zł. 23 gr., licząc po 25 gr. od hl. piwa.

Po bezskutecznym sprzeciwie wniosła firma Browary Chełmińskie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu, którą Sąd ten wyrokiem z 27 listopada 1930 r. uwzględnił, uchylając wymiar spornej opłaty z tem uzasadnieniem, że § 12 statutu pozwanego nie znajduje uzasadnienia w art. 23 cytowanej wyżej ustawy drogowej.

Zdaniem Sądu bowiem przewidziane w art. 23 ustawy drogowej pociąganie nadmiernie zużywających drogi do udziału w kosztach ich utrzymania opiera się na domniemaniu, że wysokość dopłaty będzie stosowana do tej miary, w jakiej nadmierne zużycie drogi powiększa koszt jej utrzymania. Pociąga to, zdaniem Sądu, konieczność udowodnienia w każdym poszczególnym wypadku faktu widocznego zużycia



drogi ponad średnią normę i konieczność ustalenia konkretnie rozmiaru udziału strony w obowiązku utrzymania nadmiernie zużytej przez powoda drogi.

Pozatem opłata od przetransportowanego piwa ma charakter *sui generis* opłaty od produkcji, zawiera bowiem zgóry ustaloną stawkę po 25 gr. od każdego hl. dostarczonego piwa bez względu na długość drogi przejechanej i bez względu na fakt i stopień zużycia drogi, a sam fakt transportu piwa na drogach nie może być jeszcze uważany za nadmierne zużycie drogi.

Wreszcie Sąd uznał, że podwyższenie tej opłaty o 50% płatnikowi z poza obrębu powiatu jest zupełnie nieuzasadnione.

Od tego wyroku wniósł pozwany rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Art. 23 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg postanawia, że otrzymujący z budowy lub utrzymania dróg szczególne korzyści, lub też nadmierne zużywający drogi, jak np. kopalnie, fabryki i inne przedsiębiorstwa, mogą być pociągani do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg przez Ministerstwo Robót Publicznych na rzecz dróg państwowych, zaś przez odnośne związki samorządowe na rzecz dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, o ile przedtem nie nastąpi dobrowolna w tym względzie ugoda.

Otóż z pojęcia pociągania „do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg” — a więc do ponoszenia pewnej części tych kosztów — wynika dla osób, do takiego udziału pociąganych, podmiotowe prawo żądania, aby im podano do wiadomości do udziału w jakich kosztach i w jakim stosunku do nich się ich pociąga.

Odnosna decyzja winna przeto wskazywać tę część ogólnych kosztów budowy i utrzymania dróg *quaestio*nis, która ma być pokryta z udziałów przedsiębiorstw i t. d., otrzymujących z budowy i utrzymania tych dróg szczególne korzyści, lub też nadmierne je zużywających, przyczem jeśli chodzi — jak w niniejszym wypadku — o tę ostatnią kategorię przedsiębiorstw, to łączny ich udział w odnośnych kosztach nie może z natury rzeczy przewyższać kosztów spowodowanych zarządowi drogowemu przez nadmierne zużycie dróg ze strony tych przedsiębiorstw. Dopiero tak ustalona kwota może w logicznem zastosowaniu powyższego przepisu podlegać rozdziałowi między poszczególne osoby i przedsiębiorstwa według odpowiedniego klucza podziału.

Nakładanie zaś na zasadzie art. 23 na tego rodzaju przedsiębiorstwa zamiast udziału w kosztach, o których mowa, opłat jednostkowych od ilości przewożonego drogą kołową drzewa użytkowego, od przejazdu autobusów i pługów parowych po drogach, od posiadania samochodów ciężarowych i osobowych oraz dorożek samochodowych, a także opłat jednostkowych od każdego hl. przewiezonego drogą kołową piwa, nie znajduje oparcia w cytowanym przepisie prawnym. Opłaty takie miałyby raczej charakter samoistnych podatków od transportu drogą kołową towarów i osób, lub też podatków od posiadania samochodów, a nakładania podatków w tej formie przez powiatowe związki komunalne nie przewidują ani ustawa o budowie i utrzymaniu dróg z r. 1920, ani też ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 (poz. 747 Dz. Ust.).

Wreszcie nadmienić wypada, że — jak to już słusznie zaznaczył wyrok Sądu a quo — podwyższenie o 50% opłat jednostkowych od piwa przewożonego przez przedsiębiorstwa, których siedziba znajduje się poza obrębem powiatu, a także stopniowanie w § 2 wysokości opłaty za przewóz drzewa, zależnie od tego, czy się je wywozi zagranicę Państwa, względnie do tartaków położonych poza obrębem powiatu, niezgodne jest z cytowanym art. 23 ustawy drogowej, gdyż okoliczności te nie mają wpływu na stopień zużywania dróg w powiecie.



Z powyższych rozważań wynika, że statut pozwanego niezgodny jest już w swym ogólnym założeniu z obowiązującymi przepisami prawnymi, wobec czego Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że Sąd a quo słusznie uchylił wymiar opartej na jego postanowieniach spornej opłaty. Najwyższy Trybunał Administracyjny nie potrzebował już rozpatrywać dalszej spornej kwestji, czy wymiar tej opłaty winien także odpowiadać ściśle zużyciu dróg, spowodowanemu przez przewóz piwa powodowej firmy drogą kołową w powiecie chełmińskim.

Z tych przeto powodów należało rewizję pozwanego oddalić.

Nr. 144. Par. 11 ust. 2 II-go rozporządzenia Wojewody Śląskiego z 7 czerwca 1924 r. (poz. 56 Dz. Ust. Śl.) nie jest sprzeczny z art. 11 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem (poz. 30 Dz. Ust. Śl. z r. 1926).

(Wyrok z dn. 10 lutego 1933 r. L. Rej. 3070/31).

Na podstawie przepisów statutu miejscowego z 30 września 1924 roku wymierzył magistrat m. Katowic Nachmanowi i Chawie G. w Dąbrowie Górniczej podatek od przyrostu wartości nieruchomości, karta Nr. 1504, w Katowicach przy ul. Wita Stwosza Nr. 5, sprzedanej wymienionym dn. 27 lutego 1930 r. przez firmę „Carbon“ Sp. z ogr. odp. w Katowicach w kwocie 14.010 zł., a uwzględniając częściowo ich sprzeciw, obniżył podatek powyższy do kwoty 12.910 zł. 65 gr.

Podatek ten obliczono — jak to wynika z akt sprawy — w ten sposób, że do ceny sprzedaży w kwocie 180.000 mr. niem., przeliczonej po kursie 1 mrk. niem. = 2,20 zł. na 275.600 zł., doliczono przyjęty przez nabywców podatek od przyrostu wartości, t. j. 12.179,86 zł., a od sumy w ten sposób uzyskanej t. j. 287.779,86 zł. potrącono cenę nabycia tej nieruchomości przez sprzedającego w dniu 9 maja 1921 r. w kwocie 700.000 mrk. niem., przeliczonych po kursie  $48 \times 1,72$  na 25.083,33 zł. oraz koszty inwestycji i koszty nabycia w łącznej sumie 47.519 zł. 08 gr., razem 72.602 zł. 41 gr. Różnicę między ceną sprzedażną, a ceną nabycia, wynoszącą według powyższego obliczenia 215.177 zł. 45 gr., przyjęto, jako przyrost wartości nieruchomości i opodatkowano w stosunku 6%, t. j. kwotą 12.910 zł. 65 gr.

Przeciw temu wymiarowi wnieśli Nachman i Chawa G. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, który wyrokiem z dnia 28 stycznia 1931 r. oddalił ją na koszt powodów.

W uzasadnieniu do tego wyroku Woj. Sąd Administracyjny stwierdził, że pozwana pierwotną cenę nabycia, wyrażoną w zdewaluowanych markach niem. przeliczyła na złote zgodnie z § 11 rozporządzenia Wojewody Śląskiego z 7 czerwca 1924 r. (Dz. Ust. Śl. poz. 56), a ponadto uwzględniła późniejszy spadek wartości złotego, licząc 1 zł. w złocie = 1.72 zł., czyli, że przy obliczeniu spornego podatku miała na uwadze przepis art. 11 ust. 1 ustawy o tymcz. ureg. fin. kom. w Województwie Śląskiem z 14 kwietnia 1924 r. (Dz. Ust. Śl. poz. 30 r. 1926). Wobec tego Sąd uznał, że żądanie powodów, aby pozwana wzięła pod uwagę przy przeliczeniu pierwotnej ceny nabycia 700.000 mr. niem. rzeczywistą siłę nabywczą tej sumy w dniu dokonania tej transakcji, t. j. w dn. 9 maja 1922 r., wychodzi poza ramy ludzkich przewidywań i niezgodne jest z obowiązującymi przepisami.

Zarzut zbyt niskiego oszacowania inwestycji Sąd pominął, ponieważ powodowie na rozprawie nie postawili w tym kierunku żadnych konkretnych wniosków.

Przeciw temu wyrokowi wnieśli powodowie rewizję do N. T. A., który rozważył, co następuje:



Pismo rewizyjne podtrzymuje zarzut skargi, że przeliczenie przez pozwanego ceny nabycia 700.000 mr. niem. na złote według norm, wprowadzonych rozp. Prez. Rz. z dn. 14 maja 1924 r. (Dz. Ust. poz. 441), nie daje rzeczywistej wartości nieruchomości i zarzuca, że sąd a quo niesłusznie zarzut ten oddalił i oparł się wyłącznie na § 11 ust. 2 rozporządzenia II Wojewody Śląskiego z 7 czerwca 1924 r.

Rozporządzenie to jest, zdaniem powodów, w tym właśnie punkcie niezgodne z art. 12 śląskiej ustawy o tymcz. ureg. fin. kom. (względnie art. 11 tej ustawy w brzmieniu ogłoszonym rozporządzeniem z 8 lipca 1926 r. poz. 30, Dz. Ust. Śl.). Ten ostatni przepis postanawia bowiem, że podatki od przyrostu wartości nieruchomości, ustanowione na rzecz ciał samorządowych, nie mogą przekraczać 10% przyrostu wartości, obliczonej w złocie, rozporządzenie zaś Wojewody zamiast brać przy obliczeniu tego podatku rzeczywisty wzrost wartości, poleca wzrost ten obliczyć szablonoowo na podstawie cyt. wyżej rozporządzenia waloryzacyjnego. Ponadto, zdaniem pisma rewizyjnego, rozporządzenie to interpretuje błędnie pojęcie wartości, obliczonej w złocie, w ten sposób, że za wartość taką przyjmuje wartość „w złotych”. Zarzut ten należało oddalić.

Ustawa o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej z 11 stycznia 1924 r. (poz. 28 Dz. Ust.) przewiduje m. in. ustalenie i wprowadzenie w drodze rozporządzenia Prez. Rzplitej nowego systemu pieniężnego, opartego na monometalizmie złotym (art. 1 p. 8) i wypuszczeniu środków płatniczych, mających moc zwalniania od zobowiązań oraz przerachowanie na nową walutę zobowiązań prywatno - prawnych (art. 1 poz. 10). Postanowienia te zostały wprowadzone w życie, pierwsze rozporządzeniami Prez. Rzplitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie systemu monetarnego (poz. 65 Dz. Ust.) oraz z dnia 14 kwietnia 1924 r. o zmianie ustroju pieniężnego (poz. 251 Dz. Ust.), drugie zaś cytowanym już wyżej rozporządzeniem Prez. Rzplitej z dnia 14 maja 1924 r. Nie może przeto ulegać wątpliwości, że wprowadzony pierwszymi z tych rozporządzeń ustrój monetarny i pieniężny jest oparty na złocie, oraz że ustalone w § 2 rozp. z 14 maja 1924 r. stawki przerachowania zobowiązań, wyrażonych m. in. w markach niemieckich, na złote, wyrażone są w teście na złocie opartej monecie.

Jeżeli więc rozporządzenie Wojewody Śląskiego z 7 czerwca 1924 r. przyjmuje dla ustalenia podstawy wymiaru podatku od wzrostu wartości nieruchomości wartość ceny kupna, wyrażoną w zdewaluowanych markach niem. według skali, ustanowionej w § 2 rozp. Prez. Rzplitej z 14 maja 1924 r. dla przerachowania zobowiązań prywatnych na złote, to N. T. A. nie mógł w tem dopatrzeć się sprzeczności z art. 11 powołanej już ustawy śląskiej o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, który maksymalne granice opodatkowania przyrostu wartości nieruchomości określa na 10%, obliczonej w złocie.

Wywodów zaś pisma rewizyjnego, zmierzających do wykazania, że tego rodzaju sposób przeliczenia pierwotnie w markach niem. wyrażonej ceny nabycia nie odpowiada rzeczywistemu wzrostowi wartości, N. T. A. nie brał pod uwagę na zasadzie § 94 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zb. Ust. Pr. str. 195), jako nie skierowanych przeciw legalności zaczepionego wyroku.

Żądanie wreszcie pisma rewizyjnego, by dla wymiaru spornego podatku, ustalić wartość nieruchomości quaestiois w chwili jej nabycia i pozbycia na podstawie orzeczenia rzeczoznawców, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawnych.

Z tych powodów należało rewizję oddalić.

Nr. 145. Art. 19 ust. drog. z dn. 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32/1921 r., nie wyklucza prawa pobierania opłaty



drogowej także od gruntów, wolnych od państwowego podatku gruntowego, pod warunkiem, że postanowienie takie będzie wyraźnie w statucie podatkowym zamieszczone. (Wyrok z dn. 11 lutego 1933 r. L. Rej.: 1617, 1618/1933 r.).

Wydział Powiatowy w Śremie wymierzył Dyrekcji Lasów Państwowych w Poznaniu od gruntów państwowych, należących do nadleśnictwa Mosina, specjalną opłatę drogową w wysokości 40% od podatku gruntowego, przypadającego na wymienione nadleśnictwo, a przeciwny Dyrekcji Lasów Państwowych oddalił.

Przeciw tym wymiarom wniosła wspomniana Dyrekcja skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wywodząc, że Skarb Państwa nie płaci państwowego dodatku do podatku gruntowego, wobec czego nałożenie na powódkę spornej opłaty, wymierzonej w stosunku do tego dodatku, nie znajduje uzasadnienia w przedmiotowym statucie podatkowym pozwanego.

Wyrokami z dnia 18 lipca 1931 r. L. L. dz. II.1246/31 i 1247/31 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powództwa oddalił, wywodząc, że skoro przedmiotowy statut pozwanego stanowi w § 1, że „opłaty drogowe rozkłada się między poszczególnych płatników w stosunku do przypadającego dla każdego z nich państwowego dodatku do podatku gruntowego“, to płatnikami opłaty drogowej są nie tylko te osoby fizyczne i prawne, które faktycznie państwowy dodatek do podatku gruntowego płacą, lecz także te, które posiadają jako własność przedmiot, podlegający zwykle temu podatkowi, choć podatku faktycznie z jakichkolwiek powodów nie opłacają, jak to właśnie ma miejsce odnośnie do Skarbu Państwa, jako właściciela gruntów, od których oblicza się tylko „idealny“ podatek gruntowy.

Przeciw tym wyrokom wniosła powódka rewizję.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł i uzasadnił w wyroku z dnia 13 stycznia 1932 r. L. Rej. 2700/30 w sprawie sporno-administracyjnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu przeciw Wydziałowi Powiatowemu w Grudziądzu w przedmiocie wymiaru specjalnej opłaty drogowej, przepis art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg (poz. 32 Dz. Ust. z r. 1921) upoważnia ogólnie powiatowe związki komunalne do uchwalenia opłat na budowę i utrzymanie dróg powiatowych i nie ogranicza tych związków w wyborze podstaw tej opłaty, a temsamem nie wyklucza pobierania tej opłaty na mocy przepisu statutowego także od gruntów, wolnych od państwowego podatku gruntowego, a więc i od gruntów będących własnością Skarbu Państwa.

Jednakowoż zdaniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego postanowienie takie musi być wyraźnie w statucie podatkowym zamieszczone, jak to właśnie miało miejsce w wypadku, rozstrzygniętym cytowanym wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, gdzie przedmiotowy statut powiatowego związku komunalnego w Grudziądzu postanawia w § 1, że 93,2% sumy budżetowej na budowę i utrzymanie dróg pokrywają „płatnicy państwowego dodatku do podatku gruntowego, a przy gruntach wolnych od tego podatku od podatku gruntowego, obliczonego fikcyjnie przez Wydział Powiatowy według zasad, ustalonych w ustawie o podatku gruntowym z dnia 21 maja 1861 (Zb. Ust. pr. str. 253) z uwzględnieniem postanowień ustawy z dnia 15 czerwca 1923 r. (Dz. Ust. poz. 505) i rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 18 grudnia 1923 r. (Dz. Ust. poz. 1117)“.

Skoro więc § 1 statutu pozwanego Wydziału Powiatowego w brzmieniu podanym w zaskarżonym wyroku, zawiera tylko ogólniko-



we postanowienie co do rozdziału opłaty drogowej w stosunku do przypadającego na każdego z płatników państwowego dodatku do podatku gruntowego, Najwyższy Trybunał Administracyjny przyjął, zgodnie z wywodami pisma rewizyjnego, że ten przepis statutowy nie daje dostatecznej podstawy do wymiaru spornej opłaty drogowej od gruntów, od których powódka faktycznie nie uiszcza wspomnianego dodatku.

Z tych powodów należało wyroki Sądu a quo uchylić i orzec jak na wstępie.

Nr. 146. Komorne, opłacone przez funkcjonariuszów państwowych za mieszkania służbowe w domu, należącym do Skarbu Państwa, w wysokości dodatku mieszkaniowego (§ 2 rozp. Rady Min. z 1 października 1924 r. poz. 849 Dz. Ust.) stanowi dla Skarbu Państwa dochód z domu. Dom taki nie jest zatem zwolniony od komunalnego podatku budynkowego na zasadzie art. 4 ust. 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem (Dz. Ust. Śl. poz. 30 ex 1926 w związku z art. 13 liczba 1 ustawy z 17 grudnia 1921 r. (Dz. Ust. poz. 32 ex 1922 r.).

(Wyrok z dnia 21 lutego 1933 r. L. Rej. 6495/31).

Magistrat m. Mysłowic wymierzył na podstawie statutu miejscowego z 16 września 1924 r. na rok 1930/31 Skarbowi Państwa od domu mieszkalnego dla urzędników Sądu Grodzkiego w Mysłowicach przy ulicy Kłaczki Nr. 1 podatek komunalny budynkowy w kwocie 165 zł. 31 gr. a przeciw Prezesa Sądu Okręgowego w Katowicach przeciw temu wymiarowi oddalił uchwałą z 14 października 1930 r. L. S. IV.2793/30.

Uchwałę tę zaskarżył Oddział Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Katowicach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, który wyrokiem z 13 maja 1931 r. skargę oddalił z tem uzasadnieniem, że według art. 4 ust. 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem (Dz. Ust. Śl. poz. 30 ex 1926) w związku z art. 13 liczba 1 ustawy z 17 grudnia 1921 r. (Dz. Ust. poz. 32 ex 1922) od komunalnego podatku budynkowego wolne są jedynie nieruchomości, dające małe dochody, od których podatek nie wynosiłby 10 marek rocznie, a Sąd przyjął, że dochód z czynszu domu quaestio nis o dwóch większych mieszkaniach, zajętych przez urzędników więziennych, jest dość znaczny, tak iż podatek z tego domu wyniósłby więcej jak 10 marek rocznie.

Przeciw temu wyrokowi wniósł powód rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Pismo rewizyjne zarzuca na wstępie, że Sąd błędnie uznał, iż dom, o który chodzi, jest budynkiem mieszkalnym, gdyż dom ten jest częścią kompleksu budynków służących dla celów wymiaru sprawiedliwości i z tej całości nie może być wyodrębniony.

Zarzut ten nie ma znaczenia prawnego dla niniejszego sporu, gdyż według art. 4 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy śląskiej podatkowi budynkowemu podlegają nie tylko budynki mieszkalne, lecz wogóle budynki, położone na obszarze gmin miejskich, o ile oczywiście nie korzystają ze zwolnień na zasadzie dalszych przepisów tego artykułu.

Pismo rewizyjne zarzuca dalej, że mylnem jest zapatrywanie Sądu a quo, iż dom, o który chodzi, przynosi Skarbowi Państwa dochód w postaci czynszu, pobieranego od mieszkań zajmowanych przez urzędników więziennych. Urzędnicy bowiem, zajmujący te mieszkania służbowe (naczelnik więzienia, dozorca i kasztelan) nie płacą żadnego czyn-



szu, a Państwo wzamian za otrzymane przez nich mieszkania w naturze nie wypłaca im jedynie dodatku na mieszkanie, pobieranego przez innych funkcjonariuszów, względnie potrąca im asygnowany dodatek mieszkaniowy.

Zarzut ten uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za nie-  
trafny.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 października 1924 o opłatach za mieszkania, zajmowane przez funkcjonariuszów państwowych i wojskowych zawodowych w budynkach państwowych, przez Skarb Państwa wynajętych lub administrowanych (poz. 849 Dz. Ust. postanawia w § 2, że wojskowi i funkcjonariusze państwowi, którzy z tytułu swej służby mieszkają w przydzielonych im mieszkaniach służbowych, opłacają za te mieszkania komorne w wysokości dodatku mieszkaniowego.

Skoro więc rozporządzenie to określa należność pobieraną za mieszkania służbowe od wojskowych i funkcjonariuszów państwowych m. i. także w domach, stanowiących własność Skarbu Państwa, jako komorne płacone za te mieszkania, należy przyjąć, że wpływ z tego komornego jest dochodem Skarbu Państwa z domu, w którym te mieszkania służbowe się znajdują, przyczem obojętną już jest rzeczą, czy komorne opłacane jest bezpośrednio gotówką do Kasy Skarbowej, czy też — jak w niniejszym wypadku — kompensowane przez niewypłacanie należnego tym funkcjonariuszom dodatku mieszkaniowego.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny nie podzielił zapatrywania powoda, jakoby budynek, o który chodzi, nie przynosił dochodu i dlatego nie podlegał spornemu podatkowi na podstawie powołanych wyżej przepisów ustawowych. A ponieważ powód nawet nie twierdzi, by dochód z tego domu był tak mały, żeby podatek od niego nie wynosił 10 mk. rocznie, należało uznać, że Sąd a quo słusznie przyjął, iż w niniejszym wypadku nie zachodzą warunki ustawowe, uzasadniające zwolnienie powoda od podatku budynkowego.

Z tych powodów należało rewizję oddalić.

Nr. 147. Wysłuchanie wniosków Komisji — ustanowionej przez Statut Powiatowego Związku Komunalnego na zasadach § 19 rozp. Min. Spraw. Wew. z dnia 18 marca 1924 r., Dz. Ust. poz. 317, celem zaopiniowania rozkładu dopłat drogowych pomiędzy płatników — w pełnym jej składzie, uchwalonym przez Sejmik, jest dla Wydziału powiatowego obowiązujące.

(Wyrok z dnia 22 lutego 1933 r. L. Rej. 771/31).

Wydział Powiatowy w Opocznie wezwał Zarząd Kopalń Żarnowskich Glinek Ogniotrwałych, Spółka z ogr. odp., do uiszczenia dopłat za nadmierne zużycie dróg w roku budżetowym 1927/28 w kwocie 3290 zł. oraz w roku budżetowym 1928/29 w kwocie 2.640 zł.

Odwolania przeciwko powyższym wymiarom nie uwzględnił Wojewoda Kielecki orzeczeniem z dnia 15 listopada 1930 r. L. Sm. 1686/7/8.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której Zarząd Spółki (w stanie likwidacji) podnosi następujące zarzuty:

Wbrew art. 19 p. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r. Komisja, której opinii powinien wysłuchiwać Zarząd Związku Komunalnego w przedmiocie podziału dopłat drogowych, składała się wyłącznie z przedstawicieli Wydziału Powiatowego, z ramienia zaś płatników był na komisji jeden inżynier Witold M., który występował tylko w charakterze pełnomocnika i Dyrektora Spółki, nie



mógł więc być uważany za członka komisji, wobec czego skład Komisji nie był prawomocny.

Władza pozwana w odpowiedzi wnosi o oddalenie skargi, jako niezasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

Statuty o opłatach specjalnych i dopłatach drogowych na rzecz Opoczyńskiego powiatowego związku komunalnego, uchwalone przez Sejmik Opoczyński w dn. 19 lutego 1927 r. na rok budżetowy 1927/28 i w dn. 17 marca 1928 r. na rok budżetowy 1928/29 zawierają w par. 2 przepis, że suma dopłat za nadmierne zużycie dróg podlega rozdziałowi w sposób przewidziany w art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747 i w § 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r. Dz. Ust. poz. 317.

Otóż w § 19 wymienionego rozporządzenia, którego naruszenie zarzuca skarżąca Spółka, postanawia, że rozkładu sumy dopłat dokonuje zarząd związku komunalnego po wysłuchaniu opinii komisji, której skład określa reprezentacja związku komunalnego z tem jednak, iż połowa członków komisji winna być powołana z grona płatników specjalnej dopłaty.

Sejmik Opoczyński w wykonaniu powyższego postanowienia na posiedzeniu w dniu 17 marca 1928 r. na członków takich komisji powołał z grona Sejmiku Stanisława M. i Karola K. oraz z grona płatników inż. Józefa T. i inż. Witolda M.

Z powyższej uchwały Sejmiku wynika bezpodstawnność zarzutu skarżącej Spółki, że inż. Witold M. nie był członkiem Komisji, lecz występował jedynie w charakterze pełnomocnika i Dyrektora Kopalni Żarńskich.

Przechodząc do dalszych zarzutów skargi, dotyczących nieformalnego składu komisji, stwierdzić należy, że, jak widać z protokołu z dnia 11 stycznia 1929 r., w komisji, opinującej podział dopłat na rok 1927/28 przyjmowali udział — poza przewodniczącym, zastępcą starosty — inż. M., przedstawiciel płatników i Karol K. z grona członków Sejmiku; z protokołu zaś z dnia 28 stycznia 1929 r. widać, że w komisji, opinującej podział dopłat za rok 1928/29, przyjmował udział — poza przewodniczącym, zastępcą starosty — inż. Witold M. przedstawiciel płatników, oraz Karol K. i Stanisław M., członkowie Sejmiku.

W ten sposób okazuje się, że ani pierwsza, ani druga komisja nie obradowała w składzie czterech członków, w jakim je ustanowił Sejmik i że prócz tego w składzie drugiej komisji liczba przedstawicieli płatników była mniejszą od liczby pozostałych członków komisji, żadna więc z tych komisji nie była w składzie prawomocnym dla wydania miarodajnej opinii.

Wywody pozwanej władzy, że zebrania komisji były prawomocne, gdyż członkowie na posiedzenia byli wzywani, lecz nie brali w nich udziału „bez winy Wydziału Powiatowego“ i że komisja z mocy postanowień § 19 obdarzona została tylko głosem doradczym, a więc nie ma istotnego znaczenia, są chybione. Z jednej strony bowiem, Sejmik, uchwalając imienny skład członków komisji w liczbie 4-ch osób, nie przewidywał żadnych odchyłeń z jakichkolwiekby względów od tego składu, przeto tylko komisja w pełnym swoim składzie może być uznana za uprawnioną do wydania opinii; z drugiej zaś strony, jakkolwiek komisja istotnie w myśl § 19 ma charakter tylko opiniodawczy, to jednak z mocy tegoż § 19 wysłuchanie opinii tej komisji, wybranej przez Sejmik, było dla zarządu związku komunalnego obowiązujące, przepisu tego bowiem nie można uważać za czysto formalny i bez znaczenia, ponieważ prawodawca, ustanawiając ten przepis, niezawodnie wychodził z założenia, że opinia komisji powołanej przez reprezentację związku komunalnego będzie poważnie brana pod uwagę przez organ wykonawczy tego związku i będzie gwarancją prawidłowego podziału dopłat.



Z wszystkich powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że podział dopłat drogowych i wymiar ich skarżącej Spółce, został dokonany z obrażą § 19 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 marca 1924 r. poz. 317, powołanego w par. 2 statutów drogowych opoczyńskiego powiatowego związku komunalnego z dnia 19 lutego 1927 r. i 17 marca 1928 r. Dopatrując się w tem uchybienia wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącej Spółki, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania i zarządził zwrot opłaty.

Nr. 148. Ustawa z 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym (poz. 81 Dz. Ust.) zniosła w art. 22 punkt 4 z dniem 1 kwietnia 1931 r. prawo pobierania podatku komunalnego od posiadania przedmiotów zbytku (art. 21 ust. 3 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust.) odnośnie do wszelkich pojazdów mechanicznych, mogących podlegać temu podatkowi komunalnemu.  
(Wyrok z dn. 1 marca 1933 r. L. Rej. 8005/31).

Magistrat m. Torunia wymierzył na rok 1931 Pomorskiemu Stowarzyszeniu Ubezpieczeń w Toruniu podatek komunalny od posiadania przedmiotów zbytku, a mianowicie dwóch samochodów osobowych i 1 motocyklu w łącznej kwocie 260 zł.

Po bezskutecznym sprzeciwie wniosło Pomorskie Stowarzyszenie Ubezpieczeń skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu, wywodząc, że jako instytucja prawno - publiczna, zwolniona jest od opłacenia spornego podatku na zasadzie § 3 przedmiotowego statutu gminnego oraz, że samochodów tej instytucji nie można uważać za przedmioty zbytku, lecz za środki lokomocji, używane do wykonywania czynności urzędowych.

Wyrokiem z 22 czerwca 1931 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił powyższy wymiar podatku komunalnego od przedmiotów zbytku.

Przeciw temu wyrokowi wniósł pozwany rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Cytowana ustawa z 3 lutego 1931 r. ustanawia w art. 6 roczne opłaty na rzecz państwowego funduszu drogowego od pojazdów mechanicznych (samochodów osobowych, samochodów ciężarowych, traktorów oraz od przyczep do pojazdów mechanicznych) w stosunku do wagi danego pojazdu, względnie przyczepki, nadto opłaty od motocykli (50 do 75 zł. od sztuki). Art. natomiast 8 ustanawia osobną opłatę od pojazdów mechanicznych oraz od pojazdów konnych używanych do zarobkowego przewozu towarów przez przedsiębiorstwo przewozowe na określonych szlakach poza miejscem stałego zamieszkania właściciela pojazdu mechanicznego lub pojazdu konnego w wysokości po 3 gr. 1-go tonno-kilometra przewożonego towaru.

Według art. 22 (2) punkt 4 tej ustawy znosi się od dnia wejścia jej w życie, t. j. od 1 kwietnia 1931 r. prawo opodatkowania pojazdów mechanicznych oraz pojazdów konnych, wymienionych w art. 8 podatkiem komunalnym od przedmiotów zbytku, dopuszczonym w art. 21 ustęp 3 ustawy z dnia 11 listopada 1923 r. o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 747 Dz. Ust.).

Cytowane również rozporządzenie ministerjalne z 17 marca 1931 r., wydane w sprawie wykonania ustawy o państw. funduszu drog. i na zasadzie jej art. 23, głosi w § 54, że przepisy art. 22 ustęp 2 punkt 1, 2, 4 i 5 wspomnianej ustawy dotyczą pojazdów mechanicznych, wymienionych w art. 6 i 8 oraz pojazdów konnych, wymienionych w art. 8.

Pismo rewizyjne zarzuca, że ustalony przez Sąd I instancji stan prawny nasuwa pewne wątpliwości, gdyż interpretacja przepisów ustawy



nie może odbiegać od jej wyraźnego tekstu, a powyższe rozporządzenie wykonawcze do ustawy o państwowym funduszu drogowym rozszerza przepis tej ustawy w tym kierunku, że znosi prawo opodatkowania podatkiem komunalnym od przedmiotów zbytku także i pojazdów wymienionych w art. 6, czego ustawa sama nie przewiduje.

Na zarzut ten Najwyższy Trybunał Administracyjny zaznacza, że istotnie brzmienie art. 22 punkt 4 ustawy, o którym mowa, może przy gramatycznej jego interpretacji nasuwać pewne wątpliwości, zależnie od tego czy słowa: „wymienionych w art. 8” uważa się za bliższe określenie odnoszące się tylko do bezpośrednio poprzedzających je słów: „pojazdów konnych” czy też także do słów: „pojazdów mechanicznych”.

Przy pierwszym sposobie interpretacji tego zdania bowiem przyjąć należy, że punkt 4 art. 22 znosi prawo opodatkowania podatkiem od posiadania przedmiotów zbytku wszelkich pojazdów mechanicznych, a więc pojazdów mechanicznych, wymienionych w art. 6 o ile oczywiście pojazdy te według art. 21 ust. 3 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych temu opodatkowaniu wogóle podlegają, a nadto prawo opodatkowania tym podatkiem pojazdów konnych, wymienionych w art. 8. Stosując natomiast drugi sposób interpretacji tego zdania—jak to właśnie czyni pozwany — możnaby istotnie przyjąć do wniosku, że ustawodawca chciał od prawa opodatkowania na rzecz związków komunalnych zwolnić z pośród pojazdów mechanicznych, wymienionych w art. 6, tylko takie pojazdy, które używane są do zarobkowego przewożenia towarów w sposób w art. 8 określony.

Ta ostatnia wykładnia nie wytrzymuje jednak krytyki, jeśli się zastosuje równocześnie interpretację logiczną. Skoro bowiem art. 21 ust. 3 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych upoważnia związki komunalne do pobierania podatku od posiadania przedmiotów zbytku, a w ich liczbie od posiadania samochodów, tylko wówczas, gdy służą one do osobistego użytku, a więc od opodatkowania wyklucza już zgóry pojazdy mechaniczne służące do przewożenia towarów, to zniesienie w art. 22 punkt 4 ustawy o państwowym funduszu drogowym prawa opodatkowania podatkiem od posiadania przedmiotów zbytku tylko samochodów towarowych, wymienionych w art. 8 nie mogłoby w praktyce mieć żadnego zastosowania i byłoby przepisem martwym, nie rodzącym żadnych skutków prawnych.

Należy przeto dojść logicznie do wniosku, że ustawodawca chciał w art. 22 pod punkt 4 znieść dopuszczalne przed wejściem w życie ustawy o państwowym funduszu drogowym opodatkowanie na rzecz związków samorządowych samochodów, służących do osobistego użytku, nie zaś niedopuszczalne już wówczas opodatkowanie takim podatkiem komunalnym pojazdów mechanicznych, używanych do zarobkowego przewożenia towarów w sposób określony w art. 8 tejże ustawy.

Za taką wykładnią omawianego przepisu przemawia także uzasadnienie do projektu rządowego ustawy o państwowym funduszu drogowym (Druk Sejmowy Nr. 52 z 13 stycznia 1931), które wywodzi między innymi, że art. 22 znosi, w związku z prowadzeniem celowej opłaty od pojazdów mechanicznych i niektórych konnych, różne rodzaje pobieranych dotychczas przez Państwo i związki samorządowe opłat od pojazdów mechanicznych w jakiejkolwiek formie.

Jeżeli zatem Sąd a quo, opierając się nadto na wskazówce, zawartą w cytowanym wyżej § 54 rozporządzenia wykonawczego Ministerstwa Robót Publicznych, uznał za zniesione z dniem 1 kwietnia 1931 r. prawo opodatkowania na rzecz pozwanej gminy dwóch samochodów osobowych i jednego motocyklu powoda podatkiem komunalnym od posiadania przedmiotów zbytku to Najwyższy Trybunał Administracyjny nie mógł dopatrzeć się w tem błędnego zastosowania obowiązujących przepisów prawnych.



Pozwany podnosi dalej zarzut, że Sąd I instancji uchylając cały wymiar spornego podatku, a więc także podatek ten za czas od 1 stycznia do 31 marca 1931 r., pominął okoliczność, że wpływ podatku za I kwartał kalendarzowy 1931 r. stanowi dochód budżetowy miasta za IV kwartał budżetowy 1930/31 i że pozwany w każdym razie miał prawo pobrać podatek za ten okres, gdyż nawet według interpretacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ustawa o państwowym funduszu drogowym znosi prawo opodatkowania pojazdów mechanicznych podatkiem komunalnym dopiero od 1 kwietnia 1931 r. a podatek wymierzono powodowi za cały rok 1931 nakazem płatniczym, doręczonym mu jeszcze w lutym 1931 r.

Zarzut ten należało uwzględnić. Ze znajdującego się bowiem w aktach nakazu płatniczego Nr. 153/31, doręzonego powodowi dnia 10 lutego 1931 r., wynika, że sporny podatek wymierzono powodowi z rok 1931. Wymiar ten obejmuje więc także okres od 1 stycznia do 31 marca 1931 r.

Jeżeli zaś cytowany wyżej okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych polecił organom samorządu terytorjalnego wymierzanie podatków komunalnych na okres roku budżetowego, t. j. na czas od 1 kwietnia do 31 marca, to jednak przepis ten natury porządkowej, nie może mieć tego skutku, że wymiar podatkowy, uskuteczniiony faktycznie na okres roku kalendarzowego przesuwają się automatycznie na okres roku budżetowego. Niezastosowanie się przez pozwanego do tego przepisu nie może też zwalniać powoda od obowiązku zapłacenia podatku za powyższy okres, w którym prawo opodatkowania tym podatkiem komunalnym samochodów i motocykli nie było jeszcze zniesione.

Powód bowiem nawet nie twierdzi, by za ten okres pobrano już raz od niego ten sam podatek w sumie podatku wymierzonego na rok budżetowy 1930/31.

Z tych przeto powodów należało rewizję częściowo uwzględnić.

Nr. 149. Źródła podatku komunalnego od przemysłu i handlu mogą być dodatkowo obciążone podatkiem inwestycyjnym na podstawie art. 21 ust. o tymcz. ureg. fin. kom., Dz. Ust. poz. 747/23 r.

(Wyrok z dnia 9 marca 1933 r. L. Rej. 10982/31).

Nakazem płatniczym L. ks. b. 468 Magistrat m. Piotrkowa wymierzył Bankowi Związku Spółek Zarobkowych w Poznaniu (Oddział w Piotrkowie) na rok 1930/31 podatek inwestycyjny na budowę dróg w stosunku 50% dodatku komunalnego do ceny świadectwa przemysłowego, wykupionego przez Bank na 1931 rok, odwołania zaś od tego wymiaru nie uwzględnił Wojewoda Łódzki orzeczeniem z dnia 26 listopada 1930 r. L. I. S. F. 1/13.

W skardze na powyższe orzeczenie Bank Związku Spółek Zarobkowych prosi o uchylenie orzeczenia Wojewody Łódzkiego, jako naruszającego przepis art. 119 ustawy o państwowym podatku przemysłowym z dnia 15 lipca 1925 r. Dz. Ust. poz. 550, przewidziany w tym artykule 30% dodatek na rzecz związków samorządowych, został przez skarżącego zapłacony, żądanie przeto dalszego dodatku jest niedopuszczalne.

Rozpatrując skargę niniejszą Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Art. 8 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. poz. 747, z uwzględnieniem zmian, wprowadzonych do niego przez art. 2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r., Dz. Ust. poz. 335, postanawia, że podatek komunalny od przemysłu i handlu może być pobierany tylko w postaci dodatku do państwowego podatku przemysłowego bez



względem na formę, w której według art. 6 — 9 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. Dz. Ust. poz. 550 podatek państwowy jest opłacony.

Ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych nie przewiduje maksymalnych norm podatku komunalnego od przemysłu i handlu, natomiast granice tego opodatkowania określa art. 119 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym, który jako najwyższą granicę opodatkowania na rzecz samorządu ustanawia  $\frac{1}{4}$  część podatku od obrotu oraz 30% każdorazem przez Państwo pobieranej ceny świadectw przemysłowych.

Art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. ustanawia ogólną zasadę, że źródeł, które są obciążone podatkami, wymienionymi w tej ustawie, nie wolno ponownie obciążać samoistnymi podatkami. Od tej ogólnej zasady, ustanowionej dla normalnego biegu życia gospodarczego samorządów, czyni tenże art. 21 wyjątek na rzecz podatków, przeznaczony na ściśle określone inwestycyjne cele, pobieranych w wyjątkowych wypadkach, przez oznaczony okres czasu, a nie przenoszących 50% podatków komunalnych, dopuszczonych tą samą ustawą czy to w postaci samoistnych podatków, czy też w postaci dodatków do podatków państwowych.

Ponieważ wśród podatków komunalnych dopuszczonych ustawą z dnia 11 sierpnia 1923 r. znajduje się również podatek od przemysłu i handlu, wymieniony w art. 8, dla którego art. 21 żadnych wyjątków nie przewiduje, to niewątpliwie źródło tego podatku — przemysł i handel — narówni ze wszystkimi innymi źródłami podatkowymi, przewidzianymi w powołanej ustawie, mogą być — wbrew twierdzeniu skargi obciążone dodatkowo podatkiem inwestycyjnym.

Z powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 150. Z chwilą wejścia w życie Rozp. Prez. Rzplitej o prawie przemysłowym, Dz. Ust. poz. 468/1927 r., gminy utraciły prawo pobierania składek kominiarskich.

(Wyrok z dn. 9 marca 1933 r. L. Rej. 1583/30).

Nakazem płatniczym z dnia 12 września 1929 r., Urząd Gminy Kotlice wymierzył Zygmunтови R. wśród innych danin również składkę na utrzymanie kominiarzy gminnych w kwocie 171 zł. 63 gr.

Odwolania przeciwko tym wymiarom nie uwzględnił Wydział Powiatowy Sejmiku w Tomaszowie Lubelskim orzeczeniem z dnia 21 listopada 1929 r.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do N. T. A., w której skarżący zarzuca, że wymiar składki na utrzymanie kominiarzy jest pozbawiony podstawy prawnej z uwagi na przepis punktu 2 art. 21 oraz art. 76 ustawy o tymcz. ureg. finans. komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Co się tyczy składki na utrzymanie kominiarzy gminnych w wysokości 15 gr. z morga, zauważyć należy, że według art. 8 punkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz. Ust. poz. 468, przemysł kominiarski jest przemysłem koncesjonowanym, który może wykonywać w danym okręgu przemysłowiec kominiarski, do tego przez władzę przemysłową uprawniony. Z chwilą więc wejścia w życie powołanego rozporządzenia t. j. z dniem 15 czerwca 1927 r. gminy, jako takie, utraciły swe dotychczasowe obowiązki względnie uprawnienia, dotyczące utrzymywania własnych kominiarzy i pobierania opłat na te cele.

W ten sposób wymiar przez gminę składek kominiarskich na rok 1929/30 przedstawia się, jako nielegalny.



Nr. 151. Ekwiwalent pieniężny za stójkę gminną wymierzany na terenie b. Królestwa Kongresowego, winien być rozkładany na okres czasu w granicach okresu budżetowego.

(Wyrok z dnia 9 marca 1933 r. L. Rej. 9874/31).

Przedmiotem skargi Maurycego Z. w Klemensowie jest orzeczenie Wydziału Powiatowego w Hrubieszowie z dnia 8 października 1931 r. L. 2109/31, dotyczące nałożonego na skarżącego ekwiwalentu pieniężnego za stójkę za czas od 1 lipca 1930 r. do dnia 1 lipca 1931 r. na rzecz gminy wiejskiej Białopole.

Nie jest sporne między stroną skarżącą i władzą, że wezwanie do uiszczenia tego ekwiwalentu Urząd gminny wydał z datą 28 czerwca 1931 r. za Nr. 4177.

Chodzi jedynie o rozstrzygnięcie pytania, czy okres, za który ekwiwalent ten mógł być pobrany, minął, jak twierdzi skarżący, wychodząc widocznie z założenia, że okres ten pokrywa się z okresem budżetowym gminy, sięgającym od 1 kwietnia jednego roku do 31 marca następnego roku, czy też że żądanie składki na pokrycie kosztów stójki za okres czasu niezgodny z okresem budżetowym, nie jest sprzeczne z ustawą.

N. T. A. przychylił się do żądania skargi.

Według art. 70 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust., budżet związków komunalnych winien być pod względem okresu budżetowego dostosowany do budżetu Państwa. Okres budżetowy Państwa obejmuje czas od 1 kwietnia jednego roku do 31 marca roku następnego. Wobec tego te same okresy budżetowe są wiążące dla gospodarki gminy wiejskiej.

Wprawdzie przepis art. 70 mówi jedynie o „budżecie” a zatem w technicznym znaczeniu o zestawieniu okresowych wydatków i dochodów (pokrycia), podczas gdy stójka konna, jako świadczenie w naturze, nie jest i nie może być wydatkiem, a ekwiwalent pieniężny dochodem budżetowym, lecz znaczenie przepisu art. 70 jest niewątpliwie szersze. Ustawodawca nie mógłby był mieć na myśli dopuszczenia do różnych okresów gospodarczych w związkach komunalnych: innych dla wydatków i dochodów objętych budżetem, a innych dla składek gminnych, celowych, zastępujących świadczenia w naturze i z tego tylko powodu zasadniczo do budżetu nie wchodzących. Ład gospodarczy i porządek prawny, które mają na celu przepisy ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., przemawiają za tem, że także inne, pozabudżetowe składki gminne winny być rozkładane w granicach okresu czasu, zgodnego z okresem budżetowym.

W konkretnym przeto przypadku pobór składki ekwiwalentowej za stójkę, o ile dotyczyła ona okresu czasu, wychodzącego poza dzień 31 marca 1931 r. i zatwierdzające ten pobór orzeczenie władzy odwoławczej, są pozbawione podstawy prawnej, zaś pobór ekwiwalentu za czas do 31 marca 1931 r. orzeczony dopiero w dniu 28 czerwca 1931 r. był niedopuszczalny z powodów, wyluszczonych w wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 16 stycznia 1930 r. L. Rej. 4167/27 powołanego w skardze. Przepis bowiem art. 1 p. XIX ust. 2 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. poz. 223 Dz. Ust. wszedł w życie dopiero z dniem 1 kwietnia 1932 r.

Z powyższych zatem powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia, jako niezgodnego z ustawą, i zarządził zwrot wniesionej opłaty.

Nr. 152. Wymiar podatku, choćby nie odpowiadający prawu przedmiotowemu, staje się po uprawomocnieniu świadczeniem, odpowiadającym prawu.

(Wyrok z d. 20 marca 1933 r. L. rej. 9149/30).



Jak widoczne z nadesłanych Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu, administracyjnych akt sprawy, skarżącym wymierzono od ich placu państwowy podatek od placów budowlanych oraz komunalny podatek od gruntów za lata 1925 — 1930.

Jak wynika z zawartego w zaskarżonem orzeczeniu ustalenia, niezwalczanego w skardze, Magistrat, na wniosek strony z 1 lutego 1930 r. uchylił wymiar podatku za ten właśnie rok, natomiast utrzymał w mocy orzeczenia, dotyczące wymiaru podatku za lata 1925 — 1930. Jak wynika ze sprawozdania Magistratu z 30 czerwca 1930 r. Nr. 3489/B/6, kierował się on przy powzięciu decyzji z jednej strony tem, iż na opodatkowanym placu znajdują się budynki prowizoryczne, które przy wymiarze podatków za lata 1925 — 1930 nie były brane pod uwagę, z drugiej zaś strony, tem, iż prośba o sprostowanie wymiaru za okres do 1 stycznia 1930 r. nie może być uwzględniona, albowiem strona co do tego okresu nie składała odwołania, zaś sprostowaniu podlegają tylko te wymiary podatków, które były zaskarżone w terminie.

