

SAMORZĄD MIEJSKI

ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

MIESIĘCZNIK POŚWIĘCONY POLITYCE KOMUNALNEJ

WYDAWCA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

REDAKTOR: LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

REDAKCJA I ADMINISTRACJA:

WARSZAWA, MAZOWIECKA № 7. TEL. 107-11.

Prenumerata	
wraz z „Przeglądem Samorządowym“	
kwartalna	Zł. 9
półroczna	„ 18
roczna	„ 36
Pojedynczy zeszyt miesięczny	„ 3

Ceny ogłoszeń:	
1 Strona za tekstem	Zł. 150
½ strony	„ 80
1 strona przed tekstem	„ 200
½ strony „ „	„ 100
Zewnętrzna strona okładki	„ 300
Wewnętrzna „ „	„ 250
Miasta korzystają ze zniżki 150/0.	

Ogłoszenia miast o wakujących stanowiskach w gospodarce miejskiej oraz zgłoszenia na te stanowiska umieszczane będą bezpłatnie w dziale pośrednictwa pracy.

W zeszyście marcowym uwzględniono zagadnienia:

usprawnienia administracji komunalnej, polityki terenowej i skarbowości komunalnej.

Treść zeszytu za marzec 1929 r.

1. Teodor Toeplitz: Wywłaszczenie dla celów użyteczności publicznej . . .	125
2. Edward Kalitowicz: Sprawa uregulowania finansów komunalnych . .	147
3. Dr. Inż. Bronisław Biegeleisen: Zastosowanie zasad organizacji pracy w samorządzie miejskim	153
4. Dr. Józef Horszowski: Wynagrodzenie notarjuszów w b. zaborze rosyjskim za spółdziałanie przy wymiarze i poborze podatków komunalnych od czynności notarjalnych	169
5. Leon Władysław Biegeleisen: Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego	174
6. Przegląd komunalny.	
I. Reforma administracji komunalnej:	
a) Stany Zjednoczone Północnej Ameryki	192
b) System City Manager w Kalifornji	199
II. Biura studjów komunalnych:	
Wprowadzenie metod naukowych do administracji miejskiej w Stanach Zjednoczonych	202
7. Kronika komunalna.	
I. Samorząd a lotnictwo	205
II. Budownictwo mieszkaniowe w Rosji Sowieckiej:	
a) Normy kosztów budownictwa mieszkaniowego	207
b) Projektowanie budownictwa urządzeń komunalnych i planów	209
c) Zagadnienie budownictwa w r. 1929	210
III. Mer Bostonu o urbanizmie	211
IV. Kongres opieki nad dzieckiem	212
8. Bibliografia Zagraniczna	213

Inż. Jan Holnicki Szulc
WODOCIĄGI, KANALIZACJA, MELJORACJE
Warszawa, Wilcza 12, tel. 168-65.

W. 815/56/294.

Wywłaszczenie dla celów użyteczności publicznej.

Referat na IV. Międzynarodowy Kongres Miast w Sewilli.

I.

TEZY KWESTJONARJUSZA MIĘDZYNARODOWEGO ZWIĄZKU MIAST.

A.

I. Czy i jakie określenia prawa własności wogóle, a własności nieruchomości w szczególności zawiera Konstytucja (prawa zasadnicze). Czy i co mówi Konstytucja o wywłaszczeniu dla celów użyteczności publicznej, o odszkodowaniu.

II. Jakie są panujące wśród prawników i ludności poglądy na własność ziemi, czy istnieją tradycje lub rozwijają się poglądy zbliżające prawo własności do prawa użytkowania.

III. Jakie istnieją ustawy wywłaszczeniowe, w chronologicznym ich porządku zarówno obowiązujące obecnie, jak dawniejsze.

IV. Jakie istnieją ustawy w związku z ustawodawstwem agrarnym i ustawodawstwem dla celów kolejowych, dróg wodnych i wogóle komunikacyjnych.

V. Czy istnieje kodyfikacja wszystkich ustaw wywłaszczeniowych, i jednolita we wszystkich wypadkach procedura wywłaszczeniowa.

B.

I. Czy i jakie istnieją ustawy specjalnie obejmujące całokształt zagadnień polityki gruntowej miejskiej.

II. Czy obowiązujące ustawy pozwalają na wywłaszczenie w miastach.

1) gruntów dla celów komunikacyjnych,

- 2) dla utworzenia powierzchni odpoczynkowych (parki, zieleńce, boiska),
- 3) placów pod budowę gmachów użyteczności publicznej (szkół, szpitali, rzeźni i t. p.),
- 4) terenów pod budowę miejskiej gazowni, elektrowni, wodociągów itp.,
- 5) dla przemysłu prywatnego,
- 6) terenów pod ogródki działkowe,
- 7) terenów wymagających sanacji,
- 8) terenów zamiennych (dla zamiany na grunta potrzebne miastu),
- 9) tereny które powinny być zabudowane, a których właściciele nie zabudowują w wyznaczonym okresie,
- 10) parcel podlegających scalaniu lub przekształcaniu,
- 11) gruntów mających stanowić rezerwy dla miasta,
- 12) terenów pod budowę domów mieszkalnych.

Pytania dodatkowe.

- a) czy w wypadkach 1, 2 i 7 może być zastosowane wywłaszczenie strefowe, w jakich wypadkach, jakich granicach? Czy miasto jest ograniczone w sposobie użytkowania i odstępowania tych terenów?
- b) czy w wypadkach 5 i 12 miasto może odstępować tereny wywłaszczone osobom prywatnym i czy podlega pod tym względem jakimkolwiek ograniczeniom,
- c) czy istnieje wyraźne zastrzeżenie, że wywłaszczenie dla tworzenia rezerw jest niedopuszczalne. (Pyt. 11.),
- d) w jakim wypadku i w jakich okolicznościach wywłaszczony ma prawo żądać zwrotu terenu wywłaszczonego.

III. Czy istnieje i jaki związek pomiędzy planem regulacyjnym, a wywłaszczeniem, szczególnie w punktach 1, 2, 3.

Czy wystarcza, jako uzasadnienie potrzeby wywłaszczenia, ustalenie przez plan regulacyjny sposobu użytkowania określonego terenu, np. jako placu pod szkołę.

IV. Czy wywłaszczenie może być stosowane na korzyść organizacji użyteczności publicznej, lub przedsiębiorstwa, czy tylko na korzyść gminy.

V. Kto decyduje o potrzebie wywłaszczenia, jeśli grunty są własnością osób prywatnych. Czy sądy, czy władze państwowe, czy też Samorząd, czy jego władze wykonawcze (Magistrat), czy władze uchwalające (R. M.). Czy uchwała władz samorządowych wymaga oddzielnego zatwierdzenia Rady Nadzorczej, choćby była oparta na zatwierdzonym już planie regulacyjnym.

Kto nakazuje wywłaszczenie.

Czy wystarcza stwierdzenie potrzeby, czy też konieczną jest oprócz tego decyzja władzy administracyjnej, sądowej, lub ustawodawczej, dekret, wyrok lub ustawa w każdym poszczególnym wypadku. Jeżeli potrzebne jest orzeczenie władzy sądowej to jakiej, w ilu instancjach.

Czy wymagany jest dowód braku innych odpowiednich terenów.

Czy bywają stosowane różne zasady wywłaszczenia dla dzielnic już zabudowanych i dla dzielnic nowych.

Czy odwołanie służy właścicielowi gruntów, czy także gminie, lub ciału występującemu o wywłaszczenie.

VI. Jak się określa wysokość odszkodowania.

Czy istnieje związek bezpośredni pomiędzy szacunkiem składanym przez właściciela dla celów podatkowych, lub określonych przez władze podatkowe a wysokością odszkodowania i w jakich wypadkach.

Czy stosowaną jest zasada całkowitego lub częściowego odszkodowania.

Czy istnieje pojęcie „właściwego” odszkodowania różne od całkowitego. („Angemessene Eutschädigung” niemieckiego rozporządzenia z r. 1919).

Jak się określa odszkodowanie zupełne, lub właściwe.

Jakie są sposoby uniemożliwiające realizację zysków spekulacyjnych lub nieuzasadnionych.

Czy bywają stosowane stałe normy dla określonych miast, dzielnic, terenów i t. p. ewent. normy oparte na rentowności dopuszczalnego w danej dzielnicy zabudowania, czy też wysokość odszkodowania określa się w każdym poszczególnym wypadku.

Czy przy określaniu dochodowości nieruchomości dla jej szacunku bierze się pod uwagę dochodowość wynikająca z niewłaściwego użytkowania np. przeludnienia domu, który ma być zwalony.

Czy przy terenach wymagających sanacji, koszt tej sanacji bierze się pod uwagę przy szacunku placu.

Czy przy określeniu wysokości odszkodowania bierze się pod uwagę przyrost wartości tej części gruntu, która pozostaje własnością wywłaszczonego.

VII. Czy decyzja dotycząca wysokości odszkodowania zapada jednocześnie i przez tę samą instancję co decyzja o wywłaszczeniu.

Czy nieruchomość może być zajęta przed decyzją o wysokości odszkodowania i przed jego wypłatą.

Czy wysokość odszkodowania określa się przez władze administracyjne — w jaki sposób.

Przez sąd — jaki — jakie instancje.

Czy istnieje odwołanie dla stron obu, w jaki sposób i do jakich władz.

VIII. Czy odszkodowanie winno zawsze być wypłacone w gotowiźnie, czy też istnieją wypadki (jakie), gdy przewiduje się wypłatę obligacjami, rentą miejską i t. p. Czy odszkodowanie może polegać, nawet wbrew woli wywłaszczonego, na dostarczaniu terenów zamiennych.

IX. Czy w razie określenia przez plan regulacyjny użytkowania pewnych terenów, dla określonych celów użyteczności publicznej, istnieje obowiązek, czy tylko prawo wykupu *ich przez gminę*.

Czy termin obowiązku wykupu określony jest przez okres czasu i jaki, czy też przez chwilę zajęcia dla określonego użytku (np. czy teren przeznaczony w planie regulacyjnym pod park wykupuje się wtedy, gdy się park urządzi).

Czy ulica wykupiona być musi odrazu na całej przewidzianej szerokości, czy też część ulicy może być pozostawiona we władaniu prywatnem, a wykupiona w miarę konieczności jej rozszerzania.

X. Czy istnieje, dla umożliwienia miastu realizacji planu regulacyjnego, jakiegokolwiek prawo pierwokupu lub przedkupu przez miasto w razie chęci sprzedaży nieruchomości przez właścicieli, lub też wogóle po określonej cenie (np. szacunku podatkowego).

XI. Czy i jakie istnieją ustawy dla niektórych miast, dające im szczególne uprawnienia.

XII. Czy miasta mogą statutem własnym uchwałą swych ciał uchwałodawczych rozszerzać zakres swych uprawnień

II.

WYWŁASZCZENIE DLA CELÓW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W STOSUNKACH POLSKICH.

Odpowiedź na tezy Międzynarodowego Związku Miast.

A. I.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera definicji, ani własności wogóle, ani własności nieruchomości w szczególności. Zawiera jedynie gwarancję o charakterze deklaracyjnym.

„Rzeczypospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy zbiorową związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie włas-

ności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody mogą ze względów publicznych, doznać ograniczenia".

Jednocześnie jednak Konstytucja sama ogranicza prawo własności w stosunku do własności ziemi, stwierdzając, że „ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu“.

Ta zasada, wypowiedziana kategorycznie i ogólnie, może i winna znaleźć stosowanie nie tylko do ziemi rolnej, ale i do ziemi w miastach, chociaż dalszy ciąg art. 99 Konstytucji mówi już tylko o przymusowym wykupie mającym na celu reformę agrarną.

„Ustawy określają przysługujące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność gospodarstw rolnych“.

Tekst art. 99 w tem brzmieniu jest wynikiem kompromisu, dość mechanicznego, pomiędzy stanowiskiem stronnictw mieszczańskich, włościańskich i socjalistów i jest niepozbawiony sprzeczności wewnętrznych.

Stanowisko art. 99 jest zgoła indywidualistyczne. Nietykliwość własności jest w nim uznana za fundamentalną zasadę, za jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego.

Jednakże i w tem ujęciu art. 99 może się w jak najszerszym zakresie stać podstawą dla podporządkowania własności prywatnej interesowi publicznemu.

Żadna z ustaw wywłaszczeniowych nie zawiera określenia użyteczności publicznej, natomiast Wyrokiem Trybunału Administracyjnego z dn. 7.IX 1928 r. (I reg. 2334/17) zostało stwierdzone, że pojęcie użyteczności publicznej jest szersze, niż pojęcie używania czy użytkowania publicznego, tak, że urządzenia użyteczności publicznej obejmują nie tylko urządzenia, służące do bezpośredniego używania czy użytkowania przez publiczność, lecz także te urządzenia, które są potrzebne dla dobra publicznego.

A. II.

Zapłaty prawa dla prawników na znaczenie prawa własności ziemi są podzielone, przeważają jednak przedstawiciele indywidualistycznej teorii własności.

Oni to stojąc na stanowisku konserwatywnym, uważają podane wyżej ujęcie Konstytucji za nader radykalne.

Przytoczmy dla ilustracji cytaty dwóch wybitnych prawników polskich prof. Jaworskiego i Komarnickiego:

„...Konstytucja w art. 99-tym dopuszcza wywłaszczenie ziemi, a sama możliwość wywłaszczenia jest podmuleniem fundamentów, na których opiera się wieś, jako wieś, jako kultura, ideologia, krąg interesów, cała przyszłość”.

„....Dopuszczenie wywłaszczenia ziemi jest wstrząśnięciem fundamentów. Art. 99 ust. 1 daje szerokie możliwości socjalizacji: (Prof. Wład. Leopold Jaworski: „Prawa Państwa Polskiego”, zeszyt II A. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., Kraków 1921).

„....Konstytucja czyni ustępstwa na rzecz nowych prądów, uznających we własności indywidualnej nie prawo subiektywne jednostek, lecz *funkcję społeczną*, a stąd dążących do ograniczenia zarówno uprawnień jednostek posiadających, jak i do uspołecznienia dóbr...

...w Konstytucji polskiej prąd ten znalazł wyraz w postanowieniu obok własności indywidualnej własności zbiorowej. Prof. W. Komarnicki: „Polskie prawo polityczne, (geneza i system), Warszawa 1922.

Jeśli chodzi o poglądy ludności, to nie ulega wątpliwości, że stanowisko niektórych stronnictw chłopskich i robotniczych, domagających się wywłaszczenia większej własności ziemskiej nawet bez odszkodowania, jest odbiciem dążeń określonych warstw chłopskich. Stronnictwa te, nawet gdy domagają się wywłaszczenia wielkiej i średniej własności ziemskiej bez odszkodowania, stoją na stanowisku tworzenia wyłącznie drobnych gospodarstw, będących nieograniczoną własnością prywatną poszczególnych rodzin włościańskich.

Stanowisko socjalistów, których poglądy znalazły wyraz w „Deklaracji w sprawie rolnej”, zgłoszonej w Sejmie Ustawodawczym, polegało na upaństwowieniu wielkiej i średniej własności rolnej i oddawaniu ziemi narodowej w dzierżawę spółdzielniom i poszczególnym rodzinom.

Nigdzie jednak nie wysuwały się dążenia wyraźnie ograniczające prawo miejskiej własności gruntowej, przemilczano tą sprawę zarówno w cytowanym art. 99 Konstytucji, jak w ujęciu ustaw agrarnych. Tradycje i stosunki, zbliżające własność do użytkowania, istnieją gdzieś w postaci przeżytków lokalnych, bez znacznego wpływu na całokształt stosunków. Odpowiednie poglądy na tle stosunków miejskich zaczynają dopiero torować sobie drogę.

W miastach polskich z dawien dawna było stosowane odstępowanie gruntów pod budowę na prawie wieczystej dzierżawy (emfiteuzy), ten sposób użytkowania parcel budowlanych począwszy od drugiej połowy XIX wieku coraz rzadziej był stosowanym i coraz powszechniej uważano go za

przeżytek średniowiecza, pozbawiony istotnej treści. Przyczyniało się do tego i prawodawstwo (Kodeks Napoleona, oraz Ustawa Rosyjska z r. 1872) dozwalająca skupu dzierżaw wieczystych.

Od czasu odzyskania Niepodległości zrozumienie znaczenia podzielonego władania i chęć powrotu do tej formy daje się wyraźnie odczuć.

Chęć ta znalazła swój wyraz w umieszczeniu w Ustawach 21.7 — 1921 r., 28.7.1922 r. i 22.IX.1922 r., określających sposób użytkowania gruntów państwowych w Warszawie, a przeznaczonych dla celu budownictwa mieszkaniowego, przepisu pozwalającego na odstępowanie parcel *na prawie wieczystej dzierżawy*. Świadomość, że oparta na tradycji i dawnym prawie (Landrecht pruski) wieczysta dzierżawa nie odpowiada dzisiejszym wymaganiom, stała się przyczyną dążeń do wprowadzenia współcześnie ujętego prawa zabudowy. Żądanie te powtarzane jest od szeregu lat stale przez Zjazdy Miast Polskich, Kongres Higienistów 1927 r. w Poznaniu, a ostatnio zostało wysunięte przez, zorganizowaną przez Rząd Polski, Komisję Ankietową dla badania warunków wymiany i produkcji, jako jeden ze środków udostępnienia budownictwa mieszkaniowego. Prawo zabudowy jest zresztą stosowane w Polsce na ziemiach byłego zaboru pruskiego. (Prawo „Erbbaurecht” Rozporządzenie z dnia 15.I.1919 r. zaboru austriackiego), „Baurecht” ustawa z 1912 r. i części b. zaboru rosyjskiego (prawo zastrojki 1912 r.).

Należy zaznaczyć, że w literaturze polskiej, szczególnie w poezji pierwszej połowy ubiegłego wieku, która tak silny miała wpływ na kształtowanie się psychiki polskiej (Mickiewicz, Słowacki, Norwid), jak i w literaturze ostatniej doby (Żeromski) bardzo silnie się wyraża społeczny pogląd na własność: właściciel nie tylko ma prawo, ale i obowiązek użytkowania własności w sposób pożyteczny dla ogółu. Jest to w ich pojęciu jedyne uzasadnienie prawa własności prywatnej, szczególnie w stosunku do ziemi.

A. III.

Na terenie Rzeczypospolitej istniały lub istnieją następujące ustawy wywłaszczeniowe:

a) *b. dzielnicy pruskiej*: ogólna ustawa o wywłaszczeniu z dnia 11.VI.1874 r. zbiór ust. prus. str. 221, ze zmianami przez ustawę kompetencyjną (1883). Ustawa dotycząca zakładania i zmiany ulic i placów z 2 lipca 1875 r. pruska ust. mieszkaniowa z 28.III.1918 r., rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 18.VI.1920 r. Dwie pruskie ustawy zostały pozbawione mocy prawa z dn. 5 marca 1928 r., w którym weszła w życie nowa ustawa o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. (Rozp. Prez. z dnia 16 lutego 1928 r. Dz. U. Nr. 23, poz. 202).

b) *w b. dzielnicy austriackiej*: ustawa z 18 lutego 1878 o wywłaszczeniu, w celu budowania i utrzymania w ruchu kolei żelaznych (Dz. U. P. austr. Nr. 30) Ust. z 23 maja 1854 r. o wywłaszczeniu na cele górnicze, ust. z 1875 roku o wywłaszczeniu na cele wodne, (uchylona przez ust. z dnia 19 września 1922 r.), ust. z 1885 r. na cele zabudowy potoków górskich. Ustawa lasowa z dn. 3 grudnia 1852 r.

c) *w b. dzielnicy rps.*: Rozp. Rady Adm. b. Królestwa Polskiego z dnia 18.VI.1852 r.; Dekret z dnia 7.II.1919 r., o wywłaszczeniu na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych, oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej. (Dz. P. P. N. 14, poz. 162 1919 r.). Dekret ten Rozp. Rady Ministr. z dnia 19.IX.1921 r. (Dz. 85, p. 613) został rozciągnięty na ziemie wschodnie.

Rozporządzenia Generał Gubernatorstwa Warszawskiego z dnia 29.XI.1916 r., których moc obowiązująca została rozciągnięta Dekretem Rządu Polskiego z dnia 7.II.1919 r. na cały obszar b. zaboru rosyjskiego.

(Rozporządzenia te przestały obowiązywać w dniu 5 marca 1928 r.).

Ważniejsze akty prawne Rzeczypospolitej Polskiej, które przewidywały wywłaszczenie są następujące:

w dziedzinie agrarnej — uchwała z dnia 10.7.1919 r. Ustawa z dnia 2.8.1919 r. Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. (Dz. Ust. Nr. 70, p. 462). Ustawa z dnia 17.XII.1920 r. (Dz. Ust. 4, poz. 17 r. 1921) o przyjęciu na własność Państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 21.VI.1921 r. przewidująca specjalne wywłaszczenie nadwyżek majątków ziemskich ponad 23 ha znajdujących się w promieniu 15 klm. od centrum m. Warszawy (Dz. Ust. 63, p. 386) i wreszcie ostatnio kodyfikacja ustaw agrarnych ustawa o wykonaniu reformy rolnej z dnia 28.XII.1925 r. (Dz. U. Nr. 1, poz. 1, 1926 r.).

W pozostałych dziedzinach — Zasadnicza Ustawa Sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz. Ust. Nr. 63, p. 371) przewiduje dla zarządów komunalnych prawo nabywania w drodze przymusowej źródeł wody wraz z potrzebną ilością otaczającego je terenu, jak również przeprowadzenie wód i ścieków przez cudze grunta. Ta sama ustawa przewiduje prawo wywłaszczania dla całego szeregu urządzeń użyteczności publicznej.

Ustawa z dnia 9.VII.1919 r. (Dz. U. 59, poz. 356) o budowie kanałów żegl. tudzież regulacji rzek żegl. i spławnych wraz ze zmianami wprowadzonymi przez Ustawę z dn. 31 lipca 1924 r. (Dz. U. 79, poz. 768), przewiduje (art. 7) prawo wywłaszczenia nieruchomości dla urządzeń wskazanych w ustawie.

Ustawa z dnia 15.VII.1920 r. (Dz. U. Nr. 70, poz. 464) rozszerzyła pełnomocnictwo Ministerstwa Przemysłu i Handlu, dotyczące wywłaszczenia

ziemi i powierzchni gruntów dla celów górniczych, które obowiązywały na zasadzie Rosyjskiej Ustawy Górniczej (T. VII. Zb. Pr. Wyd. 1912 r.) w obrębie powiatów Będzińskiego i Olkuskiego, na cały obszar b. Królestwa.

Artykuły 124 — 132 Ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz. Ust. 102, poz. 936) przewidują na rzecz przedsiębiorstwa, które ma na celu osuszenie lub nawodnienie gruntów, odprowadzenie wód zużytych, dostarczenie wody, wyzyskanie siły wodnej, regulację wód płynących, budowę kanałów, ochronę od powodzi poza ustanowieniem służebności i obciążeniem prawa własności gruntów i wód, także i wywłaszczenie potrzebnych gruntów.

Art. 124 Ustawy podkreśla, że przy wymiarze odszkodowania nie należy uwzględniać tych stosunków co do których jest widoczne, że spowodowane zostały umyślnie, aby żądać większego wynagrodzenia. Wartość szczególnego upodobania, tudzież wzrost wartości przedmiotu wywłaszczenia z powodu zamierzonego przedsiębiorstwa wodnego — nie mają być brane pod uwagę przy oznaczeniu odszkodowania.

Na podstawie art. 5-go Ustawy Drogowej z dnia 10.XII.1920 r. wszelkie grunty budowlane i materiały, potrzebne do budowy lub utrzymania dróg, mogą być wywłaszczone lub czasowo zajęte. O potrzebie, przedmiocie i rozciągłości wywłaszczenia lub czasowego zajęcia decydują władze administracyjne II-giej instancji. Do sądów osoby zainteresowane mogą się odwoływać jedynie w sprawie wysokości odszkodowania, przyczem to odwołanie nie wstrzymuje wywłaszczenia i rozpoczęcia robót. Uprawnienia wywłaszczeniowe są także przewidziane przez ustawę z dn. 17 lutego 1922 r. o budowie szkół. (D. U. 18, poz. 143).

Ustawę Elektryczną z 21 marca 1922 r. (Dz. U. 34, p. 277). Ustawę o Uzdrowiskach z 23 marca 1922 (Dz. U. 31, p. 254).

Ustawę o scalaniu gruntów z 31 lipca 1923 r. (Dz. U. 92, poz. 718) ze zmianami ustalonymi w Rozp. Prez. z dn. 3 września 1927 r. (Dz. U. 78 p. 676).

Rozporządzenie Prezydenta o rządowych świadczeniach wojennych z dn. 26 sierpnia 1927 r. (Dz. U. 79, p. 687).

Specjalne dla spraw miejskich ma znaczenie Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast (Dz. Ust. Nr. 42, poz. 372), będąc już trzeciem sformułowaniem tej ustawy, wreszcie Rozporządzenie Prezydenta z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowie osiedli (Dz. Ust. Nr. 23, poz. 202).

Wszystkie te ustawy, z wyjątkiem ustaw agrarnych, o których dalej mowa, powołują się zależnie od dzielnicy na pruską ustawę z dnia 11.VI.1874 r., austriackiej z dnia 18.VI.1878 r., wreszcie Dekretu z dnia 7.II.1919 r. (Dz.

P. 14, poz. 162). Te bowiem ustawy decydują o podstawach i sposobie wywłaszczenia:

Artykuł 1 Dekretu pozwala wdrożenie postępowania, tylko na mocy postanowienia Naczelnika Państwa za słusznem i sprawiedliwem w y n a g r o d z e n i e m, które wedle artykułu 5, musi być wypłacone w sumie p i e n i ę ż n e j. Do oszacowania powołano osobne komisje szacunkowe i przepisano dwa sposoby oszacowania, pierwszy podług dochodowości, drugi na zasadzie cen miejscowych i warunków specjalnych. Pierwszy sposób oszacowania ma miejsce tylko w wypadku, gdy właściciel tego żąda i dostarczy potrzebnych danych. Oprócz ceny wywłaszczonej nieruchomości należy się o d s z k o d o w a n i e za ubytek wartości pozostawionej właścicielowi reszty majątku, natomiast nie odlicza się odszkodowania ewentualnego zwiększenia jej wartości skutkiem realizacji przedsiębiorstwa, dla którego stosowane jest wywłaszczenie i t. p. Nie uwzględnia się w żadnym razie wkładów dokonanych w celu uzyskania większego odszkodowania.

A. IV.

Ustawy agrarne zajmują zupełnie specjalne miejsce w szeregu ustaw wywłaszczeniowych. W oparciu w art. 99 Konstytucji zgóry uznają one konieczność przymusowego wykupu większych posiadłości prywatnych, w celu uzdrowienia ustroju rolnego.

Ustawodawstwo agrarne przewiduje przymusowy obowiązek parcelowania wszystkich jednostek gospodarczych przekraczających ustawowe maksimum (60 ha w okręgach przemysłowych i podmiejskich, 180 ha w pozostałych okolicach, z wyjątkiem województw kresowych, gdzie maksimum wynosi 300 ha, o ile właściciele majątków gospodarowali co najmniej od 1.I.1864 r.). Wykup nadwyżek odbywa się na podstawie corocznie ustalonego wykazu, zapewniającego umożliwienie wykonania planu parcelacyjnego. Plan ten przewiduje w ciągu najbliższych lat dziesięciu parcelację po 200 tysięcy ha ziemi rocznie.

Cenę wykupu stanowi szacunek dokonany przez odpowiednie zastosowanie przepisów obowiązujących przy ustalaniu, wartości nieruchomości dla opłaty podatku majątkowego. Oszacowania dokonuje Okręgowy Urząd Ziemski, opierając się na opinii Komisji Klasyfikacyjnej, Szacunkowych i na podstawie tego oszacowania składa Okręgowej Komisji Ziemskiej wnioski i ustalenie wynagrodzenia. Orzeczenia Okręgowej Komisji Ziemskiej są ostateczne.

Właścicielowi lub wierzycielowi przysługuje prawo zwrócenia się na drogę cywilno - sądową, o ile uważają, że wynagrodzenie zostało im przyznane niezgodnie z zasadami ustawy. Wynagrodzenie za nieruchomości ziemskie przymusowo wykupione, zostaje uiszczane częściowo w gotówce, częściowo

w listach 5% Państwowej Renty Ziemskiej w złocie według normalnej wartości, częściowo wreszcie w takichże listach według kursu ustalonego corocznie, ale nie niżej 70% nominalnej wartości.

Stosunek części wynagrodzenia, wypłacanych przy pomocy każdego z powyższych sposobów, zależy od ogólnego obszaru nieruchomości ziemskich, należących do właściciela wykupionej nieruchomości. Im większym jest ten obszar, tem mniejszą jest część płatna w gotówce, a także w rencie po cenie nominalnej. Listy renty ziemskiej, wypłacone według nominalnej wartości, złożone będą do depozytu w Państwowym Banku Rolnym na rzecz właściciela i będą mu wydane nie wcześniej niż po upływie 5 lat od daty płatności. W tym okresie czasu właściciel będzie otrzymywał tylko odsetki od tych listów.

Ustawa przewiduje wyłączenie od obowiązku parcelacyjnego, majątków w wysokiej kulturze rolnej i uprzemysłowionych, wprowadzając tem samem istotne uzależnienie granic prawa własności od *sposobu jego użytkowania*. Z drugiej strony wykupowi w wyższej mierze (nieomal w całości) podlegają majątki nabyte za czasów zaborczych z pokrzywdzeniem ludności miejscowej, bądź w sposób niezgodny z uczciwością polityczną. Widzimy tu więc zastosowanie pewnej sankcji w zależności od moralnego charakteru pochożenia bezsprzecznej pod względem prawnym własności nieruchomości.

Ustawy dotyczące wywłaszczeń dla celów komunikacyjnych, na których przeważnie opiera się także wywłaszczenie dla innych celów użyteczności publicznej odznaczają się tem, iż pozwalają na szybkie zajęcie terenów podlegających wywłaszczeniu bez uzależnienia tego zajęcia od porozumienia dotyczącego ceny wykupu względnie określenia tej ceny przez władze.

A. V.

Dotychczas niema kodyfikacji ustaw wywłaszczeniowych, ani jednolitej procedury, jednakże przewiduje się wydanie ogólnie państwowej ustawy o wywłaszczeniu nieruchomości ze względów wyższej użyteczności.

B. I.

Dotychczas niema ustawy poświęconej specjalnie polityce gruntowej gmin, jednakże ustawodawstwo polskie sprawie tej poświęciło dość wiele uwagi.

Przedewszystkiem ustawa o wykonaniu reformy rolnej (art. 7) przewiduje, iż podlegające przymusowemu wykupowi nadwyżki gruntów położone w sferze interesów mieszkaniowych miast i osad przemysłowo - fabrycznych mogą być zakupione przez odnośne samorządy miejskie i instytucje, lub wykupione na własność Państwa przez Ministra Reform Rolnych i przeznaczone

w porozumieniu z Ministrem Robót Publicznych na cele rozszerzenia tych miast, tworzenie gospodarstw podmiejskich i osiedli dla robotników, rzemieślników, urzędników i t. p. Grunty przeznaczone na cele rozszerzenia miast i tworzenie osiedli robotniczych, urzędniczych i t. p. będą przekazane odpowiednim władzom, względnie instytucjom, w myśl postanowień ustawy o rozbudowie miast. Ta sama zasada stosuje się do gruntów państwowych, położonych w sferze interesów miast i osad.

Zostaje wprowadzone nadto do prawodawstwa nowe pojęcie sfery interesów mieszkaniowych, objęte nią są dla miasta st. Warszawy grunty, położone w promieniu 15 klm., co do miast Krakowa, Lwowa, Łodzi, Poznania, Lublina, Bydgoszczy, Sosnowca i Wilna w promieniu 10 klm. w prostej linii od centrum miasta, co do innych zaś miast i osad w miarę potrzeby według określenia Ministra Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrem Robót Publicznych.

Trzeba dodać, że poprzednie sformułowania ustawy agrarnej były bardziej kategoryczne: Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. stwierdzała, iż grunty wyżej określone winny być użyte wyłącznie na cele, o których mówi w obecnej ustawie art. 7. Mimo tego osłabienia tendencja ustawy jest bardzo wyraźna. Ta sama tendencja, ułatwienia miastom gospodarki gruntowej, jest przeniknięta Ustawą o Rozbudowie Miast, której art. 14 brzmi obecnie j. n.:

„Grunty i zabudowania państwowe, zbędne dla Państwa, leżące w granicach administracyjnych miasta lub w sferze jego interesów mieszkaniowych, oraz te grunty położone w sferze interesów mieszkaniowych miasta, które przeszły lub przejdą na własność Skarbu Państwa na zasadzie ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, będą odstępowane gminie miejskiej na cele budowlano - mieszkaniowe, na tworzenie gospodarstw podmiejskich i osiedli dla urzędników, robotników, rzemieślników i t. p. Grunty te będą odstępowane w miarę wykonywania zatwierdzonego programu rozbudowy miasta lub części miasta za wynagrodzeniem. Ustawa w przedmiocie Rozbudowy Miast przewiduje poza tem uprawnienia gminy do wywłaszczenia placów niezabudowanych i niedostatecznie zabudowanych wreszcie takich, na których znajdują się niewykonane budowle. Rozporządzenie z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli obejmuje wszystkie uprawnienia gminy związane z ustaleniem planu regulacyjnego, scalaniem i przekształcaniem działek.

B. II.

Sprawa wywłaszczenia terenów dla poszczególnych celów przedstawia się w prawodawstwie polskim jak następuje:

1) Wywłaszczenie dla celów komunikacyjnych w miastach jest możliwe w myśl przepisów dekretu w sprawie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym z dnia 7 lipca 1919 r. (Dz. Praw Państwa Polskiego Nr. 14, poz. 162 1919 r.) art. 1 mówi o przymusowym wywłaszczeniu nieruchomości i t. p. na użytek dróg żelaznych i *innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych*, oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej.

Rozporządzenie Rady Administracyjnej Król. Polskiego (Dz. Praw tom 45, str. 302) w art. 3 p. 1 c mówi o wywłaszczeniu dla założenia lub uregulowania ulic i placów i t. p. Ustawa o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr. 6, poz. 32 z 1921 r.) traktująca również i o drogach budowanych na zasadzie uchwały organów samorządowych (art. 4), w art. 5 mówi o wywłaszczeniu gruntów w celu budowy i utrzymania dróg.

Nowa ustawa budowlana przewiduje urządzenie nowych ulic lub dróg na terenach objętych zatwierdzonym planem parcelacji przez właścicieli parcel.

Urządzone w sposób ustalony przez gminę i pod jej kontrolą ulice, muszą być przez nią przejęte, bez kosztów i ciężarów, o ile powstały przy nich zabudowania na 1/3 długości frontów.

2) Ogólny plan zabudowania winien przewidywać między innymi obszary przeznaczone na place publiczne, skwery, parki, ogrody, place sportowe i inne podobne urządzenia przeznaczone do użytku publicznego.

Wywłaszczenie odbywa się na ogólnych cytowanych już zasadach, do których się odwołuje ustawa budowlana z dnia 16.II. 1928 r., dla boisk i ogrodów szkolnych także na podstawie Ustawy o budowie szkół z dn. 17.III.1922 (Dz. U. nr. 18, poz. 143).

