

ROK X

1938

ZESZYT 3

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W A R S Z A W A
WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

ROK X

1938

ZESZYT 3

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POD REDAKCJĄ
FRANCISZKA BRANNEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

2 75735

mas. 2090/10/3

2 75735

SAMORZĄD TERYTORIALNY

OWOŚĆ I PROSTY WYKŁAD Z HISTORII
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wydawnictwo

Wydawnictwo

A 2 75735

W 845/67/24

Treść zeszytu III

ARTYKUŁY I MATERIAŁY OPISOWE.

	str.
<i>K. Krzeczkowski.</i> — Gmina jako podmiot polityki komunalnej	253
<i>Mgr. Stanisław Włoszczowski.</i> — O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej.	283
<i>Dr. Wacław Brzeziński.</i> — Współdziałanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z innymi czynnikami kontroli samorządu	315
<i>Maria Balsiger.</i> — Polityka budowlano - mieszkaniowa miasta Zurychu	339

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

A. Sprawy ustrojowe	358
B. „ finansowe i gospodarcze	367

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

Stanisław Okulicz. — Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach samorządu terytorialnego.

A. Sprawy administracji samorządowej	375
B. Sprawy finansów komunalnych	390

KRONIKA.

1. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:

Postulaty finansowe Związku Miast Polskich	407
Należności samorządowych funduszy emerytalnych od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	408
Pomoc związków samorządowych dla ubezpieczalni społecznych.	409

2. Sprawy oświatowe:

Organizacja samorządowych bibliotek wiejskich	410
---	-----

3. Ze Związków:

	str.
Zgromadzenie delegatów Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego	412
Zjazd miast małopolskich	417

4. Różne:

Ogólnopolski Kongres K. K. O.	418
Zjazd Ogrodników Miejskich i Powiatowych w Warszawie	422

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA	425
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.

Książki i czasopisma polskie	462
„ „ „ niemieckie	468
„ „ „ francuskie	470
„ „ „ angielskie	471

L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

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

P A R

FRANÇOIS BRANNY

V A R S O V I E

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

Table de matières du fascicule III

ARTICLES ET MATERIAUX DESCRIPTIFS.

	Page
<i>Krzczkowski K.</i> — La commune comme sujet de la politique communale	253
<i>Włoszczowski Stanislas.</i> — Sur la politique rationnelle des prix au sein des entreprises communales d'utilité publique . . .	283
<i>Brzeziński Wacław Dr.</i> — Collaboration entre l'Union pour le Contrôle de l'Administration locale et régionale et des autres organes du contrôle de l'Administration locale et régionale . .	315
<i>Balsiger Marie.</i> — Politique urbanistique de la ville de Zürich . .	339

REVUE DE LEGISLATION.

A. Problèmes d'organisation	353
B. „ financières et économiques	367

REVUE DE JURISPRUDENCE.

<i>Okulicz Stanislas.</i> — Les arrêtés des Tribunaux Suprêmes sur le problèmes de l'administration locale et régionale:	
A. Questions administratives	375
B. Questions financières	390

CHRONIQUE.

1. Finances et économie:	
Exigences financières de l'Union de Villes Polonaises . . .	407
Redevances des fonds des retraites communaux à l'Office des Assurances Sociales	408
Assistance de l'administration locale et régionale aux bureaux des assurances sociales	409
2. Education:	
Organisation des bibliothèques communales rurales	410

3. Organisations:

Assemblée des délégués du Syndicat des Employés de l'Administration locale et régionale	412
Congrès des villes des voïevodies meridioneles	417

4. Varia:

Congrès general des Caisses d'Epargne Communales	418
Congrès des horticulteurs municipaux et d'arrondissement à Varsovie	422

REVUE DES ÉDITIONS	425
------------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE.	
Livres et periodiques polonais	462
" " allemands	468
" " français	470
" " anglais	471

REVUE DE L'ÉDUCATION	
A. Questions d'organisation	482
B. Questions de pédagogie	487

REVUE DE JURISPRUDENCE	
A. Questions administratives	492
B. Questions judiciaires	497

CHRONIQUE	
I. Finances et économie	
Recherches financières de l'Union de Villes Polonaises	497
Recherches des fonds des communes à l'Union des Villes Polonaises	498
Assistance de l'administration locale et régionale aux communes	499
des communes rurales	
II. Éducation	
Organisation des bibliothèques communales rurales	410

GMINA JAKO PODMIOT POLITYKI KOMUNALNEJ.

I.

Zagadnienie podmiotu w polityce komunalnej, zagadnienie czynnika, sprawującego działalność ciał lokalnych, to zagadnienie czynnika, decydującego o istnieniu odrębnych i specyficznych spraw charakteru lokalnego.

Wokół tego problemu obracają się właściwie wszystkie spory o stosunku wzajemnym państwa i gminy.

Przed kilku laty popróbowiałem wszcząć dyskusję w Kwartalniku na temat tych zasadniczych pojęć. Szło mi o wyjaśnienie pewnych zagadnień ogólnych, na których opierają się wywody różnych specjalistów, szło o porozumienie się, czy nie można ująć tych podstaw w ten sposób, aby nie stwarzać chaosu przez stosowanie różnych kryteriów, aby operować jednakowo wydedukowanymi pojęciami, aby mówić jednym językiem. Niestety, próba moja nie powiodła się. Nie wywołała pożądanej polemiki, nie mogę tu bowiem zaliczać do polemik wulgarnego i nic nie tłumaczącego ataku na moje wywody¹⁾. Nie zmienia to nic wagi postawionego zagadnienia. Jest ono decydującego znaczenia dla teorii, a być może i dla praktyki. Dlatego ponownie do niego wracam i poprobuję go uzasadnić od innej nieco strony, być może uda mi się przemówić wymowniejszymi argumentami.

Jest to tym bardziej ważne, że wśród autorów współczesnych ustalił się milcząco układ przechodzenia nad spornymi za-

1) K. Krzeczkowski: O własnym i niewłasnym zakresie działalności gminnej. Samorząd Terytorialny. Warszawa 1934. T. I str. 1 — 22. Recenzja tamże. Zesz. 2 i 3, str. 336 — 8.

gadnieniami do porządku dziennego, co w konsekwencji naraża na szwank naszą myśl teoretyczną.

W pracach, poświęconych zagadnieniom samorządu panuje wyjątkowa jednomyślność i ta właśnie jednomyślność jest najbardziej zastraszająca. Wszyscy nasi teoretycy samorządowi (Jaroszyński, Panejko, Wasiutyński, Bigo, Langrod, Staryszak) ze zgorszeniem patrzą na wszystkich, ośmielających się odgrzewać stare, dawno przewyciężone teorie.

T. Bigo stwierdza: „Odrzuca się stanowczo pogląd o heterogenicznej naturze samorządu, a identyfikuje się go z administracją państwa“ i dalej „Samorząd kwestią organizacyjnej techniki administracji“¹⁾.

Prof. Jaroszyński mówi, że była teoria, która chciała znaleźć różnicę między rodzajem zadań samorządu a państwa.... Dziś teorii tej nikt nie wyznaje...

Nie wstydzę się zarzutu, że odgrzebuje przebrzmiałe teorie. Jest to bowiem tylko pozór i pozorna analogia. Odrzucić muszę stanowczo przypisywanie mi jakichkolwiek metafizycznych poglądów na naturę państwa i gminy. Daleki jestem od wszelkich teorii prawniczych, wydedukowanych z mniej lub więcej metafizycznych przesłanek. Staram się i starałem się zawsze stosować jedynie metodę uogólniającą socjologiczną, która wychodząc od opisu faktów realnych, próbuje je uogólniać. Niema tu żadnej metafizyki, żadnych dedukcyjnych założeń, żadnej teorii, któraby nakazywała postulowanie tych czy innych założeń. Próba ujęcia faktów — nic więcej. I dlatego mniemam, że jestem w sprzeczności ze wszystkimi dzisiejszymi teoretykami państwa, dla których ta normalna instytucja społeczna nabiera jakichś apokaliptycznych, mistycznych kształtów.

Od całej literatury prawniczej naszej wyodrębnić należy książkę H. Dembińskiego, którego wywody zasadniczo różnią się od teoretycznych rozpraw innych prawników. Stanowią one subtelną i przenikliwą krytykę zasadniczych pojęć prawnych. Autor posiłkuje się metodą prawniczą i socjologiczną i dochodzi do wniosków w pewnym stopniu nam bliskich²⁾.

1) Bigo Tadeusz, Samorząd terytorialny w nowej konstytucji. Lwów 1936, str. 7.

2) Osobowość publiczno - prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej. Wilno 1934, str. 149.

W rozważaniach naszych nie chcemy iść gościńcem wytkniętym przez teoretyków współczesnych prawa i uznanym rzekomo za jedynie racjonalny i poprobować rozważań porównawczych, które pozwolą jednakowo ująć naturę państwa jak i gminy. Mamy bowiem wrażenie, że wszystkie rozumowania dzisiejszych teoretyków wypływają z dzisiejszej przewagi i dzisiejszego stanowiska państwa. Otóż chcielibyśmy przewagę tę wyeliminować i przeprowadzić rozumowanie powyższe, uwzględniając również i gminę, rozważając ją jako samoistny twór rozwoju społecznego.

W artykule poprzednim starałem się udowodnić odrębność istoty gminy od organizacji państwowej. Tezą tych wywodów było, że gmina ma odrębne własne walory swego istnienia i że stała się członem państwa, że państwo wciągnęło ją w swój obręb, ale niezależnie od tego istnienie odrębnych, samoistnych potrzeb lokalnych, które zaspakaja gmina, nie da się zaprzeczyć, choć trudno je niekiedy wyodrębnić od ogólnych interesów państwa. Fakt ten jednak nie może niweczyć zasadniczej różnorodności obu instytucyj. Jeszcze raz podkreślamy — świadczy o tym pierwotniejsza historia powstania gminy, i spełnianie innych zadań przez każdą instytucję, a zatem odrębność form, treści życia i roli funkcjonalnej, którą spełniały obie instytucje¹⁾.

Stwierdzając te różnice, pragnąłem udowodnić, że traktowanie tego zagadnienia przez teoretyków dzisiejszych, a zwłaszcza prawników, jest niewystarczające, jest wyłącznie formalne. Ponadto, że wychodzi z danego układu sił społecznych, więc jest chwiejne i nie zasadnicze. Teorie są dopasowywane do istniejących stosunków społecznych i wykute na ich miarę. Stąd to są jednostronne i nie tłumaczą całej rzeczywistości. Dlatego też należy uznać drogę dotychczasową badań za niewystarczającą.

Wyjaśnienie tych zagadnień domaga się nowej metody badań, nowego podejścia do zagadnienia, a mianowicie ujęcia socjologicznego. Droga badań socjologicznych nad istotą gminy leży odłogiem i była dotąd stale zaniedbana, tymczasem jest ona

1) Krzeczkowski l. c. str. 12 i n. Dembiński l. c. str. 15 in.

podstawową dla wszelkich badań nad naturą państwa i gminy i musi być podstawą wszelkich dedukcyj dalszych — gospodarczych czy politycznych czy wreszcie prawnych.

II.

Problemat gminy, rozważany od strony socjologicznej, pozwala na oświetlenie nowych, nieznanych stron życia gminy, które są przecież podstawowymi dla zrozumienia natury tej ważnej instytucji społecznej. Socjologia, badania historyczno-porównawcze wskazują przede wszystkim na *g e n e z ę* instytucji gminnej. Traktują gminę, jako samoistną instytucję społeczną, jako wytwór rozwoju stosunków społecznych¹⁾. Po najpierwotniejszych formach organizacji rodowej, opartej o więź pokrewieństwa i krwi, występuje gmina jako nowy i dalszy etap w życiu osiadłych plemion, wprowadzając wraz ze swoim powstaniem nowy łącznik międzyludzki, nową więź społeczną, opartą o związek terytorialny²⁾. Nowa ta łączność, nowa ta więź społeczna stworzona jest przez fakt współsiedztwa i opiera się już nie o związki krwi, ale o łącznik gospodarczy. Powstaje bowiem przy pewnym zróżniczkowaniu gospodarczym i zróżniczkowanych stosunkach społecznych. Interes gospodarczy łączy jednostki i grupy ze sobą, oparte o pewne terytorium, tworząc to, co nazywamy więzią społeczną. Jest to niejako nowy rodzaj więzi, nowy rodzaj spójni społecznej, której w tak silnym stopniu nie było w formach współżycia rodowego. Interes gospodarczy jest bardziej luźny niż więź pokrewieństwa, ale i bardziej spójny, gdy idzie o związki terytorialne między wyodrębnionymi gospodarczo jednostkami czy grupami (podział pracy)³⁾. W istocie więzi gospodarczej tkwi dobrowolność — nieznana ustrojowi rodowemu, ale dobrowolność tę ogranicza interes szerszej zbiorowości. Interes ten zbiorowy, to sprawa ładu i porządku obronności i bezpieczeństwa, które społeczeństwa ro-

1) Simmel G. Soziologie. München. Leipzig 1922 r. zwłaszcza rozdział: Der Raum und die räumliche Ordnungen der Gesellschaft., str. 460 i n. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft III Abt. Grundriss der Sozialökonomik 2 wyd. Tybinga 1925, str. 197 i n., 413 i n.

2) Simmel l. c., str. 512 i n. L. Krzywicki, Ustroje społeczno-gospodarcze w okresie dzikości i barbarzyństwa. Warszawa, 1914, str. 5 i n.

3) Krzywicki l. c., str. 28 i n., str. 468 i n.

dowe zabezpieczały przez związki krwi, a które społeczeństwa terytorialne muszą w nowy sposób zabezpieczyć. Rolę więc powyższą zaczyna spełniać nowa szersza organizacja, która stanowi początek przyszłej organizacji państwowej, opierającej się o zorganizowane siły wewnętrzne, o ścisły związek człowieka z terytorium¹⁾.

W nowej tej więzi społecznej odgrywa niezmiernie ważną rolę pierwiastek terytorialny. On jest tłem działalności gospodarczej, jest podłożem i połączeniem funkcji gospodarczych jednostek gospodarujących, stwarza to, co nazywamy środowiskiem lokalnym, co stanowi otoczenie współsąsiedzkie, oparte właśnie o współżycie, związane wspólnym interesem.

Wspólne potrzeby i interesy, jako węzły współżycia, przekształcają się w późniejszą przynależność przymusową do danej terytorialnej organizacji.

Zagadnieniem zmian, znaczenia i roli pierwiastka przestrzennego—„wartościami przestrzennymi“—zajął się ostatnio w bardzo interesującym szkicu prof. F. Znaniecki²⁾. Znaniecki rozważa sprawy przestrzennego rozmieszczenia ludzi i przestrzennej ich ruchliwości, przestrzenne wartości zespołowe na tle składu i struktury grup społecznych ludzkich i z tego stanowiska rozważa kwestię przestrzeni i „wartości przestrzennych“, jako problemu kultury: „Badacz kultury musi się nauczyć zupełnie inaczej ujmować przestrzeń niż matematyk i przyrodnik, jeżeli chce nie tylko rozwiązać różne problemy, które już dziś na próżno czekają rozwiązania, lecz w dalszym ciągu rozwoju swej nauki systematycznie stawiać i rozwiązywać problemy, dziś jeszcze przez nikogo nie zauważone“. Problemami tymi są tzw. przez niego „wartości przestrzenne“, „własności przestrzenne jakiegoś zespołu“, wreszcie „pozycja ekologiczna“, itd. W oparciu o te pojęcia bada on różne grupy społeczne, jak zespoły rodzinne i różne grupy nadrzędne, zespoły lokalne i ponadlokalne.

Z ciekawych tych badań korzystamy tylko fragmentarycznie, o ile idzie o pewne zagadnienia stosunku zespołów, lokalnych i ponadlokalnych do terenu, ale zwracamy uwagę na wy-

1) L. Krzywicki l. c., str. 28 i n.

2) F. Znaniecki. Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. Poznań, 1938. Zesz. I., str. 89.

niki pracy, stwierdzające tendencje rozwoju grup lokalnych i państwa, zwłaszcza państwa totalnego.¹⁾

W badaniach tych autor wykazuje odmienny stosunek do zagadnienia przestrzeni każdego układu społecznego. Wyjmuje my tutaj tylko charakterystykę odmiennego ustosunkowania się do tego samego zagadnienia zespołów lokalnych i państwa: „zespół lokalny dopełnia pozycję ekologiczną osobnika w rodzinie inną pozycją w obrębie swej stałej wartości przestrzennej, związaną z jego rolą w danej grupie“. Za najważniejszą rolę pozycji ekologicznej w zespole lokalnym uważa Znaniecki bezpieczeństwo osobiste. Rozumie przez to łatwość udawania się z miejsca na miejsce, udział w wartościach przestrzennych danego zespołu lokalnego, dopuszczanie obcych do zespołów lokalnych itd. O roli państwa pisze: „państwo jest grupą specyficznie terytorialną, w której terytorium jest nie tylko narzędziem działań wspólnych, lecz pierwotnym i podstawowym działań tych przedmiotem i w której zamieszkiwanie danego terytorium nie jest tylko wynikiem, lecz głównym warunkiem członkostwa, więc dąży ono istotnie do opanowania danego terenu geograficznego jako swej wartości grupowej, tym samym zaś do osiągnięcia absolutnej władzy nad wszelkimi wartościami przestrzennymi, jakie inne grupy już utworzyły lub mogą utworzyć na tym geograficznym podłożu“²⁾. W rezultacie musi to prowadzić bądź do rozbicia grup i zespołów istniejących lub włączenie ich całkowite do grupy państwowej. Znaniecki konkluduje (str. 117):

„Granice państwa nowoczesnego są przede wszystkim granicami fizycznymi, militarnymi i celnymi, a dopiero wtórnie narzędziami wyłączności społecznej, ograniczoności zespołu członkowskiego. To też ekspansja państwowa w odróżnieniu od ekspansji takich grup, jak kościoły, narody, związki klasowe ma charakter przestrzenny raczej niż społeczny, jest przede wszystkim zdobywaniem nowych terytoriów, a dopiero wtórnie rekrutowaniem mieszkańców na przybranych członków lub (jak przy ekspansji kolonialnej) na sług. Granice państwa są przy tym granicami nie tylko ekskluzywnymi, lecz inkluzywnymi; państwo nie tylko nie wpuszcza wartości, uważanych za niepo-

1) Por. zwłaszcza str. 112 — 118.

2) Znaniecki l. c. str. 112.

żądane dla jego potęgi materialnej, lecz nie wypuszcza wartości, uważanych za pożądane“.

Przytoczyliśmy wywody prof. Znanieckiego jako dowód, że na drodze badań socjologicznych dedukcje prawników tracą swoje bezwzględne znaczenie i mogą być co najwyżej traktowane jako precyzyjny wyraz pewnego układu społecznego. Badania prof. Znanieckiego stanowią też pośrednio potwierdzenie wysuwanych przez nas argumentów.

Gmina i państwo mają każde inny stosunek do „wartości przestrzennych“, jakby to określił Znaniecki. Dla gminy teren jej to przede wszystkim teren działalności gospodarczej, który ochrania i broni ze względów ogólnych swych celów państwo.

W pierwiastku terytorialnym mieści się od początku cecha przymusowości, która odgrywa tak wielką rolę w związkach państwowych i stanowi podstawową cechę organizacji suwerennych. W istocie gminy widzimy tylko jej zaczątek, który niewątpliwie ma tendencję zwiększania się i wzrostu, tkwiącą we wspólnym interesie ekonomicznym mieszkańców, zamieszkujących dane terytorium.

Czynnik ten jednak nie jest dominujący — raczej przewagę posiada najważniejszy pierwiastek — wspólność interesów i wypływająca z niej dobrowolność.

W ten sposób ujmowana gmina będzie połączeniem, interesem gospodarczym jednostek, zamieszkujących pewne terytorium, mających wspólne gospodarcze, społeczne i kulturalne interesy, które są wynikiem ich zbiorowego współżycia.

Ze współżycia muszą wynikać interesy wspólne i interesy sprzeczne. Pierwsze wynikają z poczynañ łącznych i tu jedność terytorialna odgrywa największą rolę, drugie są rezultatem różniczkowania gospodarczego i społecznego. Gmina jest pierwszym ogniskiem różnic grupowych, które wynikać muszą na tle posiadania i podziału pracy. Tu więc dopiero można widzieć pierwsze zjawianie się różnic społecznych klasowych czy stanowych, gdy sprzeczności interesów rodzinnych tworzyły pewno tylko zjawianie się kast lub innych hierarchicznie ukształtowanych i rodowo odmiennych grup uprzywilejowanych i upośledzonych. Siła tych grup tkwiła przecież w ich przewadze gospodarczej, większej czy mniejszej zdolności do wyzyskania swego położenia uprzywilejowanego lub wyłącznego. Oczywiście są to

początki późniejszej przewagi i władzy politycznej, ale na razie utrzymuje się ona w ramach gospodarczych wpływów.

Przymus w związkach lokalnych wynika z lokalnych potrzeb i interesów, rodzi się niejako u dołu, i jest bardzo ograniczony. Przymus ten ma jednak tendencję rozrastania się, wzmagania. Przewaga gospodarcza prowadzi od indywidualnego monopolu, do przewagi grup czy klas społecznych i nabiera cech politycznych. Cecha ta zwiększa się i rozrasta w miarę wchodzenia w grę stosunków międzyplemiennych, przewagi nad obcymi lub siły większej tych obcych. Występować zaczynają wtedy pierwiastki współżycia państwowego i przymusowość pewnych postaw czy czynności występuje wtedy niejako od góry. Jest typową dla organizacji szerszej terytorialnie, a przynajmniej organizacji, biorącej na swe barki nowe ciężary, którym sprostać może tylko przez podporządkowanie woli obywateli tej dużej zbiorowości. Wynikają stąd niejednokrotnie konflikty na tle gospodarczym w niedość jednolitym i spójnym organizmie państwowym.

Przymusowość tę szerszą wytwarza coraz silniejszy podział pracy i różnorodność czynności, które dla utrzymania całości muszą się dokonywać. Podział pracy rodzi zróżniczkowanie zawodowe i podział majątkowy gospodarujących jednostek, ale dla tego może być uważany za pierwiastek cementujący terytorialne grupy.

Istnienie przymusowej przynależności w gminie domniemywać każe posiadanie przez gminę praw suwerennych.¹⁾ Istotnie gmina pierwotna posiada te prawa aż do czasu, zanim nie zostanie podporządkowana większej całości.

Powstanie praw tych tłumaczy się też koniecznościami wychodzącymi od dołu, z potrzeb bezpośrednich życia zbiorowego.

We wszystkich tych sprawach gmina jak gdyby antycypuje rolę państwa, które występuje na widowni społecznej o wiele później, ale które szybko umie zająć pierwsze miejsce i odgrywać decydującą rolę w procesie kształtowania się życia publicznego. Państwo wytwarza się również na podstawie terytorialnej. Natura jego jednak od początku jest inna niż gminy.

1) Socjologiczną, mało znaną, inną niż prawnicy analizę państwa i pojęcia przymusu daje E. Abramowski. Pisma t. III. Warszawa 1927, artykuł: Państwo i prawo str. 36 — 7.

Dwie cechy grają tu rolę: siła i władza polityczna, jaką zdobywają sobie grupy czy jednostki, i prawo najwyższej władzy, które dane społeczeństwo chce posiadać lub posiada i którego musi bronić. Wszystkiego tego nie było i nie ma w życiu gminy jako tworu społecznego. Pomimo podobieństw od początku swego istnienia państwo jest instytucją społeczną innej kategorii niż gmina, oparta o władzę, o przymus przynależności do danego terytorium i społeczeństwa wszystkich obywateli, ostro odcina się od innych podobnych ugrupowań obcych, z którymi może współżyć ale może i walczyć.¹⁾

Jeżeli rozważać historię tworzenia się lokalnych ośrodków i państwa, to uderza naturalność rozwoju pierwszych: ich narastanie i rozrastanie się w miarę wzrostu ludności. Inaczej państwo, powstanie jego i rozwój mają w sobie coś przypadkowego, zależne są nie od codziennych zjawisk życia, ale od pewnych niezwykłych zdarzeń, niecodziennych, a „historycznych”. Można by więc mówić o organicznym rozwoju gmin, a mechanicznym instytucji państwowej.

Zatem różnic między organizacją gminną i organizacją państwową nie należy upatrywać tylko w jednym kierunku. Są to odmienne co do swej genezy i odmienne co do celów własnych formy organizacyjne społeczne, które w rozwoju późniejszym odgrywają niekiedy pokrewne role, dzięki podporządkowaniu organizacji jednej przez drugą.

Różnice między obu instytucjami życia ludzkiego na powyższym się nie wyczerpuje. Dalszy rozwój obu instytucji idzie innymi drogami i formami.

Rozwój życia państwowej organizacji kształtuje to, co można by nazwać ogólnymi liniami rozwoju, w których norma publiczna i przymus są najmocniejszymi czynnikami.

Pomimo te różnice państwo umie w swój obręb wciągnąć gminę i ujednostajnić sprawowane przez nią czynności. W najbardziej spójnych i jednolitych, w najbardziej centralistycznie zorganizowanych państwach zostaje jednak wiele miejsca dla naturalnej, regionalnej różnorodności, która istnieje zawsze w lokalnych ośrodkach.

Rozwój własny każdej powyższej organizacji inny wpływ wywiera na całokształt stosunków społecznych. Rozwój pań-

1) Simmel l. c. str. 516 i n.

stwa, jego siły, potęgi i rozmachu ma przede wszystkim zewnętrzne cele i że tak powiem narastanie zewnętrzne na widoku („ekspansja terytorialna“). Ono decyduje o wielkości, władzy, splendorze, ono jest wyrazem stosunku do obywateli i mieszkańców, do obcych i swoich.

Słowem państwo ma na celu sprawowanie zadań ogólnych danego społeczeństwa, czyli takich, których nie można pomyśleć jako oderwanych od całości. Wszystkie sprawy polityki państwowej, sprawy obronności i ekspansji mają ten charakter.

Za lokalne sprawy natomiast możemy uważać takie, które powstają i są zaspakajane w oderwaniu od całości, które można pomyśleć jako sprawy codzienne człowieka i zespołów ludzkich, sprawy bez których załatwienia, nie można pomyśleć istnienia najdrobniejszej zbiorowości. Fakt, że interesować się nimi może, a często i musi państwo dzisiejsze, nie odbiera im owej cechy wyłączności lokalnej.

Gdyby nawet nie istniały żadne różnice między instytucją państwa i gminy, gdyby nawet przypuścić ich jednorodne pochodzenie i jednolity rozwój w życiu publicznym, zawsze będzie istniał pierwiastek, różniący je między sobą: odmienność stanowiska wobec wypadków otaczającego życia i przystosowanie do wypełnienia swych funkcji.

Otóż lokalne organizacje zawsze muszą być powoływane do spełniania lokalnych funkcji i dopiero w drugim rzędzie mogą wykonywać funkcje ogólne. Jest to odwrócenie niejako dzisiejszego poglądu, który zawsze narzuca im spełnianie funkcji ogólnych przed lokalnymi.

Państwo organizuje i łączy w sobie całą działalność ciał publicznych. Funkcje jego polegają na uzgodnieniu wszelkich rodzajów działania, na całkowaniu i ujednoliceniu pewnych wspólnych funkcji, na doprowadzeniu ich do pewnej jedności.

Rozwój życia lokalnego zależy nade wszystko od przekształceń indywidualnych, od zmian środowiskowych; niewątpliwie zmiany te mogą być spowodowane przez czynniki natury lokalnej czy ogólnej, ale skutki widome i ostateczne zmiany zawsze mają charakter zróżniczkowany, lokalny; to różni te zmiany od wszelkich zmian ogólnych, które jednakowo dotyczą wszystkich środowisk.

Z działających czynników najwybitniejsze znaczenie dla kształtowania się poszczególnych środowisk mają zjawiska mi-

-granicyjne — ruchy ludności powodowane czynnikami gospodarczymi, a obecnie urbanizacja współczesna. Zjawisko to znane z rozwoju współczesnego kapitalizmu, jako proces kształtowania się zróżniczkowanych i lokalnie bardzo odmiennych form życia zbiorowego, wpływa najbardziej decydująco na formy organizacji lokalnych.¹⁾

Urbanizacja wprowadza zasadnicze zmiany w lokalnych ośrodkach, różniczkuje je i zmienia, kształtuje miasto i wieś współczesną, przyczynia się do ich wzrostu lub upadku, do zmian potrzeb i interesów ludności, wprowadza nowe funkcje i przeobraża dawne, aby w rezultacie osiągnąć wytworzenie się wielkich zmian w układach terytorialnych w ich budowie, środowiskach i obliczu.

W związku z procesami urbanizacji zachodzi w środowiskach lokalnych dalsze zróżniczkowanie na tle życia gospodarczego i jego potrzeb i na tle działalności celowej lokalnych ciał społecznych. Zmiany te mają wybitny charakter miejscowy i można je wywołać jedynie przy pomocy lokalnych środków działania — w pierwszym rzędzie gospodarczych.

Z analizy pojęcia gminy wynika jako jej najważniejsza funkcja kształtowanie środowiska społecznego terytorialnego i przekształcanie go stosownie do pewnych celów i interesów bądź zbiorowości bądź oddzielnych grup. Decydującym czynnikiem w jej życiu jest czynnik gospodarczy i on rozstrzyga o wszystkich zmianach i przekształceniach gminy, o jej strukturze, które tworzą się niezależnie od natury i rodzaju państwa wszędzie i na każdym kroku.

Sumując te wszystkie różnice i podobieństwa, jakie wydobywa się przy analizie roli gminy i państwa, musimy wyodrębnić trzy rodzaje funkcji, spełnianych przez te ciała: funkcje polityczne, społeczne i gospodarcze. Tworem politycznym, opartym o pełną władzę polityczną i spełniającą swe funkcje jako funkcje władzy jest *par excellence* państwo. — Funkcje publiczne, które ono spełnia, są wyłącznie tej

1) Sombart, *Der moderne Kapitalismus*. Monachium 1916. T. I, str. 124 i n., 175 i n. t. III, cz. 1 str. 399 i n. Weber M, l. c. str. 519 i n.

S. Rychliński, *Przeobrażenia społeczne w Stanach Zjednoczonych pod wpływem urbanizacji*. Warszawa 1938. Zakł. Pol. Społecznej Szkoły Gł. Handlowej w Warszawie. K. Krzeczkowski, *O własnym i niewłasnym zakresie...* str. 4.

natury. Potrzeby, które zaspakaja państwo są natury ogólnej — zaspokojenie ich jest zaspokojeniem potrzeb zbiorowości, całości. Cel ten będzie osiągnięty przez zaspokojenie tych potrzeb wbrew niekiedy interesom jednostek i grup, które muszą się tym rozstrzygnięciom podporządkować. Państwo bowiem występuje jako władza nadrzędna wobec danego społeczeństwa, władza dyktująca rozwiązania w myśl interesów własnych czy zbiorowości. Wszystkie posunięcia państwa mają w sobie pierwiastek władztwa, pierwiastek polityczny. Właśnie jego obecność mówi o najbardziej charakterystycznych cechach funkcji państwowych. One nadają im swoiste piętno, którego nie posiadają inne społeczne organizacje.

Natomiast gmina spełnia funkcje o charakterze gospodarczym. Powstają one jako zaspokojenie elementarnych potrzeb współobywateli, służyć się starają interesom jednostek i cel swój osiągają przez pełne, całkowite i powszechne ich zaspokojenie. Zaspakajanie potrzeb zbiorowości dokonywa się przez zaspokojenie potrzeb wszystkich jednostek, składających daną zbiorowość — gmina w tym sposobie działania występuje jako współrzędna obywatelowi instytucja, działająca zgoła odwrotnymi środkami niż państwo dla osiągnięcia swych celów lokalnych. Główną metodą działalności gminy jest dobrowolność stosowanych środków.

Jeżeli próbujemy tu jaskrawo przeciwstawić gminę państwu i wyodrębnić funkcje wykonywane przez każdą z tych instytucji społecznych, to czynimy to celowo dla tym dokładniejszego oddzielenia pierwiastków, należących do dwu różnych układów społecznych. Oczywiście przeciwstawienia te w życiu ścierają się i nikną, tracą się przy rozważaniu całości zjawisk. Zachodzą też procesy zbliżania się między obu różnymi z natury swej organizacjami społecznymi. Gmina, jako częśćka organizmu państwowego, staje się często sama tworem politycznym i odwrotnie — państwo coraz bardziej nasiąka pierwiastkami gospodarczymi.

Pomimo jednak tych procesów można zawsze wyodrębnić naturę każdej instytucji w jej postaci czystej.

III.

Wszyscy autorowie, piszący o roli wzajemnej gminy i państwa, podkreślali co najwyżej jako ich różnicę kwestię

suwerenności i zastanawiali się, skąd gmina czerpie prawo do „władztwa“. Czy może być sama jego źródłem. Chociaż zagadnienie to wydobyte zostało i postawione na czele wszystkich problematów współczesnego życia gminnego — wydaje nam się, że nie ono jest dla jego kształtowania się ważne i istotne. Spór ten o pochodzenie i powstanie władztwa nie mieści w sobie walorów, które decydują o różnorodności obu instytucyj. Niewątpliwie zawsze tu będą mieli rację wszyscy twierdzący, że władztwo gminne dzisiaj jest pochodzenia państwowego i że gmina, posiadająca tę cechę, jest członem państwa. Ale właśnie nie ta strona życia gminy jest najbardziej interesująca i nie na niej budujemy odrębne życie związków komunalnych.

H. Dembiński uważa słusznie, że osobowość publiczno-prawna „jest ideologiczną marką prawną, pod którą występuje wobec grupy społecznej, okupującej centrum władztwa politycznego, grupa lub podgrupa, przeciwstawiająca się jej swymi odrębnymi interesami“. Z liczebności osób publiczno - prawnych autor wnosi o „stopniu zróżniczkowania się interesów wewnątrz grupy politycznie rządzącej, wyczytuje się strukturę społeczną władzy politycznej“. Z drugiej zaś strony zanikanie ideologii osobowości publiczno - prawnej świadczy o przezwyciężaniu antagonizmów klasowych lub narodowościowych w grupie politycznie rządzącej, świadczy o koncentracji władztwa politycznego w rękach jednolitej socjalnie grupy, a więc o monopolizacji władzy politycznej“¹⁾.

Nas ta strona problemu mniej obchodzi. Może ona być formalnie bardzo interesująca, ale rozwiązywanie jej takie lub inne, nie zmienia zasadniczego problemu o podobieństwach i różnicach obu organizacyj społecznych i roli, które spełniają.

Mówi się o uprawnieniach gmin, stwarzanych przez normy prawne. W gruncie rzeczy, jest to fikcja. Norma prawna nie świadczy wcale o istnieniu tej czy innej potrzeby, która domaga się zaspokojenia, nie mówi o rozwoju, zmianach i powstaniu potrzeb. Norma prawna może tylko bądź uznać istnienie pewnej potrzeby lub zmienić sposób jej zaspakajania, nie stwarza zaś nowych potrzeb. Norma prawna, to ujęcie w formy przymusowe i sztywne tego, co rozwija się swobodnie i bezwiednie, niezależnie od naszej świadomości. Dlatego

1) Dembiński l. c. str. 126 — 7.

też norma prawna nie może być uznana za zjawisko natury pierwotnej, jest raczej czymś wtórnym i przy całej swej ważności oddalonym od rzeczywistości. Dlatego też sprowadzenie życia gmin do norm prawnych jest fałszywe. Deklamacje wszystkie o normie prawnej są tylko usprawiedliwieniem przemocy nad swobodnym kształtowaniem się życia.

I dlatego trzeba poprobować dojść do tych zagadnień inną drogą.

Idzie tu nie o zasadę, która instytucja podporządkowana jest innej, gdyż to świadczy tylko o sile i stosunku wzajemnym obu, — który nota bene w dziejach ulegał silnym wahaniom i zmianom, ale raczej o rolę każdej z nich. Najnowsze prądy, wyprowadzające wszystkie funkcje gminy z państwa, zapoznają ten punkt widzenia z widoczną szkodą dla wyjaśnienia zagadnienia. Nieodróżnianie potrzeb lokalnych i ogólnych przeczy rzeczywistości i stwarza fikcję, że różniczkowanie życia lokalnego można sztucznie wywołać ogólnymi środkami, bez działania czynników miejscowych. Uwaga że wszystkie funkcje spełniane przez państwo i gminę mają w sobie pierwiastek ogólny i lokalny w różnych dozach, nic tu nie tłumaczy, chociażby nawet był słuszny, gdyż idzie tutaj nie o sztuczne rozgraniczanie tej samej rzeczy między dwie instytucje, lecz o próbę wyszukania klucza tego podziału.¹⁾ Klucza tego nie ma, jeżeli instytucja państwowa i gminna są identyczne. Może wtedy rozstrzygać tylko przypadek. Natomiast przyjęcie hipotezy różnorodności każdej z nich musi prowadzić do wniosków zasadniczego znaczenia.

Sądzić można, że na strukturę życia współczesnego wpływają jednocześnie czynniki ogólne — powiedzmy o charakterze sił państwowych — i czynniki miejscowe, lokalne, których kształtowanie zależy w pierwszym rzędzie od warunków różnorodnych i odmiennych w życiu każdej miejscowości, których niekiedy ani przewidzieć, ani zrozumieć z punktu dalszego nie można. Mianowicie wszystkie miejscowe potrzeby, które są zaspakajane przy pomocy środków gospodarczych, metodami gospodarczymi lub należące do zjawisk tej natury, są niewątpliwie lokalnego charakteru i tym wyodrębniają się od zadań

1) M. Jaroszyński, Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego. Warszawa, 1937, str. 10 — 11.

innych i funkcji publicznych, które, nawet gdy mają naturę gospodarczą, muszą mieć w sobie inny jeszcze pierwiastek — natury politycznej.

Znaczenie gminy jako organizacji terytorialnej lokalnej polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, związanych danym terytorium, które moglibyśmy nazwać p o w s z e c h n y m i i e l e m e n t a r n y m i. Idzie o najbardziej codzienne wspólne wszystkim mieszkańcom potrzeby, których powszechne zaspokojenie wzmaga dobrobyt i kulturę całości. Można by tu mówić nawet o p r z y m u s i e k o n s u m e c j i tych urządzeń np. dróg, mostów, ulic, wody, kanalizacji, targów i kąpielisk itd. (używając terminologii prof. H. Tennenbauma).

Przymus korzystania z tych urządzeń nie potrzebuje sankcji ustawowej. Jest nakazem raczej indywidualnej konieczności, konieczności zaspokajania potrzeb, uznanych za elementarne w danym zespole ludzkim. Uczęszczanie dzieci do szkoły, korzystanie ze szpitali, z opieki społecznej są potrzebami zawierającymi w sobie przymus wewnętrzny.

Idąc tą drogą, łatwo możemy wydzielić wszystkie potrzeby lokalne, to jest te, które wyrastały z codziennych potrzeb lokalnej zbiorowości. i które w miarę rozwoju stosunków coraz bardziej się powiększały i rosły, mnożyły, komplikowały i stawały powszechnymi.

Natomiast trudno jest je wydzielić, jeżeli się weźmie je jako całość dzisiejszą. Podział potrzeb i interesów między państwo i gminę jest dzisiaj i bardziej skomplikowany niż dawniej i wraz z rozwojem zmienia się wielokrotnie natura samych potrzeb, przesuwają się granice między tym, co nazywamy potrzebami elementarnymi, a potrzebami ogólnymi. Ewolucja ta dokonywała się stale, ale mimo to można zawsze znaleźć pewne dość szerokie granice, ustalające domenę potrzeb lokalnych.

Rozróżniamy cztery rodzaje lokalnych potrzeb: potrzeby gospodarcze, potrzeby społeczne, potrzeby zdrowotne i wreszcie potrzeby kulturalne. Podział ten obejmuje z gruba wszystkie sprawy życia ludności, które się rodzą z życia zbiorowości lokalnych i środkami i metodami działalności lokalnej najlepiej są zaspokajane.

Czy mówimy o terenie gminnym i jego podziale, użytko-

waniu, czy o przedsiębiorczości i zaspokajaniu potrzeb elementarnych mieszkańców, czy o sprawach budowania osiedli i mieszkań, czy wreszcie zagadnienia opieki społecznej, opieki zdrowotnej mieszkańców, czy wreszcie stan i potrzeby kultury — wszystko to są sprawy, które są zaspokajane przy pomocy gospodarowania, środkami gospodarczymi, słowem metodami gospodarczymi przez samych zainteresowanych. Prostu bez udziału zainteresowanych nie byłyby nigdy zaspokojone.

Działalność gminy stara się zaspokoić wszystkie elementarne potrzeby swych mieszkańców, czyli najważniejsze potrzeby jednostki i zbiorowości ludzkiej ograniczonej terytorialnie. Im więcej życie się zacieśnia i skupia w pewnych terenach, tym więcej wyrasta potrzeb lokalnych i zadań, które tylko drogą zbiorowego wysiłku gminy dadzą się regulować i urzeczywistniać.

W nauce nawet ta dążność, dokonywująca się stale i niezmiennie prawidłowo, nazwana została *k o m u n a l i z m e m* *ż y c i a*¹⁾ — czyli przechodzeniem do dziedziny spraw gminnych coraz większej ilości czynności indywidualnych. Zaobserwowano, że w miarę skupiania się mas ludzkich, w miarę zaciskania związków lokalnych tendencja ta rośnie i wzmacnia się. Coraz więcej spraw i potrzeb ludzkich musi załatwiać i regulować gmina. Tendencja ta niewątpliwie pośrednio dotyczy dzisiaj i państwa. W warunkach więc, kiedy działają siły państwowe i gminne, może być mowa o tym, że we wszystkich działaniach zbiorowych są pierwiastki lokalne i ogólne pomieszane ze sobą i tu może jest myśl słuszna. Niesłuszność zaczyna się dopiero od chwili, kiedy rozważamy zagadnienie, co ma rozstrzygnąć o tym, czy daną funkcję należy uznać za ogólną czy lokalną²⁾. Co jest ważniejsze lub pierwsze w danym układzie.

Pragnęlibyśmy wysunąć tu jako kryterium rozgraniczenia gospodarczy bądź polityczny czynnik. O ile dane zjawisko ma charakter lokalny i jest natury gospodarczej, to niewątpliwie należy do sfery działania gminy, natomiast o ile pomimo swego charakteru zdawałoby się lokalnego odgrywa jakąś rolę jeszcze pierwiastek polityczny, to niewątpliwie sprawa należy do zakresu państwowych.

1) K. Krzeczkowski, O własnym itd..., str. 13.

2) Jaroszyński, l. c., str. 10 — 11.

Uchwycenie tych różnorodnych i zróżniczkowanych czynników możliwe jest jedynie przez ich odrębne ujęcie, nie łączenie ich ze sobą. Konieczne jest ich rozgraniczenie i wyodrębnienie. Obojętne jest, czy są to funkcje podrzędne czy nadrzędne — dla badania trzeba je wyosobnić i traktować na równi.

Zagadnienie to moglibyśmy sformułować jeszcze w ten sposób, że podmiotem działalności ogólnej, centralnej jest państwo i jego organy — w niektórych wypadkach między innymi i gmina (w powyższym charakterze), oraz, że podmiotem działalności o charakterze lokalnym są związki komunalne.

Jeżeli podmiotami działalności lokalnej są związki komunalne, to znaczy zaspokajanie potrzeb lokalnych uważać należy za naczelne ich zadanie i te zadania w hierarchii potrzeb i zadań stoją przed wszystkimi zadaniami ogólnymi. Chcę być dobrze rozumiany, nie znaczy to, że potrzeby ogólne są mniej ważne niż lokalne — owszem niewątpliwie są one ważniejsze niż potrzeby lokalne — możemy całkowicie uznać tę prawdę. Znaczy to tylko, że związki komunalne, w charakterze swoim związków lokalnych muszą uważać swoje czynności lokalne za najpierwsze, za potrzeby, za które odpowiadają, które muszą zaspokajać bez żadnego nacisku z zewnątrz. Nie znaczy to oczywiście, aby waga potrzeb ogólnych niekiedy nie wymagała odśunięcia potrzeb lokalnych na plan dalszy, ale wtedy gmina nie działa we własnym swym imieniu, ale w roli organu państwowego. Dla niej, jako samodzielnego podmiotu działania, najistotniejszymi będą zawsze potrzeby lokalne i sposób ich zaspokojenia.

Dlatego też zawsze będziemy uważali, że gmina jest podmiotem działania, gdy idzie o sprawy lokalne, o sprawy wyżej wzmiankowane czterech rodzajów, nawet wtedy, gdy główną działającą siłą będzie państwo, oraz odwrotnie podmiotem działania będzie państwo, gdy chodzi o sprawy ogólne, gdy idzie o inne funkcje, które może nawet spełniać gmina, ale jako część organizacji państwowej.

Rozważając pod tym kątem widzenia zadania lokalne i centralne musimy dojść do przekonania, że związki komunalne w swym istotnym charakterze władz lokalnych muszą uważać za główną treść swego istnienia i swej pracy ową działalność lokalną — ona jest celem ich istnienia i sensem ich życia.

Oczywiście, związki komunalne tworzą sieć instytucyj, dzia-

lających w każdym państwie na gruncie lokalnym, i jako takie w swej postaci organów państwa oddają mu nieocenione usługi.

Odwroćenie roli władz lokalnych i centralnych, oświećenie ich zadań, wychodząc z założeń funkcyj, może przyczyni się do uregulowania sporu o pierwszeństwo zadań i rolę każdej instytucji oraz sprowadza do racjonalnych podstaw założenia polityki wewnętrznej państwa i samorządu.

Postawienie takie zagadnienia odwraca dzisiejszy, jednostronny pogląd na sens istnienia związków komunalnych i stawia potrzebę reformy wewnętrznej organizacji państwa, jako zagadnienie najistotniejsze.

Jeżeli dla wydobycia pojęcia podmiotu działalności trzeba było tych długich wywodów, to zdaje się są one zbędne, gdy idzie o ustalenie przedmiotu działalności. Z góry możemy powiedzieć, że niezależnie kto jest podmiotem działającym, jeżeli idzie o sprawy charakteru miejscowego, to przedmiotem jest zawsze gmina, a raczej środowisko lokalne należące do zakresu danego związku komunalnego.

Wśród spraw jednak, w których gmina jest przedmiotem działania, najważniejsze i istotne dla polityków komunalnych są te sprawy, gdzie jako podmiot występuje gmina, gdy idzie o powyżej scharakteryzowane cztery dziedziny tej działalności. Wszystkie one mają na widoku zmiany celowe w strukturze danej gminy, w jej środowisku, zmiany charakteru lokalnego, wpływające specyficznje na dany lokalny układ stosunków.

W ten sposób zniknie potrzeba ustanawiania hierarchii między państwem i gminą. Powiemy odrazu — decydującym czynnikiem w stawianiu spraw ogólnych musi być władza ogólniejsza — państwo.

Decydującym czynnikiem dla kształtowania spraw lokalnych jest gmina. Równorzędnosc obu instytucyj może tu być fikcyjna, zależność jednej od drugiej we wszystkim ta sama, a jednak przez powyższą dystynkcję oddzielamy sprawy natury ogólnej od lokalnej.

Usuwa się w ten sposób na ubocze czynnik zdawałoby się decydującego znaczenia — suwerenność i pojęcie „władztwa“. Potrzebne jest ono może gminie w sprawach ogólnych — w sprawach administracji, jak to na innym miejscu rozwijamy.

Funkcje te gmina wypełnia jako cząstka organizmu państwowego i z jego woli. Funkcje te mogą być mniej lub więcej samodzielnie wykonywane, ale mimo to nigdy nie tracą swego ogólnego, państwowego charakteru.

Inaczej jest z funkcjami lokalnymi. Wiążą się one z tą działalnością gminy, którą nazywamy gospodarowaniem, która jest funkcją lokalną, zależną od potrzeb miejscowych, w których gmina jest decydującą instancją, chociaż do tej działalności nie potrzebuje sankcji „władztwa“. Jest to czynność oparta o proste zaspakajanie potrzeb współmieszkańców, znajdująca usprawiedliwienie dla działalności gminy w jej największym przystosowaniu do tej czynności. Czynność ta spełniana jest jakby przez osobę równorzędną do ogółu mieszkańców, a nie nadrzędną. I to różni tę działalność od wszelkich funkcji administracyjnych, gdzie zawsze występuje pierwiastek nadrzędności.

Przy pomocy tej działalności gospodarczej gmina może przekształcać środowisko otaczające. I to jest najważniejsza funkcja gminy, jej samoistna i odrębna czynność, w której zajmuje ona bezsprzecznie decydujące stanowisko.

Niewątpliwie ogromna część funkcji gminy, nawet gospodarczego charakteru, ma dzisiaj w sobie pierwiastek władztwa i bez niego jest niemal nie do pomyślenia. Jest to np. cały wielki system skarbowości gminnej, zdobywania środków i użytkowania źródeł podatkowych. Jedno jest tylko ważne — skarbowość gminna nie koniecznie musi iść drogami utartymi i łatwo może znaleźć dla siebie inne podstawy swego istnienia. Nie posilkować się wyłącznie siłą swą polityczną.

Stoi przed nią zwykła droga działalności gospodarczej. Gmina, jako podmiot lokalnej gospodarki, ma możliwości bez uciekania się do metod przewagi politycznej wygospodarować potrzebne jej środki. Właśnie lokalizm, bezpośredniość jej potrzeb, bliskość do mieszkańców — są to warunki sprawiające, że działalność ta jest do pomyślenia, jest możliwa.

Inaczej państwo. Nawet w najbardziej bezpośrednich stosunkach z ludnością mało może, bez dalszej swej przebudowy, liczyć na wyłączną gospodarczą działalność. Interesy i potrzeby dużego organizmu są zbyt rozległe, zbyt skomplikowane i odsunięte od bezpośredniego odczuwania człowieka, aby można nimi zarządzać bez uciekania się do pierwiastka „władztwa“.

Myśl powyższą możnaby sformułować w ten sposób, że

państwo przede wszystkim administruje w swych zwykłych czynnościach, że przede wszystkim idzie mu o zarządzanie ludźmi, gdy gmina przede wszystkim gospodaruje, tj. zarządza rzeczami i sprawami rzeczowymi, że stara się przez swą działalność zaspakajać potrzeby indywidualne i zbiorowe danej lokalnej społeczności, gdy państwo administrując ma w pierwszym rzędzie sprawy ogólne na widoku¹⁾).

Otóż przez różnorodność dwu najważniejszych czynności, które spełniają państwo i gmina — administrowanie i gospodarowanie, można dalej jeszcze zróżniczkować funkcje obu instytucji. Różnice te nie są istotne dla prawników, gdyż forma obu czynności może być podobna, ale, jak probowaliśmy wykazać, każde z tych pojęć zawiera treść inną. Nie chcemy powiedzieć, że te czynności są właściwe jednej lub drugiej instytucji. Gospodarować może bowiem i jedna i druga. Tylko rodzaj gospodarowania każdej będzie się różnił. Gospodarowanie państwa ma zawsze charakter ogólny i ogólne potrzeby ludności lub potrzeby własne państwa, gdy gospodarowanie gminy ma charakter ograniczony lokalnie i codzienne najbardziej ważne potrzeby życia ludzkiego, potrzeby które gmina w celu lepszego ich wypełnienia, przejęła od poszczególnych obywateli, przed tym te potrzeby wypełniających.

Jeżeli przy funkcji gospodarowania różnice są nie zawsze oczywiste, to oczywiste są przy funkcji administrowania, gdzie zawsze pierwiastek władztwa występuje, a zatem pierwiastek państwowy, niezależnie od tego czy wykonywa tę czynność państwo czy gmina. Administrowanie może występować nie tylko w sprawach ogólnych, może również odgrywać rolę w sprawach lokalnych, będzie to zawsze zarządzanie, że należy tak lub inaczej gospodarować i właśnie tę ostatnią funkcję winna normalnie spełniać w całej rozciągłości gmina. W wyjątkowych wypadkach może to czynić osoba lub instytucja specjalna, którą powoła do wykonywania tej funkcji państwo, ale jest to zawsze spełniane w zastępstwie gminy. I działalność ta gospodarcza jest zawsze w swej istocie czymś innym od administracji. Połączenie częste obu funkcji w jednej osobie czy instytucji nie

1) Porówn. Köttgen Arnold. Deutsche Verwaltung 2 wyd. Berlin 1937, str. 146. H. Dembiński l. c. str. 107 — 9.

zmienia zasadniczych różnic, które tu zachodzą między obu pojęciami w ich czystej formie.

Konsekwencje obu rodzajów działalności są różne i odmienne występują w polityce państwowej i gminnej. Państwo raczej stwarza prawne warunki, w których rozwija się ogólne życie obywateli, gdy gmina swą działalnością przede wszystkim stara się urobić nowe warunki materialne, stara się o dopasowanie środowiska do potrzeb mieszkańców, stara się o zaspokojenie bezpośrednio ich potrzeb.

I wreszcie różnicującym momentem jest inny punkt widzenia w stosunku do tych samych zjawisk. Gmina podchodzi do nich z nastawieniem lokalnym i dla przeprowadzenia określonych lokalnych celów, gdy państwo musi mieć zawsze na uwadze ogólne cele i jakby centralne nastawienie w załatwianiu spraw. Różnica metod działania, a raczej różnica punktów wyjścia jest decydującego znaczenia.

Przy takim stawianiu spraw nie może być mowy i nie potrzeba mówić o *p r y m a c i e* między gminą a państwem. Sprawa ta nie istnieje, gdy są różne założenia, z jakimi zbliżamy się do pewnych spraw. Oba kierunki myślenia i działania muszą być równouprawnione i jednowartościowo traktowane. Każde może być początkiem działalności dla drugiego. Na podobnym postawieniu sprawy nie cierpi prestiż państwa i nie następuje wywyższenie gminy. Przez powyższe stwierdzenie chcemy tylko wyrazić, że dla każdego rodzaju spraw inne są decydujące ośrodki, inne są *p o d m i o t y d z i a ł a n i a*.

IV.

Gmina, jako środowisko ludzkie, w sprawach lokalnych musi posiadać odpowiednio zorganizowane do tej czynności organa. Organem jej w okresie dotychczasowym w tych sprawach był samorząd. Samorząd przez teoretyków szkoły państwowej nie jest w zasadzie nigdy atakowany, owszem nawet broniący, ale w motywach tej obrony mieści się właśnie grzebanie najgłębszych, najistotniejszych pierwiastków, składających się na to pojęcie. Można by powiedzieć, że pojęcie to ulega rozdzieleniu. Przekreśla się jego treść istotną, zachowując nazwę i formy powierzchowne, stąd sama instytucja nabiera, pozorów sztuczności i bezcelowości. Wydobywanie treści tych insty-

tucyj z aktów, umyślnie mało mównych lub ogólnikowo formułujących ich zadania (konstytucje), przy braku w życiu rzetelnych, prawdziwych form życia samorządowego, nie powiedzenie wyraźne, że tego życia nie ma na żadnym szczeblu, że umarło i że metody dzisiejsze galwanizowania tego trupa nie zdołają go nigdy wskreszyć — to są grzechy, które obarczają sumienie teoretyków grzechem śmiertelnym, który nie pozwala na znalezienie terenu i słów porozumiewawczych. Już nie tylko chodzi o metody działania, ale o metody mówienia.

Stan rzeczy niestety jest taki, że u nas i w wielu krajach innych samorządu niema na żadnym szczeblu, ustawy „tymczasowe“ są półśrodki, ustawy uroczyste są nic nie mówiące. W całym układzie stosunków panują metody działania właściwe absolutyzmowi politycznemu i dlatego wszelkie teoretyzowanie na temat zagadnień samorządowych, które nie weźmie tych faktów pod uwagę, musi być jałowe i fałszywe. Teoretycy szkoły państwowej, aczkolwiek szermują słowem „samorząd“ i wyznaczają mu miejsce w hierarchii „organów państwowych“, w gruncie rzeczy zapoznają i zrywają z pojęciem samorządu jako formą komunalnego kierowania sprawami lokalnymi, jako podmiotami licznych korporacji terytorialnych, powołanymi przede wszystkim przez obywateli do gospodarowania, do wytwarzania nowego środowiska gospodarczego, ważnego dla rozwoju lokalnych interesów i potrzeb, a w ten sposób budowania życia całego państwa. To są bowiem sprawy do których wykonywania powoływane są owe organy, a dopiero z tej roli wynika również, że są powoływane „do sprawowania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych“¹⁾.

W definicji prawniczej być może dystynkcja, którą tu uczyniliśmy, nie jest potrzebna, ale faktycznie oddzielamy tu dwie różne rzeczy — administrację państwową w sprawach lokalnych i gospodarowanie gminy dla zaspokojenia potrzeb lokalnych. Przytem traktujemy tę drugą funkcję jako naczelną, jako determinującą pojęcie samorządu, jako takiego. Wprawdzie teoretycy państwowej szkoły twierdzą, że tu podział ten

1) M. Jaroszyński l. c. str. 10. Czy nie jest to raczej „przekształcenie zespołów lokalnych na lokalne sekcje państwa“, jak to słusznie wyprowadza prof. Znaniecki, l. c. str. 116.

jest zbędny, że oni nie kwestionują tej strony działalności gminy, że chodzi im wyłącznie o rolę gminy, w której przejawia się jej publiczno - prawny pierwiastek, ale dopiero wydobyć stron życia publicznego, dokonywanych bez sankcji państwowej uwydatnia istotną rozbieżność między powyższymi sposobami rozumowania i dedukcji.

Dopiero po takim oczyszczeniu terenu można przejść do zagadnień teoretycznych samorządu. Aby uniknąć rozdzielenia i sztucznych rozważań, należy wobec niego zastosować tę samą metodę, co wobec zagadnień gminy w ogóle. Badać to zagadnienie metodą socjologiczną, jako zagadnienie formy specyficznej dla pewnych ustrojów społecznych.

Socjologiczne ujęcie samorządu nie pokrywa się z prawną formułą tego pojęcia. Zawiera ono w sobie coś więcej niż samo pojęcie władztwa i nie posiada w sobie tej jakiejś cechy niezmienności, sztywności, którą chcą widzieć w nim prawnicy.

W rozwoju społecznym pojęcia powyższe ulegają ciągłej ewolucji i są pochodnymi różnorodnych przyczyn, różnych ukształtowań struktury społecznej, natomiast pojęcia prawne zwykle są petryfikacją specyficznego momentu historycznego, momentu ustalenia się danych form.

Ta petryfikacja form ma to niebezpieczeństwo, że usuwa z przed oczu żywe fakty, ciągłe zmiany, zachodzące w strukturze społecznej danych jednostek terytorialnych.

Jeżeli można uważać za trudne przystosowywanie się stale do tej zmienności w dużych terytorialnych organizmach, to jednak większa giętkość form w drobnych ustrojach jest zawsze do pomyślenia.

Oczywiście, że musi tu być wytyczną nie jakaś doktryna, ale dążność do największego zbliżenia się do rzeczywistości społecznej, do celowości, z jaką mają dane organy spełniać swe zasadnicze funkcje.

Dla prawników w okresie dzisiejszym, w okresie wszechwładzy państwa, wszelkie manifestacje władztwa wypływają z natury i roli państwa w społeczeństwie.

Pojęcie to sprowadza socjologia do pojęcia siły społecznej. Władztwo jest uprawnieniem siły społecznej, jaką posiada dana instytucja zbiorowego życia, która siłę tę czerpie z przewagi ekonomicznej i społecznej jednych podmiotów życia zbiorowego nad drugimi.

Dlatego też każda forma władztwa i przynależność jej do tego czy innego podmiotu jest zawsze historycznie uwarunkowana. Znaczy to, że leży na historycznej krzywej rozwoju, albo nawet wyznacza tę krzywą. Cechą charakterystyczną tych krzywych rozwoju jest to, że składają się zawsze z trzech granicznych punktów (bliżej nie ustalonych): powstania, kulminacji i zniknięcia faktu.

W tym rozróżnieniu metodycznym tkwi najgłębsza różnica między socjologiczno - historycznym ujmowaniem instytucji społecznych, a teoretyczno - bezczasowym, jakim operują prawnicy, którzy dopatrują się w dzisiejszym państwie jakiejś demonicznej, opatrnościowej siły twórczej. Należy przecież przypuszczać, że teoretyczny ten pogląd odpowiada tylko pewnej historycznej formacji i wraz z jej zmianą ulegnie zmianie. Jest to więc fundowanie teorii bez fundamentu.

Chcemy tu powiedzieć tylko, że w ten sposób pojęcia samorządu, państwa, władztwa i wzajemnego stosunku tych instytucji ciągłym ulegają zmianom, mimo pewien ustalony porządek prawny i że zmiany te decydują, a każdorazowej w czasie roli powyższych urzędzeń.

Są one wszystkie wypływem całości stosunków społecznych i zarówno wszystkie wpływają w swej dynamice na ustalenie się pewnej, określonej dla każdego momentu, równowagi społecznej. To druga bardzo znamienna różnica w ujmowaniu statycznego - prawnym tych zagadnień, a socjologiczno - funkcjonalnym.

Niewątpliwie formuła prawna nie oddaje całej rzeczywistości opisywanej, ujmuje tylko pewną fikcję.

Ustrój prawny decyduje o zakresie działania pewnych instytucji, o ich hierarchii, ale nie może określić ich funkcjonalnej roli, nie może decydować o tym, jak one działają, i tutaj jedynie o rzeczywistości przekonać nas może metoda socjologiczna.

Po rozważaniach tych metodologicznych można dopiero przejść do rozważań merytorycznych nad istotą samorządu.

Samorząd nie posiada jednolitego oblicza i nigdy go nie posiadał. Historia wskazuje na różnorodność źródeł powstania i rozwoju tych instytucji w różnych krajach. Nie zrodziła go żadna specjalna doktryna polityczna (liberalizm), owszem istniał i powstawał przy istnieniu różnych klimatów politycznych,

a w rozwoju swoim przechodził historię od największego ograniczania swej władzy do najszerzej swobody.

Z historycznych badań ostatnich porusza zagadnienie samodzielnosci komun średniowiecznych we Włoszech p. Dr M. Patkaniowski w pracy, której streszczenie ukazało się w Sprawozdaniach Polskiej Akademii Umiejętności¹⁾. Wyjmujemy z niej jedno tylko bardzo jednak charakterystyczne stwierdzenie: „Komuna wzrasta i rozwija się (w okresie XI — do XIV w.) i sama sobie uchwała normy ustrojowe i administracyjne, sama decyduje o swej organizacji, i wszystko to znajduje swój wyraz w ustawodawstwie statutowym. Władza legislacyjna komun jest zupełnie pełna“. Mowa tu oczywiście o średniowieczu, ale nie tylko do tych przykładów trzeba się uciekać, aby obalić ciasne ujmowanie istoty samorządu.

Rozmaitość form samorządu europejskiego, samorządu amerykańskiego jest tu najlepszym przykładem. Układała się ona tak mozaikowato nie tylko pod wpływem państwa i w ogóle obowiązującego porządku prawnego, bo obserwujemy różnice zasadnicze w ustrojach jednakich pod względem prawnym, raczej była konkretnie odpowiednikiem ustroju gospodarczego i społecznego, odpowiednikiem sił, które działały w danym państwie. Siły społeczne i ekonomiczne są tu zasadniczego znaczenia — pod ich wpływem w ciągu drugiej połowy XIX stul. i w początkach XX stulecia samorząd europejski ulegał ujednolaceniu, upodabniał się we wszystkich krajach europejskich, ale charakterystyczne to upodobnienie dokonywało się drogami wręcz przeciwnymi na kontynencie i w Wielkiej Brytanii. Życie gminy i samorząd w jednych krajach ulegał rozszerzeniu, w innych zwężeniu, ale wszędzie dochodził do pełnego głosu i wystarczających praw.

Najcharakterystyczniejsze w tym rozwoju było, że właśnie zacieśnianie praw samorządu i centralizm ujawniała liberalna Anglia, natomiast skłonność do decentralizacji władzy i rozszerzenia praw samorządu widzieliśmy w krajach centralistycznych — w Niemczech i poniekąd Francji²⁾. I dlatego nie wiem, czy tak bezapelacyjne są wywody o liberalnych, liberalizują-

1) Charakterystyka ustawodawstwa statutowego na tle rozwoju komuny włoskiej. Sprawozdania. Grudzień 1937, str. 290 — 294.

2) K. Krzeczkowski, 1 c., str. 11, 19 i n.

cych i liberalistycznych ujęciach konstytucyjnych spraw samorządu. Dziwi mnie, że prawnicy tak precyzyjnie rozgraniczający te pojęcia nie sięgną po głębsze ich uzasadnienie — choćby do autora niepodejrzanego, prawnika czystej krwi, a przecież inaczej i konkretniej analizującego te pojęcia — np. do Józefa Redlicha!

Ale czy można doktryneryzm koniunkturalny obalić, wskazując, że obok krótkich fal koniunktury istnieje długofalowość i jakiś trend historyczny? Co stąd, że fakty przeczą doktrynie?

Po wojnie widzimy w tendencjach życia gminnego jakby nowy epizod. Zwężenie życia gminnego, ograniczenie jego kompetencji i zacieśnienie funkcji właśnie w krajach, które proklamowały w swych konstytucjach szeroki jego zakres a jednocześnie, widziały swój ideał w mocnym państwie, natomiast rozwinięcie się samoistnych funkcji samorządu wszędzie tam obserwować można, gdzie życie, nie kierowane żadną doktryną, rozszerzało sobie tradycyjne szranki dla swej płynności i biegu, nie zmieniając litery prawa, czy brzmienia obowiązujących konstytucyj (Anglia, Francja, Stany Zjedn.).

Stąd wniosek, że określenie prawne, a nawet polityczne praw samorządu nie rozstrzyga nic jeszcze o jego istotnej funkcjonalnej treści, że konieczne jest uwzględnienie również sił gospodarczych i społecznych, aby można oceniać rolę i ewolucję samorządu ¹⁾.

Jeżeli tak wiele mówiliśmy o samorządzie, jako formie władztwa — wszystko jedno skąd płynącego, to należy jeszcze uwagę poświęcić samorządowi, występującemu w innej roli, skromniejszej, a przecież może o wiele znaczniejszej od pierwszej. Jest to rola samorządu jako ciała gospodarującego na danym terenie, gdzie jak dowodziliśmy, nie jest konieczny przymus, wynikający z nadrzędności władzy, jako środek działania. Gmina i jej organ samorząd występują tu w roli czynnika współrzednego mieszkańcom — w roli gospodarza, pełniącego odpowiedzialną służbę społeczną zaspakajania potrzeb. Funkcja ta jest koniecznością ciał komunalnych i może być wykonywana bez stosowania przymusu, gdyż odpowiada interesom mieszkańców. Ale i tutaj zwłaszcza w wypadkach, gdzie idzie o powszechność zaspakajania potrzeb, może wynikać konieczność za-

1) J. Redlich, *Englische Lokalverwaltung*. Lipsk, 1901. str. XIX i n.

stosowania przymusu, ale przymus ten niema i nie potrzebuje legitymacji od władzy państwowej i powoływania się na przywileje czy uprawnienia zgóry — jest to przymus, powstający na drodze gospodarczej — przymus od dołu.

Wszelki monopol, zdobyty nie na drodze uprawnień prawnych, lecz uzyskany dzięki przewadze gospodarczej jest tu bardzo często jedyną formą, gdzie występuje osobliwe władztwo gminy.

Afirmacja państwa dla takich aktów może być niekiedy wygodna, ale nie jest konieczna i nie zmienia zasadniczego kierunku działania obu rodzajów przymusu.

Zresztą gmina w roli gospodarza na swoim terenie przeważnie nie potrzebuje się nawet odwoływać do przymusowości. Większość jej funkcji będą stanowić zawsze funkcje dobrowolne, które wykonywa, spełniając swoje zadania normalne.

Idzie jednak o sposób działania, o metodę. Otóż metodę samorządową cechuje bezpośredniość — zbliżenie się możliwie bliskie do obywateli i spełnianie przez nich i dla nich najważniejszych swoich funkcji. Przy tym spełnianie tych funkcji nie musi być obowiązkowe — właśnie dobrowolność przyjmowania na siebie pewnych publicznych funkcji jest tu najbardziej znamiennej cechą samorządu. Wtedy tylko ujawnia się kształcąca rola, którą przypisujemy samorządowi. Jeżeli wszyscy obywatele pewnego środowiska są przekonani o pewnej wspólnej potrzebie, jeżeli ta potrzeba wyrosła z ich środowiska i zaspokojenie jej będzie wykonane własnymi rękami tych, w których interesie leży wykonanie danej czynności, to im więcej obywateli będzie w tej pracy uczestniczyć, tym praca ta ma większe znaczenie nie tylko bezpośrednio zaspokojonej potrzeby, ile znaczenie szkolące, kształcące nowe instynkty, nowe uczucia i istotnie będzie szkołą obywatelską. Dlatego też samorząd tym bardziej wypełnia swe zadania, im szerzej umie wykonywać swe funkcje przy pomocy współczłonków, obywateli. — Każda potrzeba publiczna w obrębie organizacyj lokalnych powinna stać się potrzebą indywidualną każdego z obywateli — wtedy niema rozdziału między władzą i podporządkowanymi władzy obywatelami, niema wręcz podziału między organa kierownicze i wykonawcze, wszyscy obywatele nie dzielą się wtedy na czynnych i biernych członków samorządu lokalnego, lecz wszyscy

są czynnymi, gotowymi do współdziałania i zainteresowanymi w sprawach gminy jej członkami.

Ze wszystkich dotychczasowych programów i porządków społecznych te tylko zdały dostateczny egzamin, które opierały się o demokrację czynną. Przez czynną demokrację rozumiemy taki układ stosunków, gdzie wszyscy obywatele odgrywają czynną rolę.

Wszelkie demokracje, oparte o prawa bierne, wykoszlawiały się i były nietrwałe.

Ta właśnie odrębność metody samorządowej, że do wykonania swych funkcji powołuje wszystkich zainteresowanych, że wciąga dobrowolnie jaknajszersze koła — jest również jedną z najistotniejszych różnic, jakie istnieją między państwem a gminą. Sprawy lokalne tym się właśnie wyróżniają, że najlepiej mogą być przy pomocy tej metody załatwiane. Nie da się to powiedzieć o państwie, gdzie charakter funkcji jest pośredni, to jest taki, że obywatele muszą się im podporządkować i być conajwyżej biernymi wykonawcami postanowień władzy.

V.

Normalne funkcjonowanie współczesnego społeczeństwa wymaga licznych instytucji. Tylko szeroka ich działalność świadczy o wyładowaniu się obywateli, o skupieniu największej energii na życie publiczne. Zespolenie i współdziałanie instytucji przymusowych i dobrowolnych, ich wzajemne uzupełnianie się, rozmach i bogactwo form, to wszystko pierwiastki bujnego rozkwitu społecznego.

W tym zespole nie może zbraknąć wydajnego i szerokiego życia gminy, która mieści w sobie w równej mierze pierwiastek dobrowolności, jak przymusu. Właśnie najlepszym wykładnikiem sił danego społeczeństwa, miarą wciągnięcia w obręb życia publicznego czy państwowego jest przede wszystkim rozmach życia lokalnego i jego żywotności.

Zwężanie tej roli samorządu do funkcji „administracji państwowej“ jest zahamowaniem jego najistotniejszych, samodzielnych czynności, które podejmować może i powinien z własnej sankcji i w interesie życia zbiorowego. Dla działalności tej samorząd posiada najlepsze kompetencje, jest bowiem istotnym i jedynym odpowiedzialnym podmiotem we wszystkich dzie-

dzinach polityki lokalnej, polityki mającej na oku własne środowisko społeczne i jego interesy. Zadaniem jego jest wydobywanie, bronienie tych lokalnych spraw nawet przed sprawami ogólniejszymi — państwowymi. Dając wyraz swoim najbliższemu celom, nie może poniechać żadnej sprawy, dotyczącej terenu własnego, choćby nawet doprowadzić to miało do konfliktów z racją stanu wyższego rzędu. Tylko przy takim stawianiu spraw można mieć pewność, że wszystkie żywotne sprawy lokalne dojdą do głosu i staną się aktualne w życiu całej wielkiej zbiorowości, natomiast nigdy nie można mieć tej pewności, gdyby samorząd był tylko ekspozyturą lokalną władz centralnych i niczym więcej.

Można w różny sposób zapatrywać się na regionalizm i na regionalne poczynania, ale tylko można ich oczekiwać przy zupełnej czy częściowej niezależności i inicjatywie organów samorządu terytorialnego. I nie należy tych wszystkich możliwych sprzeczności wyolbrzymiać, aczkolwiek nie można też na nie zamykać oczu i uważać je za nieistniejące lub mało ważne.

Niewątpliwie inna jest waga spraw ogólnych, a inna lokalnych, ale ocenić to można tylko przez ich wydobywanie i rozważanie.

Coraz wyraźniej dzisiaj ujawnia się nowa rola gminy, rola samodzielna i niezależna od innych czynników życia publicznego — rola w społeczeństwie planowo gospodarującym, rola zaspakajania najistotniejszych potrzeb o lokalnym charakterze. Jako podmiot występuje tu gmina lub związek gmin, ale decydującym w każdym wypadku jest zakres potrzeb lokalnych jako cel.

W planowej gospodarce niedość docenia się czynnik decentralizacji i lokalizmu. Zwykle plany ujmowane są jako najbardziej ogólne zamierzenia, dotyczące danego państwa. Tymczasem celowość najbardziej możliwego ogólnego planu polega właśnie na pewnej swobodzie w lokalnych ośrodkach, na urzeczywistnianiu go jako całości w poszczególnych oddzielnych ośrodkach. Zresztą planowość musi być różnych szczebli. Są sprawy gospodarcze, które dadzą się ująć w plan ogólnokrajowy, ale wiele, najwięcej spraw codziennych da się pomyśleć tylko w ramach lokalnych.

Zatem podział w zależności od warunków gospodarczych i dynamiki ludności jest głównym motorem życia lokalnego

i kształtowanie tego życia odbywać się musi przez działanie zbiorowego czynnika gminy.

Funkcje gminy, stojące w związku z celową przemianą tych stosunków, to są czyste funkcje gminy. Wszelkie inne czynniki, mające na widoku inne sprawy, są wytworem współczesnego życia państwowego.

Chcąc zatem gminę wyodrębnić od wszystkich tych funkcji nie własnych, które życie jej narzuca, należy ją postawić w położeniu organu naczelnego — uczynić z niej podmiot gospodarujący, samoistnie decydujący we własnych sprawach. W tej roli gmina w naszych poszukiwaniach wydobywa się na ich czoło, jest dla nas najważniejszą organizacją, której funkcje staramy się zbadać na terenie środowiska gminy - obiektu działalności. Jest to więc pewnego rodzaju odwrócenie problemu. Rola gminy dotychczasowa, traktowana jako organ państwowy, miała charakter dodatkowy, nie samodzielny. Wszystkie jej samoistne przejawy życia zagłuszało państwo — wydzielając na jej funkcje skromne okrawki działalności. Ten stan nie daje pełnego obrazu funkcjonowania obu instytucji.

Potrzebny jest istotny nawrót do samorządu — ale do samorządu pełnego, zdolnego wydobyć wszystkie żywe siły społeczne, zdolnego do wypełniania licznych samoistnych zadań lokalnych. Przed każdym organizmem państwowym stoi dylemat: albo totalizm państwowy i śmierć samorządu, (samorząd „mianowany“), albo pełny i całkowity samorząd, który oczywiście postawi to samo zagadnienie i przed państwem autokratycznym. „Polska doktryna ustrojowa“ nie może też przejść do porządku nad tym zagadnieniem.

I dlatego ani teoria ani praktyka nie mogą o tym nie wiedzieć i nie mogą szerzyć fałszywej wiary i fałszywych nadziei.

Sądzymy, że zwrócenie uwagi na zasadnicze różnice w ukształtowaniu, formach i metodach działania państwa i gminy podważa już utartą opinię o ich jednolitości, opartą o fakty zależności i pozorne podobieństwa.

O RACJONALNĄ POLITYKĘ CEN W SAMORZĄDOWYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ.

I.

„Przedsiębiorstwo prywatne jest nastawione na zysk, przedsiębiorstwo komunalne — na zaspokojenie potrzeb obywateli“.

Nikt nie ośmieliłby się tego truizmu zakwestionować, — a równocześnie gmina pod naciskiem okoliczności usiłuje wydobycь możliwie jak najwięcej zysku ze swoich przedsiębiorstw.

Oficjalne i powszechne głoszenie haseł, że gmina ma rezygnować z zysku, a kierować się momentami społecznymi, stwarza sugestię, iż drugie wyklucza pierwsze. Stąd też wywodzi się teza, że ceny w przedsiębiorstwach komunalnych powinny być „niskie“.

Tymczasem ceny w nich nie powinny być ani „niskie“, ani „wysokie“, tylko „sprawiedliwe“ — zróżniczkowane odpowiednio.

Fetysz „niskiej ceny“ opanował komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i w okresie, gdy kasy gminne są puste, nie zezwala na jakąś szerszą reformę polityki taryfowej.

Zadaniem niniejszego studium jest przekonanie, że racjonalne zróżniczkowanie taryf może przyczynić się równocześnie i do powiększenia zysku i do bardziej sprawiedliwego obciążenia poszczególnych warstw społeczeństwa przy okazji zaspokajania ich potrzeb przez przedsiębiorstwo komunalne.

Jeżeli nabędziemy przeświadczenia, że taryfy, skonstruowane z uwzględnieniem motywów społecznych, nie przekreślają z góry czystych przelewów przedsiębiorstwa do budżetu administracyjnego gminy, może łatwiej i prędzej będzie można się zdecydować na podjęcie próby zrefor-

mowania dotychczasowych systemów taryf, przy których nie-
zamożny płaci taką samą cenę, jak bogaty, a niekiedy —
wyższą.

Z góry się jednak musimy zastrzec, że, krytykując poli-
tykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności
publicznej, wcale nie uważamy, iż przedsiębiorstwa prywatne
prowadzą politykę lepszą. Możliwe, że jest ona nawet dużo
gorsza. Dla prywatnego przedsiębiorcy znajdujemy jednak
poważne usprawiedliwienie: opanowany dążeniem do osiągnięcia
maksimum zysku i chęcią wycofania jak najszybciej
ulożonego kapitału (póki termin koncesji nie wygaś), boi
się eksperymentować i, idąc po linii najmniejszego oporu, wy-
znacza ceny wysokie; opiera się na warstwie zamożniejszej
i cały jego wysiłek zmierza w kierunku zachęcania tej „elity“
do jak najintensywniejszego wykorzystania instalacji (reklama
używania przyrządów, aparatów itp.).

Gminie jednak tak postępować nie wolno. Jest ona przed-
siębiorcą „wiecznym“ i z całym spokojem może się poświęcić
głównemu zadaniu — zaspokajaniu potrzeb ogółu obywateli.
Narzędziem reklamy komunalnego przedsiębiorstwa winny być
nie tylko „salony demonstracyjne“, ogłoszenia, odczyty, lecz
przede wszystkim niska cena dla tych, których tym argumen-
tem wyłącznie można przekonać.

Z drugiej strony jest to stara, potwierdzona przez życie
zasada: nie należy ofiarowywać prezentów tym, na których nie
robi to żadnego wrażenia; stąd też nie należy rezygnować
z wyznaczenia cen „wysokich“ dla tych odbiorców, którzy są
gotowi je uiścić.