Odwołania od decyzji powyższej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z 23 września 1930 r. Nr. S. F. 2566/1/30 nie uwzględniło, ponieważ, według przytoczonych w decyzji przepisów, od wymiaru podatku od placów budowlanych przysługuje płatnikowi prawo odwołania się w terminie 14-dniowym po doręczeniu nakazu płatniczego, a odwołania od wymiaru podatków za lata 1925 — 1929 wniesiono dopiero 1-go lutego 1930, a więc po upływie wymienionego terminu, wskutek czego zaskarżone wymiary uprawomocniły się.

Rozpatrując skargę na decyzję Min. Spr. Wew., Najwyższy Trybunał rozważył co następuje:

Jak wynika z treści zaskarżonego orzeczenia, pozwana władza nie uwzględniła odwołania i utrzymała w mocy decyzję Magistratu, której odwołanie dotyczyło, ponieważ zaskarżone wymiary uprawomocniły się. Tak też rozumie treść zaskarżonego orzeczenia i strona skarżąca, skoro w wywodach skargi na wstępie przyjmuje, że „z powodu niewniesienia w terminie rekursu Ministerstwo uważa, iż wymiar podatku od placów niezabudowanych uprawomocnił się i przeto rekurs pozostawilo bez uwzględnienia“, zaś w dalszych wywodach skargi zwalcza „argument“ zaskarżonego orzeczenia, „iż wymiar podatku za lata poprzednie uprawomocnił się“. Wprawdzie zaś w treści zaskarżonego orzeczenia przyjęto, iż „odwołania od wymiaru podatków za lata 1925 — 1929 zostały wniesione dopiero 1 lutego 1930, a więc po upływie terminu“, niemniej jednak punkt ciężkości nieuwzględnienia odwołania i utrzymania w mocy decyzji Magistratu położyła pozwana władza na moment uprawomocnienia się wymiarów.

Wylania się kwestja, czy powołanie się przez pozwaną władzę na uprawomocnienie się wymiarów może być uznane za dostateczne uzasadnienie nieuwzględnienia odwołania. Otóż w tej materji podnieść należy, że 1) wymiary podatku za lata 1925/1929, jak przyznaje sama skarga, stały się prawomocne i 2) że roszczenie odwołania o umorzenie podatków względnie o zwrot zapłaconego podatku motywowane było jedynie tem, że skoro Magistrat nie miał podstawy prawnej do wymierzenia podatku od 1 kwartału 1930 r. to nie ma jej do wymiaru podatków za lata ubiegłe. Odwołanie to nie powoływało się na wyjście na jaw nowych okoliczności faktycznych, — a zatem nie dawało władzy podstawy do traktowania roszczenia strony w płaszczyźnie instytucji wznowienia. Za takim traktowaniem roszczenia strony nie przemawiało również i przedstawienie stanu sprawy w sprawozdaniu Magistratu, którem przedłożono odwołanie Ministerstwu do decyzji. O ile znów idzie o moment, na który skarga kładzie główny nacisk odnośnie do meritum roszczenia strony, t. j. iż ten sam stan faktyczny nieruchomości istniał i przed r. 1930, a więc przyczyna, zwalniająca plac od podatku w r. 1930, musi mieć zastosowanie i do podatków za lata poprzednie, —



to brak w prawie publicznem postawy prawnej, zdolnej uzasadnić na tym tytule opierane roszczenie o wzruszenie prawomocnie nałożonego podatku. Powoływanie się w tej mierze na analogję z prawem cywilnem, o której wspomina skarga, należy uznać za nietrafne. Z istoty bowiem „prawomocności“ aktów administracyjnych wynika, że orzeczenie, — może nawet nie odpowiadające prawu przedmiotowemu, — tworzy jednak w konkretnym przypadku prawo z chwilą, gdy się stało prawomocne, wobec czego, w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń, nie wchodzi się już w kwestję, czy skutki prawne takich orzeczeń odpowiadają prawu przedmiotowemu. W wypadku prawomocnego wymiaru podatku od placów niezabudowanych, choćby ten wymiar nie odpowiadał nawet prawu przedmiotowemu, w każdym razie nie ma się do czynienia za świadczeniem nienależnem, lecz ze świadczeniem, wobec prawomocności wymiaru, odpowiadającym prawu.

Jeśli tedy w rozpatrywanym przypadku pozwana władza, wskazując na prawomocność wymiaru za lata 1925 i 1929, nie uwzględniła odwołania strony skarżącej, motywowanego w sposób powyżej określony, — to Najwyższy Trybunał Administracyjny nie mógł się w tem dopatrzeć zarzucanej w skardze obrazu prawa.

Nr. 153. 1) Przepis art. 23 p. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymcz. ureg. fin. komunal. w Województwie Śląskiem, dz. ust. ślask. poz. 30/1926 r., dotyczy uchwał związków komunalnych, wprowadzających specjalne dopłaty, nie zaś indywidualnych wezwań płatniczych.

2) Przeciw uchwałom, o których mowa w punkcie 1, przysługuje właścicielom, wymienionym w art. 23 p. 1 ustawy, odwołanie tylko do jednej instancji, którą jest władza nadzorcza, przewidziana w art. 27.

3) Płatnikom specjalnych dopłat, przewidzianych w art. 23 przysługują środki prawne, przewidziane w art. 38 p.p. 1, 4 lub 5.

(Wyrok z dn. 21 kwietnia 1933 r. L. rej. 1948/31).

Rada gminna w Orzegowie powzięła w dniu 1 marca 1928 r. uchwałę następującą: „z kosztów pierwszego brukowania jezdni starych ulic, jakoteż i kosztów przebrukowania oraz ponownego umocnienia ulic, chodników i t. d. pokrywają część z reguły właściciele gruntów, przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, którym te urządzenia wskutek pierwszego brukowania lub ponownego umocnienia przynoszą szczególne korzyści względnie udogodnienia. Wysokość dopłaty stopniuje się w stosunku do wartości osiągniętych korzyści gospodarczych względnie udogodnień i nie wynosi więcej niż 50% kosztów pierwszego brukowania“. Opierając się na powyższej uchwale oraz następnych z dnia 4 września 1928 r. i 24 października 1929 r., naczelnik gminy w Orzegowie podał obwieszczeniem z dnia 24 października 1929 r. do publicznej wiadomości, że właściciele nieruchomości oraz przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, położonych przy ul. Kościelnej, obowiązani są uiścić 50% ogólnych kosztów brukowania ulicy Kościelnej, wynoszących 135.053 zł. 09 gr. w formie specjalnej dopłaty.

Przeciwko tej uchwale płatnicy Sp. Akc. Godulla i in. wnieśli odwołanie do Wydziału Powiatowego w Świętochłowicach, którzy orzeczeniem z dnia 25 kwietnia 1930 r. oddalił odwołania, jako nieuzasadnione.

Przeciw zaś temu orzeczeniu wszyscy wyżej wymienieni płatnicy wnieśli dalsze odwołania do Śląskiej Rady Wojewódzkiej, która uznała, że w konkretnym wypadku brak było warunku z par. 20 rozporządzenia



z dnia 7 czerwca 1924 r., dopuszczającego pobór specjalnej dopłaty tylko na wypadek, gdy inne źródła dochodowe gminy zawiodły, wobec czego orzeczeniem z dnia 4 grudnia 1930 r. I. P. W. 911 uchyliła zarówno orzeczenie Wydziału Powiatowego w Świętochłowicach z dnia 25 kwietnia 1930 r., jakoteż uchwałę gminy Orzegów o pborze dopłat.

Rozpatrując skargę gminy Orzegów na powyższe orzeczenie Śląskiej Rady Wojewódzkiej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Art. 23 ust. z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem, Dz. Ust. Śląsk. Nr. 17, poz. 30/1926 r., określa prawa i obowiązki związków komunalnych w płaszczyźnie t. zw. specjalnych dopłat na pokrycie kosztów założenia i utrzymania urzędzeń i zakładów dobra publicznego. Do poboru tych dopłat wymagana jest odpowiednia uchwała związku komunalnego.

Przeciwko takiej uchwale, zawierającej zasadnicze podstawy wymiaru, lecz nie stanowiącej jeszcze indywidualnego wymiaru dopłaty od poszczególnych płatników, przysługuje właścicielom nieruchomości, przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych prawo odwołania, o którym jest mowa w p. 2 tegoż artykułu 23-go.

Okoliczność, że w tym punkcie ustawa używa określenia „uchwała” i że uprawnionych do wniesienia odwołania nie określa mianem płatników, jak to czyni w art. 38 tej ustawy, w którym jest mowa o odwołaniu płatników przeciwko wymiarowi samoistnych danin komunalnych, wskazuje na to, że przepis art. 23 p. 2 nie dotyczy zobowiązanych indywidualnie do uiszczenia dopłaty, w tym artykule przewidzianej, lecz nadaje wyżej wspomnianym właścicielom prawo odwołania przeciwko uchwale, wprowadzającej dopłaty, przytem w trybie szczególnym, a mianowicie do władzy nadzorczej, przewidzianej w art. 27.

Z użycia w art. 23 p. 2 wyrazów „odwołanie...” podlega rozstrzygnięciu władzy nadzorczej, wskazanej w art. 27<sup>4</sup>, oraz z postanowienia, że uchwała w stosunku do osoby, która wniosła odwołanie, nie może być wykonaną, dopóki, nie nastąpi rozstrzygnięcie,—Najwyższy Trybunał Administracyjny doszedł do wniosku, że zainteresowanym właścicielom przysługuje prawo odwołania przeciwko uchwale, wprowadzającej dopłaty, tylko do jednej instancji i że orzeczenie władzy nadzorczej, wskazanej w art. 27, jest w stosunku do odwołujących się ostatecznie. Przepis art. 28 p. 1 ustawy do tych wypadków zastosowania niema, gdyż nadaje on tylko z wiążącym komunalnym prawo wniesienia dalszego odwołania w wypadku, jeśli władza nadzorcza z art. 27 uwzględni odwołanie właścicieli; użyte zaś w tym artykule wyrazy „także osobom interesowanym” odnieść należy z uwagi na przepis art. 23 p. 2 tylko do tych właścicieli, wymienionych w p. 1 tegoż artykułu i dotychczas w sporze nie przyjmujących udziału, którzy wskutek uwzględnienia odwołania mogliby zostać obciążeni sporną dopłatą w wyższym stopniu, niż to w stosunku do nich przewidywała uchwała związku komunalnego.

Ponieważ w konkretnym wypadku na skutek odwołania Sp. Akc. Godulla i tow. przeciwko uchwale gminy Orzegów, wprowadzającej specjalne dopłaty, zapadła decyzja władzy nadzorczej, wskazanej w art. 27, t. j. Wydziału Powiatowego w Świętochłowicach, w dacie 25 kwietnia 1930 r., która zatwierdziła uchwałę gminy Orzegów o pborze dopłat i była w myśl powyższej wykładni w stosunku do odwołujących się ostatecznie, to brak podstawy prawnej dla władzy pozwanej do orzekania w tym przedmiocie jeszcze w 3-ej instancji.

Dopatrując się w powyższym uchybieniu przekroczenia przepisów postępowania administracyjnego, przewidzianych w art. 23, 27 i 28 ustawy z dnia 14 kwietnia 1924 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie wskutek wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącej gminy.



Nr. 154. Dotacja ze Skarbu Państwa na rzecz krajowych związków komunalnych w b. dzielnicy pruskiej, przewidziana w art. 35 ustęp 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. finans. komun., dz. ust. poz. 747, nie jest daniną komunalną w rozumieniu przepisów tej ustawy, wobec czego związkom tym w stosunku do Skarbu Państwa nie przysługują uprawnienia, wynikające z postanowień art. 54 — 56 tejże ustawy.

(Wyrok z dnia 26 kwietnia 1933 r. L. rej. 8050/30).

Wydział Wojewódzki w Poznaniu na posiedzeniu w dniu 7 maja 1930 r. powziął pomiędzy innemi następującą uchwałę: 1) stwierdza się, iż dotacja roczna ze Skarbu Państwa, o której mowa w ustępie 2 art. 35 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r., jest daniną komunalną w rozumieniu wymienionej ustawy; 2) Skarb Państwa poczynszy od miesiąca, bezpośrednio następującego po dacie powzięcia niniejszej uchwały, winien uiszczać powyższą dotację roczną w 12 równych ratach miesięcznych i to w czasie od dnia 1 do 14 każdego miesiąca w Kasie Głównej Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego w Poznaniu; 3) stwierdza się, że do zaległości w dotacji ze Skarbu Państwa, jako daniny komunalnej ma zastosowanie ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o pobieraniu od zaległości w podatkach bezpośrednich oraz w należnościach stemplowych kar za zwłokę, odsetek za odroczenie tudzież kosztów egzekucyjnych (Dz. Ust. poz. 721 z r. 1924 i 401 z r. 1927), 4) ustawę powyższą w odniesieniu do zaległości w dotacji od Skarbu Państwa stosować z tą ulgą, że kary za zwłokę pobierać w wysokości każdorazowej stopy dyskontowej Banku Polskiego miesięcznie; 5) powyższą zasadę zastosować i do zaległości dotacji płatnej, poczynszy od roku 1928/1929, od której mają być obliczone odsetki za zwłokę w myśl uchwały Wydziału Wojewódzkiego z dn. 16 grudnia 1929 r.

Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu decyzją z dn. 16 września 1930 r. Nr. S. F. 1477/4, powołując się na § 40 rozporządzenia o administracji związku prowincjonalnego Poznańskiego z dnia 5 listopada 1889 r. oraz art. 36 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, zawiesił streszczoną wyżej uchwałę Wydziału Wojewódzkiego w Poznaniu, jako naruszającą istniejący porządek prawny.

Powyższą decyzję zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Starosta Krajowy w Poznaniu imieniem Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego. Skarżący Związek wnosi, ażeby Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał uchwałę Poznańskiego Wydziału Wojewódzkiego z dn. 7 maja 1930 r. za nienaruszającą obowiązujących ustaw i decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 16 września 1930 r. uchylił, nakładając kosztą postępowania na pozwaną władzę.

W uzasadnieniu skargi przytoczono co następuje: Wydział Wojewódzki na mocy § 50 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 28 czerwca 1926 r. Dz. Ust. poz. 433 ma obowiązek wykonania budżetu Związku komunalnego w całości we właściwym czasie, zarówno w wydatkach jak i w dochodach. Wedle § 14 rozporządzenia Królewskiego z dnia 5 listopada 1889 r. Wydział obowiązany jest administrować sprawami Związku zgodnie z ustawami królewskimi, rozporządzeniami i regulaminami, oraz budżetem ustalonym przez sejmik, a wedle § 37 tegoż rozporządzenia obowiązany jest utrzymywać administrację związku w uporządkowanym trybie.

Wydział Wojewódzki zatem nie mógł pozostać bezczynnym, gdy dotacja ze Skarbu Państwa nie wpływa we właściwym czasie...



Twierdzenie władzy pozwanej, jakoby dotacja ze Skarbu Państwa na rzecz Poznańskiego Związku Komunalnego nie mogła być uważana za daninę komunalną nie jest uzasadnione, pojęcie bowiem danin publicznych obejmuje trzy kategorie świadczeń publiczno-prawnych (Valter Jellinek *Verwaltungsrecht* str. 373): podatki (Steuern), opłaty (Gebühren) i zasiłki (Beiträge).

Otóż niewątpliwie dotacja należy do kategorii zasiłków, a zatem jest obięta pojęciem daniny publicznej.

Skoro zaś uzna się dotację za daninę publiczną, niewątpliwie się staje prawo związku stosowania do niej rygorów, istniejących dla zaległych danin. W szczególności związkowi należy przyznać prawo wyznaczania terminu płatności dotacji, określania ilości i wysokości rat. Związek komunalny jest wierzycielem publiczno-prawnym, a Skarb Państwa jest dłużnikiem. Wedle zaś analogicznych przepisów § 271 Niemieckiego Kodeksu Cywilnego, jeżeli nieoznaczono czasu świadczenia ani czas ten z okoliczności określić się nie da, wierzyciel może natychmiast żądać świadczenia, a dłużnik natychmiast je wykonać.

Aczkolwiek udzielanie dotacji należy do prawno-publicznej działalności Państwa, twierdzenie to jednak, jak to wyżej wykazano, nie oznacza bynajmniej, że udzielanie dotacji jest niezależne od dotowanego; takie twierdzenie byłoby sprzeczne z przepisami ustawy.

Wojewódzki Związek Komunalny podlega niewątpliwie nadzorowi Państwowemu, lecz Skarb Państwa, a władze nadzorcze to różne konstrukcje, a nadzór nie wyklucza obowiązków płatniczych Państwa wobec innych od niego pochodnych, a więc i wobec Wojewódzkiego Związku Komunalnego.

Z faktu, iż ustawa nie zawiera postanowień o terminach i sposobie płatności dotacji, nie wynika uprawnienie władzy wykonawczej do dowolnego według swobodnego uznania określenia w poszczególnych wypadkach i terminach sposobu wypłaty dotacji, ani też nie może pozbawiać uprawnionych z ustawy wynikających z niej uprawnień.

Władza pozwana wniosła odpowiedź na skargę i wnosi o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Uchwała Wydziału Wojewódzkiego Poznańskiego z dnia 7 maja 1930 r., której zawieszenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych wywołało skargę Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego w niniejszej sprawie, opiera się na założeniu, że dotację roczną ze Skarbu Państwa na rzecz tegoż Związku ustanowioną w ustępie 2 art. 35 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych należy uważać za daninę komunalną w rozumieniu tej ustawy. Kwestja ta jest dla sprawy istotną, albowiem tylko uważając powyższą dotację za daninę komunalną miał podstawę Wydział Wojewódzki oprzeć się na przepisie art. 54 do 56 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i z powołaniem się na ustawę z dnia 31 lipca 1924 r. oznaczać wysokość miesięcznych rat dotacji, terminy ich płatności i ustanowić karę za zwłokę oraz odsetki za odroczenie.

Broniąc powyższej tezy skarżący związek powołuje się w skardze na Jellinka (*Verwaltungsrecht*) i wywodzi, że według Jellinka do kategorii danin publicznych zaliczać należy obok podatków (Steuern) i opłat (Gebühren), również zasiłki (Beiträge), a do rzędu zasiłków należy niewątpliwie i przewidziana w zacytowanym wyżej art. 35 dotacja dla Komunalnego Związku Wojewódzkiego w Poznaniu ze strony Skarbu Państwa.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznaje powyższego wodu skargi za trafny. Treść i znaczenie pojęcia prawnego zależy przede wszystkim od określenia nadanego mu przez ustawę obowiązująca. Jeżeli zachodzi wypadek, że ustawa używa danego określenia w innym znaczeniu, aniżeli to jest przyjęte w klasyfikacji naukowej, to tem niemniej przy regulowaniu stosunków prawnych na terenie, na którym od-



nośna ustawa obowiązuje, jedynie stanowisko ustawy, choćby i nieusprawiedliwione ze stanowiska nauki, musi mieć znaczenie decydujące. W związku z tem w danym wypadku, gdyby nawet istotnie cytowane przez skarżący związek wywody Jellinka należało komentować w sensie, podanym w skardze, a mianowicie gdyby dotacja ze Skarbu Państwa Polskiego wypłacana Krajowym związkom komunalnym w Poznaniu i na Pomorzu mogła być uważana w swej istocie za daninę komunalną, tem niemniej miarodajnem byłaby jedynie okoliczność, czy dotacja ta może być uważana za daninę komunalną na podstawie przepisów ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r., na mocy której dotacja ta jest wypłacana. Otóż pomieniona ustawa nie zawiera definicji pojęcia „danina komunalna“ niemniej z treści jej przepisów można z całą pewnością wywnioskować, jakie znaczenie temu terminowi nadał w ustawie prawodawca. Przedewszystkiem zwrócić należy uwagę, pomimo krytycznych w tym względzie uwag skargi, na układ ustawy, która w pierwszej swej części zawiera przepisy, regulujące istotę poszczególnych podatków komunalnych (art. 1—21), następnie w części 2-iej reguluje opłaty i dopłaty specjalne (art. 27—32), zaś osobno, w części trzeciej, zatytułowanej „inne źródła dochodowe“, mówi o pożyczkach, zapomogach dla gmin wiejskich ze strony powiatowych związków komunalnych, o dotacjach ze strony Skarbu Państwa lub z fundusów innych Związków komunalnych i wreszcie o dotacji ze strony Skarbu Państwa dla wojewódzkich krajowych związków komunalnych w b. dzielnicy pruskiej, o którą chodzi w niniejszej sprawie (art. 33 do 35).

Termin „danina komunalna“ spotykamy dopiero w części piątej ustawy, przedewszystkiem w tytule tej części, który brzmi „wymiar i pobór danin komunalnych“. Artykuł jednak pierwszy tej części a mianowicie art. 43 dotyczy tylko trybu wymiaru i poboru samoistnych podatków komunalnych oraz dodatków komunalnych do podatków państwowych. Zarówno z treści tegoż artykułu jak i artykułów następnych teje V części wynika, że cała ta część ustawy poświęcona jest wyłącznie uregulowaniu trybu wymiaru i poboru tych podatków komunalnych i opłat, któreby były wyszczególnione w części pierwszej i drugiej ustawy i które w myśl tych przepisów związki komunalne mają prawo, jako władza publiczna, nakładać na poszczególnych płatników. W szczególności art. 44, w którym poraz pierwszy używa się terminu „danina komunalna“, dotyczy prawa związków komunalnych przy wymiarze samoistnych danin komunalnych do żądania i gromadzenia materiałów dla dokonania wymiaru, nie wyłączając żądania takichże materiałów od władz państwowych ma więc niewątpliwie, jak to wynika z jego treści, na względzie płatników poszczególnych podatków komunalnych, artykuł zaś 48, również zawierający określenie „danina komunalna“, ustala tryb odwołania przeciwko wymiarowi, dokonanemu przez władze komunalne ze strony poszczególnych płatników do władz nadzorczych.

Z powyższego wynika, że użyty w ustawie termin „danina komunalna“ jest tylko generalnem określeniem podatków i opłat, pobieranych przez związki komunalne od poszczególnych płatników, podległych władzy danego związku. Płatnikiem podatków komunalnych może niewątpliwie być i Skarb Państwa ze względu na posiadanie na terytorjum danego związku obiektu, podlegającego opodatkowaniu na rzecz związku komunalnego, natomiast żaden przepis ustawy nie upoważnia do zaliczenia do szeregu tych płatników również Skarbu Państwa z tytułu udzielanych przez niego związkom komunalnym dotacyj. Przepis zaś taki jako przepis wyjątkowy musiałby być kategorycznie w ustawie wypowiedziany. Natomiast do wręcz przeciwnych wyników doprowadza takie zamieszczenie przepisów dotyczących dotacyj w osobnym dziale ustawy łącznie z pożyczkami i zapomogami, potwierdza bowiem raz jeszcze zajęte wyżej stanowisko, iż przepisy dotyczące podatków i opłat i do charakteru tych „danin“ dostosowane, nie mogą odnosić się do tego całkiem odrębnego



źródła dochodowego związków komunalnych, jakimi są dochody, przewidziane w art. 33—35 ustawy, a w tej liczbie i dotacje ze Skarbu Państwa. Słusznie twierdzi skarżący, że Państwo jest niewątpliwie zainteresowane w należytem funkcjonowaniu związków komunalnych, zainteresowanie to jednak ma swe źródło w prawie publicznem; władza państwowa winna bowiem wogóle dbać o wszechstronny rozwój życia społecznego na terenie Państwa.

Niemniej z powyższego nie wynika, jak to już wyżej zaznaczono, ażeby z tytułu udzielania przez Państwo na podstawie tego zainteresowania związkom komunalnym ustawowo określonej dotacji, Państwo traciło przez to charakter zwierzchni i nadzorczy w stosunku do tych związków i stało wobec nich w szeregu poszczególnych płatników danin komunalnych, podlegających organom egzekucyjnym tego związku. W żadnym wypadku do takich wniosków nie wolno dochodzić w braku kategoriycznych w tym względzie przepisów ustawy drogą wnioskowania opartego na poza ustawowych przesłankach.

W tym stanie rzeczy nie sposób nie uznać słuszności stanowiska władzy pozwanej, iż skoro w cytowanym wielokrotnie art. 35 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych ustanowiona została dotacja roczna na rzecz Poznańskiego i Pomorskiego Związków Komunalnych ze strony Skarbu Państwa bez określenia bliższych szczegółów trybu jej wypłacania, decyzja w tej mierze należy do centralnych organów państwowych, które jedynie powołane są do decydowania w sprawach wydatkowania ze Skarbu Państwa. Władzą taką w stosunku do Związków Komunalnych jest przede wszystkim w myśl art. 77 tej ustawy Minister Spraw Wewnętrznych, który obowiązany jest działać w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że dotacje ze strony Skarbu Państwa są przewidziane w budżecie państwowym, w myśl zaś przepisów, zawartych w każdorazowej ustawie skarbowej, a w danym wypadku w miarodajnej ustawie skarbowej z dnia 29 marca 1930 r. Dz. Ust. poz. 221 otwieranie kredytów miesięcznych, preliminowanych w budżecie należy wyłącznie do Ministra Skarbu.

W świetle powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że władza pozwana słusznie uznała uchwałę Wydziału Wojewódzkiego z dn. 7 maja 1930 r., za powziętą z przekroczeniem granic kompetencji wydziału który powziął decyzję w sprawie, należącej do właściwości centralnych władz państwowych.

Pozostałe zarzuty skargi stanowią właściwie uzupełniające argumenty do zasadniczych zarzutów, omówionych wyżej lub też polemiczne oświadczenia, skierowane przeciwko poszczególnym punktom zaskarżonego orzeczenia, przeto nie wymagają obszerniejszego omówienia. W szczególności bezspornem niewątpliwie jest, że związki komunalne obowiązane są wykonywać budżet, niemniej skoro związek komunalny nie otrzyma we właściwym czasie należnej mu ze Skarbu Państwa, a niezbędnej dla dokonania budżetowo przewidzianych wydatków dotacji, okoliczność ta stanowi w stosunku do niego siłę wyższą, i w tych wypadkach nie może być mowy o odpowiedzialności organów związków za niewykonanie względnie niewłaściwe wykonanie budżetu.

Następnie okoliczność, że zasadniczo wysokość dotacji państwowej, jako zależna od wysokości budżetu związku komunalnego, jest przez tenże związek uchwalana, nie może w żadnym wypadku upoważniać związków komunalnych do wkraczania w dziedzinę im, jako władzy lokalnej, niewłaściwą. Jeżeli, jak twierdzi skarga, władza centralna upoważniona została w myśl art. 77 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych do wydania bardziej szczegółowych przepisów wykonawczych do tej ustawy, a zatem i do bliższego uregulowania sprawy dotacji w formie ogólnej, generaliter i z tego uprawnienia nie skorzystała, to z powyższego, wbrew twierdzeniu skargi, wynika raczej, że właśnie do władzy tej należy regulowanie spraw dotyczących dotacji od wypadku do wypad-



ku, zanim nie zostaną wydane ogólne przepisy, niema zaś podstawy do wyprowadzenia z tego stanu rzeczy wniosku, iż przez to zostało przyznane miejscowemu związkowi komunalnemu prawo ustalenia trybu wykonania przepisu ustawy, który by obowiązywał centralną władzę państwową. Wreszcie również w żadnym wypadku nie da się usprawiedliwić analogiczne stosowanie w dziedzinie prawa publicznego, a mianowicie odnośnie stosunków pomiędzy państwową władzą nadzorczą i związkiem komunalnym, przepisów z dziedziny prawa cywilnego.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 155. O obowiązku opłaty samoistnego podatku komunalnego od spadku, przewidzianego w art. 16 ustawy o tymcz. ureg. finans. kom. z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747, decydują przepisy obowiązujące w chwili powstania przedmiotu opodatkowania, a więc w chwili otwarcia spadku.

(Wyrok z dnia 27 kwietnia 1933 r. L. Rej. 5832/31).

Urząd Gminy Pacyna powiatu gostynińskiego wymierzył Władysławowi i Wacławowi Fr. na podstawie statutu, uchwalonego przez Radę gminną w dniu 8 marca 1930 r., podatek komunalny od spadku po bracie w sumie 7.589 zł. 20 gr. w równych częściach. Przeciw wymiarowi wniosli płatnicy odwołanie, w którym zarzucili, że śmierć spadkodawcy, a w konsekwencji otwarcie spadku, nastąpiło 5 lutego 1927 r., t. j. w czasie gdy powołany w nakazie statut jeszcze nie istniał, zaczętem nakaz pozbywiony jest prawnej podstawy.

Wydział Powiatowy w Gostyninie uchwałą z dnia 24 kwietnia 1931 r. odwołania nie uwzględnił, podając w uzasadnieniu, że podstawę wymiaru podatku stanowi ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r., a nie lokalny statut, i że wymieniona ustawa w art. 16 nie zawiera żadnych ograniczeń co do terminu wymiaru podatku od spadków.

Powyższa decyzja stanowi przedmiot skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której płatnicy podtrzymują zarzut odwołania.

N. T. A. rozważył, co następuje:

W powołanem zarówno w odwołaniu jak i w skardze wyroku z dnia 17 grudnia 1928 r. L. Rej. 3857/26 w sprawie Stanisława Cichockiego (Zb. wyr. Nr. 1607) N. T. A. orzekł i uzasadnił, że o obowiązku opłaty samoistnego podatku komunalnego od spadków, przewidzianego w art. 16 ustawy o tymcz. ureg. finans. komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747, decydują przepisy, obowiązujące w chwili powstania przedmiotu opodatkowania, a więc w chwili otwarcia spadku. Gdy w rozpoznawanej sprawie nie jest sporne, że śmierć spadkodawcy nastąpiła w dniu 5 lutego 1927 r., zaś statut, wprowadzający podatek komunalny od spadków na rzecz Gminy Pacyna został uchwalony przez Radę Gminną dopiero 8 stycznia 1930 r., czyli że w chwili powstania przedmiotu opodatkowania jeszcze nie istniał, przeto do wymiaru tegoż podatku nie było w konkretnym przypadku podstawy prawnej. Argument zaskarżonej decyzji, iż podstawę wymiaru podatku w rozpoznawanej sprawie stanowiła ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, a nie statut, nie jest trafny, ponieważ nakaz płatniczy powołuje się na statut z r. 1930, jako podstawę wymiaru, a poza tem powołana wyżej ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, zawierająca w art. 16 tylko upoważnienie dla gmin miejskich i wiejskich do wprowadzenia tego podatku, nie stanowi jeszcze sama przez się tytułu do poboru tegoż podatku, dopóki gminy na zasadzie powyższego upoważnienia omawianego podatku nie wprowadzą w powziętych w sposób prawny uchwałach (statutach),



zatwierdzonych przez właściwą władzę nadzorczą. Dopiero takie uchwały (statuty) stanowią tytuł do poboru podatku.

Z powyższych powodów N. T. A. uznał zaskarżoną decyzję za niezgodną z ustawą i orzekł jej uchylenie.

Nr. 156. Płatnikowi przysługuje prawo podnoszenia przeciw wymiarowi podatku wyrównawczego zarzutów jeśli przy obliczeniu deficytu, na którego pokrycie służyć ma dochód z tego podatku, uwzględniono wbrew przepisowi art. 2 ustęp. 1 ustawy z 20 marca 1931 r. poz. 172 Dz. Ust. wydatki nadzwyczajne mimo, że deficyt opiera się na budżecie gminy, zatwierdzonym przez właściwą władzę nadzorczą. (Wyrok z dn. 27 kwietnia 1933 r. L. Rej. 9742/31).

Maurycy Z. w Klemensowie wniósł od wymiaru podatku wyrównawczego za rok 1931/32 na rzecz gminy Kawęczyn w kwocie 8.220,62 zł. odwołanie, w którym, zwalczając wymiar, dowodził, że ogólna suma podatku wyrównawczego nie może przewyższać deficytu budżetowego, wynikającego z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych, tymczasem budżet gminy Kawęczyn na rok 1931/32 zawiera pozycję wydatków, których gmina przy budżecie deficytowym nie ma obowiązku pokrywać, jak na przykład zasiłek dla Związku strzeleckiego w kwocie 550 zł., wpłatę na kapitał zakładowy gminnej kasy pożyczkowej, należącą do kategorii wydatków nadzwyczajnych, w kwocie 1.000 zł., wydatek na straż ogniową w kwocie 3.000 zł., składki na cele dobroczynne w kwocie 465 zł. i wydatek nadzwyczajny na pokrycie kosztów założenia rejestrów meldunkowych i na budowę budynku szkolnego w kwocie 5.000 zł. Po potrąceniu powyższych wydatków od ogólnej kwoty podatku wyrównawczego 45.970 zł., przypadającej do podziału między poszczególnych płatników, kwota ta ulegnie zmniejszeniu do 35.055 zł., a w ślad za tem winien również ulec zmniejszeniu wymierzony podatek z kwoty 8.220,62 zł. do kwoty 6.254,76 zł.

Wydział Powiatowy w Janowie Lubelskim decyzją z dnia 27 sierpnia 1931 r. L. 2183 odwołania płatnika nie uwzględnił, zaznaczając w motywach z powołaniem się na § 53 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. poz. 433 Dz. Ust., że że zarzuty co do budżetu mogły być wnoszone przed jego uchwaleniem.

Powyższa decyzja Wydziału Powiatowego stanowi przedmiot skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której płatnik powtarza zarzuty odwołania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący zwalcza wymiar, wychodząc z założenia, że deficyt w budżecie, powstały z zestawienia dochodów i wydatków danej gminy, nie może być pokryty w całości z wpływów podatku wyrównawczego, jeśli w tych wydatkach mieszczą się takie, których gmina nie ma obowiązku pokrywać, oraz wydatki nadzwyczajne, przyczem powołuje się na przepis art. 2 ustęp 1 ustawy z dn. 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich poz. 172 Dz. Ust., w myśl którego ogólna suma tego podatku nie może przewyższać deficytu, wynikającego z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych gminy pomimo wykorzystania w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Z powyższego wynika, iż płatnik zwalcza legalność wymiaru wyłącznie pod kątem widzenia powołanej wyżej ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym. Władza natomiast, nie przecząc w zaskarżonej decyzji, iż wydatki wymienione w odwołaniu, zostały uwzględnione przy obliczeniu deficytu budżetowego gminy, zajęła stanowisko, że kwestja, o któ-



rą w danym wypadku chodzi, dotyczy budżetu, a zarzuty przeciw budżetowi mogły być wnoszone przed jego uchwaleniem. Władza zatem, jak widać z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, wyszła z założenia, że skoro, jak w danym wypadku pewien dochód zamieszczony został w budżecie gminy, to prawo strony do wnoszenia zarzutów przeciw danej pozycji budżetu mogło być zrealizowane tylko przed jego uchwaleniem.

To stanowisko władzy w rozpoznawanej sprawie nie jest trafne, w szczególności nie da się ono pogodzić z istotą budżetu. Budżet bowiem nie stwarza żadnych norm prawnych w znaczeniu materialnym, t. zn. z samego budżetu nie można wywodzić żadnych praw ani obowiązków w stosunku do osób trzecich. Tytułem, na zasadzie którego pobierany jest pewien dochód, przewidziany w budżecie, nie jest bynajmniej tenże budżet, lecz obowiązujące poza budżetem ustawy, uchwalone przez związki samorządowe statuty, umowy, o ile chodzi o dochody prywatno-prawne i t. p. Sam więc budżet, jako taki, nie stwarza tytułu prawnego do pobierania dochodów, ani też nie może niczego zmienić w istniejących tytułach. Dochód przez wstawienie go do budżetu nie odrywa się bynajmniej od swej podstawy prawnej, to też jego zasadność względnie legalność winna być oceniana wyłącznie pod kątem widzenia tej podstawy, t. j. ustawy, statutu i t. p. To samo odnosi się oczywiście także do wydatków, które przez sposób, w jaki zostały uwzględnione w budżecie, nie tracą swego charakteru.

Powolywanie się, jak to czyni pozwana władza, na budżet nie jest trafne, albowiem § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dn. 17 czerwca 1924 r. poz. 522 Dz. Ust. w ustępie 2 przyznaje wprawdzie zainteresowanemu prawo podnoszenia zarzutów i spostrzeżeń co do preliminarza budżetowego, lecz nie nakłada na władzę bynajmniej obowiązku wydawania na skutek tych zarzutów i spostrzeżeń decyzji, przeciw którym przysługiwałyby zainteresowanemu środki prawne w toku instancji, zatem z mocy tego przepisu osoby zainteresowane nie mają możliwości bronięcia swych praw w toku postępowania administracyjnego.

Jeśli tedy ustawa z dn. 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym, odmiennie od poprzedniej ustawy z dn. 1 marca 1927 r. poz. 208 Dz. Ust., zawiera postanowienie, iż suma ogólna tego podatku nie może przewyższać deficytu, wynikającego z zestawienia dochodów i wydatków z w y c z a j n y c h, to wymiar podatku wbrew temu przepisowi jest nielegalny, a prawo strony do zwalczania takiego nielegalnego wymiaru nie może bynajmniej gasnąć przez to, że suma dochodu z tegoż podatku została wstawiona do budżetu, albowiem, w myśl powyższych wyjaśnień, podstawę pobierania omawianego podatku stanowi ustawa o podatku wyrównawczym, nie zaś budżet, który z istoty swej jest tylko planem gospodarki finansowej danego związku komunalnego. Skoro w rozpoznawanej sprawie pozwana władza, przy obliczeniu sumy deficytu wbrew wyrażonemu brzmieniu art. 2 ustęp 1 powołanej wyżej ustawy, uwzględniła również takie wydatki, które w myśl § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 17 czerwca 1924 r. poz. 522 Dz. Ust. oraz § 7 ustęp 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 28 czerwca 1926 r. poz. 433 Dz. Ust. są wydatkami nadzwyczajnymi, jak dotacja na kapitał zakładowy gminnej Kasy Pożyczkowej oraz wydatek na budowę szkoły, i sumę tę przyjęła do podziału między poszczególnych płatników podatków od gruntów, przemysłu i handlu oraz budynków, to dokonany w ten sposób wymiar jest oczywiście niezgodny z powołanym przepisem ustawy.

Natomiast zarzut skargi, iż gmina w wydatkach zwyczajnych uwzględniła takie, jak subsydjum dla Związku strzeleckiego oraz składki na cele dobroczynne, chociaż nie miała obowiązku pokrywania ich, wpływającego z konkretnego przepisu ustawowego, nie może uzasadnić ani obrazy prawa, ani też wadliwości postępowania.

Ocena bowiem, czy dany wydatek ma być wstawiony do budżetu ze względu na konieczność zaspokojenia pewnych potrzeb związku czy to



gospodarczych, czy społecznych, czy też kulturalnych, albo też ze względu na istniejący zwyczaj (np. składki na cele dobroczynne), należy do reprezentacji odnośnego związku samorządowego, i kwestja ta może być rozważana tylko przy układaniu budżetu.

Z podanych powyżej powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zaskarżoną decyzję za niezgodną z ustawą i orzekł jej uchylenie, zarządzając zwrot opłaty.

Nr. 157. Ustawa o tymcz. ureg. fin. kom. z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, nie określa bliżej, jakie wypadki należy uznać za wyjątkowe w rozumieniu art. 21, wymaga więc zbadania w każdym indywidualnym wypadku okoliczności, mających wskazywać na to, czy dany wypadek traktowany być może, jako wyjątkowy.

(Wyrok z dnia 27 kwietnia 1933 r. L. rej. 1936/31).

Uszer A. w Siedlcach wniósł od nakazów platniczych Magistratu miasta Siedlce L. kontr. 2080, 2060 i 2035 na podatek inwestycyjny, wymierzony na rok 1930/31 w kwotach 5,74 zł., 150,46 zł. i 14,19 zł. odwołania, w których podniósł zarzut, że podatek inwestycyjny może być pobierany tylko na ściśle określone cele inwestycyjne, w wyjątkowych wypadkach i przez oznaczony okres czasu, że wymierzony przez Magistrat podatek powyższym wymogom nie odpowiada, albowiem nie jest przeznaczony na pierwsze urządzenie jezdni, chodników, kanalizacji, wodociągów i t. d., lecz tylko na ulepszenie jezdni, chodników i na inne naprawy.

Urząd Wojewódzki Lubelski decyzjami z dn. 11 grudnia 1930 r. L. S. M. 3329/I, 3328/I i 3330/I odwołań płatnika nie uwzględnił, zaznaczając w motywach, że zgodnie z zatwierdzonym budżetem wpływy z podatku będą użyte na pokrycie kosztów budowy szkoły powszechnej i pomiarów miasta.

Powyższe decyzje Urzędu Wojewódzkiego stanowią przedmiot skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której płatnik zarzuca, że budowa szkoły powszechnej nie podpada pod „wyjątkowe wypadki“, o których jest mowa w ustępie 2 art. 21 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 747 Dz. Ust.), że ustawa ma tu na uwadze takie wypadki, jak epidemia, pożar, pożar i t. p., że podatki inwestycyjne mogą być uchwalone na ściśle oznaczone cele inwestycyjne z oznaczeniem terminu wykonania robót i poboru podatku i że uchwalony przez Radę Miejską statut, jako niezawierający powyższych rygorów, jest sprzeczny z ustawą i rozporządzeniem wykonawczem do ustawy i dlatego nie może stanowić źródła prawa.

Pozwana władza wnosi w odpowiedzi o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej, powołując się na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 22 lutego 1926 r. L. Rej. 762/24.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Art. 21 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 747 Dz. Ust.) zawiera w ustępie 2 postanowienie, że źródła, obciążonych podatkami, wymienionemi w tejże ustawie, nie wolno ponownie obciążać samoistnemi podatkami z wyłączeniem podatków, przeznaczonych na ściśle określone inwestycyjne cele, pobieranych w wyjątkowych wypadkach przez oznaczony okres czasu. Ustawa zatem, nie określając bliżej, jakie wypadki należy uważać za wyjątkowe, nie wyklucza temsamem zgóry pewnych kategorii potrzeb, jako nie mogących być uznanemi za wyjątkowe, lecz wymaga zbadania w każdym indywidualnym wypadku i przy uwzględnieniu stosunków miejscowych, okoliczności, mających wskazywać na to, czy dany wypadek traktowany być winien, jako wyjątkowy, czy też nie. Jednakże w powyższym przepisie ustawa zawiera wyraźne postanowienie, że podatek, o którym jest mo-



wa, ma być przeznaczony na ściśle określone inwestycyjne cele i że może być pobierany przez oznaczony okres czasu; wynika więc z tego przepisu, że uchwała (statut) reprezentacji Związku samorządowego, wprowadzająca ten podatek, ma zgóry określić cel, względnie potrzebę, na której zaspokojenie dochód z tego podatku ma służyć, a następnie ma oznaczyć zgóry czas, przez który ten podatek będzie pobierany, przyczem uchwalenie podatku z roku na rok samo przez się temu wymogowi zadość nie czyni. W nadesłanych przez pozwaną władzę aktach administracyjnych brak statutu, uchwalonego przez Radę Miasta Siedlce, którym wprowadzono powyższy podatek; w akcie znajduje się wprawdzie odpis decyzji Wojewody Lubelskiego z dn. 30 czerwca 1930 r. L. 1255/Sm, zatwierdzający uchwałę Rady miejskiej m. Siedlce w sprawie poboru w r. 1930/31 podatku inwestycyjnego, w której określono, na jakie wydatki ma być obrócony dochód z tego podatku, lecz decyzja władzy nadzorczej nie może uzupełniać ani też prostować uchwał, podlegających nadzorowi związków samorządowych.

Ponieważ wobec braku w aktach omawianego statutu Trybunał nie mógł wykonać kontroli, czy tenże statut odpowiada wymogom ustępu 2 art. 21 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust., przeto uznał, że stan faktyczny sprawy, ujawniony w aktach, wymaga w powyższym względzie uzupełnienia i uchylił z tego powodu zaskarżone decyzje na zasadzie art. 84 p. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym poz. 806/32 Dz. Ust., zarządzając zwrot opłaty.

Nr. 158. Gminom miejskim służy prawo przełożenia kosztów urządzenia ulic na właścicieli przyległych działek w myśl art. 174 prawa budowlanego z dnia 16 lutego 1928 r., dz. ust. poz. 202, wyłącznie w tych wypadkach, gdy chodzi o założenie ulic nowych dotychczas nieistniejących, lub urządzenia ulic wprawdzie istniejących, lecz pozbawionych wszelkiego urządzenia w znaczeniu ulicy miejskiej.

(Wyrok z dnia 5 maja 1933 r. L. rej. 4727/30).

Magistrat m. Krakowa pismem z dn. 3 lutego 1930 r. L. I. 872/1930 zawiadomił Antoniego i Marję K., właścicieli realności przy ul. Studenckiej w Krakowie, że Komisja drogowo-kanalowa i gruntowa Rady Miejskiej, działając imieniem tej Rady, uchwaliła w dn. 4 kwietnia 1929 r. zatwierdzić wysokość kosztów urządzenia jezdni i chodników na ul. Studenckiej w kwocie 17.309,04 zł. oraz przełożyć te koszty w całości na właścicieli przyległych do tejże ulicy realności, i że uchwałę tę zatwierdził Wojewoda Krakowski reskryptem z dn. 18 grudnia 1929 r. Wobec powyższego Magistrat, powołując się na art. 174 Rozp. Prezydenta R. P. z dn. 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i § 16 a) i 16 b) przepisów ustawy budowlanej dla miasta Krakowa z dn. 23 marca 1910 r. zażądał od skarżących zapłacenia przypadającej na nich z repartycji wymienionych kosztów sumy 1.493,67 zł.

W odwołaniu, wniesionem na powyższą decyzję Magistratu miasta Krakowa do tegoż Magistratu, zarzucili skarżący, że przepisy § 16 i 16 a) ustawy budowlanej dla miasta Krakowa przestały obowiązywać z chwilą wejścia w życie nowej ustawy budowlanej, że zatem w danej dziedzinie obowiązuje wyłącznie art. 174 nowej ustawy, a w myśl przepisów tego artykułu na właścicieli przyległych realności mogą być przekładane koszty urządzenia ulicy wyłącznie w wypadku, gdy chodzi o pierwsze urządzenie ulicy, ulica zaś Studencka jest już urządzona od lat 40. Odwoławcy proszą Magistrat o zmianę zawartego w jego decyzji pouczenia o środkach prawnych i przekazania odwołania do rozstrzygnięcia Ministerstwu



Robót Publicznych, gdyż Wojewoda, jako władza nadzorcza, wydał już w tej sprawie decyzję zasadniczą przełożenia kosztów urządzenia ulicy Studenckiej na właścicieli realności.

Odwołanie powyższe zostało przedłożone Wojewodzie Krakowskiemu, który rozpoznał je merytorycznie i decyzją z dn. 17 marca 1930 r. L. Sam. VII 52/30 odrzucił.