3) i 4) To samo dotyczy budowy gmachów użyteczności publicznej (szkoly, szpitali, rzeźni i t. d.) oraz terenów pod budowę przedsiębiorstw komunalnych np. miejskiej gazowni, elektrowni, wodociągów i t. p. Zaznaczamy w tym miejscu, że np. Rozporządzenie Rady Administracyjnej mówiło specjalnie o wywłaszczeniu dla budowy „szlachtuzów” i jatek rzeźniczych po miastach. Ustawa sanitarna z dn. 9.VII.1919 r. (Dz. U. nr. 63, poz. 371) przewiduje wywłaszczenie dla szpitali, rzeźni, kostnic, cmentarzy, grzebowisk, przychodni, przytułków, domów izolacyjnych, kąpieli itd. Ustawa szkolna dla szkół, Ustawa elektryczna dla elektrowni, sanitarna i wodna dla wodociągów. Jedynie wywłaszczenie pod budowę gazowni nie jest przewidziane przez żadną ustawę.

5) Ustawy obowiązujące w Polsce dopuszczają wywłaszczenie dla przemysłu prywatnego tylko w tych wypadkach, gdy przedsiębiorstwo prywatne posiada charakter użyteczności publicznej. Powołać się tu należy jeśli chodzi o dzielnicę pruską na przepisy art. 1 ust. z dnia 11.VI.1874 r. który mówi o wywłaszczeniu nieruchomości ze względów dobra publicznego. Może więc być mowa tylko o wywłaszczeniu dla oddzielnego przedsiębiorstwa, stanowiącego

podmiot wywłaszczenia (tz. eksproprijanta), a nie gminy w celu odstępowania prywatnym.

6) Ogólny plan zabudowania miasta może przewidywać odgraniczanie obszarów przeznaczonych na uprawę leśną, rolną, ogrodniczą, (ewentualnie ogródki działkowe), żadna jednak ustawa nie przesądza możliwości uzyskania terenów dla ogródków działkowych w mieście drogą wywłaszczenia. Projekt takiej ustawy znajduje się w opracowaniu w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej.

Natomiast ustawa o wykonaniu reformy rolnej z dnia 28.XII.1925 r. (Dz. U. R. P. Nr. 1, poz. 1, 1926 r.) przewiduje tworzenie kolonji i ogródków robotniczych, urzędniczych i t. p. w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych (art. 1).

7) Wywłaszczenie nieruchomości, wymagających sanacji przewidywane jest przez ustawodawstwo polskie dwukrotnie. Art. 4, p. 6 lit. d. Rozp. o rozbudowie miast umożliwia władzom miejskim wydanie nakazu właścicielom domów mieszkalnych, grożących zawaleniem, lub zagrażających z innych względów bezpieczeństwu, czy zdrowiu publicznemu — wykonania odpowiednich prac, lub zburzenia domów i wzniesienia na ich miejsce nowych budowli. Jeśli nie będzie to uskutecznione, można przystąpić do wywłaszczenia (art. 5, p. 4).

Ustawa budowlana nakazuje gminie nabycie dwóch lub kilku przyległych działek, na których znajdują się budynki, wzniesione w sposób wyraźnie sprzeczny z wymogami bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego, o ile rozmiary lub kształt działek nie pozwalają na zadośćuczynienie tym wymogom. Wadliwe budynki zostają zburzone, poczem nowozabudowane działki gmina obowiązana jest odprzedać byłym ich właścicielom na ich żądanie.

8) Prawodawstwo nie przewiduje możliwości wywłaszczenia terenów, mających służyć dla zamiany na inne, które mogą być potrzebne miastu.

9) Art. 6, p. 1 ustawy z dnia 22.IV.1927 r. o Rozbudowie Miast dopuszcza możliwość wywłaszczenia placów niezabudowanych, lub niedostatecznie zabudowanych, których właściciele nie przystąpili do ich zabudowania, względnie nie dokonają zabudowania w terminach wyznaczonych przez Radę Miejską. Przepis ten istnieje od 1922 r. dotychczas jednak stosowanym nie był, chociaż środki przymusowe w stosunku do właścicieli pustych, nieużytkowanych placów mają w polsce dawną tradycję i były w pierwszej połowie XIX w. w Warszawie wieloletnio stosowane. W 1816 r. zostało wydane rozporządzenie mocą którego każdy plac niezabudowany, do którego zabudowania właściciel nie przystąpił, miał być wystawiany na licytację i sprzedany osobie gwarantującej zabudowanie placu.

10) Ustawa budowlana przewiduje: 1) scalenie w wypadkach, gdy w części osiedla, objętej prawomocnym planem zabudowania znajdują się działki niezabudowane, które ze względu na ich rozmiary, kształt lub położenie, nie mogą być zabudowane zgodnie z wymogami przepisów obowiązujących i planów zabudowania, oraz 2) przekształcenie w wypadkach, gdy na działkach znajdują się budynki wzniesione w sposób sprzeczny z wymogami bezpieczeństwa i zdrowia publicznego (patrz p. 7).

W pierwszym wypadku potrzebną jest zgoda większości zainteresowanych właścicieli, do których należy więcej niż połowa powierzchni gruntów, mających ulec scaleniu na wszczęcie postępowania przez władze miejskie oraz orzeczenie wojewody (w stolicy Ministra Robót Publicznych); w drugim projekt uchwalony przez uchwalający organ miejski; wojewoda, względnie Minister Robót Publicznych jedynie rozpoznaje zarzuty zainteresowanych i zatwierdza projekt. Wywłaszczenie w celu scalenia gruntów rolnych przewiduje Rozp. Prezydenta z d. 3 września 1927 r. (Dz. U. 78, poz. 676).

11) Ustawa o Rozbudowie z dnia 29 kwietnia 1925 r. wyraźnie zastrzegła, iż miasta nie mają prawa wywłaszczać nieruchomości dla tworzenia pasów gruntów. Ustawa z dnia 22 kwietnia 1927 r. nie zawiera już tego ograniczenia. Ustawa o wykonaniu reformy rolnej daje miastom możliwość występowania o przymusowy wykup na cele tworzenia kolonji robotniczych, urzędniczych i t. p. oraz na cele rozszerzenia się miast. Tem samem w zasadzie umożliwia jest tworzenie rezerw gruntowych po za granicami miasta.

12) Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 22 kwietnia 1927 r. przewiduje możliwość wywłaszczenia dla celów budownictwa mieszkaniowego, ale tylko o ile poprawa stosunków mieszkaniowych, a przede wszystkim budowa małych mieszkań nie może nastąpić w dostatecznej mierze przez zabudowanie gruntów należących do gminy miejskiej, otrzymanych od państwa lub nabytych dobrowolnie. Wtedy gmina może przystąpić do wywłaszczenia w warunkach znanych w punkcie 9.

B. III.

Związek pomiędzy wywłaszczeniem, a planem regulacyjnym jest bardzo ścisły. Od dnia ogłoszenia, w sposób ustawowo przewidziany, wiadomości o zatwierdzeniu, względnie uprawnocnieniu, planu zabudowania, państwu oraz gminie przysługuje prawo nabycia w drodze wywłaszczenia terenów przeznaczonych na wszelkie arterje komunikacyjne wraz z urządzeniami pomocniczymi, place publiczne, skwery, parki, ogrody, place sportowe i inne podobne urządzenia, przeznaczone do użytku publicznego, wreszcie pod budowę budynków, zakładów i urządzeń użyteczności publicznej.

Brzmienie nowej Ustawy (R. P. z dnia 16 lutego 1928) nie pozostawia żadnej wątpliwości, iż co do faktu wyznaczenia w ogólnym planie zabudowania pewnych obszarów pod budowę budynków, zakładów i urządzeń użyteczności publicznej wystarcza dla nadania państwu oraz gminie prawa wywłaszczenia określonych w ten sposób terenów.

B. IV.

Wywłaszczenie, w myśl ust. pruskiej (§ 1) nastąpić może na rzecz „przedsiębiorstwa publicznego”, to samo wynika z dekretu dla b. zaboru ros. 1919 r. (art. 2 i inn.), itp. To samo rozszerzenie rodzaju instytucyj, na rzecz których dokonywać można wywłaszczenia, wynika z przepisów ustawy wodnej (art 124). Eksproprijantem podmiotem wywłaszczenia jest zawsze przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, dla którego celów odbiera się własność, a nie Państwo — orzeczenie o wywłaszczeniu należy tylko do Państwa.

B. V.

Wniosek o wywłaszczeniu w zakresie miejskiej polityki budowlanej i regulacyjnej uchwala rada miejska, określając jego cel, natomiast o dopuszczalności, potrzebie i rozciągłości wywłaszczenia orzekają władze administracyjne pierwszej instancji, w miastach wydzielonych z powiatów — władze administracyjne drugiej instancji, a w Warszawie — Komisarjat Rządu. Sądy wchodzą tu w rachubę tylko w razie odwołania się od orzeczenia władzy administracyjnej co do wysokości odszkodowania.

Ponieważ przepisy te o wywłaszczeniu nie są zupełnie jednolite dla całego kraju, należy zaznaczyć, że, w myśl przepisów ustawy pruskiej, ustalenie tymczasowego planu eksproporcyjnego należy do władzy właściwej dla danego rodzaju przedsiębiorstwa, na rzecz którego następuje wywłaszczenie. Jeżeli żadna władza nie jest do tego upoważniona — władzą jest wojewoda. W tym planie ustala się niezbędne roboty przygotowawcze, których przedsiębiorca będzie miał dokonać. Definitywny plan zostaje ustalony przez Wojewódzkie Sądownictwo Administracyjne. Plan szczegółowy dla każdej gminy zostaje wyłożony na 14 dni dla publicznego przeglądu, a po 14 dniach następuje zbadanie komisyjne, przez komisarza, z mianowania wojewody, w obecności stron, zarzutów i samego planu. Sądownictwo wojewódzkie administracyjne, na podstawie tych badań wydaje orzeczenie, jakie grunta mają być wywłaszczone. Odwołanie służy do Ministerstwa w ciągu 14 dni. Orzeczenie o dokonaniu wywłaszczenia wydaje Woj. Sąd Adm. po dokonaniu wszystkich warunków. W b. zaborze austriackim o dopuszczalności wywłaszczenia orzeka wojewoda.

W myśl przepisów dla b. zaboru ros. projekty, dotyczące wywłaszczeń, przedstawiane będą do decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej przez Radę Ministrów na wniosek właściwego Minist. (art. 2 dekretu z 1919 r.).

Wywłaszczenie każdego skrawka gruntu wymagało zawilej procedury — interwencji Głowy Państwa. Wyłącznie wyłomu w tej zasadzie dokonała ustawa drogowa z dnia 10.XII.1920 r., wprowadzając uprawnienie władzy administracyjnej II-ej instancji (art. 3), podobnie jak Ustawa o Rozbudowie Miast z 1927 roku.

Konieczność udowodnienia braku odpowiednich terenów, przewidzianą jest przy wywłaszczeniu dla celów budownictwa mieszkaniowego gruntów niezabudowanych i niedostatecznie zabudowanych (R. P. z dnia 27.IV.1927 roku, p. patrz B. II. 9).

Dla terenów podlegających wywłaszczeniu, zgodnie z planem regulacyjnym zainteresowani mają możność zgłaszania zarzutów w ciągu 2 tygodni po upływie okresu wyłożenia planów. Wtedy więc mogą oni także przedkładać władzom dowody istnienia innych, odpowiednich dla danego użytku, gruntów. Odwołanie do Ministra przysługuje w myśl ustawodawstwa pruskiego; w myśl dekretu dla b. zab. ros. z 1919 r., protesty mogą składać w ciągu 2 tygodni na ręce komisji szacunkowej obie strony (art. 11), komisja przesyła je do Ministerstwa Robót Publicznych, które musi zarządzić dodatkowe zbadanie, delegując swego delegata (art. 12).

B. VI.

Zasadą przewidzianą przez Konstytucję jest odszkodowanie całkowite.

1) Określenie wysokości odszkodowania odbywa się według przepisów dzielnicowych. W myśl przepisów dla b. dzielnicy pruskiej, gdy nie można dojść do porozumienia, następuje oszacowanie przez rzeczoznawców, wyznaczonych przez wojewodę; według przepisów austriackich następuje również określenie przez rzeczoznawców, których listy układane są corocznie przez władze sądowe. Ustawodawstwo pruskie stoi na stanowisku, że skutek wywłaszczenia właścicieli i osoby zainteresowane nie powinny ponieść żadnej szkody materialnej na skutek wywłaszczenia, według ustaw austriackich należy odszkodować wszystkie uszczerbki w prawach majątkowych. Odszkodowanie odpowiadać powinno ocenie obiegowej, wraz z odszkodowaniem za *lucrum cessans*, za zmniejszenie wartości części pozostałej i t. p.

Według rozp. Rady Adm. Król. Polskiego oszacowanie opierać się powinno na dochodzie czystym i trwałym, bez względu na okoliczności przemijające (art. 19). Gdy szacunek sądowy jest niższy od ceny, żądanej przez

właściciela, tytułem wynagrodzenia strat i niewygód przymusowego wywłaszczenia, doliczało się $1/5$ część sumy szacunkowej (24).

W myśl dekretu z 1919 r., komisja szacunkowa dokonuje oszacowania majątku, jeżeli tego żąda właściciel, na zasadzie ustalenia dochodowości jego, bądź na mocy cen miejscowych, bądź warunków specjalnych w jakich majątek się znajduje (art. 10, p. 5, 6).

2) Bezpośredniego związku między odszkodowaniem, a szacunkiem dla celów podatkowych według ogólnych ustaw wywłaszczeniowych nie ma. Związek taki był przewidzianym przez pierwszy projekt ustawy o Komitetach Rozbudowy, grunty niezabudowane mogły być wykupywane po cenie deklarowanej przez właściciela, która to cena miała być podstawą dla poboru od gruntów niezabudowanych. Dziś obowiązująca ustawa przewiduje tylko deklarację szacunku przez właściciela dla poboru tego podatku, nie ustanawiając związku, między tą deklaracją a ewentualnem odszkodowaniem, ani żadnej sankcji w razie nie złożenia deklaracji. Niewątpliwie jest jednak poważne znaczenie takiej deklaracji dla określenia maximum odszkodowania w razie wywłaszczenia.

Podług ustawy o wykonaniu reformy rolnej cenę wykupu stanowi szacunek dokonany przez odpowiednie zastosowanie przepisów obowiązujących przy ustalaniu wartości nieruchomości dla opłaty podatku majątkowego.

3, 4, 5 Ustawodawstwo polskie zna tylko jedno pojęcie odszkodowania.

Rozróżnienia pomiędzy odszkodowaniem *właściwem*, a całkowitem nie ma

6. W celu uniemożliwienia realizacji zysków spekulacyjnych i nieuzasadnionych, ustawodawstwo pruskie przestrzega niewypłacania za nowe roboty, ulepszenia, plantacje i t. p., jeśli zostały dokonane dla podniesienia sumy odszkodowania. Identyczny przepis znajdujemy w dekrete z 1919 r. dla byłego zaboru rosyjskiego (art. 10, p. 13).

7) Stałe normy dla odszkodowania nie istnieją. Wysokość odszkodowania określa się w każdym poszczególnym wypadku.

8) Zagadnienie dochodowości, wynikłe z niewłaściwego użytkowania, nie jest rozpatrywane przez ustawy.

9) Ustawy nie przewidują również odliczania kosztu sanacji.

10) Dekret z 1919 r. dla b. zaboru rosyjskiego w art. 10, p. 9 zastrzega, że przy odszkodowaniu nie bierze się pod uwagę *zwiększenia* wartości majątków, jakie może nastąpić skutkiem przedsiębiorstwa, na rzecz którego dokonano wywłaszczenia. Określenie to ma na celu niepłacenie cen wyższych, wynikających z powiększenia wartości terenu wywłaszczonego, ale znajduje także zastosowanie odwrotne. Przyrost wartości terenów, które pozostają własnością wywłaszczonego nie jest brany pod uwagę przy wypłacie wynagrodzenia za część wywłączoną. Natomiast uwzględniona zostaje w pełni inna sytu-

acja: można żądać wywłaszczenia majątku w całości, o ile pozostała część jest bez wartości (art. 10, p. 1).

Podług nowej ustawy budowlanej gmina obowiązana jest nabyć powstające po regulacji skrawki gruntu nie nadające się do zabudowania.

B. VII.

Dążnością nowego prawodawstwa polskiego jest w zasadzie nadanie tej samej instancji prawa orzekania o wywłaszczeniu i wysokości odszkodowania. W nowych ustawach droga sądowa przewidziana jest w razie niezadowolenia stron z wysokości odszkodowania. Według dekretu z 1919 r. oszacowania dokonuje komisja szacunkowa, złożona z sędziego pokoju, komisarza ziemskiego, inspektora skarbowego, pod przewodnictwem komisarza rządowego, bierze też w niej udział delegat instytucji na rzecz której dokonywa się wywłaszczenie (art. 8); pracę swą komisja odbywa na podstawie opisu, dokonanego w myśl art. 9. Odwołanie następuje do Ministerstwa, a dokonanie wywłaszczenia wymaga rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 11, 12 i 13). Całe to jednak postępowanie nie ma miejsca, gdy nastąpi ugoda dobrowolna (art. 4, 5).

Według rozp. o rozbudowie miast z 1927 r. władze administracyjne (I i II inst. Kom. Rządu) orzekają zarazem o wywłaszczeniu i wysokości odszkodowania. Strony, niezadowolone z orzeczenia, co do wysokości odszkodowania, zwracają się do Sądu w ciągu miesiąca od dnia otrzymania orzeczenia o odszkodowaniu. W okręgach sądów apelacyjnych we Lwowie, Krakowie, oraz w Poznaniu i Toruniu właściwy jest sąd powiatowy, który orzeka w drodze postępowania niespornego (art. 9 rozp.).

Według ustawy pruskiej postępowanie w sprawie odszkodowania jest bardzo zawiłe: jest ono oddzielone od oznaczenia planu ekspopracyjnego (p. wyżej); gdy niema ugody, co do odszkodowania, wojewoda sprawę tę przekazuje sądowi administracyjnemu, który wyznacza specjalnego komisarza do rozprawy o odszkodowanie. O rozprawie tej ogłasza się w Dzienniku Wojewódzkim. Na rozprawie ze stronami komisarz dąży do zgody, a gdy zgoda nastąpi, spisuje protokół; gdy do zgody nie dojdzie, następuje zwrócenie się do rzeczoznawców (por. wyżej). Na tej podstawie sąd oznacza tymczasową wysokość odszkodowania.

Według ustawy austriackiej tymczasowe odszkodowanie wyznacza urząd wojewódzki, od orzeczenia urzędu można odwołać się do Sądu, który ostatecznie oznacza wysokość odszkodowania. W zasadzie odwołanie wstrzymuje zajęcie, o ile w dekresie nie jest przewidziane zajęcie natychmiastowe.

Podług ustaw pruskich odwołanie sądowe wstrzymuje wykonanie wy-

właszczenia z wyjątkiem wypadków „nagłych”. O nagłości decyduje Wojewódzki Sąd Administracyjny. Według art. 9 Rozp. z 1927 r. odwołanie się do Sądu nie wstrzymuje wywłaszczenia.

B. VIII.

Odszkodowanie wypłaca się w gotowiźnie. Dostarczenie terenów ziemnych, jako forma odszkodowania przymusowego nie istnieje. Rozp. Rady Adm. (art. 5) przewidywało zamianę własności wywłaszczonej, na inną równoważącą, jednak na zasadzie zgody dobrowolnej. Ustawa o wykonaniu reformy rolnej przewiduje wypłatę odszkodowań rentą.

Tego rodzaju odszkodowanie niema odpowiednika w stosunkach miejskich.

B. IX.

Ustawy przewidują dla gmin jedynie obowiązek nabycia skrawków gruntów, które po odcięciu przez linje zabudowania, przestają się nadawać do zabudowania. Natomiast art. 47 R. P. z dnia 16.II.1928 r. nadający prawo żądania od gminy odszkodowania osobom, które ponoszą rzeczywiste szkody wskutek zakazu budowy, może spowodować konieczność zakupu.

Przepis art. 47 jest niewątpliwie uwstecznieniem dotychczasowego prawodawstwa, gdyż zarówno przepisy pruskie, jak obowiązujące w dawnym zaborze rosyjskim Rozp. Gen. Gub. Beselera wyraźnie zaznaczały, że za zakaz budowy nikt nie może żądać odszkodowania. Znaczenie tego przepisu zależne będzie przede wszystkim od interpretacji jaką będą stosować komisje szacunkowe i sądy.

Ponieważ stały zakaz budowy dotyczy tylko terenów przeznaczonych pod arterje komunikacyjne, place publiczne, skwery, parki, ogrody, place sportowe i inne podobne urządzenia, przeznaczone do użytku publicznego, a zawieszenie rozpatrzenia podania o pozwolenie na budowę, nie może trwać dłużej niż 2 lata, może pośrednio wynikać konieczność wykupienia w ciągu 2 lat placów przeznaczonych pod budowę zakładów i urządzeń użyteczności publicznej, przewidzianych przez ogólny plan zabudowania.

B. X.

Ustawy nie przewidują dla miasta żadnych praw pierwokupu, ani wykupu gruntów prywatnych po określonej cenie.

B. XI.

Specjalnych ustaw dla poszczególnych miast niema, wyjąwszy przepis ustawy o reformie rolnej z 1925 r., określający za będące w sferze interesów mieszkaniowych miast (art. 7) i t. p. grunty w promieniu 15 klm., jeśli chodzi o Warszawę, 10 klm. jeśli chodzi o Kraków, Lwów, Łódź, Poznań, Lublin, Bydgoszcz, Sosnowiec i Wilno w prostej linii od centrum miasta, a co do innych miast — na zasadzie określenia Ministerstwa Robót Publicznych w porozumieniu z Ministerstwem Reform Rolnych.

Podkreślić należy, że ten przepis daje miastom, po za ich granicą administracyjną, więcej praw niż mają w samym mieście.

B. XII.

Wydawanie statutów miejskich w dziedzinie wywłaszczenia nie jest przewidziane przez ustawę.

B. II.

Pytania dodatkowe.

a) Ustawodawstwo polskie nie zna zasady wywłaszczenia strefowego. Tem samem nie ma mowy o ograniczeniu praw miasta w użytkowaniu terenów wywłaszczonych, poza obowiązkiem użytkowania na cel użyteczności publicznej dla którego wywłaszczenie zostało zadekretowane.

b) Ponieważ miasto może wywłaszczać tereny dla użytku przemysłowego jedynie dla ściśle określonego celu, oczywiście nie może ich, odstępować; co do terenów uzyskanych dla celów mieszkaniowych zgodnie z p. 9 drogą wywłaszczenia placów niezabudowanych lub niedostatecznie zabudowanych ustawa przewiduje zabudowanie ich przez gminę, przy dosłownej więc interpretacji, odstąpienie mogłoby nastąpić dopiero po ich zabudowaniu. Prawo odstępowania gruntów pochodzących z wywłaszczenia, na zasadzie ustawy o wykonywaniu reformy rolnej, jest niewątpliwe, gdyż grunty te są przeznaczone na cele tworzenia kolonij robotniczych, urzędniczych i t. p.

c) Ustawa z dnia 29.IV.1925 r. wyraźnie zabraniała wywłaszczenia dla tworzenia zapasu gruntów. W nowej ustawie z dnia 22.IV.1927 r. została opuszczona klauzula stwierdzająca, iż wywłaszczenie jedynie w celu zwiększenia zapasów gruntów jest niedopuszczalne. Nie wynika stąd bynajmniej jeszcze możliwość tworzenia przez miasta wielkich zapasów gruntów drogą wywłaszczenia, gdyż wniosek o wywłaszczeniu wymaga uchwały Rady Miejskiej

określającej dokładnie przedmiot i cel wywłaszczenia, jednakże umożliwia wywłaszczenie większych terenów dla budowania w ciągu dłuższego okresu czasu większych kolonij mieszkaniowych. Przy poprzednim sformułowaniu mogłoby to być zwalczane jako tworzenie zapasu gruntów.

4) Jeśli idzie o tereny pochodzące z wywłaszczenia gruntów niezabudowanych lub niedostatecznie zabudowanych, to wywłaszczeni mogą żądać oddania im tych terenów, jeśli gmina nie rozpocznie zabudowania wywłaszczonego gruntu w ciągu roku, nie ukończy zabudowania w trzy lata, bądź w innym określonym terminie, nie rozpocznie naprawy, albo burzenia budowli w ciągu roku, a w ciągu następnego nie przystąpi do wznoszenia nowej i w 3 lata nie ukończy (art. 13, p. 2, 3 i 4 rozp. o rozb.). Poza tem, w myśl rozp. o rozbudowie, osoby zainteresowane mogą żądać cofnięcia orzeczenia wywłaszczeniowego, gdy w 3 miesiące od dnia uprawomocnienia się orzeczenia nie zostanie im wypłacone odszkodowanie.

Wreszcie pozostały w sile ogólne przepisy dzielnicowe o wywłaszczeniu: w myśl art. 15 dekretu z r. 1919, gdy grunt wywłaszczony okaże się zbyt cenny, gdy przedsiębiorstwo, na cel którego wywłaszczono, nie dojdzie do skutków — właściciel nieruchomości ma prawo w ciągu 10 lat od daty wywłaszczenia wykupić część wywłaszczoną, za zwrotem otrzymanego wynagrodzenia. Podobne są przepisy obowiązujące w b. zaborze austriackim. W byłym zaborze pruskim wywłaszczony ma prawo pierwszeństwa w odkupieniu terenów wywłaszczonych lub kupionych dobrowolnie, na zasadzie prawa wywłaszczenia, o ile tereny te okazały się niepotrzebne dla przewidzianego przez wywłaszczenie celu, i o ile teren ma być przez gminę sprzedany.

Sprawa uregulowania finansów komunalnych.

Finanse komunalne do czasu wydania ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem ich uregulowaniu, znajdowały się, według opinii przedstawicieli samorządów, podzielonej przez Ministerstwo Skarbu, „w tak opłakanym stanie”, że ich uzdrowienie stało się „kwestją palącą i niecierpiącą zwłoki”. *)

Uchwalenie wymienionej ustawy przy jednoczesnem prawie uzdrowieniu pieniądza było punktem zdrowotnym w życiu gospodarczem samorządów.

Kwestja paląca została uregulowana tymczasowo. Obecna ustawa ma obowiązywać, według zapowiedzi jej autorów, tylko do czasu wydania nowej ustawy o jednolitej organizacji samorządu dla całego Państwa, która, normując całokształt skarbowości komunalnej, będzie właściwie tylko uzupełnieniem ustawy dziś obowiązującej.

Od dnia wydania ustawy minęło pięć lat. Nowa ustawa nie została opracowana, wydana zaś przed pięciu laty w znacznym stopniu straciła swój pierwotny charakter „czynnika rozwoju i potęgi w życiu naszych związków samorządowych ku pożytkowi ludności i Państwa”. **).

Nie jest mojem zadaniem ani krytyka, ani wykazywanie przyczyn obecnego stanu rzeczy. Z obowiązku notuję stan faktyczny.

Po uchwaleniu przez ciała ustawodawcze ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, jej tymczasowość w krótkim czasie potraktowaną została w ten sposób, że nie oczekując wydania nowej ustawy i nie występując o zmianę obecnej, przy uchwalaniu szeregu innych ustaw i wydawaniu rozporządzeń znacznie ograniczono i uszczuplono prawa samorządów.

Działalność tego rodzaju szła w dwóch kierunkach, a mianowicie: a) w kierunku ograniczenia źródeł dochodowych i b) w kierunku obciążenia samorządów nowemi obowiązkami bez wykazania źródeł pokrycia.

*) Uzasadnienie Min. Skarbu do projektu ustawy.

**) Ze sprawozdania Sejmowego D-ra Jerzego Michalskiego.

Do znacznego zmniejszenia dochodów związków komunalnych, a w szczególności m. st. Warszawy, przyczyniły się niżej podane ważniejsze ograniczenia:

1. *Podatek od budynków.* W okresie wejścia w życie ustawy o finansach komunalnych do końca 1928 r. gminom był przekazany państwowy podatek od nieruchomości na mocy Ustawy z dnia 17.XII.1921 r. Od dnia 1 stycznia 1924 r. gminy miały prawo poboru samoistnego podatku od nieruchomości. Rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z dnia 17 czerwca 1924 r. został wprowadzony państwowy podatek od nieruchomości w takiej wysokości, iż dodatek komunalny siłą rzeczy mógł być tylko bardzo nieznaczny. Wysokość tego dodatku określana była corocznie okólnikami Min. Spr. Wewn. i w zasadzie nie mogła przekraczać 25% podatku państwowego.

2. *Podatek od lokali.* Podatek ten ustawowo był przeznaczony na zaspokojenie potrzeb związków komunalnych. Wysokość tego podatku mogła ustalać corocznie Rada Miejska. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. podatek od lokali na rzecz gmin miejskich ograniczyła do 4% podstawowego komornego, przeznaczając drugie 4% na rozbudowę miast oraz kwaterek wojskowy. Według obecnego projektu rządowego wykorzystanie tego źródła podatkowego ma być wzmocnione na rzecz funduszu rozbudowy miast jeszcze o 2% od komornego przedwojennego rocznie.

3. *Podatek od przemysłu i handlu.* Według projektu rządowego ma być zmniejszony, wobec czego zmniejszą się i wpływy komunalne z tego źródła.

4. *Podatek dochodowy.* Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych określiła udział gmin miejskich w wpływach z podatku dochodowego na 30%, miasta zaś st. Warszawy na 40%. Udział powyższy został obniżony do połowy ustawą z dnia 22.XII.1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej. Poza tem Rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z dn. 8.XI.1927 r., artykuł 24 ustawy o podatku dochodowym, uzupełniony został przepisem, aby dodatek na rzecz miasta nie był doliczany do dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych z funduszy Państwa w b. zaborze Pruskim.

Pomijam tę okoliczność, iż Min. Skarbu zdecydowało, by zastosować obliczenie dodatku do podatku dochodowego dla m. st. Warszawy na 20% wstecz, gdyż sprawa ta została już rozstrzygnięta w Najwyższym Trybunale.

5. *Podatek od spożycia, zużycia, wzgl. produkcji.* Wpływy z tego źródła zostały zmniejszone przy uchwalaniu ustawy z dnia 31.VII.1924 r. o monopolu spirytusowym, drogą zastąpienia 30%-owego dodatku komunalnego do podatku od spirytusu stałą lecz znacznie niższą opłatą na rzecz związków komunalnych.

6. *Podatek od ładunków*. Stawki tego podatku zostały znacznie obniżone drogą rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18.III.1924 r., 20.X.1924 r., 4.II.1925 r. o 11.IX.1928 r.

Poza tem Ustawa o rozbudowie miast zwolniła od tego podatku podstawowe materiały budowlane.

7. *Oplata aljenacyjna*. Stawka tej opłaty została zniżona z 4% na 2% (Ustawa z dnia 31.VII.1924 r.).

Tak się przedstawia sprawa głównych źródeł dochodowych związków komunalnych.

W tym stanie rzeczy podwyższenie stawek poszczególnych podatków jest niemożliwe albo ze względu na ustawowo unormowaną ich wysokość, lub też ze względu na to, iż stawki podatkowe doprowadzone zostały do takiej wysokości, że ich przekroczenie zagrażałoby egzystencji gospodarczej płatników. W tych warunkach uchwalony przez Magistrat pobór podatku inwestycyjnego staje się nieaktualnym, bowiem główne źródła, które mogłyby być wykorzystane (podatek od nieruchomości) są, względnie będą po przyjęciu projektu rządowego, (podatek od lokali) zupełnie wyczerpane.

Normalny rozwój życia samorządowego a tembardziej życia stolicy wymaga coraz większych zasobów. Zmniejszenie źródeł dochodowych przy jednoczesnem naturalnem powiększeniu zakresu czynności samorządów, zmuszało te ostatnie do wykorzystania innego źródła, a mianowicie do podniesienia opłat od przedsiębiorstw miejskich.

Równoważnik tego rodzaju, zaspakajając doraźne potrzeby, nie jest obliczony na dalszą metę, gdyż i w tym wypadku nie należy przekraczać pewnych granic, poza któremi wysokość opłat może godzić w samą egzystencję poszczególnych przedsiębiorstw.

Poza wzmożeniem normalnych wydatków, wywołanem rozwojem istniejących instytucyj miejskich i zakładów dobra publicznego, związki komunalne, wbrew wyraźnemu przepisowi Ustawy, o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, zostały obciążone bardzo poważnemi wydatkami bez wykazania źródeł ich pokrycia.

Artykuł 69 ustawy brzmi: „O ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”.

Nie bacząc na wyraźne brzmienie powołanego artykułu, cały szereg ustaw oraz rozporządzeń nakłada na samorządy zadania, wymagające wielomilionowych wydatków, nie zapewniając źródeł dochodów na pokrycie takich wydatków.

Do kategorii takich ustaw oraz rozporządzeń należy zaliczyć:

1) Ustawę z dnia 22.XII.1925 r. (Dz. U. R. P. Nr. 129, poz. 918), która uchyliła art. 10 ustawy z dnia 17.II.1922 r., o budowie publicznych szkół powszechnych, pozbawiając gminy pięćdziesięcioprocentowego zasiłku skarbowego na budowę gmachów szkolnych.

2) Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 2.III.1928 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 29, poz. 276), wkładające na zarządy gmin obowiązek rejestracji gospodarstw rolnych z podziałem na użytki oraz rejestrację zasiewów i zbiorów, tudzież bydła, trzody i owiec.

3) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13.III.1928 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 32, poz. 309), które nałożyło na gminę obowiązek prowadzenia ewidencji i kontroli ruchu ludności, nie wskazując również źródeł pokrycia wydatków z tem związanych, a nawet w art. 13 kasując pobór opłat meldunkowych.

4) Zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19.VII.1919 r. (Dz. P. R. P. P. Nr. 63, poz. 371), nakładając bardzo poważne obowiązki na gminę, w ust. 7, p. 3 stwierdza, że „stosunek w jakim Skarb Państwa weźmie udział w powiększeniu wydatków na zwalczanie chorób zakaźnych, nierządu i chorób wenerycznych, określa oddzielne ustawy”.

5) Ustawa, o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, z dnia 19 maja 1920 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 44, poz. 272), nakłada na gminę obowiązek leczenia członków Kasy Chorych i ponoszenia wydatków w wysokości połowy rzeczywistych kosztów utrzymania i leczenia tych chorych w szpitalach miejskich.

6) Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 92, poz. 726), nakłada na gminę obowiązek opieki nad obywatelami, nieposiadającymi środków utrzymania. Na mocy tej ustawy miasto st. Warszawa między innymi zmuszone jest do utrzymania szeregu schronisk dla bezdomnych, w których przebywa około 10.000 mieszkańców. Zawieszenie mocy obowiązującej powołanej ustawy na terenie województw śląskiego, Pomorskiego i Poznańskiego, pozbawia m. st. Warszawę prawa domagania się zwrotu kosztów opieki tymczasowej, sprawowanej nad mieszkańcami wymienionych województw.

7) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.VI.1924 r. (Dz. Ust. R. P. Nr. 56, poz. 576), nakłada na gminę obowiązek ponoszenia kosztów opieki nad tymi obywatelami, którzy nie mają prawa do opieki w żadnej gminie, a przebywają w m. st. Warszawie.

8) Ustawa z dnia 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich mieszkańców w szpitalach publicznych (Dz. Ust. R. P. Nr. 36, poz. 214), znosi obowiązek pokrywania kosztów przez gminy przynależności i uzależnia

jąc go od jednorocznego zamieszkiwania w danej gminie, nakłada znów na gminę stolicy dotkliwe ciężary.

9) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.X.1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 92, poz. 823), nakłada bardzo poważne wydatki, obowiązując gminy do zakładania i utrzymywania domów pracy przymusowej i dobrowolnej.

10) Ustawa z dnia 23.V.1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojсковей (Dz. U. R. P. Nr. 46, poz. 458, rok 1928).

11) Ustawa z dnia 15.VII.1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju (Dz. U. R. P. Nr. 97, poz. 681).

12) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o obowiązku odstępowania zwierząt pociągowych, wozów, pojazdów mechanicznych i rowerów dla celów obrony Państwa (Dz. U. R. P. Nr. 98 rok, 1927, poz. 859).

13) Dekret o miarach z dnia 18.II.1919 r. w redakcji z dnia 28.III.1928 r. (Dz. U. R. P. z r. 1928, Nr. 72, poz. 861), nakładający na gminy obowiązek bezpośredniego nadzoru nad używaniem jednostek miar i narzędzi mierniczych.

14) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.III.1928 r. o dozorcze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, nakładające na organa komunalne wykonanie tego dozoru, zaznaczając w art. 17, że „gminy miejskie obowiązane są utrzymywać własny personel fachowy, potrzebny dla wykonania bezpośredniego dozoru nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, znajdującymi się w obrocie miejscowym”, „w art. zaś 15 wkładając na gminy miejskie, posiadające ponad 50.000 mieszkańców, obowiązek zakładania i utrzymywania własnych pracowni badania żywności i przedmiotów użytku”.

15) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.VIII.1923 r. (Dz. U. R. P. Nr. 77, rok 1927, poz. 637), nakłada na samorządy obowiązek wykonywania ogólnego nadzoru weterynaryjnego, stosowania środków ochrony zwierząt dotkniętych zarazą, jak również podejrzanych i wrażliwych oraz zabezpieczenia szerzenia się zarazy.

16) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.III.1928 r. (D. U. R. P. Nr. 36, poz. 353) o zwalczaniu jaglicy, nakłada obowiązek utrzymania przez gminy specjalnych przychodni przeciwjaglicznych, oraz innych instytucyj dla zwalczania i zapobiegania szerzeniu jaglicy.

17) Ustawa z dnia 29.IV.1925 r. o rozbudowie miast (D. U. R. P. Nr. 51, poz. 346), zmieniona częściowo rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.IV.1927 r. o rozbudowie miast (D. U. R. P. Nr. 42, poz. 372).

18) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16.II.1928 r. (D. U. R. P. Nr. 23, poz. 202) o prawie budowlanem i zabudowie osiedli.

Ogrom zadań, nałożonych na gminy tem rozporządzeniem, wymagać będzie w ciągu lat najbliższych wielomiljonowych wydatków.

Wyżej wymienione ustawy i rozporządzenia przy ich częściowem wykonaniu już dziś obciążają budżet m. st. Warszawy wydatkami, sięgającemi 20.000.000 zł. Żadna z powyższych ustaw nie wykazuje źródeł pokrycia z wyjątkiem ustawy o powszechnem obowiązku służby wojskowej, która w art. 19 postanawia, że „gminy..... pokrywają wydatki z ogólnych źródeł dochodowych.

Dalsze należyte wykonanie powołanych ustaw będzie wymagało kilkakrotnie większych wydatków, czyli należy przewidywać załamanie się budżetu miejskiego w najbliższym czasie.

W tych warunkach nie ulega kwestji, iż sprawa należytego uregulowania finansów komunalnych ponownie stała się palącą i niecierpiącą zwłoki.

Zastosowanie zasad organizacji pracy w samorządzie miejskim^{*)}.

Idea organizacji.

Zasadnicza myśl organizacji pracy nie jest bynajmniej czemś nowem; jak długo istnieją rzemiosła i przemysł, objawiały one zawsze planowe ekonomiczne tendencje, aby jak najmniejszym wysiłkiem uzyskać jak największą pracę. Nowym jest tylko sposób, jakiego nowoczesna organizacja pracy używa dla urzeczywistnienia swych celów. Przedtem mówiło się o wybitnym talencie organizacyjnym, który zabłysnął u tej lub owej jednostki, a więc był cechą czysto indywidualną. Dzisiejsza organizacja przybrała charakter ściśle naukowych, względnie planowych studjów i pracuje podług metod w znacznym stopniu ustalonych i wypróbowanych.

Metody te przyszły z kraju, najbardziej rozwiniętego ekonomicznie na całym świecie: ze Stanów Zjednoczonych Północnej Ameryki. Pod wpływem

^{*)} Wysiłki w celu wprowadzenia metod naukowej organizacji pracy na terenie m. Krakowa mają już dziś swoją historję, sięgającą r. 1925, którą warto w paru słowach przypomnieć. W jesieni r. 1925 inż. M. Seifert, ówczesny Prezes Krakowskiego Towarzystwa Technicznego powziął szczęśliwą myśl urządzenia cyklu odczytów, celem zapoznania szerszego ogółu z nowoczesnymi metodami organizacji. Odczyty te wygłoszone przez Dra Berona, dra. Biegeleisena, dra Krausego, dra Medyńskiego i dra Zieleniewskiego cieszyły się ogromną frekwencją. W towarzystwie technicznym zawiązało się koło organizacji pracy, inż. E. Tor, dyrektor Muzeum Przemysłowego otworzył u siebie pierwsze początki Instytutu Psychotechnicznego, Izba Handlowa przez dra Beresa zainicjowała prace w kierunku organizacji w handlu i przemyśle. Wtedy znowu dyr. Seifert rzucił myśl skoordynowania tych wszystkich wysiłków i w r. 1926 powstał Wydział Organizacji Pracy, do którego należeli pp.: Beres, Biegeleisen, Krause, Medyński, Tor; Inż. Zieleniewski. Dzięki poparciu Gminy m. Krakowa i dyr. E. Tora powstał przy Muzeum przemysłowym Instytut Psychotechniczny który w krótkim przeciągu czasu rozwinął się na placówkę bardzo żywotną i jedną z najlepiej prowadzonych w Polsce. Dyrektor E. Tor wychodząc z założenia, że psychotechnika jest tylko jednym czynnikiem w kompleksie zadań, jakie obejmuje naukowa organizacja pracy, rzucił myśl dalszą: stworzenia referatu organizacji pracy, któryby oprócz istniejącego już Instytutu Psychotechnicznego objął także zakres szerszy t. j. stosowanie metod organizacji do usprawnienia zarówno ogólnej administracji miejskiej jak i przedsiębiorstw komunalnych, oraz był placówką centralną dla takich samych reform w dziedzinie rzemiosła i przemysłu. (Uwagi Koła Miast Małopolski i Śląska Cieszyńskiego).

W uznaniu doniosłości społecznej, jaką ma ta myśl dla całokształtu gospodarki gminy m. Krakowa, Redakcja oddaje głos fachowcowi w dziedzinie organizacji, d-rowsi inż. Bronisławowi Biegeleisenowi.

Taylora, Gilbretha, Forda uzyskano tam w ostatnich dziesiątkach lat olbrzymie postępy w organizacji. Co prawda w ocenie tych wyników nie należy zapominać, że warunki naturalne i psychologiczne są w Ameryce wyjątkowo korzystne. Ogromne ilości surowców, nieprzebrane bogactwa kapitału są do rozporządzenia. Ustrój umysłowy przeciętnego Amerykanina to jednostajność jego zwyczajów i poglądów życiowych i niezwykle energiczna dążność do zdobycia dóbr materialnych. Wysoka inteligencja techniczna dołącza się do tego, a jednolity obszar zbytu umożliwia dla wszelkich towarów zlecenia trwałe i masowe. Wszystko to razem złożyło się na pokonanie przesilenia powojennego, które i tam odczuć się dało, w sposób wzorowy i przy pełnym zachowaniu wysokich wymagań życiowych pracowników. Zorientowano się tam prędko, że prywatna inicjatywa przedsiębiorców nie wystarczy do rozwiązania zagadnienia, że konieczna jest głęboka reorganizacja gospodarki społecznej na podstawie dobrowolnej współpracy wszystkich warstw społeczeństwa. Pociągnięto też je wszystkie do współpracy, zwłaszcza dla uniknięcia wszelkiego marnotrawstwa. Zręcznie kierowana propaganda nadała temu kierunkowi organizacji cechy popularne. Rząd amerykański poprawił wydatnie te dążności, a akcja ministra Hoovera, zaopatrzona w duże środki finansowe, objęła wszystkie niemal dziedziny życia ekonomicznego, nie naruszając zresztą w niczem inicjatywy prywatnej.

Przykład Ameryki podziałał na wszystkie niemal kraje Europy, zwłaszcza po wojnie, elektryzująco. Zwłaszcza przemysł zainteresował się żywo sprawą racjonalnej organizacji tak, iż jedno przedsiębiorstwo po drugim wprowadzało u siebie nowoczesne metody pracy. Silny ruch w tym kierunku istnieje i u nas w Polsce, w Warszawie czynny jest Instytut Naukowej Organizacji, mający swe ośrodki we wszystkich centrach przemysłowych Polski. Wielkie towarzystwa akcyjne zatrudniają nawet stale specjalnych inżynierów—organizatorów, których zadaniem jest baczyć, aby każdy rodzaj pracy w całym przedsiębiorstwie był nie tylko przedtem dokładnie rozplanowany i obliczony, ale tak samo, aby wykonanie, kalkulacja i kontrola odbywały się ściśle podług zasad organizacji.

Potrzeba organizacji w administracji miejskiej.

Agendy miast — zwłaszcza po wojnie — tak ogromnie się rozrosły, iż nie tylko wielkie ale i mniejsze gminy stanowią dziś nadzwyczaj obszerne i skomplikowane aparaty gospodarcze i administracyjne. Wystarczy tylko pobieżnie wyliczyć dzisiejsze zadania gmin miejskich jak: zakres działania poruczony przez rząd, gospodarka finansowa, Kasy oszczędności, szkoły powszechne i zawodowe, teatry, muzea i zbiory, budownictwo, regulacja ulic, po-

licja budowlana, ogrody i parki, cmentarze, ulice i ich utrzymanie, wystawy i targi, straż pożarna, opieka społeczna, sporty, szpitale, a wreszcie przedsiębiorstwa gminne jak wodociągi, gazownie, elektrownie, tramwaje, kanalizacje i t. p., aby się przekonać, ile różnorodnych dziedzin obejmuje gospodarka miejska. Nic więc dziwnego, że funkcjonowanie tej dużej maszyny staje się coraz trudniejsze, aparat urzędniczy coraz większy, a z rozszerzającym się zakresem działania, przejrzystość administracji maleje. Nie znaczy to, aby gospodarka miast naszych upadała, przeciwnie prawie w każdym mieście mamy działy administracji gminnej, funkcjonujące wzorowo ku zadowoleniu obywateli, — ale dzieje się to dzięki wybitnym talentom organizatorskim kierowników tych działów, którzy pracują nieraz ponad siły, aby resorty swoje utrzymać na wysokości zadania. Talenty jednak są rzeczą wyjątkową i szczęśliwe wprawdzie miasto, które potrafiło je pozyskać, ale normalnie nie można na nie liczyć.

To też aparat administracyjny oddawna już był przedmiotem troski rządzących i rządzonych — a stał się nim jeszcze bardziej, gdy zakres działania miast rozszerzył się. Biurokracyzm bowiem jest organizmem skomplikowanym o małej przejrzystości, a błędy jego nie od razu są widoczne, skutki zaś tych błędów działają stopniowo, tak jak skutki choroby człowieka spowodowane wadliwym sposobem życia. Organizm administracyjny z natury swojej dostosowuje się do skłonności metod pracy urzędników, co kryć może w sobie nieraz źródło rozmaitych niedomagań, które jednak wychodzą na jaw dopiero wtedy, gdy już jest zapóźno, tembardziej, że niejednokrotnie tendencje do utrzymania status quo są zbyt silne, aby dały się skutecznie powstrzymać.

Głównie jednak wzrost agend przyczynił się do ociążałości aparatu administracyjnego, to też wszędzie prawie przedstawia się nam ten sam obraz: czy wejdziemy do pokoju prezydenta, dyrektora wydziału czy szefa przedsiębiorstwa, wszędzie nawał spraw częstokroć drobiazgowych, zajmuje do tego stopnia czas i nerwy, że braknie go już wprost na sprawy większej wagi, ginące w tłumie spraw i interesów, czy też podzielimy los małego dostawcy, który pragnie zainkasować pieniądze za skuteczną dostawę, a niema ni czasu ni stosunków, by „popchnąć” bieg wniesionego pisma. Gdyby nawałowi spraw, powodującemu przeciążeniu urzędników można zapobiedz przez powiększenie liczebne stanu urzędniczego, może dałoby się temu zaradzić, ale nie zawsze fundusze gminy na to pozwalają, a i ten środek okazał się zawodny. Widocznie możliwość polepszenia leży gdzieindziej. Administracja miejska spotyka się poza tem nietylko z zarzutem ociążałości; podnoszą często, iż aparat administracyjny jest za drogi, że zatem reforma administracji powinna iść w kierunku potaniania.

Zadania samorządu m. Krakowa na polu organizacji pracy.

Wybitni znawcy gospodarki miejskiej w Krakowie dobrze zdają sobie sprawę z przyczyn niedomagań i ewentualnej możliwości ich usunięcia. Niech mi wolno będzie przytoczyć a raczej streścić ustęp z mowy Prezydenta inż. K. Rollego wygłoszonej na posiedzeniu Rady Miejskiej, w sprawie zatwierdzenia budżetu gminy na rok 1927/28 *):

„Przechodząc do kosztów administracji przyznać musimy, że ta administracja jest bardzo kosztowna i praca nad zmniejszeniem wydatków administracyjnych jest wdzięczna i pociągająca. Czy jednak jest ona możliwa? Gdy wpływ akt wzrósł w porównaniu ze stosunkami przed wojną o 46%, liczba urzędników wzrosła tylko o 35%. Niewątpliwie więc administracja gminy ma raczej tendencję rozwojową w kierunku powiększenia personelu. Jakże są tego przyczyny? Przedewszystkiem wytworzyły się zupełnie nowe działy jak apro wizacja, sprawy mieszkaniowe, bezrobocie i t. d., które znacznie wzmogły agendy gminy, inne działy okazują bardzo zwiększoną czynność z powodów ustawowych jak np. opieka społeczna, dział wojskowy, dział podatkowy, gdzie rosnącej pracy personel obecny, pracując do późnej nocy, odrobić nie może, tak samo silny przerost statystyki, wskutek centralizmu rozwielnionego w administracji państwowej. I czy można tu mówić o oszczędnościach w administracji? O reformie administracji, która mogłaby, upraszczając ją, wpływać na zmniejszenie wydatków administracyjnych, trudno dziś mówić, wobec niewiadomej, jaką jest dla nas przyszły ustrój gminy, przez Sejm jeszcze nie ustalony”.

Podobnie zapatruje się na tę sprawę dr. Przeorski **):

„Dążeniem polityki gminnej musi być zmniejszenie wydatków połączonych z administracją miasta. Zmniejszenie to nie może być dokonaniem ani na drodze mechanicznej redukcji poborów, w dzisiejszych warunkach bytu urzędniczego trudnej do pomyślenia, ani na drodze redukcji personelu, przy stałym wzroście czynności Magistratu niewykonalnej. Ta z roku na rok wzrastająca ilość czynności jest wynikiem stosunków administracyjnych panujących w państwie. Niesłychany biurokracizm państwowy, przerzucanie na samorząd całego szeregu spraw i agend, fatalnie rozbudowany system skarbowości, oto przyczyny kosztownej administracji miejskiej, stanowią najpoważniejszą pozycję w budżecie (23 — 24% ogółu wydatków). W tych warunkach o radykalnym i jedynie właściwym środku sanacji t. j. o reformie administracji miejskiej w kierunku jej uproszczenia a temsamem potanienia nie mo-

*) zob. Dziennik Rozporządzeń gminy m. Krakowa 1927. Nr. 4.

**) „Zagadnienia personalne w administracji gm. m. Krakowa”. Dziennik Rozporządzeń. Kraków 1927 r. Nr. 2.

że być mowy tak długo, jak długo nie nastąpi reforma administracji państwowej. Zarząd miasta stara się mimo to zrobić wszystko, co w danych warunkach jest możliwe, aby administrację miejską uprościć. Dążenie to stanowić też musi zasadniczy wskaźnik w gospodarce miasta na przyszłość”.

Administracja i organizacja.

Przytoczone poglądy są dowodem, że wytrawni znawcy gospodarki miejskiej odczuwają potrzebę reformy, tylko czynią ją w pewnym stopniu zależną od reformy administracji państwowej. Ta ostatnia jest tak związana z całym kompleksem zadań ogólnie - państwowych, że niewątpliwie wypadnie na nią czekać parę lat w najlepszym razie. A tymczasem kwestja administracji samorządów staje się coraz bardziej paląca. Dlaczego więc — wzorem zagranicy — nie widać u nas żadnych prawie poczyniń w zakresie racjonalizacji służby administracyjnej, albo przynajmniej wysiłki w tym kierunku są jeszcze bardzo odosobnione, podczas gdy magistraty w innych krajach jak Niemcy, Holandia, Belgja rozwiązały żywą w tym kierunku akcję, uwieńczoną już bardzo korzystnymi rezultatami?

Przyczyna tego nie może — zdaniem mojem — leżeć w wyczekiwaniu, aby rząd pierwszy krok uczynił, ale sięga głębiej. Problemy administracji rozpatrywane były u nas dotychczas prawie wyłącznie ze stanowiska prawniczego, wszędzie gdzie się je rozpatruje chodzi o to, aby wypracować najlepszy projekt reformy, polegający w określeniu ustroju i struktury urzędów, ich podziału i kompetencji, i walki toczą się o to, czy moc prawna ma być nadana temu czy owemu projektowi. Ale nikt prawie nie myśli o tem, że równie ważne — a w naszych warunkach nawet ważniejsze — jest czuwanie nad sposobami wykonania istniejących ustaw i rozporządzeń w zakresie administracji, że należy koniecznie zastanowić się nad tem, czy to wykonywanie odbywa się istotnie najmniejszym wysiłkiem przy największym skutku, względnie czy ta sama praca nie dałaby się przez odpowiedni jej podział, normalizację, specjalizację i kontrolę wykonać skuteczniejszymi środkami. Innemi słowy to sprowadza nas na teren właściwy racjonalnej organizacji pracy, a dotychczasowe jej pomijanie w wszelkich poczynaniach administracyjnych jest jedną z przyczyn małej skuteczności dotychczasowych reform administracji.

Administracja bowiem i organizacja są to dwie rzeczy odrębne, można być bardzo dobrym fachowcem w kwestjach administracyjnych i złym organizatorem, i odwrotnie, mieć słabe pojęcie o administracji, a natomiast umieć dobrze organizować. Administracja podatków np. zajmuje się podziałem podatków, oznaczeniem ich wysokości, sposobami wymierzania, podziałem władz podatkowych na instancje, ustosunkowaniem podatków do warunków gospodar-

czych i t. p., słowem stanowi cały splot zagadnień administracyjnych, niejednokrotnie łączących się z najważniejszymi zagadnieniami ekonomicznymi. Natomiast naukowa organizacja pracy ma w tej dziedzinie administracji odmienne zadanie do spełnienia: nie obchodzi ją czy dany podatek jest ze stanowiska ogólnospołecznego wskazany, czy nie, czy i jakie komisje podatkowe należy powoływać, czy reprezentanci tych, czy innych ugrupowań społecznych powinni do tych komisji należeć itp., natomiast stara się rozstrzygnąć zagadnienie, czy wszystkie funkcje urzędów podatkowych wypełniane są podług zasad organizacji pracy, i czy nowoczesnymi środkami biurowości, rachunkowości — podziału pracy, kontroli i t. p. nie dałoby się uzyskać tańszym kosztem większego efektu. I nie można się dziwić, że zagadnieniami tej ustawy prawnicy się nie zajmują; w naukach bowiem administracyjnych przeważa formalno - prawniczy punkt widzenia, w organizacji pracy techniczno-ekonomiczny i dopiero połączenie obu może wyprowadzić administrację na lepsze tory.

Próby szematów organizacji samorządów miejskich.

Brakiem jasnego rozgraniczenia między zagadnieniami prawniczej i technicznej strony administracji tłumaczy się między innymi to, że samorządy nasze dopiero w ostatnich czasach zajęły się bliżej sprawą organizacji pracy *). W „Samorządzie Miejskim” znajdujemy bardzo cenne przyczynki do ujęcia tej sprawy, zajmują się zaś przeważnie kwestją podziału urzędów w administracji samorządowej. Jest to kwestja pozornie ze wszystkich innych najłatwiejsza, pozostawiająca bowiem najwięcej dowolności w przeprowadzeniu. Istotnie czy weźmiemy projekt podziału proponowany przez Zjazd miast niemieckich, przewidujący szemat agend:

1) ogólna administracja, 2) policja, 3) administracja budowlana, 4) przedsiębiorstwa i zakłady, 5) szkolnictwo, 6) sztuka i nauka, 7) opieka społeczna, 8) finanse, — czy też układ dr. Kleinstücka.

1) zarząd ogólny, 2) skarbowy, 3) budowlany, 4) oświatowo szkolny, 5) społeczny i zdrowotny, 6) przedsiębiorstwa czy też nawet projekt dra Eickego, który dzieli wszystkie agendy na 5 działów.

1) administracja główna mająca dwa podziały: a) zarząd ogólny i b) urząd skarbowo - rachunkowy, 2) urząd gospodarczy obejmujący handel, przemysł, rzemiosło i referat przedsiębiorstw przemysłowych, 3) dział techniczny z trzema podziałami: a) budownictwo nadziemne, b) budownictwo podziemne, c) budownictwo maszynowe, 4) opieka społeczna (urząd mieszkaniowy) od-

*) Por. „Samorząd Miejski” 1928, zesz. 4 artykuły L. Wł. Biegeleisena i K. Windakiewicza.

dział zdrowotny, 5) kultura z dwoma poddziałami, a) szkolnictwo, b) biblioteka, muzea i t. p. to zawsze po bliższej analizie okaże się, że w praktycznym przeprowadzeniu różnice są bardzo nieznaczne.

W tego rodzaju teoretycznych szematach nie ma i nie może być ściśle obiektywnego kryterium który z nich jest najlepszy, przeciwnie raczej można przyjąć, że każdy z nich, byleby tylko miał jasne odgraniczenie kompetencji poszczególnych działów, może być równie dobry, o ile dostosowany jest do potrzeb lokalnych danego samorządu.

Uznając całą użyteczność takich szematów ustrojowych należy ze stanowiska praktycznego stwierdzić, że układanie ich tylko w rzadkich wypadkach może istotnie ułatwić wprowadzenie racjonalnej organizacji pracy w samorządach. Życie jest silniejsze od narzuconych form. W przemyśle, gdzie próby wprowadzenia naukowej organizacji są już bardziej posunięte aniżeli w samorządzie, często się zdarza, że niefachowy organizator poprzestaje na ułożeniu wzorowego szematu oddziałów przedsiębiorstwa na papierze i na tem kończy swą pracę, uważając wszystko inne za drobne szczegóły, efekt ostateczny jest ten, że przedsiębiorca nie widząc realnego pożytku, w końcu porzuca całą organizację „naukową” jako zawieszoną w powietrzu teorię. Oprócz tego rodzaju organizowanie „od góry na dół” z natury rzeczy napotyka w praktyce na tyle trudności, że tą drogą, najłatwiejszą z teorii, staje się najbardziej ciernistą w przeprowadzeniu i w końcu zniechęcić musi najbardziej nawet zapalonego do idei organizacji. Wystarczy wskazać na przykład jednego z najznakomitszych organizatorów francuskich, Henryka Fayola *), który wezwany przez rząd francuski dla zorganizowania ministerstwa poczt i telegrafów, zaczął od góry tj. od biur samego ministerstwa, ułożył najpiękniejsze szematy rozkładu i kompetencji poszczególnych działów ministerstwa, jednak w końcu ustąpił nie uzyskawszy prawie żadnego efektu swej pracy. Inny przykład stanowi często wspomniane w naszej literaturze samorządowej miasto Królewiec w Prusiech wschodnich. Otóż muszę stwierdzić na podstawie studiów przeprowadzonych w tem mieście i na podstawie informacji otrzymanych od jednego z współtwórców organizacji samorządu w Królewcu dyr. Kalberta, że do wprowadzenia racjonalnej organizacji samorządu nie przyczynił się bynajmniej szemat strukturalnego rozkładu urzędów miejskich, że liczbę decernatów i urzędników zmniejszono, bo były to zwykłe objawy powojennej gospodarki, wszędzie — gdzie jak i u nas — panowała po wojnie hipertrofia urzędów i urzędników, central i t. p. objawy te jednak z czasem zniknęły i bez naukowej organizacji. Tajemnicą dalszą organizacji pracy w samorządzie Kró-

*) zob. B. Biegeleisen: Próby zastosowania naukowej organizacji do administracji państwowej i samorządowej. Przegląd organizacji 1927 str. 151.

lewieckim jest to, że powierzono racjonalizację paru zdolnym fachowcom - organizatorom, a szefowie kilku najważniejszych działów gospodarki miejskiej byli zapalonymi zwolennikami nowoczesnej organizacji pracy. Życzliwość tych szefów dla fachowych poczynañ organizatorów wydała mimo wszystko mały efekt, co jest dowodem, że najlepszy nawet szemat rozkładu agend nie wystarczy, najlepszym tego dowodem jest, że w tymże Królewcu istnieją — jak mnie mój miarodajny informator zapewniał — pewne działy, których szefowie odnoszą się niechętnie do nowych metod pracy, konserwując dawne metody wybujałego niejednokrotnie biurokratyzmu, mimo skarg ludności na powolny tok załatwiania spraw i t. d.

W rzeczywistości droga wprowadzenia zasad organizacji pracy w życie musi być inną i postępować innymi etapami pracy. Organizator obrać musi naprzód jedną komórkę administracyjną jako obiekt swych reform, skoro uda się korzystnie wprowadzić je w życie, zwrócić się do drugiej pokrewnej jednostki administracyjnej, i tak dalej wędruje od jednego do drugiego urzędu, a dopiero gdy reformy te okażą się praktyczne i utrwala się, wtedy dopiero można przystąpić do tego końca wieńczącego dzieło, do ogólnego szematu całości, który wówczas nie będzie czemś abstrakcyjnym tylko, ale wyniknie organicznie z wielu prac jednostkowych. Ale może lepiej niż teoria zilustrują tę metodę przykłady organizacji z życia wzięte. Przykłady te — niestety muszą być wzięte z zagranicy, skoro u nas poczynania te przeważnie są jeszcze w sferze projektów. *)

Przykłady organizacji pracy w urzędach.

W pewnym miasteczku niemieckim miejska Kasa Oszczędności stanęła w roku 1925 przed następującym zagadnieniem: Zarówno statystyka jak i przewidywania ekonomistów, banków i t. p. wykazywały wzrost czynności na najbliższe lata, o powiększeniu personelu nie można było myśleć ze względów budżetowych, dotychczasowy personel był nawet w pewnych okresach pracą przeciążony, na czym cierpiała przejrzystość ruchu. Jak wyjść z tego dylematu? Sytuacja w znacznej mierze podobna do tej, w której znajdują się nasze magistraty, w odniesieniu do kwestji reformy administracji. Dla większych banków i kas organizacja pracy polega na wprowadzeniu nowoczesnych metod rachunkowych i buchalteryjnych, maszyn, aparatów i t. d., nasza jednak Kasa, choć zdawała sobie sprawę z zacofania swego i wynikających stąd większych kosztów administracji, jednak uważała tę drogę za nieodpowiednią, gdyż

*) Miasto Warszawa przeprowadziło obecnie próby wprowadzenia zasad naukowej organizacji. Rezultaty będą opublikowane. (Przypisek Redakcji).

dzienne obroty nie były tak wielkie, aby kosztowne maszyny buchalteryjne mogły być wyzyskane. Zawezwany znawca organizator zaproponował buchalterji posługiwać się kopjowaniem przy użyciu maszyn do pisania i rachowania (równocześnie). Korzyści tego systemu wykazały:

1) oszczędności czasu i siły przez połączenie dwóch lub trzech wciągnięć na jeden raz, przyczem odpadło dotychczasowe żmudne wyszukiwania konta w ksiązkach,

2) zmniejszenie źródła błędów przez uchylenie potrzeby przepisywania,

3) lepszą kontrolę, uzyskania zgodności w kilka minut po zamknięciu kasy,

4) możliwość bilansów dziennych bez większej dodatkowej pracy,

5) na wpół automatyczną kontrolę terminów,

6) przejrzystość systemu kont,

7) dowolność rozdziału pracy przy odciążeniu sił ukwalifikowanych od pracy mechanicznej.

Praca nad organizacją, przeprowadzona w wszystkich szczegółach dała po pół roku w wyniku możliwość bilansu miesięcznego w ostatnim dniu miesiąca bieżącego po zamknięciu kasy, zamiast w połowie miesiąca następnego jak dawniej zestawienia bilansu rocznego w jednym dniu, przyczem praca personelu zmniejszona prawie o 40%, uczyniła zupełnie zbytecznymi godziny dodatkowe personelu, zwiększyła znacznie przejrzystość spraw i uprościła kontrolę rady nadzorczej i zarządu.

Przytoczę jeszcze jeden przykład z dziedziny organizacji pracy, przeprowadzonej na dużą skalę w urzędach państwowych saskich. Przyczyną, która w wielkiej mierze spowodowała rząd do zastosowania racjonalizacji, było powiększenie liczby urzędników w latach 1914 do 1926 o 3000 wskutek coraz bardziej zwiększających się agend, a więc w warunkach podobnych jak u nas tem bardziej — że coraz bardziej skomplikowane prawodawstwo i stosunki życia politycznego i gospodarczego kazały przypuszczać przynajmniej na najbliższą przyszłość, dalszy wzrost agend, gdy tymczasem względy budżetowe sprzeciwiały się ciągłemu powiększaniu armji urzędniczej. Starano się przeto naprzód wszelkimi możliwymi sposobami uprościć administrację. Zajmowały się tą sprawą wszystkie ministerstwa jak i organizacje urzędnicze już od roku 1914. Liczne rozporządzenia wydawane zwłaszcza przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, zawierały szczegółowe w tym kierunku wskazówki: a więc przeniesienie pewnych spraw z urzędników wyższej kategorii na urzędników niższej kategorii, uproszczenie registratury, usunięcie zbytej ilości instancji w toku załatwiania spraw, skrócona forma sprawozdań i t. d. Jednak te i tym podobne rozporządzenia nie wydały pożądanego skutku. Wskutek tego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych porzuciło drogą rozporządzeń, a obrało drogę

inną, dotychczas w administracji państwowej niestosowaną, — zawezwano fachowca organizatora, któremu do pomocy dodano cały szereg urzędników.

Z wielu względów okazał się krok ten szczęśliwy. Przytaczam tylko najważniejsze motywy sprawozdania saskiego ministerstwa spraw wewnętrznych. Droga rozporządzeń prawniczych o oszczędnościach i uproszczeniach administracji nie doprowadziła do żadnego rezultatu, co tłumaczy się tem, że rozporządzenia te zmuszały urzędników odnośnych resortów do zajęcia się sprawą reform niejako we własnym zarządzie, tymczasem przy przeciążeniu sprawami bieżącymi każda formalna zmiana uważana była jako przeszkoda w toku spraw właściwych, odrywanie od zajęć i t. p., tak iż ogólną tendencją urzędów było, aby istniejące metody pracy o ile możliwości jak najmniej zmieniać, przedstawić je w jak najlepszym świetle i propozycje reform szły wszystkie prawie w tym konserwatywnym kierunku. Jeżeli ma się dokonać istotna reforma, niezbędne jest, aby zajął się nią ktoś, kto nie jest bezpośrednio w niej zainteresowany, bo nietylko ma więcej czasu, lecz o ile jest fachowcem i więcej rutyny, aby zając się skutecznie ulepszeniami.

Na ten motyw zwracam szczególną uwagę, gdyż jest on bardzo istotny. Okazało się bowiem to samo oddawna w wszystkich przedsiębiorstwach przemysłowych, iż inżynierowie i urzędnicy tego przedsiębiorstwa, choć najępiej wtajemniczeni w funkcjonowanie organizmu jego, jednak w bardzo rzadkich tylko wypadkach mogą zająć się organizacją pracy, a to dlatego przedewszystkiem, iż nie potrafią przy robotach bieżących, dużo czasu tej kwestji poświęcić, a następnie rzecz ta stała się dziś specjalnością, która wymaga długoletniej rutyny, śledzenia postępów w tej dziedzinie, słowem mamy tu do czynienia z umiejętnością odrębną, której znajomości nie można wymagać od tych, dla których jest to kwestja tylko uboczna w ich głównem innem zajęciu.

Sprawozdanie ministerstwa zawiera jeszcze jeden bardzo interesujący ustęp, którego treść każdy fachowy organizator potwierdzić musi: „Racjonalizacja techniki administracyjnej jest zadaniem, w którym stosunkowo bardzo niewiele można uzyskać drogą rozporządzeń prawniczych i rozkazów służbowych“, gdyż tutaj najwięcej zależy od dobrej woli, od inicjatywy organizatora, jego taktu, i pozyskania sobie zaufania i współpracy urzędników, innemi słowy jeżeli organizacja pracy prowadzi czasami do zarzucenia przyzwyczajzeń i wygód rutyny, to ekwiwalent musi polegać w ochocie i zamiłowaniu do pracy rzeczowej, energicznej i w szybkim tempie prowadzonej. Tej ochoty może udzielić przedewszystkiem ten, kto z całym zapalem idei tej poświęca się a więc właśnie organizator, od urzędników wymagać jej nie można, tembardziej, że wskutek fałszywych poglądów, szerzonych przeważnie przez dyletantów, powszechne jest zapatrywanie, jakoby poszczególny urzędnik nie odnosił żadnej bezpośredniej korzyści z organizacji pracy, a często odczuł ciężar włożonej na

jego barki jeszcze intensywniejszej pracy. Tym zapatrywaniom w skutecznym przeprowadzeniu reform organizacyjnych bardzo szkodliwym, może przeciwdziałać tylko z zewnątrz przychodzący organizator, a nie urzędnik, który od władzy przełożonej otrzymuje „nakaz” organizowania. Słowem prawnicze organizowanie za pomocą układania szematów i rozporządzeń okazało się zupełnie nieskutecznym, wobec organizowania zaczynającego się od szczegółów, ale liczącego się z życiem rzeczywistym, a nadewszystko z psychologicznymi imponderabiliami.

