

ROK IX

1997

ZESZYTY 3 i 4

SAMORZĄD
TERYTORIALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

BIBLIOTEKA SGPS
wydane z dubletów

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

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POD REDAKCJĄ
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

mas. 2090/9/3-4

W 845/67/22

Treść zeszytu III i IV

	Str.
Ś. p. Juliusz Zdanowski	IX

ARTYKUŁY.

<i>Maurycy Jaroszyński.</i> — Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych	293
<i>Jan Wasilewski.</i> — Zagadnienie samorządu w Z. S. S. R.	309
<i>Edward Strzelecki.</i> — Próba szacunku niezabudowanych terenów miejskich w Polsce	366

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

<i>Stanisław Okulicz.</i> — Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach samorządu terytorialnego:	
A. Sprawy administracji samorządowej	392
B. Sprawy finansów komunalnych	414

KRONIKA.

1. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:	
Warunki poprawy sytuacji finansowej miast	439
Sprawa dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli, wypłacanego przez gminy	441
Wprowadzenie w życie przepisów o dostawach i robotach na rzecz samorządu	442
Sprawa opłat sądowych, ponoszonych przez związki samorządowe	446
Oddłużenie samorządów w zakresie należności wobec instytucyj ubezpieczeń społecznych	447
2. Sprawy drogowe:	
Taryfa kolejowa na przewóz materiałów drogowych	449
3. Sprawy budowlane i mieszkaniowe:	
Pierwszy Polski Kongres Mieszkaniowy	453

	Str.
4. Sprawy lotniskowe i turystyczne:	
Ulgi kolejowe dla lotnisk	461
5. Sprawy pracownicze:	
Ubezpieczenie funkcjonariuszów państwowych, zatrudnionych dodatkowo w związkach samorządowych	464
6. Ze Związków:	
Zjazd Główny Związku Powiatów R. P.	466
Zgromadzenie Delegatów Związku Pracowników Samorządu Terytorialnego	470
Regionalne zjazdy miast	475
7. Różne:	
Projekty ustawodawcze, dotyczące samorządu terytorialnego w sesji zwyczajnej izb ustawodawczych 1937/38 r.	476
PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA	478
ZAGADNIENIA SAMORZĄDOWE W PRASIE W DRUGIM PÓŁ-ROCZU 1937 r.	488

BIBLIOGRAFIA.

Książki i czasopisma polskie	512
" " niemieckie	522
" " francuskie	529
" " angielskie	530

L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

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

P A R

Dr. M. JAROSZYŃSKI

V A R S O V I E

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

Table des matières des fascicules III et IV

	Page
Feu M. Jules Zdanowski	IX

ARTICLES.

<i>Jaroszyński Maurice.</i> — Considerations preliminaires sur la reforme des finances communales	293
<i>Wasilewski Jean.</i> — Problème de l'administration locale et regionale en U. R. S. S.	309
<i>Strzelecki Edouard.</i> — Dévis approximatif des terrains non batis dans les villes polonaises	366

REVUE DE JURISPRUDENCE.

Okulicz Stanislas.—Les arrêtés des Tribunaux Suprêmes sur les problèmes de l'administration locale et regionale:

A. Questions administratives	392
B. Questions financières	414

CHRONIQUE.

1. Finances et économie communales:

Conditions nécessaires à l'amelioration de la situation financière des villes	439
Question d'allocation de logement à charge des communes des maître d'ecole	441
Mise en vigueur du reglement sur les fournitures et travaux exécutés pour l'administration locale et regionale	442
Question des taxes judiciaires à charge des communes . . .	446
Regulation des dettes de l'administration locale et regionale vis à vis des institutions des assurances sociales	447

2. Voirie:

Tarif ferroviaires pour le transport des materiaux de la voirie	449
---	-----

	Page
3. Constructions et logement:	
Premier congrès polonais sur la question du logement	453
4. Vacances d'été et tourisme:	
Réductions estivales du tarif ferroviaire	461
5. Employés communaux:	
Assurances des fonctionnaires d'état employés supplémen- tairement dans l'administration locale et régionale	464
6. Organisations:	
Congrès général de l'Union des Arrondissements de la Repub- lique Polonaise	466
Assemblée des délégués de l'Union des Employés Communaux	470
Congrès régionaux des villes	475
7. Varia:	
Projets des lois sur l'administration locale et régionale de la session parlementaire ordinaire 1937/38	476
REVUE DES ÉDITIONS	478
PROBLÈME DE L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE DANS LES JOURNAUX DU SECOND SEMESTRE 1937	488

BIBLIOGRAPHIE.

Livres et périodiques polonais	512
" " allemands	522
" " français	529
" " anglais	530



Ś. p. JULIUSZ ZDANOWSKI

ś. p. JULIUSZ ZDANOWSKI.

Pokolenie dojrzewające w ramach własnego Państwa nie zawsze jest zdolne odczuć tej pasji działania społecznego, jaką u przodujących jednostek pokolenia przedwojennego spostrzegamy. Im napór zaborcy, zmierzający do obniżenia kultury, spistości narodowej, wartości moralnych, był większy — tym Naród więcej wylaniał z siebie jednostek szlachetnych, pełnych poświęcenia, których praca unicestwiała wszystkie zabiegi destrukcyjne wrogów.

O charakterzy tych działaczy polskich, o ich bohaterskie przeciwstawienie się zaborcom, wyposażonym w środki olbrzymie, jakie mogą dać potężne organizacje państwowe — rozbiły się plany naszych wrogów.

I nie tylko dano skuteczny odpór zaborcom, nie tylko unicestwiono ich plany pozyskania dla swoich zamiarów mas chłopskich, ażeby postawić z nich tamę dla aspiracji wyzwoleniczych Narodu — ale poświęceniem i ofiarnością wygrano walkę o duszę chłopą polskiego.

Tym większa cześć należy się tym, którzy nie tylko w tej walce brali udział, ale ją z zapalem i poświęceniem organizowali.

Jednym z działaczy i organizatorów takich był ś. p. Juliusz Zdanowski, zmarły w dn. 8 października 1937 r.

Urodzony w ziemi miechowskiej w 1874 r., ukończył szkołę średnią w Krakowie, studiował prawo i ekonomię we Lwowie, Fryburgu i Monachium.

Po ukończeniu studiów osiadł w 1900 r. na roli w majątku Śmiłowice pow. miechowskiego i podjął poza pracą fachową, gorliwą działalność w kierunku uświadamiania i uobywatelniania ludności. Praca w tym kierunku szła dwoma torami: przez szerzenie czytelnictwa i oświaty w ramach legalnych, wyzyskując w tym celu pisma i dostępne organizacje; a także przez rozpowszechnianie pism i książek nielegalnych, drukowanych w Krakowie lub innych miastach, a tajnie dostarczanych ludności. Oba te tory wykorzystywane były przez ś. p. Juliusza Zdanowskiego.

W działalności oświatowej i społecznej miał ś. p. Juliusz Zdanowski znakomitego przewodnika w osobie swego teścia Gabriela Godlewskiego, znanego bardzo chlubnie w ruchu ludowym.

Toć to Gabriel Godlewski przy bardzo czynnym udziale ś. p.

Juliusza Zdanowskiego dokonał pionierskiej działalności w kierunku zrzeszania się rolników przez powołanie do życia pierwszej spółdzielni rolniczej w Miechowie pod nazwą „Jutrzenka“. Zorganizowano „Jutrzenkę“ w okresie, kiedy wszelkie zrzeszanie się chłopów było w Kongresówce wzbronione. Wykorzystano do tego celu prawo o spółkach, zawiązywanych dla celów handlowych drogą spisania aktu przed rejentem.

Przykład działalności „Jutrzenki“, zwłaszcza po zorganizowaniu przez G. Godlewskiego i J. Zdanowskiego w roku 1903 Wystawy Rolniczej w Miechowie, rozgłoszony przez prasę ludową, znalazł bardzo licznych naśladowców. Jak grzyby po deszczu zaczęły powstawać w b. Kongresówce spisywane przed rejentami spółki rolnicze, aż władze rosyjskie zaniepokojone tym ruchem zabroniły rejentom spisywania podobnych aktów.

Szersze możliwości w kierunku zrzeszania ludności wiejskiej w celach kulturalnych i gospodarczych dała społeczeństwu polskiemu przegrana przez Rosję wojna z Japonią. Społeczeństwo polskie stara się to osłabienie wykorzystać, podejmując walkę o spolszczenie urzędowania w gminie, wprowadzenie nauczania w języku polskim w szkole. Uświadomienie wsi tak dalece już posunęło się naprzód, że uchwały, żądające spolszczenia gminy i szkoły, objęły olbrzymią większość gmin w Kongresówce. A w akcji tej ś. p. Juliusz Zdanowski wziął bardzo czynny udział.

Społeczeństwo polskie nie poprzestawało na samych tylko uchwałach i żądaniach. Podjęło wielką akcję w kierunku zorganizowania szkolnictwa i oświaty oraz zorganizowania się gospodarczego, kosztem pełnej poświęcenia pracy i wielkich ofiar pieniężnych. Rezultatem tego był wspniany rozwój działalności Polskiej Macierzy Szkolnej, rozwój kółek rolniczych itd.

W pracy tej widzimy w szeregu najgorliwszych działaczy ś. p. Juliusza Zdanowskiego. Oto staje na czele kółek rolniczych ziemi kieleckiej, powołany na ich prezesa. Widzimy Go również gorliwie pracującego w Macierzy Szkolnej na stanowisku członka rady nadzorczej. Przodująca Jego rola na polu organizacji oświatowych, gospodarczych oraz w działalności politycznej spowodowała ze strony władz rosyjskich represje w okresie reakcji. Ś. p. Juliusz Zdanowski skazany zostaje na wyjazd bezpowrotny z kraju. Wrócił w 1910 r. dzięki ogłoszonej amnestii i stanął znów do pracy, powołany na członka Komitetu Centralnego Towarzystwa Rolniczego.

W czasie wojny ś. p. Juliusz Zdanowski podjął poważną pracę opiekuńczą i ratunkową ludności, dotkniętej działaniami wojennymi. Stanął bowiem na czele Komitetu Ratunkowego jako jego prezes na okupację austriacką i Komitetu Księcia Biskupa Krakowskiego.

Zwrócił także uwagę na świeżo powołany przez okupantów do życia samorząd powiatowy, podejmując próby zorganizowa-

nia jego działalności. Należał do inicjatorów zjazdów przedstawicieli tych samorządów, na których omawiano ich pracę i projektowano zorganizowanie pomocniczego biura.

Wszędzie, gdzie przejawiała się myśl organizacyjna Polaków, śpieszył w miarę możliwości ze swoją współpracą. W odnowionej w 1917 r. Dyrekcji Wzajemnych Ubezpieczeń od Ognia zostaje członkiem rady nadzorczej. W Towarzystwie Popierania Pracy Społecznej i Biura Pracy Społecznej, które przejawiają wtedy bardzo wybitną działalność projektodawczą i naukową, konieczną dla organizującego się Państwa Polskiego, zostaje członkiem rady.

Działalnością swoją i poświęceniem zdobył sobie duże zaufanie, czego wyrazem było mianowanie Go komisarzem generalnym Rządu Polskiego na b. okupację austriacką dla przejęcia władzy od Austriaków.

W Niepodległej Polsce zainteresowania Jego i zabiegi idą po tej samej linii organizowania społeczeństwa dla podnoszenia kulturalnego i gospodarczego. Pracuje więc dalej w Centralnym Towarzystwie Rolniczym jako członek komitetu i w Centralnym Komitecie Związku Polskich Organizacji Rolniczych.

W Polsce Niepodległej przed działaczami społecznymi otwarło się szerokie pole pracy w samorządzie i przez samorząd podnoszenie kulturalne i gospodarcze Narodu, którego rozwój sztucznie powstrzymany był przez zaborców. Odrabiać te zaniedbania, związać przez pracę samorządową społeczeństwo z własnym Państwem, dać ujście dla zapobiegliwości i inicjatywy społecznej — oto zadania, które stanęły przed działaczami społecznymi, pracującymi dotąd środkami skromnymi i sposobami prymitywnymi.

Społeczeństwo doceniało potrzeby i rolę samorządu. Nie darmo domagało się usilnie wprowadzenia samorządu na terenie zaboru rosyjskiego. Nic też dziwnego, że do pracy w polskim samorządzie stanęło społeczeństwo ze zrozumieniem jego istoty i z zapałem twórczym.

Ale sam zapał i zrozumienie nie mogły tu wystarczyć. Potrzeba było jeszcze umiejętności organizacyjnej i pomocy w podejmowanych pracach. I oto do tej pracy stanął ś. p. Juliusz Zdanowski, poświęcając jej swój umysł, swoje zdolności organizacyjne i swoje zamięłowanie społeczne.

W 1920 r. powołany został na stanowisko naczelnego dyrektora świeżo zorganizowanego Polskiego Banku Komunalnego. Stanowisko to piastował do końca życia. Pod Jego kierownictwem Polski Bank Komunalny rozwinął się na poważną instytucję finansową, ułatwiającą pracę samorządom.

Podjął także szeroką akcję w kierunku szerzenia umiejętności pracy samorządu, obrony jego zadań i wywalczenia potrzeb, co było zadaniem zrzeszeń i organizacji samorządowych.

Toteż w 1922 r. został wybrany do Zarządu Zrzeszenia

Samorządów Powiatowych, z inicjatywy którego powołano pod przewodnictwem ś. p. Juliusza Zdanowskiego w końcu 1923 r. Radę Zjazdów Samorządu Ziemskiego i Biuro Zjazdów (obecnie Związek Powiatów R. P.). Przez lat pięć piastował ś. p. Juliusz Zdanowski godność Prezesa Zarządu tej instytucji. Dzięki rozumnej i taktownej działalności oraz niezwyklej umiejętności współpracy z ludźmi o różnych przekonaniach politycznych przyczynił się bardzo do rozwoju Rady i Biura Samorządu Ziemskiego oraz wzrostu jej powagi wśród samorządów i władz państwowych.

Ś. p. Juliusz Zdanowski z każdym rokiem coraz wyraźniej skupiał swoje zainteresowania na samorządzie, jego rozlicznych potrzebach i obronie. Dawał temu wyraz czy jako senator Rzeszypospolitej, przewodniczący Komisji Administracyjno - Samorządowej Senatu, czy jako członek Państwowej Rady Samorządowej, członek Kongresów Drogowych i innych instytucji, w których brał udział. Wiara w samorząd, jego rolę wychowawczą i twórczą w rozwoju gospodarczym i kulturalnym Narodu dźwięczała w Jego przemówieniach i artykułach. Wiarę tę szczepił w szeroki ogół działaczy samorządowych i społecznych.

Ale i sama organizacja zadań i działań samorządu wiele zawdzięcza Jego rozumowi, zdolnościom organizacyjnym, ostrożności w posunięciach. Kierując Polskim Bankiem Komunalnym był doradcą w najistotniejszych pracach samorządowych, zgłaszających się o kredyt. Miał przy tym wyjątkową intuicję twórczą oraz powagę w przedstawieniu sprawy.

Doceniając znaczenie kredytu nie tylko dla samorządu, ale i ludności, czego bez zgromadzenia oszczędności niepodobna uskuteczyć — poświęcał ostatnio najwięcej czasu obronie i organizacji komunalnych kas oszczędności. Pod Jego to kierunkiem powstał Związek Komunalnych Kas Oszczędności, obejmujący województwa centralne i wschodnie. Staraniom Jego zawdzięcza powstanie Związek Związków Komunalnych Kas Oszczędności, na czele którego ś. p. Juliusz Zdanowski stanął jako prezes Zarządu.

Z samorządowych działaczy ubył Człowiek niepospolitej miary, wielkiego charakteru i poświęcenia, bardzo poważnych zasług na polu odrodzenia Polski i wzmożenia Jej potęgi.

MAURYCY JAROSZYŃSKI.

ROZWAŻANIA WSTĘPNE NA TEMAT REFORMY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

I.

Jedna z wielu tzw. „małych“ reform finansów komunalnych znajduje się w tej chwili na drodze ustawodawczej. Tak jak wszystkie poprzednie cechuje ją — tymczasowość. Znamie tymczasowości występuje tu nawet silniej, niż poprzednio, jako że jeden z głównych zabiegów sanacyjnych, mianowicie dotacja ze Skarbu Państwa na rzecz związków samorządowych, ma być ustawowo ograniczony do trzech lat.

Jest jednak pewien moment, który zdecydowanie wyróżnia obecną reformę od wszystkich poprzednich. Albowiem po raz pierwszy z autorytatywnego miejsca powiedziano wyraźnie i szczerze: z różnych powodów nie możemy się jeszcze zdobyć na gruntowną reformę finansów komunalnych, przeto jeszcze raz musimy się zadowolić łataniną. Ale za trzy lata łatanina się skończy i wejdzie w życie nowy ład, oparty na definitywnym uregulowaniu problemu, (o ile oczywiście w życiu państw można mówić o „definitywności“).

Czyli — obecna „mała“ reforma aktualizuje w sposób szczególnie mocny „wielką“ reformę finansów komunalnych. W ciągu lat trzech musi być ona przepracowana i przeprowadzona.

Trzy lata — to okres czasu wcale niewielki do rozwiązania zagadnienia tak doniosłego i tak skomplikowanego. Wielka też już pora rozpocząć nad nim konkretne prace.

II.

Na całym naszym myśleniu o problemie finansów komunalnych zaciążył w sposób zdecydowany i — moim zdaniem — fatalny, nieobowiązujący już (formalnie i materialnie) przepis art. 69 ustawy konstytucyjnej z r. 1921, który głosił, że „źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone“.

Pod względem politycznym przepis rzeczony był zapóźnionym echem państwa liberalistycznego. Wolna gmina w wolnym państwie. Państwo sobie i samorząd sobie. Państwo ma swoje zadania i swoje podatki, a samorząd swoje. Albowiem założeniem ścisłego rozgraniczenia źródeł dochodowych musi być nie mniej ściśle rozgraniczenie zadań.

Cytowana zasada konstytucyjna nie została zrealizowana. Nie odpowiadała bowiem i nie odpowiada rzeczywistości prawnej i faktycznej. Mimo to wciąż jeszcze działa ona sugestywnie na nasze myślenie na temat finansów komunalnych, kierując je wyłącznie do zagadnienia podatków. Usiłujemy rozwiązać problem na drodze jakiegoś kompromisu pomiędzy trzema sprzecznymi interesami: samorządu, który chciałby mieć najwięcej i najwydatniejszych podatków, Skarbu Państwa, który chciałby poczynić jak najmniejsze koncesje na rzecz samorządu i podatnika, któryby chciał jak najmniej płacić.

Tymczasem jedynie właściwe rozwiązanie problemu finansów komunalnych zależy od rozstrzygnięcia kwestii znacznie bardziej podstawowych, aniżeli sam system podatków. Ten ostatni winien być raczej onych wstępnych rozstrzygnięć prostą konsekwencją.

III.

Zarejestrujmy naprzód niektóre charakterystyczne fakty, które przeczą tezie o ścisłym rozgraniczeniu źródeł dochodowych Państwa i samorządu.

Dominującą rolę w dzisiejszym systemie danin komunalnych (o ile oczywiście może być mowa o systemie) odgrywają dodatki do podatków państwowych. Dodatek stanowi tylko odrębną formę czerpania dochodów z tego samego źródła, z którego czerpie Skarb Państwa.

Jeszcze wyraźniej występuje zjawisko identyczności źródła w formie udziału samorządu w podatkach państwowych (podatek dochodowy, podatki spożywcze). Ściśle biorąc jest to dotacja Skarbu Państwa na rzecz związków samorządowych, określona w ustawie w stosunku procentowym do wyników danego podatku. Moment dotacji jest szczególnie silny w podatkach spożywczych, które zbiera się do wspólnego, ogólnopaństwowego kotła i następnie część, przypadającą samorządowi, dzieli się między poszczególne związki samorządowe według sztucznego klucza.

Dodatki i udziały stanowią podstawę dochodów samorządowych. Natomiast samorządowe podatki samoistne, które ze stanowiska zasady rozgraniczenia źródeł dochodów między Państwo i samorząd powinny być regułą, odgrywają rolę drugorzędną. I to jeszcze niektóre z nich są w istocie rzeczy dodatkami do podatków państwowych. Np. opłaty drogowe, których „samoistność“ ogranicza się tylko do samoistnego wymiaru i poboru, jako że same opłaty wymierza się w postaci procentowych stawek w stosunku do podatków państwowych.

Druga grupa faktów, zasługujących na uwagę z interesującego nas w tej chwili punktu widzenia, to nierzadkie w ustawodawstwie naszym i w praktyce wypadki dotowania związków samorządowych przez Skarb Państwa. Na sfinansowanie pewnych przedsięwzięć samorządowych czerpie się częściowo ze źródeł państwowych.

O możliwości dotacji na cele samorządowe głoszą nasze ustawy dość często. Są jednak i takie wypadki, gdzie dotację ze Skarbu Państwa uważa się za normalny środek finansowania. Np. inwestycje miasta Gdyni, zakładanie ludowych szkół rolniczych, popieranie publicznych przedsięwzięć melioracyjnych, zakup rozplodników, a do pewnego czasu także budowanie szkół powszechnych.

Pewną formą dotowania względnie ulgowego kredytowania związków samorządowych ze źródeł ogólnopaństwowych jest również Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy. Tworzy się go bowiem głównie z udziału w ogólnopolskich wpływach z podatków spożywczych.

W zakończonej akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej moment dotacji Skarbu Państwa odegrał również poważną rolę. Formalnie w tej postaci, że umorzenie poważnych należności

związków samorządowych względem Skarbu Państwa równa się dotacji *ex post*. Ale nie tylko o to chodzi. Albowiem niemożność wywiązania się obdłużonych związków samorządowych ze zobowiązań wobec Skarbu Państwa nie wynikała wyłącznie, chociaż tak było w przeważnej części, z powodu gwałtownej zmiany koniunktury na niekorzyść samorządu. Niekiedy niemożność istniała niezależnie od koniunktury, albowiem już w momencie zaciągnięcia zobowiązania. Zamiast pożyczki ze Skarbu Państwa należało od razu udzielić dotacji, jak np. miała się rzecz w większości wypadków z tzw. pożyczkami na roboty publiczne. Akt oddłużenia był w tym wypadku zamianą *ex post* pożyczki na dotację.

To samo odnosi się i obecnie do finansowania niektórych inwestycji samorządowych przez Fundusz Pracy.

Z drugiej strony można zanotować i fakty odwrotne, mianowicie pewnego rodzaju dotowania Skarbu Państwa przez związki samorządowe. I tak np. można uznać za dotację ponoszenie przez gminy poważnych kosztów wykonywania zadań administracji rządowej. Powiatowe związki samorządowe dotują również Skarb Państwa, ponosząc ze swoich funduszy poważną w ostatnich latach część wydatków na drogi państwowe. To samo można powiedzieć o zdarzających się świadczeniach bezpośrednich na utrzymanie urzędów państwowych, szkół średnich, sądów itd.

Niewątpliwie nie brakło nigdy dobrych chęci do wykonania konstytucyjnej zasady o rozgraniczeniu źródeł dochodowych między Skarb Państwa i samorząd. A jednak wszystkie przytoczone fakty i wiele innych wyraźnie tej zasadzie przeczą. Zapewne, dużą rolę odegrały tutaj trudności techniczne. Sądzę jednak, że nie wyłączną. I skłonny jestem do wniosku, że nie mniejsze znaczenie posiadała w tym względzie zasadnicza niemożliwość ścisłego rozgraniczenia zadań, jako nieodzownego warunku podobnie ścisłego podziału źródeł dochodowych.

IV.

Nie chcę tutaj i nie mogę powtarzać wszystkich, znanych zresztą dostatecznie teoretycznych wywodów na temat stosunku Państwa i samorządu. Muszę jednak przypomnieć, jako że

jest to punkt wyjścia wszelkich rozumowań o samorządzie, że samorząd jest organem Państwa i że wszystkie zadania samorządu są zadaniami państwowymi.

Rzecz oczywista, nie wszystkie zadania państwowe przedstawiają jednakową wagę. Można je szeregować w różne skale hierarchiczne, zależnie od różnych punktów widzenia, jak związanie pewnych potrzeb z samym istnieniem Państwa, jak bardziej ogólnopaństwowa doniosłość pewnych potrzeb i zadań, większa pilność etc. etc.

Państwo wykonuje swoje zadania przez różne swoje organa: przez instytucje rządowe i przez samorząd. Podział ról między te organa może być oczywiście rozmaity. Abstrahując od rzeczywistości naszej i obcej moglibyśmy go sobie i tak wyobrazić, że Państwo wszystko, co jest aktualnie najważniejsze, przydziela do wykonania swoim instytucjom rządowym, wszystko zaś inne, aktualnie mniej ważne — samorządowi (oczywiście s w e m u s a m o r z ą d o w i). Licząc się z panującymi poglądami, musielibyśmy wtedy oczekiwać, że instytucje rządowe obsłużą w c a ł o ś c i nie tylko tego rodzaju potrzeby, jak obrona Państwa, lecz również całe szkolnictwo publiczne, wszystkie albo przynajmniej lwią część potrzeb komunikacyjnych, całe zdrowie publiczne, opiekę społeczną itd. Samorządowi pozostała by wtedy rola wtórna i dodatkowa, sprawdzająca się do wykonywania w miarę sił i środków państwowych zadań o znaczeniu drugorzędnym, pożytecznych niewątpliwie ze względu na dalsze perspektywy rozwoju, ale aktualnie niekoniecznych.

Podział taki nie odpowiada rzeczywistości. Ale rzecz dziwna: o finansach komunalnych mówi się u nas niekiedy w ten sposób, jak gdyby taki właśnie podział istniał i obowiązywał.

Rzeczywisty podział ról między instytucje rządowe i samorząd jest zupełnie inny i u nas i gdzieindziej. Albowiem opiera się na innych kryteriach, a nie na kryterium ważności i aktualnej doniosłości dla Państwa. O tym, jakie potrzeby publiczne ma zaspokoić samorząd, jakie zaś aparat rządowy, decyduje z reguły przewidywanie, że ze względu na swą naturę i strukturę jedne potrzeby zaspokoi lepiej pierwszy czynnik, a inne lepiej czynnik drugi. O ile chodzi o ocenę przydatności samorządu rozstrzyga z reguły ten moment, iż samorząd jest organizacją miejscowej społeczności. Poza tym nie małą rolę

odgrywa względ par excellence polityczny, mianowicie intencja, ażeby za pośrednictwem samorządu umożliwić miejscowej społeczności wywieranie istotnego wpływu na realizację ważnych zadań państwowych.

W rezultacie na barkach samorządu — w części lub w całości — spoczywają — obok drugorzędnych — pierwszorzędne i najpilniejsze zadania państwowe. Można tedy i należy mówić o prymacie pewnych zadań państwowych, bez względu na to za pomocą jakiego aparatu Państwo je wykonywa, natomiast jest grubym nieporozumieniem mówić o prymacie budżetu państwowego przed innymi budżetami publicznymi.

Jest to podstawowe stwierdzenie do rozważań na temat finansów komunalnych. Albowiem taki albo inny system finansów samorządowych jest — obok innych środków — gwarancją, że zadania państwowe, przydzielone samorządowi, będą istotnie i należycie wykonywane.

V.

Państwu, które się zdecydowało na rozwiązanie doniosłych zagadnień za pomocą samorządu, zależy musi na tym, aby owe zadania wykonane były wszędzie i w odpowiednim, a przynajmniej w minimalnym stopniu.

Zobaczmy teraz, czy postulat powyższy może być spełniony przy pomocy systemu finansowego, polegającego na „ściśłym“ rozgraniczeniu źródeł dochodowych Państwa i samorządu. Oczywiście, system taki sprowadzał by się głównie do ścisłego podzielenia danin publicznych na państwowe i samorządowe i do finansowania pracy samorządu wyłącznie lub przynajmniej głównie ze środków, płynących z danin komunalnych.

Od razu napotykamy na trudność, przez którą można przebrnąć tylko łamiąc zasadę rozgraniczenia. Mianowicie: związki samorządowe strukturalnie nie samowystarczalne. Nie mam na myśli oczywiście dzisiejszego stanu rzeczy, tj. związków samorządowych, dzisiaj niesamowystarczalnych na tle dzisiejszego wyposażenia podatkowego samorządów. Nie wyobrażam sobie jednak takiego systemu danin komunalnych, który by na wszystkich terenach za-

pewnił w s z y s t k i m jednostkom samorządu takie środki, jakie są niezbędne do wykonania pewnego minimum zadań podstawowych. Wręcz przeciwnie należy się zawsze liczyć z taką sytuacją, że ze względów ogólnopaństwowych albo z ważnych względów lokalnych będą istnieć jednostki samorządowe, w których siła płatnicza ludności przy największej, nawet nieograniczonej swobodzie podatkowej samorządu, nie sprostą minimalnym koniecznościom państwowym w zakresie szkół, dróg, szpitali itd.

Nie pozostanie przeto nic innego, jak uzupełniać środki miejscowe z ogólnopaństwowego kotła. Czy w tym celu utworzymy specjalny ogólnopaństwowy kociołek, czy też przewidzimy odpowiednie dotacje w budżecie państwowym, jest to kwestia drugorzędna, bo tylko techniczna. Albowiem oczywistą fikcją (może zresztą skądinąd pożyteczną) jest „komunalne” p o c h o d z e n i e Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowego. Realne jest tylko komunalne p r z e z n a c z e n i e tego funduszu.

Poza tą, jeśli się tak wyrazić wolno, bezwzględną niesamowystarczalnością pewnych jednostek samorządu, istnieją i istnieć będą jednostki słabe, w z g l ę d n i e niesamowystarczalne. W zasadzie mogą one sprostać minimalnym zadaniom państwowym, ale w znacznie dłuższym okresie czasu, niż inne. Gdy więc np. jedne samorządy mogą zrealizować konieczny program drogowy, szkolny, szpitalny itd. — przypuśćmy w ciągu lat dziesięciu, to inne mogą tym zadaniom sprostać, realizując je na minimalnym poziomie, w ciągu lat pięćdziesięciu lub w jeszcze dłuższym okresie czasu. Tymczasem jednym z kardynalnych założeń polityki państwa współczesnego bez względu na jego polityczny ustrój, jest osiągnięcie przynajmniej minimalnego poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb zbiorowych na całym terenie i mniej więcej w jednym czasie. Nie pozostanie zatem i w tym wypadku nic innego, jak sięgać do ogólnopaństwowego kotła po środki na dopełnienie braków w możliwościach lokalnych. I o ile wypadek pierwszy, dotyczący związków samorządowych „strukturalnie” niesamowystarczalnych, będzie wyraźnie ograniczonym wyjątkiem, o tyle należy przewidywać, że uzupełnianie z zewnątrz, tj. z dochodów ogólnopaństwowych środków miejscowych, niedostatecznych ze względu na n a s i l e n i e aktualnych ko-

nieczności państwowych — będzie dość szeroką regułą, a w dodatku liczba związków samorządowych, wymagających pomocy z tego drugiego powodu będzie ulegać ciągłym wahaniom — zależnie od zmiennego natężenia polityki państwowej w odpowiednich kierunkach.

Problem, który jedynie zaznaczyłem powyżej, nabiera szczególnej wyrazistości na tle intensywnej polityki państwowej, zmierzającej do przemian strukturalnych w gospodarstwie narodowym. Mamy tego żywe, aktualne przykłady w rzeczywistości polskiej.

A więc przede wszystkim Gdynia. Stworzenie wielkiego nowoczesnego portu morskiego wpływa w sposób bardzo wydatny na całą strukturę gospodarczą Polski, ale w jeszcze wyższym stopniu, bardziej bezpośrednio, w sposób wręcz rewolucyjny wpłynęło na przemiany w środowisku miejscowym i na zadania gminy, związanej z portem i istniejącej odtąd głównie dla portu. Mała i słaba dotychczasowa gmina miejscowa stanęła oczywiście, bezradnie wobec ogromu potrzeb, które wymagały zaspokojenia w krótkim czasie. Jedynym wyjściem było odwołanie się do środków ogólnopaństwowych w postaci oficjalnej dotacji a następnie dotacji ex post w formie oddłużenia na koszt Skarbu Państwa. A że proces ten nie jest zakończony świadczą nierozwiązane dotychczas problemy miasta Gdyni, która będąc najbardziej nowoczesnym portem nie ma szkół powszechnych, szpitali, mieszkań robotniczych itd.

Inny przykład: centralny okręg przemysłowy. Wielki przemysł, powstający na tym terenie w tempie jeszcze szybszym, aniżeli port gdyński, przewraca z gruntu warunki miejscowych środowisk i wysuwa nowe palące potrzeby zbiorowego życia. Dla nowych, już powstałych i rosnących z dnia na dzień skupień ludzkich potrzeba nowych szkół, szpitali, dróg i innych urządzeń. Potrzeba natychmiast, albo przynajmniej szybko, bo przegrupowanie ludności już się dokonywa, obciążenie dróg już rośnie. Równocześnie jednostki samorządu na terenie okręgu centralnego należą do najslabszych pod względem finansowym w Polsce i takimi pozostaną prawdopodobnie na długie jeszcze lata — bez względu na system p o d a t k ó w komunalnych — albowiem faktyczna siła podatkowa ludności na tym terenie jest szczególnie mała i rosnać będzie znacznie wolniej, aniżeli gospodarcze i socjalne potrzeby życia zbiorowego. I tak, jak

w zakłady przemysłowe w okręgu centralnym inwestować musimy kapitały pochodzące spoza tego okręgu, tak i w urządzeniach komunalnych, dostosowane do przeobrażonej nagle struktury gospodarczej i społecznej, musimy włożyć środki ogólnopolskie. Jest to problem, którego na tym terenie jeszcze się nawet nie zaczęło rozwiązywać, który jednak rysuje się przed nami coraz wyraźniej i narzuca się do rozwiązania z coraz większą siłą.

Przytoczone dwa przykłady są wyjątkowe w swojej jasności, ale bynajmniej nie są wyjątkowe w swojej zasadzie. Są bowiem i będą zawsze także i inne tereny, gdzie Państwu z różnych powodów będzie zależało na podniesieniu intensywności zaspokojenia pewnych potrzeb, oddanych pieczy samorządu, w stopniu wyższym, aniżeli pozwalały by na to lokalne możliwości finansowe. Exemplum drogi, których zakładanie i utrzymywanie na poziomie wyższym ponad możliwości lokalne bywa podyktowane względami na obronę Państwa albo koniecznością gospodarczego uzbrojenia pewnych terenów, w ślad za którym — ale ze znacznym opóźnieniem — przyjść może dopiero podniesienie miejscowego potencjału gospodarczego i finansowego. Albo melioracje podstawowe. Albo w innej kategorii potrzeb — szkolnictwo powszechne, gdzie znowu Państwu zależeć musi na osiągnięciu w s z e d z i e, nawet w naj- najmniej pod względem gospodarczym aktywnych zakątkach, pewnego jednakowego minimum realizacji. I można sobie — jak to czynimy w szkolnictwie — stwarzać może skądinąd bardzo pożyteczne fikcje „społeczności“ i „dobrowolności“ centralnych funduszy, alimentowanych ze źródeł ogólnopństwowych, to jednak nie zmienia to istoty rzeczy, mianowicie: konieczności czerpania ze źródeł ogólnopństwowych na cele realizacji zadań komunalnych.

Z powyższych faktów i stwierdzeń wypływa nieodparcie jeden wniosek: niepodobna zagadnienia systemu finansów komunalnych sprowadzać tylko do stosunkowo wąskiej kwestii podziału danin między Państwo i samorząd. Godząc się na konieczność uciekania się do źródeł ogólnopństwowych na cele „lokalne“, trzeba i ten także moment włączyć w ogólny system finansowy. Bo dotychczas zjawisko czerpania ze środków ogólnych na cele lokalne (które są zresztą dlatego

tylko lokalnymi, że się je realizuje przez czynniki lokalne) występuje wprawdzie często i na szeroką skalę, jednak, że tak powiem, na dziko, poza wszelkim systemem.

VI.

Cokolwiek możnaby powiedzieć o tzw. gospodarce planowej w sensie planowego kierowania przez Państwo całym życiem gospodarczym, jeden postulat wydaje się poza wszelką dyskusją, mianowicie: cała gospodarka publiczna powinna być prowadzona według jednego ogólnego planu. Gospodarka publiczna bowiem zmierza do realizacji zadań publicznych, te zaś stanowią zwarty i ściśle spleciony kompleks bez względu na to, jakie czynniki powołuje Państwo do ich wykonania. W grę wchodzi przede wszystkim aparat rządowy i samorząd. Inaczej mówiąc gospodarka Państwa (ściślej: prowadzona przez Państwo za pośrednictwem aparatu rządowego) i gospodarka samorządu powinny być objęte jednym ogólnym planem. Jeszcze inaczej: gospodarka samorządu musi być w takim stopniu kierowana przez państwowe czynniki centralne, jaki odpowiada wymogom ogólnej planowości. Albo prościej: czynniki centralne muszą wywierać pewien wpływ na zakres, stopień i sposób realizowania zadań państwowych przez samorząd.

Rzecz jasna, że tak szeroko postawiony problem wykracza daleko poza zagadnienie finansów komunalnych. Wiąże się z nim jednak i to bardzo istotnie. Albowiem środki finansowe są niezbędnym narzędziem realizacji, zadań.

Najprostszym i najłatwiejszym sposobem (o jego skuteczności pomówimy za chwilę) zagwarantowania, ażeby samorząd wykonywał zadania, które do niego należą, jest stosowanie formalnego przymusu prawnego. Polega on na tym, że ustawy określają obowiązkowe zadania związków samorządowych w poszczególnych dziedzinach, nierzadko precyzując nawet sposoby wykonania albo częściej upoważniając właściwych ministrów do wydania norm szczegółowych, równocześnie zaś wyposażają właściwe władze nadzorcze w szerokie kompetencje egzekucyjne w stosunku do gospodarujących jednostek samorządu. Możnaby go nazwać systemem policyj-

nym ponieważ posługuje się wyłącznie formalnym nakazem. Znalazł on bardzo szerokie zastosowanie w Polsce. Nieomal wszystkie możliwe dziedziny zadań samorządu zostały już nim objęte i zreglamentowane, nieraz bardzo szczegółowo. Zaznacza się przytem mocna tendencja szybkiej ewolucji w tym samym kierunku, tj. objęcia formalnym przymusem także i tych dziedzin albo też ich części, które dotychczas pozostały „wolne“. Dowody: projekt ustawy o zwalczaniu gruźlicy, projekt ustawy o zwalczaniu chorób wenerycznych, projekt ustawy o służbie zdrowia (ośrodki zdrowia), projekty ustawy o bibliotekach publicznych itd.

Różnorakie są przyczyny tej szczególnej skłonności naszej do uciekania się do formalnego przymusu przy rozwiązywaniu trudnych i zawiłych problemów życiowych. Między innymi dużą rolę odgrywa naiwna wiara we wszechmoc prawa, będąca może skutkiem młodości naszego Państwa. Utożsamiamy rozwiązanie problemu z wydaniem ustawy, gdy tymczasem właściwa trudność zaczyna się dopiero od momentu realizacji. Następnie — nazbyt wąskie poglądy różnych nieraz znakomitych resortowych specjalistów na życie społeczne i sprawy państwowe, w braku zaś stałych i dostatecznie mocnych komórek syntetyzujących w organizacji władz naczelnych, rola onych specjalistów bywa decydująca w tworzeniu ustaw „resortowych“. Nie bez znaczenia bywa wreszcie przyrodzona skłonność centralnej biurokracji do poszukiwania rozwiązań na linii najmniejszego oporu. Najłatwiej bowiem wydać ustawę i umyć ręce, jak Piłat. Potem winę poniosą samorządy, które ustaw nie wykonują.

Przejdźmy jednak do skutków omawianego systemu.

Ogół ustaw i innych przepisów, na ich podstawie wydanych, precyzujących mniej lub więcej ściśle i szczegółowo i — powiedzmy — mniej lub więcej słusznie obowiązki samorządu w poszczególnych dziedzinach życia zbiorowego, tworzy piękny, idealny program maksymalny. Zbudowany jednak pod kątem widzenia wieczności i nie licząc się z aktualnymi możliwościami jest on nierealny. Praktyczne jego znaczenie nie jest chyba wiele większe, jak jakiegoś teoretycznego dzieła, ukazującego nam dalekie perspektywy ideału, ale nie dającego wskazówek, jak ten ideał osiągnąć. Natomiast na minus całego systemu zapisać należy wyraźny konflikt po-

między prawem a rzeczywistością i podważanie autorytetu prawa.

Stwierdziliśmy poprzednio konieczność planowania w skali ogólnopaństwowej realizacji w s z y s t k i c h z a d a ń p a ń s t w o w y c h , a w następstwie potrzebę wywierania pewnego wpływu przez czynniki centralne na pracę samorządu lokalnego. Otóż omawiany system maksymalnego precyzowania obowiązków samorządu, dając pozornie najwięcej uprawnień organom centralnym, nie daje im właściwie nic. Albowiem wszystkie kłopoty rozpoczynają się poza onym misternie zbudowanym gmachem teoretycznych obowiązków samorządu. Nie znajdziemy w nim odpowiedzi na pytanie, którym z onych obowiązków należy w danym czasie dać pierwszeństwo przed innymi, realizację których i na jakich terenach nasilić, a nade wszystko, jak skoordynować zadania z możliwościami finansowymi.

Właściwe planowanie działań samorządu, tworzących pewną ogólnopaństwową całość, musiałoby się tedy dokonywać poza zespołem norm, określających maksymalistycznie obowiązki samorządu. W rzeczywistości takiego planowania nie ma. Organa centralne nie rozporządzają bowiem innymi atutami w ręku poza dość platonicznymi pouczeniami lokalnych władz nadzorczych. Cała tedy sprawa spoczywa na tych rozproszonych władzach. W rezultacie, gospodarce samorządu, traktowanej globalnie, można słusznie postawić ciężki zarzut, że poszczególne piękne i pożyteczne dokonania nie układają się w jakąś celową, ogólnopaństwową całość.

Największą wadą panującego systemu jest brak powiązań obowiązkowego zakresu działania samorządu z s y s t e m e m finansowania. W ustawodawstwie naszym mamy wprawdzie dowód dobrych chęci takiego powiązania, ale na dobrych chęciach się skończyło, gdyż poszły one w niewłaściwym kierunku. Mianowicie art. 69 ustawy o finansach komunalnych z r. 1923 postanowił, że o ile ustawy nałożą nowe zadania na związki samorządowe, winny one równocześnie zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków z tego tytułu. Był to jednak tylko pompatyczny gest bez żadnego znaczenia. Boć przecież każda nowa ustawa może się nie liczyć z poprzednią, jako że jest od niej mocniejsza. Tak się też stało w rzeczywistości. Powtóre sama zasada jest fałszywa, bo wprowadziła w dziedzinę zadań publicznych jakąś dziwną, niemożliwą do

zastosowania miarę merkantylną. Można bowiem np. wprowadzając obowiązek utrzymywania ośrodków zdrowia przez samorządy podnieść równocześnie udział w podatku dochodowym przypuśćmy o 1%, ale nikt nie potrafi określić ile na długą metę będą naprawdę kosztować ośrodki zdrowia, ani też jaki finansowy rezultat przyniesie podniesiony udział.

Racjonalne rozwiązanie obowiązków samorządu z systemem finansowania wyobrażam sobie zupełnie inaczej. Musi być ono realne i jednocześnie takie, ażeby stanowiło środek centralnego oddziaływania w kierunku ogólnopaństwowej planowości. Jest to znany oddawna i wypróbowany u obcych system celowego i warunkowego dotowania konkretnych działań samorządu ze źródeł ogólnopaństwowych. Wtedy staje się zbędne montowanie we wszystkich szczegółach maksymalnego i nierealnego programu obowiązków samorządu. Wystarczy zasadniczy podział ról między aparat rządowy i samorząd. Do wykonania zadań, należących w myśl tego podziału do samorządu, Skarb Państwa przyczynia się określonym z góry udziałem finansowym. Atoli samorząd otrzyma ten udział pod tym jedynie warunkiem, że ze swoich środków wydobędzie brakującą resztę, a następnie — że co do sposobu wykonania zadania zastosuje się do wymagań właściwego organu centralnego.

System, o którym mowa, wiąże częściowo budżet państwowy z budżetami samorządów. Tkwi w tym niewątpliwie pewna niewygodna dla technika budżetowego Państwa, któremu oczywiście wygodniej byłoby skwitować całkowicie samorządy od danymi im daninami publicznymi, oddzielonymi „ściśle“ (rzekomo) od danin państwowych i budżet państwowy ograniczyć do kosztów działania wyłącznie tylko aparatu rządowego. Wygodniej byłoby nawet liczyć się z koniecznością wyciągania od czasu do czasu wozu samorządowego z błota przez jednorazowe, doraźne i „wyjątkowe“ dotacje Skarbu Państwa, albo też przez oddłużenie na koszt Skarbu Państwa, aniżeli mieć stale, w każdorocznym budżecie państwowym, bez wątpienia znaczny kłopot z zasadą częściowego dotowania pracy samorządu. Taka jednak wyгода kosztuje nas bardzo wiele. Ryzykujemy realność wykonania przez samorząd doniosłych zadań państwowych, ryzykujemy porządek w gospodarce komu-

nalnej, odpowiedzialne organa centralne pozbawiamy istotnego wpływu na planowość działania samorządu, jako całości.

W systemie celowego i warunkowego dotowania samorządu już sam moment układania budżetu państwowego zmusza do konstruowania konkretnego planu działania samorządu z punktu widzenia ogólnopaństwowych wymagań. Trzeba bowiem wstawić do budżetu właściwych resortów odpowiednie sumy na dotacje, a podkładem takiego wstawienia może być tylko przepracowany program na dany rok. Powtórę — budżet Państwa jest wyrazem programu działalności całego Państwa (programu, rozszerzonego w tym systemie o znaczną część działalności samorządu), jest syntezą wymagań wszystkich resortów. Tym samym i wymagania, jakie właściwe resorty stawiają pod adresem samorządu, muszą być poprzez budżet państwowy wzajemnie skoordynowane, uzgodnione z całością i urealnione. W wykonaniu programu organa centralne, dysponujące dotacjami, otrzymują zamiast dzisiejszego prawa wydawania platonicznych i biurokratycznych wskazówek i zaleceń atuty istotne, pozwalające im rzeczywiście wpływać na działanie samorządu zgodnie z interesem ogólnopaństwowym.

Związkom samorządowym omówiony system przyniósł by również istotną poprawę. I to nie tylko w postaci finansowych świadczeń ze strony Skarbu Państwa, które zresztą same przez się nie musiałyby stanowić absolutnego, globalnego powiększenia dochodów samorządu, jako że mam na myśli przebudowanie całego systemu finansów komunalnych włącznie z dzisiejszymi daninami komunalnymi. System dotacyjny urealnił by jednak obowiązki samorządu: nie ma dotacji, wtedy i sam obowiązek ulega automatycznemu zawieszeniu. Powtórę usunąłby albo przynajmniej poważnie złagodził dzisiejsze operowanie samymi nakazami, tak dalece obce naturze samorządu. Następnie w gospodarkę komunalną wprowadził by większą stałość i porządek. Wreszcie stworzył by poważne bodźce do intensywniejszej realizacji tych zadań, które niezawsze znajdują dostateczne zrozumienie w środowisku miejscowym.

System celowych i warunkowych dotacji powinien znaleźć zastosowanie nie do wszystkich zadań samorządu, lecz do tych jedynie, którym przypisujemy ogólnopaństwową doniosłość. Ten ostatni moment powinien równocześnie decydować o wysokości dotowania poszczególnych zadań. Dla uniknięcia

nieporozumień podkreślić jeszcze muszę, że chodzi mi nie o m o ż l i w o ś ć dotacji w ogóle, która zresztą i dzisiaj teoretycznie istnieje, lecz o pokrywanie przez Skarb Państwa z góry oznaczonej części kosztów wykonania danego zadania. Z drugiej strony obowiązek formalny Skarbu Państwa do świadczeń wyczerpywał by się w granicach sumy, przewidzianej w budżecie na dany rok. Odwrotnie — w braku dotacji zadanie prze sta ło by być dla samorządu formalnie obowiązkowym i nie mogło by być egzekwowane.

VII.

Powróćmy jeszcze raz do systemu finansów komunalnych, opartego na ścisłym rozgraniczeniu danin między Państwo i samorząd. System taki w swej skrajnej postaci, a więc polegający na zupełnej „ścisłości“ rozgraniczenia źródeł dochodowych, jest wręcz niemożliwy. Nawet wtedy bowiem, gdyby system danin komunalnych był skrajnie liberalny i polegał na nieograniczonej swobodzie związków samorządowych, nie dawał by on gwarancji wykonywania ważnych i koniecznych zadań przez w s z y s t k i e jednostki samorządowe. Posunięty daleko, chociażby nie do ostatecznej skrajności, wnosi on inne jeszcze zjawiska ujemne: powoduje bardzo d u ż e r ó ż n i c e w o b c i ą ż e n i u p o d a t k o w y m l u d n o ś c i oraz przeciążenie i ucisk podatkowy na pewnych terenach. Albowiem tereny gospodarczo słabe musiały by być tym mocniej obciążone daninami komunalnymi, aby w realizacji podstawowych zadań dociągnąć do średniej ogólnopaństwowej. Z drugiej strony daleki jestem od wszelkich intencji centralizowania finansów komunalnych. T r z o n e m s y s t e m u m u s z ą n a d a ł p o z o s t a ć d a n i n y k o m u n a l n e — nie wchodzę w tej chwili w doniosłą skądinąd kwestię, jak one mają być skonstruowane, czy jako daniny samoistne, czy dodatki, czy wreszcie udziały w daninach państwowych. Wymaga tego nieodzownie sama natura samorządu i główna zaleta tej instytucji, polegająca właściwie na znacznej swobodzie decyzji i dyspozycji. Nie tylko więc trzonem będą nadal daniny, ale ponadto system ich musi dawać dostateczny zakres swobody jednostkom samorządu. Pewne różnice w obciążeniu istnieć tedy

muszą i nie są same przez się złem, byle tylko nie przekroczyły granic dopuszczalnych.

Natomiast wielki nacisk kładę na to i ku temu zmierzam w swoich wywodach, aby całego systemu finansów komunalnych nie budowano wyłącznie na daninach. System danin powinien być uzupełniony i skorygowany przez szeroko zastosowany system dotacji. I oto mi właśnie chodzi, żeby dotacje stanowiły konsekwentny system.

W szczególności w system dotacyjny należy włączyć następujące elementy:

1-o — dotacje na cele ogólne, pokrywające niedobory związków samorządowych, strukturalnie niesamowystarczalnych;

2-o — stałe i normalne dotacje celowe i warunkowe na wykonywanie zadań samorządu, które uznajemy za doniosłe dla Państwa, polegające na pokrywaniu przez Skarb Państwa z góry określonej części kosztów realizacji;

3-o — dotacje nadzwyczajne oparte na szczególnych tytułach i przeznaczone na cele ogólne lub szczególne dla pewnych terenów (Gdynia, centralny okręg przemysłowy itd.).

Zagadnienie kredytu komunalnego pozostawiam na boku, zaznaczając jedynie konieczność jak najbardziej rygorystycznego odseparowania pożyczek od dotacji.

ZAGADNIENIE SAMORZĄDU W Z. S. R. R.

(dokończenie)

IV. ROLA RAD W APARACIE PAŃSTWOWYM

Zadania i zakres działania rad. Założenia ideologiczne. Zadania w świetle ustawodawstwa. Działalność i praca rad. Ustawowe i pozaustawowe kompetencje rad. Stanowisko członka rady. Sekcje i grupy delegatów jako instytucje „masowe”. Konkursy. Gospodarka komunalna. Stanowisko prawne rad w aparacie państwowym. Osobowość prawna. Stosunek do organów partyjnych i „masowych”. Stosunek do innych organów publicznych. Centralizm socjalistyczny jako dialektyczne rozwiązanie zagadnienia centralizacji i decentralizacji. Rady — najwyższe organy władzy i najniższe komórki aparatu państwowego. Hierarchia w systemie rad i ograniczenie ich prawnej samodzielności. Zagadnienie nadzoru w systemie rad. Rozległość nadzoru. Formy nadzoru; nadzór administracyjny jako główna forma nadzoru. Specjalne formy nadzoru: partyjny, ogólnopaństwowy, „masowa kontrola”. Zakres nadzoru: legalność, celowość, zgodność z oficjalną ideologią. Organy nadzorcze. Ochrona prawna kompetencji rad.

I. Organizacja rad i ich charakter organów państwowych przesądzają zadania i zakres ich działania, co wpływa z ogólnych założeń filozoficzno - państwowych i podstaw ustrojowych, wyrażonych w ustawodawstwie pozytywnym.

W myśl założeń ideologicznych, rady mają być pionierami budownictwa socjalizmu, organami, które, jednocząc masy pracujące, prowadzą je — po przez dyktaturę proletariatu — do społeczeństwa bezklasowego, tj. do socjalizmu i — w ostatecznym wyniku — do wyższej jego fazy, komunizmu. Dziś rady, w okresie przejściowym, mają realizować dyktaturę proletariatu, są tej dyktatury organami. Stwierdza to zarówno ustawa o radach miejskich, jak wiejskich (art. 1).

Jednocześnie rady mają być szkołą rządzenia dla obywateli. Cel — wciągnięcie mas do spraw państwowych, zainteresowanie ich budownictwem socjalizmu. Innymi słowy chodzi o udział czynnika obywatelskiego w praktycznym załatwianiu spraw państwowych; i to zarówno na szczeblu najniższym (zarząd lokalny), jak i w organach centralnych (władze naczelne).

Tak mówi teoria marksizmu, tak też głosi ustawodawstwo pozytywne. Czy i w jakim stopniu zachodzi tu zgodność teorii i praktyki, czy powołani do tych zadań ludzie urzeczywistniają wspomniane postulaty, — nie interesuje nas w chwili obecnej, gdyż chodzi nam o stronę prawną zagadnienia. Zgadza się bowiem, że udział czynnika obywatelskiego przejawia się w normach prawnych, podczas gdy treść ich zależy zawsze od układu sił społecznych w państwie, jak również, że samorząd jest pozbawiony istotnej treści wewnętrznej, jeżeli nie jest w nim realizowana idea społeczno - obywatelska ¹⁾. Idei zaś tej brak jest tam, — prawniczo rzecz biorąc — gdzie nie ma wyborów, lecz system nominacji, zamiast samodzielności — podporządkowanie hierarchiczne, zamiast legalności — dowolne wskazówki wyższych organów.

W Z. S. R. R. musiano uznać doniosłość zagadnienia udziału czynnika społecznego w aparacie państwowym, gdyż wynikało to z uznanej powszechnie zasady pociągnięcia mas pracujących do udziału w sprawach praktycznego zarządu agendami państwa. Wobec tego zaś, że w Z. S. R. R. teoria ma rzucać na kształtowanie rzeczywistości, starano się zapewnić czynnikowi społecznemu udział w załatwianiu spraw państwowych. Już Lenin w swych tezach o władzy radzieckiej wysuwał postulaty wychowania całej ludności pracującej dla samodzielnego udziału w zarządzaniu państwem nie teoretycznie, lecz praktycznie „by każdy członek rady koniecznie wykonywał stałą pracę zarządu państwowego, obok uczestniczenia w posiedzeniach rady, — a następnie... aby cała ludność bez wyjątku była powoływana zarówno do uczestniczenia w organizacji radzieckiej... jak i do pełnienia służby zarządu państwowego“ ²⁾.