Rozważając zarzuty skargi Najwyższy Trybunał Administracyjny zajął się przede wszystkim, jako najdalej idącym, zarzutem, iż Urząd Wojewódzki nie był właściwym do rozpoznania odwołania skarżących i że odwołanie to winno było rozpoznać Ministerstwo Robót Publicznych, i uznał ten zarzut za niesłuszny z następujących względów. Wprawdzie mylnie jest twierdzenie władzy pozwanej, zawarte w zaskarżonym orzeczeniu, jakoby zarzuty odwołania dotyczyły wyłącznie nakazu zapłacenia przypadłej na odwoławców z repartycji sumy na pokrycie kosztów urządzenia ulicy Studenckiej, nie zaś samej zasady przełożenia tych kosztów na właścicieli realności, do tej ulicy przyległych.

Twierdzenie to jest sprzeczne zarówno z treścią odwołania jako też i z pozostałą częścią zaskarżonego orzeczenia. Skarżący i w odwołaniu i w skardze kwestionują nie wysokość przypadłej na nich kwoty, lecz samą zasadę przełożenia kosztów urządzenia ul. Studenckiej na właścicieli realności, i ta właśnie kwestja była przedmiotem decyzji Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z dn. 18 grudnia 1929 r. L. Sam. 2420/29, a zaskarżone orzeczenie zawiera odpowiedź na zarzuty, podniesione przez odwoławców w tej właśnie zasadniczej sprawie. W aktach wprawdzie brak wymienionej wyżej decyzji Urzędu Wojewódzkiego z dnia 18 grudnia 1929 r., treść jej jednak jest pomiędzy stronami bezsporna i została potwierdzona w nakazie płatniczym Magistratu. Decyzji tej skarżący nie mieli możliwości zaczepić, zanim nie otrzymali nakazów zapłacenia przypadłej na nich z repartycji kwoty, zgodnie bowiem z uśaloną już judykaturą Najwyższego Trybunału Administracyjnego (wyrok z dn. 23 listopada 1927 r. L. Rej. 251/25) legitymację do skargi płatnik danin samorządowych nabywa dopiero z momentem indywidualnego jego obciążenia obowiązkiem uiszczenia świadczenia komunalnego, poczem ma prawo kwestjonować nie tylko wysokość, lecz i samą zasadę obciążenia.

Skoro więc skarżący po otrzymaniu odnośnego nakazu płatniczego wnieśli odwołanie, zaczepiając w niem zasadę obciążenia i skoro odwołanie rozpoznawała władza, do której należy nadzór bezpośredni nad Magistratem m. Krakowa, a mianowicie Urząd Wojewódzki Krakowski, to w powyższem, wbrew twierdzeniu skarżących, nie można dopatrzeć się przekroczenia przez pomieniony Urząd jego kompetencji.

Nadto nadmienić należy, że jakkolwiek uchwała reprezentacji miejskiej m. Krakowa o przełożeniu kosztów urządzenia ul. Studenckiej na właścicieli realności była w swoim czasie zatwierdzona przez Krakowski Urząd Wojewódzki, niemniej przeto z powyższego nie wynika, ażeby wnieście odwołania było całkowicie bezcelowe, Wojewoda bowiem miał możliwość i prawo, po zapoznaniu się z treścią odwołania, bądź zmienić swoje uprzednie zarządzenie, bądź uznać za błędne zastosowanie tego zarządzenia w odniesieniu do odwoławców.

Natomiast niewątpliwie skarżący mają słuszość, kwestjonując zasadnicze uprawnienie władzy w tym wypadku do przeniesienia na właścicieli realności, położonych przy ul. Studenckiej, kosztów budowy tej ulicy. Art. 174 prawa budowlanego, na którym władza oparła swoje zarządzenie stanowi jako zasadę ogólną, że koszty budowy i utrzymania ulic obciążają gminę miejską, jedynie koszty pierwszego urządzenia ulic, i to do szerokości 20 metrów, mogą być, przy zachowaniu w tymże artykule wymienionych warunków, przełożone na właścicieli przyległych posesji. Ten ostatni przepis, jako wyjątek od zasady ogólnej, nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Skoro zatem zastrzeżono, iż przełożenie kosztów budowy ulic może nastąpić wyłącznie przy pierwszym urządzeniu ulicy, to znaczy, że



prawodawca ma na względzie tylko taki wypadek, gdy gmina zakłada nową ulicę, dotychczas nieistniejącą, bądź też podejmuje urządzenie ulicy wprowadzie już istniejącej, lecz pozbawionej wszelkiego urządzenia, w znaczeniu ulicy miejskiej. Natomiast niewątpliwie rozszerzającą wykładnią pomniejszonego przepisu byłby przyjęty przez władzę wniosek oparty na zestawieniu art. 174 i 172 prawa budowlanego, jakoby przełożenie kosztów budowy ulicy z gminy na adiacentów mogło nastąpić w każdym wypadku, gdy na ulicy miejskiej zakłada się nawierzchnię, odpowiadającą wymogom art. 172. Wniosek taki nie znajduje oparcia w treści art. 174. Ponadto ustawa nie zawiera definicji pojęcia nawierzchni trwałej, które zresztą jest względne, zmieniającem się w miarę rozwoju techniki budowy dróg. Przyjęcie wykładni art. 174 w tym kierunku, jak to uczyniła władza pozwana, byłoby właściwie przyznaniem gminie prawa przekładania kosztów każdej przebudowy ulic na właścicieli przyległych nieruchomości, uskutecznianej w związku ze zmianami systemu budowy nawierzchni, co byłoby niewątpliwie zaprzeczeniem wyżej zacytowanej zasady ogólnej, wyrażonej w art. 174, że z reguły gmina ponosi koszty budowy i utrzymania ulic, adiacenci zaś tylko wyjątkowo.

Wywód powyższy potwierdza ponadto następująca okoliczność:

Gminie miejskiej m. Krakowa według § 16 a) ustęp 1 ustawy budowlanej z dn. 18 lipca 1883 w brzmieniu ustawy z dn. 28 marca 1910 r. służyło prawo przekładania na właścicieli realności przyległych kosztów regulacyjnych i urządzenia zarówno ulic nowych, jak i istniejących. Przepis ten został uchylony przez art. 419 Dz. U. P. p. 202 o prawie budowlanem.

O ile wziąć pod uwagę, że według przepisów, zawartych w art. 408 tegoż prawa budowlanego, zasady przekładania kosztów urządzenia ulic w granicach określonych nową ustawą, mogły regulować przepisy miejscowe, a dla m. Krakowa takimi przepisami miejscowymi jest zacytowana wyżej ustawa budownicza, że wedle art. 419 prawa budowlanego z zacytowanego wyżej § 16 a) ustawy budowniczej pozostawiono w mocy ustęp 3, dotyczący maksymalnej szerokości ulicy, której koszty urządzenia mogą być przełożone, aczkolwiek analogiczny przepis zawiera również art. 174 prawa budowlanego, to z powyższego wynika, że ustawodawca uchylił takie tylko przepisy ustawy budowniczej dla m. Krakowa, które były sprzeczne z przepisami nowej ogólnopolskiej ustawy budowlanej, i że do rzędu tych przepisów zaliczył ustęp 1 § 16 a), jako sprzeczny z zasadą przekładania kosztów urządzenia ulic przez gminę na właścicieli przylegających realności, wyrażoną w cytowanym wyżej art. 174.

Skoro więc w sprawie niniejszej pomiędzy stronami jest bezspornem, że ulica Studencka istnieje w Krakowie w centrum miasta od lat wielu, jako urządzona ulica miejska, dokonana obecnie zmiana jej nawierzchni nie może być uważana, jak to słusznie twierdzą skarżący, za jej pierwsze urządzenie w myśl art. 174 prawa budowlanego pomimo, że dotychczasowa jej nawierzchnia była szosową.

W wyniku powyższych rozumowań Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, iż władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu przyjęła mylną wykładnię art. 174 prawa budowlanego i wobec tego uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą, i zarządził zwrot skarżącym opłaty.

Nr. 159. Okoliczność, że budżet związku komunalnego na dany okres gospodarczy może być zrównoważony z pominięciem wpływów z określonej daniny, sama przez się nie może pozbawić tego związku prawa do poboru daniny, ustawa mu zastrzeżonego.

(Wyrok z dnia 17 maja 1933 r. L. rej. 9124/30).



Gmina m. Lubomla zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego w Łucku z dnia 30 września 1930 r. Nr. 2531/Sm., oparte na uchwale Wydziału Wojewódzkiego w przedmiocie poboru opłat kopytkowych na rzecz miasta w roku budżetowym 1930/31. Orzeczeniem tem Wolyński Urząd Wojewódzki nie uwzględnił odwołania Gminy wniesionego przeciw decyzji Wydziału powiatowego powiatu lubomelskiego, którą Wydział powiatowy, jako władza nadzorcza, odmówił zatwierdzenia uchwały rady miejskiej o poborze opłat kopytkowych. W uzasadnieniu orzeczenia Urząd Wojewódzki powołuje się na reskrypt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 5 sierpnia 1930 Nr. S. F. 1906/2, w myśl którego pobieranie opłat kopytkowych może mieć miejsce tylko wówczas, jeżeli bez tych opłat zrównoważenie budżetu komunalnego bezwarunkowo nie dałoby się osiągnąć, podczas gdy budżet m. Lubomla został zrównoważony bez wprowadzenia do budżetu dochodu z opłat kopytkowych.

W skardze zarzuca Gmina obrazę prawa gminy do poboru omawianej opłaty, utrzymanego w mocy w art. 24 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (poz. 32 Dz. Ust. z 1921 r.).

Nie jest sporne między Gminą skarżącą i władzą pozwaną, że Gmina pobierała opłaty kopytkowe t. j. od pojazdów wjeżdżających na teren miasta, już w chwili wejścia w życie wyżej powołanej ustawy.

Prawa tego nie utraciła zatem Gmina wskutek wspomnianej ustawy ani też wskutek ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 747 Dz. U., ponieważ w art. 30 tejsze ustawy przepisy ustaw o opłatach na cele specjalne utrzymano w mocy, a do nich zalicza się m. i. opłaty, których pobór opiera się na powołanej ustawie drogowej.

Niema też sporu między stronami, że uchwała związku komunalnego, a w szczególności rady miejskiej o poborze opłat kopytkowych należy do rzędu tych uchwał, które podlegają zatwierdzeniu przez władze nadzorcze.

Nie może być sporne, że władza nadzorcza nie może odmówić zatwierdzenia uchwały bez dostatecznych ku temu powodów, gdyż w przeciwnym razie, nadane gminie przez ustawę prawo poboru stałoby się w praktyce iluzorycznem.

Zachodzi więc pytanie, czy w konkretnym przypadku władza pozwana wysunęła w uzasadnieniu orzeczenia takie dostateczne powody?

Otóż Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, powołany w orzeczeniu powód zrównoważenia budżetu za niewystarczający. Okoliczność bowiem, że budżet związku komunalnego na dany okres gospodarczy może względnie mógł być zrównoważony z pominięciem wpływów z określonej daniny sama przez się nie może pozbawiać tego związku prawa do poboru tej daniny ustawą mu zastrzeżonego, jeżeli władza nadzorcza przy rozpoznawaniu uchwały (statutu) przedstawionej do zatwierdzenia odmowy zatwierdzenia nie uzasadniła ani przyczynami w płaszczyźnie legalności uchwały ani konkretnymi przyczynami w płaszczyźnie celowości odnośnej daniny w danym okresie budżetowym.

W konkretnym przypadku według stanu ujawnionego w przedstawionych aktach administracyjnych skarżąca gmina coprawda konieczności lub celowości poboru opłat kopytkowych w okresie budżetowym 1930/31 niczem nie uzasadniła, ale też i władza nadzorcza, a w szczególności władza pozwana nie żądała żadnych w tym względzie ani wyjaśnień ani uzupełnień ze swej strony, prócz ogólnikowej okoliczności o zrównoważeniu technicznem budżetu nie podała żadnych motywów konkretnych, uzasadniających odmowę zatwierdzenia uchwały o poborze opłat kopytkowych, opartych na ustawie.

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zaskarżone orzeczenie za wadliwe pod względem formalnym i orzekł jego uchylenie na zasadzie art. 84 p. 3 ustawy o Najwyższym Trybunale Admi-



nistracyjnym (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust.).

Nr. 160. Na podstawie postanowień § 83 gal. ust. gmin. z 12 sierpnia 1866 r., dz. ust. kr. Nr. 19, pasterze dusz są zwolnieni od świadczeń drogowych w naturze, przewidzianych w art. 29—32 ust. drog. z dnia 10 grudnia 1920 r., dz. ust. poz. 32/1921 r.

(Wyrok z dnia 17 maja 1933 r., L. rej. 351/31).

Zwierzchność gminna w Bolechowcach nakazem z dnia 10 lipca 1930 r. L. 35 wezwała ks. Piotra M., gr.-kat. proboszcza w Stebniku, do odrobienia powinności szarwarkowej (dwa dni robocizny pieszej i dwa dni robocizny konnej) lub do uiszczenia opłaty zastępczej.

Odwolania przeciwko powyższemu wymiarowi nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Drohobyczu orzeczeniem z dn. 25 października 1930 r. L. 8612/30.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżący ks. M. zarzuca, że według § 83 obowiązującej dotąd ustawy gminnej z dn. 12 sierpnia 1866 r. Dz. Ust. Kr. Nr. 19, pasterze dusz odnośnie do ich kongruy nie mogą być pociągani do posług i robót; że postanowienie powyższe zostało utrzymane w mocy przez Konkordat, zawarty między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską; że przepis art. 33 p. 4 ust. drog., z dnia 10 grudnia 1920 r. Dz. Ust. poz. 32 z 1921 r., winien być stosowany przez analogję również do duchowieństwa; że nakładanie szarwarku na duchowieństwo, które w obecnych warunkach materialnych musi wykonać go własną robocizną, podrywa autorytet duchownego i władzy.

W odpowiedzi władza pozwana wnosi o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 83 ustawy gminnej z dn. 12 sierpnia 1866 r., Dz. Ust. Kr. Nr. 19, od obowiązku posług i robót zwolnieni są pasterze dusz. Jak to już niejednokrotnie wyjaśnił N. T. A., między innymi w wyrokach z dnia 24 listopada 1930 r. w sprawie ze skargi gr.-kat. probostwa w Bućniowie L. Rej. 10/1929 r., z dn. 31 grudnia 1930 r. w sprawie ze skargi gr.-kat. probostwa w Złoczowie L. rej. 5606/29, paragraf ten nie został uchylony przez art. XV Konkordatu, zawartego między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską.

Władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu wywodzi, jednak, że zwolnienie duszpasterzy od obowiązku świadczeń, przewidziane w § 83, zostało uchylone przez postanowienia ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r. Dz. Ust. poz. 32/1921 r., przyczem powołuje się na art. 39 i 33 tej ustawy, z których pierwszy uchyla wszelkie postanowienia sprzeczne z ustawą drogową, drugi zaś wśród osób i instytucji, zwolnionych od świadczeń i wyszczególnionych enumeracyjnie, nie wymienia osób duchownych.

N. T. A. nie podzielił tego stanowiska władzy pozwanej, uznał natomiast, że postanowienie § 83 ustawy gminnej, nie jest sprzeczne z postanowieniem art. 33 ustawy drogowej, wobec czego nie zostało uchylone przez art. 39 tej ostatniej ustawy. Należy bowiem mieć na uwadze, że art. 33 ustawy drogowej wymienia tylko osoby i instytucje, zwolnione od świadczeń, polegających na dostarczeniu środków przewozowych, nie wymienia natomiast żadnego zwolnienia od świadczeń w robociznie pieszej. Gdy zaś świadczenia te polegają w zasadzie na własnej fizycznej pracy mieszkańca gminy, trudno jest przypuścić, aby ustawodawca, ustanawiając obowiązek świadczeń od mieszkańców gminy, jako takich, nie przewidywał żadnych podmiotowych wyjątków od tych świadczeń, t. j.



aby, krępując rady gminne w wyborze środków przewozowych, pozostawił im pełne prawo pociągania do świadczeń osobistych wszystkich mieszkańców gminy, bez względu na ich wiek, siłę fizyczną, stanowisko społeczne, urzędowe i t. p. Raczej należy stanąć tutaj na stanowisku, że ustawodawca, ograniczając się w art. 33 do uregulowania kwestji zwolnień od świadczeń w środkach przewozowych, nie naruszył postanowień o zwolnieniach od świadczeń osobistych, przewidzianych w innych przepisach prawnych.

Z wszystkich powyższych względów N. T. A. uznał, że władza wymiarowa, pociągając skarżącego do obowiązku świadczeń, oparła się na mylnej wykładni art. 33 ustawy drogowej z dn. 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32/1921 r. i § 83 ustawy gminnej z dn. 12 sierpnia 1866 r. Dz. Ust. Kr. Nr. 19, wobec czego uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą i zarządził zwrot opłaty.

Nr. 161. Przez użyte w ustępie 2 art. 5 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 747 Dz. Ust.) określenie „wydobytego minerału“ należy rozumieć wydobyte, doprowadzone do takiego stadium, w którem dany minerał stanowić może obiekt sprzedaży.

(Wyrok z dn. 7 czerwca 1933 r. L. rej. 3221/31).

Spółka Akcyjna Eksploatacji Soli Potasowych we Lwowie wniosła od wymiarów od kopalń, położonych na obszarze gminy Stebnik za II, III i IV kwartał 1929 r. i II kwartał 1930, odwołania, które Lwowski Urząd Wojewódzki decyzją z 9 lutego 1931 r. L. S. F. 96 (pod róż.) 31 załatwił odmownie z następującem uzasadnieniem:

„Zarzut odwołania, że kaitn wydobyty z kopalń w bryłach nie ma ani ceny, ani wartości sprzedanej i wobec tego nie podlega podatkowi od kopalń nie jest uzasadniony.

W myśl bowiem art. 5 ust. 2 ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. podatek od kopalń wymierzany będzie od ilości wydobytego minerału.

Stosownie do tego postanowienia należy uważać jako podlegający opodatkowaniu minerał gotowy do obrotu handlowego przyczem przez wyrażenie „wydobyty“ należy uważać nie to, co wydobyto z wnętrza kopalni na powierzchnię ziemi, lecz to co wydobyto t. j. uzyskano przy zastosowaniu całokształtu urządzeń kopalnianych.

Wynika to już z samej gramatycznej i logicznej interpretacji art. 5 ust. 2 pow. ustawy, gdzie po słowach: „wydobytego minerału“ niema słowa: „z kopalni“.

Zatem przemawiają również postanowienia art. 5 ust. 4 w mowie będącej ustawy w związku z postanowieniami § 4 rozp. wykon. do tejże ustawy z 18 marca 1924 r. Dz. Ust. R. P. Nr. 37 poz. 317.

Postanowienia te przewidują partycypowanie związków komunalnych w podatku od kopalń nie tylko zależnie od położenia miejsca wydobywania, ale również od położenia budowli pomocniczych i innych przynależności, do których zaliczyć należy także urządzenia dla celów przygotowania minerałów do obrotu handlowego zatem i młyny kaitnowe.

Powołany przez firmę tytuł 5 ust. o tymczasowem uregulowaniu fin. kom. z 11 sierpnia 1923 r. „Podatek od kopalń“ nie uzasadnia słuszności twierdzenia, że podatkowi od kopalń może podlegać minerał wydobyty w stanie surowym z kopalni na powierzchnię, tylko w tym wypadku, jeżeli w stanie surowym bez przeróbki mechanicznej jest przedmiotem obrotu handlowego.



Zarzut odwołania, że komunalny podatek od kopali pobrany od ceny kainitu, po jego zmieleniu byłby identyczny z podatkiem obrotowym nie jest uzasadniony, gdyż podstawy obu podatków są różne...

Okoliczność, że tymcz. Wydz. Pow. w Drohobyczu wymierza wspomniany podatek ze względu na ułatwienie jego obliczenia od ilości sprzedanego, a nie wyprodukowanego kainitu, po załadowaniu do wagonów, wychodzi tylko na korzyść firmy, gdyż produkcja jest większa od wysyłki, a firma posiada zazwyczaj w magazynach znaczne zapasy chwilowo nieopodatkowane.

Powyższa decyzja Urzędu Wojewódzkiego stanowi przedmiot skargi do N. T. A. w której Spółka podnosi zarzut, że według ust. 2 art. 5 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych przez minerał wydobyty należy rozumieć minerał w tym stanie, w jakim on został wydobyty na powierzchnię ziemi, że kainit, wydobyty przez spółkę, przedstawia się w chwili wydobywania jako surowiec, nieprzydatny do konsumpcji, sformowany w bryłach i zanieczyszczony łem, że dla celów konsumpcji, musi być poddany przerobieniu w osobnych zakładach przemysłowych, które nie stanowią urządzeń wzgl. przynależności kopalni, gdyż nie służą celom wydobywania minerałów na powierzchnię. Przerobienie polega przedewszystkiem na rozkruszeniu wydobytych brył na części mniejsze zależnie od potrzeby i celu, na przesianiu pokruszonych części celem zebrania właściwego minerału, i oddzielenia nieprzydatnych części. Dopiero po przejściu procesu produkcji nawierzchniej, minerał otrzymuje swoją cenę, względnie wartość sprzedażną. Gdy przeto w chwili wydobywania minerału na powierzchnię o jego cenie, względnie wartości sprzedażnej nie może być mowy, to z konieczności wysokość kosztów produkcji górniczej, wyłożonych na wydobywanie minerału, z pokładów ziemnych, należy przyjąć za wartość sprzedażną wydobytego minerału i tylko ta wartość mogłaby być brana za podstawę wymiaru....

Rozpatrując zarzuty skargi, N. T. A. rozważył, co następuje:

Ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 747 Dz. Ust. normuje podstawę wymiaru podatku od kopali w ustępie 2 art. 5 stanowiąc, że „podatek wymierzony będzie od ilości wydobytego minerału i nie może przenosić 1% ceny, względnie wartości sprzedażnej. Podatek może być różniczkowany według gatunków minerałów (węgiel kamienny i brunatny, ropa boryslawska - gustanowicka i ropa specjalna, sól kamienna i warzonka)”. Z powyższego wynika, że ustawa każe za podstawę wymiaru podatku, nazwanego podatkiem od kopali, przyjąć ilość wydobytego minerału, stanowiąc zarazem, że podatek nie może przekraczać 1% ceny, względnie wartości sprzedażnej tegoż minerału. Przepis ten wskazuje niewątpliwie na to, iż ustawodawca wychodził z założenia, że wydobyty minerał, którego ilość ma stanowić podstawę opodatkowania, posiadać winien po wydobyciu cenę, względnie wartość sprzedażną, czyli, że proces wydobywania minerału powinien być doprowadzony do takiego stadium, w którym dany minerał może stanowić obiekt sprzedaży.

Skoro bowiem ustawa mówi z jednej strony o ilości wydobytego minerału, a z drugiej strony o cenie względnie wartości sprzedażnej tegoż minerału, to oczywiście mogła mieć na myśli tylko taki wydobyty minerał, który może posiadać cenę, względnie, wartość sprzedażną. „Wydobyć” w powyższym rozumieniu może się oczywiście pokrywać z wydobywaniem minerałów na powierzchnię ziemi, jeśli produkt już po takim wydobywaniu z pokładu na powierzchnię nadaje się do obrotu. Produkt zatem taki należy uważać za wydobyty w rozumieniu przytoczonego wyżej postanowienia ustawy. Także zdanie drugie omawianego wyżej ust. 2 art. 5 ustawy przemawia również za powyższą interpretacją określenia „wydobytych minerałów”. W zdaniu tem bowiem ustawodawca, wymieniając gatunki minerałów, wymienił między innymi sól kamienną i warzonkę, a prze-



cięż wiadomo, że proces wydobywania soli warzonki odbywa się w znacznej części na powierzchni ziemi.

W powyższym świetle nie jest uzasadnione stanowisko skargi, iż wydobywanie minerałów kończy się przy solach potasowych i kainicie, z chwilą wydostania brył, zawierających te minerały na powierzchnię ziemi, że nie odnosi się już do procesu wydobywania tych minerałów z brył, zawierających także inne składniki nieużyteczne, dokonywanego na powierzchni ziemi i że w konsekwencji wartość wydobytego na powierzchnię ziemi urobku, wyrażona w kosztach produkcji wydobywczej tegoż urobku, winna stanowić podstawę wymiaru.

Z powyższych powodów N. T. A. uznał zarzuty skargi w powyższym względzie za bezpodstawne.

N. T. A. dopatrzył się jednakże w rozpoznawanej sprawie wadliwości postępowania z następujących powodów:

Władza pozwana w motywach zaskarżonego orzeczenia stwierdziła, że Tymczasowy Wydział Powiatowy w Drohobyczu wymierza wspomniany podatek ze względów na ułatwienie jego obliczenia od ilości sprzedanego, a nie wyprodukowanego kainitu, po załadowaniu do wagonów, co wychodzi tylko na korzyść firmy, gdyż produkcja jest większa od wysyłki, a firma posiada zazwyczaj w magazynach znaczne zapasy chwilowo nieopodatkowane. Oczywiście, że wartość sprzedażna obejmująca również koszty załadowania względnie opakowania minerału, nie jest równoznaczna, z taką wartością minerału, wydobytego t. zn. znajdującego się w miejscu produkcji (wydobywania) to też sama władza pozwana uważa widocznie taki sposób wymiaru za nieprawidłowy, skoro tłumaczy się w zażalenie skarżonej decyzji, że nie jest on połączony ze szkodą dla skarżącej spółki, albowiem za to w magazynach pozostają znaczne zapasy minerału nieopodatkowanego. Tego atoli wyjaśnienia nie mógł N. T. A. uznać za wystarczające do uzasadnienia prawidłowości w ustaleniu przyjętej do wymiaru podstawy i z tego powodu uchylił zaskarżoną decyzję, jako dotkniętą wadliwością postępowania.

Nr. 162. Z treści § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 poz. 522 Dz. Ust. wynika, że władzy nadzorczej służy prawo, o ile preliminarz budżetowy związku komunalnego zawiera pozycje, wymienione w § 4 p. g) tegoż rozporządzenia, zatwierdzania tego preliminarza w całości lub części podług swego uznania, a zatem i badania wszystkich pozycji budżetowych ze stanowiska legalności i celowości.

(Wyrok z dnia 16 czerwca 1933 r. L. rej. 7198/29).

Tymczasowy Zarząd Powiatowy w Gorlicach, zatwierdzając preliminarz budżetowy m. Gorlic na r. 1929/30, orzeczeniem z 17 czerwca 1929 wprowadził do tego preliminarza zmianę, wstawiając w dziale VIII § 4 dochodów zwyczajnych kwotę 2.000 zł. jako wpływ z podatku od zaprotestowanych weksli. Od orzeczenia tego odwołał się Magistrat m. Gorlic do Wojewody Krakowskiego, który orzeczeniem z 7 października 1929 r. odwołania nie uwzględnił i orzeczenie Zarządu Powiatowego zatwierdził. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda powołuje się na art. 14 i 38 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust., § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewn. z 10 lutego 1927 poz. 366 Dz. Ust. i § 10 i 1 rozporządzenia wykonawczego z 19 marca 1924 r. poz. 317 Dz. Ust. i oświadcza, że zgodnie z powyższymi przepisami podatek od zaprotestowanych weksli na rzecz związków samorządowych pobierany jest z samego prawa łącznie z podatkiem państwowym, bez specjalnych uchwał tych związków, pobór zatem tego podatku jest niezależny od powzięcia odnośnej uchwały.



Skarżąc orzeczenie Wojewody do NTA, dowodzi Magistrat m. Gorlic, że treść przepisu § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 poz. 522 Dz. Ust. nie pozostawia wątpliwości, że władzy nadzorczej służy prawo zatwierdzania tylko tych części budżetów, które zawierają pozycje przewidziane w § 4 lit. g) tegoż rozporządzenia lub takie, które opierają się na uchwałach związków komunalnych, podlegających zatwierdzeniu. Ingerencja zatem władzy do sprawy podatku od weksli protestowanych, jako ustawowo nieprzewidziana, jest niedopuszczalna, a § 58 rozporządzenia wykonawczego z 28 czerwca 1926 poz. 433 Dz. Ust., jako niezgodny z przepisem ustawowym, nie może być uważany za obowiązujący. Pozatem Magistrat oświadcza, że w obecnych warunkach gospodarczych Państwa uważa za nieracjonalne i niesprawiedliwe, aby z faktu tak ujemnego znaczenia, jak protest wekslu, czynić opodatkowanie. Na tem stanowisku stało i m. Kraków, które również wpływu z tego podatku w budżecie swoim nie przewidziało, i Wojewoda powyższy budżet bez zmian zatwierdził. Niema zatem podstawy do odmiennego traktowania tej samej sprawy w budżecie m. Gorlic.

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę powołuje się na przepisy rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewn. z 28 czerwca 1926 poz. 433 Dz. Ust. oraz przepisy ustawy, o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i oświadcza, że pobór podatku od protestowanych weksli uważała za obowiązujący dla gminy, że więc nie wchodziła w ocenę celowości poboru tego podatku i że budżet m. Krakowa z pominięciem pozycji wpływu podatku od protestowanych weksli zatwierdziła przez przeoczenie, wobec czego następnie orzeczeniem z 15 września 1929 r. uchyliła odnośną uchwałę Rady Miejskiej m. Krakowa. W konkluzji wnosi Wojewoda o oddalenie skargi.

N. T. A. rozważył, co następuje:

Skarżący Magistrat nietrafnie komentuje § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 poz. 522 Dz. Ust. Z treści bowiem powyższego przepisu wynika, że o ile w preliminarzu budżetowym związku komunalnego przewidziane są pozycje, wymienione w § 4 p. g) tegoż rozporządzenia, wówczas preliminarz wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej. Wprawdzie w dalszym ciągu tegoż paragrafu jest mowa o zatwierdzeniu budżetu lub jego części, lecz z powyższego jedynie ten można wysnuć wniosek, że gdy wymienione wyżej pozycje znajdują się w preliminarzu, władza może poddać swojemu zatwierdzeniu budżet w całości lub też w odnośnej części. Tylko pod tym warunkiem da się osiągnąć cel zacytowanych przepisów. Skoro bowiem władza nadzorcza powołana została do kontrolowania sprawy celowości opodatkowania ludności przez związki komunalne, i to pod kątem widzenia oszczędzania płatników (rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 r. wydane zostało jako rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej poz. 28 Dz. Ust.) i ma prawo ewentualnie zakwestjonować lub skreślić zaprojektowany przez związek komunalny w preliminarzu podatek komunalny, władza ta nie może być pozbawiona prawa i możliwości skontrolowania w związku z tem wszystkich innych pozycji wydatków i dochodów ze stanowiska ich legalności i celowości, z takiego bowiem tylko przeglądu może być wysnute należyte uzasadnione przekonanie o celowości zaprojektowanego opodatkowania ludności, względnie o możliwości skreślenia lub zmniejszenia tej pozycji dochodowej z jednoczesnym podniesieniem innej pozycji dochodowej lub zmniejszeniem preliminowanych wydatków.

Tak też ta sprawa została ujęta w § 58 rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewn. z 28 czerwca 1926 r. poz. 433 Dz. Ust. I niema podstawy do uważania tego ostatniego przepisu za nieobowiązujący, jako sprzeczny z zacytowanym wyżej § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 r., jako to dowodzi skarżący Magistrat.

Przechodząc do dalszych zarzutów skargi, NTA zauważa, że według treści art. 14 p. 1 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 747 Dz. Ust. od weksli, przedstawionych do protestu, pobierany jest przez notariusza względnie inne organa, uprawnione do sporządzenia protestu, łącznie z opłatą stempłową od protestu, podatek komunalny w wysokości  $\frac{1}{2}\%$  sumy wekslowej, i że zatem podatek powyższy, jak słusznie twierdzi władza pozwana, przypada gminom z mocy ustawy. Skoro więc odnośne sumy muszą wpłynąć do kas gminnych, gminy obowiązane są, zgodnie z §§ 2 i 4 pomienionego rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 r., w budżetach swoich je zamieścić.

Jeśli zatem władza pozwana zarządziła wstawienie do budżetu gminy m. Gorlic w dziale dochodów odnośnej kwoty, jako wpływu podatku od zaprotestowanych weksli, któryto podatek faktycznie do kasy pomienionej gminy wpłynąć musiał, to działała ona niewątpliwie w granicach ustawy, kontrolując prawidłowość układu budżetu.

Wreszcie zacytowany przez skarżącą gminę przykład gminy m. Krakowa, która również w budżecie swoim nie przewidziała wpływów z podatku od zaprotestowanych weksli i pomimo to uzyskała zatwierdzenie budżetu swojego przez władzę nadzorczą bez zmiany, nie może mieć znaczenia przy ocenie legalności zarządzenia władzy pozwanej w sprawie niniejszej; zresztą, jak to wynika z odpowiedzi władzy, miało tu miejsce przeoczenie, które następnie władza osobnem orzeczeniem z 15 września 1929 r. usunęła.

W tym stanie rzeczy NTA, nie znajdując podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.



# KRONIKA.

## SPRAWY USTROJU I ZAKRESU DZIAŁANIA SAMORZĄDU.

### USTAWA SAMORZĄDOWA.

Na czoło zagadnień ubiegłego okresu w dziedzinie ustroju samorządu terytorjalnego wysuwa się sprawa ustawy samorządowej, która w dniu 13 maja 1933 r. doczekała ogłoszenia w Dzienniku Ustaw R. P., w N-rze 35, pod pozycją 294. Projekt ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego powstał z inicjatywy rządowej i został zgłoszony do łaski marszałkowskiej przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 16 stycznia 1932 r. Przed poddaniem projektu pod obrady, Marszałek Sejmu rozesłał go do centralnych zrzeszeń samorządowych, które zgłosiły swe opinie i postulaty. Komisja Administracyjna Sejmu pod przewodnictwem Vice-Marszałka dr. Karola Polakiewicza rozpoczęła swe obrady nad projektem w dniu 14 grudnia 1932 r. Na posiedzenia Komisji uczęszczali przedstawiciele Związku Powiatów R. P., Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich. Komisja odbyła ogółem 22 posiedzeń i rezultatem jej prac były dość daleko idące zmiany w porównaniu z brzmieniem projektu rządowego.

Zmiany o charakterze zasadniczym, wprowadzone przez Komisję, dotyczą w pierwszym rzędzie ordynacji wyborczej do organów ustrojowych związków samorządowych. Następnie Komisja przyjęła instytucję gromady, jako powszechną jednostkę podziałową, zmieniając równocześnie proponowaną przez Rząd jej organizację. Odnośnie gminy miejskiej Komisja wprowadziła upoważnienie Prezydenta Rzplitej do nadania w drodze rozporządzeń z mocą ustawy odrębnego prawa (statutu) o ustroju miast dla 5 największych miast, a mianowicie: Krakowa, Lwowa, Łodzi, Poznania, m. st. Warszawy i Wilna. Możliwe odrębności ustroju tych miast dotyczą jednak kwestyj drugorzędnych. Uregulowano również jednolicie ordynację wyborczą dla miast ustanawiając pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze z głosowaniem na listy i prawem kumulacji głosów w obrębie listy. Przewidzianą projektem rządowym instytucję ławników zawodowych uchylono, wprowadzono natomiast możliwość powiększenia dla większych miast liczby wice-prezydentów.

W dziedzinie nadzoru prawo rozwiązywania organów ustrojowych zmodyfikowano przepisem, wprowadzającym obowiązek uprzedniego wezwania danego organu ustrojowego przez władzę nadzorczą do usunięcia stwierdzonych uchybień. Wprowadzono również zasadę składania z urzędu członków organów zarządzających po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Zmiany w poszczególnych rozdziałach projektu rządowego dokonane podczas obrad Komisji były opracowane przez:

- a) w zakresie gminy wiejskiej i gromady — posła A. Pacholczyka,
- b) w zakresie miasta — posła W. Chowańca,
- c) w zakresie powiatowego związku samorządowego — posła F. Dunin-Markiewicza,
- d) w zakresie ordynacji wyborczych — posła K. Ducha,
- e) w zakresie nadzoru — posła J. Rzęsickiego.

Dnia 1 marca 1933 r. ustawa weszła pod obrady plenum Sejmu, poczem została odesłana do Senatu, gdzie poza poprawkami formalnymi nie uległa poważniejszym zmianom merytorycznym. W dniu 23 marca 1933 r. została uchwalona w ostatecznym brzmieniu przez Sejm z dwumiesięcznym terminem wejścia w życie od dnia ogłoszenia. Ogłoszoną została w Dzienniku Ustaw R. P. z dnia 13 maja 1933 r. obowiązuje zatem od dnia 13 lipca b. r.

W pracy Sejmu nad projektem ustawy brali udział przedstawiciele Rządu w osobach Wice - Ministra W. Korsaka, Naczelnika Wydziału Min. Spraw Wewn. St. Podwińskiego oraz Rady A. Trzebskiego.

### CZYNNOŚCI ZLECONE GMIN.

Nadmierna rozbudowa zakresu czynności zleconych, często zbędnych i nieracjonalnie zorganizowanych, gmin jest poważnym czynnikiem destrukcyjnym życie gminy i obciążającym ją nadmiernymi kosztami administracji. Ociążenia gmin od tych czynności i zrationalizowania ich domagały się oddawna zainteresowane sfery samorządowe, a konieczność takiej akcji stwierdzały również niejednokrotnie i czynniki oficjalne.

Obecnie w związku z wprowadzaniem gmin zbiorowych na terenie województw południowych i zachodnich — zachodzić może obawa, iż jednym z czynników przy wykreślaniu granic nowych gmin będzie ich zdolność do wykonywania tak nadmiernie rozbudowanego zakresu czynności zleconych. Dlatego teraz zwłaszcza sprawa odciążenia gmin od zakresu tych czynności zleconych stała się zagadnieniem niecierpiącym zwłoki.

Z tych względów Związek Powiatów R. P. zwrócił się z memorjałem do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przyśpieszenie sprawy odciążenia i zrationalizowania pracy urzędów gminnych.



## FINANSE SAMORZĄDOWE.

### PROJEKT REFORMY SAMOISTNYCH DANIN SAMORZĄDOWYCH.

Ministerstwo Skarbu opracowało projekt ustawy, dotyczący reformy danin samorządowych, którego postanowienia odbiłyby się ujemnie na finansach związków samorządowych. Centralne zrzeszenia samorządowe, a mianowicie Związek Powiatów R. P., Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich, niezależnie od zabiegów, które powstrzymały finalizację projektu — zwróciły się do Ministrów Skarbu i Spraw Wewnętrznych, przedkładając memorjał z prośbą o wycofanie projektu, następującej treści:

„Niemal od chwili wydania ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych nadane związkom samorządowym tą ustawą uprawnienia ulegają ciągłym zmianom, dla samorządu niestety wybitnie niekorzystnym. Zwłaszcza dokonane w ostatnich latach zmiany w ustawodawstwie finansowem bardzo poważnie uszczupliły prawa materialne i formalne, jakie wspomniana ustawa przyznała samorządowi terytorjalnemu. Przygotowany ostatnio przez Ministerstwo Skarbu projekt ustawy o częściowej zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących danin samorządowych, idzie również po linii dalszego ograniczania uprawnień finansowych związków samorządowych, a zarazem wprowadza on bardzo daleko idące zmiany w samym systemie danin samorządowych, znosi bowiem te wszystkie samoistne daniny, dla których podstawą wymiaru są państwowe podatki od gruntów, budynków, przemysłu i handlu.

Projekt, kasując najważniejsze daniny samoistne i przekształcając je na dodatki do podatków państwowych, niezależnie od bezpośrednich skutków finansowych, o czym mowa niżej, godzi wyraźnie w sam system danin samoistnych, uwzględniony dość szeroko w obowiązującym ustawodawstwie i zmierza zdecydowanie do zastąpienia go systemem dodatków. System danin samoistnych, którego główną zaletą jest — elastyczność i dzięki któremu samorząd mógł prowadzić politykę podatkową w zależności od zdolności płatniczej ludności, projekt zastępuje systemem dodatków, powszechnie uznanym za gorszy. Podatki państwowe, zwłaszcza rzeczowe — nie licząc się z konieczności z odmiennością warunków gospodarczych na poszczególnych terenach, stwarzają siłą rzeczy nierównomierności w obciążeniu. Wymownym tego przykładem jest podatek gruntowy; mimo niższych stawek podatku grunty na Polesiu są dotkliwiej obciążone podatkiem gruntowym, niż grunty na Kujawach — albowiem w całości dochodów gospodarstwa, przychód z gruntu ma mniejsze znaczenie na Polesiu niż na Kujawach. Rzecz oczywista, iż wszystkie ujemne strony danego podatku przy projektowanym systemie dodatków byłyby wybitnie, bo kilkakrotnie nawet spotęgowane. Daniny samoistne pozwalają bardziej dostosowywać dochody samorządu do koniecznych potrzeb i siły płatniczej ludności. Nie można tego powiedzieć o niektórych państwowych podatkach rzeczowych, w szczególności podatku gruntowym, który w projektowanej reformie odgrywa najważniejszą



szą rolę, gdyż dodatek do podatku gruntowego miałby zastąpić najważniejsze i najwydajniejsze daniny samoistne (opłaty i dopłaty drogowe i podatek wyrównawczy). Wymiary tego podatku w ciągu ostatnich 5-ciu lat zmniejszyły się zaledwie o 2,82% (wymiar na rok 1928/29 — 71 milionów złotych, na rok 1932/33 — 69 milionów złotych) mimo, iż warunki gospodarcze w międzyczasie zmieniły się radykalnie. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż dochody samorządu, przez zamianę samoistnych danin na dodatek, straciłyby bardzo szybko swą najważniejszą pod każdym względem zaletę, — elastyczność i wymiary ich w postaci dodatków, a więc obciążenie płatnika byłoby, podobnie jak przy podatkach rzeczowych, utrzymane stale na tym samym poziomie, przyczem z reguły byłoby to maksymalne obciążenie, na jakie ustawa zezwalałaby. Prawdziwość tego twierdzenia znajdujemy w stosowanych stawkach, przysługujących obecnie samorządowi dodatków od podatków państwowych, które z nielicznymi wyjątkami wykorzystane są w najwyższych granicach, oraz w cyfrach otrzymywanych z tych źródeł dochodów (np. tytułem dodatków do państw. podatku gruntowego i od nieruchomości pobrał samorząd powiatowy w 1927/27 r. — 19.686 miliona, w 1928/29 19.155 miliona, w 1929/30 — 19.490 miliona złotych, na rok 1932/33 preliminowano z tych źródeł 22.382 miliona złotych; gminy wiejskie pobrały w 1927/28 z tych źródeł 17.025 miliona złotych, na rok 1932/33 preliminowały zaś 16.433 miliona złotych).

Różnolitość stosowanych stawek przy poborze danin samoistnych, która nie jest jednak, jak ją nazywa uzasadnienie projektu, „nierównomiernością w obciążeniu podatkowym poszczególnych miejscowości“ rzeczywiście istnieje. Gdy się bowiem uwzględni przyczyny tej różnolitości, to dojść się musi do wniosku, iż nie jest ona wcale „rażąca“, lecz przeciwnie — zupełnie naturalna i uzasadniona. Dwa miasta np. tej samej wielkości mogą się znajdować w zupełnie różnej sytuacji finansowej, wywołanej tem, że jedno z miast może posiadać znaczny majątek w nieruchomościach i przedsiębiorstwach, których drugie jest pozbawione, jedno — znacznie uprzemysłowione — ponosić musi obecnie znaczne wydatki na opiekę społeczną, drugie takich wydatków nie ma i t. p. Jasne jest, że miasto, czerpiące znaczne dochody ze swego majątku i przedsiębiorstw, w niewielkim stopniu korzystać będzie ze świadczeń podatkowych mieszkańców, gdy miasto, zdane głównie lub wyłącznie na dochody podatkowe, a do tego obciążone jeszcze specjalnie wydatkami na opiekę społeczną i t. p. musi wymierzać podatki według stawek wyższych.

Różnolitość stawek obciążenia zarówno w czasie, jak i w przestrzeni występuje przede wszystkim przy opłatach drogowych oraz podatku wyrównawczym i posiada istotnie szerokie granice, gdyż waha się od wykorzystywania tych danin w najwyższych dopuszczalnych stawkach (podatek wyrównawczy w województwach wschodnich, opłaty drogowe w województwach centralnych), aż do całkowitego zaniechania ich poboru (podatek wyrównawczy w województwach południowych i zachodnich, opłaty drogowe w województwach zachodnich).

Przyczyny stosowania w tak szerokiej skali stawek opłat drogo-



wych i podatku wyrównawczego są różne. Wysokość obciążenia podatkiem wyrównawczym zależy jest całkowicie:

- a) od zakresu zadań ciężących na gminie, i
- b) dochodu z własnego majątku gminy.

Wąski zakres działalności gminy w województwach południowych przy równoczesnem wyposażeniu gmin w majątek, przynoszący poważne nieraz dochody — oto przyczyny, tłumaczące zjawisko, iż jeszcze dzisiaj znaczna ilość gmin w województwach południowych i zachodnich nie pobiera podatku wyrównawczego. Odwrotne ustosunkowanie się tych czynników na terenie województw wschodnich zmusza gminy do poboru podatku wyrównawczego w maksymalnych stawkach.

Przy obciążeniu z tytułu opłat i dopłat drogowych czynnik dochodów z innych źródeł aniżeli opłaty drogowe, ma swoje znaczenie. Niezależnie jednak od tego na wysokość stawek opłat drogowych wpływają przede wszystkim potrzeby gospodarki drogowej oraz nadanie opłatom i dopłatom drogowym charakteru daniny, przy pomocy której wyrównuje się ogólne obciążenie rolnika.

Daniny publiczne obciążające grunty, poza opłatami drogowymi, wykazują tendencję utrzymywania się na tym samym poziomie. Tak jest bezsprzecznie z państwowym podatkiem gruntowym, tak samo jest mniej więcej, jednak z pewnem odchyleniem w dół i z podatkiem wyrównawczym. Jedynie opłaty drogowe wykazują duże stosunkowo wahania: w roku 1927/28 opłaty drogowe wynosiły 34,6 miljonów złotych, w 1928/29 — 51,8 miljonów złotych, w 1929/30 — 63,2 miljonów, w 1930/31 — 54,1 — miljonów, w 1932/33 — prelimitowano 42 miliony. Owe wahania z wyraźną tendencją zmniejszania wysokości opłat w okresie gorszej konjunktury gospodarczej nie są bynajmniej wyrazem zmniejszenia się potrzeb drogowych, — przeciwnie te nawet w ostatnich latach bardzo poważnie wzrosły — lecz wynikiem dostosowywania wysokości obciążenia rolnika opłatami drogowymi do jego zdolności płatniczej. Rolnik, który poprzez organa samorządu powiatowego decyduje o wysokości opłat drogowych, z biegiem czasu, mimo całej popularności opłat drogowych, uczynił z nich środek wyrównania obciążenia gruntów.