II.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia
23 listopada 1932 r. (Dz. U. R. P. nr 113, poz. 937) w § 108
wyjaśnia, że przedsiębiorstwami komunalnymi są: „zarówno
przedsiębiorstwa o charakterze czysto przemysłowym i hand-
lowym, które powinny przynosić zyski, jak i przedsiębiorstwa o charakterze zakładów
użyteczności publicznej, które mogą być
prowadzone jako jednostki gospodarczo samo-
dzielne i samowystarczalne, jednakowoż nie obliczone na zyski i nie trak-
towane jako komunalne źródła dochodów“.

Tymczasem wg Małego Rocznika Statystycznego 1938 wydatki i dochody zwyczajne w poszczególnych typach przedsiębiorstw związków samorządowych kształtowały się następująco:

Typy przedsiębiorstw	Na podstawie preliminarzy budżetowych w 1937/38 r. w mln. zł.		
	Wydatki	Dochody	Nadwyżka dochodów
Elektrownie	83,2	108,5	25,3
Gazownie	37,3	43,8	6,5
Wodociągi i kanalizacje	44,2	58,3	14,1
Zakłady komunikacyjne	50,1	58,9	8,8
Rzeźnie	23,2	28,8	5,6
Inne	40,9	41,8	0,9
Razem	278,9	340,1	61,2

Jeżeli weźmiemy ponadto pod uwagę, że pozycja „Inne“ obejmuje także pozostałe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (jnp. targowiska), że suma 61,2 mln. zł stanowi tylko przelew do działu II dochodów zw. sam., podczas gdy niezależnie od tego niektóre przedsiębiorstwa przekazują poważne kwoty do działu I z tytułu odpisów amortyzacyjnych od zainwestowanego w nich kapitału, do działu IV — z tytułu udziału w kosztach zarządu ogólnego, zwrotu kosztów (w postaci bardzo wysokich ryczałtów) za zniszczone przy robotach prowadzonych przez przedsiębiorstwo jezdnie i chodniki uliczne, a nawet czasem uiszczają bardzo wysoką opłatę za „dzierżawę ulic“, przez które przeprowadzono np. wodociągi — wówczas dojdziemy do wniosku, iż życie zupełnie pominęło zbyt doktrynalny przepis prawodawcy i właściwie cały zysk pochodzi właśnie z przedsiębiorstw o „charakterze zakładów użyteczności publicznej“.

Nie zmienia tego stanu rzeczy — a może tylko usprawiedliwiać niewielki zysk osiągany w przedsiębiorstwach przemysłowo-handlowych — fakt, że stanowią one licznie i jakościowo drobny dział przedsiębiorczości komunalnej; są to nieznaczne i małe przeważnie jednostki gospodarcze jnp. betoniarnie, drukarnie, kina, sklepy spożywcze, młyny, tartaki, zajezdnie, fermy ogrodnicze, szkółki drzew itp.

Dwa są główne źródła dochodów związków samorządowych: daniny publiczne, których prawo pobierania wynika z pełnienia funkcji „zdecentralizowanej administracji państwowej”¹⁾, oraz zyski z przedsiębiorstw, jako efekt prywatno-gospodarczej działalności.

Jak wykazały badania Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu przelewy z przedsiębiorstw stanowią 30% wszystkich wpływów budżetowych gmin miejskich, a w indywidualnych wypadkach sięgają nawet do 50%.

Dochód, osiągany przez związek samorządowy, nigdy nie jest samoistnym celem, a jedynie środkiem, przy którego pomocy dany związek samorządowy może wywiązywać się z zadań, jakie zostały mu powierzone. To samo oczywiście odnosi się i do zysku z przedsiębiorstw komunalnych. Dlatego słusznie K. Romaniuk²⁾ zwraca uwagę na społeczno - gospodarczą różnicę zysku w przedsiębiorstwie prywatnym i publicznym: „Zysk przedsiębiorcy prywatnego stanowi jego własność indywidualną i prywatną. Przedsiębiorca może go zużytkować w sposób dowolny. Natomiast zysk przedsiębiorcy publicznego pozostaje nadal własnością publiczną i musi być zużytkowany na cele publiczne”.

Z rozróżnienia tego wynika kilka niezwykle ważnych konsekwencji. Przede wszystkim, stwierdzamy, że nie jest istotne, czy zysk z przedsiębiorstw gminy jest w swej absolutnej kwocie duży czy mały, lecz najważniejsze, to jego **produkcyjność ekonomiczno - społeczną** to znaczy, czy został osiągnięty w sposób ekonomiczny, czy znajduje dostateczne uzasadnienie w potrzebach gminy i wreszcie czy wydajność tego źródła dochodu jest większa i lepsza, z punktu widzenia społecznego, niż wydajność np. podatku, którego zadaniem byłoby dostarczenie do budżetu administracyjnego takiej samej sumy dochodu.

Po drugie, ze stwierdzenia równoważności zysku i daniny publicznej wynika bardzo ważny wymóg odnośnie do metody jego osiągania. Przy wymierzaniu podatku decydujące znaczenie ma moment „słuszności” nałożenia obciążenia oraz „spra-

1) Henryk Dembiński — „W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych”. Sam. Teryt. 1930, zesz. 3 i 4, str. 2.

2) Polityka kształtowania zysku w przedsiębiorstwach komunalnych. Sam. Teryt. 1934, zesz. 2 i 3, str. 33.

wiedliwości społecznej". Chodzi o to, żeby w sposób „sprawiedliwy“ nałożyć ciężar publiczny na tych, którzy szczególnie korzystają z konkretnego świadczenia (przy podatku celowym) lub w ogóle z usług państwa, względnie ich siła ekonomiczna zezwala na takie, a nie inne obciążenie. Cel ten jest osiągany przez różniczkowanie stawek i nakładanie podatku wyłącznie na pewne grupy obywateli.

Otóż przedsiębiorstwo komunalne również winno baczyć, aby — w miarę możliwości — zysk jego, jako forma obciążenia publicznego, nie rozkładał się w sposób czysto mechaniczny na nabywców produkowanych dóbr czy usług (np. proporcjonalnie do wielkości konsumpcji) bez uwzględnienia momentów ekonomiczno - społecznych, tj. siły nabywczej i charakteru gustów zainteresowanych. Oczywiście należy tu podkreślić „w miarę możliwości“, ponieważ techniczne warunki produkcji i zbytu pewnych przedsiębiorstw nakazują ustalanie ceny jednolitej i z góry wykluczają możliwość stosowania ceny różniczkowanej.

Jeżeli uświadomimy sobie znaczenie i zadanie zysku w przedsiębiorstwie komunalnym, wówczas cały szereg pozornych sprzeczności między wymaganiami stawianymi przedsiębiorstwu przez współczesną teorię ekonomii, a opinią samorządowców, okaże się opartym na nieporozumieniu.

Istota przedsiębiorstwa w znaczeniu ekonomicznym wcale nie leży „w przeznaczeniu kapitału, który w danym przedsiębiorstwie ma wyłącznie lub częściowo przynosić czysty zysk“¹⁾, bo właśnie istotą przedsiębiorstwa jest produkcja dóbr czy usług. Zysk według współczesnej teorii ekonomii²⁾ jest tylko czynnikiem motorycznym — wynagrodzeniem przedsiębiorcy, który, aby go osiągnąć, nabywa czynniki produkcji (m. in. i kapitał) i inicjuje procesy produkcyjne, ponosząc niepewność (w sensie ryzyka, które się nie da z góry wymierzyć i — w związku z tym — ubezpieczyć) tych transakcyj. Tylko w szczególnym wypadku przedsiębiorca jest równocześnie właścicielem kapitału; z istoty przedsiębiorstwa wcale jednak taka konieczność nie wynika.

1) Prof. dr Leon Wład. Biegeleisen — Teoria przedsiębiorstw komunalnych. Sam. Teryt. 1931, zes. 1 i 2, str. 28.

2) Por. dr Jan Drewnowski — Przyczynek do teorii przedsiębiorstwa. W-wa, 1937. Knight F. H. — Risk, Uncertainty and Profit. London, 1933, Kaldor N. — The Equilibrium of the Firm. Economic Journal, 1934. Zagórski Józef — Istota funkcji gospodarczej przedsiębiorcy. Ekonomista 1937, t. II.

Przedsiębiorca jest inicjatorem produkcji, a więc i postępu gospodarczego; nie jest jednak wyłącznym realizatorem tego postępu. Zakładając, że kapitał, oddany do użytku na pewien stały procent, jest czynnikiem biernym, że taki sam charakter ma ziemia, dochodzimy do wniosku, iż w realizacji zysku bardzo dużą rolę odgrywa praca. Praca jednak w obecnym ustroju z reguły nie partycypuje w zysku, jest wynagradzana według z góry ustalanych stawek bez względu na cenę uzyskaną przez przedsiębiorcę za produkt gotowy na rynku. „Zysk przedsiębiorcy zależy zarówno od ilości i jakości owoców produkcji, jak i od koniunktury rynkowej. W ten sposób zysk przedsiębiorcy tkwi zarówno korzeniami, jak i koroną w elementach natury społecznej“¹⁾. Po stwierdzeniu, że zysk jest produktem społecznym, całe zagadnienie sprowadza się do „sprawiedliwego“ rozdziału między biorących udział w jego realizacji.

Socjalizm twierdzi, że właściwym twórcą zysku kapitalistycznego jest robotnik, spółdzielczość przypisuje go spożywcę²⁾, a teoria ekonomii — przedsiębiorcy. Socjalizm i solidaryzm zajmują oczywiście pozycje skrajne; nie uwzględniają wszystkich elementów. W teorii ekonomii zysk ma charakter ściśle sprecyzowany jako wynagrodzenie przedsiębiorcy - inicjatora produkcji. Jeżeli pojęcie zysk zastąpimy przez korzyść, rozumiejąc przez to nie tylko efekty materialne - pieniężne, wówczas definicja ekonomiczna obejmie także przedsiębiorstwa komunalne. Dotychczasowe rozbieżności w poglądach samorządowców i ekonomistów³⁾ sprowadzają się do zagadnienia terminologicznego, jak określić ten impuls, w którego wyniku powstaje przedsiębiorstwo i produkuje dobra na zaspokojenie — naturalnie — potrzeb.

Wynika z tego, że „przedsiębiorczość jako usposobienie, przy którym jest się gotowym do podjęcia inicjatywy dzieła produkcyjnego, ilekroć może ono zapewnić korzyść“⁴⁾ może być tak dobrze cechą osoby prywatnej, jak i związku samorzą-

1) Prof. dr Feliks Młynarski — Proporcjonalizm ekonomiczny (Zagadnienie nowego kierunku). Warszawa, 1938, str. 128.

2) Op. cit. str. 134.

3) Por. Konstanty Krzeczkowski. — Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej. Sam. Teryt., 1933, zesz. 1 i 2, str. 4.

4) Prof. dr Władysław Zawadzki. — Teoria produkcji. W-wa, 1923, str. 97.

dowego; w tym ostatnim zaś wypadku obojętne jest czy ta „korzyść“ będzie się wyrażała w pieniądzu, czy nie, byle efekt dla inicjatora — a więc całej gminy — był jak najbardziej dodatni.

*

H. Dembiński¹⁾ stwierdza, że „przedsiębiorstwa czysto przemysłowo - handlowe mamy tam, gdzie produkcja zakładu komunalnego zaspokaja potrzeby niewielkiej grupy członków komun i przy tym potrzeby te nie mają charakteru elementarnego. Celem takiego przedsiębiorstwa jest zysk, jak największa pozycja czynna w budżecie komunalnym“.

Jest to definicja niezupełnie słuszna. Wprost przeciwnie ośmielamy się postawić tezę, pozornie paradoksalną, że celem komunalnego przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowego nie jest zysk, lecz realizacja pewnych zadań społeczno-gospodarczych w określonej dziedzinie przedsiębiorczości. Zysk jest tylko mniej lub bardziej dokładnym sprawdzianem, czy związek samorządowy dobrze wypełnia zadania, których się podjął i czy do celu tego zmierza drogą uczciwą.

Przedsiębiorstwo przemysłowo - handlowe może być traktowane jedynie jako narzędzie interwencjonizmu gminy w sferze gospodarczej działalności obywateli. Czy ten interwencjonizm będzie się przejawiał w dążeniu do obniżenia ceny towarów na rynku, czy do podniesienia ich jakości, czy też do podwyższenia norm płac roboczych i polepszenia warunków pracy w ogóle; czy gmina będzie prowadziła pionierską działalność w zakresie nowej produkcji, czy też stwarza potencjalne rezerwy, przy których pomocy chce się przeciwstawić możliwości spekulacji, wyzyskowi, uprawianemu przez prywatnych przedsiębiorców itp., to jednak zawsze na pierwszy plan wysuwają się momenty natury społecznej i po części wychowawczej. Zysk jest tylko legitymacją, że gmina, sprzedając towary lepsze i po niższej cenie, nie uprawia nieuczciwej konkurencji w stosunku do prywatnych przedsiębiorców, zaopatrujących ten sam rynek, lub też w wypadku, gdy uruchamia produkcję na zaspokojenie nowych potrzeb, przy pomocy osiągniętego zysku zwraca uwagę swych obywateli na zaniedbane dziedziny działalności gospodarczej.

1) Op. cit., str. 6.

Naturalnie, aby być wzorem dla przedsiębiorstw prywatnych, gmina winna prowadzić własne przedsiębiorstwa według zasad ekonomicznych, a więc starać się osiągnąć maksimum zysku przy minimum nakładów. Zysk ten nie jest jednak absolutną koniecznością. Jeżeli np. na danym rynku prywatni przedsiębiorcy uprawiają wyzysk nabywców i sam mechanizm wolnej konkurencji nie może sprowadzić ceny do gospodarczo uzasadnionego poziomu, wtedy może być zupełnie usprawiedliwiona z punktu widzenia interesu społeczeństwa interwencja gminy, chociażby do nowopowstałego przedsiębiorstwa trzeba było dokładać ze środków uzyskanych z podatków.

W żadnym natomiast razie gmina nie może zakładać przedsiębiorstwa jedynie w tym celu, aby „uszczknąć“ trochę dochodu z tego samego źródła co i prywatni przedsiębiorcy i w ten sposób zasilić swoją kasę.

Gminie jako władzy publicznej nie godzi się (i nie miałoby najmniejszego sensu) konkurować z tym samym obywatelom, który jest dla niej źródłem dochodu z racji swej działalności przedsiębiorczej. Z tego też względu nasuwa się konieczność komercjalizacji komunalnych przedsiębiorstw przemysłowo - handlowych, aby je jak najbardziej upodobnić do prywatnych i pozbawić wszelkich przywilejów „władzy“, a tym samym nie stwarzać nieuczciwej konkurencji dla prywatnej przedsiębiorczości przy okazji realizowania przez gminę pewnych zadań społecznych.

Oczywiście rozważania nasze odnoszą się do ustroju, opartego na indywidualnym podmiocie gospodarczym.

Reasumując, interwencjonizm gminy w sferze gospodarczej działalności obywateli ma dwa zadania: po pierwsze — uzupełniać zawodzący mechanizm wolnej konkurencji, który okazuje się być niezdolnym do sprowadzenia ceny do godziwego poziomu (o b r o n a k o n s u m e n t a) ;

po drugie — hamować działanie tegoż mechanizmu wolnej konkurencji, pod wpływem którego, aby pobić konkurenta i osiągnąć jak największy zysk, przedsiębiorca stara się wynagradzać czynniki produkcji jak najniżej, bądź to przez absolutne obniżanie ich ceny, bądź zastępowanie przez inne (o b r o n a p r a c y przede wszystkim).

Z zadań tych samorząd terytorialny na ogół wywiązał się dobrze, ku pożytkowi społeczeństwa ¹⁾.

¹⁾ Por. zdobycze wymienione przez prof. K. Krzeczковского — „Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej“ str. 9 i nast.

W ostatnich jednak czasach wystąpiła na rynku nowa forma przedsiębiorczości publicznej, która postawiła sobie za cel realizację tych samych zadań. Jest to spółdzielczość i to zarówno konsumcyjna, jak i produkcyjna.

Spółdzielnie spożywców mają za zadanie „sprawiedliwą” repartycję zysku między jego „twórców” — konsumentów. Spółdzielnie produkcyjne mają usunąć „kapitalistyczny wyzysk” pracy. Obydwie formy spółdzielczości niekiedy zlewają się w jedno i wówczas istnieje maksimum warunków, aby „sprawiedliwość społeczna” w zakresie produkcji i rozdziału dóbr mogła być osiągnięta. Prawdopodobnie dalsza ewolucja pójdzie właśnie w tym kierunku.

W rezultacie stwierdzamy, że w dzisiejszym ustroju:

1. publiczne przedsiębiorstwa przemysłowo - handlowe mają wyłącznie do spełnienia społeczno - ekonomiczne zadania interwencyjne na rynku;

2. początkowo zadania te spełniały przedsiębiorstwa komunalne, obecnie zaś niekiedy znajdują godnego następcę w spółdzielczości;

3. zysk posiada w nich zupełnie podrzędne znaczenie i służy jedynie jako sprawdzian ekonomicznego prowadzenia;

4. dlatego też prowadzenie przez gminę przedsiębiorstwa przemysłowo - handlowego może być tylko społeczną koniecznością, nigdy zaś celem samym w sobie.

*

Cechą wyróżniającą przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest monopolistyczne stanowisko na rynku i produkcja na zaspokojenie potrzeb elementarnych i powszechnie odczuwanych.

Z charakterystyki tej wynika cel, jaki winien przyświecać gminie, posiadającej przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. Jest nim jak najpełniejsze i jak najlepsze zaspokojenie potrzeb wszystkich obywateli. Z elementarności tych potrzeb wynika równocześnie obowiązek gminy budzenia poczucia ich nawet wśród obywateli, którzy dotychczas zachowywali się biernie. Oczywiście nie zachodzi tu konieczność stosowania przymusu, jak na przykład ma to miejsce w stosunku do nie przez wszystkich odczuwanej potrzeby nauki, jednak z uwagi na zdrowotność, kulturę i cywilizację oraz z motywów ekonomicznych gmina winna propagować zużycie wody, elektryczności, gazu itp. wśród najszerzych warstw.

Realizując te cele, gmina z natury rzeczy nie może być zorientowana na osiągnięcie maksimum zysku; w ogóle zysk ma tu znaczenie zupełnie podrzędne. Z różnicy też nastawienia przedsiębiorcy publicznego i prywatnego do kwestii zysku wynika nasze przeświadczenie, że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej z r e g u ł y winno się znajdować w ręku gminy lub innego ciała publiczno - prawnego.

Czyż słusznym jest jednak wyciągać stąd wniosek, że samorządowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej winno w ogóle zrezygnować z zysku, że może być jedynie samowystarczalne (jak chce nasz prawodawca) lub co najwyżej czyste wpływy z niego „mają zawierać... premię za ryzyko i oprocentowanie kapitału“¹⁾?

Czyż można utożsamiać istnienie bądź nie istnienie zysku ze złym lub dobrym wywiązywaniem się z zadań społecznych?

Czyż można być pewnym, że przedsiębiorstwo będzie dobrze prowadzone pod względem technicznym i handlowym, jeżeli kierownika jego z góry się zwalnia od odpowiedzialności za rezultat gospodarowania²⁾?

Powszechnie się twierdzi, że komunalne przedsiębiorstwo ma sprzedawać dobra i usługi po niskiej cenie, żeby umożliwić ich nabycie wszystkim; najczęściej jednak nie zwraca się uwagi na fakt, iż nawet zatrudnienie w maksimum zdolności produkcyjnej i wielki zbytu po bardzo niskich cenach wcale nie może być uważany za idealne spełnienie „zasady powszechności“. Jednolite niskie ceny w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej mają nie mniej a s p o ł e c z n y charakter niż ceny wysokie, nie uwzględniają bowiem r ó ż n i c y w s i l e n a b y w c z e j k o n s u m e n t ó w.

Z drugiej strony efekt finansowy przedsiębiorstwa nie jest funkcją wyłącznie ceny; zależy on w pierwszym rzędzie od przedsiębiorczości kierownictwa; od umiejętności propagowania zbytu, wyszukiwania nowych rynków, nowych możli-

1) H. Dembiński, op. cit. str. 9.

2) Prof. Zawadzki (op. cit. str. 421) wyliczając słabe punkty przedsiębiorstwa państwowego podaje m. in.: „Tendencja ta (...do powodowania się względami innymi niż zysk i do traktowania usług produkcyjnych nie z punktu widzenia efektu produkcyjnego tych usług...) może być pożądana spoza ekonomicznego punktu widzenia; dobry skutek jej bynajmniej nie jest pewny, gdyż trudno jest poza zyskiem znaleźć wyraźne wytyczne, a przez to jest się narażonym na błędy lekkomyślne eksperymenty, powodowanie się fantazją etc.“.

wości stosowania produkowanych wytworów (np. elektryczności, gazu i produktów ubocznych) wreszcie last but not least od ekonomiki prowadzenia przedsiębiorstwa, wyrażającej się w wysokości kosztów własnych.

Omawiając zadania przedsiębiorstw przemysłowo - handlowych, podkreślaliśmy wyłącznie motywy interwencyjno - regulacyjne; dopuszczaliśmy nawet ich deficytowość, wychodząc z założenia, że gmina może być zmuszona okolicznościami do podjęcia walki z prywatnymi przedsiębiorcami bez względu na to, czy ma odpowiednie kadry fachowców i środki do uruchomienia produkcji na tym samym poziomie sprawności technicznej i handlowej. Tutaj ma się rzecz zgoła inaczej. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jest „specjalnością” gminy, dlatego też musi być zorganizowane jak najekonomiczniej i jak najsprawniej według wymagań, ustalonych w tej mierze w praktyce przedsiębiorstw prywatnych. Wymagania te zaś nie dopuszczają krępowania kierownika przedsiębiorstwa w jego dążeniu do powiększenia dochodów (naturalnie przy uwzględnieniu ustalonych wytycznych polityki cen) i tym bardziej nie nakładają na niego obowiązku dbania o to, aby koszty wzrastały równomiernie z dochodem (bo tylko przy takich paradoksalnych założeniach przedsiębiorstwo mogłoby się na stałe uchronić od zysku).

Wreszcie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są monopolami; ewentualny zysk zawiera więc nie tylko normalne wynagrodzenie przedsiębiorcy, ale i tę część, która wynika z wyjątkowej sytuacji na rynku, którą zatem należało by zapisać na dobro całego społeczeństwa. Nasuwa się teraz kwestia, czy z tej renty monopolowej komunalne przedsiębiorstwo ma od razu zrezygnować, czy też zużyć ją na zaspokojenie innych potrzeb społeczeństwa? Jest to zagadnienie hierarchii potrzeb i z teoretycznego punktu widzenia nic w tej dziedzinie nie można powiedzieć. Należy tylko zwrócić uwagę, że zysk, jako renta monopolowa, ma ten sam charakter, co podatek, a ceny w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej mogą być skutecznym instrumentem w rękach gminy, występującej zarówno w roli fiskusa, jak i „sprawiedliwego” dystrybutora dochodu społecznego.

Nie to jest więc złe, że samorządowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przelewają tak duże zyski do budżetów administracyjnych z pogwałceniem obowiązujących w tej mierze przepisów, lecz „jest największą tragedią naszej gospodarki

miejskiej, że postawiona przez brak środków w sytuację przymusową, w polityce przedsiębiorstw użyteczności publicznej musi dotychczas dawać przewagę momentom fiskalnym nad społecznymi¹⁾.

Tragedia ta jest tym większa, że, prowadząc politykę pod kątem widzenia z y s k u, związki samorządowe prowadzą ją w większości wypadków nie umiejętnie, nie celowo i z pogwałceniem wszelkich zasad „sprawiedliwości społecznej“²⁾.

Nie istotny byłby zarzut, że gazownie przelewają wbrew obowiązującym przepisom 6,5 mil. zł, a wodociągi nawet 14 mil. zł „zysku“³⁾, ale zupełnie nieuzasadnione jest, że prawie wszystkie gazownie i wodociągi w Polsce stosują taryfy jednolite lub zróżniczkowane zależnie od wielkości konsumpcji⁴⁾, nie biorą więc zupełnie pod uwagę siły nabywczej poszczególnych grup odbiorców. Poważna część tego zysku jest zatem wyciągnięta z kieszeni grup konsumentów najsłabszych ekonomicznie, a zamożniejszych niesłusznie (ze względów chociażby tylko ekonomicznych) się uprzywilejowuje, nie mówiąc już o tym, że polityka taka stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadą „powszechności“.

*

*

*

Na tym miejscu pragnę poruszyć pewną sprawę, która się wiąże z zyskownością poszczególnych przedsiębiorstw komunalnych. Chodzi mianowicie o konkurencję przedsiębiorstw, produkujących dobra zastępcze, jak np. gaz i elektryczność.

Oczywiście gazownia i elektrownia, stanowiące własność różnych osób, będą prowadziły walkę „na śmierć i życie“. Jeżeli

1) Maurycy Jaroszyński — „Na manowcach polityki komunalnej“ *Gazeta Polska* z 1 maja 1937 r.

2) Zarzut nieumiejętnej i nie celowej polityki cen (z punktu widzenia dążenia do maksimum zysku) odnosi się w równej mierze i do p r y w a t n y c h przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Por. moją pracę pt. „Teoretyczne podstawy taryf w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej“. *Prace Zakładu Ekonomii Politycznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie*. Zesz. 4. Warszawa 1938 r.

3) Ponieważ nie wiadomo, które przedsiębiorstwa prowadzą racjonalną gospodarkę pod względem technicznym (czynią realne odpisy na amortyzację i inne fundusze), a które są eksploatowane po prostu rabunkowo, dlatego co do całej sumy przelewu jako rzekomego zysku należy odnosić się sceptycznie.

4) Por. również uwagi prof. Krzeczковского, op. cit. str. 17.

natomiast należą do gminy, nie powinny uprawiać absurdalnej polityki konkurencji rujnującej.

Naturalnie elektrownia, która w dzień musi zatrzymać maszynę z powodu braku konsumpcji energii po wysokich cenach (dla światła), może po bardzo niskich (pokrywających zaledwie koszty zmienne) sprzedawać ją dla celów grzejnych i w ten sposób skutecznie konkurować z gazownią, która byt swój opiera na sprzedaży gazu właśnie dla celów ogrzewniczych i kalkulować musi wszystkie koszty (stałe i zmienne) w cenie sprzedażnej. Prowadząc bezwzględną walkę konkurencyjną, elektrownia mogłaby całkowicie wyeliminować gazownię. Byłoby to jednak niepożądane nie tylko ze względu na zmarnowanie kapitałów społecznych, zainwestowanych w gazownię i trudności kreowania nowych w związku z koniecznością rozbudowy elektrowni, ale przede wszystkim, ponieważ przedsiębiorstwa te przy właściwej polityce mogą się skutecznie uzupełniać.

Gazownia ma to wielkie uzasadnienie gospodarcze, że pozwala prawie w 100% wykorzystać węgiel, z którego w normalnym procesie spalania wiele składników uchodzi bezużytecznie w powietrze z dymem. Nawet ta sama konkurująca elektrownia może używać do opalania kotłów produkt główny gazowni (gaz) lub uboczny (koks). O znaczeniu pozostałych produktów ubocznych — jak smoła, amoniak i benzol — tak pod względem gospodarczym (zwłaszcza u nas, gdzie żywi się poważne obawy, czy wystarczy zapas ropy naftowej przy silniejszym ożywieniu motoryzacji), jak i militarnym nie potrzeba się rozwodzić. Nawet Niemcy, które pod względem zelektryfikowania oraz gazyfikacji stoją bez porównania wyżej od nas, podkreślają, że jeszcze za mało wykorzystana jest energia elektryczna, a równocześnie propagują wzrost konsumpcji gazu i wskazują na wielkie możliwości zastosowania tego ostatniego m. in. w rzemiośle i przemyśle.

Naczelnym hasłem w gospodarce energetycznej narodowo-socjalistycznej Rzeszy staje się ścisła współpraca gazowni i elektrowni.¹⁾

Współpraca ta może dojść do skutku jedynie w drodze takiej polityki taryfowej, żeby samorządowe przedsiębiorstwa, z natury konkurujące ze sobą, raczej się uzupełniały, a nie od-

1) Por. artykuły programowe w styczniowym numerze „Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft“ z 1937 r.

bierały sobie nawzajem konsumentów. Na miejsce zasady substytucji winna wejść zasada komplementarności i nie zysk indywidualny przedsiębiorstwa, lecz efekt ostateczny dla gminy winien być motywem przewodnim.

III.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są monopolami faktyczno-prawnymi.

Są one monopolami faktycznymi, ponieważ względy techniczne nie pozwalają przeważnie na istnienie w tej samej miejscowości dwóch konkurencyjnych przedsiębiorstw. Byłoby np. zupełnym nonsensem gospodarczym, aby wzdłuż tej samej ulicy do tych samych domów były przeprowadzone odrębne sieci wodociągowe, gazociągi, przewody elektryczne, telefoniczne itp. konkurujących ze sobą przedsiębiorstw. Nie jest do pomyślenia fakt, aby po tej samej ulicy po różnych torach kursowały tramwaje kilku zwalczających się wzajemnie przedsiębiorstw. Przykładów takich można mnożyć bez liku...

Z drugiej strony są one monopolami prawnymi, ponieważ powstają na drodze koncesji, udzielonej przez władzę publiczną, w której gwarantuje się im prawo wyłączności na określonym terytorium.

Przeciwnicy charakteru monopolowego przedsiębiorstw użyteczności publicznej mogą wprawdzie dowodzić, że jest niezgodne z rzeczywistością traktowanie gazowni, elektrowni, przedsiębiorstw komunikacyjnych itp. jako monopolów, ponieważ napotykają one na konkurencję wielu substytutów.

Na to można odpowiedzieć tylko jedno: monopolów absolutnych w rzeczywistości nie ma, zawsze istnieje bowiem konkurencja dóbr zastępczych; o charakterze monopolowym decyduje tylko wyłączna możliwość produkcji czy zbytu pewnego dobra bez względu na to, w jakim stopniu napotyka ono na konkurencję substytutów.

Stwierdzamy więc, że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są monopolami, a zatem odnoszą się do nich te same prawidłowości, które wyznaczają tzw. „cenę monopolową“.

*

Charakterystyczną cechą monopolisty jest, że może regulować dowolnie wysokość ceny bądź rozmiary podaży i tą drogą wpływać na takie kształtowanie się z jednej strony utargu (do-

chodu brutto), a z drugiej, jego kosztów własnych, które by zapewniało mu osiągnięcie *m a k s i m u m z y s k u*.

Popyt każdego człowieka na określone dobro wykazuje inną elastyczność zależnie od stanu zamożności i specyficznego charakteru gustów. Jedni już na najłżejsze wahania ceny energicznie reagują popytem, innych znów nawet wysokie ceny nie odstraszały od zakupów w prawie niezmienionej ilości. Stąd wynika, że monopolista, wyznaczając cenę jednolitą, nie uwzględnia zupełnie różnicy elastyczności popytu poszczególnych odbiorców; ogranicza w rozmiarach konsumpcji bądź całkowicie eliminuje tych, dla których cena ta jest za wysoka, a z drugiej strony preferuje tych, którzy za dane dobro gotowi byłiby zapłacić więcej, lecz korzystają z okazji i płacą cenę monopolową — subiektywnie niską.

Przyjmując jednokierunkowość stanu zamożności i charakteru gustów w stosunku do danego dobra, tzn. że nie zachodzi proces wyrzekania się jego w miarę wzrostu zamożności¹⁾, widzimy, iż jednolita cena monopolowa powoduje przymusową rezygnację ze znacznej części bądź nawet całości zaspokojenia popytu odbiorców słabszych ekonomicznie, a równocześnie uprzywilejowuje zamożniejszych, dostarczając im tzw. „renty konsumentów“²⁾.

W interesie więc monopolisty leży, aby zwiększyć swój zysk przez skasowanie „renty konsumentów“, do czego dochodzi przez podwyższenie ceny dla nabywców o popycie mało — lub nieelastycznym. Przy takim zróżniczkowaniu ceny „w zwyż“ wielkość produkcji - zbytu ulega zmniejszeniu nieznacznemu, wzrasta jednak bardzo poważnie utarg całkowity, a zatem i zysk.

Przez analogię można zróżniczkować cenę „w dół“, to znaczy obniżyć ją dla odbiorców o popycie bardziej elastycznym.

Jaki to da wynik? — Wprawdzie utarg przeciętny zmaleje, jednak na skutek wzrostu popytu zwiększą się bardzo poważnie rozmiary produkcji - zbytu, a stąd i ogólnego utargu (wzrośnie zapotrzebowanie nie tylko ze strony tych, którzy przy poprzedniej wyższej cenie musieli poważnie ograniczać

1) Jako przykład dobra, na które popyt zmniejsza się w miarę wzrostu zamożności można przytoczyć ziemniaki.

2) Termin wprowadzony przez A. Marshalla („Zasady Ekonomiki“) na określenie różnicy między ceną, którą konsument gotów jest zapłacić, a tą, jaką żąda od niego monopolista.

swe zakupy, ale dojdą jeszcze nowi nabywcy, dla których dawna cena była przeszkodą nie do przewyciężenia).

Dlaczego wzrost produkcji - zbytu przedstawia dla monopolisty tak wielkie znaczenie? — Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, musimy zwrócić uwagę na strukturę kosztów producenta.

W każdym przedsiębiorstwie mamy do czynienia z dwoma rodzajami kosztów: stałymi i zmiennymi.

Tzw. koszty stałe (lub „niezmienne“) charakteryzują zdolność produkcyjną zakładu, tj. jego wielkość; obejmują one takie pozycje jak: amortyzacja nieruchomości i ruchomości, utrzymanie zarządu i stałej części personelu, ubezpieczenia, niektóre podatki itp. Koszty te wcale nie zależą od aktualnych rozmiarów produkcji i stąd pochodzi ich nazwa.

Koszty zmienne obejmują koszt surowca zużytego i materiałów pomocniczych, robociznę, pewne podatki — krótko mówiąc wszystkie te wydatki, które pozostają w jak najściślejszym związku z wielkością produkcji. Z niewielkim błędem można przyjąć, że pozostają one w stosunku wprost proporcjonalnym do rozmiarów produkcji, tj. że są stałe na jednostkę.

Dlatego też koszty całkowite (stałe plus zmienne) wzrastają globalnie w miarę zwiększania się rozmiarów produkcji, ale równocześnie koszt przeciętny przypadający na jednostkę produktu maleje¹⁾.

Widzimy więc, że zróżniczkowanie ceny „w dół“, powodując z jednej strony wzrost utargu, a z drugiej spadek kosztów przeciętnych, może się przyczynić także do powiększenia zysku monopolisty.

Stąd wniosek: monopolista zwiększa swój zysk przez zróżniczkowanie cen w zależności od elastyczności popytu poszczególnych konsumentów (podwyższając cenę dla odbiorców o popycie nieelastycznym i obniżając dla tych, których popyt cechuje duża elastyczność).

Wiemy również, że w miarę nabywania kolejnych jednostek pewnego dobra popyt na nie coraz bardziej zostaje zaspokojony i użyteczność jego maleje (tzw. prawo Gossena). Kon-

1) Zjawisko malenia kosztów przeciętnych jest ograniczone do tzw. punktu optimum produkcji, tj. zrównania się kosztów przeciętnych ogólnych z kosztami krańcowymi. Bliższa analiza kosztów w danym wypadku nie jest naszym zadaniem.

sument da się skłonić do nabycia jeszcze jednej jednostki dobra tylko wtedy, jeżeli cena jego zostanie obniżona zgodnie ze spadkiem użyteczności ¹⁾).

Reasumując stwierdzamy: monopolista może osiągnąć maksimum zysku jedynie wtedy, jeżeli będzie stosował tzw. podwójne zróżniczkowanie cen, tzn. raz zależnie od elastyczności popytu poszczególnych nabywców i po drugie — zgodnie ze spadającą użytecznością kolejno nabywanych jednostek danego dobra.

Celem uniknięcia nieporozumień z góry musimy się zastrzec, że różniczkowanie cen w zależności od elastyczności popytu jest możliwe tylko w tych monopolach, gdzie istnieją techniczne warunki dyskryminacji, tzn. gdzie da się wyodrębnić poszczególne grupy konsumentów i przy tym nie ma obawy, że nabywca dobra po cenie niższej mógłby je odstąpić temu, który monopolistcie bezpośrednio musiałby zapłacić za nie drożej.

Takimi monopolami są właśnie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i tu sięgnijmy znów do przykładów: Konsument gazu świetlnego ze względów technicznych w zasadzie nie może go odsprzedać innym; podobnie jest z elektrycznością i wodą. Pasażer tramwaju czy kolei, płacący cenę ulgową, jest wyposażony w legitymację z własną fotografią, albo też korzysta z usług w ściśle określonych godzinach (np. abonament poranny w tramwajach warszawskich jest ważny tylko do godziny 8,15, a bilety powrotne do 7 rano) itd.

Jeżeli chodzi o dyskryminację odbiorców, to z braku jakichkolwiek dokładniejszych mierników elastyczności popytu musimy się ograniczać do wydzielenia pewnych większych lub mniejszych grup o zbliżonych cechach zamożności, gustów, przyzwyczajeń itp.

Może to być klasa społeczna czy zawodowa, pewna gałąź gospodarstwa narodowego, jak np. przemysł wielki i średni, handel, rzemiosło itp.

1) Zjawisko obniżania ceny w miarę wzrostu zakupu spotyka się na porządku dziennym i przyjmuje formy wszelkiego rodzaju rabatów, opustów itp. udzielanych przez sprzedawcę klientowi. Z punktu widzenia interesu kupca znajduje to uzasadnienie w kosztach, które również dadzą się podzielić na stałe i zmienne.

Często przyjmujemy pewne fikcje, które upraszczają nam zagadnienie; np. zakładamy, że wszyscy uczniowie są mniej za-
możni, nie mają własnych źródeł dochodów i dlatego winni ko-
rzystać z przejazdów ulgowych, albo — że jadący tramwajem
przed godziną 7 jest robotnikiem i dlatego ma prawo nabycia
ulgowego biletu powrotnego.

Górną granicą ceny dobra zmonopolizowanego jest
cena dobra zastępczego, przy uwzględnieniu oczywiście wszel-
kich niedogodności jakie wynikają ze stosowania substytutu.¹⁾
Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, to
bardzo często górna granica jest zafiksowana w koncesji i prze-
siębiórca nie wolno jej przekraczać.

Dolną granicę ceny stanowi koszt zmienny, tj. rze-
czywisty koszt wyprodukowania jednostki dobra (koszt surow-
ca i robocizny oraz materiałów pomocniczych, bezpośrednio zu-
żytych przy produkcji tej jednostki). Chodzi bowiem o to, że po
pokryciu kosztów stałych monopolista opłaca się sprzedawać
nawet po cenie zaledwie przekraczającej koszt zmienny produk-
tu, ponieważ i tak zwiększa to jego zyski. Naturalnie może się
to odbywać tylko w granicach zdolności produkcyjnej zakładu,
tj. dopóty, dopóki przedsiębiorca nie byłby zmuszony rozbudo-
wać swego aparatu wytwórczego (i przez to zwiększyć koszty
„stałe”), aby podolać zapotrzebowaniu.

O dolnej granicy ceny można zresztą mówić tyl-
ko w przedsiębiorstwach prywatnych i na tym właśnie polega
jedna z najważniejszych różnic w polityce cen między sam o-
r z ą d o w y m a p r y w a t n y m przedsiębiorstwem użyte-
czności publicznej. O ile bowiem przedsiębiorca prywatny, kie-
rujący się wyłącznie motywem zysku, nie da się skłonić do
opuszczenia ceny poniżej kosztów zmiennych produktu²⁾, to
przedsiębiorstwo samorządowe ze w z g l ę d ó w s p o ł e-
c z n y c h może zaopatrywać pewne grupy odbiorców po ce-
nach zupełnie nie pokrywających kosztów własnych — ze
s t r a t ą; dolna granica w samorządowych przedsiębior-
stwach użyteczności publicznej nie istnieje.

1) Jest zupełnie zrozumiałe, że badając konkurencyjność nafty wo-
bec światła elektrycznego musimy brać pod uwagę nie tylko różnicę ce-
ny, ale także wszystkie przykrości, jakie wynikają ze stosowania oświetle-
nia naftowego (niewygoda, ułatnianie się gazów, konieczność czyszcze-
nia szkła z kopci, wpływ światła na wzrok itp.) które są zresztą oceniane
różnie przez poszczególnych odbiorców.

2) Przynajmniej nie ma żadnej dobrej racji dla takiego założenia.

Naturalnie ponosić stratę na jednych można tylko wtedy, gdy równoważy ją zysk osiągnięty na innych, chyba, że przedsiębiorstwo stanie się... zakładem dobroczynnym i będzie czerpało środki na swe utrzymanie (tak jnp. szpital) z ogólnych dochodów gminy, a więc — z podatków.

*

Rozważania poprzednie winny nas przekonać, że nie ma żadnej obiektywnej niskiej czy wysokiej ceny, istnieją tylko subiektywne niskie i wysokie ceny.

Każda cena jednolita bez względu na wysokość jest dla jednych niska, dla drugich wysoka, a dla jeszcze innych wręcz uniemożliwiająca nabycie danego dobra czy usługi.

Samorządowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej nie może prowadzić polityki bardziej sprzecznej z wymaganiami ekonomicznymi i społecznymi oraz bardziej kłócącej się z zasadą „powszechności“ niż polityka cen niezróżniczkowanych w zależności od siły nabywczej poszczególnych grup odbiorców.

Niestety idea podwójnego zróżniczkowania cen nie była jeszcze powszechnego prawa obywatelstwa, a zwłaszcza nie może jakoś znaleźć uznania na terenie gazowni i zakładów wodociągowych, przy czym prym w tej mierze dierży m. st. Warszawa.

Tak np. wodociąg warszawski w ogóle nie różniczkuje ceny, a gazownia udziela jedynie rabatów w miarę wzrostu konsumpcji. Skutek jest taki, że obywatel, gnieźdzący się w jednej izbie, zajmujący mieszkanie trzech-pokojowe lub apartament siedmio-pokojowy i — zakład przemysłowy, jeżeli w pewnym miesiącu zużyją np. 20 m³ gazu (lub wody), płacą cenę jednakową¹⁾, mimo, że w pierwszym wypadku gazownia ma najlepszego odbiorcę, który w sposób maksymalny wyzyskuje instalację, w drugim — gorszego, a w trzecim i czwartym najgorszych.

1) Gazownia warszawska stosuje jedną taryfę licznikową (ze zryczałtowaną opłatą za pierwsze 5 m³ i opustami strefowymi). Różnica między ceną za gaz pobrany na użytek gospodarstwa domowego i przez przemysł jest tylko ta, że w drugim wypadku nie dolicza się 5 % opłaty na Fundusz Pracy. Za 20 m³ gazu np. wszyscy konsumenci płacą zł 6,09, przy czym gospodarstwa domowe ponoszą jeszcze opłatę zł 0,30 na F. P.

Według prof. Tennenbauma¹⁾ „wykonywanie wszelkiego monopolu musi być poddane normom użyteczności publicznej, a więc — obowiązkowi obsługi wszystkich odbiorców na warunkach godziwych, jednakowych i powszechnych“. Oczywiście odnosi się to także, a nawet przede wszystkim, do przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Popyt na dobra czy usługi, produkowane przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, ma charakter *powszechny*, tzn. obejmuje całe społeczeństwo, znajdujące się w zasięgu danego przedsiębiorstwa. Mają one ogromny wpływ na stan higieny, oświaty, kultury i cywilizacji społeczeństwa, dlatego nikt nie może być pozbawiony możliwości korzystania z wody, elektryczności, gazu, radia, tramwaju, kolei itp., itp.

Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej musi wszystkich swych klientów traktować *jednako*wo, ponieważ pokrzywdzeni nie mogliby się udać do konkurenta — bo go nie ma — a tym samym byłiby zdani na łaskę i niełaskę monopolisty. Z tych samych względów warunki, na jakich monopolista dostarcza usługi, winny być *godziwe*, t. j. nie związane z nadmiernym wyzyskiem klientów.

Czy tak pojęta norma użyteczności publicznej przeciwstawia się poprzednio omówionej idei podwójnego różniczkowania cen? — Nic podobnego! Norma użyteczności publicznej nakłada jedynie obowiązek, aby różniczkowanie cen odbywało się według *mierników obiektywnych* i tak tylko należy interpretować nakaz *jednako*wego traktowania wszystkich odbiorców.

Tak więc np. gazowni nie wolno wyznaczać dla cukierni A ceny o połowę niższej od płaconych przez cukiernie B, C i D na tej zasadzie, że właściciel cukierni A jest bardziej sympatyczny, elokwentny itd., natomiast może ustanowić dla *wszystkich* cukierni cenę niższą od płaconej przez inne gałęzie przemysłu, jeżeli znajduje to uzasadnienie w kosztach, ponoszonych na rzecz tej grupy odbiorców, lub jeżeli tylko niższa cena gazu będzie w danych warunkach konkurencyjna wobec paliwa zastępczego, jak węgiel, drzewo, spirytus, elektryczność itp.

Tak samo dostarczając energii na użytek gospodarstwa domowego, nie może elektrownia umawiać się indywidualnie

¹⁾ Henryk Tennenbaum — Struktura gospodarstwa polskiego. T. I., str. 19.

z każdym abonentem co do ceny kWh, ale ma prawo postanowić, że wszyscy zajmujący 1 i 2 - izbowe lokale będą płacić o połowę mniej niż zamieszkujący 3, 4 i 5-izbowe, ponieważ zakłada wtedy, iż w lokalach mniejszych mieszkają ludzie o niższej sile nabywczej (co jest w zasadzie zgodne z rzeczywistością), dla których użyteczność 1 złotego jest daleko większa...

*

Na tych ogólnych uwagach w sprawie racjonalnej polityki cen można by właściwie poprzestać.

Zadaniem naszym było tylko stwierdzić pewne istotne zależności między strukturą ceny, a zyskiem, czy też — jeżeli mowa o przedsiębiorstwie samorządowym — ostatecznym efektem, przy czym przez „ostateczny efekt“ rozumiemy sumę zysku, wyrażonego w złotych, oraz tych wszystkich (zresztą niewymierzalnych) korzyści społecznych, na których straży stoi związek samorządowy.

IV.

Nie bez wartości będzie podanie poza ogólnymi wytycznymi pewnych konkretnych zasad polityki taryfowej, jakimi powinny się kierować samorządowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w stosunku do głównych grup odbiorców.

Z konieczności musimy się ograniczyć tylko do kilku zbliżonych rodzajów przedsiębiorstw oraz do bardzo prymitywnego podziału odbiorców.

Zbadajmy więc dla przykładu, jaką politykę cen winny uprawiać samorządowe gazownie, elektrownie i wodociągi w stosunku do: 1) przemysłu wielkiego i średniego; 2) przemysłu drobnego i rzemiosła; i 3) gospodarstw domowych.

Z góry musimy się przy tym zastrzec, że wąskie rozmiary niniejszego studium nie pozwalają na obszerniejsze potraktowanie ani struktury kosztów, ani budowy taryf, ani też na dokładniejszą analizę odbiorców.

*

Jeżeli chodzi o przemysł wielki i średni, jako o grupę odbiorców, to niewątpliwie najważniejsze jest ustalenie taryf w ścisłym związku z kosztami.

Ze względu na duże rozmiary konsumpcji, opłaca się tu-

taj przeprowadzić dokładną kalkulację kosztów i na tej podstawie wyznaczyć „słuszną“ cenę.

Najbardziej odpowiednią formą taryfy jest dwuczłonowa (ew. trójczłonowa)¹⁾, która poza naukowym uzasadnieniem w związku ze strukturą kosztów posiada jeszcze dużą siłę atrakcyjną. Po wniesieniu stosunkowo wysokiej opłaty stałej (jako odpowiednika kosztów stałych) przedsiębiorca płaci za jednostkę bardzo niską cenę (odpowiednik kosztów zmiennych), która jest niewątpliwie konkurencyjna wobec innych źródeł energii. Stąd też jeżeli zgodzi się przyjąć tę taryfę, wówczas automatycznie jest zainteresowany w zastosowaniu danej energii w jak najszerszym zakresie, gdyż cena prądu bardzo szybko maleje.

Wadą jedynie tej taryfy jest pewna nieelastyczność w stosunku do wahań koniunktury w przemyśle. Gdyby np. prze-

1) W gazowniach, elektrowniach i wodociągach koszty własne rozpadają się na trzy zasadnicze grupy: 1. Koszty, charakteryzujące zdolność produkcyjną przedsiębiorstwa („koszty stałe“), 2. Koszty zależne od liczby wyprodukowanych jednostek („koszty zmienne“) i 3. Koszty zależne od liczby odbiorców. Każdy abonent ma charakter odbiorcy stałego i zakład produkcyjny musi rezerwować dla niego część swej zdolności wytwórczej, aby móc w każdej chwili zaspokoić potrzeby wszystkich klientów. Z tego też wynika konieczność rozbudowy aparatury, produkcyjnej „na wyrost“, tym bardziej, że ze względów technicznych wymienione przedsiębiorstwa nie mogą produkować na skład. Wreszcie, aby wymierzyć opłatę, należy zainstalować u odbiorcy licznik oraz utrzymywać akwizytorów. Koszty te, tj. rezerwa w aparaturze wytwórczej i koszty odbioru, są na każdego odbiorcę stałe i nie zależą zupełnie od rzeczywistej konsumpcji.

Odpowiednio do kosztów powodowanych przez każdego odbiorcę można skonstruować taryfę. Jeżeli się wymierzy cenę przy uwzględnieniu trzech zasadniczych grup kosztów wówczas powstanie taryfa trójczłonowa (np. w St. Zjed. A. P. jedna z gazowni pobiera cenę składającą się z: 1. opłaty za zapotrzebowanie — dol. 22 za 100 st.3 maksymalnego godzinowego zapotrzebowania rocznie, płaconej w równych ratach miesięcznych. 2. opłaty od konsumenta — dol. 12 rocznie, płatnej w 12 ratach miesięcznych oraz 3. opłaty za zużycie gazu — 80 cent. za 1000 st.3). Ze względów praktycznych można jednak opłatę pokrywającą koszty stałe i odbioru połączyć w jedną i wówczas powstaje taryfa dwuczłonowa (np. jedna z elektrowni polskich pobierała opłatę stałą w wysokości 200 zł rocznie od 1 kW mocy zainstalowanej w odbiornikach, przy czym kwotę tę rozkładano na poszczególne miesiące w sposób nierównomierny, opłata zaś za energię zużytą wynosiła 35 gr. za 1 kWh).

Co do bliższych szczegółów konstrukcji taryf por. moją pracę pt.: „Teoretyczne podstawy taryf w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej“. Warszawa, 1938.

mysłowiec musiał zmniejszyć produkcję, wtedy odczułby cenę za energię, jako usztywnienie części swych kosztów. Łagodzi częściowo ten brak fakt, że już w następnym okresie taryfa mogłaby być dostosowana do nowych warunków.

W każdym razie, gdyby ze względu na opór zainteresowanych nie dało się wprowadzić taryfy dwuczłonowej, wówczas należałoby stosować dla przemysłu wielkiego i średniego taryfę, możliwie jak najbardziej do niej zbliżoną, np. taryfę strefową ze zróżniczkowaną opłatą stałą¹⁾. Jedno tylko można stwierdzić, że taryfa zróżniczkowana wyłącznie w zależności od rozmiarów konsumpcji nie jest odpowiednia dla przemysłu wielkiego i średniego, ponieważ nie uwzględnia specyficznych warunków poboru energii przez różnych odbiorców.

Przedsiębiorstwo komunalne w stosunku do przemysłu wielkiego i średniego winno się kierować motywami wyłącznie handlowymi, t. j. dążeniem do osiągnięcia maksimum zysku²⁾. Nie znaczy to, żeby ustanawiać ceny jak najwyższe (oczywiście zawsze muszą być konkurencyjne wobec dóbr zastępczych), wprost przeciwnie, należy wyraźnie sobie uświadomić, że z y s k i e m j e s t r ó ż n i c a u t a r g u i k o s z t ó w w ł a s n y c h.

1) Taryfa strefowa jest odmianą taryfy licznikowej („proporcjonalnej“) z opustami. Konsumpcję dzieli się na pewne kontyngenty - „strefy“ i liczy się cenę coraz niższą w miarę wzrostu zużycia, np.:

zużycie miesięczne wody w m ³	cena 1 m ³ w gr.
od 1 do 500	50
za dalsze 1.500	46
„ 8.000	40
„ 10.000	36
„ 5.000	30
ponad 25.000	20

1) Taryfa strefowa jest odmianą taryfy licznikowej („proporcjonalnej“, natomiast nie dyskryminuje odbiorców, jak to ma miejsce przy stosowaniu taryfy dwuczłonowej. Dlatego należałoby uzupełnić ją opłatą stałą zróżniczkowaną np. wg wielkości wodomierza; musiałaby ona być przy tym nie wielka, aby nie napotkać takich samych sprzeciwów jak stała opłata w taryfie dwuczłonowej, skalkulowana wg kosztów stałych.

2) Przemysł wielki i średni jest wystarczająco silny, aby się nie dać wyzyskać gminie i dlatego nie wymaga specjalnej ochrony. Jeżeli cena wody lub elektryczności kalkuluje się dla fabryki za drogo, to zawsze istnieje możliwość zmuszenia gminy do jej obniżenia (w przeciwnym razie bowiem prywatny przedsiębiorca może wybudować własną studnię lub zainstalować turbinę).

Wprawdzie można by wymagać, żeby gmina ze względów społecznych (np. celem zatrudnienia bezrobotnych) dawała ulgi wyjątkowe pewnym przedsiębiorstwom. Kryłoby to jednak w sobie duże niebezpieczeństwo nadużywania tego „gospodarczego samarytanizmu” gminy, następnie należałoby ulgi różniczkować na podstawie mierników nie obiektywnych, co jest niedopuszczalne w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej i zresztą dlaczego gmina ma popierać i ponosić ofiary na rzecz np. nieudolnych przedsiębiorców prywatnych.

W wypadkach wyjątkowych (np. chcąc wyhodować na swoim terenie pewne gałęzie przemysłu, ze względów ogólnopństwowych itp.) gmina mogłaby dawać ulgi specjalne, ale musiałyby się one w jednakowym stopniu¹⁾ odnosić do wszystkich przedstawicieli danej dziedziny przemysłu.

*

Zupełnie inaczej należy potraktować przemysł drobny i rzemiosło. Przede wszystkim rozmiary konsumpcji przeciętnego odbiorcy tej kategorii są znacznie mniejsze, stąd nie wiadomo, czy koszt przeprowadzenia ścisłej kalkulacji, potrzebnej dla ustalenia taryfy naukowej — dwuczłonowej (za instalowanie specjalnych liczników itp.), nie okazałby się wyższy niż efekt.

Mimo to nie należy rezygnować z różniczkowania zależności od rodzaju konsumpcji, ale będzie ono już miało inny charakter.

Jako zasadę można by przyjąć np. taryfę strefową (ew. z dość niską opłatą stałą, pokrywającą tzw. koszty odbiorcze). Wielkość stref należałoby jednak różniczkować zależnie od rodzajów przemysłu drobnego, na podstawie np. badań statystycznych i ustalenia przeciętnych rozmiarów konsumpcji w określonej gałęzi przemysłu, przy których cena danej energii konkuruje z substytutami.

Należy jednak podkreślić, że różniczkowanie musi się odnosić do poszczególnych gałęzi przemysłu drobnego, ale nie indywidualnie do odbiorcy²⁾.

1) Oczywiście w tym sensie, że ulgi byłyby udzielane na zasadach obiektywnych.

2) Zgodnie z normą użyteczności publicznej, która nakazuje zaopatrywanie odbiorców na warunkach jednakowych. Oczywiście „jednakowych” w sensie — odnośnie do grupy odbiorców o analogicznych cechach popytu, a nie w stosunku do ogółu odbiorców, inaczej bowiem norma taka byłaby aspołeczna i nieuzasadniona ekonomicznie.

Ceny przeciętne zresztą będą różne, zależnie od stopnia wykorzystania urządzeń; dwie cukiernie na przykład korzystające z takiej samej taryfy, będą płaciły ceny przeciętne różne, ponieważ jedna z nich cieszy się większą popularnością u odbiorców i więcej zużywa dlatego energii (gazu, elektryczności itp.).

Zagadnienie rzemiosła wymaga specjalnego omówienia, ponieważ jest to dziedzina bardzo ważna dla gminy, a jednak jeszcze prawie nie tknięta.

Odgrywają tu największą rolę momenty społeczne.

Jesteśmy świadkami, że postęp techniczny w połączeniu z obecnym ustrojem kapitalistycznym wypiera rzemiosło. Jako przykład może służyć Bałta i szewcy - rzemieślnicy.

W wyniku tego zjawiska ludzie, pozbawieni możliwości zarobkowania, spadają na gminę jako ciężar, który z konieczności musi ona ponosić (w formie świadczeń na opiekę społeczną).

Z drugiej strony na skutek likwidacji rozrzuconych drobnych zakładów i ześrodkowania się nielicznych wielkich przedsiębiorstw w większych miastach, gminy tracą dodatkowo w postaci kurczenia się źródeł dochodów z tytułu podatków.

Właściwie jednak powodem klęski rzemiosła nie jest postęp techniczny, a raczej brak zorganizowania i środków finansowych, które by mu pozwoliły na korzystanie ze zdobyczy współczesnej techniki.

Rzemiosło ma tę ogromną przewagę w stosunku do wszelkiej produkcji, zorganizowanej masowo na wielką skalę, że łatwiej się potrafi dostosować do różnorodnych gustów odbiorców, jak i wahań koniunktury. Wszędzie tam, gdzie chodzi o wartość artystyczną wyrobów, rzemiosło np. góruje. Poza tym w dużych przedsiębiorstwach z powodu znacznego udziału kosztów stałych jedynie ekonomiczną jest produkcja na wielką skalę. Przy raptownym spadku zamówień koszt własny produktu często znacznie przekracza cenę, jaką można uzyskać na rynku.

W czasie ostatniego kryzysu mieliśmy możliwość jeszcze raz przekonać się o tej prawdzie, kiedy to mianowicie warsztaty tkackie w Łodzi w oparciu o energię elektryczną bardzo skutecznie konkurowały z wielkimi zakładami w rodzaju Scheiblera i Grohmana. że nie jest to zresztą zjawisko przejściowe dowodzi postępujący w dalszym ciągu proces „parce-

lacji“ wielkich zakładów łódzkich między drobnych producentów.

We własnym interesie gmina zatem winna iść jak najbardziej na rękę rzemiosłu i nie tylko umożliwić mu nabywanie po niskiej cenie energii, produkowanej w swoich przedsiębiorstwach, ale dostarczać nawet na bardzo dogodnych warunkach odbiorników tej energii, aż do darowania ich włącznie¹).

Rzekoma strata, jaka na pierwszy rzut oka powstaje w wyniku takiej polityki, okaże się przy bliższym rozpatrzeniu zyskiem, jeżeli się zważy na zmniejszenie świadczeń z tytułu opieki społecznej, na skutki wychowawcze umożliwienia prowadzenia własnego warsztatu, wreszcie na niemoralność wszelkiego rodzaju jałmużny, dawanej bezrobotnym.

Gmina winna przy tym nadzorować działalność rzemieślników (np. w formie współpracy z ich związkami zawodowymi), aby idea nie uległa wypaczeniu i rzemiosło nie przemieniło się w rodzaj zwyrodniałego chałupnictwa, opartego na wyzysku pracy.

Zagadnienie to nabiera tym większego znaczenia z punktu widzenia ogólnie - państwowego, że — jak stwierdza dr. Kosieradzki²) — „Ludność małych miast, trudniąca się chałupnictwem, pracuje obecnie w wyjątkowo ciężkich warunkach. Jest wyzyskiwana przez pośredników handlowych (nakładców). Stosunki w tej dziedzinie przypominają dawną pańszczyznę. Ludność chałupnicza wyrabia przedmioty, które na przypadek wojny służyć będą dla zaopatrzenia armii (buty, ubrania itp.). Stan obecny nie gwarantuje regularności dostaw, a nawet nie pozwala ocenić prawdziwej zdolności produkcyjnej małego rzemiosła.

Względy socjalne, gospodarcze i wojskowe wymagają uregulowania tej sprawy. Należy zorganizować zrzeszenia chałupnicze o odpowiednich formach prawnych i ułatwić im egzystencję w okresie przejściowym“.

1) W U. S. A. niektóre elektrownie (zresztą z motywów wyłącznie handlowych) dostarczają np. bezpłatnie żarówek.

2) Dr Władysław Kosieradzki — Plan Centralnego Okręgu Przemysłowego (Memoriał z dn. 15.XI. 1936), Wyd. broszurowe. Warszawa 1937, str. 29 (Podkreślenia moje).

*

Jeżeli chodzi o gospodarstwa domowe, to jesteśmy przeciwnikami stosowania taryfy, opartej na ścisłej kalkulacji kosztów własnych.

Powszechnie jest znaną rzeczą, że najmniejsi odbiorcy, biorąc indywidualnie, są dla takich przedsiębiorstw, jak elektrownia, deficytowi, co nie wynika zresztą z ich winy, lecz raczej z charakteru konsumpcji¹⁾.

Cena, oparta na dokładnej kalkulacji kosztów, byłaby związana z nadmiernym obciążeniem warstw najmniej zamożnych, co mogłoby nawet powodować wykluczenie ich w ogóle z zasięgu obsługi danej gazowni czy elektrowni.

Samorządowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej winno umożliwić wszystkim odbiorcom korzystanie z wytwarzanych dóbr, chociażby to nawet było związane z pewnymi stratami. Zwłaszcza, że chodzi nam w danym wypadku o tak podstawowe dobra, jak elektryczność, gaz i woda.

Zresztą, jak to mieliśmy możność przekonać się przy omawianiu struktury kosztów, w pewnych wypadkach sprzedaż energii po cenie cokolwiek przekraczającej koszty zmienne powoduje wzrost zysku przedsiębiorstwa. Po prostu jest kwestią odpowiednich założeń kalkulacyjnych, aby najmniejsi odbiorcy — ci najbardziej „deficytowi“ — okazali się przynoszącymi dodatkowy zysk.

W gazowni jest to zagadnienie sprzedaży tzw. gazu „nadwyżkowego“ (właściwie nie jest to żadna nadwyżka, tylko normalne zwiększenie produkcji w granicach zdolności wytwórczej)²⁾ po cenie kosztu własnego dla najmniejszych gospodarstw domowych.

W elektrowni sprawa się trochę komplikuje, ponieważ mali odbiorcy wpływają na „szczyt“, ale i tu można znaleźć wła-

1) Należy jednak zwrócić uwagę, że mały odbiorca zużywa dla światła stosunkowo więcej energii niż duży. Posiadacz jednoizbowego mieszkania będzie co wieczór korzystał ze światła elektrycznego, natomiast właściciel wieloizbowego lokalu tylko w wyjątkowych wypadkach oświetli wszystkie pokoje — normalnie będzie korzystał jedynie z małej części mocy zainstalowanej. Stąd wynika, że z większym odbiorcą wiąże się większe ryzyko dla elektrowni, czy w momencie „szczytu“ nie zostanie przekroczona maksymalna zdolność produkcyjna zakładu.

2) Używany przez gazowników termin „gaz nadwyżkowy“ pochodzi stąd, że przy korzystnych warunkach zbytu produktów ubocznych (koks, smoły pogazowej, amoniaku i benzolu), opłaca się produkować więcej gazu niż dany rynek konsumuje. Wtedy tę nadwyżkę — „aby nie popsuć ceny“ — można nawet wypuścić w powietrze.

ściwe wyjście przez odpowiednie rozbudowanie przedsiębiorstwa. Związek samorządowy, który ze względów „społecznych” rozbudowałby elektrownię, z konieczności byłby najlepszym propagatorem idei elektryfikacji (por. także uwagi na temat polityki cen dla rzemiosła — str. 308).

Ponieważ z drugiej strony więksi odbiorcy energii na użytek gospodarstwa domowego winni korzystać z udogodnień w porównaniu z innymi, dlatego nasuwa się konieczność podwójnego zróżniczkowania cen w tym sensie, aby: 1) zróżniczkowanie uwzględniało siłę nabywczą — stan zamożności konsumentów, 2) przy danej cenie zasadniczej konsument korzystał z ulg w miarę wzrostu zużycia.

Najlepszym wyjściem byłoby zastosowanie taryfy dwuczłonowej. Człon stały mógłby być przy tym różniczkowany zależnie np. od ilości izb w mieszkaniu, jego powierzchni, wysokości komornego itp. tak, aby warstwy niezamożne były jak najmniej obciążone. Cena jednostkowa w członie zmiennym byłaby zaś bardzo niska, jednolita.

Tego rodzaju taryfa równocześnie nie byłaby wcale pokrzywdzeniem zamożniejszych, ponieważ przy większej konsumpcji ceny przeciętne mogłyby być znacznie niższe¹⁾.

W każdym razie uważamy, że taryfy obecnie powszechnie stosowane, w których różniczuje się wyłącznie w zależności od rozmiarów konsumpcji, są złe i krzywdzące odbiorców słabszych ekonomicznie.

1) Załóżmy np., że elektrownia wprowadziła taryfę dwuczłonową i od abonentów, zajmujących lokal 1-izbowy pobiera opłatę stałą w wysokości zł 1.—, a w 5-izbowych mieszkaniach zł 5.—. Cena za 1 kWh niech będzie jednakowa — gr. 10. Pierwszy abonent zużywa w miesiącu 5 kWh (tylko na światło, bo jego sytuacja materialna nie pozwala nawet na nabycie radioodbiornika) i płaci zł 1.50, tj. gr. 30 za kWh. Drugi abonent w tym samym czasie zużywa 100 kWh (światło, radio, kuchenka elektryczna, elektryczny odkurzacz, żelazko itp.) płaci więc zł 15 — czyli przeciętnie za 1 kWh gr. 15 (tj. o połowę mniej, niż pierwszy). W wypadku jednak, gdyby drugi abonent ograniczył się wyłącznie do światła elektrycznego i używał tylko 5 kWh, wówczas musiałby zapłacić zł 5.50, czyli za 1 kWh — zł 1, 10. Jest to zupełnie uzasadnione, ponieważ abonent zajmujący lokal 5-izbowy prawdopodobnie nawet gdyby mu przyszło zapłacić zł 2 za kWh (i więcej) nie wyrzekłby się światła elektrycznego na rzecz lampy naftowej.

Oczywiście w wypadku wprowadzenia takich radykalnych zmian w systemie dotychczasowych taryf wielka odpowiedzialność spadłaby na wydziały propagandy, które musiałby przekonać społeczeństwo, że celem reformy nie jest „wyzysk” zamożniejszych, lecz zaprzestanie wyzysku mniej zamożnych.

Mały odbiorca — posiadacz np. jednoizbowego mieszkania, który wykorzystuje maksymalnie swoje urządzenie i zużywa 20 m³ gazu, jest niewątpliwie korzystniejszy dla gazowni niż duży odbiorca, właściciel wielopokojowego mieszkania, który z tych czy innych względów pobiera także 20 m³. Tymczasem przy taryfie zróżniczkowanej wyłącznie w zależności od rozmiarów konsumpcji obaj odbiorcy płacą cenę jednakową (por. przykład ze str. 301). Z punktu widzenia już nie tylko społecznego, ale **c z y s t o h a n d l o w e g o**, jest to zupełnie nieuzasadnione, a jednak zjawisko to cieszy się dotychczas prawem obywatelstwa w większości — jeżeli nie we wszystkich gazowniach i wodociągach polskich oraz w poważnej części elektrowni.

Z tych samych względów jesteśmy przeciwnikami sztywnego ustalania cen maksymalnych (w koncesjach).

Jeżeli np. ustali się cenę maksymalną 50 gr. za 1 m³ gazu, to z zasady będzie ją płacił odbiorca ekonomicznie słabszy, który siłą rzeczy mało pobiera energii. Odbiorca zamożniejszy, jeżeli nie wykorzystuje możliwości zastosowania gazu na szerszą skalę (poza kuchnię — do nagrzewania wody w łazience, piecyków, żelazka, lodowni gazowej itp.), winien płacić w wypadkach równie małej konsumpcji więcej niż 50 gr.

Chcąc ustalić ceny maksymalne, należałoby je zatem różniczkować, ale wtedy staje się w ogóle problematyczna przydatność wyznaczania górnej granicy cen.

Z powodu znanej trudności wprowadzenia taryfy dwuczonej (przede wszystkim — konieczności wnoszenia opłaty stałej chociażby nawet odbiorca w danym okresie nie korzystał z energii) staje się aktualne wprowadzenie taryfy blokowej¹⁾, przy czym jednak pierwszy blok dla małych odbior-

1) Zasada taryfy blokowej da się streścić następująco: Dla poszczególnych kategorii mieszkań ustala się na podstawie najprostszego klucza, tj. ilości pokoi mieszkalnych, kontyngenty roczne zużycia na najniezbędniejsze potrzeby (prądu elektrycznego np. — na światło). Kontyngenty te rozbite na poszczególne miesiące wg przeciętnego używania stanowią pierwszy blok taryfy po cenie najwyższej.

Drugi blok, po znacznie niższej cenie, ma odpowiadać zużyciu energii przez różne drobne przyrządy gospodarcze, jak odkurzacze, żelazka, froterki oraz radioaparaty itp., jako odbiorniki opłacające się nawet przy wyższej cenie energii. Kontyngent ten jest stosunkowo niewielki i rozłożony równomiernie na poszczególne miesiące.

Zużycie ponad normę obu poprzednich wkracza w trzeci blok, o cenie

ców (1 i 2-izbowych mieszkań) powinien być bardzo mały, aby go można było łatwo przekroczyć i korzystać z dobrodziejstwa bloku następnego — po znacznie niższej cenie.

Można byłoby także wprowadzić taryfę strefową, wielkość jednak tych stref powinna być zróżniczkowana według wspomnianych już mierników zamożności z wybitnym preferowaniem ekonomicznie słabszych¹⁾.

W wypadkach wyjątkowych, jnp. dla suterren, które często w biały dzień toną w ciemnościach, najodpowiedniejsza byłaby nawet niska taryfa ryczałtowa.

W ogóle możemy sformułować konkluzję: gdyby gmina chciała wprowadzić jednolitą cenę pod kątem widzenia polityki społecznej, naraziłaby się na ogromne straty i mimo woli działałaby społecznie, dlatego dla samorządowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jedynie właściwe są taryfy podwójnie zróżniczkowane z uwzględnieniem przewagi momentów społecznych.

V.

Po długotrwałych zmaganiach z depresją weszliśmy w fazę ożywienia gospodarczego.

najniższej, stanowiącej zachętę do używania grzejników, jeżeli wysokość kontyngentów obu poprzednich bloków jest łatwa do przekroczenia.

Tak skonstruowana taryfa dla najmniejszych (niezamożnych) odbiorców nie stanowi w praktyce żadnej ulgi, bo jeżeli ktoś pobiera energię elektryczną tylko do oświetlenia, to prawdopodobnie nigdy nie skorzysta z dobrodziejstwą ceny bloku drugiego.

1) Gazownia we Flensburgu zróżniczkowała np. taryfę strefową zależnie od ilości pokoi przez ustalenie zmiennej wielkości konsumpcji w pierwszej strefie:

Konsumpcja miesięczna w m ³ dla mieszkań				Cena w Pf/m ³
1 — 2 pokoj.	3 pokojow.	4 pokojow.	5 i więcej	
1 — 30	1 — 40	1 — 50	1 — 60	19
31 — 130	41 — 140	51 — 150	61 — 160	12
131 — 230	141 — 240	151 — 250	161 — 260	11
ponad 230	ponad 240	ponad 250	ponad 260	10

Samorząd terytorialny po ciężkich próbach z okresu kryzysu jest na drodze do uzdrowienia swej gospodarki.

Najpierw Centralna Komisja Oszczędnościowo - Oddłużeniowa zerwała z przykrymi wspomnieniami z czasów tak jeszcze niedawno przeżywanej depresji gospodarczej, bądź też złagodziła jej skutki, obecnie zaś Rząd zmierza do sanacji finansów samorządowych. Na razie znalazło to wyraz w dwóch ustawach uchwalonych przez Sejm: ustawie o poprawie finansów związków samorządowych i ustawie o przejęciu przez Skarb Państwa wypłaty dodatku na mieszkanie dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych. Ponadto w ciągu najbliższych trzech lat Rząd zobowiązał się do całkowitego zreformowania podstaw finansowych związków samorządu terytorialnego.

Należy przypuszczać, że już nie długo samorządowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zostaną zwolnione z obowiązku ratowania gminy — chociażby za cenę ubytku ich substancji majątkowej — przed deficytem. Może wreszcie będą mogły prowadzić bardziej „samodzielną“ politykę, zgodną z wymaganiami ekonomicznymi i technicznymi. Być może, że skończy się okres gwałcenia cytowanego na początku § 108 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych (o ile w międzyczasie prawodawca nie zmieni w ogóle swego nastawienia do kwestii zysku w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej) i tu nasuwa się obawa — czy przedsiębiorstwo zwolnione od obowiązku przelewania „zysku“ do budżetu administracyjnego gminy będzie umiało wykorzystać tę ulgę w kierunku zrationalizowania swej polityki cen, czy — w przeciwieństwie do dotychczas uprawianej polityki — będzie dawało przewagę momentom „społecznym“ nad „finansowymi“, czy też pójdzie po drodze najmniejszego oporu i... co najwyżej obniży o kilka groszy cenę sprzedawanego produktu.

Poprzednie rozważania — z konieczności ogólne i raczej fragmentaryczne — miały za zadanie przekonać nas o słuszności tezy: żadnej generalnej obniżki cen; samorządowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej winny jedynie zreformować radykalnie systemy stosowanych taryf w myśl zasad wyżej omówionego podwójnego różniczkowania cen.

Jeśli idea podwójnego różniczkowania cen nie znajdzie właściwego zrozumienia, jeżeli gmina da się uwieść hasłu „niskiej“ ceny, to samorządowe przedsiębiorstwo użyteczności

publicznej może być ekonomicznie i technicznie położone „na obie łopatki“ — śródmieście będzie tonęło w powodzi światła, a równocześnie w naszych dzielnicach robotniczych w połowie XX wieku nadal będą pełnoprawni obywatele gminy siedzieć przy poczciwej, drżącej (nie w przerośni!) staruszce — lampie naftowej...

WSPÓŁDZIAŁANIE ZWIĄZKU REWIZYJNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z INNYMI CZYNNIKAMI KONTROLI SAMORZĄDU.

I.

W październiku b. r. mija cztery lata od powołania do życia Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 24.X.1934 r. Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 847 oraz rozporządzenie M. S. Wewn. z dnia 24.IV.1935 r. Dz. U. R. P. Nr 34, poz. 244 w sprawie statutu Związku Rew. S. T.), a conajmniej trzy lata od rozpoczęcia jego normalnej działalności. Okres czasu dość długi na to, aby podsumować doświadczenia i wysnuć stąd wnioski na przyszłość. A warto to uczynić choćby dlatego, że powstaniu Związku towarzyszyły pewne obawy, jak ułoży się współpraca tej nowej instytucji z innymi czynnikami do kontroli samorządu powołanymi. Potrzebę należytej kontroli administracji samorządowej doceniano zawsze. Chodziło jednak o to, ażeby kontrola ta, będąc zdolną do całkowitego opanowania terenu i należytego wykonania zadania, jednocześnie samorządu kontrolowanego swoimi czynnościami nie przeciążała.

Ale najpierw — czym jest Związek Rewizyjny, do jakich zadań został powołany i jak się przedstawia jego działalność.

II.

Rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 24.X.1934 r. określa Związek Rewizyjny jako osobę prawa publicznego. Rozumiem tę definicję w ten sposób, że Związek Rewizyjny jest osobą prawną, powołaną dla celów przez prawo publiczne ustanowionych, że organizacja jego i działalność ma się opierać na przepisach prawa publicznego i że przepisy prawa prywatnego mogą mieć w odniesieniu do Związku Rewizyjnego tylko wówczas zastosowanie, jeżeli to w prawie publicznym będzie przewi-

dziane. Określenia tego nie uważam za identyczne z określeniem osoby publiczno - prawnej ¹⁾, dla której istotnym jest władztwo administracyjne, tzn. realizowanie swoich celów przy pomocy nakazów i zakazów administracyjnych. W przepisach o Związku Rewizyjnym odpowiednich uprawnień nie znajdziemy. Związek Rewizyjny jest powołany tylko do czynności kontrolnych i instrukcyjnych. Zarządzeń polustracyjnych nie wydaje, czyni to właściwa władza nadzorcza. Statut Związku wyraźnie zastrzega, że rewidenci Związku nie mają prawa wydawania żadnych poleceń organom i funkcjonariuszom rewidowanych instytucji. Egzekucję zaległych należności Związku od jednostek samorządowych zarządza właściwa władza nadzorcza, a nie władza Związku.

Charakter osoby prawa publicznego znajduje w ustroju Związku Rewizyjnego wyraz w przymusowości Związku. Mianowicie członkami Związku z mocy prawa są wojewódzkie związki samorządowe, powiatowe związki samorządowe, miasta wydzielone z powiatowych związków samorządowych, z wyjątkiem m. st. Warszawy oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponadto do Związku mogą przystąpić na podstawie zgłoszenia przystąpienia wszelkie inne związki samorządowe, nie będące z mocy prawa członkami Związku, związki międzykomunalne, zakłady i przedsiębiorstwa związków samorządowych, posiadające odrębną osobowość prawną, instytucje, posiadające osobowość prawa publicznego, jeżeli opierają swe źródła finansowe co najmniej w 50% na środkach finansowych związków samorządowych albo korzystają w tej wysokości z ich poręki finansowej, oraz spółki o kapitale zakładowym, na który składają się w przeważającej mierze fundusze związków samorządowych, albo których akcje są w większości w posiadaniu tych związków, banki komunalne oraz dwie centralne organizacje samorządu: Związek Miast Polskich i Związek Powiatów R. P., do których zadań należało przeprowadzanie rewizji działalności swoich członków na ich zlecenie. Dotychczas z uprawnienia tego skorzystały: Polski Bank Komunalny, Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu, Związek Powiatów R. P. oraz szereg związków międzykomunalnych i przedsiębiorstw samorządowych, będących samodzielnymi osobami prawnymi, wśród których zwłaszcza ostatnio daje się zauważyć tendencje do wstępowania do Związku Rewizyjnego.

1) Por. Panejko — Geneza i podstawy samorządu europejskiego, wyd. II, str. 112.

Organami Związku są Prezes Związku, Zarząd Związku, Rada i Komisja Rewizyjna. Prezes jest urzędnikiem państwowym, powoływanym i odwoływanym z tego stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów. Zarząd składa się z Prezesa i siedmiu członków, z których czterech powołuje Rada, a trzech pozostali są wyznaczani przez Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Skarbu i Bank Gospodarstwa Krajowego. Członkowie Rady są wybierani przez rady, względnie sejmiki wojewódzkie. Do kompetencji rady Związku należy między innymi ustalanie ogólnego programu prac Związku oraz ustalanie preliminarza budżetowego. Wydatki pokrywa Związek ze składek, nakładanych na członków w wysokości, ustalonej przez Radę. Zaległe składki podlegają przymusowemu ściągnięciu na żądanie Związku w drodze zarządzeń właściwej władzy nadzorczej.