Postulaty teorii znalazły wyraz w programie partii, który — jak już mieliśmy możność wspomnieć — jest w Z. S. R. R.

1) *Panejko*, Czynniki społecznościowe w organizacji samorządu miast niemieckich, Samorząd Teryt. Nr 4, 1934, s. 369 i 377.

2) *Lenin*, *Diesiat' tiezisow o sowietskoj władzi*, pkt. 2 i 10. Podobnie program partii z 1919 r.:

„1. Obowiązkowe powołanie każdego członka rady do wykonania określonych prac zarządu państwowego.

2. Kolejną zmianę tych prac z tym, aby objęły one wszystkie gałęzie zarządu.

3. Stopniowe wciąganie całej bez wyjątku ludności pracującej do prac zarządu państwem.

programem ogólnopaństwowym. Z kolei dało temu wyraz ustawodawstwo pozytywne o radach oraz szereg innych norm prawnych, jak np. o „szefstwie“, „socjalistycznym somnitielstwie“ itp. W ten sposób stworzony został szeroko rozbudowany aparat o skomplikowanym mechanizmie, którego ośrodkiem i promotorem jest partia, utrzymująca kontakt z masami, trzymająca rękę na pulsie życia społecznego i wychowująca obywateli w duchu samodzielności społecznej — oczywiście w granicach światopoglądu oficjalnego. Innymi słowy aparat państwowy ma być rozumiany jako szkoła rządzenia dla obywateli, którzy sami biorą udział w zarządzie państwowym, budującym socjalizm według wskazań partii.

Czynnik społeczny spotykamy na każdym szczeblu struktury organizacyjnej aparatu państwowego. Nie wchodzimy w to, czy i w jakim stopniu skrepowany on jest „duchem partyjności“. Dość że widzimy go w radach, w organizacjach społecznych, w związkach zawodowych, sądownictwie, kooperacji, stowarzyszeniach naukowych, kulturalnych i oświatowych oraz w organizacjach młodzieży, tj. w tzw. „organizacjach masowych“. A należy przecie pamiętać, że wszystkie te organizacje uczestniczą w różnym zakresie w zarządzie państwowym. Tak np. w sekcjach rad pracują nie tylko członkowie rad, lecz przede wszystkim przedstawiciele organizacji zawodowych kobiecych, związkowych młodzieżowych, organizacji i wyższych zakładów naukowych, kołchozów itd. (pkt. 32 ustawy o radach miejskich). Dalej: dla rozstrzygnięcia najważniejszych zagadnień zwoływne są r o z s z e r z o n e posiedzenia plenarne rady z udziałem robotników, pracowników rolnych, kołchozników, przedstawicieli organizacji społecznych (zawodowych, młodzieżowych, partyjnych, kooperacji itp.), delegatki organizacji kobiet oraz wiejskie osoby urzędowe, jak lekarze, nauczyciele, agronomowie itp. (pkt. 34 ustawy o radach wiejskich).

Charakterystyczne, że powołany do udziału w zarządzie państwem czynnik społeczny ma w zasadzie swobodę w swej pracy i samodzielność. Z pewnym jednak poważnym ograniczeniem; władze państwowe bowiem popierają inicjatywę i samodzielność czynnika społecznego i uwzględniają warunki lokalne, narodowościowe itp. dopóty, dopóki nie godzi to w podstawy ustrojowe państwa i teorię marksizmu. Innymi

słowy wszystkie organizacje społeczne muszą być socjalistyczne w swej treści, a forma jest rzeczą drugorzędną. I dopiero z chwilą wyjścia poza te ramy państwo ingeruje.

Udział czynnika społecznego w zarządzie państwowym oraz pogląd na zadania i zakres działania rad najlepiej uzmysłowiają postanowienia ustawodawstwa pozytywnego o radach. Zrozumiałe, że ustawa nigdy nie może objąć i wyczerpać wszystkich spraw, należących do obowiązku danej instytucji. Zresztą wyczerpujące wyliczenie nie jest istotne; ważne jest wskazać te podstawowe zadania i kompetencje, jakie decydują o rzeczywistym spełnianiu ważnych funkcji społecznych, a tym samym stanowią o obliczu danej instytucji. Weźmy np. rady miejskie. Mają one cały szereg zadań, o różnym charakterze, wśród których dadzą się jednak wyodrębnić pewne jednorodne grupy. Ustawa przewiduje grupy zadań, którym mają sprostać rady miejskie. Wchodzą tu w grę następujące dziedziny: planowej gospodarki narodowej, rekonstrukcji przemysłu, rozwoju gospodarki miejskiej, przebudowy gospodarki wiejskiej, organizacji pracy i przygotowania kadr, zaopatrzenia, kooperacji spożywczej i handlu, transportu i łączności, finansów i budżetu, polityki narodowościowej, pracy kulturalnej i oświatowej, praworządności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, obronności państwa, organizacji radzieckiej itp. Już pobieżne wyliczenie wskazuje na ogrom zadań rad miejskich i ich rolę w aparacie państwowym. Sądzimy jednak, że obraz ten byłby zbyt ogólny, niejasny, gdybyśmy z beładnie wyliczonej grupy nie wydzielili pewnych jednorodnych grup, zależnie od ich charakteru i wagi. Dadzą się tu, naszym zdaniem, wyodrębnić jednorodne grupy zadań w następujących dziedzinach:

- 1) ogólna administracja polityczna,
- 2) obrona państwa,
- 3) gospodarka planowa,
- 4) kulturalno - społeczna,
- 5) policja i bezpieczeństwo publiczne,
- 6) zarząd majątkiem.

Dziedzina administracji ogólnej jest bardzo obszerna, wynikająca z tego, że rady „są zwierzchnimi organami władzy na swoim terytorium“ (art. 1). Imperium

rad przejawia się przede wszystkim w prawie wydawania rozporządzeń porządkowych (obowiązkowe postanowienia) tj. wszelkich zgodnych z ustawami przepisów, regulujących różne sprawy na obszarze podległym radzie, co wiąże się również ze sprawą policji, bezpieczeństwa publicznego i praworządności.

Rady też — niezależnie od normalnej działalności komisji wyborczych — kierują akcją przygotowania i przeprowadzenia wyborów do rad. One również wciągają organizacje „masowe“ do stałych prac w zarządzie państwowym i organizują walkę z biurokratyzmem w aparacie państwowym. Jednocześnie zaś czuwają, by organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa wykonywały ustawy oraz rozporządzenia rady i organów wyższych. Rady bowiem nie tylko nadzorują instytucje i przedsiębiorstwa im podległe, ale, współdziałając z niepodporządkowanymi sobie państwowymi i kooperacyjnymi przedsiębiorstwami, kontrolują również ich działalność.

Rady według ustawy „rozstrzygają wszystkie lokalne zagadnienia... oraz rozpatrują i dyskutują (obszuđajut) nad działalnością rządu i wyższych komitetów wykonawczych“. I w tym również upatrywać należy przejaw imperium rad i ich charakter polityczny.

Konsekwentnie zatem rady są obowiązane realizować „leninowską politykę narodowościową“, podejmując środki dla zaspokojenia wszelkich potrzeb mniejszości narodowych, uzasadnionych ich odrębnościami. Zadania rad w zakresie administracji ogólnie - politycznej są bardzo liczne, a jednocześnie płynne i trudno uchwytne. Wynika to z podstawowej tezy, że rady są organami dyktatury proletariatu i cała władza lokalna należy do nich. Do nich też należą takie sprawy, jak prowadzenie akt stanu cywilnego, spełnianie czynności notarialnych itp.

Zadania rad z dziedziny wzmocnienia obronności państwa wyrażają się w obowiązku współdziałania z organami wojskowymi w takich sprawach, jak pobór rekruta, szerzenie wiedzy wojskowej wśród ludności, popieranie i kierowanie prac stowarzyszeń, mających na celu wzmocnienie obronności kraju, opieka nad rodzinami powołanych do służby wojskowej itp.

Dziedziną najobszerniejszą i bodaj najważniejszą jest

gospodarka planowa. Rozległość i waga zagadnienia zdają się wskazywać radom zadania z zakresu planowania, organizacji pracy, przemysłu, rolnictwa, komunikacji oraz zaopatrzenia i handlu. Planowanie, jako jeden z podstawowych warunków racjonalnej gospodarki, cieszy się specjalną opieką rad, które dążą do oparcia go na naukowych podstawach i ścisłych obliczeniach. Podstawowym zadaniem rady jest tu opracowywanie planów rozwoju podległej im gospodarki i budownictwa kulturalno - społecznego oraz nadzór nad wykonaniem tych planów. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa i instytucje niepodległe radom, rady uczestniczą w sporządzaniu planów i opiniują je.

Dalszym zadaniem, związanym z gospodarką planową, jest kwestia socjalistycznych form organizacji pracy, jak socjalistyczne współzawodnictwo, szturmowość, dyscyplina wytwórcza i inne. (np. ostatni ruch Stachanowa). Chodzi więc nie tylko o organizację pracy, ale i o szkolenie kadr. Toteż prace organizacyjne rad idą w kierunku współdziałania z przedsiębiorstwami w planowym werbunku siły roboczej, przedsięwzięcia środków celem zwiększenia wydajności pracy, popierania racjonalizacji i wynalazczości. Jednocześnie zaś — organizacja nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy w przemyśle.

Zagadnienie rozbudowy przemysłu, w celu stworzenia z kraju rolniczego państwa uprzemysłowionego, jest wysuwane na czoło w hierarchii zagadnień. Stąd wynikają obowiązki rad, które muszą dbać o ilościowe i jakościowe wykonanie ustalonych planów (osławiony „promfinplan“), przestrzegania kalkulacji i obliczeń. Dążą też do rozwoju wytwórczości w oparciu o surowce lokalne oraz wzmożenia i rozszerzenia wszelkimi środkami produkcji przemysłowej.

Do miast często są przyłączane miejscowości podmiejskie o charakterze rolniczym. Stąd zadania rad w tej dziedzinie: kierowanie i popieranie ruchu gospodarstw kolektywnych, organizacja gospodarstw państwowych (sowchozy), zapewnienie im pomocy w postaci traktorów, żniwiarek, młócarek, „kombajnów“ itp.; dopomaganie w osiągnięciu najwyższej urodzajności oraz prowadzenie pracy kulturalno - oświatowej.

Obszerna dziedzina komunikacji, w której odróżnia się transport (wodny, kolejowy, powietrzny) oraz pocztę i teleko-

munikację (telegraf, telefon i radio), również nie jest obcą radom, które są obowiązane współdziałać w usprawnianiu tych gałęzi resortów (usprawnienie przelotności transportu, rozszerzenie sieci linii teletechnicznych, ulepszanie wymiany poczty, radiofonizacji kraju itp.).

W zakresie polepszenia dobrobytu materialnego ludności rady spełniają bardzo ważne funkcje z dziedziny zaopatrywania, kooperacji spożywczej i handlu. Dbają o prawidłowy rozwój sieci handlowej, przeprowadzają kontrolę cen; organizują sowchozy, ogrody, farmy mleczne itp.; nadzorują zaopatrzenie robotników; budują i prowadzą jadalnie, fabryki - kuchnie, fabryki chleba; troszczą się o higienę w obsłudze konsumenta, organizują handel na rynkach miejskich i prowadzą walkę ze spekulacją; podejmują też inne środki, konieczne dla racjonalnego zaopatrywania i handlu (budują chłodnie, składy, rzeźnie itp.).

Wszystkie te zadania nie mają bynajmniej charakteru wyłączności spraw lokalnych w przeciwstawieniu do spraw państwowych. Funkcje te spełniają rady w ramach ogólnego planu gospodarki narodowej. Toteż są to sprawy i lokalne i ogólnopaństwowe jednocześnie. Materialnej różnicy między nimi nie da się przeprowadzić. Można natomiast wyodrębnić pewne zadania i funkcje, należące do tzw. gospodarki miejskiej.

W tej dziedzinie do obowiązku rady należy planowanie i budownictwo mieszkaniowe, przeprowadzanie remontu, troska o stan techniczny i sanitarny budynków, popieranie kooperacji mieszkaniowej, zakładanie parków, ogródków dziecięcych, publicznych pralni i łaźni; troska o elektryfikację; zakładanie, prowadzenie i kontrola przedsiębiorstw miejskich; komunikacja miejska, wodociągi, kanalizacje itp. Jest więc to normalna gospodarka miejska, spotykana wszędzie na zachodzie Europy. Nie da się ona oddzielić od spraw kulturalno-społecznych, do których należą: powszechne bezpłatne nauczanie, walka z analfabetyzmem, wszelkiego rodzaju prace polityczno-oświatowe, organizacja przedszkoli i pozaszkolnego wychowania dzieci, ochrona macierzyństwa i niemowlęstwa, walka z włóczęgostwem, wychowanie fizyczne, rozbudowa ubezpieczeń społecznych i szereg innych, niedających się wyliczyć. Akcja więc, zgodnie z ustawą, zakrojona na szerszą skalę; stąd obszerność kompetencji rad.

Do rady należy również sprawowanie policji budowlanej, drogowej, sanitarnej, ogniowej, zdrowia itd. Wreszcie w zakresie zarządu majątkiem rady posiadają szerokie kompetencje z dziedziny finansów i budżetu. Wystarczy wymienić przykładowo takie kompetencje, jak zestawianie, zatwierdzanie i wykonywanie budżetu, ustanawianie podatków komunalnych i opłat w ramach obowiązującego prawa oraz pobieranie podatków ogólnopństwowych; dalej — popieranie i nadzorowanie rozwoju ubezpieczeń dobrowolnych, kas oszczędności i wszelkich innych instytucji kredytowych.

Kompetencje finansowe rad uzewnętrzniają się najlepiej w ich prawach majątkowych. W tym zakresie miarodajna jest ustawa z 1929 r. o prawach majątkowych rad¹⁾. Ustawa ta przyznaje radom prawo eksploatować ziemię, przedsiębiorstwa itp. zarówno w trybie budżetowym, jak i na zasadzie kalkulacji handlowej, organizować przedsiębiorstwa, zbywać i wydzierżawiać majątek, pozostający w ich zarządzie. Rady, posiadające samodzielny budżet, mogą samodzielnie zaciągać pożyczki na określony cel (z wyjątkiem pokrycia deficytu). Za te pożyczki rady odpowiadają całym swym majątkiem, przez co podkreśla się ich osobowość prawną w obrocie gospodarczym. Skarb państwa za te pożyczki nie odpowiada.

Zadania i zakres działania rad wiejskich są analogiczne do omówionych wyżej zadań rad miejskich²⁾. Istniejące odchylenia tłumaczą się różnicą między miastem i wsią, w której inna jest gospodarka i inne potrzeby.

Wspomnieć jeszcze wypada o prawie wydawania przez organy zarządu lokalnego, tj. rady, tzw. „obiazatielnych postanowlenij“, które można by, analogicznie do stosunków polskich, nazwać rozporządzeniami porządkowymi, gdyby nie

1) Sobr. Zak. Nr 3, poz. 25 i 26 z 1929 r.; co do budżetu rad — pt. Smirnow i Szawrin, *Budżet gorodskogo sowieta; planirowaniye gorodskogo choziajstwa*, w pracy zb. pt. *Gorodskoj sowiet*, Moskwa, 1935, s. 61 — 83.

2) Ustawa przewiduje zadania rad wiejskich w dziedzinie organizacji i przeprowadzenia wyborów; pracy organizacyjno - „masowej“; polityki w stosunku do mniejszości narodowych, socjalistycznej przebudowy i rozwoju wsi, przemysłu, gospodarki leśnej, zaopatrzenia, kooperacji i handlu, finansów i budżetu, budowy dróg i łączności, pracy i oświaty, zdrowia, ubezpieczeń społecznych, obrony państwa, wymiaru sprawiedliwości, rewolucyjnej praworządności, bezpieczeństwa publicznego i ogólnego zarządu.

specyficznie sowiecki charakter prawny. W R. S. F. S. R. obowiązuje w tej mierze „położenie ob izdaniach miestnymi ispolkowami i sowietami obiazatielnych postanowlenij i o nalożenii za ich naruszenije wzysskanij w administratiwnom poriadkie“ z 30.III.1931 r. (Sobr. Uzak. Nr 17, poz. 186). W myśl tej ustawy postanowienia mają prawo wydawać lokalne komitety wykonawcze i rady oraz ich prezydja w granicach swych terytoriów. Rozporządzenia te ustalają dla ludności, instytucyj i organizacyj pewne obowiązki, których nie wykonanie zagrożone jest sankcjami w trybie administracyjnym lub sądowym. Wchodzą tu w grę wszystkie komitety wykonawcze oraz rady miejskie i wiejskie. Kompetencje komitetów wykonawczych są w tym zakresie, oczywista, szersze niż rad, gdyż jednostki te obejmują większe terytoria. Nas jednak w danym wypadku obchodzą wyłącznie kompetencje rad. Nie będziemy tu wyliczać wszystkich spraw, w których rady mogą wydawać rozporządzenia, gdyż nie uważamy tego za istotne. Ograniczymy się do przykładowego wskazania pewnych dziedzin typowych, które decydują o charakterze tych rozporządzeń.

Zarówno rady miejskie, jak ich prezydja mogą regulować rozporządzeniami ochronę porządku publicznego, policję zdrowia i higieny, policję ogniową i budowlaną, czas handlu, otwarcie teatrów, kin i klubów; działalność zakładów użyteczności społecznej i warunki korzystania z nich, przymus szkolnictwa powszechnego itp. Kompetencje te, jak widzimy, w zasadzie odpowiadają zadaniom rad, które w ten sposób są wyposażone w środki realizacji swych zadań, zakreślonych ustawodawstwem i oficjalną doktryną¹⁾.

Podobne kompetencje posiadają również rady wiejskie z korektywami, wynikającymi z ich charakteru gospodarki rolnej (np. rozporządzenie w sprawie ochrony plodów rolnych, walki z epizootią itp.).

Oczywista, rozporządzenia te nie mogą być sprzeczne z obowiązującym ustawodawstwem. Są one uprzednio dyskutowane — z wyjątkiem spraw pilnych — na posiedzeniach sekcji, zebraniach robotników, względnie pracowników rol-

1) Oczywiście uprawnienia do wydawania rozporządzeń są węższe, niż zakres działania rad; toteż tytułem próby zezwolono większym miastom wydawać rozporządzenia we wszystkich sprawach, należących do rad miejskich. Por. post. W. C. I. K. i S. N. K. R. S. F. S. R. z 1.IV. 1932 r. (Sobr. Uzak. Nr 34, poz. 157).

nych itp. Wprowadzone w życie obowiązują najdłużej dwa lata, potem tracą moc obowiązującą.

Czym są te rozporządzenia, wydawane przez władze lokalne? Materialnie nie różnią się one od ustaw ogólnozwiązkowych, ale formalnie są ograniczone czasem obowiązywania, granicami terytorium i obowiązującym ustawodawstwem. Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem jednego z prawników sowieckich, że nie różnią się one co do istoty od postanowień organów centralnych ¹⁾.

Według Malickiego ²⁾ postanowienie takie czy rozporządzenie „jako akt prawny władzy, skierowany do ludności, jest normą (prawidło) prawną o charakterze ogólnym, obowiązujące wszystkich obywateli, znajdujących się na danym terytorium... i zawierające zazwyczaj określoną sankcję“. Nie jest to akt ustawodawczy, gdyż jest ograniczony terytorialnie i czasowo i musi być zgodny z ustawodawstwem ogólnozwiązkowym i republikańskim. Uogólniając więc można powiedzieć, że „obiazatielnyje postanowlenija“, wydawane bądź samodzielnie, bądź w wykonaniu obowiązujących przepisów, są normami prawnymi (przy uwzględnieniu poglądów marksistów na prawo) o znaczeniu lokalnym, których treść w mniejszym lub większym stopniu odpowiada kompetencji rad w systemie dyktatury proletariatu, zapewniającymi im wykonanie włożonych na nie zadań, przy czym akty te są aktami władzy. Można je niewątpliwie zaliczyć do dziedziny prawa administracyjnego.

II. Zagadnienie działalności i pracy rad ludnie tylko związane z naszym tematem, w zasadzie jest kwestią praktycznego zastosowania odpowiednich metod i zależy zawsze od tego, jaką treść wleją ludzie w pewną formę. Wiąże się to z zagadnieniem sumienności, etyki w administracji, kultury, fachowości itp. Nie uważając przeto tej sprawy za istotną z punktu widzenia prawnego, ograniczymy się tylko do wskazania, jak, ogólnie rzecz biorąc, rady rozumieją i wykonują swoje zadania; szczególnie chodzi nam o działalność

1) *Osnovy sowietskogo prawa*, pod red. *D. Magierowskiego*, wyd. II, 1929, s. 94 — 95. Co do różnic między poszczególnymi rodzajami norm — zob. *Paszukanis*, *Stalinskaja konstitucija i socjalistическая законность*, w czasop. „*Sowietskoje gasudarstwo*“, 1936, Nr 4, s. 22 — 30.

2) *Malickij*, *Sowietskaja konstitucija*, s. 80 i n.

sekcij i grup delegatów jako organów masowego udziału czynnika społecznego.

Oprócz normalnych funkcij, przewidzianych w ustawach i konstytucji, na rady wkładany jest — rzecz można nieleгалnie — szereg obowiązków zależnie od sytuacji wewnętrznej państwa i konkretnych zadań. Żadne przedsięwzięcie rządu, żadna kampania społeczna nie obchodzi się bez udziału rad. Trudno tu przeprowadzić jakiekolwiek uogólnienia; można tylko wskazać na pewne sprawy, których przeprowadzeniem zajmują się rady. Na przykład kampania za pociągnięciem kobiet do udziału w pracach państwowych, kampania o ulepszenie transportu, poczty, rozbudowy sieci telefonicznej, czy radiofonizacji wsi. Przeprowadzenie agitacji za zwiększeniem pogłowia końskiego; kampania spadochroniarska, jako przygotowanie ludności do obrony kraju itp. Nie sposób nawet przykładowo wyliczyć dodatkowych zadań, jakie spadają na rady w związku z ogólnopaństwowym programem gospodarczym czy politycznym państwa. Wyciągnąć stąd można jeden ogólny wniosek: zarówno rady jak ich członkowie powinni być a k t y w n i, z góry przygotowani do podjęcia najrozmaitszych prac, często nie przewidzianych w ustawach. Według art. 40 ustawy o radach R. S. F. S. R. członek rady „powinien być przodującym bojownikiem w budownictwie socjalizmu i swoim przykładem organizować masy pracujące do wykonania zadań socjalistycznego budownictwa“. Stąd wypływają dalsze konkretne jego obowiązki. Musi on brać czynny udział w pracach rady i jej organów, wykonując ich polecenia. Musi też użyć wszelkich środków, aby wykonać instrukcje wyborców, którym obowiązany jest składać periodyczne sprawozdania o pracy rady i o swojej. Nadto przedstawia radzie i jej organom wszelkie wnioski, oświadczenia i zażalenia wyborców.

Stanowisko delegata wobec samej rady jest o tyle korzystne, że tylko wyborcy — nie rada — mogą go pozbawić mandatu (z wyjątkiem wypadku utraty praw wyborczych). Z drugiej jednak strony rada jest obowiązana w pewnych wypadkach wysunąć wobec wyborców sprawę odwołania delegata, np. w razie nie wykonywania obowiązków delegata (nie uczestniczenie w pracach sekcji, lub posiedzenia rady, lekceważenie instrukcyj wyborczych i naruszenie „praworządności re-

wolucyjnej“). Charakterystyczne, że delegaci wykonują swe obowiązki niezależnie od zwykłych zajęć służbowych, np. w fabryce, urzędzie itp. Tylko wyjątkowo gdy np. posiedzenia plenarne lub obrady prezydium wypadną w czasie zajęć służbowych delegata, instytucja, w której on jest zatrudniony, powinna zwolnić go na ten czas od zajęć. Tu właśnie występować ma zbliżenie do administracji czynnika społecznego. Do udziału w niej powinni być powołani ludzie, związani z życiem przez swą pracę codzienną.

Immunitet delegatów jest znacznie ograniczony w porównaniu np. z posłami do parlamentu, chociaż w danym wypadku chodzi o liczne organizacyjne lokalne komórki państwowe (członkowie centralnych komitetów wykonawczych mają większe przywileje). Z drugiej jednak strony przywileje te są dość szerokie i na ogół w samorządzie niespotykane, co oczywiście nie przesądza praktycznej ich wartości. Tak np. delegat lub kandydat na delegata (zastępcą) nie może być aresztowany bez zawiadomienia o tym prezydium albo przewodniczącego rady. To, jeżeli chodzi o negatywną stronę uprzywilejowanego stanowiska delegata, pozytywna zaś strona wyraża się w tym, że delegat w wykonywaniu swych obowiązków ma prawo wstępu do wszelkich instytucji i przedsiębiorstw, istniejących na terytorium rady. Może też żądać wszelkich danych i wyjaśnień z wyjątkiem wiadomości o charakterze tajnym do czego potrzebne jest zezwolenie przewodniczącego rady. Ujmując ogólnie stanowisko delegata do rady, należy powiedzieć, że obowiązki jego sprowadzają się do aktywnego udziału w pracach rady, zgodnie z ogólnym ustawodawstwem i instrukcjami wyborców, przy czym udział aktywny przejawiać się musi nie tylko w wykonywaniu spraw mu zleconych, ale nawet w przejawianiu inicjatywy w najrozmaitszych sprawach społecznych. Ta spotęgowana aktywność ma być właśnie punktem ciężkości w organizacji i działalności rad. Każdy delegat jest obowiązany pracować przynajmniej w jednej z sekcji, o których stronie organizacyjnej już mówiliśmy. Czym są sekcje, wyjaśnia nam art. 29 ustawy o radach R. S. F. S. R.: „Sekcje rad miejskich są podstawowymi masowymi organami rad, wciągającymi szerokie masy pracujących do zarządzania państwem przez udział w praktycznych pracach rad“, a art. 26 ustawy ogólnozwiązkowej brzmi: „w celu najszerszego wciągnięcia

proletariackich mas pracujących do budownictwa państwowego i zarządu, rady miejskie tworzą sekcje...”

„Masowość” sekcij przejawia się w udziale czynnika społecznego, tj. w drodze powołania do prac w sekcjach obywateli z poza rad. O ile bowiem członkiem rady można być tylko z wyboru, z wyłączeniem nominacji i kooptacji, o tyle w sekcjach pracują obywatele, reprezentujący różne organizacje, zawody i instytucje i to z głosem stanowczym; toteż sekcje nie mogą być uważane za organ opiniodawczy.

Sekcja działa bądź bezpośrednio przez swych członków, bądź przez wybrane przez siebie biuro sekcji i przewodniczącego, którzy przygotowują sprawy na posiedzenia sekcji i kierują pracą bieżącą. Znaczenie sekcij jest poważne, gdyż ogólnie biorąc ich podstawowym zadaniem jest przedwstępne przeprowadzenie zagadnień, należących do kompetencji rady, wykonywanie określonych zadań rady (np. na polu oświaty) i kontrola pracy organów wykonawczych rad¹⁾. Należy jednak pamiętać, że sekcje nie są organami władzy, nie posiadają „imperium”, chociaż de facto, jako organy współpracujące z radą, wywierać mogą poważny wpływ na takie lub inne postępowanie rady. Sekcja, jako organizacja współpracująca z radą i kontrolująca pracę jej organów wykonawczych, ma odpowiednio szeroki zakres kompetencji (badanie wszelkich projektów i planów rady, jej organów i odpowiednich instytucyj, rozpatrywanie poszczególnych zagadnień podstawowych itp).

Uogólnień — z wyjątkiem przeprowadzonych wyżej co do charakteru sekcij — przeprowadzić się nie da; szczegółowo zaś rozpatrzyć ich prac niepodobna. Czasopisma w Z. S. R. R. przepełnione są wiadomościami o pracach sekcij, ich wadach i zaletach. Dla przykładu weźmy sekcję „praworządności rewolucyjnej”, i zobaczmy jak się wyobraża w Z. S. R. R. jej zadania²⁾. Sekcja „praworządności rewolucyjnej” jest uważana za jedną z form wciągania mas do udziału we wzmocnieniu socjalistycznej legalności. Jednym zaś z podstawowych zadań w danym okresie jest wyjaśnienie wszelkimi sposobami prawa o ochronie własności społecznej „socjalistycznej” i nadzór nad wykonywaniem ustaw; ponadto — walka z wszelkie-

1) *Malickij*, o. c., s. 228.

2) *Włast' sowietow*, 1935, Nr 12, s. 23 — 34.

go rodzaju naruszeniem legalności. To wszystko składa się na pracę tych sekcji. Organizują one pomoc prawną dla ludności (przede wszystkim na wsi) w drodze organizowania specjalnych obrad (tzw. konsultacje), kółek rewolucyjnej praworządności, biur informacyjnych w czytelnich i radach wiejskich itp. W pracy swej sekcje nie są odosobnione: obowiązana jest dopomagać im miejscowa prokuratura i sąd, w drodze delegowania swych pracowników i obowiązku udzielania wyjaśnień. Albo np. sekcja w zakresie gospodarki komunalnej (żyłiszczno - komunalna). W gospodarce tej chodzi o budownictwo mieszkaniowe, remonty, wodociągi, kanalizacje, tramwaje, łaźnie, pralnie itp. Poważną rolę w tym zakresie odgrywają sekcje komunalne, których naczelnym zadaniem ma być tzw. „błagoustrojstwo“. One organizują brygady dla poszczególnych gałęzi gospodarki miejskiej, kontrolują pracę, badają plany, przeprowadzają kalkulację, badają potrzeby ludności itp. Podobnie sekcje oświaty¹⁾, utrzymujące stały kontakt ze szkolnictwem w zakresie organizowania pomocy naukowej, kółek samokształceniowych itp. Przeprowadzają one starania o remont i budowę szkół, zaopatrują biblioteki szkolne. Innymi słowy sekcje oświaty zajmują się wszystkim, co może przyczynić się zarówno do podniesienia oświaty szkolnej i pozaszkolnej, jak również stworzyć odpowiednie ku temu warunki.

Równie „masową“ pracę wykonują „grupy delegatów“. Jest to instytucja nowa, nieznana dawnemu ustawodawstwu Z. S. R. R., a uznana obecnie — obok sekcji — za jedną z podstawowych form pociągnięcia czynnika społecznego do udziału w pracach rad²⁾. Zgodnie z ustawodawstwem o radach w R. S. F. S. R., grupy delegatów w miastach są „komórkami“ (jacejki) rady miejskiej w przedsiębiorstwach, dzięki którym rada organizuje robotników do walki o lepsze wykonanie zadań wytwórczych i wciąga do prac rady pracowników danego przedsiębiorstwa (art. 36). Rady wiejskie również organizują takie grupy, jeżeli na ich terytorium znajdują się kołchozy, sowchozy lub przedsiębiorstwa przemysłowe (art. 46). Grupy te tworzone są we wszystkich przedsiębior-

1) Włast' sowietow, 1935, Nr 8, s. 30.

2) Post. C. I. K. Z. S. R. z 27.V. 1934 r. o organizacyjnej robotie sowietow (S. Z. Nr 31, poz. 234, Oddz. I).

stwach, w których jest zatrudniony przynajmniej jeden delegat do rady.

Grupy delegatów wciąż rozrastają się, stają coraz bardziej liczne i obejmują coraz nowe przedsiębiorstwa i instytucje. Obecnie, w myśl post. C. I. K. Z. S. R. R. z 27.V.1934 r., są one organizowane we wszystkich przedsiębiorstwach, budowlach, robotach leśnych, kołchozach, sowchozach, stacjach maszynowo - traktorowych, instytucjach, wyższych zakładach naukowych itd. (pkt. 9).

Podstawowym zadaniem grup jest organizacja dookoła delegatów aktywu spośród szturmowców (udarników) do walki o lepsze wykonanie zadań w przedsiębiorstwie, kołchozie, instytucji, do udziału ich w pracy w dziedzinie polepszenia materialnej (materialno - bytowe) obsługi pracujących i pociągnięcia ich do prac zarządu państwowego. (pkt. 11). Zgodnie z tymi podstawowymi dyrektywami grupy:

- 1) mobilizują i organizują robotników do realizacji planów finansowo - przemysłowych poszczególnych instytucji i przedsiębiorstw,

- 2) przeprowadzają w życie w danej instytucji ustawy oraz postanowienia rad,

- 3) pracują nad polepszeniem bytu kulturalnego i materialnego pracowników,

- 4) informują robotników swego przedsiębiorstwa o pracach i planach rady itd.

W ten sposób pomyślane i zorganizowane grupy delegatów są mackami rad, przenikającymi masy i pobudzającymi do aktywności czynnik społeczny. Jako organizacje reprezentujące element społeczny, są one czynnikiem, który może wywierać poważny wpływ na kształtowanie się światopoglądu pracujących, spełniając jednocześnie rolę barometru nastrojów w masach, dzięki czemu władze, a szczególnie partie, orientują się w potrzebach i postulatach ludności. Grupy delegatów są jednocześnie jedną z form walki z biurokratyzmem, gdyż, jednocząc ludzi pracujących i kontaktujących ich z organami władzy, mają wszelkie dane dla skutecznego walczenia z niedomaganiem aparatu państwowego.

Sekcje i grupy delegatów — przez udział czynnika społecznego z głosem stanowczym — są właśnie pomyślane, jako skuteczne metody walki z brakami aparatu państwowego obok

tw. socjalistycznych form organizacji pracy, jak „szefstwo“, socjalistyczne „sowmiestitielstwo“, „udarniczestwo“, ruch stachanowców itp.

Tak pojęta praca rad z konieczności musi zataczać szerokie kręgi i obejmować najróżnorodniejsze dziedziny życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego. Wszystko zaś odbywa się pod hasłem osiągnięcia maximum wydajności, wzniesienia się na najwyższy szczybel. Jaskrawą ilustracją tego jest niezwykle ciekawa instytucja dorocznych konkursów rad, sekcji itp. w najrozmaitszych dziedzinach.

Konkursy te zostały pomyślane i wprowadzone w życie jako jedna z form realizacji tzw. współzawodnictwa (soriewnowanije) socjalistycznego, którego celem jest wszechstronne udoskonalenie wytwórczości i ulepszenie aparatu państwowego. Początkowo urządzone były doroczne ogólne konkursy rad miejskich i wiejskich, które miały na celu podniesienie ogólnej sprawności rad. Następnie jednak uznano, że najbardziej celowym jest urządzenie konkursów w poszczególnych dziedzinach pracy. I tak w r. 1935 (post. C. I. K. Z. S. R. R. z 7.V.1935) zostały przeprowadzone wszechzwiązkowe konkursy — współzawodnictwa (konkursy — soriewnowanija) w następujących dziedzinach:

maj — grudzień: konkurs rad miejskich na najlepszą organizację pomocy dla transportu kolejowego (wskaźnikami były: terminowy naładunek i wyładunek towaru, stan sanitarny dworców, najlepsza obsługa pasażerów, wzorowe przygotowanie walki z zaspami śnieżnymi itp.),

lipiec — sierpień: konkurs rad miejskich i wiejskich na najlepszą organizację pomocy szkole (wskaźniki: budowa szkół, remont, wzorowe utrzymanie, dostarczenie podręczników, opału, inwentarza, mieszkań itp.),

maj — grudzień: konkurs na najlepszą radę wiejską w organizacji i rozwoju hodowli bydła w kołchozach i sowchozach (wskaźniki: wykonanie państwowego planu rozwoju hodowli, wysoki przyrost naturalny bydła, zwiększenie funduszu obrotu, wzorowe utrzymanie inwentarza żywego),

lipiec — październik: konkurs rad miejskich w zakresie budowy dróg (wskaźniki: budowa, remont i konserwacja dróg, wzorowa konserwacja urządzeń drogowych i organizacja prac w budownictwie drogowym, wykorzystanie wszystkich resur-

sów lokalnych, wysoki poziom techniki, organizacja dostawy materiałów i narzędzi),

czerwiec — grudzień: konkurs rad wiejskich na najlepszą organizację pracy finansowej (wskaźniki: wykonanie planu finansowego i budżetu, wzorowe zorganizowanie kalkulacji, statystyki i sprawozdawczości, wzmocnienie dyscypliny finansowej, systematyczna praca komisji rewizyjnych itp.),

maj — wrzesień: konkurs na wzmocnienie i zachowanie funduszy mieszkaniowych oraz najlepsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (wskaźniki: wykonanie planu budownictwa mieszkaniowego, wyszukanie i wykorzystanie materiałów budowlanych, remonty; uporządkowanie ulic i rynków; zakładanie zieleni; ulepszenie kanalizacji i oświetlenia itp.).

Konkursy organizowane są w ten sposób, że w konkursach rejonowych mogą uczestniczyć wszystkie rady miejskie i wiejskie. Przystąpienie do konkursu następuje w drodze uchwały plenum rady, przyjmującej zobowiązanie wykonania odpowiednich prac, co może nastąpić po uprzednim porozumieniu się delegatów z wyborcami. Rady, które uzyskały pierwsze miejsce w konkursie rejonowym, wchodzi do konkursu krajowego (obwodowego) itd., aż do konkursu wszechzwiązkowego.

Dziedziny, w których w r. 1935 organizowano konkursy, były tymi, na podniesieniu których bardzo zależało rządowi związkowemu¹⁾. Transport kolejowy, szkolnictwo, budowa dróg, hodowla bydła, organizacja finansów, polityka mieszkaniowa — to bolączki państwa w danym okresie, których usunięcie względnie zmniejszenie stało się koniecznością. Wynika stąd, że w określonych wypadkach rząd organizuje akcję masową, celem wykonania określonych zadań państwowych, a jednym ze skutecznych środków mają być właśnie konkursy w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego.

Jednym z podstawowych zadań samorządu miejskiego na zachodzie Europy (w przeciwieństwie do Anglii) jest tzw. racjonalna miejska gospodarka komunalna w zakresie urządzeń użyteczności publicznej i przedsiębiorstw miejskich. Podobnie jest dziś i w Z. S. R. R. Niezawsze jednak tak było.

1) O konkursach pt. Konkursy — soriewnowanija sowietow 1935 g. Sbornik rukowodiaszczich matieriałow, wyd. „Włast' sowietow“.

W pierwszych latach po wojnie domowej i interwencji mocarstw jako naczelne zadania wysunięte były: odbudowa i rozbudowa przemysłu oraz podniesienie rolnictwa; gospodarka komunalna zaś pozostawała na drugim planie. I dopiero w ostatnich latach sprawa ta została uznana za jedną z najbardziej palących, a zagadnienie gospodarki komunalnej zostało uznane za kwestię pierwszorzędnej wagi (mieszkania, wodociągi, kanalizacja, oświetlenie, opał, komunikacja, łaźnie, pralnie, parki, fabryki — kuchnie itd.).

Pogląd partii — tego ośrodka kierowniczego w mechanizmie dyktatury proletariatu — na miasta, administrację miejską i gospodarkę komunalną najlepiej ilustruje rezolucja plenum centralnego komitetu partii z dnia 15.VII.1931 r. „O moskowskom gorodskom choziazstwie i o razvitii gorodskogo choziazstwa S. S. S. R.“, która stwierdza, że gospodarka miejska w całej Rosji była środkiem dodatkowej eksploatacji mas pracujących, w Z. S. R. R. zaś stać się miała organizacją dla zaspakajania materialnych i kulturalnych potrzeb tych mas. Dawniej bowiem celem polityki gospodarki komunalnej była rozbudowa i ulepszanie dzielnic, zamieszkałych przez klasy posiadające i tym właśnie różnić się ma miasto socjalistyczne od kapitalistycznego, że wszystkie wysiłki kieruje ku polepszeniu dobrobytu szerokich mas. Jako przykład rezolucja podaje gospodarkę miejską w Z. S. R. R., a w szczególności Moskwy, co nas jednak w danym wypadku nie interesuje, gdyż chodzi nam o ogólne dyrektywy dla gospodarki komunalnej w całym państwie.

Największy nacisk partia i rząd kładą na rozwój i rekonstrukcję gospodarki miejskiej oraz budownictwo nowych miast socjalistycznych, przy czym teoretyczną platformą, na której oparte są te postulaty, jest wynikająca z teorii marksizmu konieczność zniesienia przeciwieństwa między miastem i wsią. jednym ze środków, służących temu celowi, ma być tworzenie nowych ognisk przemysłowych w rejonach wiejskich, z jednoczesnym zaprzestaniem budowy fabryk w miastach. Na czoło zagadnień w gospodarce miejskiej wysuwane jest budownictwo mieszkaniowe, jako stała troska lokalnych i centralnych władz państwowych. Dalej zagadnienie oświetlenia, komunikacji, kanalizacji, higieny itp.

Właśnie rady i ich członkowie są tymi, do których należy

wykonanie wszystkich tych zadań, jako jeden z podstawowych obowiązków rad i radnych, w czym mają im dopomagać wszystkie partyjne i społeczne organizacje, gdyż tylko wówczas ma się „przekształcić dzisiejsze miasta w kulturalne, techniczne i gospodarczo rozwinięte ośrodki proletariackie i zbudować dziesiątki i setki miast socjalistycznych“.

Nadzór i kierownictwo w zakresie rozwoju i rekonstrukcji gospodarki komunalnej w Z. S. R. R. sprawuje Wszechzwiązkowa Rada Gospodarki Komunalnej przy C. I. K. Z. S. R. R., której zadaniem jest zapewnienie odpowiednich warunków budownictwu miejskiemu i mieszkaniowemu oraz zaspokojenie odpowiednich potrzeb klasy pracującej. W pracy swej rada ta ma opierać się na „pracy rad lokalnych oraz aktywności i inicjatywie szerokich mas pracujących“ (art. 1 ustawy). Rada opracowuje podstawowe zagadnienia gospodarki miejskiej i mieszkaniowej, rozpatruje i zatwierdza plany rozwoju tej gospodarki, bada i rozstrzyga ogólne zagadnienia budowy i organizacji nowych miast i reorganizacji istniejących, przepracowuje metody i zasady socjalistycznego budownictwa miast itp. Stąd wychodzą ogólne dyrektywy w rozwoju gospodarki komunalnej, co jednak nie wyklucza ingerencji partii, która może zawsze interweniować, jeżeli uzna to za wskazane. Na przykład partia wystąpiła stanowczo przeciw projektowi zachowania dawnej Moskwy i budowy dookoła niej nowego miasta, jak również przeciw projektowi zburzenia starej Moskwy, wychodząc z założenia, że jakkolwiek konieczne jest socjalistyczne budownictwo miast, to jednak należy uwzględnić podstawy historyczne rozwoju miast, ich wartość architektoniczną, zabytkową itp.¹⁾.

Wszechzwiązkowa Rada Gospodarki Komunalnej istnieje i działa niezależnie od Ludowych Komisariatów Gospodarki Komunalnej republik związkowych (dawniej Wyższyj Sowiet Komunalnego Choziajstwa), którym Rada Wszechzwiązkowa udziela dyrektyw. Gospodarka komunalna Z. S. R. R. rozwija się pod kierownictwem najrozmaitszych organów administra-

1) *Juchniewicz*, Rekonstrukcja Moskwy i zadaczi sowietow, w czas. Sowietskoje stroitielstwo, 1935, Nr 10, s. 19. Zob. też post. XVI Wszechrosyjskiego Kongresu Rad o stanie i rozwoju gospodarki komunalnej z dnia 23.I.1935 r. O gospodarce komunalnej rad — zob. *Gerus*, Rekonstrukcja gorodskiego choziajstwa, w pracy zbiorowej pt. „Gorodskoj so-wiet“, s. 27 — 60.

cyjnych, ciał doradczych i właściwych zakładów naukowych (np. Akademia Gospodarki Komunalnej), które wszystkie swe wysiłki skierować mają ku postawieniu tej gospodarki na odpowiednim poziomie. Poziom ten wydaje się być niezadawalający. Nie to jednak jest istotne, bowiem chodzi nam, tylko o stwierdzenie szerokich kompetencji rad w tej dziedzinie w świetle ustawodawstwa pozytywnego¹⁾ — abstrahując od faktycznego zasięgu, który może być rozszerzany lub zwężany przez partię, przy czym zadania te są wykonywane w oparciu o tzw. czynnik społeczny, wciąż wzrastający — wg rozpowszechnionych w Z. S. R. R. poglądów — i coraz bardziej aktywnych.

III. Stanowisko prawne rad w ogólnym systemie państwa sowieckiego najtrafniej da się ująć przez przeanalizowanie pewnych zagadnień, mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, czy i w jakim stopniu instytucja rad zbliża się do zachodnio - europejskiego pojęcia samorządu. Chodzi tu o zagad-

1) Czasopismo Włast' sowietow (Nr 2, 1934, s. 38) podaje ciekawą statystykę sieci sekcji i grup delegatów w radach wiejskich:

L A T A	s e k c y j		g r u p d e l e g a t ó w	
	Ogółem	przeciętnie na 1 radę wiejską	Ogółem	przeciętnie na 1 radę wiejską
w I półr. 1931	118000	3	4800	0,1
w II „ 1932	124000	4	30500	0,9
w I „ 1933	172000	5	61600	1,8

A dalej znajdujemy tabelę, ilustrującą udział w pracy masowej czynnika społecznego (oprócz członków rad):

L A T A	U d z i a ł o b y w a t e l i (n i e c z ł o n k ó w r a d)			
	w s e k c j a c h		w g r u p a c h d e l e g a t ó w	
	Ogółem	na 1 czł. rady, pracującego w sekcji przypada nieczłonków	Ogółem	na 1 czł. rady, pracującego w grupie przypada nieczłonków
I półr. 1931	432,3	1,0	26,0	1,0
II „ „	473,1	1,1	45,7	0,8
I „ 1932	585,4	1,2	112,8	1,0
II „ „	680,5	1,3	133,3	1,1
I „ 1933	1002,7	1,8	196,8	1,1

nienie osobowości prawnej rad — element zresztą nieistotny dla samorządu — oraz tzw. publiczne prawa podmiotowe. Z drugiej zaś strony wskazanym wydaje się zbadać, jakie stanowisko zajmują rady w stosunku do innych organów państwowych i społecznych (inne organy radzieckie, partia i organizacje masowe).

Przede wszystkim więc rozważyć wypada zagadnienie osobowości prawnej rad, którą szereg autorów uznaje za cechę istotną samorządu, aby w ten sposób oświetlić stosunek teorii i praktyki marksizmu do tej kwestii. Na wstępie zaznaczyliśmy, że stoimy na gruncie państwowej teorii samorządu, nieuznającej osobowości prawnej za element istotny dla jednostek samorządowych. Jeżeli zaś teraz poruszamy tę kwestię w stosunku do rad, to jedynie w tym celu, aby wykazać, że ten element również i w Z. S. R. R. nie odgrywa większej roli i nie decyduje o takim lub innym charakterze rad.

Wypada od razu stwierdzić, że rady w Z. S. R. R. posiadają osobowość prawną¹⁾. Istnienie jednak tej instytucji nie nam jeszcze nie mówi o treści, jaką ona zawiera i w jakim znaczeniu jest rozumiana przez teorie marksizmu i ustawodawstwo pozytywne. Otóż osobowość prawna rad jest tylko formą prawną, ułatwiającą osiągnięcie pewnych celów praktycznych i oznacza wyłącznie zdolność prawną w dziedzinie prawa cywilnego, podobnie zresztą jak w samorządzie zachodnio - europejskim. Osobowość prawna rad nie jest wcale równoznaczna z podmiotowością w znaczeniu równorzędności podmiotów w prawie publicznym. Jak słusznie stwierdza Dembiński²⁾, w Z. S. R. R. żadna instytucja nie może przeciwstawić się państwu, jako równorzędny z nim podmiot. Istotnie, jest to nie do pomyślenia i to nie tylko w państwie zmonopolizowanej władzy politycznej, ale w ogóle w żadnym państwie współczesnym. Jak osobowość prawna nie jest czymś immanentnym dla jednostek samorządowych, tak nie jest ona czymś koniecznym dla istoty rad. Rady mogłyby wcale nie mieć osobowości prawnej, a z drugiej strony fakt jej istnienia wcale

1) Art. 22 instrukcji o organizacji i działalności sowietów w grodach — post. W. C. I. K. i S. N. K. R. S. F. S. R. z 15.IV.29 r. (S U. Nr 55, poz. 354); *Malicki*, o. c., s. 208; *Dembiński*, Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej, s. 130 — 131.

2) *Dembiński*, o. c., s. 96.

nie oznacza, że rady mają podmiotowość w zakresie prawa publicznego¹⁾. Za tym i w Z. S. R. R. nie można mówić o osobowości prawnej jako o wyrazie podmiotowości rad w prawie publicznym, jako o analogii do „własnego“ i „poruczonego“ zakresu działania, gdyż rady są organami państwowymi — i to organami jednolitego systemu — i ten państwowy charakter rad jest zaznaczony bardzo wyraźnie.

Z osobowością prawną wiąże teoria inne zagadnienie tzw. publicznych praw podmiotowych. Zwolennicy teorii publicznych praw podmiotowych upartują w nich instytucję analogiczną do praw podmiotowych jednostki w prawie prywatnym. Za tym np. jednostki samorządowe posiadają pewne imperium jako samodzielny podmiot prawa publicznego, wyposażony w określone prawa podmiotowe, które może wysuwać wobec państwa. Prawa zaś te mają przysługiwać jednostkom samorządowym, jako osobom publiczno - prawnym. Zaznaczyliśmy na wstępie, że w badaniu zagadnienia samorządu punktem wyjścia dla nas jest istnienie jednego tylko podmiotu w prawie publicznym — państwa. Stąd wynika nasze stanowisko wobec zagadnienia publicznego praw podmiotowych. Dla tego też za słuszne i konsekwentne musimy uznać stanowisko teoretyków, odrzucających tę teorię i utrzymujących, że jest to niedopuszczalne przenoszenie pojęć prawa prywatnego do publicznego²⁾. Jedynie też słusznym wydaje się takie postawienie sprawy, przy którym publiczne prawo podmiotowe rozumiane jest wyłącznie jako konstrukcja pomocnicza, jako ochrona kompetencji prawnej³⁾ jednostek samorządowych. Jeżeli bowiem można mówić o prawach samorządu, to tylko w stosunku do innych organów państwowych, ale nie w stosunku do państwa. Przy tym prawa te nie są czymś naturalnym, lecz uprawnieniami, przewidzianymi i chronionymi przez prawo przedmio-

1) Por. *Panejko*, o. c., s. 127 i 119; *Dembiński*, o. c., s. 137.

2) *Panejko*, *Geneza*, s. 120 i n.; *tenże*, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego*, *Gazeta Administracji i Policji*, 1932 r., Nr 1, podobnie *Engelfeld*, *Nowyje tieczienija w naukie administratiwnogo prawa*, s. 261; „weiskanie prawa administracyjnego w ramki prywatnego prawa doprowadza, jeżeli nie do zupełnego ubarwiania (obieczewcziwanije) tej dyscypliny i przekształcenia jej w pustą formalistykę, to w każdym razie — do utraty znacznej części jej naukowej indywidualności“. Analogicznie *Szerszeniewicz*, *Ogólna teoria prawa*, cz. III, s. 571. Odmienne *Jelistratow*, *Oczerk administratiwnogo prawa*, Moskwa, 1929, s. 35.

3) *Panejko*, *Geneza*, s. 123 i n.

towe. Jeżeli zaś chodzi o skargę sądowo - administracyjną (np. przeciw nielegalnym zarządzeniom władzy nadzorczej), to „nie prawo podmiotowe jest źródłem legitymacji sądowo - administracyjnej, lecz legitymacja ta stwarza to prawo“¹⁾.

Niemal analogiczne stanowisko zajmowane jest przez marksistów. Literatura prawnicza w Z. S. R. R. jest jeszcze wprawdzie zbyt uboga i cały szereg zagadnień prawnych nie doczekał się naukowego opracowania. Mamy więc tylko ogólne wypowiedzenie się nielicznych teoretyków, jak Paszukanis²⁾, Jezuitów i Riezunow³⁾. Ten ostatni twierdzi, że charakter państwa proletariackiego warunkuje jego prawo i dlatego „wałą się w gruzy (ruszatsia) wszystkie podstawy (ustoi) prawnej teorii państwa... Odpada wszelka możliwość teorii publicznych praw podmiotowych“...

Widzimy tu zgodność poglądów państwowej teorii samorządu i opinii teoretyka sowieckiego, który odrzuca koncepcję publicznych praw podmiotowych. Poza tym jednak trudno znaleźć jakieś kateryczne wypowiedzi prawników marksistowskich na ten temat. Mimo to można stwierdzić z całą stanowczością, że marksistowskiej teorii prawa obca jest koncepcja publicznych praw podmiotowych, jak to wynika z założeń filozoficzno - państwowych i poglądu na prawo. Da się to wydedukować z ogólnego ducha marksizmu, według którego państwo — nawet proletariackie — jest narzędziem przemocy klasy panującej, prawo — wyrazem realnego układu sił klasowych, a wszystkie organy państwa — kółkami w jednym skomplikowanym, potężnym mechanizmie systemu dyktatury proletariatu.

Tyle co do strony teoretycznej zagadnienia. Jeżeli chodzi o ustawodawstwo pozytywne, nie znajdujemy nigdzie postanowień, które mogłyby wskazywać na odrębną podmiotowość rad. Wprawdzie do nich należy cała władza polityczna, posiadają one imperium, ale wynika to z prawa przedmiotowego, które jest źródłem i ochroną tych uprawnień. Rady posiadają

1) *ib.* s. 124.

2) *Paszukanis*, *Obszczaja tieorija prawa i marksizm*, 1929, który obszernie omawia zagadnienie osobowości prawnej.

3) *Jezuitow i Riezunow*, *Uczenie o sowietskomo gosudarstwie cz. II, Sowiety i ispolkomy*, 1931, s. 9.

szerokie uprawnienia nawet w stosunku do wyższych organów państwowych, ale nie można wyprowadzać z tego wniosku o ich jakichkolwiek samodzielnych prawach w stosunku do państwa. Można więc powiedzieć, że istnieje tu zgodność poglądów z ujęciem państwowej teorii samorządu, która przez publiczne prawa podmiotowe rozumie prawną ochronę kompetencji (a zarazem legitymacji), zakreślonej przez prawo przedmiotowe. A zatem, w granicach prawa i ogólnego porządku prawnego — zawarowanych tzw. rewolucyjną praworządnością¹⁾. Rady posiadają imperium i określone prawa, ale nie jest to wynikiem ani osobowości prawnej, ani abstrakcyjnych praw podmiotowych, lecz wyłącznie skutkiem tego, że są organami państwa; a jako takie nie mogą się mu przeciwstawić.