Fakt stosowania różnolitych stawek przy daninach samoistnych nie oznacza „dowolności“, którą silnie akcentuje uzasadnienie projektu reformy. „Dowolności“ w obciążeniu daninami samoistnymi dotąd nie było: stawki bowiem danin samoistnych są określone bądź w ustawie jak podatek inwestycyjny i podatek wyrównawczy, bądź też w zarządzeniach władz centralnych, jak specjalne opłaty i dopłaty drogowe; w każdym razie wysokość tych stawek zależy od władz nadzorczych, które działają w tym względzie ściśle według wskazówek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Skarbu.

Różnolitości, którą uzasadnienie projektu utożsamia z nierównomiernością obciążenia, nie znosi zresztą i projekt ustawy, gdyż nie ustala on jednakowych stawek dodatków dla wszystkich związków samorządowych, lecz tylko stawki maksymalne — z tem oczywiście założeniem, że w szeregu związków będą stawki niższe od maksymalnych a tem samem w różnych związkach będą one różne. Założeniu zniesienia „nie-



równomierności w opodatkowaniu poszczególnych miejscowości“ czyniłby projekt zadość tylko wtedy, gdyby wprowadzał jednakowe i stałe stawki dla wszystkich związków samorządowych, co oczywiście jest nie do pomyślenia.

Stojąc na gruncie systemu dodatków i chcąc dla poszczególnych jednostek samorządu zapewnić dochód niezbędny choćby nawet w takiej tylko wysokości, w jakiej otrzymuje go samorząd w chwili obecnej z danin samoistnych, trzeba by maksymalną granicę opodatkowania albo wogóle znieść, albo posunąć bardzo wysoko, w każdym razie znacznie wyżej ponad zakresloną projektem. Dla przykładu wskazać można, że samorząd otrzymałby dochód, jaki obecnie otrzymuje z gruntów, dopiero wówczas gdyby dodatek do państwowego podatku gruntowego wynosił np.:

w pow. oluskim 342%, gdy projekt zapewnia 250%, wzgl., za specj. pozwoleniem Min. Spr. Wewn. i Skarbu — 275%,

w pow. kowelskim 357%, gdy projekt zapewnia 250% wzgl. za specj. pozwoleniem Min. Spr. Wewn. i Skarbu — 275%,

w pow. brzeskim 371%, gdy projekt zapewnia 250%, wzgl. za specjalnem pozwoleniem Min. Spr. Wewn. i Skarbu — 275%,

w pow. pińskim 400%, gdy projekt zapewnia 250%, wzgl. za specj. pozwoleniem Min. Spr. Wewn. i Skarbu — 275%,

w pow. przeworskim 195%, gdy projekt zapewnia 130%, wzgl. za specj. pozwoleniem Min. Spr. Wewn. i Skarbu — 150%,

w pow. żywieckim 196%, gdy projekt zapewnia 130%, wzgl. za specj. pozwoleniem Min. Spr. Wewn. i Skarbu — 150%.

Dodać jednak należy, że obliczone dla wymienionych powiatów stawki procentowe ściśle odpowiadają dokonany na rok 1933/34 wymiarom, które nie obejmują wogóle podatku inwestycyjnego, dopłat drogowych, a opłaty drogowe tylko w granicach od 50% — 75% zasadniczego państwowego podatku gruntowego (np. Brześć — 50%, Przeworsk — 60%, Żywiec — 75%, Pińsk — 75%, Kowel 55%). Gdyby dla powiatu kowelskiego obliczyć stawkę dodatku przy uwzględnieniu opłat w wysokości 100% podatku gruntowego, do czego powiatowy związek samorządowy jest uprawniony i niejednokrotnie związki samorządowe nawet z wyższych stawek przy opłatach drogowych korzystały, to wówczas stawka dodatku do podatku musiałaby wynosić nie mniej jak 430%.

Dochód z gruntów, jaki projekt zapewnia wzamian za podatki samoistne np. w powiecie pińskim lub brzeskim, wystarczylby za ledwie na podatek wyrównawczy (w powiecie pińskim wymierzony na rok 1933/34 podatek wyrównawczy wynosi 567 tysięcy, suma zaś dodatku, jaką samorządy powiatowy i gminny razem otrzymałyby, wynosi 593 tysiące; analogiczne cyfry w pow. brzeskim wynoszą 653 i 690 tysięcy).

Cyfry wyżej przytoczone są cyframi wymiarów i dlatego nie można przyjmować, iż samorząd przy systemie dodatków otrzymywałby efektywnie wpływy w tych granicach. Ustalając, ile samorząd miałby do swej dyspozycji, cyfry podane należy zmniejszyć do wysokości, w jakiej dokonane wymiary będą ściągnięte. Wyniki z ostatnich lat wskazują, iż przeciętne wpływy roczne z podatku gruntowego, wliczając do nich



wplywy z wymiarów bieżących i z zaległości, wahają się w granicach od 65,7% (rok 1931/32) do 86,8% (rok 1932/33). Wysoki stopień zrealizowania podatku gruntowego z roku 1932/33 nie może być jednak dla jakichkolwiek kalkulacyj miarodajny, gdyż pobór podatku gruntowego w tym okresie czasu, a w szczególności pobór zaległości tego podatku odbywał się w specjalnych warunkach (ulgi w spłacie zaległości i przejęcie egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe). Dlatego też przy obliczeniach cyfr efektywnych wpływów, jakie otrzymywałby samorząd przy systemie dodatków, należy przyjąć przeciętną stawkę procentową realizacji wymiarów z lat ostatnich, która w każdym razie będzie znacznie niższą, niżeli cyfra zrealizowanych wymiarów w roku 1932/33.

Fakt realizowania wymiarów z dużym odchyleniem w dół oraz stwierdzony również fakt realizowania danin samoistnych w znacznie wyższym stopniu aniżeli dodatków do podatków państwowych, wywołać muszą powszechną tendencję wyższego opodatkowania aniżeli ma to miejsce dotychczas, w rezultacie czego ciężar podatkowy przy systemie dodatków wybitnie powiększyłby się.

Szczególnie ujemne znaczenie posiada projektowana zmiana systemu danin samoistnych na system dodatków dla gospodarki drogowej. Zniesienie opłat i dopłat drogowych kryje w sobie niebezpieczeństwo gwałtownego zmniejszenia funduszy, przeznaczonych dotychczas na potrzeby drogowe i używania ich na inne cele. Zdobywanie środków na gospodarkę drogową, które dzisiaj właśnie dzięki popularności opłat drogowych nie napotykało na większe trudności ani wśród organów związków samorządowych, ani wśród płatników tej daniny, przy systemie dodatków budzić musi poważne obawy. Zamiana opłat i dopłat drogowych na dodatk, który będzie wymierzany i ściągany przez władze skarbowe, uniemożliwi całkowicie coraz szerzej stosowany, zwłaszcza w dobie przeżywanego kryzysu, system odrabiania wymierzanych opłat drogowych, względnie uiszczania ich materiałami, potrzebnymi przy budowie i konserwacji dróg (piasek, żwir, kamień, drzewo i t. d.); tem samem projekt godzi w jedną z naczelnych zasad ogólnie - państwowej polityki gospodarczej. W bardzo silnym stopniu zmniejsza projekt również środki na cele drogowe, a czyni to przez skasowanie prawa obciążenia opłatami drogowymi nowowzniesionych budowli. Ucierpią, i to może nieraz bardzo poważnie, przede wszystkim te powiaty, na terenie których powstają całe osiedla; dotkliwie odczują to i mieszkańcy tych osiedli, gdyż samorząd pozbawiony całkowicie dochodów z tego źródła nie będzie miał środków na urządzenie właściwej i dostatecznej sieci dróg dla tych osiedli. Sumy, jakie dzisiaj z tego źródła samorząd otrzymuje, są poważne: np. Powiatowy Związek Samorządowy w Warszawie wymierzył na rok 1933/34 opłat i dopłat drogowych, obciążających nowe budynki ogółem 504 tysięcy złotych.

Sam moment, w którym miałyby się dokonać tak bardzo gruntowna reforma systemu finansów, zdaniem centralnych zrzeszeń samorządowych (Związek Powiatów R. P., Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich), jest wysoce nieodpowiedni i dla samorządu bardzo niebezpieczny. Dane cyfrowe o gospodarce skarbowej związków samorządo-

wych, które bezwątpienia muszą stanowić punkt wyjścia dla reformy, zebrane z lat ostatnich, nie są bowiem absolutnie wyrazem dostosowania finansów samorządu terytorjalnego do jego potrzeb i zadań, jakie ma do spełnienia przypadać. Przeprowadzając reformę z myślą, iż będzie ona trwała i na daleką przyszłość, nie można tembardziej oprzeć się na cyfrach z roku ostatniego, czy lat ostatnich i na poziomie tych cyfr, określonych w dodatku jako maksymalne uprawnienia, stabilizować finansów związków komunalnych na przyszłość.

Projekt przyjmuje za podstawę dla określenia górnych granic uprawnień finansowych samorządu terytorjalnego cyfry z chwili obecnej (w uzasadnieniu projektu — „cyfry dotychczasowego łącznego obciążenia”), a więc stabilizuje i usztywnia dochody na poziomie kryzysowym, nie stojącym w żadnym stosunku do obowiązków ustawowych i potrzeb życiowych samorządu terytorjalnego.

Przeciw gruntownej reformie systemu finansów w chwili obecnej przemawia również i ta okoliczność, iż na terenie województw południowych i zachodnich dokonuje się przebudowa ustroju gminy wiejskiej, co niewątpliwie znajdzie także odpowiedni wyraz w wykorzystaniu uprawnień finansowych, przysługujących nowoorganizowanym gminom.

Kwestją najistotniejszą przy zamierzonej reformie jest bezwątpienia stwierdzenie, czy w wyniku reformy dochody poszczególnego związku samorządowego zwiększą się, czy też ulegną zmniejszeniu. Ze sformułowania poszczególnych postanowień projektu, potrzebnych obliczeń dla stwierdzenia tego nie da się przeprowadzić, gdyż określenia wysokości udziału poszczególnych związków samorządowych w maksymalnym łącznym obciążeniu gruntów, budynków, przemysłu i handlu ma dokonać specjalne rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Z konieczności tedy ograniczyć się musimy do najbardziej ogólnych uwag w tej materji. Operując cyframi globalnymi, t. j. cyfrą obecnego łącznego obciążenia daninami samoistnymi gruntów, oraz cyfrą, jaką otrzyma się przy zastosowaniu projektowanych stawek musi się wyprowadzić wniosek, iż samorząd na zamianie systemu danin samoistnych na system dodatków bezwzględnie traci.

Przyjmując za podstawę obliczeń dane za rok 1932/33 uzyskujemy następujące cyfry:

|                                                       |              |
|-------------------------------------------------------|--------------|
| grunty podlegające państw. podatkowi gruntowemu       |              |
| obciążone były na rzecz gmin wiejskich — dodatkiem do |              |
| podatku gruntowego . . . . .                          | milj. 15.775 |
| podatkiem wyrównawczym . . . . .                      | „ 33.760     |
| na rzecz powiat. związków samorządowych dodat-        |              |
| kiem do podatku gruntowego . . . . .                  | „ 21.596     |
| na rzecz powiat. związk. samorz. opłatami drogo-      |              |
| wemi (bez dopłat) . . . . .                           | „ 39.140     |

---

Razem milj. 110.181



Cyfry dla obciążenia gruntów z tytułu podatku wyrównawczego i opłat drogowych są wyprowadzone na podstawie przeciętnej, uzyskanej ze szczegółowego zbadania cyfr kilkudziesięciu powiatów o różnej strukturze gospodarczej i w różnych częściach kraju. Przeciętna ta wskazuje, iż z globalnej sumy opłat drogowych i podatku wyrównawczego 91,3% obciąża grunty, a tylko 8,7% obciąża budynki, przemysł i handel.

W chwili obecnej zatem samorząd gminy wiejskiej i powiatowy otrzymuje z tytułu obciążenia gruntów okragło 110 milionów złotych. W razie zrealizowania reformy według projektu, przyjmując, że grunty będą obciążone najwyższymi stawkami (bez dodatku nadzwyczajnego 25%) i że podatek gruntowy wraz z dodatkiem wpłynie w wysokości otrzymanej w roku 1932/33 (rok 1932/33 dał z podatku gruntowego milj. 54.740, t. j. więcej o 8 milj. jak w r. 1931/32, a o 4 milj. więcej, jak w r. 1930/31), a więc w najwyższej kwocie, jaką uzyskano w ciągu ostatnich 4-ch lat, samorząd ziemski z tytułu obciążenia gruntów otrzymałby maksymalnie 107 milionów złotych. Już z porównania tych 2-ch cyfr wynika, iż przy stosowaniu przez wszystkie związki samorządowe najwyższych stawek wpłynęłoby mniej o 3 miliony, aniżeli wpływa przy samoistnym podatku wyrównawczym i opłatach drogowych. Suma 110 milionów jest obliczona tylko z sum opłat drogowych, podatku wyrównawczego i otrzymywanych kwot dodatku do podatku gruntowego w dotychczasowej wysokości. Kwota 107 milionów złotych, jaką dałby projektowany dodatek do podatku, byłaby już mniejsza od dotychczasowych wpływów sum obecnego dodatku, podatku wyrównawczego i opłat drogowych, a nadto miała by być równocześnie rekompensatą za dotychczasowy:

- a) podatek inwestycyjny, pobierany przez powiatowe związki samorządowe i gminy miejskie z gruntu,
- b) dopłaty drogowe, pobierane z gruntów,
- c) dodatek do państwowego podatku gruntowego na rzecz gmin miejskich.

Z zestawienia uzyskanych dwóch cyfr (110 i 107 milionów) wynika, iż samorząd ziemski po przekształceniu danin samoistnych w części obciążającej grunt, nawet w tym wypadku, gdyby powszechnie stosowano najwyższe stawki podatkowe, a wyniki poboru były tak wysokie, jak w r. 1932/33 miałyby globalnie zmniejszone dochody:

- a) o sumę 3 milionów złotych,
- b) o obecnie pobierane z gruntów sumy podatku inwestycyjnego, dopłat drogowych i dodatku do państw. podatku gruntowego na rzecz gmin miejskich.

Oprócz tego zmniejszenia musiałby samorząd oddać z uzyskanego dodatku odszkodowanie na rzecz Skarbu Państwa za wymiar i pobór w wysokości 2% od sumy — 60 milionów, ściąganych dla samorządu powiatowego i miejskiego, t. j. około 1200 tysięcy złotych, oraz na rzecz Pocztovej Kasy Oszczędności około 100.000 złotych z tytułu kosztów przekazania i opłat manipulacyjnych, gdyż zgodnie z praktyką, stosowaną przez Kasy Urzędów Skarbowych począwszy od dnia 1 kwietnia 1933 r. dodatki do podatków nie są wypłacane bezpośrednio samorządowi powiatowemu i miejskiemu, lecz za pośrednictwem P. K. O.

Obliczenie powyższe oparte jest o cyfrę obciążenia gruntów z roku 1932/33 oraz o sumę wpływów państwowego podatku gruntowego z roku 1932/33. Jeżeli chodzi o pierwszą z nich, to jest ona daleka od maksymalnego obciążenia gruntów, dopuszczalnego obecnie obowiązującym ustawodawstwem w zakresie finansów. Wystarczy wskazać, iż z tytułu dodatku do państwowego podatku gruntowego przyjęte do obliczenia obciążenie gruntów wynosi ogółem milionów 37.371, t. j. 97% wymiaru państwowego podatku gruntowego bez 100% podwyżki na rok 1932/33, wtedy, gdy samorząd ziemski może obciążać grunty do wysokości 150% podatku gruntowego bez 100% podwyżki. Podobnie, lecz z dużym odchyleniem w dół, wprowadzie nie od maksymalnego obciążenia, gdyż nie jest ono określone obowiązującym ustawodawstwem, lecz od cyfr, otrzymywanych w latach poprzednich wpływów z tego źródła dochodów, przyjęto do obliczenia cyfrę opłat drogowych. W stosunku do wymiaru państwowego podatku gruntowego podana w obliczeniu suma opłat drogowych (Zł. 39.140 milionów) stanowi tylko 56% zasadniczego podatku gruntowego. Jest ona bardzo daleką od cyfr pobieranych w latach dobrej konjunktury (np. w roku 1929/30 wpływ z opłat drogowych wynosił 63,2 milionów złotych, w 1930/31 Zł. 54,1 milionów).

Zmniejszenie dotychczasowych dochodów samorządu ziemskiego, rzecz prosta, nie rozkłada się równomiernie na poszczególne związki, a to dla tej przyczyny, iż przeciętna średnia projektowanego dodatku wykazuje bardzo daleko idące odchylenia zarówno w dół, jak i w górę od istotnego stanu obecnego. Już zestawienie według grup województw wskazuje wyraźnie te odchylenia. Przyjmując, iż wszystkie związki samorządowe pobierać będą najwyższe stawki (łącznie z dodatkiem 25%), a podatek gruntowy realizowany będzie w granicach przeciętnych wpływów z ostatnich 4-ech lat, wpływy z tytułu obciążenia gruntów wyniosłyby

| w województwie          | po reformie    | gdy obecnie    |
|-------------------------|----------------|----------------|
| warszawskiem            | 16.737 tysięcy | 16 011 tysięcy |
| łódzkim                 | 9.559 „        | 9.552 „        |
| kieleckim               | 11.178 „       | 11.754 „       |
| lubelskim               | 12.320 „       | 13.621 „       |
| poleskim i nowogrodzkim | 8 185 „        | 9.234 „        |
| wołyńskim               | 8.136 „        | 8.808 „        |
| pomorskim               | 2.434 „        | 4.241 „        |
| poznańskim              | 5 887 „        | 6.795 „        |
| krakowskim              | 4.183 „        | 5.592 „        |

Cyfry dla pozostałych województw kształtują się powyżej cyfr stanu z roku 1932/33.

Znacznie większe różnice wychodzą przy rozpatrywaniu wyników reformy na tle jednego powiatu; ilustrują to wyraźnie niżej podane przykłady:



| P O W I A T             | Przy systemie dodatków otrzy-<br>małby przy stawce: |      | Przy systemie danin samolst-<br>nych pobiera<br>w r. 1933/34 | W wyniku reformy<br>otrzymałby przy<br>stawce: |      |
|-------------------------|-----------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------|
|                         | 250%                                                | 275% |                                                              | 250%                                           | 275% |
|                         | w t y s i ą c a c h z ł o t y c h                   |      |                                                              |                                                |      |
| Błóński . . . . .       | 1110                                                | 1210 | 821                                                          | +279                                           | +339 |
| Pułtuski . . . . .      | 885                                                 | 974  | 823                                                          | +135                                           | +225 |
| Pińczowski . . . . .    | 1148                                                | 1262 | 914                                                          | +234                                           | +348 |
| Krzemieński . . . . .   | 1518                                                | 1669 | 1291                                                         | +227                                           | +378 |
| Brasławski . . . . .    | 665                                                 | 731  | 630                                                          | +35                                            | +101 |
| Opoczyński . . . . .    | 650                                                 | 715  | 751                                                          | -101                                           | -36  |
| Łaski . . . . .         | 670                                                 | 737  | 797                                                          | -127                                           | -60  |
| Janowski . . . . .      | 663                                                 | 729  | 826                                                          | -163                                           | -97  |
| Olkuski . . . . .       | 628                                                 | 690  | 842                                                          | -214                                           | -152 |
| Grodziński . . . . .    | 700                                                 | 770  | 938                                                          | -258                                           | -188 |
| Zdobunowski . . . . .   | 622                                                 | 684  | 871                                                          | -249                                           | -187 |
| Kowelski . . . . .      | 780                                                 | 858  | 1114                                                         | -334                                           | -256 |
| Piński . . . . .        | 593                                                 | 652  | 923                                                          | -330                                           | -271 |
| Brzeski . . . . .       | 690                                                 | 759  | 1026                                                         | -336                                           | -267 |
| przy stawkach . . . . . | 130%                                                | 155% |                                                              | 130%                                           | 155% |
| Bielski . . . . .       | 329                                                 | 392  | 393                                                          | -64                                            | -1   |
| Przeworski . . . . .    | 169                                                 | 201  | 244                                                          | -75                                            | -43  |
| Żywiecki . . . . .      | 195                                                 | 232  | 295                                                          | -100                                           | -63  |
| Turczański . . . . .    | 139                                                 | 165  | 250                                                          | -111                                           | -84  |
| przy stawkach . . . . . | 100%                                                | 125% |                                                              | 100%                                           | 125% |
| Lubawski . . . . .      | 117                                                 | 152  | 161                                                          | -44                                            | -9   |
| Chojnicki . . . . .     | 137                                                 | 171  | 212                                                          | -75                                            | -41  |

Z zestawienia powyższych cyfr zupełnie wyraźnie wynika, iż na projektowanej reformie samorząd ziemski na terenie jednego powiatu straciłby w porównaniu z pobieranymi w r. 1933/34 dochodami z gruntów bardzo wiele, gdy na terenie innego powiatu stan po reformie byłby dla samorządu znacznie korzystniejszy. Przyczyny tak wielkich różnic, jakie już na podanych przykładach można obserwować, leżą w dwóch czynnikach: w różnicy stawek podatku gruntowego, które decydują o globalnej sumie dochodów z jednego źródła, jakie w miejsce danin samoistnych projekt reformy daje i w różnicy ilości obszarów gruntów opodatkowanych (hektarów), które są jednym z kryteriów dla wymiaru samoistnego podatku wyrównawczego.

Nie mnożąc tutaj przykładów stwierdzić można, iż w tych powiatach, gdzie stawki podatku gruntowego są niskie, a obszar gruntów opodatkowanych jest duży, samorząd ziemski przez reformę miałby bardzo mocno uszczuplone swe dotychczasowe dochody. W tych zaś powiatach, gdzie stawki podatkowe są wysokie a nadto obszar opodatkowanych gruntów niezbyt wielki, samorząd ziemski na reformie zyskiwałby; powiaty z natury swej ubogie w wyniku przeprowadzonej reformy traciłyby nieraz bardzo wiele, zamożniejsze natomiast zyskiwałyby.

Wyżej przytoczone cyfry, wyraźnie wskazują, iż w wyniku reformy

byłaby daleko bardziej posunięta nierównomierność w obciążeniu podatkiem aniżeli ma to miejsce dzisiaj.

Zamiana systemu danin samoistnych na system dodatków pozbawiłaby także samorząd terytorjalny stałego dopływu gotówki, a tem samem spotęgowałaby i tak duże już trudności płatnicze związków samorządowych.

Gruntowne przeobrażenie systemu danin samorządowych, poza omówionemi już ujemnemi skutkami dla finansów związków, przyniosłoby jeszcze całkowite niemal uzależnienie finansów gminy wiejskiej od decyzji władz stojących poza samorządem gminnym.

Znakomitą większość dochodów gminy w razie zrealizowania reformy, bo ponad 70 stanowiłyby dodatki do podatków państwowych, które przecież bez pytania i woli organów gminnych dzieliłyby los państwowych podatków. W razie odraczania, umarzania i t. d. podatków państwowych automatycznie byłyby odraczane i umarzane dodatki gminne. Państwo często stosuje daleko idące ulgi dla poszczególnych terytoriów i poszczególnych płatników i zjawisko to nie jest groźne dla budżetu państwa. Odroczenie czy nawet umorzenie całkowite podatków państwowych dla płatników jednej czy kilku miejscowości, dla finansów Państwa nie ma prawie żadnego znaczenia, dla budżetu gminy jednak decyzja taka jest bardzo niebezpieczna. Gmina bowiem nie ma możliwości w tym wypadku wyrównania zmniejszonych dochodów z innych źródeł, czy też terenów, tak, jak ma je Państwo. To samo odnosi się również i do finansów innych związków samorządowych, chociaż w mniejszym stopniu, aniżeli w odniesieniu do gminy.

Z wyżej przytoczonych względów podpisane centralne zrzeczenia samorządowe mają zaszczyt prosić Pana Ministra o wycofanie omawianego projektu reformy danin komunalnych“.

#### **UCHWAŁY ZJAZDU GŁÓWNEGO PRZEDSTAWICIELI POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH W SPRAWACH FINANSOWYCH.**

Zjazd Główny przedstawicieli powiatowych związków samorządowych, odbyty w dniu 6 i 7 maja 1933 r. w Warszawie, powziął następujące uchwały w sprawach, dotyczących sytuacji finansowej powiatowych związków samorządowych:

„Wobec tego, iż wyniki zmonopolizowania w ręku władz skarbowych całej akcji egzekucyjnej wykazały, iż nie są one w stanie podołać włożonym nań obowiązkom, co jest szkodliwe w skutkach zarówno dla Skarbu Państwa, jak i samorządu — Zjazd wzywa Zarząd do poczynienia wszelkich kroków celem zmiany odnośnych zarządzeń, a to dla zapobieżenia mogącemu nastąpić katastrofalnemu obniżeniu wpływów z danin publicznych“.

„Zjazd uchwala zwrócić się do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z prośbą o wydanie zarządzeń, by wszelkie wpływy z dodatków komunalnych, pobierane przez kasy urzędów skarbowych na rzecz związków komunalnych, były przekazywane bezpośrednio tym związ-



kom, a nie za pośrednictwem P. K. O., a to zgodnie z art. 58 ustawy o tymcz. ureg. fin. kom.“.

„Zjazd wzywa Zarząd Związku Powiatów R. P. do poczynienia kroków celem spowodowania ponownej klasyfikacji ziemi w całej Polsce pod względem jakościowym, a to z tego względu, że obecna klasyfikacja odbiega od rzeczywistego stanu, co wpływa na nieusprawiedliwiony wymiar podatku gruntowego i danin, opartych o podatek gruntowy“.

„Zjazd zwraca się do Zarządu Związku Powiatów o wszczęcie kroków, celem zmian sposobu obliczania sum przekazywanych przez związki komunalne na rzecz Funduszu Pracy, a to w tym sensie, by:

1) związki komunalne, zamykające budżet zwyczajny deficytem, były zwolnione od przekazywania udziałów na rzecz Funduszu Pracy,

2) wysokość stawki na rzecz Funduszu Pracy nie była obliczana od sum przechodzących, wykazywanych zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów w budżetach związków komunalnych, jak np. zwroty za utrzymanie dróg państwowych, sumy przekazywane na rzecz samorządu krajowego i t. p.,

3) podstawą obliczenia stawki procentowej był wykonany budżet zwyczajny dochodów każdego roku bieżącego, a nie budżet roku poprzedniego“.

„Zjazd zwraca się do Zarządu Związku, by ten wystąpił w obronie interesów związków komunalnych wobec Funduszu Bezrobocia przez wysunięcie żądania podwyższenia prowizji do wysokości 5% sumy wypłat za zastępcze wykonywanie czynności Funduszu Bezrobocia“.

Poszczególne uchwały były przedmiotem wystąpień Związku Powiatów do czynników miarodajnych.

#### SPRAWA ROZRACHUNKÓW MIĘDZY SKARBEM PAŃSTWA A ZWIĄZKAMI SAMORZĄDOWEMI.

W listopadzie 1932 r. centralne zrzeszenia samorządowe wystąpiły z memorjałem do Prezesa Rady Ministrów w sprawie regulowania bezspornych pretensyj wzajemnych związków samorządowych oraz władz i urzędów państwowych. Memorjał podkreślał upośledzone stanowisko związków komunalnych, którym władze państwowe nie tylko, że nie przekazują należnych im danin, ale także należności za otrzymane od związków komunalnych świadczenia i czynności, z drugiej strony natomiast, korzystając z przysługujących im uprawnień energicznie ściągają od związków komunalnych wszelkie własne należności. Memorjał prosił Prezesa Rady Ministrów o wydanie zarządzeń zmierzających do usunięcia takiego stanu rzeczy i prośbę centralnych zrzeszeń samorządowych w tej mierze poparło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Na skutek powyższego memorjału zostały utworzone przez Ministerstwo Skarbu Komisje Rozrachunkowe, działające przy Izbach Skarbowych. Sposób przeprowadzenia rozrachunków reguluje Instrukcja Ministra Skarbu, wydana w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 21 kwietnia 1933 r. (Monitor Polski z dnia 20 maja 1933 r. Nr. 116. poz. 154).

W skład Komisyj Rozrachunkowych wchodzi: Prezes Izby Skarbowej—jako przewodniczący, Naczelnik Wydziału III Izby, Naczelnik Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego oraz przedstawiciele tych związków komunalnych i tych instytucyj państwowych, których należności mają być rozpatrywane przez Komisje. Rozrachunkowi podlegają wzajemne należności związków samorządowych i administracji państwowej, przedsiębiorstw państwowych, monopolów i funduszy, wyłączone są natomiast należności banków państwowych. Termin zebrania materiału rozrachunkowego dla obu rodzajów należności, mającego objąć okres do 31 marca 1933 r. ustaliła wymieniona Instrukcja na dzień 30 czerwca 1933 r.

Rozrachunku dokonywa Komisja w ten sposób, iż z nadesłanych wykazów ustala jedynie bezsporne należności i te podlegają rozrachunkowi, z którego spisuje się odpowiedni protokół, podpisany przez członków Komisji. Należności sporne winny być wyłączone z pod obrad Komisji do czasu ich wyjaśnienia przez związek komunalny i właściwy urząd państwowy, względnie ich władze nadzorcze.

Jeśli chodzi o wyniki dokonanego rozrachunku, niejednakowo traktowane są tu związki samorządowe i Skarb Państwa. O ile bowiem po dokonaniu rozrachunku należności bezspornych wypadnie różnica na korzyść Skarbu Państwa, winien związek komunalny różnicę tę uregulować w ciągu 3 miesięcy od dnia przeprowadzenia rozrachunku, a w wyjątkowych wypadkach do 31 grudnia 1933 r. Jeżeli natomiast po dokonaniu rozrachunku wypadnie różnica na korzyść związku komunalnego, wówczas Komisja przesyła do Ministerstwa Skarbu odpowiedni wniosek, który może dotyczyć:

- 1) uregulowania gotówkowego,
- 2) zaliczenia różnicy na pokrycie należności podlegających spłacie planowej,
- 3) czasowego zawieszenia regulacji do czasu wyjaśnienia pretensyj spornych.

Komisje Rozrachunkowe po dokonaniu rozrachunków kończą swą działalność.

#### W SPRAWIE DOPLAT ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH Z TYTUŁU UTRZYMANIA SZPITALI I ZAKŁADÓW KRAJOWYCH NA TERENIE WOJ. POŁUDNIOWYCH.

Na zasadzie art. 32 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. (D. U. R. P. Nr. 106 z 1932 r. poz. 844). Tymczasowy Wydział Samorządowy w likwidacji wprowadził w grudniu 1926 r. dopłaty od gmin miejskich i powiatowych związków samorządowych „na częściowe pokrycie kosztów utrzymania krajowych szpitali we Lwowie i Krakowie, tudzież zakładów dla umysłowo chorych w Kulparkowie i Kobierzynie“. Wysokość dopłat określona jednostronnem zarządzeniem T. W. S. wynosiła  $\frac{1}{5}$  część wydatków netto przewidzianych budżetem Tymcz. Wydziału Samorządowego na utrzymanie czterech wymienionych szpitali i zakładów w kwocie na I kwartał 1927 r. — 231.250 zł.



W następnym swem zarządzeniu z 19 marca 1927 r. Tymczasowy Wydział Samorządowy ustanowił specjalną dopłatę od powiatowych związków samorządowych i gmin miejskich już nie na utrzymanie szpitali i zakładów krajowych ale „na częściowe pokrycie wydatków na szpitalnictwo Małopolskie“, obejmując dopłatami również koszty leczenia ubogich. Ta wysokość dopłaty nie ulegała obniżce w stosunku do zmniejszanych budżetów związków samorządowych — przeciwnie z roku na rok wzrasta i dochodzi w roku 1932/33 do kwoty 2.213.868 zł. Suma ta obejmuje już cały niedobór w dziedzinie szpitalnictwa Tymczasowego Wydziału Samorządowego.

Związek Powiatów R. P. w memorjale z dnia 2.V.1933 r. złożonym Ministrom Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej podniósł szereg zarzutów odnośnie wymiaru i wysokości tych dopłat. Memorjał stwierdza przede wszystkim, iż według postanowień ust. 3 art. 32 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Tymczasowy Wydział Samorządowy nie mógł ustanawiać wysokości dopłaty oraz jej rozkładów bez uprzedniego porozumienia się z zainteresowanymi związkami samorządowymi. Dalej memorjał podnosi, iż dopłatą nie mogą być objęte koszty leczenia ubogich, które ma ponosić w całości fundusz krajowy. Następnie wysokość dopłaty była utrzymana w jednakowej kwocie mimo, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych poleciło okólnikiem z 1931 r. (Nr. SF. 6872/1) obniżyć wydatki na rok 1931/32 o 30% w stosunku do r. 1930/31. Mimo to, że budżety związków samorządowych za r. 1932/33 wykonane zostały w wielu związkach z deficytem — Tymcz. Wydział Samorządowy dopłaty na rok 1933/34 zwiększa i czyni to jeszcze w miesiącu marcu, a więc już po ustaleniu budżetów; z powyższych względów memorjał prosi Ministra Spraw Wewnętrznych o rewizję wysokości i rozkładu dopłaty szpitalnej na r. 1933/34 oraz o spowodowanie, aby Tymczasowy Wydział Samorządowy ograniczył dopłatę do wysokości jedynie części kosztów utrzymania szpitali i przy rozkładzie dostosował ją do wartości korzyści odnoszonych przez związki samorządowe oraz aby został uwzględniony spadek kosztów utrzymania i kosztów administracyjnych w szpitalach.

W odpowiedzi na powyższy memorjał Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stanęło na stanowisku, iż nie znajduje powodów do rewizji omówionej dopłaty. Ministerstwo stwierdza, iż rozłożenie całego deficytu szpitalnego na związki samorządowe nie jest sprzeczne z art. 32 ustawy o tymczasowym uregulowaniu fin. kom.; na poparcie tego stanowiska Ministerstwo powołuje się na wyrok N. T. A. (z 30.XII 1929 r. L. rej. 4980/27); powołując się na powyższy wyrok Ministerstwo zaaprobowało sam sposób dokonania rozkładu dopłaty przez Tymcz. Wydział Samorządowy.

Pismem z dn. 3.VII.1933 r. Związek Powiatów zwrócił się ponownie do Ministra Spraw Wewnętrznych i przedłożył pogląd na wykładnię art. 32 ustawy o tymcz. uregul. finansów kom. Według tej interpretacji rozkładowi między związki samorządowe ulec mogą jedynie koszty „utrzymania“, które są różnicą między wydatkami, a osiągniętymi dochodami zakładów krajowych. Koszty utrzymania wszelkich szpitali, z którymi nie łączy się pojęcie „zarządu“ rozkładane być zatem nie mogą. Z tych wzglę-

dów Związek Powiatów prosi Ministerstwo o ponowne rozpatrzenie sprawy dopłat szpitalnych i rzstrzygnięcie jej po myśli postulatów wyszczególnionych w pierwszym memorjale.

### WPLATY POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH NA FUNDUSZ PRACY.

Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 163) opodatkowała między innemi powiatowe związki samorządowe na rzecz tegoż Funduszu opłatą w wysokości 5% ich budżetów. Rozporządzenie wykonawcze Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 1933 r. o świadczeniach na rzecz Funduszu Pracy (D. U. R. P. Nr. 22, poz. 176) za podstawę do obliczania wpłat powiatowych związków samorządowych przyjęło sumę dochodów budżetu administracyjnego, osiągniętych w poprzednim roku budżetowym.

Ponieważ budżety powiatowych związków samorządowych zawierają po stronie dochodów sumy obce, przepływające jedynie przez dany związek samorządowy przepis wymienionego rozporządzenia nie wnikający wcale w strukturę dochodów powiatowych związków samorządowych stawia je w wysoce krzywdzącej sytuacji. Na Zjeździe Głównym przedstawicieli powiatowych związków samorządowych w dniu 6—7 maja 1933 r. powziętą była uchwała zmierzająca w kierunku, usunięcia takiego stanu rzeczy. Wykonując uchwałę Zjazdu Związek Powiatów R. P. wystąpił z memorjałem do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o nowelizację rozporządzenia o świadczeniach na rzecz Funduszu Pracy, któraby wyłączyła z pod podstawy do obliczania wpłat sumy, stanowiące dochód obcy oraz ustaliła za tę podstawę budżet roku bieżącego, a nie poprzedniego.

Jako sumy obce memorjał wyszczególnia: 1) zwroty za utrzymanie dróg państwowych, 2) podatki krajowe i 3) zwroty pożyczek funduszy na specjalne cele, udzielonych za pośrednictwem powiatowych związków samorządowych gminom. Konieczność wyłączenia tych sum z pod podstawy opodatkowania memorjał udowadnia zapomocą następujących argumentów:

a) w myśl art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 6 z 1921 r., poz. 32), koszty budowy i utrzymania dróg państwowych ponosi Skarb Państwa, a o ile budowa i utrzymanie tych dróg powierzone zostaną powiatowemu związkowi samorządowemu „wówczas Ministerstwo Robót Publicznych (obecnie Ministerstwo Komunikacji) przekaze pomienionym związkom samorządowym fundusze na ten cel przeznaczone“. Z brzmienia tych przepisów i z istoty rzeczy jasno wynika, iż sumy te są w zarządzie związku samorządowego, który niemi tylko administruje i używa ich na cele wyraźnie przez właściwe organa państwowe wskazane. Wliczenie ich do podstawy opodatkowania na rzecz Funduszu Pracy wytworzyć może paradoksalną sytuację, w której powiat o niskim budżecie własnych dochodów, a o dużej sieci dróg państwowych zmuszony byłby na uiszczenie kwoty



na rzecz Funduszu Pracy zużyć bardzo duży odsetek budżetu własnego, gdyż sum przekazanych na drogi państwowe na opłacenie wpłat na rzecz Funduszu Pracy użyć mu nie wolno.

b) na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 106 z 1932 r., poz. 884) pobierane są na terenie b. zaboru pruskiego podatki krajowe na rzecz samorządu wojewódzkiego. Podatki te ściągane są przez powiatowe związki samorządowe i sumy z tego tytułu uwidocznione są w budżecie po stronie wydatków w dziale XII-a, a po stronie dochodów figurują w różnych działach i ściśle równoważą się z sumą pozycji p. n. „podatek krajowy“ względnie „podatek na rzecz wojewódzkiego związku“, wykazaną w dziale XII-a budżetu wydatków. Własność tych sum jest również niewątpliwą i do powiatowego związku samorządowego należy jedynie ich ściąganie i przekazanie związkowi wojewódzkiemu;

c) ostatnią grupę sum obcych, ujmowanych w budżecie powiatowego związku samorządowego, stanowią wszelkiego rodzaju zwroty pożyczek od gmin. Sumy z tego tytułu ujmowane są w budżecie powiatowego związku samorządowego zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Powiat bowiem występuje tu w charakterze pośrednika pomiędzy instytucją udzielającą kredytu, a gminą wiejską, jako pożyczkobiorcą. Typowym przykładem tych sum są pożyczki, udzielane z funduszy Min. W. i O. P. na budownictwo szkolne, pożyczki na ogniotrwałe budownictwo, krycie dachów oraz na inne specjalne cele.

Odrębny zatem charakter wyszczególnionych sum, wchodzących w skład budżetu powiatowego związku samorządowego nie ulega najmniejszej wątpliwości. Opodatkowanie przeto kwot tych na rzecz Funduszu Pracy wydaje się nam z zasady niesłuszne i jest tem dotkliwsze, iż sumy te stanowią poważny odsetek w całości budżetów powiatowych związków samorządowych. Sam dział IV budżetów, jak wynika z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, opublikowanych w Nr. 3 z r. b. Gazety Administracji i Policji Państwowej — wynosi 11,8 ogółu dochodów powiatowych związków samorządowych, a gross sum z tego działu stanowią zwroty za utrzymanie dróg państwowych oraz zwroty pożyczek, udzielanych za pośrednictwem powiatu gminom.

Powołane na wstępie rozporządzenie o świadczeniach na rzecz Funduszu Pracy postanawia również, iż podstawą obliczania wpłat od powiatowego związku samorządowego stanowi suma dochodów, osiągniętych w ubiegłym roku budżetowym.

Od szeregu lat z powodu przeżywanego przesilenia gospodarczego, budżety związków komunalnych ulegają stalemu obniżeniu. Wystarczy przytoczyć chociażby fakt, że w roku 1932/33 dochody powiatowych związków samorządowych w/g preliminowanych sum spadły do kwoty 124,8 milionów zł., podczas gdy w r. 1928/29 wynosiły 227 milionów. Nie można przewidzieć, jak ukształtują się te cyfry na dalszą przyszłość, w każdym jednak razie w obecnych warunkach należy stwierdzić, iż obliczanie świadczeń na podstawie osiągniętych dochodów w roku ubiegłym, nie zaś bieżącym, powoduje konieczność większych wpłat, w czasie, gdy wpływy dochodów stale się obniżają. W obecnym stanie rzeczy na powiatowe



związki samorządowe spadną zatem z każdym rokiem cięższe obowiązki, nie posiadające pod względem ciężaru gatunkowego odpowiednika po stronie dochodów.

Należy zaznaczyć, iż przyjęcie za podstawę obliczenia kwoty na rzecz Funduszu Pracy sum, osiągniętych przez związki samorządowy w bieżącym okresie budżetowym, nie stworzy również żadnych trudności rachunkowych tak dla powiatowych związków samorządowych, jak i organów Funduszu Pracy. Pierwsze 3 raty bowiem mogą być potraktowane jako zaliczkowe, natomiast przy ostatniej racie, która jest płatna w końcu roku budżetowego, można uwzględnić faktyczną sumę osiągniętych w roku budżetowym dochodów i wyrównać wtedy ewentualną różnicę w wysokości wpłaty należnej od związku samorządowego“.

#### NALEŻNOŚCI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH NA RZECZ Z. U. P. U. ZA OKRES PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE STATUTÓW EMERYTALNYCH.

Wobec wiadomości jakoby pracownicy samorządowi mieli być wyłączeni z pod obowiązku ubezpieczenia w Z. U. P. U. i na skutek okólnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dn. 8.VII.1929 r. Nr. S.S. 2823/9 związki komunalne w ciągu roku 1929 i 1930 powzięły uchwały o ubezpieczeniu swych pracowników we własnym zakresie działania. Powiatowe związki samorządowe przystępując do uporządkowania powiatowych funduszy emerytalnych pragnęły dokonać rozrachunków z Zakładem Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. W tym celu związki komunalne zgłosiły propozycje przeprowadzenia rozrachunków w ramach art. 120 rozp. Prezydenta z 27.XI 1927 r. Zakłady jednak stanęły na stanowisku, że w ciągu okresu od 1.I 1928 r. do dnia wejścia w życie statutów lokalnych istniał obowiązek ubezpieczenia pracowników w Zakładzie. Gdyby takie stanowisko Zakładów Ubezpieczeń zostało zaaprobowane przez władze nadzorcze, związki samorządowe, wobec powszechności niedokonania zgłoszeń pracowników do ubezpieczenia, zmuszone byłyby do uiszczenia Zakładom poważnych kwot, wynoszących średnio dla powiatu około 30.000 zł.

W tym stanie rzeczy Związek Powiatów R. P. zwrócił się do Ministra Opieki Społecznej z memorjałem w którym pisze:

„Znane warunki finansowe, w jakich bytują związki komunalne, uniemożliwiają pokrycie tak wielkich kwot, a konieczność uporządkowania powiatowych funduszy emerytalnych wymaga, by kwestje te zostały przesądzone, by powiatowe związki uporządkowały swą rachunkowość i by stan finansowy funduszy został ostatecznie ustalony.

Na marginesie wypada wspomnieć, że związki komunalne poniosły już bardzo znaczne ofiary na rzecz funduszy, zaliczając do wysługi emerytalnej pracownikom lata pracy, poprzedzające okres wejścia w życie Rozporządzenia, zaliczyły lata pracy przedwojennej i powojennej i wobec tego już obecnie, zanim fundusze okrzeplę znalazły się przed koniecznością wypłacania swym b. pracownikom uposażenia emerytalnego.



Jest rzeczą oczywistą, że stanowisko zajęte w omawianej kwestji przez Zakłady Ubezpieczeń zgodne jest z treścią, z literą prawa. Jednak tak rygorystyczne zastosowanie tych przepisów wobec związków komunalnych, które przecież nie są przedsiębiorstwami na zysk obliczonymi i żadnej korzyści w sensie materialnym na nieubezpieczeniu w Z. U. P. U. swych pracowników nie odniosły, nie wydaje nam się słuszne i celowe.

Aby uniknąć jakichkolwiek sportów i tarć, jakie na tej płaszczyźnie wynikają między zakładami a związkami komunalnymi, zdaniem naszym, istnieje jedyna możliwość. Zmiana istniejących względnie wydanie dodatkowych przepisów, któreby uwolniły związki komunalne od konsekwencji, jakie dla nich wynikły z powodu niezastosowania się do przepisów rozp. i które umożliwiłyby przeprowadzenie między związkami komunalnymi a Zakładami Ubezp. Pracowników Umysłowych za cały okres istnienia obowiązku ubezpieczenia pracowników komunalnych w Z. U. P. U. bez względu na to, czy zgłoszenie do ubezpieczenia nastąpiło czy nie nastąpiło we właściwym czasie, względnie czy składki emerytalne w wypadku dokonania zgłoszenia po terminie zostały w okresie prekluzyjnym uiszczone, czy też przez związki komunalne nie zostały wpłacone.

Ze swej strony uważamy za najbardziej celowe wydanie przepisów o charakterze ustawowym, któreby stwierdziły nieistnienie obowiązku ubezpieczenia pracowników komunalnych w Z. U. P. U. od dnia 1.I.1928 r. dla tych pracowników, którzy zostali objęci lokalnymi statutami o zaopatrzeniu emerytalnem, uchwalonemi przez związki komunalne do dnia wejścia w życie noweli“.

Po złożeniu memorjału (lipiec 1932 r.) stan faktyczny omawianej sprawy zmienił się o tyle, że Zakłady Ubezpieczeń przystąpiły ostatnio do egzekucji sum, zapisanych na kontach związków samorządowych z tytułu obowiązku ubezpieczenia pracowników samorządowych w okresie od 1.I.1928 r. do chwili wejścia w życie lokalnych statutów emerytalnych.

Wobec takiej sytuacji Związek Powiatów, Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich wystosowały wspólny memorjał do Ministra Opieki Społecznej z dnia 26 października 1933 r. w którym czytamy:

„Przeprowadzenie w chwili obecnej egzekucji powyższych należności spowodowałoby niewątpliwie załamanie się całej gospodarki budżetowej samorządu. Jest bowiem rzeczą znaną, iż związki samorządowe znajdują się w bardzo dużych trudnościach finansowych, szczególnie silnie spotęgowanych w miesiącach jesiennych, w których przypadają terminy płatności zobowiązań krótkoterminowych, zaciągniętych w okresie intensywniejszego prowadzenia robót t. j. w miesiącach letnich. Odebranie przeto w obecnej chwili samorządom bardzo znacznych kwot na zaspokojenie roszczeń Zakładów Ubezpieczeń uniemożliwi wywiązywanie się z obowiązków krótkoterminowych, a w konsekwencji uniemożliwi również sfinalizowanie tegorocznych programów budżetowych“.

Z tych względów centralne zrzeszenia samorządowe proszą o zawieszenie wszczętej przez Zakłady Ubezpieczeń egzekucji do czasu merytorycznego rozpatrzenia tej sprawy.