Zadaniem Związku, w myśl art. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. jest „wykonywanie kontroli nad finansową i gospodarczą działalnością związków samorządowych i międzykomunalnych oraz zakładów i przedsiębiorstw, nie wyłączając tej działalności w zakresie spraw administracji rządowej“. Minister Spraw Wewnętrznych może jednak w porozumieniu z zainteresowanym ministrem wyłączyć niektóre dziedziny administracji rządowej, sprawowanej przez związki samorządowe, spod działania Związku. Przy wykonywaniu swych zadań w zakresie kontroli Związek prowadzi działalność instrukcyjną oraz może zorganizować stałą poradnię do udzielania porad techniczno-fachowych, dotyczących urzędzeń, zakładów i przedsiębiorstw samorządowych oraz podejmowanych prac inwestycyjnych. Związek może również prowadzić w powyższych dziedzinach akcję, zmierzającą do podniesienia wiedzy fachowej, a w szczególności organizować kursy i podejmować akcję fachowo - wydawniczą. Statut Związku Rewizyjnego bliżej precyzuje ten zakres działania. Określa więc na czym polegają czynności kontrolne Związku (§ 52):

(1) „Zadania swoje w zakresie kontroli nad działalnością finansową i gospodarczą związków samorządowych (międzykomunalnych) Związek wykonywa przez badanie i ocenę tej działalności pod względem jej formalnej prawidłowości oraz ze stanowiska celowości, w szczególności z punktu widzenia zasady oszczędności w gospodarce publicznej.

(2) Kontrolę wykonywa Związek przez:

a) badanie na miejscu (rewizje) za pośrednictwem inspektorów i rzeczoznawców,

b) badanie sprawozdań i innych danych nadesłanych Związku kowi“.

Statut rozróżnia rewizje generalne i specjalne. Rewizje generalne obejmują całość gospodarki badanego związku (instytucyj) wraz z wszystkimi urządzeniami, zakładami i przedsiębiorstwami. Rewizje specjalne obejmują określoną część gospodarki. Rewizje przeprowadza Związek według ogólnego programu, uchwalonego przez Radę Związku i zgodnie z okresowymi planami, ustalonymi przez Radę. Ogólny program i okresowe plany podlegają zatwierdzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych. Wykonywanie zadań Związku w stosunku do jednostek samorządowych i instytucji, będących członkami Związku, jest obowiązkowe. W stosunku do innych związków i instytucji Związek może podejmować czynności należące do jego zadań na prośbę właściwych organów danego związku czy instytucji albo też bezpośrednich władz nadzorczych, jest zaś do tego obowiązany na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych. Rewizje generalne powinny być przeprowadzane raz na trzy lata w tych wszystkich związkach samorządowych, które są członkami Związku z samego prawa. Poza tym statut przewiduje ewentualność rewizji nadzwyczajnych, przeprowadzanych na polecenie Ministra Spraw Wewnętrznych lub na wniosek bezpośredniej władzy nadzorczej nad danym związkiem samorządowym, bądź też z własnej inicjatywy prezesa Związku. Ażeby uniknąć wszelkich nieporozumień co do zakresu uprawnień Związku i jego rewidentów, § 57 zastrzega, że rewidentzi Związku nie mają prawa wydawania żadnych poleceń organom i funkcjonariuszom rewidowanych instytucji. Mogą oni jednak w toku badań czynić uwagi i udzielać wskazówek.

To już łączy się z działalnością instrukcyjną Związku. § 60 statutu przewiduje następujące czynności instrukcyjne:

„a) udzielanie uwag i wskazówek na miejscu przez rewidentów Związku przy sposobności dokonywania rewizji,

b) analizowanie i ocenę stanu faktycznego oraz rady i wskazówki zawarte w protokołach rewizji,

c) organizowanie specjalnych ekspertyz na miejscu przez swoich inspektorów i rzeczoznawców,

d) organizowanie badań i udostępnianie ich wyników zainteresowanym instytucjom w sprawach, na które się rozciąga działalność związku, urządzenie bibliotek, archiwum, wystaw itp.,

e) wydawanie pism o charakterze instrukcyjnym w sprawach finansowych i gospodarczych, opartych na doświadcze-

niach stwierdzonych przy sposobności rewizji oraz na specjalnie dokonanych badaniach,

f) udzielanie porad na żądanie zainteresowanych,

g) organizowanie konferencji, zjazdów, kursów i wycieczek naukowych oraz podejmowanie akcji wydawniczej“.

Działalność, o której mowa w p. a) i b), jest dla Związku Rewizyjnego obowiązkowa, pozostałe czynności Związek może podejmować w miarę potrzeby i posiadanych środków. Osobno wreszcie statut przewiduje (§ 61), że „do szczególnych obowiązków Związku należy instruowanie związków i instytucyj, na które rozciąga się działalność Związku Rewizyjnego, w zakresie organizacji i sposobu działania organów wewnętrznej kontroli (komisyj rewizyjnych, biur i urzędów kontrolnych, inspekcji itp.) oraz instruowanie tych organów“.

Związek działa na obszarze całego Państwa z wyjątkiem województwa śląskiego. Z zakresu działania Związku są wyjęte komunalne kasy oszczędności.

Związek Rewizyjny podlega nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych. Konstrukcja prawna tego nadzoru jest wzięta z nadzoru nad związkami samorządowymi. Zakres tych uprawnień nie przekracza zakresu uprawnień nadzoru nad samorządem.

Jak z tego zarysu ustroju Związku Rewizyjnego wynika, jest to instytucja, centralizująca kontrolę i związane z tym instruowanie w stosunku do pewnej grupy związków samorządowych. Instytucja ta ma charakter związku jednostek samorządowych i innych instytucyj w tej akcji zainteresowanych. Związek ten jest wyposażony we własne źródła pokrycia wydatków i w pewien zakres samodzielności w wykonywaniu swoich zadań. Dotyczy to nie tylko spraw gospodarczych, ale i funkcji kontrolnych i instrukcyjnych. Uprawnienia władzy nadzorczej w stosunku do Związku Rewizyjnego co do zakresu swego nie przekraczają zakresu uprawnień nadzoru państwowego w stosunku do związków samorządowych.

Jak się przedstawia działalność Związku Rewizyjnego?

W jesieni 1937 r. zamknął się pierwszy cykl rewizyj generalnych, przeprowadzonych we wszystkich jednostkach samorządowych należących do Związku. W czasie stosunkowo krótkim, bo po odliczeniu okresu organizacyjnego, w ciągu dwóch lat w przybliżeniu, przeprowadzono rewizje generalne wszystkich podległych kontroli Związku Rewizyjnego jednostek, tzn. 233 powiatowych związków samorządowych, 49 miast wydzie-

lonych i 2 wojewódzkich związków komunalnych, nie licząc kilku miast niewydzielonych, gdzie rewizje przeprowadzono na żądanie właściwych władz nadzorczych.

Celem każdej rewizji jest wyprowadzenie w protokołach odpowiednich wniosków, które w myśl zarządzenia wewnętrznego prezesa Związku mają polegać na:

a) ocenie stanu faktycznego z punktu widzenia obowiązujących przepisów,

b) ocenie pod względem zgodności stanu faktycznego z zarządzeniami Rządu, a zwłaszcza Ministra Spraw Wewnętrznych oraz zasadniczymi liniami polityki gospodarczej i administracyjnej Państwa,

c) ocenie z punktu widzenia gospodarczej i administracyjnej racjonalności.

Ze względu na aktualność problemów finansowych i oszczędnościowych w tym okresie, a to w związku z jednocześnie toczącą się akcją oszczędnościowo - oddłużeniową, większość rewizyj w tym pierwszym okresie przeprowadzanych, zwłaszcza w początkach działalności Związku, miała na względzie przede wszystkim problemy finansowe i oszczędnościowe. Związek z akcją oszczędnościowo - oddłużeniową był nie tylko ścisły ale i formalny. W wielu wypadkach wyniki rewizji Związku były brane za podstawę do zaprojektowania planów oddłużeniowych. W miarę finalizowania się akcji oddłużeniowej, rewizje Związku docierały do jednostek już oddłużonych i tam, na pierwsze miejsce wysuwa się kwestia realizacji planów oddłużenia, a w związku z tym — problemy organizacyjne. Ten pierwszy cykl rewizyj generalnych stworzył ogólną podstawę dla dalszych prac rewizyjnych Związku. Z kolei rozpoczęto drugi etap rewizyj, którego zakończenie jest przewidziane na koniec listopada br. Rewizje drugie pozwalają już na głębsze wniknięcie w poszczególne problemy gospodarcze, a w związku z poprawą koniunktury i ożywieniem życia gospodarczego na pierwszy plan w tych drugich rewizjach poczyną się wysuwać problem inwestycyjny w samorządzie.

Przy obecnej ilości personelu inspekcyjnego (28 inspektorów) rewizje generalne w powiatowych związkach samorządowych i miastach wydzielonych mogą być przeprowadzane co 2 — 2½ roku, a więc w okresach krótszych, niż prawo nakazuje. Teren działalności rewizyjnych został więc przez Związek całkowicie opanowany.

Inspekcje specjalne przedsiębiorstw samorządowych prze-

prowadza się przy udziale rzeczoznawców na wniosek rewizji generalnych, ilekroć te stają wobec konieczności zbadania działalności danego przedsiębiorstwa pod względem technicznym lub specjalnym gospodarczym. Początkowo wychodzące na zewnątrz opinie i wnioski na tych rewizjach oparte były traktowane jako opinie i wnioski rzeczoznawców, obecnie opinie i wnioski są opracowywane w biurze Związku (Dział Przedsiębiorstw) przy udziale rzeczoznawców i wychodzą na zewnątrz jako opinie i wnioski Związku Rewizyjnego. Do września br. dokonano 97 specjalnych rewizji przedsiębiorstw, w tym 23 rewizje elektrowni, 18 — gazowni, 32 — rzeźni, 12 — przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych, 11 — przedsiębiorstw komunikacyjnych i 1 — zarządu drogowego.

Działalność instrukcyjna Związku z trudnością daje się wymierzyć cyframi ścisłymi. Zwłaszcza te czynności, które są dla Związku obowiązkowe (udzielanie wskazówek przez rewidentów na miejscu oraz analizowanie i ocena stanu faktycznego wraz z wnioskami i wskazówkami zawarte w protokołach rewizji), są wykonywane przy każdej rewizji. Dla tej codziennej, drobiazgowej pracy Związku jedynym miernikiem mogą być tylko wyżej przytoczone ogólne liczby, obrazujące pracę inspekcyjną.

Szczególną uwagę zwrócono na instruowanie komisji rewizyjnej. W latach 1936 i 1937 przeprowadzono we wszystkich województwach wojewódzkie konferencje z przewodniczącymi i delegatami komisji rewizyjnych powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych. Na konferencjach tych przedstawiciele Związku Rewizyjnego wygłosili referaty, dotyczące techniki tzw. rewizji dokumentalnych, tzn. rewizji dokumentów kasowych. Następnie rozpoczęto drugą turę tych konferencji, tym razem poświęconych technice badania rzetelności rocznych zamknięć rachunkowych. Te konferencje organizowano regionalnie dla grup po 5 — 10 powiatów. Do końca maja br. przeprowadzono 10 takich konferencji instrukcyjnych w 8 województwach dla 71 powiatów.

W ścisłym związku z działalnością instrukcyjną, opierając się na doświadczeniach z rewizji, a jednocześnie czyniąc zadość zdawną odczuwanym w samorządzie i niejednokrotnie wypowiedzanym potrzebom, opracowano szereg instrukcji generalnych, a mianowicie wzór statutu organizacyjnego biur zarządów miejskich dla mniejszych i średnich miast wydzielonych (projekt tego wzoru był uprzednio rozesłany wszystkim zarzą-

dom miejskim miast wydzielonych do zaopiniowania) oraz instrukcje, dotyczące gospodarki magazynowej w przedsiębiorstwach, schematu kosztów własnych, produkcji w elektrowniach, gazowniach, zakładach wodnych i kanalizacyjnych, w rzeźniach i przedsiębiorstwach komunikacyjnych. W opracowaniu znajduje się wzór statutu organizacyjnego dla biur wydziałów powiatowych wraz z instrukcją kancelaryjną, wzór regulaminu wewnętrznego dla biur zarządów miejskich miast wydzielonych i wzór regulaminu kontroli miejskiej. W najbliższym zaś numerze Biuletynu Związku Rewizyjnego znajdzie się referat, wygłoszony przez przedstawiciela Związku na jednej z konferencji instrukcyjnych z przedstawicielami komisji rewizyjnych, o których wyżej była mowa. Referat ten omawia metodę badania rzetelności rocznych zamknięć rachunkowych, i na skutek wypowiedzianych życzeń będzie rozesłany komisjom rewizyjnym.

Na uwagę jeszcze zasługują prace tylko pośrednio związane z instruowaniem związków samorządowych, przewidziane w p. d), e), g) wyżej cytowanego § 60 statutu.

Ażeby inspektorom Związku ułatwić działalność instrukcyjną i ich osobiste doświadczenia poprzeć doświadczeniami z prac całego Związku, przystąpiono do opracowań niektórych problemów z zakresu działalności samorządu terytorialnego w świetle wyników przeprowadzonych rewizyj. Ponieważ te opracowania, oparte na krytycznie opracowanym i w terenie sprawdzonym materiale, zawierają sporo cennych informacji również dla związków samorządowych a zwłaszcza dla władz nadzorczych, udostępnia się je wszystkim członkom Związku i władzom nadzorczym. Opracowano w ten sposób szereg zagadnień z zakresu gospodarki drogowej, spraw zdrowia publicznego, opieki społecznej, popierania rolnictwa i spraw zarządu ogólnego powiatowych związków samorządowych, przy tym, wobec narastania materiałów inspekcyjnych, niektóre z tych zagadnień opracowano już po raz drugi. Z zakresu samorządu miast wydzielonych opracowano problem wydatków na zarząd ogólny, sprawy opieki społecznej, oświaty, kultury i sztuki. Szereg innych opracowań jest w toku.

Obok tego Związek podejmuje prace, które tylko w luźnym związku pozostają z pracami inspekcyjnymi, a mają tylko na celu wykorzystanie kapitału doświadczeń z prac Związku dla rozwiązania niektórych aktualnych dla samorządu zagadnień. Tak więc opracowano projekt ustawy o przedsiębiorstwach sa-

morządowych, oddając jednocześnie Ministerstwu Spraw Wewn. bogaty zbiór opinii osób i instytucyj, które się na temat tego projektu wypowiedziały. W związku z zapowiadzaną reformą finansów komunalnych opracowano problem podatku od przyrostu wartości i od placów niezabudowanych. Opracowano następnie kwestię oczyszczania miast i wywozu śmieci z nieruchomości wraz z tezami do ustawy, problem terytorialnej organizacji samorządu w C. O. P., sprawę ochrony skór zwierzęcych w rzeźniach, zagadnienie elektryfikacyjne na Pomorzu. Rozpoczęto pracę nad przepisami dotyczącymi budżetowania, rachunkowości, kasowości i inwentaryzacji majątku w przedsiębiorstwach samorządowych, rozpoczęto badania nad podatkiem gruntowym oraz badania nad stopniem zaspakajania potrzeb publicznych przez przedsiębiorstwa samorządowe.

Początkowo opracowania te były przeznaczone na użytek wewnętrzny Związku. Ponieważ krąg osób, interesujących się tymi materiałami, stale wzrastał, a zwłaszcza interesowały się nimi biblioteki naukowe, rozpoczęto materiały te wydawać w druku na prawach rękopisu, jako Biuletyn Związku Rewizyjnego. Dotychczas ukazało się 8 numerów tego biuletynu. Biuletyn jest rozsyłany stale poza personelem Związku wszystkim członkom władz Związku, wszystkim związkom samorządowym, będącym członkami Związku, władzom nadzorczym nad samorządem, czasopismom samorządowym, bibliotekom oraz, zależnie od treści opracowania, innym osobom, władzom i instytucjom. Biuletyn ukazuje się nieregularnie, w miarę rozwoju prac. Regularnie natomiast (dwa razy na miesiąc) wydaje się przegląd bibliograficzny, tzn. przegląd artykułów prasy codziennej i periodycznej w sprawach związanych z pracą samorządu terytorialnego (odbijany na powielaczu). Przegląd bibliograficzny ma na celu umożliwienie personelowi inspekcyjnemu Związku, będącemu stale w rozjazdach, utrzymanie się w kursie bieżącej literatury i publicystyki o samorządzie. Do tego dołącza się wykaz ostatnich aktów prawnych, zarządzeń i instrukcyj dotyczących samorządu. Przegląd bibliograficzny również jest rozsyłany członkom władz Związku, redakcjom czasopism samorządowych oraz niektórym instytucjom.

Związek Rewizyjny został powołany do swoich szeroko zakrojonych zadań obok innych istniejących już i działających

czynników kontroli. A mianowicie obok kontroli wewnętrznej (własnej) związków samorządowych i kontroli wykonywanej przez organa władz nadzorczych. Rzecz sama przez się zrozumiała, że z chwilą powołania Związku stała się aktualna sprawa skoordynowania działalności wszystkich tych czynników kontroli. Z jednej strony chodzi tutaj o osiągnięcie możliwego, przy rozporządzalnych środkach, optimum organizacyjnego kontroli (optimum co do należytego opanowania kontrolowanej dziedziny gospodarki publicznej i co do świadczenia pomocy samorządowi przez akcję instrukcyjną), a z drugiej strony — nieprzeciążania tą kontrolą jednostek kontrolowanych. Pewne przepisy, dotyczące tego współdziałania, znalazły się w rozporządzeniu Prezydenta Rz. o Związku Rewizyjnym i w statucie Związku; na tle tych przepisów wytworzyła się następnie pewna praktyka. Omówię kolejno problem współdziałania Związku Rewizyjnego z kontrolą wewnętrzną, a następnie — z kontrolą wykonywaną przez władze nadzorcze.¹⁾

1) W jednym z artykułów publikowanych w tyg. „Samorząd“ znalazłem wyliczenie czynników, dokonujących inspekcji powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych, w którym, obok organów władz nadzorczych wymieniono kontrolę okręgowych izb Kontroli Państwa, Funduszu Pracy, izb rolniczych, banków państwowych, ubezpieczalni społecznych, zakładów ubezpieczeń społecznych itp. Wyliczenie to miało na celu wykazać mnogość czynników kontroli nad samorządem i przeciążenie samorządu kontrolą. Zamierzam się tutaj zająć tylko czynnikami kontroli uprawnionymi do badania całokształtu gospodarki związków samorządowych pomijając czynniki kontrolujące pewne fragmenty tej gospodarki z różnych tytułów (np. okręgowe izby Kontroli Państwa i Fundusz Pracy kontrolują zużycie środków finansowych przekazywanych związkom samorządowym przez Skarb Państwa na cele specjalne, banki państwowe kontrolują sposób użytkowania kredytów itp.). Ilość tego rodzaju czynników kontroli może się mnożyć w nieskończoność zależnie od rozwoju działalności samorządu. Oczywiście wielka ilość kontroli nie jest pożądana, ale z drugiej strony nie można odmówić tym czynnikom prawa wglądu w gospodarkę środkami, które na specjalne cele samorządowi powierzyły. Zaś kontrola ze strony ubezpieczalni społecznych i Z. U. S. jest kontrolą wykonywaną nad związkami samorządowymi jako pracodawcami i nie ma nic wspólnego z problemem, który nas tutaj interesuje.

Nie omawiam również oddzielnie rewizyj wykonywanych przez rewidentów Związku Miast Polskich i Związku Powiatów R. P., gdyż są one w istocie prywatnymi ekspertyzami, przeprowadzanymi na żądanie organów zainteresowanych związków samorządowych. Zaliczam więc je do własnej kontroli samorządu.

III.

Współdziałanie kontroli wykonywanej przez Związek Rewizyjny, z kontrolą wewnętrzną, czyli własną związków samorządowych, wykonywaną przez komisje rewizyjne, wynika z charakteru i zadań obu kontroli.

Komisja rewizyjna jest organem rady (gminnej, miejskiej czy powiatowej), powoływanym do wykonywania kontroli „nad działalnością finansową i gospodarczą organów zarządzających“. Do zakresu działania komisji rewizyjnej należy „bezpośrednia kontrola nad całokształtem i poszczególnymi kierunkami działalności danego związku samorządowego zarówno w zakresie administracji, jak jego urzędzeń, zakładów i przedsiębiorstw, pod względem prawidłowości i zgodności tej działalności z obowiązującymi przepisami, z postanowieniami statutów i uchwał organu stanowiącego oraz budżetem i zasadami oszczędności w gospodarce publicznej, jak również należyte informowanie o stwierdzonym stanie rzeczy w powyższym zakresie organu stanowiącego“ (art. 62 ustawy z dnia 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego).

Co do zakresu działania, kontrola wewnętrzna różni się od kontroli, wykonywanej przez Związek Rewizyjny, tym, że Związek bada i ocenia gospodarkę samorządu nie tylko ze stanowiska formalnej prawidłowości, ale i ze stanowiska celowości (§ 52 statutu), podczas, gdy kontrola wewnętrzna wnioskuje co do celowości gospodarki organów zarządzających pozostawia organowi stanowiącemu. Istotniejsza różnica tkwi w tym, że kontrola wewnętrzna reprezentuje czynnik obywatelski, laicki, podczas gdy kontrola Związku Rewizyjnego jest wykonywana przez rewidentów fachowych — zawodowych. Stąd kontrola wewnętrzna jest zdolna tylko do czynności kontrolnych prostych i nieskomplikowanych, które może wykonać laik. Jest to przede wszystkim badanie dokumentów kasowych i badanie legalności gospodarki. Natomiast Związek Rewizyjny reprezentujący przez swój personel wyższy poziom fachowości może przeprowadzać badania bardziej wszechstronne i doprowadzające do stwierdzeń i wniosków opartych na wielkim zasobie doświadczeń z gospodarki samorządów na obszarze całego Państwa. Nie znaczy to jednak, że te proste i nieskomplikowane czynności komisji rewizyjnych mają jakieś drugorzędne znaczenie. Przeciwnie, pod względem doniosłości wybijają się na plan pierwszy. Na nich opiera się nie tylko ocena dzia-

łałości organów zarządzających przez organa stanowiące, ale i kontrola wykonywana przez władze nadzorcze i przez Związek Rewizyjny. Komisje rewizyjne ponoszą bowiem ciężar systematycznej kontroli dokumentów kasowych, będących podstawą wszelkich innych kontroli. Systematycznego badania dokumentów kasowych, ze względu na ich ilość nie mogą się podejmować inspektorzy czy rewidenci z zewnątrz przybywający, którzy z konieczności mają czas na przeprowadzenie rewizji mocno ograniczony. Mogą sobie pozwolić tylko na wyrywkowe zbadanie pewnej części dokumentów. Ażeby być całkowicie obiektywnym, trzeba tutaj zauważyć, że członkowie komisji rewizyjnych, chociaż z reguły nie mają przygotowania fachowego, jednak, jako ludzie obeznani z miejscowymi stosunkami, są przy badaniu dokumentów kasowych w lepszej sytuacji, niż człowiek zdala przybyły i nie znający nazwisk i okoliczności ubocznych poszczególnych operacji. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że bez należytej postawionej kontroli wewnętrznej, kontrola ze strony organów nadzorczych czy też Związku Rewizyjnego nie może zapewnić należytych rezultatów.

Z tych przesłanek wychodząc, Związek Rewizyjny przywiązuje należytą wagę do kontroli własnej związków samorządowych. Ponieważ w rozporządzeniu o powołaniu Związku Rewizyjnego i w statucie Związku brak jakichkolwiek wskazówek do współdziałania z kontrolą wewnętrzną, współdziałanie to oparło się na praktyce Związku. A więc na podstawie specjalnych zarządzeń Prezesa Związku inspektorzy Związku są obowiązani przy przeprowadzaniu rewizji wchodzić w osobisty kontakt z przewodniczącymi komisji rewizyjnych, badać działalność komisji rewizyjnych i udzielać im wskazówek technicznych. Wobec niejednokrotnie wypowiedzianych życzeń ze strony członków komisji rewizyjnych została zapoczątkowana szeroko zakrojona akcja instruowania komisji rewizyjnych, o czym już wyżej mówiłem przy omawianiu akcji instrukcyjnej Związku. Z drugiej zaś strony wyniki badań i wnioski komisji rewizyjnych są punktem wyjścia dla każdej rewizji, przeprowadzanej przez inspektorów Związku Rewizyjnego.

IV.

Nadzór państwowy, którego zadaniem jest zharmonizowanie gospodarki samorządowej z całokształtem gospodarki

publicznej, kontroluje działalność związków samorządowych pod względem legalności i celowości. Kontrola wykonywana przez organa nadzoru i jej stwierdzenia stanowią podstawę doniosłych i daleko idących decyzji władz nadzorczych wobec samorządu, jak np. odmowa zatwierdzenia lub zatwierdzenie z zastrzeżeniem wprowadzenia zmian do niektórych uchwał (m. in. uchwał o preliminarzu budżetowym, będących podstawą gospodarki związku samorządowego), jak złożenie z urzędu członka zarządu lub rozwiązanie reprezentacji związku samorządowego. Władze nadzorcze, wyposażone w uprawnienia do wydawania tak daleko idących decyzji, a z drugiej strony obarczone w granicach tych uprawnień odpowiedzialnością za to, co się w samorządzie dzieje, muszą być stale zdolne do właściwej oceny poszczególnych dziedzin i całokształtu działalności podległych ich nadzorowi związków samorządowych. Kontrola działalności tych związków musi być więc prowadzona stale, systematycznie i wszechstronnie.

W wykonywaniu swoich zadań władze nadzoru państwowego „mają prawo dokonywać inspekcji urzędów, instytucji, urzędzeń, przedsiębiorstw i zakładów związków samorządowych, badać na miejscu i poddawać rewizji całokształt oraz poszczególne działy gospodarki samorządowej, tak pod względem formalnym, jak i materialnym, a ponadto mogą na miejscu, albo przez zażądanie nadesłania akt wejrzeć w tok załatwiania poszczególnych spraw“ (art. 67, ust. (1), ustawy z dnia 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego).

Organami władz nadzorczych na szczeblu powiatowym są powiatowi inspektorzy samorządu gminnego, na szczeblu wojewódzkim — wojewódzcy inspektorzy samorządowi, wreszcie przy Ministrze Spraw Wewnętrznych czynni są dwaj ministerialni inspektorzy samorządowi. Na nich spoczywa cały ciężar inspekcji, tzn. badania na miejscu i poddawania rewizji gospodarki nadzorowanych jednostek. Kontrola samorządu polega wprawdzie nie tylko na badaniach na miejscu, ale i w biurach władz nadzorczych przy okazji wydawania poszczególnych decyzji przez badanie odpowiednich materiałów i dokumentów, jednak badanie na miejscu (inspekcja, rewizja) jest i będzie zawsze podstawą oceny zarówno całokształtu działalności danego związku samorządowego jak i jej szczegółów.

Wykonywanie tych czynności na szczeblu powiatowych

władz nadzorczych nie nasuwa szczególnych trudności. Zarówno ilość gmin wiejskich i miast niewydzielonych, jak również ich niezbyt skomplikowana gospodarka (z wyjątkiem niektórych miast niewydzielonych, o czym później będzie mowa) umożliwiają prowadzenie systematycznej kontroli przez jednego człowieka przy odpowiedniej, rzecz oczywista, organizacji tej kontroli, wykorzystaniu pracy inspektora oraz wykorzystaniu tego, co dać może kontrola wewnętrzna związków samorządowych. Natomiast na poważne trudności organizacyjne natrafia zrealizowanie postulatu stałej i systematycznej kontroli na szczeblu wojewódzkim. Ilość jednostek, podległych wojewódzkiej władzy nadzorczej (powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych), a zwłaszcza wielkość i skomplikowanie ich gospodarki łącznie z zakładami i przedsiębiorstwami najróżniejszego typu, sprawiają, że zrealizowanie tego postulatu byłoby możliwe nie przez jednego, lecz przez całą grupę inspektorów, i to o dość daleko posuniętej specjalizacji swych funkcji. Na dowód tego twierdzenia można przytoczyć fakt, że samorządy powiatowe i miasta wydzielone prawie nigdzie nie były badane stale i systematycznie, a niektóre wielkie miasta były rewidowane w Państwie Polskim po raz pierwszy dopiero przez inspektorów Związku Rewizyjnego. Również przez Związek Rewizyjny dopiero jest badana po raz pierwszy gospodarka wielkich przedsiębiorstw samorządowych o odrębnej osobowości prawnej. Kontrola sprawowana przez inspekcję wojewódzką w dzisiejszym jej stanie organizacyjnym może mieć tylko charakter doraźny i fragmentaryczny.

Traktując rzecz w oderwaniu od możliwości budżetu państwowego, możnaby powiedzieć, że przecież takie zorganizowanie kontroli wojewódzkiej i wyposażenie jej w taką ilość etatów inspektorskich, ażeby mogła podolać zadaniu, nie jest niemożliwe. Ale gdyby nawet inspekcję wojewódzką do tego stopnia wzmocniono, poważne wątpliwości nasuwa pytanie, czy wówczas te siły inspektorskie (zaznaczam — przy dość daleko posuniętej specjalizacji) w ramach jednego województwa mogłyby być ekonomicznie wykorzystane i czy rewizja i na niej oparta ocena gospodarki wielkich jednostek samorządowych wraz z należącymi do nich zakładami i przedsiębiorstwami, prowadzona w ramach poszczególnych województw bez niezbędnych porównywań i doświadczeń na szerszym terenie zdobytych, może dać należyte rezultaty. Oczy-

wiecie przy kontroli formalnej, a zwłaszcza kontroli legalności każda jednostka samorządowa może być traktowana w oderwaniu od innych. Jeżeli jednak chodzi o kontrolę merytoryczną, gospodarczą, a zwłaszcza ocenę celowości, tam bez porównań i doświadczeń obyć się nie można. A tych porównań i doświadczeń nie może dać teren jednego województwa, które w najlepszym razie posiada jedną do trzech takich jednostek.

Do tego dochodzi wzgląd trzeci: brak bezpośredniego zaangażowania się Związku Rewizyjnego w bieżącą administrację, co pozwala Związkowi na obiektywną ocenę gospodarki samorządowej, podczas gdy nie zawsze można wymagać tej obiektywności od władz nadzorczych, które siłą rzeczy biorą na siebie znaczną część bezpośredniej odpowiedzialności za kierunek gospodarki nadzorowanych związków samorządowych.

Motywy prawodawcze do rozporządzenia Prezydenta Rz. o Związku Rewizyjnym nie zostały nigdzie ogłoszone. Nie ulega jednak wątpliwości, że te trzy wyżej omówione względy zdecydowały o powołaniu Związku. Związek Rewizyjny jest instytucją, która umożliwia Ministrowi Spraw Wewnętrznych ponoszenie jego konstytucyjnej odpowiedzialności za nadzór nad samorządem. Stąd konieczność szczególnie bliskiej współpracy Związku Rewizyjnego z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i władzami nadzorczymi.

W myśl rozporządzenia Prezydenta Rz. o Związku Rewizyjnym, Związek, w zakresie wykonywanych zadań ma współdziałać z władzami nadzorczymi samorządu. (art. 3, ust. (5)). Bliższe przepisy o sposobie tego współdziałania podaje statut Związku.

Dla kwestii współdziałania Związku Rewizyjnego z władzami nadzorczymi ważny jest przede wszystkim ten moment, że Prezes Związku jest urzędnikiem państwowym, mianowanym na to stanowisko przez Prezesa Rady Ministrów i podległym nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych. W ten sposób kierownictwo Związku jest personalnie podporządkowane władzom centralnym. Prócz tego stanowiska kierownicze i inspekcyjne Związku mogą być obsadzane tylko za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych. Poza tym rozporządzenie Prezydenta Rz. ogólnie tylko nakazuje Związkowi Rewizyjnemu współdziałać z władzami nadzorczymi i odwrotnie—władzom

rządowym, samorządowym i instytucjom prawa publicznego nakazuje okazywać Związkowi pomoc w miarę potrzeby.

Z tytułu współdziałania z władzami nadzoru państwowego statut przewiduje następujące obowiązki, ciążące na Związku Rewizyjnym:

- 1) O zamierzonej rewizji Związek zawiadamia bezpośrednią władzę nadzorczą rewidowanej jednostki na 5 dni przed terminem rozpoczęcia czynności rewizyjnych.
- 2) Delegaci Związku obowiązani są przed rozpoczęciem czynności rewizyjnych porozumieć się bezpośrednio z władzami nadzorczymi.
- 3) W ciągu 60 dni po ukończeniu rewizji odpisy protokółów Związek obowiązany jest przesłać Ministrowi Spraw Wewnętrznych i zainteresowanym ministrom, którzy sprawują merytoryczny nadzór na rewidowaną jednostką, oraz jej bezpośredniej władzy nadzorczej.
- 4) Prezes Związku obowiązany jest przysyłać do wiadomości zainteresowanym ministerstwom w odpisach wszelkie ogólne wskazówki i ogólne pisma o charakterze instrukcyjnym oraz obowiązany jest co rok przysyłać sprawozdanie roczne działalności Związku.
- 5) W wykonaniu swoich zadań Związek przez swojego Prezesa komunikuje się bezpośrednio ze wszystkimi władzami państwowymi i samorządowymi.

Z tytułu tego współdziałania statut nakłada również pewne obowiązki na władze nadzorcze. Poza przewidzianym już w rozporządzeniu Prezydenta Rz. ogólnym obowiązkiem władz rządowych, samorządowych i instytucyj prawa publicznego co do świadczenia pomocy Związkowi statut przewiduje, że władze nadzorcze, nie wyłączając Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i innych ministerstw, będą podawały Związkowi do wiadomości ogólne zarządzenia (instrukcje, okólniki, pisma okólnie), kierowane do związków samorządowych oraz będą przysyłały odpisy protokółów lustracyjnych i zarządzeń polustracyjnych.

Kontakt Związku Rewizyjnego z bezpośrednimi władzami nadzorczymi ustalił się zgodnie z przepisami statutu. Co więcej, przed ustaleniem okresowych planów rewizyj Związek informuje się u wojewodów co do ich zamierzeń w zakresie inspekcji wojewódzkiej oraz życzeń co do prac Związku. W ten

sposób dochodzi do uzgodnienia planów Związku z planami inspekcji wojewódzkiej. Kontakt z centralnymi władzami nadzoru państwowego w praktyce nie tylko, że wypełnił ramy statutem nakreślone, ale i znacznie je przekroczył. Materiały inspekcyjne w formie wyciągów z protokółów, przesyłane poza Min. Spr. Wewn. zainteresowanym ministerstwom i instytucjom (np. bankom państwowym i komunalnym, Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu itp.) są w coraz większej mierze wykorzystywane. Z inicjatywy Związku kontakt ten znajduje nadto wyraz między innymi w konferencjach personelu inspektorskiego Związku z przedstawicielami poszczególnych ministerstw dla omówienia aktualnych dla samorządu zagadnień. Na konferencjach tych inspektorzy Związku mają możność dowiedzieć się z ust autorytatywnych przedstawicieli władz centralnych o poglądach tych władz na wysuwane z obu stron zagadnienia, otrzymując odpowiednie nastawienie dla ich akcji instrukcyjnej. Poza tym konferencje te ułatwiają następnie inspektorom Związku indywidualny kontakt z ministerstwami, rzecz zarówno pożądaną dla Związku, jak i dla ministerstw. Z inicjatywy władz centralnych znów kontakt ten przejawia się stale w przysyłaniu do opinii projektów prawodawczych i projektów instrukcyj dotyczących samorządu. Zaopiniowano więc np. projekt ustawy w sprawie kosztów leczenia ubogich chorych, projekt ustawy drogowej, projekt ustawy o organizacji publicznej służby zdrowia, projekt zarządzenia o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, projekt instrukcji budżetowej dla związków samorządowych. Na zlecenie Min. Spraw Wewn. i Min. Skarbu Związek wziął udział w opracowaniu projektu ustawy o poprawie finansów komunalnych. Na zlecenie Min. Skarbu również dokonano oceny sytuacji związków samorządowych na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego (pod tym kątem widzenia była przeprowadzona rewizja miasta Rzeszowa oraz szeregu powiatów z tego okręgu). I znowu na zlecenie Ministra Skarbu dokonano oceny sytuacji finansowej 10 miast „ullenowskich“ oraz dokonano oceny finansowej miasta Gdyni.

W ten sposób Związek Rewizyjny staje się dla ministerstw nie tylko centralą, gromadzącą sprawdzone informacje i krytycznie zestawione dane co do faktycznego stanu poszczególnych dziedzin gospodarki samorządowej, lecz również a p a r a t e m i n s t r u k c y j n y m, p r z y p o m o c y k t ó r

rego można wpływać na kierunki i metody pracy związków samorządowych. I to wpływać nie w sposób biurokratyczny czy przez narzucanie samorządowi obowiązków, lecz wpływać przez człowieka, który ma możliwość zapoznania się z gospodarką danej jednostki samorządowej na miejscu i może swoje wnioski do zbadanego stanu faktycznego dostosować.

Przechodząc z kolei do współdziałania z władzami nadzoru państwowego niższych instancji, trzeba przypomnieć, że Związek Rewizyjny nie jest władzą nadzorczą. W zakresie kontroli Związek jest powołany tylko do stwierdzania stanu faktycznego i wyprowadzania stąd oceny gospodarki rewidowanej jednostki. Zarządzenia z tych stwierdzeń wynikające należą do władz nadzorczych. Stąd już wynika, jaki powinien być właściwy stosunek tych obu kontroli do siebie i zasada współdziałania. Związek Rewizyjny występuje więc wobec władz nadzorczych jako czynnik fachowy, uzupełniający ich działalność przez wykonywanie stałej i systematycznej kontroli samorządu. Kontrola Związku Rewizyjnego ma działalność organów nadzoru państwowego uzupełniać, ale nie może jej całkowicie zastąpić. Władze nadzorcze zbyt wielką odpowiedzialność ponoszą za samorząd i za swoje zarządzenia, ażeby mogły zaniechać bezpośredniego badania gospodarki powierzonych im nadzorowi samorządów¹⁾. Chodzi tylko o to, jak ułożyć współpracę organów inspekcyjnych nadzoru państwowego i Związku Rewizyjnego.

Pomimo, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w szczególności współdziałania Związku Rewizyjnego z nadzorem państwowym nie wchodziło, stopniowo i prawie wszędzie ustaliła się taka praktyka, że urzędy wojewódzkie badają sprawozdania i uwagi inspekcji Związku Rewizyjnego i na podstawie tych uwag wydają zarządzenia polustracyjne, wyznaczając zainteresowanemu związkowi samorządowemu termin do udzielenia wyjaśnień co do ewentualnej niezgodności w przedstawieniu stanu faktycznego w protokole oraz termin usunięcia wykniętych braków i uchybień. W niektórych nielicznych zresztą wypadkach zaszła potrzeba wyjaśnień i uzgodnień z władzami nadzorczymi przedstawionego w sprawozdaniach Związku Rewizyjnego stanu faktycznego. Natomiast Związek

1) Por. dr L. Bar — Współdziałanie czynników kontroli samorządu terytorialnego — „Gazeta Administracji” Nr 21/1936.

Rewizyjny' kategorycznie uchylił się od paru prób wciągnięcia go w polemikę z władzami rewidowanych związków samorządowych, wychodząc z założenia, że konsekwencje z uwag i ocen Związku Rewizyjnego wyprowadza władza nadzorcza w formie zarządzeń polustracyjnych i ona jedynie jest uprawniona do swobodnej i krytycznej oceny, do przyjęcia lub nie przyjęcia uwag i wniosków zawartych w protokółach Związku, a nie zainteresowane jednostki samorządowe.

Praktyka ta ustalała się stopniowo. Początkowo oły wypadki iście beztroskiego przesyłania sprawozdań Związku Rewizyjnego zainteresowanym władzom samorządowym do zastosowania w miarę możliwości. Bez wniknięcia w treść tych sprawozdań i bez zajęcia co do nich stanowiska, jak gdyby Związek Rewizyjny był jakąś prywatną instytucją, posługującą się prywatnymi rzeczoznawcami.

Z faktu powołania do życia Związku Rewizyjnego nie wynika bynajmniej, że inspekcja wojewódzka straciła rację bytu. Zadania i odpowiedzialność władz nadzorczych nie zostały przez to ani na jotę zmienione. Jedynie działalność organów wojewódzkiej inspekcji została przez działalność Związku uzupełniona.

Ze względu na to, by uniknąć rozpraszania sił i równoległego wykonywania tej samej pracy, należałoby stanąć na stanowisku, że z reguły inspektorzy wojewódzcy nie powinni przeprowadzać rewizji generalnych w powiatowych związkach samorządowych i w miastach wydzielonych, natomiast ich działalność powinna iść w następujących kierunkach:

1) Na pierwszy plan wysuwa się tutaj dopilnowanie należytego wykorzystania sprawozdań Związku Rewizyjnego. Inspektor wojewódzki z natury swojego stanowiska koncentruje informacje i dane dotyczące stanu faktycznego gospodarki związków samorządowych, a wespół z wydziałami fachowymi urzędu wojewódzkiego dokonuje oceny tej gospodarki ze stanowiska nadzoru państwowego i przygotowuje projekty odpowiednich zarządzeń. Sprawozdania wraz z ocenami i wnioskami, pochodzące od centralnej instytucji rewizyjnej, która dysponuje doświadczeniami i porównaniami z całego Państwa, a nadto działa w bezpośrednim kontakcie z władzami centralnymi, powinny być traktowane jako materiał dla nadzoru państwowego szczególnie cenny. Rzecz oczywista, władza nadzorcza (w danym wypadku wojewoda) w razie powziętych wątpliwości może zarządzić sprawdzenie ścisłości przedstawienia

stanu faktycznego gospodarki, jako władza odpowiedzialna za nadzór może się zgodzić lub nie zgodzić z ocenami i wnioskami Związku Rewizyjnego. Powinna wówczas rzecz wyjaśnić ze Związkiem Rewizyjnym bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwego ministerstwa. Ale już dowodem kompletnego nieporozumienia było, w początkach działalności Związku Rewizyjnego, przekazywanie wniosków Związku do swobodnego uznania zainteresowanym władzom samorządowym, jak gdyby prace Związku Rewizyjnego były prowadzone wyłącznie dla samorządu, a nie dla władz nadzorczych. Zadaniem inspektora wojewódzkiego, który, jak powiedziałem, koncentruje dane i informacje o stanie faktycznym gospodarki związków samorządowych, powinno być wykorzystanie sprawozdania Związku Rewizyjnego we własnym zakresie, a następnie dopilnowanie, ażeby dotarły do zainteresowanych wydziałów fachowych i mogły znaleźć wyraz w odpowiednich zarządzeniach nadzorczych.

2) Jak już zaznaczyłem, wykorzystywanie sprawozdań Związku Rewizyjnego nie wyklucza potrzeby przeprowadzania doraźnych inspekcji dla zbadania kwestyj, które w danym momencie mogą szczególnie władze nadzorcze interesować. Kwestiami tymi mogą być między innymi stwierdzenia zawarte w protokołach Związku Rewizyjnego, a wymagające bliższego zbadania w terenie, lub sprawdzanie wykonania zarządzeń połączonych.

3) Inspekcja wojewódzka, zwolniona od przekraczającego jej możliwości obowiązku przeprowadzania systematycznej rewizji miast wydzielonych i powiatowych związków samorządowych, powinna uzupełniać, a w razie potrzeby zastępować inspekcję powiatową w rewizjach gospodarki miast niewydzielonych, które mogą się okazać zbyt trudne dla przeprowadzenia przez jednego inspektora powiatowego.

4) A wreszcie, do istotnych a bardzo ważnych obowiązków inspektorów wojewódzkich należy stałe nadzorowanie działania inspekcji powiatowych. Sprawie tej poświęca dużo uwagi również Związek Rewizyjny. Przy każdej rewizji powiatowego związku samorządowego inspektor Związku sprawdza działalność powiatowego inspektora samorządu gminnego przez dokonanie w jego obecności inspekcji co najmniej w dwóch gminach. Nie może to jednak zastąpić bezpośredniego wglądu ze strony inspektora wojewódzkiego, gdyż oprócz stwierdzeń i uwag zwłaszcza tutaj potrzebne są zarządzenia.

Jak z tego, co wyżej powiedziałem, wynika, pesymistyczne

wnioski co do roli inspekcji wojewódzkiej wobec powołania Związku Rewizyjnego¹⁾ należy uznać za nieporozumienie co do zadań obu tych czynników. Powołanie Związku Rewizyjnego nie umniejszało roli organów nadzoru państwowego, bo umniejszyć nie mogło. Co więcej, Związek Rewizyjny może tylko działalność organów nadzoru państwowego ułatwić i ich znaczenie podnieść. Zależy to jednak od tego, jak się w praktyce ułoży z obu stron współdziałanie tych czynników.

V.

Pozostaje jeszcze do omówienia udział kontroli państwowej w kontroli samorządu, a to z tego punktu widzenia, czy ewentualne objęcie przez Najwyższą Izbę Kontroli stałej kontroli samorządu nie wprowadziłoby do obecnego systemu kontroli samorządu jakichś istotnych zmian w układzie tego systemu.

Najwyższa Izba Kontroli w obecnym stanie prawnym bada tylko zużycie funduszków Skarbu Państwa przekazanych samorządom na cele specjalne. W myśl ustawy z dnia 3.VI.1921 r. o kontroli państwa „Kontrola państwowa powołana jest do rewizji dochodów i wydatków Państwa oraz jego stanu majątkowego“ (art. 2), jednak „w miarę uznania Rządu kontrola państwowa może być również powołana do rewizji gospodarki ciał samorządnych oraz instytucyj, zakładów, fundacyj, stowarzyszeń i spółek działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją“ (art. 3). „Spełniając swe zadania, kontrola państwowa bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych oraz instytucyj, wymienionych w art. 3, były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym“ (art. 4).

Zwracają tutaj uwagę dwa momenty: uzależnienie powołania N. I. K. do kontroli samorządu od uznania Rządu oraz nieokreślone pojęcie „celowości pod względem gospodarczym“. Jak wiadmo, pojęcie to niejednokrotnie nasuwało wątpliwości i było w praktyce traktowane ściśnająco:

Istotną zmianę, a raczej zapowiedź tej zmiany wnosi ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. W myśl art. 77 ustawy konstytucyjnej „do kontroli pod względem finanso-

1) Por. R. Andruszkiewicz — Zagadnienie inspekcji związków samorządowych — „Samorząd“ Nr 24/1938.

wym gospodarki Państwa oraz związków publiczno-prawnych, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania Sejmowi corocznie wniosków o absolutorium dla Rządu — powołuje się Najwyższą Izbę Kontroli, opartą na zasadzie kolegialności i niezawisłości członków jej kolegium“. Ponieważ związki samorządu terytorialnego niewątpliwie podpadają pod pojęcie związków publiczno - prawnych, uprawnienia a zarazem obowiązki N. I. K. dotyczą również i samorządu terytorialnego.

Mówią, że to jest dopiero zapowiedź zmiany, bo wprowadzenie w życie tego przepisu w stosunku do samorządu wymagać będzie całego szeregu przepisów ustawowych, a więc zmiany dotychczas obowiązującego prawa o kontroli Państwa.

Nie wiem, czy taka ustawa jest projektowana, sama kwestia jest jednak zbyt ważna na to, ażeby ją przy omawianiu sprawy współdziałania czynników kontroli nad samorządem pominąć.

N. I. K. byłaby więc powołana do swych funkcji obok istniejącego systemu kontroli samorządu, systemu pełnego, którego poszczególne elementy (kontrola własna, nadzór państwowy i Związek Rewizyjny) wzajemnie się uzupełniają. N. I. K. z czynnika kontroli doraźnej, działającego w stosunku do samorządu „w miarę uznania Rządu“, miałyby się stać czynnikiem kontroli stałej, ograniczonej tylko w porównaniu z tamtymi czynnikami co do zakresu swoich uprawnień. Kontrola gospodarki związków samorządowych, wykonywana przez N. I. K., ma być w myśl ustawy konstytucyjnej kontrolą „pod względem finansowym“. Można być różnych poglądów na treść pojęcia kontroli „pod względem finansowym“, nie ulega jednak wątpliwości, że w pojęciu tym nie mieści się kontrola „pod względem gospodarczym“, a zwłaszcza kontrola „ze stanowiska celowości gospodarki“. Przekonują o tym teksty ustawodawcze (cytowane wyżej przepisy ustawy z dnia 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, dotyczące uprawnień komisji rewizyjnych i władz nadzorczych oraz przepisy, regulujące zakres działania Związku Rewizyjnego), które odróżniają kontrolę pod względem finansowym od kontroli „pod względem gospodarczym“, przy czym z zestawienia tych przepisów ust. (1) z ust. (5) art. 62, a także ust. (1) art. 67 ustawy z dn. 23.III.1933 r. oraz art. 3 rozporz. Prez. Rz. o Związku Rewizyjnym z §-em 52 ust. (1) statutu Związku Rewizyjnego wynika, że kontrolę „pod względem finansowym“ identyfikuje się z kontrolą „pod względem formalnym“ lub „pod względem formal-

nej prawidłowości“, bądź też „pod względem prawidłowości i zgodności tej działalności z obowiązującymi przepisami“, a kontrolę „pod względem gospodarczym“ identyfikuje się z kontrolą „pod względem materialnym“ i kontrolą „ze stanowiska celowości“, przy czym zalicza się tutaj również kontrolę „z punktu widzenia zasad oszczędności“.

W związku z tym ograniczeniem obowiązków (a zarazem i uprawnień) N. I. K. w stosunku do samorządu nasuwa się myśl, czyby nie można było, dla uniknięcia podwójnej roboty pozostawić kontrolę pod względem finansowym wyłącznie N. I. K., a pozostałe czynniki kontroli ograniczyć do wykonywania kontroli pod względem gospodarczym. Jest to jednak niemożliwe, gdyż kontrola finansowa musi być podstawą wszelkiej innej kontroli i nie może być przez tamte czynniki zaniechana. Z konieczności więc Kontrola Państwa wykonywałaby pracę wykonywaną równolegle przez inne czynniki kontroli.

A to już stawia problem przeciążenia samorządu kontrolą w nowej i to bardzo zaostrzonej sytuacji. Obok kontroli wewnętrznej, obok kontroli ze strony władz nadzorczych, Związku Rewizyjnego i całego szeregu innych czynników, które z różnych tytułów sporadycznie kontrolują pewne fragmenty gospodarki związków samorządowych, ma się zjawić jeszcze kontrola państwowa, badająca samorząd wprawdzie tylko pod względem finansowym, lecz za to stale i systematycznie, jeżeli rola jej w tym zakresie ma być istotna. Jest rzeczą nie do pomyślenia, ażeby którykolwiek z czynników istniejącego systemu kontroli mógł być w zakresie swoich zadań ograniczony. Przeciwnie, w interesie nadzoru państwowego leży, ażeby zarówno kontrola wewnętrzna, jak i kontrola wykonywana przez organa władz nadzorczych wzrosła i mogła być pogłębiona, a nie ograniczona. Związek Rewizyjny zaś uzupełnia działalność tamtych czynników w zakresie, który dla kontroli państwowej, ze względu na wyraźny przepis konstytucji jest niedostępny.

Niesposób tutaj wreszcie pominąć milczeniem nowego obciążenia budżetu Państwa przez stałe i systematyczne badanie pod względem finansowym 3143 gmin wiejskich, 603 miast, 239 powiatowych związków samorządowych, 3 wojewódzkich związków komunalnych oraz pewnej liczby związków międzykomunalnych, wszystko to wraz z zakładami, przedsiębiorstwami oraz spółkami o przeważającym udziale związków samorządu terytorialnego. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że są to jednostki hierarchicznie niezależne, często o bardzo rozwiniętej

i skomplikowanej gospodarce, a rachunkowość ich, w przeciwieństwie do rachunkowości administracji rządowej, nie jest scentralizowana.

Jeżeli tutaj wspominam o tych trudnościach związanych z objęciem działalnością N. I. K. administracji samorządowej, czynię to nie dla tego, ażebym chciał samorząd przed tą ewentualnością z jakichkolwiek powodów bronić. Uważam, że art. 77 ustawy konstytucyjnej stwarza dostateczną podstawę prawną do kontroli samorządu przez N. I. K. Chodzi mi jedynie o to, ażeby przy wykonaniu tego przepisu konstytucyjnego uniknąć w miarę możliwości tych ujemnych konsekwencji, o których mówiłem.

Uważam, że przepisy ustawowe, które ewentualnie bliżej określają zadania N. I. K. w zakresie kontroli samorządu, powinny być tak sformułowane, ażeby z nich nie wynikał obowiązek stałej i systematycznej kontroli wszystkich związków samorządowych. Biorąc pod uwagę, że kontrolę tę sprawuje już nadzór państwowy i że dotychczas istniejący system kontroli samorządu jest pełny i wszechstronny, sposób i czasokresy dokonywania kontroli samorządu powinny być pozostawione do uznania Prezesowi N. I. K., któryby się kierował w tym względzie własnym poglądem na aktualną potrzebę takiej kontroli z punktu widzenia najwyższego w Państwie czynnika, odpowiedzialnego za kontrolę całej administracji państwowej.

W każdym razie jednak powołanie Kontroli Państwa do kontroli samorządu samo przez się nie będzie stanowiło zmiany w dotychczasowym układzie systemu kontroli nad samorządem.

POLITYKA BUDOWLANO - MIESZKANIOWA MIASTA ZURYCHU.

Podobnie jak i w innych miastach, objętych procesem urbanizacji, powstało także w Zurychu, równocześnie z jego wzrostem, zadanie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności rozwijającego się miasta, jako jedno z jego zadań najpilniejszych.

Zapoczątkowaniem przebiegu związanej z tym akcji było włączenie w 1893 r. do starego Zurychu jedenastu gmin podmiejskich, dzięki czemu miasto osiągnęło wówczas liczbę 107 tys. mieszkańców i obszar wielkiego miasta. Przyłączenie w 1934 r. dalszych ośmiu gmin powiększyło dwukrotnie obszar zajmowany w 1893 r. i zdobyło dla Zurychu pozycję największego pod względem liczby mieszkańców miasta Szwajcarii. Według związkowego spisu ludności liczyły na 1 grudnia 1937 r.: Bazylea 161 tys. mieszkańców, Berno 121 tys., Genewa 123 tys., Zurych 321 tys., a więc liczba jego mieszkańców wzrosła w ciągu 45 lat w trójnasób.

Przy tak gwałtownie szybkim wzroście zaludnienia dostarczanie potrzebnej ludności liczby mieszkań nie było dla miasta bynajmniej rzeczą łatwą, zwłaszcza gdy zapotrzebowanie mieszkań wzrastało szybciej aniżeli liczba mieszkańców. W 1893 r. było na obszarze dzisiejszego Zurychu nie więcej jak ogółem 24 tysiące mieszkań, dziś jest ich ponad 92 tysiące; ich wartość asekuracyjna wynosi około 2 miliardów franków. Daje to wyobrażenie o wielkości kapitałów, inwestowanych od tego czasu w budownictwie mieszkaniowym.

Do ostatnich czasów budownictwo to było całkowicie niemal opanowane przez kapitał prywatny, mający przede wszystkim cele spekulacyjne na względzie, wiadomo zaś, że inicjatywa prywatna mało dba o najpilniejsze potrzeby rynku mieszkaniowego. Do r. 1901 po ciężkim przesileniu gospodarczym w latach 90-ych ruch budowlany był zupełnie sparaliżowany i wówczas okazało się dowodnie, że dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych budownictwo prywatne wystarczyć nie może i że wyrównawczo może tu działać tylko budownictwo miejskie obok budownictwa organizacji społecznych.

Rok 1907, będący zapoczątkowaniem ruchu budowlanego na

miarę potrzeb rozwijającego się terytorialnie miasta, stanowi zarazem doniosły punkt zwrotny w jego polityce mieszkaniowej. W roku tym ludność miasta wypowiedziała się w głosowaniu powszechnym za wnioskiem zarządu miasta i rady miejskiej, dotyczącym wybudowania pierwszej miejskiej kolonii mieszkaniowej. Wynik głosowania miał znaczenie zasadnicze, ponieważ asumptem do niego było sprawozdanie magistratu uzasadniające tezę, że dla uzdrowienia stosunków mieszkaniowych niezbędny jest czynny udział miasta w produkcji mieszkań, bądź to w formie budowania domów we własnym zakresie, bądź też w formie popierania budownictwa społecznego, przede wszystkim zaś spółdzielczego. Powzięta w powszechnym głosowaniu uchwała znalazła następnie wyraz w statucie gminy, ustalającym rozszerzoną w tym duchu politykę mieszkaniową gminy jako jej główne zadanie. Odnośny (91) artykuł statutu miejskiego otrzymał brzmienie następujące:

„Miasto popiera budowę zdrowych i tanich mieszkań, jako też domów i przytułków dla bezdomnych“¹⁾.

Zapoczątkowane na tej podstawie miejskie budownictwo mieszkaniowe nie wielkie zrazu przybierało rozmiary i pozostawało do wybuchu wojny daleko poza budownictwem prywatnym. Lata wojny, to czas zupełnego zastoju w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego i dopiero skutki wojny zdołały wywołać w pierwszych latach powojennych niebywały wzrost budownictwa publicznego i społecznego, zwłaszcza w latach 1918 do 1924²⁾.

Pod względem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych warstw niezamożnych, decydujący był wpływ budownictwa popieranego przez miasto, w części także subwencjonowanego przez Kanton Zurychski i Związek. Stan ten trwał do 1932 r., na który przypada okres najlepszej koniunktury budowlano - mieszkaniowej.

W czasie trwania najbardziej dotkliwego braku mieszkań po wojnie budownictwo komunalne i rozwijające się przy pomocy miasta budownictwo społeczne nie usunęło wprawdzie zupełnie klęski mieszkaniowej, przyczyniło się jednak, w znacznej mierze do osłabienia jej skutków. Przy sposobności wkraczania w tą dziedzinę czynników publicznych okazało się, jakiej zmianie ulegało z biegiem lat pojmowanie ich zadań polityki mieszkaniowej. W samych początkach polityki komunalnej za główne zadanie uznawano uzdrowienie warunków mieszkaniowych drogą usuwania mieszkań niehigienicznych oraz ich zgęszczenia, dopiero później zjawilo się samorzutnie zagadnienie budowy nowych, higienicznych mieszkań dla niezamożnych warstw ludności, naj-

1) „Gemeinnütziger Wohnungsbau und städtische Finanzen“ Zürcher Statist. Nachrichten“ 1931. Heft 4.

2) Dr Klöti „Krise und städtische Finanzen“ Zürcher Statist. Nachrichten 1934. Heft 4.

bardziej dotkniętych skutkami złych warunków mieszkaniowych, a przede wszystkim brakiem mieszkań. W pierwszych latach po wojnie, w okresie nadzwyczajnego braku mieszkań, energiczna polityka komunalna w zakresie przysparzania mieszkań stała się palącą koniecznością.

W dwojaki sposób usiłował zarząd miasta zwalczać klęskę mieszkaniową: w drodze budowania miejskich kolonij mieszkaniowych oraz przez finansowanie społecznego budownictwa. Podniesienie się ogólnej kultury mieszkaniowej w Zurychu w ciągu ostatnich 20 lat jest niezaprzeczoną zasługą tych dwu czynników: publicznego i społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Z chwilą zakwalifikowania sprawy mieszkaniowej jako jednej z najważniejszych dziedzin polityki komunalnej miasta Zurychu, weszła ona w skład stałego programu prac Miejskiego Urzędu Statyst., który ogłasza corocznie wyniki swych badań nad rozwojem budownictwa mieszkaniowego, nad stanem rynku oraz czynszów komornianych. Zestawienie działalności za okres 30 lat, dokonane przez tenże Urząd, daje wiele ciekawego materiału z zakresu komunalnej polityki budowlanej, pozwalającego wysnuć pouczające wnioski ogólne co do zadań gminy na polu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności ¹⁾. Dane, zaczerpnięte z tego źródła, poprzedzimy krótką charakterystyką ogólnych warunków budowlanych w Zurychu, rzucającą światło na akcję gminy.

Jak wiadomo, momentem najbardziej miarodajnym dla rozwoju budownictwa był zawsze stan rynku mieszkaniowego, którego wyrazem jest istniejący zapas mieszkań wolnych. Pewien zapas wolnych mieszkań tzw. przestojów utrzymuje rynek mieszkaniowy w równowadze, to znaczy, że wówczas ceny mieszkań nie podnoszą się i nie spadają. Na podstawie dokładnych badań i zestawień, zarząd m. Zurychu doszedł do wniosku, że równowagę tą zapewnić może dla Zurychu istnienie 2% mieszkań wolnych, przy czym zapas małych mieszkań jako najbardziej poszukiwanych (do 3 pokoiów włącznie) winien być nieco większy od zapasu mieszkań powyżej 3 pokoiów. Dane miejskiego urzędu mieszkaniowego wykazały, że od 1914 r. najmniejszy był zawsze zapas małych mieszkań, a tym samym zapotrzebowanie pod tym względem najtrudniejsze do zaspokojenia, wiąże się z tym fakt nierównego rozłożenia przestojów mieszkań na poszczególne dzielnice miasta; dotąd jeszcze najmniejszy jest zapas wolnych mieszkań w dzielnicach robotniczych. W ciągu 45 lat tj. od powstania wielkiego Zurychu rynek mieszkaniowy nie zawsze znajdował się w stanie równowagi.

Dla wielkości zapotrzebowania miarodajny jest nie tyle bezpośredni wzrost lub spadek liczby mieszkańców miasta, ile

1) Wohnungsbaupolitik der Stadt Zürich 1907 — 1937. Statistik der Stadt Zürich 1938. Heft 46.

raczej liczba właściwych użytkowników mieszkań tj. rodzin, gospodarstw rodzinnych. Potwierdziły to badania na terenie Zurychu, gdzie w ciągu ostatniego 20-lecia dwa zjawiska demograficzne: cofanie się liczby przyrostu naturalnego i przewaga starszych roczników w składzie ludności sprawiły, że liczba samodzielnych gospodarstw rodzinnych, a tym samym liczba zajmowanych mieszkań szybciej wzrastała, aniżeli liczba mieszkańców. Gdy wzrost ludności wyniósł w czasie od 1910 — 1930 r. 31,0%, to liczba zajmowanych mieszkań doszła do 63,8%, a liczba gospodarstw rodzinnych do 58,4%. Przewadze starszych roczników — tłumaczą statystycy — towarzyszył wzrost liczby starszych małżeństw, których dzieci dorosłe zajmowały już osobne mieszkania, wskutek czego liczba tych ostatnich wzrastała; co zaś do cofania się liczby urodzeń w stosunku do zawieranych małżeństw, to zjawisko to tłumaczy się wielką liczbą młodych małżeństw bezdzietnych, które jednakże zajmowały osobne mieszkania. Wzrost liczby zajmowanych mieszkań oznacza oczywiście spadek przeciętnej wielkości jednostkowego gospodarstwa, która z liczby 4,6 osób spadła do 3,8 osób w rodzinie.

Równoległe z wzrostem zapotrzebowania mieszkań rozwijała się działalność budowlana. Począwszy od roku 1907 powiększa się z roku na rok liczba nowowynbudowanych mieszkań. Okres najlepszej koniunktury przypada przed wojną na rok 1911, lecz już w 1912 r. pojawiają się pierwsze oznaki przesilenia na rynku budowlanym.

Uwydatnia to następująca tablica 1):

Lata	Przybyło mieszkań nowych	Liczba mieszkań w wielkim Zurychu
1907	873	40630
1908	1119	41689
1909	1418	42974
1910	1932	44830
1911	2394	47086
1912	2019	48989
1913	956	49851

Od roku 1913 słabnie tempo ruchu budowlanego i stan ten trwa przez czas wojny i spada do najniższego poziomu w latach 1921 — 22. Począwszy od 1923 r. stwierdzić można ponowne ożywienie, wiodące następnie do okresu najwyższej koniunktury w latach 1928 — 1932. W ciągu tych 5 lat wybudowano ponad 20 tys. mieszkań, w jednym tylko roku 1932 wybudowano 4560 mieszkań. Od tego roku począwszy wielki kryzys gospodarczy obejmuje także rynek budowlany, wskutek czego liczba nowych mieszkań spada w r. 1936-tym do 505. Rok

1) Zürcher Statistische Nachrichten. 1937. Heft 1.

1937 świadczy już o pewnej poprawie w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego; w końcu roku tego przybyło nowych mieszkań 934; ogólna liczba mieszkań wynosiła w tym czasie 91739.

Podział nowowybudowanych mieszkań według liczby pokoi oraz ich wyposażenia przedstawiają następujące liczby ¹⁾:

Na 100 nowowybudowanych mieszkań przypadało na mieszkania:

W latach	1 izbowe	2 izbowe	3 izbowe	4 izbowe	5 izbowe	6 i wię- cej izb	Ogółem
1907—16	0,9	10,0	44,8	27,4	8,7	8,2	100
1917—26	0,7	10,5	43,9	25,8	11,1	8,0	100
1927—36	2,2	19,7	48,7	20,9	5,4	3,1	100
1907—1936	1,6	15,7	46,9	23,4	7,2	5,2	100

Gdy więc udział mieszkań 1-o do 3-pokojowych wzrósł z 55,7% w 10-leciu 1907—1916, do 70,6% w 10-leciu 1927—36, to udział mieszkań 4-o i ponad czteropokojowych, spadł w tym samym czasie z 44,3 do 29,4%. Typ mieszkania trzypokojowego należał zawsze do najbardziej rozpowszechnionych w Zurychu, a z czasem brał coraz bardziej przewagę nad innymi.

Przechodząc od uwag ogólnych do samego budownictwa mieszkaniowego, podnieść należy, że, jak to już zaznaczyliśmy, udział w akcji tej brały dwa czynniki, zachowujące się zgoła odmiennie w stosunku do istniejących na rynku mieszkaniowym zapotrzebowań: a więc budownictwo prywatne oraz budownictwo publiczne a także organizacyj społecznych.

Do roku 1907 budownictwo mieszkaniowe było — jak zaznaczyliśmy — niemal niepodzielną domeną spekulacji prywatnych właścicieli i przedsiębiorców budowlanych. W latach 90-tych zeszłego wieku gorączkowy ruch wśród tych ostatnich, traktujących produkcję domów mieszkalnych na równi z produkcją towarów, doprowadził w końcu do kryzysu budowlanego, w wyniku którego w ostatnich kilku latach wieku 19-go powstał, mimo stałego braku mieszkań, zupełny zastój w budownictwie mieszkaniowym.

Główną przyczyną tego faktu były warunki finansowe, a następnie braki organizacyjne w budownictwie mieszkaniowym, nieumiejętność zracjonalizowania przemysłu budowlanego. Prywatni właściciele domów, względnie przedsiębiorcy budowlani zależni byli od kształtowania się rynku pieniężnego, brak kapitałów po wojnie spowodował nadzwyczajne podrożenie kredytu hipotecznego, stopa procentowa wynosząca w r. 1914 4½ do 5%, podniosła się po wojnie do 6 i 6½%. Z innych przyczyn zastoju w budownictwie mieszkaniowym w pierwszych latach powojennych wymienić należy także koszty budowy, spowodowane wysokimi kosztami materiałów budowlanych oraz wzrostem kosztów robocizny. I te to przyczyny osłabiły przedsiębiorczość prywatną w przemyśle budowlanym. Ceny gruntów

1) Tamże.

nie oddziaływały w tej samej mierze, gdyż zabudowywanie placów przesunęło się coraz bardziej w kierunku krańców miasta, gdzie ceny terenów były stosunkowo niskie.

Prywatni właściciele domów zwykli podawać jako przyczynę osłabienia ruchu budowlanego także wprowadzenie po wojnie ustawy o ochronie lokatorów. Czynniki ten mógł po części działać hamująco, ale nie był on decydujący. Już bowiem przed wprowadzeniem ochrony lokatorów budowano mało z powodu wysokich kosztów budowy, małej rentowności, niepewności położenia gospodarczego i wynikającej stąd możliwości straty nakładu budowlanego.

Z ochroną lokatorów wiąże się sprawa czynszów komornianych. Nadmiar mieszkań wolnych, istniejący w początkach wojny, spowodował spadek znaczny czynszów i stan ten trwał do 1916 r. Od tego czasu zaczął się ponowny wzrost stawek komornianych, jako skutek niedostatecznej podaży; przez cały czas trwania braku mieszkań czynsze podnoszą się stale i tylko dzięki ustawie o ochronie lokatorów nie podskoczyły one w górę zaraz po zakończeniu wojny. Dopiero w końcu lat 20-tych tempo podnoszenia się komornego słabnie i trwa to do chwili, kiedy zapas wolnych mieszkań osiąga 2% tj. do momentu odzyskania równowagi na rynku mieszkaniowym.

Zależność stawek komornianych od rozmiarów przestojów na rynku mieszkaniowym uwydatnia się dobitnie przy różnych pod względem wielkości kategoriach mieszkań. I tak np. przy mieszkaniach czteropokojowych spadek czynszów komornianych był prawie dwukrotnie większy aniżeli przy mieszkaniach dwupokojowych dlatego, że zapas wolnych mieszkań tej kategorii był w tym samym stosunku większy.

Na wysokość czynszu wpływało także wyposażenie mieszkań w urządzenia kąpielowe oraz pokój dodatkowy na mansardzie dla pomocnicy domowej. Przeciętna wysokość komornego wynosiła w 1933 r. za mieszkanie trzypokojowe bez mansardy i bez własnej łazienki 1055 fr. rocznie; mieszkania tej wielkości bez mansardy ale z łazienką 1400 fr., mieszkania 2 pokojowe bez mansardy i własnej łazienki 800 fr. zaś z łazienką 1175 fr. Od 1933 r. datuje się spadek wysokości komornego. I tak, jeśli dla roku 1933 przeciętny wskaźnik cen wynosił dla 2 pokojowego mieszkania 199,8, (w porównaniu ze wskaźnikiem = 100 z lat 1910/14), dla 3 pokojowego 200,7, dla 4 pokojowego 202,5, to wskaźnik cen w r. 1937 spadł do 189,3 dla 2 pokojowego mieszkania, do 186,6 dla mieszkania 3 pokojowego i do 183,8 dla 4 pokojowego.

Jak przedstawia się w tych warunkach stosunek kwoty wydatkowanej na komorne do dochodu lokatorów? Pewnych danych dostarczyły wyniki ankiety, przeprowadzonej dla miasta Zurychu przez Urząd Statystyczny w 1936/7 r. wśród 324 rodzin, 195 urzędniczych i 129 robotniczych. Z danych tych

wynika, że udział procentowy komornego w wydatkach ogólnych wynosił w rodzinach urzędniczych 20,6% zaś w rodzinach robotniczych 22,1%.

Na tle skreślonego wyżej stanu rynku mieszkaniowego w Zurychu ujawniła się — jak to już zaznaczono — dość wcześniej konieczność czynnej polityki mieszkaniowej. Rolę kierowniczą pod tym względem objęło nie państwo (kanton), lecz gmina, co jest charakterystyczne dla Szwajcarii w ogóle, gdzie od dawna gminy, jako bliżej znające stosunki lokalne, lepiej spełniać mogły zadania związane z bezpośrednimi potrzebami mieszkańców. Oczywiście, że nie wyłączało to udziału państwa w budownictwie mieszkaniowym tak pod względem ustalania obowiązujących norm prawnych, jak i pod względem pomocy finansowej.

Związek Szwajcarski uchylił się w czasie największego braku od budowania mieszkań dla swoich funkcjonariuszów, również Kanton Zurychski czynił to na małą skalę. Natomiast zarówno Związek jak Kanton subwencjonowały w latach klęski mieszkaniowej budownictwo mieszkaniowe, odciążając tym samym finansowo gminy w spełnianiu tych zadań. W związku z tym wspomnieć tu należy także ustawę kantonalną z roku 1931 obowiązującą w Kantonie Zurychskim, wiążącą udzielanie pożyczek kantonalnych z „budową skromnych, trwałych i zdrowotnych mieszkań dla rodzin niezamożnych, obarczonych dziećmi“. Ustawa ta upoważnia jednocześnie gminy do wprowadzenia do ksiąg hipotecznych publiczno - prawnych ograniczeń własności prywatnej w odniesieniu do mieszkań budowanych przy finansowej pomocy gminy, ażeby mieszkania te usunąć z pod wpływu spekulacji.

Dla komunalnej polityki mieszkaniowej stały dwie drogi otworem: budowa domów mieszkalnych we własnym zakresie, albo też popieranie w różnej formie społecznego budownictwa, czy to przez udzielanie subwencji, czy też drogą odstępowania terenów pod budowę, oraz dawanie pożyczek. Nierzadko stosowano kilka z tych środków równocześnie. Na ogół jednak największym uznaniem cieszy się popieranie budownictwa społecznego. „Ta forma przyczynia się do rozwoju akcji samopomocy a tym samym odpowiada idei demokracji, poza tym popieranie społecznego budownictwa wymaga zazwyczaj mniejszych środków finansowych, aniżeli budowa we własnym zakresie. Wyrzeczenie się tego ostatniego pozwala przypuszczać, że społeczne budownictwo mieszkaniowe, popierane przez gminę, rozwinie ożywioną działalność. Lecz nawet wówczas nie można wyrzec się budownictwa komunalnego dla pewnych warstw ludzi — mniej zamożnych oraz dla rodzin obarczonych dziećmi 1)“.

1) Wohnungsbaupolitik itd. str. 70.

Miasto Zurych poszło obiema drogami, stosując różne formy w poszczególnych okresach. A więc w okresie od 1918 — 1920 przeważa budownictwo komunalne, w okresie od 1921 — 1925 ogranicza się miasto do popierania społecznego budownictwa i wreszcie poczynawszy od roku 1926 stosowane są obie formy polityki w stosunku do budownictwa mieszkaniowego, jednakże z przewagą budownictwa społecznego.

Opisy obu tych form poprzedzimy przedstawieniem w kilku słowach miejskiej polityki terenowej, bez której przewidująca polityka mieszkaniowa nie jest możliwa. Nabywanie gruntów przez miasto w pierwszych latach po przyłączeniu gmin podmiejskich służyło głównie określonym celom administracyjnym jak budowa rzeźni itp, lecz już w owym czasie pozyskało miasto tereny, przewyższające obszarem swym istniejące zapotrzebowanie dla gospodarki miejskiej. Do terenów tych należy obszar o 22 hektarach na zboczu wzgórza, otaczającego miasto, przeznaczony na place pod budowę wyłącznie mieszkań robotniczych. Miasto rozszerzało stale swój stan posiadania na swoim terenie także drogą dokupywania gruntów podmiejskich, od 1896 r. Do wybuchu wojny, tereny, należące do miast, wzrosły w dwójnasób. W czasie wojny i kilka lat po jej zakończeniu, stan ten nie uległ zmianie. Dopiero od 1925 r. następuje znaczny wzrost gruntów skupionych w rękach miasta i dochodzi do 2058 ha, z których jednakże niemal połowa to lasy, nie mające żadnego znaczenia dla polityki mieszkaniowej miasta.

Gromadzenie gruntów przez gminę odbywało się w drodze nabywania ich od prywatnych właścicieli po cenie rynkowej, ponieważ gminie nie przysługuje prawo wywłaszczenia w celach racjonalnej polityki budowlano - mieszkaniowej. Przewiduje je dopiero projekt nowej ustawy ze znacznymi jednak ograniczeniami.

Dzięki posiadaniu własnych terenów mogło miasto popierać skutecznie budownictwo społeczne drogą odstępowania obszernych placów organizacjom społecznym pod budowę domów mieszkalnych.

1. Komunalne budownictwo mieszkaniowe.

Na terenie Zurychu istnieją dwie kategorie mieszkań, wybudowanych przy pomocy środków publicznych, zależnie od osób, dla których są przeznaczone; są to przede wszystkim mieszkania służbowe dla miejskich pracowników oraz mieszkania odstępowane z wolnego najmu, zasadniczo do użytku ogółu, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin obarczonych dziećmi, a następnie mieszkańców dawniej osiadłych w mieście, mniej zamożnych itd. Mieszkania służbowe mają na celu ułatwienie ich lokatorom spełniania powierzonych im zadań administracyjnych, bodźcem natomiast do budowy mieszkań z wolnego najmu są

zadania społecznej opieki mieszkaniowej. Granice pomiędzy obu kategoriami są oczywiście płynne, w czasach bowiem panującego braku mieszkań, budowa mieszkań służbowych stanowi również pewne obciążenie na rynku mieszkaniowym. W terminologii szwajcarskiej rozumieć się zwykło przez budownictwo komunalne tylko budowę domów dla użytku ogólnego, jednakże statystyka urzędowa, informująca o liczbie mieszkań wybudowanych przy pomocy środków publicznych, zalicza do nich również mieszkania służbowe.

Plan budowy mieszkań do użytku ogółu powzięło miasto Zurych po raz pierwszy na większą skalę w 1906 r. pod naciskiem żądań ludności, odczuwającej dotkliwie skutki klęski mieszkaniowej. Dała ona temu wówczas wyraz w głosowaniu w 1907 r. o czym wyżej była mowa.

Pierwszą kolonię o 224 mieszkaniach wybudowano w 1908 i 1909 r. Niezaspokojony tą akcją głód mieszkaniowy dał asumpt do opracowania drugiego większego projektu kolonii, przyjętego w głosowaniu przez mieszkańców miasta, przewidującego budowę domów mieszkalnych w kilku etapach. Do roku 1915 wybudowano 196 mieszkań, po czym w czasie trwania wojny nastąpiła przerwa. Po wojnie w okresie od 1918 do 1920 wybudowało miasto 704 mieszkania, w następnym okresie do 1931 r. 649 mieszkań. Ogółem wybudowało miasto w czasie od 1907 do 1931 r. 12 kolonij z 387 domami i 1773 mieszkaniami.

Na uwagę zasługuje podział tych mieszkań pod względem ich wielkości.

Kolonie	Liczba domów	Mieszkania					Ogólna liczba mieszkań
		1	2	3	4	5	
		p o k o j o w e					
I	25	2	36	142	43	1	224
II	66	7	38	134	126	7	312
III	25	—	75	75	—	—	150
IV	23	2	18	145	22	—	187
V	31	—	90	96	—	—	186
VI	9	—	9	51	12	—	72
VII	4	—	—	2	2	—	4
VIII	16	—	8	68	25	—	101
IX	83	—	—	83	—	—	83
X	17	—	10	130	30	—	170
XI	60	—	—	24	36	—	60
XII	28	—	8	212	4	—	224
Ogółem .	387	11	292	1162	300	8	1773

Jak z powyższego zastanowienia wynika, w zurychskim budownictwie komunalnym przeważają mieszkania małe 3 po-

kojowe, typowe mieszkania robotnicze; niemal 2/3 wszystkich mieszkań przypada na ten typ, dwupokojowe, to tzw. wojenne, a z mieszkań 4 pokojowych przypada najwięcej na dzielnice, zamieszkałe przez średni stan urzędniczy, b. nieliczne są mieszkania 1-o i 5-cio pokojowe.