Jeżeli chodzi o stosunek rad do organizacji partyjnych i masowych, omówiliśmy już zasady, na których opiera się koordynacja ich współpracy, zmierzającej do wiania socjalistycznej treści do nowych form organizacyjnych. Wypada jeszcze zastanowić się na stosunkiem rad wobec innych organów radzieckich w całokształcie aparatu państwowego. Z punktu widzenia badania zagadnienia samorządu w Z. S. R. R. najważniejszym jest zagadnienie hierarchii i podporządkowania z jednej strony, a kwestia samodzielności rad — z drugiej. Również i tu wskazanym jest operowanie pojęciami zasadniczymi, które powinny umożliwić uzyskanie pełnego i jasnego obrazu. Koniecznym jest przy tym odróżnienie postulatów teoretycznych marksizmu od zafiksowania ich w ustawodawstwie pozytywnym.

W założeniach teoretycznych na czoło wysuwa się zagadnienie centralizmu socjalistycznego, o którym mówiliśmy przy analizie podstaw ustrojowych państwa proletariackiego. Centralizm ten jest alfą i omegą socjalistycznych zasad organizacyjnych i dlatego słusznym się wydaje zwrócenie nań specjalnej uwagi pod kątem widzenia wzajemnych stosunków władz centralnych i lokalnych.

1) Por. post. C. I. K. i S. N. K. S. S. S. R. z 25.VII.32 r. (S. Z. Nr 50, poz. 298) oraz post. C. K. W. K. P. (b) z 27.VII.32 r. („Izwestia“ z 28.VII.32 r.).

2) *Malickij*, o. c., s. 97 i n.

Jednak teoretycy marksistowscy inaczej rozumieją zagadnienie centralizacji, niż jest przyjęte na zachodzie Europy. Szczególnie wyraźnie widać to u Malickiego ²⁾, który jednak — należy to podkreślić — w szeregu kwestyj częściowo odbiega od podstaw teorii marksizmu. (Np. kwestia obumierania państwa, zagadnienia państwa prawnego itp.). Odróżnia on — zresztą zupełnie trafnie — „centralizację polityczną“ i „centralizację administracyjną“. Przez centralizację polityczną rozumie on skupienie w ręku organów centralnych określonych funkcji politycznych (stosunki dyplomatyczne, wojna, pokój, ustawodawstwo itp.), wykonywanych przez władzę państwową, jako przedstawiciela jedności politycznej kraju. Drugi zaś rodzaj centralizacji oznacza scentralizowany zarząd kraju bez względu na polityczny czy niepolityczny charakter tych funkcji. I właśnie ten drugi rodzaj centralizacji trzeba mieć na myśli przy rozpatrywaniu zagadnienia decentralizacji, która zmniejsza zakres kompetencji organów centralnych. Od tej decentralizacji (administracyjnej) odróżnić należy samorząd. Żadna jednak z tych w czystej formie swej nie istnieje w Z. S. R. R., lecz tylko tzw. centralizm demokratyczny (socjalistyczny), który ma być syntezą dwóch czynników: demokracji i rozumnie pomyślanej centralizacji. Ta dialektyczna centralizacja ma charakter wyłącznie polityczny, obcy bowiem jest państwu proletariackiemu centralizm administracyjny, który odsuwając w cień twórcze siły narodu (marksiści wierzą w niepożyłą energię i twórcze siły ludu), opiera się wyłącznie na aparacie biurokratycznym, mianowanym z góry. Centralizm administracyjny bowiem sprzeczny jest z zasadą pociągania ludności do pracy państwowej i społecznej. Państwo proletariackie zaś opiera swój byt właśnie na tej twórczej inicjatywie i aktywności mas ludowych. Dlatego też — zdaniem Malickiego ¹⁾ — w Z. S. S. R. istnieje samorząd i to w najszerszym pojęciu. Samorząd zaś ten ma być tym szerszy, że rady realizują funkcje nie tylko gospodarcze i społeczne, ale i polityczne, przy czym posiadają prawną niezawisłość od władz centralnych. Forma ta pozostawia radom swobodę w sferze twórczej inicjatywy ludności, a władzom centralnym — scentralizowane kierownictwo ogólne.

1) *Malickij*, o. c., s. 102.

Pozostawimy narazie na uboczu twierdzenie Malickiego o niezawisłości rad i ich samodzielności, gdyż później postaramy się wykazać słabe strony tego stanowiska. Stwierdzić jednak wypada, że centralizm demokratyczny (socjalistyczny) pomyślany dialektycznie jest istotnie fundamentem organizacji systemu rad.

Marks, Engels i Lenin byli zawsze zwolennikami centralizacji, choć rozumieli ją w sposób odmienny, niż zwykle to jest przyjęte, uważali bowiem, że centralizm nie wyklucza wcale szerokiego samorządu lokalnego ¹⁾).

Istotą centralizmu demokratycznego jest centralizacja kierownictwa ogólnego, decentralizacja wykonania i inicjatywy. To dialektyczne ujmowanie dwóch przeciwstawnych systemów zarządu — centralizacji i decentralizacji, jest stale rozwijane i propagowane przez organy państwowe i partyjne, jak również przez plejadę teoretyków prawa i państwa, którzy utrzymują, że podczas gdy w państwach kapitalistycznych całość państwa jest podtrzymywana tylko przez poddanie wszystkich części jednemu centrum za pośrednictwem mianowanych z góry urzędników (co jest dowodem braku zaufania dla zarządu lokalnego), — w państwie proletariackim tego być nie może, gdyż tylko państwo proletariackie mogło wysunąć nową formę centralizmu, opartego na dobrowolnym zjednoczeniu sił poszczególnych rad z zachowaniem najszerszej autonomii i samodzielności władzy miejscowej. Centralizm powinien mieć w swym założeniu wspólność interesów: inaczej mówiąc centralizacja nie w formie poddania centrum na podstawie pod-

1) Por. *Lenin*, Państwo i rewolucja, s. 71 — 72, 96 — 98; *tenże*: „bezwzględna centralizacja... jest jedynym z podstawowych warunków zwycięstwa nad burżuazją“ (*Dietskaja boleźn lewizny*, s. 6). Lenin również twierdził, że centralizm demokratyczny wcale nie wyklucza nominacji i oznacza tylko, że „przedstawiciele miejscowi zbierają się i wybierają odpowiedzialny organ, który powinien rządzić“. (Oczeriednyje zadacz i sowietskoj własti); por. *Bierman*: „centralizacja władzy — jedna z niezbędnych podstaw państwa proletariackiego“ (*Bierman i Miedwiediew*, Uczenie o proletarskiej dyktaturze, cz. I, s. 110). Co do istoty centralizmu demokratycznego patrz *Malickij*, o. c., s. 102; *Jezuitow i Riezunow*, Uczenie, s. 13; *Ałymow*, Riekonstrukcja gosapparata, s. 217; *tenże* (s. 222): „zasada centralizmu demokratycznego znalazła najbardziej jaskrawy wyraz w decentralizacji konkretnych (opierativnych) funkcji i centralizacji planowego kierownictwa“; *Studienikin*: „zasada centralizmu demokratycznego zakłada istnienie zdecydowanego kierownictwa centralnego i maksymalny rozwój inicjatywy lokalnej, jej szerokiej aktywności (samodzielności)“; to samo stwierdziła XVI konferencja partyjna — patrz *Stienograficzeskij otczet*, s. 310.

porządkowania miejscowych potrzeb interesom centrum, ale w formie koordynowania działalności we wspólnych interesach. Centralizm nie przymusowy, ale dobrowolny; „na podstawie najszerszego i samodzielnego samorządu lokalnego; centralizm nie znający... panowania armii urzędników, wysyłanych przez centrum, a niezależnych od władzy lokalnej“... „centralizm demokratyczny z zachowaniem szerokiej autonomii i samorządu lokalnego — oto jest podstawowa zasada organizacji proletariackiej władzy państwowej“¹⁾. Centralizm demokratyczny zatem różnić się ma od centralizmu administracyjnego, bo wyklucza nominację urzędników i rozkazy z góry, wysuwając na czoło masy, które mają dobrowolnie stworzyć centralizację. Można mieć poważne wątpliwości, czy tego rodzaju samorząd może być nazwany samorządem w znaczeniu prawnym z uwagi na partię jako ośrodek kierowniczy i charakter prawa, które jest uważane za wyraz układu sił klasowych. Z polskich autorów jednak Korwin zdaje się przychylić do powyższej koncepcji; według niego bowiem centralizm robotniczy nie ma nic wspólnego z biurokratyzmem burżuazji. Jest to centralizm demokratyczny, który pozwala zastosować autonomię, odpowiadającą stosunkom politycznym i ekonomicznym kraju; widzi on w systemie rad „harmonijny system samorządu robotników i pracujących chłopów“²⁾.

Zachodzą poważne różnice między centralizmem demokratycznym (albo proletariackim) i biurokratycznym. Pierwszy jest pojęciem specyficznym, właściwym państwu rad. W odróżnieniu od biurokratycznego, który zabija aktywność i inicjatywę mas, ma on być dialektycznym połączeniem centralizacji z rozwijaniem aktywności i inicjatywy lokalnej oraz wykluczać wszelkie narzucenie władz z góry.

Tak pojęty centralizm demokratyczny mógłby w istocie zapewnić państwu szeroki samorząd który objąłby najaktywniejsze i najbardziej wartościowe jednostki, zapewniając jednocześnie jednolity charakter władzy politycznej i usuwając

1) *Bierman i Miedwiediew*, *Uczenie*, s. 112 i 113.

2) *Korwin*, o. c., s. 218 i 131. W Z. S. R. R. centralizm socjalistyczny określają następująco: „centralizacja rukowodstwa decentralizowannoju diejatielnostju“, „maksymalnie scentralizowane planowanie i maksymalnie zdecentralizowane wykonanie“, „centralizacja planirowanija i rukowodstwa w osnownych woprosach; decentralizacja operatiwnych funkcij“.

przeciwstawienie organów centralnych lokalnym. Jednak i w tym wypadku wątpliwe jest, by można było mówić o samorządzie w znaczeniu prawnym.

W pojęciu centralizmu demokratycznego tkwią pewne zasady, na które warto zwrócić uwagę przy badaniu zagadnienia samorządu. Chodzi mianowicie o pewien określony stopień samodzielności rad, których nieskrępowana, swobodna sfera działania zdaje się być ograniczona jedynie ustawodawstwem i ogólnymi dyrektywami kreowanych przez te same rady organów centralnych. Ten moment pewnego ograniczenia samodzielności rad jest pierwszym elementem istotnym. Drugi moment, który pragniemy uwypuklić — to decentralizacja i to decentralizacja organów państwowych, którymi są rady. Cechą charakterystyczną dla stanowiska rad jest *zasada podwójnej zależności* (albo współzależności), podwójnego podporządkowania pionowego i poziomego. Mówiliśmy już o tym w związku z podstawami ustrojowymi państwa i jeżeli znowu zwracamy uwagę na tę cechę, to jedynie w tym celu, aby podkreślić, że podwójne podporządkowanie oznaczać ma wzmocnienie niezależności hierarchicznej rad, które regulują szereg doniosłych spraw swymi postanowieniami oraz mogą wpływać na takie lub inne postępowanie wyższych komitetów wykonawczych z tytułu udziału w kreowaniu tych wyższych organów.

Dalszym wreszcie postulatem teoretycznym w stosunku do rad jest stanowisko, dające się streścić w tezie: *radę są najwyższymi organami władzy na swym terytorium, a zarazem najniższymi komórkami aparatu państwowego, działającymi w oparciu o aktywnego obywatela*. Nie jest to żadne konkretne określenie rad, lecz daje się wydedukować z ich ogólnego charakteru i podstawowych założeń państwa proletariackiego.

Tyle postulaty teoretyczne. Rozważmy teraz, czy i w jakim stopniu zostały one wyrażone w ustawodawstwie pozytywnym. Centralizm demokratyczny jest zasadą obowiązującą nie tylko w aparacie państwowym, ale i w organizacjach partyjnych. Jeżeli chodzi o aparat państwowy, centralizm ten wyrażony jest w samej organizacji aparatu, a postanowień wprowadzających go w życie należy szukać w ogólnym duchu ustaw, czytając między wierszami oraz analizując konkretne

postanowienia ustaw (np. wybieralność organów, odwołanie delegata, podwójna zależność, samodzielność w granicach porządku prawnego itp.). Natomiast „ustawodawstwo partyjne“ mówi o tym *expressis verbis*. Mówi o tym statut W. K. P. (b) (pkt. 18 — 20), jak również statut Kominternu. Statut partii wprost nazywa centralizm demokratyczny podstawową zasadą organizacyjnej budowy partii, co przejawia się w wybieralności wszystkich kierowniczych organów, od dołu do góry i periodycznej sprawozdawczości organów partyjnych przed swymi organizacjami. W istocie centralizmu demokratycznego leży też zasada ścisłej dyscypliny oraz podporządkowania mniejszości większości. Ponadto — bezwzględne podporządkowanie się postanowieniom wyższych organów. Dopuszczalna więc jest, a nawet wskazana dyskusja i krytyka projektu, ale kategorycznie wzbroniona opozycja wobec już powziętej uchwały. Poza tym jednak wszystkie organy i organizacje są samodzielne w rozstrzyganiu interesujących je zagadnień, o ile nie stoją w sprzeczności z obowiązującymi postanowieniami organów wyższych.

Sama budowa partii — podobnie jak i innych organów radzieckich (np. jednostki wyborcze) — oparta jest na zasadach centralizmu demokratycznego według cech wytwórczo-terytorialnych, tzn., że organizacja obsługująca pewien rejon (gałąź wytwórczości albo zarządu) jest uważana za wyższą w stosunku do wszystkich organizacyj, obsługujących część danego rejonu (lub gałęzi).

Jak widać centralizm demokratyczny znalazł swój wyraz w ustawodawstwie państwowym i partyjnym, choć może nie zawsze jest to wyraźnie sformułowane. Czy i jak wprowadza się go w życie, jest kwestią polityki państwa i etyki urzędników, co nas jednak w danym wypadku mniej interesuje. Stwierdzić tylko wypada, że ustawodawstwo przyjęło i honоруje tę podstawową zasadę organizacyjną.

Podwójna zależność znalazła również swój wyraz w ustawodawstwie, a nawet w praktycznej współpracy organów państwowych. Należy jednak zauważyć, że zasada ta została przełamana na wniosek samego Lenina już w pierwszych latach istnienia państwa przez stworzenie prokuratury, mianowanej przez władze zwierzchnie i niezależnej od lokanych organów. Następnie zaś stworzone zostały komisariaty ogólnozwiązko-

we (po utworzeniu Związku S. R. R.), które mają własne organy lokalne, niepodporządkowane władzy miejscowej. Wprawdzie te rzeczy nie usuwają aktualności samej zasady, ale w każdym razie robią w niej pewien wyłom. W odniesieniu do rad zasada ta znalazła wyraz między innymi w art. 28 ustawy o radach R. S. F. S. R.

Jak się zatem układają wzajemne stosunki rad z wyższymi organami w świetle pozytywnego ustawodawstwa? Odpowiedź ułatwia właśnie zasada centralizmu demokratycznego oraz prawa i obowiązki rad. Konstytucje republik związkowych (np. R. S. R. S. R.) wypowiadają zasadę zcentralizowanego nadzoru i kierownictwa ogólnego w sprawach zasadniczych z zachowaniem jednak zasady, że każdy organ radziecki jest władzą najwyższą (polityczną) na swym terytorium. Wynika to już choćby z art. 65 konstytucji R. S. F. S. R., zapewniającego wyższym organom środki kontroli nad działalnością organów radzieckich. Uprawnienia rad streścić się dadzą w twierdzeniu, że są one najwyższymi organami władzy na swym terytorium, a jednocześnie najniższymi komórkami aparatu państwowego, choć i w tym charakterze mają szerokie kompetencje, bo do zakresu działania ich należy rozpatrywanie („obszudajut“) działalności rządu i innych wyższych organów radzieckich (por. pkt. 1 ustawy o radach miejskich). Jako niższe komórki rady również kreują wyższe organy w drodze wyboru pewnej liczby delegatów.

W pracy swej rady muszą działać w ramach ogólnego porządku prawnego, kierując postanowieniami wyższych organów i instrukcjami wyborców. Z jednej więc strony istnieje hierarchia (centralizacja), z drugiej zaś samodzielność i inicjatywa (decentralizacja), będące wynikiem dialektycznie pojętego centralizmu socjalistycznego. Mogłoby się to nawet wydać paradoksalne i niezrozumiałe, ale trzeba uwzględnić specjalne podejście marksistów do wszelkich zagadnień polityczno - społecznych przy użyciu metody dialektycznej. Rady podlegają hierarchicznie wyższym organom radzieckim (rejonowe i wyższe zjazdy rad, rada komisarzy ludowych i centralny komitet wykonawczy), ale z drugiej strony te wyższe organy to emanacja najniższych komórek — rad. Rady więc tworzą oś jedyne systemu zarządu państwowego, występując w podwójnym charakterze: najwyższe organy władzy po-

litycznej na swoim terytorium i najniższe komórki aparatu państwowego. Oznacza to, że na obszarze danego terytorium nie ma żadnych innych organów, z którymi rada dzieliłaby się władzą, a wszystkie organy są radzie podległe lub przez nią kontrolowane; rada podporządkowana jest tylko organom wyższym, przy czym sama uczestniczy w ich kreowaniu. Z drugiej jednak strony, te organy wyższe obowiązane są składać sprawozdania przed plenum rad, a pewne postanowienia rady mogą być zmienione tylko po uzyskaniu zgody plenum rady (np. zmiana uchwały o budżecie miejskim), co wzmacnia samodzielność rad.

Za tym brak przeciwstawienia władz centralnych i lokalnych został osiągnięty w drodze dialektycznego kompromisu, opartego na pewnych zasadach praktycznych. Kompromis ten przejawia się przede wszystkim w tym, że rady są najwyższymi organami władzy lokalnej, a zarazem jedynymi organami wykonawczymi centrum politycznego¹⁾ (z wyjątkiem kolei, obrony itp., choć i tu przejawia się współdziałanie rad).

W świetle powyższych uwag wydaje się możliwym sprecyzować stanowisko prawne rad. Są to zatem organy administracji państwowej i to administracji w swoisty sposób zdecentralizowanej, o pewnym stopniu samodzielności, ograniczonym przez element podporządkowania wyższym, utworzonym przez siebie organom, a wzmocnionym przez wyznaczenie radom aktywnej roli przez oficjalną ideologię. Charakter państwowy tych organów nie ulega wątpliwości. Posiadają one osobowość prawną, jako konsekwencję dążenia do ułatwienia radom uczestniczenia w obrocie gospodarczym. W żadnym jednak wypadku osobowość ta nie może być traktowana, jako równoznaczna z samodzielną podmiotowością w prawie publicznym. Tym samym więc nie może być mowy o jakichkolwiek publicznych sprawach podmiotowych w stosunku do jedyne podmiotu w prawie publicznym — państwa, chyba że będziemy mówili o pewnym prawnie uznanym interesie, to jest uznanym przez prawo przedmiotowe.

Jako zdecentralizowana część administracji państwowej rady są wyposażone w pewną samodzielność²⁾ w załatwianiu

1) *Stuczka*, o. c., s. 280 i n.

2) Por. też *Panejko*, Geneza, s. 144 o przekazaniu całości lokalnej administracji w Z. S. R. R. w ręce lokalnych organów, wyposażonych w pewną dozę samodzielności.

ustawowo przekazanych im spraw przy udziale czynnika społecznego (pojętego klasowo). Rady są najwyższą władzą polityczną na swym terytorium i najniższą komórką w systemie administracji państwowej — i to jest punktem ciężkości zagadnienia — co znajduje wyraz w centralizmie socjalistycznym, rozwiązującym zagadnienie hierarchii i podporządkowania w aparacie radzieckim przez połączenie elementów centralizacji i decentralizacji, co w praktyce może być trafnym uregulowaniem wzajemnych stosunków centrum i organów lokalnych. Zdaniem prof. J. Panejki bowiem, „ani krańcowa centralizacja, ani krańcowa decentralizacja władzy państwowej, nie wiodą do celu. Dopiero połączenie obu systemów może przynieść dodatnie wyniki ¹⁾”. Ustawodawstwo Z. S. S. R. zaś zdaje się zmierzać do realizacji centralizmu socjalistycznego, w którym łączyć się mają oba te pierwiastki. Stwierdza to Engelfeld który utrzymuje, że „sowieckie prawo administracyjne łączy w sobie elementy centralizacji i decentralizacji“ ²⁾.

IV. Pełny obraz sowieckiego systemu administracji lokalnej, występuje z całą wyrazistością na tle zagadnienia nadzoru nad tą administracją, gdyż ma to duże znaczenie dla właściwego oświetlenia zagadnienia hierarchii i podporządkowania w aparacie państwowym, a tym samym do ustalenia stopnia samodzielności rad.

Dziś już nie ulega wątpliwości, że nadzór państwowy nad zdecentralizowaną administracją lokalną jest rzeczą konieczną, zarówno z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jak ogólnego porządku prawnego i zapewnienia koordynacji całości kształtu działalności aparatu państwowego.

Stwierdzić wypada, że nadzór państwowy w Z. S. S. R. jest bardzo szeroko i wszechstronnie rozbudowany, co wynika z teorii państwa, jako narzędzia klasy panującej. Pominąmy tu oczywiście, ujemną stronę praktyczną zbyt szerokiego nadzoru. Pamiętać też należy o idei hegemonii proletariatu i związanym z nią prymatem partii, które uzasadniają nadzór nie tylko państwowy, ale nawet organizacyj partyjnych. W związku z tym w Z. S. S. R. można mówić o kilku formach

1) *Panejko*, *Geneza*, s. 144 i n.

2) *Engelfeld*, *Nowyje tieczienija*, s. 279.

nadzoru, choć rozgraniczenie między nimi często jest trudne do przeprowadzenia.

Nadzór sądowy w Z. S. R. R. nie istnieje, a nadzór organów ustawodawczych, jakimi są Centralny Komitet Wykonawczy Z. S. S. R. oraz analogiczne instytucje republik związkowych istnieje raczej z tytułu piastowania władzy zwierzchniczej, niż na podstawie wyraźnych przepisów prawa. Nie jest to jednak żadna najwyższa instancja rekursowa, lecz po prostu najwyższa władza nadzorcza, która może wystąpić w tym charakterze bądź z własnej inicjatywy, bądź na skutek wniesionego odwołania czy skargi.

Najszerszą i zasadniczą formą nadzoru w Z. S. S. R. jest a d m i n i s t r a c y j n y n a d z ó r państwowy, znany na zachodzie Europy jako nadzór organów rządowych lub samorządowych wyższego rzędu. Oprócz tej formy nadzoru istnieją również inne, specyficzne formy, nieznane innym państwom. Przede wszystkim więc n a d z ó r p a r t y j n y, realizowany bądź przez specjalnie do tego powołany organ, (Komisja Kontroli Partyjnej), bądź przez zwykłe organizacje partyjne. Dalej istnieje nadzór — że się tak wyrazimy — „ogólnopaństwowy“, urzeczywistniany również przez specjalne organy (Komisja Kontroli Radzieckiej), powołane do nadzorowania działalność całego aparatu państwowego. Niezależnie od tego, częściowo jako władza nadzorcza, funkcjonuje prokuratura, która jest obowiązana interweniować z urzędu w wypadku naruszenia ogólnego porządku prawnego lub przejawów biurokracji przez organy radzieckie.

Wreszcie jeszcze jedna specyficzna forma nadzoru: nadzór czynnika społecznego, polegający na organizowaniu tzw. „m a s o w e j k o n t r o l i“ organizacji społecznych lub poszczególnych obywateli, (m. inn. „szefstwo“ i „socjalistyczcko-sowmiesztitelstwo“), co ma na celu zbliżenie aparatu państwowego do społeczeństwa, walkę z biurokracją i celową organizację pracy przy udziale najszerzych mas obywateli.

Zakres nadzoru jest pojęty jak najszerzej, gdyż obejmuje zarówno legalność, jak i celowość działalności rad (zresztą nie tylko rad), a ponadto zgodność z z a s a d a m i o f i c j a l n e g o ś w i a t o p o g l ą d u. Zatem np. pewna uchwała czy zarządzenie rady lub jej organu mogą być zakwestionowane nie tylko wówczas, gdy nie jest zgodna z obowiąz-

zującym ustawodawstwem lub z zasadami racjonalnej gospodarki, lecz również wtedy, gdy są sprzeczne z ideologią marksizmu. Zrozumiałe, że tak pojęty nadzór z konieczności jest bardzo szeroki i zależnie od poziomu etycznego urzędników władz nadzorczych może silnie ograniczać samodzielność rad przez dowolną interpretację i ocenę ich zarządzeń i działalności.

Pomijając stronę ideologiczną, nadzór może być formalny lub materialny. W pierwszym wypadku wchodzi w grę ocena legalności, co przejawia się w ochronie tzw. „rewolucyjnej praworządności“, zmierzającej do zapewnienia ładu i porządku publicznego w ramach ustawodawstwa pozytywnego i socjalistycznego poczucia prawa. Nadzór materialny zaś obejmuje całokształt merytorycznej oceny działalności rad.

Bezpośrednim organem nadzorczym w stosunku do rad, zarówno miejskich, jak wiejskich, jest rejonowy komitet wykonawczy, wyłoniony przez rejonowy zjazd rad (pkt 7 ustawy o radach miejskich R. S. F. S. R.). W stosunku do rad miast wydzielonych — centralny komitet wykonawczy republiki autonomicznej lub krajowej (obwodowy) komitet wykonawczy. Wreszcie w stosunku do rad wiejskich miejscowości przyłączone do miast — rada miejska, względnie miejska rada rejonowa (pkt 5 ustawy o radach wiejskich).

Uprawnienia rejonowego komitetu wykonawczego w stosunku do rad wynikają z ich charakteru władzy wyższej na terytorium rejonu i dlatego ustawodawstwo określa ich uprawnienia w tym zakresie tylko fragmentarycznie. Tak według art. 65 konstytucji R. S. F. S. R. zjazd rad i jego komitet wykonawczy (tj. rejonowy) „realizują kontrolę nad działalnością rad i ich organów wykonawczych“. (Analogicznie art. 64 konstytucji U. S. S. R., art. 55 B. S. R. R., art. 78 Azerb. S. S. R. art. 70 S. S. R. Gruzji, art. 82 Arm. S. R. R., art. 62 Turk. S. R. R., art. 77 Uzb. S. R. R.). Prawa nadzoru wynikają też z ustawy o rejonowych zjazdach rad i rejonowych komitetach wykonawczych (S. U. Nr 11, poz. 41 z 1931 r.). Według art. 84 konstytucji R. S. F. S. R. (analogicznie — inne konstytucje) rejonowy zjazd lub jego prezydium zatwierdza budżet rad. Przysługuje mu ponadto szereg innych uprawnień istotnych.

Pośrednim wyższym organem nadzorczym jest krajowy (obwodowy) zjazd rad i komitety wykonawcze oraz centralne

komitety wykonawcze republik autonomicznych i związkowych.

Organami specjalnymi są, jak już wspomnieliśmy, Komisje Kontroli Radzieckiej oraz Partyjnej, stworzone w r. 1934 po XVII zjeździe partyjnym i VII wszechzwiązkowym kongresie rad. Nie są to organy zupełnie nowe, gdyż zastąpiły istniejące dotąd organy partii i rządu, mianowicie Centralną Komisję Kontrolną partii i Robotniczo - Włościańską Inspekcję (C. K. K. oraz R. K. I.), które często odbywały wspólne posiedzenia i wydawały wspólne uchwały, podkreślając w ten sposób ścisłą łączność aparatu państwowego i partii.

Komisja Kontroli Radzieckiej ¹⁾ (Komisja Sowietskogo Kontrola) składa się z osób, powołanych przez Centralny Komitet Wykonawczy i Radę Komisarzy Ludowych Z. S. S. R., na wniosek zjazdu W. K. P. (b). Komisja ma swój organ centralny i organy lokalne. Organem centralnym jest plenum Komisji, zbierające się na sesje przynajmniej raz na trzy miesiące; dla kierowania całą pracą kontrolną i nadzorczą plenum wyłania swój stały organ pracy — biuro, którego skład osobowy zatwierdza Rada Komisarzy Ludowych Z. S. R. R. Komisja Kontroli Radzieckiej ma swych przedstawicieli w republikach związkowych i autonomicznych (pełnomocników K. K. R.), niezawisłych od organów lokalnych. Niezależnie od tego Komisja wyznacza swych pełnomocników w różnych rejonach, miastach itp.

Podstawowym zadaniem Komisji, działającej w porozumieniu z Komisją Kontroli Partyjnej, jest systematyczna kontrola wykonywania ważniejszych decyzji rządu „przez wszystkie ogniwa aparatu radzieckiego i gospodarczego od góry do dołu“ (pkt 1 ustawy). Wprawdzie ustawa mówi o kontroli i sprawdzaniu (prowierka), ale ze wszystkich jej postanowień wynika, że jest to nadzór państwowy i to zarówno w interesie państwa (sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego), jak i społeczeństwa (walka z biurokratyzmem, naruszeniem legalności, wypaczeniem ducha ustawy itp.). Nadzór ten sięga tak daleko, że członkowie Komisji mogą uczestniczyć we wszystkich posiedzeniach organów centralnych i lokalnych z prawem żądania wyjaśnień i danych.

¹⁾ Положеніе о Комисіи Совіетского Контрола при Совіетіе Народных Комиссаров З. С. С. Р. (Izwiestja, z dnia 28.III.1934 r.).

Uzupełnieniem tego organu jest Komisja Kontroli Partyjnej¹⁾, powołana przez zjazd partii, która realizuje zarówno nadzór ogólnopaństwowy, jak i wspomniany już przez nas nadzór ideologiczny. Zgodnie ze statutem Komisji, kontroluje ona wykonywanie decyzji partii i pociąga do odpowiedzialności zarówno za naruszenie dyscypliny, jak i etyki partyjnej (pkt 1).

Komisja ta — podobnie jak Komisje Kontroli Radzieckiej — posiada swój organ centralny i organy lokalne. Kompetencje jej również są bardzo obszerne, a uprzywilejowane stanowisko partii w państwie (por. wyżej o prymacie partii, jako dźwigni w mechanizmie dyktatury proletariatu) daje Komisji możliwość wglądu do prac wszystkich organów aparatu partyjnego i państwowego, zapewniając w ten sposób możliwość urzeczywistnienia bardzo szerokiego nadzoru.

Kontrolę i nadzór pośredni, bez prawa ingerencji, ale niemniej skuteczny, skutecznie mogą również organizacje „masowe“, które zaktywizowały tysiące członków. Możliwość wglądu w funkcjonowanie aparatu rad zapewniona jest również czynnikowi społecznemu przez wspomniane już instytucje: „szefstwo“ i „socjalistyczeskoe sowmiestitielstwo“.

Z powyższego wynika, że nadzór jest bardzo rozbudowany wszczep i wgląd, co wskazuje nawet na jego przerosty. Nasuwa się tu pytanie, jak w związku z tym przedstawia się ochrona prawna kompetencji rad, określonej przez ogólny porządek prawny i ustawodawstwo specjalne. Jak wszystko, w Z. S. R. R. pragnie się to rozwiązać dialektycznie. Państwowy charakter instytucji, organizacji i całego aparatu gospodarczego i radzieckiego jest podkreślany każdym posunięciem rządu, każdą enuncjacją oficjalną; ponadto stale jest podkreślany brak przeciwstawienia władz centralnych lokalnym. Stąd też w Z. S. R. R. ochrona prawna kompetencji rad nie jest zbudowana na modłę europejską. Istnieje tam odwołanie od zarządzeń władzy bezpośrednio wyższej do wyższej pośrednio. Jednocześnie zaś organy specjalne (Komisje Kontroli Partyjnej i Radzieckiej), nadzorując działalność rad, stoją jednocześnie na straży prawnie zagwarantowanej radom kompetencji i kontrolują działalność organów nadzorczych. Odbywa się to

1) Положеніе о Комисіи Партиіного Контроля при Ц. К. В. К. Р. (b), Извѣстія, з дня 28.II.1934 r.).

pod hasłem wypłenicia dążeń odśrodkowych i naruszania legalności organów lokalnych z jednej strony, z drugiej zaś bezwzględnego usunięcia „komenderowania“ ze strony organów wyższych w stosunku do administracji zdecentralizowanej.

Jak widać z tego ochrona kompetencji rad oparta jest nie tyle na ochronie prawnej (skarga sądowo - administracyjna, rekurs z prawem określonych wypadkach itd.), ale — i to przede wszystkim — na lansowaniu ideologii marksistowskiej, socjalistycznym poczuciu prawnym i etyce ludzkiej. Czy i w jakim stopniu zapewni to realizację centralizmu socjalistycznego, a w szczególności samodzielność rad — wymyka się spod oceny prawnej; w każdym jednak razie stwierdzić można, że nie wzmacnia to prawnej ochrony kompetencji rad.

Reasumując jednak wszystko powiedziane o nadzorze, stwierdzić wypada, że tak pojęty nadzór odbiega znacznie od pojęcia nadzoru, ustalonego zarówno w teorii prawa administracyjnego, jak i obserwowanego w demokratycznych państwach parlamentarnych. Niewątpliwie trudno w takich warunkach mówić o prawnie zgwarantowanej samodzielności rad w rozumieniu państwa prawnego.

Jako wysoce charakterystyczne, należy podnieść, że nadzór państwowy, tak szeroko rozbudowany, jest uważany w Z. S. R. R. za konieczność państwową, w myśl zasady, że państwo proletariackie w okresie przejściowym jest regulatorem całego życia politycznego, gospodarczego i społecznego, że ma prowadzić walkę klasową i ulepszać funkcjonowanie aparatu państwowego oraz wychowywać społeczeństwo. Nadzór więc jest nie tylko funkcją państwową, ale w pierwszym rzędzie ideologiczną.

Dalej, co jest równie ważne, nadzór w Z. S. R. R. nie zawsze opiera się na tytule ustawowym, gdyż dopuszczalna, a nawet wskazana jest ingerencja władz radzieckich, partyjnych lub organizacji „masowych“ w wypadku naruszenia przez rady legalności, interesów klasowych lub praw jednostki. Ten brak tytułu ustawowego rzutuje na całą instytucję nadzoru państwowego, która częściowo traci swój charakter prawny i staje się potężnym środkiem kontroli w rękach władzy politycznej, która ma wszelkie możliwości, aby — w razie potrzeby — dość poważnie ograniczyć samodzielność rad. Z drugiej jednak strony nie można bez zastrzeżeń zgodzić się

z twierdzeniem, że w Z. S. R. R. nie ma nadzoru, lecz tylko podporządkowanie¹⁾. Byłoby to bowiem zapoznaniem tak istotnych okoliczności, jak budowa rad od dołu do góry w drodze wyborów, rozszerzanie inicjatywy lokalnej rad i ich działalności przy udziale czynnika społecznego i pewna faktyczna (nie prawna) ingerencja specjalnych organów nadzorczych, które mają nie dopuszczać do przerostu nadzoru i kontroli. Nie można też zapominać, że nawet przy silnie scentralizowanych ogólnie - związkowych komisariatach ludowych działają rady, składające się przynajmniej w jednej trzeciej z przedstawicieli organów lokalnych. Sam zaś nadzór, pomyślany jako kontrola działalności rad, jest z reguły kontrolą następną, co ma na celu zapewnienie samodzielnej pracy, która ex post ma być korygowana. (Kontrolę faktyczną wykonują przede wszystkim organizacje masowe, tj. sam czynnik społeczny). Natomiast brak jest np. jednej z często spotykanych form kontroli wstępnej tzw. kontroli czynności zamierzonych. Nie wyklucza to oczywiście, stwierdzenia, że w Z. S. R. R. nie ma prawnej samodzielności rad, w takim znaczeniu, jak w odniesieniu do samorządu w demokratycznych państwach parlamentarnych, co wynika chociażby z pojęcia nadzoru ideologicznego. Można tu bowiem przeprowadzić analogię z polityką narodowościową w tym państwie: maximum poparcia, jeżeli chodzi o rozbudowę odrębności narodowościowych, kulturalnych, społecznych itp., o ile odbywa się to w ramach ogólnego socjalistycznego budownictwa i zgodnie z panującą ideologią; niezwłoczna i bezwzględna ingerencja władz centralnych w razie ujawnienia nacjonalistycznych dążeń odśrodkowych. Takie jednak postawienie sprawy, przy wysunięciu na pierwszy plan momentów ideologicznych, nie może być uznane za pełną gwarancję prawną niezawisłości.

V. SYSTEM RAD W ŚWIELE TEORII SAMORZĄDU

Istotne elementy samorządu a cechy charakterystyczne systemu rad. Rady jako aparat państwowy. Decentralizacja i ograniczenie samodzielności rad. Powszechne przemiany samorządu. Demokratyczne koncepcje samorządu a system rad. Aktywność czynnika społecznego pod-

1) Por. Brzeziński, Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytarnych, Samorząd Miejski, 1935, Nr 3.

stawą organizacji i działalności rad. W ZSRR nie istnieje samorząd w znaczeniu prawnym. Polityczna strona samorządu. Rady nową formą politycznej organizacji zarządu lokalnego w państwie autorytatywnym.

Sprecyzowanie podstawowych pojęć w zakresie podstaw państwa rad i oświecenie zrębów organizacji jego aparatu administracyjnego, jak również uwypuklenie zasad działalności, pozwala wyprowadzić wnioski co do tego, czy i jakie elementy samorządu są właściwe systemowi rad. Zagadnienie czy można mówić o samorządzie w Z. S. R. R. w tym znaczeniu, jakie ustaliła nauka prawa administracyjnego, może być trafnie rozwiązane przez analizę tych elementów samorządu, które w nauce są łączone z jego istotą. Sprawdzianem powinny tu być składniki definicji państwowej teorii samorządu, która przez samorząd rozumie ustawowo zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Z określenia tego wynikają elementy prawne, istotne dla ustalenia konkretnego pojęcia samorządu.

Przede wszystkim więc oparcie instytucji samorządu na przepisach ustawy, gdyż samorząd nie rozumie się sam przez się i nie istnieją żadne przyrodzone prawa gmin, a jednostki samorządowe są powoływane do życia tylko przez ustawę. To też samorząd stanowi część administracji państwowej, a nie realizuje żadnych praw własnych. Istnieją wprowadzić pewne zadania, które „z natury rzeczy” powinny być załatwiane przez lokalne jednostki samorządowe (np. policja drogowa czy sanitarna), ale konieczność ta nie wynika z istoty samorządu, lecz po prostu z zasad celowej organizacji pracy i racjonalnej gospodarki, w myśl których organy lokalne lepiej mogą te zadania wykonać, uwzględniając w pełni warunki i potrzeby miejscowe. Z tym się łączy dalszy element istotny samorządu — decentralizacja administracji państwowej, z której z kolei wynikają: niezależność hierarchiczna i samodzielność organów samorządowych w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Oczywiście, te właśnie elementy o znaczeniu prawnym decydują o — również prawnej — istocie samorządu.

Niezależnie od tego, jak mówiliśmy, uwzględnić należy

również pewne momenty o charakterze pozaprawnym, które stanowią o wewnętrznej treści danej instytucji. Do takich zaliczamy szeroki lub ograniczony zakres kompetencji samorządu¹⁾, udział w nim czynnika społecznego i sposób powoływania organów samorządowych. W szczególności wybieralność jednostek samorządowych uważać należy za element przez samo życie podniesiony do rzędu istotnych. W państwach współczesnych obserwujemy powszechne dążenie do zmniejszenia samodzielności samorządu i zwężenia zakresu jego kompetencji w obawie przed jego odśrodkowymi dążeniami, czy po prostu przeciwstawieniem się woli rządu centralnego. Szczególnie jaskrawo występuje to w tzw. państwach totalnych, których silnie scentralizowane rządy otwarcie propagują podporządkowanie samorządu centralnym władzom państwowym. Środkiem zaś do osiągnięcia zamierzonego celu — podporządkowania — jest właśnie taka lub inna koncepcja powoływania organów samorządowych bądź w drodze nominacji, bądź przez specjalny system wyborczy, gwarantujący odpowiedni skład osobowy organów samorządu. W tym stanie rzeczy demokratyczne pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze staje się symbolem i gwarancją samodzielności samorządów. Uznając zaś samodzielność za istotny element samorządu, za takiż musimy uznać wybieralność jego organów, jakkolwiek ma to znaczenie nie tyle prawne, ile polityczne.

Nie ulega wątpliwości, że system rad opiera się na pozytywnym ustawodawstwie, na przepisach ustawy, choć na równi z ustawami traktowane są postanowienia centralnych organów partyjnych. Oczywiście, należy pamiętać, że instytucja rad powstała w ogniu walk rewolucyjnych, że stworzyło je niejako samo życie. Z drugiej jednak strony niepodobna twierdzić, że rady są czymś „wrodzonym” ruchowi rewolucyjnemu. Wprawdzie ustawodawstwo tylko zarejestrowało, zafiksowało stan rzeczy, stworzony przez rozwój wypadków rewolucyjnych, niemniej jednak obecne istnienie i działalność rad, (które różnią się dziś znacznie od swego pierwowzoru) oparte są na ustawodawstwie pozytywnym (i partyjnym) i całkiem możliwe jest inne rozwiązanie zagadnienia decentralizacji. Je-

1) *Panejko*, Geneza, s. 137, utrzymuje, że z punktu widzenia politycznego samorząd jest tym większy im większy jest udział jednostek samorządowych w administracji państwowej.

zeli zaś obecnie instytucję rad powszechnie się łączy ze zwycięstwem marksizmu w jakimkolwiek kraju, wynika to po prostu z faktu, że te organy zrodzone w walce najlepiej — zdaniem marksistów — potrafią wykonać wkładane na nie przez partię zadania. Teoria państwa proletariackiego nie mówi o radach, jako o istocie tego państwa, dowodem czego jest choćby powstanie leninowskiej teorii rad dopiero w 1917 r., lecz uważa je za najlepszą reprezentację mas i symbol zniesienia biurokratycznej centralizacji. Samo jednak istnienie i działalność rad w dobie obecnej są wynikiem postanowień ustawy, która czerpie swą myśl przewodnią z programu partii; program zaś ten — jak już mówiliśmy — jest również programem, a nawet prawem władzy państwowej.

System rad, to system administracji publicznej, mającej realizować „dyktaturę proletariatu“. Żaden organ, żadna instytucja nie mogą być przeciwstawione państwu, co wynika z marksistowskiej teorii państwa, uznającej państwo za klasową organizację ucisku. Rady występują jako piastun władzy zwierzchniczej na obszarze swego terytorium, gdyż są organami państwa. Posiadane przez nie imperium nie jest przeto wynikiem samodzielnej podmiotowości, ale odwrotnie podmiotowość nadaje im, przez wyposażenie ich we władztwo ustawa, rejestrująca rozwój życia państwowego. Stąd też konsekwentnie wynika odrzucenie przez teoretyków Z. S. R. R. publicznych praw podmiotowych, które zresztą są nie do pomyslenia w ogóle w żadnym państwie współczesnym¹⁾.

Administracja państwowa w Z. S. R. R. jest zdecentralizowana w sposób swoisty, oparty na znanym już nam centralizmie socjalistycznym, tej podstawowej zasadzie organizacyjnej, mającej łączyć w sposób dialektyczny scentralizowane kierownictwo ogólne z decentralizacją wykonania i inicjatywy. Tak pojęta decentralizacja określa szerokie granice działalności rad; wskazuje na to sama budowa systemu rad od dołu do góry, co podnosi znaczenie decentralizacji. Rady obejmują

1) Podobnie ustosunkowują się do tego zagadnienia tzw. państwa totalne. Np. narodowo - socjalistyczny teoretyk prawa administracyjnego *Otto Köllreuter* (*Deutsches Verwaltungsrecht*, 1936), stwierdza, że indywidualistyczne pojmowanie tej konstrukcji prawnej (tj. przeciwstawianie się władzy państwowej) straciło swe uzasadnienie w państwie narodowo - socjalistycznym, uznającym zasadę wództwa za punkt ciężkości w prawie administracyjnym (s. 11 — 12).

swoją działalnością dosłownie wszystko, nie ma żadnej dziedziny, mającej znaczenie dla życia gospodarczego, społecznego, czy politycznego, w której rady nie miałyby coś do powiedzenia. Obserwujemy więc tu tzw. zasadę powszechności zadań administracji lokalnej. W ramach ustalonego porządku prawnego i oficjalnego światopoglądu kompetencja rad jest stale rozszerzana w wyniku hasła wciągania czynnika społecznego do spraw państwowych. Znaczenie zaś tej decentralizacji aparatu państwowego pogłębia brak dualizmu władz państwowych, brak przeciwstawienia centralnych władz rządowych organom zarządu lokalnego. Oba rodzaje bowiem organów, których kość pacierzowa stanowi system rad, z punktu widzenia władzy politycznej stanowią monolit.

W systemie rad odnajdujemy w zasadzie niektóre z elementów istotnych dla pojęcia samorządu, tj. oparcie go na przepisach ustawy (z zastrzeżeniem równego traktowania ustawodawstwa pozytywnego i postanowień partii) i działalność w granicach ogólnego porządku prawnego, jak również państwowy charakter organów zarządu lokalnego i decentralizacja administracji państwowej. Wszystko jednak pojęte w sposób swoisty, dialektyczny i klasowy. Toteż musimy zwrócić uwagę na jedną z podstawowych cech typowych samorządu, na kwestię niepodległości hierarchicznej i prawnej samodzielności rad. Oba te pojęcia odnajdujemy w systemie rad, oba jednak pojęte znowu swoście. Pozornie te dwa pojęcia są równoznaczne. Gdzie bowiem jest zależność hierarchiczna, tam nie ma samodzielności i odwrotnie. Nie można jednak posuwać się tak daleko, by utożsamiać te dwa pojęcia. To też słusznym wydaje się twierdzenie, że samodzielność „jest pojęciem względnym i dynamicznym. Da się ona uchwycić ściśle na tle pozytywnych przepisów prawnych danego państwa, na których uformowanie wywierają zawsze wpływ zapatrywania polityczne oraz państwowo - filozoficzne danej chwili“¹⁾. Doceniając właśnie ten moment, staraliśmy się przedstawić podstawy ustrojowe Z. S. R. R. na tle jego założeń filozoficzno-państwowych oraz scharakteryzować zasady organizacyjne tego państwa. Przy uwzględnieniu wszystkich tych momentów staje się możliwym i zrozumiałym taki stan prawny, że w or-

1) *Panejko, Geneza*, s. 132.

ganizacji aparatu państwowego może tkwić element hierarchicznej zależności, a zarazem zachowany być może określony stopień samodzielności organów zarządu lokalnego, coraz bardziej rozszerzającego zasięg swej kompetencji w zakresie wszechstronnej reglamentacji życia społecznego i posiadającego — w granicach ogólnego porządku prawnego — pewną swobodę ruchu. To zastrzeżenie „w granicach ogólnego porządku prawnego“ posiada duże znaczenie, gdyż pojęcie to nie ma raz na zawsze ustalonej treści, słusznej dla każdego państwa i dla każdej epoki, lecz zależy zawsze od panującej ideologii. Treścią zaś ogólnego porządku prawnego w Z. S. R. R. jest, w myśl teorii państwa m. inn. uaktywnienie czynnika społecznego, rozwijanie jego inicjatywy, co jest nie do pomyślenia bez określonego stopnia samodzielności organów zarządu lokalnego, który ma przecie być szkołą wychowania obywatelskiego w duchu ideologii oficjalnej.

Niesłusznym jednak byłoby twierdzenie, że rady są wyposażone w całkowitą samodzielność i to zagwarantowaną prawnie, podobnie jak zbyt pochopnym i powierzchownym byłby sąd o całkowitym braku tej samodzielności. Nie można też prawdy szukać w „złotym środku“, który to sposób byłby uproszczeniem zagadnienia. Nie wolno bowiem przenosić pewnych oderwanych pojęć na grunt całkowicie odmienny, nie uwzględniając odmienności całokształtu układu sił w państwie, jego odrębności ideologicznej i ustrojowej. Toteż nieopatrzone żonglowanie pojęciami oderwanymi mogłoby czasem doprowadzić do wręcz fantastycznych wyników.

Rozpatrując np. zagadnienie hierarchii w systemie rad, stwierdzimy niewątpliwie zależność hierarchiczną i to dużą, co w zasadzie przekreślałoby samodzielność w rozumieniu prawa administracyjnego. Uwzględnić jednak również trzeba, że zależność ta jest „podwójna“ — pionowa i pozioma linia podporządkowania, — a ponadto dotyczy tylko niektórych gałęzi administracji. Np. budownictwo i planowanie miejskie odbywa się w myśl dyrektyw organów centralnych (Wyższy Sowiec Komunalnego Choziajstwa i Nar. Kom. Kom. Choz.), które jednak zakreślają radom tylko ogólny kierunek ich działalności. I to również, co należy podkreślić, składa się na pojęcie „ogólnego porządku prawnego“, gdyż ideologia państwa proletariackiego, jego założenia filozoficzne idą w tym właśnie

kierunku. Ten „porządek prawny“ (ściślej: prawno - rewolucyjny) ogranicza samodzielność rad w myśl zasady planowej gospodarki i administracji. Natomiast w pozostawionych im granicach rady mogą samodzielnie pobierać uchwały, wydawać postanowienia i zarządzenia.

Władze wyższą, w trybie nadzoru, mogą uchylić te uchwały, zmienić je lub rozszerzyć, choć same decyzje pobierane są w zasadzie samodzielnie. Prawniczo rzecz biorąc, nadzór jest bardzo rozbudowany wszczep i wgłąb i choć istnieje w zasadzie prawna (w rozumieniu marksistów) ochrona kompetencji rad, nie można mówić o samodzielności rad w takim znaczeniu, jak ją rozumie nauka prawa administracyjnego i jaką przyzwyczailiśmy się widzieć w demokratycznych państwach parlamentarnych.

Zatem element samodzielności rad z prawnego punktu widzenia może być zakwestionowany. Z drugiej jednak strony samodzielność rad w pewnym nieznacznym stopniu wzmacnia ich wybieralność. Sowiecki system wyborczy zna szereg ograniczeń, opartych na kryterium klasowym, zapewnia też duży wpływ partii, ale wybory obejmują dość szerokie masy, a czynnik społeczny przedostaje się w ten sposób do organów zarządu państwowego (lokalnego i centralnego), którym panujący światopogląd wyznacza rolę szkoły wychowania obywatelskiego w duchu ideologii oficjalnej. Wybory, nawet ograniczone, jeżeli są dostatecznie szerokie, zawsze są lepsze od nominacji, choć zdarza się, że określona konstrukcja systemu wyborczego może te różnice zniwelować. Wybieralność rad wpływa oczywiście poważnie na zwiększenie ich w zasadzie ograniczonej prawnej samodzielności, ale to nie upoważnia jeszcze do przyznania, że w systemie rad odnajdujemy wszystkie cechy istotne dla samorządu w rozumieniu nauki prawa administracyjnego. Stwierdzić bowiem wypada, że nie spotykamy tu ustawowego zawarowania samodzielności prawnej rad na wzór państw demokratycznych. Samodzielność rad bowiem ujmowana jest z innego punktu widzenia: dialektycznego centralizmu socjalistycznego, przy którym ogólne ramy i kierunek działalności wytyczać ma kierownictwo centralne w oparciu o określoną ideologię, a organy lokalne mają się poruszać w tych, ale tylko w tych ramach.

W każdym jednak razie widzimy tu poważne różnice z za-

chodnio - europejskim pojęciem samorządu. Przypisać to należy nie tylko poglądom filozoficzno - państwowym marksizmu, ale w ogóle splotowi najrozmaitszych przyczyn gospodarczych i politycznych, których działanie wystąpiło szczególnie jaskrawo po wojnie światowej, powodując niemal powszechną przemianę ustrojów politycznych. Integralność całego systemu administracji państwowej, silna ingerencja państwa we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i politycznego, wpłynęły poważnie na zmianę oblicza samorządu nie tylko w Z. S. R. R. Przemiany samorządu obserwujemy również w większości innych państw Europy, a przede wszystkim w tzw. państwach totalnych, które tak gruntownie przebudowały swoją administrację lokalną, że trudno nawet mówić o istnieniu tam samorządu.

„Samorząd — mówi prof. Panejko — nie jest związany ze stałymi formami i pojęciami. Otrzymuje on swe oblicze z myśli zasadniczych, na których opiera się państwo ¹⁾“. W istocie, każde państwo na różnych etapach historycznych ma własną odrębną ideologię panującą, zgodnie z którą stara się ukształtować swój ustrój wewnętrzny. W dobie obecnej występuje to szczególnie jaskrawo, gdyż wszystkie reformy wewnątrz - państwowe zmierzają ku wzmocnieniu centralnych władz wykonawczych, przy jednoczesnym zwężaniu decentralizacji, bądź przez specjalne systemy wyborcze, bądź też przez usunięcie wybieralności lub wprowadzenie zarządów komisarycznych.

Ten prąd ku centralizacji biurokratycznej obserwujemy przede wszystkim w Niemczech i Italii, w których oficjalna ideologia państwowa wywarła swe piętno przede wszystkim na samorządzie. Wystarczy rzut oka na kwestię samodzielności oraz kompetencję i udział czynnika społecznego, tj. te elementy pozaprawne, które decydują o wewnętrznej treści samorządu, by stwierdzić, że przemiany ustrojowe wcale nie mają na celu wzmocnienia i rozszerzenia tej instytucji.

W Niemczech samodzielność samorządu została silnie ograniczona przede wszystkim przez zniesienie wybieralności

1) *Panejko*, Czynniki społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich, s. 379.

organów samorządowych¹⁾. Kierownik gminy — Leiter der Gemeinde — do którego należy cała administracja gminy, jest mianowany przez władze rządowe za zgodą organów partii narodowo - socjalistycznej. Panuje tu niepodzielnie system nominacji. Idea wództwa otrzymała swój wyraz w pełnej i wyłącznej odpowiedzialności kierownika gminy. Odpadł tym samym podział na organy uchwalające i zarządzające. Ławnicy również nie pochodzą z wyboru, lecz z nominacji. Nawet radnych powołuje władza nadzorcza na wniosek partii N. S. D. A. P. Nie pozostało więc nawet śladu wybieralności organów samorządowych. Nadzór państwowy równa się podporządkowaniu, gdyż władza nadzorcza może uchylić wszystko co uważa za niecelowe (podobnie zresztą jest w Z. S. R. R.). Totalizm zaś państwa, znajdujący wyraz w idei wództwa, nie dopuszcza do samodzielności samorządu, co występuje szczególnie wyraźnie w § 59 ordynacji gminnej: „Die Aufsichtsbehörde hat sicherzustellen, dass die Gemeinde im Einklang mit den Zielen der Staatsführung gesetzmässig, wirtschaftlich, sparsam und sauber verwaltet wird“. Ta „zgodność z celami kierownictwa państwowego“ jest wyrazem ideologii narodowo - socjalistycznej, która stwarza w ten sposób nowy „porządek prawny“ i gwarantuje jego ochronę. I w tym właśnie należy upatrywać ograniczenie samodzielności samorządu.