## ZALICZKI NA KOSZTA LECZENIA I TRYB ICH ŚCIĄGANIA.

Szpitaly publiczne, powołując się na rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29.XI.1924 r. w przedmiocie zaliczkowego pokrywania kosztów leczenia chorych w szpitalach publicznych (D. U. R. P. Nr. 22, poz. 21) żądają tych zaliczek od powiatowych związków samorządowych. Bezpostawność tych roszczeń poruszył Związek Powiatów R. P. w memoriale do Ministra Opieki Społecznej z dnia 6 czerwca 1933 r.

Rozporządzenie bowiem, na które powołują się szpitale oparte jest na art. 10 zasadniczej ustawy sanitarnej, która aczkolwiek dając upoważnienie władzy wykonawczej do wydawania rozporządzeń szczegółowych, zastrzegła unormowanie praw i obowiązków samorządu — w drodze ustawodawczej. Poza tem ustawa z dnia 29.III.1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych b. zaboru rosyjskiego (D. U. R. P. Nr. 36, poz. 214), w art. 5 zniósła dotychczasowe ustawy i rozporządzenia, normujące sprawy kosztów leczenia. Jeżeliby nawet przyjąć, że rozporządzenie z 1924 r. miało postawę prawną to i wtedy należałoby stwierdzić, że z chwilą wejścia w życie ustawy z 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich straciło moc obowiązującą. Nie posiada zatem żadnych podstaw prawnych przepis § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 9.IX.1927 r., wykonawczego do ustawy z 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia, który podtrzymuje nadal nad obowiązującą rozporządzenia z 1924 r. o zaliczkowym pokrywaniu kosztów leczenia.

Równie bezpodstawne jest dochodzenie kwot z tytułu zaliczkowego pokrywania kosztów leczenia w trybie egzekucji administracyjnej. Ten przywilej posiadają bowiem na podstawie art. 11 rozp. Prezydenta Rzplitej z 22.III.1928 r. o zakładach leczniczych — tylko koszty leczenia.

Z tych względów Związek Powiatów prosi Ministra Spraw Wewnętrznych o uchylenie przepisów § 16 rozporządzenia z 9.IX.1927 r. podtrzymującego moc obowiązującą rozp. z 1924 r. o zaliczkowym pokrywaniu kosztów leczenia oraz o wydanie wyjaśnień co do braku podstawy dochodzenia tych należności w trybie egzekucji administracyjnej.

## PODZIAŁ DODATKÓW KOMUNALNYCH DO PODATKÓW I OPŁAT PAŃSTWOWYCH MIĘDZY GMINY WIEJSKIE.

Powiatowe związki samorządowe z sum otrzymanych z tytułu dodatków komunalnych do podatku od przemysłu i handlu, opłat patentowych oraz opłat stempłowych muszą przekazać część wpływów tym gminom wiejskim, na obszarze których znajdują się podmoity opodatkowania. Urzędy skarbowe poczynszy od dnia 1 kwietnia 1933 r. zaprzestały przysyłać powiatowym związkom samorządowym wykazów wyszczególniających te gminy wiejskie, którym część sum winna być przekazana. Powoduje to znaczne trudności zarówno dla zainteresowanych gmin, jak i dla powiatowych związków samorządowych. Zastosowana na terenie Izby skarbowej w Lublinie praktyka delegowania 2 razy w miesiącu urzędnika wydziału powiatowego do kasy urzędu sportowego — jest również niedogodna i niewłaściwa.



Związek Powiatów R. P. zwrócił się przeto z memorjałem w tej sprawie do Ministra Skarbu i Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym czytamy:

„Przyjęta z dn. 1 kwietnia r. b. w kasach urzędów skarbowych praktyka, pozatem że życiowo jest niewłaściwa, pozostaje w rażącej sprzeczności z postanowieniami § 51 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 23 listopada 1932 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 113 z 1932 r., poz. 937). Wspomniany przepis bowiem wyraźnie postanawia, iż „kasa urzędu skarbowego oblicza po upływie każdego miesiąca, co do każdego uprawnionego związku komunalnego (ustęp ostatni niniejszego paragrafu): sumę dodatków komunalnych, pobranych w ciągu danego miesiąca — bądź na mocy nakazów płatniczych (§§ 48 i 49) bądź na skutek wymiaru doraźnych (art. 24 punkt „b” ust. o opł. stempl.), bądź bez wymiaru urzędowego (art. 24 punkt „a” u. o. s.). Od tej sumy kasa urzędu skarbowego potrąca 2% (art. 43 ustęp 4, u. o. f. k.), a różnicę przekazuje uprawnionemu związkowi komunalnemu za pośrednictwem Pocztovej Kasy Oszczędności w ciągu 14 dni po upływie danego miesiąca.

Jeżeli uprawnionym jest powiatowy związek komunalny, to kasa urzędu skarbowego przesyła mu, jednocześnie z przekazaniem należności, wykaz, wymieniający te gminy wiejskie, z którymi wiążą się wpłaty tytułem dodatku komunalnego, dokonane w miesiącu ubiegłym oraz — co do każdej gminy — wiążącą się z nią kwotą przychodu; należy podać różnicę między kwotą wpłaconą a 2%-tą należnością Skarbu Państwa“.

Wprawdzie wspomniany paragraf traktuje tylko o dodatku do opłat stemplowych od przejścia własności rzeczy nieruchomości, którego rozdziału, kasy urzędów skarbowych odmawiają; jednak ustawodawca tak a nie inaczej tylko mógł rozwiązać sprawę tego dodatku, i pozostałe dwa dodatki, posiadające tę samą strukturę, inaczej nie mogą być traktowane“.

Z tych względów Związek Powiatów prosi Pana Ministra „o wydanie odpowiednich zarządzeń kasom urzędów skarbowych, by te dokonywały rozdziału dodatków komunalnych: do podatku przemysłowego, do opłat patentowo-akcyzowych i do opłat stemplowych od przejścia własności rzeczy nieruchomości w myśl przepisów § 51 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 113 z 1932 r., poz. 937)“.

#### DEZYDERATY GMIN WIEJSKICH W SPRAWIE EGZEKUCJI ADMINISTRACYJNEJ PROWADZONEJ PRZEZ WŁADZE SKARBOWE.

Zjazdy wojewódzkie przedstawicieli gmin wiejskich odbyte w maju 1933 r. wysunęły następujące postulaty w sprawie sposobu prowadzenia egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe:

„Stojąc na gruncie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 32, poz. 328) gminy nie wypowiadają obecnie swego zasadniczego stanowiska, wnoszą jednak o wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 62, poz. 581)



przez zaliczenie wszelkich własnych (samoistnych) danin komunalnych na rzecz gmin oraz wierzytelności gminnych kas pożyczk. oszczędn. do tych, które określa § 1 powyższego rozporządzenia, t. j. przywrócenie gminom prawa egzekwowania ich we własnym zakresie.

Za zmianą tą przemawia specjalne znaczenie gmin zwłaszcza wiejskich, które są w dużej mierze organami wykonawczymi administracyjnych władz państwowych. Możliwość egzekwowania własnych podatków zabezpieczy im normalny wpływ dochodów i ułatwi wypełnianie obowiązków poruczonych.

W drodze rozporządzenia uprawnionych Ministrów możnaby oczywiście:

- a) zarządzić skoordynowanie działalności organów skarbowych, dokonujących w gminach egzekucji danin publicznych w ten sposób, iżby one zawiadamiały urzędy gminne o rozpoczęciu w gminie czynności i o wyniku dokonanej egzekucji danin na rzecz gminy,
- b) zabronić lokalnym władzom skarbowym i ich organom, dokonującym egzekucji, przerzucania na urzędy gminne i sołtysów funkcji doręczania upomnień zapłaty za zaległe daniny, co się zbyt często praktykuje, a do czego gminy nie są obowiązane, względnie przekazanie doręczania gminom za wynagrodzeniem w wysokości połowy opłaty pobieranej za upomnienie przez urzędy skarbowe,
- c) zarządzić, iżby urzędy skarbowe nie domagały się przedkładania sobie odrębnego tytułu wykonawczego na każdy rodzaj podatku lub innej należności, podlegającej egzekucyjnemu ściągnięciu u tego samego płatnika (np. podatku gruntowego państwowego, opłaty drogowej na rzecz powiatowego związku komunalnego, gminnego podatku wyrównawczego, podatku od nieruchomości i t. p.), lecz zadowalały się jednym tytułem wykonawczym, obejmującym wszelkie zaległości płatnika (co odciaży zbędną pracę) oraz by wygotowywały jedno upomnienie dla płatnika na należne od niego podatki i daniny (co zmniejszy dotkliwe koszty upomnień),
- d) zarządzić kumulację postępowania egzekucyjnego w ten sposób, iżby egzekwowano u płatnika równocześnie zaległe należności na rzecz Państwa i samorządu bez ograniczania się do egzekwowania tylko danin państwowych, pozostawiając komunalne na czas późniejszy, gdyż w skutkach pociąga to za sobą bądź nieściągalność danin komunalnych, bądź wytwarza szkodliwą psychozę, że daniny na rzecz samorządu są mniej ważne, wreszcie, by raporty egzekutorów o nieściągalności należności samorządowych stwierdzane były przez urzędy gminne.

Ponieważ mnożą się skargi na uchylanie się posiadaczy większej własności od płacenia podatków i fakty nieściągalności z majątku ruchomego z powodu wyłączeń z pod egzekucji bardzo wielu przedmiotów, należałoby uprościć postępowanie egzekucyjne z majątku nieruchomego tak przez wydzierżawienie, jak i sprzedaż.



## KREDYT SAMORZĄDOWY.

### STAN KREDYTÓW SAMORZĄDOWYCH W CENTRALNYCH INSTYTUCJACH FINANSOWYCH.

#### A. Komunalny Fundusz Pożyczkowy.

Komunalny Fundusz Pożyczkowy, utworzony w 1927 r. i administrowany przez Polski Bank Komunalny na dzień 1.I.1933 r. wyrażał się kwotą ogólną zł. 19.199.691,01.

Na kwotę tę składają się:

|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| 518 pożyczek krótkoterminowych na sumę | 10.911.845,— |
| 135 pożyczek długoterminowych „        | 7.261.726,72 |
| oraz gotówka na r-ku w sumie . . . .   | 1.026.119,29 |

Jeśli chodzi o stan pożyczek udzielonych z Funduszu przedstawia się on w sposób następujący:

|                           |              |         |              |
|---------------------------|--------------|---------|--------------|
| Na 1.I.1932 było          | 485 pożyczek | na sumę | 15.489.869,— |
| W ciągu roku 1932 wydano: |              |         |              |
| miastom . . . .           | 130 „        | „       | 2.305.000,—  |
| powiatom . . . .          | 109 „        | „       | 1.825.000,—  |
| związkom międzyk. . .     | 3 pożyczki   | „       | 220.000,—    |
| centr. zrzesz. samorz.    | 2 „          | „       | 95.000,—     |

razem 729 pożyczek na sumę 19.934.869,—

W ciągu roku 1932 spłacono: 79 „ „ 1.761.297,28

Na 1.I.1933 pozostało 650 pożyczek na sumę 18.173.571,72

Z sumy tej przypada:

|                              |              |         |              |
|------------------------------|--------------|---------|--------------|
| na miasta . . . .            | pożyczek 336 | na sumę | 9.004.858,72 |
| „ powiaty . . . .            | „ 309        | „       | 8.853.713,—  |
| „ związki międzykom. „       | 3            | „       | 220.000,—    |
| „ centr. zrzesz. samorząd. „ | 2            | „       | 95.000,—     |

#### B. Komunalny Fundusz Zapomogowy

wynosi na 1.I.1933 1.250.760,45 zł. W ciągu roku 1932 wydano 39 zapomóg na sumę 749.000 zł. Zapomogi te zostały wydane 25 miastom w kwocie 469 tysięcy zł. oraz 14 powiatom na sumę 280 tysięcy zł.

#### C. Polski Bank Komunalny.

Pożyczek długoterminowych, poza 1 pożyczką w kwocie 50.000 zł. w ciągu roku 1932 Polski Bank Komunalny nie wydawał. Stan tych pożyczek przedstawia się na dzień 1.I.1933 następująco:

|         |             |         |                  |
|---------|-------------|---------|------------------|
| miasta  | 28 pożyczek | na sumę | 3.526.326,56 zł. |
| powiaty | 37 „        | „       | 3.194.312,50 „   |
| razem   | 65 pożyczek | na sumę | 6.720.639,06 zł. |

Pożyczek krótkoterminowych na weksle własne samorządów udzielił Polski Bank Komunalny w roku 1932:

|          |             |         |               |
|----------|-------------|---------|---------------|
| miasta   | 11 pożyczek | na sumę | 107.220,— zł. |
| powiatom | 21 „        | „       | 302.750,— zł. |
| razem    | 32 pożyczki | na sumę | 409.970,— zł. |

Ogółem stan pożyczek krótkoterminowych samorządów z Polskiego Banku Komunalnego przedstawia się na 1.I.1933 następująco:

|                    |     |         |                 |
|--------------------|-----|---------|-----------------|
| pożyczek           | 122 | na sumę | 1.809.070,— zł. |
| z czego przypada:  |     |         |                 |
| na miasta pożyczek | 44  | „       | 523 320.— „     |
| na powiaty „       | 78  | „       | 1.285.750,— „   |

#### D. Bank Gospodarstwa Krajowego.

Ogólna suma kredytu gotówkowego samorządów w Banku Gospodarstwa Krajowego wyraża się na dzień 1.I.1933 r. kwotę 118.549 tysięcy zł., co stanowi 11,59% wszystkich kredytów gotówkowych B. G. K. Na kwotę tę składają się: pożyczki krótkoterminowe, weksle i r-ki bieżące na sumę 6.011 tysięcy zł., kredyty średnioterminowe i długoterminowe udzielone z własnych funduszy Banku na zł. 63.171 tysięcy, oraz kredyty w działle operacyj ze skarbem Państwa na 49.367 tysięcy zł., którą to kwotę stanowią przeważnie kredyty budowlane, udzielone gminom z Państwowego Funduszu Budowlanego. W porównaniu z rokiem 1931 kredyty samorządowe wzrosły w ciągu roku 1932 o 5,6 miliona zł. Wzrost ten powstał głównie z związku z konwersją pożyczki dla m. Krakowa oraz z powodu nieznacznego powiększenia się średnioterminowych gotówkowych pożyczek komunalnych.

W wymienionej kwocie 118.549 tysięcy zł. sumę zł. 47.676 tysięcy stanowią pożyczki budowlane, 70.478 tysięcy zł. inne kredyty oraz 395.000 zł. kredyty przedsiębiorstw samorządowych.

Kredyt samorządowy B. G. K. w postaci pożyczek w obligacjach komunalnych wyniósł w końcu 1932 r. łącznie z pożyczkami b. Polskiego Banku Krajowego zł. 347,2 milj. zł.

#### E. Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych.

Pożyczki dla samorządów udzielane przez P. Z. U. W. skoncentrowane są w Funduszach wydzielonych, na które przeznaczane są stale odsetki nadwyżek kapitałowych, oraz trzecią formę kredytu stanowią pożyczki z rezerwy na zasilki zwrotne na akcje obrony przeciwpożarowej.

Stan i rozlokowanie tych Funduszy przedstawia się na dzień 31.XII.32 r. następująco:

Fundusz na pożyczki ulgowe dla samorządów z art. 48 i 69 nowej ustawy.

|                   |            |              |
|-------------------|------------|--------------|
| Woj. Białostockie | 190.500,—  |              |
| „ Kieleckie       | 257.687,88 |              |
| „ Lubelskie       | 314.087,21 |              |
| „ Łódzkie         | 117.010,21 |              |
| „ Warszawskie     | 310.492,19 | 1.189.777,49 |
| „ Nowogródzkie    | 289.971,37 |              |
| „ Poleskie        | 149.701,99 |              |
| „ Wileńskie       | 98.600,—   |              |
| „ Wołyńskie       | 157.608,30 | 595.881,66   |
| „ Krakowskie      | 128.632,90 |              |
| „ Lwowskie        | 248.000,—  |              |
| „ Stanisławowskie | 102.677,05 |              |
| „ Tarnopolskie    | 106.000,—  | 585.309,95   |
| Ogółem            |            | 2.370.969,10 |



### Fundusz na pożyczki ulgowe dla samorządów z § 44 d. Ustawy.

|                   |            |              |
|-------------------|------------|--------------|
| Woj. Białostockie | 101.409.30 |              |
| „ Kieleckie       | 42.712.45  |              |
| „ Lubelskie       | 244.050.43 |              |
| „ Łódzkie         | 34.200.—   |              |
| „ Warszawskie     | 87.200.—   | 509.572.18   |
| „ Nowogródzkie    | 158.993.35 |              |
| „ Poleskie        | 140.361.67 |              |
| „ Wileńskie       | 26.000.—   |              |
| „ Wołyńskie       | 214.551.87 | 539.906.89   |
| „ Krakowskie      | 71.002.—   |              |
| „ Lwowskie        | 24.850.—   |              |
| „ Stanisławowskie | 42.000.    |              |
| „ Tarnopolskie    | 249.862.—  | 387.714.61   |
| Ogółem            |            | 1.437.193.68 |

### Rezerwa na zasilki zwrotne (pożyczki ulgowe dla samorządów) na organizację obrony przeciwpożarowej.

|                   |            |              |
|-------------------|------------|--------------|
| Woj. Białostockie | 171.048.30 |              |
| „ Kieleckie       | 274.584.77 |              |
| „ Lubelskie       | 283.870.29 |              |
| „ Łódzkie         | 97.628.38  |              |
| „ Warszawskie     | 431.152.44 | 1.258.284.18 |
| „ Nowogródzkie    | 65.800.—   |              |
| „ Poleskie        | 82.937.72  |              |
| „ Wileńskie       | 72.300.—   |              |
| „ Wołyńskie       | 93.220.—   | 314.257.72   |
| „ Krakowskie      | 219.123.74 |              |
| „ Lwowskie        | 155.100.—  |              |
| „ Stanisławowskie | 74.388.87  |              |
| „ Tarnopolskie    | 28.600.—   | 477.212.61   |
| Ogółem            |            | 2.073.434.51 |

### TEZY ZWIĄZKU MIAST POLSKICH W SPRAWIE NOWELIZACJI USTAWY O KOMUNALNYCH KASACH OSZCZĘDNOŚCI.

Zarząd Związku Miast Polskich na posiedzeniu w dniu 4 kwietnia 1933 r. obradował nad sprawą zamierzonej nowelizacji przepisów o komunalnych kasach oszczędności. W wyniku dyskusji zostały uchwalone następujące tezy:

„1) Ze względu na przeżywany obecnie kryzys i zamęt w pieniężnej gospodarce światowej, odbijający się niekorzystnie na nastrojach i zaufaniu ludności, nowelizacja nie powinna naruszać dotychczasowej organizacji i budowy wewnętrznej K. K. O., gdyż taka reorganizacja wpływaby mogła na osłabienie odporności w walce z kryzysem.

2) Zmiany obecnie obowiązujących przepisów o K. K. O. powinny zmierzać do wzmocnienia odpowiedzialności wobec Kasy członków rady, zarządu, komisji rewizyjnej i pracowników kasy za szkody powstałe wskutek zaniechania obowiązku, nałożonego na nich obowiązującymi przepisami i statutem kasy, na wzór przepisów istniejących w prawie bankowym.

3) Projektowane zmiany powinny przewidywać łączenie się K. K. O. w wypadkach likwidacji i łączenie macierzystych związków komunalnych poręczających.

4) Istniejące terytorjalne związki K. K. O. powinny być uznane za instytucje publiczno-prawne i pełnić rolę związków rewizyjnych w stosunku do należących do nich K. K. O. z obowiązkiem podporządkowania się K. K. O. zarządzeniom polustracyjnym i zarządzeniom, wydanym w sprawach kontroli i rachunkowości.

5) Zmiany projektowane nie powinny uszczuplać dotychczasowych uprawnień i wpływów związków poręczających.

Odnosnie zaś do ważniejszych konkretnych zmian, proponowanych przez Związek Związków K. K. O., Zarząd Związku Miast stanął na stanowisku, że:

1) Przewodniczący Rady K. K. O. powinien być wybierany przez tę radę, że zatem nie należy na to stanowisko ustawowo wyznaczać przewodniczącego związku poręczającego.

2) Przewodniczący komisji rewizyjnej K. K. O. powinien być wybierany przez komisję. Komisja rewizyjna powinna być powoływana, jak dotychczas, przez organ stanowiący związku poręczającego, a nie przez Radę K. K. O. Sprawozdania z wyniku rewizji komisja powinna składać radzie kasy i w miarę swego uznania przesłać je związkowi okręgowemu. Rewizje K. K. O. powinny odbywać się przynajmniej raz do roku, przy współudziale rewidenta (właściwego inspektora związku okręgowego K. K. O.). Rada K. K. O. składać powinna związkowi poręczającemu sprawozdanie z działalności K. K. O., opatrzone uwagami komisji rewizyjnej.

3) Wybór zarządu K. K. O. powinien być zatwierdzony przez organ wykonawczy związku poręczającego, a dyrektor K. K. O. — przez przewodniczącego tego związku.

4) Spory, wnikające między organami K. K. O. względnie związkiem poręczającym i K. K. O., powinny być przedewszystkiem załatwiane przez właściwe związki okręgowe K. K. O., zaś w wypadkach odmowy wykonania decyzji związku okręgowego, należałoby pozostawić decyzję władzom nadzorczym.

5) Zmiany statutu K. K. O. powinien uchwalać organ stanowiący związku poręczającego.

6) O użyciu zysków K. K. O. na cele użyteczności publicznej decydować powinien organ stanowiący związku poręczającego.

7) Powinny być utrzymane dotychczasowe normy zadłużenia związku poręczającego we własnej K. K. O.

8) Okres urzędowania i kompetencje komisarycznych zarządów K. K. O. należałoby ograniczyć. W każdym razie zarządy komisaryczne K. K. O. nie powinny mieć prawa zbywania, obciążania, oddawania w zastaw lub



dzierżawę majątku nieruchomego Kasy i angażowania personelu na okres dłuższy, niż wyznaczony okres urzędowania zarządu komisarycznego“.

## SPRAWY DROGOWE.

### KONFERENCJA DROGOWA W ZWIĄZKU POWIATÓW R. P.

W dniu 10 października 1933 r. odbyła się w Warszawie konferencja, poświęcona pracy samorządu powiatowego w dziedzinie gospodarki drogowej, zwołana przez Związek Powiatów R. P. Wzięli w niej udział obok sfer samorządowych przedstawiciele władz centralnych, sfer automobilowych, zrzeszeń przedsiębiorstw automobilowych i inni w ogólnej liczbie ponad 40 osób.

W zagajeniu konferencji Prezes Związku Powiatów Dr. M. Jarożyński, podkreślił konieczność zrjonalizowania naszej polityki drogowej z uwagi na zmienione warunki gospodarcze, jakie się obecnie wytworzyły. Następnie Inż. L. Borowski wygłosił referat p. t. „Najbliższe zadania samorządu w zakresie budowy i utrzymania dróg“, w którym wysunął w stosunku do rozbudowy sieci drogowej następujące wnioski:

1) Nieodzowną koniecznością w czasie obecnym jest ulepszenie większej ilości dróg, dotąd nieulepszonych, przez doprowadzenie stanu dróg gruntowych do używalności w ciągu całego roku i do zwiększenia ładowności wozu na tych drogach, przez zastosowanie prostych i tanich sposobów, jak profilowanie jezdni, odwadnianie, stosowanie mieszanek gruntów, żwirowanie i zabrukowywanie tych (nawet krótkich) odcinków na których prostsze sposoby nie mogą być stosowane.

2) Budowanie twardej nawierzchni (kamiennej) na dłuższych odcinkach stosowane może być tylko na drogach o znaczeniu strategicznym i przy ośrodkach przemysłowych, przetwarzających wytwory rolne (dla dowozu tych ostatnich).

3) Budowania szos należy zaniechać, a wzamian jezdni szosowej, budować bruki z odpowiednio obrobionego kamienia polnego i łamanego.

Odnosnie do sprawy konserwacji szos wysuwa referent wniosek następujący:

4) Sposoby konserwacji istniejących już szos należy zmienić tak, by wykluczyć na przyszłość tak zwane pogrubienia (odnowy), a stosować tylko łatanie; gdy grubość jezdni spadnie do tego minimum, przy którym już koniecznem staje się pogrubienie, pogrubienia nie stosować, a stopniowo zamieniać szosę na bruk, możliwie wyzyskując tłuczeń z przebrukowanego odcinka na łatanie narazie nieprzebrukowanych odcinków; w rezultacie da to oszczędność materiału kamiennego i gotówki, które muszą być użyte do szybszego ulepszania całej sieci drogowej.

Drugi referat, dotyczący strony finansowej sprawy drogowej wygłosił starosta J. Bońkowicz - Sittaner p. t. „Finansowanie robót drogowych“, który zakończył następującymi wnioskami:

## A.

1. Podstawową przyczyną katastrofy drogowej w Polsce nie jest brak środków — lecz niedoceniające wagi zagadnień komunikacyjnych wogóle, drogowych zaś w szczególności.

2. Rozwiązanie zatem problemu sfinansowania robót drogowych zależy musi od miejsca, jakie w szeregu spraw państwowych wyznaczone zostanie komunikacji wogóle, a drogom w szczególności.

3. Aby to właśnie miejsce dla sprawy drogowej zdobyć, należałoby przeprowadzić dużą kampanię propagandową, obliczoną zarówno na decydujące czynniki w Państwie, jako też na szerokie warstwy społeczeństwa, które będzie musiało ponosić konsekwencje zarówno kosztów budowy i utrzymywania dróg, jako też ich braku i zniszczenia.

4. W razie pomyślnego wyniku takiej kampanji i wysunięcia sprawy drogowej na właściwe miejsce — środki na utrzymanie i budowę dróg znajdą się tak, jak znalazły się na szereg innych spraw pierwszorzędного znaczenia.

## B.

1. Przy założeniu drugiem, t. j. pozostawieniu sprawy drogowej wśród zagadnień dla państwa drugorzędnych i nieaktualnych koniecznością się stanie zrezygnowanie w tym okresie z rozwiązań zasadniczych, a dostosowanie się do potrzeb i warunków lokalnych. Trzeba będzie jedynie przestrzegać, aby zasada „każdy sobie“ stosowana była przy możliwym uwzględnieniu ogólnego planu w taki sposób, aby nawet mocno zróżniczkowane wyniki dały się w następnym okresie bez większych strat wyrównać.

Ważnym czynnikiem mogłyby się tu stać Wojewódzkie Rady Komunikacji i ewent. Państwowa Rada Kom.

2. Przyjmując, że gros ciężarów drogowych spadnie na samorządy, należy zapewnić im na ten cel odpowiednie środki, a więc w pierwszym rzędzie cofnąć wszelkie zarządzenia co do kompresji budżetów drogowych a następnie umożliwić powiększenie i lepsze wyzyskanie tych budżetów.

3. Celem zwiększenia budżetów drogowych samorządów należy:

- a) umożliwić przesunięcie części dróg powiatowych na gminy;
- b) wprowadzić podatek drogowy od zwierząt pociągowych (5 zł. od konia);
- c) stosować w razie potrzeby — dopłaty na budowę dróg;
- d) nie wykluczać stosowania rogatek (myt) na nowych drogach i mostach (promach);

4. Do obniżenia wydatków budżetowych przyczynićby się należało przez:

- a) wydatne obniżenie taryf kolejowych (50%) na materiały do budowy i konserwacji dróg (drzewo, kamień, cement, bitumy);
- b) bezprocentowe, lub nisko oprocentowane kredytowanie transportów kolejowych na okres budowy dróg (3—5 lat) dla samorządów podejmujących większe roboty drogowe;



c) pokrywanie przez kolej (choćby w postaci kamienia lub transportów) części kosztów budowy dróg dojazdowych do stacyj kolejowych.

#### C.

1. Intensywnie wykorzystywać lokalne możliwości i materiały, stosować tanie sposoby ulepszania nawierzchni.

2. Przy żądaniu budowy drogi droższego typu, niż tego wymagają potrzeby lokalne stosować odpowiednie dopłaty z funduszków państwowych.

3. Budować z bieżących kredytów, zaniechać planów opartych na pożyczkach.

4. Stosować szeroko odrabianie i spłacanie w naturze (ziemia, materiały, z zaległości podatkowych.

#### D.

1. Roztoczyć intensywną opiekę powiatowych zarządów drogowych nad drogami gminnymi. Wykorzystywać racjonalnie szarwark przy pomocy kwalifikowanego personelu technicznego.

2. W miastach budować ulice na koszt właścicieli parcel, wykonując zaprojektowane prace nad urządzeniem ulicy w kilku etapach, w miarę możliwości finansowych płatników i narastających potrzeb miasta.

#### E.

1. Przystosować personel techniczny do więcej elastycznych metod pracy, przez doszkalanie ekonomiczne i w zakresie organizacji pracy.

2. Stosować indywidualnie pieniężne premje za wydajność i oszczędność przy budowie i utrzymaniu dróg.

3. Uprościć biurowość powiatowych zarządów drogowych.

Po referatach wywiązała się żywa dyskusja, w której zabierali głos pp.: Wojewoda inż. S. Twardo, W. Gajewski, K. Kühn, A. Rzewski, S. Tyszkiewicz, A. Krauze, H. Bogatkowski, inż. A. Gajkowicz, J. Anusiak, I. Puławski, inż. W. Tryliński, F. Branny i F. Grela.

Po wyczerpaniu dyskusji zabrał głos Prezes Dr. M. Jaroszyński i w następujący sposób ujął wyniki obrad i dyskusji:

Postulatem przyjętym bezwzględnie przez wszystkich, jest konieczność przesunięcia problemu drogowego znacznie wyżej w hierarchji potrzeb publicznych i uczynienie z niego wielkiej sprawy ogólnopństwowej. Przesunięcie to dokonać się powinno równocześnie z wprowadzeniem powszechnego obowiązku świadczeń na drogi.

W którym kierunku jednak zwrócić należy rozporządzalny kapitał społeczny pieniędzy i pracy, aby największą przynieść korzyść gospodarstwu narodowemu? Dotychczas zwracaliśmy go naśladować Zachód, w kierunku budowy wielkich szlaków o twardej nawierzchni. Rezultat: zbudowaliśmy na nowe stosunki wiele, ale w porównaniu z Zachodem bardzo mało, bo aby osiągnąć minimalną sieć dróg bitych, jaką posiadają kraje zachodnie, musielibyśmy budować w tem samym tempie paraset lat. Uprzy-

wilejowaliśmy mieszkańców osiadłych przy wybudowanych drogach, lecz olbrzymiej większości nie daliśmy nic — nawet możliwego dojazdu do stacyj kolejowych, przystani wodnych i istniejących dróg bitych. Istniejących dróg bitych nie możemy, z braku środków, należyście konserwować. Należy stwierdzić, że kierunek naszej polityki drogowej był błędny. Naczelnym zadaniem winno się stać odtąd ulepszenie jak największej ilości istniejących dróg — przede wszystkim gruntowych i uczynienie ich zdolnymi do użytku, ażeby tym sposobem jak największą ilość warsztatów pracy, które u nas są przed innymi gospodarstwami rolnymi, połączyć z istniejącą siecią arterii komunikacyjnych wszelkiego typu. Do tego naczelnego postulatu musi być nagięta cała nasza gospodarka i przystosowany nasz aparat techniczny.

W dziedzinie finansów na drogi, wielkich rzeczy spodziewać się nie można. Poza pewnymi poprawkami w dziś istniejącym stanie rzeczy wysuwają się na czoło następujące postulaty:

a) powinno być zasadą, że Skarb Państwa z ogólnych swoich dochodów (a nie tylko z Funduszu Drogowego) przeznacza corocznie na drogi sumy, odpowiadające ważności problemu drogowego;

b) instytucję szarwarku trzeba rozszerzyć i uelastyczyć, dopuszczając stosowanie szarwarku na drogi wszelkich kategorii;

c) nie należy zaciągać pożyczek na drogi — poza nielicznymi wyjątkami — do czego winna się dostosować polityka Funduszu Pracy.

## SZKOLNICTWO I OŚWIATA.

### UCHWAŁY ZJAZDU GŁÓWNEGO PRZEDSTAWICIELI POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH W SPRAWACH SZKOLNYCH.

Zjazd Główny przedstawicieli powiatowych związków samorządowych, odbyty w d. 6 i 7 maja 1933 r. zajmował się sprawą organizacji administracji szkół powszechnych — t. zw. samorządu szkolnego. Obszerny referat w tej sprawie wygłosił Dr. M. Jaroszyński, zgłaszając szereg tez, które były przedmiotem obrad Sekcji szkolnej Zjazdu. Po sprawozdaniu z obrad Sekcji szkolnej złożonym przez posła A. Pacholczyka Zjazd uchwalił tezy referatu.

Tezy te brzmią następująco:

1. 1. Zapewnienie wszystkim obywatelom minimum oświaty w zakresie szkoły powszechnej należy do najważniejszych zagadnień kulturalnych współczesnej doby. Ze względu na powszechność tego zagadnienia i wielką jego społeczną i państwową doniosłość, powinno ono wchodzić w zakres zadań samorządu terytorjalnego, jako powszechnej t. j. wszystkich mieszkańców obejmującej organizacji przymusowej, powołanej do rozwiązywania zagadnień o charakterze powszechnym.

2. Tworzenie odrębnej organizacji przymusowej dla spraw szkolnictwa powszechnego w postaci „samorządu szkolnego“, jak również utrwalanie dzisiejszego stanu rzeczy, polegającego na wyodrębnieniu administracji szkolnej z ogółu kompetencji organów samorządu terytor-



jalnego i uniezależnienia jej od tych ostatnich organów należy uznać za szkodliwe zarówno ze względów ogólnie - społecznych i organizacyjnych, jak i ze względu na dobro samego szkolnictwa powszechnego.

II. 1. Podział kompetencji między państwowymi urządami szkolnymi z jednej strony, a samorządem terytorjalnym z drugiej strony należy oprzeć na następujących zasadach:

a) do urzędów państwowych należeć powinny sprawy organizacji szkolnictwa, programu nauczania i wychowania oraz sprawy personelu nauczycielskiego, natomiast

b) do samorządu terytorjalnego powinny należeć: cały zarząd spraw gospodarczych szkolnictwa, piecza nad prawidłowym tokiem nauki pod względem formalnym, przestrzeganie przymusu szkolnego oraz opinjowanie o sprawach, należących do zakresu działania państwowych urzędów szkolnych, szczególnie zaś o sprawach, dotyczących organizacji szkół.

2. Podział ciężarów materialnych na cele szkolnictwa powszechnego między państwo a samorząd powinien odpowiadać podziałowi kompetencji, t. j. państwo ponosić powinno całkowite koszty personelu nauczycielskiego (łącznie z dodatkiem mieszkaniowym dla nauczycieli) oraz wydatki, związane bezpośrednio z nauczaniem, samorząd zaś wydatki rzeczowe szkolnictwa, przyczem na cele budownictwa szkolnego państwo powinno przychodzić samorządowi z pomocą finansową.

3. Zarząd spraw gospodarczych szkolnictwa oraz ponoszenie ciężaru wydatków rzeczowych powinny się opierać na gminie, samorząd powiatowy zaś powinien odgrywać w tej mierze rolę nadzorczą, pomocniczą i uzupełniającą.

III. 1. W okresie kryzysu gospodarczego i konieczności ścisłego przestrzegania kolejności zadań samorządu i ścieśniania zakresu tych zadań, sprawy szkolnictwa powszechnego należy stawiać na pierwszym miejscu.

2. Samorząd terytorjalny, poza wykonywaniem swych bezpośrednich zadań w stosunku do szkoły, jako takiej, powinien rozwinąć w miarę swych sił i środków jaknajintensywniejszą akcję opieki nad dziećmi szkolnymi, umożliwiającą im należyte korzystanie ze szkoły.

IV. 1. Zarówno ze względu na zasadniczy stosunek samorządu do szkolnictwa powszechnego, jak i z uwagi na dokonywującą się reformę ustroju gminy, należy jaknajrychlej zreformować i ustalić organizację lokalnych władz administracji szkolnej.

2. Dotychczas istniejące odrębne i od organów komunalnych niezależne organa zarządu szkolnego w postaci dozorów szkolnych należy znieść.

3. Organem stanowiącym i kontrolującym związków samorządowych w sprawach szkolnych, należących do zakresu działania samorządu terytorjalnego, powinny być normalne organa odnośnych związków, a więc rady gminne, miejskie i powiatowe.

4. Bezpośrednie wykonawstwo w sprawach administracji szkolnej, należące do samorządu terytorjalnego, należeć powinno do kierowników

egzekutywy danych związków samorządowych, a więc do wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących wydziałów powiatowych.

5. Do decydowania poszczególnych spraw administracji szkolnej w ramach ogólnych uchwał organów stanowiących związków samorządowych oraz do wypowiadania opinii w miejscowych sprawach szkolnych, należących do urzędów państwowych, należy powołać do życia osobne organa gminnych, miejskich i powiatowych związków samorządowych w postaci gminnych, miejskich i powiatowych komisji oświaty powszechnej. Do komisji tych powinny również należeć sprawy powszechnej oświaty pozaszkolnej.

6. W skład gminnej (miejskiej) komisji oświaty powszechnej wchodzi:

- a) wójt (burmistrz, prezydent), jako przewodniczący;
- b) 1 członek, wybrany przez kolegjalny zarząd gminy (miejski), jako zastępca przewodniczącego;
- c) 4 członków, wybranych przez radę gminną (miejską) z pośród lub z poza swego grona;
- d) dwóch nauczycieli szkół powszechnych, wybranych przez radę gminną (miejską) z pośród 5-ciu kandydatów, przedstawionych przez gminną konferencję nauczycielską.

7. W skład powiatowej komisji oświaty powszechnej wchodzi:

- a) przewodniczący wydziału powiatowego, jako przewodniczący komisji;
- b) inspektor szkolny, jako zastępca przewodniczącego;
- c) 1 członek, wybrany przez wydział powiatowy;
- d) 5 członków, wybranych przez radę powiatową z pośród lub z poza swego grona;
- e) 3 nauczycieli, wybranych przez radę powiatową z pośród 5-ciu kandydatów, przedstawionych przez powiatową konferencję nauczycielską.

8. Dla każdej szkoły tworzy się opiekę szkolną, wybieraną przez ogólne zebranie rodzicielskie danej szkoły.

#### POSTULATY GMIN W SPRAWACH BUDOWY I UTRZYMANIA SZKÓŁ POWSZECHNYCH.

W maju 1933 r. Związek Gmin Wiejskich R. P. zorganizował 9 zjazdów wojewódzkich gmin wiejskich, na których ustalone zostało stanowisko gmin w najżywotniejszych sprawach dotyczących działalności samorządu gminnego. Znaczną część obrad Zjazdu poświęciły sprawom obowiązków gmin w zakresie szkolnictwa i uchwalone dezyderaty w tych sprawach dadzą się ująć w sposób następujący:

a) Usunięcie dwutorowości w gospodarce publicznych szkół powszechnych.

Zasadniczo gminy wiejskie wypowiadają się za zniesieniem odrębnego samorządu szkolnego i wcieleniem go w ramy samorządu terytorjalnego przy zachowaniu w pełni udziału w tym zakresie dotychczasowym reprezentantom zawodu nauczycielskiego i duchowieństwu, a to tem więcej, że samorząd szkolny obecnie utracił wiele uprawnień na rzecz państwowej administracji szkolnej i ogranicza się do funkcji gospodarczych



środkami, dostarczonemi przez samorząd terytorjalny. Powstające konflikty tych dwóch organów, i tok załatwiania spraw przysparzają tylko roboty i wydatków, raczej ze szkodą dla szkolnictwa.

Nie mając zamiaru burzenia samorządu szkolnego, który ma jeszcze pewnych zwolenników, gminy, stojąc na stanowisku koniecznej jednolitości budżetów szkolnych w ramach budżetów samorządu terytorjalnego, jednolitości wydatkowania z nich na potrzeby szkolne oraz jednolitej kontroli gospodarki temi funduszami, tak wewnętrznej jak i przez władze nadzorcze, proszą o uregulowanie jej w ten sposób, ażeby uprawnienia te przysługiwały wyłącznie organom samorządu terytorjalnego przy współudziale państw. władz administracji szkolnej.

#### b) W sprawie budowy szkół powszechnych.

Z czasów lepszej konjunktury gospodarczej pozostało wiele niedokończonych budynków szkolnych, których budowę rozpoczęto, licząc na zapewnioną pomoc ze Skarbu Państwa. Obecnie niszczyją one, mimo dotkliwego braku budynków na ten cel. Wskazaniem jest przyjsie z pomocą na dokończenie budowy, jeśli nie w formie zapomogi, to bezprocentowych pożyczek.

Ponieważ wiele gmin wzniosło w czasie lepszej sytuacji gospodarczej budynki szkolne przy pomocy pożyczek ze Skarbu Państwa, a obecnie z trudnością wywiązują się ze spłaty rat z powodu fatalnego stanu finansowego, wywołanego zmniejszeniem wpływów, a nowem obciążeniem w postaci obowiązku dostarczania mieszkań nauczycielom, gminy te należałoby zwolnić od opłaty procentów.

Gminy dążą do budowy szkół i doceniają ich znaczenie, zaś Minister Oświecenia Publicznego wydał rozporządzenie, pozwalające budowę z drzewa i tańszych materiałów, a nawet zezwalające na budowę stopniową (etapami), lecz brak środków zahamował budowę zupełnie.

Gminy zwracają się za pośrednictwem Związku z prośbą do Rządu o sprzedaż na ten cel budulca z lasów państwowych na dłuższe spłaty ratalne roczne. Posunęłoby to akcję budowy szkół naprzód nawet w dobie kryzysu.

#### c) W sprawie dostarczania mieszkań dla nauczycieli publ. szkół powszechnych.

Ciężka sytuacja finansowa gmin z jednej strony, a powstałe zdrażnienia między samorządem gminnym a nauczycielstwem, wywołane zbyt rygorystycznym stosowaniem rozporządzenia Pana Prezydenta Rzplitej przez lokalne władze szkolne i odmowę nauczycieli przyjmowanie mieszkań dostarczanych im w budynkach pozaszkolnych, pociągająca w skutkach wypłacanie im z reguły dodatku mieszkaniowego, wymagają znowelizowania powołanego rozporządzenia. W tej mierze Zarząd przedłoży Panu Ministrowi Oświecenia Publicznego opracowany przez siebie i uzgodniony ze Związkami Miast i Powiatów projekt ustawy.

Narazie możnaby w drodze rozporządzenia Panów Ministrów Oświecenia Publicznego i Spraw Wewn. zwolnić gminy od obowiązku wypłaca-

nia dodatków mieszkaniowych dla jednego z małżonków, pełniących funkcje nauczycielskie wspólnie w tej samej szkole, który korzysta już z mieszkania dostarczonego przez gminę drugiemu z nich, oraz tym nauczycielom, którzy figurują wprawdzie na etacie szkoły w gminie, jednak zajęci są bądź zagranicą, bądź korzystają z urlopów rocznych i dłuższych, bądź wreszcie zatrudnieni są w inspektoratach szkolnych. W rozporządzeniu tem należałoby ograniczyć dotychczasową pełną swobodę nauczycieli w nieprzyjmowaniu mieszkań, dostarczanych przez gminy w budynkach szkolnych, bowiem zbyt często te same mieszkania zajmują nauczyciele wówczas, gdy im gmina wypłaca dodatek mieszkaniowy.

## ZDROWIE I OPIEKA SPOŁECZNA.

### OTWARCIE WOJEWÓDZKIEGO ZAKŁADU PSYCHJATRYCZNEGO W GOSTYNINIE.

Według danych statycznych jeden umysłowo chory wymagający szpitalnego leczenia wypada przeciętnie na 600 mieszkańców. W społeczeństwach kulturalniejszych większa liczba osób jest lokowana w zakładach (w Szwajcarii jedno łóżko w zakładzie psychiatrycznym wypada na 360 mieszkańców, w Niemczech 1 łóżko na 700 mieszkańców), w społeczeństwach mniej kulturalnych większa liczba chorych i nienormalnych znajduje zatrudnienie w domu albo trudni się włóczęgostwem i żebractwem.

Dla Państwa Polskiego trzeba obecnie obliczać konieczność posiadania 1 łóżka w zakładzie psychiatrycznym przynajmniej na 1000 mieszkańców, a więc około 30.000 łóżek w całym Państwie. Tymczasem posiadamy tylko 12.000 łóżek. Istniejące zakłady psychiatryczne są rozmieszczone nierównomiernie. B. zabór niemiecki posiada 1 łóżko na 7.000 mieszkańców, b. zabór austriacki 1 łóżko na 4.000 mieszkańców, b. zabór rosyjski 1 łóżko na 20.000 mieszkańców.

Nie więc dziwnego, że umieszczenie chorego umysłowo nawet niebezpiecznego dla otoczenia napotyka często na nieprzewidywane trudności i chory przywieziony pod eskortą kilku ludzi z odległych nawet stron musi być często zabierany z powrotem, gdyż istniejące zakłady psychiatryczne z braku miejsc przyjąć go nie mogą.

Ankieta zarządzona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Departament V Sił Zdrowia) w roku 1925 wykazała, że w jednym tylko Województwie Warszawskim istniało 1590 chorych umysłowo (dane były zbierane przez gminy, chorych więc kwalifikujących się do szpitali było niewątpliwie więcej) z tej liczby tylko 615 przebywało w zakładach psychiatrycznych, 975 zaś pozostawało poza zakładami.

Pomimo bardzo ciężkich warunków finansowych związków samorządowych, uznały one sprawę budowy zakładu psychiatrycznego za palącą i zdecydowały się przystąpić do budowy wojewódzkiego zakładu psychiatrycznego.

Związek Międzykomunalny budowy i utrzymania zakładów psychiatrycznych w Województwie Warszawskim składa się z 22 powiatów i 3 miast wydzielonych. Jako podstawowy kapitał, związki samorzą-



dowe zadeklarowały kwotę, powstałą z pomnożenia 1.50 przez ilość mieszkańców danego powiatu (miasta), którą spłacają ratami; z tego źródła winno wpłynąć około 3.000.000 zł., pozatem Związek otrzymał subsydyjusz ze Skarbu Państwa i liczy na dalszą pomoc Skarbu.

Związek Międzykomunalny przystąpił do budowy zakładu psychiatrycznego w Gostyninie w 1929 r., w dn. 12 października 1929 r. poświęcony został kamień węgielny. Wobec bardzo trudnych warunków finansowych dopiero w r. b. Zakład mógł być częściowo uruchomiony. Wykończony został 1 pawilon obliczony na 120 łóżek kosztem blisko 2 milionów złotych; pozostałe rozpoczęte pawilony będą mogły być wykończane dopiero w miarę otrzymywania środków pieniężnych tak ze strony samorządów jak i Skarbu Państwa.

W dniu 12 lipca r. b. odbyła się uroczystość poświęcenia i otwarcia zakładu psychiatrycznego w Gostyninie.