Poza koloniami mieszkaniowymi posiada miasto, a także jego liczne zakłady znaczną liczbę mieszkań, pozostających do wyłącznego rozporządzenia gminy. Wśród nich zasługują na uwagę mieszkania fundacji miejskiej „Opieka mieszkaniowa nad rodzinami obarczonymi dziećmi“ posiadająca 135 mieszkań, przeznaczonych wyłącznie dla niezamożnych rodzin z wielką liczbą dzieci, którym trudno o mieszkanie. Do innych należą mieszkania w nieruchomościach, będących własnością miasta, miejskiego funduszu ubogich, a także miejskich przedsiębiorstw przemysłowych, wreszcie mieszkania służbowe. Liczba tego rodzaju mieszkań miejskich wynosi ogółem 3465.

Kolonie mieszkaniowe, służące do użytku ogółu, przedstawiają typy odrębne nie tylko pod względem wielkości, ale także wyposażenia. Najdawniejsza kolonia znajduje się w gęsto zabudowanej dzielnicy przemysłowej; bloki domów 3 piętrowych składają się z tzw. domów podwójnych o wspólnej klatce schodowej. Domy zaopatrzone są w pralnie na strychu połączone z kąpielowymi urządzeniami. Każdy dom posiada dziedzińce - ogrody oraz lokal na przedszkole. Inne kolonie, położone na krańcach miasta wśród ogrodów, zaopatrzone są w łazienki; centralne ogrzewanie znajduje się tylko w kilku koloniach, budowanych po wojnie; domy wyposażone są w place gry dla młodzieży i zieleńce.

Pod względem finansowym przyjęta została dla miejskiego budownictwa mieszkaniowego zasada, że kolonie mieszkaniowe jako miejskie przedsiębiorstwo utrzymywać się winny same, czynsze mają być przeto tak kalkulowane, by wystarczały na odpłacanie odsetek od kapitału, częściowe umarzanie długu, pokrycie kosztów administracyjnych oraz zasilanie funduszu zasobowego.

W czasie wojny oraz bezpośrednio po wojnie zasada ta nie dała się ściśle zastosować. Wobec nadzwyczajnego wzrostu kosztów budowy należało z góry liczyć się przy rozpoczynaniu budowy ze stratą pewnej części nakładu, związaną z ryzykiem, co było właśnie przyczyną powstrzymywania się prywatnych właścicieli od budowania domów czynszowych. W odezwie do obywateli, wydanej w 1917 r. przez zarząd gminy, czytamy: „Przy tym przedsiębiorstwie (budowie domów komunalnych) idzie nie tylko o budowę mieszkań jako takich, lecz przede wszystkim o poczynienie zarządzeń w celu złagodzenia nędzy mieszkaniowej. Skoro prywatni właściciele z obawy przed ryzykiem od tego się powstrzymują, wówczas powstała wskutek tego luka należy wypełnić i to kosztem ogółu, który obowiązany jest ponieść ryzyko. Jeżeli nie da się stworzyć przedsiębiorstwa dochodowego, wów-

czas całe społeczeństwo winno pokryć mogący stąd powstać deficyt z uwagi na to, że łagodzenie nędzy mieszkaniowej przynosi korzyść nie tylko lokatorom wybudowanych mieszkań, ale całemu społeczeństwu“¹⁾. Uchwała magistratu z owego roku brzmi jak następuje: „Rachunkowość przedsiębiorstwa ma być prowadzona odrębnie“. „O ile czynsze komorniane nie wystarczają na opłatę odsetek kapitału nakładowego, na koszty administracyjne, wydatki bieżące oraz na częściowe umorzenia kapitału dłużnego, wówczas miasto dostarczać będzie przedsiębiorstwu w ciągu 10 lat, począwszy od chwili zamieszkania domów, nadzwyczajnych zasilków w wysokości, niezbędnej dla utrzymania równowagi pomiędzy dochodami a wydatkami“. „Po upływie 10 lat winno przedsiębiorstwo utrzymać się samo“. „Jeśli po owym czasie czynsze mieszkaniowe nie wystarczą jednakże do pokrycia kosztów samodzielnego utrzymania domów, wtedy nastąpi odpisanie z ich kosztów nakładowych kwot, będących skapitalizowaniem przypuszczalnych niedoborów, i to na rachunek nadzwyczajnych obrotów majątku gminy“. Na tej podstawie z kwoty niespełna 35 milj. fr. kosztów nakładowych 12-tu kolonij mieszkaniowych odpisało miasto ponad 7 milj. fr. Poszczególne kolonie korzystały poza tym ze znacznych subwencji Kantonu Zurychskiego i Związku. Dodać należy leży, że niektóre kolonie otrzymywały ponadto od miasta kredyty dodatkowe, głównie w celu spowodowania obniżenia wysokości komornego za mieszkania dla rodzin szczególnie mało zarabiających.

Począwszy już od 1934 r. wszystkie kolonie mieszkaniowe, wybudowane przez miasto, utrzymują się same, miasto nie ponosi odtąd żadnych na ich rzecz kosztów.

Zestawienie kosztów nakładowych wszystkich dwunastu kolonij miejskich, powstałych w okresie 1907 — 1931 r., a zarazem zestawienie subwencji Kantonu i Związku, odpisów długów i pozostałego obciążenia, przedstawiają się jak następuje:

Liczba kolonij	Suma ogólna kosztów nakładowych	Subwencje Kantonu i Związku	Oddłużenie	Obciążenie pozostałe po odpisaniu części kosztów nakładowych
12	34.982.069 fr.	768.280 fr.	7.070.611 fr.	27.143.178 fr.

Kolonie płać miastu jako jednemu wierzycielowi odsetki z kapitału dłużnego, obliczone według stopy procentowej 4½, po części 4 i 3½% — zależnie od kosztów własnych gminy. Kolonie obowiązane są, narówni ze spółdzielniami budowlanymi, wносить do funduszu remontowego kwotę, stanowiącą pewien odsetek kosztów nakładowych, a także do funduszu amortyzacyjnego, wysokość kwoty do tego ostatniego wynosi ¼%. W końcu 1936 r. wynosiły wkłady do obydwu funduszy łącznie 4.274.812 fr., czyli 15,74% kapitału nakładowego.

1) Wohnungsbaupolitik der Stadt Zürich, str. 90.

Prawo zamieszkiwania kolonij miejskich mieli początkowo tylko miejscy urzędnicy i robotnicy, z czasem rozszerzono je jednak na wszystkich mieszkańców miasta, z przyznaniem pierwszeństwa rodzinom obciążonym dziećmi, rodzinom dawniej zamieszkającym w Zurychu, wreszcie mało zarabiającym; cudzoziemcy z mieszkań w koloniach korzystać nie mogą. Przyjmowanie podnajemców jest w koloniach miejskich wzbronione.

Przeciętne czynsze komorniane wynosiły w r. 1936 rocznie we frankach:

Z a m i e s z k a n i a :				
1 pokojowe	2 pokojowe	3 pokojowe	4 pokojowe	5 pokojowe
452—1056	657—1205	867—1665	1157—2091	1320—2494

Czynsze mieszkaniowe wykazują, jak widzimy, dużą rozpiętość, różnice zależą od położenia kolonii oraz od kosztów wyposażenia mieszkań. Na ogół czynsze są w koloniach miejskich niższe aniżeli w równej wielkości mieszkaniach prywatnych właścicieli; są one niższe również w porównaniu z czynszami za mieszkania w domach spółdzielczych. Po części tłumaczy się to tym, że kolonie miejskie korzystają z większych subwencji, a następnie gorszym na ogół wyposażeniem mieszkań kolonijnych. Stosunek ten, jeśli przyjmiemy jako wskaźnik dla mieszkań w domach prywatnych = 100, wyniesie dla mieszkań 2 pokojowych z łazienką w domach spółdzielczych = 85, zaś w domach miejskich = 66; dla mieszkań 3 pokojowych w domach spółdzielczych 86, w miejskich — 74.

Miejskie kolonie mieszkaniowe są wolne od podatku od nieruchomości, wynoszącego 5/10 fr. od tysiąca wartości; jeśli przyjmiemy kwotę 27,1 milj. franków kosztów nakładowych 12-tu kolonij, podlegających oprocentowaniu, jako ich wartość obiegową, wówczas podatek wyniósłby 13550 fr., zwolnienie zaś od tego podatku zmniejsza obciążenie poszczególnego mieszkania przeciętnie o 7,60 fr.

Do całokształtu miejskiej polityki mieszkaniowo - budowlanej miasta Zurychu należy także, jakkolwiek z budownictwem komunalnym nie związana, akcja Fundacji w celach opieki mieszkaniowej nad rodzinami obciążonymi dziećmi. Na założenie Fundacji przeznaczyło miasto 2 mil. fr.; magistrat mianuje członków rady, zarządzającej spośród wszystkich warstw ludności. Fundacja buduje domki jednorodzinne o 4 i 5 pokojach, lub większe dla kilku rodzin, zaopatrzone w urządzenia kąpielowe i pralnie. Dla każdego domku wyznaczona jest mała parcela ogrodowa. Domki wynajmowane są tylko mało zarabiającym rodzinom szwajcarskim, mającym najmniej troje dzieci w wieku poniżej 16 lat i tylko do czasu, kiedy wszystkie dzieci nie przekroczą 16 lat, po czym mieszkanie musi być zwolnione. Do obniżenia wysokości komornego służy kapitał Fundacji, ale

tylko do wysokości 25% kosztów nakładowych, która to kwota nie podlega oprocentowaniu. Pozostałe 75% kosztów finansują: Szwajc. Zakład Ubezpieczeń od Wypadków, Bank Kantonalny oraz miasto Zurych. Dotychczas wybudowano ogółem 83 domy o 135 mieszkaniach. Czynsze obliczane są według tych samych zasad, jakie stosowane są w mieszkaniach miejskich; komorne dla mieszkania 4 pokojowego wynosi przeciętnie 1224 do 1356 fr. rocznie. Cele Fundacji nie zostały jednak osiągnięte, okazało się bowiem, że czynsze są jeszcze zbyt wysokie, wskutek czego miejski Urząd Opieki Społecznej zmuszony jest często pokrywać część komornego lokatorów.

2. Społeczne budownictwo mieszkaniowe.

Początki budownictwa społecznego w Szwajcarii sięgają lat 50-tych zeszłego stulecia; pierwszą próbę podjęła Bazylea po czym również w innych miastach powstawały towarzystwa akcyjne, związki i spółdzielnie, które podejmowały walkę z nędzą mieszkaniową drogą budowy tanich mieszkań dla niezamożnej ludności, niektóre w oparciu o zasady spółdzielcze, nie dla zysku. Najstarszą organizacją zurychską tego rodzaju było istniejące dotąd „Towarzystwo akcyjne dla budowy mieszkań robotniczych“ założone w 1860 r.; w ślad za tym pierwszym poszły inne. Cechą charakterystyczną pierwszych organizacji było to, że nie zamierzały organizować samopomocy mieszkańców zainteresowanych, ale tworzyły instytucje dobroczynne, których dewizą było tworzenie „dla ludu“, a nie „przez lud“.

Wyniki poczyniń w tym duchu były nikłe, nie tylko z powodu ich błędnych założeń, ale głównie z przyczyny braku kapitałów i dopiero poparcie państwa i gmin, udzielane społecznemu budownictwu, mogło zaradzić panującemu złu w sposób bardziej skuteczny.

Przystąpiwszy w 1907 r. do budownictwa mieszkaniowego w własnym zakresie, magistrat Zurychu nie myślał na razie o budownictwie społecznym przy udziale bezpośrednio zainteresowanych spółdzielni mieszkaniowych, które także ze swej strony odnosiły się niechętnie do zamierzeń władz miejskich w tej mierze. Dopiero w 1910 r. uchwaliła rada miejska jednogłośnie cały szereg zasad, dotyczących popierania spółdzielni budowlanych. Na ich podstawie miało miasto popierać działalność spółdzielczych organizacji budowlanych drogą: 1) sprzedaży terenów pod budowę; 2) udzielania pożyczek na drugą hipotekę za umiarkowanym oprocentowaniem; wreszcie 3) przez przystępowanie na członka do spółdzielni i nabywanie pewnej liczby udziałów. Udzielanie pomocy finansowej w tej formie uzależnione było od całego szeregu warunków, mających na celu zapewnienie społecznego charakteru spółdzielni budowlanych, które obowiązane były poddawać się nadzorowi władz miejskich.

Zapoczątkowaniem akcji było założenie w 1910 r. „Spół-

dzielni dla budowy tanich mieszkań“, której miasto udzieliło 4346 m² terenu za cenę niespełna 60 tys. fr., poza tym pożyczło na drugą hipotekę pierwszych 12 domów, wybudowanych na odstąpionym terenie, kwotę 160 tys. fr. i przystąpiło do spółdzielni z udziałem 10 tys. fr. Do wybuchu wojny skorzystały z finansowego poparcia miasta dalsze cztery organizacje spółdzielcze.

W czasie pierwszych lat wojennych doznał ruch budowlany w ogóle, a ruch spółdzielczy w szczególności, znacznego zahamowania, głównie wskutek istniejącego nadmiaru mieszkań wolnych, a także z powodu trudnych warunków budownictwa. Wszelkie próby ożywienia ruchu budowlanego w ciągu ostatnich dwu lat wojny i w pierwszym roku po wojnie nie dały pożądanego wyniku. Na skutek zastoju daje się już w 1917 r. odczuć brak mieszkań i w tych warunkach magistrat Zurychu uważa za swój obowiązek wznowić popieranie budownictwa mieszkaniowego wszelkimi środkami i to nie tylko budownictwa społecznego, ale nawet przedsięwzięciom prywatnych. W okresie 1917 — 1923 udziela więc miasto pożyczek hipotecznych i subwencji także przedsiębiorcom budowlanym oraz spółdzielniom własnościowym, nie przestrzegając warunków, ustalonych w zasadach, przyjętych w 1910 r., które wyłączały wszelkie wykorzystywanie budownictwa w celach spekulacyjnych. Wynikiem tej taktyki była częściowa rewizja zasad wówczas ustanowionych.

Na ogół wydało miasto od roku 1910 na pomoc finansową dla społecznego budownictwa mieszkaniowego 75 milj. fr., nie licząc oddawania taniego terenu pod budowę domów, przeznaczonych dla szerszego ogółu. Do tej pomocy miasta dodać należy pomoc finansową Kantonu Zurychskiego i Związku, świadczoną dla tych celów samemu miastu, spółdzielniom i osobom prywatnym, nie korzystającym z pomocy miasta. Pomoc ta, w postaci pożyczek i subwencji wyniosła w okresie od 1920 — 1933 roku prawie 12 milj. fr., w czym samych subwencji niemal 9 milj. Po tym okresie ustało udzielanie pomocy z tych dwu ostatnich źródeł

W okresie od 1910 do 1935 roku wybudowano w Zurychu przy finansowej pomocy miasta 2941 domów mieszkalnych, obejmujących 11988 mieszkań i należących do społecznych spółdzielni mieszkaniowych, częściowo własnościowych, spółek budowlanych, organizacji społecznych, a nawet osób prywatnych (tych ostatnich 166 domów z 416 mieszkaniem), ogółem 69 organizacji budowlanych¹⁾.

¹⁾ Z ogólnej liczby 69 organizacji budowlanych, nie udało się wyodrębnić liczby organizacji społecznych, niewłasnościowych, gdyż źródła zurychskie, z których czerpiemy powyższe dane, nie przeprowadzają podziału według tych sprawdzianów organizacji budowlanych, korzystających z finansowego poparcia miasta.

Domy, wybudowane przez organizacje społeczne ze względu na tak znaczną ich liczbę wpłynęły w daleko większej mierze na wygląd zewnętrzny miasta, na jego fizjognomię, aniżeli kolonie miejskie. Wystarczy zestawienie liczby 1773 mieszkań w koloniach miejskich z 11988 mieszkaniami, wybudowanymi przez organizacje społeczne, a stanowiącymi ponad 1/8 ogólnej liczby mieszkań w Zurychu. Dawny ośrodek, tzw. stare miasto otoczone jest niemal ze wszystkich stron nowymi osiedlami, tworzącymi miasta - ogrody.

Budownictwo miejskie (kolonie miejskie) miało na celu przede wszystkim zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uboższych warstw ludności miasta, natomiast budownictwo społeczne, w szerokim rozumieniu zarządu miasta, miało służyć również warstwom średnim, przez co rozumieć należy także lepiej zarabiające warstwy robotnicze. Mimo tego podziału, budownictwo społeczne należy do budownictwa mieszkań małych na równi z koloniami miejskimi. Z 11988 mieszkań, wybudowanych przez organizacje społeczne, 11300 należy do spółdzielni mieszkaniowych, w których przeważają mieszkania małe: 6327 mieszkań stanowią mieszkania 3 - pokojowe, 2550 — 4 - pokojowe i 1622 — dwupokojowe. Mieszkania te znajdują się przeważnie w domach blokowych, domki jednorodzinne są znacznie mniej w Zurychu rozpowszechnione. Ponad 95% mieszkań posiadają własną łazienkę, około 60% wyposażone są w centralne ogrzewanie. Komorne w mieszkaniach, wybudowanych przez spółdzielnię jest na ogół niższe, aniżeli w domach prywatnych, ale nieco wyższe, niż w koloniach miejskich z przyczyn, o których już była mowa.

Zurychskie spółdzielnie mieszkaniowe wykazują znaczne różnice pod względem swego charakteru i zasięgu. Obok wielkich spółdzielni, które wybudowały setki mieszkań w różnych dzielnicach miasta, istnieją także znacznie mniejsze, rozporządzające kilkunastu zaledwie mieszkaniami w jednej kolonii. Największą spółdzielnią mieszkaniową, nie tylko w Zurychu, ale w całej Szwajcarii, jest „Powszechna Spółdzielnia Budowlana“ (Allgemeine Baugenossenschaft Zürich A. B. Z.) założona w roku 1916, dla zwalczania klęski mieszkaniowej. Spółdzielnia wybudowała w różnych dzielnicach miasta 337 domów i 1557 mieszkań oraz 50 innych lokali jak sklepy itp., koszty nakładowe spółdzielni wynoszą 30 milionów franków. Mieszkania spółdzielni służą wszystkim warstwom ludności pracującej. Z innych spółdzielni budowlanych zasługuje na szczególną uwagę osiedle spółdzielcze, założone w 1924 r., na krańcach miasta, składające się przeważnie z domków jednorodzinnych otoczonych parcelami ogrodowymi, liczących ogółem 550 mieszkań. Statut spółdzielni mówi o jej przeznaczeniu głównie dla rodzin obarczonych dziećmi; spółdzielnia ta przywiązuje, większą niż inne spółdzielnie mieszkaniowe, wagę do podtrzymania ducha spółdzielczego

i poczucia wspólnoty wśród swoich członków. Jedną z najstarszych jest spółdzielnia związkowych pracowników kolejowych, istniejąca od 1910 r. Obecnie rozporządza spółdzielnia ta 700 mieszkaniami. Również miejscy pracownicy tramwajowi mają swą spółdzielnię o 300 mieszkaniach. Kilkanaście spółdzielni mieszkaniowych służy do użytku urzędników państwowych i miejskich oraz osób prywatnych; mieszkania te są lepiej wyposażone, a położone w pięknych dzielnicach miasta, dostosowane są do większych wymagań swych lepiej sytuowanych członków ze sfer mieszczkańskich. W r. 1927 powstały w Zurychu po raz pierwszy w Szwajcarii trzy spółdzielnie mieszkaniowe, przeznaczone wyłącznie dla kobiet samotnych, pracujących zawodowo. Spółdzielnie te liczą obecnie 8 domów o 93 mieszkaniach.

Zasady, na których miasto opiera udzielanie swej pomocy finansowej, są dzięki rozszerzeniu jej zasięgu zmodyfikowaniem wspomnianych wyżej uchwał rady miejskiej z 1910 r. Zmiany szły jednocześnie w kierunku podniesienia granicy pożyczek gminy z 90% w r. 1910 do 94% kosztów budowy. Podwyższenie uznało miasto za konieczne ze względu na wysokie koszty budowy, uniemożliwiające spółdzielniom otrzymanie od swoich członków kwot, potrzebnych na brakujące koszty budowy. Koszty własne spółdzielni spadły wobec tego z 10% do 6%. Miasto zdawało sobie sprawę z ryzyka, związanego z tak wysoką pożyczką, wychodziło jednak z założenia, że o ile idzie o popieranie społecznego budownictwa, należy to czynić bez względu na ryzyko i starać się jedynie o możliwe zmniejszenie go przez zapewnienie sobie dobrych warunków amortyzacyjnych, a także przez odpowiednią kontrolę administracji i rachunkowości spółdzielni korzystających z pożyczek.

Pomoc, udzielaną spółdzielniom w drodze taniego odstępowania terenów pod budowę domów spółdzielczych umożliwiała ogólna polityka gruntowa miasta, rozporządzająca dla tych celów znacznymi terenami. Miasto wyznacza ceny za odstępowanie spółdzielniom tereny według umiarkowanych cen rynkowych, nie poniżej jednak kosztów własnych, a ponieważ miasto zrzuca się wszelkich zysków spekulacyjnych, przeto kupno wypada zawsze taniej, aniżeli nabywanie terenu od prywatnych właścicieli. Przy kupnie gruntów miejskich obowiązuje wpłata co najmniej 6% ceny kupna oraz zabezpieczenie hipoteczne dla reszty. Na wypadek zużytkowania terenu dla innych celów, aniżeli przewidziany w umowie, zastrzega sobie miasto prawo odkupienia.

Pożyczki udzielane są — jak zaznaczono już wyżej — na drugą hipotekę domów spółdzielni, za oprocentowaniem według każdorazowej stopy procentowej, przyjętej przez Zurychski Bank Kantonalny dla pierwszych hipotek. Warunki te są dla spółdzielni bardzo dogodne, gdyż oprocentowanie pożyczek, za-

ciągniętych z innych źródeł, wyniosłoby przeciętnie o 1/2 do 1% więcej.

Poza odstępowaniem tanich terenów pod budowę i udzieleniem pożyczek na drugą hipotekę, udziela miasto spółdzielniom mieszkaniowym innego jeszcze poparcia przez nabywanie udziałów spółdzielni w wysokości 1/10 ich kapitału własnego. Kapitał ten wynosi, jak wiemy, 6% (przy pożyczce 94% kosztów budowy), a więc miasto bierze na siebie dostarczenie spółdzielni 0,6% kapitału własnego spółdzielni, zaś członkowie spółdzielni 5,4%. Przed wpłaceniem udziałów przez miasto, winny być uprzednio wpłacone udziały spółdzielców w wysokości 1/5 kapitału własnego spółdzielni, (nie wliczając wkładów miasta) wniesienie pozostałych 4/5 kapitału własnego, winno być zagwarantowane w czasie do 5 lat po ukończeniu budowy. Pożyczki dla uzupełnienia kapitału własnego nie mogą być zaciągane u przedsiębiorców budowlanych, którym powierza się wykonanie budów, by ci ostatni nie podnosili stawek, chcąc się tą drogą odszkodować, a tym samym nie powiększali kosztów budowy, co w rezultacie oddziałalo by na wysokość komornego. Wartość udziałów miasta w kapitałach własnych spółdzielni wynosiła w r. 1936 1.266.000 fr.

Poza opisanymi wyżej formami pomocy finansowej udzielało miasto pomocy swej społecznemu budownictwu mieszkaniowemu także w formie subwencji à fonds perdu. Subwencje przeznaczone były od 1924 r. na cele potaniania mieszkań dla mniej zarabiających rodzin, w okresie panowania głodu mieszkaniowego i wysokich kosztów budowy, uniemożliwiających budowę mieszkań o czynszach dostępnych dla uboższej ludności. Inną przyczyną stosowania tego środka było to, że także Kanton wyznaczał wówczas znaczne fundusze na popieranie budowy małych mieszkań, co jednak uzależniał od analogicznej akcji gminy.

Jak już zaznaczyliśmy, udzielanie pomocy finansowej przez miasto uzależnione jest od całego szeregu przepisów, mających zapewnić odpowiednią administrację domami, rachunkowość spółdzielni oraz ich społeczny charakter. Przepisy te zawarte są w „Zasadach, dotyczących popierania społecznego budownictwa mieszkaniowego“ z 1924 r.

Oprócz omówionych już wyżej warunków odstępowania terenu pod budowę, udzielania pożyczek oraz nabywania udziałów spółdzielni przez miasto, zasługują na uwagę inne jeszcze przepisy, objęte „Zasadami“. Ustalają one, że domy spółdzielni winny być budowane solidnie, celowo, estetycznie i utrzymywane starannie. Plany i kosztorysy muszą być zatwierdzane przez miasto, które zastrzega sobie także prawo nadzoru nad rozdawaniem robót przy budowie, nad budową samą i administrowaniem w gmachach oraz ich rachunkowością. Specjalny

układ ustala warunki umarzania udzielonej przez miasto pożyczki. Domy, wybudowane, przy finansowej pomocy miasta, nie mogą być zasadniczo sprzedawane; dopuszczalna jest tylko sprzedaż domów jednorodzinnych i to na specjalnych warunkach, wyłączających osiąganie jakiegokolwiek zysku. W razie rozwiązania spółdzielni, zobowiązana jest ta ostatnia przekazać miastu, na jego życzenie i za odpowiednim odszkodowaniem, domy wybudowane przy jego pomocy. Statuty spółdzielni, korzystających z pomocy miasta, winny mu być przedkładane do zatwierdzenia, a także zapewniać miastu odpowiednie przedstawicielstwo w zarządzie i organach kontrolujących, wówczas nawet, gdy miasto nie przyczynia się do zasilania kapitałów własnych spółdzielni w drodze udziałów. Wszystkie spółdzielnie budowlane, korzystające z pomocy finansowej miasta, muszą zawierać w statutach swych postanowienie, że głosowanie na walnych zgromadzeniach odbywa się na podstawie liczby członków uprawnionych do głosowania, nie zaś na podstawie udziałów. Przedstawiciele miasta, zasiadający w zarządach spółdzielni budowlanych, nie pobierają od tych ostatnich żadnych diet, natomiast miasto wyznacza delegowanym swym przedstawicielom odpowiednie wynagrodzenie.

Zmiany statutowe spółdzielni, natury zasadniczej, stają się prawomocne dopiero po zatwierdzeniu ich przez zarząd miasta.

Pomoc finansowa przysługuje zasadniczo tylko organizacjom o wyraźnych tendencjach społecznych, które wobec tego nie powinny być obliczone na zysk. Dywidendę, która w żadnym razie nie może być wyższa od stopy procentowej pożyczki miejskiej, otrzymać mogą członkowie spółdzielni po dostatecznym zapewnieniu odpisów z kapitału dłużnego oraz zasileniu funduszu rezerwowego. Zwrot udziałów członkom spółdzielni może zarząd lub walne zgromadzenie uzależnić od pewnych warunków, a także wyznaczyć czas spłaty. W razie likwidacji spółdzielni, majątek jej, pozostały po pokryciu wartości nominalnej udziałów, przekazany winien być miastu, które przeznaczy go na cele społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Dane statystyczne, dotyczące położenia spółdzielni budowlanych w Zurychu, pozwalają na pewne wnioski co do dalszego ich rozwoju. Z pięćdziesięciu spółdzielni, podlegających obecnie miejskiej kontroli finansowej, większa ich część, a mianowicie 39 mogła dotrzymać w pełni wziętych na siebie zobowiązań. W stosunku do niektórych zmuszone było miasto częściowo lub w całości zrezygnować z otrzymania zwrotu udzielonej pożyczki, a tylko w dwu wypadkach nie udało się miastu uchronić małych spółdzielni od upadku.

Na ogół położenie finansowe spółdzielni mieszkaniowych stale się poprawia, co znajduje wyraz w stałym wzroście środków własnych i spadku kapitałów obcych. W końcu 1936 roku

wynoszą kapitały własne i rezerwy spółdzielni budowlanych ogółem 32,7 milj. fr. czyli 13,9% kosztów nakładowych. — Rozwój czynszów komornianych, ustalanych na podstawie kosztów własnych spółdzielni, jest najlepszym sprawdzianem ich finansowego położenia. Na podstawie wykazów urzędu statystycznego m. Zurychu stwierdzono w czasie od 1932 do 1937 r. stały spadek stawek komornianych; od końca 1937 r. następuje pewna stabilizacja. Dane, zaczerpnięte z tego źródła, pozwalają sądzić, że położenie i widoki rozwoju spółdzielni budowlanych nie dają powodu do obaw zarówno co do ich dalszego losu, jakoteż co do inwestowanego w nich miejskiego kapitału.

W charakterystyce polityki mieszkaniowej miasta Zurychu, ograniczyliśmy się do przedstawienia polityki, ściśle biorąc, budowlano - mieszkaniowej, pomijając inne odcinki polityki mieszkaniowej, jak np. inspekcja mieszkaniowa lub pośrednictwo mieszkaniowe, które wymagałyby odrębnego opracowania.

Osiągnięcia zarządu miasta na polu zwalczania braku mieszkań, podniesienie ogólnej kultury mieszkaniowej dzięki zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych warstw uboższych — dostarczają wielu dowodów na twierdzenie, że budownictwo mieszkań małych nie może, zwłaszcza w okresach przesilen gospodarczych, być pozostawione działaniu czynników czysto rynkowych, ale winno wchodzić w zakres działania polityki społecznej gminy, która najlepiej — jak to widzimy na przykładzie Zurychu — tym budownictwem pokierować może, bądź to przez akcję bezpośrednią we własnym zakresie, bądź też w drodze popierania społecznego budownictwa mieszkaniowego, przede wszystkim budownictwa spółdzielczego.

Bez aktywnej polityki miasta, nie dało by się pokonać w Zurychu klęski mieszkaniowej w latach powojennych, bez udziału tego czynnika oraz inicjatywy spółdzielczej, byłby nie do pomyślenia dzisiejszy obraz miasta z jego pięknymi osiedlami, skąpanymi w słońcu i zieleni.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

A. SPRAWY USTROJOWE.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy (Dz. U. R. P. Nr 63, poz. 479). Przez szesnaście lat rządziła się nasza stolica ogólnym miejskim prawem samorządowym. A więc najpierw dekretem Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, a następnie ustawą z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Był to aż nadto dostateczny okres na to, ażeby się przekonać, iż stolica musi mieć odrębne prawo samorządowe, bardziej dostosowane do jej warunków.

Shukanie nowego rozwiązania dla ustroju samorządu stolicy rozpoczęło się prowizorycznym zerwaniem z ogólnymi przepisami ustrojowymi przez wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych gminy m. st. Warszawy. Poczęto badać, szukać i próbować nowych dróg. Wprowadzony „ustroj tymczasowy“, nazywany często komisarycznym, stał się niejako bodźcem lub zastawem, który miał być wymieniony na nowy ustroj samorządu stolicy. A, że zagadnienie okazywało się ciągle trudne do rozwiązania — okres ustroju tymczasowego, zamierzony początkowo na 2 lata, przeciągnął się 4 lata.

Prace około przygotowania projektu ustawy o samorządzie stolicy — oparły się przede wszystkim na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Z projektami ustawy wystąpił do izb ustawodawczych tylko Rząd.

Pierwszy projekt ustawy, wniesiony przez Rząd do Sejmu w r. 1936, prowadził do dalekich zmian. Przypomnijmy sobie choćby następujące zasady: stolica miała być włączoną do województwa stołecznego; prezydentem miasta miał być wojewoda stołeczny; województwo stołeczne miało otrzymać samorząd wojewódzki; przewidywane było zlikwidowanie dwutorowości administracji publicznej w stolicy. Te właśnie radykalne zmiany wywołały burzę i ściągnęły na projekt ogromną ilość zarzutów. „Samorząd Miejski“ z 1936 r. ogłosił w Nr 8 — 12 i 16 — 20 — liczne opinie mężów nauki i praktyków samorządu. Podnoszono

w nich m. i., iż: zagadnienie regionu stołecznego jeszcze nie dojrzało; zespolenie stanowisk wojewody i prezydenta pozbawia stolicę reprezentanta z wyboru; samorząd wojewódzki nie będzie miał warunków rozwoju z powodu trudności finansowych. Po tak wyteżonej kampanii i wszechstronnym ataku — projekt po upływie sesji — przez Rząd nie został podtrzymany w sesji następnej.

Po dwu latach Rząd wniósł w styczniu 1938 r. drugi projekt, nie tak daleko idący, lecz w dużym stopniu uwzględniający postulaty zgłoszone w czasie dyskusji nad pierwszym projektem z 1936 r. Tym razem projekt nie wywołał tak ożywionej dyskusji — jak pierwszy projekt z 1936 r. W „Samorządzie Miejskim“ ukazały się wypowiedzi polemiczne tylko dwu autorów (Nr Nr 6, 11/12 i 13). Ten projekt został rozpatrzony na sesji nadzwyczajnej, uchwalony, a w dniu 16 sierpnia 1938 r. został podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, — jako ustawa.

Nie wydaje się możliwym pominąć milczeniem, iż w tej tak ważnej sprawie brakło samodzielnej inicjatywy poselskiej, któraaby wystąpiła z samodzielnym projektem lub kontr - projektem. Wszakże od 1935 r. do 1938 r. poprzedni sejm miał dostateczną ilość czasu do wykazania swej inicjatywy. W wyniku tego cały ciężar pracy konstruktywnej przy projektowaniu ustawy oparł się na inicjatywie Rządu.

Jak już zauważyliśmy — nowa ustawa przyniosła mniej zmian niż to przewidywał pierwszy projekt z 1936 r. To też nową ustawę trzeba oceniać jako ustawę, która stanu dotychczasowego nie burzy, a jedynie przeprowadza w nim poprawki. Z tych zmian za ciekawsze uważać można między innymi następujące: 1) ustawa wyraźnie podkreśliła hierarchiczną niezależność samorządu, — skoro w art. 5 ust. (2) czytamy, że w zakresie zadań samorządowych „miasto działa w granicach obowiązujących aktów ustawodawczych samodzielnie, a jego organa są od innych władz państwowych hierarchicznie niezależne“. Trzeba tu wyraźnie podkreślić, że w okresie, gdy w okóło nas samorząd jest krępowany lub wręcz znoszony — u nas Rząd tak wyraźnie zaakcentował w projekcie hierarchiczną niezależność i samodzielność samorządu.

2) Organa stołecznego samorządu (art. 7 — 56) kształtuje ustawa w zasadzie podobnie jak i w innych miastach: rada miejska, zarząd miejski kolegialny z większością ławników (prezydent i 5 wiceprezydentów — zatwierdzonych i 9 ławników niezatwierdzonych) i zarząd miejski jednoosobowy w osobie prezydenta miasta. Nowością są rady dzielnicowe, mają się w nich skupiać radni i zastępcy wybrani z danej dzielnicy, w celu zajęcia się sprawami dzielnicy. Na razie ustawa mówi o funkcjach opiniotwórczych — ale pozwala radzie miejskiej — przekazać radom dzielnicowym również inne zadania. Do rady dzielnicowej magistrat może ponadto powołać osoby spośród mieszkańców

stolicy w liczbie $1/3$ radnych i zastępców, wchodzących do rady dzielnicowej z mocy ustawy. Rady dzielnicowe (art. 31 — 38) w tym charakterze należy oceniać jako zapoczątkowanie decentralizowania administracji niektórych spraw i nawiązania większej łączności organów ogólnych stolicy z poszczególnymi dzielnicami. Jeżeli ma to być pierwszy krok — zasługuje on na powitanie przychylne i życzliwe. Pójście od razu na dużą decentralizację jest w Warszawie bardzo trudne, gdyż poszczególne dzielnice są ściśle związane z centrum miasta. W naszej stolicy poszczególne dzielnice nie są organizmami zdolnymi do bardziej samodzielnego życia, nie mają pod tym względem poważniejszej tradycji — z wyjątkiem Pragi. Wreszcie istotne jest zagadnienie, ażeby przez niedostateczne użytkowanie organów ogólnych i organów dzielnicowych nie dać przyczyn do tarć i sporów.

Dużej zmianie uległ podział kompetencji między radą miejską, magistratem a prezydentem miasta. Przede wszystkim z kompetencji rady miejskiej na magistrat przeniesiono sprawy pożyczek, zmiany, nabycia i zbycia nieruchomości do 50.000 zł; podobnie z poręką i zastawem. Nowością są upoważnienia dla prezydenta miasta (art. 49). Mianowicie magistrat może upoważniać prezydenta miasta do załatwiania niektórych spraw, które w myśl ustawy należą do magistratu. Cała rewizja kompetencji idzie po linii odciążenia organów kolegialnych w tym celu, ażeby głębiej i wszechstronniej rozpatrywały i decydowały o podstawowych sprawach ogólnych — miast poświęcać czas sprawom drobnym.

Tymczasem rada miejska znana jest w ustawie z 1933 r. jako organ opiniodawczy. W stolicy ustawa daje tymczasowej radzie obok funkcji opiniodawczych również decydujące, a mianowicie wtedy, gdy rada i magistrat są rozwiązane a w kolegium prezydium zasiada mniej niż prezydent i trzech wiceprezydenci (art. 71).

Trzeba tu ponadto zaznaczyć, iż w razie rozwiązania rady i zarządu miejskiego — ustawa z 1933 r. oddaje kompetencje organów rozwiązanych z pewnymi ograniczeniami prezydentowi, a w myśl ustawy o ustroju stolicy uprawnienia te przechodzą na kolegium złożone z prezydenta i wiceprezydentów, jeżeli urzęduje prezydent i co najmniej 3 wiceprezydentów. Dopiero przy mniejszym gronie funkcje te spełnia prezydent. Z tego widać, iż nowa ustawa stawia wyżej czynnik kolegialny.

3) Zupełnie nową i bardzo oryginalną zasadę ustalił art. 56, który daje podstawę do zorganizowania dwóch instancji w łonie ustroju stolicy. I tak kierownicy biur dzielnicowych mają być władzą pierwszej instancji, a prezydent miasta władzą drugiej instancji. Jeżeli próba okaże się korzystną, można się spodziewać dążeń do dopuszczenia podobnych instytucji w innych wielkich miastach.

4) Nowość stanowi zasada, zawarta w art. 42 ust. (5).

Według niej w razie niezatwierdzenia wyboru prezydenta lub wiceprezydenta przez 2 miesiące nie wolno zarządzić nowych wyborów, ażeby umożliwić ewentualne wniesienie skargi do N. T. A. Jeżeli skarga zostanie wniesiona — trzeba na 4 miesiące wstrzymać wybory. Chodzi o to, że według przepisów dotychczasowych mogła być skarga w N. T. A., a jednocześnie odbywały się nowe wybory. W wyniku tego mogło dojść do tego, iż nowy prezydent został wybrany, a niezatwierdzenie wyboru pierwszego zostało uchylone. Zasadę art. 42 ust. (5) stosuje się odpowiednio przy rozwiązywaniu rady miejskiej, co daje gwarancję, że w razie uwzględnienia skargi przez N. T. A. może doprowadzić do powrotu rozwiązanej rady do urzędowania. Dotychczasowe przepisy nie zawierają tych gwarancji dla obrony organów kolegialnych.

5) Nadzór nad samorządem stolicy sprawować ma nadal Minister Spraw Wewnętrznych. Zmianie uległy przepisy o zatwierdzaniu uchwał, a mianowicie dotychczas np. zatwierdzenia wymagały wszystkie uchwały rady miejskiej — w sprawie nabycia, zamiany, zbycia i oddania w zastaw praw i nieruchomości — a obecnie uchwały rady miejskiej w tych sprawach do 100.000 zł, nie wymagają zatwierdzenia. Podobnie i inne uchwały w mniejszym zakresie wymagają zatwierdzenia.

Reasumując uwagi o omawianej ustawie, trzeba uwypuklić następujące uwagi ogólne:

a) Ustawa uporządkowała stan prawny ustroju stolicy — od strony formalnej. Poza art. 68 ustawy samorządowej z 1933 r. Warszawy nie dotyczy dekret z 1919 r. i ustawa z 1933 r. Stolica ma więc swoją własną, skodyfikowaną ustawę. Stanowi to pozytywną pozycję nie tylko dla Warszawy, ale i dla ustawodawstwa samorządowego w ogóle.

b) Zmiany w ustroju, w zakresie działania organów stolicy, uwolnienie niektórych uchwał spod obowiązku zatwierdzania — stanowi duży krok w kierunku poprawy stanu, który istniał na podstawie ustaw dotychczasowych. A więc poprawa sytuacji samorządu stolicy.

c) Region stołeczny, — jako zagadnienie uznane w czasie dyskusji w 1936 r. za niedojrzałe do rozstrzygnięcia, został w ustawie pominięty. Czeką doraźnego rozwiązania przez powołanie związku międzykomunalnego.

d) Zniesienie dwutorowości administracji stolicy — zagadnienie przez wszystkich doceniane — nie zostało rozwiązane przy uchwaleniu ustawy o samorządzie stolicy. A jest jednym z najpilniejszych zagadnień. Powinno być załatwione możliwie szybko po powołaniu nowych organów stolicy. Zagadnienie ma charakter samorządowy i rządowy, bo chodzi przecież o reorganizację administracji rządowej w stolicy. W każdym razie nie powinno tak długo czekać na uporządkowanie, jak długo stolica czekała na ustrój samorządowy.

Wydanie ustawy o ustroju samorządu stolicy nie wywołało żywszego oddźwięku, ani zadowolenia, ani sprzeciwów. Tak przyjmowane są często ustawy „kompromisowe”, a do tych omawiana ustawa też należy.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich. Wybory radnych miejskich odbyły się na podstawie ustawy z 1933 r. tylko jeden raz. Wystarczyło to wszakże, ażeby się przekonać, że zasady wyborcze przez ustawę z 1933 r. ustalone nie odpowiadają potrzebom samorządu miejskiego. Zwłaszcza w wielkich miastach Łodzi i Poznaniu, nie mówiąc już o Warszawie — zagadnienie zmiany ordynacji wyborczej wydawało się konieczne. Z tych potrzeb wyrósł wniesiony przez Rząd w 1938 r. projekt ustawy o wyborze radnych w miastach Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu, m. st. Warszawie i Wilnie (druk sejmowy 644). Projekt ten zmierzał do zasadniczej zmiany podstaw ordynacji wyborczej. Obok wyborów powszechnych (5-przymiotnikowych) radnych miały powoływać grupy zawodowo - gospodarcze (np. w Warszawie na 100 radnych miało być: 60 z wyborów powszechnych, 11 z grupy samorządu gospodarczego, 7 — z grupy samorządu zawodowego, 2 — od zrzeszeń właścicieli nieruchomości i 20 z grupy zrzeszeń i związków zawodowych). Projekt spotkał się w izbach ustawodawczych z nieprzychylnym ustosunkowaniem. Przy tej okazji na komisjach odbyły się obszernie dyskusje nad zasadami prawa wyborczego do samorządu w ogóle.

Po takim przyjęciu projektu pierwszego — Rząd wniósł drugi projekt o wyborach radnych miejskich z wyjątkiem sześciu wielkich miast, objętych projektem pierwszym.

Izby ustawodawcze potraktowały sprawę łącznie — i uchwaliły jedną ustawę o wyborze radnych miejskich we wszystkich miastach.

Ze względu na to, iż ustawa w dużej mierze podtrzymuje zasady wyborcze, ustalone ustawą z 1933 r., omówienia wymagają jedynie istotniejsze zmiany.

1) Okręgi wyborcze według art. 39 ust. (2) starej ustawy nie mogły być mniejsze niż 3-mandatowe. Górnej granicy ilości mandatów stara ustawa nie ustalała. Nowa ustawa (art. 6) dozwala tworzenie okręgów 1 — 2 mandatowych, a jako górną granicę — ustala 8 mandatów w okręgu. W zakresie sposobu podziału na okręgi władza zarządzająca wybory ma swobodę i jedynie wyznaczanie ilości mandatów na okręg ma się odbywać w zależności od liczby mieszkańców. Jak ma to wyglądać bliżej — ustawa nie mówi.

2) W sposobie głosowania zaszyły też zmiany. W okręgach o 3 i więcej mandatach wyborcy głosują w zasadzie na listy. Ale mogą też głosować na tak zw. listy wolne, to znaczy wybrać z różnych list pojedyncze nazwiska i na nie głosować. Umożliwia to

z jednej strony wyborcy głosowanie na osoby, do których ma zaufanie — niezależnie od ich politycznego zaangażowania się na tą czy inną listę, ale z drugiej — ten system przyczynia się do rozproszenia głosów poszczególnych list.

Zmienioną została kumulacja głosów. Według ustawy z 1933 r. wyborca — w okręgu np. 5-mandatowym rozporządzając 5-głosami mógł je oddać na 5 osób lub też oddać na jedną osobę. Obecnie wyborca nie może tego czynić. W okręgu o 1 — i 2 mandatach głosuje tylko na jednego kandydata, a w okręgach większych może na jednego kandydata oddać tylko jeden głos.

Wybory są w ogóle powszechne, równe, tajne, bezpośrednie a tylko w okręgach o 3 i więcej mandatach proporcjonalne.

3) Komisje wyborcze są powoływane w ten sposób, ażeby organ samorządowy miał większość członków w komisji: władza administracji rządowej powołuje przewodniczącego i jednego członka, a 3 członków powołuje magistrat. Wzmocnienie udziału czynnika społecznego stanowią też przepisy (art. 26, 32) o mężach zaufania (pełnomocnikach) z nimi się komisja porozumiewa, są obecni przy oddawaniu i obliczaniu głosów.

4) Nadzór nad czynnościami wyborczymi, tak jak to określa art. 9, jest dość dalekoidący. Boć władza może uchylać nawet uchwały komisji, jeżeli są sprzeczne z prawem.

5) W sprawie protestów zmieniony został art. 42 dawnej ustawy, który postanawiał, iż wydział powiatowy (wojewódzki) ma jedynie głos doradczy. W miejsce tego przepisu wszedł art. 55 nowej ustawy, który organom kolegialnym przyznał głos stanowczy.

Podkreślić należy, że ustawa wyczerpuje szczegółowo zagadnienie wyborów radnych miejskich.

Nie ma ani potrzeby, ani miejsca na wydawanie dużej ilości rozporządzeń wykonawczych. Bywają one często zmieniane, to zaś nie sprzyja utrwaleniu się poczucia prawnego społeczeństwa. W tym względzie nowa ustawa różni się zasadniczo od ustawy z 1933 r., która sprawę wyborów do rady miejskiej potraktowała bardzo ogólnie; zaledwie kilka artykułów poświęciła ustawa temu zagadnieniu. Natomiast określenie całej niemal ordynacji zostało przekazane rozporządzeniom Ministra Spraw Wewnętrznych.

W okresie, w którym z jednej strony domagano się ściśnienia zasady powszechności na rzecz uprzywilejowania interesów grup gospodarczych i zawodowych, z drugiej zaś żądano ograniczenia lub pozbawienia praw mniejszości przy wyborach — ukazanie się ustawy, która oparła się tym żądaniom — ma swoją poważną wymowę. Wybrane zostało rozwiązanie, mieszczące się w naszym ustroju konstytucyjnym.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych.

Razem z projektem ustawy o wyborze radnych miejskich został do izb ustawodawczych wniesiony projekt ustawy o ordynacji wyborczej do gromad, gmin i powiatów. W ten sposób w izbach ustawodawczych znalazło się całe samorządowe prawo wyborcze do rad — i całe zostało uchwalone.

Nowa ustawa wprowadza przede wszystkich poważne zmiany w sposobie wybierania radnych gromadzkich. I tak nie dopuszcza tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych co dawniej było możliwe, a natomiast znosi ograniczenie co do górnej granicy mandatów, przypadających na okręg. Według ustawy z 1933 r. okręg mógł liczyć nie więcej niż 3 mandaty; obecnie może liczyć więcej.

Miejsce dawnych zebrań wyborców i głosowania jawnego — zajmuje głosowanie tajne przez oddanie głosu do urny. Pozostałością dawnego systemu jest przepis, dopuszczający w poszczególnych przypadkach, na żądanie wyborcy, oddania głosu do protokołu. Gwoli zapewnienia pełnej swobody i tajności wyborów oraz zmniejszenia możliwości nacisku — jawność głosowania nie powinna być dopuszczona wcale.

Prawo wybieralności na radnego zostało o tyle zmienione, iż warunek ukończenia 30 lat został obniżony do lat 27. Były wnioski dalej idące. Należy żałować, że wiek nie został obniżony jeszcze o kilka lat, tak, ażeby obywatel, wracający z wojska, mógł zaraz kandydować na radnego gromadzkiego. Jest to bowiem okres, w którym wracający z wojska mają świeżo w pamięci nauki, pobierane w wojsku, wyrobienie społeczne a zwłaszcza zmysł organizacyjny i energię. Jest to najwłaściwszy moment uchwycenia tych osób na wsi, które wykazują pierwiastki przodownicze.

Komisje wyborcze przy wyborach radnych gromadzkich są powoływane bez udziału organów gromady: przewodniczącego powołuje starosta, a dwóch członków wybiera kolegium zarządu gminnego. Czy nie było by właściwiej, ażeby jednak tych dwóch członków rada gromadzka wybierała sobie sama. Wszakże chodzi o osoby, które cieszą się zaufaniem; czyż takich osób rada gromadzka nie umiałaby wybrać?

Nowy sposób ogłoszenia o czynnościach wyborczych (art. 15) wyłożenia spisów wyborców, (art. 16) składania reklamacyj (art. 17) — czyni znacznie więcej w tym kierunku, ażeby wyborcy dowiedzieli się o czynnościach wyborczych — niż to czyniły przepisy dotychczasowe. Również zgłaszanie kandydatów nie nastrocza większych trudności, skoro wystarczy podpis 10 wyborców do zgłoszenia kandydata.

Na wzrost zaufania do aktu wyborczego może wpłynąć

wprowadzenie pełnomocników, którzy mogą być obecni przy głosowaniu i liczeniu głosów.

Głosowanie przez oddanie kartek z nazwiskami jest dla dużej ilości wyborców utrudnione, bo nie umieją pisać. Dla tych duże znaczenie posiada przepis, który postanawia, że kartkę można wypełnić w lokalu wyborczym lub poza nim, a więc również w domu. Jest w tym oczywiście również i to niebezpieczeństwo, iż osoba, nieumiejąca czytać i pisać, może być przez osobę trzecią wprowadzona w błąd przez podsuniecie kartki lub wpisanie innych nazwisk niż wyborca sobie życzy. Przy wyborze 2, 3 i 4 radnych, wyborca głosuje tylko na jednego kandydata, jako na radnego i na jednego, jako na zastępcę. Przy większej ilości mandatów wyborca głosuje tylko na 1/4. Znacznie prostsze jest dla wyborcy, gdy może głosować na tyle osób, ile jest mandatów. Głosowanie ograniczone ma to do siebie, iż wyborcy może się wydawać, że on nie ma pełnych praw wyborczych. Nie zawsze rozumie, kto wybiera resztę radnych, skoro on głosował tylko na jednego.

Wybory radnych gminnych pozostają nadal pośrednie. Dokonywują ich kolegia, składające się z sołtysów, podsołtysów, radnych gromadzkich lub delegatów gromad — jeżeli gromada nie ma rady.

Do dotychczasowego sposobu wybierania wprowadzono między innymi tzw. listy wolne, czyli dozwala się wyborcy głosować na osoby z różnych list. Przy podziale mandatów stosuje się system proporcjonalny, ale w obrębie listy o otrzymaniu mandatu decyduje większość głosów. Art. 69 przewiduje jednak przypadki przyznania mandatu najpopularniejszemu kandydatowi z listy, która mandatu nie uzyskała.

Nowością jest przepis, w art. 58 ust. (2), który mówi „jeżeli i w tym terminie (drugim) wybory nie dojdą do skutku z powodu braku kompletu członków kolegium wyborczego, radnych gminnych w liczbie, odpowiadającej ilości mandatów, przypadających na to kolegium, wybiera wydział powiatowy“. Radni powołani tą drogą urzędują do czasu wyboru radnych przez kolegium. W danym przypadku wydział powiatowy zastępuje powołuje radnych ażeby gminy nie pozostać bez organu. Mamy tu nominację przez władzę nadzorczą.

Wybory radnych powiatowych pozostają nadal pośrednie — drugiego stopnia. Wyboru dokonują kolegia wyborcze, złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast, nie wydzielonych z powiatowych związków samorządowych. Kolegium może obejmować wyborców z jednej lub więcej gmin.

Również przy wyborach radnych gromadzkich wprowadzono tzw. listy wolne oraz przy zachowaniu zasady proporcjonalności przy przydziale mandatów listom — dopuszczona jest

możliwość przyznania mandatu kandydatowi najpopularniejszemu z listy, która mandatu nie otrzymała (art. 94).

Wybory radnych powiatowych zarządza wojewoda.

Członek komisji wyborczej powołuje kolegium wyborcze. Przewodniczącego mianuje wojewoda, a jeżeli kolegium obejmuje jedną gminę — jest nim przełożony gminy. Również tu jest ograniczone głosowanie w okręgach o 2 mandatach: przy wyborze 2 radnych, wyborca może głosować tylko na jednego.

Jak widzimy, nowa ordynacja wyborcza radnych gromadzkich, gminnych oparła się o podstawy stare, a jedynie zmieniono niektóre zasady. Jest niewątpliwie liberalniejszą, daje większy dostęp czynnikowi społecznemu do kontroli czynności wyborczych w toku ich odbywania, jak też przy rozstrzyganiu protestów. Pomimo wszystko, wydaje się, że przy rozpatrywaniu i uchwalaniu tych ustaw w izbach ustawodawczych na ordynacje samorządowe ciągle patrzono, jako na zasady wstępnej eliminacji do wyborów parlamentarnych. Stąd też niekiedy mogło się zdarzyć, że jakaś zmiana w interesie samorządu natrafiła na przeszkodę, gdyż ta sama zmiana byłaby niekorzystna przy wyborach posłów. Obecnie jest mowa o zmianie ordynacji sejmowej. Jeżeli to się stanie i wybory parlamentu oderwą się od wyborów do samorządu — ordynacje samorządowe wrócą do swej roli. Wtedy będzie można je poprawić, jeżeli tak życie nakaże.

Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 września 1938 r. o rozciągnięciu mocy art. 4 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej oraz o zniesieniu związków wspierania ubogich na obszarze wojew. poznańskiego i pomorskiego (D. U. R. P. Nr 74, poz. 524) znosi z dniem 30 września (dniem ogłoszenia) na obszarze woj. pomorskiego i poznańskiego w ich granicach sprzed 1 kwietnia 1938 r. miejscowe i krajowe związki wspierania ubogich. W związku z tym na obszar ten rozciągnięto przepis art. 4 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (D. U. R. P. Nr 92, poz. 726), ustanawiający obowiązek związków samorządowych do sprawowania opieki społecznej. Wyłączono jednak tę część przepisu art. 4, która odsyłając do art. 6 ustawy, ogranicza zakres obowiązków opiekuńczych związków samorządowych na rzecz Skarbu Państwa.

Prawa i obowiązki zniesionych związków wspierania ubogich przechodzą: jeśli chodzi o związki miejscowe na właściwe terytorialnie gminy, a o związki krajowe — na wojewódzkie związki komunalne: poznański i pomorski.

B. SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 59, poz. 455) obejmuje następujące materie: 1) dotację Skarbu Państwa dla związków samorządowych, 2) pomoc Skarbu Państwa dla 10 miast, tzw. ullenowskich, 3) reformę podziału między związki samorządowe udziału komunalnego w podatkach: dochodowym oraz przemysłowym, a także dodatku do podatku dochodowego (na obszarze woj. zachodnich), 4) reformę dotychczasowych opłat i dopłat drogowych z rozszerzeniem prawa poboru tych danin na miasta wydzielone.

Efektywne zwiększenie globalnej masy dochodów związków samorządowych zawierają jedynie przepisy o dotacji Skarbu Państwa dla związków samorządowych oraz w stosunku do miast wydzielonych także o podatku drogowym, zastępującym dotychczasowe opłaty drogowe; poza tym ustawa wprowadza bądź pewne przesunięcia w rozdziale dotychczasowych źródeł podatkowych (udziały w podatkach: dochodowym i przemysłowym), bądź kodyfikuje i zmienia merytorycznie w zasadzie jednak bez uszczuplania dotychczasowych faktycznych dochodów, system poboru niektórych danin (opłaty drogowe, nzwane w ustawie podatkiem drogowym).

Przewidziana w ustawie 10 - c i o m i l i o n o w a d o t a c j a Skarbu Państwa dla związków samorządowych (art. 1) ma charakter przejściowej pomocy; ustanowiona została mianowicie na okres trzech lat budżetowych (1938/39, 1939/40 i 1940/41), co wiąże się z zapowiedzianym przez Rząd przeprowadzeniem zasadniczej reformy finansów komunalnych właśnie w ciągu trzech lat. Pomocą tą nie zostały objęte jedynie powiatowe związki samorządowe, jeśli nie liczyć pośredniego odciążenia budżetów powiatowych w związku z dotacją dla gmin wiejskich, co by wskazywało równocześnie na to, że zapowiedziana zasadnicza reforma finansów komunalnych będzie obracała się głównie koło zagadnienia finansów pozostałych grup związków samorządowych: wojew. związków komunalnych (poznańskiego i pomorskiego) gmin miejskich i gmin wiejskich. Suma 10 milionów z tytułu ustawowej dotacji dzielić się będzie między te trzy grupy zw. samorz. w sposób następujący:

1) gminy miejskie, liczące do 10000 mieszkańców — 3 mil. zł, 2) pozostałe gminy miejskie — 3 mil. zł, 3) pow. zw. samorz. na pokrycie niedoborów budżetowych gmin wiejskich — 3 mil. zł, 4) wojewódzkie zw. komunalne: poznański 0,6 mil. zł, pomorski 0,4 mil. zł.

Klucz podziału kontygentu, przyznanego dla każdej grupy między poszczególne związki samorządowe, jest czysto mechaniczny: dotację dzieli się w stosunku do liczby mieszkańców według ostatniego urzędowego spisu ludności, przy czym przy podziale dotacji pomiędzy pow. zw. samorz. bierze się w rachubę tylko ludność gmin wiejskich.

Pomoc dla miast tzw. ullenowskich¹⁾ (Lublina, Radomia, Piotrkowa, Częstochowy, Dąbrowy Górniczej, Kielc, Sosnowca, Ostrowa Wlkp., Otwocka i Zgierza), unormowana w art. 2 ustawy, posiada charakter bądź definitywny, z ustawowym określeniem zakresu i treści tej pomocy, bądź potencjalny przez upoważnienie, udzielone w ustawie dla Ministra Skarbu do stosowania w pewnych granicach dalszych ulg. Definitywnie została określona jedynie pomoc dla czterech miast (Częstochowy, Lublina, Radomia i Piotrkowa) w formie przejęcia przez Skarb Państwa obsługi pożyczek, zaciągniętych przez te miasta w 51½% obligacjach komunalnych Banku Gospodarstwa Krajowego na spłatę zaległych rat pożyczki ullenowskiej. Na mocy upoważnienia udzielonego w ustawie, Minister Skarbu może: 1) przejąć w imieniu Skarbu z dniem 1 kwietnia 1938 r. Część obsługi pożyczek ullenowskich, 2) umorzyć zobowiązania miast wobec Skarbu Państwa, ustalone w wyniku rozrachunku między Skarbem Państwa a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, a powstałe na skutek częściowego dokonania przez Bank Gospodarstwa Krajowego w zastępstwie zobowiązanych miast obsługi pożyczek. Ogólna suma wydatków Skarbu Państwa z tytułu pomocy pod p. 1) ograniczona została do 26 milionów zł.

Przesunięcia w rozdziale dotychczasowych źródeł podatkowych dotyczą udziału w podatku przemysłowym od obrotu oraz udziału i dodatku do podatku dochodowego (art. 5). W zakresie udziału w podatku przemysłowym omawiana ustawa nowelizuje art. 8 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych dla wypadku, kiedy przedsiębiorstwo przemysłowe oprócz zakładu przemysłowego prowadzi zakład handlowy na obszarze innej gminy. Wówczas udział w podatku przemysłowym dzielić się będzie między zwią-

1) Są to pożyczki, zaciągnięte w latach 1925 — 26 w łącznej sumie \$ 7.719 tys. w 8% obligacjach Banku Gospodarstwa Krajowego, upłaconych w Ameryce z tytułu zapłaty za roboty inwestycyjne, wykonane dla wymienionych miast przez firmę Ullen & Co. W maju 1937 Bank Gospodarstwa Krajowego zawarł z powyższą firmą oraz The Chase National Bank jako powiernikiem umowę, na mocy której Bank Gosp. Kraj. przeprowadził konwersję pożyczek, obniżając ich oprocentowanie do 3% i przedłużając okres umorzenia do 1.VII.1966 r. Zniesiona równocześnie została klauzula dolara złotego, wskutek czego stan obligacji zmniejszył się o 27896 tys. zł.

zki samorządowe, na obszarze których znajdują się zakłady, w stosunku do sumy wynagrodzeń, osiągniętych przez pracowników umysłowych i fizycznych w każdym z zakładów przedsiębiorstwa. Ponadto nowela wprowadza specjalną procedurę dla wypadku, gdy udział w podatku przemysłowym przypada od zakładu handlowego bądź przemysłowego, położonego na obszarach graniczących ze sobą gmin. Podziału udziału w podatku przemysłowym dokonuje się wówczas na podstawie ugody zainteresowanych związków samorządowych; w razie niedojścia do skutku ugody, rozstrzyga władza nadzorcza, na podstawie wskazanych w ustawie kryteriów (liczba pracowników, zamieszkałych na obszarze każdego z zainteresowanych zw. samorz.). Należy dodać, że ustawa, operując zwrotami „jeżeli przedsiębiorstwo przemysłowe oprócz zakładu przemysłowego prowadzi zakład handlowy na obszarze innego miasta lub gminy wiejskiej aniżeli zakład przemysłowy...“, „jeżeli zakład handlowy bądź przemysłowy położony jest na obszarach graniczących ze sobą miast lub gmin wiejskich...“ (art. 8 ust. (3) i (4) ustawy o tymcz. uregul. finansów komunalnych w brzmieniu nadanym mu w art. 5 p. 1 omawianej ustawy) wskutek ich mniej precyzyjnej treści naraża na pewne niejasności. W zasadzie w udziale w podatku przemysłowym zainteresowane są gminy miejskie i powiatowe związki samorządowe, którym przypada udział od przedsiębiorstw i zajęć wykonywanych na ich obszarze (art. 8 ust. (2) ustawy o tymcz. uregul. finansów komunalnych). Gminy wiejskie zainteresowane są tylko pośrednio, mianowicie otrzymują one $\frac{1}{2}$ udziału, przypadającego na rzecz pow. zw. samorz. od przedsiębiorstw i zajęć, położonych na ich obszarze (podstawa jak wyżej). Powstaje pytanie, czy przepisy ust. (3) i (4) art. 8 o podziale udziału, gdy obok zakładu przemysłowego przedsiębiorstwo prowadzi w innej gminie zakład handlowy oraz gdy zakład handlowy bądź przemysłowy położony jest na obszarach graniczących ze sobą miast lub gmin wiejskich odnoszą się nie tylko do podziału udziału między miasta i powiatowe związki samorządowe, ale do podziału między gminy wiejskie wpływów z tytułu udziału, otrzymanych przez pow. zw. sam. Należy naszym zdaniem dać na to odpowiedź twierdzącą, albowiem trudno uznać cytowane wyżej zwroty z art. 8 ust. o tymcz. uregul. finan. kom. za przypadkowe, zwłaszcza że w stosunku do udziału w podatku dochodowym, w którym gminy wiejskie nie są zupełnie zainteresowane, ustawa wyraźnie rozróżnia jedynie powiat i miasta (art. 9 a ustawy o tymcz. uregul. finansów komunalnych, w brzmieniu, nadanym w art. 5 p. 2) omawianej ustawy).

Podział udziału w podatku dochodowym stanowi, poza Śląskiem, w naszym ustawodawstwie zu-

pełną nowość, która czyni zadość postulatowi słuszności w terytorialnym rozdziale źródeł podatkowych. Według dotychczasowego brzmienia art. 9 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych udział komunalny w państwowym podatku dochodowym przypadął gminom miejskim, gdy podatek był przypisany na ich terenie, a powiatowym związkom samorządowym, gdy chodzi o podatek przypisany w gminach wiejskich. Miejscem przypisu podatku dochodowego jest siedziba lub miejsce zamieszkania płatnika (art. 14 Ordynacji Podatkowej). Omawiana nowela do ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych wprowadza pod tym względem zasadnicze zmiany. W myśl nowego art. 9a ustawy o tymcz. ureg. fin. kom. jeżeli na dochód podatkowy (dz. I ustawy o państw. podatku dochodowym) składają się dochody z gruntów, lasu lub też z przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, a źródła tych dochodów położone są poza obszarem tego miasta lub powiatu, w którym podatek przypisano, wówczas udział komunalny należy podzielić między samorząd miejsca przypisu i miejsca położenia źródeł podatkowych. Miasto lub pow. zw. samorządowy miejsca przypisu otrzymuje zawsze 25% udziału, a m. st. Warszawa — 50%. Pozostałe 75%, względnie 50% dzieli w stosunku do dochodów uzyskanych z poszczególnych źródeł. Część udziału, która przypada na dochody z gruntów, lasu oraz przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, otrzymują miasta wzgl. powiatowe zw. samorządowe, na których obszarze znajdują się wymienione źródła dochodu. Pozostałą część, przypadającą na dochody z innych źródeł, otrzymuje miasto lub pow. zw. samorz. miejsca przypisu. Jeżeli z kolei podatek dochodowy wymierzony został od dochodu z dwu lub więcej zakładów przemysłowych, położonych na obszarze dwu lub więcej miast albo powiatów, to udział komunalny względnie jego część dzieli się, w myśl art. 9b ust. (1), między zainteresowane miasta lub pow. zw. samorz. w stosunku do sumy wynagrodzeń, osiągniętych przez pracowników umysłowych i fizycznych w każdym z zakładów przedsiębiorstwa. Jeżeli jednak zakład handlowy lub przemysłowy położony jest na obszarach graniczących ze sobą miast lub gmin wiejskich, wówczas o podziale udziału decyduje uгода zainteresowanych, a w braku niej decyzja władzy nadzorczej, którą wiążą te same kryteria jak w analogicznym wypadku przy udziale w podatku przemysłowym (art. 9b ust. (2)). Podziału udziału od dochodu z gruntów rolnych i leśnych, położonych na obszarze dwu lub więcej powiatów, dokonuje się w stosunku do powierzchni (art. 9b ust. (3)). Całej tej skomplikowanej znacznie procedury nie stosuje się w wypadku, gdy dochód podatnika, podlegający państwowemu podatkowi dochodowemu, nie przekracza 48.000 zł.

Powyższe zasady stosują się także do dodatku do państwowego podatku dochodowego, pobieranego przez związki samo-

rządowe woj. zachodnich, z tym, że wpływów przy podziale dodatku nie mogą w każdym razie otrzymać pow. związki samorz. i miasta, nie uprawnione do poboru samego dodatku (art. 9d).

Głęboką reformę dotychczasowego stanu prawnego przeprowadza omawiana ustawa w zakresie opłat drogowych. Wyraża się ona w: 1) skodyfikowaniu przepisów o specjalnych daninach na cele drogowe w ramach ustawy o finansach komunalnych, 2) ścisłym określeniu grona kontrybuentów oraz górnej granicy wysokości podatku drogowego, zastępującego dotychczasowe opłaty drogowe, 3) rozciągnięciu prawa poboru podatku drogowego na miasta wydzielone, 4) bliższym określeniu zasad poboru dopłat drogowych przy równoczesnych merytorycznych zmianach. Dotychczasowe przepisy o opłatach i dopłatach drogowych, zawarte w art. 19 i 23 ustawy drogowej z 10.XII.1920 r. (D. U. R. P. Nr 6, poz. 32 z 1921 r.), były niezwykle lakoniczne, pozostawiając w zasadzie całkowitą swobodę w zakresie spraw, wymienionych wyżej w p. 2 i 4.

Podatek drogowy, podobnie jak i opłaty drogowe, utrzymany został jako danina celowa. Nowela rozszerzyła jednak zakres wydatków, na pokrycie których może on być pobierany. Opłaty drogowe mogły być dotychczas pobierane przez pow. zw. samorz. na pokrycie wydatków na budowę i utrzymanie dróg powiatowych. Nowela dodała do tego także zapomogi dla gmin wiejskich i miast wydzielonych na budowę i utrzymanie dróg gminnych (art. 12 ust. (1) lit. b ustawy o tymcz. uregul. finansów komun. w nowym brzmieniu).

Zakres kontrybuentów podatku drogowego oraz maksymalna jego wysokość odpowiadają normom dotychczasowego wzorowego statutu o opłatach drogowych (Dz. Urz. Min. Spraw Wewn. 14, poz. 85 z 1936 r.). Gdy jednak statut wzorowy drugą, wyższą granicę opłat drogowych dla specjalnych wypadków, wymagających osobnego zezwolenia władzy nadzorczej, dopuszczał tylko w zakresie obciążania gruntów, tzn. że obciążenie pozostałych dwóch grup posiadało tylko jedną granicę, to omawiana ustawa podwyżką podatku drogowego, najwyżej o 50% zasadniczych norm, obejmuje wszystkie trzy grupy płatników podatku drogowego.

Podatek drogowy w miastach wydzielonych ma węższą podstawę niż w powiatowych związkach samorządowych; mianowicie może on obciążać tylko nieruchomości czasowo zwolnione od podatku od nieruchomości (art. 12 ust. (2) lit. c).

Zmiany w zakresie dopłat drogowych polegają na: 1) pozbawieniu gmin prawa poboru dopłat od adiacentów, 2) ograniczeniu tych dopłat tylko do budowy dróg o twardej nawierzchni, 3) szczegółowym określeniu dopuszczalnego obciążenia tymi dopłatami, 4) ograniczenie prawa poboru dopłat za nadmierne zu-

życie do utrzymania dróg, 5) ustawowym określeniu kryteriów dla oceny nadmiernego zużycia (art. 32a i 32b ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych w nowym brzmieniu).

Do omawianej ustawy w części dotyczącej podatku drogowego zostało wydane rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 września 1938 r., wydane w porozumieniu z Ministrami Skarbu i Komunikacji (Dz. U. R. P. Nr 76, poz. 730).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lipca 1938 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o podatku komunalnym od publicznego wyświetlania filmów (Dz. U. R. P. Nr 53, poz. 417) wprowadza uzupełnienia do § 82 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych (D. U. R. P. Nr 113, poz. 937 z 1932 r., w brzmieniu rozporządzenia z dnia 14.VIII.1936 r., D. U. R. P. Nr 64, poz. 464). Uzupełnienia te polegają na wprowadzeniu osobnej, niższej stawki podatku komunalnego od publicznego wyświetlania filmów, o ile w skład programów wchodzi wyłącznie filmy krótkometrażowe. Stawka ta waha się w granicach od 5% do 20% ceny biletów wstępu, zależnie od liczby mieszkańców miasta, gdy normalna stawka, ustanowiona w tymże § 82, wynosi od 15% do 60%, a od filmów oznaczonych jako „temat polski“ od 3% do 5%. Stawki podatku, zastosowane na mocy omawianego przepisu, nie mogą być obniżane przez zastosowanie §§ 83, 84 i 88 rozporządzenia wykonawczego (ulgi dla filmów oznaczonych jako „temat polski“ i dubbingowanych w Polsce oraz ulgi w okresie letnim).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 19 sierpnia 1938 r., wydane w porozumieniu z Ministrami Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Przemysłu i Handlu w sprawie wykonania ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolniczych (D. U. R. P. Nr 61, poz. 477) wprowadza szereg obowiązków związków samorządowych, związanych z działaniem tej ustawy. Obowiązki te obejmują: 1) wydawanie przez sołtysa lub zarząd miejski kart kontroli przemiału gospodarczego za wynagrodzeniem w wysokości 10 groszy od każdej wydanej karty (§ 37 p. 1), 2) prowadzenie przez zarządy gmin zapisku przychodu i rozchodu kart kontroli przemiału gospodarczego (§ 38 p. 1) i wydawanie ich na każde zapotrzebowanie sołtysom (§ 37 p. 6), 3) prowadzenie przez zarządy gmin kontroli przemiału zboża i obrotu mąką i kaszą

w miastach niewydzielonych, nie będących siedzibą władz powiatowych lub wojewódzkich oraz w gminach wiejskich, z wyjątkiem zakładów przemiału zboża i wytwórni wyrobów mącznych, które na rok 1938 wykupiły świadectwa przemysłowe od I do V kategorii włącznie oraz współdziałanie z władzami skarbowymi i administracji ogólnej w zakresie kontroli transportu mąki i kaszy; zarządy gmin za wykonywanie kontroli mają otrzymać wynagrodzenie, którego wysokość ma być ustalona oddzielnym zarządzeniem (§ 50); 4) paraflowanie przez zarządy gmin ksiąg kontrolnych, przewidzianych dla zakładów przemiału zboża oraz hurtowej sprzedaży mąki i kaszy (§ 56); 5) na skutek upoważnienia udzielonego przez izbę skarbową — sprzedaż i wydawanie przez zarządy gmin etykiet, w formie których uiszcza się opłatę od mąki i kaszy (§ 21 p. 2).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 1938 r. o zabezpieczeniu podaży przedmiotów powszedniego użytku (Dz. U. R. P. Nr 60, poz. 462), stanowi przy braku materialnych norm właściwie upoważnienie dla Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych, w rękach którego zespoloro całość zagadnień aprowizacyjnych, do wydawania rozporządzeń w szeregu spraw, określonych w ustawie. Ustawa ta objęła swoim działaniem także związki samorządowe. Specjalnie art. 4 tej ustawy upoważnia do wydawania rozporządzeń, określających zasady ustalania wysokości opłat za korzystanie z komunalnych urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw, dostarczających ludności przedmioty lub świadczenia powszedniego użytku. Pod względem właściwości ministrów do wydawania rozporządzeń uczyniono w stosunku do związków samorządowych wyjątek od zasady, przyjętej w ustawie, mianowicie odpowiednie upoważnienie otrzymał Minister Spraw Wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych.

Omawiany przepis stanowi ścieśnienie dotychczasowego zakresu działania związków samorządowych. Opłaty za używanie komunalnych urządzeń, zakładów dobra publicznego i przedsiębiorstw oraz ceny za dostarczone przez te przedsiębiorstwa przedmioty były samodzielnie ustalane przez właściwe organy ustrojowe samorządu i nie podlegały nawet zatwierdzeniu władzy nadzorczej, jedynie w określonych warunkach władza ta mogła żądać zmian w opłatach za korzystanie z komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego (art. 27 i 28 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. U. R. P. Nr 62, poz. 454). Na podstawie omawianej ustawy Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych może regulować zasady ustalania opłat względnie cen; znaczy to, że organy związków samorządowych będą wprawdzie nadal ustalały konkretną wysokość

tych opłat i cen, jednak będą związane zasadami ustalania tej wysokości, określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i R. R.

Istotne zagadnienie stanowi zakres przedmiotowej właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych do wydawania omówionych norm. Ustawa upoważnia w art. 1 Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych do wydawania rozporządzeń w szeregu kwestyj, wyliczonych w tymże art. oraz regulowania cen określonych artykułów, a mających na celu zabezpieczenie podaży przedmiotów powszedniego użytku lub przeciwdziałanie nadmiernej zwwyżce ich cen; podaje ona równocześnie definicję przedmiotów powszedniego użytku; są nimi te artykuły, które służą „do zaspokajania koniecznych potrzeb życiowych ludności i zwierząt gospodarskich, a mianowicie: żywność, artykuły odzieżowe, opałowe, oświetleniowe i higieny codziennej“ (ust. (3) art. 1). W tym zakresie przepisy ustawy oraz rozporządzeń i zarządzeń na jej podstawie wydanych obejmują także związki samorządowe, na równi z innymi osobami, ze względu na rodzaj swej działalności gospodarczej podpadającymi tym przepisom. Podlegając ogólnym normom, związki samorządowe jako właściciele urzędzeń, zakładów i przedsiębiorstw mogą być nadto na podstawie art. 4 poddane osobnym przepisom co do zasad ustalania opłat za korzystanie z dostarczanych przez te urządzenia, zakłady i przedsiębiorstwa przedmioty lub świadczenia powszedniego użytku. Powstaje pytanie, czy przepis omawianego art. 4 dotyczy tylko tych „komunalnych urzędzeń, zakładów i przedsiębiorstw“, które dostarczają przedmiotów powszedniego użytku w rozumieniu ustawy (żywność, artykuły odzieżowe, opałowe, oświetleniowe i higieny codziennej), czy też szerszej grupy.

Użycie w art. 4 obok pojęcia „przedmioty“ także „świadczenia powszedniego użytku“ wskazuje w moim przekonaniu na intencję objęcia tym przepisem szerszego zakresu przedmiotów. Gdy jednak ustawa wyraźnie określa co należy rozumieć przez przedmioty powszedniego użytku, to zakres świadczeń powszedniego użytku nie jest zupełnie zdefiniowany, pozostawiając dużą swobodę przepisom wykonawczym.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 291. Zarządzenie przewodniczącego gromadzkiej komisji wyborczej, aby do lokalu wyborczego wchodził tylko pojedyńczo i po oddaniu głosu natychmiast lokal wyborczy opuszczali, przeczy zasadzie publiczności wyborów gromadzkich, ustalonej regulaminem wyborczym z 18 września 1934, poz. 760 Dz. Ust. *).

(Wyrok N. T. A. z 22 paździer. 1937 r. L. rej. 1097/35).

Przeciwko wyborom do Rady Gromadzkiej w P. z dnia 26 października 1934 r. wniósł szereg wyborców protest, domagając się unieważnienia wyborów, przy czym podniesiono m. in. następujące zarzuty:

1) że wybory nie zostały dokonane na zebraniu wyborczym, lecz przez wyborców, którzy kolejno wpuszczani byli do lokalu;

2) że z lokalu wyborczego usuwane były osoby, mimo że w lokalu zachowywały się zupełnie spokojnie...

Starosta decyzją z dnia 22 listopada 1934 r. protestu nie uwzględnił.

Rozpatrując skargę na tę decyzję, Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdza przede wszystkim, iż niesłuszne jest zajęte w zaskarżonej decyzji stanowisko, jakoby w myśl przepisów regulaminu wyborczego, zawartego w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 września 1934 r. D. U. R. P. poz. 760 — wyborcy mieli w stosunku do lokalu wyborczego tylko takie prawo wstępu, iż mogli do tego lokalu wchodzić pojedynczo celem oddania głosu, po czym obowiązani byli lokal wyborczy opuścić. Przeciwnie z treści § 14 wynika, iż Komisja Wyborcza urzęduje zasadniczo publicznie na zebraniu wyborczym, przy czym przewodniczący Komisji zaznajamia zebranych wyborców z przepisami regulaminu wyborczego i ogłasza im zgłoszone kandydatury. Dopiero przy

*) Wyrok ten jest aktualny również pod rządem ustawy z 16 sierpnia 1938, poz. 481 Dz. Ust., z uwagi na postanowienia art. 27 — 30 tej ustawy.

stwierdzeniu w każdym poszczególnym wypadku, iż przy szczupłym lokalu wyborczym i znaczniejszej ilości obecnych w tym lokalu wyborców — nie może być zapewniony porządek wyborów, — przewodniczący w myśl § 10 regulaminu wyborczego może wydać odpowiednie zarządzenie celem zapewnienia spokojnego przebiegu wyborów i w kierunku ograniczenia ilości obecnych w lokalu wyborców, nie mniej zarządzenie takie w żadnym razie nie może wyrazić się w zupełnym przekreśleniu ustanowionej regulaminem zasady publiczności wyborów gromadzkich. Taki zaś charakter miałoby zaznaczone w proteście skarżących zarządzenie przewodniczącego Gromadzkiej Komisji Wyborczej w P. o wpuszczanie do lokalu wyborczego wyborców wyłącznie pojedynczo, celem oddania głosu z obowiązkiem natychmiastowego po oddaniu głosu opuszczenia lokalu wyborczego. Należy przy tym zaznaczyć, że wymieniony w zaskarżonym orzeczeniu § 15 regulaminu — dotyczy podchodzenia wyborców do stołu, przy którym siedzi Komisja, a nie lokalu wyborczego.