Wpływ partii N. S. D. A. P. — podobnie jak w Z. S. R. R. — jest bardzo duży. Ona opiniuje kandydatury burmistrzów, ławników i radnych. Jej zgoda potrzebna też jest przy

1) Charakterystykę samorządu w Niemczech zob. w pracach J. Panejki — Czynniki społecznościowy w organizacji miast niemieckich (Samorząd Terytorialny, 1935, Nr 3), Jaroszyńskiego, Przemiany samorządu pruskiego (Sam. Ter. 1934, Nr 2 i 3) oraz Brzezińskiego, Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytatywnych (Samorząd Miejski, 1935, Nr 3), ten ostatni również o Italii; ponadto Lohmann, Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Russland und Italien (Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1934, t. II) oraz Bigo T., Administracja publiczna w trzeciej Rzeszy (w czasopiśmie *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1936 r., kwartał IV). B. ciekawe materiały podaje w tej mierze Köllreuter (Deutsches Verwaltungsrecht, s. 31 — 32 oraz 54 — 62) wg którego: „Selbstverwaltung niemals im Gegensatz zur Partei- und Staatsverwaltung stehen kann, sondern mit ihr einheitlich sein muss“ a o istocie samorządu mówi tak:

„Von Selbstverwaltung können wir im heutigen Staate sprechen, wenn selbständige Verbände in der Rechtsform der öffentlichen Körperschaft oder der öffentlichen Anstalt innerhalb des Staates Aufgaben der öffentlichen Verwaltung besorgen und gesetzmässig Art und Umfang dieser eigenen Verwaltung durch Staatsgesetz festgelegt ist“ (s. 55).

wydaniu statutu gminy, nadaniu obywatelstwa honorowego itp. 1). Udział czynnika obywatelskiego, tego jądra istoty politycznej samorządu, jest prawie żaden. Namiastkę tego czynnika widzimy w instytucji radców, tj. obywateli miejscowych, powołanych przez władzę nadzorczą na wniosek partii. Nawet jednak ci mianowani radcowie — podobnie jak ławnicy — są tylko organem opiniodawczym 2), pozbawionym prawa samodzielnej decyzji. O wszystkim decyduje kierownik gminy, wcale niezwiązany tymi opiniami. Kompetencja samorządu również uległa ograniczeniu, gdyż gminie „nie wolno podejmować się takich zadań, które w myśl przepisów ustawowych są zastrzeżone wyłącznie dla kogo innego, albo przez kogo innego są wykonywane w stopniu dostatecznym“ 3).

W świetle tych uwag słuszną się wydaje opinia, że reforma ta jest silnym ograniczeniem samorządu, opierającego się na samodzielności czynnika społecznego 4).

Analogiczne rysy spotykamy w organizacji samorządu w Italii, gdzie faktycznym władcą gminy jest podesta, mianowany urzędnik rządowy, rada gminna zaś — również mianowana — jest tylko organem doradczym 5).

Porównując podstawy organizacji samorządu niemieckiego i włoskiego z zasadami organizacji systemu rad, dostrzegamy pewne podobieństwa w zakresie nadzoru państwo-

1) *Jaroszyński*, Przemiany, s. 165, 166; *Panejko*, Czynniki społeczno-ściowe, s. 377 oraz *Bigo*, Administracja publiczna w trzeciej Rzeszy, s. 305, który wskazuje cztery zasady ustrojowe, charakterystyczne dla nowego ustroju gminnego: 1) zasada wództwa, 2) łączność gminy z partią nar. - soc., 3) zespolenie administracji gminnej z narodową wspólnotą, 4) włączenie gminy w organizm państwowy.

2) *Panejko*, Czynniki, s. 375, *Bigo*, Administracja, s. 305 — 307.

3) *Jaroszyński*, Przemiany, s. 164.

4) *Panejko*, Czynniki, s. 381, a na s. 378: „przy takim układzie stosunków nie można mówić o istotnym samorządzie tak pod względem prawnej konstrukcji, jak i pod względem politycznego ujęcia roli i zadań samorządu“. Podobnie *Bigo*, s. 308. Wynika to zresztą z ogólnego charakteru państwa totalnego, w którym dziś zamiast nieuchylonej formalnie konstytucji wejmarskiej obowiązuje ustawa z 24 marca 1933 r. upoważniająca rząd do wydawania ustaw, które mogą nawet odchyłać się od konstytucji, jeżeli nie dotyczą Reichstagu. Jest to właściwie nowa konstytucja, jakkolwiek w III Rzeszy istnieje tylko poszczególne ustawy zasadnicze. Na czoło zaś wybija się zasada prymatu partii w państwie zgodnie ze słowami Hitlera: „Die national - sozialistische Idee hat ihren organisatorischen Sitz in der Partei“. (*Weimar W.*, Das Recht des Staates und der öffentlichen Verwaltung, Berlin, 1933, s. 6.).

5) Ustawa z dnia 4 lutego 1926 r. o urzędzie podesty i radzie miejskiej, rozciągniętej na całą Italię dekretem z 3 października 1926 r.

wego, stojącego na straży oficjalnego światopoglądu. I tu i tam bowiem element celowości w nadzorze — warunkowany panującą ideologią — przeważa nad zasadą ścisłego stosowania ustaw. I tu i tam samodzielność prawna organów zarządu lokalnego podlega znacznym ograniczeniom, gdyż nie do pomyślenia jest spór samorządu z organami centralnymi. Wszędzie też wysuwa się na czoło stronę polityczną samorządu, odsuwając na dalszy plan kwestię gwarancji prawnych. W dalszym jednak porównaniu można dostrzec pewne różnice.

Przede wszystkim sposób powoływania organów zarządu lokalnego. Z jednej strony panuje niepodzielnie system nominacji przy legalnym udziale czynnika partyjnego, z drugiej zaś — również przy udziale partii — widzimy system wyborów, choć są one bardzo silnie klasowo ograniczone mimo zasadniczej masowości, ponadto te same organy kreują w drodze wyborów organy wyższe, co stwarza pewną nieznaczną współzależność i wpływa w pewnym stopniu na zwiększenie określonej samodzielności organów zarządu lokalnego.

Samodzielność rad jako organów administracji państwowej w autorytatywnym państwie mentorskim jest ograniczona ogólnym porządkiem prawnym - rewolucyjnym i stanowiskiem kierowniczym partii i nie jest, prawniczo rzecz biorąc, o wiele większa niż np. samodzielność samorządu gminnego w Niemczech (możliwe, że system wyborczy w swym konkretnym zastosowaniu zapewnia odpowiedni skład osobowy rad, które dzięki temu są wyposażone w większą samodzielność), gdzie większość uchwał i zarządzeń nawet drobnych musi być zatwierdzona przez władzę nadzorczą, co dowodzi szerokiego rozbudowania kontroli tzw. „czynności zamierzonych“ i często może się stać zgubą dla rozwijania inicjatywy organów zarządu lokalnego. Rady zaś mają określoną swobodę ruchu i inicjatywy w granicach „socjalistycznego porządku prawnego“, choć można zauważyć, że samo pojęcie tego porządku już stanowi ograniczenie samodzielności.

Kompetencyjnie rzecz biorąc oraz z punktu widzenia wyposażenia w imperium, rady są pomyślane jako najwyższe organy władzy na swym terytorium i najniższe komórki aparatu państwowego, co z konieczności musiało stworzyć bardzo obszerny zakres ich kompetencji. Nie ma dosłownie żadnej dziedziny, która by była obca ich działalności. Nie ma w tym zresztą nic

dziwnego, gdyż po za radami nie istnieje żaden inny aparat administracji publicznej. Natomiast w tzw. państwach totalnych istnieje dualizm władz rządowych i samorządowych, ze znaczną przewagą kompetencyjną aparatu rządowego; przykładem może służyć administracja niemiecka, gdzie samorząd nie może podejmować się zadań, które są wykonywane „przez kogo innego w stopniu dostatecznym“. Nie podobna jednak zaprzeczyć, że mimo tak istotnych różnic w zakresie administracji lokalnej, zarówno Niemcy jak Z. S. R. R. posiadają silną scentralizowaną administrację ogólną, koncentrującą kierownictwo w sprawach zasadniczych.

Najważniejsza jednak różnica może zachodzić co do udziału w administracji czynnika społecznego, co nie wpływa wprawdzie na prawną istotę samorządu, ale określa jego treść wewnętrzną. Italia odrzuciła bezpośredni udział czynnika społecznego w sensie jego samodzielności, instytucja radców czy ławników w gminach niemieckich może być uważana tylko za namiastkę tego udziału, a podstawową myślą w organizacji aparatu państwowego rad było pociągnięcie do udziału w pracy państwowej szerokich rzesz społecznych, co wynikało z mentorskiego charakteru państwa (pt. rozdz. II). Ta myśl zasadnicza została jednak w ostatnich latach przejawskrawiona na rzecz decydującego wpływu partii. Dzisiejszy jednak samorząd niemiecki dzieli przepaść od wiekopomnej koncepcji L. von Steina, którego zasadniczą myślą przewodnią w jego ordynacji miejskiej z 1808 r. było zorganizowanie gminy w duchu samodzielności społecznej¹⁾ przez pozyskanie obywateli dla współpracy w administracji państwowej. Ta myśl, że obywatel powinien być aktywnym członkiem społeczeństwa, że samorząd ma być szkołą wyrobienia politycznego i państwowego, stanowiła cenną zdobycz w rozwoju myśli samorządu niemieckiego. Gmina Steinowska, która miała samodzielnie — może zbyt samodzielnie — zarządzać własnymi sprawami, miała odpowiednio do swej myśli przewodniej pomyślaną organizację: wybieralną radę gminną i wybrany przez nią kolegialny magistrat, których stosunek opierał się na podziale funkcji i niezawisłości²⁾. Oba zaś te organy powoływane były w drodze

1) Por. *Panejko*, Geneza, s. 43; *tenże*, Czynniki Społecznościowy, s. 371.

2) *Panejko*, Geneza, s. 46 i n.

wyborów przez miejscową ludność, bez legalnego wpływu organów rządowych.

W dzisiejszej lokalnej administracji niemieckiej nie odnajdujemy ani idei społecznościowej Steina, ani kolegialnego magistratu, ani samodzielności w zarządzie sprawami gminnymi. Trzeba przyznać, że system rad — jakkolwiek nie można go utożsamiać z prawnym pojęciem samorządu — bardziej jest zbliżony (formalnie rzecz biorąc) do koncepcji L. von Steina, niż dzisiejszy samorząd niemiecki i to zarówno ze względu na ideę społecznościową (opartą na kryterium wyraźnej klasowości z odrzuceniem współpracy klas), jak i na stronę techniczno - organizacyjną, charakterystyczną oddzieleniem organów uchwalających i kontrolujących (plenium) od organów zarządzających (prezydium). Oczywiście analogię tę można przeprowadzić tylko dla ilustracji przy uwzględnieniu odmiennych założeń ideologicznych obu systemów, aby nie utożsamiać pojęć tylko pozornie identycznych, wyrosłych na odmiennym podłożu.

Ciekawe, że niektórzy teoretycy prawa państwowego w Z. S. R. R. poczuwają się do pokrewieństwa duchowego z L. von Steinem, upatrując w nim prekursora socjalistycznej idei społecznościowej. Np. Archippow utrzymuje, że „jest on jednym z pierwszych... uczonych, którzy uświadamiali istotę socjalizmu, jako problemu, jeżeli nie dzisiejszego, to nadchodzącego dnia ¹⁾“. Niewątpliwie byłoby dużą przesadą widzieć w systemie rad urzeczywistnienie koncepcji Steina, jakkolwiek bowiem zadaniem tego systemu jest stworzenie socjalistycznej i aktywnie samodzielnej społeczności, to jednak kryterium klasowości stawia obie koncepcje w różnych płaszczyznach.

Jednolity charakter systemu rad i właściwe mu pewne czynniki techniczno - organizacyjne nasuwają analogię z angielskim systemem organizacji zarządu lokalnego. Dostrzec tu można zarówno podobieństwa, jak i różnice, które są bardzo charakterystyczne. Przede wszystkim w angielskim systemie administracji lokalnej nie spotykamy charakterystycznego dla samorządu kontynentalnego dualizmu organów państwowych, tj. brak przeciwstawienia administracji rządowej i samorządowej. Cała prawie admini-

1) Archippow, Zakon w sowieckim gosudarstwie, s. 21.

stracja wewnętrzna skupia się w ręku wybieralnych organów komunalnych, gdyż ministerstwa angielskie prawie nie mają podległych sobie hierarchicznie urzędów. Podobnie jest w Z. S. R. R. Cała władza lokalna na danym terytorium należy do wybieralnych rad, obok których nie istnieją inne organy państwowe, obejmujące administrację wewnętrzną. W podobieństwie tym przeważa jednak raczej analogia o charakterze techniczno - organizacyjnym i formalnym, gdyż w systemie rad dostrzegamy również pojęty dialektycznie pierwiastek hierarchii, wyrażający się w pionowej i poziomej linii podporządkowania, chociaż nie obserwujemy dualizmu władz państwowych, a cała władza należy do rad.

Dalsze jednak porównania wykazują bardzo poważne różnice, które dotyczą formy i zakresu nadzoru państwowego, organizacji i zadań administracji lokalnej w obu państwach. Podczas gdy w Anglii nadzór państwowy jest bardzo ograniczony i obejmuje tylko pewne sprawy ściśle określone ustawami, a badanie legalności zastrzeżone jest sądom zwykłym — w Z. S. R. R. nadzór jest ogromnie rozbudowany, często nie opiera się na tytule ustawowym (np. „masowa kontrola“), a jego zakres dotyczy nie tylko legalności i celowości, ale i zgodności z panującą ideologią.

Różnice dostrzegamy również w organizacji organów administracji lokalnej. W Z. S. R. R. organami jej są wybrane przez miejscową ludność—rada i wyłonione przez nią prezydium, z których pierwsza jest organem obradującym i uchwalającym, drugie zaś zarządzającym i wykonawczym. W Anglii natomiast brak jest tego podziału i cała władza skupia się w ręku rad (miejskich, hrabstw, okręgów miejskich i wiejskich oraz parafii), chociaż właściwy zarząd spoczywa w ręku komitetów tj. wydziałów rad. Ponadto w angielskim zarządzie lokalnym spotykamy instytucję aldermenów, mających reprezentować czynnik fachowy, podczas, gdy w systemie rad obserwujemy zasadę masowego pociągania do zarządu państwowego czynnika społecznego celem zapewnienia radom udziału obywateli, związanych bezpośrednio ze swym zawodem głównym i wykonujących swe funkcje delegatów niezależnie od niego. Istnieje tu również kooptacja — analogiczna do powoływania aldermenów — w postaci tzw. organizacji masowych, jak sekcje i grupy delegatów.

Wreszcie najważniejsza bodaj różnica zachodzi w odniesieniu do zakresu działania i kompetencji. Angielskie związki komunalne mogą podejmować się pewnych zadań tylko na podstawie każdorazowego upoważnienia ich do tego przez akt ustawowy parlamentu. Stąd też cały szereg spraw, należących na kontynencie do normalnego zakresu działania samorządu, nie jest w Anglii objęty działalnością administracji komunalnej. Analogiczną cechą ścieśnienia zadań administracji lokalnej spotykamy w narodowo - socjalistycznym samorządzie. Ale co w Anglii jest wyrazem ewolucyjnego narastania i konserwatyzmu — w Niemczech zawdzięcza swe powstanie światopoglądowi narodowo - socjalistycznemu i obawie władz centralnych przed odśrodkowymi dążeniami samorządu, podczas gdy ograniczony zakres działania administracji lokalnej angielskiej wynika z wiekowych tradycji i jest skutkiem najrozmaitszych ustaw, które nie miały bynajmniej na celu zniszczenia samorządu.

W Z. S. R. R. natomiast obserwujemy powszechność zadań administracji lokalnej, przy czym rozumiana ona jest jak najszerzej; żadna dziedzina nie jest obca radom, które podejmują się wszystkiego, co jest możliwe do zrealizowania własnymi siłami. Takie postawienie sprawy jest konsekwencją założeń ideologicznych i marksistowskiej teorii prawa, które nakazują regulowanie całości życia państwowego w sposób kategoryczny, a uspołeczniona własność uzasadnia ingerencję państwa do wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Dlatego też nie do pomyślenia jest w Z. S. R. R. pozostawienie pewnych spraw na uboczu, jak to jest w angielskiej administracji komunalnej (brak etatyzmu gminnego).

Podobieństwa i różnice są jednak raczej natury formalnej i organizacyjnej, natomiast zestawienie ogólnych charakterystyk obu systemów stawia je w różnych płaszczyznach. Treść wewnętrzna jest krańcowo odmienna, co wynika z demokratycznych podstaw administracji angielskiej, podczas, gdy światopogląd socjalistyczny skłania się ku rozstrzygnięciom kategorycznym z uwagi na swój niewzruszony ideał społeczny. Stąd też wynika odmiennność zadań: ograniczonych w systemie angielskim, rozbudowanych — w systemie rad. Naturalną konsekwencją tego jest planowo pomyślany

i zbudowany jednolity system rad, podczas, gdy system angielski jest konglomeratem różnych ustaw, narastających ewolucyjnie w ciągu wieków.

Jeżeli przeto, badając stronę zarówno teoretyczną zagadnienia, jak i praktyczne jego rozwiązanie w różnych systemach samorządu, w systemie rad nie odnajdujemy elementów istotnych, które są decydujące dla ustalenia pojęcia samorządu, trudno mówić o samorządzie w Z. S. R. R. w znaczeniu prawnym. Nie ulega zaś wątpliwości, że mimo „socjalistycznej samodzielności rad” w aparacie radzieckim istnieje znaczna zależność hierarchiczna, a w związku z tym musimy mówić o ograniczeniu samodzielności prawnej rad. Bez znaczenia przy tym jest fakt oparcia aparatu na tej czy innej ideologii. Prawniczo bowiem rzecz biorąc, samodzielność rad nie jest ustawowo w dostatecznym stopniu zagwarantowana, co wystarczy do stwierdzenia, że system rad znacznie odbiega od prawnego pojęcia instytucji samorządu.

Trudno więc zgodzić się z twierdzeniem zarówno polskich, jak i rosyjskich autorów, którzy utrzymują, że w Z. S. R. R. mamy do czynienia z samorządem. Tak np. Korwin¹⁾ stwierdza, że w Z. S. R. R. istnieje „harmonijny system samorządu robotników i pracujących chłopów”. W określeniu tym należy dopatrywać się raczej strony politycznej niż prawnej samorządu. Malicki zaś stwierdza, że „formą działalności państwa radzieckiego jest samorząd, ale jak najszerszy”, gdyż powołany jest do spełniania funkcji nie tylko gospodarczych i społecznych, ale i państwowych²⁾. Jaka jest różnica między funkcjami „państwowymi” a „gospodarczymi i społecznymi” autor nie wyjaśnia, wskazując jedynie na to, że z funkcjami państwowymi związane jest imperium, co jest oczywiście nie wystarczające, bo i inne funkcje rad są wynikiem wyposażenia ich w imperium. Ponadto określenie samorządu, jako „najszerszy” jest z prawnego punktu widzenia bez znaczenia, bo zaczyna wyłącznie o poza prawną stronę samorządu.

Zgodzić się jednak można na tezę Malickiego, że rady są „organami zarządu państwowego, a jednocześnie organami samorządu lokalnego” zgodnie z zasadniczą myślą organizacji

1) *Korwin*, Podstawy ustrojowe, s. 131.

2) *Malickij*, o. c., s. 102 i n.

aparatu państwowego: „w ustroju radzieckim władza państwowa w całości stała się samorządem, a samorząd lokalny stał się władzą państwową“¹⁾). Oczywiście i tu element polityczny bierze górę nad elementem natury prawnej, a przecież właśnie te ostatnie są istotne dla ustalenia, czy dana instytucja może być uważana za organ samorządu.

Jeżeli jednak stwierdzamy, że momenty natury prawnej wykluczają analogię rad z prawną instytucją samorządu, zagadnienie nie zostaje przez to wyczerpane. Powszechne bowiem dziś przeobrażenia ustrojowe w całym świecie nakazują zwrócenie baczonej uwagi na elementy pozaprawne samorządu. Formy prawne wszelkich instytucyj państwowych są bowiem przede wszystkim odbiciem realnego układu sił społecznych w państwie i tylko przy uwzględnieniu tych momentów mogą być właściwie zrozumiane. Dlatego też za bardzo trafny uważamy pogląd, stwierdzający, że definicja prawna samorządu nie wyjaśnia jeszcze istoty jego, gdyż pełne zrozumienie zagadnienia możliwe jest tylko przy równoczesnym podejściu od strony politycznej i socjologicznej²⁾).

Podejście do zagadnienia od tej strony wymaga oczywiście, jak najgłębszego uwzględnienia całokształtu życia gospodarczego, politycznego i społecznego danego państwa. W danym jednak wypadku wystarcza przeanalizowanie założeń filozoficzno - państwowych i zwrócenie uwagi na wynikające stąd podstawy organizacyjne aparatu państwowego. Te elementy bowiem warunkują taką, a nie inną formę organizacji zarządu państwowego, najwłaściwszą dla osiągnięcia celów, jakie sobie stawia państwo.

Trafna ocena istoty organizacji rad możliwa zatem jest tylko przy uwzględnieniu całokształtu zagadnień, wiążących się z istotą państwa proletariackiego. Niepodobna bowiem przejść do porządku nad takim stanowiskiem, które w państwie upatruje narzędzie przemocy, służące do osiągnięcia celów klasy panującej, w danym wypadku — proletariatu. Klasowość jest czynnikiem, który w Z. S. R. R. odgrywa bardzo poważną rolę, bo idea walki klasowej, wyklucza wszelkie idee solidarystyczne i współpracę klas. Stąd wyrasta idea he-

1) Ibid., s. 110 oraz 211 — 213.

2) *Panejko*, Czynniki społecznościowy, s. 362.

gemonii proletariatu, jako klasy przodującej i jedynie zdolnej zmienić istniejący porządek. Najbardziej zaś świadoma część tej klasy — partia, ma być awangardą, powołaną do organizowania w tym kierunku wysiłku. Stąd wpływ partii na rządy i na całokształt działalności aparatu państwowego. Partia wkroczyła na teren, który dotąd był zastrzeżony wyłącznie rządowi, wytyczając zaś sobie konkretne cele, stara się realizować je za pośrednictwem wszystkich organów państwa. Nic dziwnego, że taka organizacja wyklucza prawną niezależność organów zarządu lokalnego tym bardziej, że państwo proletariackie ma być wychowawcą obywateli, które w myśl wskazań Lenina ma społeczeństwo „najpierw przekonać, a dopiero potem zmusić“. Rzecz jasna, że w takich warunkach nie można mówić o Z. S. R. R. jako o państwie prawnym, gdyż prawo jest uważane za refleks rzeczywistości, a polityka prawa jest dostosowana do potrzeb państwa i określonego ideału społecznego. Pogląd ten nabiera specjalnego znaczenia, gdy uprzymiemy sobie, że partia jest jak gdyby władzą państwową, a jej program składa się na fundamenty prawa.

Tym samym i dla samorządu w znaczeniu prawnym nie może być miejsca¹⁾, gdyż panująca ideologia wyklucza możliwość jakiegokolwiek przeciwstawienia się organów państwowych zarządu lokalnego naczelnym dyrektywom władz centralnych. Samodzielność przeto może być zawarowana de facto przez samą organizację aparatu, odpowiedni dobór ludzi, którym można ufać, ich etykę i popieranie inicjatywy władz lokalnych, co jednak nie jest równoznaczne z gwarancją prawną.

Z drugiej jednak strony należy zważyć rolę rad w ogólnym systemie państwa proletariackiego. Są one nie tylko organami aparatu państwowego, ale przede wszystkim o r g a n a m i d y k t a t u r y p r o l e t a r i a t u, mającymi zapewnić tej klasie prymat w państwie. Są one również organizacjami „m a s o w y m i“, gdyż naczelnym zadaniem ich jest

1) Możliwe, że ustawodawstwo pozytywne, rozwijając postanowienia nowej Konstytucji z 5 grudnia 1936 r., i opierając się na ściślejszym sprecyzowaniu legalności, da podstawę do wytworzenia się nowego pojęcia rad jako samorządu. Trudno bowiem przypisywać nowej Konstytucji znaczenie wyłącznie polityczno - propagandowe, jak to czyni *Maurach*, (*Sowjetdemokratie? Zur Verfassungsreform der Sowjetunion, Osteuropa*, 1936, Nr 11/12, s. 714) pomijając stronę prawną.

pociągnięcie mas pracujących do udziału w zarządzie państwowym, aby przez wychowanie aktywnych obywateli, lojalnych w stosunku do idei socjalizmu usunąć barierę, dzielącą ludność od biurokratycznego aparatu państwowego, aby według słów Lenina: „każdy na pewien czas stał się biurokratą, a przez to samo — nikt“. Na wykonanie tego zadania jest nastawiony cały aparat państwowy, cały przedstawiony przez nas skomplikowany mechanizm systemu dyktatury proletariatu. Milionowe organizacje masowe, jak związki zawodowe, organizacje społeczne, stowarzyszenia naukowe i młodzieży, kooperacje itp. z radami na czele, mają właśnie uaktywnić czynnik społeczny. Ma to być ułatwione przez to, że oprócz wybieralnych rad, do pracy w aparacie radzieckim powoływany jest czynnik społeczny z głosem stanowczym (z zastrzeżeniem bezwzględnego zachowania światopoglądu oficjalnego) do prac w sekcjach, grupach delegatów itp.

Ten cel, uaktywnienie czynnika społecznego (rozumianego klasowo), pociągnięcie go do udziału w pracach państwowych, jest głównym rysem systemu rad z politycznego punktu widzenia. Z drugiej zaś strony właśnie zorganizowanie ludności w duchu samodzielności społecznej (co już zapoczątkował Stein, rozumiejąc przez to jednak solidarystyczną współpracę różnych grup społecznych) składa się na wewnętrzną treść samorządu, charakteryzując jego stronę pozaprawną. Boć przecie i prawna konstrukcja samorządu pozbawiona będzie głębszego znaczenia, jeżeli udział czynnika społecznego w samorządzie nie nada mu głębszej treści¹⁾.

Jednym z podstawowych wskazań marksizmu, tej „filozofii czynu“ i algebry rewolucji, jest uaktywnienie mas w państwie proletariackim przez urzeczywistnienie leninowskiej „demokracji dla większości“, która dotąd miała być uciskana przez mniejszość. Musimy to mieć na uwadze przy badaniu zagadnienia samorządu w Z. S. R. R. z punktu widzenia teorii marksizmu. Jakkolwiek bowiem trudno mówić o radach jako o organach samorządu w znaczeniu prawnym, polityczna strona zagadnienia nie ulega wątpliwości, jak na to wskazuje zakres kompetencji rad, wybieralność i udział czynnika społecznego, wprowadzie silnie klasowo ograniczony. Jest to konsekw-

1) *Panejko, Czynnik społecznościowy*, s. 362.

wencja specyficznego rozwoju instytucyj prawnych w dobie współczesnej, charakteryzujących się przewagą treści nad formą prawną.

Powszechne dziś przeobrażenia ustrojowe wskazują dobitnie, że dotychczasowe pojęcie samorządu ulega bardzo znacznym przemianom. Szczególnie, jeżeli chodzi o państwa tzw. autorytatywne, stwarzają one nowe formy zarządu lokalnego (każde w myśl własnych poglądów filozoficzno - państwowych), które często trudno jest nazwać samorządem, jeżeli nie uwzględni się panującej ideologii i wynikających stąd celów państwa. Z podobnym zjawiskiem mamy do czynienia w Z. S. R. R., którego podstawowa zasada organizacyjna — centralizm socjalistyczny — stawia nas przed nową formą samorządu, mającą się oprzeć na aktywności mas. Momenty prawne odchodzą przy tym na plan dalszy, wysuwając na czoło elementy poza-prawne, które decydują o obliczu tego samorządu. Z punktu widzenia politycznego — nie prawnego — cechą najbardziej charakterystyczną jest dążność do uaktywnienia czynnika społecznego w granicach i na podstawie socjalistycznego porządku prawnego - rewolucyjnego, uwarunkowane koniecznością realizacji założeń ideologicznych pod kierownictwem i kontrolą partii, tej dźwigni życia zbiorowego.

Jest to tylko strona polityczna zagadnienia. Z kolei wysunięty przed elementy prawne pierwiastek polityczny, po skryształowaniu się w określonych zasadach organizacyjnych, otrzymuje swoisty wyraz prawny zafiksowany w ustawodawstwie pozytywnym. Będąc jednak uzależnionym od tła ideologicznego, z którego wyrasta, staje się nowym pojęciem prawnym, nową formą prawną samorządu, odmienną od dotychczasowych kategorii prawa administracyjnego i wykraczającą poza ustalone przez teorię elementy istotne samorządu.

Stawia to przed nami nowe ukształtowanie formy prawnej samorządu w państwie autorytatywnym typu mentorskiego. Ta nowa forma politycznej organizacji władz lokalnych może przybierać rozmaite postacie — obecnie w Z. S. R. R. formę jednolitego systemu rad, jako krystalizacji określonych zasad organizacyjnych — zawsze jednak łączy się z tym podporządkowanie administracji w kwestiach zasadniczych scentralizowanemu kierownictwu oraz postulat zgodności z ideologią panującą.

PRÓBA SZACUNKU NIEZABUDOWANYCH TERENÓW MIEJSKICH W POLSCE.

Zagadnienia gruntowe miejskie w chwili obecnej nabierają z powrotem cech aktualności. Po kilku latach spadku koniunktury, silnego obniżenia się cen placów i ogólnego marazmu gospodarczego, występuje na nowo zdecydowana poprawa, a wraz z nią obudzenie się ruchu budowlanego, poszukiwanie terenów budowlanych i znaczny wzrost cen gruntów w miastach. Place niezabudowane lub niedostatecznie zabudowane uzyskały na rynku nową wartość, wyższą znacznie niż przed kilku laty. Przemiana ta nasuwa potrzebę gromadzenia i zbierania nowych danych, a nawet przeprowadzenia specjalnych nowych dochodzeń, oświeclających problemat terenów miejskich, tym więcej, że idzie również o to, aby cały ten proces wzrostu cen i wartości gruntów nie tylko był wyzyskany przez rynek prywatny, ale żeby mogły z tej nowej koniunktury korzystać miasta, których rozwój i rozrost właśnie ułatwił i umożliwił owo realizowanie wartości dotąd martwych.

Wielokrotne wnioski i uchwały Związku Miast¹⁾, a także projekty sejmowe ustaw o opodatkowaniu gruntów wolnych i niedostatecznie zabudowanych, wniesione do Sejmu w IV kadencji zwyczajnej sesji z 1936/37²⁾ są właśnie dowodem, że miasta nasze w poszukiwaniu środków sięgają słusznie do źródła dotąd nie wyzyskanego. O ile można wnosić z druków sejmowych do uchwał w sprawie powyższej przystąpiono bez dostatecznej oceny stanu rzeczy. Zatem wniosek o badaniu w tym

1) Materiały na XIV nadzwyczajne zebranie ogólne członków Związku Miast Polskich (Zjazd Miast) w dn. 26 — 27 kwietnia 1937 r., Warszawa 1937.

2) Rządowy projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Druk Nr 409).

kierunku, który postawiliśmy jest jak najbardziej na czasie. Określenie ogólnej wartości placów wolnych, rozkład tych wartości według typów miast i dzielnic kraju, obliczenie kapitałów dotąd nie opodatkowanych jest pilną potrzebą.

Pierwszy krok dla oświecenia zagadnienia terenów miejskich zrobiliśmy na łamach Samorządu Terytorialnego w artykule „Tereny miejskie w Polsce 1921 — 1931“ (Zeszyt 3 — 4, 1936). Niniejszy artykuł wiąże się z tą pracą charakterem i treścią. Chcemy obecnie zrobić krok dalszy. Nasze badania i materiały dotyczą okresu przed ostatnim kryzysem. Mogłyby więc uchodzić za przedawnione. Sądzymy jednak, że w chwili obecnej w związku z poprawą koniunktury nabrały waloru aktualności.

I. Tereny niezabudowane w miastach.

Opisując na łamach Samorządu Terytorialnego rozmiary i rozwój terenów miejskich oraz omawiając rozległość miast naszych, mówiliśmy o ogólnym obszarze miast, o terenach miejskich bez względu na ich użytkowanie.

Próba szacunku terenów miejskich wymaga jednak wniknięcia w wewnętrzny podział terenów i rozpatrzenie kwestii ich użytkowania.

Ścisłe rozgraniczenie terenów zabudowanych i niezabudowanych w miastach nie jest bynajmniej zagadnieniem prostym. Zabudowane nieruchomości miejskie oprócz terenów pod budynkami posiadają zwykle część niezabudowaną, na którą składają się różnego rodzaju podwórza, a czasem i ogrody.

Trudno jest określić czy te niezabudowane części danej nieruchomości mogą być oddzielone od niej i zabudowane na nowo, czy też stanowią zupełnie niezbędne dopełnienie budynków lub urządzeń. O możliwości takiej parcelacji i nowej zabudowy nieruchomości już zabudowanych decyduje charakter nieruchomości, sposób jej użytkowania, sposób zabudowy, przepisy o zabudowie miasta itp., jednym słowem momenty gospodarcze, techniczne i prawne.

Ponieważ trudno jest wziąć pod uwagę wszystkie te czynniki, trzeba w praktyce ograniczyć się do schematycznego rozróżnienia nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych.

Sądzymy więc, że przeprowadzając w praktyce podział

omawiany, jako zabudowane traktować należy tereny zajęte przez domy, ich podwórza oraz ogrody drobne przy domach, drogi, koleje, kanały, ogrody publiczne, boiska i place sportowe o urządzeniach stałych, cmentarze oraz wszelkie inne urządzenia trwałe. Wszystkie pozostałe tereny, a więc tereny rolne, nie użytkowane, oraz wszelkie ogrody prywatne, których zabudowa możliwa jest z punktu widzenia technicznego i prawnego, należało by traktować jako niezabudowane, gdyż jak praktyka wskazuje bywały później zabudowywane.

Dynamika wielkich miast stwarza tak znaczne zapotrzebowanie na tereny położone w pewnych punktach centralnych, że obok kwestii terenów niezabudowanych, powstaje zagadnienie niedostatecznego zużytkowania terenu. Drobne przestarzałe domki mieszkalne oraz budynki przemysłowe, czy handlowe, których użytkowanie w ich obecnej formie nie rentuje się, nie mają już gospodarczego wytłumaczenia, muszą one ustąpić miejsca budynkom nowym, przystosowanym do potrzeb współczesnych o znacznych zwykle rozmiarach.

W obrocie nieruchomościami miejskimi cena śródmiejskiej nieruchomości zabudowanej — jest często niższa od ceny analogicznego placu pustego. Trzeba bowiem ponieść znaczne koszty, ażeby tę niedostatecznie zabudowaną parcelę przeistoczyć w plac dostępny dla kalkulującej się zabudowy.

Tereny „niedostatecznie“ zabudowane położone są nie tylko w śródmieściu — rozleglejszy, dawniejszy system zabudowy przedmieść stwarza często pole do przekształceń i nowej zabudowy. Z punktu widzenia tych przemian można by traktować pewne posesje zabudowane niewspółcześnie, jako niezabudowane. W gospodarce wielkich miast kwestia niedostatecznej zabudowy terenu odgrywa pewną rolę, szczególnie jeżeli chodzi o budowle prowizoryczne, jednakże uchwycenie tych niedostatecznie zabudowanych terenów wymagałoby specjalnych dochodzeń, więc przy określaniu niezabudowanego obszaru miast ograniczymy się do terenów zupełnie niezabudowanych, pomijając kwestię niedostatecznego zabudowania. Musimy bowiem stale liczyć się ze szczupłością danych oświatlających miejskie zagadnienia terenowe.

U nas próba określenia pojęcia „niedostatecznie zabudowanych“ terenów miejskich znalazła ostatnio swój wyraz w pro-

jektach podatku od gruntów budowlanych¹⁾. Jako punkt wyjścia brano stosunek powierzchni pod budynkami przemnożonej przez liczbę kondygnacji — do całej powierzchni nieruchomości. Nie ulega wątpliwości, że na tej drodze przy uwzględnieniu norm ustalonych przez plany zabudowy, można określić tereny niedostatecznie zabudowane, obecnie jednak brak jest materiałów niezbędnych dla tej oceny.

Jedynym szerszym źródłem informacji o podziale terenów miast naszych według użytkowania jest publikacja Głównego Urzędu Statystycznego: Powierzchnia Miast²⁾.

Publikacja powyższa zawiera materiały o podziale terenów na zabudowane i niezabudowane dla 195 miast Rzeczypospolitej według stanu z roku 1931. Brak w niej zupełnie danych o powierzchni miast najmniejszych, liczących poniżej 5000 mieszkańców, a dane dla miast większych są niepełne. Tablica 1 przedstawia rozmiary terenów niezabudowanych w miastach, dla których udało się uzyskać odnośne dane.

Nie bacząc na niepełność tych materiałów, podejmujemy próbę szacunku obszaru terenów niezabudowanych dla wszystkich miast naszych. Dla dokonania takiego przybliżonego szacunku zdecydowaliśmy się przyjąć założenia, które ogromnie upraszczają zagadnienie. Zakładamy więc, że stosunek obszaru terenów niezabudowanych do ogólnego obszaru miast w grupach miast o pewnej liczbie ludności, dla których brak danych o terenach niezabudowanych, jest ten sam co w miastach, których tereny niezabudowane są nam znane. Oczywiście w rzeczywistości stosunki terenowe miast poszczególnych są bardzo indywidualne i silnie zróżnicowane. Jednak jak wskazują dane tablicy 2 w grupach miast można zaobserwować pewną współzależność między liczbą ludności i stosunkiem terenów zabudowanych i niezabudowanych. Obliczenia oparte na tych założeniach przeprowadzono dla grup miast w różnych dzielnicach kraju.

Wyniki szacunku dla różnych grup miast są tym dokładniejsze im mniej miast pominięto przy określaniu przeciętnego procentu terenów wolnych w danej grupie.

1) Patrz cytowany wyżej druk sejmowy.

2) Powierzchnia Miast. Plan. Użytkowanie. Własność (Statystyka Polski. Seria B. Zeszyt 14).

Tablica 1.

Obszar niezabudowany miast w 1931 r.

(Źródło: „Statystyka Polski“, seria B. zeszyt 14 — Powierzchnia Miast).

Grupy województw	Ogólna liczba miast	Liczba miast, które podały teren ogólny i niezabudowany	Obszar ogólny miast	Obszar miast niezabudowany
			w kilometrach kw.	
Wojewódz. centralne				
Miasta ponad 100 tys. m.	5	3	183,4	92,1
od 50 — 100 „	6	3	125,1	102,9
„ 20 — 50 „	21	12	213,9	163,3
„ 10 — 20 „	37	28	651,9	549,1
„ 5 — 10 „	73	44	737,4	673,7
Ogółem . .	142	90	1 911,7	1 581,1
Wojewódz. wschodnie:				
Miasta ponad 100 tys. m.	1	.	.	.
od 50 — 100 „	—	—	—	—
„ 20 — 50 „	7	4	90,4	63,6
„ 10 — 20 „	8	5	177,7	142,9
„ 5 — 10 „	19	5	72,6	51,2
Ogółem . .	35	14	340,7	257,7
Wojewódz. zachodnie:				
Miasta ponad 100 tys. m.	3	1	67,4	50,0
od 50 — 100 „	3	3	64,0	51,0
„ 20 — 50 „	7	7	135,3	114,6
„ 10 — 20 „	14	9	125,0	106,8
„ 5 — 10 „	35	14	190,0	159,5
Ogółem . .	62	34	581,7	481,9
Wojewódz. południowe:				
Miasta ponad 100 tys. m.	2	2	80,7	58,4
od 50 — 100 „	2	2	39,3	32,0
„ 20 — 50 „	11	8	189,7	162,2
„ 10 — 20 „	24	18	529,0	485,8
„ 5 — 10 „	49	27	681,5	639,2
Ogółem . .	88	57	1 520,2	1 377,6
Cała Polska:				
Miasta ponad 100 tys. m.	11	6	331,5	200,5
od 50 — 100 „	11	8	228,4	185,9
„ 20 — 50 „	46	31	629,3	503,7
„ 10 — 20 „	83	60	1 483,6	1 284,6
„ 5 — 10 „	177	90	1 681,5	1 523,6
Ogółem . .	328	195	4 354,3	3 698,3

T a b l i c a 2.

**Przeciętny odsetek niezabudowanych terenów w miastach
w 1931 r.**

(Źródło: „Statystyka Polski“, seria B. zeszyt 14 — Powierzchnia Miast).

Grupy województw	Ogółem	W miastach liczących mieszkańców					
		powy- żej 100 tys.	59—100 tys. m.	20—50 tys. m.	10—20 tys. m.	5—10 tys. m.	poni- żej *) 5 tys.
Ogółem .	84,92	60,50	81,41	80,02	86,59	90,61	90,61
Centralne	82,71	50,23	82,28	76,33	84,24	91,35	
Wschodnie	75,64	.	—	70,32	80,40	70,59	
Zachodnie	82,85	74,22	79,74	84,70	85,44	83,93	
Połudn owe	90,62	72,39	81,37	85,48	91,83	93,80	

Wysokość odsetków terenów wolnych w miastach wskazuje, że grupy miast o większej liczbie mieszkańców mają stosunkowo mniej terenów wolnych niż miasta drobne.

Rozpatrując poziom odsetka terenów wolnych w różnych grupach miast dla całego kraju widzimy, że tereny wolne stanowią wszędzie większą część powierzchni miast, nawet w grupie miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, a więc w tej grupie gdzie tereny wolne są najszczuplejsze — stanowią one około 60% obszaru miast.

W miastach mniejszych omawiany odsetek wzrasta silnie, osiągając w grupie miast od 5 do 10 tysięcy mieszkańców 90% całego obszaru miast.

Wysoki poziom odsetka terenów wolnych w administracyjnych granicach miast naszych może wywołać wrażenie wielkiej obfitości gruntów niezabudowanych.

Jeżeli chodzi o miasta najmniejsze, to istotnie posiadają one najczęściej w swych granicach zapas terenów, przekraczający ich potrzeby rozwojowe w dość znacznym okresie czasu, co do miast większych sprawa już nie jest tak prostą. Nasuwa się bowiem zapytanie — jaki zapas gruntów wolnych uważać można za wystarczający do normalnej gospodarki miejskiej.

*) Dla miast z ludnością poniżej 5 tys. mieszkańców przyjęliśmy odsetek terenów ten sam co w miastach od 5 — 10 tys. mieszkańców.

Odpowiedź na to pytanie przekracza ramy pracy niniejszej, możemy jednak podkreślić, że większe miasta niemieckie, jak to wynika z Roczników Statystycznych niemieckich miast ¹⁾ rozporządzają niejednokrotnie wyższymi odsetkami terenów wolnych, niż nasze miasta.

Oceniając rozmiary przestrzeni zielonych według norm minimalnych, jakie przyjmuje nowoczesna urbanistyka ²⁾, stwierdzić wypada, że większość miast naszych nie posiada dosyć przestrzeni zielonych: — parków, ogrodów, skwerów. Brak jest również miastom naszym wielu urządzeń użyteczności publicznej, które już dawno są rozpowszechnione na zachodzie. Wszystko to świadczy, że potrzeby terenowe miast naszych są bardzo znaczne, jeżeli poziomem swych urządzeń mają się zbliżyć do miast zachodnich.

Należy bowiem uprzytomnić sobie, że w każdym momencie znaczna część terenów wolnych wielkiego miasta, terenów które z reguły leżą przeważnie na peryferiach miast, ma już swe zupełnie określone przyszłe przeznaczenie. A więc część terenów musi odpaść na przyszłe ulice, poważny odsetek winny zająć ogrody, boiska, place — urządzenia komunikacyjne itp. tak, że część pozostała do zabudowy zmniejsza się znacznie. Normalny najszczęśliwszy rozwój miast powinien iść tą drogą, aby nowe dzielnice powstawały na terenie przygotowanym pod zabudowę — a więc na terenie posiadającym przeprowadzone ulice, urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, światło elektryczne, gaz, komunikacje itp.

Dlatego w każdym okresie jako teren zabudowy aktualnej winny wchodzić w grę przede wszystkim urządzone dzielnice. Reszta wolnego terenu winna w miarę możliwości czekać na przyszłą zabudowę. Żeby zaś takie przygotowanie całych dzielnic było możliwe, muszą istnieć znaczne tereny wolne, które by pozwoliły na swobodne, racjonalne planowanie nowych części miasta.

Inwestycje niezbędne mogą być przeprowadzane tylko stopniowo, a więc zapas gruntów musi być tak duży, żeby nie zachodziła konieczność zajmowania pod zabudowę jeszcze nie przygotowanych terenów. Tylko przy zastosowaniu ścisłej planowo-

1) Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte, Jena.

2) Tadeusz Tołwiński: Urbanistyka, tom II — Budowa miasta współczesnego, Warszawa 1937.

ści w zabudowie zapewnić można mieszkańcom nowych domów wszystkie urządzenia miejskie i oszczędzić miastom kosztów nadmiernej rozbudowy sieci tych urządzeń.

Terytorialne wahania odsetka terenów niezabudowanych w poszczególnych grupach miast wykazuje, że w miastach byłej Kongresówki różnice zasobów terenowych miast drobnych i średnich są nikłe, przy tym wszystkie miasta aż do miast liczących od 50 — 100 tys. ludności posiadają znaczne obszary niezabudowane. Gwałtowny spadek odsetka terenów niezabudowanych zaznacza się dopiero w grupie miast największych, która posiada przy tym najmniejsze stosunkowo zasoby tereny ze wszystkich miast w Polsce.

Drobne miasta województw wschodnich (dla nich tylko posiadamy niezbędne dane) są ubogie w tereny niezabudowane. W miastach województw południowych odsetki terenów niezabudowanych układają się w szereg najregularniejszy, spadający w grupach miast większych.

W województwach zachodnich wahania odsetka terenów wolnych w miastach o różnej liczbie mieszkańców są mniejsze niż w innych częściach kraju. Widoczne jest, że starano się w tej dzielnicy zapewnić dostateczne tereny miastom średnim i większym.

Jak wspominaliśmy wyżej, dla obliczenia obszaru terenów niezabudowanych w miastach najmniejszych brak bezpośrednich materiałów.

Sądzymy, że szacując odsetek terenów niezabudowanych w miastach liczących poniżej 5 tysięcy ludności na 90,6% ogólnej powierzchni tych miast, tak jak w miastach liczących od 5 — 10 tysięcy mieszkańców, nie przecenimy obszaru niezabudowanego tych miast.

Odsetek terenów niezabudowanych w miastach najmniejszych ulega zapewne podobnym wahaniom według grup województw, jak analogiczne odsetki dla miast większych.

Nie będziemy jednakże komplikować naszego obliczenia przypuszczalnymi poprawkami o charakterze terytorialnym i ograniczymy się do szacunku terenów niezabudowanych w miastach najmniejszych na podstawie oznaczonego wyżej przypuszczalnego odsetka dla całego kraju.

Ponieważ ogólny obszar miast omawianej grupy wynosił w roku 1931 okraęło 3670 km², więc prawdopodobna rozległość

terenów niezabudowanych tych miast stanowi 3341,4 km², co razem z 5963,9 km² wolnych terenów w miastach większych daje 9305,3 km².

T a b l i c a 3.

**Zestawienie szacunkowe obszaru terenów miejskich
niezabudowanych w 1937 r.**

Grupy województw	Ogółem	Obszar niezabudowany miast, liczących mieszk.					
		powyżej 100 tys.	50—100 tys.	20—50 tys.	10—20 tys.	5—10 tys.	poniżej 5 tys.
		w kilometrach kwadratowych					
Ogółem .	9 305,3	420,7	240,5	777,9	1 781,2	2 743,6	3 341,4
Centralne	3 249,0	145,9	158,5	251,2	706,1	1 015,4	971,9
Wschodnie	750,2	69,2	—	104,0	191,2	214,5	177,6
Zachodnie	1 871,5	128,4	50,8	112,8	178,3	407,4	993,9
Południowe	3 434,6	83,5	31,2	310,0	705,6	1 106,3	1 198,0

To ogólne obliczenie terenów niezabudowanych w granicach administracyjnych miast naszych wymaga jednak oceny z punktu widzenia tempa rozwoju ludnościowego miast. Sądzymy bowiem, że rozwój zaludnienia miast jest najlepszym wskaźnikiem zewnętrznym ich żywotności i że charakteryzuje dobrze rolę gospodarczą terenów danego skupienia miejskiego ¹⁾.

Stwierdzić wypada, że ludność gmin wiejskich Rzeczypospolitej wzrosła w ostatnim dziesięcioleciu o 16%, ludność miejska o 31%. Na tej podstawie pozwalamy sobie twierdzić, iż miasta, w których przyrost ludności wynosił poniżej 10% w tym samym okresie, nie wykazały specyficznie miejskiej dynamiki.

Miast takich było w grupach poszczególnych wielkości ²⁾:

	Odsetek miast wykazujących przyrost ludności poniżej 10%:	Przybliżony obszar wolnych terenów w tych miastach:
do 5 tys. ludności —	39,95%	134,425 ha
„ 10 „ „ —	15,25%	41,659 „
„ 20 „ „ —	13,21%	23,940 „
„ 50 „ „ —	6,52%	4,941 „

1) Porównaj: E. Strzelecki: Tereny miejskie w Polsce 1921—1931 (Samorząd Terytorialny 1937, zeszyt 3—4, 360 i nast.).

2) Patrz: E. Strzelecki: Tereny miejskie w Polsce 1921—1931 (Samorząd Terytorialny 1937, zeszyt 3—4, 380, tabl. 4).

Zgodnie z rozważaniami o sytuacji terenów w miastach upadających i martwych, sądzimy, że z ogólnego obszaru terenów leżących w granicach administracyjnych gmin miejskich wyłączyć należy odpowiednią część terenów, jako nie posiadającą charakteru miejskiego. Nie oznacza jednak powyższe wyłączenie, że tereny wydzielone traktujemy na równi z wiejskimi — stanowią one tylko niezależną pozycję, która nie powinna być utożsamiona z terenami miast żywych.

Po wyłączeniu powyższych terenów obszar terenów niezabudowanych w różnych grupach miast przedstawia się jak następuje:

Miasta do 5 tys.	—	1997,2	km ²
„ „ 10 „	—	2327,0	„
„ „ 20 „	—	1541,8	„
„ „ 50 „	—	728,5	„
„ „ 100 „	—	240,5	„
powyżej 100 „	—	420,7	„

R a z e m 7255,7 km²

Wyłączając z ogólnego obszaru terenów niezabudowanych w miastach tereny miast martwych, dokonaliśmy jednostronnej poprawki ogólnego obliczenia terenów miejskich.

Zgodnie z założeniami, które wyluszczyliśmy w innym miejscu ¹⁾, uważamy, że poza granicami miast w znaczeniu formalno-prawnym znajdują się obszerne tereny miejskie. Są to tereny osiedli rosnących szybko, ale nie posiadających jeszcze praw miejskich.

Nie mamy możliwości uzupełnienia naszych obliczeń podaniem chociażby przybliżonego obszaru tych osiedli, gdyż brak materiałów spisowych, opracowanych według miejscowości nie pozwala na wybór tych osiedli, a zupełne zaniedbanie w dziedzinie danych o terenach gmin uniemożliwia najogólniejszy nawet szacunek terenów nie należących do miast. Wskutek tego opuszczenia szacunek nasz rozmiarów terenów miejskich jest za niski.

Zestawienie, zawierające dane o powierzchni terenów niezabudowanych dla grup województw, stanowi najogólniejszy wynik ilościowy inwentaryzacji terenów. Ale inwentaryzacja terenów według grup miast, w związku z danymi o skupieniu, pozwo-

1) Edward Strzelecki: Tereny miejskie w Polsce 1921 — 1931.

lą nam również porównać między sobą te tereny pod względem ich znaczenia gospodarczego.

Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że inną wagę gospodarczą posiadają tereny niezabudowane w osiedlach, liczących powyżej 100 tysięcy ludności, inną zaś tereny wolne drobnych miasteczek, podobnie do tego — trudno utożsamić hektar powierzchni miejskiej, na który przypada 50 mieszkańców, z hektarem terenu o przeciętnym skupieniu 1 lub 2 mieszkańców.

Rozważania o poziomie cen terenów w różnych miastach wykażą nam w jaki sposób rynek ocenia te różnice. Obecnie zestawiamy liczby przedstawiające wahania skupienia ludności dla grup miast z obszarami terenów niezabudowanych w tychże grupach. Przyjmując za jednostkę skupienie ludności w miastach najmniejszych według danych 1931 r. otrzymamy następujący szereg liczb, wskazujących jak wzrasta skupienie w miastach większych:

		Wskaźnik skupienia	Obszar wolnych tere- nów odpowiadających temu wskaźnikowi, w km ²
miasta do	5 tys.	1,00	3341,4
"	" 10 "	1,56	2743,6
"	" 20 "	2,12	1781,2
"	" 50 "	5,72	779,9
"	" 100 "	9,32	240,5
powyżej	100 "	19,62	420,7

Możemy rzec tedy, że waga terenów miast oceniona w jednostkach skupieniowych zwiększa się gwałtownie wraz ze wzrostem liczby ludności osiedla.

Wyżej już zaznaczyliśmy, że przyrost ludności w miastach większych szybszy jest od przyrostu w miastach małych. Zjawisko to musi być również uwzględnione przy ocenie roli gospodarczej terenów miast różnej wielkości. Nie mamy jednak możliwości przeprowadzenia odnośnych obliczeń, gdyż brak nam danych o terenach niezabudowanych dla miast poszczególnych, które różnią się bardzo od siebie pod względem szybkości przyrostu ludnościowego.

Rozważania powyższe uwypukla zaznaczone już wyżej stwierdzenie, że sumując hektary wolnej powierzchni w miastach małych i wielkich dodajemy w istocie wielkości niejednorodne.

Krańcowa użyteczność hektara terenów w osiedlu wielkim

musi być niewątpliwie wyższą od krańcowej użyteczności hektara w miasteczku drobnym.

Ilościowa inwentaryzacja terenów, przeprowadzona według grup miast o różnej liczbie mieszkańców, zyskuje w danych o skupieniu i dynamice miast skalę stałą, bo opartą na jednostkach niezmiennych, pozwalającą ujmować stosunek znaczenia terenów położonych w różnych grupach miast, w dłuższych nawet okresach czasu.

Stosunek ten, jak przekonamy się niżej, nie jest bynajmniej analogiczny, ze stosunkiem przeciętnych cen tych terenów.

II. Szacunek pieniężny niezabudowanych gruntów miejskich.

W poprzednim rozdziale próbowaliśmy określić rozmiary wolnych gruntów w różnych grupach miast i różnych dzielnicach kraju. Zanim przejdziemy do sprawy pieniężnego szacunku terenów niezabudowanych, uważamy za niezbędne podkreślić, zgodnie z poprzednimi wywodami, że do istotnych własności gruntów miejskich, od których zależy ich rola w osiedlu, zaliczamy: położenie gruntów w stosunku do centrum osiedla, odległość od głównych arterii i urządzeń miejskich, wreszcie właściwości gleby i podglebia.