Na czele Związku Międzykomunalnego stoi Zarząd w skład którego wchodzi: inż. Roman Wojciechowski — Prezes Związku, Józef Przybyszewski — Vice - Prezes Związku, oraz członkowie Zarządu dr. Bohdan Ostromecki, Ryszard Eisele, Michał Żyliński i sekretarz Związku Ludwik Gierlicki.

Dyrektorem Zakładu Psychiatrycznego jest dr. Eugenjusz Wilczkowski.

Dla utrwalenia tej uroczystości postanowiono w murach zakładu psychiatrycznego w Gostyninie umieścić tablicę pamiątkową.

#### ZJAZD PRZEDSTAWICIELI OPIEKI SPOŁECZNEJ SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO W POZNANIU.

W dniach 24 i 25 września 1933 r. obradował w Poznaniu, zwołany przez Zarząd m. st. Poznania — w związku z wystawą „Przyroda, Zdrowie i Opieka Społeczna“ — Zjazd przedstawicieli opieki społecznej samorządu terytorjalnego. W Zjeździe uczestniczyli naczelnicy wydziałów opieki społecznej miast wydzielonych, oraz referenci opieki społecznej w wydziałach powiatowych i w gminach miejskich niewydzielonych, przedstawiciele Związku Miast Polskich, Związku Powiatów oraz liczni działacze społeczni.

Zjazd odbył 2 posiedzenia plenarne na których wygłoszone zostały referaty: Dr. A. Wroczyńskiego na temat opieki nad matką nieślubną, i walki z porzucaniem niemowląt, D-ra K. Motylińskiego o aktualnych zagadnieniach opieki społecznej w dobie obecnej, Starosty R. Wilczka — o opiece społecznej w gminach wiejskich, oraz Dyr. W. Marcińca „Ogrody działkowe, jako zagadnienie opieki społecznej“. Pozatem obrady Zjazdu odbywały się w połączonej sekcji dla miast, powiatów i wsi.

Rezultatem obrad Zjazdu było uchwalenie następujących wniosków:

1. W celu nawiązania jaknajściślejszej współpracy z lokalnymi Komitetami Funduszu Pracy pożądanem jest, by przedstawicielami samorządu terytorjalnego w lokalnych Komitetach Funduszu Pracy byli między innymi przedstawicielami samorządu również pracownicy, czynni w opiece społecznej.

2. Celem ochrony miast przed napływem ubogiej ludności wiejskiej, włóczęgów, żebraków i bezdomnych, koniecznym jest wydanie ocironych przepisów oraz nowelizacja odpowiednich artykułów ustawy z dnia 16.VIII.1923 r. dla umożliwienia ewakuacji tej kategorii osób do gmin przynależności.

3. Koniecznym jest podjęcie energicznej walki z żebractwem i włóczęgostwem.

4. Świadczenia opieki społecznej z funduszy publicznych powinny być traktowane jako zwrotne lub odrobkowe w tych przypadkach, gdzie nie zachodzi niezdolność do pracy lub ochrona macierzyństwa, tembardziej, że obowiązujące przepisy w województwach zachodnich przewidują obowiązek zwrotu wszelkich wsparć publicznych.

5. Koniecznym jest dla miast ustawowe przedłużenie okresu rocznego pobytu uprawniającego do świadczeń przynajmniej do lat 3 wolnych od świadczeń opieki społecznej.

6. Koniecznym jest spowodowanie ustawowe zmiany artykułu 119 ustawy o kosztach sądowych z dnia 27.X.1932 r. w kierunku przyznania związkom komunalnym zwolnienia od opłat sądowych przy skargach o zwrot wsparć publicznych.

7. Koniecznym jest wydanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o opiece społecznej na obszarze byłego zaboru rosyjskiego, celem stworzenia odpowiednich organów opieki, któreby mogły podjąć opiekę nad matkami nieślubnymi i ich dziećmi oraz ustalić procedurę postępowania administracyjnego dla umożliwienia ewakuacji tych matek i dzieci do właściwych gmin i odciążenia w ten sposób miast, ponoszących dzisiaj prawie wyłącznie te ciężary. W tym celu zachodzi konieczność zmiany artykułu 11 i 12 ustawy z dnia 16.VIII.1923 r. oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27.III.1924 r.

8. W celu przeciwdziałania masowemu porzucaniu niemowląt przez matki nieślubne, konieczne jest zorganizowanie w miastach i powiatach przy pomocy kobiecych związków społecznych opieki nad samotnymi dziewczętami, przybywającymi w poszukiwaniu pracy do miasta.

9. Zjazd wzywa związki komunalne, zwłaszcza miasta, aby jak najusilniej i najzyczliwiej zajęły się akcją ogródków działkowych i małych osiedli.

10. Zjazd wyraża Zarządowi m. Poznania gorące podziękowanie za inicjatywę zwołania Zjazdu, wypowiada się za zwoływaniem corocznych Zjazdów i prosi obecne prezydium o przygotowanie i zwołanie następnego Zjazdu w Warszawie“.

Po zamknięciu obrad uczestnicy zjazdu zwiedzili zamknięte zakłady opieki społecznej m. Poznania oraz wystawę „Przyroda, Zdrowie i Opieka Społeczna“.

#### WZBRANIANIE BEZROBOTNYM POBYTU.

Niektóre magistraty miast w woj. poznańskim i pomorskiem opierając się na postanowieniach pruskiej ustawy z 1867 r. o wolności obrania miejsca zamieszkania, zamierzały zakazać dalszego pobytu w obrębie



miasta robotnikom, którzy zwracali się do gminy o udzielenie im jako bezrobotnym pomocy doraźnej. Odnośne zarządzenie jednego z magistratów zostało na skutek odwołania bezrobotnych uchylone przez Urząd Wojewódzki w Toruniu, który stanął na stanowisku iż wzbranianie pobytu nie może mieć miejsca, jeśli bezrobotni są zdolni do pracy, a tylko z powodu przejściowego braku pracy zwrócili się do zarządu gminy o udzielenie pracy.

Ze względu na wątpliwości prawne odnośnie tej sprawy oraz z uwagi na jej aktualność Związek Miast zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości o udzielenie autorytatywnych wyjaśnień. Pismo to przekazane zostało Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, które w piśmie z dn. 22.VI.1933 r. w ten sposób interpretuje przepisy ustawy o wolności obrania miejsca zamieszkania z dnia 1.XI.1867 r. (Dz. U. Rz. Niem. str. 55):

„W myśl § 4 tej ustawy gmina może wzbronić osiedlenia się osobie zamierzającej osiedlić się na jej obszarze, jeżeli da się wykazać, że osoba ta nie posiada dostatecznych sił, ażeby zdobyć utrzymanie dla siebie oraz dla swych niezdolnych do pracy zarobkowej członków rodziny i jeżeli osoba ta, ani nie może się utrzymać z własnego majątku, ani nie może być utrzymana przez zobowiązanych do tego krewnych.

W myśl § 5 tejże samej ustawy gmina może wzbronić dalszego pobytu osobie, która już jest osiedlona na jej obszarze, jeżeli po osiedleniu jej, a przed uzyskaniem w tej gminie siedziby wsparcia w myśl obowiązujących przepisów, okaże się potrzeba publicznego wsparcia i gmina może wykazać, że potrzeba wsparcia zaistniała z innych powodów, niż przejściowa tylko niezdolność do pracy.

Jeżeli więc chodzi o bezrobotnych to z powyżej omówionych przepisów ustawy o wolności obrania miejsca zamieszkania wynika, że gmina nie ma prawa wzbraniać bezrobotnemu osiedlenia się na jej obszarze ze względu na jego stan bezrobotny. Tym sposobem bezrobotnym jest ustawowo dana możność poszukiwania pracy na nowym miejscu pobytu. Jeżeli jednak bezrobotny nie znalazł pracy w nowym miejscu pobytu, to wtenczas stan jego bezrobocia w łączności z zaistniałą potrzebą publicznego wsparcia daje gminie prawo wzbronienia mu dalszego pobytu na jej obszarze, o ile zachodzą wyżej omówione warunki z § 5 ustawy z dnia 1.XI.1867 r. oraz z zastrzeżeniem zawartem w § 6 tejże ustawy, że mianowicie faktyczne wysiedlenie nie może nigdy nastąpić przed oświadczeniem ze strony właściwej gminy o przyjęciu danej osoby lub przed wydaniem przynajmniej tymczasowo wykonanego orzeczenia w sprawie obowiązku opieki nad tą osobą“.

## SPRAWY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH.

### KURSY - KONFERENCJE DLA INSPEKTORÓW SAMORZĄDU GMINNEGO I RACHMISTRZÓW BIUR WYDZIAŁÓW POWIATOWYCH.

W związku ze zmianami przepisów, normujących formalną stronę gospodarki finansowej związków komunalnych (rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6.XII.1932 r. wydane w porozumieniu z Mi-

nistrem Skarbu o sporządzaniu i ustalaniu budżetów oraz o kasowości i rachunkowości związków komunalnych — Dz. U. R. P. z r. 1933 Nr. 11 poz. 71 i 72) Związek Powiatów R. P. w porozumieniu z właściwymi urzędami wojewódzkimi (wydziały samorządowe) zorganizował i przeprowadził kursy - konferencje dla inspektorów samorządu gminnego i rachmistrzów biur wydziałów powiatowych. Celem kursów - konferencji było ułatwienie zainteresowanym pracownikom wydziałów powiatowych stosowania tych przepisów w codziennej praktyce. By umożliwić wszystkim pracownikom wzięcie udziału w tych konferencjach, nie zorganizowano, jak to miało miejsce w latach ubiegłych, jednego centralnego kursu, lecz przeprowadzono ogółem 12 kursów - konferencji w różnych miejscowościach kraju.

Kursy - konferencje takie odbyły się:

w Warszawie w dn. 17 i 18.II.1933 r. dla powiatów (23) woj. warszawskiego przy udziale 49 uczestników;

w Łodzi w dn. 27 i 28.II dla powiatów (12) woj. łódzkiego przy udziale 27 uczestników;

w Lublinie w dn. 2 i 3.III dla powiatów (18) woj. lubelskiego przy udziale 41 uczestników;

w Krakowie w dn. 6—8.III dla powiatów (17) woj. krakowskiego przy udziale 68 uczestników;

w Brześciu w dn. 7—8.III dla powiatów (9) woj. poleskiego przy udziale 22 uczestników;

we Lwowie w dn. 9 — 11.III dla powiatów (38) woj. lwow. i tarnopolskiego przy udziale 84 uczestników;

w Łucku w dn. 10 i 11.III dla powiatów (11) woj. wołyńskiego przy udziale 33 uczestników;

w Wilnie w dn. 14—15.III dla powiatów (16) woj. wileńsk. i nowogr. przy udziale 36 uczestników;

w Stanisławowie w dn. 14—16.III dla powiatów (15) woj. stan. i tarn. przy udziale 30 uczestników;

w Białymstoku w dn. 1 — 18.III dla powiatów (12) woj. białostockiego przy udziale 37 uczestników;

w Bydgoszczy w dn. 20 — 22.III dla powiatów (43) woj. pozn. i pom. przy udziale 110 uczestników;

w Kielcach w dn. 21 — 22.III dla powiatów (17) woj. kieleckiego przy udziale 41 uczestników.

Na kursy - konferencje przybyło 482 pracowników z 223 wydziałów powiatowych na ogólną ich liczbę 239 oraz 96 pracowników z różnych miast.

Wykładowcami na tych konferencjach byli pracownicy Związku Powiatów: pp.: F. Greła, W. Wasik, J. Pałkoń, a na kursie, urządzonym dla woj. krakowskiego ze względu na dużą ilość pracowników miejskich również delegat Związku Miast Polskich p. Zygmunt Pawlak.



## KURS DLA INSPEKTORÓW SAMORZĄDU GMINNEGO Z TERENU WOJEWÓDZTW POŁUDNIOWYCH I ZACHODNICH.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego, wprowadzająca na terenie woj. południowych i zachodnich gminę zbiorową, postawiła samorządom powiatowym nowe zadanie — zorganizowanie nadzoru nad nowoutworzonymi gminami. Doceniając doniosłość tego zagadnienia oraz pragnąc przyjąć z pomocą swym członkom Związek Powiatów R. P. zorganizował specjalne kursy dla czynnych już inspektorów samorządu gminnego oraz kandydatów na te stanowiska.

Kursy takie, prowadzone równolegle dla pracowników z województw południowych i oddzielnie z województw zachodnich, odbyły się w Warszawie w dniach od 23 października do 11 listopada r. b. Kursy powyższe obešla 84 powiatowych związków samorządowych na ogólną ilość 115 powiatów województw południowych i zachodnich.

Program kursu wyczerpany został w 96 godzinach wykładów oraz w praktycznem zaznajomieniu uczestników kursu z referatem nadzoru w biurze wydziału powiatowego (1 dzień) i organizacją urzędu gminnego i jego działalnością (2 dni).

Wykłady obejmowały następujące przedmioty:

1. Ustrój samorządu powiatowego i nadzór nad gminami (wojew. zachodnie, godz. 6.—Wykładowca: Podwiński St.—Nacz. Wydz. Min. Spraw Wewnętrznych.
2. Ustrój samorządu powiatowego — nadzór nad gminami (woj. południowe) godz. 6. — Wykładowca: Typiak P. — Radca M. S. Wewn.
3. Ustrój gminy wiejskiej (woj. zachodnie) godz. 12. Wykładowca: St. Podwiński.
4. Ustrój gminy wiejskiej (woj. południowe), godz. 12. — Wykładowca: Trzebski B. — Zastępca Naczelnika Wydz. Min. Spraw Wewnętrznych.
5. Ustrój gminy miejskiej (woj. zachodnie), godz. 8. — Wykładowca: Pastuszyński St. — Wicedyrektor Zw. Miast Polskich.
6. Ustrój gminy miejskiej (woj. południowe), godz. 8. — Wykładowca: B. Trzebski.
7. Działalność gminy (zakres własny i zlecony), godz. 7. — Wykładowca: Grochowski R. — Nacz. Wydz. Sam. Urzędu Wojewódzkiego w Łucku.
8. Skarbowość gminy — godz. 8. — Wykładowca: Hebrowski A. — Zastępca Nacz. Wydz. Min. Spr. Wewn.
9. Budżet i rachunkowość gminy — godz. 24. — Wykładowca: Grela Fr. — Zastępca Dyrektora Związku Powiatów R. P.
10. Biurowość gminy — godz. 5. — Wykładowca: P. Typiak.

Zajęcia praktyczne odbyli uczestnicy kursu w biurze Wydziału powiatowego w Grodzisku Mazowieckim i w Mińsku Mazowieckim oraz w gminach wiejskich:

Legjonowo i Zaborów powiatu warszawskiego, Pass i Radzików powiatu błońskiego i Kuflew powiatu mińskiego.

W dniu zamknięcia kursu odbyło się zebranie towarzyskie w salach Klubu Urzędników Państwowych, w którym poza uczestnikami kursu i wykładowcami wzięli udział: Prezes Związku Powiatów R. P. Dr. M. Jaroszyński, Prezes Związku Gmin Wiejskich — Wicemarszałek Sejmu Dr. K. Polakiewicz, H. Brzezicki, inspektor samorządowy Min. Spraw Wewnętrznych, Prezes Związku Pracowników Samorządu Powiatowego — J. Barański i Dyrektor Związku Pracowników Administracji Gminnej — poseł A. Pacholczyk.

## **XIX WALNE ZGROMADZENIE DELEGATÓW ODDZIAŁÓW ZWIĄZKU PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI GMINNEJ W WILNIE.**

W dniach 29 i 30 czerwca 1933 r. obradował w Wilnie XIX Walny Zjazd Związku Pracowników Administracji Gminnej R. P.

Obok spraw natury organizacyjnej na Zjeździe wygłoszone zostały 3 referaty, dotyczące zagadnień pracowniczych w samorządzie. Po wysłuchaniu referatu p. M. Michalskiego p. t. „Sprawy pracownicze w świetle nowej ustawy samorządowej“ Zjazd uchwalił rezolucję, w której stwierdza:

„1) że ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego z dnia 23 marca 1933 r. jest dostosowana do rzeczywistych współczesnych potrzeb społecznych i państwowych i niezawodnie stanowić ona będzie nową epokę w działalności samorządu, ujętego w racjonalne ramy ustrojowe;

2) że nowa ustawa samorządowa, w porównaniu z wszelkimi znanymi a nie uchwalonemi projektami ustaw, sprawy dotyczące pracowników gminnych potraktowała życzliwie i przeznaczyła im w życiu gminy należne miejsce, jak tego interes samorządu i państwa wymaga;

3) że życzliwe i właściwe potraktowanie przez rząd i parlament w ustawie samorządowej pracowników gminnych zwiększa obowiązek i odpowiedzialność tych pracowników za należyte funkcjonowanie gminy.

Walne Zgromadzenie zatem uchwala:

a) wezwać ogół pracowników gminnych do dolożenia najlepszej woli, aby działalność gminy w nowych ramach ustrojowych wydała jak najlepsze dla państwa i samorządu rezultaty;

b) wyrazić podziękowanie dyrektorowi Związku posłowi A. Pacholczykowi za niezmordowaną pracę nad nową ustawą samorządową i rozumne kierownictwo pracami Związku, a zapewnieniem, że w dalszej pracy i realizowaniu zamierzeń Związku będziemy szli za wskazaniem organizacji“.

Drugi referat wygłosił poseł A. Pacholczyk na temat „Uregulowanie stosunków służbowych pracowników samorządowych“, w którym omówił postulaty Związku, zmierzające do przeprowadzenia w rozporządzeniach wykonawczych do nowej ustawy samorządowej zasady, aby pracownicy gminni, którzy pracowali w samorządzie gminnym, conajmniej



2 lata przed wejściem w życie ustawy samorządowej i posiadają wykształcenie z zakresu conajmniej 4 klas szkoły średniej lub ukończonej szkoły powszechnej byli uznani za dostatecznie przygotowanych do objęcia stanowisk sekretarzy gminnych, jeżeli po 5-letniej praktyce wykażą się ukończeniem kursów na Studium Administracji Komunalnej przy W. W. P. lub złożą egzamin praktyczny. Referat zakończyło przyjęcie następującej rezolucji:

„XIX Walne Zgromadzenie Delegatów Związku Prac. Adm. Gm. R. P. po wysłuchaniu referatu kol. posła Antoniego Pacholczyka stwierdza, iż panujący chaos w stosunkach służbowych pracowników samorządowych może być usunięty tylko wyraźnymi przepisami prawa, regulującymi stosunki służbowe pracowników samorządowych. Do czasu zasadniczego i ustawowego uregulowania stosunków służbowych pracowników samorządowych, Walne Zgromadzenie znajduje, iż przepisy zawarte w ustawie z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego dają znaczne możliwości do uporządkowania stosunków służbowych pracowników gmin wiejskich, a urzeczywistnienie tych możliwości leży w kompetencji Pana Ministra Spraw Wewnętrznych i mogą one być uregulowane w przepisach wykonawczych do ustawy samorządowej.

Walne Zgromadzenie akceptuje w całości postulaty wyłączone w projekcie memoriału Zarządu Centralnego i zwraca się do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych z gorącą prośbą o uwzględnienie tych postulatów w przepisach wykonawczych do ustawy samorządowej.

Walne Zgromadzenie żywi nadzieję, iż Pan Minister przychyli się do słuszných postulatów ogółu pracowników gminnych tak, jak temu już niejednokrotnie dał wyraz“.

W związku z powyższym referatem została również zgłoszona następująca rezolucja:

„XIX Walne Zgromadzenie stwierdza:

iż na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 października 1932 r. o oszczędnościach w administracji komunalnej, w związku z art. 2 ustawy z dnia 15 marca 1932 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażeń w samorządzie do uposażeń funkcjonariuszów państwowych, — uposażenia pracowników gminnych w wielu powiatach zostały obniżone poniżej norm ustawowych, wbrew przepisom ustawy, a dodatek komunalny został utrzymany zaledwie w nielicznych wypadkach.

Z jednej strony następuje stałe i systematyczne obniżenie uposażeń pracowników poniżej wszelkich możliwości bytowania oraz kasowanie etatów poniżej najniezbędniejszych potrzeb, z drugiej zaś strony, przez nakładanie nowych zadań na gminy lub przez rozszerzanie działalności zadań już istniejących, pracownicy gminni zostali do tego stopnia przeciążeni pracą, że zmuszeni są pracować po 14—16 godzin na dobę i — mimo tego — nie są w stanie podoląć pracy.

Stan ten wytwarza nieustanną groźbę kar i zwolnień, a co za tem idzie wprowadza pracowników w niesłychany stan zdenerwowania i niszczy organizm. Następstwem tego jest coraz częściej pojawiająca się

wśród pracowników choroba gruźlicy oraz choroba na rozstrój nerwowy.

Władze nadzorcze nad gminami, zamiast troszczyć się o usunięcie nadmiernej pracy, najczęściej obciążają gminy pracami, niemającymi ani podstaw prawnych, ani koniecznej potrzeby, pracowników zaś, którzy utracili zdolność do intensywnej pracy, czy to wskutek podeszłego wieku, czy to wskutek utraty zdrowia usiłują zwalniać, bądź dyscyplinarnie, bądź wytaczają im procesy sądowe za rzekome przestępstwa służbowe, w celu zwolnienia i pozbawienia prawa do emerytury.

Wobec tego Walne Zgromadzenie uchwala:

1) zwrócić się do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych z usilną prośbą o ukrócenie tego rodzaju praktyk prześladowczych;

2) o całkowite dostosowanie uposażeń pracowników samorządowych do uposażeń funkcjonariuszów państwowych przez wyjednanie dla pracowników samorządowych ulg kolejowych i innych ulg, z których korzystają funkcjonariusze państwowi;

3) o uregulowanie ilości etatów pracowniczych w gminach do istoty potrzeb.

Nadto Walne Zgromadzenie uchwala wezwać ogół pracowników gminnych do kontynuowania pracy w kierunku odciążenia urzędów gminnych pracami zbędnymi i do współdziałania w tym kierunku z Zarządem Centralnym Związku“.

Referat p. J. Pusnera p. t. „Ubezpieczenie pracowników samorządowych na wypadek choroby“ zakończyło uchwalenie rezolucji w której Walne Zgromadzenie stwierdza:

1) że przez nieuwzględnienie postulatów ogółu pracowników samorządowych oraz zrzeszeń samorządu terytorjalnego o wyłączenie pracowników samorządowych z pod przymusu ubezpieczenia na wypadek choroby w instytucjach ubezpieczeń społecznych, związki samorządowe oraz pracownicy tych związków ponosić będą nadal uciążliwe świadczenia na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych, nie otrzymując wzajemian należnych w stosunku do swych składek świadczeń ustawowych;

2) że nie rezygnując z postulatu generalnego wyłączenia pracowników samorządowych z pod przymusu ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeń społecznych, Walne Zgromadzenie domaga się zagwarantowania przez samorządy swoim pracownikom świadczeń na wypadek choroby we własnym zakresie, w skali nie mniejszej niż przewiduje ustawa;

3) że do czasu zrealizowania wyłuszczonego wyżej postulatu, Walne Zgromadzenie wzywa ogół członków Związku Pracowników Adm. Gminnej do wykorzystywania przysługujących im z tytułu ubezpieczenia w Kasach Chorych uprawnień. W szczególności wzywa Zgromadzenie swych członków do wzięcia, na podstawie ustawy z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. R. P. Nr. 44, poz. 272), czynnego udziału w najbliższych wyborach do organów instytucji ubezpieczeń społecznych, łącznie z pracownikami wszystkich rodzajów samorządu terytorjalnego, pracownikami umysłowymi instytucji prywatnych, tudzież z innymi grupami pracowników - ubezpieczonych, w celu zagwarantowania sobie należnego udziału w organach tych instytucji i nadania jej przez to właściwego kierunku;



4) Walne Zgromadzenie domaga się zorganizowania w każdym powiecie takiej ilości punktów ambulatoryjnych Kas Chorych, by odległość od nich do miejsc zamieszkania członków ubezpieczonych nie przekraczała 10 km. oraz aby Kasy Chorych zobowiązane były do ponoszenia kosztów przejazdu chorych do ambulatorjów“.

Po uchwale rozszerzającej zakres członkostwa Związku na pracowników samorządu terytorjalnego wszystkich stopni — dokonano wyborów do Zarządu Związku w wyniku których zostali wybrani pp.: Antoni Pacholczyk, Jan Gromowicz, Józef Sroczyński, Jan Puścion i Józef Bakaj.

#### W SPRAWIE ZNIŻEK KOLEJOWYCH I ULG W KSZTAŁCENIU DZIECI PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH.

Związek Pracowników Administracji Gminnej wystosował memoriał do Ministra Komunikacji o przyznaniu pracownikom samorządowym 50% zniżki na kolejach państwowych oraz do Ministra W. R. i O. P. o przyznanie pierwszeństwa dzieciom pracowników samorządowych przy zapisach do szkół państwowych.

Memoriały te umotywowane są całkowitem zrównaniem pod względem uposażeniowym pracowników samorządowych z pracownikami państwowymi.

Uposażenie bowiem pracowników samorządowych uregulowane zostało i dostosowane do uposażeń funkcjonariuszów państwowych rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 grudnia 1924 r.

W paragrafie 21 tego rozporządzenia ustanowiony został dla pracowników samorządowych dodatek komunalny, który zgodnie z duchem ustawy miał być wypłacany aż do czasu ustawowego uregulowania stosunków służbowych pracowników samorządowych.

Przepis ten został jednak znowelizowany ustawą sejmową z dnia 15 marca 1932 r. przez co stracił on swój charakter dodatku stałego a nawet, wobec daleko idących zarządzeń oszczędnościowych władz nadzorczych nad samorządem, związki komunalne przestały go wogóle wypłacać swym pracownikom. W nielicznych tylko wypadkach jest on jeszcze utrzymany, ale tendencje do jego skasowania są tak silne, iż na utrzymanie dodatku w dalszym ciągu pracownicy samorządowi nie mogą wiele liczyć.

Kwestja utraty dodatku komunalnego jest dla pracowników samorządowych tem więcej bolesna, gdyż miał on być dla nich rekompensatą za świadczenia, jakie funkcjonariusze państwowi otrzymują ze skarbu państwa w postaci bezpłatnego leczenia, 50% zniżki kolejowej, ulg szkolnych i t. p.

Rekompensata za te świadczenia była zupełnie słuszną, bowiem uposażenia pracowników samorządowych podlegały ostatnio redukcjom na równi z redukcjami uposażeń funkcjonariuszów państwowych. Utrata zatem dodatku komunalnego stawia pracowników samorządowych w gorszych jeszcze warunkach, w jakich znajdują się pracownicy państwowi.

## ZE ZWIĄZKU POWIATÓW R. P.

### ZJAZD GŁÓWNY PRZEDSTAWICIELI POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

W dniach 6 i 7 maja 1933 r. odbyły się w Warszawie obrady Zjazdu Głównego Związku Powiatów R. P. W Zjeździe wzięli udział delegaci powiatowych związków samorządowych, Zarząd i Rada Związku Powiatów oraz licznie przybyli goście. Z przedstawicieli władz wzięli udział w Zjeździe pp.: W. Zbikowski — Dyrektor Departamentu Samorządowego Min. Spraw Wewnętrznych i St. Dancewicz — przedstawiciel Ministerstwa W. R. i O. P.

Zjazd pod przewodnictwem Prezesa Związku D-ra M. Jaroszyńskiego odbył 2 posiedzenia plenarne oraz obradował w 2 sekcjach: ogólnej i szkolnej.

Na plenarnem posiedzeniu Zjazdu Dr. M. Jaroszyński wygłosił referat sprawozdawczy o ogólnej sytuacji samorządu powiatowego oraz drugi referat p. t. „Organizacja administracji szkół powszechnych“.

Ze spraw organizacyjnych Zjazd przyjął do wiadomości sprawozdanie z działalności władz Związku za okres od 12.IV.1931 r. do 6.V.1933 r. oraz obniżył wysokość składki członkowskiej z 8 na 6 zł. od tysiąca mieszkańców. W pierwszym dniu obrad Zjazdu odbyły się wybory uzupełniające do Rady Związku w grupie ogólnej, wybieranej przez Zjazd Główny. W wyniku wyborów mandaty otrzymali pp.: Dr. M. Jaroszyński, E. Dunin-Markiewicz, I. Puławski, J. Czarnocki, J. Moczulski, J. Marossanyi i J. Polkowski.

Przedmiotem obrad sekcji ogólnej były w znacznej części sprawy finansowe powiatowych związków samorządowych, sekcja szkolna przeprowadziła dyskusje nad тезami Dr. M. Jaroszyńskiego, dotyczącymi organizacji administracji szkół powszechnych.

### POSIEDZENIE RADY ZWIĄZKU POWIATÓW R. P.

W dniu 7 maja 1933 r. odbyło się w Warszawie, po zakończeniu obrad Zjazdu Głównego, posiedzenie Rady Związku Powiatów R. P., poświęcone wyłącznie wyborom uzupełniającym do władz Związku.

Na miejsce 4 członków Rady w grupie kooptowanych pp.: Zdanowskiego, Gliszczyńskiego, Strzeleckiego i Dolańskiego, którzy utracili mandaty na skutek upływu kadencji zostali wybrani pp.: S. Gliszczyński, A. Rzewski, O. Jeleński i W. Gajewski.

Następnie Rada wybrała przez aklamacje na Prezesa Związku D-ra M. Jaroszyński, a na Wice-prezesów pp.: E. Dunin-Markiewicz i Dr. J. Trzcíńskiego. W wyniku wyborów uzupełniających do Zarządu Związku otrzymali mandaty pp.: I. Puławski, J. Czarnocki, S. Gliszczyński, A. Rzewski i E. Kleszczyński.

Nakoniec Rada na wniosek Komisji Rewizyjnej udzieliła absolutorjum Zarządowi Związku za okres 1932/33 r.



## ZJAZD PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDÓW POWIATOWYCH WOJ. POMORSKIEGO.

W dniu 30 kwietnia 1933 r. odbył się w Grudziądzu Zjazd przedstawicieli powiatowych związków samorządowych wojew. pomorskiego, zwołany przez Związek Powiatów R. P.

Sprawozdanie z działalności Związku złożył Prezes Dr. M. Jaroszyński, poruszając w niem wszelkie aktualne zagadnienia dotyczące samorządu powiatowego. Po wyczerpaniu dyskusji jaka się rozwinęła nad sprawozdaniem poseł Dr. J. Rzóśka wygłosił referat na temat ustroju samorządu gminnego i powiatowego w wojew. pomorskiem po wprowadzeniu w życie przepisów nowej ustawy samorządowej. W wyniku dyskusji nad referatem uchwalono rezolucję, w której zebrani zwracają się z apelem do Zarządu Związku z prośbą o poczynienie starań w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w sprawie możliwie rychłego ogłoszenia jednolitych tekstów ustaw o ustroju samorządu terytorjalnego, a przede wszystkim gminy wiejskiej.

Fe dyskusji Prezes Dr. Jaroszyński apelował do zebranych, aby sami przystępowali do opracowania projektów tworzenia gminy zbiorowej na swych terenach oraz zajęli się sprawą przygotowania personelu administracyjnego dla gmin zbiorowych, ofiarowując pomoc Związkowi Powiatów w tym zakresie.

Nakoniec Zjazd dokonał wyborów do Rady Związku w grupie terytorjalnej woj. pomorskiego w wyniku których zostali wybrani pp.: H. Niepokulczycki i Dr. K. Siudowski.

## ZE ZWIĄZKU MIAST POLSKICH.

### Z POSIEDZEŃ ZARZĄDU ZWIĄZKU MIAST POLSKICH.

W dniu 4 kwietnia 1933 r. odbyło się w Warszawie posiedzenie Zarządu Związku Miast Polskich, na którym wśród spraw natury organizacyjnej powzięto następującą uchwałę: „Wzywa się Samorządową Komisję Zdrowia Publicznego, która przestała pracować przeszło od roku, do kontynuowania swej działalności”.

W dyskusji nad sprawą działalności Funduszu Pracy, mówcy podkreślali, że w związku z utworzeniem Funduszu Pracy, gminy z jednej strony zostały pozbawione dotychczasowych subwencji na akcje zwalczania bezrobocia, z drugiej zaś strony otrzymały szereg dodatkowych obciążeń, a mianowicie na zatrudnienie bezrobotnych samorządy będą musiały zaciągać pożyczki, na rzecz Funduszu Pracy, przekazywać w ustawie określone kwoty, dopłacać do kosztów utrzymania bezrobotnych, zatrudnionych przy robotach, gdyż normy płacy, ustalone przez Fundusz mogą okazać się niedostateczne, a wreszcie na samorząd spadły obciążenia socjalne, z tytułu umowy o prace robotników, zatrudnionych przy robotach, które mają być prowadzone na ryzyko i odpowiedzialność samorządu. Zdaniem mówców,

w konsekwencji pozbawienia dotychczasowych dotacyj na zatrudnienie bezrobotnych oraz nałożenia nowych obciążeń powinna być z samorządów zdjęta troska o bezrobocie.

\*

Na posiedzeniu Zarządu w dniu 13.VI 1933 r. w związku z przyjętym sprawozdaniem z działalności powzięto uchwałę następującej treści:

1) wystąpić o zniesienie w województwach zachodnich t. zw. prawa tumultu polegającego na tem, że za wszelkie szkody, poniesione przez ludność z powodu zamieszek, odpowiada gmina miejska,

2) kontynuować wspólnie z innemi centralnemi zrzeszeniami samorządowemi dotychczasową akcję w kierunku przekazania związkom samorządowym prawa ściągania własnych należności publiczno - prawnych i tych należności, których wymiar i pobór należy do tych związków.

### WALNY ZJAZD DELEGATÓW MIAST MAŁOPOLSKICH WE LWOWIE.

W dniu 18 czerwca 1933 r. odbył się we Lwowie Walny Zjazd Delegatów Miast Małopolskich, na którym powzięte zostały następujące uchwały:

„1. Uważając, że nakładanie na gminy miejskie przy repartycji kosztów szpitalnych obowiązku dopłaty na pokrywanie kosztów leczenia ubogich chorych, jest zarówno ze stanowiska prawnego, jak również ze względu na brak środków pokrycia nieuzasadnione, Walny Zjazd uchwała zwrócić się do odpowiednich Władz z prośbą o zwolnienie samorządów małopolskich od tych opłat.

2. Walny Zjazd uchwała zwrócić się do Panów Ministrów Spraw Wewnętrznych i Opieki Społecznej z prośbą o rewizję ustawy o opiece społecznej, która w obecnem swem brzmieniu, zwłaszcza z uwagi na określenie w niej zbyt szerokiego pojęcia opieki społecznej, nakłada na gminy miejskie niezmiernie wysokie wydatki, których miasta nie są w możności pokrywać z dotychczasowych swych źródeł dochodów.

3. Stwierdzając, że nałożenie na gminy obowiązku wypłacania dodatków mieszkaniowych nauczycielom publicznych szkół powszechnych jest ciężarem dla nich nie do zniesienia, gdyż ciężar ten został nałożony bez wskazania źródeł pokrycia, Walny Zjazd zwraca się do Rządu o zwolnienie od tego obowiązku.

Walny Zjazd uchwała zwrócić się do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o unormowanie w drodze odpowiednich przepisów sprawy odszkodowania gmin za uskutecznianie doręczenia pism instytucyj publicznych (jak np. Powsz. Zakład Ubezpieczeń od wypadków i t. p.) oraz wydanie zarządzeń, aby istniejące w tej mierze przepisy były praktycznie wykonywane.

5. Walny Zjazd stwierdza, że stan dróg publicznych w Małopolsce jest tak krytyczny, że rozwój szeregu miejscowości o charakterze uzdrowiskowym, szczególnie dalej od linii kolejowych położonych jest



utrudniony z powodu zaprzestania konserwacji dróg na odcinkach państwowych. Walny Zjazd uchwala zwrócić się do odpowiednich czynników o przedsięwzięcie środków zaradczych.

6. Walny Zjazd uchwala prosić Pana Ministra Spraw Wewnętrznych, aby miasta niewydzielone ze związków powiatowych korzystały z opłat drogowych w stosunku procentowym do ściąganych ze swojego terytorjum, na poprawę własnych dróg w obrębie miasta.

7. Walny Zjazd wyraża zapatrywanie, że stale powtarzające się żądania władz nadzorczych obniżania opłat rzeźnianych, targowych, placowych i t. p. powodują zachwianie równowagi budżetowej, zwłaszcza, że dotychczasowe obniżki tych opłat doszły już do minimalnego poziomu.

8. Walny Zjazd zwraca się z prośbą do odpowiednich Władz o bezzwłoczne wzajemne uregulowanie kosztów szupasowych zalegających już od szeregu lat.

9. Walny Zjazd uchwala prosić Władze naczelne o umorzenie pożyczek udzielonych miastom przez b. austriackie instytucje kredytowe na odbudowę po zniszczeniach wojennych, analogicznie jak ma to miejsce w stosunku do osób prywatnych.

10. Walny Zjazd uchwala zwrócić się do odpowiednich PP. Ministrów z prośbą o odpisanie odsetek od pożyczek zaciągniętych przez miasta na cele dobra publicznego, jak np. budynki szkolne, szpitale i t. p.

11. Walny Zjazd uchwala prosić o nowelizację art. 19 ustawy o rozbudowie miast, idącej w tym kierunku, aby miasta zwolnione zostały od gwarancji za pożyczki udzielane przez Komitety Rozbudowy.

12. Walny Zjazd stwierdza, że szereg postanowień prawa budowlanego natrafia wskutek nieodpowiedniej stylizacji na olbrzymie trudności w ich stosowaniu. Dotyczy to w szczególności postanowień o kosztach urządzania ulic, wobec czego Walny Zjazd uchwala zwrócić się z prośbą o nowelizację rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 16.II.1928, o prawie budowlanem, temwięcej, że redakcja miejscowych przepisów budowlanych ulega zwłoce.

13. Walny Zjazd zwraca uwagę, że w obecnym stanie rzeczy gminy zobowiązane są do ponoszenia wysokich opłat sądowych, od czego zwolniony jest Skarb Państwa, Instytucje Ubezpieczeń Społecznych, Bank Rolny. Ponieważ słusznem jest również, aby i gminy, które muszą prowadzić procesy dla obrony swych praw, zwolnione były od tego obowiązku, Walny Zjazd prosi o nowelizację rozp. Prez. Rzplitej z dnia 27.X.1933 o opłatach sądowych (Dz. U. R. P. Nr. 93, poz. 805) w tym kierunku.

14. Walny Zjazd zwraca się do Pana Ministra Komunikacji z prośbą o obniżenie obecnie obowiązującej taryfy przewozowej dla przewozu węgla i materiałów budowlanych oraz o dalsze ulgi dla przewozu kamienia.

15. Walny Zjazd prosi o ustalenie zasad udzielania samorządom dotacji i pożyczek z Funduszu Pracy, a w szczególności udzielania dotacji na roboty dobra publicznego, zaś pożyczek, oprocentowanych najwyżej na 1%, na inwestycje miejskie rentujące się; przy udzielaniu zaś pożyczek nie żądania zabezpieczenia hipotecznego.

16. Walny Zjazd uchwala, że należy poczynić odpowiednie kroki u kompetentnych władz, ażeby ulgi przyznane w dotychczasowych ustawach i rozporządzeniach rozszerzyć na wszystkie pożyczki komunalne oraz ażeby uprawnienia w tym zakresie przyznane Ministrowi Skarbu zostały przez niego zrealizowane, a w szczególności:

- a) ustalić trzyletni okres, w ciągu którego spłata kapitału zostanie wstrzymana,
- b) zezwolić na skapitalizowanie zaległych rat i odsetek,
- c) rozszerzyć moc obowiązującą ustawy z 20 grudnia 1932 na pożyczki gotówkowe Banku Gospodarstwa Krajowego,
- d) obniżyć oprocentowanie pożyczek długoterminowych w Banku Gospodarstwa Krajowego, jak i w innych bankach państwowych, komunalnych, oraz instytucjach ubezpieczeniowych,
- e) przywrócić moc obowiązującą promesom Banku Gospodarstwa Krajowego, które ją utraciły w myśl art. 11 ustawy z 20.XII.1932 r. (Dz. U. Nr. 115) i § 5 rozporządzenia z 6.II.1933 (Dz. U. Nr. 7, p. 46) i rozszerzyć ulgi tej ustawy na pożyczki długoterminowe w obligacjach na podstawie tych promes udzielić się mające,
- f) obniżyć oprocentowanie pożyczek krótkoterminowych, które mają ulec konwersji,
- g) obniżyć oprocentowanie pożyczek miejskich także w instytucjach i bankach prywatnych.

Należy również poczynić starania u władz B. G. K., o zrewidowanie stanowiska w sprawie gotówkowych pożyczek długoterminowych, a w szczególności wszcząć akcję o całkowite lub częściowe przynajmniej zwolnienie związków komunalnych od wszelkich kosztów połączonych z przeprowadzeniem konwersji krótkoterminowych kredytów na długoterminowe pożyczki gotówkowe z ważnością zamiany na obligacyjne, a mianowicie o zwolnienie od obowiązku objęcia różnicy kursowej obligacyj już w chwili konwertowania pożyczki, a przed emisją obligacyj, oraz od dodatków, jak administracyjnego, wpisowego i kosztów konwersji obligów.

## ZE ZWIĄZKU GMIN WIEJSKICH.

### ZJAZDY WOJEWÓDZKIE ZWIĄZKU GMIN WIEJSKICH.

W związku z nowym statutem Związku Gmin Wiejskich R. P., który zniósł dawne ogólne zjazdy delegatów rad gminnych — wprowadzając na to miejsce zjazdy wojewódzkie delegatów stałych — w ciągu miesiąca maja 1933 r. odbyło się 9 zjazdów wojewódzkich delegatów gmin następujących województw: Białystok, Wilno, Nowogródek, Brześć n/B., Łuck, Lublin, Kielce, Łódź, Warszawa.

Przedmiotem obrad Zjazdów, obok spraw organizacyjnych, były ważniejsze zagadnienia, dotyczące działalności i finansów gmin. Na Zjazdach został przedyskutowany i ustalony szereg postulatów gmin, a zwłaszcza w sprawach szkolnych (dwutorowość w administracji szkół, budowa szkół,



dotatki dla nauczycieli), kosztów leczenia i opieki społecznej, egzekucji administracyjnej i innych.

Na zjazdach wojewódzkich dokonano wyborów delegatów do Rady Naczelnej Związku.

## ZE ZWIĄZKÓW KAS OSZCZĘDNOŚCI.

### WALNE ZGROMADZENIE DELEGATÓW KOMUNALNYCH KAS OSZCZĘDNOŚCI.

W dn. 21 maja 1933 r. odbyło się w Polskim Banku Komunalnym do- roczne Walne Zgromadzenie delegatów komunalnych kas oszczędności, członków Związku Miejskich i Powiatowych Kas Oszczędności w Warsza- wie. W zebraniu oprócz delegatów kas wzięli udział przedstawiciele władz i organizacji społecznych.

Na Zgromadzeniu Dr. M. Kozieradzki wygłosił referat p. t.: „Ustawodawstwo wywołane skutkami kryzysu a k. k. o.“, po któ- rym odbyła się dyskusja, zakończona wysunięciem postulatu przepro- wadzenia selekcji aktywów, w kierunku podziału kredytów na kredyty udzielone z funduszków własnych i wkładowych oraz na kredyty celowe udzielone z funduszków Banków Państwowych. O ile przy pierwszych kre- dytach, w udzielaniu których kasy miały pewną swobodę, słuszną będzie rzeczą jeśli poniosą one pewne ciężary na skutek układów, zawartych z dłużnikiem, o tyle przy drugiej kategorii kredytów, gdzie kasy wystę- powały faktycznie w charakterze komisantów, straty winien pokryć wła- ściwy wierzyciel, t. j. Bank Państwowy ew. Skarb Państwa. Zgromadzenie po- stanowiło również, wezwać wszystkie komunalne kasy oszczędności, by w celu podniesienia powagi i zaufania do instytucji kredytowych i komu- nalnych, ściśle przestrzegały akuratego wykonywania zleceń z ty- tułu czynności inkasowych.

Zgromadzenie dokonało wyborów Zarządu i Komisji Rewizyjnej Związku. Do Zarządu zostali wybrani pp.: C. J. Modzelewski, J. S. Ro- ziecki i A. Ulrych, na zastępcę p. T. Hajnrych, do Komisji Rewizyjnej pp.: St. Wasiak, A. Krauze i Wł. Malinowski.

### KONGRES SŁOWIAŃSKICH KOMUNALNYCH KAS OSZCZĘDNOŚCI W KRAKOWIE

W dniach 18—20 września 1933 r. odbył się w Krakowie I-szy Kon- gres słowiańskich komunalnych kas oszczędności, zorganizowany przez Związek Związków K. K. O., pod protektoratem Prezydenta Rzplitej, któ- rego reprezentował na Zjeździe Minister Skarbu — Zawadzki. W Zjeździe wzięli udział przedstawiciele kas czechosłowackich i jugosłowiańskich oraz licznie przybyli delegaci kas polskich i przedstawiciele władz oraz organi- zacji społecznych.

Na Zjeździe wygłoszone zostały referaty o sposobie zwalczania kryzysu w Czechosłowacji, Jugosławji i Polsce.

Zjazd uchwalił następującą rezolucję:

„Zdając sobie sprawę z ogólnie dziś uznanej prawdy, że fundament najtrwalszym politycznej potęgi każdego Państwa jest jego siła i niezależność gospodarcza, my przedstawiciele słowiańskich Komunalnych Kas Oszczędności, zebrani na I-szym Kongresie w Krakowie, wyrażamy przekonanie, że gromadzenie i organizowanie narodowych kapitałów dla służby własnemu narodowemu życiu gospodarczemu jest naczelnem naszym zadaniem.

„A gdy jedyną drogą narastania tych kapitałów jest wytężona praca i rozumna oszczędność, zasady, których powszechne w każdym społeczeństwie przyjęcie jest warunkiem rozwoju jego kultury materialnej i moralnego postępu, gdy obowiązek wobec przyszłości nakazuje od wieków jednostkom i całym społeczeństwom więcej wytwarzać, aniżeli spożywać, mniej wydawać, niż się zarabia — uważamy za pierwszy nasz społeczny obowiązek — mimo ciężkiego położenia gospodarczego — dla dobra naszych narodów, dla możliwości rozwoju naszej kultury i dla potęgi naszych Państw, ideę oszczędności jaknajintensywniej w naszych społeczeństwach szerzyć i propagować“.