Również przepisy tegoż § 10 dotyczące prawa przewodniczącego Komisji Wyborczej usuwania z lokalu wyborczego, jak słusznie podnoszą skarżący, nie pozostawiają wątpliwości, iż usunięcie z lokalu wyborczego może być stosowane tylko do osób, które dopuszczają się zakłócenia spokoju lub naruszenia przepisów, natomiast niedopuszczalną jest tak surowa interpretacja tego wyjątkowego przywileju przewodniczącego w stosunku do osób wykonywujących obowiązek obywatelski, ażeby przyznano mu prawo usuwania z lokalu wyborczego osób zachowujących się odpowiednio, lecz co do których przewodniczący Komisji Wyborczej przypuszcza, że osoby te mają zamiar ujawnić szkodliwą dla przebiegu wyborów działalność.

W proteście złożonym Staroście zostały podniesione zarzuty, iż takie właśnie zarządzenia bez żadnej podstawy zostały wydane przez przewodniczącego Komisji Wyborczej przy wyborach radnych gromadzkich w P.

W tym stanie rzeczy obowiązkiem Starosty było zarządzić dochodzenie celem wyjaśnienia, czy zarządzenia Komisji Wyborczej były wywołane okolicznościami, które ze stanowiska przepisów regulaminu wyborczego je uzasadniały; gdyby bowiem dochodzenie potwierdziło słuszność podniesionych w proteście w tym kierunku zarzutów — mogłaby powstać konieczność stwierdzenia, iż przy wyborach gromadzkich w P. zaszło tak poważne naruszenie przepisów regulaminu, jak pozbawienie zebrania wyborczego prawa kontroli nad przebiegiem akcji wyborczej, a uchybienie to — jako mogące mieć wpływ na wynik wyborów — mogłoby posłużyć za podstawę do wydania zarządzenia o unieważnieniu wyborów z mocy § 28 regulaminu wyborczego.

Z akt jednak wynika, że Starosta ani co do wymienionych zarzutów, ani co do zarzutów pomyłek czy nieprawidłowości przy obliczaniu głosów na radnych, ani w ogóle co do treści protestu — żadnego dochodzenia nie przeprowadził, a w aktach brak nawet sprawozdania Komisji Wyborczej w P., na które Starosta powołuje się w odpowiedzi na skargę.

W tych warunkach, uważając, że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia, N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 292. Zasada tajności głosowania przy wyborach do zarządu gminnego (§ 8 regulaminu wyborczego poz. 960/1934 Dz. Ust.) nie może pozbawiać wyborcy, który wniósł protest przeciw ogłoszonemu wynikowi wyborów, możliwości udawadniania zarzutów podniesionych w proteście wyborczym drogą własnych zeznań.

(Wyrok N. T. A. z dnia 30 listopada 1937 r. L. Rej. 5224/35. Teza).

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 28 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1934 w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu gminnego na obszarze m. in. także województwa pomorskiego (poz. 960 Dz. Ust.) wybory są nieważne:

a) jeżeli zostanie stwierdzone, że przy wyborze dopuszczono się przekupstw, fałszu lub jakiegokolwiek podstępu, a popełnione przestępstwa mogły wpływać na wynik wyborów,

b) jeżeli wybory przeprowadzone zostały niezgodnie z przepisami tego rozporządzenia, a popełnione uchybienia mogły wpływać na wynik wyborów.

Jak wynika z treści skargi, powodowie zwalczali w niej stanowisko zajęte przez Starostę w W., jakoby zasada tajności wyborów wykluczała możliwość przesłuchania osób biorących udział w głosowaniu na okoliczności, mające uzasadnić podniesiony w proteście wyborczym zarzut niezgodności z rzeczywistością ogłoszonego wyniku wyborów, i wywodzili, że tego rodzaju stanowisko czyniłoby wnoszenie protestów takich zupełnie bezcelowym.

Powodowie domagali się przeto ustalenia przez Sąd niezgodności ogłoszonego wyniku z rzeczywistością, bądź na podstawie zaręczenia w miejsce przysięgi protestujących, bądź na podstawie przesłuchania tych wyborców w charakterze świadków.

Rzeczą przeto Sądu a quo było zgodnie z zasadą wynikającą z § 76 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 (zb. ust. pr. str. 195) przeprowadzić w kierunku przez powodów wskazanym dochodzenia celem ustalenia materialnej prawdy w kwestii zarzucanej nieprawidłowości aktu wyborczego, czemu bynajmniej nie może stać na przeszkodzie zasada tajności wyborów. Tajność bowiem wyborów ma na celu ochronę wyborcy przed ewentualnymi skutkami ujawnienia oddanego przezeń głosu, nie może go natomiast pozbawiać możliwości udowadniania podniesionego w proteście wyborczym zarzutu popełnienia przy wyborach takich przestępstw lub uchybień, które według cytowanego wyżej § 28 regulaminu powodują unieważnienie wyborów.

Ponieważ więc Sąd a quo ograniczył się do stwierdzenia, że protokół wyborczy i karty wyborcze wykazują uzyskanie przez K. K. 7 głosów przy ilości 12 głosujących, a powodowie kwestionowali właśnie zgodność tego wyniku z rzeczywistością, należało przyjąć, że stan faktyczny będący przedmiotem skargi nie został należycie wyświetlony...

Nr 293. W razie zgłoszenia protestu przeciw wyborowi na radnego miejskiego osoby niewładającej językiem polskim, władza powołana do rozstrzygania protestu ma samoistne prawo do stwierdzenia powyższej okoliczności i ewentualnego wydania orzeczenia zgodnie z § 44 regulaminu wyborczego z dnia 30 marca 1934 poz. 259 Dz. Ust. *).

(Wyrok N. T. A. z dnia 28 marca 1938 r. L. Rej. 5228/34. Zasada prawna).

*) Wyrok ten jest nadal aktualny wobec postanowień art. 28 ust. 3 i art. 52 ustawy z 16 sierpnia 1938 o wyborze radnych miejskich, poz. 480 Dz. Ust.

Zaskarżonym do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczeniem z dnia 27 marca 1934 r. Starosta Powiatowy, uwzględniając protest Anny K. i innych w sprawie wyborów do Rady Miejskiej w Ch. w I-ym okręgu wyborczym — unieważnił przeprowadzony w tym okręgu wybór Leona (Lejzora) G. na radnego, ponieważ przeprowadzone dochodzenie wykazało, że G. nie włada językiem polskim, lecz posługuje się żargonem, a zatem nie posiada warunków wybieralności z art. 4 ustęp 2 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 294 i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 20 października 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 607. Okoliczność tę w trybie § 16 regulaminu wyborczego stwierdził Przewodniczący Głównej Komisji Wyborczej.

Skarżąc decyzję Starosty do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodzi G., że władza pozwana przyjęła stan faktyczny sprzecznie z aktami i ze szkodą dla skarżącego naruszyła formy postępowania administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

W wyroku z dnia 19 kwietnia 1937 r. L. Rej. 8400/34 Trybunał już wyjaśnił, że przestrzeganie wymogów art. 4 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., oraz § 16 i 3 regulaminu wyborczego, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 marca 1934 r. poz. 259. Dz. Ust., ażeby osoby wybierane na radnych miejskich władały językiem polskim w słowie i piśmie — nie należy do wyłącznej kompetencji Przewodniczącego Komisji Wyborczej, względnie Komisji Wyborczej, lecz stanowi również obowiązek Starosty, jako władzy powołanej do nadzoru nad legalnością aktu wyborczego i strzeżenia, ażeby wybierane na stanowiska radnych osoby odpowiadały przepisom w ustawie zastrzeżonym.

Starosta zatem w sprawie niniejszej miał nie tylko prawo, lecz i obowiązek, rozpoznając protest przeciwko wyborowi skarżącego na radnego miasta Ch. rozważyć, czy skarżący posiada wymagane przez ustawę do piastowania godności radnego miasta kwalifikacje w wymienionym kierunku i ocenić te kwalifikacje samodzielnie, nie będąc związanym ani stanowiskiem zajętem już w tej sprawie przez Przewodniczącego Komisji Wyborczej, względnie zapadłą w tym przedmiocie uchwałą Komisji Wyborczej, przy czym zgodnie z art. 50 prawa o postępowaniu administracyjnym, władny był według swobodnego uznania zdecydować, czy daną okoliczność faktyczną, tj. dostateczną znajomość języka polskiego w słowie i piśmie, należy na mocy materiału zgrupowanego w aktach uznać za udowodnioną.

Zarzucona przez skarżącego sprzeczność zaskarżonej decyzji Starosty ze stanem akt polegać ma, według wywodów w skardze, na tym, że dostateczna znajomość przez skarżącego języka polskiego została już oceniona uchwałą Komisji Wyborczej.

W tym względzie należy podnieść, że zarówno Komisja Wyborcza, jak i władza pozwana przy ocenie znajomości języka polskiego przez skarżącego miała na względzie próby pisma skarżącego, zarządzane przez Przewodniczącego Komisji Wyborczej, którą to próbę odmiennie oceniła Komisja, a odmiennie Starosta. Ponadto Starosta miał w aktach niezgodny z uchwałą Komisji wniosek Przewodniczącego Głównej Komisji Wyborczej w m. Ch. oraz pismo tegoż Przewodniczącego z 28 grudnia 1933 r., z którego wynika, że był przeprowadzony przez Główną Komisję Wyborczą dodatkowy egzamin skarżącego ze znajomości języka polskiego i egzamin ten wypadł dla niego niepomyślnie.

W tych warunkach Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrzył się w zaskarżonej części decyzji Starosty zarzucanych przez skarżącego wadliwości postępowania i skargę oddalił, jako nieuzasadnioną.

Nr 294. 1) Zarządzenie władzy administracyjnej (starosty) o podziale miasta na okręgi wyborcze i określenie ilości

mandatów — podlega z mocy § 6 i 4 regulaminu wyborczego do rad miejskich z 20 października 1933, poz. 607 Dz. Ust., zaskarżeniu w trybie art. 83 i 82 prawa o postępowaniu administracyjnym do władzy bezpośrednio wyższej (wojewody), a nie łącznie z protestem na przebieg wyborów, rozpoznawanych z mocy § 46 tegoż regulaminu przez tegoż starostę. (Teza).

2) Czynności, związane ze sporządzeniem spisu wyborców, podlegają po zakończeniu wyborów zaskarżeniu w proteście łącznie z całym przebiegiem wyborów.

3) Nagromadzenie w jednym akcie wyborczym szeregu uchybień regulaminu bez względu na wpływ każdego poszczególnego uchybienia na wynik wyborów — może być uznane za wystarczający powód do unieważnienia wyborów *).

(Wyrok N. T. A. z 7 kwietnia 1938 r. L. rej. 2728/34).

Przeciwko przeprowadzonym w dniu 10 grudnia 1933 r. wyborom do Rady Miejskiej m. Jaworowa w 7 okręgu wyborczym wniósł Lew M. i inni protest, podnosząc szereg zarzutów i domagając się unieważnienia wyborów.

Starosta Jaworowski decyzją z dnia 20 stycznia 1934 r. Nr A. S. 3/23 protest ten, o ile jest skierowany przeciw całości wyborów w 7-yh okręgu m. Jaworowa, odrzucił, natomiast uwzględnił, o ile kwestionuje on ważność mandatów kandydatów z listy Nr 2, stwierdzając, że radnymi z listy Nr 2 stosownie do kolejnej względnej większości głosów, zostali wybrani w 7 okręgu wyborczym Antoni B. i Mikołaj P., zastępcami zaś Lew M. i Mikołaj M.

Rozpoznając skargę tegoż Lwa M. i innych na powyższą decyzję Starosty, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, m. in. co następuje:

Słusznym jest stanowisko władzy pozwanej, iż zarządzenie o podziale miasta na okręgi wyborcze nie podlega zaskarżeniu w trybie protestu na przebieg wyborów. Regulamin wyborczy do rad miejskich z dnia 20 października 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 607 w § 6 i 4 ustalanie ilości okręgów wyborczych i mandatów na okręg przypadających przekazuje władzy administracyjnej. Zarządzenie władzy administracyjnej (starosty, o ile chodzi o miasto niewydzielone z powiatu) podlega zaskarżeniu we właściwym terminie do władzy wyższej (art. 83 i 82 prawa o postępowaniu administracyjnym) czyli do urzędu wojewódzkiego, natomiast protesty przeciwko wyborom, o ile chodzi o miasto nie wydzielone z powiatowego związku komunalnego, rozpoznaje po myśli art. 42 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 294 i § 46 regulaminu wyborczego ostatecznie starosta. Przeciwnie stanowisko, a mianowicie pogląd, iż podział na okręgi wyborcze i podział mandatów, jest częścią aktu wyborczego i może być skarżony w proteście, doprowadziło do wniosku, iż Starosta, rozpoznając protest, orzekałby w tej sprawie jako władza odwoławcza od własnej decyzji.

Z tych powodów zarzut, iż podział m. Jaworowa na okręgi wyborcze oraz przydział mandatów na poszczególne okręgi dokonany został niesłusznie i niezgodnie z przepisami regulaminu wyborczego, jako zgłoszony w trybie niewłaściwym i nie rozpoznany przez odpowiednią władzę. Najwyższy Trybunał Administracyjny z mocy art. 83 prawa z dnia 27

*) Wyrok niniejszy jest aktualny również w świetle przepisów ustawy z 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, poz. 480 Dz. Ust., a w szczególności art. 6 i 7.

października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust. R. P. pozostawia bez rozpoznania.

Natomiast słuszność mają skarżący, gdy twierdzą, iż według § 10 regulaminu wyborczego odróżnia się przy sporządzaniu spisów wyborców funkcje przełożonego gminy od funkcji zarządu miejskiego, z czego należy wnosić, że gdy wspomniany przepis regulaminu wymienia zarząd miejski — ma on na względzie kolegium, nie zaś zarząd jednoosobowy czyli burmistrza. W szczególności od decyzji zarządu miejskiego uzależniono wprowadzenie ogólnego spisu wyborców, obejmującego wyborców z całego miasta, oprócz spisów okręgowych lub obwodowych, oraz przyjęcie układu spisów. Niezgodnie zatem z powołanym postanowieniem regulaminu w danym wypadku odnośne decyzje powziął burmistrz m. Jaworowa jednoosobowo, zamiast wyjednania uchwały kolegiального zarządu miejskiego. Taką niezgodność z przepisami regulaminu wobec brzmienia § 8 i 20 należy stwierdzić i odnośnie powołania 2 członków komisji wyborczej i 2 zastępców przez burmistrza bez uchwały zarządu miejskiego.

Również słuszne są wywody skarżących, iż starosta obowiązany był rozważyć zarzuty protestu, dotyczące rzekomego wpisania niektórych wyborców do spisu w 2 okręgach wyborczych, podwójnego z tego powodu głosowania oraz nieuwzględnienia przez Komisję Wyborczą reklamacji o nie wpisanie szeregu wyborców do spisu, gdyż jakkolwiek zarzuty te dotyczą niedokładności w spisach wyborców, podlegają zatem w myśl § 13 i 14 regulaminu wyborczego rozpoznaniu w osobnym postępowaniu reklamacyjnym, a od decyzji Komisji Wyborczej w tych sprawach nie przysuguje odwołanie, lecz ten ostatni przepis, na który powołuje się władza pozwana, oznacza tylko niedopuszczalność wnoszenia osobnych odwołań przed zakończeniem wyborów, gdyż mogłoby to wpłynąć hamująco na przebieg wyborów, natomiast skoro sporządzenie spisu wyborców jest niewątpliwie czynnością należącą do akcji wyborczej i może mieć niejednokrotnie decydujący wpływ na wynik wyborów, przeto czynności te podlegają po zakończeniu wyborów zaskarżeniu w proteście łącznie z całym przebiegiem wyborów.

Następnie władza pozwana w odpowiedzi na skargę sama przyznaje, że zarzuty co do niezawiadomienia Iwonny P. i innych o uwzględnieniu ich obrony w sprawie zakwestionowania ich czynnego prawa wyborczego, Mikołaja P. o uwzględnieniu jego reklamacji, o niewniesienie do spisu wyborców Iwana C. i innych a jednak ogłoszenie tegoż C. i B. radnymi, a P. i M. kandydatami na radnych, o niedopuszczeniu przez przewodniczącego komisji wyborczej obecności w czasie głosowania zastępcy przewodniczącego i zastępców członków komisji wyborczej, o niedopuszczeniu do oddania głosu wyborcy Wasyla Cz. — polegają na prawdzie, lecz, zdaniem władzy pozwanej, uchybienia te nie mogą wywołać unieważnienia zaskarżonych wyborów, ponieważ nie mogły wpłynąć na ich wynik.

Z tym poglądem Najwyższy Trybunał Administracyjny w danym wypadku nie może się zgodzić, gdyż, nie wchodząc w ocenę wagi na wynik wyborów każdego z tych uchybień poszczególnie, gdyby tylko pojedynczo były one dopuszczalne, to jednak nagromadzenie całego szeregu naruszeń przepisów regulaminu wyborczego przy jednych wyborach doprowadzić musi do wniosku, iż wybory te zostały przeprowadzone bez liczenia się z tymi przepisami, wobec czego pogląd władzy jakoby te okoliczności nie miały wpływu na wynik wyborów nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym.

Z tych powodów, mając na względzie wszystkie wyżej wyszczególnione naruszenie przepisów, obowiązujących przy wyborach radnych w 7 okręgu m. Jaworowa — Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdza, że władza pozwana nie słusznie nie dopatrzyła się przy rozpoznawaniu protestu na te wybory warunków, przewidzianych w § 44 pkt. b) regula-

minu wyborczego, i wobec tego uwzględniając zarzuty skargi — zaskarżone orzeczenie uchylił jako niezgodne z prawem.

Nr 295. Na zarządzenie Prezydenta m. Poznania, kwestionujące z działaniem odraczającym w oparciu się na § 15 ustawy o właściwości władz z dnia 1 sierpnia 1883, (zb. pr. str. 237) uchwałę Magistratu m. Poznania, którą zezwolono radnym miejskim na złożenie mandatu radnych, przysługuje skarga na drodze postępowania sporno - administracyjnego jedynie Magistrowi. Ani przeciwko takiemu zarządzeniu ani przeciwko uchwale Magistratu, anulującej udzielenie zezwolenia radnym na złożenie mandatów nie przysługuje skarga zastępcom radnych, wprowadzonym na miejsce ustępujących.

(Wyrok NTA z 21 marca 1938 r. L. rej. 4086/35).

Wojewoda Poznański orzeczeniem z dnia 20 marca 1935 oddalił odwołanie Leona G. i Kazimierza N. od decyzji Tymczasowego Prezydenta miasta Poznania z 29 października 1934, którą został anulowany akt wprowadzenia w urząd radziecki pomienionych, podając jako uzasadnienie, co następuje:

Pismem z 29 września 1934 w oparciu się na § 15 ustawy o właściwości władz z dnia 1 sierpnia 1883 (Zb. pr. str. 237) zostało wydane zarządzenie Prezydenta miasta Poznania zakwestionowania z działaniem odraczającym uchwały Kolegialnego Zarządu Miejskiego (Magistratu) miasta Poznania z 25 września 1934, którą zezwolono radnym miejskim Romanowi D. oraz Ryszardowi P. na złożenie mandatu radnych miejskich z motywów, które podano w zaskarżonej decyzji. W wykonaniu tego zarządzenia Tymczasowy Prezydent miasta zakwestionował dnia 9 października 1934 uchwałę Magistratu z 25 września 1934 z działaniem odraczającym. Przeciwnie temu zarządzeniu przysługiwała Magistrowi skarga na drodze postępowania sporno - administracyjnego, jednakowoż z tego nie skorzystał, co więcej uchwalił na posiedzeniu 9 października 1934 odwołania nie wnosić.

Wprowadzenie skarżących w urząd radnego miejskiego opierało się, a właściwie było konsekwencją uchwały Magistratu z 25 września 1934. Z chwilą gdy ta uchwała Magistratu została przez Prezydenta miasta zakwestionowana z działaniem odraczającym, anulowanie aktu wprowadzenia w urząd radnego było słuszne. Nowa bowiem tylko w danym razie uchwała Magistratu w sprawie zwolnienia radnych P. i D. mogłaby być jedynie podstawą do wprowadzenia skarżących w urząd radnych miejskich. Stwierdza jednak Wojewoda, iż powyższa sprawa znalazła swe ostateczne zakończenie uchwałą Magistratu miasta Poznania 26 listopada 1934, którą wnioski radnych miejskich P. i D. z dnia 15 września 1934 względnie z 21 września 1934 o udzielenie zezwolenia na złożenie przez nich mandatów radzieckich oddalono.

Rozpatrując skargę na to orzeczenie Kazimierza N. i Leona G. Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak wynika z ust. 1 art. 6 ustawy z dnia 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego poz. 294, kto wyraził zgodę na postawienie swej kandydatury do organu ustrojowego związku samorządowego na niepłatne stanowisko z wyboru, obowiązany jest przyjmując mandat i sprawować do końca kadencji, dopóki mieszka na obszarze tego związku samorządowego i posiada prawo wybieralności. Jak jednak z dalszych ustępów tego artykułu wynika, właściwe władze samorządowe, a w niniejszym wypadku Magistrat miasta Poznania, jako wła-

ściwy w stosunku do organów ustrojowych miasta wydzielonego, jakim jest Poznań, ma prawo zezwolić radnemu na złożenie mandatu przed upływem kadencji organu ustrojowego przy zachowaniu warunków tam przewidzianych. Zgodnie zaś z § 15 ustawy o właściwości władz administracyjnych i władz administracyjno-sądowych z dnia 1 sierpnia 1883 (Zb. u. pr. 237), powołanym w art. 93 cytowanej ustawy samorządowej, poz. 297/35 Dz. Ust., ma prawo władza nadzorcza wkroczyć, gdy uchwała reprezentacji gminnej przekracza uprawnienia albo narusza ustawy. W tych wypadkach na żądanie władzy nadzorczej przełożony gminy, a jeżeli chodzi o Poznań Prezydent miasta, obowiązany jest zakwestionować niewłaściwą uchwałę, przy czym reprezentacji gminnej przysługuje prawo skargi w sporno-administracyjnym postępowaniu. W wypadku niniejszym Tymczasowy Prezydent miasta Poznania dnia 9 października 1934 zakwestionował na żądanie Wojewody uchwałę Magistratu z dnia 25 września 1934, którą zezwolono radnym miejskim Romanowi D. i Ryszardowi P. na złożenie mandatów radnych. Ponieważ Magistrat nie skorzystał z przysługującego mu prawa skargi na podstawie powołanego § 15 ustawy z 1 sierpnia 1883, zarządzenie to uprawomocniło się. W następstwie tego Magistrat miasta Poznania nową uchwałą z 26 listopada 1934 r. oddalił wnioski radnych D. i P. o udzielenie zezwolenie na złożenie mandatów. Anulowanie aktu wprowadzenia w urząd radziecki zastępców Kazimierza N. i Leona G. było tylko konsekwencją zatem tego stanu rzeczy, gdyż samo wprowadzenie zastępców na miejsce ustępujących radnych było warunkowe, zawisłe od przyjęcia rezygnacji radnych a co zatem idzie nie mogło rodzić żadnych samoistnych praw dla osób zastępczo wprowadzonych na urząd radziecki, jakimi byli skarżący. O ile więc roszczenie swe skarżący opierają na rzekomo nabytych prawach, to Trybunał te ich roszczenia uznał za nieuzasadnione, a co zatem idzie i zarzuty naruszenia przepisów art. 99 i 101 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 poz. 341 Dz. Ust., którego skarżący dopatrują się w anulowaniu wprowadzenia ich jako radnych, są bezpodstawne.

Jeżeli zaś skarżący roszczenia swe opierają na rzekomo nielegalnym zakwestionowaniu zwolnienia radnych D. i P. i powołują się, że nie było ono oparte na prawnym postępowaniu, gdyż § 15 powołanej wyżej ustawy o właściwości władz w tym wypadku nie może mieć zastosowania oraz, że niedopuszczalnym było odmówienie zezwolenia raz już udzielonego na złożenie mandatów radnych, to, jak wyżej wywiedziono, zarządzenie w tym kierunku miało prawo skarżyć tylko Magistrat, a wobec niezaskarżenia odnośna decyzja urosła w moc prawną i nie może być przez skarżących kwestionowana.

W tym stanie rzeczy należało skargę, jako nieuzasadnioną, oddalić.

Nr 296. Przepisy art. 70 ust. 1 i 4 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., dotyczące dyskwalifikacji członków organu zarządzającego w związkach samorządowych, winny być jak najściślej przestrzegane, pomimo to jednak:

a) władza, prowadząca dochodzenie, ma prawo odmówić przesłuchania świadków, powołanych przez stronę, jeżeli uzna, że zeznania tych świadków nie mogą się przyczynić do wyjaśnienia okoliczności sprawy,

b) przesłuchanie świadka bez uprzedniego zawiadomienia, jakkolwiek stanowi naruszenie przepisu powołanego art. 70 ust. 4 ustawy, w postępowaniu kasacyjnym może tylko wtedy po-

wodować unieważnienie orzeczenia dyscyplinarnego, jeżeli strona wykaże szkodę, jaką poniosła wskutek nieobecności przy przesłuchaniu świadka.

(Wyrok NTA z 22 marca 1938 r. L. rej 6794/35)

Zaskarżoną decyzją z dnia 16 października 1935 r. Nr S.S. 35 (172) i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie uwzględniło odwołania skarżącego K. b. burmistrza m. G. od decyzji Wojewody z dnia 22 lipca 1935 r., mocą której K. został złożony z urzędu burmistrza z powodu nieudolnego i nienależytego pełnienia obowiązków ze znaczną szkodą dla interesu publicznego, odpierając zarzuty odwołania, jak następuje.

Twierdzenie, że zarzuty inkryminowane K. oparte były na materiałach, uzyskanych niezgodnie z art. 95 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, są gołosłowne, przy czym okoliczność ta nie została podniesiona przez rekurenta w toku sprawy. Zarzuty zresztą zostały przeważnie oparte na wynikach śledztwa sądowego.

Twierdzenie, że przesłuchanie świadków odbyło się z pogwałceniem art. 70 ust. 4 ustawy samorządowej, jest niesłuszne, gdyż zarzuty przeciwko K. zostały mu doręczone we właściwym czasie, a postępowanie wyjaśniające odbyło się w obecności K. O przesłuchaniu świadka M. był K. powiadomiony, a przesłuchanie odbyło się w nieobecności K., ponieważ podówczas przebywał on w areszcie, osoby zaś pełnomocnika pomimo zapowiedzi nie wskazał; w tym stanie sprawy uznać należy, że nieobecność K., względnie jego pełnomocnika, nie była spowodowaną zaniedbaniem ze strony władzy, przeprowadzającej dochodzenia.

Nieuwzględnienie wniosku K. o przesłuchanie szeregu świadków nie może być uznane za uchybienie zasadom postępowania administracyjnego, ponieważ zeznania te dotyczyć miały bądź okoliczności dostatecznie stwierdzonych, bądź nie mających bezpośredniego związku ze sprawą, bądź wreszcie K. nie wskazał, na jakie okoliczności mieliby być świadkowie ci przesłuchani.

Decyzja incydentalna z dnia 13 lipca 1935 r., oddalająca wnioski K., nie była wydana z pogwałceniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, a mianowicie:

a) wniosek o wstrzymanie rozprawy do czasu ewentualnego uprawomocnienia się wyroku sądowego nie mógł być uwzględniony, gdyż pozostawienie K. na stanowisku burmistrza nie mogło nastąpić ze względu na interes publiczny; w związku z tym nie był pogwałcony przepis art. 74 ust. 2 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym,

b) żądanie wyłączenia ze sprawy inspektora Ż. i F. na podstawie art. 7 pkt. a) rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym było nieuzasadnione, gdyż nie byli oni stronami w sprawie, ani też nie pozostawali do K. w żadnym stosunku prawnym.

W sprawie żądania K. dostarczenia szeregu akt należy zaznaczyć, że na rozprawę dostarczone były wszystkie akta sądowe.

Twierdzenie, że decyzja główna jest oparta na gołosłownym uzasadnieniu, nie odpowiada prawdzie, gdyż oparta została na postępowaniu wyjaśniającym, które potwierdziło zarzuty przeciwko K.

Zarzut odmiennego brzmienia decyzji Wojewody z dnia 23 lipca 1935 r. od brzmienia zakomunikowanego K. ustnie, bezpośrednio po posiedzeniu Wydziału Wojewódzkiego, nie ma znaczenia dla sprawy. Również nie ma znaczenia dla sprawy fakt, że w decyzji pisemnej nie ma wzmianki o pozostawieniu mu ze względu na stan finansowy rodziny 50% uposażenia do dnia uprawomocnienia się decyzji.

Rozpatrując skargę na powyższą decyzję, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samo-

rządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., w art. 70 stanowi, że członek organu zarządzającego związku samorządowego może być złożony z urzędu tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, przeprowadzonego trybem przepisany przez ustawę i z zastosowaniem warunków formalnych w ustawie wskazanych.

Decyzję władzy powinno poprzedzić dochodzenie służbowe i postępowanie wyjaśniające, przeprowadzone według zasad zawartych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust.), przy czym władze powinny dać w toku postępowania stronie możliwość złożenia wyjaśnień i przedstawienia dokumentów oraz są obowiązane przesłuchać świadków, wskazanych przez stronę w celu ustalenia związanych bezpośrednio ze sprawą okoliczności faktycznych. Zainteresowana osoba winna być powiadomiona o terminie przesłuchania świadków, ma prawo być przy tym obecna i zadawać pytania, a przed wydaniem decyzji o złożeniu mandatu winna mieć możliwość złożenia bezpośrednio przed wydziałem wojewódzkim względnie przed Ministerstwem Spraw Wewnętrznych ustnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych, które mają służyć za podstawę do wydania decyzji.

Z treści tych przepisów niewątpliwie wynika, że prawodawca, mając na względzie, że chodzi tu o osoby, którym zaufanie współobywateli powierza sprawowanie tak ważnych dla społeczeństwa funkcji, jak sprawowanie rządów w związkach samorządu terytorialnego, że władzom nadzorczym przyznaje się prawo składania tych mężów zaufania z urzędu, ustanowił szereg przepisów celem ścisłego zakreszenia granic tym uprawnień (p. a i b ust. 1 art. 70), zapewniających osobom, których może dotknąć zarządzenie władzy, jak najszerszych możliwości obrony i wyjaśnienia stawianych im zarzutów (ustęp 4 art. 70). Prawodawca miał też na względzie, że skoro ma nastąpić ze strony władzy nadzorczej zdyskwalifikowanie wybrańca miejscowego społeczeństwa i pozbawienia go stanowiska, powierzonego mu przez współobywateli, miejscowa opinia publiczna winna być zaspokojona w tym kierunku, że odnośna decyzja władzy zapadła po skrupulatnym i obiektywnym zbadaniu sprawy i przy uwzględnieniu przeprowadzonej przez oskarżonego a ułatwionej mu przez władzę obrony.

Niewątpliwie, przepisy te powinny być w postępowaniach dyscyplinarnych w stosunku do działaczy samorządowych, składanych z urzędu jak najściślej przestrzegane.

Skarżący żali się, że w jego sprawie władza, przeprowadzająca postępowanie dyscyplinarne, przepisy te naruszyła.

Przedewszystkim nie zbadano wszystkich świadków, których przesłuchania domagał się w swoim wyjaśnieniu.

Wywody skargi w tym kierunku nie są jednak słuszne. Z treści przytoczonych przepisów art. 70 ustawy nie wynika bowiem, ażeby władza prowadząca dochodzenie była bezwzględnie obowiązana przesłuchiwać wszystkich bez wyjątku świadków, zgłoszonych przez zainteresowaną osobę; przeciwnie zastrzeżono wyraźnie, że chodzi tu o świadków, których zbadanie może służyć do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, związanych bezpośrednio ze sprawą. Władza zatem zachowuje niewątpliwie prawo oceny, czy przesłuchanie wskazanych przez stronę świadków istotnie do wyjaśnienia sprawy przyczynić się może i w zależności od tej oceny odpowiedniego ustosunkowania się do wniosku strony. W przeciwnym razie strona mogłaby zgłaszając co raz to nowych świadków bez końca przewlekać dochodzenia z jawną szkodą dla interesu publicznego. Że uprawnienia takie służą władzy, wynika również z powołania się na przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym, którego zasady mają być i w tym postępowaniu zastrzeżone, a za tym mają zastosowanie i prze-

pisy art. 44 i 50 tegoż prawa przy jednoczesnym zachowaniu rygoru cytowanego art. 70 w tych jednak granicach, jak to wyżej zaznaczono.

Władza zatem prowadząc dochodzenie ma prawo odmówić przesłuchania świadków, powołanych przez stronę, jeżeli uważa, że zeznania tych świadków nie mogą się przyczynić do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, związanych bezpośrednio ze sprawą, winna jednak wydać w tej kwestii osobną decyzję i decyzję tę należy uzasadnić, umożliwiając w ten sposób władzy odwoławczej sprawdzenie, czy wydanie orzeczenia dyscyplinarnego poprzedziło ułatwienie składanemu z urzędu przeprowadzenie obrony.

Otóż w sprawie niniejszej z akt wynika, że Urząd Wojewódzki po zapoznaniu się z obszernym objaśnieniem skarżącego, dotyczącym stawianych mu zarzutów i zawierającym powołanie się na świadków, co do każdego poszczególnego zarzutu w decyzji incydentalnej z dnia 12 czerwca 1935 r. wypowiedział się co do zasadności przesłuchiwania tych świadków odnośnie wszystkich 18 punktów wyjaśnienia, wymieniając jakich świadków i w jakiej materii należy przesłuchać, a przesłuchania jakich i z jakiego powodu się odmawia; a więc np. odmawia się wezwania świadków, ponieważ okoliczności, na jakie wskazane osoby mają zeznawać, nie mają bezpośredniego związku ze sprawą (pkt. 4 i 7), ponieważ okoliczność, na jaką mają zeznawać świadkowie, stanowi ogólnie znaną zasadę prawa (p. 2 i 5), ponieważ wyjaśnienie K. odnośnie danego zarzutu uznaje się za wystarczające i od zarzutu tego odstępuje się (pkt. 10) itp.

W tych warunkach, skoro skarżący nie wykazał w toku następnego postępowania odwoławczego, ażeby uzasadnienie odmowy zbadania niektórych podanych przez niego świadków utrudniło mu należyte z jego strony oświetlenie stawianych mu zarzutów, stanowisko władzy pozwanej, która nie dopatrzyła się naruszenia ze strony Urzędu Wojewódzkiego przepisów art. 70 cytowanej wyżej ustawy we wskazanym kierunku, uznać należy w tym wypadku za słuszne.

Natomiast niewątpliwym naruszeniem przepisów tegoż artykułu 70 było przesłuchanie świadka M. bez uprzedniego zawiadomienia K. o terminie przesłuchania.

Powoływanie się władzy na okoliczności, że K. w czasie przesłuchania tego świadka pozostawał w areszcie a w wyjaśnieniu do sprawy złożonym władzy z dnia 31 maja 1935 r. zapowiedział ustanowienie zastępcy, czego nie dokonał przed terminem przesłuchania świadków, — wobec kategorycznego nakazu prawa, jak to wyżej zacytowano, nie może być uznane za należyte uzasadnienie powziętego zarządzenia.

Niemniej, skoro skarżący ani w odwołaniu ani w skardze nie wyjaśnia, czy i jaką mianowicie szkodę nieobecność przy przesłuchiowaniu świadka M. mu wyrządziła, władza natomiast oświadcza, że zeznania tego świadka, współoskarżonego z K. w procesie karnym, żadnego znaczenia dla sprawy dyscyplinarnej K. nie ma — Najwyższy Trybunał Administracyjny, stwierdzając niewątpliwie naruszenie przez władzę przepisu proceduralnego, nie mógł z mocy art. 84 pkt. 3 prawa z dnia 27 października 1932 r. tego naruszenia uznać za dostateczny powód do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

Co się zaś tyczy następnego zarzutu skargi, a mianowicie bezzasadnej zdaniem skarżącego odmowy sprowadzenia przez władzę z G. przed wydaniem dyscyplinarnego orzeczenia akt i dokumentów, zgodnie z wnioskiem jego z dnia 11 lipca 1935 r., — to stwierdzając, że w tej sprawie przepisy art. 70 ustawy, również jak i w sprawie przesłuchania świadków na żądanie poddanego postępowaniu dyscyplinarnemu działacza samorządowego, nie mogą być tak komentowane, jakoby istniał bezwzględny obowiązek ze strony władzy zaspokojenia odnośnego żądania w każdym wypadku, — należy stwierdzić, że w danej sprawie, skoro władza rozpo-

rzędała danymi, ustalonymi ekspertyzą sądową i ekspertyzą tą objęła te same dokumenty, których sprowadzenia domagał się skarżący, skoro wniosków ekspertyzy skarżący nie kwestionował, to w tych warunkach należy przyjąć, iż władza miała podstawę do uznania załączenia do akt tych dokumentów za zbędne.

Zawarty w skardze wywód co do siły dowodowej aktów śledztwa, a to w świetle przepisów art. 49 i 51 prawa o postępowaniu administracyjnym oraz art. 329, 340 i 341 K. K., jest w danym wypadku o tyle nie trafny, że, jak z akt wynika, Wydział Wojewódzki miał sobie dostarczone na rozprawę dyscyplinarną całe akta sądowe w sprawie karnej skarżącego, a za tym miał do dyspozycji i zeznania świadków złożone na rozprawie w Sądzie Okręgowym, z treści zaś orzeczenia Urzędu Wojewódzkiego z dnia 22 sierpnia 1935 r. o złożeniu K. z urzędu nie wynika, jak to twierdzi skarżący, ażeby było ono oparte wyłącznie, czy też przeważnie na wynikach śledztwa.

Zarzut skarżącego nieuzasadnionej odmowy wstrzymania postępowania dyscyplinarnego do czasu uprawomocnienia się wyroku sądowego w jego sprawie karnej również nie jest słuszny, gdyż art. 74 prawa o postępowaniu administracyjnym w p. 2 zastrzega, iż wstrzymanie postępowania administracyjnego przy istnieniu procesu sądowego nie ma miejsca, gdy wydanie decyzji administracyjnej jest konieczne ze względu na interes publiczny.

Skoro postępowanie wyjaśniające w sprawie skarżącego ustaliło istnienie okoliczności, przewidzianych w pkt. 1 art. 70 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., to w tych warunkach władza miała podstawę zająć stanowisko, iż interes publiczny wymaga wydania odpowiedniego zarządzenia bez wyczekania prawomocnego wyroku sądu co do zastosowania ewentualnych represyj karnych w stosunku do skarżącego.

Wreszcie i ostatni zarzut wadliwości postępowania przez nadanie odmiennego brzmienia orzeczeniu dyscyplinarnemu, doręczonemu skarżącemu na piśmie, od brzmienia, zakomunikowanego mu ustnie po posiedzeniu Wydziału Wojewódzkiego, nie jest słuszny, — gdyż, gdyby istotnie i zachodziła jaka w tym względzie różnica, skarżący miał prawo liczyć się z treścią orzeczenia mu doręczonego na piśmie i mając możność (z której skorzystał) zaskarżenia tej decyzji, żadnej szkody z powodu rzekomo odmiennie podanej mu ustnie treści orzeczenia nie poniósł.

Z tych wszystkich powodów stwierdzając, że zarzuty skargi przy okolicznościach faktycznych danej sprawy nie dają dostatecznej podstawy do uznania zaskarżonego orzeczenia za zapadłe z naruszeniem przepisów ustawy, Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 297. Akt mianowania urzędnika komunalnego na terenie województwa poznańskiego nie może być uważany za zobowiązanie gminy po myśli ustępu 6 art. 46 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. poz. 294 Dz. U., dla ważności którego wymagany jest oprócz podpisu przełożonego gminy również jeszcze podpis jednego członka zarządu gminy.

(Wyrok N. T. A. z 22 września 1938 r. L. rej. 1034/36).

Zarząd Miejski m. Sulmierzyc doręczył Feliksowi O. dokument, ustalający go w służbie miejskiej z dnia 12 marca 1934 r. w charakterze sekretarza miejskiego, poczynawszy od 1 kwietnia 1934 r., opierając się na uchwałach organów ustrojowych miasta.

Uchwałą z dnia 7 stycznia 1935 r. Zarząd Miejski unieważnił dokument stabilizacyjny O.

Przeciwko decyzji Zarządu Miejskiego z dnia 8 stycznia 1935 r. L. dz. 2159/34, opartej na tej uchwale, wniósł O. odwołanie do Wydziału Powiatowego w Krotoszynie z dnia 21 stycznia 1935 r.

Wydział Powiatowy decyzją z dnia 17 maja 1935 r. Nr. Gm. 6/5/35 oddalił odwołanie.

Przeciwko decyzji Wydziału Powiatowego wniósł O. odwołanie do Urzędu Wojewódzkiego, który decyzją z dnia 14 grudnia 1935 r. Br. S. A. IV. 2/88/2 odwołał to uwzględnił i orzekł, że dokument z dnia 12 marca 1934 r., ustalający O. w służbie miejskiej w Sulmierzycach nie wymaga dla swej ważności podpisu drugiego członka Zarządu miejskiego, gdyż nie jest dokumentem, o którym mowa w ustępie 6 art. 46 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z dnia 23 marca 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 294. Wobec tego brak jest jakiegokolwiek podstawy prawnej do odmawiania O. praw nabytych przez wręczenie takiego dokumentu.

Decyzję tę zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Zarząd Miejski m. Sulmierzyc, zarzucając wadliwość postępowania i niezgodność zaskarżonej decyzji z ustawą.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Zarzut braku uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia jest nieuzasadniony, gdyż orzeczenie to, jakkolwiek w formie lakonicznej, ujawnia jednak wyraźnie stanowisko władzy pozwanej w sprawie, będącej przedmiotem odwołania, a mianowicie, pogląd, że akt nominacji urzędnika komunalnego nie wymaga 2 podpisów, według przepisów art. 46 ustęp 6 ustawy z dnia 23 marca 1933 r.; skarżąca gmina zatem nie mogła mieć żadnej wątpliwości, w jakim kierunku miała przeprowadzać obronę. Stanowisko władzy w tej sprawie jest słuszne, cytowany w zaskarżonym orzeczeniu art. 46 ustawy w ustępie 6 stanowi, jako zasadę ogólną, że korespondencje i wszelkie dokumenty urzędowe zarządu gminy podpisuje przełożony gminy, natomiast, jako wyjątek od tej zasady, postanawia, że dokumenty, przez które gmina zasięga zobowiązań, muszą nosić podpis oprócz przełożonego również jednego z członków zarządu. Otóż niewątpliwie ten ostatni przepis, jak to wynika zarówno ze znaczenia wyrazu „zobowiązanie“, jak i zestawienia z przepisem ogólnym, dotyczy aktów o charakterze prywatno-prawnym, podczas, gdy akt nominacji urzędnika komunalnego, wydawany na terenie województwa poznańskiego z mocy art. 1 ustawy z dnia 30 lipca 1899 r., należy do zakresu prawa publicznego, należy zatem do kategorii dokumentów urzędowych, objętych zacytowaną wyżej zasadą ogólną, a zatem wymagających podpisu tylko przełożonego gminy, a to tymbardziej, że według art. 46 ustęp 1 te same ustawy zarząd gminy (przełożony gminy) poza sprawami zastrzeżonymi kolegialnemu załatwieniu — działa jednostkowo, wystawianie zaś dokumentów nominacyjnych nie zostało w art. 44 ustawy zastrzeżone dla kolegielnego załatwienia przez zarząd gminy.

Wreszcie należy zaznaczyć, że dokument nominacyjny posiadany przez O. nosi obok podpisu burmistrza również podpis drugiego członka zarządu miejskiego a mianowicie wice-burmistrza S., a ponieważ za miarodajny dla oceny praw obywatela należy uważać dokument mu doręczony, przeto zarzut skargi z tego względu stał się już nieaktualny.

Z tych wszystkich powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i skargę oddalił, jako nieuzasadnioną.

Nr 298. 1. Członek organu zarządzającego (ławnik miejski), oskarżony o przywłaszczenie, a broniący się jedynie uprawnieniami, wynikającymi z amnestii, ponowna czyn, który może być uznany za obniżający powagę i zaufanie, jakiego wymaga

zajmowane przez niego stanowisko (art. 70 ust. 1 lit. b. ustawy z 23 marca 1933, poz. 294 Dz. Ust.).

2. Ani art. 70 ustawy z 23 marca 1933 r. ani prawo o postępowaniu administracyjnym nie nakłada na Wydział Wojewódzki, orzekający w sprawie złożenia z urzędu członka organu zarządzającego, obowiązku przesłuchiwania świadków na swym posiedzeniu, ani nie wymaga, by osoby przesłuchujące świadków miały delegację od Wydziału Wojewódzkiego.

(Wyrok N. T. A. z 12 kwietnia 1938 r. L. rej. 4873/36).

Wojewoda Lubelski skierował do C. M. ławnika Zarządu Miejskiego m. S., pismo z 21 kwietnia 1936 r. następującej treści:

„Decyzją z 21 września 1935 r. L. II-2 Starosta powiatowy w S. zawiesił Pana w pełnieniu obowiązków ławnika miasta S., a to w związku z dochodzeniem służbowym, wszczętym przeciwko Panu o złożenie z urzędu ławnika miasta S. z powodu postępowania, które obniżyło zaufanie, jakiego wymaga zajmowane stanowisko. Równocześnie Starosta powiatowy wystąpił z wnioskiem o złożenie Pana z urzędu.

Od powołanej decyzji Starosty Powiatowego wniósł Pan odwołanie.

Działając na podstawie art. 70 i 71 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294), zgodnie z uchwałą Wydziału Wojewódzkiego, powziętą na posiedzeniu w dn. 13 grudnia 1935 r. i w dn. 2 marca 1936 r., zaskarżoną decyzję Starosty powiatowego z dn. 21 września 1935 r. L. II-2, zawieszającą Pana w pełnieniu obowiązków ławnika, utrzymuje w mocy.

Przeprowadzone przeciwko Panu dochodzenie służbowe w sprawie znajdującego się w Pańskim posiadaniu lewaru wojskowego, a stanowiącego własność Skarbu Państwa, wykazało, iż wiedział Pan o jego zaginięciu na terenie pańskiej posiadłości, a następnie, gdy lewar znalazł się w pańskim posiadaniu, nie ustalił Pan pochodzenia lewaru, oraz nie zawiadomił ani władz wojskowych, ani policyjnych o jego odnalezieniu.

Na rozprawie sądowej w Sądzie Grodzkim w Sokołowie w dn. 4 września 1935 r. w sprawie wytoczonej Panu o przywłaszczenie w mowie będącego lewaru, mocodawca pański adw. M. zażądał umorzenia sprawy na mocy amnestii, rezygnując z przeprowadzenia rozprawy, a tym samym z uzyskania ewentualnego wyroku uwalniającego, któryby zwolnił Pana z zarzutu przywłaszczenia lewaru. Umorzenie sprawy przez Sąd Grodzki na mocy amnestii nie przesądza kwestii winy, nie zwalnia Pana od odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Powyższe wyniki dochodzeń oraz fakt umorzenia sprawy przez Sąd jedynie na mocy amnestii uzasadniły opinię, iż postępowaniem swym obniżył Pan zaufanie, jakiego wymaga zajmowane przez Pana stanowisko ławnika m. S.

Z uwagi na powyższe, Starosta powiatowy z chwałą wszczęcia przeciwko Panu dochodzeń służbowych o złożenie z urzędu, był uprawniony na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy samorządowej z 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294) zawiesić Pana w urzędowaniu.

Równocześnie po wysłuchaniu złożonych przez Pana przed wvdziałem wojewódzkim w dn. 13 grudnia 1935 r. wyjaśnień zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 4 w/w ustawy, onierając się na powyżej przedstawionych wynikach dochodzeń oraz działając na podstawie postanowienia art. 70 ustawy z 23 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294), składam Pana z urzędu ławnika miasta S.“

Od decyzji Wojewody, dotyczącej złożenia z urzędu ławnika, wniósł M. odwołanie, którego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z 28 lipca 1936 r. L. SS. 41/352 — i działając na podstawie art. 82 — 93

rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z dn. 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341) nie uwzględniło i utrzymało w mocy zacepioną decyzję Wojewody, z powodów w niej przytoczonych. Przy czym Ministerstwo podkreśliło, że podniesiony w odwołaniu zarzut, iż na rozprawie świadkowie nie byli badani, a orzeczenie zostało wydane tylko na podstawie dochodzeń wstępnych, jest nieuzasadniony, gdyż, jak wynika z aktów sprawy, przepisy art. 70 ust. 4 ustawy z 23 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294) nie zostały naruszone, a w szczególności rekurent był obecny w czasie badania świadków i zadawał im pytania. W ten sposób stało się zadość wymaganiom ustawy, która nie wymaga, aby świadkowie byli przesłuchiwani w czasie samej rozprawy.

Orzeczenie to zaskarżył M. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a pozwana władza wniosła w odpowiedzi o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny po przeprowadzonej rozprawie rozważył co następuje:

Po myśli art. 70 ust. 1 lit. b ustawy z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, na którym oparte jest zaskarżone orzeczenie, a która to ustawa ma zastosowanie do skarżącego, członek organu zarządzającego związku samorządowego może być złożony z urzędu, jeżeli postępuje w sposób obniżający powagę i zaufania, jakiego wymaga zajmowane przez niego stanowisko. W myśl dalszego 4 ustępu tegoż artykułu władza wydaje decyzję w powyższych sprawach po przeprowadzeniu dochodzeń służbowych i postępowania wyjaśniającego, kierując się zasadami rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/28 Dz. Ust., w szczególności przed wydaniem decyzji w sprawie zwolnienia z urzędu powinien zainteresowany członek organu zarządzającego mieć możność złożenia bezpośrednio przed wydziałem wojewódzkim (Izbą Wojewódzką) wzgl. przed Ministerstwem Spraw Wewnętrznych ustnych wyjaśnień, co do okoliczności faktycznych, które mają służyć za podstawę do wydania decyzji.

Jak z akt sprawy wynika i wbrew wywodom skarżącego, w zaskarżonym orzeczeniu powołano się na uchwałę Wydziału Wojewódzkiego, który na posiedzeniu 13 grudnia 1935 r. i 2 marca 1936 r. wypowiedział się za złożeniem skarżącego ze stanowiska ławnika w m. S. Z akt sprawy wynika dalej, że skarżący składał wobec tego Wydziału wyjaśnienia, a zatem władza pozwana uczyniła zadość wymogom powyższego artykułu. Również nie trafne są wywody skarżącego odnośnie przesłuchania świadków. Art. 70 cyt. ustawy o samorządzie wymaga tylko przesłuchania świadków, podanych przez skarżącego, w jaki zaś sposób mają być ci świadkowie słuchani, tego bliżej artykuł ten nie określa, a odsyła natomiast w tej materii do zasad postępowania administracyjnego. Otóż art. 57 ust. 3 prawa o postępowaniu administracyjnym poz. 341/28 Dz. Ust. stanowi, że władza orzekająca może zlecić zbadanie świadków przez organa sobie podległe.

Ani art. 70 cyt. ustawy samorządowej, ani prawo o postępowaniu administracyjnym nie nakłada obowiązku na Wydział Wojewódzki przesłuchiwania świadków na swym posiedzeniu, ani nie wymaga, by osoby, przesłuchujące świadków, miały delegację od Wydziału Wojewódzkiego.

Skarżący — jak z akt wynika — był obecny przy składaniu zeznań świadków, miał możność zadawania im i rzeczywiście zadawał pytania, a zatem zarzuty skarżącego odnośnie przesłuchiwania tych świadków są nieuzasadnione.

Na dalsze wywody skarżącego w sprawie przywłaszczenia lewaru Trybunał zaznacza, że władza pozwana w sprawie złożenia skarżącego z urzędu bynajmniej, jak to wynika z zaskarżonego orzeczenia i z odpowiedzi na skargę, nie wdawała się w ocenę pytania, czy skarżący popełnił

zarzucone mu przestępstwo, lecz przyjęła, że zachował się on w sposób obniżający powagę i zaufanie, jakiego wymagało zajmowane przez skarżącego stanowisko publiczne, a to zapatrywanie władzy pozwanej nie jest sprzeczne z ustalonym stanem faktycznym sprawy. Gdy w danym wypadku chodziło o oskarżenie o czyn hańbiący, skarżący jako pełniący funkcję zaufania publicznego w Zarządzie miejskim powinien był dążyć w drodze dalszego postępowania sądowego do całkowitego wyjaśnienia sprawy — a nie korzystać z uprawnień wynikających z amnestii.

Postąpienie skarżącego władza pozwana słusznie uznała za obniżające powagę i zaufanie, jakimi winny się cieszyć osoby, które piastują godność członka Zarządu Miasta.

Wreszcie ostatni zarzut skarżącego nie podania szczegółowego uzasadnienia co do zeznań świadków odnośnie samego zaginionego lewara jest również nieuzasadniony, albowiem, jak wyżej podano, nie chodzi tu o przywłaszczenie lewara, co do którego szczegółowo zeznawał także, świadek N., lecz o fakt niereagowania we właściwy sposób na podnoszone zarzuty, a w tym kierunku władza pozwana podała dostateczne uzasadnienie.

Z tych wszystkich powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr 354. Przepis § 27 p. 6 rozp. Min. Skarbu z 3 listopada 1927 r., poz. 913 Dz. Ust., zwalnia od podatku tylko takie place niezabudowane, zajęte pod składy, które z głównym zakładem przemysłowym lub handlowym tworzą jedność gospodarczą i terytorialną.

(Wyrok N. T. A. z 9 lutego 1938 r. L. rej. 7135/34).

Magistrat m. Będzina wymierzył Izaakowi Majerowi K. od placu jego przy ulicy Małachowskiego Nr 27 w Będzinie podatek państwowy i miejski od placów budowlanych oraz miejski podatek inwestycyjny za lata 1927 — 1930 w ogólnej kwocie 7862 zł.

Po wznowieniu postępowania odwoławczego płatnik wniósł w dniu 27 marca 1933 r. odwołanie do Izby Skarbowej w Kielcach, wywodząc, że podatek wymierzony został niesłusznie, ponieważ plac był użytkowany na skład drzewa przez dzierżawcę Mordkę G., który na prowadzenie tego składu wykupował corocznie kartę rejestracyjną.

Izba Skarbowa w Kielcach orzeczeniem z 14 grudnia 1933 r. odwołania nie uwzględniła z tym uzasadnieniem, że opodatkovany plac nie odpowiada warunkom § 27 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Skarbu z 3 listopada 1927 r. poz. 913 Dz. Ust.

Rozpatrując skargę na to orzeczenie, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według przepisu § 27 pkt. 6 rozporządzenia Min. Skarbu z 3 listopada 1927 r., poz. 913 Dz. Ust., wolne są od podatku place budowlane przeznaczone z góry na dziedzińce, składy itp., potrzebne dla zakładów przemysłowych i handlowych oraz w tym charakterze użytkowane i położone w obrębie jednej osady fabrycznej. Z przepisu tego widocznym jest, że plac niezabudowany wolny jest od podatku wtedy, gdy odpowiada jednocześnie dwu warunkom: 1) jest przeznaczony na skład, potrzebny dla zakładów przemysłowych i handlowych, t. j. na taki skład, który z głównym zakładem przemysłowym lub handlowym stanowi jedność gospodarczą, służąc jego potrzebom, 2) jest położony w obrębie jednej osady fabrycznej, t. j. z terenem, na którym dany zakład handlowy czy przemysłowy się znajduje, łączy się nierozdzielnie w jedność terytorialną.

Plac skarżącego odpowiada wprawdzie pierwszemu z tych warunków,

gdyż, jak wykazują odpowiednie karty rejestracyjne, posiada on charakter pomieszczenia składowego dla głównego przedsiębiorstwa handlowego — hurtowej sprzedaży materiałów drzewnych Mordki G., natomiast nie odpowiada warunkowi drugiemu, gdyż z terenem tego przedsiębiorstwa nie łączy się w jedną terytorialną całość.

W tych zaś okolicznościach władza pozwana miała dostateczną podstawę do uznania, że w konkretnym przypadku brak jest warunków dla zwolnienia placu od podatku, przewidzianego w § 27 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Skarbu.

Nr 355. 1. Okoliczność, że podatnik w odwołaniu przeczy swemu obowiązкови podatkowemu na podstawie przepisów, normujących ten obowiązek, nie jest równoznaczna z podniesieniem zarzutu przedawnienia wymiaru.

2. Budynki, stanowiące przynależność przedsiębiorstwa komunikacyjnego, nie podpadają pod zwolnienie od podatku na podstawie art. 3 p. 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali poz. 550 Dz. Ust. wzgl. poz. 718/31 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 14 lutego 1938 r. L. rej. 6646/35 i 45507/36).

Orzeczeniami z dnia 17 września 1935 r. Izba Skarbowa w Poznaniu nie uwzględniła odwołania Poznańskiej Kolei Elektrycznej Sp. Akc., w którym rekurentka domagała się uchylenia wymiarów podatku od lokali za lata 1925 — 1930 i za rok 1934 z pomieszczeń przy ul. Gajowej Nr 1 w Poznaniu. Orzeczenia te, z których pierwszy dotyczy hal, magazynów i warsztatów, drugie zaś biur, zostały umotywowane tym, że lokale te, jako użytkowane przez przedsiębiorstwo komunikacyjne, a poza tym, o ile chodzi o biura, jako nie mieszczące się w budynkach fabrycznych, nie podlegają zwolnieniu od podatku od lokali, gdyż; w okresie od 1 sierpnia 1926 r. nie podpadają one pod art. 3 punkt 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust., w brzmieniu ustawy z 17 grudnia 1931 r., poz. 879 Dz. Ust., zaś odnośnie do poprzedniego czasokresu zwolnienie ich od podatku nie znajduje podstaw w ustawach wówczas obowiązujących, t. j. z dnia 17 grudnia 1921 r., poz. 6/22 Dz. Ust. z dnia 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust., z dnia 29 kwietnia 1925 r., poz. 346 Dz. Ust. i z dnia 15 lipca 1925 r., poz. 681 Dz. Ust. W dalszym uzasadnieniu orzeczeń stwierdzono, że zarzut, podniesiony w piśmie z 10 kwietnia 1935 r., wniesionym po upływie terminu odwoławczego, pozostawiono bez rozpoznania.

Orzeczenia te są przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Orzeczeniem z dnia 3 kwietnia 1936 r. taż sama Izba Skarbowa nie uwzględniła odwołania wyżej wymienionej Spółki od wymiaru podatku od lokali za rok 1935 z lokali hal, magazynów i biur, j. w. z motywów analogicznych — powołując się na art. 3 p. 2 poprzednio cytowanej ustawy z 2 sierpnia 1926 r. i na to, że lokale nie mieszczą się w warsztatach fabrycznym, a ponadto użytkowane są łącznie z warsztatami przez przedsiębiorstwo komunikacyjne. Orzeczeniem zaś z dnia 5 września 1936 r. Izba Skarbowa nie uwzględniła odwołania Spółki od wymiaru podatku od lokali za rok 1935 z lokali remiz, suszarni drzewa, szopy, stacji transformatorów — uznając je za niepodlegające zwolnieniu od podatku według przepisu tegoż art. 3 p. 2, jako użytkowane przez przedsiębiorstwo komunikacyjne, nie zaś w celach przemysłowych.

Dwa ostatnio wymienione orzeczenia są przedmiotem odrębnej skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoznając obie skargi łącznie rozważył, co następuje:

Pierwsza z wyżej wspomnianych skarg podnosi przede wszystkim, że pozwana władza niesłusznie pominęła zarzut przedawnienia, wytoczony przez stronę w jej piśmie dodatkowym z 10 kwietnia 1935 r. Mianowicie skarga twierdzi, że zarzut ten wynika z istoty wniesionego poprzednio pisma odwoławczego, aczkolwiek w piśmie tym podniesiony nie był. To stanowisko skargi należało jednak uznać za bezzasadne. Sama bowiem ta okoliczność, że podatnik w odwołaniu przeczy swojemu obowiązкови podatkowemu na podstawie ogólnych przepisów normujących ten obowiązek, jak to miało miejsce w niniejszym wypadku, nie jest równoznaczna z podniesieniem zarzutu przedawnienia wymiaru, która to kwestia przedstawia się jako moment prawny specjalny, związany nie z obowiązkiem podatkowym jako takim, lecz z pewnymi szczególnymi warunkami sprawy. W odwołaniu więc skarżącej Spółki pozwana władza nie miała powodu dopatrzeć się niepodniesionego w nim zarzutu przedawnienia, a wobec tego nie miała też obowiązku rozprawiać się z tym zarzutem, jako wytoczonym po raz pierwszy dopiero w piśmie z 10 kwietnia 1935 r., co do którego sama strona skarżąca nie przeczy, iż wniesione ono zostało już po upływie terminu odwoławczego.

Dalsze zarzuty obu skarg są identyczne. Przede wszystkim mianowicie skargi zarzucają, że pozwana władza przyjmując, iż opodatkowane lokale nie podpadają pod zwolnienie od podatku na podstawie art. 3 p. 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali, poz. 550 Dz. Ust., względnie poz. 718/31 Dz. Ust. — bądź jako użytkowane przez przedsiębiorstwo komunikacyjne, bądź jako także nie mieszczące się w budynkach fabrycznych — pominęła wywody pism odwoławczych, wykazujące, że magazyny i lokale posiadają wszelkie cechy budynków fabrycznych; w tym zaś stanie rzeczy okoliczność, że głównym zadaniem skarżącej spółki jest prowadzenie przedsiębiorstwa komunikacyjnego, zdaniem skarżącej, jest obojętną.

Otóż już w samym tym zarzucie mieści się przyznanie skarżącej Spółki, że głównym jej celem jest prowadzenie przedsiębiorstwa komunikacyjnego, że więc jej warsztaty, magazyny, hale i biura, które jak z odwołania wynika, są przeznaczone wyłącznie na własne potrzeby przedsiębiorstwa komunikacyjnego skarżącej, stanowią jego przynależność. Jako taka przynależność nie mogą też one być uważane za posiadające własny cel względnie przeznaczenie, odrębne od celu, względnie przeznaczenia przedsiębiorstwa komunikacyjnego skarżącej, i to niezależnie od tego, czy posiadają one charakter fabryk, i na czym polega ich działalność.

W myśl jednak postanowień art. 3 p. 2 ustawy o podatku od lokali podlegają zwolnieniu od tego podatku „budynki fabryczne, przeznaczone na cele przemysłowe, z wyłączeniem budynków mieszkalnych”. Z przepisu tego, wbrew stanowisku skargi, wynika — co zostało już zresztą stwierdzone przez Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 1936 r. L. Rej. 7654/34 w sprawie Wincentego Stachowiaka — że przewidziane w nim zwolnienie jest uzależnione nie tylko od warunku, aby budynek był fabryczny, ale prócz tego także i od warunku, aby był on przeznaczony na cele przemysłowe.

W wyroku z dnia 8 kwietnia 1936 r. L. Rej. 2896/33 i 9351/33 Trybunał — w związku z rozważanym tu przepisem art. 3 p. 2 — wyjaśnił, że pojęcie przemysłu jest uwarunkowane wytwarzaniem nowych dóbr ekonomicznych. Aczkolwiek zaś, jak wynika z wyroków Trybunału z 13 grudnia 1933 r. L. Rej. 5856/32 i z 12 marca 1936 r. L. Rej. 120/34, pojęcie to jest o tyle szerokie, że obejmuje ono nie tylko działalność wtwórczą, ale również przetwórczą (ew. obróbkę), to jednak nie obejmuje ono świadczenia usług, co stanowi istotę przedsiębiorstwa komunikacyjnego, wzgl. przewozowego, i co nie polega ani na wytwarzaniu ani na przetwarzaniu dóbr.

Gdy więc budynki skarżące, jako przynależność przedsiębiorstwa komunikacyjnego, nie były przeznaczone na cele przemysłowe lecz na cele przewozowe, to już z tego powodu nie podpadały one pod cytowany art. 3 p. 2, dla określenia ich przeznaczenia nie mógł w ogóle mieć znaczenia charakter różnych poszczególnych czynności, do których wykonywania one służyły. Nie te bowiem czynności same w sobie stanowiły ich istotną rację bytu, lecz działalność przewozowa w pewnych jedynie poszczególnych jej przejawach, stanowiących składowy czynnik własnej gospodarki przedsiębiorstwa komunikacyjnego.

W tym stanie rzeczy pozwana władza nie miała potrzeby ani obowiązku rozpoznawać danych strony skarżącej co do charakteru wzgl. rodzaju robót, dokonywanych w budynkach skarżącej, jako okoliczności z punktu widzenia przeznaczenia tych budynków nieistotnych i nie mających znaczenia dla sporu co do zastosowalności art. 3 p. 2 wyżej wymienionej ustawy, przy czym ta sama sytuacja zachodziła odnośnie do okoliczności, mających stwierdzać charakter fabryczny budynku. Pominiecie więc przez pozwaną władzę odnośnych wywodów odwołania, nie stanowi wadliwości postępowania, a zarzut skarg w tym przedmiocie jest nieuzasadniony.

W tym też stanie rzeczy upada w szczególności i nawiązany również do art. 3 p. 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. zarzut skarg odnośnie do lokali biurowych skarżącej Spółki. Niezależnie bowiem od tego, czy te lokale mieszczą się w budynkach fabrycznych, a nie — jak przyjmują orzeczenia — mieszkalnych (w którym to zresztą kierunku skargi wyraźnie zarzutu nie precyzują), należy stwierdzić, że zaskarżone orzeczenia również i co do tych lokali oparte są na braku warunku przeznaczenia ich na cele przemysłowe (użytkowanie przez przedsiębiorstwo komunikacyjne) a więc już z tego względu co do tych lokali zachodzi ta sama sytuacja, o jakiej jest mowa wyżej.

Z tych względów i gdy, o ile chodzi o wymiary dotyczące czasokresu sprzed 1 sierpnia 1926 r., w ogóle powołany przez skargi przepis art. 3 p. 2 ustawy o podatku od lokali z 2 sierpnia 1926 r. nie wchodzi w rachubę (por. art. 13 ustawy), skarżąca zaś żadnych zarzutów z punktu widzenia przepisów, zastosowanych przez władzę co do tego czasokresu nie podnosi, Najwyższy Trybunał Administracyjny, pomijając w myśl art. 83 ustęp 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 27 października 1932 r. p. 806 Dz. Ust. przedstawiony dopiero przy skardze szkic sytuacyjny posesji przy ul. Gajowej, skargi oddalił jako nieuzasadnione.

Nr 356. 1. Przepisy niemieckiej ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r., Zb. Ust. pr. str. 152, dotyczące przedawnienia danin (§ 83 i nast.) utraciły w stosunku do opłat z art. 13 ust. fin., poz. 747/23 Dz. Ust., swą moc obowiązującą z dniem 1 kwietnia 1932 r., t. j. z dniem wejścia w życie ustawy z 17 marca 1932 r., poz. 232 Dz. Ust.

2. Okoliczność, że statut podatkowy przewiduje obowiązek strony doniesienia władzy o dokonanej akcie, podlegającym opłacie, nie przesądza jeszcze sam przez się kwestii, czy niezłożenie takiego doniesienia podpada pod sankcje karne, zagrożone w ustawie z 17 marca 1932 r.

(Wyrok N. T. A. z 15 lutego 1938 r. L. rej. 4464/36).

Wydział powiatowy w Jarocinie nakazem płatniczym z 17 maja 1933 r. Nr ks. b. 3611/33 wymierzył powodowi F. C. opłatę komunalną od przeniesienia własności nieruchomości w kwocie 28416 zł, a to opierając się

na piśmie Urzędu Opłat Stemplowych w Poznaniu z 5 maja 1933 r., zawiadamiającym, że od kontraktu kupna — sprzedaży z dnia 3 kwietnia 1928 r. Nr 113 rejestru notariusza St. Feigego w Włocławku wymierzona została państwowa opłata stemplowa od przeniesienia własności nieruchomości w kwocie 56.852 zł t. j. od wartości sprzedażnej w wysokości 1.420.800 zł.

Wobec nieuwzględnienia przez pozwanego sprzeciwu powoda od powyższego nakazu płatniczego, powód wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę o uchylenie tegoż nakazu, zarzucając w niej m. in. przedawnienie wymiaru wspomnianej wyżej opłaty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 26 czerwca 1936 r. oddalił skargę powoda na jego koszt. W szczególności nie uwzględnił Sąd wspomnianego zarzutu przedawnienia, opierając się na art. 59 ust. 3 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. (poz. 747 Dz. Ust.) w brzmieniu wprowadzonym przepisom art. XIX ustawy z 17 marca 1932 r., poz. 223 Dz. Ust., według którego w przypadku karalnego uchylenia się płatnika od daniny przysługuje związkowi komunalnym prawo dokonania wymiaru w ciągu lat pięciu, poczynając od roku, następującego po tym roku, w którym nastąpiło karalne uchylenie się od daniny. Opierając się na powyższym przepisie doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny do przekonania, że w danym wypadku przedawnienie prawa wymiaru mogło nastąpić dopiero z upływem 31 grudnia 1933 r., skoro więc wymiaru dokonano w dniu 17 maja 1933 r., to przedawnienie nie nastąpiło. Zaznaczył przy tym Sąd, iż przez karalność w rozumieniu omawianego ustępu 3 art. 59 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych rozumieć należy nie tylko karalność w rozumieniu powszechnych ustaw karnych, ale także w rozumieniu części szóstej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, a wypadek tego rodzaju karalności w niniejszym wypadku zachodzi, albowiem statut podatkowy przewidywał obowiązek doniesienia o dokonanej akcie w ciągu dni 14 z zagrożeniem w razie niezastosowania się karami z art. 62 — 66 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, niezastosowanie zaś kary charakteru samego czynu nie zmienia.

Poza tym Wojewódzki Sąd Administracyjny zaznaczył m. innymi w swoim wyroku, że przedmiotem pisma, od którego została pobrana opłata stemplowa na rzecz Skarbu Państwa, była umowa o przeniesienie własności nieruchomości, aczkolwiek — jak to dowiedziono w postępowaniu przed władzami Skarbowymi — umowie tej nadano formę oferty, stanowiącej załącznik do umowy z dnia 13 marca 1928 r., zawartej we Włocławku przed notariuszem Arnoldem Feige, podpisanej przez obie strony i zapisanej w rejestrze notarialnym za rok 1928 pod numerem 113. Okoliczność, iż nadanie aktowi formy oferty było czynnością pozorną, uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny za udowodnioną treścią protokółarnych zeznań.

Od powyższego wyroku wniósł powód rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który zajął się przede wszystkim rozpatrzeniem podtrzymanego w rewizji zarzutu przedawnienia prawa do odnośnego wymiaru, przy czym rozważył, co następuje:

Zapatriwanie powoda, jakoby kwestia przedawnienia miała być w danym wypadku ocenioną na podstawie przepisów niemieckiej ustawy o terminach przedawnienia danin publicznych z 18 czerwca 1840 r. (Zb. u. str. 140), nie jest trafne. Przedawnienie danin komunalnych zostało bowiem unormowane ustawą szczególną, a mianowicie niem. ustawą o daninach komunalnych (§ 83 i nast.) z 14 lipca 1893 r. (Zb. u. str. 152), — a według art. 60 pkt. 2 powołanej wyżej ustawy z 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust. postanowienia powyższej ustawy o daninach komunalnych, dotyczące komunalnych podatków bezpośrednich, z wyjątkiem przepisów o środkach prawnych, mają być odpowiednio stosowane do „bezpośrednich

podatków powiatowych", — pod które to pojęcie w myśl postanowień części pierwszej ustawy z 11 sierpnia 1923 r. (art. 1 — 26) podpada i sporna „opłata” wymierzona przez pozwany Wydział Powiatowy na podstawie art. 13-tej ustawy.

Postanowienia wspomnianej ustawy o daninach komunalnych, dotyczące przedawnienia, utraciły w odniesieniu do powyższych „opłat” z art. 13 swą moc obowiązującą z dniem 1 kwietnia 1932 r., z dniem wejścia w życie ustawy z 17 marca 1932 r. (poz. 223 Dz. Ust.), która w art. 1 pkt. XIX wprowadziła szczególne przepisy co do przedawnienia „dodatków komunalnych” przewidzianych w art. 13 ustawy z 11 sierpnia 1923 r.

W związku z tym kwestia przedawnienia prawa do wymiaru spornej opłaty, wymierzonej już w czasie obowiązywania wspomnianej ustawy z 17 marca 1932 r., a odnoszącej się do transakcji z 3 kwietnia 1928 r., to jest z czasu obowiązywania odnośnych postanowień pruskiej ustawy o daninach komunalnych, może być ocenioną jedynie według postanowień wspomnianych wyżej ustaw.

Otóż pruska ustawa o daninach komunalnych poza trzyletnim terminem przedawnienia (§ 84) przewiduje w § 83 dziesięcioletni termin przedawnienia w wypadku *k a r a l n e g o* uchylenia się od podatku. Na wywody zastępcy powoda, jakoby termin ten odnosił się tylko do dodatkowych wymiarów, a nie do wypadków karalnego uchylenia się od podatku — Najwyższy Trybunał Administracyjny wskazuje na końcowe zdanie ust. 2 § 83 powyższej ustawy, według którego bieg wspomnianego terminu rozpoczyna się z upływem roku rachunkowego, w którym dopuszczono się karalnego uchylenia od podatku („Hinterziehung“). Ustawa zaś z 17 marca 1932 r. przewiduje (art. 1, pkt. XIX) jednoroczne przedawnienie w przypadku pominięcia wymiaru *b e z w i n y p ł a t n i k a* oraz pięcioletnie przedawnienie, którego bieg rozpoczyna się od roku, następującego po tym roku, w którym nastąpiło *k a r a l n e* uchylenie się od daniny.

Sąd a quo rozpatrując kwestię przedawnienia, doszedł do przekonania, że ono nie nastąpiło, — przyjął bowiem, że w danym wypadku zachodzi karalne uchylenie się powoda od odnośnej daniny, ponieważ statut podatkowy przewidywał obowiązek doniesienia o dokonanej akcie w ciągu dni 14 pod rygorem kar z art. 62 — 66 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Powyższego stanowiska prawnego Sądu a quo Trybunał nie może podzielić. Okoliczność bowiem, że dotyczący statut podatkowy przewiduje obowiązek strony doniesienia władzy o dokonanej akcie podlegającym opłacie, — nie przesądza jeszcze sama przez się kwestii, czy w danych warunkach niezłożenie takiego doniesienia przez powoda podpada pod sankcje karne zagrożone w odnośnym przepisie ustawowym za uchylenie się od opłaty, względnie pod sankcje zagrożone w innym ustawowym przepisie karnym, co jedynie nadawać może odnośnemu działaniu względnie zaniechaniu charakter „karalności“. Ocena tej kwestii zależy bowiem od tego, czy w działaniu powoda mieszczą się znamiona czynu zagrożonego karą w przepisie ustawy, — a w tym kierunku Sąd a quo w zaskarżonym wyroku w ogóle się nie wypowiedział. Okoliczność powyższa nie może być zaś rozpatrzona przez Trybunał na podstawie akt sprawy, akta nie zawierają bowiem żadnych danych, umożliwiających ocenę odnośnej kwestii. Jakkolwiek zaś Sąd a quo ustalił w zaskarżonym wyroku, że zawarcie odnośnej umowy, od której wymierzona już została prawomocnie opłata państwowa, nastąpiło w formie oferty, jako czynności pozornej, — to jednak ustalenie powyższe nie wyjaśnia jeszcze, czy już samo zawarcie umowy pozornej, ze względu na cel swój i okoliczności, uzasadnia w danym wypadku przyjęcie karalnego uchylenia się od opłaty, Sąd a quo bowiem, ustalając pozorność, powołał się tylko ogólnie

na „treść zeznań“ świadków i bliżej tego ustalenia nie uzasadnił, protokoły odnośnie zaś nie zostały do akt dołączone.

Trybunał zaznacza przy tym w związku z wywodami rewizji, że wbrew tym wywodom ustalenie powyższe nie wymagało przesłuchania powoda i przedstawiania mu wyników dochodzeń, — a powołany w rewizji wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 25 października 1929 r. L. Rej. 2280/27 (Zbiór wyroków Nr 180 S. z 1929 r.) zapatrywania wyrażonego w rewizji uzasadnić nie może, odnosi się on bowiem do wypadku, gdy obowiązek opłaty nie opiera się na dokumencie i gdy ustalenia faktyczne, z których władza skarbową obowiązek ten wywodzi, zbierane są w drodze przesłuchania świadków, — podczas gdy w niniejszej sprawie chodzi o ustalenie sądowe i to dotyczące zupełnie innej kwestii, a mianowicie kwestii, czy nadanie dokumentowi formy oferty było czynnością pozorną.

Gdy zatem wyrok sądu a quo nie uzasadnia bliżej powyższego ustalenia co do pozorności aktu ani też nie wskazuje dostatecznych podstaw do przyjęcia, że w danym wypadku nastąpiło karalne uchylenie się od daniny, — przeto Trybunał, uznając brak ten za istotną wadliwość postępowania, uchylił wyrok Sądu.

Nr 357. Koniecznym wymogiem zastosowania w stosunku do płatnika podatku komunalnego kary, przewidzianej w art. 62 ust. o tymcz. ureg. fin. poz. 884/32 Dz. Ust., jest, aby płatnik, nie zgłaszający swego obowiązku płacenia podatku, czynił to w wyraźnym zamiarze uchylenia się od tego obowiązku.

(Wyrok N. T. A. z 25 lutego 1938 r. L. rej. 3349/35).

Umową z dnia 7 czerwca 1924, zawartą przed notariuszem Zawadzkim w Kępnie, zapisaną w rejestrze notarialnym Nr 189 na rok 1924, nabył Jakub F. od małżonków Cz. nieruchomość, za kwotę 29.166 zł 62 gr., przy czym pobrano państwową opłatę stemplową od powyższej umowy 1.250 zł. Przewłaszczenie nastąpiło 30 października 1928, a wpis do księgi hipotecznej o przewłaszczeniu dnia 18 maja 1933.

Nakazem płatniczym z dnia 16 września 1933 Wydział Powiatowy w Kępnie wymierzył F. od wyżej wymienionej umowy opłatę w wysokości 600 zł, czyli 2% od 30.000 zł jako sumy przyjętej za podstawę do wymiaru państwowej opłaty stemplowej, a wniesiony przeciwko temu sprzeciw oddalił uchwałą z dnia 29 grudnia 1933.

F. zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zarzucając, że statut podatkowy z roku 1924, na którym sporny wymiar oparto, nie obowiązywał już w chwili wymiaru, gdyż został uchylony statutem z roku 1926.