Ten ostatni podział zdaje się być nie związany ze zwykłym miejskim użytkowaniem gruntów, jednakże szczególnie w małych miastach, gdzie liczne tereny długo czekać będą jeszcze na zabudowę, rolnicze walory winny być traktowane, jako bardzo ważna cecha gruntów. Zresztą rodzaj gleby nie jest bynajmniej obojętny i przy budowlanym użytkowaniu gruntu decyduje on o charakterze robót, które trzeba wykonać przed wzniesieniem budynku. Przeprowadzenie podziału gruntów według tych cech wymagałoby całkowitej inwentaryzacji gruntów niezabudowanych w każdym mieście, gdy posiadane przez nas materiały pozwalają na ogólną tylko charakterystykę. Dlatego też w poprzednich rozważaniach ograniczyliśmy się do inwentaryzacji terenów położonych w grupach miast o pewnych z góry ustalonych cechach, jak liczba mieszkańców, obszar miast, skupienie ludności oraz tempo przyrostu tej ludności.

Wyliczając różne cechy terenów miejskich, pominęliśmy rozmyślnie cenę gruntów, chociaż cecha ta stanowi jakby syntezę wszystkich właściwości terenu, które mają wagę na rynku.

Właśnie specjalny, bardzo złożony, charakter tej cechy nakazuje nam traktować zagadnienie ceny odrębnie.

Gdy położenie, właściwości gleby, czy jakaś forma użytkowania terenu stanowią logicznie nieodzowne cechy każdego terenu — cena występuje wtedy, gdy teren staje się obiektem wymiany — towarem. Dlatego też wymienione wyżej cechy mają znaczenie przy ujmowaniu zagadnień gruntowych z najróżniejszych punktów widzenia — znaczenie ceny natomiast występuje w tych wszystkich wypadkach, które wiążą się z wymianą.

Już w rozważaniach, dotyczących metody szacunku terenów miejskich ¹⁾, wysuwaliśmy wątpliwości, jakie nasuwają się przy zastosowaniu cen z racji ich płynności. Podkreślaliśmy tam, że zastosowanie miernika tak zmiennego w różnych momentach czasu nie wydaje się wystarczające, gdy chodzi o użycie trwałego szacunku.

Obecnie pragnęlibyśmy również podkreślić pogląd, że stosowanie cen rynkowych do szacunku różnorodnych dóbr ma inne znaczenie dla dóbr każdej kategorii, gdyż przemnożenie ilości każdego rodzaju dóbr przez cenę zawiera w sobie zawsze supozycję, że wszystkie szacowane dobra mogłyby tę cenę uzyskać.

Założenie takie słuszne jest jeżeli chodzi o cenę poszczególnego majątku, do którego wchodzi dane dobro, wydaje się jednak wątpliwe, gdy chodzi o obliczenie wszystkich dóbr danego gatunku.

Dla dóbr, których nieznaczną część tylko uczestniczy w obrocie w pewnym okresie czasu (ziemia, lasy, kopalnie) stosownie cen rynkowych do szacunku globalnego wszystkich dóbr, posiada inne znaczenie, niż dla dóbr podlegających daleko szybszej wymianie.

Sądźmy na przykład, że oceniając grunta miejskie i zbiory zbóż według przeciętnych rocznych cen gruntów i analogicznych cen zboża, dokonujemy w obydwóch wypadkach operacji nieco różnych, gdyż do obliczeń stosujemy ceny uzyskane przy różnej płynności wymiany. Przy szacowaniu terenów operujemy ceną, która dotyczy tylko niewielkiej części wszystkich terenów ocenianych, a mianowicie tej części, która w danym okresie podlega wymianie, gdy tymczasem, jeżeli chodzi o zboża, część

¹⁾ Edward Strzelecki: Tereny miejskie w Polsce 1921 — 1931, 84 i nast.

uczestnicząca w wymianie jest znacznie wyższa w stosunku do ogółu zbiorów.

Sądzimy więc, że korzystanie z cen rynkowych do szacunku różnych dóbr wymagałoby wprowadzenia poprawek, których wielkość określać winien stosunek ogółu dóbr danego rodzaju do liczby dóbr pozostających w obrocie.

Rozważania nasze byłyby niesłuszne, gdyby stwierdzonym było, że poziom cen gruntów ustala się na podstawie zaofiarowania wszystkich gruntów istniejących, a nie pewnej tylko ich części, wystawianej na sprzedaż. Ogólne zapasy jakiegoś dobra mają niewątpliwie wpływ na cenę, ale wówczas, gdy chodzi o towary jednorodne, których każda jednostka może łatwo zastąpić inną, a także gdy chodzi o towary przeznaczone do szybkiej konsumpcji, wpływ ten jest zapewne silniejszy, niż gdy chodzi o towary o cechach indywidualnych o znaczeniu użytkowym, trwałym i o obrocie utrudnionym prawnie.

Do takich właśnie towarów należą, jak sądzimy: grunta, lasy, budynki itp. Dlatego też twierdzimy, że kwestia „płynności” wymiany ma swój związek z ceną, nie podejmujemy się jednak określić jakim prawem ten związek podlega.

Analogiczne wątpliwości nasuwa nam zastosowanie cen rynkowych do globalnej oceny innych dóbr, na przykład: lasów, budynków z jednej strony i wyrobów przemysłu z drugiej.

Jeżeli jednak przyjmujemy, że stosowanie cen rynkowych, jako miernika do ogólnego oszacowania terenów nie może być dokonane bez zastrzeżeń, to uznajemy równocześnie, że analiza cen może wyświetlić zagadnienie, jak w danym momencie szacował rynek wagę różnego rodzaju terenów — jak różniczkował ich typy.

Jak już podkreślaliśmy wyżej, samo określenie rozmiarów gruntów wolnych w miastach naszych nastrocza dotąd szereg trudności; jeszcze bardziej skomplikowaną sprawę stanowi wierne odzwierciedlenie poziomu cen gruntów miejskich. Opracowań i materiałów publikowanych w tej dziedzinie znamy bardzo mało.

Wzmianki o cenach poszczególnych terenów, nabywanych lub sprzedawanych przez miasta, znajdujemy w niektórych sprawozdaniach zarządów miast. Dane o cenach parceli pod Warszawą, na podstawie ogłoszeń w prasie zawiera wydawni-

ctwo Osiedla i Letniska w okolicach m. st. Warszawy¹⁾). Analizę cen placów warszawskich według taksy przedwojennej Towarzystwa Kredytowego Miejskiego znajdujemy w I tomie Rezultatów Spisu Nieruchomości i Mieszkań Wielkiej Warszawy²⁾. Te luźne i niejednorodne materiały dotyczą największych miast naszych, natomiast co do cen gruntów w całej masie miast naszych brak jakichkolwiek opublikowanych materiałów.

Z tego względu w pracy naszej korzystamy z nieogłoszonych materiałów o cenach gruntów miejskich, zebranych przez b. Komisję Naukową przy Ministerstwie Skarbu. Materiały te zawierają dane dotyczące transakcji gruntami w miastach na podstawie rejentalnych aktów kupna - sprzedaży. Notowania objęły okres lat 1927 — 1929. Materiał omawiany posiadał liczne luki, dotyczące poszczególnych miast, a nawet całych województw.

Można z góry przewidzieć, że ceny podawane przez rejentów będą na ogół niższe od poziomu realnych cen, według których zawierane są transakcje gruntami. Niechć do opłaty stempla, uzależnionego od wysokości transakcji, skłaniała niejednokrotnie strony do zeznania w akcie niższej sumy sprzedażnej niż rzeczywistą.

Trudno jest określić jak częste i jak wielkie są te zniżki, sądzimy że rola ich jest niemała w tych wypadkach, gdy strony nie są zainteresowane w dokładnym zarejestrowaniu transakcji.

Traktujemy zatem ceny transakcyjne, notowane w aktach rejentalnych za niższe od realnych.

Lata 1927, 1928 i 1929 były okresem wzrastającej koniunktury, a więc na określenie poziomu cen oddziaływała tendencja wzrostowa.

Ogółem posiadamy zanotowanych danych o transakcjach w 263 miastach — ogólna liczba transakcji, która weszła do obliczeń wynosiła 8909.

*

*

*

1) Osiedla i Letniska w okolicach Warszawy (z mapą cen placów), nakł. miesięcznika Dom, Osiedle, Mieszkanie.

2) K. Krzeczkowski i E. Strzelecki: Rezultaty spisu nieruchomości i mieszkań wielkiej Warszawy, t. I, Warszawa 1922.

Jak wspominaliśmy wyżej dane nasze o cenach gruntów miejskich pochodzą z 263 miast. Rozkład tych miast według województw i dzielnic kraju nie jest bynajmniej równomierny.

Niemal połowa miast (129 miast), do których posiadamy notowania, leży w granicach województw centralnych, na drugim miejscu stoją notowania z miast Małopolski, natomiast Kresy Wschodnie, a szczególnie województwa Zachodnie są niezmieranie ubogo reprezentowane w naszych materiałach, zarówno co do liczby miast, jako też co do liczby notowań.

T a b l i c a 4.

Liczba posiadanych notowań transakcji gruntami miejskimi
w miastach różnej wielkości.

Grupy województw	Miasta liczące mieszkańców do:						Razem
	5 tys.	10 tys.	20 tys.	50 tys.	100 tys.	powyż. 100	
	L i c z b a m i a s t						
Centralne	47	44	19	13	4	2	129
Wschodnie	15	7	4	6	—	1	33
Zachodnie	5	4	5	2	1	1	18
Południowe	46	18	11	6	—	2	83
Razem	113	73	39	27	5	6	263
	L i c z b y n o t o w a ń						
Centralne	430	1191	825	1343	898	712	5408
Wschodnie	114	75	39	378	—	187	793
Zachodnie	16	15	229	40	23	29	352
Południowe	418	352	253	293	—	1040	2356
Razem	978	1633	1346	2054	921	1977	8909

Taki podział posiadanych obserwacji wskazuje wyraźnie, że przeciętne nasze dla województw centralnych i południowych mają daleko szerszą i pewniejszą podstawę, jak przeciętna dla kresów i województw zachodnich, szczególnie przy podziale miast na grupy wobec szczupłego materiału dla miast większych grozi mu przypadkowość wyników.

Ale nawet i na terenie województw centralnych, co do których materiały nasze są najbogatsze, posiadamy bardzo poważne braki, gdyż na przykład z województwa lubelskiego nie udało się uzyskać danych.

Takie właśnie luki skłoniły nas do operowania dużymi grupami terytorialnymi, zdajemy sobie jednak sprawę, że nasze przeciętne oparte na niepełnym materiale względną tylko przedstawiają wartość.

Oprócz ogólnej liczby notowań, wielką wagę dla jakości wyników posiada podział notowań według miast poszczególnych.

W pracy naszej grupujemy miasta według liczby ludności i dla tych grup obliczamy przeciętne.

Nie ulega jednak wątpliwości, że tylko większa liczba notowań z jakiegoś miasta może ustrzec od przypadkowości i stworzyć wartościową przeciętną cenę gruntu. Sumując nieliczne dane z miast różnych zakładamy, że tworzą one masę jednorodną. Przypuszczenie to jednak ma podstawy słabe. Dlatego też przy obliczeniach przeciętnych cen, obok przeciętnych dla miast wszystkich wyprowadziliśmy szereg przeciętnych dla miast, z których posiadamy przynajmniej 20 notowań.

Ten ostatni szereg, aczkolwiek oparty na mniejszej liczbie notowań, daje wahania na ogół bardziej równomierne, niż przeciętna ogólna.

*

*

*

Przeciętne ceny gruntów w grupach miast ustalonych według liczby mieszkańców układają się dla całego kraju w szereg dość regularny, wzrastający od mniejszych miast ku większym. Wyrwę w tym wzroście stanowi przeciętna cena w miastach od 50 do 100 tysięcy mieszkańców, która spada poniżej ceny w miastach grupy poprzedniej (od 20 do 50 tysięcy ludności). Jak wspominaliśmy już z grupy tej mamy bardzo nieliczne notowania, które dla poszczególnych dzielnic kraju wykazują bardzo znaczne wahania.

W przeciętnej obliczonej na podstawie danych z miast, z których mamy powyżej 20 notowań, nie ma tej zniżki cen w grupie miast od 50 do 100 tys. ludn., ceny gruntów układają się w szereg wzrastający dla miast od drugiej grupy do najwyższej — natomiast poziom przeciętnej dla miast, liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców jest szczególnie wysoki, wyższy niż w następnej grupie. Ten wysoki poziom cen w grupie miast najmniejszych tłumaczy się zapewne faktem, że większą liczbę notowań uzyskano nie z przeciętnych miast tej grupy, ale z miast stosunkowo bardziej uprzemysłowionych i uporządkowanych.

T a b l i c a 5.

**Przeciętna cena 1 mtr² terenów niezabudowanych
według dzielnic.**

Grupy województw	W miastach liczących mieszkańców					
	do 5 tys.	do 10 tys.	do 20 tys.	do 50 tys.	do 100 tys.	powyżej ¹⁾ 100 tys.
	w z ł o t y c h					
Centralne	0.769	0.910	1.151	2.215	1.933	4.302
Wschodnie	0.730	1.075	1.004	2.400	—	2.410
Zachodnie	0.577	2.743	1.025	1.734	1.356	4.642
Południowe	1.862	1.970	2.911	4.384	8.254	9.001
Wszystkie miasta ogółem	1.151	1.323	1.405	2.365	1.922	6.033
Miasta z których posiadamy 20 i więcej notowań	1.557	1.146	1.317	2.565	1.894	6.033

Z zestawienia przeciętnych cen dla różnych grup miast wynika, że ceny gruntów miast trzech pierwszych grup (miast drobnych) mało różnią się od siebie, w miastach średnich są już znacznie wyższe, lecz również pokrewne między sobą, a dopiero miasta największe wykazują najwyższy wzrost cen.

Podana wyżej tablica pomija Warszawę, w której przeciętna cena mtr² wynosiła w omawianym okresie 24,78 zł, jest zatem znacznie wyższa od cen we wszystkich pozostałych miastach.

Porównując poziom cen w poszczególnych dzielnicach kraju stwierdzić musimy przede wszystkim, że najwyższe ceny gruntów mają miasta Małopolski. We wszystkich niemal grupach (prócz miast od 5 — 10 tys. ludn.) ceny gruntów w miastach Małopolski kilkakrotnie przewyższają ceny z innych dzielnic.

Jak wspominaliśmy wyżej, liczba notowań z miast województw południowych była dość znaczna, a układ cen w różnych grupach miast wykazuje stopniowy wzrost w grupach od najmniejszych miast ku największym. Średnie odchylenie od cen przeciętnych we wszystkich grupach miast Małopolski jest stosunkowo bardzo niskie. Wszystkie te momenty zdają się wskazywać, że dane o cenach uzyskane dla miast Małopolski odpowiadają rzeczywistości.

Ceny gruntów miejskich w województwach centralnych,

1) Bez Warszawy, dla której podajemy dane w aneksie.

przy daleko niższym poziomie niż w miastach Małopolski, wykazują podobnie jak miasta południowe stopniowy wzrost w grupach licząc od najmniejszych miast ku największym. I tu zarówno liczba posiadanych notowań, jak i niskie odchylenie średniej, każą traktować uzyskane wyniki jako zgodne z rzeczywistością.

Miasta województw wschodnich mają ceny gruntów miejskich niższe na ogół od analogicznych cen w miastach województw centralnych. Układ cen w grupach miast jest zasadniczo ten sam, co w opisanych wyżej grupach województw.

Wyniki uzyskane dla miast zachodnich nasuwają najwięcej wątpliwości, zaznacza się tu inny niż we wszystkich pozostałych dzielnicach układ cen według grup miast, a niewielka liczba notowań, posiadanych z Polski zachodniej, oraz znaczna wysokość średnich odchyleń dla cen gruntów różnych grup miast tej dzielnicy, każą liczyć się z przypadkowością uzyskanych tu rezultatów.

Obliczając przeciętne ceny gruntów dla grup miast według liczby mieszkańców, uwzględniliśmy tylko moment masy ludnościowej miast w związku z ceną gruntów. Że zgrupowanie nasze łączy w jedno miasta o cenach bardzo różnych mogą świadczyć na przykład dane o cenach gruntów w miastach kuracyjnych,

Widoczne jest, że przeciętne ceny gruntów w tej specjalnej kategorii miast są wielokrotnie wyższe od przeciętnych cen ogólnych.

C e n a 1 m t r ²			
W miastach liczących		wszystkie miasta	miasta kuracyjne
do	5 tys. mieszk.	1.151 zł	2.583 zł
„	10 „ „	1.323 „	4.265 „
„	20 „ „	1.405 „	9.355 „

Przykład ten wskazuje, że ceny gruntów miejskich są bardzo indywidualne i zróżnicowane, o czym wspominaliśmy wyżej w uwagach ogólnych. Tylko mała liczba posiadanych notowań skłoniła nas do obliczeń przeciętnych dla wszystkich grup miast, zasadniczo bowiem uważamy, że poziom cen winien być badany dla każdego miasta odrębnie.

Przytoczony w aneksie wykaz miast, z których uzyskaliśmy powyżej 20 notowań ilustruje pogląd powyższy.

Podnoszenie się cen gruntów w miastach w związku ze wzrostem liczby ludności jest zjawiskiem znanym i powszechnym.

W miastach niemieckich, o których bogate dane zawierają roczniki statystyczne, średnia cena 1 mtr² gruntów z lat 1929 — 30 wynosiła:

Miasta od 50 do 100 tys. mieszkańców 2.36 marek

„ „ 100 „ 200 „ „ 3.11 „

„ powyżej 200 „ „ 6.11 „

Układ cen jest zatem bardzo podobny do analogicznego układu w miastach naszych.

W szeregu czynników, które wpływają na ceny gruntów miejskich nie małą rolę odgrywają rozmiary gruntów sprzedawanych. Place o większym rozmiarze uzyskują z reguły ceny daleko niższe niż analogiczne place drobne. Brak danych o położeniu placów, które mogłyby pozwolić na wybór placów o warunkach pokrewnych oraz mała liczba notowań zebranych nie pozwoliły na ściślejsze obliczenia w tej dziedzinie, ograniczamy się więc do uwagi ogólnej.

Porównując poziom przeciętnych cen gruntów w różnych grupach miast z analogicznymi danymi o skupieniu ludności wypada zaznaczyć, że ceny gruntów, wykazując, podobnie jak skupienie, wzrost ku grupom miast większych, rosną wolniej niż skupienie.

Nie podejmujemy tu próby wyjaśnienia tego stosunku — widoczne jest jednak, że jeżeli skupienie jest swego rodzaju wyrazem rozmiarów zapotrzebowania na grunta, to cały szereg czynników, jak przyrost terenów miejskich, rozwój komunikacji, sposób zabudowy wpływać mogą na zaspokojenie zapotrzebowania i zmniejszenie jego wpływu na ceny.

*

*

*

Na podstawie podanych wyżej przeciętnych cen gruntów dla grup miast i dzielnic kraju oraz na podstawie takich samych obliczeń obszaru terenów niezabudowanych obliczono wartość terenów miejskich w złotych.

Według powyższego obliczenia ogólna wartość terenów miejskich na podstawie cen z lat 1927 — 29 wynosiła 17.353 miln. złotych.

Wyżej już przytoczyliśmy zastrzeżenia nasze co do znaczenia szacunku globalnego gruntów miejskich na podstawie cen gruntów. Niezależnie jednak od tych zastrzeżeń ogólnych uwa-

żamy za niezbędne zaznaczyć, że na wysokość tego szacunku wpłynął poziom cen w okresie wysokiej koniunktury. Jak wynika z przytoczonego zestawienia, więcej niż połowę wartości ogólnej naszych terenów miejskich stanowi wartość terenów miast Małopolski.

T a b l i c a 6.

Szacunek miejskich terenów niezabudowanych w milionach złotych

Grupy województw	M i a s t a z l u d n o ś c i ą						Razem
	do 5 tys.	do 10 tys.	do 20 tys.	do 50 tys.	do 100 tys.	powyżej ¹⁾ 100 tys.	
Centralne . .	747,4	924,0	812,7	556,4	306,4	1 482,6	4 829,5
Wschodnie . .	129,9	230,6	195,8	249,6	—	151,6	957,2
Zachodnie . .	573,5	1 117,5	182,8	195,4	68,9	596,0	2 734,1
Południowe . .	2 230,7	2 179,4	2 054,0	1 359,0	257,5	751,6	8 832,2
Ogółem .	3 681,2	4 451,5	3 245,3	2 360,4	632,8	2 981,8	17 353,0

Wynik ten wypływa ze znacznych rozmiarów miast oraz z wysokich cen ich gruntów. Aczkolwiek, jak wspominaliśmy wyżej, materiał o cenach ziemi miejskiej w Małopolsce jest dość bogaty i względnie jednolity, trudno jest jednak stwierdzić, czy poziom cen gruntów w miastach Małopolski jest istotnie tak znacznie wyższy, niż w innych dzielnicach kraju, czy też na takie określenie wpłynęła w pewnym stopniu jakaś odrębność w notowaniach o sprzedaży gruntów. Mogłaby tu wpłynąć np. większa kontrola nad dokładnością zaznaczanych cen przy aktach sprzedaży. W województwach centralnych i wschodnich obniżenie wartości gruntów sprzedawanych w aktach rejentalnych jest niewątpliwie dość często.

Gdyby jednak czynnik taki grał istotnie pewną rolę, to i tak znaczne rozmiary terenów miejskich w Małopolsce oraz ogólna drożyzna ziemi w tej dzielnicy kraju wpłynęłyby na podniesienie udziału szacunku gruntów miejskich w Małopolsce w ogólnym szacunku naszych gruntów miejskich.

Drugie miejsce pod względem wartości ziemi miejskiej zajmują województwa centralne, dalej zachodnie, wreszcie wschodnie.

1) W tym Warszawa (3450 ha po 247.800 zł za ha) 854.910.000 zł.

Udział poszczególnych grup miast w ogólnym szacunku wartości ziemi miejskiej nie jest jednakowy. Liczne i bogate w tereny niezabudowane miast drobnych (do 20 tys. ludności) dają lwią część ogólnej wartości gruntów miejskich. Sądzymy, że właśnie w tej grupie miast wpływ koniunktury odbił się najmocniej na poziomie cen gruntów, gdy natomiast w miastach większych silny przyrost ludności niwelował bardziej spadek cen w gorszym okresie.

Miasta średnie (od 20 do 100 tys. mieszkańców) i największe (powyżej 100 tys. mieszkańców) dają dość podobne sumy wartości swych gruntów: wyższa cena w miastach największych wyrównała bowiem bardzo znaczne różnice obszarowe.

Ogólnie rzecz można, że wymieniona wartość gruntów miejskich w wysokości 17.353 milionów złotych jest bardzo wysoka w porównaniu do wyników dotychczasowych obliczeń wartości majątku narodowego Polski. Byłoby rzeczą niezmiernie interesującą określić jak wyglądałby aktualny szacunek terenów miejskich, jednak niestety nie jesteśmy w stanie przeprowadzić takiego obliczenia wobec zupełnego braku danych. Oceniając ogólnie wyniki dokonanego szacunku możemy tylko podkreślić raz jeszcze, że ogólny obszar terenów miejskich nie uległ zmniejszeniu i poza obrębem dokonanych obliczeń znajdują się rozległe tereny o charakterze miejskim położone poza granicami administracyjnymi miast. O aktualnych cenach gruntów miejskich mamy jeszcze mniej danych — przypominamy tylko, że operowaliśmy cenami z okresu wysokiej koniunktury, że jednak ceny nasze zaczerpnięte z aktów rejentalnych niższe były zapewne od cen realnych.

Z rozważań naszych wynika kilka wniosków ogólniejszego znaczenia.

Pierwszym jest stwierdzenie wagi jaką mają w bilansie życia gospodarczego, a zwłaszcza w obliczeniu majątku narodowego tereny miejskie. Sądzymy, że pilną jest potrzeba ich inwentaryzacji i ewidencji. Miasta nasze winny posiadać pełne i elastyczne rejestry posiadłości gruntowych utrzymywane ciągle w stanie aktualnym. Odpowiednie przepisy ustawowe są tu niezbędne.

Od kilku lat prowadzone są u nas prace nad klasyfikacją gruntów w związku z zamierzoną reformą podatku gruntowego. Uzupełnienie i przystosowanie tych prac do warunków

i potrzeb miejskich nasuwa się jako pilna potrzeba. Na znajomości stosunków gruntowych opiera się przecież gospodarka miast, a także miejska polityka podatkowa oraz realizacja planów regulacji i zabudowy.

Obok prowadzenia aktualnego inwentarza terenów miejskich za pilną potrzebę uważamy również uporządkowanie notowania cen gruntów — stworzenie podstaw dla statyki cen ziemi. Uporządkowanie to konieczne jest zarówno w interesie miast jak i pojedynczych właścicieli gruntów, gdyż bez niego brak będzie rzetelnej podstawy do wymiaru podatków oraz odszkodowań w wypadku wywłaszczeń. — Ogólny interes gospodarczy a nie tylko fiskalny nasuwa potrzebę uporządkowania źródeł, z których czerpać możemy dane o terenach miejskich.

**Dane o transakcjach terenami w miastach dla których
uzyskano po 20 lub więcej notowań.**

(lata 1927 — 1930)

Miasta	Liczba uzyskanych notowań	obszar terenów		Przeciętna cena za 1 m ² w zł.
		suma uzyskana w transakcjach		
		objętych notowaniami		
		w tys. m ²	w tys. zł.	
M. st. Warszawa	218	320	8 058	24,78
Miasta liczące powyżej 100.000 mieszkańców				
O g ó ł e m		2 967	17 904	6,03
Łódź	503	542	2 383	4,40
Lwów	383	256	2 583	10,09
Poznań	29	93	622	6,66
Kraków	687	915	7 959	8,70
Wilno	142	225	541	2,41
Częstochowa	139	145	441	3,03
Bydgoszcz	23	78	172	2,22
Sosnowiec	457	713	3 203	4,49
Miasta liczące od 50.000 do 100.000 mieszkańców				
O g ó ł e m		1 012	1 913	1,89
Białystok	275	227	231	1,02
Radom	27	45	113	2,53
Kalisz	148	171	674	3,94
Kielce	28	25	265	10,79
Toruń	20	69	93	1,36
Piotrków	209	475	537	1,13
Miasta liczące od 20.000 do 50.000 mieszkańców				
O g ó ł e m		2 608	6 687	2,57
Brześć	35	35	191	5,41
Grodno	67	44	69	1,57
Będzin	192	446	2 060	4,62
Pabianice	467	435	864	1,99
Tarnów	77	60	386	6,45
Tomaszów Mazow.	146	261	275	1,05
Tarnopol	37	14	160	13,85
Drohobycz	20	18	152	8,69
Pińsk	104	109	336	3,09
Rzeszów	143	146	580	3,96
Łomża	47	50	146	3,90
Zduńska Wola	149	362	167	0,46
Radomsko	49	48	55	1,16
Kutno	134	128	308	2,41
Baranowicze	209	218	342	1,57

Miasta	Liczba uzyskanych notowań	obszar terenów	suma uzyskana w transakcjach	Przeciętna cena z 1 m ² w zł.
		objętych notowaniami		
		w tys. m ²	w tys. zł.	
Biała	55	159	414	2,61
Czeladź	63	31	74	2,37
Skierniewice	32	44	78	1,78
Miasta liczące od 10,000 do 20,000 mieszkańców				
O g ó ł e m		2 152	2 832	1,32
Mława	23	29	59	2,03
Ostrów Pozn.	63	324	232	0,72
Leszno	58	166	142	0,86
Lida	26	41	55	1,34
Ostrów (Bł)	35	36	10	0,52
Włkowysk	82	167	66	0,40
Ostrołęka	26	41	72	1,73
Kamienna Skar- żysko	45	46	112	2,43
Koło	106	169	124	0,74
Wieluń	20	33	97	2,90
Mińsk Mazowiecki	24	53	66	1,26
Starogard	91	246	372	1,52
Brzeziny	30	45	52	1,15
Aleksandrów (Łódź)	20	18	25	1,39
Ruda Pabianicka	140	302	331	1,10
Krosno	53	183	143	0,78
Końskie	48	28	80	2,84
Buczacz	20	13	74	6,35
Konin	29	26	39	1,53
Turka	20	9	92	9,87
Żółkiew	21	22	56	1,57
Jasło	142	155	516	2,33
Miasta liczące od 5,000 do 10,000 mieszkańców				
O g ó ł e m		1 788	2 052	1,15
Aleksandrów Wk.	21	23	30	1,31
Olkusz	45	96	264	2,75
Opatów	87	246	166	0,68
Bełchatów	158	276	129	0,47
Kłobuck	25	19	10	0,51
Opoczno	29	45	63	1,41
Grajewo	55	80	36	0,45
Wieliczka	47	117	394	1,36

Miasta	Liczba uzyskanych notowań	obszar terenów	suma uzyskana w transakcjach	Przeciętna cena z 1 m ² w zł.
		objętych notowaniami		
		w tys. m ²	w tys. zł.	
Dębica	61	62	119	1,90
Żychlin	21	22	29	1,32
Gostynin	38	112	55	0,49
Konstantynów	23	19	14	0,75
Prużana	22	25	38	1,54
Wadowice	24	29	121	4,22
Wierzbnik	52	42	74	1,74
Łapy	51	53	86	1,98
Siemiatycze	23	12	20	1,62
Kęty	23	283	112	0,40
Sulejów	22	72	16	0,22
Stołpce	34	44	57	1,28
Stolin	31	55	39	0,70
Przeworsk	52	48	147	3,04
Kolno	27	18	33	1,86
Miasta liczące do 5.000 mieszkańców				
O g ó ł e m		215	334	1,56
Kłodawa	21	21	12	0,58
Bohorończany	41	28	87	3,06
Skawina	27	95	87	0,92
Wrzeszowice	24	55	114	2,09
Jedwabne	23	16	34	2,10

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 253. Zarząd Komunalnej Kasy Oszczędności może skutecznie zwolnić współdłużników wekslowych od odpowiedzialności solidarnej za dług wekslowy, mimo że statut Kasy zawiera zastrzeżenie, iż pożyczek wekslowych może Kasa udzielać tylko za przyjęciem solidarnej odpowiedzialności prócz wystawcy jeszcze przez dwie osoby.

(Orzeczenie S. N. z 1 października 1936 r. C. II. 1083/36).

Nr 254. Robót przy budowie i naprawie dróg, prowadzonych systemem szarwarkowym, stanowiących w myśl art. 29 i nast. ustawy z dn. 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z r. 1921 Nr 6, poz. 32) dodatkowy podatek, nakładany na mieszkańców gmin w postaci obowiązkowego świadczenia drogowego w robociźnie pieszej i środkach przewozowych, nie można zaliczyć do robót, prowadzonych w sposób przemysłowy.

(Orzeczenie S. N. z 12 listopada 1936 r. C. I. 1934/36).

Aleksander S. wytoczył powództwo przeciwko Powiatowemu Związkowi Komunalnemu w Łunińcu o zasądzenie 5.000 zł tytułem odszkodowania za pracę w godzinach nadliczbowych, przy czym wyjaśnił, iż pracował jako droźnik kontraktowy na terenie powiatu łuninieckiego od 12 do 14 godzin dziennie.

Sąd grodzki powództwo oddalił, a Sąd Okręgowy wyrok ten zatwierdził.

W skardze kasacyjnej powód wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego i formalnego.

Sąd Okręgowy ustalił, że ustawa z 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu w przypadku nie ma zastosowania, gdyż skarżący pracował w Powiatowym Związku Samorządowym przy budowie i naprawie dróg w powiecie, a praca taka nie ma charakteru przemysłowego.

wego. Skarżący podnosi, że naprawa i budowa dróg, przy których był on zatrudniony jako droźnik, była prowadzona sposobem szarwarkowym na zasadach organizacji wybitnie przemysłowej.

Zarzut ten jest niesłuszny, roboty bowiem przy budowie i naprawie dróg, prowadzone systemem szarwarkowym, same przez się w myśl art. 29 i nast. ustawy z 10 grudnia 1920 r. (Dz. U. z 1921 r., poz. 32), które w czasie spornym miały zastosowanie, stanowiły dodatkowy podatek, nakładany na mieszkańców gmin w postaci obowiązkowego świadczenia drogowego w robociznie pieszej i środkach przewozowych, świadczeń więc takich w żadnym razie nie można zaliczyć do robót, prowadzonych systemem przemysłowym.

Z tych zasad skarga kasacyjna podlega oddaleniu.

Nr 255. Ustalenie charakteru pewnej osoby, jako urzędnika w rozumieniu art. 286 Kod. Kar. następuje przez stwierdzenie, że dana osoba bądź pozostaje w służbie Państwa lub samorządu, bądź jest funkcjonariuszem instytucji prawa publicznego lub też wykonywa zlecone czynności w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego.

(Wyrok S. N. z 23 listopada 1936 r. 2. K. 1368/36).

Nr 256. 1. W razie nieistnienia przepisów dyscyplinarnych, statutowo ustalonych i wiążących pracowników gminnych wskutek zawarcia prywatno - prawnej umowy służbowej, trafność uchwały rady gminnej w przedmiocie zwolnienia pracownika umysłowego podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. z r. 1928, poz. 323).

2. Rada gminna nie jest organem dyscyplinarnym, powołanym z mocy samego prawa do przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego i zwalniania w tym trybie pracowników gminnych.

(Orzeczenie S. N. z 10 grudnia 1936 r. C. I. 1651/36).

Z wywodów skargi kasacyjnej w związku z osnową zaskarżonego wyroku wylania się przede wszystkim pytanie, czy rada gminna jest organem dyscyplinarnym, powołanym z mocy samego prawa do przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego i zwalniania w tym trybie pracowników gminnych.

Zgodnie z art. 7 lit. d dekretu o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. Pr. z 1918 r. Nr 18, poz. 48) do zakresu działalności rady gminnej należy jedynie mianowanie, kontrola, i usuwanie urzędników gminnych, w myśl zaś art. 14 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294) pracowników gminnych przyjmuje i zwalnia wójt na podstawie uchwały zarządu gminnego, działającego w tym zakresie kolegialnie, przepisy zaś dyscyplinarne winien ustalić w granicach ustaw specjalnych statut służbowy, uchwalony na wniosek zarządu gminnego przez radę gminną i zatwierdzony przez Wydział Powiatowy.

Z przytoczonych przepisów wynika, iż rady gminne nie są organami dyscyplinarnymi z samego prawa, że w razie nieustalenia przepisów dyscyplinarnych przez statut służbowy umysłowych pracowników gminy o odpowiedzialności dyscyplinarnej tychże nie może być mowy i że w braku takich przepisów zwolnienie z posady takich pracowników jest zwyk-

łym rozwiązaniem stosunku umownego pracy, do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. Ust. z 1928 r. Nr 35, poz. 323).

Na pytanie zatem na wstępie wysunięte należy odpowiedzieć przecząco, a w związku z tym uznać należy, iż w razie nieistnienia przepisów dyscyplinarnych, statutowo ustalonych i wiążących pracowników gminnych wskutek zawarcia prywatno - prawnej umowy służbowej (p. Urz. Zb. Orz. Iz. I. S. N. z 1934 r. Nr 435), trafność uchwały rady gminnej w przedmiocie zwolnienia pracownika gminnego pod względem materialno - prawnym ulega rozpoznaniu przez sądy.

Wobec powyższego, gdy z ustaleń zaskarżonego wyroku wynika, iż pozwana gmina statutowo ustalonych przepisów dyscyplinarnych nie posiada, Sąd Apelacyjny, jak to słusznie pomiędzy innymi zarzuca skarga kasacyjna, nie miał podstawy prawnej do potraktowania uchwały rady gminnej z dnia 3 czerwca 1933 r., zwalniającej powoda z pracy, jako orzeczenia dyscyplinarnego, i poprzestawszy na sprawdzeniu, czy pomieniona uchwała zapadła zgodnie z ogólnymi zasadami, obowiązującymi w postępowaniu dyscyplinarnym oraz na stwierdzeniu, iż wszelkie dowody, zaofiarowane przez powoda celem ustalenia niesłuszności pomienionej uchwały, nie mogą być brane pod uwagę, oparł się na błędnych i sprzecznych z prawem przesłankach, dopuszczając się naruszenia art. 351 k. p. c.

Uchybienia powyższe są tak istotne, że zaskarżony wyrok w części, oddalającej powództwo, nie może być pozostawiony w mocy.

Nr 257. Czynności zarządu miasta przy segregacji hipotek nie stanowią aktu władzy i w razie, gdy przez nieprawidłowości w tych czynnościach zarządzona została szkoda, zarząd miasta jest za nią odpowiedzialny przed poszkodowanym.

(Orzeczenie S. N. z 10 grudnia 1936 r. C. I. 1223/36).

Dla rozstrzygnięcia kwestii, czy gmina m. st. Warszawy odpowiada za szkodę, zarządzoną z winy jej zarządu w czasie przed odzyskaniem niepodległości państwowej, obojętny jest sposób organizacji władz tej gminy, gdyż bez względu na sposób ich powoływania władze gminy mogą działać tylko w jej imieniu, jako organy, i dla rozstrzygnięcia powyższej kwestii istotne jest zatem tylko, czy można uważać, że obecna gmina miejska jest tą samą gminą, którą była przed odzyskaniem niepodległości państwowej. Twierdzącą odpowiedź na powyższe pytanie jest zawarta w orzeczeniu Sądu Najwyższego Nr 19 z 1929 r. (Zb. Urz.) i w szczególności w orzeczeniu w sprawie Nr I. C. 846/1936 z 24 czerwca 1936 r., w których uznano, że gmina odpowiada za zobowiązania, zaciągnięte w czasie przed odzyskaniem niepodległości, gdyż pozostała tą samą gminą, którą była.

W związku z zarzutami kasacji wynika w niniejszej sprawie jeszcze drugie pytanie prawne, czy czynności zarządu miasta przy segregacji hipotek są aktem władzy, do którego nie stosują się przepisy prawa prywatnego.

Stosownie do art. 4 postanowienia Komisji Rządowej Sprawiedliwości z 20 sierpnia 1851 r. Nr 10067 (Dz. Pr. t. 34, str. 117) czynności te polegają na zaświadczeniu — że władze administracyjne nadały oddzielnym częściom nieruchomości — odróżniającą cechę. Sąd Najwyższy w orzeczeniu w pełnym składzie b. Izby Pierwszej Nr 181 z 1927 r. (Zb. Urz.) uznał, że Państwo odpowiada za szkodę zarządzoną przez funkcjonariusza państwowego, nawet w zakresie służby publicznej, jeśli nie chodzi o akty władzy.

Stosując tę zasadę do wyżej wymienionych czynności zarządu miasta, należy uznać, że wykonuje je samorządowy organ władzy publicznej,

lecz ponieważ te czynności nie są związane z wykonaniem samego imperium zwierzchniczej władzy Państwa, której poszczególne funkcje mogą być przez Państwo zlecone samorządom terytorialnym, gdyż mogłyby być powierzone przez ustawodawcę nawet osobie prywatnej, zasługującej na zaufanie i posiadającej odpowiednie przygotowanie fachowe, więc nie stanowią one aktów władzy.

Dlatego odpowiedź na postawione wyżej pytanie będzie brzmiała, że czynności zarządu miasta przy segregacji hipotek nie stanowią aktu władzy i że wskutek tego stosują się do nich przepisy prawa prywatnego.

Za taką odpowiedzią przemawiają względy słuszności i względ na prawidłowe funkcjonowanie władz w Państwie, z którymi nie godzi się pozbawienie obywatela odszkodowania w przypadku zrzędzenia mu szkody przez taką nieprawidłową czynność tych władz, która nie może ulec uchyleniu przez jej zaskarżenie i która nie stanowi aktu władzy.

Zatem zaskarżony wyrok ulega uchyleniu, jako mylnie uzasadniony, gdyż żadna z dwóch wskazanych w nim podstaw prawnych nie jest słuszną, a mianowicie nie jest słuszny pogląd, że gmina nie odpowiada za swe zobowiązania, powstałe przed odzyskaniem państwowej niepodległości, i że nie odpowiada ona na podstawie przepisów prawa prywatnego za szkodę zrządzoną przez czynności, przewidziane w art. 4 postanowienia Rządowej Komisji Sprawiedliwości z 20 sierpnia 1851 r. Nr 10067.

Nr 258. 1. Ani diety ani odszkodowanie należne niezawodowemu wiceburmistrzowi w myśl art. 53 ust. 3 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294) nie są wynagrodzeniem za pracę w myśl rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. Nr 35, poz. 323), lecz tylko zwrotem uszczerbku, poniesionego przez piastowanie urzędu publicznego.

2. Przyznanie i wypłacanie niezawodowym członkom zarządu gminy diet i odszkodowania za uszczerbek w zarobkach w swoim zawodzie w wysokości wyższej, niż później zatwierdzona przez władzę nadzorczą gminy, zobowiązuje danych członków zarządu do zwrotu różnicy między kwotą faktycznie otrzymaną a kwotą przyznaną przez władzę nadzorczą gminy.

(Orzeczenie S. N. z 19 — 28 stycznia 1937 r. C. II. 2145/36).

Powód, adwokat, był niezawodowym wiceburmistrzem w Złoczowie, zatem chodzi tu o urząd publiczny, od chwili wejścia w życie ustawy (Dz. U. z 1933 r., poz. 294), pełniony bezpłatnie. Ani diety, ani odszkodowanie niezawodowemu wiceburmistrzowi należne w myśl art. 53 ust. 3 cytowanej ustawy, nie są wynagrodzeniem za pracę w rozumieniu art. 12 rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych, lecz są zwrotem uszczerbku we własnym zarobku, poniesionego przez zajęcie dla dobra gminy. Błędny jest więc pogląd, jakoby między powodem, jako wiceburmistrzem, a pozwaną gminą był stosunek pracy, zatem umowa prawa prywatnego.

Od dnia wejścia w życie ustawy (Dz. U. z 1933 r., poz. 294) powodo- wi, jako wiceburmistrzowi — należało się zatem tylko odszkodowanie (bądź diety), określone w art. 53 cytowanej ustawy bez względu na uposażenie, jakie poprzednio pobierał. Odszkodowanie to ustanawia rada gminy, lecz uchwały rady są tak długo bez mocy prawnej, póki nie zatwierdzi ich władza nadzorcza. (Art. 43 pkt. 1 lit. e, art. 65/1 cyt. ust.).

Rada gminy przyznała powodowi odszkodowanie 407 zł 53 gr, lecz

z tej uchwały powód nie nabył żadnych praw, skoro władza nadzorcza jej nie zatwierdziła a postanowieniem z 9 marca 1934 r. obniżyła odszkodowanie wiceburmistrza do 300 zł na miesiąc.

Nie było w sporze twierdzenia, by decyzja Wydziału Powiatowego z 9 marca 1934 r. nie była prawomocna, jest to postanowienie władzy prawa publicznego i wszelkie zarzuty co do wad formalnych przy powzięciu tej decyzji nie podlegają ocenie sądów powszechnych.

Nie ma też przepisu, by uprawnienie do prowizoriów miesięcznych w razie zwłoki w zatwierdzeniu budżetu uchylało potrzebę zatwierdzenia uchwał rady gminy co do przyznanego odszkodowania (§ 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, Dz. Ust. Nr 11, poz. 71 z 1933 r. i art. 65 ustawy z 23 marca 1933 r. Dz. Ust. Nr 35, poz. 294).

Skoro więc po wejściu w życie ustawy (Dz. U. z 1933, poz. 294) płacono wiceburmistrzowi w myśl uchwały rady gminnej 407 zł 53 gr, a władza nadzorcza odszkodowanie to obniżyła do 300 zł, powód pobierał kwotę nad 300 zł bez tytułu prawnego wskutek błędu pozwanej, że uchwała rady gminnej co do tego odszkodowania będzie zatwierdzona, i obowiązany jest do zwrotu powstałej stąd nadwyżki w łącznej sumie 830 zł (§ 1431 u. c. art. 123 k. z.). Zwrot niesłusznego zubożenia nie stoi w związku z kwestią dobrej wiary wzbogaconego, zatem i w tym kierunku obojętne są zarzuty powoda.

Nr 259. Sąd nie jest uprawniony do uznania za bezskuteczne uchylenia z powodu nieważności uchwały Rady Miejskiej przez władzę nadzorczą, która poprzednio prawomocnie tę uchwałę zatwierdziła.

(Orzeczenie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 29 stycznia 12 lutego 1937 r. C. I. 1671/36).

Sąd Najwyższy w swych orzeczeniach kompletu całej b. Izby I Nr 128 z r. 1922 i Nr 29 z r. 1924 (Zb. Urz.) uznał, że Sądy są uprawnione do oceny prawomocnych rozporządzeń władz państwowych, jeśli władza państwowa wydała daną decyzję, chociaż jej wydanie nie wchodziło w zakres jej właściwości, lub jeśli ją wydała bez zachowania wszelkich zasad postępowania. Unieważnienie więc uchwały Rady Miejskiej przez władzę nadzorczą będzie ulegało swobodnej ocenie Sądu, jeśli władza nadzorcza nie jest uprawniona do unieważniania zatwierdzonych poprzednio przez siebie uchwał rady miejskiej.

Ponieważ zaskarżony wyrok ustala, że unieważniona uchwała rady miejskiej w Krasnymstawie została wydana 3 października 1933 r., to znaczy po wejściu w życie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (p. 1 art. 130; Dz. U. Nr 35/1933, poz. 294), miały więc w przypadku zastosowanie przepisy p. 4 art. 65 i pkt. 1 art. 66 tej ustawy, z których mocy wydział powiatowy na podstawie polecenia Ministra Spraw Wewnętrznych lub wojewoda jest władzą nadzorczą nad miastem niewydziałonym z powiatowego związku samorządowego. Z mocy zaś przepisów punktu 1 art. 101 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36/28, poz. 341), władza nadzorcza może z urzędu uchylić, jako nieważną, każdą decyzję nawet prawomocną, w przypadkach wskazanych w tym artykule. Temu uchyleniu nie może stać na przeszkodzie fakt, że ta władza nadzorcza poprzednio daną uchwałę zatwierdziła, jeśli tylko zachodzą warunki, przewidziane w wyżej powołanym art. 101, gdyż art. 100 powyższego rozporządzenia stosuje się tylko do władzy, która decyzję wydała, ale nie do władzy, która decyzję zatwierdziła, ten ostatni pogląd potwierdza też wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 9 września 1935 r. w sprawie L. Rej. 748/33 (Zb. wyroków N. T. A. Nr 1059 A z r. 1935).

Z powyższego wynika, że Sąd nie jest uprawniony do uznania za bezskuteczne uchylene z powodu nieważności uchwały Rady Miejskiej przez władzę nadzorczą, która poprzednio prawomocnie tę uchwałę zatwierdziła.

Nr 260. Przechowanie papierów wartościowych w kasie urzędu wojewódzkiego, złożonych przez płatnika w celu zabezpieczenia regularnych wpłat opłat drogowych, których wysokość i terminy płatności zostały ustalone w drodze „ugody“, stosownie do postanowień art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr 6, poz. 32), nie jest funkcją publiczno-prawną, a roszczenie odszkodowawcze związane z tym przechowaniem może być jedynie przedmiotem sporu, rozstrzyganym przez sądy powszechne, z wyłączeniem orzecznictwa w administracyjnym toku instancji.

(Wyrok Tryb. Kompet. z 23 marca 1937 r. L. rej. 11/1936. Zasada prawna).

Trybunał Kompetencyjny rozważył co następuje.

J. Ż. złożył w 1930 papiery wartościowe w urzędzie wojewódzkim (dyrekcji robót publicznych) w celu zabezpieczenia terminowego uiszczania opłat, przewidzianych w art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr 6, poz. 32), a gdy ustawa z 3 lutego 1931 r. o Państwowym Funduszu Drogowym (Dz. U. R. P. Nr 16, poz. 81) w art. 22 ust. 2 p. 5 zniosła prawo pociągania właścicieli pojazdów mechanicznych szczególnego rodzaju, wśród nich także samochodów osobowych, użytkowanych przez przedsiębiorstwa przewozowe w celach zarobkowych, do opłat specjalnych, w powołanym art. 23 przewidzianych, stała się aktualną kwestia zwrotu walorów kaucyjnych i o ten zwrot też J. Ż. się dopominał, podnosząc in eventum roszczenie odszkodowawcze z powodu zaginięcia walorów. Gdy zaś ani ustawa z 10 grudnia 1920, ani ustawa z 3 lutego 1931 r. nie przewidują zabezpieczania opłat drogowych kaucjami, a w szczególności prawa władz administracyjnych do żądania kaucji, ani nie nakłada na płatnika obowiązku składania kaucji, a w mowie będące papiery wartościowe nie zostały przez organy egzekucyjne w drodze postępowania przymusowego zajęte w celu pokrycia zaległości w opłatach drogowych, to wobec tego uzasadniony jest wniosek, że papiery wartościowe znajdowały się w przechowaniu wprawdzie organu administracji państwowej ogólnej, lecz nie na podstawie publiczno-prawnego tytułu. Ta bowiem okoliczność, że według deklaracji J. z 12 lutego 1930 r., złożonej w obecności reprezentanta dyrekcji robót publicznych, kaucja miała służyć na zabezpieczenie opłaty drogowej, przewidzianej w art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 r., w ogóle nie nadaje przechowaniu odnośnych walorów w kasie podręcznej urzędu administracyjnego charakteru czynności administracyjnej w zakresie funkcji publiczno-prawnych.

Wręcz odwrotnie. Przez przyjęcie od J. Ż. papierów wartościowych jako kaucji ze strony urzędu wojewódzkiego doszła do skutku umowa o zastaw w myśl § 1368 w związku z § 447 i nast. u. c., za czym ciążyły na urzędzie obowiązki zastawnika, przewidziane w § 1369 u. c., należytego przechowania, zaś Skarb Państwa obciąża odpowiedzialność z powodu straty przedmiotu zastawu. Stosunek zatem J. Ż. do Skarbu Państwa z tytułu złożenia papierów wartościowych i przyjęcia ich przez urząd jako kaucji jest natury prywatno - prawnej.

Sąd Okręgowy w swym postanowieniu wyszedł z błędnego założe-

nia, że złożenie papierów wartościowych do depozytu urzędu wojewódzkiego (dyrekcji robót publicznych) polegało na przepisie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, i dlatego dochodzi on do mylnej konkluzji o „tytule publiczno-prawnym“. Papiery bowiem złożono w lutym 1930 r. na zabezpieczenie opłat z art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 r., a skradziono je w maju 1930 r., czyli zanim wyszła ustawa z 3 lutego 1931 roku.

Powołany zaś w procesie cywilnym wyrok Sądu Najwyższego z 31 stycznia 1934 C. II. Rw. 3211/33 (Zb. O. S. N. Izby Cyw. Nr 548 z 1934 roku) nie potwierdza zapatrywania Sądu Okręgowego, a to już choćby z tego powodu, że rozstrzygnął on spór, który się toczył na innym podłożu faktycznym. Chodziło bowiem o wynagrodzenie szkody, którą miał wyrządzić ówczesnemu skarżącemu organ egzekucyjny władzy skarbowej wskutek przeprowadzenia przymusowego zajęcia i licytacyjnej sprzedaży ruchomości na pokrycie należności podatkowych. W wypadku zatem, tym wyrokiem objętym, szkoda wynikła z działalności organu wykonawczego w zakresie zwierzchnich funkcji państwa, gdyż przy przymusowym ściąganiu zaległości podatkowych. W sprawie natomiast, która jest przedmiotem niniejszego sporu kompetencyjnego, akta nie ujawniają takiej działalności organów administracyjnych państwa.

Przechowanie więc papierów wartościowych w kasie urzędu wojewódzkiego, złożonych przez płatnika w celu zabezpieczenia regularnych wpłat opłat drogowych, których wysokość i terminy płatności zostały ustalone w drodze „ugody“, stosownie do postanowień art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr 6, poz. 32), nie jest funkcją publiczno-prawną, a roszczenie odszkodowawcze związane z tym przechowaniem może być jedynie przedmiotem sporu, rozstrzyganym przez sądy powszechne, z wyłączeniem orzecznictwa w administracyjnym toku instancji.

W myśl powyższych rozważań Trybunał Kompetencyjny stosowanie do art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 r. (Dz. U. R. P. Nr 126, poz. 897) orzekł, że właściwą władzą do rozstrzygania w sprawie niniejszej są sądy powszechne.

Nr 261. Sąd, opierając się na § 43 statutu emerytalnego pracowników gminy m. st. Warszawy, przewidującym prawo pracownika, z którym rozwiązanie umowy o pracę spowodowała gmina bez jego winy, do otrzymania odprawy, może uznać, że zwolnienie pracownika wskutek pociągnięcia go do czynnej służby wojskowej uprawnia go do otrzymania odprawy, nastąpiło bowiem bez jego winy.

(Orzeczenie S. N. z 23 kwietnia 1937 r. C. I. 2453/36).

Zygmunt K. wytoczył powództwo przeciwko gminie m. st. Warszawy o 585 zł tytułem odprawy po zwolnieniu z pracy w wysokości miesięcznej pensji za każdy przepracowany rok.

Pozwana gmina powództwa nie przyznała, twierdząc, że odprawa powodowi nie należała się, gdyż umowa pracy została rozwiązana nie przez pozwaną, lecz wskutek powołania powoda do wojska.

Sąd Pracy powództwo uwzględnił częściowo, zasądzając na rzecz powoda 487 zł 50 gr. a Sąd Okręgowy wyrok I-ej instancji zatwierdził.

W skardze kasacyjnej pozwana gmina żąda uchylecia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi Okręgowemu pominięcie tej okoliczności, że według § 43 statutu emerytalnego odprawa stanowi formę zasiłku jednorazowego dla pracownika, z którym rozwiązanie umowy o pracę spowodowała gmina bez jego winy, wszelkie zaś wypadki, gdzie pracownik

zmuszony jest opuścić pracę (służba wojskowa), stanowią rozwiązanie umowy pracownika, nie zaś zwolnienie go przez gminę. Zarzut ten nie jest słuszny. Sąd Okręgowy, opierając się na wykładni § 43 statutu emerytalnego, której ocena usuwa się spod kontroli kasacyjnej, przyszedł do wniosku, że zwolnienie pracownika wskutek pociągnięcia do czynnej służby wojskowej uprawnia go do otrzymania odpłaty, przy czym wniosek ten należy uzasadnić, powołując się na to, że pociągnięcie do obowiązkowej służby w wojsku, jako niezależne od woli pracownika, nie mogło go pozbawić odpłaty, nastąpiło bowiem bez jego winy.

Niesłuszny jest i dalszy zarzut pominięcia przez Sąd, że odpłata z § 43 statutu stanowi ekwiwalent świadczeń na wypadek bezrobocia, których w przypadku pociągnięcia do służby wojskowej powód by nie otrzymał. Sąd Okręgowy rozważył powyższy zarzut zgłoszony z toku sprawy i dał odpowiedź również opartą na wykładni statutu, że świadczenia, wpływające z § 43 statutu, są o wiele korzystniejsze niż zasiłek na wypadek bezrobocia, i należy je traktować jako świadczenia odrębne.