W żmudnej, drobiazgowej, latami trwającej pracy ów „Komisarz” organizacyjny — bo taki miał urzędowy tytuł — przeszedł wszystkie działy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zajmując się sposobem załatwiania wpływów, powiększeniem samodzielności urzędników wewnątrz urzędu, uproszczeniem komunikowania się pisemnego, zużytkowaniem technicznych urządzeń biurowych, normalizacją i standaryzacją druków, reformą registratury, stałą kontrolą toku spraw, uproszczeniem stosunków poszczególnych urzędów między sobą i t. p. Praca ta okazała się tak skuteczną, że po półtora roku rada ministerjalna uchwaliła ustanowienie takich samych komisarzy dla innych ministerstw, przyczem ten pierwszy komisarz (ministerstwa spraw wewnętrznych) miał obowiązek porozumiewania się periodycznego z wszystkimi innymi komisarzami celem wspólnych obrad we wspólnych lub podobnych sprawach. Wobec ogromu pracy instytucja komisarzy nie tylko okazała się użyteczną, ale konieczną nadal, mimo iż istnieje ona od lat 7. Uzyskano bowiem znaczne ulepszenia i uproszczenia, które przyczyniły się do przyspieszenia toku spraw, do zadowolenia ludności, oszczędności, bo mimo ciągle wzrastających ilościowo agend, personelu urzędniczego nie powiększono. Cała wartość czynności komisarzy leży w ich robocie drobiazgowej, w ciągłej kontroli ruchu administracyjnego na miejscu. Szczególnie skuteczną okazała się organizacja tam, gdzie jakiś oddział skarży się na przeciążenie i żąda powiększenia personelu. W wielu wypadkach wkroczenie komisarza i zbadanie sprawy wykazało, że przy organizacyjnych i technicznych ulepszeniach odpada potrzeba powiększenia personelu. Oczywiście ulepszenia te nie mogą być generalnie stosowane, tylko dostosowane indywidualnie do każdego poszczególnego wypadku. Komisarz musiał naturalnie zaznajomić się z administracją aż do najdrobniejszych szczegółów i opracować techniczną stronę biurowości.

Metody organizacji pracy w biurowości.

Brak prawdziwych fachowców w tej nowej dziedzinie w Polsce wytworzył drogą najmniejszego wysiłku dwa często powtarzające się typy ludzi zajmujących się organizacją pracy. Jedni mają ciągle na ustach organizację pra-

cy, operują frazesami, wygłaszają nawet odczyty na ten temat, drudzy, którzy są właściwie zastępcami fabryk wytwarzających maszyny biurowe. Jedni i drudzy przez swój deletantyzm wypaczają ideę organizacji pracy, pierwsi, gdy się im odda jakąś pracę, nie potrafią nigdy niczego zorganizować, drudzy dążą tylko do sprzedania drogich maszyn, które później kurz pokrywa. Otóż należy z naciskiem podnieść, że istota organizacji pracy w biurowości nie leży ani w powtarzaniu zasady „najwyższy efekt przy najmniejszym wysiłku“, gdyż zasada ta stosowana jest nieświadomie w każdej pracy ludzkiej, a świadomie w każdej nauce, ani nie polega na stosowaniu maszyn biurowych. Wobec tego warto w krótkich rysach zaznaczyć jakimi to metodami posługuje się organizacja pracy w administracji.

Tak inżynier ustala najkorzystniejszą pracę maszyn, za pomocą systematycznych studjów i pomiarów, tak samo racjonalizacja pracy musi uczynić zadość następującym wymaganiom,

a) siły roboczej pracownika nie można stale napinać do najwyższego na-tężenia, gdyż wtedy nastąpiłoby szybkie jej zużycie i szkodę poniósłby nietylko pracownik ale i instytucja, w której pracuje. Należy więc dążyć do najlepszej a nie do największej pracy (studjum pracy).

b) każdy człowiek powinien tam pracować, gdzie go predystynują jego zdolności lub zamiłowanie, tak, aby mógł jak najlepiej rozwinąć swą energję psychiczną (psychotechnika),

c) praca biurowa musi być tak starannie zgóry przygotowana, aby najlepsze pracy urzędników nie niweczyły wady urządzeń biurowych, niesharmonizowanie kolejnych czynności, brak jasnych instrukcji i t. p. (racjonalizacja pracy).

A. *Studjum pracy.* Czynność ta zaczyna się od obserwacji samej pracy, jej środków i otoczenia (światło, miejsce i t. p.). Pracę można tylko wtedy odpowiednio ocenić, jeżeli w myśl zasady Taylora rozłoży się ją na składniki i w ten sposób, że utworzy dokładny mozaikowy obraz jej przebiegu. Kto po raz pierwszy takiego rozkładu dokonywa, tego uderzyć musi, z ilu składników złożona jest najprostsza na pozór praca, i jak mało dotychczas doceniano znaczenie tych elementów pracy. Przy tej sposobności przed okiem organizatora odkrywają się wady, o których nikt dotychczas nie myślał, ani szefowie bezpośredni, ani ci którzy tę pracę wykonywują. Również okazuje się przytem często, że to, co dotychczas uważane było za konieczne, okazuje się niepotrzebnym balastem, albo da się przynajmniej znacznie uprościć.

Pomiar czasu służy do określenia czasu potrzebnego do wykonania pewnej pracy, pomiar ten odkrywa również błędy lub niewłaściwości pracy. Nie może on natomiast służyć do przyśpieszenia tempa pracy, chodzi tylko o wyznaczenie normalnych przeciętnych czasów, które każdy urzędnik bez szkody

dla swego zdrowia może zachować. Oczywiście pomiar ten nie może odnosić się do wszystkich czynności biurowych, ale obejmuje o wiele większy zakres czynności biurowych, niż się zwykle przypuszcza. Tu należą prace nietylko czysto mechaniczne, przebiegające zawsze w jednym kierunku, ale i wiele prac myślowych np. operacje rachunkowe, kontrola, lista płac, ekspedycja i t. p.

Pomiarów takich przeprowadzić trzeba wiele i w rozmaitych porach dnia urzędowego, aby wyeliminować wpływy przypadkowe, przeszkody i t. d. Pomiar czasu umożliwia organizatorowi obliczenie, jak długo powinien pewien rodzaj pracy trwać, względnie jaką ilość pracy da się w pewnym przeciągu czasu wykonać. Również daje on możliwość sprawiedliwego rozdziału pracy między urzędników, zwłaszcza tam, gdzie praca przebiega niejednostajnie i część personelu może być przeciążoną, część zbyt mało zajęta, albo gdzie te różnice występują w czasie (w pewnych okresach zbyt wiele, w innych zbyt mało pracy). Wówczas bardzo dobre usługi oddają wykresy graficzne.

B. Psychotechnika w administracji. Władze zatrudniają przeważnie stałych urzędników i tem różnią się zasadniczo od przedsiębiorstw prywatnych. Zarówno urzędnicy sami jak i społeczeństwo, mają w tem ważny interes, aby:

a) *dobór urzędników był racjonalny.* Mimo dużej liczebności stanu urzędniczego prawie we wszystkich urzędach, przechodzenie na emeryturę sił starszych powoduje ciągle dopływ sił nowych. Dotychczas kładziono główny nacisk na moralne właściwości kandydatów, ewentualnie na badanie lekarskie, i wreszcie na jego studia i stopień wykształcenia szkolnego, zupełnie natomiast nie uwzględniono, czy kandydat miał zalety i właściwości potrzebne do wykonywania swego zawodu, w tej mierze wystarczały zwykle referencje. Niepewność tego rodzaju metod znikła z chwilą, gdy można było za pomocą badań psychotechnicznych uzyskać obiektywną ocenę zdolności kandydata. Przekonanie, że badania te mogą oddać znaczne usługi, staje się coraz powszechniejsze. Psychotechnika osiągnęła dziś już taki stopień rozwoju, że szczególnie dla doboru niższych pracowników można jej z wielkim powodzeniem używać. Warunkiem powodzenia jest tylko, aby używać w psychotechnice metod ściśle naukowych, a wówczas prawdopodobieństwo ich zgodności z praktyką wynosi 75 — 85%.

b) *kształcenie urzędników uwzględniało czynniki psychotechniczne.*

W ostatnich czasach racjonalna administracja zwraca szczególną uwagę na kształcenie urzędników. Nie chodzi tu jednak o teoretyczne kształcenie, bo kursa, wykłady i t. p. stosunkowo najłatwiej dają się przeprowadzić, a pożytek ich tylko tam daje się odczuwać, gdzie urzędnicy nie mają potrzebnych kwalifikacji, nie dają one jednak żadnej gwarancji, czy ten, który wysłuchał kursa, potrafi poglądy teoretyczne zastosować w praktyce. Tutaj może pomóc pouczenie psychotechniczne, w którym urzędnik ćwiczy się w racjonalnem wy-

konywaniu pracy. Np. w pracach statystycznych przy układaniu i obsługiwa-
niu kartotek okazało się, że za pomocą tych metod da się uniknąć wielu błę-
dów, psujących całą kartotekę np. fałszywe wkładanie kart, przez nauczanie
się systematyczne tej pracy. Metody te są dziś stosowane w Niemczech na
poczcie, na kolejach, w tramwajach i t. d.

c) *Racjonalizacja pracy.* Do tego celu służy przede wszystkim 1) *podział
i kolejność pracy.* Ustalenie podziału i kolejności pracy jest z tego względu
ważne, że każda nowa praca wymaga nowego przygotowania i wykończenia.
Jeżeli kilku urzędników obok siebie ma wykonać pewną ilość podobnych prac

Tab. I.

<u>Urzędnik A.</u>			<u>Urzędnik B.</u>			<u>Urzędnik C.</u>		
Praca 1.	Przygotowanie		Praca 1.	Przygotowanie		Praca 1.	Przygotowanie	
	Wykonanie			Wykonanie			Wykonanie	
	Wykończenie			Wykończenie			Wykończenie	
Praca 2.	Przygotowanie		Praca 2.	Przygotowanie		Praca 2.	Przygotowanie	
	Wykonanie			Wykonanie			Wykonanie	
	Wykończenie			Wykończenie			Wykończenie	
Praca 3.	Przygotowanie		Praca 3.	Przygotowanie		Praca 3.	Przygotowanie	
	Wykonanie			Wykonanie			Wykonanie	
	Wykończenie			Wykończenie			Wykończenie	
<u>Urzędnik A.</u>			<u>Urzędnik B.</u>			<u>Urzędnik C.</u>		
Przygotowanie			Przygotowanie			Przygotowanie		
Wykonanie			Wykonanie			Wykonanie		
Wykończenie			Wykończenie			Wykończenie		

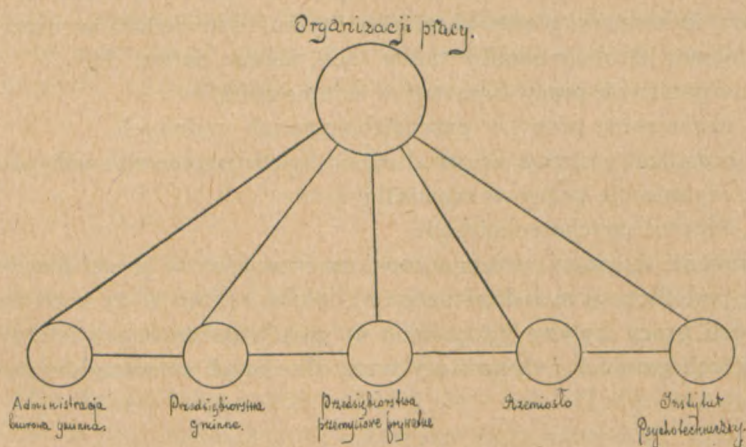
np. przechowywanie aktów, wypisywanie pewnych informacji i t. p., to dla każdej czynności trzeba czasu na przygotowanie i wykończenie, tak iż do samego czasu wykonania dochodzą jeszcze nieproduktywne czasy przygotowania.

Na ryc. 1, pokazany jest w dolnej części racjonalny podział pracy między urzędników wykonywujących kolejno te same czynności, w górnej części tej ryciny jest zwykły w naszych urzędach tok, gdzie dla każdej pracy traci się z osobna czas na przygotowanie i wykończenie. Jeżeli natomiast każdy urzędnik ma wykonać tylko jedną pracę, to wystarczy jednorazowe przygotowanie przyrządów, druków, aby przepływ pracy był jednostajny, to samo przy wykończeniu, a ilość pracy wykonanej może być znacznie większa.

2) *Odciążenie czynności roboczych.* Ze studiów pracy wynika, które części (funkcje) pracy mogą być uproszczone, ułatwione lub zniesione. Ze względu na to, że praca biurowa jest przeważnie umysłowa, chodzi w pierwszej linii

Tab. II.

REFERAT



o odciążeniu funkcji intelektualnych. W każdym załatwieniu nowej sprawy musi urzędnik wniknąć w wszystkie szczegóły i potem rozstrzygnąć; dużym ułatwieniem są tu szczegółowe przepisy dla załatwiania spraw podobnych, nie mamy tu na myśli instrukcji ogólnie - służbowych, bo te służą do innych celów, ale głównie pomoc tu mogą odpowiednie formularze i druki. Również tutaj stosować można rozmaite maszyny biurowe dla rachowania, buchalterji i t. p., których zakupno jednak musi być uzależnione od liczby spraw do załatwienia.

Do odciążenia funkcji uwagi, której brak lub zmęczenie powoduje błędy, służy np. proceder kopjowania, używany w buchalterji, przez który oszczędza się wyteżenia uwagi niezbędnej przy przenoszeniu różnych notatek do ksiąg, a następnie oszczędza się czasu. Każde wyteżanie organów zmysłowych powoduje zmęczenie, dla oszczędzenia wzroku ważne jest oświetlenie, a doświadczenia wykazały, jak ilość pracy wzmagą się przy dobrem oświetleniu. Ważnem jest tutaj ukształtowanie miejsca i środków pracy. Normalizacja urządzeń biurowych doprowadziła do stworzenia takich mebli i przyrządów, które wymagają najmniej energii ruchów i jak najmniej wysiłku. Czyniono szczegółowe pomiary i doświadczenia, z których wynika, że w racjonalnie prowadzonych urządzeniach da się do pewnego stopnia zainstalować „ruchomy sposób produkcji” jak w fabrykach Forda. Wynalazczość ludzka doprowadziła do znacznego udoskonalenia środków technicznych pracy biurowej, która dużo prac mechanicznych zupełnie urzędnikowi oszczędza.

Konkluzje. Jeżeli samorząd miejski pragnie wkroczyć na drogę racjonalnej pracy w całej administracji gminnej, to właściwa droga do celu — na wzór metod zagranicy przyjętych — może być stworzenie odrębnego referatu organizacji pracy. Ze względu na to, że w wielu miastach np. Krakowie, istnieje już pokrewna placówka, t. j. pracownia psychotechniczna, należałoby więc dla oszczędzenia kosztów, placówki tej użyć i tylko odpowiednio ją rozszerzyć. Zakres działania jej obejmowałby zatem (zob. szemat na ryc. 2),

- a) organizację pracy biurowej w Magistracie,
- b) organizację pracy w przedsiębiorstwach gminnych,
- c) organizację pracy w przedsiębiorstwach przemysłowych prywatnych,
- d) organizację pracy w rzemiośle,
- e) instytut psychotechniczny.

Skupienie tej pracy, przeznaczonej na szereg lat, w jednej placówce pozostającej pod fachowem kierownictwem, dałoby rękojmię, że nowoczesne idee organizacji pracy byłyby wyzyskane w sposób przynoszący istotny pożytek administracji gminnej i stanowiący wzór dla innych samorządów miejskich.

Wynagrodzenie notariuszów w. b. zaborze rosyjskim za spółdziałanie przy wymiarze i poborze podatków komunalnych od czynności notarialnych.

Sprawę wynagrodzenia notariuszów za spółdziałanie przy wymiarze i poborze podatków komunalnych od czynności notarialnych uregulowało ustawodawstwo polskie. Wobec tego wszystkie przepisy, które w tej dziedzinie obowiązywały w b. zaborze rosyjskim, należy uważać za uchylone.

Ustawodawstwo polskie zawiera przepisy odnoszące się do wynagrodzenia za wymiar i pobór podatku komunalnego zarówno od protestów wekslowych, jak i od umów od przeniesienia własności nieruchomości i od darowizn rzeczy ruchomych i nieruchomych, jak wreszcie od innych aktów notarialnych.

I. Wynagrodzenie za wymiar i pobór podatku komunalnego od protestów wekslowych.

Art. 14 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr. 94, poz. 747). nie przewiduje żadnego wynagrodzenia dla notariuszów od sum pobranych na rzecz związków komunalnych z tytułu podatku komunalnego od protestów wekslowych. Rozporz. II wykon. Min. Spraw Wewn. z dn. 18.III.1924 r. (Dz. U. Nr. 31, poz. 317) w § 10 ustaw za tem postanawia, że notariusze mogą potrącać z sum, pobranych na rzecz gmin tytułem podatku od protestu weksli, tylko *rzeczywiste koszty przekazu tych sum*.

Notariusze nie mają prawa do pobierania wynagrodzenia od podatku komunalnego, pobranego przy proteście weksli.

Wynika to choćby z tego, że Sejm skreślił z projektu rządowego ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych trzeci ustęp art. 14. przyznający notariuszom osobne wynagrodzenie za czynności, połączone z wymiarem, poborem i wypłatą podatku od protestowanych weksli.

Poza tem należy rozważyć, że według art. 14 wspomnianej ustawy podatek komunalny od protestowanych weksli pobierany jest łącznie z opłatą państwową od protestu wekslowego, a zatem przez te same organy, które pobierają tę opłatę. Wynika z tego, że podatek od protestowanych weksli pobierany jest w postaci dodatku do opłaty państwowej od protestu wekslowego. Wobec tego w myśl art. 59 powołanej ustawy—wszystkie przepisy, odnoszące się do poboru tejże opłaty państwowej, odnoszą się z samego prawa także do podatku od zaprotestowanych weksli. Skoro ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (Dz. U. R. P. Nr. 90, poz. 570) nie przyznała notariuszom za pobór opłat państwowych żadnego wynagrodzenia, tem samem nie należy się żadne wynagrodzenie za pobór komunalnych podatków, pobieranych w formie dodatków do tychże opłat.

Przy tem notariusze nie mogą — z powodu niezapłacenia im żądanego wynagrodzenia — odmówić poboru podatku komunalnego, albowiem według art. 14 wspomnianej ustawy są oni już z samego prawa obowiązani do pobierania podatku tego łącznie z opłatą państwową od protestów wekslowych.

II. Wynagrodzenie za wymiar i pobór podatku komunalnego od umów o przeniesienie własności nieruchomości i od darowizn rzeczy ruchomych i nieruchomych.

Według § 8, 12, 13 rozporządzenia Ministrów Skarbu, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 1923 r. celem wykonania ustawy z dn. 21 września 1922 r. o pobieraniu przez ciała samorządowe opłat od umów o przejściu nieruchomości (Dz. U. R. P. Nr. 13, poz. 85) do pobierania tej opłaty łącznie z opłatą państwową obowiązani byli notariusze, ale mimo to z mocy wyraźnego przepisu (§ 15) uprawnieni zostali do 4% wynagrodzenia od zainkasowanych kwot opłaty komunalnej.

Podstawą prawną bowiem dla powyższego rozporządzenia była wspomniana ustawa z dn. 21 września 1922 r. (Dz. U. Nr. 88, p. 785). Ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr. 94/23 poz. 747) w art. 13 przekształciła jednak ten podatek w podatek samoistny. Pobór i wymiar samoistnych podatków komunalnych na mocy art. 43 tejże ustawy należy zaś do zarządu związku komunalnego lub do organu przezeń upoważnionego.

W ten sposób na zasadzie art. 76 Ustawy o uregulowaniu finansów komunalnych, została uchylona ustawa z dn. 21 września 1922 r. (Dz. U. Nr. 88, poz. 785), jako sprzeczna z art. 13 i 43 ustawy o uregulowaniu finansów ko-

munalnych. Tem samem i rozporządzenie wykonawcze z dn. 20.I. 1923 r. (Dz. U. Nr. 13, poz. 85), utraciło moc obowiązującą, skutkiem uchylenia podstawy prawnej, na której zostało wydane.

Według projektu rządowego ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych podatki komunalne od przeniesienia własności nieruchomości bez względu na tytuł darmy lub płatny przeniesienia własności, miały być pobierane w postaci dodatków do odnośnych opłat państwowych przez notariuszów, którzy za tę czynność mieli pobierać 2% pobranych sum. O ileby ta koncepcja się utrzymała, notariusze mieliby prawo na podstawie art. 59 tejże ustawy, żądać zapłaty podatku tego łącznie z opłatą państwową *jako warunku sporządzenia odnośnego aktu notarialnego* i pobrania 2% od pobranego podatku. Sejm jednak wyraźnie w art. 13 i 16 uznał wspomniane podatki jako samoistne, które związki komunalne samoistnie mają wymierzać i pobierać na podstawie ustalonych przez organa państwowe podstaw wymiaru odnośnych opłat państwowych.

Przy wykonaniu wspomnianych przepisów ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, okazały się jednak nieprzewidywane trudności, gdyż związki komunalne nie mogły na czas otrzymać podstaw wymiaru państwowych opłat. Z konieczności więc związki komunalne pozostawiły notariuszom na podstawie umów w myśl art. 43 wymiar i pobór opłat komunalnych, przyznając im za tę czynność co najmniej 4% od pobranych z tego tytułu sum. Notariusze zaś traktowali wspomniane podatki komunalne nadal jako dodatki do opłat państwowych, wymierzali je i pobierali łącznie z opłatą państwową przed sporządzeniem właściwego aktu notarialnego i odmawiali sporządzenia aktu notarialnego przed łączną zapłatą obydwu opłat: państwowej i komunalnej.

W projekcie ustawy o opłatach stemplowych Rząd usiłował powrócić do pierwotnej koncepcji i uzyskać zmianę wspomnianych samoistnych podatków alienacyjnych na dodatki do odnośnych opłat państwowych, tem bardziej, że w art. 28 tejże ustawy utrzymano przywilej, służący opłatom państwowym, wymierzany przez notariuszów, że przed ich zapłatą notariusze nie mogą dokonać żądanej od nich czynności urzędowej i winni odmówić sporządzenia aktu notarialnego.

Sejm jednak i tym razem na tę koncepcję nie poszedł i skreślił wszystkie projektowane postanowienia odnoszące się do opłat i podatków samorządowych. Wobec tego pozostały w mocy odnośne postanowienia ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, traktujące komunalne podatki alienacyjne jako samoistne. *Ów przywilej służy obecnie więc tylko opłatom państwowym.*

Tego stanu prawnego nie zmieniło brzmienie art. 13, wprowadzone roz-

porządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 36, poz. 335). Pominąwszy już, że ono nie odnosi się do komunalnych opłat od aljenacji darmych, nie zawiera ono postanowienia analogicznego, jakie się mieści w art. 28 ustawy o opłatach stemplowych. Przeciwnie, tworząc nową nieskomplikowaną podstawę wymiaru komunalnego podatku aljenacyjnego, ułatwia związkom komunalnym wymiar tego podatku. Podatek ten wymierza się bowiem już nie według podstawy wymiaru, ale według wysokości opłaty państwowej, którą organy skarbowe łatwo mogą wskazać.

W ten sposób stała się pomoc notariuszów przy wymiarze podatku aljenacyjnego zbędną, zwłaszcza, że ustał już wszelki powód do faktycznego traktowania tego podatku jako dodatku do opłaty państwowej, i przyznania mu w tej drodze przywileju z art. 28 ustawy o opłatach stemplowych. Notariusze powinni więc zerwać ze zwyczajem odmawiania sporządzenia aktów notarialnych, jeżeli łącznie z opłatą państwową nie zostanie zapłacony podatek komunalny.

O ile więc związki komunalne zdecydują się pozostawić pobór i wymiar podatku komunalnego od aljenacji płatnych notariuszom, muszą oni traktować podatek ten jako samoistny i stosować do niego przepisy o wymiarze, poborze i ściąganiu podatków samoistnych, zawarte w ustawie o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, a które wprost wykluczają przywilej podobny, jaki służy z art. 28 ustawy o opłatach stemplowych opłatom państwowym, wymierzonym przez notariuszów.

Albowiem:

a) według art. 44b dla wymiaru samoistnych danin komunalnych związki komunalne winny się zwracać do władz państwowych o dostarczenie podstaw wymiaru opłat państwowych. Nigdy więc wymiar samoistnych podatków komunalnych nie może nastąpić *jednocześnie* z wymiarem opłat państwowych, choćby obydwie daniny miały wspólną podstawę wymiaru, lub jedna danina była wymierzona według wysokości drugiej;

b) według art. 46 o wymiarze samoistnych podatków komunalnych każdy płatnik winien być zawiadomiony *indywidualnie przez doręczenie orzeczenia wymiarowego*;

c) według art. 48 przeciwko wymiarowi samoistnych danin komunalnych służy płatnikowi prawo wniesienia odwołania w ciągu dni 14 do władz nadzorczych za pośrednictwem *władzy, która dokonała wymiaru*;

d) według art. 54 zapłata samoistnych danin komunalnych powinna nastąpić zasadniczo *w terminie, który określa statut podatkowy*;

e) według art. 55 nieuiszczone we właściwym terminie daniny komunalne zarząd związku komunalnego ściąga *w drodze egzekucji administracyjnej lub sądowej*.

III. Wynagrodzenie za wymiar i pobór podatku komunalnego od innych aktów notarialnych.

Powyższe uwagi odnoszą się tylko do komunalnych podatków od alienacji nieruchomości pod tytułem obciążającym i od alienacji ruchomości i nieruchomości pod tytułem darmym, (a także do podatku spadkowego), — nie odnoszą się zaś do podatków komunalnych od innych aktów notarialnych. Podatki komunalne od tychże aktów pobierane były w b. zaborze rosyjskim w postaci dodatków do opłat państwowych, wymierzanych od tych aktów, i zostały, jako takie, w art. 15 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych utrzymane w mocy tylko o tyle, o ile pobierane są według stawek procentowych. Jako dodatki do opłat państwowych korzystają one z tych samych przywilejów płatniczych, jakie służą opłatom państwowym, a zatem zarówno z przywileju, wypływającego z art. 28 ustawy o opłatach państwowych, jak i z przywileju *bezpłatnego poboru przez notariuszów*.

Z powyższego wynika:

a) że komunalne podatki od aktów notarialnych, stwierdzających przeniesienie prawa własności nieruchomości pod tytułem płatnym, oraz aktów notarialnych, stwierdzających darowiznę ruchomości i nieruchomości, *jako podatki samoistne*, nie korzystają ani z przywileju, określonego w art. 28 ustawy o opłatach stemplowych, ani z przywileju bezpłatnego poboru przez notariuszów. Jakkolwiek, zasadniczo rzecz biorąc, wymiar tych komunalnych podatków może być poruczony notariuszom za wynagrodzeniem umowionem, niema do tego żadnego powodu, skoro notariusze nie mogą z powodu ich nieuiszczenia odmówić sporządzenia aktu notarialnego a ich egzekucja musi się odbyć drogą normalną;

b) że procentowe podatki komunalne od innych czynności i aktów notarialnych (nie wyłączając protestów wekslowych), jako *dodatki* do opłat państwowych od tychże czynności i aktów, korzystają z przywileju, przysługującego opłatom państwowym wymierzanych przez notariuszów według art. 28 ustawy o opłatach stemplowych, — jak niemniej przywileju bezpłatnego poboru przez notariuszów.

Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego

1. Bezpośrednie i pośrednie zadania samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym.

Zaopatrzenie ludności w artykuły pierwszej potrzeby, przede wszystkim w główne środki żywności, oraz regulacja cen były oddawna jednym z najbardziej zasadniczych zadań gospodarczych gminy. O ile dla mniejszych związków komunalnych, mających bezpośredni dostęp do miejscowych źródeł produkcji rolnej i hodowlanej, kwestja zaopatrzenia nie była szczególnie doniosłą wobec stałych dostaw bezpośrednich miejscowej ludności rolniczej, o tyle większe skupienia miejskie i przemysłowe, zatracając z wolna możliwość bezpośredniego zaopatrywania się w najbliższych okolicach miasta, znalazły się dość szybko wobec konieczności zorganizowania masowego zaopatrzenia ludności w artykuły żywności, sprowadzane niejednokrotnie z dalekich okolic. Specjalne trudności nasunąć musiała kwestja aprowizacji i regulacji cen w stolicach i wielkich miastach, które ściągając ludność przyływową z całego kraju i niejednokrotnie z zagranicy, musiały zapewnić ustawicznie rosnącej ludności normalne warunki aprowizacyjne i ochronę przed spekulacją żywnościową.

Zarządzenia aprowizacyjne wypełniają znaczną część administracji komunalnej w średniowieczu. Wzrost cen mięsa, wywołany między innymi niedostatecznym rozwojem krajowej hodowli, skłonił zarządy miast średniowiecznych do daleko idącej reglementacji produkcji i obrotu bydłem i mięsem, zwróconej przeciwko przemysłowi i obrotowi rzeźniczemu, zorganizowanemu na podstawach cechowych. Zarządzenia administracyjne, mające na celu nie tylko zaopatrzenie, lecz przede wszystkim regulację cen mają już wówczas zdecydowany charakter obrony interesów spożywców. Zarządy komunalne starają się o ułatwienie przywozu bydła do miast przy równoczesnym zakazie wywozu żywca, o nawiązanie bezpośrednich stosunków między konsumentami a producentami przez zakupno bydła wprost u rolników, o dozwoleń sprzedaży mięsa także osobom, nienależącym do cechu rzeźników, o nakładanie stałych cen, czyli „taks” na mięso i t. d. Podobnymi zarządzeniami starano się uregulować obrót chlebem. Miasta kupowały w celu zapobieżenia drożyznie chleba ziarno, rozdając je po cenach nabycia. Szereg miast posiada własne

magazyny zbożowe, umożliwiające tworzenie rezerw zbożowych. We Włoszech, Francji i Niemczech zarządy miejskie posiadały własne młyny i piekarnie, w których członkowie gminy mogli mleć ziarno i wypiekać chleb, zmniejszając w ten sposób rozpiętość cen między ziarnem, mąką i chlebem. Wreszcie władze komunalne ustanawiały podobnie jak na mięso, taksy na chleb, opierając się, jak to miało miejsce w miastach włoskich, na wypieku próbnym we własnych piekarniach, celem skontrolowania kosztów produkcji w prywatnym wypieku. Miasto Palermo wypiekało w XVII wieku przez okres przeszło 100 lat chleb na potrzeby ludności, monopolizując niemal cały obrót chlebem w swem ręku.

Daleko idąca ingerencja zarządów komunalnych w stosunki aprowizacyjne uległa zasadniczej zmianie z chwilą wprowadzenia wolności przemysłowej.

Zadaniem aprowizacyjnym samorządu terytorjalnego w nowoczesnym układzie stosunków gospodarczych było usunięcie wszelkich przeszkód natury administracyjnej i organizacyjnej, celem zapewnienia pełnego rozwoju wolnej konkurencji, która miała być odtąd jedynym regulatorem racjonalnego zaopatrzenia i regulacji cen. W okresie pełnego urzeczywistnienia zasad liberalizmu ekonomicznego (koniec 18 w., początek 19 w.) wszelkie zarządzenia administracyjne związków komunalnych, mające na celu bezpośredni lub pośredni wpływ na stosunki produkcji, obrotu i konsumpcji w zakresie artykułów żywnościowych, były zwalczane ze strony miast, jako przekroczenie granic kompetencji, hamujące w myśl zasad nauki Smitha, dobroczynny wpływ niewzruszonych praw ekonomiki i owej rzekomej harmonii interesów, opartej na wolnej konkurencji. Dopiero w drugiej połowie XIX w., daje się stwierdzić częściowy nawrót do polityki aprowizacyjnej zarządów komunalnych ubiegłych wieków. Miasta zwłaszcza większe, przechodzą stopniowo do czynnej interwencji na polu zaopatrzenia miast i ośrodków przemysłowych w zdrowy i tani chleb, mięso, warzywa i t. d., przyczem rezultaty osiągnięte przez wolną konkurencję na polu aprowizacyjnym nie są bynajmniej świetne, skoro nawet w państwach zachodnich o wysokiej kulturze gospodarczej, piekarnictwo i rzeźnictwo jest wykonywane także w większych ośrodkach w zakładach o przestarzałych urządzeniach technicznych, urągających niejednokrotnie najprymitywniejszym wymaganiom higieny, techniki wypieku i uboju. Podobnie jeśli chodzi o ceny głównych artykułów żywnościowych widzimy, iż wolna konkurencja bynajmniej nie usunęła niejednokrotnie dotkliwej rozpiętości cen między surowcem a przerobami, między ziarnem, mąką i chlebem, żywym bydłem, a mięsem i przerobami. Miasta, dbając nietylko o dostateczną ilość towaru, lecz także o higieniczny obrót artykułami pierwszej potrzeby, na podstawach, zapewniających regulację cen, przystępują do budowy rzeźni, hal i targowisk, przeprowadzają obowiązek i monopol uboju, powołują do życia rozgałęzioną

organizację badania środków żywności i oględzin mięsa, udostępniają korzystanie z chłodni i t. d.

Cała ta akcja, która w stolicach i większych miastach przybrała poważne rozmiary, ma jednak na celu przede wszystkim administracyjne i pośrednie poparcie zaopatrzenia, leżącego w ręku prywatnym. Zarządy miast nie organizują jeszcze wówczas poza odosobnionymi wypadkami, własnych zakładów przetwórczych i handlowych, mających na celu bezpośrednie dostarczenie konsumentom tanich i dobrych jakościowo produktów, nie prowadzą więc własnych piekarni, mleczarni, sklepów miejskich, hurtowych oddziałów sprzedaży i t. d., ograniczając się do udostępnienia producentom i kupiectwu, oraz spożywcóm i ich zrzeszeniom, technicznych urządzeń racjonalnego transportu, przechowania, oraz rozdziału artykułów pierwszej potrzeby, (hale, elewatory, chłodnie, środki przewozowe i t. d.). Obrót i przerób tych ostatnich leży nadal w ręku prywatnym. Dopiero okres, poprzedzający bezpośrednio wojnę, który cechuje nadmierny wzrost cen artykułów żywnościowych, zwłaszcza mięsa, skłonił zarządy związków komunalnych do przedsięwzięcia kroków, mających na celu: bezpośrednio przez miasta prowadzone zaopatrzenie ludności w artykuły pierwszej potrzeby. Zwłaszcza na początek wieku XX w związku z akcją antydrożyznianą, przypada intensywna akcja zakupu przez główne miasta europejskie bydła i mięsa, celem rozsprzedaży między konsumentów we własnych lub zakontraktowanych sklepach. Równocześnie szereg miast organizuje własne piekarnie i mleczarnie, a nawet jak np. miasto Budapeszt, miejskie zakłady aprowizacyjne, obejmujące sieć detalicznych sklepów miejskich. Wszystkie te urządzenia mają na celu walkę, prowadzoną środkami gospodarczymi z nadmiernem pośrednictwem i spekulacją w zakresie obrotu głównymi środkami żywności. Akcja ta spotyka się zrazu z wielką nieufnością i opozycją nawet wśród kół samorządowych i tak tuż przed wojną, bo w r. 1912, zjazd miast niemieckich w memorjale, złożonym u kanclerza Rzeszy stwierdza, iż nie może uznać za zadanie niemieckich zarządów miast „trwałą ingerencję samorządu na ukształtowanie cen środków żywności”. Niemniej życie było silniejsze, usuwając wątpliwości i uprzedzenia zarówno kół samorządowych, jak i czynników zainteresowanych, nadto koła producentów rolnych chętnie popierały akcję miast na polu aprowizacyjnym, jednocząc się ze sferami konsumentów, w zwalczaniu spekulacji i pośrednictwa, podbijającego ceny produktów rolnych i przerobów ze szkodą dla rolników i spożywców. Niskie ceny, które otrzymywali rolnicy za swoje produkty na miejscu, bynajmniej nie poręczały niskiego poziomu cen środków żywności dla konsumentów w miastach i ośrodkach przemysłowych, a to wskutek dezorganizacji handlu, zależnego w znacznej mierze już przed wojną od wybujałego pośrednictwa w zakupie, finansowaniu i sprzedaży. Miasta popierają równocześnie działalność samopomocy

społecznej w zakresie aprowizacyjnym, jednocząc się, jeśli chodzi o zbliżenie producenta do konsumenta, z coraz potężniejszym ruchem spółdzielczym, zarówno po stronie producentów jak i spożywców. W ten sposób wyrobiła się zwolna na podstawach historycznych już przed wojną ingerencja samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym, która dziś tworzy jedno z ważniejszych, ustawowo zresztą ustalonych zadań administracji komunalnej.