Wyrokiem z 29 października 1934 Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę powyższą uwzględnił i, uchylając zaskarżoną uchwałę, zwolnił powoda od spornej opłaty, zaznaczając, że wyrok opiera się nie na motywach, przytoczonych przez powoda, lecz na fakcie przedawnienia się prawa pozwanego do wymiaru spornej opłaty.

W tym względzie Sąd wywiódł bowiem, że prawo do wymiaru tej opłaty uległo przedawnieniu jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 17 marca 1932 (poz. 223 Dz. Ust.), ustanawiającej w art. 1 p. XIX terminy przedawnienia się prawa do wymiaru danin komunalnych, a to na podstawie § 87 punkt 2 ust. 1 pruskiej ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 (Zb. ust. pr. str. 152) z upływem roku 1927, tj. w ciągu trzech lat po upływie roku kalendarzowego, w którym nastąpiło zdarzenie podatkowe, którym w niniejszym wypadku jest umowa z 7 czerwca 1924 roku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stanął przy tym na stanowisku, że nie zachodzą warunki zastosowania 10-letniego okresu przedawnienia, przewidzianego w § 83 ostatnio cytowanej ustawy dla wypadków karalnego uchylenia się od podatku, ponieważ według tego przepisu karalne uchylenie się od daniny komunalnej uwarunkowane było świadomością czynu podatnika i zachodziło tylko tam, gdzie wymiar daniny uzależniony był wyłącznie od zeznania podatnika, a nie zachodziło w tych wypadkach, gdzie władza podatkowa była w możności powziąć wiadomość o zdarzeniu podatkowym przez osoby trzecie, jak w niniejszym wypadku przez Sąd, względnie przez notariusza, spisującego umowę.

Na powyższy wyrok wniósł pozwany Wydział Powiatowy rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Pozwany zarzuca m. in., że Sąd a quo, przyjmując, iż w danym wypadku nie zachodziło karalne uchylenie się od podatku, błędnie oparł się na § 79 ustawy o daninach komunalnych, przepis ten bowiem, jako sprzeczny z art. 62 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 (poz. 747 Dz. Ust.), stracił moc obowiązującą z dniem wejścia w życie tej ustawy na zasadzie jej art. 79.

Zarzut ten jest o tyle trafny, że art. 62 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych postanawia, iż przewidzianej w tym przepisie karze podlega, kto w zamiarze uchylenia się od obowiązków płacenia danin komunalnych składa wobec właściwej władzy komunalnej nieprawdziwe lub niezupełne zeznania, albo w tym samym zamiarze odmawia odpowiedzi na określone pytania, albo usuwa przedmioty, podlegające daninom komunalnym, albo przedmiotów takich nie zgłasza do opodatkowania. Niezgłoszenie przeto w roku 1924 przez powoda cytowanej na wstępie umowy, o ile nastąpiłoby w zamiarze uchylenia się od tego podatku, byłoby karalnym uchyleniem się od podatku bezpośredniego (Steuerhinterziehung w pojęciu § 83 ustawy o daninach komunalnych), a powoływanie się na definicję tego pojęcia, zawartą w § 79 tej ustawy, jest chybione, ponieważ przepis ten, o ile jest sprzeczny z art. 62 ustawy z roku 1923, został uchylony jej art. 76.

Wadliwość powyższa nie może jednak powodować uchylenia zaczepionego wyroku, ponieważ z akt sprawy nie wynika i pozwany tego niczym nie wykazał, by powód nie zgłosił był wspomnianej umowy w zamiarze uchylenia się od spornego podatku, co według art. 62 ustawy z roku 1923 jest koniecznym wymogiem karalności takiego zaniechania, a zatem 10-letni termin przedawnienia z § 83 ustawy z roku 1893 nie ma do niniejszej sprawy zastosowania, lecz termin 3-letni, przewidziany w § 84 tej ustawy dla wypadków pominięcia płatnika przy wymiarze bezpośredniego podatku bez karalnego uchylenia się z jego strony od podatku. Bez znaczenia istotnego dla legalności rozstrzygnięcia Sądu a quo jest też okoliczność, podniesienia w rewizji, że Sąd ten oparł się nie na tym przepisie lecz na § 87, skoro oba te paragrafy przewidują ten sam trzyletni termin przedawnienia się prawa do dodatkowego wymiaru danin komunalnych.

Skoro więc nie jest spornym, że przepis § 84 ustawy miał przed wejściem w życie cytowanej wyżej noweli z 17 marca 1932 zastosowanie także odnośnie przedawnienia się prawa do wymiaru spornej opłaty, będącej bezpośrednim podatkiem powiatowym, a to na zasadzie p. 2 art. 60 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, należało rewizję pozwanego oddalić.

Orzeczenie o kosztach postępowania opiera się na § 103 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 zb. ust. pr. str. 135.

Nr 358. W czasie przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 27 kwietnia 1932, poz. 408 Dz. Ust., Prezy-

dent m. Torunia był uprawniony do wydania rozporządzenia policyjnego, nakładającego na właścicieli nieruchomości, przyległych do ulic, obowiązek korzystania z usług miejskiego zakładu czyszczenia miasta.

(Wyrok N. T. A. z 22 lutego 1938 r. L. rej. 5444/35).

Zarząd Miejski w Toruniu wymierzył Pawłowi N. w Toruniu na rok 1934 opłatę za czyszczenie ulic w kwocie 198 zł 24 gr.

Skargę N. w powyższej sprawie oddalił Przewodniczący Woj. Sądu Administracyjnego w Toruniu rezolucją z 31 października 1934 z powodów w tej rezolucji podanych.

Powód wniósł pismem z 2 stycznia 1935 o wyznaczenie ustnej rozprawy, zarzucając przede wszystkim, że statut przedmiotowy z 11 czerwca (2 lipca) 1931 nie ma należytego oparcia prawnego, gdyż rozporządzenie policyjne z 27 sierpnia 1931, wprowadzające przymus korzystania z miejskiego zakładu czyszczenia miasta przez właścicieli nieruchomości przyległych do ulic, na które powołuje się pozwany a także Przewodniczący Woj. Sądu Administracyjnego, wydane zostało przez niewłaściwą do tego władzę, gdyż do wydania tego rozporządzenia o charakterze policyjnym powołany był jedynie urzędujący już wówczas w Toruniu Starosta Grodzki.

Poza tym powód w tym wniosku zarzucał, że w budżecie zakładu powyższego na rok 1934/35 ma mieścić się rzekomy deficyt z ubiegłych lat, do pokrycia którego powód nie jest obowiązany, skoro od niego ściągnięto już opłaty za ubiegłe lata. Powód powoływał się przy tym na zamknięcia rachunkowe Zarządu Miejskiego za lata 1932/33 i 1933/34, z których wynika poważny deficyt w dziale czyszczenia ulic powstały stąd, że Skarb Państwa mając przy swoich nieruchomościach kilka tysięcy metrów kwadratowych ulic, nie opłacał w tych latach przypadających nań opłat. Powód twierdził, że powstały stąd deficyt został wkalkulowany w opłaty za czyszczenie ulic wymierzane na rok 1934/35, które w ten sposób przekraczają normę, odpowiadającą rzeczywistym kosztom czyszczenia odnośnych ulic. Obniżenie zaś tej opłaty na kilku uliczkach na peryferiach miasta jest nieistotne wobec wydatnego podniesienia ich na ulicach głównych.

Wreszcie powód w tym piśmie zarzucał, że Zarząd Miejski nie wstawił do budżetu dochodów z postojowego na rynku w czasie targów, które powinny wpływać do budżetu zakładu czyszczenia miasta, przez co obniżyłyby się odpowiednio opłaty za czyszczenie ulic.

W odpowiedzi na powyższe pismo pozwany powołał się w kwestii swej kompetencji na zapadły już w analogicznej sprawie wyrok Woj. Sądu Administracyjnego z 24 maja 1932 L. Rej. 447/32, w kwestii zaś rzekomego deficytu za lata ubiegłe zaprzeczył, by Skarb Państwa (wojsko) nie zapłacił był przypadającej nań opłaty za czyszczenie ulic, twierdząc, że do 31 grudnia 1933 wojsko płaciło tę opłatę w myśl umowy prywatnoprawnej a za IV kwartał roku budżetowego 1933/34 i za rok 1934/35 na równi z innymi płatnikami według nakazów płatniczych.

W pismach procesowych z 30 kwietnia i z 11 maja 1935 powód polemizował z powyższymi twierdzeniami pozwanego i postawił wniosek o zażądanie od pozwanego przedłożenia rozrachunku z kwot otrzymanych od władz wojskowych na rzecz zakładu czyszczenia miasta i wykazania, czy deficyt tego zakładu powstały rzekomo z lat ubiegłych, obejmuje te wpłaty, względnie jak zostały one zarachowane, wreszcie o dopuszczenie dowodu z akt wydziału rachunkowego D. O. K. VIII co do wysokości i terminów zapłaty kwot umownych za czyszczenie ulic, a na rozprawie ustnej w dniu 22 maja 1935 domagał się nadto przesłuchania świadka Jana Nowaka na okoliczność, że w rzeczywistości była nadwyżka budżetowa w kwocie 27.000 zł.

Wyrokiem z 22 maja 1935 L. Rej. S. 677/34 Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę oddalił, zaznaczając w uzasadnieniu, że przychylił się do wywodów przewodniczącego, podanych w cytowanej wyżej rezolucji z 31 października 1934 r.

Na powyższy wyrok wniósł powód rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Powód w piśmie rewizyjnym ponawia zarzuty, podniesione już przed Sądem I instancji co do braku kompetencji Prezydenta miasta Torunia do wydania rozporządzenia policyjnego z 27 sierpnia 1931, na którym m. inn. opiera się pobór spornej opłaty.

Ponieważ Sąd a quo zarzut ten w wyroku swym pominął, Najwyższy Trybunał Administracyjny przystąpił do jego rozpatrzenia na zasadzie § 98 ustawy o ogólnym zarządzie kraju (zb. ust. pr. str. 195/1883) i uznał go za nieuzasadniony.

Obowiązując w chwili wydania powyższego rozporządzenia policyjnego, rozporządzenie Rady Ministrów z 19 marca 1928 w sprawie powiatów miejskich (poz. 426 Dz. Ust.), zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 września 1929 (poz. 543 Dz. Ust.), głosi w § 2, że funkcje powiatowej władzy administracji ogólnej sprawują m. inn. także w Toruniu Prezydent tego miasta z wyjątkiem wynikającym z § 3 funkcji, administracji policji, które przekazane są tym ostatnim przepisem staroście grodzkiemu względnie odnośnemu staroście powiatowemu.

Właściwość władz administracji ogólnej do wydawania rozporządzeń porządkowych, zawierających w celu ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego pewne ogólnie obowiązujące na pewnym obszarze nakazy i zakazy, unormowana jest w art. 108 p. 2 i 109 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 19 stycznia 1928 o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (poz. 86 Dz. Ust.). Wprawdzie końcowy ustęp art. 113 postanawia, że na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego zamiast powyższych przepisów pozostają w mocy przepisy dotychczasowe (tj. jeśli chodzi o prawo wydawania tego rodzaju rozporządzeń przez burmistrza wzgl. prezydentów miast, jako organów miejscowej policji, § 143 ustawy o ogólnym zarządzie kraju w związku z § 5 ustawy z 11 marca 1850, zb. ust. pr. str. 265), niemniej jednak wynikające z powyższych przepisów uprawnienia są i w tych województwach niewątpliwie funkcjami władzy administracji ogólnej, nie zaś funkcjami jedynie administracji policji w rozumieniu § 3 omawianego rozporządzenia.

Wychodząc z tych rozważań należało uznać, że w czasie, o który chodzi tj. przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 27 kwietnia 1932 (poz. 408 Dz. Ust.), które rozgranicza kompetencje prezydentów miast i starostów grodzkich na innych zasadach, Prezydent m. Torunia był uprawniony do wydania rozporządzenia policyjnego, nakładającego na właścicieli nieruchomości przyległych do ulic obowiązek korzystania z usług miejskiego zakładu czyszczenia miasta, wobec czego należało powyższy zarzut pisma rewizyjnego oddalić jako nieuzasadniony.

Powód zarzuca następnie, że Sąd a quo, nie przeprowadziwszy dowodów, żądanych przez niego, i nie zajmąwszy co do nich żadnego stanowiska, dopuścił się istotnej wadliwości postępowania.

Zarzut ten jest trafny. Wobec bowiem podniesienia przez powoda we wniosku o ustną rozprawę i w dalszych pismach procesowych oraz na rozprawie ustnej przed Sądem I instancji szeregu zarzutów przeciw rozstrzygnięciu Przewodniczącego tego Sądu oraz nowych wniosków i ofiarowania nowych środków dowodowych, rzeczą tego Sądu było zgodnie z § 68 ust. 3, § 79 i § 81 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 (zb. ust. pr. str. 195) zająć wobec tych zarzutów i wniosków stanowisko i należycie je uzasadnić, powołanie się więc jedynie na motywy rezolucji Przewodniczącego, nie jest w tym stanie rzeczy należyty uzasadnieniem wyroku.

Z tych powodów i zważywszy, że sprawa w tych punktach nie jest dojrzała do rozstrzygnięcia przez Sąd rewizyjny, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaczepiony wyrok na zasadzie § 99 ustawy o ogólnym zarządzie kraju i przekazał sprawę Sądowi a quo do ponownego jej rozpatrzenia także co do kosztów przed instancją rewizyjną.

Nr 359. Niedobory budżetowe z lat ubiegłych nie mogą być pokrywane wpływami podatku wyrównawczego, wprowadzonego ustawą z 20 marca 1931, poz. 172 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 20 czerwca 1938 r. L. rej. 5867/35).

Nakazem płatniczym z 22 czerwca 1933 r. Nr ks. bier. 1/75 Zarząd Gminy Majdan Sopocki wymierzył Ordynacji Zamojskiej za rok 1933/34 między innymi podatek wyrównawczy w kwocie 7.313 zł i 76 gr.

Odwolania od tego wymiaru nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Tomaszowie Lubelskim orzeczeniem z 9 sierpnia 1935 r., zmniejszając tylko wskutek odjęcia od ogólnych wydatków budżetowych kwotę 500 zł, przeznaczonych w budżecie gminy na powiększenie kapitału zakładowego gminnej kasy pożyczkowo - oszczędnościowej — wymiar do kwoty 7.165,49 zł.

Rozpatrując skargę Maurycego Ordynata Zamojskiego na powyższe orzeczenie, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący w odwołaniu zarzucił, że w budżecie gminy za rok 1933/34 pomieszczono szereg wydatków nadzwyczajnych, niekoniecznych lub gminę nie obowiązujących na ogólną sumę 22.996,20 zł, które w myśl przepisu art. 2 ustawy z 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym, poz. 172 Dz. Ust., nie mogą być pokrywane tym podatkiem. Z zarzutem tym władza pozwana nie rozprawiła się całkowicie, wychodząc z założenia, że płatnikowi nie przysługuje w ogóle prawo kwestionowania poszczególnych pozycji budżetu, zatwierdzonego przez władzę nadzorczą.

Lecz już niejednokrotnie, a między innymi w wyroku z 27 kwietnia 1933 L. Rej. 9742/31 (Zh. wyr. Nr 663 S) zapatrywania tego nie uznał N. T. A. za trafne. Budżet bowiem nie stwarza sam przez się żadnych norm prawnych w znaczeniu materialnym, to znaczy z samego budżetu nie może wywodzić gmina praw ani obowiązków w stosunku do osób trzecich. Tytułem, na zasadzie którego pobierana jest danina przewidziana w budżecie, nie jest bynajmniej tenże budżet lecz obowiązujące ustawy, uchwalone przez związki samorządowe statuty itp.

Gdy więc skarżący w odwołaniu zarzucił, że wymierzono mu podatek wyrównawczy z uwzględnieniem wydatków nadzwyczajnych, rzeczą władzy pozwanej było poddać te zarzuty należytej ocenie. Pominiecie zaś tych zarzutów z powołaniem się jedynie na uchwalony i zatwierdzony budżet — nie może być w myśl powyższych rozważań uznane za prawidłowe rozprawienie się z odwołaniem.

Odstępując od swego zasadniczego stanowiska, władza pozwana rozprawiła się jednak w zaskarżonym orzeczeniu z zarzutem odwołania, dotyczącym wydatku 500 zł na powiększenie kapitału zakładowego kasy pożyczkowo - oszczędnościowej, uwzględniając ten zarzut, oraz z zarzutem podwyższenia niedoboru budżetowego, pokrywanego podatkiem wyrównawczym, przez wstawienie do budżetu kwoty 21.159,20 zł. na pokrycie niedoboru budżetowego, uznając ten zarzut za nieuzasadniony.

Otóż — w związku z tym ostatnim zarzutem — władza pozwana słusznie i zgodnie z przepisem § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 czerwca 1924 r., poz. 522 Dz. Ust., oraz ustępem 2 § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r., poz. 71/33 Dz. Ust., zalicza wydatek na pokrycie niedoboru budżetowego z lat

ubiegłych do wydatków nadzwyczajnych. Myli się natomiast, twierdząc, że wydatek ten może być pokrywany wpływami z podatku wyrównawczego. Przepis bowiem art. 2 ustawy z 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym, postanawiając, że ogólna suma tego podatku nie może przewyższać deficytu, wynikającego z zestawienia dochodów i wydatków zwyczajnych gminy, zawiera wyraźny zakaz pokrywania wydatków nadzwyczajnych wpływami z podatku wyrównawczego.

Przepisy zaś § 9, 13, 49 i 50 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r., które powołuje władza pozwana na poparcie swego twierdzenia, mówiące o sposobie pokrywania wydatków nadzwyczajnych i niedoborów budżetowych, stanowią normy ogólne, dotyczące sporządzania i ustalania budżetów związków komunalnych, a w nich nie podważają postanowień specjalnej ustawy o podatku wyrównawczym, która pozwala na obciążenie obywateli tą daniną tylko w ramach, ściśle w ustawie tej określonych.

Gdy więc władza pozwana zatwierdziła sporny wymiar, wychodząc z mylnej wykładni obowiązujących przepisów prawnych, N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 360. Do poboru podatku od kopaliń węgla, przewidzianego art. 5 ust. z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 884/32 Dz. Ust., uprawnione są zarówno te związki samorządowe, na których obszarze znajdują się pola górnicze, jak również te, na których obszarze znajdują się przynależności pola górniczego.

(Wyrok N. T. A. z 27 czerwca 1938 r. L. rej. 2586/36).

W polu górniczym Koszelew — Ksawery — Tryvoulisy, położonym całkowicie na obszarze m. Będzina, posiadało Towarzystwo Francusko-Włoskie dwa szyby wydobywcze. W dniu 1 listopada 1934 Towarzystwo zaniechało wydobywania węgla przez te szyby, a cała ilość węgla, urobionego w tym polu, przewożona była podziemną przecznicą do szybów kopalni „Paryż“, znajdujących się na obszarze m. Dąbrowy Górniczej. W związku z tym Zarząd m. Dąbrowy Górniczej zawiadomił Towarzystwo, że podatek od kopaliń od węgla, wydobytego przez szyb „Paryż“, przypadać będzie na rzecz tego miasta, natomiast Zarząd m. Będzina wezwał Towarzystwo do wpłacania podatku nadal na rzecz m. Będzina i zwrócił się do Wojewody Kieleckiego z prośbą o rozstrzygnięcie sporu między nim a m. Dąbrową Górniczą. Decyzją z 30 maja 1935 orzekł Wojewoda Kielecki, że gminie m. Będzina służy prawo poboru podatku od kopaliń od węgla, wydobytego z terenu m. Będzina za pośrednictwem szybów „Paryż“ i „Chaper“. Odwołania od tej decyzji, wniesionego przez gminę m. Dąbrowy, nie uwzględniło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z 27 lutego 1936. Na to ostatnie orzeczenie wniesiona została skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Wprawdzie ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych uchwalona została w czasie, gdy nie obowiązywało jeszcze polskie prawo górnicze poz. 654/30 Dz. Ust., lecz jej art. 5, na tle którego toczy się spór, nawiązuje do pojęć prawa górniczego, obowiązującego w chwili jej wydania, należy ją przeto interpretować na tle postanowień prawa górniczego, obowiązującego w chwili wydania zaskarżonego orzeczenia. Otóż prawo górnicze poz. 654/30 Dz. Ust. zna pojęcie kopaliń (np. art. 74 ust. 1 i art. 75 ust. 1 p. 2) lecz nie daje definicji tego pojęcia. Z konstrukcji prawa górniczego wynika jednak, że pojęcie to wiąże się ściśle z pojęciem pola górniczego, to jest przestrzeni gruntu, w której granicach powstała na podstawie oddzielnego aktu własność górnicza (art. 17). Od

pojęcia kopalni odróżnia prawo (art. 74 ust. 1) budowle i urządzenia, o których mowa w art. 75 i 76, a które właściciel pola w celu poszukiwania i wydobywania w polu górniczym minerału ma prawo wznosić zarówno w granicach tego pola jak i poza nim. Wymienione w cytowanym art. 75 i 76 wyrobiska górnicze, budowle i urządzenia stanowią część składową względnie przynależność pola górniczego, któremu służą. Ani kopalnia ani zakład górniczy (art. 81 ust. 1 prawa górniczego) nie mogą istnieć bez pola górniczego. Jeśliby więc nawet uznać, że pojęcie pola górniczego nie pokrywa się z pojęciem kopalni, to w każdym razie pole górnicze stanowi część składową kopalni bardziej zasadniczą niż szyb wydobywczy — również szyb wydobywczy wchodzi w skład kopalni, jako jej część, dopiero za pośrednictwem pola górniczego, którego jest częścią składową wzgl. przynależnością. Jeśli tedy ust. 1 art. 5 ustawy fk poz. 884/32 Dz. Ust. głosi, że podatek od kopalń wprowadzić mogą te związki komunalne, na obszarze których znajdują się kopalnie, ustęp zaś 4 tego artykułu głosi, że do wymiaru i poboru podatku uprawnione są gminy i powiatowe związki komunalne, na których obszarze znajdują się kopalnie, budowle pomocnicze i inne przynależności, to z postanowienia tego wynika, że uprawnione do poboru podatku są przede wszystkim te związki, na których obszarze znajduje się pole górnicze. Tego rodzaju interpretacja jest zgodna także z celem podatku od kopalń, który, jak to wynika z uzasadnienia komisji sejmowej (druk Sejmu Nr 674/23), wprowadzony został celem usunięcia skutków zaniedbania, w jakim znajdują się zagłębia węglowe i naftowe, a zaniedbanie takie powstaje przede wszystkim tam, gdzie się z reguły minerał wydobywa, to jest w polu górniczym. Poza tym wobec wyraźnego brzmienia ustawy mają prawo do wymiaru i poboru podatku te związki, na których obszarze znajdują się przynależności pola górniczego w rozumieniu art. 75, 76 i 77 prawa górniczego. Tym samym przepis § 22 rozporządzenia wykonawczego poz. 937/32 Dz. Ust., o ileby z niego miało wynikać, że związki komunalne, na których obszarze znajdują się pola górnicze, nie mają prawa wymiaru i poboru podatku od kopalń, nie byłoby zgodne z ustawą o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, która w art. 26 uprawnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do wydania w rozporządzeniu wykonawczym szczegółowych przepisów w przedmiocie obliczenia udziału różnych związków we wpływach z poszczególnych podatków, lecz nie uprawnia go do ustalania prawa związku komunalnego do wymiaru i poboru podatku od kopalń.

Nie jest sporne, że chodzi o podatek od węgla wydobytego w polu górniczym (kopalni) Koszelew - Ksawery - Tryvoulisy, położonym całkowicie na obszarze m. Będzina, wobec czego w myśl powyższych wywodów do wymiaru i poboru tego podatku uprawnione jest przede wszystkim to miasto, a to tym więcej, że na jego obszarze znajduje się szyb bezpieczeństwa tej kopalni oraz domy, służące na pomieszczenie robotników kopalni, które to urządzenia w myśl art. 77 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 p. 2 i 6 stanowią część składową względnie przynależność pola górniczego (kopalni).

Nie jest sporne, że wyrobek z pola górniczego (kopalni) Koszelew-Ksawery-Tryvoulisy wywożony jest chodnikiem podziemnym do innego pola górniczego (kopalni) i wydobywany na powierzchnię przez szyb „Paryż”. Wobec tego szyb ten stanowi również przynależność kopalni Koszelew - Ksawery - Tryvoulisy, a skoro szyb ten położony jest na terenie skarżącego miasta Dąbrowy Górniczej, to przez to samo stało się ono współuprawnione do wymiaru i poboru podatku od węgla, wydobywanego z wymienionej kopalni; co do wysokości i sposobu pobrania podatku oraz co do podziału wpływów podatkowych winno w myśl ust. 5 art. 5 ustawy fk nastąpić porozumienie między m. Będzinem a Dąbrową Górniczą, w braku zaś porozumienia rozstrzygnięcie władzy nadzorczej. Tego rodzaju rozstrzygnięcie jest właśnie przedmiotem niniejszej skargi. Roz

strzygnięcie takie nie musi prowadzić koniecznie do przyznania udziału we wpływach z podatku od kopalni temu związkowi, na którego terenie znajduje się przynależność kopalni. W myśl bowiem art. 5 ust. 6 ustawy fk. wpływy z podatku mają być użyte wyłącznie na cele inwestycyjne w miejscowościach, w których znajduje się przynależność kopalni, a przecież może zajść taka sytuacja, że przynależność czy to ze względu na swój rozmiar, czy charakter czy wreszcie inne okoliczności wcale nie wpływa na zwiększenie potrzeb inwestycyjnych danego związku. Istnienie więc uprawnienia danego związku do wymiaru i poboru podatku in abstracto nie przesądza jeszcze, że udział tego związku w podatku musi się in concreto wyrazić w pewnej określonej kwocie. Nie przyznanie więc żadnego udziału w podatku przez władzę nadzorczą nie czyni samo przez się danej decyzji nieważną. Rzeczą danego związku jest wykazać w danym wypadku nie tylko istnienie uprawnienia, ale i jego rozmiar. Skarga jednak nie zawiera żadnego zarzutu w tym względzie, czy i o ile przynależność szybu „Paryż” do kopalni Koszelew - Ksawery - Trybulsy zwiększa potrzeby inwestycyjne m. Dąbrowy Górniczej, czy więc i o ile w myśl powyższych wywodów uzasadnia udział skarżącej gminy we wpływach z podatku, pobieranego z tej kopalni.

Zarzut skargi, że przyznanie gminie m. Będzina prawa do wymiaru i poboru podatku może nasunąć uprawnionym związkom duże trudności przy podziale podatku staje się w tym stanie rzeczy bezprzedmiotowy, zresztą nie mógłby on uzasadnić nielegalności zaskarżonego orzeczenia, skoro ustawodawca trudność tę przewidział i usunięcie jej ust. 5 art. 5 ustawy fk uregulował.

W myśl tych rozważań NTA oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 361. Jeśli władza orzekająca w pierwszej instancji, działając na podstawie art. 90 ust. 1 rozp. Prez. Rz. z 22 marca 1928 r. o postęp. administracyj., poz. 341 Dz. Ust., zmieni swą decyzję całkowicie w myśl żądań odwoławcy, to wyższa instancja nie ma już podstawy prawnej do rozpoznania tego odwołania w trybie odwoławczym.

(Wyrok N. T. A. z 7 września 1938 r. L. rej. 1772/36).

Nakazami z 31 października 1935 r. opartymi na postanowieniach art. 29 - 31 i 23 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r. poz. 32/1921 Dz. Ust. oraz przepisach statutu, uchwalonego przez Radę Gminną i zatwierdzonego przez Wydział Powiatowy w Łańcucie decyzją z 28 września 1935 r. L. 2441/35, Zarząd Gminy Czarna wezwał A. P. do dostarczenia świadczeń drogowych w naturze za rok 1935/36 w ogólnej ilości 2.342 dni pieszych i 100 konnych lub też do uiszczenia wzamian tych świadczeń równoważnika pieniężnego w kwocie 4.247 zł. 32 gr.

Od nakazów powyższych A. P. wniósł do Wydziału Powiatowego w Łańcucie odwołanie z 12 listopada 1935 r., uzasadniając je tym, że ustawa drogowa z 10 grudnia 1920 r. w części, dotyczącej świadczeń w naturze, straciła moc obowiązującą wobec wejścia w życie ustawy z 26 marca 1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne poz. 204 Dz. Ust., wobec czego wymiarowi świadczeń brak jest podstawy prawnej.

Na skutek odwołania tego Zarząd Gminy Czarna pismem z 14 listopada 1935 r. L. dz. 17/9/35 powiadomił płatnika, że wezwania szarwar-kowe wycofuje, jako nie mające podstawy prawnej. Wzamian zaś uchylonych nakazów Zarząd Gminy doręczył A. P. nowe nakazy z dnia 12 listopada 1935 r. na poprzednią ilość świadczeń, oparte na postanowieniach art. 1, 2, 3, i 4 ustawy z 26 marca 1935 r. poz. 204 Dz. Ust.

Od tego wymiaru A. P. również wniósł do Wydziału Powiatowego w Łańcucie odwołanie z 21 listopada 1935 r.

Wydział Powiatowy orzeczeniem z 31 stycznia 1936 r. (pismo z 15 lutego 1936 r. L. 3621/35) uwzględnił odwołanie z 21 listopada 1935 r., uznając, że ustawa z 26 marca 1935 r., wobec braku rozporządzeń wykonawczych, przewidzianych tą ustawą, nie mogła służyć za podstawę wymiaru, a jednocześnie rozpoznał i nie uwzględnił odwołania z 12 listopada 1935 r., zatwierdzając wymiar, oparty na przepisach ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Art. 82 i 93 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym poz. 341 Dz. Ust., zawierają postanowienia, że od decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie odwołanie do instancji bezpośrednio wyższej, która odwołanie to rozpoznaje.

Od tej ogólnej zasady rozporządzenie przewiduje w art. 90 ust. 1 wyjątek. Artykuł ten postanawia mianowicie, że władza, która decyzję wydała, może sama zmienić swoją decyzję, jeśli uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie. W tym więc przypadku władza, która wydała decyzję sama — w zastępstwie władzy odwoławczej — rozstrzyga odwołanie. Ta instytucja „przedstawienia“ (t. zw. remonstratio), stanowiąca odstępstwo od zasady hierarchicznego ustroju władz, podyktowana jest względami proceduralnej prostoty i szybkości.

W myśl więc tych przepisów władza odwoławcza rozpoznaje odwołanie w tych przypadkach, gdy władza, orzekająca w pierwszej instancji, pomimo wywodów odwołania pozostaje nadal na swym stanowisku bądź całkowicie, bądź też, uznając tylko częściowo słuszność wywodów odwołania, również tylko częściowo zmieni swą decyzję na korzyść płatnika; gdy jednak władza, orzekająca w pierwszej instancji, całkowicie przychyli się do wywodów odwołania i całkowicie zmieni swą decyzję w myśl żądań odwoławcy, to wyższa instancja nie ma już podstawy prawnej do rozpoznania tego odwołania w trybie odwoławczym.

Odwołanie bowiem zostało już rozpoznane przez pierwszą instancję i wobec jego uwzględnienia przestał między odwoławcą a władzą I instancji istnieć spór, któryby podlegał rozpoznaniu przez instancję odwoławczą.

Gdy więc w konkretnym przypadku Zarząd Gminy całkowicie uwzględnił wywody odwołania z 12 listopada 1935 r. i anulował swe nakazy, oparte na przepisach ustawy drogowej z 10 grudnia 1920, to przez ponowne rozpoznanie tego odwołania władza pozwana naruszyła powołane przepisy postępowania administracyjnego.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił w tej części zaskarżone orzeczenie.

Nr 362. Przepis art. 43 pkt. „o“ ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., nie może służyć za podstawę prawną do uchwalania takiej daniny komunalnej, która nie ma oparcia w obowiązującym prawie materialnym.

(Wyrok NTA. z 7 września 1938 r. L. rej. 3279, 3280/36).

Zarząd miejski miasta Nowogródka wymierzył Bankowi Cukrownictwa, S-ka Akc. w Poznaniu, Oddz. w Nowogródku, opłatę na utrzymanie „poczty konnej“ za rok 1934 w kwocie 10 zł. i za rok 1935 w kwocie 12 zł.

Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Nowogródku orzeczeniami z 31 marca 1936.

Rozpatrując skargi na powyższe orzeczenia, N. T. A. rozważył, co następuje:

W odwołaniach Bank Cukrownictwa podniósł zarzut, iż wymiarowi spornych opłat brak jest podstawy prawnej. W zaskarżonych orzeczeniach władza pozwana, rozprawiając się z tym zarzutem, stanęła na stanowisku, że wymiar tych opłat oparty jest na art. 43 pkt. o ustawy z 13 maja 1933 o finansach komunalnych, Dz. Ust. Nr. 35 poz. 294, i na zasadach, ustalonych w statucie, uchwalonym przez Radę Miejską w d. 28 lutego 1934 r.

Lecz art. 43 pkt. o ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. Ust. Nr 35, poz. 294, którą — należy przypuszczać — władza pozwana miała na uwadze i którą dwukrotnie mylnie nazywa ustawą „o finansach komunalnych“ z dnia 13 maja 1933 r., jest jedynie przepisem natury formalnej i nie stwarza żadnych nowych norm materialnych, w których granicach obraca się działalność gminy, a między innymi nie stwarza również norm z dziedziny finansów i danin komunalnych. Przepisy art. 43 łącznie z przepisami art. 44 i 46 ustawy z 23 marca 1933 ściśle ustalają i rozgraniczają kompetencje organów gminy — rady, zarządu kolegiального i jednoosobowego — wprowadzając w tę dziedzinę porządek prawny i usuwając spory kompetencyjne między tymi organami.

Powołany więc przez władzę przepis art. 43 pkt. o głoszący, że do zakresu działania rady gminy należy „uchwalanie danin komunalnych, stanowienie o obowiązku innych świadczeń na cele gminy...“, oznacza to tylko, że w ramach obowiązujących ustaw o daninach komunalnych lub innych świadczeniach rada gminy, nie zaś inny organ gminy, jest kompetentna do uchwalania poboru daniny lub świadczenia, nie oznacza natomiast, by rada gminy była również kompetentna do uchwalania daniny lub świadczenia bez oparcia się na obowiązującym prawie materialnym.

Przepis zaś art. 27 ust. z 11 sierpnia 1923 o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 884/32 Dz. Ust., na który powołuje się statut, przewiduje opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego. Opłaty te więc stanowią ekwiwalent za używanie tych urządzeń i zakładów, a podmiotem ich są osoby używające.

Przepis więc art. 27 nie może służyć za podstawę prawną opłat na utrzymanie poczty gminnej, która, jak to wyjaśnia pismo zarządu miejskiego w Nowogródku z 4 lipca 1935 Nr. 5143, utrzymywana jest w celu rozwoju urzędników w obrębie powiatu, a więc nie jest przeznaczona do używania przez ponoszących te opłaty płatników.

Gdy więc władza pozwana pobór opłat oparła na mylnej podstawie prawnej, N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr 363. Nie właściciel urządzeń do gry (bilardów), lecz osoba, eksploatująca te urządzenia we własnym zakładzie, jest obowiązana do uiszczania podatku, przewidzianego w art. 18 ust. o tymcz. ureg. fin. kom. z 11 sierpnia 1923, poz. 454/36 Dz. Ust.

(Wyrok NTA z 12 września 1938 r. L. rej. 2600/36).

Firma „Bila“ Teofil Nowicki i S-ka w Warszawie wstawiła do zakładu gastronomicznego Jana Ch. w Zakroczymiu 2 bilardy. Opłatę za grę w formie 20-groszówek, wrzucanych do automatu, inkasowała firma „Bila“, potrącając 25% na rzecz właściciela zakładu.

Spór między stronami dotyczy zagadnienia, czy podatek od tych bi-

lardów, przypadający gminie m. Zakroczymia na podstawie art. 18 ust. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923, poz. 454/36 Dz. Ust., winna uiszczać firma „Bila“, jako właścicielka bilardów, jak twierdzi władza, czy też właściciel zakładu gastronomicznego, któremu bilardy wydzierżawiono, jak twierdzi skarżąca.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznaje zapatrywanie skarżącej firmy za trafne.

Jak wynika z treści §§ 74 — 76 rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932, poz. 937 Dz. Ust. obowiązek uiszczania podatku od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk obciąża przedsiębiorstwo względnie osobę, urządzającą te zabawy, rozrywki lub widowiska. Urządzającym zaś grę w bilard nie jest oczywiście firma „Bila“, skoro nie jest sporne, że ona tylko wydzierżawia bilardy, a sama bezpośrednio nie stwarza warunków do eksploatacji tych bilardów dla celów rozrywkowych przez gości odnośnego zakładu restauracyjnego.

Zresztą w stosunku do konkretnego wypadku decydujące znaczenie posiada przepis § 79 powołanego rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które wyraźnie obciąża podatkiem właścicieli restauracji, kawiarni i t. p. zakładów, które posiadają urządzenia do gry (bilard).

Okoliczność, że urządzenie do gry — bilardy — w danym wypadku nie stanowi własności właściciela zakładu, lecz osoby trzeciej, nie ma dla sprawy wymiaru podatku żadnego znaczenia, gdyż tylko użytkowanie tych urządzeń stanowi o obowiązku podatkowym.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

KRONIKA

1. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

POSTULATY FINANSOWE ZWIĄZKU MIAST POLSKICH.

Zarząd Związku Miast Polskich na posiedzeniu w dniu 27 września 1938 r. powziął na wniosek Komisji Finansowo - Gospodarczej Związku szereg uchwał, formułujących stanowisko Związku w stosunku do aktualnych zagadnień finansowo - gospodarczych samorządu. Uchwały te brzmią w sposób następujący:

„Uchwalenie w ciągu ostatniego roku ustaw, dotyczących samorządu, jest niewątpliwie wyrazem woli Rządu do stopniowego usuwania niepomysłnych dla samorządu warunków pracy, powstałych w ubiegłych latach.

Zarząd Związku Miast uznaje zatem za stosowne zwrócić się do Rządu z prośbą o wydanie następujących zarządzeń:

1) wypłacenia samorządowi bez dalszej zwłoki zaległej części uchwalonej w tym roku dotacji ze Skarbu Państwa i regularnego wypłacania pozostałej części tej dotacji;

2) terminowego regulowania przez wszystkie władze i instytucje państwowe należności za odpłatne świadczenia miast, nie wyłączając należności Funduszu Kwaterunku Wojskowego;

3) załatwienia w najkrótszym czasie przewlekającej się sprawy udziału związków samorządowych w zaległych podatkach państwowych, wpłacanych do kas skarbowych w państwowych papierach procentowych;

4) zwolnienia samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej od państwowego podatku od nieruchomości;

5) udzielania miastom przez Fundusz Pracy pieniężnej pomocy finansowej na prowadzenie robót publicznych wyłącznie w formie dotacji i zamiany udzielonych pożyczek gotówkowych na dotacje przy jednoczesnym zaniechaniu rygorystycznego traktowania sprawy własnego finansowego udziału miast w robotach publicznych i pozostawieniu miastom większego stopnia samodzielności w ocenie celowości zamierzonych robót i w sposobie używania na prowadzenie tych robót środków otrzymanych z Funduszu Pracy;

6) zaniechania wywierania nacisku na samorząd przez miejscowe władze w kierunku podejmowania zadań, na które brak środków, zwłaszcza

cza zaś podejmowania takich przedsięwzięć i udzielania świadczeń, które nie należą do obowiązków samorządu i nie są bezpośrednio związane z obrotowością Państwa.

Zarząd Związku Miast zwraca się zarazem do Rządu z prośbą o zajęcie przychylnego stanowiska co do nieuwzględnionych dotychczas zasadniczej natury postulatów miast, opartych na uchwałach Ogólnokrajowego Zjazdu Miast w Warszawie w r. 1937.

Zarząd Związku Miast prosi Rząd w szczególności o:

1) zastosowanie dalszych środków doraźnej poprawy finansów miast i to głównie przez partycypowanie Skarbu Państwa w kosztach budowy gmachów szkół powszechnych i pokrywanie przez Skarb Państwa części kosztów leczenia chorób umysłowych i zakaźnych, tudzież przez dalsze zwiększenie uprawnień finansowych miast.

2) uporządkowanie egzekucji własnych publiczno - prawnych należności samorządowych.

3) objęcie państwowym planem inwestycyjnym inwestycji samorządowych w ogóle, a zwłaszcza na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego.

4) udostępnienie samorządowi kredytu długoterminowego, dostosowanego do zdolności kredytowej poszczególnych samorządów oraz zapewnienie wystarczającej pomocy Skarbu Państwa dla samorządu na sporządzenie pomiarów i planów zabudowania oraz na tworzenie zapasów gruntów“.

NALEŻNOŚCI SAMORZĄDOWYCH FUNDUSZÓW EMERYTALNYCH OD ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.

Związek Powiatów w piśmie do Ministerstwa Opieki Społecznej z dnia 17.IX.1938 r. interweniował w sprawie nieprzekazywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek emerytalnych za pracowników, objętych samorządowymi funduszami emerytalnymi.

W piśmie tym Związek zaznaczył m. in. co następuje:

„Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o przekazywanie składek za pracowników umysłowych i łączeniu uprawnień emerytalnych (Dz. U. R. P. Nr 11, poz. 76) postanawia w § 5, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązany jest przekazać należne samorządowym funduszom emerytalnym składki emerytalne w razie przejścia pracownika i zatrudnienia, w czasie którego podlegał on obowiązkowi ubezpieczenia powszechnego, do służby samorządowej, w której został objęty samorządowym funduszem emerytalnym. W cytowanym paragrafie ustanowiony został wyraźnie termin dokonania powyższego przekazu, mianowicie w ciągu 30 dni po zgłoszeniu umotywowanego wniosku przez związek samorządowy, zarządzający funduszem emerytalnym.

W praktyce, jak nam wiadomo, ta wyraźna dyspozycja nie jest zawsze przestrzegana. Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do których zwracają się zainteresowane związki samorządowe, zasłaniają się brakiem instrukcji centrali Zakładu i odmawiają dokonania rozrachunku.

Związki samorządowe, posiadające własne fundusze emerytalne, są w wysokim stopniu zainteresowane w posiadaniu we własnym zarządzie pełnego kapitału emerytalnego. Stan powiatowych funduszy emerytalnych, które nas jako reprezentację samorządu ziemskiego specjalnie interesują, nie jest zawsze pomyślny w tym sensie, że roczny przypis składek łącznie z oprocentowaniem funduszu nie zawsze pokrywa zobowiązania z tytułu bieżących świadczeń emerytalnych, w związku z czym muszą być angażowane fundusze ogólnego budżetu administracyjnego. Także względy na lokalne interesy gospodarcze nie są dla omawianego zagadnienia bez znaczenia“.

POMOC ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH DLA UBEZPIECZALNI SPOŁECZNYCH.

Pomoc związków samorządowych dla ubezpieczalni społecznych przewidziana została w sposób ogólny w art. 288 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 396), zmienionej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 95, poz. 855). Art. ten przewiduje udzielanie pomocy instytucjom ubezpieczeniowym przez „urzędy komunalne“, przy czym zakres tej pomocy miał być ustalony w drodze rozporządzenia właściwych ministrów, a więc w stosunku do samorządu przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Opieki Społecznej. Dotychczas takie rozporządzenie nie ukazało się. Związek Powiatów R. P. w piśmie do Ministra Opieki Społecznej z dn. 8.IX.1938 r. zwrócił uwagę na fakt, że ubezpieczalnie społeczne, opierając się na cytowanym przepisie ustawy z 28.III.1933 r., zwracają się w wielu wypadkach do zarządów gmin z żądaniem doręczania pism, przeprowadzania dochodzeń celem ustalenia okresu zatrudnienia osób, podlegających ubezpieczeniu, ustalania w drodze protokolarnej okoliczności wypadkowych itp. czynności.

W związku z powyższym Związek Powiatów przedstawił następujące postulaty:

„Zdaniem naszym obowiązek udzielania pomocy instytucjom ubezpieczeniowym, ustalony w ustawie w sposób ramowy, nie może być z braku wspomnianego rozporządzenia wymagany, inaczej bowiem każda instytucja ubezpieczeniowa oddzielnie korzystałaby z upoważnienia udzielonego w ustawie Ministrom, określając zakres pomocy, wymaganej od samorządów, wypełniając w ten sposób dowolnie i bez podstawy prawnej konkretną treścią całkowicie ogólny przepis ustawy.

Interes publiczny może wymagać, by pewne czynności na rzecz instytucji społecznych były wykonywane bez względu na brak dostatecznie wyraźnej podstawy prawnej. Jednak i w tym wypadku zakres tej pomocy nie może być nieograniczony.

W związku z nieobowiązującym już ale analogicznie do art. 288 ustawy z 28.III.1933 r. sformułowanym art. 78 ustawy z dn. 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. R. P. Nr 44, poz. 272), który nakładał obowiązek udzielania przez samorządy

informacyj i pomocy dla b. kas chorych, Ministerstwo Opieki Społecznej w piśmie z dn. 2.IV.1927 r. Nr 1217/U.III. wyjaśniło, że 1) obowiązek udzielania informacji nie może być uważany za równoznaczny z obowiązkiem czynienia specjalnych dochodzeń celem udzielenia informacji, lecz dotyczy tylko tych informacji, które są w posiadaniu władz samorządowych, 2) pomoc władz samorządowych może być udzielana kasom chorych jedynie w zakresie kompetencji tych władz. Na tym samym stanowisku stało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku z dnia 18.III.1927 r. (Zbiór zarządzeń, str. 1178).

Przedstawiając powyższe, mamy zaszczyt prosić:

1) o wydanie rozporządzenia wykonawczego do art. 288 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym;

2) do czasu wejścia w życie tego rozporządzenia — o wydanie podległym instytucjom ubezpieczeń społecznych zarządzenia, zakazującego z braku podstawy prawnej żądania od gmin przeprowadzania dochodzeń itp. czynności, związanych z ubezpieczeniem społecznym;

3) o wydanie podległym instytucjom ubezpieczeń zarządzenia, że w razie koniecznej potrzeby od gmin można wymagać pomocy tylko w zakresie, ustalonym w powołanym piśmie Ministerstwa Opieki Społecznej z dn. 2.IV.1927 r. i okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 18.III.1927 r.“.

2. SPRAWY OŚWIATOWE.

ORGANIZACJA SAMORZĄDOWYCH BIBLIOTEK WIEJSKICH.

Z ramienia Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych — Biuro Komitetu do Spraw Kultury Wsi zwołało w dniu 22-im września 1938 r. zebranie podkomisji czytelnictwa i prasy. W zebraniu wzięli udział przedstawiciele zainteresowanych ministerstw oraz wielu działaczy społecznych, zajmujących się zagadnieniem bibliotek samorządowych. Wygłoszone zostały dwa referaty, a mianowicie „Projekt dotyczący społecznej akcji wydawniczej“ przez p. W. Dąbrowską oraz „Projekt organizacji wiejskiej sieci bibliotek samorządowych dla wszystkich“ przez wizytatora J. Janiczka. W wyniku ożywionej dyskusji, w której zabierało głos kilkanaście osób, uchwalono jednogłośnie przyjęcie zaproponowanych przez referentów wniosków, a mianowicie:

„I Wniosek. Wszelkim planom rozbudowy sieci bibliotecznej musi towarzyszyć równoległe zaopatrzenie rynku wydawniczego w literaturę odpowiednią do zapelnienia półek bibliotecznych i dostosowanej zarówno pod względem wewnętrznych (treść i forma), jak też zewnętrznych (zwłaszcza druk, ilustracja) do potrzeb i warunków czytelniczych.

II Wniosek. Dla radykalnej zmiany stosunków, które pomimo częstych nawoływań „teoretycznych“ — nie uległy naprawie w ciągu prawie 20-lecia niepodległego bytu, niezbędne jest jak najszybsze podjęcie planowej i na realnych podstawach opartej akcji społecznej, mającej na celu skuteczne oddziaływanie na polską produkcję wydawniczą a) bezpośrednio

za pomocą wydawnictw, podejmowanych planowo we własnym zakresie, b) pośrednio za pomocą kontaktu z wydawcami i popierania w różny sposób poczynić wydawniczych, idących po linii tych samych, bądź pokrewnych założeń (premie, zapewnienie zbytu pewnej ilości nakładu itp.). Ażeby akcja ta mogła być ważka w sensie kulturalnym, skuteczna w zakresie realizacji zamierzeń i wydajna pod względem spożytkowania kapitału, niezbędne są przede wszystkim następujące czynniki:

- a) dostatecznie mocne podstawy finansowe,
- b) oparcie planu wydawniczego na możliwości realnej znajomości świata „odbiorczego“ (zainteresowań, upodobań potrzeb i możliwości czytelnicznych) oraz świata „nadawczego“ (materiału dyspozycyjnego w zakresie literatury istniejącej: ważniejszych wydawców lub rynku wydawniczego w stosunku do potrzeb czytelnicznych, możliwości wydawniczych tj. uzdolnień i zainteresowań pisarzy czynnych i „potencjalnych“).
- c) dobra znajomość stosunków wydawniczych (koszty produkcji itp.) oraz należyta organizacja dróg zbytu książki, zapewniająca możliwość bicia wysokich nakładów w celu obniżenia ceny książki.

III. Wniosek. Dla punktu a) — rozwiązanie da stworzenie specjalnego odpowiednio wysokiego funduszu wydawniczego; jako potrzebne minimum należało by przyjąć 150.000 złotych, uzupełnianych w ciągu trzech pierwszych lat po 50.000 złotych rocznie: jako okres niezbędny do uzyskania pełnej rentowności kapitału — 3 lata. Dla punktów b) i c) — najlepszym rozwiązaniem byłoby oparcie akcji o istniejące i wydajnie pracujące instytucje społeczne, które z tytułu swych zadań rozporządzają odpowiednim doświadczeniem i aparatem organizacyjnym. Formą współdziałania mogłyby być zrzeszenia celowe (spółdzielnie instytucji), bądź dobrowolna fuzja w organizację nadrzędną o rozszerzonym zakresie działania.

IV Wniosek. Przedmiotem zainteresowań i działalności społecznej akcji wydawniczej jest w ogóle tzw. „czytelnictwo masowe“.

Spółeczną akcję wydawniczą winna cechować planowość „długofalowa“ i dostosowanie do zróżnicowanych potrzeb i możliwości świata czytelniczego, wielokierunkowość w zakresie tematów, stopnia przystępności i formy wydawniczej przy zachowaniu jednak zasady pełnowartościowości, a przynajmniej należytego pod każdym względem poziomu wydawnictw.

V Wniosek. Utworzenie Funduszu Wydawniczego jest sprawą doniosłego znaczenia, nieodzowną dla wywierania kulturalnego wpływu na czytelnictwo masowe. Stanowi on jednak tylko jedno z ogniw planowej akcji o szerszym zakresie działania, poświęconej badaniu czytelnictwa szerokich mas, jego krzewieniu, usprawnianiu i pogłębianiu oraz czynnej pomocy w samokształceniu.

Obok istniejącego już Funduszu Kultury o zadaniach popierania badań naukowych i literackich, a więc zadaniach „szczytowych“ winien powstać Fundusz Kultury i Oświaty o zadaniach powszechnego udostępniania osiągnięć nauki i literatury, jako podstawowych czynników wychowawczych w duchu podniesienia kultury, świadomości obywatelskiej,

poszanowania prawdy i poczucia godności własnej wśród najszerszych warstw.

Pierwszy Fundusz stworzył i otoczył swą opieką za życia Marszałek Piłsudski. Drugi powstać winien, jako Instytut Jego Imienia z sum zebranych po śmierci Marszałka, jako wyraz hołdu dla Tego, który we wskrzeszonej do niepodległego bytu Ojczyźnie poczucie prawdy, honoru i godności pragnął przede wszystkim obudzić.

3. ZE ZWIĄZKÓW.

ZGROMADZENIE DELEGATÓW ZWIĄZKU ZAWODOWEGO PRACOWNIKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

W dniu 3 września 1938 r. odbyło się w Jaremczu XXIV Zgromadzenie Delegatów oddziałów Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego R. P.

W zgromadzeniu wzięło udział 241 delegatów, reprezentujących 126 oddziałów oraz 164 gości. Program Zgromadzenia obejmował: 1) sprawozdanie z działalności Związku za r. 1937 oraz budżet na r. 1938; 2) sprawy gospodarcze Związku (nabycie działki pod budowę domu wypoczynkowego); 3) referat o stosunkach służbowych pracowników samorządowych; 4) wybory do organów Związku; 5) wnioski oddziałów i Centralnego Zarządu.

Wstępny referat ideologiczny pt. „Sprawy nasze i samorządowe“ wygłosił dyrektor Związku p. o. s. A. Pacholczyk. W wyniku tego referatu Zgromadzenie powzięło następujące rezolucje:

„XXIV Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza, że pomyślny rozwój samorządu terytorialnego oraz skuteczne zaspakajanie potrzeb obywateli przez samorząd, możliwe jest tylko wtedy jeśli zasady praworządności i samorządności nie będą w samorządzie naruszane.

Samorząd terytorialny jest tą powszechną instytucją, która ma zaspakajać potrzeby obywateli, przerastające możliwości poszczególniej jednostki. Podnoszenie oświaty, kultury, dobrobytu — oto zadania, do rozwiązania których winien wybitnie przyczynić się samorząd terytorialny.

Spełnianie zadań, ciążących na samorządzie, następować będzie tym szybciej im większym zaufaniem darzone będą organa samorządowe przez społeczeństwo, które te organa wybiera.

Wprowadzenie do aktu wyborczego wszelkich momentów, które by w jakikolwiek sposób, choćby najmniejszy, podrywały zaufanie do organów samorządowych, a w konsekwencji do instytucji samorządu terytorialnego, jest rzeczą szkodliwą. Natomiast zjawiskiem bardzo pożądanym jest dopływ do samorządu terytorialnego ludzi, posiadających zaufanie społeczeństwa, świadomych zadań samorządu, potrzeb obywateli i umiających ponosić odpowiedzialność za swoje czyny oraz strzec przepisów prawa. Przestrzeganie tych podstawowych zasad w samorządzie terytorialnym nada właściwy mu charakter.

Pracownicy samorządowi, powołani przede wszystkim do wykonywania przepisów prawnych wówczas spełnią swoje obowiązki dobrze gdy będą przestrzegać obowiązujące przepisy prawne i harmonijnie współdziałać z organami samorządowymi.

*

XXIV Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza, iż dla normalnego i wydajnego funkcjonowania aparatu urzędniczego w samorządzie terytorialnym, obowiązywać musi, w ramach obowiązujących przepisów prawa — sprawiedliwe traktowanie pracowników przez władze służbowe i władze nadzorcze, zaś pracowników samorządowych cechować winna moralność, uczciwość i etyka zawodowa.

Zgromadzenie Delegatów uznać musi wypadki czynienia ludziom krzywdy dla zaspokojenia osobistych ambicji lub egoistycznych interesów, za objaw niemoralny i szkodliwy, zarówno dla samorządu jak i pracowników.

*

Najlepszą szkołą w administracji ogólnej jest samorząd terytorialny. Należy przeto otworzyć drogę do samorządu ludziom pragnącym się poświęcić pracy w administracji, a po nabyciu tam odpowiednich kwalifikacji, jednostki obdarzone wyższymi zdolnościami, winny być wykorzystywane na wyższych szczeblach hierarchii urzędniczej w administracji ogólnej.

Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza przeto, że ażeby ten cel osiągnąć, należy zapewnić odpowiednie warunki egzystencji dla ludzi, posiadających przygotowanie naukowe i rozpoczynających pracę w samorządzie, zaś pracownikom samorządowym, którzy mają za sobą duże doświadczenie zawodowe i dłuższy okres pracy w samorządzie terytorialnym należy dać możliwości awansowania na wyższe szczeble w administracji ogólnej.

Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza, iż szablon, jaki jest stosowany w dzisiejszych normach prawnych uposażenia, nie pozwala odpowiednio wynagradzać ludzi, którzy na to zasługują, a przez to w dużym stopniu osłabia się energię wybitniejszych jednostek i powoduje ubytek z samorządu najbardziej wartościowych sił fachowych.

W wyniku referatu o stosunkach służbowych pracowników samorządowych (ref. wiceprezes Centralnego Zarządu Związku Michał Michalski) zgromadzenie powzięło następujące uchwały:

W sprawie ustaw pracowniczych.

„XXIV Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza, iż ustawowe uregulowanie praw i obowiązków pracowników samorządowych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, uposażeń i zaopatrzenia emerytalnego, jest zagadnieniem bardzo aktualnym i nie powinno ulegać dalszej zwłoce.

Zgromadzenie Delegatów wyraża przekonanie, że Rząd, mając po-

zytywny stosunek Sejmu do tych zagadnień, wyrażony w rezolucji sejmowej z dnia 7 lipca rb. wystąpi z projektami ustawodawczymi na zbliżającą się zwyczajną sesję sejmową.

Dążąc do ustawowego uregulowania spraw pracowniczych w samorządzie — Zgromadzenie podtrzymuje postulaty poprzednich walnych zgromadzeń delegatów Z. Z. P. S. T. zgłoszone przez Centralny Zarząd lub kol. pos. A. Pacholczyka.

Walne Zgromadzenie stwierdza, że w obecnym stanie prawnym, tam, gdzie stosunek służbowy pracowników samorządowych jest prywatnoprawny i oparty na rozp. Prezydenta R. P. z dnia 16.III.1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 323) nie powinno istnieć w stosunku do pracowników samorządowych żadne postępowanie dyscyplinarne. W związku z tym Zgromadzenie Delegatów wzywa Centralny Zarząd Związku do skierowania wysiłków, aby uchylone zostały fragmentaryczne przepisy, zawierające uprawnienia do dyscyplinarnego karania pracowników samorządowych.

Zgromadzenie Delegatów wzywa Centralny Zarząd, aby do czasu obowiązywania rozp. Prezydenta R. P. z dnia 30 grudnia 1924 r. o uposażeniach w samorządzie, poczynił wszystkie starania w kierunku uchylenia wydanych nowel i wspomnianego rozporządzenia oraz w kierunku podwyższenia maksymalnych norm uposażenia.

*

XXIV Zgromadzenie Delegatów stwierdza, iż wobec braku ustawowych przepisów pragmatycznych, które chroniły by pracowników samorządowych przed bezprawnym i niesprawiedliwym traktowaniem, zdarzają się często wypadki bezpodstawnych oskarżeń pracowników i wytaczanie im nieuzasadnionych spraw karnych i dyscyplinarnych, w związku z czym oskarżeni zmuszeni są w drodze długotrwałych i kosztownych procesów rehabilitować swą cześć. Zgromadzenie Delegatów zwraca się do centralnych władz nadzorczych o wydanie takich zarządzeń, które położyłyby kres bezpodstawnemu oskarżeniu pracowników samorządowych i stawianie ich w stan oskarżenia bez faktycznych i uzasadnionych przyczyn.“

W sprawie ubezpieczenia emerytalnego.

„Zważywszy, iż zaopatrzenie emerytalne pracowników samorządowych i ich rodzin winno być jednolite w całym kraju — Walne Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. domaga się, aby do czasu uchwalenia ustawy emerytalnej, wprowadzone zostały statuty emerytalne w woj. zachodnich i południowych według wzoru zaleconego przez Min. Spraw Wewnętrznych okólnikiem z dnia 18 lipca 1929 r. Nr 148 — dla woj. centralnych i wschodnich.“

W sprawie ubezpieczenia chorobowego.

„XXIV Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości fakt zalecenia przez Min. Spraw Wewn. statutu leczniczego i wzywa wszystkich pracowników samorządowych do ener-

gicznego działania w kierunku uchwalenia tych statutów i wprowadzenia ich w życie.

W trosce o należyte funkcjonowanie tej nowej placówki ubezpieczeniowej i ażeby długotrwałe wysiłki organizacji zakończone pomyślnym wynikiem, nie zostały zmarnowane, Zgromadzenie Delegatów zwraca uwagę na konieczność rozważnego administrowania lokalnymi ośrodkami pomocy leczniczej, zaś pracownicy samorządowi winni przy korzystaniu ze świadczeń lokalnego ubezpieczenia chorobowego, kierować się zawsze względami istotnych i niezbędnych potrzeb."

Następnie na wniosek oddziałów Związku zgromadzenie uchwaliło następujące postulaty:

1) a) aby pracowników samorządowych nie zwalniano bezpodstawnie a w szczególności, by zaniechano protekcji w samorządowej polityce personalnej;

b) aby z pracownikami samorządowymi sporządzano pisemne umowy służbowe i ściśle je przestrzegano.

c) aby nie przyjmowano do pracy w samorządzie kandydatów nie posiadających odpowiednich kwalifikacji.

2) o podjęcie energicznej akcji w kierunku ustalenia i przestrzegania godzin służbowych w urzędach samorządowych oraz powiększenia personelu w takiej ilości, która by usuwała nadmierną i szkodliwą pracę dotychczasowych pracowników przekraczających bardzo często 14 godzin na dobę.

3) o podjęcie starań w kierunku przedłużenia dyspensy do obejmowania stanowisk sekretarzy gminnych przez długoletnich pomocników sekretarzy gminnych.

4) o podjęcie usilnych zabiegów w kierunku zniesienia ustawy z 14 października 1931 r., zawieszającej automatyczne awansowanie pracowników samorządowych do wyższego szczebla uposażenia.

Na wniosek Centralnego Zarządu Związku powzięto m. in. następujące uchwały:

W sprawie poprawy uposażeń.

„XXIV Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza, iż dokonane na przestrzeni lat ostatnich obniżki uposażeń pracowników samorządowych spowodowały groźną sytuację materialną pracowników, wysokie ich zadłużenie zarówno w związkach samorządowych, jak i u prywatnych wierzycieli oraz wybitne obniżenie się stopy życiowej. To wyjątkowo krytyczne położenie materialne pracowników samorządowych pogłębione zostało jeszcze więcej przez wstrzymanie pracownikom wypłaty dodatku komunalnego.

Celem przyjęcia pracownikom samorządowym z radykalną i niezbędną pomocą — Walne Zgromadzenie Delegatów domaga się:

1) przywrócenia pełnego dodatku komunalnego;

2) przeprowadzenia generalnego oddłużenia pracowników samorządowych przez umorzenie udzielonych pracownikom pożyczek i zaliczek na

uposażenie, a w najgorszym razie rozłożenia spłaty zadłużenia na długo-terminowe i nieuciążliwe raty;

3) przyznanie pracownikom samorządowym pierwszeństwa w przyjmowaniu ich dzieci do szkół państwowych i samorządowych średnich i wyższych oraz zwrot opłat i wpisów szkolnych;

4) przyznanie zniżek kolejowych w tej wysokości w jakiej przyznawane są one funkcjonariuszom państwowym.

Nadto Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. stwierdza, iż pracownicy samorządowi na terenie woj. południowych i zachodnich uposażeni są wyjątkowo nisko i uposażenia ich są w bardzo licznych wypadkach ustalane w kwotach ryczałtowych — wobec czego Zgromadzenie domaga się:

1) polepszenia uposażeń pracowników samorządowych w wojew. południowych i zachodnich;

2) skasowania dowolności przy ustanawianiu wynagrodzeń w kwotach ryczałtowych i zastąpienia ryczałtów uposażeniem przywiązanym do odpowiedniej grupy uposażeń służbowych;

3) oparcia stosunków służbowych w nowych gminach zbiorowych na umowach służbowych“.

W sprawie podatku specjalnego.

„Ponieważ przepis ustawy skarbowej zezwalający związkom samorządowym na niepobieranie podatku specjalnego od uposażeń pracowników samorządowych, nie jest przez wszystkie samorządy wykorzystany i wskutek tego znaczna część pracowników podatek ten płaci w dalszym ciągu — XXIV Zgromadzenie Delegatów Z. Z. P. S. T. kategorycznie domaga się ustawowego skasowania podatku specjalnego od uposażeń pracowników samorządowych bez stosowania żadnych ograniczeń i zastrzeżeń“.

W sprawie bibliotek dla wsi.

„Uznając, iż jednym z podstawowych elementów rozwoju kulturalnego wsi i jej mieszkańców, jest jak najszersze rozpowszechnienie czytelnictwa i że do zrealizowania tego celu, najbardziej powołane są gminne biblioteki publiczne z kompletami książek dla gromad XXIV Z g r o m a d z e n i e D e l e g a t ó w u c h w a ł a:

a) wezwać pracowników samorządowych do podjęcia akcji w kierunku zorganizowania gminnych bibliotek publicznych w tych gminach, gdzie ich jeszcze nie ma, tak by w roku 1939, w którym odbędzie się powszechny spis bibliotek, ilość gminnych bibliotek w kraju była jak największa;

b) wezwać ogół pracowników samorządowych do podjęcia starań o zapewnienie w budżetach związków samorządowych na rok 1939/40 możliwie większych kwot na zakup książek dla bibliotek gminnych“.

ZJAZD MIAST MAŁOPOLSKICH.

W dniach 7 — 8 września 1938 r. odbył się we Lwowie zjazd delegatów miast małopolskich, w którym wzięło udział około 100 osób.

W czasie zjazdu zostały wygłoszone następujące referaty: dyr. Porowskiego na temat aktualnych spraw samorządu miejskiego; komisarza Rządu miasta Gdyni mgr. F. Sokoła pt.: „Budowa i rozwój miasta portowego Gdyni“; prof. dr. Otto Nadolskiego pt. „Miejskie inwestycje asenizacyjne“; dyr. Leonarda Makowskiego pt. „Zagadnienie finansowania miast małopolskich przez Centralną Małopolską Kasę Oszczędności we Lwowie“ oraz starosty powiatowego Leona Zamecznika pt. „Potrzeby inwestycyjne małych miast i możliwości ich realizacji“.

W wyniku obrad uchwalone zostały następujące rezolucje:

„1. Biorąc pod uwagę ciężkie położenie polityczne i gospodarcze na terenie międzynarodowym oraz konieczność jak najbardziej solidarnego wysiłku całego społeczeństwa dla obrony Państwa, Walny Zjazd Delegatów Miast Małopolskich oświadcza, że tak miasta całej Małopolski, jak też Zarządy Miejskie poprą w tym kierunku wszelkie poczynania oraz inicjatywę Rządu wszystkimi stojącymi do ich dyspozycji środkami i zasobami.

Celem umożliwienia miastom sprostania tym wielkim zadaniom należy jak najrychlej ugruntować w całej rozciągłości samorząd, zapewnić warunki dla rozwoju jego gospodarczej działalności i ułożyć właściwie stosunek administracji rządowej do samorządu.

2. Zjazd Delegatów Miast Małopolskich we Lwowie widzi w uchwaleniu przez ciała parlamentarne w ciągu ostatniego roku ustaw, dotyczących samorządu oraz w zapowiedziach Rządu przeprowadzenia gruntownej reformy finansów komunalnych, pomyślny dla samorządu zwrot w ustosunkowaniu się do niego czynników miarodajnych.

Zjazd apeluje tedy do Rządu oraz ciał ustawodawczych o kontynuowanie rozpoczętej akcji, zmierzającej do uregulowania podstawowych zagadnień samorządowych oraz najusilniej apeluje o powołanie do współpracy przedstawicieli samorządu przez zorganizowanie, w oparciu o ustawę, Państwowej Rady Samorządowej, jako stałego organu opiniotwórczego Rządu.

3. Niezależnie od konieczności przyspieszenia prac nad zasadniczą reformą finansów samorządowych, Zjazd uznaje konieczność zastosowania dalszych doraźnych środków, zmierzających do poprawy finansów samorządowych.

4. Wskutek przymusowej bezczynności szeregu miast w dziedzinie inwestycji, a nawet renowacji istniejących urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, wywołanej długoletnim kryzysem gospodarczym, Zjazd uznaje również za konieczne jak najszybsze udostępnienie miastom niskooprocentowanego, długoterminowego kredytu, dostosowanego do zdolności finansowej poszczególnych miast.

5. Zjazd stwierdza pilną potrzebę przyspieszenia uporządkowania w drodze ustawodawczej stosunków pracy w samorządzie terytorialnym

oraz skodyfikowania przepisów, dotyczących ustroju samorządu i poddania rewizji przepisów o nadzorze państwowym nad samorządem w kierunku zwiększenia stopnia koniecznej samodzielności w twórczych poczynaniach organów samorządowych.

6. Nawiązując do ust. 4-go rezolucji, Zjazd widzi możliwość zorganizowania w najbliższej przyszłości odpowiednich kredytów dla miast małopolskich na cele gospodarcze i inwestycyjne, w jak najrychlejszym:

a) zatwierdzeniu statutu Centralnej Małopolskiej Kasy Oszczędności we Lwowie,

b) upoważnieniu jej do emisji obligacji komunalnych.

7. Zjazd wzywa Zarząd Związku, by dołożył starań, aby przy uchwalaniu statutu Centralnej Małopolskiej Kasy Oszczędności we Lwowie zapewniono władzom tej kasy możliwość udzielania samorządom miejskim kredytów długoterminowych na budowę szkół.

Zjazd przyjął również następujące uchwały Sekcji Miast Mniejszych powiatu w ramach Ogólnego Zjazdu:

1. Sekcja Miast Mniejszych zwraca się do Zarządu Związku z prośbą o interwencję u władz właściwych w sprawie przyspieszenia wykonania noweli do ustawy o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, szczególnie w sprawie wypłaty dotacji Skarbu Państwa, przewidzianej w art. 1 tej ustawy.

2. Sekcja Miast Mniejszych prosi Zarząd Związku o interwencję w Tymczasowym Wydziale Samorządowym w likwidacji o umorzenie zaległych dopłat na szpitalnictwo oraz o wydatne obniżenie bieżących dopłat, które w obecnej wysokości przekraczają możliwości finansowe miast i nie stoją w żadnym stosunku do rzeczywistych świadczeń szpitali.

3. Sekcja Miast Mniejszych prosi Zarząd Związku o interwencję, by należytości z tytułu:

a) kwaterunku wojskowego, b) opłat za wodę, c) udziału władz szkolnych w utrzymywaniu szkół zawodowych i dokształcających — były terminowo i w należytej wysokości wypłacane.

4. Sekcja Miast Mniejszych uważa za rzecz nieodzowną udostępnienie miastom małym kredytów rządowych, Funduszu Pracy i Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych na:

a) budowę szkół, b) motoryzację straży pożarnych, c) inwestycje drogowe, d) łaźnie publiczne, e) chłodnie itp.

5. Sekcja Miast Mniejszych prosi Zarząd Związku o interwencję u czynników miarodajnych, by elektrownie okręgowe szły małym miastom jak najbardziej na rękę odnośnie obejmowania miast tych zasięgiem swych urządzeń elektryfikacyjnych, przy czym sprzedaż prądu powinna pozostać w rękach odnośnego miasta.

6. Sekcja Miast Mniejszych przypomina swoją uchwałę z roku ubiegłego w sprawie przyznania pracownikom samorządowym i członkom Zarządów Miejskich zniżek kolejowych.

7. Sekcja Miast Mniejszych prosi Zarząd Związku o interwencję w sprawie nieobciążania miast funkcjami leżącymi w ramach działal-

ności Policji Państwowej i jej kompetencji odpowiednimi przepisami ustawowymi przyznanymi.

8. Sekcja Miast Mniejszych postanawia zorganizować w drugiej połowie października rb. wycieczkę objazdową po małych miastach Małopolski, celem bliższego zapoznania się z poszczególnymi ich urządzeniami komunalnymi, organizacją pracy w Zarządach Miejskich i stanem gospodarki.

9. Sekcja Miast Mniejszych postanawia powołać do życia w celu propagandy sprawy budowy drogi wodnej Bałtyk — Morze Czarne specjalny komitet w osobach burmistrzów 12-tu miast położonych na trasie projektowanej drogi, na jej odcinku od Śniatynia do Sandomierza“.

Prezesem Związku miast małopolskich wybrany został ponownie prezydent m. Lwowa dr Ostrowski, wiceprezesami dr Kaplicki, prezydent m. Krakowa, dr Weryński, wiceprezydent m. Lwowa, Stanisław Widacki, prezydent m. Tarnopola, Tadeusz Gdula, burmistrz m. Chrzanowa.

4. RÓŻNE.

OGÓLNOPOLSKI KONGRES K. K. O.

W dniach 10 i 11 września odbył się we Lwowie IV Ogólnopolski Kongres K. K. O., w którym wzięło udział około 600 osób, reprezentujących kasy oszczędności z całego kraju. Przewodniczył obradom p. M. Dolanowski, Prezes Związku Związków K. K. O.

Zebranie inauguracyjne odbyło się w auli Uniwersytetu Jana Kazimierza. W zebraniu obok przedstawicieli K. K. O., wzięli udział pp. Wiceminister Korsak, jako przedstawiciel Min. Spraw Wewnętrznych, Dyr. Martin, jako przedstawiciel Min. Skarbu, Wicemarszałkowie Barański — imieniem Senatu i Schaetzel — imieniem Sejmu, Prezydent m. Lwowa dr. Ostrowski, Prezes P. K. O. dr. Gruber, Wiceprezes Banku Gospodarstwa Krajowego Kożuchowski, Dyrektor Polskiego Banku Komunalnego Senator Śliwiński, liczni przedstawiciele samorządu gospodarczego i terytorialnego oraz związków i instytucyj społecznych.

W zagajeniu p. Prezes Dolanowski podkreślił doniosłą rolę i znaczenie komunalnych kas oszczędności w życiu gospodarczym Państwa, stwierdzając jednocześnie, że wielka kwota zebranych przez nie oszczędności i rozprowadzanych kredytów wysuwa kasy komunalne na czoło aparatu pieniężnego w Polsce i jest dowodem zaufania, jakie zdobyły sobie w społeczeństwie kasy komunalne. Witając przedstawicieli władz i instytucyj oraz delegatów K. K. O., p. Prezes Dolanowski dał wyraz przekonaniu, że w akcji przebudowy struktury gospodarczej i wzmocnienia potencjału gospodarczego Polski, K. K. O. staną w pierwszym szeregu obok innych instytucyj pieniężnych.

Z kolei witali Zjazd: p. Wiceminister Korsak imieniem Pana Premiera i Ministra Spraw Wewnętrznych oraz p. Dyrektor Martin imieniem Wicepremiera i Ministra Skarbu, następnie P. Prezydent dr. Ostrowski

imieniem miasta Lwowa, Prezes Dr. Gruber imieniem P. K. O., Wiceprezes Kożuchowski imieniem Banku Gospodarstwa Krajowego, Senator Śliwiński imieniem Polskiego Banku Komunalnego, Wiceprezes Siwiec imieniem Związku Powiatów, Dyrektor Czernichowski imieniem Banku Polskiego, oraz Dyrektor Miklaszewski imieniem Związku Izb i Organizacji Rolniczych.

Następnie Dr. Uhma wygłosił referat na temat „Rola komunalnych kas oszczędności w rozwoju kapitalizacji wewnętrznej w Polsce“.

W godzinach popołudniowych obradowały komisje Kongresu. Na Komisji I referat o „Działalności kredytowej K. K. O. dla sfer rolniczych“ wygłosił p. Dr. Z. Witkowski z Poznania, na Komisji II referat p. t. „Próba życia nowych przepisów prawnych dla K. K. O.“ wygłosił p. Inspektor B. Olszewski z Warszawy i na Komisji III referat p. t. „Finansowanie przez K. K. O. stanu średniego“ wygłosił p. Dyrektor Tułacz z Katowic. Po referatach wywiązała się ożywiona dyskusja, w wyniku której zaproponowano szereg rezolucyj.

W drugim dniu obrad odbyło się w sali Rady Miejskiej końcowe plenarne zebranie Kongresu. Przewodniczący poszczególnych komisji Kongresu złożyli sprawozdania z przebiegu obrad oraz przedstawili zaproponowane w komisjach rezolucje, które Kongres jednomyślnie uchwalił.

Rezolucje te brzmią jak następuje:

„I. w sprawie kredytów dla rolnictwa:

1) Doceniając konieczność odbudowy kredytu rolnego, jako nieodzownego warunku podniesienia gospodarczego wsi oraz intensyfikacji poczynającej się rentować produkcji rolniczej — IV Ogólnopolski Kongres Komunalnych Kas Oszczędności apeluje do Komunalnych Kas Oszczędności o pozytywne ustosunkowanie się do zagadnienia finansowania sfer rolniczych.

2) Kongres wyraża przekonanie, że ekspansja kredytowa Komunalnych Kas Oszczędności wśród rolnictwa może się rozwijać jedynie pod warunkiem utrzymania zaufania i ładu prawnego - gospodarczego w stosunkach kredytowych.

3) Mając na względzie okoliczność, iż realizacja pomocy finansowej przewidzianej w ustawodawstwie konwersyjnym w licznych wypadkach jest opóźniona i utrudniona — Kongres zwraca się z apelem do czynników kompetentnych o zapewnienie Kasom możliwości łatwego upłynnienia, w razie potrzeby, akceptów Banku Akceptacyjnego, które były pomyślane jako instrument upłynnienia skonwertowanych wierzytelności rolniczych.

4) Kongres deklaruje gotowość nawiązania najściślej współpracy z organizacjami reprezentującymi rolnictwo celem dostosowania działalności kredytowej Komunalnych Kas Oszczędności do istotnych potrzeb rolnictwa.

5) Mając na uwadze wielką użyteczność dla rolnictwa ulgowych kredytów celowych z funduszy Państwowego Banku Rolnego, Kongres uważa za wskazane, aby Komunalne Kasy Oszczędności brały w dalszym ciągu udział w rozprowadzaniu tychże kredytów wśród rolnictwa.

II. w sprawie finansowania stanu średniego:

1) Zważywszy, że K. K. O., z samego powołania stanowią naturalne źródło kredytu i opieki finansowej dla stanu średniego, a tworzenie polskiego stanu średniego jest jednym z zasadniczych warunków rozwoju gospodarczego Państwa, wyrównując historyczne zaniedbania okresu przedrozbiorowego, Kongres K. K. O. zaleca wszystkim Kasom szczególną troskę i głęboko wnikającą opiekę nad rozwojem akcji kredytowej dla polskiego stanu średniego.

2) Ponieważ niski stan ekonomiczny najdrobniejszego rzemiosła i drobnego detalicznego handlu, które to warstwy stanowią naturalną podstawę rozwojową stanu średniego, utrudnia im korzystanie z pożyczek w instytucjach kredytu zorganizowanego — Kongres zaleca Komunalnym Kasom Oszczędności należytą opiekę i czynną współpracę z polskimi bezprocentowymi kasami pożyczkowymi, które stanowią najdogodniejszą formę pomocy kredytowej dla tych warstw pożyczkobiorców.

3) Kongres zaleca Komunalnym Kasom Oszczędności stałe dążenie do potaniania kredytów dla stanu średniego oraz żywy współudział w rozprowadzaniu specjalnych kredytów rzemieślniczych z funduszy publicznych.

4) Zważywszy, że interpretacja obowiązujących przepisów ustaw i rozporządzeń odnośnie zabezpieczeń kredytów udzielonych przez Kasę, całą wagę przerzuca na zabezpieczenia rzeczowe, zapoznając w zupełności tak ważny czynnik, jakim jest osobista uczciwość, rzetelność i dobra wola kredytobiorców — Kongres zaleca Kasom uwzględnianie na własnym terenie działalności rzemieślników i kupców, których rzetelność i inicjatywa zasługuje na zaufanie i pełne poparcie kredytowe i których gwarancje osobiste mogą w dostatecznej mierze zastąpić gwarancje rzeczowe.