Z tych względów skarga kasacyjna, jako bezzasadna, ulega oddaleniu.

Nr 262. Zmiany w zakresie prawa matki nieślubnego dziecka do lat 16 do trwałej opieki ze strony gminy powodują zgodnie z art. 8 ustęp 2 pkt d ustawy o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r. (poz. 726 Dz. Ust.) takie same zmiany i w odnośnym prawie tego dziecka.

(Wyrok N. T. A. z dnia 14 maja 1937 r. L. Rej. 5119/34. Teza).

Na skutek zgłoszenia zamieszkałej w Łodzi od 1919 r. B. J. Magistrat m. Łodzi, jako gminy obowiązanej do trwałej opieki, umieścił w dn. 21 grudnia 1928 r. w Miejskim Domu Wychowawczym nieślubną córkę wymienionej L. J., urodzoną w Rawie Mazowieckiej 29 września 1919 r. Po ustaleniu następnie w drodze odnośnej korespondencji, że B. J. wyjechała z Łodzi 23 czerwca 1930 r. i przebywa od 25 sierpnia 1930 r. stale w Warszawie, Magistrat m. Łodzi pismem z 26 sierpnia 1931 r. zwrócił się do Magistratu m. st. Warszawy, jako gminy, w której B. J. nabyła prawo do trwałej opieki, o bezzwłoczne przyjęcie opieki nad L. J.

Decyzją z 22 grudnia 1932 r. Magistrat m. st. Warszawy odmówił przyjęcia opieki nad L. J., ponieważ wymieniona w chwili umieszczenia jej w zakładzie opiekuńczym posiadała prawo do trwałej opieki w gminie m. Łodzi i prawa tego nie utraciła w myśl art. 9 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (poz. 726 Dz. Ust.).

Od tej decyzji Magistrat m. Łodzi odwołał się do Ministerstwa Opieki Społecznej, które orzeczeniem z 30 kwietnia 1934 r. uwzględniło odwołanie i zobowiązało Magistrat m. st. Warszawy do ponoszenia kosztów opieki nad L. J., poczynwszy od dnia 25 sierpnia 1931 r. do dnia przyjęcia nad nią opieki. W uzasadnieniu orzeczenia Ministerstwo zaznaczyło, że w myśl art. 8 powołanej wyżej ustawy o opiece społecznej B. J. z dnia 25 sierpnia 1931 r. nabyła prawo do trwałej opieki w gminie m. st. Warszawy, co nie jest sporne, jak to wynika z pisma Magistratu m. st. Warszawy z 17 lutego 1933 r., skutkiem czego i L. J. w myśl art. 8 ust. 2 pkt. d, cyt. ustawy nabyła prawo do trwałej opieki w gminie m. st. Warszawy od 25 sierpnia 1931 r., że art. 9 cyt. ustawy może mieć zastosowanie do osób, które samodzielnie nabyły prawo do opieki trwałej, wobec czego L. J. mimo pobytu w zakładzie opiekuńczym w Łodzi utraciła prawo do trwałej opieki ze strony gminy m. Łodzi, a nabyła je za matką swą B. J., na terenie m. st. Warszawy.

Orzeczenie to zaskarżył Magistrat m. st. Warszawy do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżący Magistrat zarzuca w skardze, że zaskarżonym orzeczeniem niesłusznie obciążono gminę m. st. Warszawy obowiązkiem udzielenia trwałej opieki nie mającej 16 lat L. J., przebywającej w zakładzie opiekuńczym w Łodzi, na tej zasadzie, iż matka jej B. J., która uprzednio posiadała prawo do trwałej opieki w gminie m. Łodzi, wskutek przeniesienia się i pobytu rocznego w Warszawie nabyła następnie prawo do trwałej opieki w gminie m. st. Warszawy. W uzasadnieniu tego zarzutu skarżący Magistrat wywodzi, że specjalne postanowienie art. 8 ust. 2 pkt. d. cyt. wyżej ustawy o opiece społecznej, według którego nieślubne dziecko do lat 16 nabywa prawo do trwałej opieki w tej gminie, w której służy to prawo jego matce, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy chodzi o nabycie rzeczonoego prawa, natomiast nie może mieć zastosowania, o ile chodzi o utratę przez wymienione dziecko nabytego prawa, gdyż, zdaniem skarżącego, dziecko, o którym mowa, może utracić nabyte prawo do trwałej opieki w danej gminie tylko przy zejściu po jego stronie tych samych warunków, jakie w myśl art. 9 cyt. ustawy powodują ustanie nabytego prawa do opieki dla ojca względnie matki, a takie warunki w myśl tegoż art. 9 zaistnieć nie mogą, jeżeli podmiot uprawnień znajduje się w zakładzie opiekuńczym; wobec tego L. J., zdaniem skarżącego, mogłaby nabyć prawo do trwałej opieki w m. st. Warszawie dopiero z chwilą utraty przez nią tego prawa w Łodzi, tj. z chwilą opuszczenia zakładu opiekuńczego w Łodzi.

Wywody te nie są trafne. Z zestawienia pierwszej i drugiej części art. 8 cytowanej ustawy o opiece społecznej wynika, że druga część tego artykułu, zawierająca w punktach b-d specjalne postanowienia o dzieciach do lat 16, nadające tym dzieciom prawa do trwałej opieki ze strony gminy w miejscu, gdzie to prawo służy ojcu względnie matce, a w razie ich śmierci, gdzie ojciec względnie matka mieli to prawo, przedstawia się, jako „lex specialis“ w odniesieniu do ogólnego przepisu, zawartego w pierwszej części tegoż artykułu, że roczny pobyt w gminie zapewnia prawo do trwałej opieki wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej. Wobec tego, o ile chodzi o dzieci do lat 16, jak to już orzekł i szczegółowo uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z 30 maja 1927 r. L. Rej. 2729/26 (Zh. Wyr. Nr 1216/27), mają przede wszystkim zastosowanie przepisy pkt. b-d cz. 2 art. 8 cyt. ustawy, mające oczywiście na celu utrzymanie i zabezpieczenie interesów rodzinnych, i tylko w wypadku, gdy na podstawie wymienionych specjalnych przepisów prawa do trwałej opieki dziecko, nie mające 16 lat, nie nabywa, może być do niego zastosowana pierwsza część art. 8 cyt. ustawy. Z treści zaś postanowień pkt. b-d cz. 2 art. 8 cyt. ustawy wynika, że prawo do trwałej opieki ze strony gminy, jakie to postanowienia zapewnają dzieciom do lat 16, nie jest ich własnym prawem, nabytym samodzielnie w myśl ogólnej zasady, wyrażonej w części pierwszej cyt. artykułu, lecz, jak to już również orzekł Najwyższy Trybunał Administracyjny w powołanym wyżej wyroku, jest prawem do opieki, nabytym przez ich ojca, względnie matkę, a zatem wszelkie zmiany w zakresie tego prawa ojca względnie matki muszą także pociągnąć odpowiednie zmiany i w wypływających z niego uprawnieniach dziecka do trwałej opieki. Głosi to specjalnie w końcowym zdaniu przepisu pkt. b. cz. 2 art. 8 cyt. ustawy, dotyczący dzieci ślubnych, lub w myśl ustawy cywilnej ze ślubnymi równouprawnionych. Takiego postanowienia wprawdzie nie zawiera przepis pkt. d. cz. 2 art. 8 cyt. ustawy, dotyczący dzieci nieślubnych, jednakowoż z gramatycznego układu tekstu cyt. przepisu, głoszącego w formie częstotliwej, że nieślubne dzieci do lat 16 „n a b y w a j ą“ prawo do trwałej opieki w tej gminie, w której s ł u ż y rzeczono prawo matce, wynika, że w każdym poszczególnym wypadku, gdy matka nieślubnego dziecka, nie mającego ukończonych lat 16, wskutek zmiany miejsca swego pobytu nabywa prawo do trwałej opieki w nowej gminie, prawo to nabywa w teje gminie i jej nieślubne dziecko. Przeciwnie temu zapatrywanie strony skarżącej prowa-

działoby w konsekwencji do wręcz niezgodnej z postanowieniem omawianego przepisu ustawy sytuacji, że nieślubne dziecko do lat 16 nie miało by prawa do opieki trwałej w tej gminie, w której matka jego takie prawo nabyła. Poza tym z istoty stosunku, jaki w myśl ogólnych zasad prawa cywilnego łączy dziecko nieślubne z matką, wynika również, że zmiany w zakresie prawa matki do trwałej opieki ze strony gminy winny powodować w wypływających z tego prawa uprawnieniach dziecka do takiej opieki skutki analogiczne do tych, jakie ustawa przewiduje w uprawnieniach dziecka ślubnego z powodu odnośnych zmian w zakresie prawa ojca do rzeczzonej opieki, a to w myśl ogólnej zasady „ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio”. Ponieważ zatem w myśl powyższych wywodów nabycie przez nieślubne dziecko do lat 16 prawa do trwałej opieki ze strony gminy na podstawie pkt. d. cz. 2 art. 8 cyt. wyżej ustawy wyklucza zastosowanie do niego ogólnego przepisu cz. I tegoż artykułu, a nabyte na podstawie poprzednio wymienionego przepisu prawo do wspomnianej opieki podlega zmianom w zależności od zmian, jakie nastąpić mogą w takimże prawie matki, przyjmając należy w konsekwencji, że zaistnienie po stronie matki warunków, powodujących w myśl art. 9 cyt. ustawy utratę przez nią rzeczzonego prawa, wystarcza już samo przez się dla spowodowania ustania odnośnych uprawnień do opieki nieślubnego dziecka, niezależnie od tego, czy te same warunki istnieją równocześnie samodzielnie po stronie dziecka. Skoro więc w danym wypadku jest poza sporem, że B. J. w chwili umieszczenia jej nieślubnej córki L. J. w Miejskim Domu Wychowawczym w Łodzi posiadała prawo do trwałej opieki w gminie m. Łodzi, a następnie z powodu przeniesienia się i stałego rocznego pobytu w Warszawie prawo do trwałej opieki w gminie m. Łodzi utraciła, a nabyła je w gminie m. st. Warszawy, to w uznaniu przez władzę pozwaną, iż L. J. utraciła równocześnie odnośne uprawnienia w gminie m. Łodzi a uzyskała je w gminie m. st. Warszawy, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrzyl się zarzuconej przez skarżącą niezgodności zaskarżonego orzeczenia z powołaną wyżej ustawą i, kierując się powyższymi rozważaniami, oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 263. Nałożenie na gminę miejską obowiązku utrzymania dróg państwowych z pozostawieniem nadal Skarbowi Państwa prawa własności tych dróg — nie znajduje oparcia w przepisach ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r., poz. 32/1921 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z d. 20 maja 1937 r. L. rej. 2803/33).

Jak wynika z akt administracyjnych Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego, dotyczących sprawy przejęcia przez miasto Toruń znajdujących się na obszarze miasta dróg wojskowych (pofortecznych), odbyła się w sprawie tej dnia 25 czerwca 1932 r. w Urzędzie Wojewódzkim Pomorskim konferencja między innymi przy udziale delegata Magistratu, na której przeprowadzono podział wspomnianych dróg wojskowych na drogi: a) niezbędne dla komunikacji publicznej, oraz na takie b) które są używane wyłącznie lub w znacznej części przez wojsko, lub też dla ruchu publicznego nie są potrzebne.

Na konferencji tej delegat Magistratu przedłożył uchwałę Magistratu z 23 czerwca 1932 r., w której Magistrat stanął na stanowisku, że ustawa drogowa z 10 grudnia 1920 r. nie ma zastosowania do dróg wojskowych, stanowiących własność Skarbu Państwa, i że wobec tego przekazanie tych dróg miastu nie znajdowałoby uzasadnienia w przepisie art. 2 tej ustawy, natomiast Magistrat gotów byłby drogi ad a) tj. mające znaczenie dla komunikacji publicznej przejąć na własność w drodze umowy za odpowiednim odszkodowaniem, drogi zaś ad b) przejąć w drodze umowy na utrzymanie.

W załatwieniu powyższej sprawy Ministerstwo Komunikacji, nie po dzielając stanowiska prawnego zajmowanego przez Magistrat m. Torunia, orzeczeniem z 20 lutego 1933 r. w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych zarządziło na podstawie art. 2 ustawy z 10 grudnia 1920 r. (poz. 32 Dz. Ust. z 1921 r.) p r z e k a z a n i e n a u t r z y m a n i e Miejskiemu Związkowi Komunalnemu m. Torunia d r ó g w o j s k o w y c h p o f o r t e c z n y c h, położonych w obrębie m. Torunia, niezbędnych dla komunikacji publicznej, obejmujących 32 ulic i placów o ogólnej długości 11,122 km, wyszczególnionych w wykazie 1) dołączonym do wspomnianego wyżej protokołu z 25 czerwca 1932 r. Zarazem Ministerstwo upoważniło Wojewodę Pomorskiego do przekazania powyższemu Związkowi Komunalnemu w drodze dobrowolnej ugody 18 ulic i dróg, nie uznanych za niezbędne dla komunikacji publicznej, o ogólnej długości 13,581 km.

Na powyższe orzeczenie, o ile dotyczy ono przekazania miastu w utrzymanie wspomnianych 32 ulic i placów, wniósł Magistrat m. Torunia skargę, zarzucając w niej brak podstawy prawnej do przekazania miastu dróg wojskowych fortecznych, jako nie mających doniosłości dla komunikacji publicznej, oraz brak podstawy prawnej do przekazania miastu dróg wojskowych w utrzymanie bez przeniesienia ich własności na miasto. Zarazem zarzucił skarżący wadliwość postępowania z powodu pominięcia w zaskarżonym orzeczeniu okoliczności, że miasto Toruń zawarło z pruskimi władzami wojskowymi umowy co do utrzymania niektórych dróg, objętych zaskarżonym orzeczeniem, a prawa wynikające z tych umów nie mogą być ze względu na art. 8 ustawy drogowej naruszone.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Dopuszczalność przekazania drogi właściwemu związkowi samorządowemu w myśl art. 2 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r. (poz. 32/21 Dz. Ust.) zarządzeniem Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych uzależniona jest, jak wynika z brzmienia tego przepisu, tylko od okoliczności, by dana droga była niezbędna dla komunikacji publicznej i by nie była ona jeszcze zaliczona do żadnej z kategorii, wyliczonych w pkt. 2, 3, 4 art. 1 wspomnianej ustawy. Wobec tego — wbrew odmiennym zapatrywaniom skargi — przepis art. 2 ustawy drogowej obejmuje również i drogi wojskowe względnie forteczne, o ile tylko odpowiadają one powyższym warunkom i o ile nie są potrzebne dla celów wojskowych. Ten ostatni warunek co do dróg wojskowych (fortecznych), wynika z art. 1 ustawy z 7 marca 1932 r. (poz. 218), upoważniającej również Ministra Spraw Wojskowych do przekazywania dróg (wojskowych, fortecznych) związkowi komunalnemu. Skoro więc, jak wynika z akt, odnośnie do dróg, objętych zaskarżonym orzeczeniem, powyższe warunki zachodzą, przeto powołany wyżej art. 2 ustawy drogowej mógł w danym wypadku stanowić podstawę prawną do przekazania Miejskiemu Związkowi Komunalnemu m. Torunia powyższych dróg.

Zarazem — wbrew wywodom skargi — nie stanowił w tym kierunku żadnej przeszkody art. 38 ustawy drogowej, przewidujący, że zakres działania wojewódzkich, powiatowych i gminnych związków samorządowych w dziedzinie gospodarki drogowej w województwach zachodnich pozostaje nie zmieniony aż do czasu wejścia w życie obowiązujących w całym Państwie ustaw o samorządzie. Artykuł powyższy bowiem dotyczy tylko zakresu działania tj. rzeczowych kompetencji związków samorządowych w dziedzinie gospodarki drogowej, nie zaś kwestii, czy pewna konkretna droga ma być przekazana danemu związkowi samorządowemu, a przekazanie takie następuje właśnie ze względu na zakres działania danego związku samorządowego i wcale zakresu tego nie narusza.

Rozważenia wymaga dalej kwestia, czy przepis art. 2 ustawy drogowej upoważnia władzę do przekazania związkowi samorządowemu dróg niezbędnych do komunikacji publicznej tylko w utrzymanie — bez przekazania mu zarazem własności tych dróg, czy też „przekazanie“ to ozna-

cza oddanie mu danej drogi na własność względnie uznanie danej drogi za drogę wojewódzką, powiatową lub gminną. Otóż zarówno z art. 2 ustawy, według którego w wypadku przekazania drogi związkowi samorządowemu obowiązany jest on „o b j ą ć t ę d r o g ę” i „utrzymywać ją własnym kosztem”, jako też z rozdziału III ustawy drogowej, który, normując kwestię kosztów utrzymania dróg, przewiduje tylko (art. 19) utrzymanie dróg państwowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, a zatem dróg, które stanowią własność danych związków komunalnych, względnie nie są przedmiotem prawa własności osób innych, — wynika, że na skutek „przekazania” w myśl art. 2 ustawy drogowej droga, którą związek ma o b j ą ć i u t r z y m y w a ć, staje się drogą wojewódzką, powiatową, względnie gminną. Wniosek ten znajduje pełne potwierdzenie w postanowieniach wymienionej wyżej ustawy z 7 marca 1932 r. (poz. 218 Dz. Ust.), odnoszącej się specjalnie do dróg wojskowych i normującej przekazywanie przez Ministra Spraw Wojskowych związkom komunalnym gruntów państwowych, zajętych pod takie drogi, która to ustawa postanawia (art. 2), że decyzja w sprawie „przekazania” związkom komunalnym wspomnianych gruntów powinna zawierać obok określenia gruntów oświadczenie, że grunt przechodzi na własność związku komunalnego, oraz zezwolenie na dokonanie wpisu własności w księdze hipotecznej na rzecz tego związku.

Gdy zatem w danym wypadku pozwana władza zarządziła w zaskarżonym orzeczeniu na podstawie art. 2 ustawy drogowej nie „przekazanie”, pociągające za sobą i przejście własności, lecz tylko p r z e k a z a n i e w u t r z y m a n i e wspomnianych wyżej dróg gminie m. Torunia, tj. przekazała gminie sam tylko obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania z pozostawieniem nadal prawa własności Skarbu Państwa do odnośnych dróg, — to takie przekazanie uznać należy w myśl przytoczonych wyżej wywodów prawnych za nie znajdujące oparcia w powołanym przepisie ustawy drogowej, a zatem za niezgodne z ustawą.

Ponadto, skoro skarżący w odnośnym postępowaniu administracyjnym powoływał się na treść umów, zawartych z pruskimi władzami wojskowymi co do utrzymania niektórych z dróg „przekazanych w utrzymanie”, i skoro w myśl art. 8 ustawy drogowej postanowienia takich umów miałyby moc wiążącą, to pozwana władza powinna była w orzeczeniu swoim wypowiedzieć się w odnośnej kwestii. Brak wypowiedzenia się w tym kierunku stanowi naruszenie form postępowania ze szkodą dla skarżącego, który z tego powodu ograniczony został w możliwości należytej obrony swoich praw. Wadliwości tej — przewidzianej w art. 84 p. 3 rozp. Prez. Rz. z 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust. — nie usuwa zaś częściowe wypowiedzenie się pozwanej władzy w odnośnej kwestii w odpowiedzi na skargę, w myśl bowiem art. 75 ust. 2 i art. 78 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym uzasadnienie winno być przytoczone już w samym orzeczeniu władzy.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Trybunał, uwzględniając odnośne zarzuty skargi, uchylił zaskarżone orzeczenie częściowo jako niezgodne z ustawą, częściowo zaś z powodu wadliwego postępowania.

Nr 264. Decyzje władzy nadzorczej, dotyczące zatwierdzania budżetów, mogą być kwestionowane i skarżone wyłącznie przez zainteresowane związki komunalne, a nie przez pojedyn-
czych obywateli.

(Wyrok N. T. A. z 25 maja 1937 r. L. rej. 2207/34).

Wojewoda Poleski pismem z 10 czerwca 1933 r. Nr S. F. 8, skierowanym do Przewodniczącego Wydziału Powiatowego w P., zarządził obniżenie sumy 95.840 zł 19 gr, preliminowanej w budżecie w dziale V-ym „Drogi i place publiczne” do sumy 58.000 zł przez:

1) zmniejszenie kwoty 11.517 zł 72 gr, preliminowanej w § 10 na wydatki osobowe, do kwoty 7280 zł w drodze:

a) obniżenia w poz. „a“ kwoty 3832 zł 80 gr, przewidzianej na wynagrodzenie kierownika Powiatowego Zarządu Drogowego, do kwoty 1904 zł 82 gr, tj. sumy odpowiadającej 50 procent poborów według VII-go st. służbowego, szczebel „a“ samotny, jaki przysługuje kierownikowi zarządów drogowych w myśl reskryptu b. Min. Robót Publicznych z dnia 28 listopada 1931 L. dz. XI. 5130. (Dodatek w tej wysokości jest wypłacany inżynierom powiatowym przez wszystkie pozostałe samorządy powiatowe województwa poleskiego). Inż. P. S., stały urzędnik państwowy w VI st. służbowym i kierownik Państwowego Zarządu Drogowego w P. a jednocześnie z tytułu zajmowanego stanowiska administrator drogami samorządowymi na terenie powiatu p. z dodatkowym wynagrodzeniem od Powiatowego Związku Samorządowego, wniósł do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pismo, zatytułowane „odwołanie“, w którym, podniósł, że Wydział Powiatowy Sejmiku P. zakomunikował, iż od dnia 1 kwietnia 1933 r. zmniejsza mu wynagrodzenie z tytułu administracji drogami samorządowymi na mocy reskryptu P. Wojewody Poleskiego z dnia 10 czerwca 1933 do sumy odpowiadającej 50% poborów według VII st. służbowego, szczebel „a“ samotny, powołując się na reskrypt Min. Robót Publicznych z 28 listopada 1931 L. dz. XI. 5130... i prosił o uchylene wyżej wymienionego zarządzenia Wojewody Poleskiego z 10 czerwca 1933 Nr S. F. 8 co do sposobu obliczenia dodatku komunalnego dla kierownika Powiatowego Zarządu Drogowego, jako sprzecznego z § 6 instrukcji i obrażającego treść reskryptu b. Min. Robót Publicznych wyżej cytowanego...

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych obecnie zaskarżonym do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczeniem z 2 stycznia 1934 Nr S. F. 18/36/2 nie uwzględniło powyższego „odwołania“ z powodu braku legitymacji petenta do wniesienia odwołania, przy czym Ministerstwo wyjaśniło, że w danym wypadku odwołanie od wspomnianej decyzji P. Wojewody mógł wnieść jedynie Wydział Powiatowy na podstawie odpowiedniej uchwały Rady Powiatowej.

Decyzję tę zaskarżył S. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a pozwana władza wniosła o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej. Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Sprawa zatwierdzenia budżetu związków komunalnych należy do zakresu uprawnień władzy nadzorczej nad związkami komunalnymi i decyzje, zapadłe w tym zakresie, mogą być kwestionowane i skarżone w drodze instancji wyłącznie przez zainteresowane związki komunalne, a nie przez pojedynczych obywateli. Jeżeli zarządzenie władzy w związku ze zmianami budżetowymi dotyka w konsekwencji poszczególne osoby, to osobom tym, jak to już Najwyższy Trybunał Administracyjny w swych wyrokach (L. Rej. 3251/25, L. Rej. 1925/26, L. Rej. 257/28, L. Rej. 5549/30) wyjaśnił, służy prawo kwestionowania tych zarządzeń dopiero od chwili, gdy w konsekwencji wspomnianej wyżej władzy otrzymają oni odpowiednie zarządzenie ze strony związku komunalnego, przy czym wówczas mogą oni kwestionować i samą podstawę skierowanego do nich zarządzenia.

Skarżący twierdził w odwołaniu z 29 lipca 1933, że otrzymał takie indywidualne zarządzenie. Ponieważ jednak władza pozwana w tym kierunku nie ustaliła stanu faktycznego, ani też z tego stanowiska nie rozpatrywała sprawy odwołania skarżącego (porównaj art. 78 pkt. 1 prawa o postępowaniu administracyjnym poz. 341/28 Dz. Ust.), przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 265. Roszczenie kierowniczkii szkoły powszechnej przeciwko gminie o zwrot kosztów, poniesionych przez nią na wydatki szkolne, które obowiązana była ponieść pozwana gmina, jako oparte na zasadzie niesłusznego zubożenia się gminy, ma charakter prywatno - prawny.

(Orzeczenie S. N. z 11 czerwca 1937 r. C. I. 2344/36).

Anna J. wytoczyła powództwo przeciwko Zarządowi gminy Poddebice o 611 zł, przytaczając w pozwie, że poszukiwaną sumę wydatkowała w latach 1930 — 1933 ze swych funduszy na potrzeby szkolne (światło, pomoc naukową, utrzymanie czystości, wydatki kancelaryjne itp.), przy czym wyjaśniła, że na wydatki te były przewidziane w budżetach gminnych odpowiednio kredyty, którymi dysponował Dozór Szkolny w Poddebicach, że z dniem 1 kwietnia 1934 r. Zarząd Gminy przejął i zobowiązania dozorów szkolnych.

Sąd Grodzki powództwo uwzględnił, a Sąd Okręgowy wyrok pierwszej instancji zatwierdził.

W skardze kasacyjnej pozwana gmina żąda uchylecia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi Okręgowemu pominięcie, że obowiązki ciała samorządu terytorialnego do świadczeń na rzecz szkół powszechnych wypływają z przepisów prawa publicznego, wobec czego droga procesu cywilnego jest w przypadku niedopuszczalna.

Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Powódka wystąpiła o zwrot kosztów, poniesionych przez nią na wydatki szkolne, które obowiązana była ponieść pozwana gmina, opiera więc swe żądania na zasadzie niesłusznego zubożenia się gminy, która dzięki powódce otrzymała korzyści, unikając ponoszenia wydatków, ustawowo na niej ciążyących. W tych warunkach roszczenie powódki miało charakter prywatno - prawny, chociaż obowiązek gminy do świadczeń na rzecz szkoły, prowadzonej przez powódkę wypływał z przepisów prawa publicznego.

Nr 266. Dopuszczalny według dawnych przepisów pruskich obowiązek utrzymywania drogi lub mostu, służącego do publicznego użytku przez pewne osoby, na podstawie zwyczaju (tzw. observantia) nie jest sam przez się szczególnym tytułem prawnym w rozumieniu art. 17 Śląskiej ustawy drogowej z 3 stycznia 1933 r. (poz. 3 Dz. Ust.).

(Wyrok N. T. A. z dnia 11 czerwca 1937 r. L. rej. 6834/34. Teza).

Miejski Urząd Policyjny jako drogowy w Rybniku, stwierdziwszy, że cały most nad rzeką Nacynią przy ulicy Hallera w Rybniku grozi zawaleniem, wystosował do Nadleśnictwa Państwowego w Rybniku zarządzenie policyjno-drogowe z dnia 12 marca 1934 r., w którym, stwierdzając, że zachodzi uzasadniona obawa zawalenia się wspomnianego mostu, wezwał Nadleśnictwo, jako następcę pruskiego zarządu domen i lasów w Opolu, do odpowiedniej naprawy mostu w przeciągu dni 14, a sprzeciw Nadleśnictwa, jako nieuzasadniony, oddalił.

Uwzględniając skargę wniesioną w powyższej sprawie imieniem Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Oddział w Katowicach, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach wyrokiem z 6 czerwca 1934 powyższe zarządzenie policyjne uchylił z tym uzasadnieniem, że pozwany nie wykazał żadnego tytułu prawnego, w myśl którego powód miałby być zobowiązany do konserwacji mostu. O ile pozwany w myśl artykułu 17 ustawy z 9 stycznia 1933 r. (Dz. U. śl. Nr 3 poz. 3) wymienił pismo Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 31 grudnia 1930, jako podstawę prawną, na której opiera swe zarządzenie, to orze-

kający sąd ustalił, że również to pismo nie wymienia żadnej podstawy prawnej, na zasadzie której Skarb Państwa Polskiego miałby być zobowiązany do naprawy mostu. Tą podstawą prawną nie jest fakt przejścia suwerenności z dawnego fiskusa pruskiego odnośnie zarządu domen i lasów państwowych pruskich w Opolu na fiskus polski, albowiem, jak to słusznie podniósł i zauważył powód, suwerenność nabywa się w sposób pierwotny nad własnością państwową, przejętą od obcego państwa, i dlatego Skarb Państwa nie mógł przejąć osobistych zobowiązań fiskusa pruskiego. O ile zaś nie ma prawa zapisanego rzeczowego, w myśl którego, jako specjalnego tytułu prawnego, miałby być Skarb Polski zobowiązany do naprawy mostu, jako następca fiskusa pruskiego, to sama zmiana suwerenności za sobą tego obowiązku nie pociąga i nie nakłada go na Skarb Polski. Ponieważ lasy państwowe nie sąsiadują nawet ze spornym mostem, przeto tym specjalnym tytułem prawnym nie jest regulamin drogowy dla Śląska z 11 stycznia 1767 r., który zobowiązywał do utrzymania mostów właścicieli gruntów, na których mosty były położone lub też z nimi sąsiadowały. Regulamin ten zresztą został uchylony ustawą śląską z 9 stycznia 1933 r. Dz. Ust. Śl. Nr 3 poz. 3. Ponieważ zatem pozwany nie wykazał żadnej podstawy prawnej, należało zarządzenie z dnia 12 marca 1934 r. uchylić.

Uchwałą z dnia 29 grudnia 1936 r. L. rej. 6834/34 Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił odwołanie pozwanym przeciw wyżej wymienionemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wywołując w uzasadnieniu co następuje:

Pozwany podnosi przede wszystkim zarzut braku legitymacji biernej po jego stronie, ponieważ Urząd Policji Miejskiej nie jest osobą prawną, a jest tylko organem wykonawczym gminy m. Rybnika i również nie jest stowarzyszeniem wedle przepisów Kodeksu Cywilnego.

Zarzut ten należało oddalić. Nie wchodząc w ocenę kwestii, jakie jest stanowisko prawne pozwanego urzędu wobec gminy m. Rybnika, zaznaczyć wypada, że pozwany wystosował do Państwowego Nadleśnictwa w Rybniku zarządzenie policyjno-drogowe z 12 marca 1934 r., powołując się w nim na § 56 ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych z dnia 1 sierpnia 1883 r. Zb. Ust. pr. str. 237 i z nadmienieniem, że działa jako władza policyjno-drogowa, a następnie decyzją z 5 kwietnia 1934 r. L. 1035/1 oddalił sprzeciw Prokuraturii Generalnej przeciw temu zarządzeniu. W tym stanie rzeczy przysługiwała powodowi przeciw tej ostatniej decyzji skarga na zasadzie ustępu 4 cytowanego § 56 ustawy z r. 1883 i Sąd a quo obowiązany był skargę tę rozpatrzyć. Jeżeli zaś pozwany — jak się wynikać zdaje z pisma odwoławczego — uważa sam, że nie był legitymowany do wydania wspomnianego zarządzenia w zaskarżonej decyzji, w takim razie jego rzeczą było decyzję tę cofnąć. Skoro tego jednak i obecnie nie czyni, sprawa podlegać musi merytorycznemu rozpoznaniu przez Sąd Odwoławczy.

Pod względem merytorycznym pozwany polemizuje z zapatrywaniem Sądu a quo, że Państwo Polskie, nabywając prawa na odstąpionych już mu terytoriach suwerennie, nabyło też wszelką własność państwową sposobem pierwotnym i nie przejęło zobowiązań b. fiskusa pruskiego. Pozwany uważa to stanowisko za błędne, co uzasadnia na przykładzie, że jeśli Skarb Państwa wziął w posiadanie np. pałac w Spale, to automatycznie przejął również na siebie obowiązek utrzymywania nadal tego pałacu. Podobnie, zdaniem pozwanego ma się sprawa ze spornym mostem, gdyż powód nie wykazał, że most ten jest własnością gminy miasta Rybnika.

Na wywody te zaznacza się, że zarówno w zaskarżonej decyzji, jak i w postępowaniu przed Sądem I instancji pozwany domagał się od powoda przeprowadzenia remontu mostu, o który chodzi nie jako właściciela tego obiektu, lecz na tej podstawie, że obowiązek konserwacji tego mostu ciążył rzekomo na fiskusie pruskim z racji poło-

zonych w okolicy lasów skarbowych i że obowiązek ten przeszedł na Skarb Państwa z powodu przejęcia własności tychże lasów. O ile więc obecnie pozwana twierdzi, że Skarb Państwa jest właścicielem wspomnianego mostu i z tego tytułu winien go utrzymywać w należyтым stanie, to tego swego twierdzenia niczym nie uzasadniła, a nie jest rzeczą powoda udawadniać, że właścicielem mostu jest kto inny, np. gmina m. Rybnika. Zresztą w odpowiedzi na odwołanie powód twierdzi, że most quæstionis w katastrze zapisany jest jako most publiczny.

Pozwany powołuje się dalej na art. 14 punkt 3 i art. 17 Śląskiej ustawy drogowej z 9 stycznia 1933 r. (poz. 3 Dz. Ust. Śl.), według których obowiązki w zakresie ponoszenia kosztów utrzymania dróg i mostów, wynikające ze szczególnych tytułów prawnych, pozostają nienaruszone, i wywodzi, że w danym wypadku takim szczególnym tytułem są „observantia“, a mianowicie fakt, że sporny most utrzymywała rejencja Opolska (zarząd domen i lasów), która też most ten w roku 1872 zbudowała, wreszcie, że analogiczny most Nr 675 w Rybniku został w roku 1905 odbudowany przez fiskus pruski i oddany miastu i że to samo miało nastąpić ze spornym mostem, czemu jednak na przeszkodzie stanął wybuch wojny światowej.

Przedstawione wywody nie są słuszne, albowiem art. 17 Śląskiej ustawy drogowej, mówiąc o obowiązkach, opartych na poszczególnych tytułach prawnych, może mieć na myśli tylko obowiązki wynikające ze specjalnych przepisów prawnych, bądź też oparte na aktach prawnych, jak umowy, wpisy hipoteczne itp. bądź wreszcie na prawomocnych orzeczeniach władz administracyjnych lub wyrokach sądowych. — Natomiast sam zwyczaj, czyli w dawnych przepisach drogowych pruskich tzw. „observantia“, jako moment faktyczny, nie jest jeszcze sam dla siebie szczególnym tytułem prawnym, uzasadniającym obowiązek utrzymywania dróg i mostów.

Takim tytułem prawnym nie może też oczywiście być okoliczność faktyczna, że w mowie będący most został w swoim czasie postawiony kosztem pruskiego fiskusu i że fiskus ten przebudował w r. 1905 podobny most w mieście Rybniku. Okoliczności te bowiem dowodziłyby jedynie, że fiskus pruski poczuwał się w tym względzie do obowiązku na mocy dawnych przepisów i zwyczajów, co jednak nie przesądza jeszcze istnienia w obecnym stanie prawnym szczególnego tytułu prawnego w rozumieniu omawianego przepisu śląskiej ustawy drogowej z r. 1933.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł podstawy do zmiany stanowiska prawnego, zajętego w powyższej swej uchwale, wobec czego odwołanie oddalił.

Nr 267. Zobowiązania, wypływające z umowy wydzierżawienia przez dozór szkolny od właściciela gruntów, z których korzystają nauczyciele powszechnej szkoły publicznej, obciążają gminy, dozór zaś szkolny, zawierając taką umowę, działa tylko jako organ gminy.

(Orzeczenie S. N. z 16 lipca 1937 r. C. I. 2791/36).

...Sąd Najwyższy w orzeczeniu Nr 140 z 1935 r. (Zb. Urz.) uznał, że dozór szkolny nie ma osobowości prawnej i, zawierając umowę, działa jako organ gminy, jeżeli dokonana czynność wynika z obowiązków ciążących na gminie w zakresie budowy, utrzymywania i zakładania publicznych szkół powszechnych. Stosownie do przepisu art. 44 ustawy z 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska (Dz. U. Nr 116/23, poz. 924) gminę obciąża obowiązek dostarczania nauczycielom szkół powszechnych gruntu. Jeśli więc dozór szkolny zawiera umowę dzierżawy gruntów, z których korzystają nauczyciele powszechnej szkoły publicznej, to zobowiązania, z tej umowy wypływające,

obciążają gminę, gdyż do jej obowiązków z zakresu szkolnictwa powszechnego należy wydanie gruntów nauczycielom szkół powszechnych, a więc dozór szkolny, zawierając taką umowę, działa, jako organ gminy. Nie może powodować zwolnienia gminy od tych jej zobowiązań jakiekolwiek takie rozporządzenie przez dozór szkolny wydzierżawionymi na powyższy cel gruntami, które wykracza poza zakres obowiązków gminy o wydaniu nauczycielom gruntów, gdyż kontrahent dozoru szkolnego nie może być pozbawiony swych uprawnień, uzyskanych w stosunku do gminy przez sam fakt zawarcia umowy, wskutek jakichkolwiek późniejszych czynności, dokonanych bez jego zgody. W stosunku do niego czynności te stanowiłyby mianowicie zmianę umowy, która z mocy art. 1134 kod. cyw. byłaby niedopuszczalną bez jego zezwolenia.

Z powyższego wynika, że z chwilą gdy Sąd Okręgowy uznał, że zawarta w roku 1924 między Skarbem Państwa a dozorem szkolnym gminy Bogusławice umowa dzierżawy gruntów nie stwarza zobowiązań, obciążających pozwaną gminę, gdyż te grunty zostały następnie poddzierżawione przez dozór szkolny nauczycielom, a nie zostały im wydane jako uposażenie, to pogląd ten mógłby być tylko wtedy uznany za słuszny, gdyby powyższa umowa nie dotyczyła gruntów, oddanych nauczycielom, i nie była zawarta w celu dostarczenia im tych gruntów; z tego względu należy uznać za słuszny zarzut skargi kasacyjnej w przedmiocie pominienia przez Sąd Okręgowy treści pełnomocnictwa, udzielonego przez dozór szkolny gminie Bogusławice jego pełnomocnikowi do zawarcia umowy dzierżawy gruntów ze Skarbem Państwa w r. 1924, z którego, zdaniem skarżącego, wynika powyższy cel i przedmiot tej umowy. Zaskarżony wyrok ulega zatem uchyleniu wobec naruszenia art. 351 k. p. c.

Nr 268. Urzędnik miejski m. Katowic, mianowany z zastrzeżeniem wypowiedzenia, może być w myśl § 83 ust. dyscypl. z 21 lipca 1852 r. (Zb. ust. pr. str. 465) zwolniony ze stanowiska za „ważnego powodu“ bez formalnego postępowania dyscyplinarnego.

(Wyrok N. T. A. z 16 września 1937 r. L. rej. 5699/35).

Dekretem nominacyjnym Magistratu m. Katowic z 4 października 1922 mianowany został Emanuel K. strażakiem miejskim w charakterze urzędnika miejskiego m. Katowic za 3-miesięcznym wypowiedzeniem.

Pismem z 1 kwietnia 1935 Magistrat m. Katowic na podstawie uchwały z 26 marca 1935 z powołaniem się na § 83 ustawy dyscyplinarnej z 21 lipca 1852, Zb. Ust. Pr. str. 465, § 9 ust. 2 o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych z 30 lipca 1899 (Zb. Ust. Pr. str. 141), Dz. Ust. śl. poz. 35/1926, oraz § 4 statutu miejscowego o ustanowieniu i zaopatrzeniu urzędników m. Katowic z 2 marca (21 kwietnia) 1921 r. wypowiedział K. stanowisko strażaka w Miejskiej Zawodowej Straży Pożarnej na dzień 30 czerwca 1935, przytaczając powody rozwiązania stosunku służbowego. Odwołania od tej decyzji nie uwzględnił Wojewoda Śląski orzeczeniem z 19 lipca 1935 r., zmienionym częściowo orzeczeniem z 8 listopada 1935 r.

Rozpatrując skargę na to orzeczenie... Trybunał zwrócił się do rozpatrzenia merytorycznego zarzutu skargi, iż w niniejszym przypadku naruszony został § 4 statutu miejscowego m. Katowic, albowiem stosunek służbowy urzędnika komunalnego mianowanego za trzymiesięcznym wypowiedzeniem, wypowiedziany być może, gdy zachodzi po stronie urzędnika ważny powód do zwolnienia, za jaki — zdaniem skargi — rozumieć należy wyrok sądu dyscyplinarnego względnie dochodzenia dyscyplinarnie — a co w danym przypadku nie miało miejsca. I ten zarzut Trybunał uznał za nietrafny. Przepis § 4 wspomnianego statutu miejscowego zawiera postanowienie, że wypowiedzenie stosunku służbowego

urzędnikowi, mianowanemu z zastrzeżeniem 3-miesięcznego wypowiedzenia, winien nastąpić pod koniec ćwierćrocza kalendarzowego i jest dopuszczalne jedynie z ważnego powodu w rozumieniu § 626 niem. Kod. Cyw., który zachodzi po stronie urzędnika. Cytowany § 626 niem. Kod. Cyw. nie zawiera bliższego określenia pojęcia „ważny powód“ („ein wichtiger Grund“). Jeżeli zaś skarżący z brzmienia przytoczonego § 4 statutu wywodzi, iż takim ważnym powodem może być tylko wyrok sądu dyscyplinarnego względnie dochodzenia dyscyplinarne, to należy zauważyć, że decyzja Magistratu m. Katowic z 1 kwietnia 1935 w przedmiocie wypowiedzenia stosunku służbowego skarżącemu wydana została na zasadzie powołanego w tej decyzji § 83 ustawy dyscyplinarnej z 21 lipca 1852 (Zb. Ust. Pr. str. 465), który to przepis głosi, iż urzędnik, mianowany z zastrzeżeniem wypowiedzenia, może być usunięty ze służby bez formalnego postępowania dyscyplinarnego. Co do charakteru zaś stosunku służbowego skarżącego i w konsekwencji co do zastosowalności powołanego § 83 ustawy dyscyplinarnej, wynika z akt, że od dnia ustalenia skarżącego dekretem z 4 października 1922 za 3-miesięcznym wypowiedzeniem, stosunek ten służbowy aż do czasu wypowiedzenia nie uległ zmianie, a wymagane w § 3 statutu miejscowego ustalenie dożywotnie, które może nastąpić jedynie w drodze wydania przez Magistrat odnośnego dekretu nominacyjnego, nie zaszło w stosunku do powoda, i — zgodnie zresztą z orzecznictwem Najwyższego Trybunału Administracyjnego w analogicznych sprawach — nie następowało automatycznie przez sam upływ czasu (por. np. wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 9 października 1936 r. L. Rej. 3174/33).

O ile zaś chodzi o przytoczenie w zatwierdzonej przez władzę pozwaną decyzji Magistratu z 1 kwietnia 1935 okoliczności, które władza pozwana uznała za „ważny powód“ do rozwiązania stosunku służbowego, to według stanu akt, władza pozwana przy ustalaniu tych okoliczności nie kierowała się dowolnością...

W wyniku przytoczonych rozważań N. T. A. skargę, jako nieuzasadnioną, odalił.

Nr 269. Rozstrzygnięcie sporu o zasadność roszczenia komunalnej kasy oszczędności, egzekwowanego w myśl art. 39 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. R. P. Nr 95, poz. 860) przez urząd skarbowy, należy do właściwości sądów powszechnych.

(Wyrok Tryb. Kompetenc. z 22 września 1937 r. L. rej. 1/1937. Zasada prawna).

Trybunał Kompetencyjny zważył co następuje.

Według art. 39 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. R. P. Nr 95, poz. 860) należności pieniężne kas oszczędności w sumie nie przekraczającej 1000 zł mogą być ściągane w trybie administracyjnym. Tytuł wykonawczy dla tych należności stanowią wykazy zaległości z ksiąg handlowych, wystawione przez kasę oszczędności i zaopatrzone przez nią stwierdzeniem, że pretensja prawnie dojrzała do egzekucji.

Tak sporządzony tytuł wykonawczy stanowi według przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz. U. R. P. Nr 62, poz. 580) podstawę dla wdrożenia przez właściwy urząd skarbowy na wniosek wierzyciela egzekucji. Rozporządzenie to normuje całokształt postępowania egzekucyjnego, m. in. wypadki, w których urząd skarbowy zarządza zawieszenie i umorzenie egzekucji. W szczególności § 35 (1) p. c. cyt. rozporządzenia postanawia, że wdrożona egzekucja zostanie umorzona, jeżeli ostatecz-

nym orzeczeniem tytuł wykonawczy został pozbawiony skutków prawnych. Z przepisów tych wynika, że umorzenie wdrożonej przez urząd skarbowy egzekucji należy wyłącznie do właściwości urzędu skarbowego, od którego decyzji służy zobowiązanemu i wierzycielowi odwołanie do izby skarbowej (§ 51), że natomiast pozbawienie skutków prawnych tytułu wykonawczego, będącego podstawą egzekucji, nie należy do właściwości przeprowadzających egzekucję władz skarbowych, o ile te władze nie są zarazem wierzycielem, a w konsekwencji, że te władze nie są w toku postępowania egzekucyjnego właściwe do rozpatrywania zarzutów zobowiązanego przeciwko zasadności roszczenia, objętego przedstawionym przez wierzyciela tytułem wykonawczym. Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 nie reguluje kwestii właściwości władz, powołanych do rozstrzygania sporów o zasadność roszczenia, objętego tytułem wykonawczym, bądź o pozbawienie skuteczności prawnej tytułu wykonawczego. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy zatem od natury prawnej danego roszczenia. Spory o zasadność roszczenia opartego na tytule publiczno-prawnym należą z reguły do właściwości władz administracyjnych, por. art. 566 § 3 k. p. c.), jeżeli zaś spór dotyczy roszczenia prywatno-prawnego, właściwą władzą są zgodnie z art. 2 k. p. c. sądy powszechne.

W świetle powyższych wywodów stanowisko Izby Skarbowej w Łodzi, zajęte w orzeczeniu z 28 listopada 1936 w odniesieniu do zarzutów powodów, podniesionych przeciwko wdrożeniu egzekucji przez Urząd Skarbowy w Sieradzu, należy uznać za trafne. Natomiast rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Kaliszu z 28—29 kwietnia 1936, uchylające wyrok Sądu I instancji i odrzucające powództwo powodów, jest tylko o tyle uzasadnione, o ile dotyczy żadanego w pozwie z 3 stycznia 1936, wniesionym do Sądu Grodzkiego w Sieradzu, uchylenia zarządzeń egzekucyjnych Urzędu Skarbowego w Sieradzu z 25 września 1935 i umorzenia egzekucji. Ponieważ jednak przedmiotem pozwu było także żądanie uznania przez sąd roszczeń K. K. O. z zobowiązań wekslowych powodów za nie podlegające wyegzekwowaniu, a więc roszczeń opartych na tytule prywatno-prawnym, to wbrew zapatrywaniu Sądu Okręgowego rozpoznanie tego żądania powództwa, jako sporu o prawo prywatne, należy według art. 2 k. p. c. do właściwości sądów powszechnych.

W wyniku powyższych rozważań Trybunał Kompetencyjny, uznając bezzasadność twierdzenia przedstawiciela Komunalnej Kasy Oszczędności na rozprawie, jakoby w niniejszej sprawie nie zachodził negatywny spór o właściwość, w myśl art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 (Dz. U. R. P. Nr 126, poz. 897) orzekł, że władzą właściwą do orzekania o zasadności roszczeń, objętych tytułami wykonawczymi K. K. O. w Sieradzu, jest sąd powszechny.

Nr 270. Zarządzenie władzy nadzorczej, zobowiązujące Zarząd miejski do powzięcia przez Radę miejską odpowiednich uchwał podatkowych, w niczym nie ogranicza prawa Rady miejskiej do niezależnego i samodzielnego stanowienia.

(Wyrok N. T. A. z 2 listopada 1937 r. L. rej. 6710/34).

Wydział Powiatowy w G. na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 1933 r. powziął decyzję o brzmieniu następującym: „Wobec istniejących w miastach G. i G. niedoborów budżetowych za ubiegłe okresy i stwierdzenia z nadsyłanych uchwał podatkowych, że zarządy obu tych miast nie spowodowały wyzyskania przysługujących im z mocy ustawy o finansach komunalnych wszystkich źródeł dochodowych, Wydział Powiatowy na wniosek Przewodniczącego, celem bezwzględного wykonania przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 1932 r. o ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz. Ust. R. P. Nr 11 poz.

71 z 1933 r.) — zdecydował w myśl art. 45 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. (Dz. Pr. P. P. Nr 13, poz. 141) zobowiązać zarządy wymienionych miast do powzięcia przez Rady miejskie uchwał o pobraniu w okresie 1934/35 50% podwyższonego dodatku samorządowego do państwowego podatku gruntowego z mocy ust. 2 art. 14 ustawy z dnia 15 czerwca 1923 r. (Dz. Ust. R. P. Nr 15 poz. 505) tudzież samoistnego podatku od plakatów, szyldów i anonsów“.

Po podaniu przez burmistrza m. G. powyższego zarządzenia do wiadomości Rady miejskiej, powzięła ona w dniu 30 grudnia 1933 r. uchwałę, polecającą Zarządowi miasta wnieść od tego zarządzenia odwołanie do Urzędu Wojewódzkiego.

Wniesionego odwołania nie uwzględnił Urząd Wojewódzki W... orzeczeniem z 13 kwietnia 1934 r.

Rozpatrując skargę na to orzeczenie Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., organem stanowiącym i kontrolującym w miastach jest rada miejska; według art. 43 ust. 1 lit. *m* i *o* do zakresu działania rady miejskiej należy uchwalanie preliminarza budżetowego gminy oraz uchwalanie danin komunalnych. Według art. 1 ust. 2 organem zarządzającym i wykonawczym w miastach jest zarząd miejski, który w myśl art. 44 ust. 1 działając kolegialnie, ma obowiązek przygotowania wszystkich spraw, w których stanowi rada gminy.

Z powyższych przepisów widocznym jest, że rada miejska, jako organ stanowiący, nie jest w swej działalności zależną od zarządu gminnego (z wyjątkiem wypadków, przewidzianych w art. 66 i dotyczących zawieszenia lub wstrzymania wykonania uchwał zapadłych), i że zarząd miejski nie może mieć decydującego wpływu na uchwały rady miejskiej. W tym stanie prawnym — nie wchodząc w ocenę legalności zarządzenia władzy nadzorczej w stosunku do zarządu miejskiego — przyjść należało do wniosku, że w żadnym razie zarządzenie o zobowiązaniu zarządu do powzięcia przez radę miejską żądanych uchwał nie mogło mieć żadnego prawnie skutecznego wpływu na uchwały rady miejskiej w sensie ograniczenia jej prawa niezależnego i samodzielnego stanowienia.

Gdy więc zaskarżone orzeczenie nie naruszyło praw rady miejskiej w rozumieniu art. 49 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust., Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę oddalił.

Nr 271. W myśl § 29 ustępy 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 r. (poz. 688 Dz. U.) w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego działalność dotychczasowych przełożonych obszarów dworskich, jako miejscowych związków wspierania ubogich, ustaje nie z dniem przekazania ich czynności na nowoutworzone gminy wiejskie w zakresie administracji publicznej, lecz w związku z ukończeniem likwidacji odnośnego rodzaju spraw majątkowych i publiczno-prawnych między właścicielami gruntów, objętych obszarem dworskim, a nowoutworzoną gminą wiejską.

(Wyrok N. T. A. z dnia 4 listopada 1937 r. L. rej. 186/36. Teza).

Starosta Powiatowy w Rawiczu, opierając się na uchwale Wydziału Powiatowego z 27 listopada 1935 r., uznał orzeczeniem z 4 grudnia

1935 r. sieroty Władysława i Mariana G. za ubogich Związku wspierania ubogich b. obszaru dworskiego majątności Dłoni i zobowiązał tenże Związek do udzielenia wsparcia publicznego w wysokości 18 zł miesięcznie.

Na orzeczenie to wniosła właścicielka majątku Dłoni skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

... Zarzuca skarżąca, że nie trafne jest zapatrywanie władzy, iż zarząd majątności Dłoni ma obowiązek utrzymywania ubogich aż do czasu rozliczenia się z zarządem gminy zbiorowej, jaka powstała na zasadzie ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. U.), gdyż, zdaniem skarżącej, obowiązki publiczno-prawne, które dotychczas wypełniane były przez obszar dworski, z chwilą objęcia urzędowania przez nowe organa w gminach zbiorowych województwa poznańskiego, tj. z dniem 1 kwietnia 1935 r., są obowiązkami gminy zbiorowej, obszar bowiem dworski przestał z tą chwilą istnieć.

Na wywody te należy zauważyć, że w myśl § 8 pruskiej ustawy wykonawczej z 8 marca 1871 (Zb. u. pr. str. 130) posiadacz majątności, stanowiącej obszar dworski, obowiązany jest na równi z gminami ponosić koszty wsparcia publicznego. Według postanowienia § 29 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 (poz. 688 Dz. U.) w sprawie wykonania ustawy wyżej wspomnianej z 23 marca 1933 r. prawa i obowiązki przełożonych obszarów dworskich — a są nimi według przytoczonej pruskiej ustawy z 8 marca 1871 r. albo sami posiadacze obszarów dworskich, albo osoby w ich imieniu działające — o ile chodzi o charakter tych obszarów jako jednostek administracji publicznej i jako miejscowych związków wspierania ubogich, przechodzą na gminy wiejskie, utworzone zgodnie z art. 103 ustawy. Co się tyczy zakresu wskazanej na pierwszym miejscu administracji publicznej, to działalność przełożonych tych obszarów ustaje w myśl ustępu 2 § 29 (zdanie pierwsze) z dniem przekazania ich czynności urzędowych przełożonym wspomnianych gmin wiejskich. Natomiast jeżeli chodzi o działalność przełożonych tych obszarów, jako związków wspierania ubogich, to z uwagi na to, że działalność ta łączy się z likwidacją spraw majątkowych i publiczno-prawnych pomiędzy właścicielami gruntów obszaru dworskiego a nowo-utworzoną gminą wiejską, wchodzi w zastosowanie zdanie drugie ustępu 2 § 29, według którego przełożeni obszarów dworskich w tym zakresie zatrzymują nadal swój urząd aż do ukończenia likwidacji poszczególnych rodzajów danych spraw.

Tymczasem ani z akt sprawy nie wynika, ani strona skarżąca nawet nie twierdzi, by w czasie wydania zaskarżonego orzeczenia likwidacja spraw, dotyczących wsparć publicznych, była już ukończona, zatem by także w związku z tym ustała działalność przełożonego b. obszaru dworskiego, jako związku wspierania ubogich.

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrywał się zarzuconej nielegalności zaskarżonego orzeczenia w uznaniu sierot Władysława i Mariana G. ubogimi Związku wspierania ubogich b. obszaru dworskiego Dłoni i w zobowiązaniu tegoż Związku do wypłacania na ich rzecz wsparcia ubogich, którego potrzeby i wymiaru strona skarżąca nie kwestionuje, co oczywiście nie przesądza sprawy rozrachunku z tego tytułu.