Zadania gminy na polu aprowizacyjnym wzrosły wydatnie podczas wojny w związku z przymusową gospodarką kontyngentową, zaopatrującą z urzędu ludność miast i ośrodków przemysłowych w okresie zamknięcia dowozu żywności. Gmina staje się wówczas wykonawcą państwowego planu aprowizacyjnego, mając w ręku przyznane przez państwo przymusowe środki aprowizacyjne w rodzaju zajęcia zapasów żywności, nakazów dostawy określonych kontyngentów do miejsca rozdziału i spożycia, tworzenia zapasów i rezerw ziemiopłodów, rozdziału za pomocą systemu kartkowego, ustalania cen wytycznych i maksymalnych i t. d. W państwach centralnych ingerencje administracyjne gminy w zakresie aprowizacyjnym szły tak daleko, iż gmina miała niejednokrotnie monopol zaopatrzenia z wykluczeniem prywatnego obrotu. Budzące ze stanowiska gospodarczego cały szereg wątpliwości: przeprowadzenie państwowego planu aprowizacyjnego, obarczyło zarządy komunalne szeregiem zadań, przekraczających właściwe cele, siły finansowe i administracyjne gminy, która w tej dziedzinie działała wówczas w t. zw. poręczonym zakresie działania. Pomimo tego szereg zarządów miast wywiązał się z zadań rozdziału środków żywności wcale udatnie, tak iż nawet po zlikwidowaniu przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, pewne urzędy w rodzaju miejskich punktów sprzedaży, komunalnych piekarni i t. d., utrzymały się nadal, odpowiadając potrzebom konsumpcyjnym ludności i konieczności regulowania cen w stosunkach powojennych. Tak było między innymi i z warszawskim Wydziałem Zaopatrywania, który powstał z Sekcji żywnościowej Komitetu Obywatelskiego, wywierając wpływ na ruch cen w zakresie głównych surowców i środków żywności.

Z likwidacją systemu kontyngentowego po wielkiej wojnie r. 1914, skryształizowały się ostatecznie zadania samorządu w zakresie aprowizacyjnym. Pomijając pewne odosobnione wypadki, obejmuje obecnie działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego dwie zasadnicze dziedziny: 1-o pośrednią i popierającą, właściwą administrację aprowizacyjną, która polega na budowie i eksploatacji urządzeń technicznych i gospodarczych, mających na celu zaopatrzenie ludności w artykuły codziennej potrzeby, w szczególności w środki żywności, nadto kontrolę nad jakością tych towarów ze stanowiska higieny i zapobieżenia chorobom, oraz 2-o bezpośrednią, polegającą na objęciu przez zarządy

komunalne wprost w swe ręce zakupu i sprzedaży, oraz przerobu i transportu środków żywności, celem dostarczenia ich konsumentom, po cenach, ściśle dostosowanych do kosztów produkcji i obrotu na rynku wewnętrznym. Obie dziedziny różnią się zasadniczo od siebie, zarówno w celach, jak i środkach, aczkolwiek łączą się niejednokrotnie wzajemnie w konkretnych zadaniach aprowizacyjnych. Działalność pośrednia miast w zakresie aprowizacyjnym wychodzi z założenia, iż nie jest zadaniem zarządów komunalnych, konkutowanie z ruchem spółdzielczym, i obrotem prywatnym przez bezpośrednio w zarządzie gminy leżące funkcje przerobu i obrotu, lecz przeciwnie zarządy komunalne, winny w interesie zarówno producentów, jak i konsumentów oraz solidnego handlu, przez urządzenia w rodzaju hal, targowisk, rzeźni, domów składowych, elewatorów, chłodni i t. d., oraz racjonalną politykę aprowizacyjną, podnieść na najwyższy poziom techniczny warunki obrotu środkami żywności, chroniąc je przed wszelkimi ujemnymi wpływami natury przyrodniczej i gospodarczej. Ten rozległy zakres działania wystarcza niewątpliwie tam, gdzie wysoki poziom życia gospodarczego, objawiający się między innymi w poczuciu godności i etyce zawodowej wielkiego i drobnego handlu, oraz wyrobienie spożywców, zorganizowanych w spółdzielnie spożywcze, sprzyja wyeliminowaniu nadmiernego pośrednictwa i spekulacji, natomiast nie osiąga pełnych rezultatów tam, gdzie jak u nas rozpiętość cen między wsią a miastem, produkcją, a spożyciem, surowcem a przerobami, artykułami rolnymi, a towarami przemysłowymi, jest wskutek nadmiernego pośrednictwa, dezorganizacji handlu i braku urządzeń technicznych, oraz środków komunikacyjnych tak rozległa, iż wymaga bezpośrednich zarządzeń doraźnych, zapobiegających złemu. Samorząd terytorjalny sięga tu, poza kontrolą środków żywności i poza pośrednią działalnością, ulepszającą w coraz wyższym stopniu techniczne podstawy obrotu artykułami pierwszej potrzeby, głębiej: do istoty obrotu handlowego i spożycia szerokich mas ludności, biorąc w ręce główne gałęzie zaopatrzenia, zakup i sprzedaż we własnym zarządzie środków żywności, celem regulacji cen. Tam jednak, gdzie samorząd terytorjalny prowadzi prócz pośredniej działalności, więc policji targowej i badania środków żywności, oraz ogólnych urządzeń technicznych w rodzaju hal, targowisk, rzeźni, chłodni, elewatorów i t. d., służących dla udoskonalenia obrotu i przerobu, nadto sprzedaż hurtową i detaliczną artykułów żywnościowych, winny być wszystkie te agendy, służące racjonalnej aprowizacji i regulacji cen, uzgodnione i poddane jednolitemu naczelnemu kierownictwu ekonomicznemu w odrębnym dziale centralnego zarządu miasta, urządzie aprowizacyjnym. Tam, gdzie niema warunków dla utworzenia odrębnego urzędu, dział aprowizacyjny powinien tworzyć część urzędu gospodarczego lub polityki komunalnej, który obecnie posiada szereg miast zachodnio - europejskich. Odróżnienie między organem kierowni-

czym, prowadzącym jednolitą politykę aprowizacyjną, a miejskimi placówkami zakupu i sprzedaży jest niezbędne, ze względu na usunięcie z administracji zaopatrzenia i regulacji cen niejednokrotnie sprzecznych i wzajemnie niezgodzonych tendencji i zarządzeń, zmierzających do naprawy sytuacji drożyznianej. Często miejskie przedsiębiorstwa aprowizacyjne prowadzą politykę cen niezupełnie odpowiadającą ogólnemu planowi gospodarczemu i polityce aprowizacyjnej kraju, idąc za właściwą czynnikiem publicznym tendencją wzrostu, obejmując działy, nie związane ściśle z zaopatrzeniem i regulacją cen, co wymaga korektury nie tylko ze strony nadzoru państwa nad samorządem, lecz i centralnych władz samorządowych. W szeregu miast zachodnich kierownictwo i kontrola aprowizacyjna leży w ręku specjalnych komisji, złożonych z czynników fachowych i obywatelskich (np. deputacje aprowizacyjne w Niemczech).

Podobnie winny być uzgodnione bezpośrednio agendy komunalne, więc zakupu i sprzedaży środków żywności, z agendami pośrednimi, zgrupowanymi w rzeźniach, targowiskach, halach, składach towarowych i urządzeniach technicznych, służących aprowizacji, oraz z policją handlową i walką z lichwą i spekulacją. Często bowiem nie może oddział aprowizacji bezpośredniej, więc np. obrotu mięsem, zwalczyć spekulacji bydłem i produktami mięsnymi bez ścisłego porozumienia z kierownictwem rzeźni, targowisk, kas targowych i t. d., lub też uruchomienia własnych miejsc uboju. Ma to miejsce np. z Wydziałem Zaopatrywania w Warszawie, którego oddział mięsny nie rozwija dostatecznie żywotnej działalności, wobec rozrzucenia agend aprowizacyjnych, dotyczących tej gałęzi obrotu, po różnych wydziałach i biurach komunalnych. Obrót bydłem i mięsem nie może być sztucznie oddzielony od zakupu, uboju i hurtowej sprzedaży.

Scentralizowanie uboju i sprzedaży hurtowej w jednym miejscu, mechaniczny ubój i sprzedaż w nowocześnie urządzonych rzeźniach, chłodnictwo, transport kolejowy i kolejkowy na własnych bocznicach i torach wewnętrznych, ujęcie kancelaryjnych i pomocniczych funkcji w ręce stale płatnych funkcjonariuszy, z wykluczeniem wszelkiego rodzaju monopolów faktycznych, ograniczenie czynności formalnych do minimum, — oto droga do uzdrowienia obrotu bydłem i mięsem na drodze komunalnej.

Obecnie pochłanianie ekspedycja mięsa, spęd bydła, kilkakrotny przewóz i przenoszenie, bardzo poważny odsetek wydatków, wobec braku urządzeń technicznych, więc torów przemysłowych i wewnętrznych kolejek na rzeźniach, halach i targowiskach, chłodni i t. d., nie mówiąc już o rozbiciu całego handlu na poszczególne etapy bez ogólnej kontroli podaży i popytu.

Bez budowy rzeźni, połączonych z targowiskami i hurtowymi punktami sprzedaży, oraz skupienia wszystkich agend od zakupu żywca do sprzedaży hur-

towej mięsa w jednym lub kilku punktach, obejmujących zakup, ubój i rozprzedaż, bez uruchomienia giełdy bydłowej i mięsnej, uzdrowienie obrotu tym artykułem jest wielce utrudnione i wątpliwe, jeśli chodzi o celowość.

Dział mięsa Zakładów Zaopatrywania Warszawy, przynosi w tych warunkach deficyt. Analiza szczegółowa obrotu mięsnego daje dokładny pogląd na całą jego anormalność*) objawiającą się w zupełnem nieujęciu ceny zakupu żywca i w bardzo znacznych kosztach uboju, ekspedycji, transportu i sprzedaży, przy braku chłodni i nowoczesnych urządzeń technicznych, umożliwiających, dzięki racjonalnemu przechowaniu towaru, dostosowanie podaży do popytu.

W tych warunkach bez skoordynowania o ile możliwe w jednym resortowym wydziale wszystkich czynników komunalnych, zainteresowanych w obrocie artykułami żywnościowymi (ogólna polityka aprowizacyjna, rzeźnie, targowiska, hale, jatki miejskie, kasy targowe, składy towarowe i t. d.) nie może być mowy o skutecznej działalności żadnego z poszczególnych organów miejskich.

W obrocie mięsnym więc zależne są pełne rezultaty działalności regulacyjnej bezpośrednich działów aprowizacyjnych jak np. zakładów zaopatrywania, podobnie jak w dziale chleba, od uprzednich reform technicznej i administracyjnej natury, bez których nawet pewne doraźne zdobycze w obrocie mięsem będą miały zawsze charakter mniej lub więcej połowiczny. Administracyjne rozdzielenie pośrednich funkcji aprowizacyjnych chłodni, targowisk i rzeźni od bezpośrednich obrotów żywcem i mięsem, odbija się ujemnie na sprawności całej akcji aprowizacji komunalnej. Podobnie rozszerzenie zakresu działania komunalnej Kasy Targowej przez wydatne podwyższenie jej kapitału, celem zwiększenia pomocy kredytowej dla prywatnego i samorządowego obrotu mięsem, może w koordynacji z komunalnym obrotem mięsnym przyczynić się znacznie do uzdrowienia stosunków.

Przykładem racjonalnego połączenia w zakresie obrotu mięsem czynnika uboju, przerobu, transportu i sprzedaży, jest miejska aprowizacja budapeszteńska, której, jak o tem mówimy później, oddział mięsny posiada własną halę uboju, własne chłodnie i własne jatki, wpływając na regulację cen, przez skupienie wszystkich procesów produkcji i obrotu w jednym ręku.

Podobnie istnieje w Berlinie od r. 1921 specjalna deputacja dla spraw żywienia, właściwa dla wszystkich spraw aprowizacyjnych. Podlegają jej między innymi, rzeźnie, targowiska i hale, więc obok bezpośredniej, także i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu miejskiego. Deputacja posiada specjalne podkomisje dla a) zaopatrzenia, b) dla rzeźni i targowisk oraz

*) Porównaj mój „Obrót artykułami pierwszej potrzeby w centrach wielkomiejskich”. Warszawa 1927, oraz Wydawnictwa Komisji Ankietowej.

c) dla hal targowych. Jako wykonawczy organ istnieje urząd aprowizacyjny, który obejmuje sprawy zaopatrzenia ludności w chleb i mąkę, w mleko, ryby i rozdział żywności między ludność biedniejszą (250.000 osób). Prócz naczelnego kierownictwa pośrednimi agendami aprowizacyjnymi, leżą w ręku deputacji urzędu aprowizacyjnego w Berlinie także i bezpośrednie funkcje zakupu, przerobu i sprzedaży (np. mleczarnia wydzierżawiona, spółka obrotu węglowego, w której bierze udział miasto i t. d.). Zgrupowanie wszystkich agend aprowizacyjnych w jednym ręku (departamencie czy wydziale) zapewnia pełną jednolitość akcji zaopatrzenia i regulacji cen. Ma to również miejsce i w Wiedniu, gdzie wszystkie agendy aprowizacyjne, łącznie z zaopatrywaniem zarządu miasta w artykuły biurowe i kancelaryjne, w materiały opałowe i t. d. zgrupowano w „Urzędzie gospodarczym”.

Punktem wyjścia dla bezpośredniej działalności samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym, jest zawsze naczelny cel administracji aprowizacyjnej, więc regulacja cen za jakościowo poręczony towar. Działalność samorządu nie może i nie powinna wychodzić poza niezbędną granicę celowości regulacyjnej, nie jest więc bynajmniej zadaniem samorządu terytorjalnego dążenie do monopolicznego stanowiska w przerobie i obrocie, choćby najglówniejszymi artykułami spożycia, jakimi są chleb, mięso, mleko i warzywa, lecz samorząd winien przez urządzenia techniczne, kontrolę nad środkami żywności, oraz własne urządzenia przerobu i sprzedaży, tam gdzie to jest niezbędne wobec braku samopomocy społecznej, wpływać na racjonalny ruch cen, odpowiadający istotnym kosztom produkcji i obrotu. Wynika stąd, iż obroty samorządowych placówek aprowizacyjnych nie powinny w żadnym razie przekraczać pewnego procentu ogólnych obrotów danym artykułem, wysokość tego procentu zależy od układu w danym miejscu stosunków produkcji i obrotu, rozwoju urządzeń technicznych, zwyczajów handlowych i wyrobienia szerokich mas spożywców. Z drugiej strony jednak obrót samorządowy, jeśli ma być skuteczny, musi pozostawać w pewnym stosunku do ogólnych obrotów artykułami pierwszej potrzeby, nie będąc w każdym razie niższym od co najmniej 10% obrotów ogólnych w chlebie, mące, mięsie i t. d.

W działalności Wydziału Zaopatrywania Warszawy widzimy zwłaszcza przed reorganizacją w r. 1927, znaczną nierównomierność w rozwoju poszczególnych działów hurtowych. Hurtowa sprzedaż Wydziału Zaopatrywania tworzyła następujący odsetek ogólnego spożycia Warszawy wedle zresztą dalekich od ścisłości szacunkowych obliczeń. (patrz str. 237).

Główny artykuł spożywczy, chleb, tworzył w obrotach Wydziału, tak nieznaczny odsetek, iż wogóle nie wchodził w rachubę i został pominięty w powyższych obliczeniach, dopiero uruchomienie miejskiej piekarni mechanicznej o wypieku 60.000 kg. dziennie pozwolił w r. 1929 na wywieranie wpływu regu-

	Norma rocz- na spożycia Warszawy w tonnach	Hurtowe obroty Wydziału			
		1924 r.		1925 r.	
		tonny	‰	tonny	‰
Mąka	180.000	5.188	2,88	6.141	3,41
Cukier	18.000	5.920	32,89	11.947	66,37
Sól	12.000	6.041	50,34	6.486	54,05
Węgiel	240.000	120.984	50,41	126.040	52,52
Mięso	48.000	454	0,95	742	1,55
Strączkowe . . .	60.000	373	0,62	462	0,77
Kasze	120.000	640	0,53	925	0,77

lacyjnego na jakość i ceny, przy zupełnem zmechanizowaniu funkcji wypieku. Mięso, kasza i mąka zajmują również odsetki bardzo nieznaczne, natomiast sól, cukier i węgiel przekraczają bardzo wydatnie granice regulacyjne. W naszych warunkach, które cechuje wybitna dezorganizacja handlu artykułami spożywczymi, odsetek regulacyjny może osiągać nawet cyfry 25% ogólnych obrotów.

Działalność samorządu terytorjalnego na polu bezpośredniego zakupu i sprzedaży artykułów żywnościowych, winna jednak ograniczyć się do stosunkowo niewielkiej ilości zasadniczych i masowych surowców i środków spożywczych, w rodzaju ziarna, mąki, chleba, mięsa, mleka, cukru, węgla, warzyw i t. d., natomiast należy unikać rozproszkowania na szereg drobnych artykułów, nie odgrywających w budżecie pracowniczym i robotniczym wydatniejszej roli. W tym też kierunku poszła obecnie już częściowo przeprowadzona reorganizacja warszawskiego Wydziału Zaopatrywania, który dotąd obejmował szereg działów, luźnie tylko łączących się z akcją aprowizacyjną. Miejskie sklepy detaliczne z natury rzeczy muszą mieć niezbędne dla codziennego zapotrzebowania drobne artykuły żywnościowe, niemniej cały nacisk musi być położony na zasadniczy obrót chlebem, mięsem i nabiałem, dotąd odgrywający w obrocie komunalnym stolicy i większych miast zbyt nikłą rolę w stosunku do innych artykułów.

Dotyczy to zwłaszcza naszych stosunków ekonomicznych, kredytowych i finansowych, które wymagają ze strony czynników samorządowych i publicznych, kierujących zaopatrzeniem miasta i ludności, całego wysiłku, by opanować sytuację, zależną w znacznej mierze od nadmiernego pośrednictwa. — W tych warunkach, jedynie podtrzymanie zasady wielkich obrotów przy małym zysku, może zapewnić miejskiej polityce aprowizacyjnej, zarówno ciągłość prac i programu, jak i pełną skuteczność, jeśli chodzi o regulację cen na rynku wewnętrznym.

Stąd należy przywiązywać specjalną wagę do objęcia obrotami komunal-

nemi nietylko zaopatrywania ludności miasta, lecz także i samorządu, t. j. poszczególnych wydziałów magistratu, autonomicznych instytucyj miejskich, a w szczególności przedsiębiorstw miejskich, które w miarę rozwoju miasta, wykazują poważny rozrost.

Obsługa wszystkich wydziałów, przedsiębiorstw i instytucyj komunalnych ze strony miejskich placówek aprowizacyjnych, przyczyni się, dzięki zwiększeniu obrotów, do osiągnięcia poważnych oszczędności w gospodarce miejskiej, oraz do obniżenia cen za artykuły pierwszej potrzeby, co ma znaczenie nietylko dla interesów konsumpcji, lecz także dla budżetu miejskiego, zainteresowanego jaknajbardziej w możliwie tanich zakupach. Dzięki skoncentrowaniu wszelkich zakupów w placówkach aprowizacyjnych, te ostatnie, wyposażone w specjalny aparat techniczny, handlowy i przewozowy, będą mogły wystąpić na rynku, jako poważny nabywca, który temsamem, o ile będzie racjonalnie zorganizowany, dotrze z pominięciem pośrednictwa wprost do producenta, lub tam, gdzie chodzi o wytwory obcej produkcji, do pierwszych źródeł zakupu zagranicą. — Jak wielkie ma ten czynnik znaczenie w życiu handlowem, świadczy fakt, iż spółdzielnie spożywców posiadają w szeregu państw potężne organizacje handlowe, zakupujące dla wszystkich zrzeszeń towary masowego zapotrzebowania wprost u źródła. Skoncentrowanie zakupów aprowizacyjnych i miejskich w jednym ręku, pozwala na osiągnięcie nietylko znacznych oszczędności w kosztach administracyjnych, handlowych i przewozowych, lecz także na obniżenie cen proporcjonalnie zależnych od wielkości obrotów. Równocześnie stan ten pozwoli przedsiębiorstwom i instytucjom, oraz wydziałom miejskim na oszczędności w wydatkach, niezbędnych na utrzymanie odrębnego aparatu handlowego, przy działalności handlowej na własną rękę.

W ogólności rozproszkowanie i rozdrobnienie przerobu i obrotu nietylko nie sprzyja potanieniu towaru, lecz nadto ułatwia masowe fałszowanie środków żywności. Normalny przerób, przechowanie i przygotowanie do detalicznej sprzedaży (krajanie, ważenie i t. d.) może nastąpić jedynie w wielkoprzemysłowych, nowoczesnie urządzonych warsztatach, rozporządzających gęstą siecią własnych, zakontraktowanych sklepów i punktów sprzedaży. Obok prywatnej inicjatywy wielkiego kapitału nadają się tu specjalnie formy spółdzielcze i komunalne, wyposażone w nowoczesne urządzenia techniczne i dostateczny kapitał obrotowy. Racjonalna organizacja obrotu spożywczego wymaga koncentracji, oraz jednolitego kierownictwa, zapobiegających zawsze groźnemu dla konsumenta rozproszkowaniu. Komunalizacja urządzeń, służących obrotowi spożywczemu, bynajmniej nie wyklucza spółdziałania inicjatywy prywatnej i spółdzielczej, warunkując jej racjonalny rozwój, dzięki kontroli publicznej, urządzeniom chłodniczym itd., podobnie jak częściowa komunalizacja obrotu artykułami spożywczymi może okazać się w danych warunkach

dla celów regulacyjnych niezbędną, ze względu na masowe pośrednictwo i fałszowanie środków żywności. Nawet najdalej idące projekty komunalizacyjne nie wyłączają prywatnej i społecznej inicjatywy.

Przeciwnicy komunalizacji obrotu spożywczego wysuwają skądinąd słuszny argument, iż artykuły żywnościowe psują się łatwo, wymagając ściśle indywidualnego traktowania w przechowaniu i przerobie, odpowiedzialności i szybkiej decyzji, wreszcie publiczność kupująca zaopatruje się w te towary najchętniej w najbliższych sklepach. Drobny sklepikarz, mleczarz, masarz itd., pracuje z całą rodziną nad przerobem i sprzedażą, co ułatwia sprzedaż bez ograniczenia o każdej porze, nawet po godzinach, dopuszczalnych w handlu. W miarę jednak racjonalizacji i modernizacji technicznej przerobu i sprzedaży artykułów żywnościowych (podręczne chłodnie i t. d.) znaczenie powyższych czynników, przemawiających za mniejszymi formami w przerobie i obrocie spożywczym maleje, ustępując miejsca skoncentrowanemu i na technicznych unowocześnieniach (także w dostawach do domu i t. d.) opartemu obrotowi spółdzielczemu i komunalnemu, oraz prywatnemu.

Projekt dyrektora i radcy miejskiego Simonsohna *) przewidywał utworzenie w większych miastach urzędów mlecznych, które nabywają mleko od wiejskich spółdzielni producentów lub też od prowincjonalnych (okręgowych) urzędów mlecznych na podstawie rocznych kontraktów. Mleko nadchodzące do Berlina, kierowane jest z dworców centralnych do miejskich mleczarni, gdzie zostaje poddawane oczyszczeniu, pasteuryzacji i chłodzeniu. Z mleczarni miejskich otrzymuje mleko w zamkniętych butelkach obrót prywatny, szpitale, przytulki, a także i prywatni odbiorcy. W ten sposób zapewniono w projekcie całej akcji zaopatrzenia miasta w mleko jednolitość, bynajmniej nie umniejszając w obrocie detalicznym ścisłego spółdziału czynnika kupieckiego, podobnie, jak w dostawach mleka spółdziału czynnika rolniczego (spółdzielczego). Specjalnie, jeśli chodzi o mleko, koncentracja obrotu jest niezbędna wobec łatwego psucia i tendencji fałszowania towaru w długim łańcuchu ogniw pośredniczących.

To samo ma miejsce w przemyśle mięsny i piekarskim, gdzie również koncentracja sprzyja potanieniu produkcji i obrotu, ułatwiając częściową komunalizację i uspołdzielnienie przerobu, przemiału i wypieku od ziarna do chleba i od bydła do mięsa i produktów mięsnych **). Nie znaczy to bynajmniej, by właśnie w tych gałęziach przemysłu spożywczego nie mogły się utrzymać i rozwinąć formy drobne i średnie, oparte na robociznie rodzinnej, niemniej że

*) Por. Dr. Heineman. Die Kommunalisierung des Lebensmittelgewerbes.

**) Por. moją „Politykę aprowizacyjną samorządu miejskiego”. Warszawa 1927. Odbitka ze sprawozdania Zakładów Zaopatrywania Warszawy.

stanowiska regulacji cen i jakości głównych artykułów żywnościowych jest niezbędne, by pewien odsetek ogólnego przerobu i obrotu pozostawał pod wyłącznym wpływem czynnika publicznego, pozwalając na kontrolę kosztów produkcji — środkami ściśle gospodarczymi.

Szczegółowe omówienie pośrednich urządzeń aprowizacyjnych, w rodzaju rzeźni, targowisk, hal, chłodni i t. d. należy do specjalnej dziedziny urbanistyki, wymagając przede wszystkim technicznego ujęcia problemu. Ze stanowiska ekonomicznego należy stwierdzić, iż rzeźnie mają charakter raczej zdrowotnych urządzeń, umożliwiając przymusową koncentrację uboju i ścisłą kontrolę higieniczną. Pierwsze komunalne rzeźnie w Niemczech powstały w pierwszej połowie w. XIX w miastach śląskich i nadreńskich, dopiero jednakże rozwój chłodnictwa zapewnił trwałe podstawy rozbudowie rzeźni komunalnych. Ekonomiczne znaczenie rzeźni komunalnych zależy przede wszystkim od wysokości i dogodności opłat uboju, w niektórych miastach opłaty są zbyt wysokie, obciążając w drodze przerzucenia, konsumentów. Ma to miejsce zwłaszcza po wojnie, przed r. 1914 bowiem opłaty uboju obciążały w Niemczech kilogram mięsa 2 fenigami. (w Dreźnie jednak funt wołowiny 1.59, cielęciny 3.96, wieprzowiny 3.40 fen. i t. d.). Połączenie rzeźni i chłodni z miejscami hurtowej sprzedaży mięsa i tłuszczów, oraz Kasą Targową, przyczynia się niewątpliwie do naprawienia i potanienia obrotu mięsem i produktami, tem bardziej, iż z zakładami rzeźniami łączą się zakłady kąpielowe, szczepienia i t. d., pozwalając na odpowiednie wyzyskanie ubocznych produktów *).

Dla obrotu artykułami pierwszej potrzeby w miastach nawet mniejszych są niezbędne urządzenia hal. Wyrobiły się one z dawniejszych targów tygodniowych, które z wzrostem ludności nie mogły zaspokoić rosnących potrzeb obrotu i spożycia. Hale centralne (główne) służą raczej i przeważnie obrotowi hurtowemu, który tu pozbywa środki żywności i ziemiopłody w ręce detalistów, w halach detalicznych lub okręgowych zaopatrują się w towar bezpośrednio konsumenci. Najczęściej jednak hale grupują obrót hurtowy, półhurtowy i detaliczny, przyczem publiczność kupująca wybiera chętniej hale centralne, grupujące większe i solidniejsze składy. Hale muszą mieć jasne, wygodne, oraz czyste pomieszczenia, specjalizujące obrót poszczególnymi towarami, nadto niezbędne są tu urządzenia chłodnicze i składowe, oraz jeśli chodzi o centralne hale, połączenia kolejowe i wodne, oraz urządzenia wyładownicze. Hale okręgowe muszą mieć dogodne połączenia tramwajowe, autobusowe i podziemne celem udogodnienia zakupów domowych. Przedmiotem obrotu są: warzywa, owoce, ryby, mięso, nabiał, drób, dziczyzna, ziemiopłody i t. d. Odbior-

*) Por. Dr. Schmiedebach: Gemeindewirtschaftspflege, Köln 1927 i Max Matthias Schlacht und Viehhofgebühren oraz Riess Schlachthöfe w H. d. K. W. tom III — str. 614.

cami są firmy handlowe, detaliści, restauracje, hotele, szpitale i osoby prywatne. Nadto są czynni miejscy meklerzy, którzy prowadzą komisowy handel produktami, otrzymując zlecenia często bezpośrednio od producentów, sprzedaży towaru po cenach rynkowych, oraz komisarze, dopilnowujący listy cen i przeciwdziałający zgomom sprzedawców na niekorzyść konsumentów.

Racjonalne urządzenia targowe i chłodnicze, oraz handlowe, umożliwiające koncentrację obrotu, przyczyniają się niewątpliwie do udoskonalenia i potania handlu artykułami pierwszej potrzeby w warunkach zdrowotnych. Racjonalnie prowadzone hale ściągają towar z niejednokrotnie dalekich stron, o tańszych kosztach produkcji i cenach, ułatwiając obfite zaopatrzenie ludności i obrotu, przyczem unika się nadmiernego pośrednictwa, dzięki instytucji miejskich lub spółdzielczych komisjonerów. Cierpi na tem jedynie spożywczy handel, osiadły w mieście, który jednak korzysta w coraz wyższym stopniu (filje) z miejsc sprzedaży w halach, jako hurtowych i detalicznych składów.

Hale detaliczne okazały się często zawodne ze względu na niedogodne miejsca w niedostatecznie zamieszkałych częściach miasta lub w śródmieściu, gdzie przeważają biura i urzędy, tak iż często ulegały likwidacji. Natomiast centralne hale targowe rozwijają się żywotnie, powstając po wojnie niemal w każdym większym mieście. W r. 1925 na 85 wielkich miast niemieckich, objętych ankietą, 24 posiadały hale w ilości 47, 8 hal służyło wyłącznie na cele handlu hurtowego, jako hale centralne (Berlin, Hamburg (2), Monachjum, Lipsk, Altona (2) i Gelsenkirchen). Na 47 hal 25 służy zarazem hurtowemu i detalicznemu obrotowi, 14 należało do wyłącznych hal detalicznych (6 w Berlinie^{*)}). Nie ulega wątpliwości, że rozwój hal targowych, zwłaszcza detalicznych, uległ pewnemu zahamowaniu, wskutek konkurencji wielkich domów targowych, spółdzielczych central zakupu i sprzedaży, akwizycji domowej itd., niemniej racjonalnie prowadzone hale targowe tworzą zawsze jedno z najważniejszych urządzeń pośredniej aprowizacji komunalnej w zakresie obrotu spożywczego. Ze stanowiska ekonomicznego są szczególnie ważne opłaty w halach, które wedle ustawodawstwa szeregu państw europejskich winny pokrywać koszty bez przynoszenia jednak czystych zysków^{**)}). Ceny środków żywności w halach, zwłaszcza hurtowych regulują na ogół ceny w obrocie handlowym, wpływ regulacyjny objawia się w tem, iż ceny wzajemnie się zbliżają — co wykazały specjalne badania przedsięwzięte dla Berlina przez Miejski urząd statystyczny.

Urząd statystyczny miasta Berlina^{***)} przeprowadził ciekawą statystykę

^{*)} Por. Morgenroth: Markthallen i Weigel: Stat. Jahrbuch deutscher Städte. 1926, N. F. I. J.

^{**)} Por. Krüher Die Markthallen... als Faktoren der Lebensmittelversorgung in unseren Grosstädten i Schachner Märkte und Markthallen für Lebensmittel 1914.

^{***)} Por. Dr. Kürten. Markthallenpreise und Ladenpreise. Berliner Wirtschaftsberichte. Nr. 4, rok 1926.

porównawczą cen w sklepach prywatnych (zamkniętych) i w halach targowych. Notowania przeprowadzono w tych samych dniach i co do tych samych towarów, przyczem wybrano sklepy, uczęszczane przez szerokie masy ludności (nie więc luksusowe) w śródmieściu, gdzie znajdują się również detaliczne hale targowe. Okres notowań (dzień w tygodniu) trwał przez kwartał (listopad 1924 r. do stycznia 1925 r.) a to celem uniknięcia przypadkowości.

Rezultat badań jest wielce charakterystyczny. Naogół ceny są zbliżone, nie wykazując poważniejszych odchyłeń. Niemniej okazało się, iż dla szeregu artykułów żywnościowych *lepsze gatunki są tańsze w halach*, niż w sklepach, natomiast gorsze gatunki są droższe w halach. Szyńka lepszych gatunków jest od 1,5 do 4,3% tańsza niż w sklepach, natomiast słonina jest droższa w halach od 4,7 do 5,1%. Smalec krajowy lepszych gatunków jest o 13,3% tańszy w halach, gorszy smalec przeważnie zagraniczny jest droższy o 1,1%. Ser (Harzerkäse) jest w halach droższy o 1,3%, natomiast lepszy ser („Tilsiter”) o 3,9% tańszy, niż w sklepach zamkniętych. Stan ten znajduje swe wytłumaczenie w bardzo szybkich obrotach i wzajemnem pobliżu sprzedających w halach, co ułatwia kupującym porównanie jakości towaru, utrudnione w sklepach zamkniętych.

W traktowaniu problemu aprowizacyjnego w zastosowaniu do czynnika samorządowego należy unikać operowania pojęciami wojennej i powojennej gospodarki przymusowej, gdyż daleko idąca wówczas ingerencja państwa i samorządu w zakresie zaopatrzenia była wywołana przejściowymi stosunkami politycznymi, zmuszając do stosowania nadzwyczajnych środków policyjno-administracyjnych. Samorząd był tu jedynie wykonawcą państwowego planu aprowizacyjnego, skierowanego ku przetrzymaniu sytuacji.

Po wojnie utrzymały się niektóre z placówek przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, nie jednak wskutek rozrostu agend publicznych, cechującego okres powojenny, lecz dzięki wżyciu się niektórych urządzeń zaopatrzenia i regulacji cen w stosunki gospodarcze i społeczne doby obecnej. Stąd należy w traktowaniu roli samorządu w zakresie aprowizacyjnym oprzeć się o trwałe instytucje zaopatrzenia i regulacji cen, pomijając przejściowe urządzenia ściśle wojenne, związane z okresem przymusowej gospodarki.

Wszystkie niemal miasta europejskie prowadzą instytucje i urzędnictwo pośredniej aprowizacji, więc, hale, targowiska, rzeźnie i t. d. Oczywiście poziom techniczny tych urządzeń jest wielce rozmaity, służąc jednak wszędzie udoskonaleniu technicznemu i zdrowotnemu, oraz ekonomicznemu obrotowi artykułów pierwszej potrzeby. Chodzi o zapewnienie aprowizacji wielkich ośrodków przemysłowych i miejskich dogodnego transportu wodnego, kołowego, kolejowego i autobusowego, nad czem czuwają oddziały komunikacyjne związków komunalnych, dążące do uzyskania najdogodniejszych połączeń.

taryf, pośpiesznych przesyłek dla łatwo psujących się towarów, mleka i t. d. W dalszym ciągu związki komunalne winny czuwać nad łatwymi możliwościami zbytu i zakupu dla producentów, hurtowników, detalistów i konsumentów przez urządzenie składów towarowych, elewatorów, targowisk, centralnych i specjalnych hal targowych, targów, jarmarków sezonowych (rybnych, nabiałowych i t. d.). Dalej wchodzi tu w rachubę urządzenia chłodnicze, mające na celu racjonalną konserwację towaru, oraz instytucje kredytowe i zaliczkowe w rodzaju mięsnych i bydlęcych kas targowych, skierowane ku racjonalnemu sfinansowaniu obrotów żywnościowych. Wreszcie należy do pośredniej działalności związków komunalnych czuwanie nad jakością towaru przez zapobieganie fałszowaniu artykułów żywności, drogą badania tychże w specjalnych urządzeniach miejskich i stosowania środków represyjnych.