5) IV Ogólnopolski Kongres Komunalnych Kas Oszczędności zwraca się z apelem do polskich zrzeszeń gospodarczych rzemiosła i kupiectwa, by ze swej strony dołożyły wszelkich starań:

a) w kierunku zorganizowania dla swych członków odpowiednich form wzajemnej gwarancji kredytowej.

b) w kierunku wprowadzenia takich form księgowości, któreby z jednej strony dawały kupcowi lub rzemieślnikowi oraz Komunalnym Kasom Oszczędności dokładny obraz stanu jego interesów, zaś z drugiej strony umożliwiły racjonalną kontrolę zaciągniętego kredytu.

III. W sprawie ustawodawstwa o K. K. O.

1) Kongres stwierdza, że dekret Prezydenta Rzplitej z dnia 24.X. 1934 r. o K. K. O. wraz z rozporządzeniami wykonawczymi rozwiązuje lepiej szereg ważnych zagadnień, dotyczących organizacji i działalności Komunalnych Kas Oszczędności, niż czyniło to prawo z 1927 r.

2) Aczkolwiek nowe prawo — rzecz prosta — nie będzie ostatecznym etapem w kształtowaniu porządku prawnego w Komunalnych Kasach Oszczędności i dalszy rozwój tych instytucyj wysunie zapewne w przyszłości konieczność zmiany niektórych przepisów, to jednak dotąd zebrane doświadczenia nie dyktują potrzeby dążenia do zasadniczej nowelizacji obecnie obowiązującego ustawodawstwa o Komunalnych Kasach Oszczędności.

3) Raczej należy uznać, że ewentualna szybka a zasadnicza nowelizacja ustawodawstwa z 1934 r. mogłaby wywołać zakłócenia w strukturze organizacji Komunalnych Kas Oszczędności dopiero od niedawna gruntownie przeprowadzonej i mogłaby się odbić szkodliwie na ciągłości i spokoju pracy, a zatem byłaby niekorzystna dla interesów Komunalnych Kas Oszczędności“.

Dla zadokumentowania sympatii uczestników Kongresu dla Lwowa, Kongres uchwalił przez aklamację złożyć na ręce p. Dr. Uhmy, jako prezesa Sekcji Wschodniej T. S. L., odpowiednią kwotę z funduszków Związku Związków K. K. O. na utrzymanie przez jeden rok jednej ze szkół T. S. L. na Kresach.

ZJAZD OGRODNIKÓW MIEJSKICH I POWIATOWYCH W WARSZAWIE.

W dniach 16, 17 i 18 września 1938 roku odbył się w Warszawie V Zjazd Ogrodników Miejskich i Powiatowych, zorganizowany przez Towarzystwo Popierania Plantacyj i Ogrodów Miast Rzeczypospolitej Polskiej.

Porządek obrad Zjazdu wypełniały następujące referaty:

- 1) Zieleń w nowych dzielnicach miast — ref. Z. Helwig.
- 2) Organizacja działu ogrodniczego w miastach — ref. Z. Brzywczy - Kunińska.
- 3) Tereny turystyczne w okolicach miast — ref. dr. W. Orłowicz.
- 4) Ochrona zieleni samorządowej — ref. inż. mgr. Z. Rudolf.
- 5) Nowe i mało znane drzewa i krzewy do zadrzewiania dróg i osiedli — ref. dyr. A. Wróblewski, oraz

6) Sprawozdanie z Międzynarodowego Kongresu Ogrodniczego w Berlinie i Essen w zakresie ogrodnictwa samorządowego — ref. dyr. Danielewicz.

Po przeprowadzeniu szerokiej i ożywionej dyskusji nad wygłoszonymi referatami V Zjazd Ogrodników Samorządowych uchwalił następujące rezolucje i wnioski:

do referatu p. Z. Helwiga.

Zjazd prosi Wysoki Senat Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, aby zechciał zaliczyć do tematów dyplomowych studentów Wydziału Ogrodniczego następujące zagadnienia: 1) typy zieleni miejskiej, 2) doboru drzew do zadrzewiania dróg i ulic, 3) doboru roślin i krzewów do małych ogródków.

Zjazd stoi na stanowisku, że współpraca Biur Rozbudowy Miast i Planów Regionalnych z ogrodnikami - architektami jest niezbędna i konieczna.

Zjazd prosi Związek Miast Polskich, by zechciał zorganizować kursy urbanistyczne dla ogrodników miejskich i powiatowych.

Zjazd prosi Związek Miast Polskich i Związek Powiatów R. P., by w programach swoich zjazdów uwzględniały referaty, dotyczące zadrzewień i zieleni samorządowej.

Zjazd uważa, że ogródki przylegające do ulic miejskich, powinny

być upiększeniem zarówno domów jak i ulic. Dlatego też oparkanie tych ogródków winno być jednolite i ustalone przez zarządy miejskie.

do referatu p. inż. Brzywczy-Kunińskiej.

Zjazd prosi Związek Miast Polskich o opracowanie wzorów książek i druków, jak np.: najmu robotników, spisu inwentarza ruchomego, dochodu i rozchodu roślin i innych niezbędnych dla kontroli gospodarki ogrodniczej.

Zjazd zwraca się z prośbą do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o wydanie zarządzenia, by w miastach niewydzielonych sprawy plantacji i ogrodów podlegały bezpośrednio burmistrzom, a to celem większego usamodzielnienia pracy ogrodnika miejskiego.

Zjazd zwraca się z prośbą do Związku Miast Polskich, ażeby referaty, wygłoszone na Zjeździe, były wydrukowane w czasopiśmie „Samorząd Miejski“.

do referatu dr. Orłowicza.

Większe miasta i osady przemysłowe powinny posiadać w niewielkiej odległości od miasta lasy miejskie, jako tereny wypoczynkowe i rezerwy powietrza. W tym też celu powinny nabywać odpowiednie przestrzenie okolicznych lasów prywatnych, a o ile państwo posiada w danym okręgu lasy, to powinno odpowiednie odcinki przekazywać zarządom miejskim.

Zarządy miast winny dążyć do podniesienia estetycznego wyglądu znajdujących się w obrębie miasta terenów turystycznych i letniskowych i dążyć do usprawnienia komunikacji z tymi miejscowościami.

W sąsiedztwie wszystkich większych miast, o ile możliwości na terenie lasów miejskich, powinny być wydzielane tereny dla przyrodniczych wycieczek młodzieży szkolnej, urządzone i wykorzystywane w porozumieniu z władzami szkolnymi.

Wycinanie drzew przydrożnych w sąsiedztwie miast uznaje Zjazd za niepożądane, natomiast za celowe zasadzanie alei przydrożnych tam, gdzie ich dotychczas nie było. W dziedzinie tej wskazany jest współdział ogrodników z władzami drogowymi.

Zjazd uważa za pożądane wykupywanie znajdujących się w okolicach miast zaniedbanych parków prywatnych, szczególnie tych, którym grozi wycięcie i przeznaczenie ich na ogrody publiczne.

Zarządy miast powinny się troszczyć o przygotowanie w okolicy terenów campingowych.

Pożądane jest otaczanie przez miasta opieką znajdujących się na ich terenach grodzisk średniowiecznych i ruin zabytkowych i zakładanie na ich terenie parków publicznych.

Pożądane jest otaczanie opieką miejsc, z których roztaczają się piękne widoki na miasto lub okolicę i otwieranie perspektyw w miejscach zarośniętych.

Wskazane jest zakładanie ocienionych promenad nad brzegami rzek, jezior i kanałów w sąsiedztwie miast.

do referatu dyr. Wróblewskiego.

Zjazd prosi dyrekcję zadrzewień miejskich o wyznaczenie odpowied-

nio naukowo przygotowanych ogrodników do wytwarzania drogą sztuczną nowych odmian roślin w dziale ogrodnictwa ozdobnego, względnie do wyszukiwania i utrwalania tychże roślin powstałych samorodnie, a to celem przyczynienia się do powiększenia kolekcji nowowytwarzanych roślin w Polsce.

Pożądane jest, ażeby dyrekcje ogrodów miejskich wyznaczały ogrodników specjalistów do stałej obserwacji drzew ulicznych, celem przygotowania danych do sporządzenia wzorowego doboru tych drzew.

Wezwać Towarzystwo Ogrodnicze Warszawskie do lokowania na stacji doświadczalnej w Morach nowowytworzonych odmian drzew i krzewów, celem utrzymania ich przy życiu i prowadzenia nad nimi dalszych obserwacji.

Niezależnie od tego w drugim dniu Zjazdu odbyła się w lokalu Związku Powiatów R. P. I Konferencja powiatowych ogrodników zadrzewień, w której wzięło udział 32 ogrodników z 25 powiatów, oraz 2-ch inspektorów wojewódzkich.

Po sprawozdaniach powiatowych ogrodników z dotychczasowych prac, doświadczeń i spostrzeżeń w terenie swoich powiatów referent Związku Powiatów zapoznał ich z nową instrukcją Ministerstwa Komunikacji, dotyczącą sadzenia i utrzymywania drzew na drogach, w szczególności zaś z doбором drzew i krzewów dla dróg i ulic miejskich.

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Tadeusz Tołwiński — Urbanistyka, tom I. Budowa miasta w przeszłości. Warszawa 1934, str. 379 i 6 nlb. Tom II. Budowa miasta współczesnego. Warszawa 1937, str. 436 i 4 nlb.

Praca Tadeusza Tołwińskiego, profesora Politechniki Warszawskiej, jest dziełem w literaturze polskiej jednocześnie pionierskim i fundamentalnym. Stanowi encyklopedię wiedzy o mieście i jego życiu, dając zarazem podstawę i punkt wyjścia dla polityki urbanistycznej w najszerszym tego słowa znaczeniu.

Tom pierwszy jest jakgdyby historycznym wstępem do rozważań zasadniczych i centralnych, zawartych w tomie następnym, zatytułowanym zbyt skromnie — budowa miasta współczesnego — gdyż z szerokim, a jednocześnie zachowującym pełny realizm zasięgiem wkracza w świat miasta przyszłości, kreśląc jego idealny obraz.

Z umiłowaniem prawdziwego humanisty przedstawia Autor myśl i dzieło twórców miasta przeszłości. Sięga do czasów antycznych, opisuje piękno klasycznej harmonii miasta greckiego, później rzymskiego. Wskazuje na wysokie osiągnięcia miasta średniowiecznego, na postęp, jaki przyniósł ze sobą renesans, zwłaszcza w miastach włoskich, kończąc opisem miasta barokowego i wpływu francuskiej idei urbanistycznej na budowę miast XVII i XVIII stulecia. Rozważania ilustruje przykładami i analizą kilkudziesięciu miast włoskich, francuskich, niemieckich, angielskich, szwajcarskich i amerykańskich. Poczesne miejsce zostawia miastu polskiemu, malując dorobek Polski w tej dziedzinie ze szczególną uwagą i pietyzmem.

Wiek XIX i XX przynoszą upadek myśli urbanistycznej. Rozwój życia gospodarczego i cywilizacji technicznej postawił przed pokoleniami tej epoki zadania, których rozwiązanie przekraczało ich możliwości, do których poprostu nie dorosły. Pokolenia te bowiem — jak pisze Tołwiński — „jaskrawo odznaczały się, jak żadne inne w tysiącletnim rozwoju miasta europejskiego, zupełnym brakiem polotu, głębszej myśli twórczej i badawczej i nieumiejętnością objęcia szerokich horyzontów, jakie bieżące życie samo przez się otwierało“. Pokolenie współczesne

zastało w dziedzinie urbanistycznej przynębiające dziedzictwo, z którego, jak się zdaje, nie prędko będzie się mogło uwolnić, aby nawiązać do pięknych tradycji i zdobyć miasta średnio-wiecznego, renesansowego i barokowego i stworzyć twór nowy, odpowiadający rozmachem i harmonią potrzebom dnia dzisiejszego.

W miastach europejskich i amerykańskich wieku XIX niedostatecznie wypełnione zostały dwie zasadnicze funkcje każdego miasta: dostarczenie mieszkania i warsztatu pracy. Z biegiem lat potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są coraz gorzej, jakość, ilość i wielkość mieszkań w porównaniu z liczbą ludności i stanem ich potrzeb obniżają się i pogarszają. Jeśli zaś chodzi o warsztaty pracy, to trudności komunikacyjne, koszt ziemi, ciasnota i stłoczenie tak miejsc pracy fizycznej jak i biurowej urągają wszelkim wymogom ekonomii i higieny, przynosząc ogromne straty w pieniądzach, zdrowiu ludzkim i wydajności pracy. Wielkie środki kapitałowe, utopione w budowie miasta współczesnego, nie stoją w żadnym stosunku do efektu funkcji przez miasto spełnianych.

Nie wolne od wad i błędów są również i miasta w Polsce. Jednakże słaby dotychczasowy rozwój urbanistyczny kraju spowodował, że możliwości naprawy dotychczasowego stanu rzeczy są, potencjalnie rzecz biorąc, bardzo znaczne. Pomijając kilka miast największych, w znacznej większości polskich miast średnich i małych nie został zatracony „podstawowy warunek przyrodzony dobrze zorganizowanego miasta... jest w nich obfitość ziemi, powietrza i słońca“.

Głównym zadaniem książki prof. Tołwińskiego jest ustalenie zasad i metod, które przyjąć należy przy realizacji dzieła naprawy miasta istniejącego lub budowy miasta nowego.

Pierwszą i kardynalną zasadą jest zasada planowości w wykonywanej pracy. Z zasadą tą ściśle wiążą się dwie dalsze: zasada centralizacji wysiłków oraz zasada jak najbardziej dokładnych, sumiennych i rozległych studiów wstępnych.

Studia te sięgać muszą do zaznajomienia się z warunkami przyrodzonymi miasta: położeniem geograficznym, warunkami geologicznymi, hydrologicznymi, klimatem, topografią, — a więc czynnikami, które na rozwój i życie miasta wywierają wpływ jak najbardziej decydujący — ich cechą charakterystyczną jest daleko posunięta niezmiennność i niezależność od woli człowieka.

Powyższym przeciwstawia się grupa czynników, będąca w znacznej mierze produktem wysiłku i woli człowieka bądź wpływających na rozwój miasta, bądź też od rozwoju tego zależnionych; będą tu wchodziły w grę tego rodzaju elementy jak: liczba ludności i jej dynamika rozwojowa, wszelkiego rodzaju urządzenia techniczne, przede wszystkim zaś komunikacyjne, jak elementy gospodarcze (źródła utrzymania i rodzaje zatrudnienia ludności — przemysł, handel, rolnictwo, rzemiosło itd.),

jak czynniki militarne, czynniki administracyjne, kulturalne, estetyczne, reprezentacyjne, turystyczne i długi szereg innych.

Dokładne uświadomienie sobie wszystkich tych czynników staje się punktem wyjścia do ich opanowania, uporządkowania, zharmonizowania i poddania zasadniczemu celowi, jakiemu miasto ma służyć: dostarczenia mieszkania i miejsca pracy ludności dzisiaj — i co nie mniej ważne — w przyszłości. W ten sposób powstaje plan rozbudowy i rozwoju miasta. Współczesny urbanista nie może się przy tym ograniczyć wyłącznie do obszaru administracyjnego miasta. Musi liczyć się z terenem przylegającym, a nawet wybiegać jeszcze szerzej na teren danej dzielnicy, czy całego kraju.

Pierwszorzędnej wagi będzie tu sprawa uregulowania stosunku wzajemnego miasta i wsi. „Głębokie przemiany społeczne i polityczne oraz zubożenie krajów europejskich, a jednocześnie ogromne postępy techniki, nakazują wszechstronne zbadanie stosunku miasta do wsi oraz planowe skoordynowanie obszarów i funkcji ludności i przestrzeni rolniczych i zurbanizowanych“.

Centralna rola w rozwiązywaniu problemu urbanistycznego rozwoju miasta, wyrażającego się w opracowaniu odpowiedniego planu, a później jego realizacji, przypada organom administracji miejskiej, zwłaszcza zaś samorządowi miejskiemu. Samorząd właśnie jest owym ośrodkiem skupiającym dyspozycję w rozwiązywaniu spraw miejskich, na niego też spada wielka odpowiedzialność za błędy, zaniedbania i niedopatrzienia. Szczególnie jaskrawego przykładu dostarczają dzieje miast polskich w okresie utraty niepodległości, a więc w okresie, kiedy gminy miejskie utraciły samodzielność decydowania o swoich sprawach. Obserwujemy na przykładzie miast polskich szereg nader charakterystycznych i jednocześnie ujemnych objawów załatwiania spraw urbanistycznych (od których zresztą nie wolno byłoby również miasta zachodnio - europejskie, tylko, że objawy tu nie występowały tak jaskrawo). „Pierwszym z tych objawów jest odebranie inicjatywy samorządom miejskim w najżywczejszych sprawach budowy miasta na rzecz organów administracji państwowej, a w ostatecznym wyniku przekazywanie podstawowych zadań urbanistycznych podrzędnym organom policyjnym. Drugim jest niedocenianie najbardziej palących potrzeb rozwoju terenów miejskich i zamykanie organizmu miejskiego w odwiecznych niemal granicach administracyjnych miasta, ustalonych w ubiegłych stuleciach. Trzecim objawem jest narzucanie miastu w połowie XIX wieku zupełnie wadliwego i nieskończonego szkodliwego planu sieci ulic, który wywołał niebywałe zgęszczenie ludności, a został sporządzony bez żadnej znajomości zagadnień mieszkaniowych i komunikacyjnych. Czwartym i może najgorszym objawem tych ujemnych wpływów, było rozdzielanie

pojęć i pracy urbanistycznej na dwa niezwiązane ze sobą działy: planu zabudowania i ustaw oraz przepisów budowlanych. Doświadczenia, poczynione w tym okresie, winny się stać punktem wyjścia do całkowicie odmiennego rozwiązywania tych spraw obecnie i w przyszłości. Prof. Tołwiński widzi następującą rolę i zadania administracji miejskiej w dziele należytego postawienia opracowania i rozwiązania problemu urbanistycznego w mieście współczesnym: „W wyniku potrzeb ludności, jej poziomu gospodarczego, jej potrzeb materialnych i kulturalnych, rozwija się system gospodarki i administracji miejskiej. Łączy się ona ściśle ze stanem technicznym terenu, lecz główne podstawy i cele znajduje w płaszczyźnie życia i różnorodnych potrzeb samych mieszkańców miasta. W tworzeniu projektu urbanistycznego potrzebą się staje nie tylko oświetlenie ogólne spraw prawnych i administracyjnych terenów miasta i jego okolicy,... lecz przede wszystkim koniecznym jest ściśle zbadanie możliwości gospodarczych i administracyjnych samego zarządu miasta, oraz skoordynowanie z nim wszelkich zamierzeń natury ekonomicznej czy też technicznej. W wielu wypadkach może bowiem zająć potrzeba pewnych zmian w ramach ustaw państwowych. W innych znów wypadkach wysuwa się konieczność skoordynowania działania administracji danego miasta z innymi ośrodkami lub nawet całkowita łączność pracy badawczej, projektodawczej i wykonawczej dla większego obszaru, tzw. regionu, obejmującego obszar osiedli o charakterze miejskim i wiejskim“. Dodajmy od siebie, że możliwość pełnego i skutecznego rozwiązania spraw urbanistycznych w każdym mieście widzimy jedynie przy spełnieniu warunku należytej współpracy technika - urbanisty z czynnikiem społecznym, uosobionym w organach samorządu miejskiego, i z odpowiednimi władzami nadzorczymi, koordynującymi prace urbanistyczne w szerszym zasięgu terytorialnym.

K. R.

Ludwik Winkler i Robert Mezger. — *Die gemeindliche Gaswirtschaft* Lipsk — Sztuttgart 1938, str. 141.

Praca wydana w zbiorze: *Die Praxis der gemeindlichen Wirtschaft und Verwaltung*, wydawanym przez ministra Rzeszy H. Kerrla i prof. J. Weidemanna, stanowi 14 zeszyt wydawnictwa. Celem wydawnictwa jest ogłaszanie prac o charakterze praktycznym, zaznajamiających z bogatym doświadczeniem przedsiębiorstw i urzędów komunalnych niemieckich. Książka informuje o roli przedsiębiorstw gazowych komunalnych w ramach ogólnej gospodarki gazowej Rzeszy, o ich organizacji i zarządzaniu nimi, o stanie majątkowym przedsiębiorstw, ich technice wytwarzania i podziału gazu, kosztach i cenach taryfowych, metodach rozpowszechniania produkcji gazowej, o wy-

tworzeniu produktów ubocznych i kierunkach rozwojowych całej produkcji.

Autorowie podkreślają, że historia gazownictwa niemieckiego posiada już przeszło stuletnie dzieje, że w historii tej znaczenie przedsiębiorstw komunalnych początkowo dość powolnie wzrastało, że do roku 1908 zakładów tych było zaledwie 25%, gdy prywatne stanowiły 75%, lecz że późniejszy rozwój poszedł w kierunku prawie zupełnego wyparcia przedsiębiorstw prywatnych. Wraz z tym rozwojem zmieniały się również formy i rozmiary eksploatacji. Obecnie największe gazownie w liczbie 20, znajdują się w rękach gminnych, wytwarzają same około 50% całej produkcji, poza tym inne duże zakłady są prowadzone według metod towarzystw mieszanych. Należy podkreślić, że wszystkie one mają charakter przedsiębiorstw dobra publicznego, że są monopolistyczne i że ostatnio rozwinął się typ przedsiębiorstw obsługujących szersze tereny, dzięki zastosowaniu rurociągów. Od roku 1933 gazownie wraz z wodociągami tworzą grupę specjalną wśród przedsiębiorstw wytwarzających energię i są organizowane i eksploatowane według wspólnego planu dla całej Rzeszy. Autorowie obszernie informują o technicznej i handlowej stronie produkcji, podkreślając, że znaczenie jej uwydatnia się w dwu kierunkach: jako źródła wytwarzania energii cieplnej i w produkcji wysokowartościowych produktów ubocznych (około 35% wartości). Mimo konkurencji z elektrycznością zakłady gazowe zdołały utrzymać swój stan posiadania, a nawet go rozszerzyć, gdyż są źródłem tańszym energii wydobywanej z węgla. To też obecne zakłady gminne mają bardzo pewne podstawy egzystencji.

Wysunięte nowe zasady gospodarki w ramach ogólnych państwa polegają na podziale całego terytorium między gazownie lokalne i regionalne, które rozporządzają rurociągami i na umiejętnym ich współzyciu. Wobec planowości akcji, zastosowaniu oszczędnych metod gospodarki, umiejętnej polityce cen następuje wzrost znaczenia przedsiębiorstw komunalnych gazowych w całych Niemczech, a ciągły postęp techniczny tych zakładów jest podstawą dalszego spodziewanego rozwoju. Książka, jak zaznaczaliśmy na wstępie wyrosła z praktyki, stanowi to wielki jej walor. Informacje mają charakter bardzo bezpośredni i wykazują dużą znajomość całej dziedziny. Praca zasługuje na uwagę.

K.

Jan Strzelecki: „Finansowa gospodarka miasta stoł. Warszawy w okresie 1927 — 1936“. Warszawa, 1938, str. 169.

Jest to praca, wykonana na zlecenie Komisji Rewizyjnej m. st. Warszawy i stanowi część jej sprawozdania, z niewielkimi — jak zaznacza Autor — uzupełnieniami. Rozpada się na dwie główne części: w pierwszej podał Autor ogólną charak-

terystykę rozwoju finansowej gospodarki stolicy w okresie 1927/28 — 1935/30; w drugiej, obejmującej okres krótszy — ze względu na zmiany w systemie budżetowym — bo lata 1929/30 — 1935/6, zawarta została szczegółowa charakterystyka tej gospodarki. W tejże części prof. Strzelecki zamieścił rozdział, uzupełniający charakterystykę gospodarki finansowej na podstawie danych, dotyczących lat 1935/36 i 1936/37.

Monografia gospodarki finansowej gminy m. st. Warszawy ze względu na wyjątkową, czołową pozycję stolicy w zespole jednostek samorządowych posiada znaczenie ogólne, wykraczające poza lokalne zainteresowania. Ta wyjątkowość pozycji gminy m. Warszawy, odmienność struktury finansowej jej gospodarki zarysowana została wyraźnie w wszechstronnej, źródłowej i metodycznie dobrze pomyślanej pracy prof. Strzeleckiego.

Rozpoczyna ją krótki wykład społeczno - gospodarczych czynników, stanowiących podłoże gospodarki miejskiej. Zespół tych czynników, to terytorium, ludność (liczba, struktura zawodowa), udział Warszawy w gospodarstwie narodowym, stan urządzeń komunalnych. Na to tło rzucone zostały następnie rozważania na temat struktury finansów i jej przemian w objętym badaniem okresie. Obejmują one następujące rozdziały, poparte licznymi tablicami i wykresami: dostosowywanie się gospodarki stolicy do koniunktury; równowaga budżetowa; zadłużenie stolicy; szczegółowa charakterystyka rozwoju dochodów w okresie 1929/30 — 1935/36; szczegółowa charakterystyka wydatków w tymże okresie; finansowa gospodarka przedsiębiorstw miejskich stolicy; szczegółowa charakterystyka gospodarki stolicy w r. 1933/34. Analiza kształtowania się finansów m. Warszawy na przestrzeni badanego okresu porównana została z kształtowaniem się finansów Skarbu Państwa, powiatowych związków samorządowych i gmin miejskich bez m. Warszawy.

Autor jest na ogół oszczędny w formułowaniu krytycznych sądów o głównych liniach i poszczególnych fragmentach gospodarki finansowej m. Warszawy. Przeważa obiektywna analiza. Pewne jednak zjawiska nie uszły krytycznej oceny. Ocena ogólna wypadła zdecydowanie pesymistycznie; nie mówimy — ujemnie, albowiem przesłanki wniosku nie obciążają jedynie i wyłącznie, ani nawet w głównej mierze podmiotu gospodarującego tj. gminy m. Warszawy. Ocena ta, którą w mniejszym lub większym stopniu można odnieść do innych związków samorządowych, doprowadza do zakwestionowania istnienia samorządu w sensie społeczno-gospodarczym. „Zamykanie działalności samorządu stolicy w granicach dzisiejszego budżetu zaczyna się mijać z celem samorządu, ponieważ w granicach tych samorząd nie spełnia zadań, do których został po-

wołany... Konstatujemy, jeżeli się tak wyrazić można, początki zaniku substancji działalności samorządu". (Str. 118).

Bogaty materiał, zawarty w pracy prof. Strzeleckiego, może być podstawą rozważań na temat struktury finansów komunalnych, jej braków i wad, a także porównawczych rozważań o finansach m. Warszawy i innych związków samorządowych. Struktura finansów gminy m. Warszawy nie jest pod żadnym względem reprezentatywną dla finansów samorządu miejskiego w ogóle, a już tym bardziej całego samorządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności dochodów. Prof. Strzelecki podaje (str. 76), że wpływy z przedsiębiorstw stanowiły 26,8% dochodów zwyczajnych m. Warszawy w r. 1935/36. Tymczasem dla wszystkich związków samorządowych odsetek ten wynosił w tymże r. 13,1%, a dla samych miast — 21,6%. Znaczenie przedsiębiorstw, jako źródła dochodów m. Warszawy, szczególnie wzrosło w okresie kryzysu (z 16,6% w r. 1929/30 do 26,8% w 1935/36). Zjawisko to wyraźnie rysuje społeczno-gospodarczą wadliwość struktury dochodowej finansów stolicy, pogłębiającą się w miarę kryzysu. „Wpływy z przedsiębiorstw miejskich takich jak tramwaje, autobusy, wodociągi, gazownia, rzeźnia, posiadają w istocie rzeczy charakter podatków pośrednich, obciążających korzystanie ze świadczeń tych przedsiębiorstw" (str. 92). Wzrost udziału tego typu dochodów w ogólnej sumie dochodów jest równoznaczny z przerzucaniem ciężaru utrzymania gospodarki miejskiej na słabsze ekonomicznie warstwy ludności. Prof. Strzelecki wytacza nadto zarzut świadomej polityki władz miejskich, skierowanej na oszczędzanie warstw ekonomicznie silniejszych. Niepobieranie przez szereg lat dodatku do podatku od nieruchomości w wysokości 100%, praktykowanej w dużej liczbie większych miast, było jedynie objawem świadomej polityki władz miejskich; „zaznaczyło się wybitnie tylko w kierunku oszczędzania właścicieli nieruchomości" (str. 84).

Wydaje mi się, że istnieje niejaka sprzeczność między tym stanowiskiem, zajętym na tle finansów gm. m. Warszawy, a stanowiskiem zasadniczym, teoretyczno-skarbowym, wypowiedzianym przez Autora na temat roli źródeł zarobkowych w dochodach komunalnych. Klasyczne poglądy, że daniny publiczne w zasadzie winny odgrywać rolę pomocniczą, że natomiast dochody swe opierać winna gmina na źródłach o charakterze prywatno-prawnym, prof. Strzelecki uważa za słuszne i zdrowe. „Gmina każda jest gospodarującą osobą prawną. Owa gospodarująca osoba prawna może sięgać po część dochodu innych gospodarujących osób prawnych i fizycznych tylko wtedy, kiedy na wypełnienie publiczno-prawnych zadań nie wystarczają jej własne dochody prywatno-prawne" (str. 75).

Wzrastający udział dochodów z przedsiębiorstw w ogólnej sumie dochodów w miarę pogłębiania się kryzysu oznacza rów-

nocześniej większą odporność tego źródła dochodów na działanie koniunktury. Prof. Strzelecki uważa to za zjawisko zrozumiałe (str. 30). „Masy ludności powoli i tylko z konieczności, w miarę pogłębiania się kryzysu, ograniczają korzystanie ze świadczeń przedsiębiorstw komunalnych, powodując w ten sposób kurczenie się ich gospodarki. Z drugiej strony autonomia organizacyjna przedsiębiorstw, zresztą konieczna, i charakter handlowy ich gospodarki, w związku z faktem dawania nadwyżek, sprzyjają temu, że w przedsiębiorstwach usuwanie przerostów i wybujałości następuje wolniej“ (str. 31). Nie tylko sztywność popytu na usługi przedsiębiorstw miejskich wpływa na stosunkowy zanik udziału dochodów z przedsiębiorstw w ogólnej sumie dochodów gminy. Wysokość przelewu do ogólnej kasy miejskiej jest nadto wyrazem świadomej polityki władz miejskich, która kosztem zmniejszenia odpisów na fundusze przedsiębiorstw zwiększa ich dochodowość dla budżetu gminnego (str. 137). Nie zwraca natomiast, prof. Strzelecki, większej uwagi na politykę opłat i cen za korzystanie z przedsiębiorstw miejskich, która w oparciu o względną sztywność popytu jest w możności opierać się konieczności dostosowywania się do warunków depresji gospodarczej.

Z krytyczną oceną polityki opłat, spotkało się szpitalnictwo miejskie. W okresie 1929/30 — 1935/36 własne dochody szpitali rosły, dopłaty z ogólnego budżetu do ogółu dochodów szpitali spadały (z 72,6% w 1929/30 do 45% w 1935/36). Główną przyczyną wzrostu dochodów własnych szpitali jest wysokość opłat szpitalnych. „Opłaty, mimo ciężkiego kryzysu zostały w wielu wypadkach podwyższone“ (str. 115).

Do interesujących wniosków doprowadza przeprowadzone przez prof. Strzeleckiego porównanie kształtowania się finansów Państwa, pow. związków samorządowych, gmin miejskich, bez m. Warszawy i gm. m. Warszawy (str. 36 i 37). Okazuje się, że zarówno wydatki jak i dochody m. Warszawy były najbardziej odporne na wpływy koniunktury. Wskaźnik dochodów zwyczajnych Państwa spadł ze 100 w 1929/30 do 65,0 w 1935/36, pow. zw. sam. — do 57,0, gmin miejskich bez Warszawy — do 63,8, a Warszawy — do 68,1. Wskaźnik wydatków zwyczajnych Państwa spadł do 74,1, pow. zw. sam. do 67,5, gmin miejskich bez Warszawy do 73,2, a m. Warszawy do 87,4. Ta odporność nie oznaczała jednak wcale utrzymania lub wzmożenia „produkcyjności“ budżetu. W tym samym okresie wydatki administracji ogólnej wzrosły z 13,6% do 20,3% ogółu wydatków zwyczajnych, a wydatki na spłatę długów z 10,5% na 23,3%. Razem wydatki na zarząd ogólny i spłatę długów wynosiły w roku 1935/36 43,6%. Uzupełniając wywody prof. Strzeleckiego, musimy stwierdzić, że zdolność przystosowywania wydatków administracyjnych do zmieniającej się koniunktury była mniejszą w samorządzie m. Warszawy, niż w innych związkach samorządowych.

Tak np. wydatki na administrację pozostałych związków samorządowych wynosiły w 1932/33 (ze względu na wydzielenie budżetów szpitali i zakładów opiekuńczych, dopiero od tego roku można porównywać dane G. U. S. dla pow. zw. sam z obliczeniami prof. Strzeleckiego) 18% i spadły w 1935/36 do 16%. Taką samą zdolność przystosowawczą wykazały również gminy wiejskie. Znaczyłoby, że wielkie jednostki samorządowe, stanowiące z natury rzeczy bardziej skomplikowany organizm, trudniej, a w każdym razie wolniej przeprowadzają proces przystosowywania się do zmienionych warunków gospodarczych. Gdy wydatki zwyczajne gm. m. Warszawy spadły w r. 1935/36 do 80,8 procent wydatków r. 1929/30, to równocześnie wydatki na administrację ogólną wzrosły do 120,7%, a np. wydatki na drogi i place publiczne spadły do 52,4%. Związki samorządowe, wzięte w masie, wykazały spadek dochodów zwyczajnych w tym okresie do 74%, równocześnie jednak wydatki na administrację spadły w tym samym stopniu, bo do 72% (wydatki ogólne obejmują jednak wydatki zakładów opiekuńczych i szpitali).

Jak powiedziałem, materiał, zawarty w pracy prof. Strzeleckiego, obszerny, systematyczny i źródłowo opracowany, może stanowić podkład dla wielostronnych szczegółowych rozważań na temat finansów komunalnych. W odniesieniu do gminy m. Warszawy, prof. Strzelecki, wypowiada na podstawie analizy społeczno - gospodarczego podłoża jej gospodarki i struktury tej gospodarki pogląd, że „niezależnie od koniecznej ogólnej reformy finansów komunalnych niezbędna jest rewizja uprawnień podatkowych stolicy w kierunku ich rozwinięcia i uelastycznienia. Inaczej stolica nie będzie w stanie przystosować polityki podatkowej do... podłoża społeczno - gospodarczego, inaczej nie sprostą ona tym zadaniom, które z tego podłoża wynikają, inaczej nie będzie w stanie doprowadzić organizacji życia miasta i życia jego mieszkańców do tego poziomu, jaki odpowiadałby potrzebom i godności stolicy Polski“ (str.85).

S. M.

Struktura społeczna wsi polskiej. Str. 324 + XVI + 1 mapa + 2 wykresy. Praca zbiorowa Instytutu Gospodarstwa Społecznego. Warszawa, 1937.

W polskiej literaturze ekonomicznej poświęconej sprawom wsi dział opracowań ujmujących zagadnienia strukturalne nie jest bogaty.

Palące zagadnienia chwili — problemy rozstrzygane aktualnie lub monografie wycinkowe najczęściej przyciągają badaczy. Struktura wsi naszej czy to ujęta od strony gospodarczej, czy społecznej przyjmowana jest często jako podstawa znana w ogólnych zarysach — nie zasługująca na specjalne dociekania, zresztą trzeba na usprawiedliwienie dodać, że możliwości

badania struktury w drodze badań o charakterze indywidualnym są dość nikle.

Na brak studiów, dotyczących problemów strukturalnych wsi, wpływa zadziwiająco dla kraju rolniczego ubóstwo materiałów źródłowych w tej dziedzinie. Chociaż zagadnienie reformy agrarnej stało na porządku dziennym spraw państwowych już zaraz po odzyskaniu niepodległości, jesteśmy jednym z nielicznych krajów europejskich, które nie przeprowadziły u siebie dotąd spisu rolnego. Nie dawno dopiero zaczęto prace przygotowawcze do spisu rolnego, który odbyć się ma dopiero w roku 1941 — w kilka lat później, zwykłą koleją rzeczy, ukazać się pierwsze opracowania spisowe.

Podstawowe materiały spisowe, oświetlające strukturę naszego rolnictwa, nieprędko zatem będą mogły być wykorzystane.

Dlatego też praca zbiorowa Instytutu Gospodarstwa Społecznego, zatytułowana „Struktura społeczna wsi polskiej“, a oparta na szerokich badaniach terenowych Instytutu, ukazała się niezwykle w porę.

Na treść „Struktury społecznej wsi polskiej“ złożyły się następujące opracowania: słowo wstępne piera prof. Ludwika Krzywickiego; „Ankieta rolna Instytutu Gospodarstwa Społecznego“ przez Edwarda Strzeleckiego; „Zagadnienie struktury agrarnej“ przez Konstantego Czerniewskiego; „Ludność bezrolna“ przez Romana Jabłonowskiego; „Wiejscy procederzyści, renciści oraz pracownicy umysłowi i fizyczni o stałych uposażeniach“ przez Kazimierę Bentlewską. Pracę zamyka dodatek za tytułowany: „Możliwości akcji parcelacyjnej“.

W swych rozważaniach wstępnych, nawiązując do badań prowadzonych przed kilkudziesięciu laty we Francji, prof. Krzywicki zwraca uwagę na głębokie skutki trwałego niedożywienia, na jakie skazany jest poważny odłam naszej ludności wiejskiej. Na tle braków struktury agrarnej podkreśla w przedmowie prof. Krzywicki pilną potrzebę realizacji reformy rolnej, którą poprzedzić winien dokładny rachunek rozporządzalnych zasobów gruntowych. Praca zbiorowa Instytutu pt. „Struktura społeczna wsi polskiej“ stanowi swego rodzaju uzupełnienie „Pamiętników chłopów“, które przedstawiały stosunki wiejskie w subiektywnym ujęciu samych wieśniaków.

Przyczynek E. Strzeleckiego wyjaśnia zamierzenia, jakie postawił sobie Instytut Gospodarstwa Społecznego organizując swą ankietę rolną oraz opisuje metodę jej przeprowadzenia.

Jako główny cel ankiety wysunięto oświetlenie ukrytego bezrobocia w drobnych gospodarstwach rolnych. Zagadnienie to Instytut pragnął zobrazować na tle prac, przedstawiających strukturę agrarną i strukturę ludności wiejskiej oraz omawiających stosunki gospodarcze wsi.

Materiały zebrano drogą szczegółowego opisu wszystkich

gospodarstw w 53 wsiach rozrzuconych w różnych dzielnicach naszego kraju.

Przy wyborze okolicy (powiatu), w której miało być przeprowadzone badanie, kierowano się materiałami o regionalnym podziale państwa, dążąc do przedstawienia możliwie wszystkich regionów gospodarczych.

Wyboru wsi dokonywano w porozumieniu z osobami, znającymi stosunki lokalne, starano się przy tym wybrać do przeprowadzenia badań wioski możliwie typowe.

Tak zbudowane dochodzenie stanowi zatem próbę reprezentacyjnego badania stosunków wiejskich w skali u nas dotąd nie przeprowadzanej. Należy tu podkreślić, że metoda uzyskania reprezentacji opiera się na świadomym wyborze, a nie na losowaniu. Podkreśliliśmy ten moment ze względu na jego znaczenie dla oceny wyników.

Charakteryzując metodę omawianego dochodzenia, uważamy za celowe podkreślić jego szczegół oryginalny, polegający na tym, że materiały zbierane na przełomie 1934/35 roku starano się powiązać bezpośrednio z indywidualnymi wynikami spisu 1931 r., w ten sposób, że na jednym z formularzy ankietowych wypełniono dla wszystkich rodzin, zamieszkałych we wsiach badanych, charakterystykę tych rodzin, uzyskaną z archiwum spisu 1931 r.

Ujęcie to zdaje się zwiększać możliwość oświetlenia momentów dynamicznych przez ankietę.

Trzeba też zwrócić uwagę na fakt szczególnej wagi, że badaniami objęto wszystkie gospodarstwa we wsi. Uniknięto przez to niebezpieczeństwa, które ciąży na wielu badaniach mimowolnego doboru gospodarstw lepszych, jako zawsze łatwiejszych do uchwycenia i uzyskania informacji.

Zarówno staranne przygotowanie kwestionariuszy oraz instrukcji ankietowej, jak i dobór spisujących wzbudzają zaufanie do uzyskanych wyników.

Poświęciliśmy nieco więcej miejsca charakterystyce metody ankiety Instytutu Gospodarstwa Społecznego, gdyż decyduje ona o wartości uzyskanych wyników, posiada przy tym pewne cechy oryginalne.

Praca K. Czerniewskiego ujmuje najkapitałniejsze zagadnienia naszej struktury agrarnej.

W części wstępnej autor omawia źródła, jakimi rozporządza w tej dziedzinie, podkreślając olbrzymie luki w zakresie posiadanych materiałów. Na tle tych braków, skromny ilościowo, ale starannie dobrany materiał ankiety Instytutu stanowi pozycję bardzo poważną. Zdaniem autora zbiorowość, ujęta przez ankietę, dobrze reprezentuje zbiorowość ogólną — pewne odchylenia szły częściej w kierunku dodatnim niż ujemnym.

Merytorycznie treść pracy K. Czerniewskiego rozpada się na dwa wielkie działy, z których pierwszy charakteryzuje sta-

tykę naszej struktury agrarnej, drugi zaś dynamikę. Podkreślić trzeba, że oświetlenie dynamiki struktury daje materiał dotąd prawie w literaturze ekonomicznej nie istniejący. W części statycznej, oprócz szczegółowej klasyfikacji gospodarstw według wielkości, omówiono stosunki własnościowe szachownicę w obrębie gruntów oranych, serwituty i wspólnoty oraz sposoby użytkowania gruntów.

Wycinamy garść danych cyfrowych z tych rozważań. Przeciętne gospodarstwo chłopskie liczy we wsiach ankietowych 5,4 ha — analogiczna liczba szacunkowa dla całego kraju wynosi 5,3 ha.

Terytorialnie największy głód ziemi zaznacza się w województwach południowych, najslabszy we wschodnich. Odsetek gospodarstw, które posiadają grunty orne w jednym kawalku, wynosi dla całej Polski tylko 33,4. W województwach zachodnich (woj. śląskie) mamy stosunkowo najwięcej gospodarstw bez szachownicy, bo 52% — najmniej natomiast w województwach południowych — 22,4 procent.

Omawiając przemiany struktury agrarnej, autor podkreśla, że głównym czynnikiem tych przekształceń są działy rodzinne, leko słabszą. O powszechności przemian, zachodzących w drobnych gospodarstwach rolnych, świadczy fakt, iż we wsiach bagogarszające strukturę — reforma rolna gra niestety rolę dadanych 38% gospodarstw uległo przekształceniom w okresie między 1920 i 1934 rokiem. Tempo rozdrabniania się własności po wojnie wzmogło się. Przeciętna powierzchnia gospodarstw nowopowstałych wynosi tylko 3 ha.

Wszystkie te liczby wskazują, że żywiołowy proces przekształcania się struktury jest bardzo intensywny i że ingerencja publiczna w tej dziedzinie jest kwestią palącą.

Z rozważań omawianej pracy wyciągamy wniosek, że same tylko administracyjne zakazy dzielenia gruntów nie byłyby w stanie zatrzymać żywiołowego procesu drobnienia gospodarstw. Proces ten wyrasta z głębokich potrzeb ludności wiejskiej i normalnym jego odpowiednikiem na terenie wsi winna być praca nad podniesieniem wydajności produkcji rolnej, obok, rzecz prosta, stwarzania dróg odpływu ze wsi. Wszelkstronna i wytrwała akcja w tym kierunku wysunąć się musi na czoło działań naszej polityki rolnej.

Wieś sama zdaje się bronić w miarę możliwości przed nadmiernym, katastrofalnym drobnieniem, we wsiach oddawna skomasowanych nie stwierdzono zjawiska dekomasacji.

Głód ziemi, który w tak ostrej formie występuje u nas na wsi, mógłby zmniejszyć się przez działanie dwóch równoległych procesów: przez odciągnięcie z warsztatów rolniczych zbędnych rąk roboczych i zatrudnienie ich w pracy przemysłowej oraz przez zwiększanie ogólnej powierzchni drobnych gospodarstw w drodze reformy rolnej.

Te dość proste, ale tak istotne stwierdzenia znajdują mocne podstawy w materiale dowodowym, przenikliwie i wszechstronnie opracowanym przez K. Czerniewskiego.

Praca R. Jabłonowskiego „Ludność bezrolna“, odsłania proces narastania na wsi licznej i wewnętrznie głęboko zróżnicowanej warstwy ludności nierolniczej.

Na wstępie autor omawia samą sprawę tworzenia się żywiołu bezrolnego, analizując dane ankietowe o pochodzeniu tej grupy ludności.

Nieco więcej niż połowę rodzin bezrolnych we wsiach zbadanych stanowią przybysze — niemal połowę rodziny miejscowe z dawna we wsi osiadłe. Znaczna część bezrolnych rekstruuje się bezpośrednio w pierwszym pokoleniu z rodzin gospodarskich, ale większość pochodzi już z rodzin bezrolnych.

Autor omawia szczegółowo pobudki osiedlania się bezrolnych na wsi oraz podział bezrolnych na grupy zawodowe i społeczne. W dalszym ciągu praca charakteryzuje źródła utrzymania bezrolnych, ich związki z warsztatem rolnym oraz sprawę mieszkań bezrolnych.

Przyczynę K. Bentlewskiej jest jakby uzupełnieniem wywodów pracy poprzedniej. Autorka analizuje szczegółowo skład poszczególnych grup ludności bezrolnej.

Na tle tych rozważań staje się jasnym, że na przykład rzemieślnicy wiejskie ma zgoła inne oblicze niż miejskie. Nierzadko rzemieślnicy wiejscy posiadają kilka specjalności, których połączenia bywają dość nieoczekiwane. Z reguły warsztaty tych rzemieślników są prymitywne, narzędzia ubogie, a wyszkolenie słabe.

Podobnie i kupcy handlujący na wsi stanowią typ zgoła odrębny — często są oni również rzemieślnikami, czasem nieco rolnikami i czasem prowadzą inne jeszcze procedery.

Żywioły, które charakteryzuje K. Bentlewska, są jakby awangardą elementu miejskiego na wsi. Widzimy, że żyją one i pracują w warunkach niezwykle pierwotnych, a rola ich pod naporem przeludnienia rośnie. Stwarza się olbrzymie pole do działania polityki gospodarczej i społecznej.

Podkreślić tu znów trzeba, że dziedzina kształtowania się grup społecznych na wsi była dotąd w naszej literaturze zapoznawana i prace R. Jabłonowskiego i K. Bentlewskiej winny się stać pobudką do dalszego badania tej niezmiernie ciekawej strony życia polskiej wsi.

Przedstawiona w omawianej książce analiza układu liczbowego i potrzeb wiejskiej ludności nierolniczej oraz ludności małorolnej wysuwa na czoła zagadnienie ubocznych zarobków na wsi. Rolnictwo może i powinno więcej niż dotychczas poświęcić czasu zajęciom ubocznym. Wymaga to jednak wytworzenia w ramach ogólnej polityki agrarnej własnej rolniczej koncepcji wiejskich zajęć przemysłowych. Wielkie dziedziny przemysłów

domowego i ludowego oraz związanego z wsią chałupnictwa nie mogą być organizowane w oparciu o wzory przemysłowe i miejsko - rzemieślnicze. Istnieją liczne dziedziny zajęć, gdzie fetysz najwyższej rentowności musi ustąpić potrzebie celowego samozaopatrzenia, czasem nawet kosztem zmniejszenia rynku zbytu pokrewnej wytwórczości miejskiej.

Z obfitego materiału liczbowego, jaki zawiera praca omawiana, przytoczyliśmy jedynie kilka faktów, wysuwając na tym tle wnioski z zakresu polityki agrarnej. Zasluguje jeszcze na omówienie załączony do „Struktury społecznej wsi polskiej“ dodatek, ujmujący cyfrowo możliwości akcji parcelacyjnej. Pytanie, co może zdziałać akcja parcelacyjna w dziale zmniejszenia przeludnienia wsi, stanowiło ostatnio temat wybitnie aktualny. Mimo wielkiej wagi zagadnienia analiza tego pytania nie wyszła poza ramy dyskusji publicystycznej. Rzucane liczby stanowiły wynik szkicowych i tylko globalnych przeliczeń. Dlatego na marginesie pozostałych opracowań Instytutu Gospodarstwa Społecznego podał możliwie głęboko przepracowane obliczenia skuteczności parcelacji, podkreślając, że obliczenie to, nie roszcząc pretensji do ścisłości, ma za zadanie sprowokować dokładne opracowanie tego pytania. Szczegółowe tablice, w których uwzględnione są województwa, przedstawiają dwa etapy obliczeń. Z jednej strony obliczone jest zapotrzebowanie ziemi, niezbędnej do upelnorolnienia i nadzielenia, z drugiej zaś zapas. Stosunek zapasu do zapotrzebowania obrazuje możliwości akcji parcelacyjnej. Niezależnie od tego zapas ziemi obliczony jest w dwóch wariantach, a mianowicie, biorąc do rachunku tylko własność prywatną według norm obecnie obowiązujących (ponad 180, wzgl. 300 ha) oraz całą większą własność prywatną (ponad 50 ha) wraz z całą własnością publiczną. W pierwszym wypadku zaspokojenie głodu ziemi następuje w 22%, w drugim wypadku w 60%. Najlepiej są sytuowane woj. zachodnie, najgorzej południowe, a zwłaszcza krakowskie. Obliczone tą drogą możliwości akcji parcelacyjnej wyrażają się niewątpliwie wielkimi liczbami skuteczności. Terytorialny rozkład zapasu i zapotrzebowania wykazuje dobitnie potrzebę i kierunki kolonizacji wewnętrznej.

Powiązanie struktury agrarnej z opracowaniami o zajęciach innych grup ludności na wsi oraz z oświeceniem źródeł zarobkowania właścicieli gospodarstw najmniejszych daje nam zwartą i logiczną całość w pełni usprawiedliwiającą nazwę tytułową całego tomu. Struktura bowiem społeczna na wsi może i musi być mierzona dwoma miernikami: źródłem głównego zarobkowania i zawodem w stosunku do ludności bezrolnej i niepełnorolnej oraz wielkością warsztatu w stosunku do ludności samodzielnej. Materiały do tego rodzaju oświecenia naszej wsi znajdujemy właśnie w omawianej publikacji Inst. Gosp. Społ.

K.

Kazimierz Nowakowski. — Zaopatrzenie w wodę górnośląskiego okręgu przemysłowego. Katowice 1938, str. 62 + 2 mapy i ilustracje.

Książka ukazała się w serii wydawnictwa Instytutu Śląskiego — Zagadnienia gospodarcze Śląska. Odczyty i rozprawy t. 13. Omawia niezmiernie ważne i od wielu lat organizowane sprawy zaopatrywania Śląska w wodę. Autor rozpatruje stan sprawy przed przyłączeniem Śląska do Polski, wysiłki rządu pruskiego zorganizowania dwu wodociągów państwowych, tworzenie się wodociągów prywatnych i komunalnych.

Pomimo braków, Śląsk Górny słusznie uchodzi za okręg dobrze zaopatrzony. Po ustaleniu nowej granicy państwowej w r. 1922 konwencja genewska utworzyła podstawę do układu polsko - niemieckiego w sprawie dalszego, wspólnego eksploataowania sieci wodociągowej. W oczekiwaniu wygaśnięcia umowy polsko - niemieckiej, władze polskie zbudowały własny wodociąg w Maczkach i uniezależniły okręg górnośląski od wodociągów niemieckich, co właśnie nastąpiło w roku 1937.

Wodociąg w Maczkach został zaprojektowany w takich rozmiarach, że zapewniał pokrycie zapotrzebowania wody oraz miał możliwość rozwoju w związku ze spodziewanym przyrostem konsumpcji na skutek rozrostu przemysłu i budownictwa miejskiego na Śląsku oraz w Zagłębiu Dąbrowskim i Krakowskim. Nowe urządzenie ma donieść znaczenie dla obu ośrodków górniczo - hutniczych. Stadium obecne, wraz z robotami, które mają być wykonane do końca roku 1939 stanowią pierwszy etap budowy wodociągu w Maczkach, związany z Konwencją genewską.

Dotychczasowe prace finansowane głównie przez Skarb Państwa, oraz częściowo przez przedsiębiorstwo: „Państwowe zakłady wodociągowe na Górnym Śląsku“, stanowią olbrzymią inwestycję o charakterze międzykomunalnym. Już dzisiaj wodociąg w Maczkach zaopatruje w wodę całkowicie lub częściowo: Sosnowiec z Modrzejowem, Klimontów i Zagórze, Szczakowice, oraz gminy śląskie: Bielszowice, Pawłów, Kończyce, Makoszowy, Łagiewniki, Chropaczów, Godula, Orzegów, Ruda, Chebzie, Lipiny, Nowy Bytom, świętochłowice i Wielkie Hajduki oraz miasto Chorzów. Łącznie obsługuje szereg miejscowości o liczbie ludności dochodzącej do 420 tysięcy osób. Drugi państwowy wodociąg — Szyb Staszica w Nowych Reptach obsługuje głównie powiat tarnogórski (około 43 tys. osób). Poza nimi doniosłe znaczenie mają powiatowe Zakłady Wodociągowe w Katowicach, które również w omawianym okresie rozwinęły się szeroko: rozszerzyły dawne źródła b. kopalni Rozalia, zbudowały dodatkowe ujścia wody na rzece Brynicy w Wielkiej Dąbrówce oraz uruchomiły w roku 1930 zakład wodociągowy „Nowa Przemsza“ w Brzezince, zbudowany kosztem 4 mil. zł. Wszyst-

kie te zakłady wraz z pewnymi prywatnymi o znaczeniu lokalnym, zaopatrują obecnie dostаточно cały okręg przemysłowy górnośląski.

W chwili obecnej wylaniają się nowe pomysły stworzenia programów inwestycyjnych dla całego Zagłębia Węglowego, które by zaspokoiły również potrzeby wynikające z przyrostu ludności i rozwoju dalszego przemysłu na powyższych terenach.

Sprawy te, pierwszorzędного znaczenia obchodzić muszą wszystkich działaczy samorządowych.

K.

Szniolis Aleksander Inż. — W sprawie zaopatrzenia ludności Polski w dobrą wodę. Warszawa 1938 r. Nakładem Państwowego Zakładu Higieny, str. 27.

Autor na wstępie swej pracy zaznacza, że sprawa zaopatrywania ludności w dobrą wodę na zachodzie Europy została uznana za ogólnie - państwowe zagadnienie, co znajduje swój wyraz w finansowaniu z budżetów państwowych budowy wodociągów okręgowych i miejskich oraz lokalnych urządzeń wodnych w osiedlach wiejskich. Tak jest na zachodzie, ale jak jest u nas, o tym Autor nie pisze. Sprawa ta i u nas ze względów zdrowotnych, gospodarczych i obronnych musi być uznana za zagadnienie państwowe i jako takie winno być w płaszczyźnie ogólnie - państwowej traktowane i rozwiązywane. Ten moment Autor w swych rozważaniach pomija, co też niewątpliwie odbija się ujemnie na konstrukcji jego dalszych wywodów.

Autor przedstawia nam następnie istniejący stan zaopatrzenia ludności Polski w wodę, z którego wynika, że stan ten zarówno w miastach, jak i na wsi musi budzić poważne obawy o zdrowie dużej części naszej ludności. Dane o wodociągach miejskich, kolejowych, o studniach publicznych w miastach i na wsi, o liczbie i stanie studzien prywatnych mówią nam o dużych zaległościach w tej dziedzinie, jakie winniśmy w najbliższym czasie z wielu względów odrobić.

Istnieją u nas poważne braki w dziedzinie zaopatrzenia w wodę nie tylko w zakresie ilościowym, lecz także i jakościowym. „Kontrola stanu urządzeń wodnych i składu wody pozostawia jeszcze wiele do życzenia“, pisze Autor. Według danych, przytoczonych przez Autora, w 1936 r. zbadano chemicznie i bakteriologicznie w Państwowym Zakładzie Higieny około 8 tys. nadesłanych prób wody, przy czym 17 powiatów nie nadesłało w ciągu roku ani jednej próby wody, a znakomita większość powiatów zaledwie po kilka prób. Przyczyna tego stanu tkwi zarówno w braku personelu fachowego w terenie (lekarze powiatowi i miejscy nie poświęcają dostatecznej uwagi tej sprawie, a kontrolerzy sanitarni są zatrudnieni w kancelariach, zamiast pracować w terenie), jak i w małej liczbie pracowni badaw-

czych, które nie mogą podolać pracy. Przy dzisiejszej liczbie pracowni badawczych oraz zatrudnionego w nich personelu na zbadanie wody ze studzien publicznych gminnych i prywatnych o charakterze publicznym trzebaby około 10 lat — a na zbadanie wszystkich studzien w kraju około 100 lat, podczas gdy przepisy wymagają corocznego badania.

Poprawa istniejącego stanu zaopatrzenia w wodę nie jest łatwa, głównie ze względów finansowych. Według obliczeń Autora, na zaopatrzenie wszystkich naszych miast w wodociągi i rozbudowę sieci potrzebna jest suma około 600 milionów złotych, a na budowę i rozbudowę sieci kanalizacyjnej około 1,5 miliarda złotych. Ponieważ dotychczasowy sposób finansowania przez Fundusz Pracy robót wodociągowych i kanalizacyjnych nie może się wybitnie przyczynić do radykalniejszej zmiany stanu zaopatrzenia ludności miast w wodę, Autor proponuje rozwiązanie tego problemu przez udzielanie koncesyj prywatnym spółkom i osobom na budowę i eksploatację wodociągów, wychodząc z założenia, że „woda, jako artykuł pierwszej potrzeby gwarantuje stałość spożycia i pewne wpływy“. Projekt Autora nawet w naszych warunkach nie może być brany pod uwagę, zwłaszcza, że kapitał prywatny nie daje nam nawet przy „odpowiedniej kontroli ze strony władz państwowych i samorządowych“ gwarancji należytego wywiązania się z przyjętych na siebie obowiązków w zakresie należytego pobudowania i utrzymywania sieci wodociągowej oraz dostarczania ludności zdrowej i po przystępnej cenie wody. Następnie udzielanie koncesji na budowę wodociągów bez obowiązku budowy sieci kanalizacyjnej, którą według projektu Autora miały by budować miasta z własnych funduszy, wydaje się nam z wielu powodów rzeczą nierealną. Sprawę tę posunąć może znacznie naprzód bezwzględny przymus przyłączenia wszystkich zamieszkanych budynków w miastach do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Ułatwi to miastom odpowiednią gospodarkę w zakładach wodociągowych i kanalizacyjnych oraz zaciągnięcie pożyczek na dalszą ich rozbudowę, gdyż wpływy z eksploatacji tych zakładów zapewnią miastu możliwość obsługi zaciągniętych pożyczek. Sprawa budowy wodociągów i sieci kanalizacyjnej w tych miastach, które dotychczas tych urządzeń nie posiadają, może znaleźć odpowiednie rozwiązanie tylko przez zaciągnięcie przez te miasta pod gwarancją Skarbu Państwa lub banków komunalnych bądź państwowych pożyczek zagranicznych, długoterminowych i średniooprocentowanych tak, jak to robią miasta na zachodzie Europy.

Program budowy studzien publicznych gminnych oraz postulaty Autora w zakresie organizacji kontroli urządzeń w terenie, w zakresie zwiększenia liczby pracowni wodnych oraz ich reorganizacji i należytego wyposażenia nie budzą żadnych większych zastrzeżeń.

Autor, omawiając tak doniosły dla naszego życia społecz-

nego i gospodarczego problem nie uwypuklił dostatecznie sprawy obecnie już przeznaczonych środków na zaopatrzenie ludności w wodę. Rezultaty akcji zaopatrzenia ludności w wodę są dla tego tak nikłe, że tą sprawą zajmują się omal że nie wszystkie resorty i instytucje publiczne. Kredyty na tę akcję posiada Ministerstwo Opieki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa, inne ministerstwa, każde w swoim zakresie, Fundusz Pracy, P. Z. U. W. itd. Akcja ta nie jest wskutek tak licznych ośrodków dyspozycyjnych skoordynowana, co utrudnia wszelką planową robotę w tym zakresie w terenie. Od tego należy przede wszystkim zacząć, a sprawa zaopatrzenia ludności w wodę nabierze niewątpliwie żywszego tempa i przyniesie większe niż dotychczas rezultaty.

B.

Henri Aubrun. *Guide pratique d'assistance*. Paryż 1937, str. 95.

Książka stanowi przegląd wszystkich rodzajów opieki społecznej i instytucji pokrewnych we Francji. Wydana została jako wydawnictwo znanego powszechnie Muzeum Społecznego, instytucji gromadzącej materiały, dotyczące życia społecznego, gospodarczego i politycznego w Europie i Francji. Wydawnictwo powyższe, prowadzone przez Sekretarza Muzeum H. Aubrun, ukazało się z przedmową p. Jerzego Ritlera, członka instytutu, prezesa Muzeum i ma głównie cele praktyczne na oku. To też po ogólnym omówieniu istoty opieki i jednostki potrzebującej, rozważa formy pomocy publicznej, opieki rodzinnej i dobroczynności prywatnej. Opisuje metody pomocy, daje wykaz instytucji opiekuńczych i fundacji. Praca posiada głównie znaczenie lokalne, ale również jest ciekawa ze względu na ciasne pojmowanie zadań opieki w kołach polityków społecznych we Francji.

K.

Rathke Wolfgang — *Verstädterung und Landsiedlung in ihrer Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung*. Berlin — Tegel. Druck: Biberacher Verlagsdruckerei, Biberach an der Riss, str. 151.

W pracy tej autor omawia obszernie proces urbanizacji i osadnictwa wiejskiego oraz znaczenie i wpływy tego procesu na przyrost naturalny ludności Rzeszy Niemieckiej. Proces urbanizacji w Niemczech, wiążący się ściśle z odpływem ludności wiejskiej do miast, a który to odpływ przybrał w ostatnich kilkunastu latach na sile, nabrał cech ostrości i staje się klęską społeczną, groźną zarówno dla przyszłości miast jak i wsi niemieckiej.

Autor omawia w pierwszym rozdziale swej pracy przyczyny, przebieg oraz formy rozwoju procesu urbanizacyjnego oraz osadnictwa wiejskiego w granicach Rzeszy do 1935 r. włącznie, poczynając od czasów średniowiecznych. Przyczyny odbywającego się na przestrzeni kilkudziesięciu lat procesu urbanizacyjnego w Niemczech są te same, co i w innych krajach zachodnioeuropejskich, a mianowicie: przyrost ludności wiejskiej, wzrost uprzemysłowienia, migracja wewnętrzna oraz czynniki natury psychologicznej. Odkrycia i wynalazki w dziedzinie naukowej i technicznej nie pozostały bez wpływu na rozwój miast, w których koncentruje się życie gospodarcze i kulturalne, stwarzając zarazem dla ludności miejskiej w miarę rozwoju danego miasta, lepsze warunki bytowania.

Proces urbanizacyjny w Niemczech odbywa się w zawrotnym tempie. Jeszcze w 1882 r. ludność wiejska, licząca około 16 milionów, była prawie pięciokrotnie liczniejsza od ludności wielkomiejskiej, a już w 1933 r. ludność wielkich miast niemieckich jest o 6 milionów większa od ogółu ludności rolniczej w Rzeszy. Proces ten charakteryzuje już pewne objawy patologiczne. Wieś niemiecka w niektórych okolicach stoi przed katastrofą spowodowaną grożącym jej wyludnieniem. Przyrost naturalny ludności w Rzeszy wyniósł w latach 1925 — 1933 około 2,8 milionów osób, z czego ponad 2,5 miliona, czyli 92% całego przyrostu wchłonęły miasta, a tylko 8 procent przyrostu naturalnego pozostało w gminach wiejskich. Odpływ ludności wiejskiej do miast jest zjawiskiem pożądanym, o ile przyczynia się do naprawy struktury społecznej i gospodarczej danego państwa, o ile przez ten odpływ utrzymuje się pewna równowaga społeczna. W Rzeszy Niemieckiej, wskutek ucieczki ludności wiejskiej do miast (Landflucht) równowaga społeczna została już dawno zachwiana, gdyż $\frac{1}{3}$ ludności żyje na wsi, a $\frac{2}{3}$ w miastach, przy czym tylko w 2 miastach, tj. w Berlinie i Hamburgu przebywa $\frac{1}{11}$ część ludności całej Rzeszy. Wieś niemiecka zostaje mimo to nadal pozbawiona młodego elementu, który wędruje do miast, a więc tym samym wieś starzeje się, nie regeneruje się w takim rozmiarze, w jakim powinna się regenerować, gdyż na wsi została zachwiana równowaga płci (mniej kobiet, więcej mężczyzn, podczas, gdy stosunek ten w miastach jest odwrotny) itd.

Czynnikiem, hamującym poniekąd proces urbanizacyjny, jest osadnictwo wiejskie. Na rozwój osadnictwa składa się szereg przyczyn natury gospodarczej, kulturalnej, narodowej i politycznej. Autor omawia jednak głównie czynniki natury gospodarczej, gdyż w tym zakresie najłatwiej mógł się uporać z tym zagadnieniem, a czynnik natury politycznej zbył zaledwie kilku słowami.

W drugiej części pracy autor przedstawia nam wpływ procesu urbanizacyjnego i osadnictwa wiejskiego na przyrost na-

turalny ludności. Omawia więc rozmieszczenie ludności w kraju, strukturę społeczną, rozrodczość i śmiertelność, wpływ urbanizacji i osadnictwa na uzdolnienie ludności, wreszcie nakreśla granice zarówno dla urbanizacji, jak i dla osadnictwa wiejskiego.

Dopiero w ostatnich latach rząd niemiecki dąży do zahamowania procesu urbanizacyjnego przez wstrzymanie odpływu ludności ze wsi. Długoletnia bezczynność rządów niemieckich w tej dziedzinie doprowadziła do tego, że odpływ ludności wiejskiej do miast nabrał cech ruchu żywiołowego, który obecnie trudno opanować. Wszelkie zarządzenia zmierzające do opanowania tego ruchu są tylko półśrodkami, łagodzącymi tylko ujemne skutki, nie usuwają jednak źródła tej poważnej choroby społecznej. Utrudnianie inkorporacji miejskich, planowanie regionalne, kierowanie ludności miejskiej do warsztatów wiejskich (Entstädterung), Landjahr i Landhilfe, wczasy robotnicze na wsi itd. nie dały dotąd poważniejszych rezultatów.

Autor ujmuje poszczególne zagadnienia zwięźle i jędrnie. Mimo olbrzymiego materiału cyfrowego, jakim operuje, utrzymuje czytelnika cały czas w napięciu dzięki logicznemu wysnuwaniu z tych cyfr wniosków oraz dzięki zastosowaniu odpowiedniej metody w opracowaniu przebogatego materiału cyfrowego.

Książką tą winni zainteresować się samorządowcy, gdyż zarówno urbanizacja, jak i osadnictwo wiejskie wpływają bezpośrednio na kształtowanie się polityki gospodarczej i społecznej związków samorządowych. Zagadnieniom tym poświęca się u nas zbyt mało uwagi, a odbywająca się u nas migracja wewnętrzna stwarza nieraz taką sytuację, wobec której związki samorządowe są bezradne i bezsilne.

Veröffentlichungen aus dem Gebiete des Volksgesundheitsdienstes. — Die praktische Durchführung der Aufgaben der Gesundheitsämter bei der Bekämpfung des Missbrauchs von Alkohol, Tabak und Schlafmitteln Opiaten und ähnlich wirkenden Giftstoffen — von dr R. Engelsmann. — Die Aufgaben der Tuberkulosenfürsorge und die hierbei erforderliche Zusammenarbeit der Gesundheitsämter mit den praktischen Aerzten, Heilotätten und Parteidienststellen — von dr F. Klein. — Berlin 1938. — Str. 44.

Publikacja powyższa należy do seryjnych wydawnictw departamentu służby zdrowia w ministerstwie spraw wewnętrznych Rzeszy Niemieckiej i Prus. W pierwszej rozprawie dr Engelsmann omawia metody zwalczania alkoholizmu i nadużywania tytoniu, środków nasennych itd. przez urzędy zdrowia. W zakresie zwalczania alkoholizmu autor kładzie duży nacisk

na współpracę związków i towarzystw abstynenckich z urzędem zdrowia. Wszystkich alkoholików dzieli autor za Bastenem na 4 grupy, a mianowicie: I. upijających się raz, II. upijających się okazynie i okresowo, III. upijających się notorycznie, IV. upijających się chronicznie. Urząd zdrowia będzie mógł roztoczyć opiekę nad alkoholikami tylko wtedy, gdy będą oni urzędowi znani. Dlatego też według autora, chcąc posiadać w urzędzie zdrowia kartotekę alkoholików, należy drogą współpracy z organizacjami abstynenckimi uzyskać od nich w sposób dyskretny nazwiska alkoholików, zaliczonych do drugiej grupy. Od tych organizacji urząd zdrowia może żądać ujawnienia nazwisk alkoholików, zaliczonych do III i IV grupy. Nazwiska alkoholików I grupy urząd zdrowia może uzyskać od policji. Po uzyskaniu nazwisk alkoholików urząd zdrowia winien w zależności od diagnozy jednych skierować do leczenia w zakładach otwartych, innych znowu do zakładów zamkniętych. Alkoholicy grupy III i IV podlegają ponadto na mocy ustaw rasowych sterylizacji.

Zwalczanie środków nasennych należy, zdaniem autora, przeprowadzać drogą wydania zakazu sprzedaży środków nasennych bez recepty lekarskiej. Również ścisła kontrola nad sprzedażą środków odurzających doprowadziła już do znacznego ograniczenia ich spożycia i niewątpliwie da jeszcze większe rezultaty w wypadku dalszego zaostrzenia tej kontroli.

Tezy autora mogą być zastosowane w praktyce tylko wówczas, gdy lekarze prywatni oraz organizacje przeciwalkoholowe i inne, działające w zakresie zdrowia publicznego, będą ściśle współpracowały z urzędem zdrowia zarówno w zakresie akcji leczniczej, jak i zapobiegawczej.

W drugiej rozprawie dr Klein kreśli wytyczne dla opieki nad gruźlikami w ramach działalności urzędu zdrowia zarówno dla ludności wielko- i średniomiejskiej, jak i dla ludności wiejskiej. Opiekę nad gruźlikami winna roztoczyć — zdaniem autora — poradnia przeciwgruźlicza urzędu zdrowia, odpowiednio wyposażona w potrzebne dla tych celów urządzenia i instrumenty rozpoznawcze. Poradnie przeciwgruźlicze (Tuberkulosefürsorgestellen) są powołane do rozpoznawania stadium choroby, a do roztoczenia opieki nad chorym tylko w ograniczonym zakresie. Jeśli chory wymaga stałej opieki lekarskiej, to lekarz poradni nie powinien udzielać choremu stałej opieki lekarskiej, lecz skierować go bądź do prywatnego lekarza, bądź do lekarza ubezpieczalni społecznej bądź też lecznicy specjalnej. Zdaniem autora poradnia nie powinna odbierać pacjentów lekarzom prywatnym, a ponadto leczenie chorego w poradni może wpłynąć ujemnie na pozycję towarzyską chorego, o którym, w razie leczenia się w poradni przeciwgruźliczej, będą wiedzieli sąsiedzi i znajomi, że jest chory na gruźlicę i zaczął go unikać. Podobnej sytuacji się nie stwarza, jeśli chory leczy się u prywatnego lekarza. Dlatego też poradnia winna mieć

wszystkich chorych na gruźlicę bez względu na stadium choroby w swej ewidencji i czuwać tylko, by chory nie był siewcą zarazków gruźliczych. Wszystkie zakłady lecznicze publiczne, jak i prywatne winny w tym celu przed odesłaniem chorego do domu zawiadomić stale urząd zdrowia o wypisaniu chorego oraz o jego stanie zdrowia, zasady tej nie przestrzegają na razie tylko prywatne lecznice.

Oczywiście, że tego rodzaju plany zwalczania gruźlicy muszą zawieść. Biorąc pod uwagę zamożność mieszkańców Rzeszy oraz dostateczną liczbę lekarzy i publiczną organizację służby zdrowia można się z twierdzeniem autora zgodzić, że poradnie przeciwgruźlicze — ale tylko w miastach — nie powinny się zajmować leczeniem chorych z wyjątkiem nielicznych wypadków, na leczenie których poradnie te winny uzyskać zezwolenie swej władzy nadzorczej. Bo szereg wsi niemieckich — czysto rolniczych — nie stoi wcale pod względem kulturalnym, gospodarczym i zdrowotnym wyżej od naszych wsi w centrum lub na zachodzie kraju, a sieć lekarzy prywatnych i samorządowych pozostawia dużo do życzenia, z czego autor zdaje sobie sprawę.

Autor kładzie przede wszystkim nacisk na współpracę wszystkich organizacji, zainteresowanych w zwalczaniu gruźlicy, z urzędem zdrowia oraz na współpracę z lekarzami wolnopraktykującymi. Są to oczywiście postulaty, nieraz trudne do zrealizowania. Brak jednolitych form działalności w zakresie zwalczania gruźlicy w Niemczech nawet mimo rozbudowanej akcji ubezpieczeń społecznych, mimo znacznych funduszy, jakimi rozporządza się na tę akcję, powoduje rozproszkowanie środków na tę akcję. Wzory nasze w zakresie zwalczania chorób społecznych — mimo naszego skąpego wyposażenia pod każdym względem — wydają się daleko lepsze i godne do naśladowania.

F. Branny.

Franciszek Branny. — Opieka nad dziećmi w rodzinach zastępczych (Regulaminy i Instrukcje), Warszawa 1938 r. Wyd. Zw. Pow. Rzplitej Polskiej.

Wobec znacznego wzrostu potrzeb w zakresie opieki społecznej oraz wobec niemożności zwiększenia funduszy, które związki samorządowe mogą poświęcać na zaspakajanie tych potrzeb, w polityce związków samorządowych istnieje naturalne dążenie do stosowania w tym zakresie takich form działalności, które pozwoliłyby, przy tych samych ograniczonych środkach, zaspakajać potrzeby większej ilości osób. Jest to jedna z przyczyn coraz powszechniejszego stosowania w zakresie opieki nad dziećmi form tzw. opieki w rodzinach zastępczych.

Ta forma opieki posiada zresztą cały szereg cech, pozwalających uważać ją za formę bardziej doskonałą, niż opieka za-

kładowa. Dzieci w zakładach wychowawczych przebywają na ogół w pewnego rodzaju „sztucznej atmosferze“, nie mają możliwości stykania się bezpośrednio z tzw. „walką o byt“, nie znają życia ludzi dorosłych, pozbawione są atmosfery domu rodzinnego. Wychowywanie więc dzieci w rodzinach zastępczych pozwala na uniknięcie tych ujemnych stron wychowania zakładowego. Forma opieki zastępczej stwarza jednak cały szereg nowych niebezpieczeństw, z których może najważniejszą jest kwestia znalezienia właściwej rodziny zastępczej i zorganizowanie odpowiedniej kontroli nad wychowaniem dziecka. Poruszane zagadnienie jest w praktycznym ujęciu bardzo skomplikowane i wymaga uwzględnienia wielu i najrozmaitszych punktów widzenia. Celowe jego rozwiązywanie zależy w dużej mierze od stosowania właściwych tutaj form organizacyjnych.

Dlatego ze specjalną uwagą należy się odnosić do tak dotychczas nielicznych prób normowania tych zagadnień w płaszczyźnie organizacji pracy związków samorządowych.

Opracowanie przez p. Brannego wzorów regulaminów i instrukcji w zakresie opieki nad dziećmi w rodzinach zastępczych jest ciekawą i, bodajże pierwszą, poważniejszą próbą z tego zakresu.

Autor wychodzi ze słusznego założenia, że coraz powszechniej stosowane wychowywanie dzieci w rodzinach zastępczych — aby nie stało się akcją chybioną — musi być ujęte w formy szczególnie opracowanego systemu, a nie, jak to obecnie ma miejsce, pozostawione dosyć przypadkowym poczynaniom poszczególnych związków samorządowych. Gmina — pisze autor — musi ustalić wytyczne dla polityki w tej dziedzinie, wytyczne nie tylko dla swojej działalności, ale i dla postępowania rodzin zastępczych wobec dziecka przyjętego na wychowanie.

Do unormowania tej, nieskoordynowanej dotychczas, działalności związków samorządowych autor zmierza, formułując zasadnicze wytyczne w zakresie: 1) ustalania kategorii dzieci, które związek samorządowy zamierzałby oddać pod opiekę w rodzinach zastępczych, 2) ustalania warunków, jakim powinnyby odpowiadać rodziny, powoływane do wykonywania tej opieki, 3) opracowania właściwych sposobów kontroli nad wychowywaniem dzieci w tych rodzinach.

W omawianej publikacji znajdujemy więc projekt regulaminu, który powinnyby uchwalać rady gminne, miejskie i powiatowe w sprawie umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych, wzór umowy, która powinna być zawierana pomiędzy związkiem samorządowym, a rodziną zastępczą, projekt instrukcji dla rodziny zastępczej, przyjmującej dziecko na wychowanie, i wreszcie projekt książeczki kontroli opieki nad dzieckiem w rodzinie zastępczej. Ramowy charakter regulaminów i instrukcji pozwala poszczególnym związkom samorządowym na ich przystosowanie do bardzo nieraz różnych warunków miejscowych.

Autor bardzo szczegółowo precyzuje warunki, jakim powinny odpowiadać funkcje rodzin zastępczych, zbyt mało natomiast uwagi zdaje się poświęcać obowiązkom, jakie powinny ciążyć na samych związkach samorządowych. Wydawałoby się na przykład potrzebne dokładne określenie organu, powołanego do zatwierdzania wyboru rodziny zastępczej, określenie maksymalnej ilości dzieci, które można oddawać jednej rodzinie (wychowanie dzieci na koszt gminy nie powinno bowiem — jak to słusznie autor podkreśla w § 8 Regulaminu — stać się dochodowym procederem dla rodziny), określanie minimalnego zakresu kontroli, sprawowanej przez pracowników związku, określenie orientacyjnej wysokości opłat odpowiadających miejscowym kosztom utrzymania, które związek powinienby wypłacać rodzinom. Ten ostatni warunek mógłby bowiem zapobiec stosowaniu przez związki nierealnie niskich opłat, które, jakkolwiek przynoszą samorządom znaczne niekiedy oszczędności, stawiają wartość opieki w tzw. rodzinach zastępczych pod znakiem zapytania.

Konieczność znalezienia praktycznych rozwiązań dla wielu zagadnień, które nie wyszły jeszcze ze sfery sporów i dyskusji teoretycznych, musiało nasuwać wiele trudności przy formułowaniu omawianych instrukcji i regulaminów. Forma instrukcji czy regulaminu nie znosi jednak „trybu warunkowego“ i zawilego motywowania powziętej decyzji, musi być z konieczności lapidarna i uproszczona. Takie sformułowania ze zrozumiałych względów technicznych pozbawione motywacji mogą oczywiście budzić szereg wątpliwości. Można by dyskutować z autorem na temat niejednego z punktów regulaminu, na przykład: czy dzieci chore na jaglicę, lub dzieci chore wenerycznie należy w ogóle oddawać do rodzin zastępczych, jakie uzasadnienie znajduje autor dla grupowania maksimum po pięćdziesięciu dzieci w jednej miejscowości czy dzielnicy, dlaczego dzieci mogą być oddawane na wychowanie tylko małżeństwom, a nie np. samotnej, a posiadającej środki utrzymania, kobiecie itp.?