Skargę należało zatem oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr 272. 1) Prawo gminy m. st. Warszawy do utrzymywania własnych kominiarzy, wchodzących w skład straży ogniowej, na zasadzie, zatwierdzonej postanowieniem b. Komitetu Urządzącego w Królestwie Polskim z 18/30 lipca 1867 r. ustawy o straży ogniowej w Warszawie, nie było uprawnienie

niem przemysłowym, o którym mowa w art. 3 ust. 2 prawa przemysłowego.

2) Postanowienia § 10 zarządzenia Ministra Robót Publicznych z 21 września 1931 w sprawie miejscowych przepisów o czyszczeniu kominów w m. st. Warszawie, poz. 301 Mon. Pol., nie wykraczają poza ramy przedmiotu pozostawionego w myśl art. 408 pkt. 15 prawa budowlanego, do unormowania przepisom miejscowym.

(Wyrok N. T. A. z dnia 5 listopada 1937 r. L. rej. 2702/34. Teza).

Magistrat m. st. Warszawy decyzją z 26 października 1932 r. odmówił Korporacji Koncesjonowanych Przemysłowców Kominarzy na m. st. Warszawę i Województwo Warszawskie włączenia do poszczególnych okręgów kominarskich domów, stanowiących własność gminy m. st. Warszawy, i przekazania czynności oczyszczania przewodów kominowych w tych domach koncesjonariuszom okręgowym mistrzom kominarskim, jako jedynie uprawnionym do tego. Odmowa ta oparta była na momencie, że w myśl art. 1 prawa przemysłowego Magistrat nie jest obowiązany do przekazania czynności kominarskich, wykonywanych w własnym zakresie, okręgowym mistrzom kominarskim...

Ministerstwo Przemysłu i Handlu, zatwierdzając w toku instancji odwołanie wspomnianej Korporacji od powyższych decyzji Magistratu m. st. Warszawy, orzeczeniem z 27 stycznia 1934 r. nakazało zarządowi miejskiemu m. st. Warszawy dopuścić przemysłowców kominarskich do wykonywania przemysłu kominarskiego w budynkach miejskich, położonych w przydzielonych im okręgach. W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia Ministerstwo oznajmiło, że z chwilą wejścia w życie art. 8 pkt. 2 i art. 43 prawa przemysłowego przemysł kominarski może być wykonywany tylko przez koncesjonowanych przemysłowców kominarskich, że z chwilą wejścia w życie powołanego rozporządzenia straciły moc wszelkie inne przepisy, normujące sprawę wykonywania przemysłu kominarskiego, o ile art. 6 rozporządzenia o prawie przemysłowym nie utrzymuje ich w mocy, że artykuł ten utrzymał w mocy przepisy o wyłączności państwowych, że czyszczenie kominów we własnym zakresie we własnych budynkach nie jest wykonywaniem przemysłu kominarskiego, a więc nie może być uważane za prawo nabyte w rozumieniu art. 3 prawa przemysłowego, który traktuje o prawach nabytych do prowadzenia przemysłu, że czyszczenie kominów nie należy do zakresu działania organów ustrojowych miasta i że wobec brzmienia § 10 zarządzenia Ministra Robót Publicznych z 21 września 1931 r., poz. 301 Mon. Pol., wszelkie roboty kominarskie w budynkach miejskich powinny być wykonywane przez koncesjonarzy kominarskich...

Po przystąpieniu do rozpatrywania zarzutów skargi na to orzeczenie Trybunał zajął się przede wszystkim jako najdalej idącym zarzutem obraży art. 3 ust. 2 prawa przemysłowego. Zarzut ten skarżąca Gmina opiera na przepisach zatwierdzonej postanowieniem b. Komitetu Urządzającego Królestwa Polskiego z 18/30 lipca 1867 r. ustawy „o straży ogniowej w Warszawie“, wywodząc, że wynikające z przepisów tych uprawnienie do utrzymywania własnych kominarzy zostało utrzymane w mocy w myśl art. 3 ust. 2 prawa przemysłowego. Stanowisko to nie znajduje jednak oparcia w powołanych przez skarżącą przepisach prawnych. Załączona bowiem do akt administracyjnych w odpisie „ustawa o straży ogniowej w Warszawie“ z 18/30 lipca 1867 r., jak to wynika z jej postanowień, nie normuje czyszczenia kominów jako wykonywania przemysłu, lecz uważa je za jedną z funkcji policyjnych, należących do zakresu działania straży ogniowej, jako specjalnego organu policyjnego, podlegającego w myśl art. 6 cyt. ustawy Ober-Policmaj-

strowi, a w interesach przechodzących władzę Ober - Poliemajstra — tej samej Zwierzchności, której podlega Warszawska Policja Wykonawcza. Wzmiankowana straż ogniowa składała się, w myśl art. 1 teŝ ustawy, z trzech oddziałów: a) do gaszenia poŝarów, b) do wycierania kominów i c) tzw. oddziału roboczego do oczyszczania ulic, polewania dróg szosowych i placów miejskich, tudzieŝ do oświetlania latarni publicznych. Z tego wynika, że prawo Gminy m. st. Warszawy do utrzymywania własnych kominiarzy, wchodzących w skład straŝy ogniowej, nie było uprawnieniem przemysłowym, o którym mowa w art. 3 ust. 2 prawa przemysłowego, a wobec tego nie mogło ono być utrzymane w mocy na podstawie powołanego przepisu:

O ile skarŝąca gmina podnosi dalej zarzut, że zakwestionowane wycieranie kominów, jako wykonywane tylko we własnych domach, nie miało cech zajęcia przemysłowego, to zarzut ten okazuje się nieistotny wobec okoliczności, że decyzja władzy pozwanej w tym przedmiocie została oparta, jak to wynika z przytoczonych wyŝej motywów zaskarŝonego orzeczenia, nie na postanowieniu art. 8 pkt. 2 cyt. wyŝej prawa przemysłowego, lecz na § 10 specjalnego zarządzenia Ministra Robót Publicznych z 21 wrzeŝnia 1931 r. (poz. 301 Mon. Pol.), wydanego na podstawie art. 408 pkt. 15 i art. 415 prawa budowlanego.

Wreszcie zarzut, że postanowienia § 10 cytowanego ostatnio rozporządzenia wychodzą poza ramy przepisów prawa budowlanego, jest nieuzasadniony. Z postanowień bowiem art. 408 pkt. 15 tego prawa wynika, że odnoŝne przepisy miejscowe wydane być mogły w celu zapewnienia bezpieczeŝstwa od ognia, a z tą kwestią łączy się ściśle kwestia kwalifikacji zawodowej osób, czyszczących kominy. Ustanowienie zatem w drodze przepisów miejscowych ograniczenia w danym kierunku, opartego w zasadzie na przepisach prawa przemysłowego, nie może być uważane za wykraczające poza przedmiot, pozostawiony do unormowania przepisom miejscowym, wydanym na zasadzie wymienionego wyŝej artykułu prawa budowlanego.

W myśl powyŝszych rozwaŝań N. T. A. oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

(Ciąg dalszy).

Nr 309. Zatwierdzona 11 grudnia 1870 r. uchwała Komitetu Urządŝającego w Królestwie Polskim, przewidująca wynagrodzenie notariusza za pobieranie opłat na rzecz miast od sporządzonych protestów wekslowych, została rozciągnięta na województwa wschodnie.

(Orzeczenie Izby Cywilnej Sądu Najwyŝszego z 19 stycznia 1937 r. C. I. 1074/36).

...Ustanowiona w załączniku do rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 1919 r. taryfa opłat za czynności notariuszy dotyczy opłat, pobieranych od stron, na których ŝądanie sporządzona jest dana czynność; opłaty te przewidywała równieŝ ustawa notarialna rosyjska, lecz nie dotyczy wynagrodzenia za pobieranie na rzecz miast podatku komunalnego.

Zgodnie z częścią II rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 31 sierpnia 1919 r., dotyczącego wprowadzenia ustroju hipotecznego, została rozciągnięta na obszary, podległe Zarządowi Cywilnemu Ziem Wschodnich, moc ustawy notarialnej rosyjskiej w za-

kresie, w jakim obowiązywała w b. Okręgu Sądowym Warszawskim; art. 265 tej ustawy stanowi, że pobory od aktów notarialnych według miejsca ich sporządzenia uiszczane są na zasadzie przepisów, obowiązujących w guberniach Warszawskiego Okręgu Sądowego. Przepis ten oczywiście ma na względzie między innymi postanowienia uchwały Komitetu Urządającego w Królestwie Polskim najwyżej zatwierdzonej 11 grudnia 1870 r. (Dz. Pr. t. 71 str. 69), przy czym brak podstaw do przypuszczenia, by miało się tu na względzie tę tylko część powyższej uchwały, która mówi o poborach na rzecz miast, ustęp zaś jej, dotyczący wynagrodzenia notariusza za pobieranie tych opłat, został wyłączony. Słusznie przeto Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że uchwała ta stanowiła integralną część ustawy notarialnej; skoro więc na województwa wschodnie rozciągnięta została moc tej ustawy, to tym samym rozciągnięta została uchwała Komitetu Urządającego. Natomiast przewidziana w powyższym załączniku Komisarza Generalnego taryfa opłat notarialnych została wydana w wykonaniu art. 267 ustawy notarialnej, w myśl którego notariusz za każdą czynność urzędową pobiera od stron opłatę na rzecz swoją według specjalnej taksy, ustalonej na 3 lata trybem, przewidzianym w art. 209 ustawy notarialnej.

Nr 310. Przepis art. 131 rozp. Min. Spr. Wewn. z dn. 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., nie przewiduje prawnej możliwości opierania decyzji władzy odwoławczej na uchwale Wydziału wojewódzkiego, wydanej w innej sprawie, choćby analogicznej.

(Wyrok N. T. A. z dn. 4 maja 1937 r. L. rej. 7796/34).

Pismem z 9 grudnia 1932 r. zwrócił się ks. Michał B., administrator rz.-kat. probostwa w K., do Wydziału Powiatowego w K. z prośbą o zwrot nadwyżki specjalnej opłaty drogowej, pobranej od gruntów kościelnych w latach 1927 — 1930.

Orzeczeniem z 2 października 1933 r. Tymczasowy Wydział Powiatowy prośbę powyższą pozostawił bez uwzględnienia z tym uzasadnieniem, że urząd parafialny nie wniósł odwołań od wymiaru opłat drogowych w terminie, przewidzianym art. 48 ustawy z 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust., wobec czego wymiary te uprawomocniły się.

Odwołania od tego orzeczenia nie uwzględnił również Urząd Wojewódzki orzeczeniem z dnia 6 lutego 1934 r. Nr SF. 6/602, następnie cofniętym i zastąpionym nowym orzeczeniem z dnia 4 sierpnia 1934 r. Nr SF. 6/602.

To ostatnie orzeczenie jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżący przede wszystkim zarzucił, że zaskarżona decyzja jest wadliwa, ponieważ wbrew obowiązującym przepisom, a w szczególności rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 maja 1934 r., poz. 400 Dz. Ust., zapadła bez uchwały Wydziału Wojewódzkiego.

Ten zarzut skargi należało uznać za słuszny.

Według art. 55 ust. 1 p. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, poz. 86 Dz. Ust., Wydział Wojewódzki współdziała z głosem stanowczym w sprawach, dotyczących rozstrzygania w toku instancji odwołań od orzeczeń i zarządzeń organów powiatowych związków komunalnych, o ile według dotychczasowych przepisów rozstrzyganie takich odwołań służy Wojewodzie. Ta zasada została rozwinięta w przepisie specjalnym, dotyczącym odwołań od wymiaru samoistnych danin komunalnych, a mianowicie w ustępie drugim § 131 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., według którego odwołania tego rodzaju rozstrzygają Wojewodowie,

z którymi w tym względzie współdziałała z głosem stanowczym wydział wojewódzkie.

Zgodnie z tymi przepisami nie może ulegać wątpliwości, że zaskarżone orzeczenie, przedstawiające rozstrzygnięcie odwołania od wymiaru samoistnej daniny komunalnej, winno być wydane przy współudziale Wydziału Wojewódzkiego z głosem stanowczym.

Zaskarżone orzeczenie temu warunkowi nie czyni zadość. Wprawdzie znajduje się w nim wzmianka, że zostało ono wydane na podstawie uchwały Wydziału Wojewódzkiego z dnia 31 stycznia 1934 r. lecz, jak to słusznie podnosi skarga i co przyznaje władza pozwana w odpowiedzi na skargę, uchwała ta odnosiła się do decyzji z 6 lutego 1934 r., nie zaś do decyzji zaskarżonej. Wywody władzy pozwanej, że nie zachodziła konieczność ponownego współdziałania Wydziału Wojewódzkiego, ponieważ „cofnięcie danej decyzji nie narusza w niczym ważności powziętej poprzednio uchwały“ nie są trafne, gdyż powołane przepisy wymagają, aby każde orzeczenie, wymagające współdziałania Wydziału Wojewódzkiego nie było wydawane na podstawie uchwały Wydziału Wojewódzkiego i nie przewidują prawnej możliwości powoływania się w jednej sprawie na uchwały Wydziału Wojewódzkiego w sprawach innych, choćby analogicznych.

Przepisy te, wprowadzające czynnik obywatelski do władz powołanych do rozstrzygania odwołań, zostały wydane w interesie strony, jako gwarancja prawidłowości orzeczeń, wobec czego wymagają stosowania ścisłego.

Gdy więc decyzja z dnia 6 lutego 1934 r., jako mylna „w motywach i ocenie stanu faktycznego“, została cofnięta i zastąpiona nową z 4 sierpnia 1934 r., to ta nowa decyzja wymagała odrębnej uchwały Wydziału Wojewódzkiego. Brak tego rodzaju uchwały czyni postępowanie władzy pozwanej wadliwym.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 311. Przy rozstrzyganiu przez Wydział powiatowy sporu o roszczenia prywatno - prawne nie mają zastosowania przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/1928 Dz. Ust.

(Wyrok z 13 kwietnia 1937 r. L. rej. 1002/34).

Skarżący K. M., kupiec, w podaniu z dnia 4 grudnia 1929 r., skierowanym do Tymczasowego Zarządu Powiatowego X, oświadczył, że za urządzenie bankietu pożegnального dla odchodzącego Starosty należała mu się suma 2.000 zł, że pozostałość należności z tego tytułu wynosi suma zł 1.460, że należność ta miała być skompensowana z podatkiem drogowym, lecz to nie nastąpiło.

Skarżący zażądał wypłacenia mu należności, wyrażając jednocześnie zgodę na pokrycie z tej sumy przypadających od niego podatków drogowych.

Wydział Powiatowy uchwałą z dnia 17 grudnia 1929 r. uznał powyższą pretensję i postanowił zlikwidować ją przez umorzenie zaległości w opłatach drogowych za lata 1926 — 1929.

Następnie jednak tenże Wydział pismem z dnia 2 czerwca 1933 r. zawiadomił M., że pretensję jego względem Wydziału uznaje za bezpodstawną, bankiet pożegnacyjny bowiem był urządzany nie przez Wydział Powiatowy, lecz przez Komitet, a koszty winni byli pokryć uczestnicy; pretensja jego jest natury prywatnej i winna być skierowana do osób zarządzających uczcie, a nie do Wydziału Powiatowego.

Na skutek złożonego przez skarżącego przedstawienia, względnie zażalenia — Wydział Powiatowy pismem z dnia 11 sierpnia 1933 r. oświadczył petentowi, że uchwała Wydziału z 17 grudnia 1929 r. jest

nieważna, jako wydana bez żadnej podstawy prawnej i niezgodna z przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 lutego 1924 r., Dz. Ust. R. P. poz. 522, że przepisy art. 99 i 100 prawa o postępowaniu administracyjnym, nie mają w danym wypadku zastosowania, albowiem nie chodzi tu o decyzję, lecz po prostu o nieważną uchwałę, o środkach prawnych również nie ma potrzeby wspominać, gdyż nie zachodzi tu stosunek o charakterze publiczno-prawnym.

Skarżący wniósł po otrzymaniu tego pisma odwołanie, na skutek którego Urząd Wojewódzki w Y. powziął zaskarżoną decyzję z dnia 29 listopada 1933 r. W decyzji tej Urząd Wojewódzki oświadcza, że po myśli art. 1 prawa o postępowaniu administracyjnym nie wchodzi w ocenę odwołania, ponieważ — z uwagi na prywatno-prawny charakter należności skarżącego — orzecznictwo w tej sprawie należy do sądów powszechnych.

Decyzję wojewódzką zaskarżył M. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, prosząc o uchylenie tej decyzji z powodu naruszenia form postępowania administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważywszy:

że według art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poz. 341 dz. ust., przepisy tego rozporządzenia mają zastosowanie do postępowania w sprawach w zakresie prawa administracyjnego,

że zaspokojenie lub odmowa zaspokojenia roszczeń skarżącego, uważającego się za wierzyciela Wydziału Powiatowego z tytułu niepokrycia wydatków poniesionych przez niego na bankiet pożegnalny starosty, nie należy do zakresu administracyjnych funkcji Wydziału,

że zatem zarówno do uchwał Wydziału Powiatowego w tej sprawie, jak i do pism skarżącego wnoszonych do władz w związku z tymi uchwałami, nie mają zastosowania, jak słusznie przyjęła władza pozwana, przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym,

że więc podnoszone w skardze zarzuty co do naruszenia w toku postępowania administracyjnego art. 99, 100, 101 prawa o postępowaniu administracyjnym już z tego powodu są nieuzasadnione,

że stanowisko, zajęte w stosunku do roszczeń skargi przez Wydział Powiatowy w roku 1933 odmiennie do uchwał z r. 1929, należy uważać wyłącznie za odmowę ze strony Wydziału Powiatowego zaspokojenia prywatno - prawnej pretensji skarżącego,

że w tych warunkach władza pozwana słusznie uznała w zaskarżonym orzeczeniu sprawę za podległą wyłącznie orzecznictwu sądów powszechnych i uchyliła się od merytorycznego jej rozważania,

że powyższy motyw zaskarżonej decyzji, jako decydujący o całokształcie sprawy, czynił zbędnym szczegółowe odpowiadanie na argumenty odwołania, dotyczące komentowania przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym,

że zatem zarzut skargi naruszenia przez władzę pozwaną przepisów art. 94, 75 i 78 prawa o postępowaniu administracyjnym nie jest również uzasadniony, —

Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie znajdując podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 312. Obowiązek inkasowania opłat, ciążących na osobach, które korzystają z miejsc postoju w zajazdach, nałożony przez statut miejski m. Lublina na właścicieli zajazdów, nie ma podstawy prawnej.

(Wyrok N. T. A. z 28 maja 1937 r. L. rej. 3962/34, 3963/34).

Na podstawie statutu opłat od wozów i pojazdów na utrzymanie bruków i ulic w Lublinie, ogłoszonego w Nr 2 Dziennika Zarządu m. Lu-

blina z 6 maja 1933 r., Zarząd miejski nakazami płatniczymi z 20 kwietnia 1933 r. Nr. Fn/31/z/5 wymierzył J. S., A. H. i in. właścicielom zajazdów w m. Lublinie zryczałtowaną opłatę od wozów i pojazdów, przybywających do Lublina i korzystających z miejsc postoju w zajazdach.

Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Urząd Wojewódzki w Lublinie orzeczeniami z 28 marca 1934 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Statut miejski opłat od wozów i pojazdów z 20 lutego 1933 r. ustanawia opłatę od wozów i pojazdów na pokrycie części kosztów utrzymania bruków i ulic w mieście Lublinie; według § 1 b) i § 3 c) opłata ta m. in. obciąża osoby, korzystające z miejsc postoju w zajazdach i na placach prywatnych; według § 4 ust. 3 i § 5 statutu opłaty powyższe mają być inkasowane za pośrednictwem właściciela zajazdu i mogą być również od nich pobierane w kwocie zryczałtowanej.

W związku z odpowiednimi zarzutami skargi zajął się Najwyższy Trybunał Administracyjny przede wszystkim zagadnieniem, na jakiej podstawie prawnej władze miejskie obciążyły właścicieli zajazdów obowiązkiem inkasowania opłat, przypadających od osób, korzystających z miejsc postoju w zajazdach, względnie uiszczania zryczałtowanej sumy tych opłat.

Otóż, jak widać z treści zaskarżonych orzeczeń, władze miejskie uprawnienia swego w tym kierunku nie oparły na żadnym przepisie prawnym, lecz na tej okoliczności, że komisja, zwołana dla ustalenia ryczałtu poszczególnym właścicielom zajazdów, na posiedzeniu w dniu 4 lipca 1928 r., a więc w terminie przed wydaniem statutu miejskiego, wypowiedziała się za zryczałtowaniem opłat i że członkowie komisji, a w ich liczbie skarżący, wyrazili zgodę na inkasowanie opłat i wpłacenie ryczałtu do kasy miejskiej.

Na takim samym stanowisku stoi władza pozwana w odpowiedzi na skargę, wywodząc, że „jak sposób poboru tak charakter ryczałtowy opłat oparty został na dobrowolnej umowie“, że „skarżących traktowano jako dobrowolnych poborców opłat miejskich“ itp.

W ten sposób — pomijając już okoliczność, że niektórzy ze skarżących przeczą, aby tego rodzaju zobowiązania na siebie przejęli — okazuje się, że władza pozwana obowiązek uiszczenia przez skarżących ryczałtu opłat nie opiera na żadnym przepisie prawnym, uzasadniającym pobór w formie będących opłat; skoro sam obowiązek opłatowy nie ma oparcia w ustawie, to tym samym nie było dopuszczalnym obciążanie skarżących obowiązkiem inkasowym. Obowiązek daninowy bowiem, a w związku z nim także inkasowy jest obowiązkiem natury publiczno-prawnej i nie może być wywiedziony z innego źródła, jak tylko z ustawy. W płaszczyźnie daninowej brak miejsca dla stosunku prywatno-prawnej umowy, o ile szczególna ustawa nie stanowi inaczej. W danej sprawie władza pozwana takiej ustawy nie wskazała, bo wskazać nie mogła.

Z tego powodu Najwyższy Trybunał Administracyjny, uchylił zaskarżone orzeczenia, jako niezgodne z prawem.

Nr 313. W wypadku, gdy płatnik opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy w składanych wykazach lokali, podlegających tym opłatom, nie wymieni pewnych lokali w ogóle — nie ma zastosowania przepis art. 8 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.), ograniczający prawo dodatkowego wymiaru do jednego roku.

(Wyrok N. T. A. z dnia 28 czerwca 1937 r. L. Rej. 2538/36. Teza).

Przedmiotem sporu jest kwestia prawna, czy w wypadku, gdy płatnik opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy w składanych wykazach lokali

podlegających tym opłatom, nie wymieni pewnych lokali w ogóle — ma zastosowanie przepis art. 8 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.), ograniczający prawo dodatkowego wymiaru do jednego roku.

Władza pozwana stanęła na stanowisku, że przepis ten wedle swego brzmienia dotyczy tylko wypadków „opuszczenia lub niewłaściwego zwolnienia” płatników, nie ma zatem zastosowania do wypadku, gdy płatnik nie był opuszczony, ani też nie był przez władzę powołaną wyraźnie zwolniony od obowiązku opłat.

Stanowisko to uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za trafne. Samo ograniczenie terminu dodatkowych wymiarów do szczególnie krótkiego okresu jednorocznego wskazuje na to, że przepis ten ma charakter wyjątkowy, nakazujący jego ścisłą interpretację. Przepis ten więc nie może sięgać poza wypadki w nim wyraźnie przewidziane — a takimi są tylko 1) opuszczenie płatnika przy pierwotnym wymiarze, 2) niewłaściwe jego zwolnienie. W obu wypadkach może zająć albo przeoczenie po stronie czy to płatnika, czy władzy, albo mylna interpretacja prawa, albo wreszcie błąd władzy, wywołany zachowaniem się płatnika. Stąd rozróżnia ustęp drugi cyt. art. wypadki, gdy opuszczenie lub niewłaściwe zwolnienie nastąpiło z winy płatnika lub bez jego winy. Nie daje to jednak podstawy do rozszerzania przepisu na wypadki, gdy płatnik nie był opuszczony przy wymiarze, a tylko mylnie wymierzono mu opłatę z powodu pominięcia przez płatnika w składanych wykazach danych, dotyczących pewnych lokali. Gdyby płatnik lokale te wykazał jako podlegające zwolnieniu w myśl odpowiednich przepisów i zwolnienie takie istotnie nastąpiło, możnaby w razie stwierdzenia przez władzę następnie, że zwolnienia udzieliła niewłaściwie, stosować przepis art. 8, gdyż zachodziłby tu wypadek mylnego zastosowania ustawy, które tylko w terminie rocznym może być sprostowane. Gdy jednak — jak wynika z aktów sprawy — w danym wypadku płatnik w ogóle spornych lokali nie wykazywał i w aktach brak jakichkolwiek wskazówek, by nastąpiło świadome zwolnienie przez władze tych lokali od opłat, brak przesłanek art. 8 ust. 1 ustawy. Wypadek tego rodzaju przewiduje zresztą wyraźnie rozporządzenie wykonawcze z 2 października 1933 r. poz. 53 Dz. Ust. Śl. w § 20, wyłączając go spod ogólnej zasady art. 8 ustawy. Przepis ten rozporządzenia wykonawczego, — którego zgodności z ustawą skarżąca nie kwestionuje — przesądza sprawę na niekorzyść skarżącej.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 314. Wymagane w art. 2 ust. 1 ustawy z 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym (poz. 172 Dz. Ust.) wykorzystanie w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z 11 sierpnia 1923, jako warunek wprowadzenia podatku wyrównawczego, nie uwłącza prawu gmin preliminowania dochodów z tych źródeł według realnych możliwości.

(Wyrok N. T. A. z dnia 3 września 1937 r. L. Rej. 10042/34. Teza).

Nakazem płatniczym z 5 czerwca 1934 r. zarząd gminy w Krasnobrodzie wymierzył Ordynacji Zamoyskiej podatek wyrównawczy za rok 1934/35 w kwocie 1.053 zł 70 gr.

Odwolanie od tego nakazu Wydział Powiatowy w Zamościu orzeczeniem z 26 września 1934 r. L. 1444/34 uwzględnił w części, dotyczącej ograniczenia ogólnego rozmiaru podatku wyrównawczego dla całej gminy do kwoty 23.007 zł 26 gr, w pozostałej zaś części rekurs oddalił.

Rozpatrując skargę na to orzeczenie, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący zarzuca, że wbrew przepisowi art. 2 ust. 1 ustawy z 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich, poz. 172 Dz. Ust., gmina nie wykorzystwała w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust. Między innymi np. gmina przyjęła za niski wpływ z tytułu dodatku do państwowego podatku gruntowego za 1934/35 w sumie 4.350 zł zamiast faktycznie osiągalnego wpływu z tego dodatku w kwocie 5.999 zł 78 gr, wskutek czego bezpodstawnie zwiększyła ogólną sumę podatku wyrównawczego o kwotę 1.699 zł 78 gr.

W związku z powyższym zarzutem wyłania się pytanie, jak należy rozumieć przepis art. 2 ustawy o podatku wyrównawczym o wykorzystaniu w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z 11 sierpnia 1923 r. Otóż ustawa ta, traktując o dochodach związków komunalnych, pobieranych bądź w formie samoistnych podatków, bądź dodatków do podatków państwowych, zazwyczaj w poszczególnych artykułach określa ich maksymalną granicę, dostępną dla samorządów. Jako przykład tego służyć mogą: przepis art. 3 o podatkach od gruntów i budynków, który przewiduje górną granicę tych podatków, określoną w ustawie z 15 czerwca 1923 r., poz. 505 Dz. Ust., przepis art. 5 o podatku od kopalń, którego wymiar może osiągać 1% ceny wydobytego materiału, przepis art. 11 o dodatkach do opłat patentowych, których wymiar nie może przekraczać 100 względnie 200% opłat skarbowych, oraz szereg innych. W tym stanie prawnym przez wykorzystanie w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z 11 sierpnia 1923 r. należy rozumieć wykorzystanie w budżecie wszystkich tych źródeł według maksymalnej stawki, w poszczególnych artykułach przewidzianej.

Z treści omawianego przepisu art. 2 ustawy wynika przeto, że płatnikowi podatku wyrównawczego, zainteresowanemu w tym, aby niedobór budżetowy, pokrywany tym podatkiem, był możliwie mały, przysługuje prawo kwestionowania poszczególnych pozycji dochodowych budżetu pod tym kątem, że zostały one preliminowane nie według maksymalnej stawki podatkowej, dopuszczonej przez ustawę, lecz według stawki niższej. Czy z przepisu tego wynika jednak, by płatnikowi podatku przysługiwało również prawo kwestionowania pozycji dochodowych budżetu pod tym kątem widzenia, iż przewidują one — przy uwzględnieniu maksymalnej granicy podatkowej — wpływ w kwocie niższej od tej, jaka wynika z matematycznego obliczenia? Nic nie przemawia za tym, aby ustawodawca zamierzał przepisem tym przyznać płatnikowi podatku prawo krytyki również arytmetycznej wysokości pozycji budżetu. Wszak preliminarz budżetowy po stronie wpływów z samej swej natury opiera się na przewidywaniach wysokości wpływu z danego źródła dochodowego, opartych na znajomości życia gospodarczego gminy, którego warunki ulegają zmianom, oraz na doświadczeniu lat ubiegłych, nie zaś na teoretycznej podstawie obliczeniowej. W warunkach tych z natury rzeczy lepiej się orientują organa reprezentacji gminnej, powołane do przygotowania, uchwalania i wykonania budżetu, oraz władze nadzorcze, zatwierdzające budżet, niż poszczególny płatnik podatku.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że płatnikom danin komunalnych w myśl ustępu drugiego § 2 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 17 czerwca 1924 r., poz. 522 Dz. Ust., przysługuje prawo przeglądania preliminarza budżetowego przed jego wniesieniem pod obrady i wnoszenia w stosunku do niego zarzutów i spostrzeżeń. Postanowienie to zapewnia płatnikom podatków wpływ na treść preliminarza oraz możliwość obrony ich interesów.

Gdy więc w konkretnej sprawie odnośnym wywodom odwołania

władza pozwana przeciwstawiła argument, że przeciętny wymiar danin w budżecie przyjęto według kwoty wpływów, osiągniętych w ubiegłych okresach budżetowych, to tego rodzaju rozprawienia się z zarzutami odwołania uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za wystarczające, wobec czego oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 315. 1) Adwokaci podlegają obowiązkowi opłacania dodatku do państwowego podatku przemysłowego na rzecz związków samorządowych.

2) Wola pobierania na rzecz samorządu dodatku do państwowego podatku przemysłowego winna być wyrażona w odpowiedniej uchwale związku samorządowego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 21 września 1937 r. L. rej. 57/35).

Dr M. S., adwokat w Rozwadowie zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Komisji Odwoławczej we Lwowie z dnia 28 września 1934 w sprawie wymiaru podatku od obrotu za rok 1933.

W skardze kwestionuje skarżący wymiar dodatku do podatku przemysłowego na rzecz związków samorządowych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Zarzut skargi, jakoby wolne zajęcia zawodowe, a tym samym i skarżący, jako adwokat, nie były obowiązane do opłacania dodatku do państwowego podatku przemysłowego na rzecz związków samorządowych, jest nieuzasadniony.

W tym względzie powołuje się Najwyższy Trybunał Administracyjny w myśl postanowień swego regulaminu na motywy swego wyroku z dnia 3 lutego 1925 r. L. rej. 1818/23, w którym ustalona została zasada, iż wszystkie wyliczone w art. 9 ustawy zajęcia, a więc i zajęcia adwokatów, należą do przedmiotów, o których stanowią postanowienia ustawy o państwowym podatku przemysłowym, iż podlegają podatkowi na potrzeby samorządu.

Wprawdzie wyrok powyższy wydany został w czasie obowiązywania dawnej ustawy o państwowym podatku przemysłowym, jednakże wobec identycznego brzmienia postanowienia art. 119 dawnej ustawy i art. 120a ustawy nowej, poz. 110/32 Dz. Ust., stanowisko powyższego wyroku miarodajne jest również dla rozpoznawanej sprawy.

Natomiast uznał Trybunał za uzasadniony dalszy zarzut skargi wadliwości postępowania w związku z pominięciem zarzutu odwołania w sprawie braku w konkretnym wypadku uchwały kompetentnego związku samorządowego, ustalającej pobieranie dodatków do podatku przemysłowego. Wedle bowiem postanowienia art. 120 ustawy o państwowym podatku przemysłowym związkom komunalnym przysługuje prawo opodatkowania na potrzeby samorządu przedmiotów, podlegających państwowemu podatkowi przemysłowemu w postaci dodatku do tego podatku. Z postanowień zaś ustawy o tymcz. ureg. fin. komunal. z dn. 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust., zawartych w art. 1, 8, 47 wynika, że związki komunalne, zamierzające korzystać z uprawnień opodatkowania na potrzeby samorządu przedmiotów, podlegających państwowemu podatkowi przemysłowemu, muszą powziąć w tym kierunku uchwałę, podając do wiadomości publicznej uchwaloną normę dodatku. W tym stanie rzeczy wobec podniesienia przez skarżącego w odwołaniu zarzutu, kwestionującego istnienie podstawy prawnej, uzasadniającej pobór dodatku do podatku przemysłowego na rzecz związku samorządowego, obowiązkiem było władzy pozwanej rozprawić się z powyższym zarzutem w zaskarżonej decyzji.

Brak rozprawienia się uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za wadliwość postępowania i dlatego uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr 316. Przez określenie „idealny zasadniczy dodatek państwowy do podatku gruntowego“ użyte w statutach podatkowych uchwalonych w województwach pomorskim i poznańskim, po wejściu w życie ustawy z 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (poz. 172 Dz. Ust.), należy zgodnie z definicją zawartą w ustępie drugim artykułu 6 tej ustawy rozumieć taki dodatek państwowy do podatku gruntowego jakiby odnośnie grunty opłacały, gdyby były gruntami prywatnymi.

(Wyrok N. T. A. z dn. 21 września 1937 r. L. rej. 5858/34. Teza).

Na podstawie statutu o opłatach i specjalnych dopłatach drogowych na rzecz Powiatowego Związku Komunalnego w Grudziądzu, uchwalonego przez Sejmik Powiatowy dnia 15 lutego 1933 r., a zatwierdzonego przez Urząd Wojewódzki Pomorski dnia 24 maja 1933, wymierzył Wydział Powiatowy w Grudziądzu Katolickiemu Dozorowi Kościelnemu w Ł. specjalną opłatę i dopłatę drogową na rok 1933/34 w kwocie 772 zł 76 gr, wniesiony zaś przeciw temu wymiarowi sprzeciw oddalił decyzją z 12 stycznia 1934 r.

Skargę b. Przewodniczącego Dozoru Kościelnego w Ł. ks. Mariana K. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 28 marca 1934 r. z powodów w tym orzeczeniu podanych.

Na wyrok ten wniósł ks. Marian K., jako proboszcz i beneficjariusz parafii w Ł., rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Zarzut formalny pisma rewizyjnego, że nakaz płatniczy, o który chodzi, zaopatrzony był nie we własnoręczny podpis urzędnika, lecz podpis był wydrukowany, uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za nieistotny. Jak to bowiem Najwyższy Trybunał Administracyjny wywiódł już i uzasadnił w wyroku z 16 lutego 1934 L. Rej. 8807/32 brak własnoręcznego podpisu przedstawiciela władzy na orzeczeniu sam przez się nie ma istotnego znaczenia dla skuteczności prawnej orzeczenia, a powód nie wykazał, by na skutek tej nieformalności poniósł był jakąś szkodę.

Poza tym powód domaga się obniżenia spornej opłaty do połowy i uchylenia 10% dopłaty drogowej, powołując się przy tym dla uzasadnienia swego stanowiska na wywody rewizji Dozoru Kościelnego w Sz. przeciw temu samemu Wydziałowi Powiatowemu w przedmiocie takiej samej opłaty i dopłaty drogowej (L. Rej. 5613/34).

Z tych wywodów wynika, zdaniem powoda, że przez „idealny zasadniczy podatek gruntowy“ rozumieć można tylko normy pruskiej ustawy z 21 maja 1861, a jeżeli Sejmik Powiatowy przez idealny zasadniczy podatek gruntowy rozumiał taki podatek gruntowy, jaki by przypadał od gruntów, nie podlegających podatkowi gruntowemu, gdyby one były gruntami prywatnymi, a więc z dodatkiem 100% z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 kwietnia 1924 r. (poz. 339 Dz. Ust.) to powinien był to wyraźnie zaznaczyć.

Zarzut ten nie jest trafny.

Co rozumieć należy przez pojęcie „idealny zasadniczy podatek gruntowy“ względnie w województwach zachodnich przez „idealny zasadniczy dodatek państwowy do podatku gruntowego“, to określa wyraźnie ustawa z 20 marca 1931 o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (poz. 172 Dz. Ust.) w ustępie 2 artykułu 6. Przepis ten głosi bowiem, że przez idealny zasadniczy podatek względnie dodatek, o którym mowa w poprzednim ustępie (to jest podatek względnie dodatek

gruntowy) rozumieć należy taki państwowy podatek względnie dodatek, jaki by te grunty państwowe, fundacyjne, instytucyj o charakterze opieki społecznej, duchowne i klasztorne opłacały, gdyby były gruntami prywatnymi.

Jeżeli więc statut pozwanego z r. 1933 bierze w § 1 pkt. 1 za podstawę specjalnej opłaty drogowej dla gruntów państwowych i innych gruntów, niepodlegających państwowemu podatkowi gruntowemu, idealny zasadniczy dodatek państwowy do podatku gruntowego, to przez to określenie rozumieć należy — zgodnie z definicją, zawartą w cytowanej ustawie z r. 1931, — taki dodatek państwowy do podatku gruntowego, jaki by odnośne grunty opłacały, gdyby były gruntami prywatnymi. Kwestia ta nie wymaga więc już bliższego określenia w statucie, a powoływanie się na pruską ustawę o podatku gruntowym jest już z tego powodu chybione.

A ponieważ nie jest spornym, że grunty quaestiois, gdyby były prywatną własnością, opłacałyby także 100% dodatek do podatku gruntowego, wprowadzony cytowanym rozporządzeniem z roku 1924, nie dopatrzyl się Najwyższy Trybunał Administracyjny naruszenia praw powoda w tym, że, wymierzając mu opłatę drogową w stosunku do idealnego zasadniczego dodatku państwowego do podatku gruntowego, przyjęto za podstawę wymiaru dodatek ten wraz ze 100% podwyżką.

Co się natomiast tyczy kwestionowanej również w postępowaniu sporno-administracyjnym 10-procentowej dopłaty drogowej, to zaznaczyć należy, że statut pozwanego z 15 lutego 1933 opiera się, jak to wynika z jego nagłówka, na art. 19 i 23 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r., a przepisy te nie przewidują pobierania „dopłat drogowych“ na rzecz budowy i utrzymania dróg powiatowych. Art. 19 ust. 2 stanowi bowiem podstawę prawną jedynie dla opłat specjalnych, o których mowa w § 1 statutu, art. zaś 23 upoważnia związek komunalny powiatowy do pociągania osób, otrzymujących z budowy lub utrzymania dróg powiatowych szczególne korzyści, lub też nadmiernie zużywających te drogi, do udziału w kosztach budowy i utrzymania tychże dróg.

Skoro więc Urząd Wojewódzki Pomorski zatwierdzając ten statut decyzją z 24 maja 1933 r., zaznaczył, że kwota 18.111,30 zł, stanowiąca dochód z opłat adiacentów, przewidziany w § 2 statutu, nie jest opłatą za nadmierne zużycie dróg, jak to ją określa statut w § 1, lecz tzw. „dopłatą drogową“, a nie wyjaśnił, co przez to określenie rozumieć należy, to w postępowaniu sporno-administracyjnym należało ustalić, na jakiej podstawie prawnej ta „dopłata“ ma się opierać, a mianowicie, czy ma ona stanowić udział osób, odnoszących z budowy i utrzymania dróg szczególne korzyści, w kosztach budowy i utrzymania tych dróg (art. 23 ust. drog.), czy też innego rodzaju daninę komunalną, nieopartą na ustawie drogowej, na co wskazywałoby określenie jej, jako „dopłaty“, o których to dopłatach mówi art. 31 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884 Dz. Ust. z r. 1932).

Niewyjaśnienie tej sprawy przez Sąd a quo stanowi istotną wadliwość postępowania w rozumieniu § 94 p. 2 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 (zb. ust. pr. str. 195), gdyż uniemożliwia ono Sądowi rewizyjnemu rozpatrzenie kwestii legalności spornej dopłaty.

Nr 317. Obniżenie podatku, służącego za podstawę obliczeniową opłaty drogowej, nie powoduje samo przez się obniżenia tej opłaty, prawomocnie wymierzonej.

(Wyrok N. T. A. z 27 października 1937 r. L. rej. 2380/34).

Nakazem płatniczym z 14 maja 1932 r. Tymczasowy Wydział Powiatowy w Stryju wymierzył K. L., jako właścicielowi dóbr w powiecie

stryjskim, specjalną opłatę drogową na rok 1932/33 w kwocie 3.235 zł 78 gr, obliczonej w stosunku 30% państwowego podatku gruntowego, przypisanego płatnikowi na rok 1932.

Od tego wymiaru płatnik nie wniósł odwołania w toku instancji, lecz pismem z 10 października 1933 r. zwrócił się do Wydziału Powiatowego w Stryju z prośbą o udzielenie opustu w opłacie drogowej w stosunku do uzyskanego od władz skarbowych odpisania państwowego podatku gruntowego za rok 1932 w ogólnej kwocie 3.232 zł 68 gr z powodu poniesionych klęsk elementarnych.

Prośbę tę Wydział Powiatowy orzeczeniem z 12 października 1933 r. załatwił odmownie z tym uzasadnieniem, że wskutek odpisania państwowego podatku gruntowego nastąpiło odpisanie dodatku do tegoż podatku na cele samorządowe, że natomiast dalsze ulgi stosowane być nie mogą z uwagi na postanowienia § 7 statutu o opłatach drogowych oraz art. 51 ustawy z 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust.

Wniezione przeciw temu orzeczeniu odwołania nie uwzględnił Urząd Wojewódzki stanisławowski orzeczeniem z 3 stycznia 1934 r., wychodząc z założeń orzeczenia pierwszej instancji.

Rozpatrując skargę masy spadkowej po ś. p. K. L. na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Miedzy stronami bezsporną jest okoliczność, że wymiar opłaty drogowej za rok 1932/33 został dokonany zgodnie ze statutem i przy uwzględnieniu przypisu państwowego podatku gruntowego za rok 1932. Bezsporną jest również okoliczność, że wymiar opłaty, jako niezaskarżony w czasie i trybie właściwym, uprawomocnił się. Pozostaje w tych warunkach jedynie spornym zagadnienie, czy opust w państwowym podatku gruntowym, który nastąpił po uprawomocnieniu się wymiaru opłaty drogowej, pociąga za sobą również odpowiednią ulgę w opłacie drogowej.

Otóż według art. 51 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. Ust., podwyższenie, zmniejszenie itd. podatku państwowego pociąga za sobą z mocy samego prawa odpowiednie podwyższenie, zmniejszenie itd. dodatku komunalnego. Ponieważ opłata drogową, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny niejednokrotnie (np. w wyroku z 31 grudnia 1930 r. L. Rej. 1650/29) wyjaśnił, nie jest dodatkiem do państwowego podatku gruntowego, jakkolwiek wymierzana bywa w procentowym stosunku do tego podatku, lecz stanowi samoistną daninę, utrzymaną w mocy art. 30 ustawy z 11 sierpnia 1923 r., przeto przepis art. 51 tejże ustawy nie ma do niej zastosowania. Odpowiedniego zaś postanowienia, dotyczącego samoistnych danin komunalnych, nie zawiera ani wspomniana ustawa o finansach komunalnych, ani ustawa drogowa, na podstawie której został uchwalony statut o opłatach drogowych Powiatowego Związku Samorządowego w Stryju, ani wreszcie sam statut. Skarżąca również nie wskazuje w skardze przepisu prawnego, któryby ją uprawniał do żądania obniżenia opłaty drogowej, prawomocnie wymierzonej, wskutek następnego obniżenia podatku, służącego za podstawę obliczeniową opłaty. Takiego bowiem specjalnego przepisu nie ma. Wszystkie zaś wywody skarżącej o konieczności dostosowania wymiaru opłat do wysokości faktycznie płaconego podatku gruntowego mogą odnosić się do samego wymiaru opłaty, nie zaś do zwrotu opłaty już po uprawomocnieniu się wymiaru. Mogłyby tu wchodzić w rachubę jedynie przepisy o wznowieniu postępowania (art. 95 i nast. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/1928 Dz. Ust.), gdyby zachodziły warunki w nich wymienione. Skarżąca jednak na tej płaszczyźnie spornego zagadnienia nie opiera. O ile zaś chodzi o „względy słuszności“, o których mówi skarga, to względy te, jako nie mające oparcia w prze-

pisach prawnych, nie mogą być brane w rachubę przez sąd kasacyjny, który orzeka o legalności orzeczeń.

Gdy więc Najwyższy Trybunał Administracyjny w zaskarżonym orzeczeniu nie dopatrywał się obrazy prawa, należało skargę oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr 318. Nabywca nieruchomości w drodze przymusowego przetargu nie odpowiada solidarnie z poprzednim właścicielem za komunalny podatek od przyrostu wartości nieruchomości, pobierany w górnośląskiej części województwa śląskiego na zasadzie niemieckiej ustawy z 14 lutego 1911 r. w brzmieniu rozporządzenia wojewody śląskiego z 19 września 1922 r. (poz. 24 Dz. Ust.).

(Wyrok N. T. A. z dn. 21 września 1937 r. L. rej. 3287/35. Teza).

Opierając się na statucie miejscowym w przedmiocie poboru podatku od przyrostu wartości nieruchomości z 24 października 1924 r. wymierzył Magistrat w Rybniku dnia 13 grudnia 1933 r. Stanisławowi i Marii B. w Rybniku podatek od przyrostu wartości nieruchomości t. II lwh. 121 w kwocie 1.173 zł 21 gr, biorąc za podstawę wymiaru różnicę między ceną nabycia w 1920 r. przez nich tej nieruchomości w kwocie 5.672 zł, a kwotą 44.780 zł, za którą nieruchomość powyższą nabyła w dn. 21 lipca 1931 r. na publicznej licytacji Jadwiga S. w Rybniku. Wobec niemożności ściągnięcia tego podatku od B. Magistrat wymierzył go nakazem z 12 lipca 1934 r. S., powołując się na § 5 wspomnianego statutu, który głosi, że do uiszczenia podatku tego zobowiązany jest prawozbywca i prawonabywca solidarnie.

Po oddaleniu odnośnego sprzeciwu orzeczeniem Magistratu z 18 sierpnia 1934 r., wniosła S. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, którą jednak Sąd ten oddalił wyrokiem z 6 marca 1935 r., zaznaczając w uzasadnieniu m. in., że obojętnym jest dla legalności spornego wymiaru fakt, iż powódka nabyła nieruchomość, o którą chodzi, w drodze sądowego przetargu, gdyż przy wymiarze spornego podatku nie odgrywa żadnej roli zawarta umowa, lecz jedynie kwestia różnicy cen, tj. różnica między dawniejszą ceną nabycia a następną ceną sprzedaży.

Na wyrok ten wniosła S. rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zwalczając w niej m. in. powyższe zapatrywanie Sądu a quo i wywodząc, że wobec nabycia nieruchomości, o którą chodzi, w drodze przymusowego przetargu nie może być pociągana do spornego podatku z tytułu przyrostu wartości nabytej nieruchomości.

Na wywody te należy zauważyć, że według § 2 cytowanego na wstępie statutu podatkowego za przyrost wartości nieruchomości uważa się różnicę między ceną kupna a ceną sprzedaży, a § 5 postanawia, że do uiszczenia podatku zobowiązany jest prawozbywca i prawonabywca solidarnie. Wynika z tego, że warunkiem pobrania tego podatku od prawonabywcy, jako solidarnie za jego uiszczenie obowiązane, jest przeniesienie prawa własności w drodze umowy między prawozbywcą a prawonabywcą, gdyż jedynie uiszczenie tego rodzaju dwustronnego stosunku prawnego uzasadnia nałożenie na obie strony solidarnej odpowiedzialności za uiszczenie podatku.

Skoro więc przy publicznych licytacjach przymusowych nieruchomości nie ma w ogóle stron kontraktujących, a prawo własności nieruchomości nabywa się z mocy przybicia targu wzgl. odnośnej uchwały sądowej, zatwierdzającej licytację, należało przyjąć, że już z tego powodu nabywca nieruchomości w drodze takiego przetargu publicznego nie może być pociągany do poniesienia komunalnego podatku od przyrostu war-

tości nieruchomości na podstawie wspomnianego wyżej § 5 statutu miejscowego.

Wyrok przeto Sądu a quo, oparty na odmiennej wykładni odnośnych przepisów, należało uchylić.

Nr 319. Przepis § 27 pruskiej ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych z 23 kwietnia 1906 (Zb. ust. pr. str. 159) nie jest sprzeczny z art. 24 p. 4 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 23 sierpnia 1923 (poz. 884 Dz. Ust. ex 1932), nie został przeto uchylony jej art. 76.

(Wyrok N. T. A. w sprawie sporno - administracyjnej z dnia 1 października 1937 r. L. rej. 1558/35. Teza).

Opierając się na postanowieniu art. 24 pkt. 4 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. (Dz. U. R. P. z r. 1932, poz. 884) uchwalił Pomorski Sejmik Wojewódzki na posiedzeniach w dniu 31 maja i 1 czerwca 1933 r. następującą podstawę podziału podatku krajowego.

Półowę kontyngentu podatku krajowego dzieli się na podstawie sum wymiarów katastralnych państwowych podatków gruntowego i budynkowego, drugą półowę dzieli się na podstawie wymiaru państwowego podatku dochodowego na rok, poprzedzający dany okres budżetowy, z tym, że miasto Gdynia płacić będzie tylko półowę tego co miasto Toruń.

Uchwała powyższa została zgodnie z postanowieniem cytowanego przepisu ustawowego przedłożona władzy nadzorczej do zatwierdzenia. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych reskryptem z dnia 7 października 1933 r. zatwierdziło wspomnianą uchwałę Sejmiku Wojewódzkiego z zastrzeżeniem obniżenia podatku dla miasta Gdyni do 10% podatku przypadającego na miasto Toruń.

Zmiana powyższa przyjęta została przez Sejmik Wojewódzki do wiadomości na posiedzeniu w dniu 2 marca 1934 r.

Przeciw dokonaniem na tej podstawie wymiarowi podatku krajowego na rok 1934/35 wniósł Zarząd Miejski w Toruniu sprzeciw do Wydziału Wojewódzkiego w Toruniu, który oddalił go uchwałą z 10 grudnia 1934 z braku podstaw prawnych, powołując się na cytowane wyżej uchwały Sejmiku Wojewódzkiego i decyzję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Uchwałą powyższą zaskarżył imieniem Gminy m. Torunia Zarząd Miejski w Toruniu na zasadzie § 28 ustawy z 23 kwietnia 1906 r. o daninach powiatowych i prowincjonalnych (zb. ust. pr. str. 159) do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zaznaczając, że zasadą cytowanej ustawy jest równomierne traktowanie wszystkich związków samorządowych przy opodatkowaniu na rzecz związku wojewódzkiego, a ani Sejmik Wojewódzki, ani też Wydział Wojewódzki nie uzasadniły faktu obniżenia podatku dla Gdyni i obciążenia powódki częścią sumy, wynikającej z tej obniżki.

Starosta Krajowy Pomorski w odpowiedzi na skargę zaznaczył, że przyjmując za podstawę podziału podatku krajowego, według której dla gminy m. Gdyni ustalony został podatek krajowy w sposób odmienny niż dla pozostałych miast i powiatów Pomorza, kierował się Sejmik Wojewódzki wyjątkowym położeniem miasta Gdyni, które znajduje się w stadium rozbudowy i którego rozwój leży w szczególnym interesie ogólnopaństwowym.

Większe obciążenie z tego powodu podatkiem krajowym innych płatników podatku krajowego wynika z uchwalonego systemu podziału i nie może być uważane za dodatkową dopłatę ze strony tych płatników.

Odwołanie się powódki do zasad ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych z dnia 23 kwietnia 1906 r., przewidujących równomierne obciążenie podatkiem krajowym powiatów miejskich i wiejskich nie może mieć znaczenia, gdyż § 25 tej ustawy, który zawiera podstawę podziału podatku krajowego, został zastąpiony przez art. 24 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Cytowana wyżej ustawa o daninach powiatowych i prowincjonalnych postanawia w § 25 ust. 1 i 2, że do pokrycia podatków prowincjonalnych obowiązane są poszczególne powiaty wiejskie i miejskie i przyjmuje za podstawę rozdziału tych podatków na powyższe związki wymiar podatku dochodowego oraz podatków realnych, nie wykluczając podatku obrotowego, wymierzonych przez państwo, a służących za podstawę wymiaru podatków powiatowych i gminnych, w § zaś 27 głosi, że jeśli chodzi o urządzenia związku prowincjonalnego, które wychodzą wyłącznie lub szczególnie na korzyść poszczególnych powiatów, lub też przynoszą im mniejszą korzyść, wówczas może Sejm prowincjonalny uchwalić wyłącznie obciążenie tych powiatów, lub też obciążenie ich w większym albo w mniejszym stopniu według bliżej określonych zasad.

Powyższy system rozdziału podatku tzw. krajowego przyjęty został na rzecz istniejących w województwach poznańskim i pomorskim wojewódzkich związków komunalnych w art. 24 ust. 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. (poz. 884 Dz. Ust. z r. 1932), który głosi, że do pokrycia krajowych podatków bezpośrednich są obowiązane gminy miejskie i powiatowe związki komunalne; podstawa jednak rozkładu podatków krajowych na gminy miejskie i powiatowe związki komunalne uległa w punkcie 3 tego artykułu zmianie o tyle, że obecnie podstawę tą stanowią jedynie sumy katastralne wymiaru państwowych podatków *g r u n t o w e g o i b u d y n k o w e g o*, służących za podstawę poboru dodatków komunalnych w gminach miejskich i powiatowych związkach komunalnych (a więc z wyłączeniem podatku dochodowego i innych podatków realnych). Wreszcie według ustępu 4 tego artykułu mogą wojewódzkie związki komunalne uchwalić odmienną podstawę rozkładu podatków, a uchwała ta podlega zatwierdzeniu władzy nadzorczej.

Spornym jest, czy nowy, odmienny sposób rozdziału podatku krajowego uchwalony przez Sejmik Wojewódzki Pomorski na zasadzie tego ostatniego przepisu, a zawierający mniejsze obciążenie gminy miasta Gdyni w stosunku do innych płatników tego podatku, zgodny jest z obowiązującym prawem, a to z uwagi na zasadę wynikającą z § 27 ustawy z r. 1906, według której mniejsze obciążenie poszczególnych gmin miejskich lub powiatowych związków komunalnych dopuszczalne jest tylko w wypadkach w tym przepisie wskazanych tj. w razie korzystania przez tę gminę czy powiat w mniejszym stopniu z pewnych urządzeń wojewódzkiego związku komunalnego.