Pośrednia działalność samorządu na polu aprowizacyjnym przyczynia się niewątpliwie nietylko do podniesienia technicznego poziomu obrotu artykułami pierwszej potrzeby, lecz nadto do regulacji cen. Centralizacja podaży z wykluczeniem pokątnego obrotu, notowania cen, urządzenia w rodzaju chłodni i składów towarowych, utrudniają podbijanie cen i magazynowanie towaru w celach spekulacyjnych.

Niemniej, nie wszędzie wystarczają te środki pośrednie dla uregulowania obrotu artykułami pierwszej potrzeby. Stąd w pewnych okresach nawet miasta, stojące na stanowisku, dalekiem od interwencjonizmu w sprawach gospodarczych, stosują bezpośrednie środki zaopatrzenia i regulacji cen, sprowadzając na własny rachunek i ryzyko mięso nirożone z zagranicy, aprowidując ludność w mleko z mleczarni miejskich i t. d.

Pierwsze ślady bezpośredniej ingerencji czynników miejskich w aprowizacji mięsnej spotykamy w Niemczech już w r. 1894, gdy wedle materiałów Towarzystwa dla polityki socjalnej, szereg miast, między innymi Freiburg i B. wobec wysokich cen i spadku spożycia mięsa zakupił na własny rachunek bydło, sprzedając mięso w własnych jatkach. W r. 1907 miasto Diedenhofen przystąpiło do własnego uboju bydła i otwarcia miejskiego punktu sprzedaży hurtowej; zarówno w Freiburgu, jak i Diedenhofen, rzeźnicy byli zmuszeni pod wpływem interwencji mięsnej miasta obniżyć ceny. W r. 1906 została otwartą w Karlsruhe miejska tuczarnia trzody. Przy sprzedaży 72 świń okazał się mimo znacznie niższych cen zysk w wysokości 1719.54 mk. Nadto po Karlsruhe, miasto Lubeka otwarło własną hodowlę trzody. Szereg miast sprowadził ryby morskie bezpośrednio z portów, sprzedając je następnie po znacznie niższych cenach w sklepach miejskich lub prywatnych. W Karlsruhe, jak wspomina o tem Hirsch, detaliczne ceny ryb spadły o 25%, zbyt wzrósł o 32%.

W zakresie mleka czynne były przed wojną (od r. 1907) Innsbruck, Mannheim, Strassburg oraz kilka innych miast, posiadających własne zakłady

mleczarskie. Miasto Innsbruck sprowadzało mleko bezpośrednio od producentów, sprzedając je w zakontraktowanych specjalnie mleczarniach i sklepach. Miasto ustanawiało ściśle ceny sprzedaży, odprzedawcy natomiast otrzymywali od miasta pewien odsetek od obrotu brutto, cały przychód oddając miastu co miesiąc. W ten sposób na 32.000 litrów dziennego spożycia mleka w Innsbrucku, miasto dostarczało 4.000 litrów. W Mannheim zawiązano w r. 1912 mieszane towarzystwo akcyjne mleczarskie (Mannheimer - Milchzentrale), w którym miasto miało większość (na 150 : 135 akcji), pozatem udziałowcami było stowarzyszenie spożywcze, samorząd wyższego stopnia (Kreis) i stowarzyszenie urzędnicze. Rezultaty akcji centrali mlecznej były, jak stwierdzają źródła, bardzo pomyślne, szczególnie polepszyła się jakość mleka. W Strassburgu miasto połączyło się z 4 wielkimi akcyjnymi zakładami mleczarskimi, sprzedaż mleka jest zgrupowana w 80 sklepach detalicznych i 12 hurtowniach. Szereg miast niemieckich poszedł za przykładem powyższych miast, otwierając własne placówki przerobu i sprzedaży mleka. W kilku innych miastach zarządy komunalne są właścicielami wielkich zakładów mleczarskich, do których idzie całe mleko, sprowadzane do miast, by ulec badaniu, chłodzeniu i procesom oczyszczającym. Kilka miast posiada specjalne urzędy mleczne (np. Budapeszt), których zadaniem jest regulowanie obrotu mlekiem, kontrola jakości i cen.

Bezpośrednia działalność miast zachodnich na polu aprowizacyjnym rozwijała się więc ewolucyjnie pod wpływem konkretnych potrzeb. W r. 1911 na zwrócenie się ministra rolnictwa do Biura Zjazdów miast (Städtetag) w sprawie objęcia przez miasta bezpośredniej aprowizacji mięsnej, na 78 miast ani jedno, poza pewnymi próbami ze strony Monachjum, nie zdecydowało się wobec oporu rzeźników, handlarzy bydłem i mięsem, ująć sprzedaży mięsa we własne ręce. Dopiero w r. 1912, gdy ceny mięsa wzrosły nagle w Niemczech, utrudniając spożycie, zwłaszcza wieprzowiny, szerokim masom ludności, miasta przedsięwzięły szereg środków zaradczych celem zapobieżenia drożyznie. Powstały wówczas własne komunalne tuczarnie świń, miejskie oddziały sprzedaży bydła, mięsa i tłuszczów. Jeszcze wówczas Związek miast niemieckich odradzał związkom komunalnym obejmowanie bezpośrednich agend zakupu i sprzedaży środków żywności („nie jest zadaniem miast wyrównywać błędy polityki gospodarczej zarządzeniami komunalnymi“). Jednakże w r. 1912 zdołało 55 miast zakupić na własny rachunek za 6.5 do 8 milionów mk. bydła rzeźnego, 202 miasta zaopatrywały we własnym zarządzie ludność w mięso, 163 miasta wzięły w ręce obrót rybami i wreszcie 5 miast obrót kartoflami *). Większe miasta otrzymały od rządu upoważnienie do przywozu bydła i trzo-

*) Por. Paul Hirsch: Kommunal - Politische Probleme. Lipsk 1920 r. Str. 56.

dy, mięsa wołowego i wieprzowego z Serbji, Rumunji, Bułgarji, Rosji i Belgji, przyczem miasta były obowiązane przy korzystaniu z ulg i udogodnień cłowych i transportowych, pozbyć mięso po oznaczonych, niższych od obrotu prywatnego cenach, bezpośrednio między spóżywców. Wówczas szereg miast niemieckich przystąpił do uruchomienia własnych jatek i sklepów komunalnych. Cło na mięso świeże i mrożone zostało obniżone do minimum, pod warunkiem jednak, iż miasta sprowadzą je na własny rachunek, sprzedając bezpośrednio spóżywcom. Wyjątkowo tylko dopuszczona była sprzedaż przez rzeźników, pod warunkiem jednak utrzymania cen maksymalnych. Na 62 miasta, powyżej 75.000 mieszkańców, liczące razem 15 milionów ludności, 60 objęło akcję mięsną w własne ręce, kładąc w ten sposób trwałe podstawy pod bezpośrednią działalność związków komunalnych w zakresie aprowizacyjnym. Miasta sprowadziły w tym okresie, t. j. od jesieni 1912 r. do 3 marca 1913 r. 13,8 milj. kg. mięsa, przeważnie z rynków poprzednio zamkniętych. *). Rezultaty doraźnej akcji mięsnej oceniane są na ogół względnie pomyślnie **), aczkolwiek tam, gdzie miasta nie sprzedawały mięsa we własnych sklepach, rzeźnicy umieli wyzyskać wysiłki rządu i samorządu na swoją korzyść (pogarszając jakość mięsa, licząc potajemnie wyższe ceny, dodając więcej kości i t. d.). Szereg jednak aprowizacyjnych placówek miejskich powstałych w tym okresie, utrzymał się na stałe, oddając poważne usługi regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby.

W szeregu miast powstają komunalne lub mieszane (przy udziale miasta) Kasy Targowe, bydłce i mięsne, których zadaniem jest ujawnienie obrotów żywcem i mięsem i wyłączenie nadmiernego pośrednictwa, oraz lichwy w finansowaniu obrotów bydłem, mięsem i przerobami, Kasy Targowe oddają poważne usługi obrotowi i spóżyciu, zmniejszając koszty i trudności otrzymania kapitału obrotowego. Kasy Targowe zaliczają producentów, oraz rzeźników i masarzy, usuwając ich zależność od handlarzy bydła i komisjonerów. Kasy Targowe płaciły producentom rynkowe ceny za bydło z wyłączeniem jednak kosztów pośrednictwa i kosztów inkasa, udzielając kupującemu kredytu na dogodnych warunkach, również z wykluczeniem pokątnych lichwiarzy i handlarzy, którzy dotąd finansowali obrót bydłem i mięsem. Kasy Targowe rozwijają się żywotnie, usuwając najbardziej jaskrawe objawy nadmiernego pośrednictwa. ***)

*) Por. wyczerpujące przedstawienie akcji mięsnej w Niemczech, w „Kommunales Jahrbuch 1913/14. Jena artykuł „Kommunale Fleischversorgung”. Dr. Badthe. Str. 37 i dalsze oraz Esslen: Die Fleischversorgung des deutschen Reichs. Stuttgart 1912.

**) I tak np. Silbergleit w swej pracy — „Ergebnisse der bisherigen Versuchen kommunaler Fleischversorgung in den grösseren deutschen Städten”. Berlin 1913, stwierdza, iż „miasta ze swej nowej roli handlarzy bydła i mięsa wywiązały się jaknajlepiej”.

***) Por. Rozdział „Kasa Targowa miesna i bydłca” w mej pracy „Polityka Apropowizacyjna Czechosłowacji. Warszawa 1928, str. 320. Wydane z zasiłku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Miasta prowadzące oddziały i urzędy aprowizacyjne, mogą dla konkretnych celów wspólnego zakupu i sprzedaży łączyć się w związki i organizacje aprowizacyjne. (W Niemczech istnieje „Reichsverband der Lebensmittelversorgungsgesellschaften”), w pewnych warunkach organizacje te mogą odegrać bardzo dodatnią rolę, jeśli chodzi o opanowanie rynku masowymi artykułami. Załączek tej organizacji posiadamy w Polsce. (Tow. Apropowizacji miast w którym warszawski Wydział Zaopatrywania ma 80% akcji), niestety doświadczenia, poczynione z tą instytucją są jaknajbardziej ujemne. Racjonalnie zorganizowane Towarzystwo Apropowizacji miast, mogłoby przez wspólne masowe zamówienia uzyskać u producenta w kraju i zagranicą znaczne obniżki cen, nadto produkcja i przerób własny mogłaby tu podobnie, jak w spółdzielczych centralach zakupu, przyczynić się do uzdrowienia obrotu artykułami pierwszej potrzeby łącznie z materiałami budowlanymi. Towarzystwo aprowizacji winno składać się wyłącznie z akcjonariuszy samorządowych, wielce pożądane byłoby skupienie w niem, nietylko miast zainteresowanych w zakupie, lecz i związków komunalnych (sejmików i gmin) zainteresowanych w sprzedaży.

Za mało wyzyskane jest również osadnictwo i budownictwo mieszkaniowe dla celów aprowizacyjnych. Małe parcele, ogrody i ogródki robotnicze i pracownicze, nadają się specjalnie dla produkcji warzyw i trzymania trzody, kóz i drobiu, oraz królików. Miejskie odpadki mogą tu być doskonale wyzyskane. Miasto powinno udzielać premji za hodowlę i tuczenie trzody i drobiu przez robotników i drobnych pracowników. Również majątki ziemskie miasta, często nierentujące się odpowiednio, winny być udostępnione ludności dla masowej produkcji artykułów mięsnych i nabiałowych, oraz warzywnych.

W wielu miastach jednak i te środki bezpośredniej aprowizacji nie wystarczyły dla opanowania sytuacji drożyznianej.

Przegląd komunalny.

Reforma administracji komunalnej.

Stany Zjednoczone Północnej Ameryki.

„Amerykańskie miasta poczyniły większe postępy, w kierunku ulepszenia i zwiększenia wydajności pracy zarządów miejskich w ciągu ostatnich dziesięciu lat, niż były to w możności zrobić w ciągu poprzedzających lat pięćdziesięciu. Od jednej politycznej partji zwracały się one do drugiej, od jednego cierpieniem. Od jednej politycznej partji zwracały się one do drugiej, od jednego prezydenta, który był zdolnym ale nieuczciwym, do drugiego, który demonstrował swoją uczciwą niekompetencję, od komisyj do delegacji, od niepłatnych urzędów do płatnych urzędników, od jednej reformy do drugiej, tak regularnie, jak lata które przytem ubiegały”.

(Munro. Principles and methods of municipal administration. New York 1919).

I.

Zarząd miast amerykańskich przez radę miejską starego typu.

Najstarszą formą zarządu miast kolonialnych Ameryki jest Rada miejska, składająca się z radnych i z ławników (aldermen). Ławnicy w liczbie 6 do 8-iu wybierani byli przez radę miejską lub przez ogólne głosowanie.

Prezydent pełnił w ówczesnej radzie miejskiej rolę przewodniczącego, nie posiadając żadnych specjalnych przywilejów i mandatów, nie mając nawet prawa veta w stosunku do uchwał rady miejskiej. Jednem z głównych zadań rady miejskiej było sprawowanie sądownictwa; inne funkcje miejskie stały na drugim planie w działalności rady.

Po rewolucji nastąpiła reforma, mocą której zostało odjęte radzie prawo wyboru ławników, którzy od tego czasu wybierani byli przez ogólne głosowanie podobnie jak radni. Prezydenci w dalszym ciągu są tylko przewodniczącymi rady miejskiej bez dalszego większego znaczenia.

Dopiero począwszy od połowy XIX wieku na skutek zwiększającej się imigracji i rozwoju miast i związanych z tym rozwojem trudności gospodarczych, wyłaniają się braki organizacji zarządów miejskich. Ingerencja władz

stanowych stwarza w poszczególnych stanach szereg różnych reform na drodze prawodawczej.

Zasadnicze zmiany polegają na oddzieleniu funkcji administracyjnych od rad miejskich i przekazaniu ich prezydentom lub też specjalnym ciałom i urzędom. Władza prezydenta zostaje znacznie wzmocniona przez przekazanie mu władzy wykonawczej. Wszystkie jednak reformy te okazują się półśrodkami wobec walk politycznych i korupcji, jakie stopniowo wkradają się do zarządów miejskich.

Ze względu na różnorodność prawodawstwa w różnych stanach, w odmienny sposób regulujących gospodarkę i administrację miejską, istnieje wielka różnorodność samej organizacji zarządów miejskich. Różnorodność ta jest tem większa, iż każde miasto ma możność uchwalenia własnej konstytucji w granicach przewidzianych przez prawa stanowe.

Niektóre miasta (około trzeciej części miast liczących ponad 25.000 mieszkańców) mają dwukameralny system rad miejskich — izba zwykła i izba ławników (common council and board of aldermen). Z 10 największych miast Ameryki posiadają jednokameralny system New York, Chicago, St. Louis, Boston, Cleveland, Pittsburg, Detroit i Buffalo, dwukameralny zaś tylko Filadelfja i Baltimore. Dwukameralny system jest ostro krytykowany, gdyż utrzymanie go jest bardzo kosztowne, a nie przedstawia on żadnych specjalnych dla mieszkańców korzyści, wszelkie sprawy załatwiane są przy tym systemie nadzwyczaj powolnie, powstają przytem tarcia i antagonizmy wpływające ujemnie na interesy mieszkańców.

Wynagrodzenia radnych wahają się od 1000 do 2000 dolarów rocznie i więcej. Tak np.: Detroit płaci po 5000, New York po 2000, Boston i Chicago po 1000 dolarów, niektóre zaś miasta, jak np. Filadelfja, nie płacą radnym wcale.

Rady miejskie wyłaniają z siebie komisje do spraw specjalnych. Liczba takich komisyj waha się od 10 do 40. Niektóre z komisyj, jak np. finansowa, mają duże znaczenie dla gospodarki miejskiej, inne mają znaczenie tylko formalne, niektóre z nich wcale się nie zbierają.

Rady miejskie w Ameryce są najniższym szczeblem życia publicznego. Poziom inteligencji radnych niezawsze bywa wysoki. Ludzie zamożniejsi, czy też mający wyższe aspiracje i większe zdolności rzadko wstępują na tę karierę. Tak np. w Bostonie przed rozwiązaniem rady miejskiej, składającej się z 75 członków, twierdzono, iż ogólna suma podatków płaconych przez wszystkich radnych miejskich nie wystarcza na utrzymanie jednego robotnika. Wielu radnym podatki przez nich płacone musiano potrącać z otrzymywanych przez nich wynagrodzeń, gdyż był to jedyny sposób ściągnięcia z nich należności publicznych.

Jako polityczna podstawa nowoczesnej gospodarki miast amerykańskich rządzonych przez radę miejską, służy odjęcie radom miejskim władzy administracyjnej, oraz prawa wyboru ławników i prezydenta, za wyjątkiem nielicznych miast, gdzie rady miejskie władzę tę utrzymały. Główna władza wykonawcza i administracyjna spoczywa w ręku prezydenta, który dziś wszędzie prawie wybierany jest przez ogólne głosowanie, czyli znajduje się na tych samych prawach w stosunku do swoich wyborców, co i rada miejska. Moment

ten stanowi specjalną charakterystykę miast amerykańskich, nie mającą nigdzieindziej zastosowania.

Prezydent wybierany jest na 1, 2, 3, lub rzadziej na 4 lata. Prezydent jest wynagradzany za swoje zajęcie; wysokość wynagrodzenia zależną jest w znacznym stopniu od wielkości miasta, tak np. New York płaci 15.000, Filadelfja 12.000, Boston i Chicago po 10.000 dolarów, co wprawdzie większe jest od podobnych wynagrodzeń w Europie, nie jest jednak zbyt wysokie w stosunku do wynagrodzeń specjalistów w zarządach miejskich w Ameryce, tak np. inżynier O'Shaughnessy w San Francisco otrzymuje 15.000, inżynier Lowis w New Yorku 12.000 dolarów rocznie, inżynier Arnold po 250 dolarów dziennie.

Angażowanie pracowników miejskich, mianowicie na naczelne stanowiska, odbywa się przeważnie władzą prezydenta, przyczem w niektórych miastach, jak np. w New Yorku dochodzi do dużej samowoli na tle polityczno-partijnym, przy wyborze prezydenta należącego do pewnej partji, zostają przez tegoż usuwani ze stanowisk miejskich członkowie przeciwnej partji politycznej, na ich zaś miejsce wprowadzani zwolennicy partyjni. W ten sposób ze zmianą prezydenta o innym kierunku partyjnym, następuje zmiana większości wyższych pracowników miejskich, co jest połączone z niewątpliwą szkodą dla ciągłości gospodarki miejskiej, dając prócz tego pole do nadużyć i korupcji urzędników politycznych.

W niektórych miastach, jak np. w Bostonie, została wprowadzona kontrola angażowania pracowników przez prezydenta przez specjalny urząd stanowiący do spraw służbowych. Nominacja podpisana przez prezydenta staje się ważną dopiero po zatwierdzeniu jej przez urząd. W nominacji winno być umotywowanie, jak np. „osoba specjalnie kształcona, posiadająca praktykę i doświadczenie” i t. p. W ciągu pierwszych 12 miesięcy po wprowadzeniu tej kontroli w Bostonie na 71 nominacji przedstawionych przez prezydenta, jako „uznanych specjalistów”, jako „wykwalifikowanych ekspertów”, komisja przy jak najogólniejszym komentowaniu kwalifikacji kandydatów uznała za możliwe zaangażowanie 50, pozostali zaś okazali się tylko ekspertami w polityce.

Sporządzanie budżetu należy albo wyłącznie do prezydenta (Boston), albo do specjalnego ciała zasiadającego pod przewodnictwem prezydenta (New York). Wielkie sumy, jakimi operują miasta amerykańskie (budżet roczny New Yorku np. jest większy od razem wziętych budżetów rocznych Londynu i Paryża); wywołały potrzebę zerwania ze starymi sposobami buchalteryjnymi i uporządkowania administracji miejskiej w granicach możliwości na wzór wielkich przedsiębiorstw finansowych i przemysłowych. Pod tym względem zrobiono w miastach amerykańskich bardzo dużo godnych do naśladownictwa ulepszeń.

Z miast rządzonych przez radę miejską starego typu z częściowem wprowadzeniem szeregu reform administracyjnych, odpowiadających nowoczesnym wymaganiom, można przytoczyć New York. Radni w liczbie 73 są wybierani dzielnicami na 2 lata. Każdy z radnych może być usuniętym ze stanowiska 2/3 głosów całej rady miejskiej. Prezes rady wybierany jest przez ogólne głosowanie na 4 lata, jak również prezydenci poszczególnych gmin New Yorku (Manhattan, The Bronx, Brooklyn, Queens i Richmond). Przez ogólne gło-

sowanie wybierany jest również prezydent miasta i główny kontroler, wszyscy na 4 lata.

Prezydent New Yorku ma prawo własną władzą dowolnie naznaczać i usuwać kierowników dwudziestu siedmiu działów administracji miejskiej, sześciu z dziesięciu członków Komisji Sztuki oraz większość członków całego szeregu ciał i Komisji doradczych i administracyjnych. Jest on głównym naczelnikiem wykonawczym miasta, odpowiedzialnym przed radą miejską, za wyjątkiem działu finansowego i działów znajdujących się pod władzą prezydentów poszczególnych gmin miasta.

Budżet i wypływająca z niego wysokość opodatkowania przygotowana jest przez specjalny urząd preliminarzy budżetowych i przydziałów, i jest rozpatrywana przez specjalne ciało tego urzędu, składające się z prezydenta, głównego kontrolera, prezesa rady miejskiej i pięciu prezydentów gmin New Yorku. Po ustaleniu budżetu przez to ciało zostaje on przedstawiony radzie miejskiej, która nie ma jednak prawa wprowadzać do budżetu żadnych zmian za wyjątkiem redukcji. Od decyzji redukcji budżetowych proponowanych przez radę służy prezydentowi prawo weta. Zakwestjonowane przez prezydenta redukcje rozpatrywane są powtórnie przez radę miejską i o tyle zostaną utrzymane w swej mocy, o ile uzyskają 3/4 głosów rady.

II.

Dążenia do reformy zarządów miejskich w XX wieku.

Już w XIX w. zawiązały się liczne związki i stowarzyszenia mające na celu udoskonalenie gospodarki miejskiej. Szczególnie intensywną działalność, uwieńczoną pomyślnymi rezultatami, wykazały one dopiero w XX wieku.

Podstawową ideą tych związków i towarzystw była bezpartyjność w ich działalności dla społeczeństwa. Reformy do jakich dążono, polegały przeważnie na uproszczeniu maszyny zarządów miast przez ograniczenie liczby wybieranych członków zarządu przez zmiany wadliwych systemów wyborczych, przez bezpośrednie mianowanie odpowiedzialnych kierowników, przez umożliwienie inicjatywy i ułatwienie przeprowadzenia reform, przez wprowadzenie możliwości odwoływania nieużytecznych członków zarządów, przez wprowadzenie jednostajnego systemu buchalterji, przeprowadzania planów regulacyjnych miast i t. p.

Ze związków tych najbardziej wydatne miejsce zajmują Narodowa Liga Muncypalności oraz Amerykański Związek Miast. Członkami tych związków mogą być gminy miejskie przez swoich przedstawicieli. Związki te dążą do opracowania i zapoczątkowania reform poszczególnych miast; uwieńczone dobrymi rezultatami komunikują innym miastom o tych reformach w odpowiednim oświeceniu. Narodowa Liga Muncypalności opracowała projekt konstytucji miejskiej, który może służyć jako podstawa do wprowadzenia odnośnych reform w zarządach miejskich.

Prócz związków ogólnopanstwowych istnieje kilkadziesiąt związków muncypalnych stanowych, działających w związku z konstytucjami poszczególnych stanów. Niektóre z tych związków, jak np. Kalifornijska Liga Muncy-

palności wykazują intensywną i nader pożyteczną działalność, współpracując z Narodową Ligą Muncypalności. Innym typem związków są to związki gospodarki miejskiej o specjalnym charakterze, jak np. Narodowy Związek Reformy Służby Publicznej, Związek Regulacji Miast i t. p. Prócz tego istnieją związki zawodowe mające na celu poprawienie pewnych działów gospodarki miejskiej, jak np. związek inżynierów miejskich, związek naczelników policji, związek kierowników higieny miejskiej i t. p.

Niezależnie od wymienionych związków ogólnych istnieją związki lokalne w poszczególnych miastach odgrywające w niektórych wypadkach bardzo ważną rolę. Do związków takich należą w pierwszej linii związki obywateli dających pieniądze na utrzymanie stałego biura, składającego się z kilkunastu lub więcej pracowników pod kierunkiem znanego z działalności swojej specjalisty spraw miejskich. Biuro takie zajmuje się rzeczowem krytykowaniem organów miejskich, publikując w tym kierunku odnośne referaty, o ile na skutek interwencji biura żądane reformy nie będą wprowadzone. Większość wielkich miast posiada tego rodzaju związki działające we wzajemnem porozumieniu.

Ciekawą jest innego rodzaju organizacja, a mianowicie: Muncypalna Liga Głosujących w Chicago. Liga ta powstała na skutek porozumienia dwóch największych i wzajemnie zwalczających się partij politycznych: republikańskiej i demokratycznej. Liga ta za pomocą egzekucyjnego komitetu wydaje opinie o każdym z kandydatów na podstawie porozumienia z nim i powziętej o nim opinii. Rezultat dociekań w tym kierunku rozsyłany jest wszystkim głosującym w drukowanej formie. Praca Ligi Głosujących była tak owocną, że rozszerzyła się na inne miasta kraju.

Z innych związków lokalnych charakterystyczną dla Ameryki jest działalność prywatnych klubów i towarzystw, które, podejmując pewną inicjatywę, praktycznie wcielają ją w życie. Tak np. plany regulacji wielu miast zostały opracowane dzięki inicjatywie i nakładowi tych klubów. Szczególne zasługi w tym kierunku mają izby handlowe, związki instytucyj finansowych i t. p. Wszystkie prawie wymienione powyżej związki i organizacje posiadają periodyczne wydawnictwa, oraz wydawnictwa specjalne, któremi starają się oddziaływać na opinię publiczną.

Z reform w ogólnym zarządzie miast, przeprowadzonych głównie dzięki inicjatywie i pracy tych organizacyj, najważniejszymi są formy zarządu miasta przez komisję i zarządu miasta przez zarządcę.

III.

Zarząd miasta przez Komisję.

Koncepcja ta, zastosowana pierwszy raz w Galweston w 1901 roku, polega na połączeniu władzy ustawodawczej i administracyjnej w rękach nielicznej komisji (normalnie 5 osób), wybranej przez ogólne głosowanie. Przewodniczący komisji jest jednocześnie prezydentem miasta. Każdy z członków komisji obejmuje pewien dział gospodarki miejskiej, za który jest odpowiedzialny przed komisją; na członków komisji pożądaną są fachowcy w odnośnych działach. Najbardziej trudnemi przy tym ustroju wydają się sprawy finansowe ze

względem na tę okoliczność, że jedno i to samo ciało uchwała kredyty i podatki oraz szafuje wydatkami.

Idea połączenia władzy ustawodawczej i wykonawczej w rękach jednego i tego samego ciała sprzeciwia się teorii o konieczności podziału tych władz, tem niemniej jednak reforma wprowadzona na podstawie tej idei dała tak dodatnie rezultaty w gospodarce Galveston, że znalazła ona gorących zwolenników i naśladowców, tak, że w ciągu lat kilkunastu przeszło 350 miast (z nich trzynaście powyżej 100.000, sześć powyżej 200.000 mieszkańców) wprowadziło u siebie ten system z większymi lub mniejszymi zmianami. Okazało się przytem, że jedną z największych zalet tego systemu jest mała liczba członków, którzy wybierani są, ze względu na duże ich znaczenie, ze szczególną ostrożnością ostrożnością przez wyborców.

Połączenie władzy ustawodawczej i wykonawczej tłumaczone jest wielką uwagą i stałą krytyką, jaką otaczana jest grupa komisarzy, która to krytyka służy im jako wskazówka w sprawowaniu ich czynności.

Jest jednak rzeczą stwierdzoną, że wprowadzenie tego uproszczonego systemu zarządu miasta wpłynęło nader dodatnio na gospodarkę, w szczególności na jego gospodarkę finansową. Niektóre miasta, dzięki wprowadzeniu tego systemu, uratowały się od bankructwa.

Zarząd miasta przez zarządcę (City manager plan) jest rezultatem naukowych dociekań nad zarządaniem miast prowadzonym przez Narodową Ligę Muncypalności w Stanach Zjednoczonych i opiera się na następujących zasadach:

1) Rada miejska wybierana przez ogólne głosowanie z całego miasta w składzie 5 do 25 osób, nieprzewyższających tej liczby nawet dla miast największych. Przewodniczący rady jest jednocześnie prezydentem i reprezentantem miasta.

2) Rada miejska wybiera, w żadnym razie nie z pośród swoich członków, zarządcę miasta oraz urząd do spraw służbowych.

3) Zarządca miasta sprawuje całą administrację miastem i jest za nią odpowiedzialnym. Ani rada miejska, ani żaden z jej członków nie mogą mu narzucać mianowania kierowników poszczególnych działów gospodarki miejskiej, jak również wszelkich innych funkcjonarjuszów.

4) Rada miejska może odbywać tylko publiczne posiedzenia; również jawnymi i publicznymi winny być posiedzenia wszystkich komisji rady miejskiej.

Zarządca miasta mianuje za akceptacją urzędu do spraw służbowych kierowników poszczególnych działów. Kierownicy odpowiedzialni są przed zarządcą i mogą być przez niego każdej chwili usunięci i zastąpieni przez innych. Na kierowników wybierani są wyłącznie ludzie wykwalifikowani w administracji miejskiej.

6) W każdym mieście poza 6-ciu lub więcej wydziałami ma być utworzony urząd do planowania miasta składający się z 3-ch osób: z dyrektora (kierownika) wydziału robót publicznych oraz z 2-ch obywateli znanych fachowców w planowaniu miast. Do obowiązków urzędu należy baczenie na nowoczesne metody w planowaniu i zabudowaniu miast, zwracanie się do specjalistów w celu uzyskania ich współpracy w opracowaniu planu miasta, jak również za-

angażowanie na sekretarza specjalisty, pod którego ogólnym kierunkiem plan byłby opracowany.

Jako przykład miasta gospodarowanego przez zarządcę można przytoczyć, liczące 116.000 mieszkańców, miasto Dayton w stanie Ohio, które pierwsze wprowadziło u siebie ten system, a mianowicie od 1-go stycznia 1914 roku. Cała władza, za wyjątkiem szkolnej i oświatowej (publiczne biblioteki) skoncentrowana jest w rękach rady miejskiej (zwanej komisją), składającej się z 5 osób. Członkowie rady wybierani są przez ogólne głosowanie co dwa lata po 2-ch lub 3-ch z kadencją na 4 lata; otrzymujący najwięcej głosów wchodzi w obowiązki przewodniczącego rady i prezydenta miasta. Wynagrodzenie prezydenta wynosi 1800, pozostałych członków 1200 dolarów rocznie. Każdy z członków rady może być odwołanym przez ogólne głosowanie nie wcześniej jednak, jak po sześciomiesięcznem wykazaniu się pracą w radzie. Petycja, domagająca się odwołania i urzędzenia głosowania, winna być podpisana przynajmniej przez 25% uprawnionych do głosowania wyborców. Rada większością głosów uchwała statuty miejskie, sprawuje ogólną kontrolę nad finansami miasta, oraz wybiera zarządcę miasta i urząd służbowy. Natomiast rada nie ma prawa wpływania na zmiany w poszczególnych działach gospodarki miejskiej.

Według konstytucji miasta Dayton, zarządca miasta winien być wybrany w celu nadzorowania i kontrolowania całej gospodarki miejskiej. Aktywna kontrola rady miejskiej nad gospodarką zarządcy polega tylko na odwołaniu go z urzędu, co może być uczynione każdego czasu większością głosów członków rady. Wynagrodzenie zarządcy zostało określone przez radę na 1.200 dolarów rocznie. Na zarządcę miasta Dayton może być wybrany każdy z poza członków rady bez względu na przynależność partyjną. Zarządca ma prawo brać udział we wszystkich posiedzeniach i dyskusjach rady; nie ma natomiast prawa głosowania przy decydowaniu spraw należących do kompetencji rady. Najbardziej daleko idącym prawem zarządcy jest usuwanie i nazywanie własną i wyłączną władzą kierowników poszczególnych działów gospodarki miejskiej.

Konstytucja Dayton przewiduje pięć działów gospodarki: 1) prawny, 2) finansowy, 3) publicznego bezpieczeństwa (policja, straż ogniowa, miary i wagi, inspekcja budowlana), 4) robót publicznych (składa się z czterech poddziałów: a) inżynieryjny (rysunki i konstrukcje, kanalizacja i oświetlenie), b) ulice (oczyszczanie i usuwanie śmieci, remont), c) zaopatrzenie w wodę, d) budynki i grunta miejskie), 5) opieki społecznej (higiena, parki i miejsca zabaw, prawna pomoc, pośrednictwa pracy). Wydział robót publicznych jest największym wydziałem ze wszystkich.

Finanse miasta są przedmiotem specjalnej opieki w tym systemie, a mianowicie sporządzanie budżetów, buchalterji i amortyzacja pożyczek miejskich. Propozycje budżetowe robione są przez zarządcę na podstawie danych dostarczonych przez kierowników poszczególnych działów. Propozycje te przedłożone są radzie do zatwierdzenia; jednocześnie są one opublikowane, aby dać możliwość wszystkim obywatelom złożenia swych uwag i protestów przed zatwierdzeniem budżetu. Buchalterja prowadzona jest według systemów amerykańskich, stosowanych w wielkich firmach handlowych i przedsiębiorstwach.

Zarząd miasta przez zarządcę uważany jest w Ameryce za najdoskonalszy: został on wprowadzony w ciągu ostatnich lat w szeregu miast, i w połączeniu z systemem komisarzy dawał najlepsze rezultaty. Nie było wypadku aby miasto wprowadziwszy u siebie zarząd miasta przez zarządcę przeszło następnie do jakiegokolwiek innego systemu.

Na podstawie przeprowadzonej ankiety, większość miast wybrała na swych zarządców inżynierów z zawodu, zaś pozatem ludzi, którzy się wykazali jako dobrzy administratorzy, tak np. na pierwszego zarządcę Dayton został wybrany inżynier z wydziału robót publicznych w Cincinnati, Springfield (Ohio) wybrało inżyniera z dużego konstrukcyjnego przedsiębiorstwa budowlanego, Jackson (Michigan) — inżyniera z Dayton, Sherman (Texas) — urzędnika administracyjnego z miasta River Forest (Illinois) i t. p.

Niezależnie od szeregu wykładów polityki komunalnej, prowadzonych w uniwersytetach amerykańskich, zostają obecnie wprowadzane w 4-ch uniwersytetach specjalne wydziały kształcące studentów na zarządców miasta, co wydaje się być najlepszym świadectwem tego, jakie znaczenie przywiązują Amerykanie do nowego systemu zarządu miast, wykluczającego politykę, która, wprowadzona do administracji miast Nowego Świata, wywołała szkodliwy protekcyjnalizm partyjny i korupcję.