Nasuwać się wątpliwości bynajmniej nie umniejszają znaczenia omawianego wydawnictwa. Wręcz przeciwnie — jego wielką zaletą jest właśnie stawianie pewnych zagadnień w ramach praktyki samorządowej, pokazanie ich od strony konkretnej i usystematyzowanej formy pracy w terenie.

Z. W.

„Sprawozdanie z działalności Towarzystwa Osiedli Robotniczych, sp. z o. o. za 1937 rok“.

Rok sprawozdawczy jest czwartym rokiem działalności T. O. R. Zdawałoby się na pozór, że czteroletni okres czasu jest dostatecznie długi przynajmniej na to, aby formy i zakres działalności pewnej, a szczególnie publicznej (ze względów na cele), instytucji zostały skonkretyzowane i określone. T. O. R. jest

spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, przy czym spółnikami są: Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusz Pracy, Dyrekcja Naczelna Lasów Państwowych i Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Jeśli chodzi o efektywną działalność T. O. R.-u, nie jest ona zbyt wielką, a w każdym razie jest nieproporcjonalnie niską w stosunku do potrzeb mieszkaniowych robotników i mało zarabiających pracowników umysłowych. Aby zaspokoić te potrzeby w pewnym chociażby stopniu, należy przy dwudziestoletnim programie realizacji dysponować kapitałem 130 milionów złotych rocznie, a przy dziesięcioletnim programie sumą 180 milionów złotych rocznie. A tymczasem T. O. R. uzyskał w:

r. 1934	.	.	.	.	.	zł	3.411.171
r. 1935	.	.	.	.	.	„	9.297.000
r. 1936	.	.	.	.	.	„	8.415.874
r. 1937	.	.	.	.	.	„	10.174.000

razem w całym czterolecu 31.298.045 złotych. Cyfry te mówią same za siebie...

T. O. R. prowadzi budowę w dwojaki sposób: albo buduje na własny rachunek, albo też finansuje roboty osób lub instytucyj, w tym ostatnim wypadku zastrzegając sobie kontrolę nad właściwą polityką mieszkaniową - czynszową w wybudowanych osiedlach. Osiedla zaś tworzone są dwoma systemami: domków jednorodzinnych w zasadzie przeznaczonych na sprzedaż i domów blokowych czynszowych. O ile w pierwszych latach swej działalności przeważało budownictwo domków jednorodzinnych, obecnie T. O. R. skierował gros swych wysiłków w kierunku budowy domów blokowych. Przyczyny tego zjawiska szukać należy w zasadzie, że nabywca domku jednorodzinnego musi uiścić od razu 20% zainwestowanych w domu kapitałów (co wynosi 1000 — 1.500 złotych), a takiej sumy robotnik zarabiający do 250 złotych (górną granicą zarobków, przy których można się starać o zamieszkanie w domach budowanych przez T. O. R.) nie posiada. W ogóle — dla uniknięcia nieporozumień — należy podkreślić, że T. O. R. w swej praktyce zmierza do zapewnienia zarabiającym robotnikom godziwych i słuszych warunków mieszkaniowych — nie jest więc instytucją filantropijną, lecz instytucją, mającą do realizacji pewne określone cele społeczne.

Wysokość czynszu w domach T. O. R.-u (określamy tą nazwą domy wybudowane przez T. O. R. na własny i cudzy rachunek) zależna jest od wysokości zainwestowanych kapitałów w budowę, przy czym wykluczony jest zysk T. O. R.-u lub instytucji, na rachunek której czyniono budowę. Składowymi częściami czynszu są:

Annuitety (amort. poż.)	55,6%
Remonty i konserwacja	16,6%
Administracja	15,5%
Higiena i porządek w osiedlu	7,7%
Bezpieczeństwo (ośw. i ubezpie. bud.)	2,5%
Akcja społeczna	2,2%

razem 100,00%

Udział procentowy poszczególnych pozycji jest ustalony i praktykowany dla domów własnych T. O. R.-u. Jest on podawany przez Zarząd T. O. R.-u za wzorowy. Realna wartość czynszu waha się w granicach 20 — 28 złotych, odpowiada więc mniej więcej 10% budżetu rodziny robotniczej.

Dotychczas z funduszków T. O. R.-u wybudowanych zostało w domach jednorodzinnych 2346 mieszkań, w domach blokowych 4897 mieszkań, z tego w roku sprawozdawczym 1937 — 314 mieszkań pierwszej kategorii i 2013 mieszkań drugiej kategorii.

Z interesujących nas szczegółów prac T. O. R.-u podkreślić należy, że udział samorządu (zarządów miejskich) w braniu kredytu od T. O. R.-u wynosił (w stosunku do całości sum inwestowanych przez i za pośrednictwem T. O. R.-u):

r. 1934	44%
r. 1935	20%
r. 1936	24%
r. 1937	23%

Poza tym musimy podnieść rzecz ważną (choćby tylko ze względu na społeczne cele T. O. R.-u), mającą wielki wpływ na kształtowanie ceny komornego w domach torowskich: jak wynika z zestawienia T. O. R.-u, wydatki na administrację domów, wynoszące — jak to już podaliśmy — we własnych domach T. O. R.-u 15,5% pobieranego czynszu, dochodzą w domach instytucji społecznych lub pracodawców do 21,8% („Pa-ged“ w Gdyni) i 22,7% (Warszawska Spółdzielnia Mieszkania-wa), a nie schodzą nigdzie niżej stawek, stosowanych w domach własnych T. O. R.-u. Jedynym wyjątkiem są domy, gdzie kredytobiorcami są Zarządy Miejskie. I tak: w Katowicach kosztów administracyjnych w ogóle nie ma, w Poznaniu wynoszą 9,6%, w Chorzowie 5% pobieranego czynszu. Administrację domów miejskich sprawuje bez wynagrodzenia lub za minimalnym wynagrodzeniem zarząd miejski.

T. O. R.-em zainteresować się powinny samorządy miejskie w większym, niż dotychczas, stopniu.

Wydatki samorządu terytorialnego na zdrowie i opiekę społeczną wynoszą rocznie 23% — 25% zwyczajnego a 9% —

10,5% nadzwyczajnego budżetu. Jak już mimochodem podnosiliśmy, akcja T. O. R.-u jest akcją społeczną, bez charakteru filantropijnego. Tu musimy dodać, że nie jest ona deficytowa. Sprawa zdrowych i tanich mieszkań szerokich warstw robotniczych jest *sui generis* akcją profilaktyczną w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki społecznej. Wkład, umieszczony w osiedlach robotniczych, nawet bez dalszych korzyści nie jest obciążającym kredytobiorcę. A jeżeli dodamy do tego owe trudne do uchwycenia cyfrowo ale niewątpliwie realne pożytki, jakie musi przynieść społeczeństwu i związkom samorządowym szeroko rozbudowana sieć osiedli robotniczych, dojdziemy do wniosku, że samorządy miast winny w większym, niż dotychczas, stopniu wykorzystywać kredyty T. O. R.-u.

J. W.

„Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy od dnia 1 kwietnia 1937 r. do 31 marca 1938 r.“.

W dzisiejszych warunkach gospodarczych Fundusz Pracy jest w Polsce potężnym motorem ruchu inwestycyjnego.

Jest rzeczą tragicznie znamionną, że najpotężniejszą instytucją, finansującą prace w kraju jest Fundusz Pracy, fundusz który w założeniu swym jest powołany przede wszystkim do zwalczania bezrobocia, do takiego rozprowadzania kredytów i takiego prowadzenia robót, aby zapewnić zatrudnienie jak największej ilości ludzi. Ten stan nazywamy tragicznym dlatego, że przecie nie sposób na dłuższą metę prowadzić większej części prac w kraju przede wszystkim pod kątem widzenia doraźnej chłonności rąk roboczych.

W roku sprawozdawczym sytuacja polepszyła się o tyle, że Państwo przystępując do organizowania C. O. P.-u, wzięło na swoje barki realizowanie przebudowy gospodarczej kraju. Odciażyło to bardzo znacznie w tym kierunku samorządy, odciażyło zresztą w sposób dość swoisty: nie gospodarczo, bo samorządy nie łożyły na te potrzeby żadnych prawie sum z tej prostej przyczyny że ich nie posiadały; cała — zresztą bardzo doniosła — poprawa sytuacji samorządów leży raczej po stronie psychicznej. Nareszcie istnieją widoki wyjścia z impasu, nareszcie otwierają się możliwości pełniejszego życia.

Nie będzie ono jednak od razu takie łatwe. Będzie nawet może w pierwszym okresie trudniejsze. Wraz ze wzmożonym ruchem inwestycyjnym przemysłowym zaistniała i wciąż będzie potęgnić konieczność równoczesnych inwestycji o charakterze społecznym; wchodzi tu w grę szkoły, szpitale, urządzenia użyteczności publicznej, itp.

Wiemy doskonale, że związkom samorządowym brak podstaw samodzielności finansowej. Zdane na własne tylko siły, samorządy musiałyby pozostać w tyle za uprzemysłowionym krajem i w konsekwencji plan uzdrowienia gospodarki mógłby się

zamienić w chaos i dezorganizację. Zwłaszcza teraz najwyższy już czas pomyśleć o środkach finansowych dla samorządu.

Z pewnością — lecz jakże małą w stosunku do potrzeb — pomocą przychodzi samorządom Fundusz Pracy. Jego działalność w ciągu ostatniego roku sprawozdawczego rozpatrywać będziemy właśnie pod kątem pomocy niesionej samorządom.

Na wstępie należy przyznać, że Dyrekcja Funduszu zorientowała się wcześniej w sytuacji i większość swoich kapitałów skierowała w lożyisko samorządowe.

Całość wydatków Funduszu Pracy za omawiany rok sprawozdawczy wyniosła 152.704.190,66 zł, wobec 164.934.006,56 zł z ubiegłego roku budżetowego. Na akcję zatrudnienia, a więc właściwą akcję, mogącą interesować samorządy z punktu widzenia inwestycji, Fundusz Pracy poświęcił w roku sprawozdawczym zł 82.367.750,01.

Udział % samorządów w kredytach F. P. w ciągu ostatnich lat przedstawia się następująco:

1933/34	.	.	.	.	.	.	64,1
1934/35	.	.	.	.	.	.	49,8
1935/36	.	.	.	.	.	.	50,4
1936/37	.	.	.	.	.	.	83,0
1937/38	.	.	.	.	.	.	75,9

W sumie efektywnej samorządy uzyskały w r. 1937/38 dotacji na kwotę zł 28.971.000, pożyczek zł 25.366.000, razem 54.337.000 zł. Ta globalna suma została zużyta na następujące prace: studia i projekty techniczne, komunikację, meliorację, urządzenia międzymiastowe, urządzenia miast i budowle publiczne.

Pomiary i plany zabudowy miast sfinansowano w 47 miastach, projekty wodociągowo - kanalizacyjne w 22 miastach.

Wybudowano drogi samorządowe w powiatach: będzińskim, olkuskim, radomskim, poznańskim, chrzanowskim, rybnickim, oraz pewne odcinki dróg, jak np. Janów - Nisko, Piwniczna - Żegiestów, przy czym wydatki Funduszu Pracy na te drogi wynoszą koło 2,5 miliona złotych.

Inwestycje urządzeń miejskich w ścisłym tego słowa znaczeniu pochłonęły 60,6% ogółu kredytów wydatkowanych z Funduszu Pracy na roboty publiczne (1935/36 — 32,0%, 1936/37 — 55,1), co wyraża się cyfrą złotych 43.546.424,08. Ogólny koszt tych robót wyniósł 75.858.128,50 zł. Wykonano w 87 miastach 216 km sieci kanalizacyjnej, 213 km sieci wodociągowej, 15 studzien artezyjskich i 397 zwykłych. Kosztem 36.955.862,20 złotych wykonano w 172 miastach 310 km nowych ulic, przebudowano 104 km, zabrukowano 161.944 km² placów i dokonano konserwacji 71 km ulic.

28 miejscowości posiada wykonane lub rozpoczęte w ro-

ku sprawozdawczym chłodnie, rzeźnie lub hale targowe. Łączna ich kubatura wynosi 164.000 m³, a suma w nie zainwestowana 3.318.824,36 zł.

Fundusz Pracy sfinansował częściowo budowę 37 szkół i 8 szpitali.

Z tego krótkiego przeglądu widzimy, że Fundusz Pracy w miarę swych możliwości walczył przyczynił się do dość ożywionego — jak na nasze stosunki — inwestowania miast. Jest rzeczą jasną, że suma 75 milionów złotych, wyłożona na inwestycje przez miasta w roku sprawozdawczym, jest niewielką w proporcji do potrzeb i do tempa, w jakim te potrzeby muszą, naprawdę muszą być zaspokojone. Jeszcze raz okazuje się, że konieczną jest taka naprawa finansów związków komunalnych, aby mogły one samodzielnie prowadzić inwestycje poważne i na szeroką skalę. Bowiem pomoc Funduszu Pracy, jakkolwiek w dzisiejszych warunkach konieczna, jest niewystarczająca (a innych źródeł nawet kredytowych — nie mówimy już o źródłach dochodów stałych — na razie nie ma), i na dłuższą metę jest niecelową, nie można bowiem stale liczyć i stale budować w życiu publicznym li tylko na dotacjach, dopłatach i pożyczkach. Samorządy mają własne stałe i rosnące cele i dla realizowania tych celów winny mieć własne i stałe środki.

J. W.

Statystyka Samorządu Terytorialnego — Zamknięcia rachunkowe 1936/37. Komunalne Banki i Kasy Oszczędnościowe 1937 rok — Główny Urząd Statystyczny, Statystyka Polski, Seria C, zeszyt 95, Warszawa 1938 rok.

Omawiając na łamach Samorządu Terytorialnego (z. 1 i 2 z 1936 r.) wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego pt.: „Statystyka Samorządu Terytorialnego“, zeszyt 43, zwracałam uwagę na niepopularność badań statystycznych, jako metody poznawania zjawisk społecznych. Niepopularność ta, zdaje się, wynika nie tylko z niedoskonałości wielu robionych dotychczas doświadczeń, lecz przede wszystkim ma swoje źródło w niskim poziomie „kultury statystycznej“ pracowników, powołanych do korzystania z rezultatów badań statystycznych.

Jesteśmy natomiast świadkami stałych i, w dużej mierze, owocnych wysiłków Głównego Urzędu Statystycznego, zmierzających w kierunku podnoszenia poziomu i wartości opracowywanych materiałów statystycznych. Rezultaty tych wysiłków są również widoczne w publikacjach z zakresu statystyki samorządowej. Publikacje te mają już swoją kilkuletnią tradycję, która pozwala na pewne podsumowanie dotychczas osiągniętych wyników i zorientowanie się w charakterze dokonanych zmian.

Ewolucja, której w ostatnich latach ulegały statystyczne opracowania przez G. U. S. zagadnień samorządowych, idzie

przede wszystkim w kierunku dokładniejszej analizy materiałów, na których opierają się opracowania z tego zakresu.

Ponieważ stwierdzono, że zapisy w zamknięciach rachunkowych związków samorządowych były robione w sposób niejednolity i nie zawsze zgodny z wymaganiami przepisów budżetowo - rachunkowych, przyjęto zasadę analizowania każdego zamknięcia rachunkowego i dokonywania koniecznych korektur. Zasadę tę zaczęto dopiero w pełni stosować do sprawozdań rachunkowych za rok 1936/37, których opracowanie zawiera sygnalizowana przez nas publikacja. W opracowaniach z lat poprzednich kontrolę materiałów stosowano tylko do niektórych wydatków i dochodów.

Znaczny ten wysilek został podjęty przez Główny Urząd Statystyczny celem zapewnienia porównywalności opracowywanych danych oraz w celu osiągnięcia możliwie rzeczywistego obrazu gospodarki samorządowej.

Główna wartość dokonanych zmian polega przede wszystkim na usiłowaniu badania jakości i rozmiarów popełnianych dotychczas błędów. Największym bowiem przewinieniem statystyka jest nieznanomość popełnianego błędu, całkowite zaś usunięcie niedomagań nie zawsze leży w jego możliwościach. Tak jest i na odcinku statystyki samorządowej. Nawet największe wysiłki Głównego Urzędu Statystycznego w kierunku uzyskania jak najbardziej jednolitych i porównywalnych materiałów statystycznych nie osiągną pełnego rezultatu, dopóki sprawa sporządzania zamknięć rachunkowych nie zostanie rozwiązana na innej płaszczyźnie: w ramach odpowiednich przepisów budżetowych i praktyki samorządowej. Brak dokładnej znajomości przepisów, brak jednolitych drukowanych wzorów zamknięć rachunkowych, niejasne i bardzo niekiedy ogólne formułowanie treści poszczególnych pozycji budżetowych, wreszcie błędy rachunkowe — oto niektóre ważniejsze przyczyny niemożności uzyskiwania właściwego materiału do badań statystycznych. Usunięcie tych przyczyn nie leży oczywiście w możliwościach Głównego Urzędu Statystycznego.

Od pewnego czasu obserwujemy tendencję rozszerzania również zakresu przeprowadzanych opracowań. Każdy nowy zeszyt „Statystyki Samorządowej“ przynosi nowe, dotychczas jeszcze nie badane zagadnienia.

W omawianej publikacji znajdujemy np. po raz pierwszy w ten sposób zbadane wydatki nadzwyczajne miast w latach 1935/36 — 1936/37 (tabl. 9). Wobec aktualności zagadnień inwestycyjnych dane te nabierają szczególnego znaczenia. Należałoby co prawda żałować, że układ opracowanego materiału został ułożony przede wszystkim pod kątem „potrzeb Związku Miast“, który był nie tyle inicjatorem, ile „fundatorem“ tego badania. Nie świadczy to oczywiście dobrze o wyposażeniu finansowym naszej centralnej instytucji statystycznej.

Do niedawna jeszcze materiał, zawarty w publikacjach, ukazujących się pod zachęcającym tytułem: „Statystyka samorządowa“ ograniczał się wyłącznie do zakresu finansów samorządowych. Obecnie, pojęcie „statystyki samorządowej“ zaczyna się powoli nieco rozszerzać, obejmując i pewne dane o liczbie szpitali i zakładów leczniczych, zakładów opiekuńczych, przedsiębiorstw samorządowych. Dalszego w tym kierunku rozwoju „statystyki samorządowej“ należałoby oczekiwać z niecierpliwością, w dziale tym mogłoby bowiem znaleźć się cały szereg informacji, ilustrujących nie tylko finansowe wyniki gospodarki związków samorządowych. Daremnie np. od dawna oczekujemy jakichkolwiek statystycznych informacji o gospodarce związków międzykomunalnych.

Rozwój zakresu statystyki samorządowej idzie również w kierunku pewnego przepracowywania materiałów, podawanych dotychczas tylko w formie „surowej“. W omawianej publikacji, oprócz tablic, ilustrujących rozwój wydatków i dochodów związków samorządowych w okresie od roku 1929/30 do roku 1937/38 (nawiasem trzeba zaznaczyć, że z tablicy tej należy korzystać tylko z bardzo dużymi zastrzeżeniami, gdyż charakteryzuje ona tylko „z grubsza“ zmiany, jakie zaszły w strukturze wydatków i dochodów związków samorządowych na przestrzeni rozpatrywanego okresu) znajdujemy ciekawe dane, ilustrujące zadłużenie długoterminowe związków samorządowych według źródeł kredytu (tablica II). Tablica III zawiera przeciętne wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego na jednego mieszkańca w latach 1933/34, 1935/36, 1936/37, tablica IV — wydatki i dochody związków samorządowych w odsetkach. Dane, zawarte w tej grupie tablic, bardzo wydatnie ułatwiają posługiwanie się materiałem statystycznym omawianej publikacji. Mogą co prawda nasunąć się tutaj pewne wątpliwości: wnioski, jakie można wyciągnąć na podstawie danych, zawartych w tych tablicach, mogą być bowiem tylko pozornie słuszne. Np. spadek przeciętnych wydatków na opiekę społeczną przy równoczesnym wzroście wydatków na zdrowie może być w dużej mierze spowodowany często spotykanymi w tych działach błędami w budżetowaniu, które zostały usunięte dopiero w roku 1936/37, powodując powyższe zmiany. Szereg zastrzeżeń, zawartych w uwagach wstępnych, stanowi jednak cenną a konieczną pomoc przy korzystaniu z tej grupy tablic.

Analizując materiał, zawarty w Statystyce Samorządowej, stale trzeba pamiętać, że opracowania Głównego Urzędu Statystycznego natrafiają w tym zakresie na bardzo duże trudności. Do tych trudności, poza wyżej omówioną sprawą sprawozdań rachunkowych, należą wszelkie reformy ustroju samorządu i wszelkie zmiany w ustawodawstwie o finansach samorządowych, np. pewnego rodzaju rewolucję w stosowanych metodach statystycznych spowodowała zmiana ustroju gminy wiej-

skiej. Bardzo również silnie odbiła się na statystyce samorządowej przeprowadzona ostatnio akcja oddłużeniowo-oszczędnościowa. Dla wszystkich tych przejawów statystyka musi znaleźć właściwą metodę ujęcia — stać się dla nich czułym barometrem, nie tracąc równocześnie porównywalności publikowanych danych. Trudne to zadanie wymaga specjalnej fachowości i dużych środków, wydaje się więc, że tylko przy spełnieniu tych dwóch warunków opracowania Głównego Urzędu z zakresu statystyki samorządowej będą mogły stanowić istotną podstawę dla polityki samorządowej.

Powracając do treści omawianego zeszytu Statystyki Samorządowej podajemy spis zawartych w nim tablic: tabl. 1 — 4. Wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego na podstawie zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych, Tabl. 5 — 8. Wpływy z danin samorządowych związków samorządu terytorialnego na podstawie zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych, Tabl. 9. Wydatki nadzwyczajne miast na podstawie zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych i budżetów przedsiębiorstw, Tabl. 10. Liczba i sumy nadwyżek niedoborów związków samorządu terytorialnego na podstawie zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych. Tabl. 11. Wydatki i dochody zwyczajne szpitali i zakładów opiekuńczych związków samorządu terytorialnego. Tabl. 12 — 14. Przedsiębiorstwa związku samorządu terytorialnego. Tabl. 15. Rachunki zamknięcia sum pozabudżetowych związków samorządu terytorialnego. Tabl. 16 — 18. Zadłużenie długoterminowe związków samorządu terytorialnego. Tabl. 19 — 21. Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy. Tabl. 22 — 23. Autonomiczne województwo śląskie. Tabl. 24 — 27. Banki komunalne, kasy oszczędności i gminne kasy pożyczkowo - oszczędnościowe.

Układ powyższych tablic uległ w stosunku do publikacji z lat poprzednich pewnym zmianom, które z jednej strony ułatwiają korzystanie z tablic — np. przez dodanie numerów działów budżetowych — z drugiej strony rozszerzają zakres danych przez wydzielenie niektórych pozycji w poszczególnych działach budżetowych w wydatkach i dochodach miast oraz powiatowych związków samorządowych.

Z. W.

Rocznik Statystyczny m. Wilna za rok 1936, Rocznik Statystyczny Stoł. Miasta Poznania za lata 1936 — 1937, Rocznik Statystyczny Gdyni za lata 1937 — 1938.

Istniejąca w Polsce centralna instytucja statystyczna — Główny Urząd Statystyczny nie zaspakaja wszystkich potrzeb w zakresie zbierania materiałów statystycznych. Pracę w tej dziedzinie prowadzą również poszczególne resorty administracji publicznej, przeprowadzając badania statystyczne w zakresie

pewnych specjalnych zagadnień. Ponieważ Główny Urząd Statystyczny zbiera zasadniczo materiały statystyczne, odnoszące się do terenu całej Polski i nie zawsze może w tych opracowaniach dostatecznie uwzględniać potrzeby poszczególnych terenów, wylania się również konieczność nie tylko „rzeczowej“, ale i „terytorialnej“ decentralizacji badań statystycznych. Powstają biura statystyczne, pracujące na potrzeby urzędów wojewódzkich, na potrzeby poszczególnych miast, czy powiatów, przeprowadzające szczegółowe zazwyczaj badania statystyczne zagadnień, charakterystycznych dla terenu danego województwa, miasta, czy powiatu.

Tego rodzaju decentralizacja w zbieraniu materiałów statystycznych przedstawia — szczególnie w polskich warunkach — wiele poważnych zalet: w pierwszym rzędzie pozwala na uwzględnianie lokalnych potrzeb i warunków. Nasuwa jednak i pewne niedogodności, wymaga bowiem stosunkowo znacznej ilości kwalifikowanych statystyków oraz stwarza niebezpieczeństwo dublowania pewnych prac, a więc marnowania wielu wysiłków i środków. Trudności te do pewnego stopnia usunęłaby ścisła współpraca centralnej instytucji statystycznej z regionalnymi biurami statystycznymi. O ile nam jednak wiadomo, współpraca taka w pewnych zrationalizowanych i stałych formach nie istnieje, ograniczając się, zapewne, tylko do dorywczych i nieobowiązujących kontaktów. Wysuwane niebezpieczeństwo grozi więc w całej pełni.

Interesujące nas tutaj miejskie biura — względnie specjalne oddziały statystyczne — istnieją w kilku największych miastach, między innymi we Lwowie, Łodzi, Krakowie, Poznaniu, Wilnie, Gdyni, Białymstoku, Toruniu, Tarnowie. O istnieniu tych biur dowiadujemy się przede wszystkim z wydawanych przez nie publikacji, nie jest więc wykluczone, że i na terenie innych miast funkcjonują pewne specjalne organa statystyczne, które bądź nie publikują swoich opracowań lub których publikacje nie są dostatecznie rozpowszechnione.

Wartości, płynące z posiadania przez miasto, szczególnie miasto wielkie, własnego biura statystycznego, nie mogą być kwestionowane — o ile, oczywiście, biura te wypełniają w sposób właściwy swoje podstawowe zadania: dostarczania niezbędnego materiału organom, prowadzącym miejską politykę i rejestrowania wyników pracy samorządu miejskiego.

Roczniki statystyczne, wydawane przez biura statystyczne niektórych miast, nie dają oczywiście pełnego obrazu działalności tych biur, stanowiąc ważny, lecz najbardziej „zewnątrzny“, jej fragment. Nastawienie bowiem pracy miejskich biur statystycznych wyłącznie i jedynie na wydawanie co pewien okres efektownego „Rocznika“ mogłoby budzić poważne zastrzeżenia. Rozważanie tej sprawy przekracza ramy niniejszej wzmianki.

W okresie kilku ostatnich miesięcy ukazały się roczniki sta-

tystyczne trzech miast: Rocznik Statystyczny m. Wilna za rok 1936, Rocznik Statystyczny Stoł. Miasta Poznania za lata 1936 — 1937 i Rocznik Statystyczny Gdyni za lata 1937 — 1938. Wszystkie te trzy wydawnictwa mają charakter stałych publikacji periodycznych i już od kilku lat ukazują się mniej więcej w odstępach rocznych. Należy więc odnosić się do nich jako do pewnych ukształtowanych już form publikacyjnych, które wyszły z okresu prób i doświadczeń i znalazły właściwy sobie wyraz.

Wszystkie trzy omawiane Roczniki zbliżone są w swojej koncepcji i układzie do Małego Rocznika Statystycznego, wydawanego przez Główny Urząd Statystyczny. W Rocznikach tych usiłuje się scharakteryzować możliwie wszechstronnie m i a s t o, podobnie, jak Mały Rocznik dąży do ujęcia całości kształtu zagadnień państwa. Tendencja taka — w zasadzie słuszna — dałaby jednak dopiero wówczas pełne rezultaty, gdyby wszystkie, a przynajmniej największe miasta polskie wydawały takie opracowania, których zakres i porównywalność pozwoliłaby na wnikliwą orientację w polskim życiu wielkomiejskim. Odosobnione tutaj wysiłki poszczególnych miast nie mogą być dostatecznie wykorzystywane.

Tymczasem w dążeniu do ogarnięcia badaniami statystycznymi możliwie wszystkich dziedzin życia miejskiego gubi się niekiedy w omawianych publikacjach właściwy ich motor — samorząd miejski. Nie znaczy to bynajmniej, że należałoby ograniczać zakres opracowywanego materiału. Na marginesie można coprawda zauważyć, że zbyt szczegóła rozbudowa pewnych działów istotnie nie zawsze wydaje się celowa. Np. szczegółowe dane, opracowywane przez Obserwatorium Morskiego Państwowego Instytutu Meteorologicznego w Gdyni, powinny by raczej trafiać do rąk zainteresowanych przez specjalne publikacje tego Obserwatorium, a nie koniecznie przez Rocznik Statystyczny Miasta Gdyni.

Nam chodzi jednak tutaj o co innego. Zarówno zakres, jak i układ danych, zawartych w Rocznikach Statystycznych miast, powinien być opracowywany głównie pod kątem działalności i potrzeb samorządu. Ten moment nie zawsze jest dostatecznie uwzględniany. Widać to na przykład już w samym układzie materiału, w którym trudno się dopatrzeć jakiegoś powiązania z gospodarką samorządową i wartościowania publikowanego materiału pod kątem zakresu i potrzeb tej gospodarki. Może byłoby tutaj celowe uzgodnienie do pewnego stopnia układu materiału w miejskich rocznikach statystycznych z układem budżetu gospodarki miejskiej. Może warto by również pomyśleć o lepszym uwypuklaniu tych działów, w których samorząd miejski jest bezpośrednio i czynnie zainteresowany, o bardziej widocznym odróżnianiu wyników działalności miasta od wyników pracy innych czynników?

Zbyt wierne naśladowanie — tak dobrych skądinąd wzorów — jak publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, niepotrzebnie zaciążyło na układzie i treści niektórych Roczników, doprowadzając wręcz do przedrukowywania szeregu tablic z publikacji Urzędu. Np. w Roczniku Statystycznym Gdyni spotykamy przedrukowane dane, ilustrujące gospodarkę finansową miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców.

Celowe natomiast wydają się wysiłki w kierunku przeprowadzania specjalnie szczegółowych badań w zakresie pewnych działów pracy samorządu miejskiego. W Roczniku m. Wilna (Dodatek 11) spotykamy ciekawą próbę zilustrowania spraw opieki społecznej na terenie m. Wilna od strony istniejących potrzeb i finansowych możliwości miasta.

W żadnym, z omawianych Roczników, nie spotkaliśmy na przykład bliższych informacji o sposobach udostępniania mieszkańcom miast szeregu podstawowych urządzeń miejskich. W odniesieniu do gospodarki miejskich przedsiębiorstw użyteczności publicznej podaje się na ogół dane o cenie ich usług, natomiast w zakresie szpitali, ośrodków zdrowia, łaźni, zakładów opieki społecznej sprawa opłat jakgdyby nie istniała.

Strona techniczno - wydawnicza omawianych Roczników stoi na ogół na wysokim poziomie. Trudno natomiast coś powiedzieć o technice opracowań statystycznych — brak w tym zakresie jakichkolwiek wyjaśnień. Umieszczanie pewnych objaśnień stosowanych metod zbierania i statystycznego opracowywania publikowanych materiałów byłoby bardzo celowym uzupełnieniem omawianych wydawnictw.

Z. W.

Nawratil - Trybowska Elfryda — Wytyczne gospodarki uzdrowiskowo - turystycznej w Niemczech. Komunikaty Studium Turyzmu Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Zeszyt 11. Kraków 1938, str. 29.

Na treść powyższej broszury składają się następujące rozdziały: Wstęp. Wytyczne w sprawie cen w uzdrowiskach, Definicje miejscowości kuracyjnych, Definicje miejscowości klimatycznych, Inne miejscowości wypoczynkowe, Urządzenia w uzdrowiskach, Taksa kuracyjna, Ceny zabiegów leczniczych, Kuracje ryczałtowe, Muzyka zdrojowa i Wskazówki dla zarządów uzdrowisk.

Wytyczne gospodarki uzdrowiskowo - turystycznej w Niemczech opracowano w pracowni Studium Turyzmu U. J. „na podstawie oficjalnych rozporządzeń, zarządzeń, z uwzględnieniem dyskusyjnych artykułów i rozpraw“. Do pracy tej przystąpiono „w związku z projektem polskiej ustawy o miejscowościach wypoczynkowych i turystycznych“.

Tytuł wydawnictwa nie zupełnie odpowiada jego treści. Au-

torka omawia w sposób lapidarny i nie wyczerpujący warunki korzystania z kuracji w uzdrowiskach, letniskach i miejscowościach wypoczynkowych, podawszy uprzednio definicję miejscowości kuracyjnych itp. Traktuje o poszczególnych zagadnieniach w skrótach bez powoływania się na źródła, bez uwzględnienia powołania się na oficjalne rozporządzenie itd. Nie spotykamy tam ani tytułu ani daty żadnego oficjalnego rozporządzenia, więc trudno nawet sprawdzić stronę formalno - prawną omawianych zagadnień. Dziwić się tylko należy, że Autorka, posiadając mniej lub więcej źródłowy materiał, nie potrafiła go należycie wykorzystać, nie potrafiła nam przedstawić ani strony formalno - prawnej organizacji uzdrowiskowo - turystycznych w Niemczech, ani też wytycznych gospodarki uzdrowiskowo - turystycznej. W pracy tej nie znajdujemy żadnego planu dla gospodarki w tej dziedzinie, któryby nam zobrazował zarówno politykę rządu, jak i zainteresowanych organizacji w dziedzinie uzdrowiskowo - turystycznej. Wydawnictwo to ma charakter nieumiejętnie zredagowanego komunikatu i należy wątpić, by mogło się ono przyczynić do należytego opracowania polskiej ustawy o miejscowościach wypoczynkowych i turystycznych.

B.

Mieczysław Fularski. — Propaganda turystyki. Warszawa, 1939. —

W pracy tej przedstawiona została organizacja propagandy turystyki w niektórych państwach zagranicą i w Polsce, omówione są cele i zadania propagandy oraz środki i metody. Osobny rozdział poświęcono zagadnieniu organizacji obsługi i ruchu turystycznego w jego różnych formach, jak: turystyka masowa, grupowa, indywidualna, turystyka młodzieżowa, pielgrzymki itp.

Rozdział pierwszy, traktujący o organizacji propagandy turystyki, jest w pewnym stopniu przypomnieniem i powtórzeniem rozdziału trzeciego poprzedniej pracy tegoż autora pt.: „Aktualne problemy turystyki zagranicznej“ (Vide: Samorząd, Nr 27 z 3 lipca 1938). Zauważyć przy tym należy, że charakterystyka propagandy turystyki zagranicą obejmuje tu jedynie takie kraje, jak Włochy, Niemcy, b. Austrię, Węgry z pominięciem Francji i np. Jugosławii, które to kraje w uwzględnieniu roli czynnika samorządowego w tej dziedzinie pracy bardziej są do Polski zbliżone niż wyżej wspomniane.

Powtarzanie tych samych wzorów wskazywałoby na pewną celowość w intencjach autora. Realizacja tych intencji nie jest jednak ani bliska ani łatwa i wymaga dużej przezorności i wnikliwości w niedomagania polskiego rynku turystycznego. Zapatrzenie w zagranicę powoduje natomiast — jak to zresztą zauważono już przy omawianiu poprzedniej pracy tego autora —

pominięcie, bądź niedokładne potraktowanie niektórych bardzo żywotnych zagadnień.

I tak np., po bardzo wyczerpujących uwagach, dotyczących metod i środków propagandy, potraktowanie ogólne niedomagań w uzdrowiskach i lotniskach, niskiego poziomu świadczeń na rzecz turysty przy zupełnym prawie pominięciu zagadnienia ruchu lotniskowo - wypoczynkowego, wydaje się brakiem dość dużym. Te 120.000 rodzin, stanowiących roczną stałą stawkę ruchu turystycznego, stawkę, która według obliczeń stanu zarobkowania powinna osiągnąć cyfrę pięć razy większą, wymaga głębszego i osobnego omówienia, zarówno z punktu widzenia obsługi turystycznej przez biura podróży, aparatu informacyjnego i propagandowego, jak przysposobienia terenu.

Powinna być dokładniej zbadana praca, dokonana dotychczas na tym odcinku, o ile ma się ją zespolic z inicjatywą i aspiracjami w tym kierunku innych czynników.

Podkreślona z wielkim uznaniem przez autora akcja Ligi Popierania Turystyki w zakresie inwestycji turystycznych i wyposażenia pewnych rejonów w hotele, schroniska, komunikacje i atrakcje turystyczne — to zaledwie kilka — cztery czy pięć jaśniejszych punktów na obszarze całej Polski.

Autor sam zresztą dochodzi do słusznego wniosku, że: „same inwestycje o charakterze urządzeń atrakcyj turystycznych lub same ułatwienia i zniżki komunikacyjne, razem z propagandą turystyczną nie stworzą jeszcze poważnego i stałego ruchu turystycznego“. „Dopiero — dodaje autor — należyte rozbudowanie całości wszystkich urządzeń, bezpośrednio i pośrednio związanych z obsługą ruchu turystycznego może zapewnić trwałe warunki rozwoju miejscowości docelowych turystycznych“.

Dlatego należałoby zwrócić baczniejszą uwagę na całokształt zagadnienia tak ważnego i o wyraźnych cechach stałości, jakim jest ruch lotniskowy w naszym kraju.

W.

BIBLIOGRAFIA

Książki polskie.

Akcja kolonijna Związku Pracy Obywatelskiej Kobiet. — Cz. 2. Kolonie lecznicze. Półkolonie. Dzieciniec wiejski letni. Warszawa, 1938, str. 91 + 2 nlb. + wzorów str. 17 nlb. Związek Pracy Obywatelskiej Kobiet. Wydział Opieki nad Matką i Dzieckiem. Wydział Spraw Wiejskich.

Arnekker Edward. — Ubezpieczenie społeczne zagranicą. Warszawa, 1938, str. 63. Wyd. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Antoniewski Stanisław dr. — Z ekonomiki gospodarstw dużych i małych. Warszawa, 1938, str. 5 nlb. + 123 + 1 nlb. Biblioteka Puławska.

Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w roku gospodarczym 1935/36 (od 1 lipca 1935 do 30 czerwca 1936). — 10 sprawozdanie Wydziału Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich w Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego. Warszawa, 1938, str. VIII + 163. Biblioteka Puławska.

Broda Antoni Stefan. — Zadłużenie drobnych gospodarstw na dzień 1 lipca 1937 roku. Warszawa, 1938, str. 88. Biblioteka Puławska.

Bronikowski Wiktor dr. — Agronomia społeczna jako środek polityki rolniczej z przedmową prof. d-ra Witolda Staniewicza. Warszawa, 1938, str. 75 + 1 nlb. Biblioteka Puławska.

Budżet miasta stołecznego Warszawy 1938 — 31.III.1939. — (Warszawa, 1938), str. 8 nlb. + LXI + 573. Drukarnia Miejska.

Chorabik Tadeusz. — Ruch uzdrowiskowo-letniskowy w województwie krakowskim. Kraków, 1938, str. 23 + tabele 2. Komunikaty Studium Turyzmu Uniw. Jag. w Krakowie, zesz. 6.

Ciężary publiczne większej własności ziemskiej. — W oprac. Biura Rady Naczelnej Organizacji Ziemiańskich. Warszawa, 1938, str. 46 + 1 nlb.

Depasse Charles. — Zasady spożytkowania i organizacji wczasów pracowniczych w Belgii. Według odczytów... oprac. A. Moraczewska. (Warszawa, 1938). Centr. Biuro Wczasów Zrzeszenia Organiz. Ośw.-Kult., str. 8.

Drugi powszechny spis ludności z 9.XII. 1931 r. — Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Woj. poleskie. Warszawa, 1938, str. XXVIII + 2 nlb. + 280. Statystyka Polski, seria C, zesz. 87.

Elektryfikacja ziemi krakowskiej. — Materiały Komisji Energetyczno-Elektryfikacyjnej Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie. Kraków, 1937, str. VIII + 247 + tabl. 4, tabele 3.

Giziński W. — Problem bezrobocia na Wołyniu. Warszawa, 1938, str. 22. (Odb. Drogi Polski, 1938, nr 5 i 6).

Gliński Marian. — Szpitalnictwo województwa krakowskiego. Lwów, 1938, str. 19 + tabela 1. Odb. „Polska Gazeta Lekarska“, 1938, nr 28 — 30.

(Kajetanowicz Z.) — Zarys monograficzny powiatu turczańskiego oraz opis miejscowości letniskowo-turystycznych. Lwów, 1938, str. 63 + 1 nlb. + mapa. Nakł. Związku Letniskowo-Turystycznego „Bieszczady“ Powiatów i Gmin Woj. Lwowskiego.

Klima Leszek, Mróz Kazimierz. — Powiat chojnicki w świetle cyfr. Chojnice, 1938, str. 170. Polskie Tow. Krajoznawcze Oddział w Chojnicach.

Klimów Romuald dr. — Prawo karno-administracyjne nakazowe w zarządach gminnych (miejskich) województwa lwowskiego. (Zestawił i uwagami zaopatrzył... (Lwów, 1938). Nakł. Urząd Wojew. Lwowski, str. 223.

Kołodziejski Henryk dr. — Z zagadnień bezrobocia. (Warszawa, 1938), str. 23 + 1 nlb. Odb. „Społem“, 1938 (nr. 2 — 5).

Koźuchowski Józef. — Przebudowa gospodarcza Polski. Warszawa, 1938, str. 5 nlb. + 262. Towarzystwo Pracy Społeczno-Gospodarczej.

Kupiec Bronisław. — Czarnohora. Lwów, 1937. Karpackie Towarzystwo Narciarskie, str. 26 nlb.

Kunzek Tomasz. — Słoneczne Podole. Informator letniskowo-turystyczny województwa tarnopolskiego. Tarnopol, 1938, str. 12 nlb. Wyd. Komisji Letniskowej Powiatów i Gmin Województwa Tarnopolskiego.

Kühn Kazimierz. — Program prac naukowo-badawczych nad samorządem. (Referat, wygłoszony na inauguracyjnym posiedzeniu Rady Naukowej Instytutu Pracy Samorządu Terytorialnego w dn. 26.IV. 1938) Warszawa, 1938, str. 24. Nakł. Instytutu Pracy Samorządu Terytorialnego.

Leśniewski Czesław. — Gmina w Polsce Odrodzonej według projektów Tow. Demokrat. Polskiego z lat 1840 — 1841. Kraków 1938, str. 34. Druk. Uniwersytetu Jagiell.

Łazarowicz Kl(emens) dr. — Opieka społeczna a reforma ubezpieczeń społecznych. Bielsko, 1938, str. 16. Nakł. red. „Głosu Robotniczego“ w Bielsku.

Mały rocznik statystyczny miasta Łodzi 1936. — Red. Edward Rosset, naczelnik Wydziału Statystycz. Łódź, 1938, str. 5 nlb. + 174. Zarząd Miejski w Łodzi. Wydział Statystyczny.

Marczyński Józef. — Miejska pomoc lekarska dla pracowników Zarządu m. st. Warszawy. Zarys historyczny. Stan obecny. Warszawa, 1938, str. 135 + tabl. 6. Wyd. Miejska Pomoc Lekarska m. st. Warszawy.

Monografia powiatu dobromińskiego. — Przemyśl, 1938, str. 14. Wyd. 10 Okr. Urz. W. F. i P. W. i Przem. Okr. Tow. Rozw. Ziem Wschodnich.

Monografia powiatu krośnieńskiego. — Przemyśl, 1938, str. 19. Wyd. 10 Okr. Urz. W. F. i P. W. i Przem. Okr. Tow. Rozw. Ziem Wschodnich.

Monografia powiatu leskiego. — Przemyśl, 1938, str. 30. Wyd. 10 Okr. Urz. W. F. i P. W. i Przem. Okr. Tow. Rozwoju Ziem Wschodnich.

Monografia powiatu samborskiego. — Przemyśl, 1938, str. 19. Wyd. 10 Okr. Urz. W. F. i P. W. i Przem. Okr. Tow. Rozwoju Ziem Wschodnich.

Monografia powiatu sanockiego. — Przemyśl, str. 22. Wyd. 10 Okr. Urz. W. F. i P. W. i Przem. Okr. Tow. Rozwoju Ziem Wschodnich.

Moraczewski Jędrzej inż. — Rozważania nad poło-

żeniem politycznym i gospodarczym Polski. Warszawa, 1938, str. 1 nlb. + 69 + 1 nlb. Nakład autora.

N a w r a t i l E., Trybowski Cz. — Rabka i okolica oraz krótki przewodnik po Beskidzie Wyspowym i Gorcach. Z mapką turystyczną, planem Rabki i 29 ilustr. Kraków, 1938. Zakład Zdrojowy w Rabce.

P o d o s k i J a n i n ż. — Rola i potrzeba komunikacji znaczenia miejscowego dla racjonalnego rozwiązania ogólnego programu komunikacyjnego w Polsce. (Warszawa), 1938, str. 40 + 1 nlb. + mapa 1. Nakł. Fundacji Stypendialnej im. J. Tomickiego.

P o k r z y w n i c k i A n t o n i. — Czego wieś potrzebuje? Warszawa, 1938, str. 48. (Druk. Polska).

P r a ż m o w s k i J ó z e f. — Szkolnictwo w województwie śląskim. Przedszkola, szkoły wszelkiego typu, nauczycielstwo. Oprac. na podstawie materiałów urzędowych i innych źródeł. Wyd. 2 uzup. dodatkiem ze zmianami do dn. 30.IV.1938 r. Katowice, 1938, str. 24 + V + 31. Nakład autora.

R a k o w s k i J a n u s z. — Linie rozwojowe gospodarstwa polskiego. Warszawa, 1938. Nakład tyg. „Polska Gospodarcza“, str. 52.

R a p a c k i T a d e u s z. — Spółdzielczość a sprawa robotnicza. Warszawa, 1938, str. 12 + 2 nlb. „Społem“ Zw. Spółdzielni Spożywców R. P.

R o c z n i k p o l i t y c z n y i g o s p o d a r c z y 1938. — Warszawa (1938). Polska Agencja Telegraficzna, str. 1230, tabl. 6.

R o c z n i k s t a t y s t y c z n y m i a s t a B y d g o s z c z y z a r o k 1937. — Oprac. przez Oddział Statystyczny m. Bydgoszczy. (Bydgoszcz, 1938). str. 31.

R z e ź n i a c k i W o j c i e c h. — Bydgoszcz i powiaty bydgoski, szubiński i wyrzyski. Mała encyklopedia turystyczna. (Bydgoszcz, 1938). Nakł. Zw. Pop. Turyst. w Bydgoszczy, str. 338 + 1 nlb. + mapa 1.

S a d l i e k i J a n. — Spółdzielnie handlowe w środowiskach wiejskich. Zadania i organizacja. Warszawa, 1938, str. 15 + 1 nlb. Związek Spółdzielni Roln. i Zar. Gospodarczych R. P.

S a r w i Ń s k a A. i n ż. — Wiejscy działacze społeczni w ruchu spółdzielczym. Warszawa, 1938, str. 16. Odb. Spółdz. Przegląd Naukowy 1938, zesz. 4.

S c h e i n k ö n i g J a d w i g a, K o w a l c z e w s k i J e r z y. — Podział administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Województwa, miasta, gminy wiejskie oraz okręgi specjalne. Warszawa, 1938, str. XV + 187. Nakład własny.

S i e t n i c k i J a n. — Wiejskie półkolonie letnie. Lwów, 1938, str. 29. Nakł. Zarząd Główny Towarzystwa Szkoły Ludowej.

S o l a r z I g n a c y. — Spółdzielnie zdrowia. Warszawa, 1938, str. 128. Nakł. Zw. Spółdzielni Roln. i Zar. Gosp. R. P.

S p r a w o z d a n i e z d z i a ł a l n o ś c i M i n i s t e r s t w a O p i e k i S p o ł e c z n e j z a r o k 1936/37. — Warszawa, 1938, str. 70 + 1 nlb. Nakł. Ministerstwa Opieki Społecznej.

S t a r z y Ń s k i S t e f a n. — Rozwój stolicy. Odczyt wygłoszony w dniu 10 czerwca 1938 r. na zebraniu urządzonym przez Okręg Stołeczny Związku Rezerwistów. Warszawa, 1938, str. 97 + 1 nlb. Wyd. Stoł. Okr. Zw. Rezerwistów.

S t a t y s t y k a r o l n i c z a 1937. — Warszawa, 1938, Główny Urząd Statystyczny, str. VI + 129.

S t a t y s t y k a s z k o l n i c t w a 1936/37. — Warszawa, 1938. Główny Urząd Statystyczny, str. XVI + 82. Statystyka Polski, seria C, zesz. 82.

S t y ś W i n c e n t y d r d o c. — Reforma rolna jako walka z przeludnieniem wsi. Lwów, 1938, str. 10. Druk K. Doroszyński.

S t y ś W i n c e n t y d r d o c. — Rolnictwo a uprzemysłowienie. Lwów, 1938, str. 10. Druk K. Doroszyńskiego.

Styś Wincenty dr doc. — Rozdrobnienie gruntów chłopskich. Lwów, 1938, str. 13. Druk. K. Doroszyńskiego.

Szewczyk Piotr inż. — Przystosowanie rolnicze w powiecie kutnowskim. Z przedmową inż. rol. Zygmunta Kobylińskiego. Warszawa, 1938, str. XVI + 162. Nakł. Państw. Inst. Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach.

Szymkiewicz Gustaw. — Prawo budowlane i zabudowania osiedli. Dodatek 1937/38 r. zawiera rozporządzenia wykonawcze, przepisy o przystosowaniu budynków i osiedli do potrzeb obrony powietrznej, z komentarzem i inne przepisy z dziedziny budownictwa. Warszawa, 1938, str. 168. Nakł. własny.

Tezy Rady Naczelnej Obozu Zjednoczenia Narodowego w sprawach wiejskich i upowszechnienia kultury, uchwalone przez Radę Naczelną Obozu Zjednoczenia Narodowego w dn. 13 sierpnia 1938 r. — (Wyd. 2). (Warszawa, 1938). O. Z. N. Oddział Propagandy nr 19/38, str. 39.

Thugutt Stanisław. — Wykłady o spółdzielczości. Rozwój spółdzielczości w różnych krajach. Warszawa, 1938, str. 15 + 1 nlb. „Społem“ Zw. Spółdz. Spoż. R. P.

Tillinger Tadeusz inż. — Zagadnienie dróg wodnych w Polsce. Warszawa, 1938, str. 1 nlb. + 31 + 1 nlb.

Trybowska Nawratil Elfryda. — Wytyczne gospodarki uzdrowiskowo-turystycznej w Niemczech. Kraków, 1938, str. 29 + 1 nlb. Wyd. z zas. Wydz. Turystyki Ministerstwa Komunikacji. (Komunikaty Studium Turyzmu U. J. w Krakowie zesz. 11).

Trzydziestolecie Biblioteki Publicznej m. st. Warszawy 1907 — 1937. — Warszawa, 1938, str. 10 + 2 nlb. Zarząd Miejski w m. st. Warszawie.

Ustawy i rozporządzenia z lat 1918 — 1934. — T. 8. Rok 1938. Według stanu prawnego z dn. 1 lutego 1938 r. (Warszawa), 1938, str. 4 nlb. + 875. Wyd. Ministerstwa Sprawiedliwości.

Warszawa wczoraj i dziś. — Praca zbiorowa pod red. St. Sempołowskiej. T. I. Warszawa, 1938, str. VII + 2 nlb. + 287 + 1 nlb. + tabl. 43 + 7 map. Nakł. „Nasza Księgarnia“, „Rój“, J. Mortkowicz.

Wiejscy działacze społeczni. T. 2. — Życiorysy inteligentów. Warszawa, 1938, str. 6 nlb. + 363 + 44 + 1 nlb. Z zas. Państw. Inst. Kultury Wsi. Instytut Socjologii Wsi Szkoły Głównej Gosp. Wiejsk. nr 2.

Wiejskie uniwersytety ludowe w Polsce. — Biuletyn konferencji oświatowej poświęconej sprawie uniwersytetów ludowych. Łowicz, 7 — 9 marca 1937. (Książkę redagowali Zofia Mierzwińska i Władysław Radwan). Warszawa, 1938, str. 189 + 1 nlb. Skł. gł. Książnica dla Rolników.

Witkiewicz-Koszyć Jan. — Dom biblioteki wojewódzkiej. Warszawa, 1938, str. 13 + 1 nlb. Skł. gł. Poradnia Biblioteczna Związku Bibl. Polskich.

Wykaz miejscowości Rzeczypospolitej Polskiej. T. I. Województwo wileńskie. — Warszawa, 1938, str. 3 nlb. + 86. Nakł. Głównego Urzędu Statystycznego.

Wyżnikiewicz Zdzisław. — Ustawodawstwo śląskie o ubezpieczeniu społecznym. Katowice, 1938, str. 121. Skł. gł. „Nasza Księgarnia“, Wyd. Instytutu Śląskiego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych. — Warszawa, 1938, str. 19 + 1 nlb. Instytut Spraw Społ. Odb. Kongres Bezpieczeństwa Pracy, t. I. (W-wa, 1938).

(Cyfra pierwsza oznacza rok wydawnictwa, druga — numer, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę).

Balicki Zygmunt mgr. — Uwagi o opiece i wychowaniu dzieci wiejskich. Samorząd, 20, 35, 561 — 563, (28.VIII.1938).

Banaś A. dr. — Odpowiedzialność służbowa w dziale administracji samorządowej. Gazeta Administracji, 20, 18, 1147 — 1157 (15.IX.1938).

Barjózef. — Impasy w samorządzie. Samorząd, 20, 31, 501 — 502, (31.VII.1938).

Bilek M. — Ustrój samorządu stolicy. Samorząd Miejski, 18, 13, 897 — 904, (1.VII.1938).

Branny F. — Nowe źródło dochodów wsi i miast na zdrowie i opiekę społeczną. Samorząd, 20, 28, 465 — 467, (10.VII.1938).

Burakowski P. — Budownictwo mieszkaniowe w regionie podwarszawskim w latach 1932 — 1936. (Samorząd Miejski, 18, 13, 904 — 910, (1.VII.1938).

Czech Józef. — Organizacja rolnicza przymusowa czy dobrowolna? (artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 36, 569 — 570, (4.IX.1938).

Czerniewski Konstanty. — Ubezpieczenie emerytalne w rolnictwie. Gospodarka Narodowa, 8, 15, 221 — 223, (1 sierpień 1938).

Dębowski St. — Sytuacja miast Centralnego Okręgu Przemysłowego na terenie województw krakowskiego i lwowskiego (region C). Samorząd Miejski, 18, 14/15, 951 — 964, (1.VIII.1938).

Dębowski Stanisław. — Usprawnienie działalności gromad. Samorząd, 20, 33, 529 — 531, (14.VIII.1938).

Eres. — Program konserwacyjnych robót drogowych i potrzebne środki finansowe. (Drogi wojewódzkie i powiatowe). Samorząd, 20, 27, 451 — 456, (3.VII.1938).

Fischlowitz Stanisław dr. — Społeczny charakter ubezpieczeń społecznych. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 18, 3, 293 — 329, (kw. III, cz. 1938).

Gepnerowa Stefania. — Sieć ogrodów jordanowskich. Opiekun Społeczny, 3, 7/22, 5 — 8, (lipiec 1938).

Jagodziński Z. — Zagadnienie organizacji służby weterynaryjnej. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 30, 491 — 494, (24.VII.1938).

Janczar Stefan. — Obywatel, urzędnik i władza. Trzy elementy w samorządzie terytorialnym. Pracownik Samorządowy, 20, 15/16, 356 — 357, (1 — 15.VIII.1938).

Jordan Marcin. — Komerccjalizacja rachunkowości przedsiębiorstw samorządowych. Samorząd Miejski, 18, 18, 1138 — 1151, 15.IX.1938).

Kociół Jan. — Formy popierania spółdzielczości przez samorząd terytorialny. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 37, 586 — 587, (11.IX.1938).

Kołodziej K. — W sprawie przekazania samorządom egzekucji podatków. Samorząd, 20, 33, 531 — 532, (14.VII.1938).

Krasowski J. — O usprawnienie wymiaru i poboru podatków przez gminy wiejskie. Pracownik Samorządowy, 20, 13/14, 322 — 324, (1 — 15.VII.1938).

Krippendorf B. dr. — Najpilniejsze gospodarczo - lecznicze potrzeby naszych uzdrowisk na wybrzeżu. Zdrowie Publiczne, 53, 8, 790 — 805, (sierpień 1938).

Lewandowski Władysław. — Planowanie miast i osiedli a wychowanie gospodarcze. Gospodarka Narodowa, 8, 15, 223 — 225, (1.VIII.1938).

Malanowicz Stanisław mgr. — Kwalifikacje inspek-

torów samorządu gminnego. *Gazeta Administracji*, 20, 16, 1019 — 1027, (15.VIII.1938).

M i g a s T a d e u s z. — Artykuł 99 rozp. Prezydenta Rzplitej o postępowaniu administracyjnym a samorząd. *Gazeta Administracji*, 20, 15, 959 — 964, (1.VIII.1938).

O z i m a S t a n i s ł a w. — Kredyt a system planowania gospodarczego. *Gospodarka Narodowa*, 8, 16, 202 — 204, (15.VII.1938).

P a g o w s k i S t. — W obliczu klęsk pożarów masowych. *Samorząd*, 20, 29, 479 — 481, (17.VII.1938).

P o r o w s k i M a r c e l i. — Aktualne zagadnienia samorządu miejskiego. *Samorząd Miejski*, 18, 18, 1127 — 1138, (15.IX.1938).

P o r o w s k i M a r c e l i. — Obecna sytuacja samorządu miejskiego. *Samorząd Miejski*, 18, 13, 887 — 897, (1.VII.1938).

P r z e s t r z e l s k i S. — Areszty gminne. *Gazeta Administracji*, 20, 15, 965 — 967, (1.VIII.1938).

R e g o r o w i c z L u d w i k. — Szkolnictwo w Centralnym Okręgu Przemysłowym na tle powstającego tam przemysłu. *Oświata i Wychowanie*, 10, 7, 629 — 636, (wrzesień 1938).

R o d - w i c z S t. — Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg państwowych i samorządowych (według stanu na 1 kwietnia 1937). *Samorząd*, 20, 27, 445 — 451, (3.VIII.1938).

R o d - w i c z S t. — Drzewa przydrożne a bezpieczeństwo komunikacji. *Samorząd*, 20, 39, 618 — 621, (25.IX.1938).

R o m a n i u k K a z i m i e r z. — Problem amortyzacji w przedsiębiorstwach komunalnych. *Samorząd*, 20, 38, 605 — 607, (18.IX.1938).

R u d o l f Z y g m u n t i n ż. m a g. — O technice sanitarnej. *Zdrowie Publiczne*, 53, 7, 696 — 700, (lipiec 1938).

S i k o r s k i B r u n o. — Fragmenty polskiej polityki gospodarczej. *Przegląd ekonomiczny*, 10, t. XXIII, nr 104 — 113, 120 — 136, (III kw. 1938).

S o k o ł o w s k i A. — Gminy i gromady województwa stanisławowskiego w świetle cyfr. *Samorząd*, 20, 30, 494 — 496, (24.VII.1938).

S o k o ł o w s k i A. — Gminy i gromady woj. stanisławowskiego w świetle budżetów na rok 1938/39. *Pracownik Samorządowy*, 20, 15/16, 364 — 366, (1 — 15.VIII.1938).

S o k o ł o w s k i A. — Umiejętność układania i wykonania budżetu. *Pracownik Samorządowy*, 20, 13/14, 320 — 322, (1 — 15.VII.1938).

S p r a w o z d a n i e z d z i a ł a l n o ś c i Z w i ą z k u K o m u n a l n y c h K a s O s z c z ę d n o ś c i w W a r s z a w i e z a r o k 1937. — *Oszczędność*, 14, 18, 581 — 601, (20.IX.1938).

S t a m i r o w s k i J. — Uwagi o szkolnictwie powszechnym. *Samorząd*, 20, 29, 477 — 479, (17.VII.1938).

S t a n i e w i c z W i t o l d p r o f. d r. — Bezrobocie wsi i niedokonsumcja ludności wiejskiej. *Rolnictwo*, 10, t. I, z. 2, 5 — 18, (1938).

S t a r c z e w s k i J a n. — Wytyczne polityki populacyjnej w Polsce. *Opiekun Społeczny*, 3, 7 (22), 1 — 4 (VII.1938).

S t a s e k L e o n. — Przedawnienie wymiaru i poboru świadczeń w naturze. *Samorząd*, 20, 32, 515 — 517, (7.VIII.1938).

S u r m a c k a I r e n a. — Prawo do opieki. *Samorząd*, 18, 16/17, 1039 — 1046, (1.IX.1938).

T e j s z e r s k i R. — Świadczenia w naturze. *Samorząd*, 20, 34, 547 — 548, (21.VIII.1938).

T y b o r o w s k i J. m g r. — Udział samorządu w akcji budowy domów ludowych. *Samorząd*, 20, 32, 513 — 515, (7.VIII.1938).

T y b o r o w s k i J e r z y m g r. — Zasady prawa wyborczego w nowych ustawach o wyborze radnych. *Gazeta Administracji*, 20, 17, 1074 — 1084 (1.IX.1938).

W o j c i e c h o w s k a Z. — Sprawa „hierarchii potrzeb” w samorządzie. *Samorząd*, 20, 31, 504 — 506 (31.VII.1938).

Wieckowski Tadeusz. — Praca oświatowa a środowisko wiejskie. *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 8 (18), 8 — 9, 221 — 226, (sierpień — wrzesień 1938).

Z. W. — Niebezpieczeństwo braku w samorządzie kwalifikowanych pracowników. *Samorząd*, 20, 28, 467 — 469 (10.VII.1938).

Z. W. — Samorządowe urządzenia sanitarno - zdrowotne. *Samorząd*, 20, 34, 545 — 547 (21.VIII.1938).

Książki niemieckie.

Arbeitseinsatz und Arbeitserziehung durch Fürsorge. — Festschrift des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Verlag Lühse & Co., Leipzig 1938. S. 135.

Bickel Wilhelm. — Wohnungsbaupolitik der Stadt Zürich. 1907 — 1937 Zürich: Statist. Amt 1938. S. 159. Fr. 3.

Blümlein. — Die öffentlichen Unternehmungen in ihrer Bedeutung für die Reichsfinanzwirtschaft. Würzburg 1938. Verlag Konrad Triltsch. S. 86. M. 3.60.

Bürger. — Das Kommunale Elektrizitätswerk Mark. Schriften der Volkswirtschaftlichen Vereinigung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet. Heft 1. Essener Verlagsanstalt, Essen, M. 3.—.

Dassel H. u. Schütte H. — Das für öffentliche Sparkassen geltende Steuerrecht. Dortmund. Ruhfus 1938. S. 184. M. 4.—.

Ebel Martin. — Die Mietzinsregelung im Vierjahresplan. Berlin: Heymann 1938. S. 48. M. 1.50.

Esser Harry. — Wirtschaftlichere Buchungsmethoden bei den Sparkassen. Münster: Westf. Vereinsdr. 1938. S. 133. M. 3.50.

Fischer-Dieskau Joachim. — Einführung in die Wohnungs- und Siedlungspolitik. Grundlagen und Hauptprobleme. Berlin: de Gruyter 1938. S. 148. M. 1.62.

Groll Karl. — Die Vertretung des Bürgermeisters nach der Deutschen Gemeindeordnung. Leipzig: Buske 1938. S. 92. M. 3.50.

Gutzeit Erwin. — Was muss man von den Hand- und Spanndiensten wissen? — Ein Ratgeber für Bürgermeister, Gemeindebeamte und sämtliche Gemeindeeinwohner. 5. verbesserte u. erweiterte Auflag. Berlin 1938. Deutscher Gemeindeverlag. M. 0.80.

Jahrbuch des deutschen Fremdenverkehrs. — Hrsg.: Reichsfremdenverkehrsverband. Im Auftr. d. Präsid. d. Reichsfremdenverkehrsverbandes bearb. von Günther Nohl. T. 1. 1938. Berlin: E. Müller 1938. S. 171. M. 7.50.

Lindner W., Kulke E. u. Gutschmiedl F. — Das Dorf, seine Pflege und Gestaltung — München 1938. Verlag Georg D. W. Callwey. M. 7.80.

Naumann Max. — Innenrevisionen bei Sparkassen. Hamburg: Meissners Verlag 1938. S. 84. M. 3.20.

Orthaus Max G. — Strassen bauen, unterhalten und verwalten. Berlin: Dt. Gemeindeverlag 1938. S. 203. M. 6.—.

Parlow Walter. — Rücklagen im Gemeindehaushalt. Stuttgart: Kohlhammer 1938. S. 105. M. 4.20.

Pflege und Gestaltung der Heimat. — Beiträge zur Kulturpolitik der Gemeinde. Hrsg. u. bearb. von Karl Sepp. München: Kommunalschriften-Verlag 1938. S. 213. M. 5.80.

Schnell Walter. — Die öffentliche Gesundheitspflege. Leipzig: Meiner; Stuttgart: Kohlhammer 1938. (Die Praxis der gemeindlichen Wirtschaft und Verwaltung). S. 147. M. 4.80.

Schoor Virgil — Friedrich Oskar v. Unruh — Günther Galle. — Strassenverkehrsrecht. Der Verkehr auf der Strasse und seine Regelung im Reichsrecht. Berlin: Vahlen 1938. S. 494. M. 7.50.

Czasopisma niemieckie.

A p p e l s t e d t. — Reform der Elektrizitätstarife — in: Gemeindegaz. 32, 16, 531 — 534 (15.8.1938).

B a u c h. — Tarifreform in der Elektrizitätswirtschaft — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 9, 309 — 311 (1.9.1938).

B e r g e r. — Welche Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand unterliegen der Pflichtprüfung? — in: Reichsverwaltungsbl. 59, 27, 572 — 574 (2.7.1938).

B r ü g e l m a n n E r i c h. — Bedeutung des Versicherungsschutzes in der kommunalen Selbstverwaltung — in: Gemeindegaz. 32, 16, 536 — 538 (15.8.1938).

B ü c h n e r O s k a r. — Ueberlandverkehrs-Strassenbahnen. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 8, 289 — 291 (1.8.1938).

D a l h o f f H e r m a n n. — Die Bedeutung der städtischen Fuhrpark-, Müllabfuhr- und Strassenreinigungsbetriebe — in: Gemeindegaz. 32, 16, 521 — 525 (15.8.1938).

Der Zuschussbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Rechnungsjahr 1936/37. — in: Wirtschaft und Statistik 18, 13, 528 — 531 (1.7.1938).

F i e h l e r. — Die Gemeinde im neuen Deutschland. — in: Landgemeinde 47, 18, 495 — 498 (25.9.1938).

F i e h l e r. — Rückblick und Ausblick auf die Arbeit der deutschen Gemeinden. in: D. nationalsozialistische Gemeinde 6, 13, 384 — 390 (1.7.1938).

F r i c k W i l h e l m. — Der Aufbau der gemeindlichen Selbstverwaltung im Lande Oesterreich. in: Gemeindegaz. 32, 13, 429 — 432 (1.7.1938).

G u t z e i t. — Uneheliches Kind und Familienunterstützung. — in: Landgemeinde 47, 17, 476 — 477 (10.9.1938).

H a a s. — Ist die Obstbaumpflanzung an Strassen und öffentlichen Wegen wirtschaftlich? — in: Landgemeinde 47, 17, 467 — 469 (10.9.1938).

H i r t z. — Planwirtschaft im gemeindlichen Schulwesen. — in: Gemeindegaz. 32, 16, 526 — 531 (15.8.1938).

H ö t t e F. — Die Wirkungen der Wirtschaftsbelebung auf die Gemeindefinanzen. — in: Gemeindegaz. 32, 15, 489 — 495 (1.8.1938).

J e s e r i c h. — Die Arbeit des Deutschen Gemeindetages. — in: Gemeindegaz. 32, 13, 444 — 449 (1.7.1938).

K l a m r o t h. — Das Gesetz über die Schulpflicht im Deutschen Reiche. — in: Gemeindegaz. 32, 15, 504 — 507 (1.8.1938).

K n i e p m e y e r F r i t z. — Die Beteiligungen des Reiches an wirtschaftlichen Unternehmungen. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 8, 275 — 278 (1.8.1938).

M a r t i n i. — Die Aufgaben der öffentlichen Fürsorge nach Beendigung der Massenarbeitslosigkeit. — in: Gemeindegaz. 32, 14, 461 — 466 u. 32, 15, 497 — 504 (15.7. u. 1.8.1938).

M ö l l e r A. — Die Ordnungsprüfung von Eigenbetrieben. Ein Beitrag zu den Beziehungen der Gemeinden zu ihren Betrieben. — in: Gemeindegaz. 32, 18, 599 — 605 (15.9.1938).

P a r t r i d g e M. — Landwirtschaftliche Verwertung von Hauswirtschaftsmüll in Paris. — in: Gemeindegaz. 32, 16, 525 — 526 (15.8.1938).

P e r d e l w i t z. — Das deutsche Sparkassennetz in seiner Entwicklung während der letzten Zeit. — in: Sparkasse 58, 14, 219 — 226 (15.7.1938).

R a b e. — Die Einziehung der Staats- und Gemeindesteuerreste. — in: Landgemeinde 47, 13, 354 — 357 (10.7.1938).

R o z y c k i. — Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg. — in: Gemeindegaz. 32, 19, 631 — 635 (1.10.1938).

R u s t. — Gegenwartsfragen der Schulpolitik. — in: Gemeindegaz. 32, 13, 433 — 434 (1.7.1938).

Schickenberg Wilhelm. — Wer soll im Landkreise die öffentliche Fürsorge betreiben? — in: Soziale Praxis 47, 13, 783 — 790 (1.7.1938).

Seeger. — Die Strassenbeleuchtung Deutschland 1937. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 9, 321 — 326 (1.9.1938).

Seltnann. — Die Erhebung von Strassenanliegerbeiträgen in der Praxis. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 7, 243 — 245 (1.7.1938).

Seltnann. — Schutz des Orts- und Strassenbildes gegen Verunstaltung (gestzlicher Stand in Preussen). — in: Landgemeinde 47, 12, 359 — 364 (10.7.1938).

Simon. — Gemeinden und Sport. — in: Gemeindetag 32, 18, 596 — 598 (15.9.1938).

Stock Hans. — Die Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Versorgungsbetrieben 1928 — 1936. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 8, 273 — 275 (1.8.1938).

Straub Erich. — Wege in der Heimerziehung. — in: Dt. Jugendhilfe 30, 4/5, 142 — 145 (Juli/August 1938).

Tapolski. — Die finanz- und wirtschaftspolitische Seite des neuen Reichsfinanzausgleichs. Inanspruchnahme von gemeindlichen Steuereinnahmen durch das Reich. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 7, 237 — 239 (1.7.1938).

Zimmermann. — Gemeinden und Stiftungswesen. — in: D. nationalsozialist. Gemeinde 6, 14, 415 — 417 (15.7.1938).

Zweigert A. — Die neue Strassenbahn-Tarifordnung. In Verbindung mit den sonstigen Bestimmungen des neuen Tarifrechts. — in: Verkehrstechnik 19, 14, 325 — 329 (20.7.1938).

Książki francuskie.

Alibert Jacques. — Obligations et responsabilités des distributeurs d'énergie électrique. Paris 1938. Recueil Sirey. P. 412.

Chen, Kyi-Tsung. — Le système municipal en Chine. Gembloux 1937. Duculot. P. 178.

Duez Paul. — La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat). Paris 1938. Librairie Dalloz. P. 344.

Gaure J. — Le droit rural et usuel à la portée de tous. Paris 1938. Librairie général de droit et jurisprudence. P. 352.

Goubert Jean. — La technique des emprunts de la ville de Paris. Paris 1938. Librairie technique et économique. P. 216.

Guerini Maurice. — Origines et pouvoirs du Secrétaire Général de Préfecture. Paris 1938. Imprimerie de Trévoux. P. 114.

Menut Henri. — Les offices publics d'habitations. Modes de passation de leurs marchés de travaux. Paris 1938. Imprimerie Lapiet. P. 116.

Moine Pierre Louis. — Les taxes sur les spectacles publics. Paris 1938. Librairie technique et économique. P. 180.

Moreau Jacques. — Le régime financier des services industriels de l'Etat en France. Paris 1938. Librairie technique et économique. P. 220.

Nezard Henri. — Eléments de droit public. Paris 1938. Arthur Rousseau. P. 516.

de Pomiane Pozerski Edouard. — L'hygiène infantile dans la maison de campagne des écoliers. Paris 1938. Hygiène par Exemple. P. 32.

Ronzeaud Jacques. — La caisse de crédit aux départements et aux communes. Paris 1938. L'auteur. P. 134.

Czasopisma francuskie.

L'alimentation de l'écolier en Angleterre et Pays-Bas. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 217 (mai 1938).

Dufour A. — Les services de secours contre l'incendie en province. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 178, 391 — 398 (septembre 1938).

Etat de la question du déversement, du traitement et de l'utilisation des eaux résiduaires municipales et industrielles en Allemagne. — Conférence de l'Union Internationale de Villes, Glasgow, septembre 1938. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 223 (juillet 1938).

J. G. — L'épuration des eaux d'égout. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 176, 290 — 292 (juillet 1938).

L. S. — Les centimes perçus pour la compte de l'Etat, des départements et des communes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 177, 344 — 352 (août 1938).

La loi municipale du 5 avril 1884. — Fonctionnement des conseils municipaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 176, 304 — 311 (juillet 1938) et 15, 177, 358 — 365 (août 1938) et 15, 178, 399 — 405 (septembre 1938).

Morice Bernard. — L'inceste dans ses rapports avec l'état civil. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 178, 386 — 390 (septembre 1938).

Morice Bernard. — Qui est officier de l'état civil? Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 176, 292 — 300 (juillet 1938).

Mouzet Henri. — Le problème des ordures ménagères. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 177, 338 — 343 (août 1938).

Parker A. — Traitement des eaux d'égout et des eaux résiduaires industrielles et prévention de la pollution des cours d'eau. Conférence de l'Union Internationale des Villes, Glasgow, septembre 1938. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 222 (juillet 1938).

Perrot Louis. — La société mutuelle des administrations publiques. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 219, (juin 1938).

Les problèmes qui se posent à l'Amérique urbaine. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 218 (juin 1938).

Régnier Marcel. — Les finances départementales et communales. Dans: Revue politique et parlementaire (Paris) 45, 523, 381 — 386 (juin 1938).

Le rôle des Autorités dans la protection sanitaire individuelle de l'homme. — Conférence Internationale de Bucarest 29.6. — 2.7.1938. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 221 (juin 1938).

Statistique de tourisme dans les grandes villes. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 225 (août 1938).

L'utilisation agricole des eaux résiduaires et de la boue provenant de celles-ci (Allemagne). Conférence de l'Union Internationale des Villes, Glasgow, (septembre 1938). Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 227, (septembre 1938).

Książki angielskie.

The call feature in municipal bonds. — by the Committee on Municipal Debt. Administration. Chicago 1938. Municipal Finance Officers' Association. P. 118.

Everett Samuel. — The community school. New York 1938. Appleton Century Company. P. 487.

Financial reports of municipalities. — San Francisco 1938. League of California Municipalities. P. 133.

Financial statistics of cities 1936. — Washington 1938. United States Government Printing Office. P. 212.

Gordon Lincoln. — The public corporation in Great Britain. London 1938. Oxford University Press. P. 350.

Kimmel Lewis H. — Cost of government in the United States 1935 — 1937. New York 1938. National Industrial Conference Board inc. P. 163.

Local government: a handbook for students, local government workers and the men in the street. London 1938. Conserv. Cent. Education Committee. P. 76.

Our cities, their role in the national economy. — Washington 1937. U. S. National Resources Committee. P. 87.

Mumford Lewis. — The culture of cities. New York 1938. Harcourt Brace and Co. P. 586.

Municipal Index and Atlas. — New York 1938, American City Magazine Corporation. P. 667.

Ridley Clarence Eugen and Nolting Orin F. — The Municipal Yearbook 1938. Chicago 1938. International City Managers' Association. P. 102.

Simon Shena D. — A century of city government: Manchester 1838 — 1938. London 1938. Allen and Unwin. P. 450.

Tenner Irving — Municipal finance legislation 1937. Chicago 1938. Public Administration Service. P. 64.

Walker Mabel L. — Urban blight and slums. Cambridge Mass. 1938. Harvard University Press. P. 442.

Wilson George Lloyd — Public utility regulation. New York 1938. Mac Graw - Hill. P. 586.

Czasopisma angielskie.

The administration of the public assistance services in Paris. In: Local Government Administration (London) 4, 1, 22 — 25 (March 1938).

Agger Carol — The government and its employees. In: Yale Law Journal (New Haven) 47, 7 1109 — 1135 (May 1938).

American Cities — Report of the Urbanism Committee of the American National Resources Committee. In: Local Government Administration (London) 3, 4, 208 — 219 (December 1937).

Bunbury Henry — Problems of training for the public service (England and U. S. A.). In: Public Administration (London) 16, 3 267 — 305 (July 1938).

Carr C. F. — Community centres in England. In: Local government Administration (London) 4, 1, 38 — 43 (March 1938).

Current problems in public utility law. (U. S. A.). In: Columbia Law. Review (New York) 38, 6, 959 — 1047 (June 1938).

Dakyns A. L. — The control of the central authority over the activities of public undertakings. In: Public Administration (London) 16, 2, 157 — 172 (April 1938).

Denzel C. Cline — The distribution of public utility tax revenues to municipalities in New Jersey. In: The Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 14, 3, 284 — 300 (August 1938).

Erekly Stephen — The origin of modern local government in Hungary. In: Hungarian Quarterly (Budapest) 4, 2, 219 — 230 (1938).

Larson Cedric — Greenbelt, Maryland: a federally planned

community. In: National Municipal Review (New York) 27, 8, 413 — 420 (August 1938).

Mac Corcle Stuart A. — State municipal cooperation in purchasing. In: National Municipal Review (New York) 27, 9, 441 — 444 (September 1938).

Millard Walter Y. — Local forums and local government. In: National Municipal Review (New York) 27, 7, 368 — 371 (July 1938).

Mohaupt Rosina — The bonded debt of 286 cities as at January 1, 1938. In: National Municipal Review (New York) 27, 6, 319 — 330 (June 1938).

Pate James E. — Trends in County government (U. S. A.). In: Social Forces (Baltimore) 16, 3, 418 — 426 (March 1938).

Simey T. S. — The university graduate and the local government service. In: Politica (London) 3, 12, 118 — 148 (June 1938).

Studenski Paul — Constitutional limitation on local indebtedness in New York State. In: National Municipal Review (New York) 27, 6, 299 — 303 (June 1938).

Trull Edna — resources and debts of the forty eight states. In: National Municipal Review (New York) 27, 6, 293 — 298 (June 1938).

Zimmerman Carle C. — Centralism versus localism in the community (U. S. A.) In: American Sociological Review (New York) 3, 2, 155 — 166 (April 1938).

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.
 Telefony: Redakcji 8.78-77, Administracji 9.61-92.
 Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.

class. 20397