## RÓŻNE.

### Z DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU PRACY W I-SZYM PÓŁROCZU 1933/34.

W pierwszym półroczu roku budżetowego Funduszu Pracy, obejmującym okres od dnia 7 kwietnia do 30 września 1933 r. dochody, preliminowane w kwocie 50 milionów zł. — wyniosły sumę 34.921.985,39 zł., a więc 69,84% kwoty preliminowanej. Wydatki za ten okres wyniosły zł. 35.081.115,38. Układ ich przedstawia się następująco:

|                              |     |            |                            |
|------------------------------|-----|------------|----------------------------|
| na administrację             | zł. | 93.917     | (99,91% preliminarowanych) |
| na pomoc dla bezrobotnych    | „   | 14.789.530 | (83,32% „ )                |
| na zatrudnienie bezrobotnych | „   | 19.875.949 | (78,42% „ )                |
| i różne                      | „   | 318 485    | ( 4,68% „ )                |

Jeśli chodzi o akcję zatrudnienia bezrobotnych w sezonie 1933 r. wyraża się ona na dzień 30 września b. r. sumą 50 milj. Największy odsetek z tej sumy przypada na roboty samorządowe, na które łącznie ze Skarbem Ślaskim przypada przeszło 29 milionów zł., t. j. 58,8%. Roboty rządowe wyniosły kwotę 15.000.000 (38,8%) oraz roboty prywatne z udziałem czynnika publicznego przeszło 4 miliony zł. (18,6%).

Charakter udzielania pomocy przez Fundusz Pracy polega na kredytach pożyczkowych, które stanowią gross transakcyj zawartych z Funduszem Pracy. Na pożyczki bowiem przypada 44 miliony zł., t. j. 88,5%, a na dotacje zaledwie 3 miliony zł. (6%) oraz ryczałty pożyczkowo-dotacyjne ca 3 miliony zł. (5,5%).



Udział poszczególnych województw w wydatkach Funduszu Pracy na zatrudnienie bezrobotnych przedstawia się następująco:

|                              |     |           |         |
|------------------------------|-----|-----------|---------|
| wojew. śląskie               | zł. | 8.200.000 | — 16,4% |
| „ łódzkie                    | „   | 7.029.927 | — 14%   |
| „ kieleckie                  | „   | 6.989.050 | — 13,9% |
| „ krakowskie                 | „   | 6.000.000 | — 12%   |
| „ warszawskie                | „   | 4.915.000 | — 9,5%  |
| Komisariat Rządu m. Warszawy | „   | 4.027.000 | — 8%    |
| wojew. poznańskie            | „   | 3.100.000 | — 6,2%  |
| „ pomorskie                  | „   | 2.680.000 | — 5,4%  |
| „ lwowskie                   | „   | 2.000.000 | — 4%    |
| „ lubelskie                  | „   | 1.311.000 | — 2,6%  |
| „ stanisławowskie            | „   | 885.850   | — 1,7%  |
| „ wołyńskie                  | „   | 779.000   | — 1,5%  |
| „ wileńskie                  | „   | 700.000   | — 1,4%  |
| „ białostockie               | „   | 679.500   | — 1,3%  |
| „ poleskie                   | „   | 650.000   | — 1,3%  |
| „ nowogródzkie               | „   | 300.000   | — 0,6%  |
| „ tarnopolskie               | „   | 100.000   | — 0,2%  |

W stosunku do ogólnej sumy wydatków, udział poszczególnych kategorii inwestycji przedstawia się następująco:

|                                     |     |            |         |
|-------------------------------------|-----|------------|---------|
| roboty drogowe                      | zł. | 13.403.425 | — 26,6% |
| „ wodno-komunikacyjne               | „   | 2.460.000  | — 4,9%  |
| „ kolejowe                          | „   | 3.862.800  | — 7,7%  |
| „ meljoracyjne                      | „   | 7.790.050  | — 15,5% |
| „ elektr. i gazyfik.                | „   | 1.457.000  | — 2,9%  |
| budownictwo mieszkaniowe            | „   | 3.969.200  | — 7,9%  |
| urządzenia miejskie                 | „   | 10.869.400 | — 21,6% |
| dokończenie budowy gmachów publicz. | „   | 3.686.925  | — 7,3%  |

Z sumy przeszło 10 milionów na urządzenia miejskie prawie że 9 i pół miliona przeznacza się na kanalizację, wodociągi i gazownie, a więc inwestycje rentujące się. Z pozycji, przeznaczonej na dokończenie budowy gmachów publicznych będzie wykończone między innymi 53 szkoły powszechne.

Stan robotników, zatrudnionych na robotach, finansowanych przez Fundusz Pracy, wynosił w dniu 1.IX b. r. 60.671 osób, a do 1 października r. b. przepracowano na tych robotach 3.846.398 robotniko-dniówek.

#### SPRAWY SAMORZĄDOWE NA ZJEŹDZIE DZIAŁACZY GOSPODAR- CZYCH I SPOŁECZNYCH W DNIACH 18, 19 i 20 MAJA 1933 R. W WARSZAWIE.

Z inicjatywy Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem odbył się w dniach 18, 19 i 20 maja b. r. w Warszawie Zjazd działaczy gospodarczych i społecznych B. B. W. R. W ramach Zjazdu obradowała specjalna Komisja Samorządowa pod przewodnictwem Dr. M. Jaroszyńskiego. Na Komisji zostały wygłoszone 3 referaty, a mianowicie: p. Iwanki — „Racjonalizacja gospodarki samorządowej“, p. Inż. L. Borowskiego — „Gospodar-

ka drogowa ze specjalnem uwzględnieniem świadczeń w naturze i działalności spółek drogowych" i J. W. Chowańca — „Gospodarka przedsiębiorstw komunalnych“.

Odnosnie referatu I „Racjonalizacja gospodarki samorządowej“ referent wysunął następujące wnioski końcowe:

„1. Dążenie do zachowania równowagi budżetowej winno być zasadniczym obowiązkiem związków komunalnych w dziedzinie finansów. Punkt ciężkości spoczywa obecnie w wykonywaniu budżetu. Nadto wskazanem jest gospodarowanie przy pomocy miesięcznych preliminarzy budżetowych.

2. Usuwanie trudności finansowych poszczególnych związków komunalnych nie może być uskuteczniane w formie jednostronnej pomocy ze strony instytucji kredytowych, a tembardziej Skarbu Państwa. Celem i słusznem wydaje się natomiast podejmowanie łącznej akcji przez związek komunalny i instytucje wierzycielskie.

3. Procesu oszczędności w gospodarce związków komunalnych nie można uważać za zakończony lub będący na ukończeniu. Proces oszczędności winien iść nadal w kierunku: 1) usuwania nieuzasadnionych rozpiętości w gospodarce związków komunalnych tego samego typu, 2) stosowania w gospodarce komunalnej systemów technicznie niższych, ale tańszych, 3) rewizji kosztów własnych w przedsiębiorstwach komunalnych.

4. Z uwagi na trudności gotówkowego wykonywania budżetu, celem jest, by związki komunalne w większych rozmiarach niż dotychczas stosowały system gospodarki naturalnej.

5. Należy przystąpić do opracowania planu, dotyczącego inwestycji rozpoczętych a niedokończonych w kierunku bądź dokończenia inwestycji bądź w kierunku, gdy jest chybioną, jej likwidacji.

Stosowanie wspólnoty finansowej związków komunalnych na pewnych odcinkach gospodarki nie jest „ratowaniem słabszego kosztem silniejszego“, lecz przejawem bardziej nowoczesnych form gospodarowania. Rozwój form wspólnoty finansowej w dziedzinach, gdzie da się uzyskać poprzez wspólnotę zmniejszenie kosztów indywidualnych lub zmniejszenie stopnia ryzyka związku komunalnego, należy uznać za pożądany i wskazany“.

Inż. L. Borowski w referacie, dotyczącym gospodarki drogowej przedstawił potrzeby drogowe Polski, na pokrycie których potrzebne jest suma do 120 milionów zł. rocznie. Możliwości nasze w dziedzinie drogowej zmuszają do przejścia na drogi typu lżejszego oraz drogi gruntowe zamiast dróg bitych. Stwierdzając niewielkie znaczenie spółek drogowych w dobie obecnej, referent przedstawił konieczność jaknajszerszego stosowania szarwarku oraz przyjmowania robocizny i materiałów drogowych jako pokrycia za zaległe daniny komunalne.

W trzecim referacie p. t.: „Gospodarka przedsiębiorstw komunalnych“ p. W. Chowaniec po analizie charakteru przedsiębiorstwa komunalnego, jako ideał przedsiębiorstwa przedstawia takie, które czyni zadość zarówno postulatowi użyteczności publicznej, jakoteż przynosi korzyść i związkowi samorządowemu prowadzącemu dane przedsiębiorstwo. Osiąganie tego ideału staje się jednak coraz trudniejsze. W miejsce zarabiania



(rentowności) wchodzi—samowystarczalność przedsiębiorstw. Stanowi ona to minimum, obniżenie którego powoduje deficytowe wyniki gospodarki przedsiębiorstwa komunalnego. Jako zasady prowadzenia przedsiębiorstw referent podkreślił: pod względem organizacyjnym — wyłączenie przedsiębiorstw z pod ogólnej administracji samorządowej oraz fachowe kierownictwo przedsiębiorstwa.

Po referatach odbyła się obszerna dyskusja, w której brało udział 31 uczestników Zjazdu.

Sprawozdanie z obrad Komisji wygłosił na plenum Zjazdu Przewodniczący Komisji — Dr. M. Z. Jaroszyński. W dłuższym przemówieniu podkreślił koordynację gospodarki komunalnej i państwowej, uwypuklając ożywcze działanie samorządu na całość życia gospodarczego.

Ze względu jednak na specjalne warunki, w jakich dzisiaj samorząd pracuje — musi on uporządkować i zrationalizować swą gospodarkę. Niezależnie od pewnych kroków ze strony Rządu ku temu zmierzających na czoło wszystkich postulatów wysuwa się konieczność obniżenia stopy życiowej do przeciętnego poziomu naszej rzeczywistości. Wdrożona przez Rząd akcja uszczędnościowa z udziałem czynnika obywatelskiego winna być nadal energicznie kontynuowana. Poprzeć należy prowadzoną przez Rząd akcją oszczędnościową z udziałem czynnika obywatelskiego winna wiążących, niezawsze koniecznych, a pomnażających znacznie kosztów administracji samorządowej.

Podobnie dążyć koniecznie należy do obniżenia naszych wymagań w dziedzinie rezultatów działalności samorządu. Należy przejść na skromniejsze typy budowanych dróg, szkół powszechnych i t. p. urządzeń publicznych. Należy bowiem wytwarzać średni typ kultury na terenie całego kraju, a nie tworzyć jedynie nielicznych ośrodków o wysokiej kulturze. W związku z tym, bodaj najważniejszym, postulatem pozostaje sprawa użycia jaknajtańszych i jaknajprostszych środków i metod pracy. I w tym zakresie obok Rządu wiele ma u nas do zrobienia jeszcze sam samorząd, jego czynnik obywatelski, głównie odpowiedzialny za losy samorządu.

Wynikiem obrad Komisji Samorządowej Zjazdu były następujące tezy:

1. Wysiłki wszystkich działaczy winny zmierzać do przeprowadzenia jaknajdalej idących oszczędności, a w szczególności dalszej redukcji kosztów administracyjnych i racjonalizacji pracy we wszystkich komórkach samorządu terytorjalnego i gospodarczego.
2. Troską samorządów winno być:
  - a) dostosowanie zakresu działania do rzeczywistej zdolności płatniczej społeczeństwa.
  - b) zrównoważenie budżetów i wykonywanie ich w ramach rzeczywistych wpływów;
  - c) prowadzenie przedsiębiorstw w sposób rentowny, a urządzeń publicznych w miarę możliwości na zasadach samowystarczalności;
  - d) nastawienie wszystkich wysiłków na poparcie gospodarczych poczynań społeczeństwa;

- e) przeprowadzenie, w obecnym okresie niskich cen, pożytecznych i rentownych inwestycji przy szerokim zużytkowaniu możliwości świadczeń w naturze.

3. W szczególności działacze samorządowi i zarządy związków samorządowych winni dbać o ścisłe szarmonizowanie prac samorządu terytorjalnego z planem prac Państwa i rzeczywistymi warunkami gospodarczymi.

4. Samorząd winien dostosować swą gospodarkę do zmienionej stopy życiowej społeczeństwa, dążąc do ułatwienia jaknajszerszym warstwom ludności korzystania z usług samorządu.

5. Dla unormowania stosunków, panujących w samorządzie terytorjalnym, należy zmniejszyć, o ile możliwości, zakres czynności poruczonych i uregulować sposób spłaty istniejącego zadłużenia.

Zjazdy o podobnym charakterze odbyły się również w ramach poszczególnych województw względnie grup regionalnych. Obszerniejsze uchwały w sprawach samorządowych powziął wojewódzki Zjazd gospodarczy w Katowicach w dniu 17 września 1933 r., który po wysłuchaniu referatów pp.: Starosty Korola i posła J. Koję uchwalił odnośnie woj. śląskiego następujące tezy:

„Zjazd stwierdza, że samorząd terytorjalny na Śląsku domaga się reformy, która powinna być w całej pełni zharmonizowana z podstawowymi zasadami reformy ustroju samorządu, przeprowadzonej już na terenie całego Państwa.

Nowa ustawa o ustroju samorządu gminnego i powiatowego powinna wprowadzić te zasadnicze zmiany urządzeń samorządowych, które są zdobyczą reformy ustroju samorządowego w reszcie Państwa.

W szczególności samorząd terytorjalny, jako urządzenie administracyjne, a nie instytucja polityczna, powinien być ściśle związany z całością aparatu administracyjnego państwa, powinien opierać się na jednostkach silnych, z gminą zbiorową, jako fakultatywną jednostką organizacyjną u podstawy.

Usprawnienie działalności organów samorządowych powinno być dokonane w drodze urzeczywistnienia zasady odpowiedzialności osobistej jednostek kierowniczych w drodze racjonalnego i ścisłego rozgraniczenia funkcji organów, stanowiących i zarządzających, dalej, w drodze podniesienia poziomu kwalifikacyjnej członków organów ustrojowych, a wreszcie w drodze silnego zaakcentowania i rozwinięcia kontroli wewnętrznej w instytucjach samorządowych.

Samorządy powinny dostosować swą działalność do rzeczywistej zdolności płatniczej społeczeństwa.

Zrównoważenie budżetów i wykonywanie ich w ramach rzeczywistych wpływów to drugi postulat dla każdego samorządu.

Przeprowadzenie jaknajdalej idących oszczędności, a w szczególności dalsza redukcja kosztów administracyjnych i racjonalizacja we wszystkich komórkach samorządu, to najważniejsze zadanie każdego samorządowca.



Każdy samorząd powinien wypracować dokłady i dobrze obmyślany plan swych inwestycji i poświęcić więcej uwagi na rentowność podejmowanych inwestycji.

Samorządy zobowiązane są do współpracy z Rządem nad likwidacją bezrobocia i uśmierzaniem skutków bezrobocia. Do likwidacji bezrobocia przyczynić się powinny przez ścisłą współpracę z Funduszem Pracy, przez osiedlenie bezrobotnych na roli i przez usilne poparcie wszystkich poczynań gospodarczych społeczeństwa w sprawie uśmierzania skutków bezrobocia, przez poparcie akcji ogródków działkowych i poletek dla bezrobotnych, przez wciągnięcie całego społeczeństwa do świadczeń na rzecz lokalnych komitetów pomocy bezrobotnym. Do zakresu samorządu należy i obowiązek roztoczenia nad bezrobotnymi opieki moralnej i dążenie do rozbudowy świetlic dla bezrobotnych. Potrzeba skrzętnie przeprowadzić selekcję biednych i tylko rzeczywiście potrzebujących biednych objąć opieką. Opieka społeczna powinna zredukować swe stawki, których wysokość nie śmie przekroczyć stawek dla bezrobotnych.

Jako postulaty samorządu pod adresem władz wysuwamy: Uproszczenie administracji i rewizję nałożonych na samorządy agend państwowych.

Zmiany warunków zaciągania pożyczek z Funduszu Pracy, a w szczególności konwersja pożyczek na dotacje, zwiększenia przydziału pieniędzy na Śląsk jak i uproszczenia formalności przy udzielaniu pożyczek względnie dotacyj z Funduszu Pracy.

Upaństwowienie Komunalnych Urzędów Pośrednictwa Pracy na Śląsku.

Stopniowe przeprowadzenie bezrobotnych z centr przemysłowych na rolę.

Wprowadzenie pewnych ulg w spłaceniu zaciągniętych na inwestycje pożyczek.

## PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA.

### USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

(wydawnictwa tekstów obowiązujących).

W dn. 13 lipca 1933 r. weszła w życie ustawa z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Częściowość owych zmian polega na tem, że obok nowej ustawy pozostają w mocy dotychczas obowiązujące ustawy ustrojowe (tylko niektóre z nich zostały *expressis verbis* uchylone), przyczem teksty ich częściowo obowiązują w dotychczasowym brzmieniu, częściowo zaś są przez nową ustawę zmienione. Zmiany te są pośrednie, t. zn., że nowa ustawa nie nadaje nowego brzmienia poszczególnym tekstom, lecz regulując jakąś materję odmiennie pośrednio wprowadza zmiany do ustaw ustrojowych.

Do stanu prawnego w zakresie ustroju samorządu terytorjalnego, skomplikowanego już przez liczne zmiany, jakie wynikły w związku z nowym ustrojem Państwa i nowym porządkiem prawnym na ziemiach polskich, przybyła więc nowa i to poważna komplikacja. Tłumaczenie tekstów równoległych, regulujących jedną materję, wymaga nielada znajomości zasad prawnych i orjentacji w tej „dżungli ustawodawczej“, z reguły niedostępnej dla przeciętnego działacza samorządowego, a i dla fachowego urzędnika-specjalisty najeżonej wielkimi trudnościami.

Wyjście z tych trudności może być tylko jedno — najszybsze ustalenie tekstów ustaw o ustroju samorządu, uzgodnionych z nowym stanem prawnym. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. zawiera odpowiednie pełnomocnictwa dla Prezydenta Rzplitej. Ogrom pracy, jakiej wykonanie tych pełnomocnictw będzie wymagało, nie uzasadnia jednak nadziei, ażeby praca ta mogła być dokonana wcześniej, niż przed upływem terminu tych pełnomocnictw, t. zn. przed upływem 2 lat. Tymczasem ustawa weszła w życie, i właśnie w tym przejściowym okresie dostosowywania się do nowego stanu praw-



nego szerokie rzesze działaczy i pracowników samorządowych potrzebowały pomocy prawnej. Pomoc tę otrzymały w postaci szeregu wydawnictw tekstów obowiązujących z komentarzami oraz paru wydawnictw, omawiających obowiązujący ustrój w układzie systematycznym.

### 1. Ustrój gminy wiejskiej.

(Wydawnictwo Związku Zawodowego Pracowników Administracji Gminnej R. P.).

Związek Zawodowy Pracowników Administracji Gminnej R. P. wydał teksty obowiązujące w zakresie ustroju gmin wiejskich w czterech tomach oddzielnie dla czterech, różniących się pod względem ustawodawstwa grup województw: centralnej, wschodniej, południowej i zachodniej. Układ tych czterech tekstów jest jednolity. Najpierw podaje się tekst dotychczas obowiązującej ustawy gminnej, przyczem opuszcza się tylko te artykuły, które całkowicie zostały uchylone lub zastąpione przez ustawy późniejsze, a artykuły częściowo tylko zmienione przytacza się w brzmieniu dotychczas obowiązującym, oznaczając jedynie drukiem odmiennym nieobowiązujące części tekstu i wyjaśniając w licznych komentarzach obowiązujący stan prawny. Jako obowiązujące podano więc jedynie te części tekstów dotychczasowych ustaw, które nie zostały wyraźnie uchylone przez późniejsze ustawy, nie są sprzeczne z postanowieniami późniejszych ustaw i dotyczą materji, która nie została uregulowana przez ustawę samorządową 1933 r. Następnie przytacza się pełny tekst ustawy samorządowej 1933 r., zaopatrzony w liczne komentarze do tych postanowień, które dotyczą ustroju gmin wiejskich.

W tomiku dotyczącym ustroju gmin wiejskich w woj. zachodnich pruska ordynacja gminna z 1891 r. przytoczona jest w przekładzie polskim. We wstępie wydawcy zaznaczają, że tłumaczenie to „nie może mieć pretensji do autentyczności, pragnie zaspokoić jedynie tymczasowo palącą potrzebę chwili i jest tłumaczeniem w zasadzie dosłownem, choć w szeregu przypadków koniecznem było dokonanie pewnych zmian redakcyjno-stylistycznych w stosunku do oryginału niemieckiego”.

Przejrzysty układ i wyczerpujące omówienie stanu prawnego w komentarzach czynią to wydawnictwo bardzo pożytecznem. Szkoda jednak, że wydawcy nie posunęli się po obranej drodze o krok dalej. Działacza czy urzędnika gminnego mało obchodzi brzmienie przepisu, który wyraźnie uchylony nie został, został jednak istotnie zmieniony przez ustawy późniejsze. On chce jaknajprędzej dowiedzieć się, jaki przepis obecnie obowiązuje. Komentarze wprawdzie



bardzo skrupulatnie informują go, na czym zmiana polega i na jakiej podstawie prawnej się opiera, odwołują się jednak często do tekstów ustawy samorządowej 1933 r., przytoczonej w drugiej części książki. Korzystający z wydawnictwa musi więc odszukać wskazany tekst, zestawzić go z obowiązującym szczątkiem tekstu dawnej ustawy i wtedy dopiero odtworzyć sobie obowiązujący stan prawny. Czy nie należałoby wzorem analogicznego wydawnictwa Samorządowego Instytutu Wydawniczego, dotyczącego ustroju powiatowych związków samorządowych, inkorporować do tekstu dawnej ustawy tekst nowy, oparty na późniejszych przepisach, odmiennym drukiem oznaczając te nowe części tekstu i w komentarzach wyjaśnić, co i na jakiej podstawie zostało zmienione? Czy nie należałoby, zamiast odwoływać się do przyległego tekstu ustawy samorządowej 1933 r., odpowiednie części jej tekstu umieścić tuż po przepisach związkowych starej ustawy? W ten sposób korzystający z wydawnictwa miałby w równej mierze zapewnione bezpieczeństwo przed wprowadzeniem w błąd, gdyż sam mógłby w każdej chwili rzecz sprawdzić, a obowiązujące teksty miałby jednak zgrupowane w sposób, wymagający minimum wysiłku z jego strony. Całą prawie pracę wykonaliby za niego autorzy opracowania, co niewątpliwie ustrzegłoby go od niejednego błędu.

Wydawnictwo zastało zalecone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do służbowego użytku.

## 2. Ustrój samorządu miejskiego.

(wydawnictwo Związku Miast Polskich).

Teksty ustaw, obowiązujących w zakresie ustroju samorządu miejskiego wydał Związek Miast Polskich w czterech tomach oddzielnie dla czterech, różniących się pod względem ustawodawstwa grup województw: centralnej, wschodniej, południowej i zachodniej.

Układ i grafika ta sama, jak w wyżej omówionem wydawnictwie Związku Pracowników Admin. Gminnej. Zależy tylko jedna między temi wydawnictwami różnica; w tamtem wydawnictwie tekst ustawy samorządowej z 1933 r. był przytoczony w całości, a tutaj przytoczono tylko te artykuły, które w całości lub częściowo dotyczą ustroju samorządu miejskiego. Zwraca uwagę znaczna ilość i staranne opracowanie komentarzy. Poza tem wydawnictwa tego dotyczą wszelkie uwagi wypowiedziane pod 1. Wydawnictwo zostało zalecone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do użytku służbowego.



### 3. Ustrój samorządu powiatowego.

(Wydawnictwo Samorządowego Instytutu Wydawniczego)

Wydawnictwo Samorządowego Instytutu Wydawniczego omawia się na innym miejscu.

**Dr. Władysław Dalbor** — Nowy ustrój samorządu w wojew. poznańskim i pomorskim. Systematyczne zestawienie obowiązujących postanowień o ustroju miejskim, wiejskim i powiatowym. Wydanie drugie uzupełnione, Poznań, 1933. Cena 3 zł. 8-o, str. 118.

Pierwsze wydanie tego opracowania, ukazało się już w maju 1933 r. jeszcze przed wejściem w życie ustawy samorządowej 1933 r. Różniło się od drugiego tem tylko, że oprócz streszczenia obowiązujących przepisów o ustroju samorządu w ujęciu systematycznym przytoczony był cały tekst ustawy z dn. 23 marca 1933 r., przyczem odmiennymi czcionkami wydrukowano przepisy odnoszące się do wszystkich działów samorządu terytorjalnego i do poszczególnych jego działów. W drugim wydaniu autor pominął tekst ustawy, jako zbyt trudny i skomplikowany dla szerszego ogółu, a za to większą uwagę zwrócił na redakcję streszczenia postanowień tej ustawy. Dodatek zawiera krótkie omówienie ogólnego pojęcia samorządu oraz krótkie wiadomości o samorządzie wojewódzkim. Książka dobrze spełnia rolę informatora o ustroju samorządu terytorjalnego w naszej dzielnicy zachodniej i dzięki systematycznemu ujęciu materji, szczególnie nadaje się dla kursów administracyjnych i oświatowych oraz dla bibliotek organizacji społecznych.

**5. Dr. Juljusz Birkenmaier** — Ustawa samorządowa dla gmin miast i powiatów. Wyd. „Samorząd gminny“, Lwów, 1933.

Wydawnictwo obejmuje teksty ustaw obowiązujących w zakresie samorządu terytorjalnego na obszarze b. Galicji.

Za podstawę układu dla prawa o ustroju gmin wiejskich przyjęto tekst ustawy samorządowej z dn. 23 marca 1933 r. Obowiązujący jeszcze tekst ustawy gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. rozczłonkowano i przytoczono pod odpowiedniami co do treści artykułami ustawy z 1933 r.

Natomiast za podstawę układu prawa o ustroju miast przyjęto ustawę z dnia 13 maja 1889 r., a za podstawę układu prawa o ustroju powiatowych związków samorządowych przyjęto dekret z dn. 4 lutego 1919 r., którego moc prawną ustawa z 1933 r. rozciągnęła na obszar województw południowych. Tekst ustawy samorządowej z 1933 r. rozczłonkowano i umieszczono pod odpowiedniami, co do treści, paragrafami ustawy z 1889 r. i dekretu z 1919 r.



Układ ten nie jest zbyt szczęśliwie wybrany. Ustawa samorządowa z 1933 r., dotycząca całego ustawodawstwa ustrojowego i nowelizująca jednocześnie wszystkie ustawy, ma układ zbyt skomplikowany na to, ażeby z niej czynić podstawę zestawienia obowiązujących tekstów dla użytku praktycznego. Dlatego szczególnie prawo o ustroju gminy wiejskiej należałoby zachować w układzie ustawy z 1866 r. Szwankuje również sama grafika, nie przyczyniając się do przejrzystości tekstu. Za błąd zasadniczy dla tego rodzaju wydawnictw należy uznać wprowadzenie poprawek do tekstów dawnych ustaw nie oznaczając tych miejsc odmiennym drukiem. Czytelnik więc nie wie, co pochodzi od ustawodawcy, a co od autora opracowania. Należy przytem zwrócić uwagę, że niektóre z tych poprawek są błędne. Np. w art. 47 ust. 2 autor zamiast Ministra Spraw Wewnętrznych wymienia wojewodę, jako właściwego do zatwierdzania wyliczonych następnie uchwał rad powiatowych, pomimo, że niektóre z tych uprawnień wojewodzie przekazane nie były, a więc nadal pozostają przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

W. B.

„Ustrój powiatowych związków samorządowych“ w opracowaniu pp. W. Brzezińskiego i dr. W. Dalbora, str. 112, w ósemce; wydawn. Samorządowego Instytutu Wydawniczego z r. 1933.

Praca ta, jak to wynika z przedmowy pióra prof. dr. M. Jaroszyńskiego, jest „tymczasowym zestawieniem starych i nowych tekstów z najkonieczniejszymi objaśnieniami“.

Pierwsza część opracowania, pióra W. Brzezińskiego zawiera tekst dekretu o samorządzie powiatowym z r. 1919 ze zmianami wprowadzonymi doń przez późniejsze ustawy oraz ustawę samorządową z r. 1933. Tekst zaopatrzony jest w związły komentarz uzasadniający zmiany tekstu z r. 1919, spowodowane późniejszym ustawodawstwem.

Część druga, opracowana przez dr. W. Dalbora, zawiera polskie tłumaczenie pruskiej ordynacji powiatowej z r. 1872 (1881) ze zmianami wprowadzonymi do niej przez późniejsze ustawy oraz ustawę samorządową z r. 1933. Komentarz drugiej części ma ten sam charakter, co i pierwszej części tej pracy.

Autorzy dokonali śmiałej próby skodyfikowania tekstów ustaw o ustroju samorządu powiatowego, włączając tekst ustawy z r. 1933 dowewnątrz przepisów dotychczasowych ustaw. Ze względu na to, że ustawa samorządowa z r. 1933 nie zmieniła ustroju samorządu powiatowego w tym stopniu, co gminnego i miejskiego, a więc i zmian nie ma tak wiele, — opraco-



wania te nie straciły zbyt wiele na swej przejrzystości i mogą oddać duże usługi zarówno praktykom - samorządowcom, jak i szerokiemu ogółowi działaczy powiatowych.

### St. Podwiński.

**Andrzej Dmitrjew: Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskim** (studjum finansowe). Prace Seminarjum ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki — Wydż. prawa i nauk społecznych Uniwersytetu Stefana Bato-rego w Wilnie. T. II. Str. 85 — 191. Wilno 1934.

Praca p. Dmitrjewa, starszego asystenta przy katedrze skarbowości na Uniw. Wileńskim, wykracza poza ramy studjum finansowego w ścisłym tego słowa znaczeniu; autor stara się przedstawić całokształt zagadnień związanych z ustawowym unormowaniem zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych. Praca rozpada się na nast. rozdziały: Wstęp (I), zakres bezpośredniej działalności gospodarczej związków komunalnych w Polsce i jej podstawy prawne (II), pojęcie przedsiębiorstwa w polskim ustawodawstwie komunalnym (III), formalna strona gospodarki przedsiębiorstw komunalnych według ustawodawstwa polskiego (IV), eksploatacja przedsiębiorstw komunalnych w świetle ustawodawstwa polskiego (V), struktura organizacyjna przedsiębiorstw komunalnych w Polsce (VI), polski komunalny system koncesyjny (VII).

Zakreśliwszy tak szeroko ramy swej pracy, autor mógł zaledwie naszkicować cały szereg wylaniających się zagadnień; daje analizę obowiązujących norm prawnych, wykazuje luki w prawie i niedociągnięcia, natomiast nie daje naogół własnych prób konstrukcji, a te postulaty, które wysuwa nie są często dostatecznie uzasadnione ani przekonywujące. Autor słusznie wytyka brak jasnego i wyraźnego uregulowania zagadnienia przedsiębiorstw komunalnych w ustawodawstwie polskim na tak ważnych odcinkach, jak zasady eksploatacji finansowej tych przedsiębiorstw, jak sprawa systemu koncesyjnego i t. d. Trudno jednak zgodzić się z autorem, aby było możliwe i wskazane uregulowanie sprawy przedsiębiorstw komunalnych w jej całokształcie. Autor chciałby oddzielić przedewszystkiem sferę działalności przedsiębiorstw komunalnych od sfery działalności prywatnej, „gdzie bezpośrednia działalność gospodarcza związków komunalnych, byłaby w zasadzie wykluczona“ i uważa, że przeprowadzenie takiej linii demarkacyjnej w sposób pozytywny nie nastreślałoby naogół większych trudności. Polemizując częściowo ze stanowiskiem M. Jaroszyńskiego, dochodzi do wniosku, że „rozwiązanie tego zagadnienia leży tylko po linii odpowiedniego wyrobienia czynnika komunalnego, wychowania go w kierunku gospodarczym tak, by sam w należyтым stopniu



doceniał z jednej strony wagę przedsiębiorczości prywatnej, a z drugiej strony liczył się zawsze z interesem społecznym, w imię którego podejmuje komuna bezpośrednią działalność gospodarczą". Następnie autor stara się ustalić definicję przedsiębiorstwa publicznego, opierając się na ustalonych przez R. Liefmann'a kategoriach eksploatacyjnych i dochodzi do wniosku, że zakres pojęcia „przedsiębiorstwo komunalne" zawiera w ustawodawstwie polskim zarówno typy eksploatacyjne zakładu użyteczności publicznej, jak i przedsiębiorstwa. Co do formalnej strony gospodarki przedsiębiorstw komunalnych — autor słusznie wysuwa postulat zastosowania nie budżetów, lecz planów finansowo-gospodarczych i naogół trafnie krytykuje system budżetowania, wprowadzony rozporządzeniem Min. Spr. Wewn. z 28.VI.1926 r. Niezrozumiały jest tylko postulat, aby przedsiębiorstwa kom. i k. k. o. wprowadzały do pozycji „podatki" nie tylko podatki faktycznie płacone, lecz także podatki „idealne" t. j. takie, które przedsiębiorstwo musiałoby płacić, gdyby było prywatne. Dlaczego nieuwzględnianie tych podatków ma „sztucznie" powiększać pozycję zysków — i komu to szkodzi — tego autor nie wyjaśnia. Wogóle w zagadnieniach rachunkowości autor zdaje się niedostatecznie odróżniać postulatów statystyki od potrzeb rachunkowości kupieckiej.

Omawiając strukturę organizacyjną przedsiębiorstw komunalnych autor dzieli przedsiębiorstwa na pozostające w zarządzie publiczno-prawnym i w zarządzie prywatno-prawnym; pierwsze dzieli ponadto na przedsiębiorstwa posiadające własną osobowość publiczno-prawną (np. k. k. o.) i nieposiadające własnej osobowości. Opisując poszczególne formy organizacyjne przedsiębiorstw pozostawia jednak na uboczu jedno z najważniejszych kryteriów podziału form, jakim jest kwestja odpowiedzialności. Pewne formy umożliwiają samorządom ograniczenie swej odpowiedzialności wyłącznie do majątku przedsiębiorstwa, inne nie. Komerccjalizacja przedsiębiorstw publicznych, to nie tylko zagadnienie usprawnienia administracji przedsiębiorstw, lecz także zagadnienie odpowiedzialności i badanie zagadnienia form na tej płaszczyźnie niewątpliwie doprowadziłoby autora do ciekawych wniosków.

Ze względu na zbyt szerokie ujęcie tematu, autor — jak wspomnieliśmy — zaledwie naszkicował najważniejsze zagadnienia, a niektórych wcale nie poruszył. Do literatury naukowej praca ta nie wnosi nic nowego, co zresztą nie było ambicją autora. Wartość jej upatrujemy w tem przede wszystkim, że stanowi ona pierwszą u nas poważną i sumienną próbę przedstawienia sytuacji prawnej przedsiębiorstw komunalnych w Polsce.

S. B.



**Rocznik Łódzki poświęcony historii Łodzi i okolicy** Wydawnictwo Archiwum Akt Dawnych m. Łodzi. Tom III, 1933. Pod redakcją Józefa Raciborskiego przy współudziale Bronisława Ziemięckiego i Kazimierza Kaczmarczyka. Nakładem miasta Łodzi, str. 424.

Nowy, okazały tom Rocznika Łódzkiego, wydany niezmiernie starannie zawiera szereg cennych prac, które dają nowe przyczynki do różnych stron życia Łodzi.

Rozpoczynają tom prace, poświęcone genezie nazwy Łodzi (prof. Parczewski) oraz godłu i pieczęciom Łodzi (J. Raciborski).

Najwięcej miejsca udzielono historii przemysłu w Łodzi — poświęcone są temu przedmiotowi trzy prace: Dr. Robert Rembieliński, Rajmund Rembieliński, budowniczy Łodzi przemysłowej; Dr. Filip Friedman, Początki przemysłu w Łodzi 1823 — 1830; wreszcie Mieczysław Komar, Powstanie i rozwój zakładów przemysłowych Ludwika Geyera 1828 — 1847. Do pewnego stopnia należałoby tu może również zaliczyć rozprawkę p. E. Ajnenkiela. — Wyniesienie miasta Łodzi do rzędu miast gubernjalnych w r. 1841. We wszystkich tych studjach na podstawie dokumentów jest zobrazowana historia Łodzi z pierwszej połowy XIX stulecia, historia rozwoju przemysłowego miasta. W związku z powyższymi pracami stoi również studjum Romana Janiszewskiego, Projekt budowy linii kolejowej do Łodzi z przed 75 laty. Idzie tu o budowę linii kolejowej t. zw. fabryczno-łódzkiej. W archiwach łódzkich powinny się znaleźć również akty zapomnianych projektów budowy linii Łódź — Słupca z r. 1866, która miała tworzyć połączenie Warszawa — Poznań — Berlin, nieprzeprowadzonej bodaj ze względów politycznych. Rocznik zawiera również dwa ważne studia do historii społecznej Łodzi — Dr. Adama Próchnika, Rządy wielkorządców łódzkich generalów Schutlewortha i Szatłowa oraz D-ra K. Konarskiego, Z dziejów łódzkiej cenzury. Prace te dają nam obraz Łodzi przedwojennej: kronikę wypadków roku 1905, a zwłaszcza dni czerwcowych 1905 roku, walk barykadowych proletariatu łódzkiego i pierwsze początki cenzury łódzkiej. Uzupełnia Rocznik bibliografia Łodzi za lata 1931—32 i sprawozdanie archiwalne opracowane przez J. Raciborskiego.

K. K.

**Henryk Mościcki, Białystok.** Zarys historyczny z 22 ilustracjami. Biblioteka historyczna m. Białegostoku. Wydawnictwo Magistratu m. Białegostoku. Białystok 1933, str. 270 2 nlb.

Duża monografia historyczna miasta, dająca zarys jego najdawniejszej świetności i ogólnej historii rozwoju.



Białystok, jedno z najbardziej przemysłowych miast polskich doczekało się w ten sposób pierwszego większego opracowania, które stanowi tom pierwszy biblioteki historycznej miasta. Sądzić należy, że następne opracowania poświęcone będą w większym stopniu życiu gospodarczemu. Białystok tworzy w naszej rzeczywistości ważne ogniwo gospodarcze i tajemnica jego rozwoju, jego zdolności konkurencyjne na rynku włókienniczym muszą być poznane. Ciekawe, że już przed wojną pisano po niemiecku o rozwoju przemysłu białostockiego, natomiast dotąd niema odpowiedniej pracy polskiej. Należy przypuszczać, że rozpoczęta Biblioteka pójdzie za wzorem Łodzi i da w swym wydawnictwie szczegółowo monografie różnych stron życia gospodarczego, zwłaszcza dzieje fabryk i przemysłu białostockiego oraz rozwój handlu tego miasta, potraktowane w monografii p. Mościckiego powierzchownie i niewyczerpująco.

## B.

Zarys historyczny i opis techniczny tramwajów miejskich i autobusów m. st. Warszawy. Wydany przez Dyрекcję Tramwajów Miejskich w Warszawie. Dla upamiętnienia 25-lecia Tramwajów elektrycznych w Warszawie 1908—1933. Warszawa 1933, str. 124.

Jesto to historia i opis najważniejszych środków komunikacyjnych Warszawy. Praca wykonana pod względem rzeczowym i graficznym bardzo dobrze — daje przejrzysty obraz stanu rzeczy i plany przyszłości, daje dokładną charakterystykę urządzeń i ich rozwoju, obraz wszystkich urządzeń kulturalnych, którym początek dały tramwaje, wreszcie obficie ilustruje wywody danymi statystycznymi.

## W.

Dominik Wrabec, Tymczasowy Wydział samorządowy. Nakładem Tow. Naukowego we Lwowie 1933, str. 236.

Praca daje obraz organów samorządu krajowego w b. Galicji, — genezę, charakter prawny, kompetencję, organizację i tryb urzędowania Tymczasowego Wydziału Samorządowego, jego finanse, budżety, upaństwowienie majątku krajowego, wreszcie kontrola i zniesienie Wydziału Samorządowego.

Dr. Herta Lichtenstein, Die Finanzwirtschaft der deutschen Grosstädte von 1925 i 1931. Ein Beitrag zu dem Problem de Finanzausgleichs. Jena 1933. Str. 112.

Praca z serii „Finanzwissenschaftliche und Volkswirtschaftliche Studien“ wydawanych przez prof. Bräuera w Würzburgu. Polityka finansowa miast jest od szeregu



lat przedmiotem sporów, zarzuty zlej gospodarki, zarzuty zlego rozkładu ciężarów między państwo i gminy są pospolite nie tylko w Niemczech i dla tego lektura powyższej pracy jest cenna. Rozważa ona podstawy rozkładu ciężarów między państwem i gminami, poglądy panujące w tej dziedzinie, rolę wielkich miast w życiu gospodarczym kraju i główne ich zadania (administracja, oświata, opieka społeczna i zdrowie oraz kwestja mieszkaniowa), wreszcie dochody miast i próby reformy tego stanu. Praca daje systematyczny obraz zagadnienia — rozważa go zarówno od strony prawnej jak i gospodarczej. Rozważany temat ma specjalne znaczenie dla miast wielkich i tutaj nabral specjalnie ostrych cech. Należy podkreślić pewne ogólne znaczenie pracy ze względu na nowe ugrupowanie faktów i materiału, na pewne nowe drogi, któremi kroczy.

W.

**Dr. Michał Marciniak, Ruch budowlany w gminach miejskich okręgu izby przemysłowo-handlowej w Krakowie w r. 1932 i 1931. Kraków 1933, str. 30 i 4 tablice statystyczne.**

Praca powyższa ukazała się w szeregu wydawnictw Izby przemysłowo - handlowej w Krakowie jako wyraz oceny wielkiego znaczenia budownictwa mieszkaniowego. Nie wielka ta praca zawiera bardzo cenną, bezpośrednio ze źródeł czerpaną statystykę ruchu, rozważaną wszechstronnie, a wykazującą korzystny rozwój ruchu budowlanego na tle przedłużającego się kryzysu. Jako charakterystyczne cechy nowego budownictwa jest intensywniejsze budownictwo drewniane i budownictwo drobnych domków murowanych. Ilość oddanych do dyspozycji izb wskazuje w każdym razie na przewagę budowli murowanych.

W.

**Bohdan Wasiutyński, Prof. Uniw. Warszawskiego: Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych. Wydanie III przejrzone i uzupełnione. Poznań 1933, str. 160. Nakładem Księgarni Uniwersyteckiej J. Jachowskiego.**

Trzecie wydanie podręcznika Prof. Wasiutyńskiego najlepiej świadczy o jego praktycznej wartości. Autor traktuje rzecz opisowo, ale materiał ujmuje systematycznie, zamykając całość w niewielkim tomiku. Podręcznik może oddać szczególne usługi, jako uzupełnienie wykładów uniwersyteckich oraz przy kursach i egzaminach urzędników rządowych i samorządowych. Zasługuje na uwagę, że w części dotyczącej ustroju samorządu uwzględniono już nowy stan prawny, wprowadzony przez ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego z dn. 23 marca 1933 r.

## BIBLIOGRAFJA.

### Książki.

Ajnenkiel Eugenjusz. — Walka o zdemokratyzowanie i spolszczenie łódzkiego samorządu w latach 1916 — 1917. Łódź 1933. Nakład Magistratu m. Łodzi, str. 34.

Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w roku gospodarczym 1930/31 (od lipca 1930 do czerwca 1931). Sprawozdanie Wydziału Ekonomiki Drobnych Gospodarstw Wiejskich w Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego, Część I. Warszawa 1933. Nakładem Państwowego Instytutu Naukowego Gosp. Wiejskich w Puławach.

Bajkiewicz Jerzy inż. — Normy prac drogowych. Warszawa 1933. Skł. główny Samorządowy Instytut Wydawniczy w Warszawie, str. XII + 194.

Birkenmajer J. Dr. — Ustawa samorządowa dla gmin, miast i powiatów. Biblioteka Samorządowa. Lwów, 1933. Wydawnictwo „Samorząd Gminny”, str. 246 + 24.

Buczma-Czapliński M. Dr. — Oddłużenie rolników. Zbiór ustaw o oddłużeniu gospodarstw rolnych i konwersji długów hipotecznych. Lwów 1933. Wydawnictwo „Samorząd Gminny”, Biblioteka Samorządowa. Str. 168.

Ćwikiel Józef Bogumił. — Rezultaty pomiarów ruchu i grubości nawierzchni, przeprowadzonych na drogach bitych w 1930 r. Warszawa 1933. Nakładem Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych, str. 144.

Dalbórz Władysław Dr. — Nowy ustrój w województwach poznańskim i pomorskim. Ustawa z 23 marca 1933 r. z wyjaśnieniem zasadniczych zmian ustroju i objaśnieniami prawnymi, 1933. Nakładem Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu (Biuro Samorządowe), str. 157. Cena Zł. 3,50.

Dobrołęcki Józef. — Dwanaście lat pracy samorządu, gminy Dobrzejewicze w odrodzonej Ojczyźnie. 1933. Nakł. Gminy Dobrzejewicze. Toruń. Drukarnia Toruńska.

Frierich Jerzy Dr. inż. rol. Broniszów wieś powiatu ropczyckiego. Biblioteka Puławska serja prac społeczno-gospodarczych Nr. 28. Warszawa 1933. Nakładem Państw. Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, str. 278 + XIX. Cena Zł. 7.—.

Fuglewicz Konrad. — O nową organizację drobnych gospodarstw włościańskich. Kraków 1933. Skład Główny Gebethner i Wolff, str. 36.

Fundusz Pracy. — Warszawa 1933, str. 98, cena Zł. 7.—. Nakładem Domu Książki Polskiej.



Głabiński Stanisław Prof. — Zarys nowego ustawodawstwa skarbowego w Polsce. (Uzupełnienie „Polskiego Prawa Skarbowego” za okres 1928 — 1933). Lwów, 1933. Nakładem autora, str. 38. Cena Zł. 1.40.

Higjena Szkolna. — Dzieło zbiorowe pod red. Dra St. Kopczyńskiego. Podręcznik dla kierowników szkół, nauczycieli i lekarzy szkolnych. Wyd. II zmienione i rozszerzone. Wyd. M. Arcta. Warszawa 1933, str. 1027, cena zł. 65.

Iwanowski Sergjusz. — Samorząd terytorjalny. Ustawa z dnia 23 marca 1933. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Warszawa 1933. Wyd. Księgarnia Prawnicza (Kieszonkowa Biblioteka Ustaw Nr. 20). str. 222.

Prof. Dr. Maurycy Zdzisław Jaroszyński — Problemy personalne w administracji publicznej. Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. T. X. Warszawa 1933, str. 218.

Konkolniak Włodzimierz. — Podział administracyjny Państwa na województwa, powiaty, gminy wiejskie i gminy miejskie. Warszawa, 1933. Nakładem autora, str. 155 cena zł. 8.

Komunikacja autobusowa na drogach publicznych w Polsce w 1932 r. Ministerstwo Komunikacji Departamentu VII Drog Kołowych. Warszawa 1933. Nakładem Min. Komunikacji. 6 Tablic + mapa.

Langrod Rudolf Dr. — Ustawa o Funduszu Pracy wraz z tabelą opłat, rozporządzeniem wykonawczem i instrukcją. Warszawa, 1933. Nakł. Księgarni Wydawniczej „Biblioteka Prawnicza”, str. 65, cena Zł. 2.—.

Mały Rocznik Statystyczny R. P. — Główny Urząd Statystyczny, 1933. Warszawa. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego, str. 184, cena Zł. 1.20.