Władysław Michalski.

System City Manager w Kalifornji.

System zawiadywania przez City Manager rozwinął się żywotnie w Kalifornji, gdzie w 1914 r. miasto Alhambra zastosowało pierwsze prawo o „city manager”. W 1923 r. zastosowało tam system 10 znaczniejszych miast. Szybki ten rozwój zawdzięczać należy wysiłkom Związku gmin kalifornijskich, „League of California Municipalities”.

Obecnie można już mówić o wynikach tego systemu.

Ustrój miast kalifornijskich opiera się na różnorodnych ustawach konstytucyjnych: ustawa z 1879 r. upoważniła wszystkie miasta ponad 100.000 mieszkańców do opracowania swego własnego statutu miejskiego, prawo to rozciągnięto następnie w 1887 r. na miasta ponad 10.000 mieszkańców, a w 1892 r. na miasta liczące przeszło 3.500 mieszkańców.

Przed wprowadzeniem systemu „city manager” miasta w Kalifornji posiadały trzy typy zarządu miejskiego:

1. „Board of trustees” — jest to rada złożona z 5-ciu członków, zbierających się 2 razy na miesiąc by opracować przepisy, uregulować rachunki itp. Naogół w takim wypadku nie ma tu budżetu, ani kontroli wydatków. System ten jest dobry tylko dla małych miast poniżej 2000 mieszkańców.

2. Burmistrz i rada; system ten obejmuje dwa typy: jeden scentralizowany (jak Los Angeles) drugi zdecentralizowany. W pierwszym przypadku burmistrza i radę wybiera ogół wyborców. Burmistrz mianuje wszystkich kierowników działów administracji miejskiej, oraz posiada prawo weta.

W przypadku organizacji zdecentralizowanej, lista urzędników wybieranych jest większą. Urzędnicy nie wybierani są mianowani przez burmistrza za zgodą rady.

3. Trzecim typem zarządu miejskiego jest administrowanie przez komisję. System ten został początkowo wypróbowany w Galveston w 1900 r. Troskę o podniesienie miasta powierzono pięciu członkom starannie wybranym. System ten jako normalny został zastosowany w wielu miastach Stanów Zjednoczonych. Przewodniczący Komisji bywa wybierany z jej grona przez czterech członków i nosi miano burmistrza. Administracja miasta jest podzieloną na pięć wydziałów, każdym z nich kieruje jeden z członków komisji. System ten kładzie wprawdzie kres brakowi odpowiedzialności administracyjnej, lecz ma znowuż tę zasadniczą wadę, iż łączy władzę wykonawczą i uchwałodawczą.

Wady tych wszystkich systemów a specjalnie zbyt wielka rola czynnika politycznego w sprawach miejskich, dała się szczególnie odczuć po wojnie, która obudziła obywateli ze stanu ich uprzedniej apatii.

Kierownictwo spraw miejskich przez specjalnego „city manager” wprowadzono powszechnie, wobec ujawnienia obecnej formy administracji miejskiej. W Sacramento np. poniechano w 1921 r. systemu zarządu przez komisję z powodu zbyt wygórowanych kosztów administracji, wynoszącej 20 dolarów na głowę, podczas gdy w Springfield, mieście o takiej samej liczbie mieszkańców, koszt ten wyniósł 14 dolarów na głowę. Pomimo tak drogiej administracji w Sacramento była ona złą i nieodpowiednią: policja i straż ogniowa były niedostateczne, ulice znajdowały się w złym stanie, opóźniała się znacznie budowa szkół i niezbędnych robót publicznych itp. W miastach takich jak Pittsburg, Montarey, San Diego, zamianowano kierownika zarządem miasta (city manager), wówczas gdy znaczna grupa obywateli zaprotestowała prawo administracji niechlujnej a rozrzutnej.

W Kalifornii przyjęto kilka różnych typów organizacji zarządu miasta przez „city manager”.

W każdym z nich mamy do czynienia z połączeniem ścisłym władzy administracyjnej i wykonawczej, a co za tem idzie całej odpowiedzialności za bieg spraw w rękach jednego człowieka, mianowanego przez radę składającą się z 3, 5 lub 7-iu członków.

Kierownik ma bardzo daleko idące uprawnienia, mianuje i zwalnia wszystkich kierowników działów administracyjnych. City manager jest odpowiedzialnym za wykonywanie ustaw i rozporządzeń, od czasu do czasu informując radę o potrzebach miasta. Ustawa o kierownikach miast wkłada na nich obowiązek przygotowania budżetu i przedstawiania go radzie.

Pierwszem kalifornijskim miastem, które ten system u siebie wprowadziło, było San Jose. Rada miejska składa się z 7-iu członków wybranych na lat 6. Skład rady jest częściowo odnawiany co dwa lata. W mieście nie ma burmistrza a prezes rady jedynie przewodniczy jej zebraniom. Głową miasta jest city manager. Rada mianuje sekretarza (clerk) miejskiego, komisję urzędów miejskich i komisję służby cywilnej. City manager mianuje skarbnika, inżyniera miasta, kierownika działu zdrowotnego szefów policji miejskiej, straży ogniowej, biura oświecenia, kierowników bibliotek i parków miejskich. City manager może odwołać urzędników z zajmowanego stanowiska pod warunkiem umotywowania tej decyzji oraz dania im możliwości publicznej obrony.

Ustawy m. Alhambra są próbą połączenia systemu „city manager” z za-

rzędem miasta przez komisję. Każdy z 5-iu członków komisji zawiaduje jedną z 5-iu sekcij administracji miejskiej, podczas gdy funkcje wykonawcze winny się skupiać w rękach „city manager”. System przyjęty w Alhambra jest źródłem nieuniknionych konfliktów.

Podobny system wprowadzono w San Rafael. W San Diego city manager ma jedynie władzę inżyniera miejskiego: jego kompetencja dotyczy zaopatrzenia miasta w wodę, następnie kanalizacji, gospodarstwa rolnego, dróg i mostów, usuwanie śmieci, budownictwa, nadzoru nad elektrycznością itp. Natomiast kompetencji jego nie podlegają finanse, policja i straż ogniowa.

Zmiany w pierwotnym systemie, wprowadzono również w Bakersfield, gdzie wybiera się ciało złożone z 7-iu radnych, którzy z pomiędzy siebie wybierają znowu przewodniczącego burmistrza i posiadającego pełną władzę wykonawczą w mieście. City manager mianowany przez radę ma jedynie kierownictwo i nadzór ogólny nad administracją miasta, za wyjątkiem wydziału opieki społecznej, który wraz z sprawami dobroczynnymi i parkami powierzono specjalnej komisji złożonej z 7-iu członków.

System „city manager” w okresie od 1914 — 1924 roku wprowadziło 17 miast, z czego tylko cztery miasta obaliły system ten u siebie.

Miasta, które zrazu wprowadziły system city manager, zmieniły nieznacznie system administrowania miastem przez radę lub komisję. W miastach które wprowadziły „city manager” po 1921 roku system ten bardziej się zbliża do pierwotnego. W rzeczywistości ustawy wprowadzające system przez zarządcę, różnią się między sobą dość znacznie, każda z nich nosi na sobie w mniejszym lub większym stopniu piętno usiłowań mających na celu zastosowanie systemu „city manager” do warunków miejscowych, a specjalnie do stanowiska partij politycznych.

Najważniejsze z uprawnień „city manager” odnoszą się do ustalania budżetów, do kontroli wydatków i centralizacji zakupów.

Wyniki wprowadzenia systemu city manager, przedstawiają się jak następuje: w Sacramento mianowano „city manager” w lipcu 1921 r. Do tego czasu miasto wydatkowało 60% sumy jaką miało do rozporządzenia w ciągu roku podatkowego. Podczas następnego półroczu, wystarczyło na opłacenie administracji 40% powyższej sumy, pozostałość budżetowa wyniosła 30.000 dolarów. Stawki podatkowe zostały więc zmniejszone, a koszt administracji zmniejszyły się o 100.000 dolarów w ciągu okresu rocznego. Fundusz rezerwowowy miasta wynosi 75.000 dolarów, pomimo iż podwyższono pensję tysiącu urzędnikom, oraz zwiększono o 40 ludzi personel policyjny i straży ogniowej.

W Pasadena „city manager” objął urzędowanie w maju 1921 r. Podczas pierwszego roku gospodarki zaoszczędzono 100.000 dolarów dzięki wprowadzonym zmianom uchwały administracyjnej. Miasto opracowało w tym okresie plan regulacyjny z uwzględnieniem zoningu. Warunki życia miejskiego poprawiły się znacznie, a jednocześnie rozwinął się nieznaný dotąd zmysł obywatelski i współpraca pomiędzy mieszkańcami obywatelami miasta a administracją miejską, oraz pomiędzy poszczególnymi działami tej administracji. W San Jose i w Stockton również dają się zauważyć znaczne oszczędności. Alhambra i Pittsburg mają obecnie wodociągi własne, koszty eksploatacji znacznie się zmniejszyły pomimo zniżki cen wody. Wszędzie gdzie miasta są

pod zarządem city manager ulice są dobrze utrzymane, oraz widać znaczny postęp w dziedzinie higieny.

W Redding i Alameda miasta nabyły elektrownie. Alameda jest pierwszym miastem w Kalifornji, które opracowało bardzo szczegółowy plan zozningu.

W ten sposób system „city manager” zawiadywania sprawami miejskimi przez człowieka czynu, specjalistę w komunalnych sprawach administracyjnych i technicznych, okazał się dobrze dostosowany do charakteru amerykańskiego, mając wszelkie szanse rozwoju w Stanach Zjednoczonych.

Biura studjów komunalnych.

Wprowadzenie metod naukowych do administracji miejskiej w Stanach Zjednoczonych.

W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat zarządy miast zastosowały nowe metody pracy, wprowadzając technikę nowoczesną, stanowiącą najbardziej charakterystyczny rys wprowadzonych do administracji komunalnej zmian. W sprawach dotyczących higieny, robót publicznych, nauczania gospodarki finansowej miasta stosują w coraz wyższym stopniu nowsze metody naukowe, powołując na pracowników ludzi obznajmionych dokładnie z nowoczesnymi zdobyczami techniki i pracy. Do wprowadzenia nowych metod organizacyjnych zarządy miast zostały zmuszone przez rosnące z dnia na dzień zadania administracyjne.

Akcja, która wywołała w Stanach Zjednoczonych całkowity przewrót w administracji miejskiej, rozwija się naogół poza bezpośrednio zainteresowanymi sferami urzędów miejskich, jednakże znajdują się wyjątki od tej reguły, zwłaszcza w wielkich miastach. Naogół w miastach amerykańskich sprawowanie czynności publicznych jest tylko sposobem i etapem do zajęcia wyższego stanowiska w świecie gospodarczym. Zróżniczkowanie pomiędzy organami uchwalającymi a zarządzającymi i wykonawczymi jest bardzo słabe. Nadzór władz centralnych jest ograniczony. Głosowanie jest powszechne. Natomiast zaznacza się silnie wiara w zdolność organizacyjną obywateli jako grupy. Wysokie stanowiska administracyjne przechodzą często z rąk do rąk, a poszanowanie tradycji jest stosunkowo słabe. Ponad poszanowanie dla specjalisty przekłada się ufność w zdolności obywateli zorganizowanych w grupy. Są to cechy charakterystyczne nowego kraju — pisze Luther Gulick w cytowanej wyżej pracy — gdzie wyjątkowe warunki życia stanowią przeszkodę w normalnem kształtowaniu i krystalizowaniu klas, gdzie częste zmiany i przewroty są stanem normalnym. Jednakowoż każdy bezstronny obserwator musi uznać ogromną siłę potencjalną w tych stosunkach. Jednostka

*) Por. Luther Gulick. M. A. PH. D. Dyrektor „National Institute of Public Administration” przy Uniwersytecie w Kolumbji. „Les Annfales de l'Economie Collective” nr. 227 — 230. 1928 r.

korzysta z wielkiej swobody i niezależności; znajdując wszelkie ułatwienia na drodze do wybicia się. Instytucje społeczne są wielce elastyczne, łatwo skłonne do doświadczalnictwa, szybkiego dostosowania do zmiennego środowiska. Wyższe cechy młodej cywilizacji nabierają odporności zarówno w stosunku do niwelacyjnego działania rządu większości, jak również w stosunku do zgubnego wpływu bogactwa i towarzyszącego mu osłabienia intelektu.

W tych warunkach jest jasne, iż nie jedynie w kołach administracji miejskiej znajdują się przywódcy i inicjatorzy reform komunalnych: znajdują się oni zarówno wśród obywateli, jak i w gronie zajmujących się sprawami publicznymi.

W Stanach Zjednoczonych, dalej w Kanadzie, a ostatnio w Tokio (Japonja) powstały specjalne biura studjów administracyjnych, które umożliwiają zorganizowanym grupom obywateli, jednostkom oświeconym, badania nad działalnością administracyjną w jej najdrobniejszych szczegółach technicznych, wywierając na administrację publiczną nacisk w kierunku zastosowania nowoczesnych udoskonalonych metod pracy.

Zazwyczaj biura tego rodzaju organizują koła obywatelskie. Biura zawiadywane są bądź przez Radę administracyjną, bądź też przez dyrekcję składającą się z niewielkiej ilości osób dokooptowanych, Rada mianuje dyrektora studjów, — jako stałego urzędnika specjalistę w tego rodzaju pracy, dodając mu do pomocy innych niezbędnych fachowców. Większe biura liczą od 7 do 10 sił stałych doskonale obznajmionych z administracją publiczną, specjalistów w sprawach administracji komunalnej, higieny, finansów, nauczania, robót publicznych, urbanistyki, policji itp. W mniejszych biurach specjalizacja nie idzie tak daleko i jedynie od czasu do czasu zaciąga się tu specjalistów z wielkich biur. Rada administracyjna jest tu władzą najwyższą; jednakowoż dyrektor i personel specjalistów przeprowadzając studia i układający sprawozdania i programy, jest zupełnie samodzielny w sprawach dotyczących roboty bieżącej.

Ostatnie wydawnictwo: „*Dwadzieścia lat studjów miejskich*“ opracowane przez Stowarzyszenie studjów administracji komunalnej i Związek narodowy profesorów studjów administracyjnych, wylicza 81 samoistnych organizacji studjów, z których zresztą wszystkie są biurami studjów w powyżej omówionym znaczeniu. Ogólne koszty utrzymania biur studjów komunalnych wynosiły około 1.300.000 dolarów rocznie. W 1927 r. utworzono 9 nowych biur.

Największe usługi oddały biura w dziedzinie reformy administracji i organizacji ogólnej i skarbowości, które zajmowały się szczegółowo układaniem budżetów, ujednolicieniem plac, rachunkowością i sprawdzaniem rachunków, ujednolicieniem sprawy zakupów, reformą podatków, i zarządzaniem finansami publicznymi. Poza tem pracowały biura nad zastąpieniem placówek nieracjonalnie zorganizowanych nieodpowiedzialnych i przypadkowych, przez władze i czynniki ściśle ustalone, odpowiedzialne i wyposażone w znaczną niezależność i odpowiedzialność. Ogólnie zaznacza się tendencja, by rozstrzygnięcie każdej sprawy administracyjnej, następowało po dokładnem zbadańiu sprawy przez bezstronnych ekspertów. Nawet zwykły popularyzator wiedzy musi obecnie zdaniem kierownictwa biur studjować dokładnie zasady

badan naukowych. Cały ten ruch ma swój początek i uzasadnienie w fakcie, iż żyjemy w wieku nauki; dzięki pracy i działalności biur studjów komunalnych zdobycze nauki przedostały się do organów rządzących biur i władz administracyjnych. W pracy swej biura wyłączyły wszelkie sprawy dotyczące korupcji i ukrócenia nadużyć. Biura studjów wolą raczej zająć się zagadnieniem usunięcia warunków, umożliwiających różnego rodzaju nadużycia. Dzięki tej pracy można było położyć kres zbytecznym wydatkom administracyjnym, wykazując osiągnięte oszczędności i udoskonalenia. Z tego także punktu widzenia biura studjów komunalnych nabierają specjalnego znaczenia, jako udany wysiłek w kierunku udoskonalenia administracji publicznej na nowoczesnych podstawach naukowych i technicznych.

Kronika komunalna.

I. Samorząd a lotnictwo.

Poza znaczeniem lotnictwa dla obrony kraju, ma ono szerokie zastosowanie w szeregu innych dziedzin. Samolot służy obecnie do przewozu pasażerów, towarów, poczty, gazet, robienia pomiarów map, niszczenia różnych szkodników leśnych i rolnych, szarańczy, a nawet do zasiewów.

W rozumieniu wielkiego znaczenia lotnictwa w życiu gospodarczym i kulturalnym kraju, sprawami lotniczymi zajmują się nie tylko rządy państw zachodnich, wydając na ten cel poważne sumy, lecz także izby handlowo-rolnicze, samorząd gospodarczy i kulturalny.

Poza instytucjami czysto społecznymi i samorządem gospodarczym, w krajach zachodnich większą część programu lotniczego wzięły na siebie samorządy terytorjalne, pojmując doniosłość komunikacji lotniczej dla rozwoju miast. W pierwszym rzędzie zajmują się instytucje samorządowe urządzeniem i konserwacją lotnisk, i lądowisk pomocniczych. Na specjalną uwagę zasługują Niemcy, gdzie jak wiadomo lotnictwo komunikacyjne rozwinęło się tylko dzięki bardzo przychylnemu stanowisku samorządów miejskich, które wzięły na siebie budowę portów lotniczych. Dzięki miastom i gminom mają dziś Niemcy około 150 wzorowo urządzonych portów lotniczych.

Strona finansowa i techniczna przed-

stawia się w ten sposób, że miasto urządza na swój koszt lotnisko, lub też tworzą się mieszane towarzystwa o charakterze spółek akcyjnych, w których większość udziałów posiada samorząd miejscowy (np. port lotniczy w Berlinie-Tempelhof, jedno z najlepiej urządzonych lotnisk, należy do towarzystwa mieszanego, w którym około 70% udziałów ma miasto Berlin). Zaznaczyć należy, że miasta niemieckie nie uważają budowy lotnisk za akcję humanitarną, gdyż za każde lądowanie, lub start samolotów na swym lotnisku, wynajem hangarów i t. p., miasto pobiera odpowiednie opłaty, które w krótkim czasie mają wkład zamortyzować i oprocentować. Niektóre samorządy do tego stopnia są zainteresowane w urządzaniu własnych lotnisk, że względu na przyszłe międzynarodowe połączenia lotnicze, przechodzące przez dane miasto, że wydają poważne sumy, aby lotnisko swoje postawić na najwyższym poziomie technicznym. Świeżo np. rada miejska m. Gliwic (Śląsk niem.) uchwaliła kredyt 10.000 mk. (około 21.000 zł.) na urządzenie na swym lotnisku warsztatów mechanicznych, w nadziei, że w najbliższej przyszłości Gliwice staną się jednym z ważniejszych węzłowych punktów lotniczych. Inne miasta niemieckie Śląska, w liczbie 5-ciu, starają się o założenie własnym kosztem portów lotniczych, w celu możliwości uruchomienia między-

miastowej komunikacji lotniczej. Ale nie tylko Śląsk może służyć jako przykład celowej rozbudowy lotnictwa, przy pomocy samorządu terytorjalnego nawet najmniejsze miasteczko niemieckie myśli obecnie o swoim własnym lotnisku. Rząd szwajcarski postanowił, kierując się temi samymi pobudkami, przekazać sprawy bezpośrednio dotyczące lotnisk samorządom, uważając, że na ich urządzeniu zależeć powinno przede wszystkim miastom, które popierając komunikację lotniczą, tem samem przyczyniają się do rozwoju miast.

Podobnie zarząd miasta Londynu wyznaczył niektóre place miejskie w śródmieściu na lądowiska pomocnicze, oznaczone odpowiednimi znakami i oświetlone; miasto Oslo przeznaczyło 30.000 koron (około 100.000 zł.), m. Detroit (St. Zjednoczone) — 117.000 dol. na budowę nowego lotniska cywilnego.

Drugim zagadnieniem naczelnem, zajmującym samorząd terytorjalny, jest udział w towarzystwach komunikacji lotniczej, lub też subsydjowanie linii lotniczych, dla danego miasta specjalnie ważnych i dogodnych. I tutaj znowu przodują Niemcy, gdzie związki komunalne są udziałowcami największego i najpotężniejszego towarzystwa komunikacji lotniczej, jakim jest „Niemiecka Lufthansa”, oraz szeregu innych lokalnych towarzystw komunikacji lotniczej. Poza tem samorząd subsydjuje linie, w których jest bezpośrednio zainteresowany.

Ruch popierania żeglugi powietrznej przez samorząd terytorjalny rozwija się nie tylko w Niemczech, ale także we Francji, Stanach Zjednoczonych i Holandji, gdzie np. niedawno rada miejska m. Rotterdamu przyznała miesięczne subsydjum w wysokości 2.000 florenów niemieckiemu towarzystwu, na cele uruchomienia linii Rotterdam — Duisenburg.

Magistrat m. Orleanu przyznał poważne subsydjum na urządzenie w tym mieście konkursów lotniczych, zaś magistrat m. Berlina zakupił dla użytku prezydium specjalny samolot i t. d.

Z danych tych jest widoczne, że na Zachodzie samorządy odnoszą się przychylnie do spraw lotniczych, w tych warunkach jest szczególnie ciekawe rozpatrzenie stanowiska naszych samorządów w tej kwestji.

Mamy w tej mierze do zanotowania szereg dodatnich objawów, niestety jednak względnie nielicznych. Pełne zrozumienie potrzeb lotnictwa w związku z rozwojem miast, widzimy tylko w 5 miastach, leżących w zachodniej części Polski, z tych Łódź zaznaczyła się przyznaniem sumy zł. 40.000 na budowę lotniska; m. Katowice i Królewska Huta poza przyznaniem pomocy na budowę portu lotniczego, zadeklarowały sumę po 50.000 zł., w świeżo organizowanym „Śląskim Towarzystwie Lotniczym”, m. Poznań, pomimo, że jest udziałowcem tow. „Aero” przyznało subsydjum dla tegoż towarzystwa w sumie 300.000 zł., w celu uruchomienia nowych linii. Ostatnio zaś Rada Miejska m. Bydgoszczy wykazała wielkie zrozumienie doniosłości komunikacji lotniczej, uchwalając na posiedzeniu w dniu 30 listopada 1923 r. wniosek o zwrócenie się do miarodajnych czynników w sprawie uruchomienia linii lotniczych łączących Bydgoszcz z Warszawą, Poznaniem, Katowicami, Łodzią i Gdynią. Trzeba jeszcze podkreślić obywatelskość tegoż miasta, które ofiarowało bezpłatnie plac pod budowę bursy dla uczniów szkoły mechaników lotniczych.

Poza tem trzeba wspomnieć o popieraniu Ligi Obrony Powietrznej Państwa przez magistraty miast Zakopanego i Wilejki przy urządzaniu lotniska w tych miejscowościach.

Bilans roku 1928 zamknąć jeszcze na-

leży sumą 4000 zł., wpłaconą przez niektóre instytucje samorządowe Lidze O. P. P. Jest to suma niestety mała, szczególnie jeśli się zważy, że w r. 1925 niemieckie instytucje komunalne wydały na cele lotnicze około 26.700.000 zł., w roku 1926 — 29.400.000 zł., zaś w 1927 roku — 52.500.000 złotych!

Nasze samorządy w większości wypadków wykazują więc słabe zrozumienie i zainteresowanie sprawami lotnictwa (np. Warszawa). Niektórzy niewątpliwie z członków Rad Miejskich, czy Magistratów zdają sobie dobrze sprawę z całego znaczenia lotnictwa, jednak wychodzą z mylnego przekona-

nia, że potrzebom lotnictwa zadośćuczyni w całej pełni „L. O. P. P.”

Tymczasem jest to twierdzenie o tyle mylne, iż pomimo wydajnej pracy Ligi, środki jej są stosunkowo tak małe (budżet na rok 1928/9 wynosi zł. 1.350.000), że nie wystarczają nawet na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb Polski.

Samorząd terytorjalny jest szczególnie zainteresowany w żywotnej rozbudowie lotnictwa, jest już rzeczą specjalnych badań ustalenie formy najbardziej celowej z jaką związki komunalne przyjąć winny lotnictwu.

Tadeusz Gryżewski.

II. Budownictwo mieszkaniowe w Rosji Sowieckiej.

A. Normy kosztów budownictwa mieszkaniowego w Rosji Sowieckiej *).

Jednym ze sposobów regulowania budownictwa mieszkaniowego w sensie obniżenia jego kosztów jest określenie przeciętnych norm (granic) oszacowania i kredytowania jednostki kubatury (1 mtr.² i ³ powierzchni mieszk.).

Po raz pierwszy powyższa zasada została zastosowana w 1927/28 r.

Wobec braku prawnie określonych norm oszacowania jednostki kubatury, CKBank uczynił pierwszą próbę wprowadzenia w życie własnych norm, na mocy porozumienia z zainteresowanymi zarządami i organizacjami centralnymi. Uzgodnienia jednak nie osiągnięto. Szczególnie „Centrożiłsojuz” rozporządzając dużą ilością wiadomości otrzymanych bezpośrednio od „żiłsojuzów”, wskazywał na niedostateczną ocenę norm proponowanych przez CKBank. Ten ostatni był jednak nieustępliwy i

wszystkie kredyty w 1927/28 r. przeprowadzał według swych norm.

Szkodliwe następstwa tej praktyki w dziedzinie kredytowania budownictwa miejskiego przewidziane w swoim czasie przez „Centrożiłsojuz”, obecnie dają się dotkliwie odczuć. Zewsząd nadchodzą wiadomości, że faktyczne koszty budownictwa nie ułożyły się w granicach ustanowionych przez CKBank. Pożyczający (wszystkich rodzajów i stopni) *jeden po drugim* zwracają się obecnie masowo do CKBanku z prośbą o podwyższenie granicy i o udzielenie dodatkowych kredytów na pokrycie powstałych niedoborów finansowych, a CKBank zmuszony jest zaspakajać te żądania. Przyznać trzeba, że Bank był przewidującym i, niezupełnie ufając ustanowionym przez siebie granicom, w wielu razach rezerwował sumy do 100% kredytu na dodatkowe pożyczki. Jednak w pewnych razach, przy braku rezerw, CKBank odmawia wydania dodatkowej

*) „Żiliszcznaja kooperacja” Nr. 2/1929. J. Wartanow.

pożyczki, stawiając pożyczającego w położeniu bez wyjścia.

W ten sposób granice CKBanku, na r. 1927/28 świadomie i sztucznie zmniejszone okazały się nieżyciowymi i nie tylko nie odegrały zamierzonej roli regulacyjnej, ale przyniosły wręcz szkodę, podrażając w niektórych wypadkach budownictwo mieszkaniowe, zamiast je potążyć.

Nie mogły uratować położenia normy Rady Ekonomicznej RSFSR wydane z dużym opóźnieniem (zatwierdzone 13 września 1928 r., opublikowane 4 listopada tegoż roku).

Wskutek pośpiechu w opracowaniu i braku wyczerpujących materiałów o faktycznych kosztach budownictwa mieszkaniowego w 1926/27, normy Rady Ekonomicznej okazały się zbliżonymi do norm CKBanku i dlatego bardzo dalekimi od rzeczywistych kosztów budownictwa. Świadczą o tym nie tylko ciągle doniesienia ze strony budujących, ale i rezultaty nowego opracowania norm na 1928/29 r., (w ciągu m. stycznia 1929 r.) przez CKBank i Komisję Budowlaną Rady Ekonomicznej RSFSR. W CKBanku nad opracowaniem nowych norm obradowało na wszechzwiązkowych naradach inżynierów i techników lokalnych komunalnych banków kilkadziesiąt osób. Ze swej strony Komisja Budowlana Rady Ekonomicznej posługiwała się materiałami wymienionych narad jak również danymi otrzymanymi z lokalnych zarządów kontroli budowlanej. Przedstawiciele Wszechzwiązkowej Rady kooperacji mieszkaniowej i „Centrosylojuza” wzięli również czynny udział w opracowaniu norm zarówno podczas narad w CKBanku jak i w Komisji Budowlanej.

Obecnie normy kosztów jednostek kubatury na 1928/29 r. oparte są na faktycznych materiałach o kosztach budownictwa z 1926/27 i 1927/28 r.

zbliżone są więc bardziej ku rzeczywistości.

Podkreślić należy, że normy ustanowione naradą w CKBanku i następnie definitywnie zatwierdzone przez komisję Budowlaną, idąc za programem rządu, obniżyły koszty budowlane na 11% w stosunku do faktycznych kosztów budowy w 1927/28 r., lub na 15% w stosunku do kosztów 1926/27 roku.

Łącznie z tem należy podkreślić przyznanie przez komisję budowlaną ustanowionych norm nie tylko w granicach kredytowania, lecz i w granicach kosztów jednostki kubatury, obowiązujących wszystkie organizacje mające styczność z budownictwem mieszkaniowym.

Zasady te były podniesione przez Centralny Związek Mieszkaniowy jeszcze w roku ubiegłym.

Rząd ma nadzieję, że zgodnemi wysiłkami budujących i kredytujących organizacji zasady te będą wprowadzone w życie.

Dalej Komisja Budowlana, ustanowiwszy normy kosztu 1 mtr², jednocześnie uznała za konieczne ustalenie norm kosztu 1 mtr.² powierzchni mieszkalnej z opublikowaniem tychże najpóźniej 1 czerwca r. b.

Łącznie z wspomnianym projektem Komisja Budowlana zatwierdziła przepisy o zastosowaniu norm kosztów budownictwa mieszkaniowego.

Przepisy te mają charakter instrukcji technicznej, zawierając cenne wskazania w sprawie określania objętości budowli i oceny ich kubatury, rodzaju elementów składających się na normy i rodzaje robót, dla których dopuszczalne jest powiększenie procentowe norm.

Nowe przepisy są znacznie lepsze od poprzednich, ustalając cały szereg wydatków na wewnętrzne roboty wedle zmienionych warunków.

Według przepisów ubiegłego roku,

budynki podwórzowe i urządzenia porządkowe tam wchodziły w granice kredytowania w granicach 10% tak w budownictwie drewnianym jak i kamiennym. Według nowych przepisów — wszystkie te wydatki wyłączone są z norm, nadto budynki podwórzowe ocenia się oddzielnie od urządzeń porządkowych wreszcie, wszystkie te wydatki ocenia się odrębnie dla kamiennego i drewnianego budownictwa.

Według nowych przepisów, dla budownictwa drewnianego, kredytów powyżej granicy udziela się na budynki podwórzowe (stodoły, piwnice i t. p.) do 7% i na urządzenia porządkowe (plot, furtka, częstokół, wrota, rozplatanie trotuarów i podwórza) od 2 do 3%. Przy budownictwie kamiennym — na budynki podwórzowe do 3 — 4% i na urządzenia porządkowe od 1 do 2%. Nowe przepisy również przewidują oszacowanie ponad granicę przy zbijaniu podłóg, zalepieniu ścian, ustawieniu urządzeń do ogrzewania i wentylacji, wykonaniu robót stolarskich itp. dodając na te cele do 1% przy kamiennym budownictwie, i do 1½% przy drewnianym.

Wzorem roku ubiegłego nowe przepisy przewidują dodatek do norm obo-

wiązujących do 1% przy budowach balkonów w kamiennych i drewnianych budynkach, zaś przy budowie tarasów do 5%. Na budowę wianien w każdym mieszkaniu dodaje się do 5%, a w razie zamiany wianien na natryski — do 2½%.

Budownictwo żużlobetonowe (Szlabobetonnoje) przepisy polecają oceniać na 8% dla okręgu Uralskiego — na 10% niżej granicy ustanowionej dla kamiennych budynków. Budownictwo systemu Gerarda ocenia się o 10% niżej niż kamienne. Jeśli chodzi o budynki lekkiej konstrukcji to należy je oceniać według faktycznych kosztów, lecz nie ponad normy przewidziane przepisami.

Jeśli chodzi o obliczenie kubatury piwnic i suterren (połupodwałów) i ich oszacowanie w związku z urządzeniem w nich klubów, jadalń, wianien, pralni itp., obowiązujące przepisy polecają oszacowywanie takich piwnic i suterren według norm całego domu mieszkalnego, bez odliczeń.

Wyzyskanie piwnic i suterren pobudzi niewątpliwie akcję uruchomienia w nich najniezbędniejszych urządzeń kulturalnych, w czym tak bardzo zainteresowana jest spółdzielczość mieszkaniowa walcząca z olbrzymimi brakami.

B. Projektowanie budownictwa urządzeń komunalnych i planów*).

W związku z opracowaniem planu urządzeń miejskich na najbliższe 5 lat, zarząd akcyjnego T-wa „WZOK” uruchomił 15 grudnia 1927 r. biuro projektów i porad w sprawie miejskiego budownictwa.

Do zadań tego biura należy:

1) Zestawianie projektów i kosztorysów wszelkich urządzeń komunalnych i budownictwa mieszkaniowego: wodo-

ciągów, kanalizacji, elektrowni, łaźni, tramwajów, rzeźni, chłodni, budynków administracyjnych i t. d.

2) Organizowanie komisji ekspertów złożonych ze specjalistów dla spraw związanych z projektowaniem wspomnianych urządzeń.

3) Delegowanie w tymże celu na miejsce oddzielnych specjalistów lub komisji ekspertów.

4) Organizowanie komisji ekspertów dla wyjazdów na zgłoszenia miejscowych rad miejskich i komitetów wy-

*) „Kommunalnoje Dielo” Nr. 4, 1928 r. z artykułu P. Sytina.

konawczych, w celu stwierdzenia ekonomicznych i technicznych warunków rozwoju i eksploatacji komunalnych przedsiębiorstw.

5) Organizowanie najbardziej złożonych robót budownictwa komunalnego.

6) Ogólne porady w sprawach ekonomicznych i technicznych, związane z komunalnym budownictwem.

Dla opracowania projektów i udzielania porad biuro zaangażowało szereg poważnych specjalistów (Moskwy, Leningradu i ważniejszych centrów kraju) we wszystkich gałęziach komunalnych urządzeń.

Już obecnie ma biuro to duże znaczenie dla komunalnej gospodarki: koncentruje się w nim bowiem nie tylko biegłość w zestawianiu projektów,

lecz nadto stosuje się nowsze metody budownictwa, zmierzające do potanienia tegoż, zwłaszcza jeśli chodzi o prace budowlane.

Często miasta zwracają się do biura o zestawienie projektów, lecz przed samym rozpoczęciem sezonu budowlanego. Utrudnia to oczywiście racjonalne opracowanie projektów, które przy większych zakładach komunalnych, zajmuje nie mniej niż 3 — 6 miesięcy, nie mówiąc już o czasie potrzebnym na zatwierdzenie projektów. Dlatego też w interesie zarządów komunalnych konieczne jest zgłaszanie zapotrzebowania na zestawienie projektów wczesną wiosną (kwiecień) jeśli chodzi o projekty do wykonania w sezonie budowlanym następnego roku.