Majmeskul Jerzy inż. kom. — Roboty na drogach gruntowych. Kowel, 1933. Str. 225. Cena Zł. 6,75

Nawrocki Benedykt Inż. — Personel a marnotrawstwo. Wydawnictwo „Ligi Pracy” Nr. 66. Warszawa. Str. 21.

Nawrocki B. Inż. — Dalsze marnotrawstwo w kasach chorych. Wydawnictwo „Ligi Pracy” Nr. 68. Warszawa. Str. 80.

O nowym ustroju samorządu terytorjalnego. — Warszawa, 1933. Nakładem B. B. W. R. Str. 75.

Nowacki Izydor. — Gmina Damasławek w 10-lecie osadnictwa polskiego. Wągrowiec, 1932. Nakł. K. Borowski. Str. 55.

Okręgi hodowlane, produkcja i spożycie w Polsce. — Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny R. P. Warszawa, 1933. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Str. 86.

Organizacja kontroli administracji publicznej. — Projekt opracowany przez d-ra St. Raczynskiego. Materiały Komisji dla usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Tom IX. Warszawa, 1933. Str. 117.

Polskie Towarzystwo Rolnicze i samorząd rolniczy. — Memoriał złożony Ministrowi Rolnictwa w d. 20.VIII.1932 przez Polski Związek Rolników i Leśników z wyższym wykształceniem. Warszawa, 1933. Wydawnictwo Związku Rolników z w. w. Str. 51

Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych. — Sprawozdanie rachunkowe za 1932 r. Warszawa, 1933. Str. 56.

Prace seminarjum ze skarbowości i prawa skarbowego oraz ze statystyki. — Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie. Wydział Prawa i Nauk Społecznych. Tom II. Wilno, 1934. Skład główny w księgarni K. Rutkiego w Wilnie. Str. 461. Treść: J. Rutski — O pewnym problemie prawidłowości statystycznych. L. Kurowski — Zadania Kontroli Państwowej w gospodarstwie budżetowym.



A. Dmitrjew — Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskiem. S. Jędrzychowski — Zagadnienie terytorjalnych planów finansowych z okresu przejściowego w Związku Socjalistycznych Republik Rad. J. Wiszniewski — Budowa powszechnego planu finansowego Związku Socjalistycznych Republik Rad. R. Baranowski — Tendencje polskiego prawodawstwa o podatkach państwowych z okresu 1931 — 1933.

Prawo cywilne ziem wschodnich. — Tom X, cz. I zводу praw rosyjskich. Tekst podług wydania urzędowego z r. 1914 z uwzględnieniem zmian, wprowadzonych przez ustawodawcę polskiego oraz ustawy związkowe, tudzież judykatura Sądu Najwyższego i b. Senatu Rosyjskiego. Opracowali: Z. Rymowicz i W. Święcki. Warszawa, 1933. Nakładem Księgarni F. Hoesicka. Str. 916. Cena Zł. 46.—.

Przybysławski Władysław dr. inż. — Uniź, wieś powiatu horodeńskiego. Biblioteka Puławska, serja prac społeczno-gospodarczych Nr. 38. Warszawa, 1933. Nakładem Państw. Instytutu Naukowego Gosp. Wiejskiego w Puławach. Str. 104. Cena Zł. 3.—.

Przysposobienie handlowe w rolnictwie. — Wydawnictwo Stowarzyszenia Nauczycieli Szkół Zawodowych. Dodatek nadzwyczajny „Głosu Szkoły Zawodowej”. Warszawa, 1933. Str. 72.

Robaczewski Włodzimierz inż. — Inwestycje wodociągowo-kanalizacyjne w miastach polskich, a Liga Narodów. Warszawa 1933. Odbitka z „Samorządu Miejskiego”. Nakładem Związku Miast Polskich. Str. 24.

Rocznik gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych, za rok 1931. — Warszawa, 1933. Nakładem Państwowego Banku Rolnego. Str. 168.

Rocznik Statystyczny Warszawy, 1931. — Magistrat m. st. Warszawy. Warszawa, 1933. Skł. gł. w Wyd. Stat. Magistratu. Str. 120. Cena Zł. 3.—.

Rosłonec Stanisław Dr. — Przybyszew — osada w pow. grójeckim. Biblioteka Puławska, Serja prac społeczno-gospodarczych Nr. 37. Warszawa, 1933. Nakładem Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach. Str. 259. Cena Zł. 6.—.

Ruch budowlany w Polsce w 1931 r. — Statystyka Polski, wydawana przez Główny Urząd Statystyczny R. P. Serja B. — zeszyt 12. Warszawa, 1933. Nakładem G. U. S. Str. 75.

Rzeczpospolita Polska.—Wykres organizacji i urzędów państwowych w opracowaniu Juliana Suskiego. Wydanie III, uzupełnione i poprawione według stanu z dnia 1 lipca 1933. Nakładem Samorządowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie.

Samorząd m. Łodzi w latach 1928 — 1932. — Sprawozdanie Zarządu Miejskiego. Łódź, 1933. Str. 348.

Schimmel Jerzy. — Miejska renta gruntowa. Studium ekonomiczno-urbanistyczne. Poznań, 1933. Dom Książki Polskiej. Str. 170. Cena Zł. 7.—.

Sowiński Mieczysław Dr. inż. — Reprezentatywność zbiorowości próbnej gospodarstw włościańskich, objętej badaniem opłacalności. Biblioteka Puławska. Serja prac społeczno-gospodarczych Nr. 40. Warszawa, 1933. Nakładem Państwowego Instytutu Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach. Str. 135. Cena Zł. 2.50.

Sowiński Mieczysław Dr. inż. — Rolnictwo włościańskie w zarysie statystyczno-terytorjalnym. Materiały do badań nad typowością i reprezentatywnością próby gospodarstw włościańskich. Biblioteka Puławska, serja prac społeczno-gospodarczych Nr. 39. Warszawa, 1933. Nakładem Państw. Instytutu Gosp. Wiejsk. w Puławach, Str. 175. Cena Zł. 4.—.

Skorowidz gmin Rzeczypospolitej Polskiej. — Ludność i budynki oraz powierzchnia ogólna i użytki rolne. Statystyka Polski, wydawana przez Główny Urząd Statystyczny, Serja B. Nakładem



Głównego Urzędu Statystycznego, Zeszyt 8-a. Cz. I. Województwa centralne i wschodnie, str. 62. Zeszyt 8-b — województwa zachodnie; zeszyt 8-c — województwa południowe, str. 121.

Sprawozdanie Banku Gospodarstwa Krajowego z r. 1932. Rok IX. Warszawa 1933, str. 79.

Sprawozdanie z czynności i rachunków za rok 1931 Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych we Lwowie. Lwów 1933. Nakładem Z. U. P. U. we Lwowie, str. 63 + XX.

Sprawozdanie z czynności Wydziału i Biura Związku Polskich Kas Oszczędności we Lwowie. Lwów 1933, str. 82 + tablice. Nakładem Związku Polskich Kas Oszczędności we Lwowie.

Sprawozdanie z działalności Funduszu Bezrobocia 1932. Nakładem Funduszu Bezrobocia. Warszawa 1933, str. 72 + 3 wykresy.

Sprawozdanie z działalności m. st. Warszawy za rok budżetowy I.IV.1931 — 31.III.1932. Magistrat m. st. Warszawy. Warszawa 1933. Skład Główny w Wyd. Statystycznym Magistratu, str. 176 + VIII.

Sprawozdanie Pomorskiego Wydziału Wojewódzkiego z administracji pomorskiego wojewódzkiego związku komunalnego za rok administracyjny 1931/32. Toruń 1932 r. Nakładem Starostwa Krajowego Pomorskiego w Toruniu, str. 191.

Sprawozdanie Wydziału Wojewódzkiego z administracji Poznańskiego wojewódzkiego związku komunalnego za rok 1931/32. 1933. Nakładem Starostwa Krajowego w Poznaniu, str. 201.

Staniewicz Witold i Curzytek Jan.—Wyniki badań nad opłacalnością drobnych gospodarstw w 1930/31 i 1931/32. Warszawa, 1932. Odbitka z miesięcznika „Rolnictwo”. Księgarnia Rolnicza, str. 20.

Statystyka Rolnicza 1931/32.—Statystyka Polski, wydawana przez Główny Urząd Statystyczny, Serja B. zeszyt 10. Warszawa 1933. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego, str. 143.

Statystyka zakładów elektrycznych w Polsce 1930, 1931, 1932. Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Nakładem Stowarzyszenia Elektryków Polskich. Warszawa 1933, str. 165.

Szyszkowski Edmund.—Ożywienie gospodarcze przez realizację waluty wewnętrznej w obrębie gmin miejskich. Warszawa 1933, str. 7. Wydane przez autora, cena 30 gr.

Tramwaje i autobusy miejskie w Warszawie 1908 — 1933. Warszawa marzec 1933. Wyd. przez Dyрекcję Tramwajów Miejskich w Warszawie dla upamiętnienia 25-lecia tramwajów elektrycznych w Warszawie. str. 124.

Ustawa samorządowa.—Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku. Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 294. Zawiera tekst ustawy. Lwów 1933, str. 128. Nakładem Księgarni „Ewer”.

Ustrój powiatowych związków samorządowych (ze zmianami, wprowadzonymi ustawą z 23 marca 1933 r.). Opracowali W. Brzeziński (województwa centralne, wschodnie i południowe), dr. W. Dalbor (województwa zachodnie). Warszawa 1933 r., str. 102, cena zł. 5. Nakładem Samorządowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie.

Ustrój gmin wiejskich w województwach centralnych z wyjątkiem powiatów wołkowyskiego i grodzieńskiego, wojew. białostockiego. Związek Zawodowy Pracowników Administracji Gminnej R. P. Warszawa 1933. Wydawnictwo Z. P. A. G. R. P., str. 159.

Ustrój gmin wiejskich w województwach wschodnich oraz w powiatach wołkowyskim i grodzieńskim, województwa białostockiego Związek Zawodowy Pracowników Administracji Gminnej R. P. Warszawa 1933. Wydawnictwo Z. A. P. G. R. P., str. 135 + załącznik.

Ustrój gmin wiejskich w województwach zachodnich: Związek Zawodowy Pracowników Administracji Gminnej R. P. Warszawa 1933. Wydawnictwo Z. P. A. G. R. P., str. 142 + załącznik.

Ustrój gmin wiejskich w województwach południowych. Związek Zawodowy Pracowników Administracji Gminnej R. P. Warszawa 1933. Wydawnictwo Z. P. A. G. R. P., str. 156 + załącznik.

Ustrój samorządu miejskiego w województwach centralnych. Związek Miast Polskich. Warszawa 1933. Nakładem Związku Miast Polskich, str. 140.

Ustrój samorządu miejskiego w województwach wschodnich (oraz w pow. grodzieńskim i wołkowyskim w woj. białostockiem). Związek Miast Polskich. Warszawa 1933. Nakładem Związku Miast Polskich, str. 143.

Ustrój samorządu miejskiego w województwach południowych. Związek Miast Polskich. Warszawa 1933. Nakładem Związku Miast Polskich, str. 179.

Ustrój województwa stołecznego im. st. Warszawy. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezisie Rady Ministrów, t. VIII. Warszawa 1933 r., str. 84.

Wykresy ruchu i grubości nawierzchni na drogach państwowych w 1930 r. Ministerstwo Komunikacji. Departament VII Drog kołowych. Warszawa 1933 r. 16 wykresów.

Zarębski Franciszek — Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych w świetle teorii zakładu publicznego. Warszawa 1933 r. Nakładem P. Z. U. W., str. 146.

Zarys półwiekowej działalności K. K. O. w Białej 1883 r. Biała 1933. Nakład K. K. O. w Białej.

Zjazd działaczy gospodarczych i społecznych zwołany przez B. B. W. R. — Warszawa. 1933. Nakładem B. B. W. R.

Życie gospodarcze a ekonomika społeczna. Księga zbiorowa, Lwów 1933. Skład główny „Dom Książki Polskiej”. Warszawa, Pl. 3 Krzyży 8, str. 532. Zawiera między innymi: M. Bilek — Przestąpienie ekonomiczne a ustrojowy przerost administracji państwowej, Prof. dr. J. H. Gurski — Przystosowanie produkcji rolniczej do niższych cen, Doc. Dr. T. Kłapkowski — Przyszłość spółdzielczości, Doc. Dr. A. Rose — Istota polskiego przesilenia gospodarczego, Jerzy Schimmel — Polska polityka mieszkaniowa, Dr. W. Stesłowicz — Regionalizm gospodarczy.

#### Czasopisma polskie \*).

Andruszkiewicz Ryszard. — Możliwość osiągnięcia poważnych rezultatów w pracach powiatowych komisji letniskowych. — Samorząd 15, 13, 191 — 192 (26.III.1933).

Andruszkiewicz R. — Kilka uwag o organizacji gminy zbiorowej w związku z wejściem w życie nowej ustawy samorządowej. Samorząd 15, 33, 485 — 487 (15.VIII.1933).

\*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę danego zeszytu.



**Andruszkiewicz R.** — Rozważania nad organizacją gmin zbiorowych. Samorząd 15, 40, 593 — 594. (1.X.1933).

**Borowski L. inż.** — Potrzeby drogowe Polski — Samorząd 15, 23, 353 — 354 (4.VI.1933).

**Borowski L. inż.** — Możliwości gospodarki drogowej w latach najbliższych. Samorząd 15, 24, 372 — 373 (11.VI.1933).

**Branny F.** — O właściwy stosunek do opieki społecznej. Samorząd 15, 11, 157 — 158 (12.III.1933).

**Branny F.** — W sprawie szarwarku. Samorząd 15, 26, 397 — 398 (25.VI.1933).

**Branny F.** — W sprawie opieki higieniczno - lekarskiej nad działwą wiejską. Samorząd 15, 29, 437 — 438 (16.VII.1933).

**Branny F.** — O zwalczanie gruźlicy na wsi. Samorząd 15, 36, 529 — 531 (3.IX.1933).

**Branny F.** — Na marginesie sprawy wychowania dzieci w zamkniętych zakładach opieki społecznej. Samorząd 15, 39, 577 — 579 (24.IX.1933).

**Cieszyński F. K. dr.** — Opieka nad zdrowiem wsi. Zdrowie 48, 9—10, 488 — 494 (15.V.1933).

**Chowaniec Wacław.** — Gospodarka przedsiębiorstw komunalnych. Samorząd Miejski 13, 12, 717 — 727 (15.VI.1933).

**Chwaśtek A.** — Położenie finansowe związków komunalnych i jego przyczyny. Samorząd 15, 31, 461 — 462 (30.VII.1933).

**Chylewski Jerzy.** — Pojęcie miasta na terenie wojew. południowych, a projekt ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Samorząd 15, 7, 96 — 98 (12.II.1933).

**Dalbor Władysław Dr.** — Jak się przedstawia kwestja gminy „zbiorowej” tam, gdzie jej dotychczas nie było? — Głos Gminy Wiejskiej 9, 2 — 3, 13 — 15 (15.II.1933).

**Dalbor Władysław Dr.** — Kompetencje organów kolegjalnych w projekcie ustawy samorządowej. Samorząd Miejski 13, 4, 179 — 186 (15.II.1933).

**Dalbor Władysław Dr.** — Przepisy służbowe, dyscyplinarne i emerytalne dla pracowników K. K. O. Oszczędność 9, 8, 91 — 94 (30.IV.1933).

**Dalbor Władysław Dr.** — Zmiany w ustroju samorządu powiatowego w woj. poznańskim i pomorskim. Samorząd 5, 18, 269 — 273 (30.IV.1933).

**Dalbor Władysław Dr.** — Zniesione miasteczka jako ośrodki gminy zbiorowej. Samorząd 15, 34, 497 — 500 (20.VIII.1933).

**Dalbor Władysław Dr.** — Przewodnie zasady tworzenia gminy zbiorowej. Samorząd, 15, 35, 515 — 518 (27.VIII.1933).

**Dziewanowski Kazimierz.** — O stanowisku samorządu gospodarczego w sprawie komunalnej ordynacji wyborczej. Samorząd 15, 10, 141 — 142 (5.III.1933).

**Dunin-Markiewicz E.** — Samorząd powiatowy w projekcie urzędowym ustawy samorządowej. Samorząd 15, 9, 126 — 128 (26.II.1933).

**Dunin-Markiewicz E.** — Samorząd jako czynnik twórczy w organizowaniu życia gospodarczego wsi polskiej. Samorząd 15, 36, 531 — 534 (3.IX.1933) oraz 37, 548 — 551 (10.IX.1933).

**Filipczak Jarosław Inż.** — Gminy zbiorowe w górskich powiatach Małopolski. Samorząd 15, 42, 631 — 632 (15.X.1933).

**Gajewski Wacław.** — Zniżka oprocentowania wierzytelności długoterminowych. Samorząd 15, 3, 29 — 32 (15.I.1933).

**Gajewski Wacław.** — Fundusz Pracy. Samorząd 15, 17, 253 — 255 (23.IV.1933) oraz 19, 286 — 288 (7.V.1933).

Gajkowicz A. inż. — Uwagi o projektach rozszerzenia zakresu stosowania szarwarku na drogi państwowe, wojewódzkie i powiatowe. Samorząd 15, 30, 449 — 450 (23.VII.1933).

Galasiewicz Celestyn. — Na marginesie akcji usprawnienia administracji ogólnej. Pracownik Samorządowy 10, 10, 181 — 183 (31.V.1933).

Galasiewicz Celestyn. — Dozór nad mlekiem i jego przetworami (obowiązki samorządu). Samorząd 15, 25, 387 — 388 (18.VI.1933).

Galasiewicz Celestyn. — Zabezpieczenie emerytalne pracowników samorządowych. Pracownik Samorządowy 10, 11 — 12, 204 — 205 (30.VI.1933).

Galasiewicz Celestyn. — Gromada w myśl przepisów nowej ustawy samorządowej. Głos Gminy Wiejskiej 9, 14 — 15, 185 — 186 (15.VIII.1933).

Hausner Roman. — Przekroczenie granic odrębnych okręgów prawnych w projekcie nowego podziału administracyjnego. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 5, 145 — 154 (1.III.1933).

Hausner Roman. — Tezy do ustawy o podziale Państwa Polskiego dla celów administracyjnych. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 6, 181 — 191 (15.III.1933).

Hausner Roman. — Geneza rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 15, 499 — 506 (1.VIII.1933).

Hausner Roman. — Zastosowanie rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 16, 525 — 532 (15.VIII.1933).

Jaroszyński M. Dr. — Obsadzanie stanowisk w administracji publicznej. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 2, 47 — 53 (15.I.1933).

Jaroszyński M. — Prawo o przedsiębiorstwach komunalnych. Samorząd 15, 4, 45 — 47 (22.I.1933).

Jaroszyński M. — „Sfery gospodarcze” w sprawie komunalnej ordynacji wyborczej. Samorząd 15, 5, 61 — 63 (29.I.1933).

Jaroszyński M. — Teksty ustaw o ustroju samorządu terytorjalnego. Samorząd 15, 8, 109 — 111 (19.II.1933).

Jaroszyński M. — Reprezentacja interesów gospodarczych w organach samorządu terytorjalnego. Samorząd, 15, 10, 142 — 144 (5.III.1933).

Jaroszyński M. — Refleksje z powodu nowej ustawy o ustroju samorządu. Samorząd 15, 13, 189 — 191 (26.III.1933).

Jaroszyński M. — Reforma samorządu powiatowego na obszarze województw centralnych, wschodnich i południowych. Samorząd 15, 15, 221 — 223 (9.IV.1933) oraz 16, 237 — 239 (16.IV.1933).

Jaroszyński M. — Doniosłe zadanie. Samorząd 15, 20, 301 — 302 (14.V.1933).

Jaroszyński M. — W poszukiwaniu granic nowej gminy wiejskiej. Samorząd 15, 21, 318 — 319 (21.V.1933).

Jaroszyński M. — Dalsza akcja oszczędnościowa w samorządzie. Samorząd 15, 25, 385 — 387 (18.VI.1933).

Jaroszyński M. — Przygotowanie pracowników do nowego ustroju gminnego. Samorząd 15, 27, 409 — 410 (2.VII.1933).

Jaroszyński M. — Dokoła sprawy tworzenia nowych gmin zbiorowych. Samorząd 15, 38, 562 — 563 (17.IX.1933).

Jaroszyński M. — Słowo odpowiedzi. Samorząd 15, 40, 594 — 596 (1.X.1933).

Kohlman K. — Stosunek samorządu terytorjalnego do izb rolniczych. Samorząd 15, 6, 79 — 81 (5.II.1933).



K o h l m a n K. — Projekty ewentualnych zmian rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o komunalnych kasach oszczędności. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 8, 257 — 266 (15.IV.1933).

K o r w i n - P i o t r o w s k i M. — Oszczędności w administracji komunalnej. Samorząd 15, 17, 255 — 257 (23.IV.1933).

K o r w i n - P i o t r o w s k i M. — Rola pracownika zawodowego w pracy samorządowej. Samorząd 15, 26, 398 — 400 (25.VI.1933).

K o ś c i o ł e k J a n. — Inspekcja powiatowa. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 16, 533 — 538 (15.VIII.1933).

K r i p p e n d o r f B. D r. — Rola lekarza powiatowego w służbie państwowej. Zdrowie 48, 17 — 18, 855 — 864 (15.X.1933).

K r o Ń s k i A l e k s a n d e r. — Samorząd terytorjalny, a społeczeństwo polskie w latach 1918 — 1933. Samorząd Miejski 13, 11, 649 — 663 (1.VI.1933).

Ł o s k i e w i c z S t a n i s ł a w. — Poruczony i własny zakres działania. Samorząd Miejski 13, 18, 963 — 975 (15.IX.1933).

M. S. — Warunki kapitalizacji na wsi. Oszczędność 9, 16, 188 — 190 (31.VIII.1933).

M i k ł a s z e w s k i S z c z e s n y I n ż. — Samorząd terytorjalny a izby rolnicze. Samorząd 15, 7, 93 — 95 (12.II.1933).

M o s z c z y Ń s k i H. — Budżety Państwa a budżety samorządu w okresie 5-cioletnim. Samorząd 15, 2, 20 — 23 (8.I.1933).

M o s z c z y Ń s k i H. — Sytuacja w rolnictwie a samorząd. Samorząd 15, 28, 421 — 423 (9.VII.1933).

P. M. — W sprawie nadzoru nad gminami. Głos Gminy Wiejskiej 9, 18, 227 — 228 (30.IX.1933).

P a w ł a k Z y g m u n t. — Nowe rozporządzenie o budżetowości związków komunalnych. Samorząd Miejski 13, 7, 369 — 373 (1.IV.1933).

P o ł k o w s k i B o l e s ł a w. — Zadłużenie powiatowych związków samorządowych. Rolnik Ekonomista 8, 20, 496 — 499 (15.X.1933).

P o r o w s k i M. — Zmiana ustroju samorządu terytorjalnego, a zatwierdzanie budżetów samorządowych. Samorząd Miejski 13, 4, 171 — 178 (15.II.1933).

P r z e o r s k i T a d e u s z D r. — Rola zakładów w administracji komunalnej i ich formy ustrojowe. Samorząd Miejski 13, 5, 239 — 250 (1.III.1933).

P r z e o r s k i T a d e u s z D r. — Charakter prawny stosunku służbowego pracownika gminnego. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 8, 253 — 257 (15.IV.1933).

R u d z i Ń s k i S t. — Stan prawny miast na obszarze województw południowych wobec nowej ustawy samorządowej. Samorząd Miejski 13, 18, 976 — 985 (15.IX.1933).

R z ó s k a J ó z e f D r. — Ordynacja wyborcza do gminy wiejskiej i gromady według zamierzonej reformy ustroju samorządu terytorjalnego. Głos Gminy Wiejskiej 9, 1, 2 — 5 (15.I.1933).

S t e p ł e w s k i S t. — Majątek powiatowych związków komunalnych. Stan na 31.III.1932 r. Samorząd 15, 23, 356 — 357 (4.VI.1933).

S t r z e l e c k i J a n. — Rozważania na temat istoty samorządu. Samorząd 15, 2, 18 — 20, (8.I.1933).

S z y m b o r s k i H e n r y k. — W sprawie świadczeń ludności w naturze za zaległe podatki państwowe na drogi samorządowe. Samorząd 15, 38, 564 — 565, (17.IX.1933).

S z y m k i e w i c z G u s t a w. — Plany zabudowania i ich sporządzanie. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 15, 10, 326 — 335, (15.V.1933).

Ś w i d e r s k i F r a n c i s z e k. — O koordynacji nadzoru nad K. K. O. — Oszczędność 9, 19, 228 — 230, (15.X.1933).

W a r c z u k M. — Kompetencje komisji rewizyjnych w świetle przepisów nowej ustawy samorządowej. Samorząd 15, 41, 609 — 610 (8.X.1933).

Wasik W. — Kontrola wykonania budżetu i jej znaczenie. Samorząd 15, 32, 473 — 474, (6.VIII.1933).

Witakowski W. — Centralizacja czy decentralizacja — Oszczędność 9, 7, 77 — 79, (15.IV.1933).

Witkowski Z. Dr. — Racjonalizacja i jej zastosowanie w Komunalnych Kasach Oszczędności. Czasopismo Kas Oszczędności 8, 7/, 121 — 124, (1.VI.1933).

Witkowski Z. Dr. — Zasady racjonalnej organizacji wewnętrznej K. K. O. — Czasopismo Kas Oszczędności 8, 9, 146 — 148, (1.IX.1933) oraz 10, 166 — 167, (1.X.1933).

Wojciechowski Karol. — Współdziałanie władz skarbowych przy zatwierdzaniu samorządowych uchwał podatkowych. — Czasopismo Skarbowe 8, 2, 48 — 53, (Luty 1933).

Wójcik Marjan. — Parę uwag o nowych przepisach budżetowych. — Samorząd 15, 11, 162 — 163, (12.III.1933).

Zjazd Główny Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej. Samorząd 15, 21, 321 — 329, (21.V.1933).

Zakrzewski Stanisław. — Wydatki konsumpcyjne i produkcyjne w gospodarce samorządowej. — Samorząd 15, 22, 339 — 341, (28.V.1933).

Zawadzki J. Dr. — Województwo stołeczne czy województwo grodzkie w m. st. Warszawie. Samorząd Miejski 13, 14 — 15, 845 — 854, (1.VIII.1933).

Zbrożyna St. — Kredytowanie samorządu terytorjalnego. Samorząd Miejski 13, 20, 1065 — 1079, (15.X.1933).

#### Książki niemieckie:

Adamovich Ludwig. — Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungen und Verwaltungsrecht) 2. neubearb. Aufl. Nach d. Stande d. Gesetzgebung von 1.XI.1932. Wien: Staatsdr. 1932. M. 15. 70.

Bähler Emmi Luzie. — Die Organisation des öffentlichen Schulwesens der Schweiz. Zürich, 1932. Genossenschaft Grütli-Buchdr. S. 215. S. Abdr. aus: Archiv f. d. schweizer. Unterrichtswesen. 1932 M. 4. —

Beumelburg Werner. — Arbeit ist Zukunft. Ziele d. dt. Arbeitsdienstes. Oldenburg, Stalling 1933 S. 59 (Stalling Bücherei „Schriften an die Nation“ 20) M. 1. —

Bouveret. — Zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung. Arbeitsgemeinschaft Frankf. Wirtschaftsverbände 1933. S. 10.

Boch Theodor. — Die vorbeugende Fürsorgeerziehung. Köln 1932. Görreshaus. S. 47. Köln Diss.

Breitfeld Artur. — Irrwege der sozialen Fürsorge. Berlin A. G. V. — Verlag 1932. S. 56. S. Abdr. aus Z. f. Selbstverwaltung 15, 12/B. M. 1. —

Boenheim Curt. — Die Fürsorge für geistig und seelisch abnorme Kinder. Leipzig. Voss 1933. S. 95. (Kommunalärztl. Abh. 8). M. 9.

Cuno Willi. — Die Grundsätze der öffentlichen Fürsorge. Grundsätze f. ihre Aufstellung u. Handhabung 2. Aufl. Leipzig, Lüche in Komm. 1933. S. 103. (Aufbau u. Ausbau d. Fürsorge 19). M. 2. 50. —

Das Recht der öffentlichen Fürsorge. — Die Vorschriften des Reichs und des Landes Preussen. Textausgabe mit Verweisungen und Sachverzeichnis. Heymanns Verlag, Berlin 1933. S. 95. M. 1.60. —

Daunderer Alois. — Die Ziele der N. S. D. A. P. in Stichwörtern. erl. Berlin Nationaler Freiheitsverl. 1933. 86. S. M. 1. —

Denschrift über die Neuorganisation des Mainzer Wohlfahrtspflege. Mainz: Bürgermeisterei 1932. Bl. 31 (Maschinenschr. autogr.).



Die Hilfsmittel der Jugendpflege: Jugendpflege durch Vortrag u. Führung. Jugendschriften u. Jugendbücherei. Zimmerspiele. Von Georg Kleibömer. Lichtbild u. Photographie. Von Hans Wingender. Kunstpädagog. Bestrebungen in d. Jugendpflege. Von Paula Scherz. Eberswalde-Blu. Verlagsges. Müller. 1932. S. 135, M. 4.—.

Die Pflichtprüfung der Kommunalbetriebe nach Reichsrecht und Preuss. Landesrecht. Selbstverlag der Wirtschaftsberatung dtsh. Städte A. G. Berlin N. W. 40, Roonstr. 8, 1933. S. 80.

Die Preussische Schulgesetzgebung. Eingel. von Karl Grosse. Halle: Waisenhaus 1933. S. 209 (Preuss. Landesgesetzgebung 11). M. 7.—.

Die wirtschaftliche Unentbehrlichkeit und die wirtschaftliche Gestaltung der offenen Geisteskrankenfürsorge in der Gegenwart. — De Gruyter & Co Verlag, Berlin u. Leipzig 1932. S. 52.

Dungern Fritz. — Die Finanzkontrolle im Staat und in den Gemeinden. Ein Beitr. z. nation. Finanzwirtschaft. Berlin. Heymann 1933. S. 64 M. 3.50.

Erb August. — Die Entwicklung des Kommunalkredites nach der Inflation. München 1932. Krämer. S. 88 Innsbruck. Diss.

Fiehler Karl. — Nationalsozialistische Gemeindepolitik — Verlag Eher Nachf. München 1932. S. 80, M. 0.80.

Finke Fritz. — Das Haushaltsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzordnung). Berlin: Heymann 1933. S. 77, M. 2.—.

Fuerth Maria. — Caristas und Humanitas. Zur Form u. Wandlung d. christl. Liebesgedenkens. Stuttgart: Fromann 1933. S. 190.

Fürst Theobald. — Gesundheitspflege im Reifungsalter. Leipzig: Voss 1933 VIII, S. 142, (Kommunalärztl. Abh. 6). M. 11.20.

Goldacker Elfriede. — Die Deutsche Mutterschaftsfürsorge der Gegenwart. Engelsdorf — Leipzig 1932 Vogel. S. 175 Leipzig, Diss.

Götze Sofie. — Grundlagen und Voraussetzung der heutigen Wohlfahrtsarbeit. Carl Heymanns, Verlag S. 59.

Grundsätze für die Gliederung des Haushaltsplans. — Aufgest. von d. Preuss. Landkreistag. Berlin 1933. Rohde S. 24.

Holz Gebhard. — Die Entwicklung des Einkörpersystems in dem Verfassungsrecht der deutschen Städte und in den Entwürfen zu einer Reichsstädteordnung. Berlin. Heymann 1933. S. 882 M. 5. —.

Kaisenberg Georg. — Gleichschaltung der Länder mit dem Reich. Berlin, Heymann 1933. S. 13 (Das Recht d. nationalen Revolution 2), M. 0.60.

Kientopf J. — Organisation und Arbeitsmethoden der kommunalen Schulzahnpflege. Leipzig 1933. Verlag von Leopold Voss. S. 148, M. 14.80.

Kleinsorg. — Die Gemeindewahlen in Preussen. Wahlgesetze, Gemeindewahlordnung, einschlägige Ministerialerlasse. Saarbrücker Druckerei u. Verlag A. G., Saarbrücken 1933, S. 47, M. 2.—.

Koellreutter Otto. — Von Sinn und Wesen der nationalen Revolution, Tübingen: Mohr 1933. 35 S. (Recht u. Staat in Geschichte u. Gegenwart 101), M. 1.50.

Küster Karl. — Deutscher Mutterschutz. Kommentar zum Mutterschutzgesetz nebst ergänzenden Bestimmungen. Berlin 1933. Heymanns Verlag, M. 6.—.

Leibholz Gerhard. — Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und des autoritären Staatsbild. München. Duncker



Humblot 1933. 79 S. (Wissenschaftl. Abh. u. Reden z. Philosophie, Politik u. Geistesgeschichte, 12), M. 2.80.

von Leyden Loschelder. — Das Wahlgesetz f. d. Provinziallandtage und Kreistage v. 7 Oktober 1925 2. Erg. Heft. Heymanns Verlag Berlin 1933, S. 28, M. 1.—.

Leyden von. — Das Preussische Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwälzung. 2. Erg. — Heft. von dr. Loschelder. Heymanns Verlag Berlin 1933, S. 48, M. 1.—.

Leyden Victor. — Kommunale Wirtschaftsbetriebe und ihr Verhältnis zur öffentlichen und privaten Wirtschaft Votr. geh. unterbes. Berücks. d. kommunalen Elektrizitätswerke auf d. Tagung d. Interessengemeinschaft staatl. u. kommunaler Elektrizitätswerke. Deutschlands. Berlin. Heymann 1933, S. 36, M. 1.60.

Linker Julius. — Die Reichsaufsicht über die Finanzen der Länder und Gemeinden. Marburg - Lahn 1933. Hamel S. 65 Marburg Dies. von 1932.

Lücke. — Die Gasfernversorgung. Verlag dr. Emil Ebering. Berl lin 1933. S. 157, M. 6.20.

Marquardt H. u. Perdelwitz. — Das Preussische Sparkassenrecht. Verordnung über die Sparkassen und neue Mustersatzung für Sparkassen. Heymanns Verlag, Berlin 1933. S. 352.

Marx Heinrich. — Der freiwillige Arbeitsdienst in seiner Beziehung zur Siedlung — Arbeitsdienst und Siedlung. Bilder aus d. Praxis. Von Josef Bärtele. Freiburg: Caritasverl. 1933. S. 29, M. 0.60.

Möllmann Hans. — Das öffentliche Beschaffungswesen im wirtschaftlichen Kreislauf und seine Stellung in der kommunalen Wirtschaftspolitik. Berlin: Heymann 1933. S. 64, M. 3.—.

Nationalsozialistische Mittelstands und Kommunalpolitik — Als Ms. ge dr. Berl. 1932 Gaillard S 8. M. 0.10.

Nene Aufgaben des öffentlichen Gesundheitswesens. Problem der Gegenwart und der beamtete Arzt. Von Franz Ickert. Bevölkerungspolitik und öffentliches Gesundheitswesen von Arthur Gütt. Leipzig. Fischer 1933. S. 44 S. Abdr. aus Z. f. Medizinalbeamte, 45, M. 1.20.

Niemetz u. Grünewald. — Das Sofortprogramm des Reichskommissars für Arbeitsbeschaffung. Verlag von Reimar Hoboing, Berlin 1933. S. 163, M. 5.40.

Nötzel Karl. — Vom Umgang mit Arbeitslosen. Stuttgart. Kohlhammer 1933. S. 64, M. 1.80.

Petz. — Das Recht der gemeindlichen Betriebe und Unternehmungen, Bayerischer Kommunalschriftenverlag, München. 1933. S. 79.

Preuss Fritz. — Die Finanzverfassung der Gemeinden und Departaments in Frankreich und die Pläne zu ihrer Reform. Jena: Fischer 1933. S. 166, (Finanzwiss. u. Volkswirtschaftl. Std. 28), M. 8.—.

Rautenberg Werner. — Gemeinde, Schule und Volksbildung. Bln. - Steglitz. Evang. Pressverb. f. Deutschland 1933. S. 19, (Der christl. Ratsherr 3), M. 0.30.

Reichelt Hans. — Das Kommunalaufsichtsrecht in Bezug auf den Gemeindehaushalt in den östlichen Provinzen Preussens. Breslau: Hochschul - Verlag 1932. S. 49. Breslau, Dies.

Rosten Curt. — Das ABC des Nationalsozialismus. Berlin. Schmidt in Komm. 1933. 226 S. Taf. 1, M. 6.80.

Rolfes Heinrich. — Der wandernde Erwerbslose und das Problem seiner Zuführung zum Arbeitsmarkt. Bernau: Grüner - Verl. 1932. S. 235. Friburg i. B. Diss. von 1929. M. 4.50.

Rötger Asta. — Die Frau in der kommunalen Arbeit. Bln.-Steglitz: Evang. Pressverb. f. Deutschland 1933. S. 11, (Der christliche Ratsherr 2), M. 0.30.

Seidel Johannes. — Die Haushaltspläne der deutschen Ge-



meinden. Jena: Fischer 1933 S. 202 (Finanwiss. u. Volkswirtschaft. Std. 27). M. 9.—.

Siefel Erwin. — Jugendwohlfahrt. Die wichtigsten reichsgesetzlichen Bestimmungen in der am 1. Januar 1933 geltenden Fassung. Stuttgart: Kohlhammer 1933. S. 64. M. 0.85.

Schlüter. — Das Reichsstatthaltergesetz. Berlin: Heymanns 1933 S. 23 (Das Recht d. nationalen Revolution 3). M. 0.80.

Schmidt. — Vorstädtische Kleinsiedlung und Eigenheimbau. 2. Aufl. Verlagsgesellschaft R. Müller, Eberswalde, Berlin 1933 Nachtrag S. 45. M. 0.75, Gesamtpreis M. 4.30.

Schnurmacher Paul. — Der städtische Gemeindetypus in der preussischen Selbstverwaltung der Gegenwart, bes. auch in seinem Verhältniss zum übergeordneten Kommunalverband (Landkreis). Berlin 1931. Levy S. 54 Berlin. Diss.

Schultz Herbert. — Die polizeilichen Gemeindeanstalten im deutschen Verwaltungsrecht. Carl Heymanns Verlag. Berlin. 1933. S. 74.

Schule Adolf. — Staat und Selbstverwaltung in England. Die Kommunalaufsicht der Zentralbehörden. Berlin: Heymann 1932 S. 256. M. 12.30.

Statistisches Jahrbuch deutscher Städte. — Amtl. Veröffentl. des Deutschen Städtetages, Bearb. vom Verband der deutschen Städtestatistiker. Jg. 28. lfg. 1. Jena: Fischer 1933, 312 S. 28 l. Enthält: Fläche Grundeigentum und Grundstückswesen (Wilhelm Morgenroth). — Gasversorgung (Maximilian Meyer) — Elektrizitätsversorgung (Maximilian Meyer) — Wasserversorgung (Wasserwerke) (Maximilian Meyer) — Die öffentlichen Leihhäuser (Rudolf Lawin) — Stadtsparbanken und Stadtbanken (Albert Zwick) — Die Stuerereinnahmen der Gemeinden im Rechnungsjahr 1931 (Stegemann). Einkommen, — Körperschafts und Umsatzsteuerveranlagung 1929 (J. A. Zwick) — Finanzübersicht nach der Rechnung 1931 (Karl Seutemann). — Richtsätze in der öffentlichen Fürsorge. Städte unter 50.000 Einwohner (Herbert Meyer) — Die Kraftfahrzeuge in den deutschen Grossstädten (Schumann). — Verkehrsbetriebe (Oskar Büchner).

Tuchmann Karoline. — Die deutsche und die britische Arbeitslosenversicherung. Vergleich und Kritik. Berlin: Ebering 1933. S. 161 (Volkswirtschaftliche Stud. 41). M. 6.40.

Tummes E. Herbert. — Die Neugestaltung der deutschen Gemeindegetränkesteuern, Bonn: Röhrscheidt, Berlin: Stilke 1933. S. 128 (Kölner Stud. N. F. 1). M. 5.50.

Vorstädtische Kleinsiedlung und Eigenheimbau. — Bestimmungen u. Erläuterungen Bearb. unter Mitw. d. Sachbearbeiter d. Reichsarbeitsministeriums u. s. Dienststellen von Friedrich Schmidt 2. verb. u. erg. Aufl. Eberswalde: Verlags Ges. Müller 1933 S. 232. M. 3.90.

### Czasopisma niemieckie

Arbeitslosenunterstützung in den Vereinigten Staaten. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege. 9, 2, 75 — 76 (Mai 33).

Berthold H. — Die Finanzquellen der preussischen Landkreise nach dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung. in: Z. f. Selbstverwaltung 16, 8, 169—180 (15.4.33).

Clerici Luigi. — Sozialversicherung und soziale Fürsorge in Italien. in: Dt. Zt. f. Wohlfahrtspflege. 9, 5, 193—206 (August 1933).

Deventer L. W. R. van. — Die Arbeitslosenfürsorge und Armenpflege in den Niederlanden. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege. 9, 2, 63 — 64 (Mai 33).



Die Entwicklung des Kommunalwesens in Litauen. in: Zeitschrift f. Kommunalwirtschaft. Sonderheft. 23, 13/13 (10.7.33). Inhalt: Werdegang der Selbstverwaltung Litauens (J. Vileisis). Die neuen Selbstverwaltungen Litauens (Pr. Barkauskas). Die finanzielle Lage der litauischen Gemeinden (J. Morkunas). Die Grundlagen der litauischen Volkswirtschaft (V. Gustinis). Gesundheitswesen in Litauen (S. Virkutis). Das Feuerlöschwesen in Litauen (D. Semaska). Unternehmungen der Kommunalverwaltungen in Litauen (J. Sondeckis).

Die Gewährleistung für die Abgabenteilung. in: Oester. Gemeinde - Ztg. 10, 12, 2—7, (15.7.33).

Fuchs. — Kreditabkommen für deutsche öffentliche Schuldner von 1933 in: Der Städtetag, 27, 4, — 148—152, (8.4.1933).

Goerdeler. — Entwicklungstendenzen im deutschen Kommunalrecht. in: Reichsverwaltungsbl. u. Preuss. Verwaltungsblatt, 54, 22, 421—425, (27.5.33).

Goerdeler Karl. — Die Kommunalpolitik der Zukunft. in: Europ. Rev. 9, 5, 268—272 (Mai 33).

Göring. — Der Wiederaufbau der Selbstverwaltung. (Aus der Rede im Preuss. Landtag v. 18.5.33). in: Reichsstädtebund, 26, 11, 179—181, (1.6.33).

Gretsch R. — Zum Tarif- und Wirtschaftsproblem der städtischen Verkehrsunternehmen in Amerika und Deutschland. in: Archiv f. Eisenbahnwesen. 3, 661—702, (Mai, Juni 1933).

Gugelmeier. — Die öffentlichen Sparkassen als Kreditgeber. in: Sparkasse 53, 10, 197—199, (15.5.33).

Haekel. — Das kommunale Arbeitsbeschaffungsprogramm: in: Der Reichsstädtebund, 26, 2, 21—27, (15.1.1933).

Heichen Arthur. — Die internationale Spareinlagenbewegung (in Deutschland, Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Holland, Polen, Schweiz, Tschechoslovakei, Ver. Staaten). in: Dt. Sparkassenztg. 10, 61, 1—2, (27.5.33).

Horrichs Hans. — Begründung des Beamtenverhältnisses nach neuem Recht. in: Kommunalpolitische - Blätter 24, 12/12, 167—168, (Juli 1933).

Kanzian Erich. — Die Stellung der Betriebe und Anstalten im Konkurs der Gemeinde. in: Oester. Gemeinde - Ztg. 10, 15, 2 — 4, (1.8.33).

Kommunale Entschuldung und Umschuldung durch Abstossung der eigenen Werke. in: Wirtschaft und Arbeit. 2, 1, 7—10, (31.1.33).

Laer von. — Arbeiterschliessung durch Siedlung. in: Z. f. Selbstverwaltung, 16, 6, 121—127 (15.3.1933).

Mailänder. — Die Bekämpfung des Bettels von Standpunkt der Fürsorge. in: Dt. Zt. f. Wohlfahrtspflege, 9, 4, 149—157 (Juli 1933).

Meyer Herbert. — Start der kommunalen Prüfungsarbeit, in: Städtetag. 27, 4, 152—155 (8.4.1933).

Mulert Oskar. — Nüchterne Kommunalpolitik. in: Der Städtetag, 27, 2, 53—54 (9.2.1933).

Richter Werner. — Die Wohnungspolitik in Europa. Der Kleinwohnungsbau. Eine Untersuchung des Internationalen Arbeitsamts. in: Rhein. Bl. f. Wohnungswesen. 29, 5, 81—84 (Mai 1933).

Rienhardt A. — Die Reform der Gemeindeverwaltung unter Mussolini. in: Reichsstädtebund. 26, 9, 152—154 (1.5.33).

Saeger Richr d. — Die Haftpflicht der Gebietskörperschaften insbesondere der Gemeinden und ihrer Organe aus Obliegenheiten der Hoheitsverwaltung. in: Oesterr. Gemeinde - Ztg. 10, 13, 1—4 (1.7.33). und 10, 13, 2—7 (15.7.33).

Schirrch Hans. — Die Einweisung und Bestätigung der leitenden Kommunalbeamten. in: Kommunal politische Blätter, 24, 11/12, 168—172 (Juli 1933).



Schmiljan H. — Freizügigkeit und Fürsorge. in: Z. f. Selbstverwaltung. 16, 12 267—270 (15.6.33).

Steimle Theodor. — Steuern und Erwerbseinkünfte im Gemeindehaushalt. in: Dt. Gemeinde - Ztg, 72, 17, 233—234 (1.8.33).

Strölin. — Gemeinde und Mittelstand. in: Der Städtetag. 27, 5, 199 — 201 (13.5.1933).

Trauer. — Lohnanteil und wirtschaftliche Bedeutung von Notstandsarbeiten. in: Der Städtetag. 27, 3, 111 — 114 (9.3.33).

Ulrich Otto. — Die Bautätigkeit in Preussen im Jahre 1932, in: Press. Gemeinde Ztg. 26, 18, 280—283 (21.6.33).

Voigt. — Neue Wege der ländlichen Jugendhilfe. in: Zentralblatt f. Jugendrecht u. Jugendwohlfahrt. 25, 4, 110—117 (Juli 1933).

Voigt. — Die Pflichtprüfung der kommunalen Verwaltungen und Betriebe in Preussen. in: Der Reichsstädtebund, 26, 11, 181—187 (1.6.1933).

Wagner Wilhelm. — Gedanken über Arbeitsfeld und Arbeitsweise der freien Wohlfahrtspflege im neuen Deutschland. in: Freie Wohlfahrtspflege. 8, 2, 49—54 (Mai 1933).

Wohlfahrtspflege in England. — in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege. 9, 2, 57—63 (Mai 1933).

---

---

Redakcja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7 tel. 9.66-06.

Administracja — Warszawa, — ul. Śto-Krzyska 13 m. 15.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł. 20, zeszyt pojedynczy zł. 5

---

---







class 1090/5/7-2

DRUKARNIA  
SAMORZĄDOWEGO  
INSTYTUTU  
WYDAWNICZEGO  
WARSZAWA  
DOBRA 28  
TELEFON 682-18.