C. Zagadnienie budownictwa w r. 1929*).

Przedwstępne wnioski o kosztach własnych budownictwa w sezonie 1927/28 r. wskazują, że dyrektywa rządu o 15%-wym obniżeniu kosztów budownictwa nie została w 1927/28 r. wypełniona. Niezmiernie wysokie koszty budownictwa tłumaczą się nie tylko wysokimi cenami materiałów budowlanych, ale i szeregiem przyczyn zależnych od samego prowadzenia budownictwa, więc od budujących. Wspomnieć tu należy o projektowaniu z dużym zbytkiem, niezupełnym wykorzystaniu sezonu, niejednokrotnej bezplanowości, w organizowaniu robót budowlanych, braku koniecznej dyscypliny pracy przy robotach budowlanych a również niskiej wydajności pracy robotników-budowniczych.

Miedzy innymi, skuteczne wypełnienie nakreślonego na 1928/29 r. programu uprzemysłowienia zależy przede-

wszystkiem od tego, w jakim stopniu Rosja Sowiecka zdoła wypełnić program budowlany. Program ten oparty jest na uwzględnieniu dalszego potanienia kosztów budownictwa; niewypełnienie dyrektyw o potanieniu kosztów budownictwa grozi naruszeniem samego programu budowlanego.

Rada Pracy i Obrony^{*} zobowiązała WSNH, SSSR, Radę Ekonomiczną republik związkowych i organizacje spółdzielcze do obniżenia cen przemysłowych wytworów, przeznaczonych dla budownictwa w 1928/29 r. niemniej niż na 15% w stosunku do ceny tychże wytworów w ubiegłym roku. Organizacje prowadzące budownictwo mieszkaniowe winny obniżyć koszt prowadzonych przez nie robót nie mniej niż na 11% w stosunku do faktycznych kosztów analogicznych budowli w 1927/28 r. Dalsza zniżka kosztów budownictwa winna być przeprowadzona drogą oszczędniejszego projektowania, zastosowania prostszych konstrukcji, a także w kie-

^{*} „Ziliszcznoje Towarischestwo” Nr. 3. 1929. W. Zejc.

runku organizacji budownictwa, drogą racjonalniejszego użycia materiałów budowlanych, podwyższenia wydajności pracy i obniżenia wydatków organizacyjnych.

Oprócz tego organizacje budowlane obowiązane są przedłużać sezon budowlany przy równoczesnym jaknajzupełniejszym wyzyskaniu i rozłożeniu robót na wszystkie miesiące sezonu budowlanego. Organizacje budowlane i organy gospodarcze winny przytem maksymalnie wyzyskać okres zimowy dla niektórych rodzajów robót budowlanych (wewnętrzne roboty, wbijanie pałów, przygotowanie armatury i t. p.).

W sprawie podwyższenia wydajności pracy i umocnienia dyscypliny, wydano dyrektywę dla lokalnych organów związkowych i gospodarczych, podpisaną przez CKZwiązek budowniczych i Komisję STO dla budownictwa, o za-

wieraniu umów na robotach budowlanych.

Dyrektywa ta wychodzi ze stanowiska, iż w czasie najbliższej kampanji zawierania umów, koszty budownictwa muszą być obniżone w roku bieżącym o 15%. W związku z tem należy zwrócić specjalną uwagę na zagadnienie racjonalizacji, ulepszenie jakości prac, zmniejszenie wydatków i podniesienie wydajności.

Wszystkie te reformy odnoszą się, nie tylko do wielkiego ale i drobnego budownictwa, i do remontowych robót.

Dążność do „zbytкового” budownictwa miała miejsce w ostatnich czasach nie tylko przy wielkiem budownictwie, ale i w dziale remontów w małych towarzystwach mieszkaniowych.

Zarząd budownictwa mieszkaniowego prowadzi z tem jak najzaciętszą walkę w każdym dziale budownictwa i remontu.

III. Mer Bostonu o urbanizmie.

W listopadowym zeszycie „Le mouvement communal” znajdujemy ciekawe refleksje mera Bostonu, mister James Curley'a, wygłoszone w Kanadyjskim „Instytucie Planowania Miast” (Town-Planning Institute).

Zdaniem p. Curley'a urbanizm — to taka koncepcja administracji komunalnej, która po za płatnikiem podatków widzi istotę ludzką. Urbanizm kojarzy ekonomję z estetyką i etyką. Piękno ulic, parków — estetyka miasta — wpływa na siłę i radość obywateli, co z kolei dodatnio się odbija na ich żywotności i na ich pracy.

Miasto Boston ma całe dzielnice ulic ciasnych, ciemnych, zaułków niezdrowych i cuchnących. Dzięki fundacji p. G. R. White — można było przystąpić

do uzdrowienia tych dzielnic. W środku każdej z nich zburzono szereg domów, utworzono obszerne zadrzewione place, na których pobudowano piękne stylowe „ośrodki zdrowia”, t. j. domy ludowe z salami zebrań, czytelniami, kąpielami i t. d. Nie zapomniano też o obszernych placach do gry dla dzieci.

Oczywiście każdy taki „ośrodek zdrowia”, utworzony w centrum bodaj najhigieniczniejszej dzielnicy, od razu zmienia jej charakter.

P. Curley twierdzi, iż dzisiaj ruch urbanistyczny przelewa się w Ameryce po za granice miast i dąży do tworzenia harmonijnych zespołów osiedli na przestrzeni całych powiatów. „Wzbierająca fala mądrości” ogarnia cały kraj...

J. K.

IV. Kongres opieki nad dzieckiem.

W szeregu kongresów społecznych, jakim miały miejsce w Paryżu od 2-go do 13-go lipca r. z., odbył się również Kongres „opieki nad dzieckiem”. Zdaje z niego sprawę w listopadowym zeszy- cie „Le mouvement communal” p. Wets, sędzia nieletnich w Brukseli.

Główny nacisk w tym sprawozdaniu położono na dwie kwestje. Pierwsza do- tyczy pytania, czy domy położnicze ma- ją istnieć osobno, czy też mają być po- łączone z żłobkami? Niektórzy mówcy (dr. Couvelaire) są zdania, iż instytucje te winny być stanowczo całkowicie od-

dzielone ze względów moralnych. In- ni — ze względów praktycznych — twierdzą, że należy je zbliżyć tak, aby dziecko, którym matka nie może, czy nie chce się opiekować, automatycznie prze- chodziło do żłobku w kilka dni po uro- dzeniu. Kwestji nie przesądzono.

Druga sprawa, którą szeroko oma- wiano — to organizowanie szkół pod gołym niebem, i to nietylko gimnastyki, lecz wogóle wszystkich wykładów, przynajmniej przy sprzyjającej pogo- dzie.

J. K.

Bibliografia Zagraniczna *).

I. Rozbudowa miast.

Roczne sprawozdanie ze studjów nad regulacją miast i rozbudową regionalną w Stanach Zjednoczonych-1926 r. Stany Zjednoczone liczą 300 biur dla spraw rozbudowy miast, w co nie zostały wliczone urzędy zajmujące się zoni-
giem. Izby handlowe posiadają również komite-
ty rozbudowy miast. Sekretarz Handlowy Hoo-
ver, w swem sprawozdaniu z 1926 r. ocenia
straty ponoszone przez kraj z powodu przecią-
żenia ruchu ulicznego i braku ułatwień komuni-
kacyjnych na 2.000 milionów dolarów. Plan re-
gulacyjny miasta winien być jednym ze środ-
ków dla poczynienia oszczędności. Dziennik
„The National Real Estate Journal” zamieścił
w nr. z 26 lipca 1926 r. ciekawe studjum po-
święcone wielkim miastom; otóż za wyjątkiem
5 miast, wszystkie inne uskarżają się na brak
odpowiednich planów w przeszłości, poprawia-
nie zaś błędów kosztuje miasta wiele milionów
dolarów. Sumy przeznaczone w 1926 r. przez 6
miast na sporządzenie planów rozbudowy wy-
noszą 210.000 dolarów, z czego na Pittsburg
wypada 100.000 dolarów. Amerykański zwią-
zek cywilnych inżynierów utworzył odrębny
wydział urbanistyczny. Sprawozdanie zawiera
kilka przykładów planów i przeróbek, linii dla
ruchu szybkiego i mostów, nadto spis sprawo-
zdań drukowanych w 1926 r. opracowanych
przez komitety oficjalne i prywatne oraz komi-
se specjalne. [Theodora Kimball Hubbard.
„Annual Survey of City and Regional Planning
in the United States 1926”. New-York, City

Planning, kwiecień 1927, 64 str. liczne ilustra-
cje.] Nr. I — 1051.

Urbanistyka regionalna i regulacja miast.
Streszczenie 4-ch konferencji wygłoszonych w
Uniwersytecie londyńskim przez W. H. Mc.
Lean. Konferencje zajmowały się urbanistyką
ogólną ze stanowiska międzynarodowego, na-
stępnie planami regionalnymi; wreszcie zasto-
sowaniem urbanistyki w miastach. Studja re-
gionalne są konieczne gdyż dają możność urba-
niście zwrócenia uwagi na wszelkie przyszłe
możliwości rozwoju. Studja te winny obejmo-
wać badania nad: ludnością, komunikacją, prze-
wozem towarów, przemysłem, handlem, przed-
siębiorstwami publicznymi. Praca zawiera opi-
sanie metod urbanistycznych i regionalnych sto-
sowanych w Egipcie, Palestynie i Sudanie.
[„Regional and Town Planning”. London, The
Institution of Municipal and County Engineers,
2 lipiec 1927, str. 22]. Nr. I — 1052.

Sprawozdanie z działalności m. Pragi.
Sprawozdanie to obejmuje rozwój miasta od
1918 r. i omawia pracę dokonaną w każdej
dziedzinie administracji miejskiej. [Dr. Ladisław
Jaklicki. „The City of Prague”. London, The
Municipal Journal and Public Works Engineer,
13 styczeń 1928, str. 47 — 48, 3 fig.]
Nr. I — 1055.

Miasto - ogród. Praca pióra H. L. Sierk.
w której autor dowodzi iż miasto - ogród nie
rozstrzyga zagadnienia wielkich miast. I to nie-
tylko dlatego, że wzrost miast jest niejako pra-
wem natury i należy je przyjąć jako fakt, lecz
również i dlatego, że alternatywa druga —

*) Por. Tablettes Documentaires Municipales nr. 93 — 1928 r.

miasto średnie jest też trudne w praktyce do przeprowadzenia. Jedynie wielkie skupienie stanowi ośrodek cywilizacji; w małym mieście brak często szerszych poglądów. Zwolennicy miast - ogrodów mają jedno zadanie do spełnienia: nie powinni oni czynić wysiłków na tworzenie małych miast - ogrodów, lecz winni starać się by wielkie miasta były urządzone prawidłowo, a mianowicie by posiadały centrum z wysokimi budynkami, otoczone dzielnicami o domach niskich, a głównie winni kłaść nacisk na to by w miastach tych od początku samego sprawa ruchu była racjonalnie postawioną. I to jest zadaniem przyszłości, gdyż wszystkie dawne miasta duszą się przy zwiększeniu ruchu kołowego. W części drugiej tej pracy, B. Kampffmeyer, kierownik przeglądu „Gartenstadt“, kwestionuje moralne znaczenie wielkiego miasta i nie wierzy by możliwym było w przyszłości utworzenie wielkich miast światowych, ponieważ przeszkody natury administracyjnej byłyby w nich nie do przezwyciężenia. [H. L. Sierk, „Die reine Gartenstadt“. Berlin. *Gartenstadt*; maj, czerwiec 1927, Nr. 3, str. 45 — 50]. Nr. I — 1056.

Dzielnice mieszkaniowe o domach dwupiętrowych. Autor zastanawia się nad zagadnieniem czy jest rzeczą potrzebną ze stanowiska ekonomicznego i urbanistycznego, by wznoszono w wielkich miastach, naprzemian domy jednorodzinne i domy o trzech i czterech piętrach, uważając iż nie jest to bynajmniej konieczne. Budowy niskie są na ogół lepsze od budynków wysokich, tak pod względem higienicznym jak i społecznym. Autor wykazuje iż większy obszar parceli budowlanej nie pociąga za sobą większych kosztów. Przy budowie domów czteropiętrowych ulica musi być szerszą, potrzeba więc dużej przestrzeni wolnej, do której doliczyć należy miejsce na zasadzenie drzew. Autor podaje obliczenia kosztów gruntu w stosunku do mieszkania, w dzielnicach zabudowanych domami dwu, trzy i cztero - piętrowymi. Jeśli te dzielnice są racjonalnie urządzone, koszty gruntu wypadają wszędzie jednakowo. Architektura nie sprzeciwia się zbytnio budowie niskich domów urozmaiconych kilka-

ma gmachami wyższymi. Wreszcie autor oblicza, że gdyby w wielkim mieście zabudowano wszystkie dzielnice dwupiętrowymi domami (z doliczeniem 10% budowli wyższych na placach publicznych) odległość linearna wzrosłaby co najwyżej o 2 — 3%. [W. van Tyen, „Woonbuurten van twee woonlagen voor onze groote steden“. Amsterdam; *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw*, wrzesień 1927. Nr. 9, str. 182, 13 kol.] Nr. I — 1057.

Wywody te mają dla naszych stosunków specjalne znaczenie, budowa bowiem miast - ogrodów ustąpiła miejsce wielopiętrowym blokom domów — ze względów oszczędnościowych.

Place i ogrody publiczne. Studium niezbędne inżynierom robót publicznych i tym wszystkim, którzy zajmują się urbanistyką, a głównie sztuką ogrodniczą. Plan sadzenia roślin, wybór nawozów, kierunek sadzenia; przesadzanie, utrzymanie, choroby roślin. Rozdziały poświęcone sztuce planowania ogrodów, stylom, projektom parków i ogrodów publicznych (plany, dekoracje architektoniczne, woda, trawniki; drogi); wreszcie utrzymanie ogrodów i ich zdobienie. Studium o urządzaniu miast - ogrodów, stadionów, boisk. [Georges Lefebvre, inż. dróg i mostów, konserwator promenad m. Paryża. Wydanie drugie. Cena brosz. 50 frs. w oprawie 59 frs. Wydawcy: Dunod rue Bonaparte 92, Paris (6-e).] Nr. I — 1062.

Nowoczesna architektura w Norwegii, Szwecji, Finlandji, Danji, Niemczech, Czechosłowacji, Austrii, Szwajcarii, Francji, Belgji, Anglii i Ameryce Północnej. Autor ujął w wymienionych krajach najciekawsze okazy nowoczesnej architektury, podając je w pięknych reprodukcjach fotograficznych. Niestety praca ta nie jest zupełną, gdyż trudno jest w jednym tomie ująć najróżnorodniejsze cechy charakterystyczne nowoczesnej architektury. Ciekawe są jej cechy zaobserwowane w każdym kraju, i tak: w krajach północnych zauważyć się daje stopniowe przejście do nowoczesnych pojęć architektonicznych, podczas gdy w Niemczech w pewnym stopniu, we Francji zaś całkowicie,

styl nowożytny zrywa z przeszłością. W pracy swej autor dał możność poznania dzieł najwybitniejszych architektów. Książka jest wydana starannie, bogato ilustrowana. [J. G. Wattjes, prof. „Moderne Architectuur”. Reprodukcyjne fotografie, plany. Amsterdam, Wydawnictwo „Kosmos”. Cena: 14.50 florenów.] Nr. I-1063.

Projekt zwiększenia wolnych przestrzeni do gier w New-Yorku. Projekt budynku przeznaczanego do gier, sportowych i rozrywkowych, obejmuje kilka pięter. W suterrenach mieszczą się pływalnie, na parterze magazyny i sala tańców; na pierwszym piętrze kryty taras szerokości 15 m. otoczony ławkami i przyrządami do gier dla dzieci małych przychodzących tu z matkami. W pośrodku tego piętra umieszczono salę kinematografu, koncertową itp. na 500 osób. Następne piętro poświęcono urządzeniu różnych zabaw (koła diabelskie itp.). Ponad tem mały kinematograf i 4 pływalnie dla małych dzieci. Na ostatnim piętrze korty do gier i galerja dla widzów. Piętra połączone są z sobą ruchomym chodnikiem. Budowla ma stać w dzielnicy bardzo gęsto zaludnionej. Koszt budowy obliczono na 2 miliony dolarów, eksploatację na 370,000 dolarów, dochody na 337.000 dolarów. „A New - York project to multiply plan space”. New - York, *The American City*, grudzień 1927, str. 780 — 781, 1 fig.] Nr. I — 1068.

Literatura dotycząca rozbudowy miast.

S. D. Adshead: **Town Planning Education.** (Nauka o rozbudowie miast). London. *Journal of the Town Planning Institute*, marzec 1928. Nr. I — 1049.

Congrès International de l'habitation et de l'aménagement des villes. (Kongres mieszkaniowy). Zawiadomienie o kongresie odbytym w Paryżu, w lipcu 1928 r. Nr. I — 1050.

M. Labusière: **De la meilleure méthode d'urbanisation à appliquer à Paris.** (O najlepszej metodzie urbanistycznej do zastosowania w Paryżu). Paris, *La Technique Sanitaire et*

Municipale, styczeń 1928, str. 4 — 13, 3 fig. Nr. I — 1053.

Travaux municipaux à Brno. (Z działalności miejskiej w Brnie). Bruxelles, *Chronique des Travaux Publics*, 18 grudnia 1927, Nr. 101, str. 8706. Nr. I — 1054.

Nottingham's New Market Place. (Nowe urządzenie na Placu targowym w Nottingham. Anglia). London, *The Municipal Journal*, 6 kwiecień 1928. Nr. 1836, str. 535, 1 il. Nr. I — 1058.

La réclame et l'aspect urbain. (Reklama a wygląd miasta). Udoskonalenia wprowadzone w reklamach we Frankfurcie n/Menem, w celu nadania miastu estetycznego wyglądu. Frankfurt a/Mein, *Das Neue Frankfurt*, 1927, Nr. 3, 24 strony 40 il. Cena: 1 mk. Nr. I-1059.

Victor G. Anderson: „A new era in park development”. Rockford, *Parks and Recreation*, styczeń — luty 1928, str. 163 — 172, 8 fig. Nr. I — 1060.

Landscape Architecture. (Architektura parków i ogrodów). Praca poświęcona głównie omówieniu dzieł Humphrey Repton (1752—1818). London, *Journal of the Royal Institute of British Architects*, 26 listopada 1927, Nr. 2, il. Nr. I — 1061.

A. N. Rebori: „Frank Lloyd Wright's textile block slab construction”. (Konstrukcja pomysłu Franka Lloyd Wright z bloków betonowych „textile”). New - York, *The Architectural Record* grudzień 1927, str. 449 — 456, 10 fig. Nr. I — 1064.

L'hôtel de ville de Mostaganem. (Ratusz w Mostaganem. Alger.) Opisanie nowego ratusza, dzieła budowniczego Montaland. Liège, *La Technique des Travaux*, styczeń 1928, str. 5 — 7, 5 fig. Nr. I — 1065.

Shop Entrances. (Wejścia do sklepów). Numer czasopisma „*The Architect's Journal* z

15 czerwca 1927 r. Nr. 1691 poświęcony sprawie wystaw sklepowych, 145 ilustracyj. Nr. I — 1066.

Marchés couverts à Batavia. (Hale targowe w Batavji. Jawa). Berlin, *Der Neubau*, 10 lipiec 1927, 3 strony, 16 fig. Nr. I — 1067.

La nouvelle salle de concert Pleyel à Paris. *L'acoustique des salles de spectacle*. (Nowa sala koncertowa Pleyela w Paryżu. Akustyka sal widowiskowych). Paris, *Le Génie Civil*, 29 październik 1927, 7 stron, 24 figur. Nr. I — 1069.

Concours pour la construction d'un établissement scolaire secondaire à Kassel. (Opisanie nagrodzonych projektów konkursowych na budowę szkoły średniej w Kassel). Berlin, *Der Neubau*, 24 lipiec 1927, 9 stron, 28 fig. Nr. I — 1070.

Grant Chapman: „The new aquarium”. (Sposoby urządzenia nowoczesnego akwarjum). New - York, *The Architectural Record*, grudzień 1927, str. 470 — 472, 2 fig. Nr. I — 1071.

J. P. Mieras. Huize „Lydia” aan het Roelofhartplein te Amsterdam. (Opisanie domu „Lydia” zbudowanego dla pomieszczenia kobiet katolickich w Amsterdamie, *Bouwkundig Weekblad*, 5 listopad 1927, str. 397 — 402, 8 fot., 3 pl. Nr. I — 1072.

II. Sprawy mieszkaniowe.

Sprawozdanie z budowy domów mieszkalnych w Anglii. London County Council wydał książkę zawierającą opis działalności Komitetu w dziedzinie mieszkaniowej za lata od 1921 do końca 1927 r.

Ogólna ilość domów wzniesiona w Wielkim Londynie od 1920 r., dzięki działalności County Council (Rady Hrabstwa) wynosi 21.652; administracja miasta i przedmieść zbudowała w tymże czasie 7.972 domy, władze samorządowe

okolic sąsiednich wzniosły 22.575, towarzystwa użyteczności publicznej i trusty budowlane — 2.245, przedsiębiorstwa prywatne — 97.691. Liczba ogólna domów wzniesionych w ciągu lat siedmiu wynosi 152.135. Liczne fotografie, plany i dokładny opis okolic Londynu uzupełnia całość. [„Housing, with particular reference to postwar housing schemes”. London 1928. Wydawcy: King and Son, 193 stron. Cena 2 Sh. 6 p.] Nr. II — 1047.

Techniczne i ekonomiczne podstawy budowy tanich mieszkań, mogące służyć jako dyrektywy dla kooperatyw budowlanych. Numer 3—4 czasopisma „Soziale Bauwirtschaft” daje pogląd ogólny, na sprawę mieszkaniową w Niemczech i stan rozwoju dokonywanych prób budowy domów wielopiętrowych i domów jednorodzinnych. Liczne wykresy w tekście. Omawiany numer zawiera kilka artykułów pióra wybitnych znawców przedmiotu. Liczne ilustracje. [Berlin, *Soziale Bauwirtschaft*, 15 luty 1928. Nr. 3 — 4.] Nr. II — 1050.

W sprawie płaskiego dachu. W nr. 7 czasopisma „Das Neue Frankfurt”, ukazały się zebrane artykuły wybitnych architektów całego świata, omawiające we wszystkich kierunkach zagadnienia płaskiego dachu. [Frankfurt a. Mein. *Das Neue Frankfurt*, 1927, Nr. 7, 62 strony, 62 ilustracje. Cena 3 mk.] Nr. II — 1054.

Literatura dotycząca sprawy mieszkaniowej.

Schaeffer: „*Wohnungsbau der Stadt Kehl a. Rhein*. Opisanie i fotografie wzniesionych domów. Hannover. *Bauamt und Gemeindebau*, 18 listopad 1927, Nr. 24; str. 315, 316; 6 il. i 1 tabl. Nr. II — 1048.

Domy mieszkalne wzniesione przez Frankfurt nad Menem. Frankfurt, *Das Neue Frankfurt*, 1927, Nr. 5, 36 str. 38 il. Cena 1 mk. Nr. II — 1049.

S. P. Koch. Building Code. (Przepisy budowlane. Stany Zjednoczone). San Francisco.

Pacific Municipalities, listopad 1927, tom 41, Nr. 11, str. 436 — 443. Nr. II — 1051.

Etienne Rengade. **L'action des eaux très pures sur le ciment**. (Działanie na cement bardzo czystej wody). Paris **Le Génie Civil**, 26 listopada 1927, str. 532 — 534, 3 fig. Nr. II — 1052.

Housing Manual on the Design. Construction and Repair of Dwelling. (Projekty dotyczące budowy mieszkań i ich reparacji). Mały podręcznik wydany przez angielskie Ministerstwo Higieny, mający na celu zwrócenie uwagi na pewne sprawy zasadnicze w dziedzinie budowy i restauracji domów. London, 1928, H. M. Stationary Office. Cena 9 Sh. Nr. II — 1055.

Alexander Klein: „**Untersuchungen zur rationalen Gestaltung von Kleinwohnungsgrundrissen**“ (Ankieta dotycząca racjonalnej formy jaką należy nadawać planom małych mieszkań). Berlin, **Die Baugilde**, 29 listopada 1927; Nr. 22, str. 1349 — 1361, 147 il. Nr. II — 1056.

III. Komunikacja. Roboty publiczne.

Użycie lekkich metali do budowy środków komunikacyjnych. Referat złożony kongresowi komunikacyjnemu odbytemu w Berlinie w listopadzie 1927 r. Budowę wozów komunikacyjnych z lekkich metali zapoczątkowała Ameryka. W Niemczech zbudowano wagon kolejki podziemnej ważący 21 tonn zamiast 40-u, czyli wypada 0.25 t. zamiast 0.61 t. na jedno siedzące miejsce, bez doliczania do tego urządzeń elektrycznych. [Berlin, **Verkehrstechnik**, 9 grudnia 1927, str. 859]. Nr. V — 1126.

Jakie zagadnienia mają Niemcy do rozstrzygnięcia przy budowie dróg? Higieniczna podkomisja T-wa badań budowy dróg automobilowych w Niemczech, po porozumieniu się z wielkimi firmami budującymi drogi, wysłała delegację do Holandji, Anglii, Szkocji, Francji i Szwajcarii, w celu zbadania postępu dokonanego w dziedzinie budowy dróg. W swem sprawozdaniu z wycieczki inż Jentsch omawia sprawę dróg nowoczesnych z punktu widzenia ad-

ministracyjnego i technicznego. Przedstawia podział i administrację dróg w wymienionych krajach, sposób, w jaki władze publiczne starają się o środki finansowe na budowę i utrzymanie dróg, oraz podaje to, co technika nowoczesna zdziałała w dziedzinie wytyczania dróg, budowy nawierzchni i przepisów drogowych. Część pracy jest poświęcona materiałom wiążącym naturalnym, bitumicznym i hydraulicznym. Jest to część referatu najbardziej zajmująca. Autor kończy swoją pracę wykazaniem tego wszystkiego, co należy zrobić w Niemczech by dostosować drogi do obecnego ruchu kołowego, oraz podaje wykaz tych nawierzchni, które zdaniem jego, należy stosować w różnorodnych wypadkach. [Herman Jentsch. „**Aussichten und Aufgaben für den Deutschen Strassenbau**“ 1 tom, 214 stron, 95 fig. 1925. Wydawcy: **Selbstverlag der Studiengesellschaft für Automobilstrassenbau**, Berlin - Charlottenburg]. Nr. V 1130.

Badanie dróg doświadczalnych w Brunzwillgu. Według poczynionych doświadczeń nawierzchnie smołowane są najodpowiedniejsze dla dróg przeznaczonych dla wozów o gumach elastycznych, nie nadają się zaś dla wozów ciężkich o żelaznych obręczach. [Hentrich, Berlin, **Verkehrstechnik**, 18 listopada 1927, str. 808 — 811]. Nr. V — 1134.

Próby z brukiem kauczukowym. Dane o próbach robionych w ostatnich czasach w Anglii ze sposobami brukowania kauczukiem. [Ir. J. G. Fol. „**Nieuwe proefnemingen met rubberbestrating**“]. Den Haag, **Wegen**, listopad 1927, N. 11] Nr. V — 1138.

Bruki ceglane na fundamencie. Autor artykułu omawianego jest zwolennikiem bruku z cegieł, opisując co przedsięwziąć należy by nawierzchnia ceglana dała dobre wyniki. [T. Huitema: „**Gefundeerde Klinkerwegen**“]. Den Haag **Wegen**, 1 lutego 1928, Nr. 2]. Nr. V — 1142.

Cieżarowe wozy automobilowe. Książka poświęcona specjalnie ciężarowym wozom automobilowym obsługującym miasto a więc: zbiórka śmieci, polewanie i zamiatanie ulic, oczyszczanie wylotów kanałowych itp. Część druga

tej pracy ma być poświęconą autobusom, autodom policyjnym i ambulansom automobilowym. Część pierwsza już wydana, obejmuje 341 stron i 428 rycin. [L. Betz. „Spezial Lastautomobile“, Berlin 1927]. Nr. V 1145.

Sprawozdanie z działalności tramwajów w 1926 r. we Frankfurcie n./Menem. Sprawozdanie opatrzone wykresami i diagramami. Cały dział komunikacji tramwajowej obejmuje tramwaje elektryczne parowe i omnibusy kursujące od października 1925 r. W ciągu 1926 r. przewiozły linie tramwajowe 141.837.000 osób. Bilety o pełnej taryfie obliczane są sekcjami, bilety niżkowe kalkulują się na podstawie kilometrycznej. Stwierdzono, iż wprowadzenie biletów sekcyjnych zamiast kilometrycznych, doprowadziło do obniżenia ceny biletów; przeciętnie jeden przejazd kosztuje 14.27 fenigów. Tramwaje wydają bilety abonamentowe, uczniowskie, studenckie i robotnicze, wreszcie bilety na przejazd specjalnymi wagonami. Ociemniiali, ich przewodnicy lub ich psy, są przewożeni darmo. Personel tramwajowy liczy 3.589 osób. Sprzęt tramwajowy obejmuje 1001 różnych wozów, 6 lokomotyw, 20 wozów na linii specjalnej i 13 autobusów. Miasto posiada 25 linii o długości 100 km. Sprawozdanie zakończy rachunek z eksploatacji. [„Geschäftsbericht des Verkehrsamtes für den Strassenbahn. Waldbahn — und Omnibusbetrieb in Frankfurt am M. für Geschäftsjahr 1926“]. Frankfurt. Drukarnia Gebrüder Fey.]. Nr. V — 1148.

Sposoby zmniejszenia niebezpieczeństwa spowodowanego przez wypadki tramwajowe. Zarząd tramwajowy w St. Louis Rys, dokłada wszelkich starań by zmniejszyć liczbę wypadków tramwajowych. Jako specjalny sposób zapobiegawczy, wynaleziono system automatycznej sygnalizacji przy zmianie kierunku ruchu tramwajowego. Przy poruszeniu zwrotnicy i dzięki zetknięciu się z falą powietrza, tramwaj zapala czerwoną lampę oświetlającą napis z zaznaczeniem kierunku jazdy. Zastosowano również na przystankach wysepki ochronne i barjery. Bezpieczeństwo zależy w wysokim stopniu od personelu; dla zachęcenia do ostrożności za-

rząd co miesiąc zaprasza na specjalne obiady tych pracowników, którzy wykazali najmniejszą ilość wypadków na 40.000 przejeżdżonych kilometrów. [New-York, *Electric Railway Journal*, 28 luty 1928, str. 149 — 151, 2 fig.]. Nr. V — 1149.

Literatura dotycząca komunikacji i robót publicznych.

Tramwaj z punktu widzenia rozwoju miast. Autor omawianej pracy zastanawia się nad złotymi i dobrymi stronami tramwajów i omnibusów ze stanowiska przewozu w godzinach najsilniejszego ruchu ulicznego. [Harold W. Boardman, Londyn, *Electric Railway and Tramway Journal*, 10 luty 1928, str. 73 — 74.] Nr. V-1152.

Les caissons en béton armé du nouveau pont sur la Guadalquivir, à Séville. (Żelazo - betonowe kesony nowego mostu na rzece Guadalquivir w Sewilli). Paris, *Le Génie Civil*, 10 wrzesień 1927, 1 strona, 4 fig. Nr. V — 1125.

De l'utilisation de l'outillage mécanique pour la construction et l'entretien des voies de tramway. (Zastosowanie narzędzi mechanicznych do budowy i utrzymania linii tramwajowych). Gros. Praca omówiona w *Bulletin de Documentation*. Nr. 373 de la Société des Transports en commun de la Région parisienne. Nr. V-1127.

WM. P. Gardner, „The fixing of the widths of arterial roads”. London, *The Surveyor*, 9 grudzień 1927, str. 571 — 572, 5 fig. Nr. V — 1128.

Tr. R. Loman, „De wetenschappelijke zijde der wegentechniek”. (Naukowa strona techniki drogowej). Uwagi fachowe o technice drogowej i wezwanie do prowadzenia statystyki drogowej celem zebrania danych dla międzynarodowej normalizacji dróg. *Holland Polytechnisch Weekblad*, luty 1928, Nr. nr. 5 i 6, Haga *Wegen*, 1 grudzień 1927; Nr. 12. Nr. V-1129.

Public Works Roads and Transport Congress and Exhibition. (Wystawa i Kongres drogowy odbyty w Islington w listopadzie 1927). London, *The Surveyor*, 11 listopad 1927, str. 433-

457, liczne ilustracje, 18 listopad 1927; str. 481-496. Całkowite sprawozdanie o 686 stronach zostało wydrukowane przez Congress Committee, London 84, Eccleston Square S. W. 1. Cena 7 sh 6 p. Nr. V — 1131.

Photography for Engineers. (Fotografja zastosowana do użytku inżynierów). New-York, **Public Works**, listopad 1927, str. 415, 420. 12 fig. Nr. V — 1132.

Tunneling at Musconatcong now and fifty years ago. (Porównanie dawnych metod przebijania tunelów, a stosowanych obecnie przy budowie tunelu pod górą Musconatcong pod New-Yorkiem. New-York, **Engineering News Record** 22 grudzień 1927, str. 288 — 992, 14 fig. 29 grudzień 1927; str. 1036 — 1040, 23 fig. Nr. V — 1133.

Ing. J. W. Clerx. **Bestratingen in de Hoofstad.** Nawierzchnie stosowane w wielkich miastach. Holland, **Polytechnisch Weekblad**, 29 grudzień 1927, Nr. 53. Nr. V — 1196.

P. W. Scarpo: **Uitzetvogen in betonwegen.** (Przyczyny rozszerzania się nawierzchni dróg betonowych). Haga, **Wegen**, 1 grudzień 1927, Nr. 12; Nr. V — 1139.

A. Lubbers ing. **Gewapend beton wegen.** (Drogi żelazo - betonowe). Haga, **Wegen**, 14 stopad 1927, Nr. 11a. Nr. V — 1140.

Dr. Herman de Groot. **Aanleg van betonwegen in Amerika.** Den Haag, **Wegen**, 15 luty 1928, nr. 2a. Nr. V — 1141.

The Holland Tunnel of New - York. (Opisanie 2-ch tunelów pod rzeką Hudson w New-Yorku, przeznaczonych specjalnie dla ruchu kołowego). New-York, **National Municipal Review**, styczeń 1928, str. 5 — 6. Nr. V — 1144.

L'importance croissante des véhicules électriques à l'heure actuelle. (O coraz wzrastającym znaczeniu elektrycznych wozów automobilowych). Wintermayer, Berlin, **Motorwagen**, 20 styczeń 1928; str. 26 — 30. Nr. V-1146.

Extension de l'exploitation des omnibus par les Compagnies de tramways électriques aux Etats - Unis en 1927. (Rozwój eksploatacji omnibusów przez T-wa tramwajowe w Stanach Zjednoczonych w 1927 r.). New-York **Electric Railway Journal**, 14 styczeń 1928, str. 63 — 69, 3 tabl. 3 fig. Nr. V — 1147.

Développement de la traction par courant continu à haute tension dans l'Italie du Sud. (Rozwój we Włoszech Południowych, sieci tramwajowych poruszanych prądem stałym o wysokim napięciu). Henri Blake, New-York, **Electric Railway Journal**, 6 sierpień 1927, str. 227 — 229, 4 fig. Nr. V — 1150.

cras. 3099/9/3.

W. 815/56/294.

PRACE DZIAŁU GOSPODARCZEJ
POLITYKI KOMUNALNEJ ZWIĄZKU
MIAST POLSKICH.

- I. Leon Władysław Biegeleisen. Zagadnienia ekonomiki komunalnej. Warszawa 1929 r. str. II + 320.
- II. Marcelli Porowski. Gospodarka miast w świetle liczb.
- III. Leon Wł. Biegeleisen. Gospodarcze podstawy przedsiębiorstw komunalnych (Odbitka z „Ekonomisty“).