Otóż zważywszy, że ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych uchyla w art. 76 jedynie sprzeczne z nią przepisy ustaw, rozpoznaniu Najwyższego Trybunału Administracyjnego podlega zasadnicze pytanie, czy omawiany wyżej przepis § 27 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych został uchylony art. 24 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, jako z nim sprzeczny.

Na pytanie to należało odpowiedzieć przecząco, ponieważ wynikająca z § 27 ustawy z r. 1906 zasada równomiernego obciążenia jednostek samorządu terytorialnego w płaceniu podatku na rzecz Wojewódzkiego Związku Komunalnego, nie wyklucza możliwości uchwalenia przez związek ten podstawy rozkładu podatku krajowego odmiennej od przewidzianej w § 24 ust. 3, nie jest więc sprzeczna z uprawnieniem, wynikającym z ustępu 4 tego artykułu, które to uprawnienie z natury rzeczy ogra-

niczone jest obowiązującymi przepisami i poza ramy tych przepisów wychodzić nie może.

Że twórcy ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych zamierzali mimo wprowadzenia w art. 24 p. 4 uprawnienia do zmiany podstaw rozkładu podatku krajowego w drodze uchwały Wojewódzkiego Związku Komunalnego, zatwierdzonej przez władzę nadzorczą, utrzymać w mocy § 27 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych, ograniczający w pewnej mierze to uprawnienie, to wynika również z brzmienia ustępu 6 omawianego artykułu 24, który nakazuje zastąpić słowa „powiatowy“ i „powiaty wiejskie i miejskie“ przez słowa „miasta i powiatowe związki samorządowe“ w szeregu §§ ustawy pruskiej z 23 kwietnia 1906, a w ich liczbie także w omawianym jej § 27. Gdyby bowiem ustawodawca ten ostatni przepis uważał był za sprzeczny z ustawą i uchyłony jej art. 76, nie byłby brzmienia jego dostosowywał do art. 24 ust. 2 tej ustawy.

A ponieważ niespornym jest, że uprzywilejowanie miasta Gdyni przy rozkładzie podatku krajowego nastąpiło nie z powodów, przewidzianych w § 27 ustawy z r. 1906, tj. z powodu mniejszego korzystania przez to miasto z urządzeń Wojewódzkiego Związku Komunalnego, lecz z innych przyczyn, wyłuszczonych w odpowiedzi pozwanego na skargę, a ustawowo nieprzewidzianych, należało dokonany uchwałami Sejmiku Wojewódzkiego rozkład spornego podatku uznać o tyle za niezgodny z ustawą, o ile w nim ustalono dla miasta Gdyni podatek krajowy w wysokości tylko 10% wymiaru tego podatku, ustalonego dla miasta Torunia.

Twierdzenie pozwanego, że większe obciążenie z tego powodu innych płatników podatku krajowego nie może być uważane za dodatkową z ich strony dopłatę, jest z tego względu nietrafne, że wobec kontyngentowego systemu tego podatku i wynikającej stąd wzajemnej zależności kwot podatkowych, przypadających na poszczególne gminy miejskie i powiatowe związki komunalne (patrz wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 4 marca 1932 L. Rej. 2173/30 Zb. wyr. Nr. 548 S), zmniejszenie opodatkowania jednego płatnika powoduje proporcjonalne podwyższenie obciążenia podatkowego w stosunku do innych płatników, a więc i w stosunku do powódki.

Skoro więc sporny wymiar podatku krajowego oparty został na niezgodnej z obowiązującym prawem podstawie rozkładu, należało za skarżoną uchwałę uchylić.

Nr 320. Gdy statut o specjalnych opłatach drogowych przyjmuje za podstawę wymiaru tych opłat od nowych budowli, korzystających z ulg podatkowych, idealny państwowy podatek od nieruchomości, to podstawę tą stanowi w myśl § 5 rozp. z 17 czerwca 1924 r., poz. 523 Dz. Ust., pełny umowny czynsz z budynku, nie zaś osiągany z niego czysty dochód.

(Wyrok N. T. A. z dn. 27 października 1937 r., L. rej. 4799/34).

Nakazem płatniczym Nr ks. bier. 242 wymierzył Tymczasowy Wydział Powiatowy w Krakowie Oldze L. na zasadzie art. 19 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r. poz. 32/1921 Dz. Ust., oraz statutu drogowego, uchwalonego przez Tymczasową Radę Powiatową w Krakowie w dniu 3 marca 1933 r., specjalną opłatę drogową na 1933/34 od nieruchomości płatniczki w kwocie 70 zł 56 gr obliczoną w wysokości 50% idealnego państwowego podatku od tej nieruchomości.

Odwolania od tego wymiaru nie uwzględnił Urząd Wojewódzki Krakowski orzeczeniem z 19 lutego 1934 r.

W skardze na to orzeczenie podnosi płatniczka, że dom, od którego wymierzono sporną opłatę, w r. 1932 był tylko częściowo wykończony i zamieszkały, i że w roku 1932 osiągnęła z tego domu czynsz w kwocie 370 zł, który był użyty na koszt eksmisji bezrobotnych i niewypłacających lokatorów.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 1 pkt. 3 lit. b) statutu z dnia 3 marca 1933 o specjalnych opłatach drogowych na rok 1933/34 na rzecz Powiatowego Związku Samorządowego w Krakowie, podstawę wymiaru tej opłaty od budynków nowych, korzystających z ulg, przewidzianych ustawą z 22 września 1922 r., Dz. Ust. poz. 786, względnie rozporządzeniem Prezydenta R. P. z dnia 12 września 1930 r., poz. 508 Dz. Ust., stanowi idealny podatek od nieruchomości, przez który należy rozumieć taki podatek, jaki by te nieruchomości opłacały, gdyby nie korzystały z ulg podatkowych. Końcowy zaś ustęp tego paragrafu zawiera przepis, że wymiar idealnego podatku od nieruchomości skutecznie się przy zastosowaniu przez analogię przepisów, obowiązujących przy wymiarze państwowego podatku od nieruchomości.

W myśl § 5 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości, poz. 523 Dz. Ust., podstawę wymiaru podatku od nieruchomości, względnie ich części, nie podlegających przepisom ustawy o ochronie lokatorów (a taką nieruchomością jest budynek skarżący) stanowi pełne umowne komorne (czynsz) lub pełna wartość czynszowa nieruchomości albo ich części nie oddanych w najem.

Gdy więc zgodnie z powyższym przepisem władze wymiarowe przyjęły za podstawę idealnego podatku od nieruchomości, stanowiącego w dalszej konsekwencji podstawę wymiaru spornej opłaty, wysokość umownego czynszu w kwocie nawet niższej od ustalonego dochodem (zł 1.945), to tego rodzaju postępowania nie mógł Najwyższy Trybunał Administracyjny — wbrew wywodom skargi — uznać za obrażające prawo. Wszelkie zaś wywody skarżącej, że faktycznie żadnego dochodu ze swej nieruchomości nie osiągnęła, są bez znaczenia wobec okoliczności, że nie czysty dochód lecz umowny, choćby nie osiągnięty czynsz, stanowi według powołanego przepisu podstawę wymiaru.

Nr 321. Ocena, czy powstanie zaległości w samoistnych daninach komunalnych zostało spowodowane jawną złą wolą płatnika, należy w myśl § 10 i § 2 lit. d rozp. Ministra Skarbu z 25 listopada 1933 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych, poz. 731 Dz. Ust., do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych wzgl. Wojewody.

(Wyrok N. T. A. z 2 listopada 1937 r. L. rej. 11112/34).

Wskutek skierowania przeciwko Józefowi P., właścicielowi majątku Ł., egzekucji zaległych podatków gminnych na pokrycie niedoborów budżetowych za lata 1929/31 w kwocie 1.166 zł 05 gr, zwrócił się tenże do zarządu gminy z prośbą o zastosowanie ulg w spłacie wymienionej zaległości, powstałej przed 1 października 1931 r., stosownie do § 2 rozporządzenia Ministra Skarbu z 25 listopada 1933 r., poz. 731 Dz. Ust.

Wobec odmownej decyzji zarządu gminy płatnik odwołał się do Wydziału Powiatowego w Piotrkowie, który decyzją z dnia 17 października 1934 r. odwołania nie uwzględnił z powołaniem się na przepis § 10 powołanego rozporządzenia Ministra Skarbu, wychodząc z założenia, że „zaległości podatków gminnych powstały li tylko z powodu jawnej niechęci płacenia tych podatków na rzecz gminy”.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący zarzuca, że — pomijając już merytoryczne uzasadnienie orzeczenia, nie odpowiadające rzeczywistości stanowi rzeczy — władza pozwana naruszyła przepis § 10 rozporządzenia Ministra Skarbu z 25 listopada 1933 r. ponieważ powzięła swą decyzję, opierając się jedynie na własnej ocenie, że zaległości zostały spowodowane jawną złą wolą płatnika.

Zarzut ten jest trafny. Według § 10 rozp. Ministra Skarbu z dnia 25 listopada 1933 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych, poz. 731 Dz. Ust., ulgi podatkowe, wynikające z postanowień tego rozporządzenia, a więc również ulgi w samoistnych daninach komunalnych (§ 2 ust. 1), nie są stosowane do zaległości, powstałych wskutek jawnej złej woli płatnika, ocena zaś, czy powstanie zaległości spowodowane zostało jawną złą wolą płatnika, o ile chodzi o komunalne daniny samoistne, należy w myśl § 2 lit. d) do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych, o ile nie przelał jej na Wojewodów. Wbrew temu przepisowi władza pozwana odmówiła zastosowania ulg, opierając się jedynie na własnych ustaleniach, iż po stronie płatnika zachodziła jawna niechęć płacenia podatków.

Wywody władzy pozwanej w odpowiedzi na skargę, że posługiwała się ona „tak poważnymi danymi, że ewentualnie oceniający ten stan rzeczy Minister Skarbu, Minister Spraw Wewnętrznych lub Izba Skarbowa, musieliby się nimi posługiwać i dojść do tejże samej oceny“, nie mające nic wspólnego z argumentacją prawną, oczywiście nie mogą uzasadnić wkroczenia władzy pozwanej w uprawnienia innych władz i usunąć pełnionej wadliwości postępowania.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 322. „Pasem przydrożnym“ w rozumieniu statutu o opłatach i dopłatach drogowych jest powierzchnia, ograniczona z jednej strony linią drogi, z drugiej strony — linią do pierwszej równoległą i kończącą się z końcem drogi.

(Wyrok N. T. A. z 6 listopada 1937 r. L. rej. 2273 — 2275/36).

Wezwaniami płatniczymi z 15 marca 1935 r. L. 6029, 19332 i 5593 Wydział Powiatowy w W. na podstawie art. 23 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r., poz. 32/1921 Dz. Ust., oraz § 2 lit. b) statutu powiatowego o specjalnych opłatach i dopłatach drogowych wymierzył R. R. i towarzyszom dopłatę drogową za rok 1935/36 na rzecz Warszawskiego Powiatowego Związku Samorządowego od ich nieruchomości, położonych w mieście Pruszkowie.

Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Wojewoda Warszawski orzeczeniami z 7 lutego 1936 r.

Orzeczenia te są przedmiotem skarg do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Paragraf 2 lit. b) statutu o specjalnych opłatach i dopłatach drogowych pociąga do obowiązku dopłaty drogowej właścicieli względnie posiadaczy gruntów, budynków oraz przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, położonych w pasie przydrożnym o szerokości 4 km po obu stronach dróg, przy czym pasy przydrożne dzielą się na dwie strefy, pierwsza o głębokości 2 km, druga — 4 km od drogi bitej, stosunek zaś obciążenia pomiędzy pierwszą a drugą strefą jest jak 2:1.

Skarżący wywodzą, że nieruchomości ich, obciążone dopłatą, są położone o kilka kilometrów od końca drogi, a więc znajdują się poza „pasem przydrożnym“, o jakim mowa w statucie, przeto nie podlegają dopłacie.

Władza pozwana nie przeczy temu stanowi rzeczy, uważa jednak, że „łuk, zakreślony od punktu krańcowego drogi promieniem 2 km, względnie 4 km, będzie również wyznaczał pasy przydrożne“ wobec czego nieruchomości, leżące w tych pasach, zasadnie winny być obciążane dopłatami.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie podzielił tego stanowiska władzy pozwanej. Przez „pas przydrożny“ bowiem w powszechnym znaczeniu tego wyrazu należy rozumieć powierzchnię, ograniczoną z jednej strony linią drogi, z drugiej strony — linią do pierwszej równoległą, i ciągnącą się wzdłuż drogi. Pas taki biegnie wraz z drogą po obu jej stronach i kończy się wraz z końcem drogi. Szerokość zaś takiego pasa mierzy się prostopadłą, opuszczoną z dowolnego punktu jednej linii na drugą. Pojęciu „pasa przydrożnego“ nie odpowiada powierzchnia objęta łukiem, jaki zakreśla promień z krańcowego punktu drogi, jako środka, gdyż powierzchnia taka ani przez wzgląd na swą konfigurację (półkoła względnie wycinek kołowy) nie ma nic wspólnego z „pasem“, ani nie leży wzdłuż drogi, ani nie może znajdować się po obu stronach tej drogi. W ten sposób, posługując się gramatyczną wykładnią przepisu § 2 lit. b) statutu, dochodzi się do wniosku, że obiekty, znajdujące się na powierzchni, objętej łukiem, o którym wyżej była mowa, a nie położone w pasie biegnącym wzdłuż drogi, nie podpadają pod pojęcie gruntów i budynków w rozumieniu statutu. Do posiłkowania się wykładnią dalszą a mianowicie logiczną w konkretnym wypadku nie było dostatecznej podstawy wobec zupełnej jasności znaczenia słów, w statucie użytych.

Rozszerzająca wykładnią tego przepisu, którą stosuje władza pozwana i według której wszystkie obiekty, odległe od drogi o 4 km, podlegają dopłacie niezależnie od tego, gdzie są położone, nie może mieć w danym przypadku zastosowania. Wchodzą tu bowiem w grę zarówno ogólna zasada, w myśl której przepis, nakładający na obywateli obowiązek lub ciężar daninowy, winien być interpretowany ściśle, a nie rozszerzająco, jako też specyficzne elementy przedmiotowego obowiązku daninowego, określonego w statucie wyłącznie w zależności od warunku położenia przedmiotu w pasie przydrożnym.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie wdając się w ocenę pozostałych zarzutów skargi, a między innymi w ocenę zagadnienia, czy kwestionowany obowiązek dopłat drogowych ciąży w ogóle na właścicielach nieruchomości miejskich, gdyż zarzuty te w obecnym stanie sprawy są bezprzedmiotowe — uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr 323. Lokal, zajmowany przez biuro pisarza hipotecznego, wolny jest od podatku od lokali na podstawie art. 3 pkt. 3 ust. z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 15 listopada 1937 r. L. rej. 6253/34).

Nakazem płatniczym Nr 2359 b) Urząd Skarbowy w Lidzie z powołaniem się na przepisy art. 1 i 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust. wymierzył Kazimierzowi K., pisarzowi hipotecznemu, podatek od lokalu, zajmowanego przez kancelarię hipoteczną w Lidzie.

Odwolania od tego wymiaru nie uwzględniła Izba Skarbowa w Nowogródku orzeczeniem z dnia 12 maja 1934 r. z tym uzasadnieniem, że kancelaria pisarza hipotecznego nie jest urzędem państwowym, wobec czego nie podlega zwolnieniu od podatku na zasadzie art. 3 pkt. 3 ustawy.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

W sprawie spornym jest tylko zagadnienie, czy urząd pisarza hipotecznego jest urzędem lub instytucją państwową i czy wobec tego lokal,

przeznaczony na kancelarię tego urzędu, jest lokalem urzędowym, wolnym od podatku od lokali na podstawie art. 3 pkt. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r.

Otóż rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r., zawierające prawo o ustroju sądów powszechnych poz. 863/1932 Dz. Ust., w art. 297 pkt. 3 postanawia, że z dniem wejścia w życie niniejszego prawa, tj. z dniem 1 stycznia 1929 r., tracą moc obowiązującą rosyjskie ustawy o urządzeniu instytucji sądowych 1864 r. z wyjątkiem art. 548 — 555. Te właśnie nieuchylone artykuły zawierają między innymi postanowienia, dotyczące ustroju hipotecznego w Warszawskim Okręgu Sądowym, obejmującym teren b. Królestwa Kongresowego. Według zaś art. 548 dla załatwiania czynności hipotecznych tworzy się przy Sądach Okręgowych Wydziały Hipoteczne z oddzielną kancelarią i archiwum. Według zaś art. 549 Zwierzchność Wydziału Hipotecznego tworzy się z członków Sądu Okręgowego oraz sekretarza, zarządzającego hipotecznym archiwum, w trybie, wskazanym w prawie hipotecznym z 14 kwietnia 1918 r. i dalszych jego uzupełnieniach.

Te same zasady powtarza prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach, zawierające przepisy hipoteczne, obowiązujące na terenie województw wschodnich poz. 510/1928 Dz. Ust. Według art. 29 tego prawa zwierzchność hipoteczną stanowi dwóch sędziów Sądu Okręgowego i pisarz hipoteczny, ma ona za zadanie rozstrząsać akty i wnioski w księgach hipotecznych zeznawane, aby im nadać znamię wiary publicznej. Jak więc z powyższych przepisów wynika, Wydział Hipoteczny przy Sądzie Okręgowym jest jednym z wydziałów tego Sądu, pisarz hipoteczny jest równouprawnionym z Sędziami Sądu Okręgowego członkiem zwierzchności hipotecznej, a zadaniem tej ostatniej jest nadawanie aktom hipotecznym znamienia wiary publicznej. W tych warunkach uznać należało, że Wydział Hipoteczny, wykonywując funkcje publiczne z dziedziny sądownictwa, które w naszym ustroju jest wyłącznym atrybutem władzy państwowej, podpada całkowicie pod pojęcie urzędu państwowego. Obojętną jest tutaj okoliczność, że pisarz hipoteczny nie otrzymuje wynagrodzenia ze Skarbu Państwa i w konkretnym przypadku sam ponosi koszty wynajmu lokalu, gdyż nie system wynagradzania pracowników, lecz zakres ich kompetencji decyduje o charakterze danej instytucji, a zresztą w myśl okólnika Ministra Sprawiedliwości z 22 stycznia 1923 r. Nr 644, G. S./23 (Dz. Urz. Min. Spraw. Nr 3/1923) koszty komornego za lokale dla wydziałów hipotecznych oraz koszty światła i opał w tych lokalach winny obciążać Skarb Państwa (budżet Wymiaru Sprawiedliwości).

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

324. Brak w budynku urządzeń mechanicznych, znajdujących się w ruchu, nie wyklucza sam przez się uznania tych budynków za fabryczne w rozumieniu art. 3 p. 2 ust. z 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali, poz. 550 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 9 listopada 1937 r. L. rej. 5061/35 i 338 — 342/36).

P. G. w odwołaniu od wymiaru podatku od lokali za lata 1929—1934, wniesionym dn. 2 maja 1934, domagał się zwolnienia od tego podatku budynku przy ul. Zamkowej 22 w Dubnie (opodatkowanego jako „chmielarnia”). Odwołanie było uzasadnione: a) charakterem opodatkowanego budynku jako budynku fabrycznego, przeznaczonym na cele przemysłowe i b) brakiem podstaw prawnych do dokonania wymiarów za okresy ubiegłe.

Izba Skarbowa w Łucku nie uwzględniła powyższego odwołania, wydając sześć odrębnych orzeczeń, z których każde zawiera rozstrzygnięcie odnośnie do jednego z wymiarów rocznych.

Te orzeczenia są przedmiotem skarg do Najwyższego Trybunału Administracyjnego...

Skargi te zarzucają wadliwość postępowania i sprzeczność ustaleń, których dopatrują się w tym, że wbrew twierdzeniu orzeczeń opodatkowany budynek jest budynkiem fabrycznym i to przeznaczonym na cele przemysłowe, przy czym pozwana władza, przyjmując, że budynek ten nie ma urządzeń mechanicznych, ustaliła tę okoliczność sprzecznie z aktami, z danymi odwołania i z rzeczywistymi warunkami faktycznymi, których nie zbadała z urzędu, pomimo że była do tego obowiązana, ponieważ warunki te powodowały zwolnienia podatkowe w ciągu lat ubiegłych.

Otóż, jak wynika z akt sprawy, a w szczególności z tekstów zaskarżonych orzeczeń, pozwana władza uznała, że opodatkowany budynek (suszarnia chmielu) nie odpowiada warunkom art. 3 p. 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. poz. 550 Dz. Ust., a mianowicie pojęciu budynku fabrycznego. Powodem zaś takiego poglądu pozwanej władzy było to, że w suszarni j. w. brak jest urządzeń mechanicznych.

W wyroku swoim z dn. 20 listopada 1931 r. L. Rej. 1919/30 w sprawie ze skargi firmy „Spichlerze Poznańskie“, jak również w wyroku z dn. 1 maja 1935 r. L. Rej. 9587/32 w sprawie ze skargi firmy „F. Rosanowski Młyn pod Orłem“ — Najwyższy Trybunał Administracyjny istotnie stanął na tym stanowisku, że samo istnienie w budynku, nie służącym do celów mieszkalnych, pewnych urządzeń mechanicznych (które znajdują się w ruchu) kwalifikuje budynek jako fabryczny w rozumieniu wyżej wspomnianego przepisu ustawy. Jednakże, jak wynika z tych wyroków, Trybunał nie wypowiedział się w nich w tym sensie, że jedynie powyższe cechy (tj. obecność urządzeń mech.) mogą kwalifikować budynek jako fabryczny, uznając tylko, że te cechy do takiej kwalifikacji wystarczają. Z wyroków zatem, o których mowa, nie można wnioskować, że według wspomnianego art. 3 p. 2 brak wymienionych cech wyklucza już uznanie budynku za fabryczny (por. także wyrok z dn. 27 października 1937 r. L. Rej. 6179/34).

W przepisie § 4 p. 1 rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 2 sierpnia 1926 r. z dn. 14 września 1934, poz. 772 Dz. Ust. — zostało wyjaśnione, że, jako kryteria pojęcia budynku fabrycznego w sensie art. 3 p. 2 ustawy, ustawa ta przyjmuje zarówno konstrukcję jego budowy jak i jego przeznaczenie. Aczkolwiek zaś powyższy przepis, jako późniejszy od wymiarów, będących przedmiotem sporu, nie miał bezpośrednio zastosowania w rozważanych sprawach, jednak jako interpretacja art. 3 p. 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. stanowi on miarodajną dla pozwanej władzy dyrektywę co do treści tego przepisu ustawy. Zresztą i Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił już w swojej judykaturze (por. wyrok z dn. 10 kwietnia 1936 L. Rej. 7654/34), że cytowany przepis art. 3 p. 2 poza kwestią charakteru samego budynku jako fabrycznego ma na względzie również cel, na który budynek ten jest przeznaczony, a który musi być celem przemysłowym. Zauważyć przy tym należy, że aczkolwiek, stosownie do wyroku Trybunału z 8 kwietnia 1936 r. L. Rej. 2896/33 i 9351/33, pojęcie przemysłu jest uwarunkowane wytwarzaniem nowych dóbr ekonomicznych, jednak w sensie szerokim, obejmującym nie tylko działalność ściśle wytwórczą, ale również i przetwórczą (ew. obróbkę) (por. np. wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1933 r. L. Rej. 5856/32 i z dnia 12 marca 1936 L. Rej. 120/34).

Gdy więc pozwana władza w swojej negatywnej ocenie budynku podatnika — jako budynku nie fabrycznego wzgl. nie podpadającego pod art. 3 p. 2 ustawy — oparła się wyłącznie na braku w tym budynku urządzeń mechanicznych, to już przez to samo, niezależnie nawet od tego, czy — jak to twierdzi skarżący — ta, przyjęta przez orzeczenie okoliczność, jest niezgodna ze stanem faktycznym sprawy — dopuściła się ona istotnej wadliwości postępowania. Albowiem, wychodząc z błędnego (zbyt ciasnego) pojęcia budynku fabrycznego przeznaczonego na cele przemysłowe,

zaniechała ona rozważenia tych wynikających ze sprawy innych okoliczności faktycznych, które w myśl tego, co powiedziano wyżej, winny być również miarodajne dla oceny budynku z punktu widzenia art. 3 p. 2 ustawy. W szczególności, ponieważ odwołanie skarżącego powoływało się na specjalny charakter konstrukcji spornego budynku i jego przeznaczenie, pozwana władza nie mogła pominąć obu tych istotnych dla sprawy okoliczności.

Zauważyć natomiast należy, że wbrew pogładowi skargi obowiązek badania przez władzę odwoławczą okoliczności faktycznych sprawy (dotyczących charakteru spornego budynku), istniał tylko w granicach zarzutów odwołania, nie obejmował on więc badania z urzędu tych wszystkich momentów faktycznych, które ew. były brane pod uwagę przez poprzednią władzę podatkową przy innych dokonywanych przez nią wymiarach, a których istota w odwołaniu nie została przytoczona.

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenia z powodu istotnej wadliwości postępowania.

Nr 325. Fakt istnienia zaległości w dniu 1 kwietnia 1933 r., stanowiący w myśl ustawy z 14 marca 1933 r., poz. 141 Dz. Ust., jeden z koniecznych warunków dla stosowania ulgi z przerachowania państwowego podatku od spadków, jest również warunkiem wymagalnym w odniesieniu do takiegoż podatku komunalnego.

(Wyrok N. T. A. z 15 listopada 1937 r. L. rej. 1986/35).

Z przedłożonych akt sprawy wynika, że skarżący spadkobiercy Jadwigi D. zapłacili w dniu 26 kwietnia 1932 r. pełną należność wymierzonego im komunalnego samoistnego podatku od spadków w kwocie 2340 zł, że 14 marca 1934 zażądali od Zarządu Miejskiego miasta Warszawy przerachowania powyższej należności według przepisów ustawy z 14 marca 1933, poz. 141 Dz. Ust., z wynikiem ujemnym i że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jako władza odwoławcza, nie uwzględniło odwołania, ponieważ skarżący sporny podatek uiszcili w całości przed 1 kwietnia 1933 r., a przerachowanie w myśl ustawy z 14 marca 1933 odnosi się tylko do należności podatkowych, zalegających w dniu 1 kwietnia 1933.

Skarga zwała to stanowisko, powołując się na przepis § 6 miejskiego statutu o podatku od spadków, w myśl którego obniżenie czy rozłożenie na raty państwowego podatku od spadków powoduje odpowiednie obniżenie lub rozłożenie na raty komunalnego podatku, a skoro państwowy podatek rozłożono w dniu 15 maja 1933 na 16 rat, a następnie zastosowano do niego przerachowanie w ramach ustawy z 14 marca 1933, to należało też automatycznie przerachować odpowiednio komunalny podatek od spadków mimo, że w dniu 1 kwietnia 1933 nie było żadnej zaległości.

Otóż w tej właśnie okoliczności, że w dniu 1 kwietnia 1933 nie istniała żadna zaległość w komunalnym podatku od spadków tkwi istota całego spornego zagadnienia. Wielokrotnie wymieniona ustawa z 14 marca 1933 r. zasadniczo niesie ulgę płatnikom, którzy w dniu 1 kwietnia 1933 zalegali z państwowym podatkiem od spadków, ogranicza atoli ulgi, według art. 5 do rzeczywistych rat płatniczych 1 kwietnia 1933 względnie według art. 6 także do idealnych rat przypadających na okres po 1 kwietnia 1933 r., w wypadku, gdy podatku nie rozłożono na raty. Jednak także w tym drugim wypadku ustawa uwzględnia jedynie nieuiszczenie podatku — przynajmniej w części przed 1 kwietnia 1933 r., jak na to wskazuje zwrot: „jeżeli podatnik uiszcł więcej, niż z rozterminowania raty wypada na okres do 1 kwietnia 1933“.

Zapatrywaniu takiemu dał zresztą Najwyższy Trybunał Admini-

stracyjny już wyraz w wyroku z 14 czerwca 1937 r. L. Rej. 944/35 w sprawie ze skargi Miñci M. w Warszawie, orzekłszy, że ustawa z 14 marca 1933 przewiduje jedynie obniżkę rat płatnych po 1 kwietnia 1933, ale nie przewiduje zwrotu sum zapłaconych przed tym terminem. Analogiczne zastosowanie zasad tej ustawy do komunalnego samoistnego podatku od spadków na podstawie § 6 miejskiego statutu o poborze komunalnego podatku od spadków wymaga zaistnienia analogicznych przesłanek. Skoro zaś jedną z koniecznych przesłanek dla stosowania ulgi z przerachowania państwowego podatku od spadków jest istnienie zaległości w dniu 1 kwietnia 1933, to taka sama przesłanka jest też wymagalna w odniesieniu do podatku komunalnego. Skoro zaś sama skarga nie twierdzi, by taka zaległość w podatku komunalnym istniała w dniu 1 kwietnia 1933, przeto orzeczenie nie jest sprzeczne z prawem, a skarga okazała się nieuzasadnioną.

Zapatrzywanie wyrażone przez zastępcę skarżących na rozprawie, jakoby dla rozstrzygnięcia sporu było obojętne, że art. 16 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w brzmieniu pierwotnym, nazywa komunalny podatek od spadków podatkiem samoistnym, nie jest ani uzasadnione w pozytywnym przepisie prawa (art. 16) ani przekonujące, gdyż w płaszczyźnie sporu o komunalny podatek decyduje przede wszystkim wola, wyrażona w ustawie o finansach komunalnych. Osnowa art. 51 tejże ustawy również nie przemawia za tezą, brzoną na rozprawie, ponieważ przepisy jego odnoszą się wyłącznie do komunalnych dodatków w rozumieniu ustawy.

Nr 326. Umowy przewidziane w art. 23 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 (Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr 6, poz. 32) mają charakter publiczno-prawny, a przeto spory o nieważność tych umów nie należą do drogi procesu cywilnego.

(Wyrok Tryb. Kompetec. z 24 listopada 1937 r. L. rej. 8/37. Zasada prawna).

...Trybunał Kompetencyjny zważył, co następuje:

Ochrona praw osób, pociąganych do uiszczenia opłat drogowych, przewidzianych w art. 19 i 23 ustawy z 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. z 1921 r. Nr 6, poz. 32), utrzymanych w mocy ustępem 1 art. 30 ustawy z 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. z 1932 r. Nr 106, poz. 884, i Dz. U. R. P. z 1936 r. Nr 62, poz. 454), jest unormowana artykułem 50 powołanej ustawy z roku 1923, w myśl którego przepisy o środkach prawnych, służących płatnikom w b. dzielnicy pruskiej przeciwko pociąganiu ich przez wojewódzkie związki komunalne do opłacania danin komunalnych, pozostają bez zmiany. Powyższe przepisy pruskie w § 31 ustawy z 23 kwietnia 1906 o daninach powiatowych i prowincjonalnych (Kreis- und Provinzialabgabengesetz, Zb. ust. pr., str. 159) dają płatnikowi prawo sprzeciwu od decyzji, pociągającej go do uiszczenia danin, przy czym do rozstrzygania takiego sprzeciwu właściwym jest wydział wojewódzki, a nie sąd powszechny. W myśl zaś § 28 powyższej ustawy pruskiej przeciwko uchwale wydziału wojewódzkiego płatnik daniny komunalnej ma prawo wnieść skargę do Wyższego Sądu Administracyjnego (Oberverwaltungsgericht), obecnie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Wniesienie jednak sprzeciwu i skargi nie wstrzymuje obowiązku terminowego uiszczenia daniny. W myśl art. 55 wspomnianej ustawy o finansach komunalnych nie uiszczone we właściwym terminie opłaty podlegają ściągnięciu w drodze egzekucji, do której stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji podatków i opłat państwowych, na co w statucie Poznańskiego Krajowego Związku Komunal-

nego w przedmiocie pobierania opłat za nadmierne zużywanie dróg wojewódzkich w województwie poznańskim zwrócona była uwaga. Do wprowadzania i do wymiaru wspomnianych opłat drogowych powołane są w myśl powyższych przepisów ustawowych wyłącznie władze samorządowe. Natomiast orzecznictwo sądów powszechnych nie jest ani w sprawie wprowadzania, ani w sprawie wymiaru opłat drogowych ustawowo przewidziane.

Powódka opiera wprawdzie żądanie swego powództwa, wniesionego do Sądu Grodzkiego w Poznaniu, na nieważności zawartej z Poznańskim Wojewódzkim Związkiem Komunalnym umowy z 14 maja 1935 w przedmiocie opłaty za nadmierne zużywanie dróg wojewódzkich, lecz okoliczność ta nie ma żadnego znaczenia dla sprawy niniejszej, gdyż będąca przedmiotem sporu umowa oparta jest na art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg, świadczenia zaś z tego artykułu są daninami publiczno-prawnymi, i dlatego roszczenia w tym względzie, jako wynikłe ze stosunku publicznoprawnego, w braku odmiennego przepisu nie podlegają właściwości sądów powszechnych. Wprawdzie w danej sprawie powodowa firma zobowiązana została do świadczeń z art. 23 powyższej ustawy za swą dobrowolną zgodą, a mianowicie w drodze umowy, zawartej z Poznańskim Wojewódzkim Związkiem Komunalnym, którą to formę „dobrowolnych ugód“, obok formy jednostronnego nałożenia świadczenia przez władzę, wyraźnie dopuszcza art. 23 powyższej ustawy, mimo to jednak i w tym przypadku stosunek jaki zaistniał jest publicznoprawny, gdyż pozwany Związek Komunalny nie działał w charakterze podmiotu prawa prywatnego, a zawarta umowa dotyczyła wymiaru daniny publicznej. Nie chodziło bowiem przy wprowadzeniu i poborze opłat drogowych o zaspokojenie prywatnoprawnych roszczeń majątkowych Związku, lecz o zebranie na zasadzie art. 19 i 23 ustawy drogowej środków materialnych na cele budowy i utrzymania dróg publicznych, stanowiących dobro publiczne, bądź to w formie bezpośrednich opłat jednostkowych, bądź też w formie udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg. Nawet przy ugodowym zobowiązaniu osoby, nadmiernie zużywającej drogę, do świadczeń, przewidzianych w art. 23 ustawy drogowej, chodzi o wykonanie publicznoprawnych zadań władzy, a nie o zaspokojenie prywatnoprawnych roszczeń. Jak wynika z art. 23 ustawy drogowej, przewidziana w tym artykule dobrowolna ugoda miała na celu tylko zwolnienie obydwóch stron od skomplikowanego w danym przypadku postępowania wymiarowego, polegającego na określeniu udziału tego lub innego przedsiębiorstwa w kosztach budowy i utrzymania dróg, i dlatego ustawodawca dopuszcza zawieranie dobrowolnych ugód „w tym względzie“. Lecz okoliczność ta nie czyni świadczeń powyższych prywatnoprawnymi i bynajmniej nie odbiera świadczeniom tym charakteru przymusowego, co jest zasadniczą cechą danin publicznych, bo w razie braku takiej ugody dobrowolnej władza ma prawo nałożyć świadczenie na nadmiernie zużywającego drogę jednostronnie, tj. bez zgody tegoż. Wobec powyższych wywodów jest bez znaczenia okoliczność, że powódka zaskarża umowę ze względu na brak formy, błąd i bezprawną groźbę, powołanie się bowiem stron na przyczyny nieważności przewidziane w prawie cywilnym nie może zmienić natury stosunku prawnego.

W myśl art. 1 prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. R. P. z 1932 r. Nr 102, poz. 863) oraz art. 1 i 2 k. p. c. sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości tylko w sprawach cywilnych i karnych i w szczególności nie sprawują tego wymiaru w sprawach przekazanych ustawami szczególnymi innym sądom lub władzom. Nie należą więc do właściwości sądów powszechnych sprawy opłat drogowych z art. 19 i 23 ustawy drogowej, jako przekazane ustawowo rozpoznaniu władz administracyjnych. Z zasadą tą jest zatem niezgodne dochodzenie przed sądami powszechnymi, jak w sprawie niniejszej, roszczeń publicznoprawnych, jako rzekomo prywatnoprawnych. O dopuszczalności drogi sądowej roz-

strzyga bowiem istota stosunku prawnego, a nie sama tylko prawnomajątkowa właściwość roszczenia.

W myśl powyższych rozważań Trybunał Kompetencyjny stosownie do art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 (Dz. U. R. P. Nr 126, poz. 897) orzekł, że właściwą do rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej jest władza administracyjna.

Nr 327. Okoliczność, że gość hotelowy, nie zapłaciwszy rachunku za zajmowanie lokalu w hotelu, nie uiścił też podatku hotelowego przewidzianego w art. 7 pkt. 5 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 454/36 Dz. Ust.), nie może uzasadnić nałożenia powyższego podatku na właściciela przedsiębiorstwa hotelowego.

(Wyrok N. T. A. z dnia 26 listopada 1937 r. L. rej. 5837/35. Teza).

Nakazem płatniczym z 8 września 1933 r. wymierzył Prezydent m. Bydgoszczy firmie „Hotel pod Orłem“ w Bydgoszczy 382 zł 34 gr tytułem podatku od wynajętych pokoi hotelowych... Na decyzję tę wniosła powołana firma skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, domagając się uchylenia wymiaru i wywodząc, że podatek powyższy został wymierzony od kwot rachunków niezapłaconych przez gości hotelowych, podczas gdy § 4 statutu podatkowego postanawia, że odnajmujący pokoje jest odpowiedzialny za podatek zainkasowany, nie zaś za podatek przypadający do zapłaty. Ponadto powodowa firma podniosła, że odnośne roszczenie pozwanego uległo przedawnieniu...

Wojewódzki Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że wprawdzie według art. 7 pkt. 5 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. podatek hotelowy obciąża osoby, korzystające z lokali hotelowych lub ich części, jednakowoż przepis ten zarazem postanawia, że do ściągania podatku tego obowiązany jest właściciel przedsiębiorstwa hotelowego, który odpowiada za wpływ podatku. Skoro zatem nie jest spornym, że powódka jest właścicielką przedsiębiorstwa hotelowego, którego dotyczy wymiar spornego podatku hotelowego, to tym samym — w myśl powołanego przepisu ustawowego — jest ona odpowiedzialna za wpływ podatku hotelowego, przypadającego do zapłaty na skutek korzystania z lokali hotelowych przez osoby, wymienione z przedstawionym wykazie zaległości. Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął zatem, że powódka, jako solidarnie zobowiązana do uiszczenia podatku, powinna go była w myśl art. 7 pkt. 5 cyt. ustawy ściągnąć od zainteresowanych lub też zapłacić go za nich, gdyż do kredytowania należności podatkowej na rzecz klienteli hotelowej nie była ona ustawowo upoważniona. Zarazem zaznaczył Sąd, że przy ustalaniu wysokości sumy, przypadającej do zapłaty, należało zaniechać wymiaru od zaległości pochodzących sprzed roku 1928, jako w chwili dokonania wymiaru (8 września 1933) już przedawnionych — w myśl art. 1 pkt. XIX łącznie z art. 5 ustawy z 17 marca 1932 r. (poz. 223 Dz. U.).

Od powyższego wyroku wniosła powodowa firma rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zarzucając w niej brak podstawy do odnośnego wymiaru i wywodząc, że powódka jako właścicielka hotelu nie odpowiada za podatek od lokali hotelowych, za które rachunki nie zostały przez gości hotelowych zapłacone.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 7 pkt. 5 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 454/36 Dz. Ust.) podatek za zajmowanie lokali lub ich części w hotelach (podatek hotelowy) obciąża osoby, korzystające z lokali lub ich części, z tym, że do ściągania podatku tego obowiązany jest właściciel przedsiębiorstwa hotelowego, który

odpowiada za wpływ podatku. Z przepisu tego wynika, że sam obowiązek poniesienia powyższego podatku ciąży na osobach, zajmujących odnośne lokale, zaś na właścicielach przedsiębiorstwa hotelowego ciąży tylko obowiązek pobrania podatku razem z zapłatą za pokój i wpłacenia go do Kasy Związku Komunalnego — właściciele przedsiębiorstwa zatem ponoszą jedynie w granicach tych obowiązków odpowiedzialność za wspomniany podatek. Natomiast w wypadkach, gdy osoby, korzystające z lokalu hotelowego, w ogóle zapłaty rachunku hotelowego nie uiszczą, tak, że podatek hotelowy nie zostanie z tego powodu pobrany, — to brak w wypadkach takich podstawy prawnej do nakładania tego podatku na właściciela przedsiębiorstwa. Odmienne stanowisko prawne, zajęte przez Sąd a quo we wspomnianym wyżej wyroku, a w szczególności pogląd jako by właściciel przedsiębiorstwa hotelowego obowiązany był do zapłaty podatku hotelowego solidarnie z zajmującym dany lokal, nie znajduje oparcia we wspomnianej ustawie.

W tym stanie rzeczy, gdy pozwany w toku postępowania nie przyznał, by odnośne rachunki hotelowe nie zostały przez gości hotelowych zapłacone, a przeciwnie z pism procesowych jego zdaje się wynikać, że okoliczność powyższą kwestionuje, mówi w nich bowiem o „rzekomo niezapłaconych“ rachunkach, — tak że wobec tego powyższa okoliczność wymaga przeprowadzenia dalszych dochodzeń, — należało uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę Sądowi a quo do ponownego rozpatrzenia.

K R O N I K A

1. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

WARUNKI POPRAWY SYTUACJI FINANSOWEJ MIAST.

Kampania o poprawę sytuacji finansowej miast prowadzona od chwili załamania się koniunktury gospodarczej największe swe nasilenie posiadała w okresie sesji izb ustawodawczych 1936/37 i 1937/38 r. oraz sesji nadzwyczajnej w czerwcu 1937 r. W przededniu otwarcia sesji 1937/38 Związek Miast Polskich swoje stanowisko ponownie zaakcentował w uchwale Zarządu z dn. 26 listopada 1937 r., przesłanej Panu Ministrowi Skarbu. Uchwała ta brzmi następująco:

„Wychodząc z założenia:

1) że prawidłowość oceny przez Związek Miast sytuacji finansowej miast i znaczenia akcji oddłużenia oraz słuszność starań Związku o zwolnienie gmin miejskich od niektórych wydatków i zwiększenie ich uprawnień finansowych znalazła potwierdzenie w sprawozdaniu urzędowej instytucji, a mianowicie Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej przy Ministrze Skarbu,

2) że w sytuacji ogółu miast nie zaszły od czasu Ogólnokrajowego Zjazdu Miast w Warszawie i sprawozdania Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej żadne istotne zmiany na lepsze i że przeto miasta w dalszym ciągu nie mogą zadość uczynić żywotnym potrzebom miejscowej ludności, mającym również ważne ogólnie - państwowe znaczenie,

3) że poprawa koniunktury gospodarczej wywołuje konieczność aktywizacji gospodarki miejskiej (urządzanie ulic, budowa wzgl. rozbudowa innych urządzeń i przedsiębiorstw miejskich), zaś bierność gospodarcza miast działa hamująco na tę poprawę,

4) że poprawie koniunktury gospodarczej towarzyszy wzrost cen, co pociąga za sobą dla miast zwiększone wydatki i co wyraziło się już w konieczności zastosowania w szerokim zakresie zwrotu pracownikom miejskim specjalnego podatku od wynagrodzeń, z którego wpływy miały być ekwiwalentem za odjęte miastom względnie ograniczone w końcu r. 1935 źródła dochodowe,

5) że poprawa koniunktury gospodarczej sama przez się w ogóle nie może usunąć trudności finansowych miast, które powstały nie tylko przez zmniejszenie ich własnych dochodów wskutek kryzysu gospodarczego, lecz i w wyniku zwiększenia przez ustawy wydatków miejskich i zmniejszania uprawnień finansowych miast, a przede wszystkim podejmowania tych uprawnień przez Skarb Państwa,

6) że odbyte we wrześniu — listopadzie bieżącego roku regionalne zjazdy miast 15 województw potwierdziły w całej rozciągłości aktualność wszystkich postulatów, uchwalonych przez Ogólny Zjazd Miast w Warszawie, a przede wszystkim sprawy zasadniczej reformy finansów samorządowych, a do czasu jej przeprowadzenia — poważnego doraźnego zwiększenia dochodów miast i odciążenia ich od niektórych wydatków.

Zarząd Związku Miast uchwała ponownie zwrócić się do Rządu z prośbą o: a) przyspieszenie zrealizowania zapowiedzi Pana Wicepremiera inż. Kwiatkowskiego wzmocnienia źródeł dochodowych miast, danej na posiedzeniu Sejmowej Komisji Skarbowej w dn. 1 czerwca 1937 r., b) dokonanie przez to poważnego zwiększenia dochodów miast, c) jednocześnie odciążenie ich od niektórych wydatków, d) gruntowne uporządkowanie egzekucji własnych publiczno - prawnych należności miejskich, e) udostępnienie miastom dogodnego kredytu inwestycyjnego, f) zaniechanie zgodnie z rezolucją Sejmu z dn. 4 czerwca 1937 r. nakładania na miasta bez udostępnienia im każdorazowo odpowiednich środków pieniężnych nowych obowiązków, nie wyłączając takich, jak akcja, związana z obroną przeciwnotniczą i przeciwigazową oraz zakładanie ośrodków zdrowia, g) przywrócenia do życia w oparciu o ustawę Państwowej Rady Samorządowej i uczynienie z niej stałego doradczego i opiniodawczego organu Rządu w sprawach samorządu terytorialnego.

Zarząd Związku prosi Rząd, aby zamierzone zniesienie wzgl. ograniczenie specjalnego podatku od wynagrodzeń pracowników miejskich, który stał się niesprawiedliwym podwójnym opodatkowaniem dochodów tych pracowników, połączone zostało z odpowiednim zwiększeniem dochodów miast, wzgl. zwrotem przez Skarb Państwa przynajmniej części odjętych im dochodów.

Wobec napotkanych w dzisiejszej sytuacji trudności zrealizowania uchwały Ogólnokrajowego Zjazdu Miast w Warszawie o rozszerzenie na wszystkie miasta prawa wprowadzenia na mocy uchwał rad miejskich, zatwierdzonych przez władze nadzorcze, dodatków do państwowego podatku dochodowego, Zarząd Związku Miast uchwała z konieczności oprzeć konkretny swój projekt poprawy sytuacji finansowej miast głównie na zwolnieniu gmin miejskich od niektórych wydatków, nałożonych na nie przez ustawy, wzgl. przejęciu przez Skarb Państwa części wydatków związków samorządowych oraz na przekazaniu związkom samorządowym, a przede wszystkim miastom, części dochodów z danin publicznych, wpływających do budżetu państwowego“.

W piśmie do Pana Ministra Skarbu z dn. 27.XI.1937 r., przy którym przesłano wspomnianą uchwałę, Związek Miast wyjaśnił, że przez poważne doraźne zwiększenie dochodów miast rozumie „—poza odciążeniem miast od niektórych wydatków, jak np. dodatki mieszkaniowe dla nauczy-

cieli publicznych szkół powszechnych, zapewnieniem miastom specjalnych dochodów na budowę i utrzymanie dróg, daniem im ekwiwalentu za ograniczony z konieczności specjalny podatek od wynagrodzeń pracowników miejskich, a tym bardziej w razie całkowitego zniesienia tego podatku — takie zwiększenie dochodów, które równoważyłoby wpływy, jakich miasta oczekiwały z dodatków do państwowego podatku dochodowego (ok. 40 milionów zł), pragnąc własnym wysiłkiem zdobyć od swych obywateli minimum niezbędnych im środków pieniężnych“.

Ponadto Związek Miast Polskich podkreślił również konieczność uregulowania zagadnienia finansów miast tzw. ulenowskich.

SPRAWA DODATKU MIESZKANIOWEGO DLA NAUCZYCIELI, WYPŁACANEGO PRZEZ GMINY.

Sprawa uchylenia obowiązku wypłacania przez gminy wiejskie i miejskie dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli była przedmiotem częstych wystąpień centralnych zrzeszeń samorządowych do Rządu. Przez szereg lat wystąpienia te pozostawały bez rezultatu; choć naogół wszyscy przyznawali przedstawicielom samorządu rację, trudności budżetowe Skarbu Państwa nie pozwalały na przejęcie przez niego tych obowiązków.

W okresie prac nad przygotowaniem budżetu państwowego na rok 1938/39 Związek Powiatów sprawę tę znowu poruszył, przedstawiając Panom Ministrom Skarbu i Spraw Wewnętrznych pewne kompromisowe propozycje. Pismo to stanowi równocześnie krótkie streszczenie wszelkich, dotychczas szeroko na ten temat wypowiedzianych poglądów.

„Sprawa mieszkaniowych dodatków nauczycielskich od samego początku ich przerzucenia na gminy jest przedmiotem poważnej troski zainteresowanych czynników samorządowych. Zagadnienie to od szeregu lat figuruje na porządku obrad licznych zjazdów i konferencji oraz porusza się ten temat w memorialach i na łamach prasy.

Wynikiem tej wszechstronnej dyskusji jest zgodny pogląd, że gminy należy od tego ciężaru możliwie najszybciej zwolnić.

Wypłata omawianych dodatków jest dla gmin bardzo dotkliwym obciążeniem finansowym, gdyż pochłania znaczny odsetek i tak niedostatecznych w stosunku do potrzeb dochodów gminnych, które to sumy należałoby raczej obracać na właściwe zadania gmin w dziedzinie oświaty.

Ponadto sprawa dodatków skutkiem nieodpowiedniego ukształtowania strony techniczno - formalnej (w praktyce zamiana świadczenia rzeczowego na dodatek do uposażenia z uprzywilejowaną egzekucją) stała się przyczyną poważnych rozdzźwięków i sporów między nauczycielstwem a ludnością, co jest nie tylko bólem wewnętrzną samorządów, ale również szkodliwym objawem z punktu widzenia ogólnopaństwowego.

Ponieważ mimo tych niespornych argumentów omawiana kwestia dotychczas nie ruszyła z martwego punktu, a stan dzisiejszy wobec chronicznych trudności finansowych gmin oraz trwającego zaognienia między gminami i nauczycielstwem, jest nie do utrzymania, przeto pozwalamy sobie, z okazji rozpoczęcia prac nad układaniem budżetu państwowego na r. 1938/39, zwrócić ponownie uwagę Pana Ministra na to palące zagad-

nienie oraz prosimy o uwzględnienie jednogłośnie postulatu związków samorządowych, domagającego się zdjęcia z gmin tego obowiązku.

Gdyby zaś jednorazowe całkowite zwolnienie gmin od tego ciężaru było z jakichkolwiek względów niemożliwe, to konieczna jest naszym zdaniem, przynajmniej stopniowa, etapami, jego likwidacja, przy czym przy takim rozwiązaniu nasuwają się następujące wnioski:

1) ze zwolnienia powinny skorzystać przede wszystkim gminy wiejskie oraz małe miasta np. liczące do 5.000 mieszkańców, w których obciążenie to jest specjalnie dotkliwe, gdyż w przeważającej części przyobleka ono formę gotówkowej wypłaty dodatku mieszkaniowego i

2) zwolnieniem powinny być objęte w pierwszej linii województwa wschodnie“.

Sprawa ta doczekała się nareszcie pozytywnego załatwienia w związku z wniesieniem przez Rząd do izb ustawodawczych w sesji 1937/38 r. projektu ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa wypłaty dodatku na mieszkanie dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych. W myśl tego projektu Skarb Państwa ma przejąć wypłatę dodatku w następujących terminach: 1) od 1 kwietnia 1938 r. — w gminach wiejskich, 2) od 1 kwietnia 1939 r. — w miastach niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych, 3) od 1 kwietnia 1940 r. — w miastach pozostałych. Obowiązek dostarczania mieszkań w naturze ma w dalszym ciągu ciążyć na gminach, z tym jednak że Skarb będzie wypłacać dodatki na mieszkanie nauczycielom, którym gminy dostarczą mieszkania w nowowzniesionych budynkach szkolnych lub innych nowowzniesionych przez gminę, a oddanych do użytkowania w terminach wyżej wskazanych, a gminom przysługiwać będzie wtedy prawo pobierania czynszu w wysokości nie przekraczającej dodatku mieszkaniowego. Nie dotyczy to jednak kierowników szkół. W budynkach „starych“ nie mogą gminy pozbawiać nauczycieli mieszkań pod rygorem wypłacania im dodatku.

Wg obliczeń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na podstawie preliminarzy budżetowych gmin na r. 1937/38 wysokość świadczeń, ponoszonych przez gminy wiejskie z tytułu gotówkowej wypłaty dodatku mieszkaniowego, wynosi zł 5731 tys., zaś wartość czynszowa dostarczonych mieszkań — zł 3611 tys.

WPROWADZENIE W ŻYCIE PRZEPISÓW O DOSTAWACH I ROBOTACH NA RZECZ SAMORZĄDU.

Z dniem 26 sierpnia 1937 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego (Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 92).

Rozporządzenie spotkało się z szeregiem zasadniczych zastrzeżeń ze strony centralnych zrzeszeń samorządowych, tak pod względem merytorycznym, jak i zgodności z zasadami ustroju samorządu terytorialnego.

Związek Powiatów R. P. przedstawił swoje stanowisko w piśmie

z dn. 17 lipca 1937 r., skierowanym do Pana Prezesa Rady Ministrów. Zaznaczył on, co następuje:

„Abstrahując od bliższej analizy szczegółów pragniemy na tle nasuwających się wątpliwości tak natury formalnej, jak również merytorycznej, podkreślić jedynie kilka zasadniczych momentów, które stawiają pod znakiem zapytania celowość szablonowego i sztywnego regulowania omawianej dziedziny w tak zróżniczkowanych pod względem rozmiarów gospodarki warsztatach pracy, jakimi są związki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie pewnej jednolitości w zakresie formalnych przepisów o dostawach i robotach znajduje uzasadnienie, ale tylko w tym wypadku, jeżeli te jednolite normy ograniczają się jedynie do ustalenia podstawowych zasad, mających na celu ochronę interesów gospodarczych, a sprecyzowanie i dostosowanie szczegółów do warunków terenowych i rozmiarów gospodarki pozostawiają czynnikiem lokalnym.

Gospodarka związków samorządowych z natury swoich ustrojowych założeń, a mianowicie z uwagi na kolegialność swych organów ma w praktycznej realizacji poczynąń gospodarczych większe trudności do pokonania od gospodarki prywatnej. Potęgowanie zatem tych trudności drogą szablonowego i formalistycznego normowania tak istotnych fragmentów gospodarki, jak dostawy i roboty, bynajmniej nie przyczyni się do usprawnienia działalności gospodarczej związków samorządowych i z tych względów jest, naszym zdaniem, niewskazane.

Jak już wyżej wspomnieliśmy samorząd terytorialny obejmuje bardzo różnorodne pod względem zasobności środków oraz nasilenia potrzeb jednostki gospodarcze, od kilkutysięcznej osady czy też miasteczka, poprzez różnej wielkości gminy wiejskie, powiatowe związki samorządowe, do miast milionowych. Wtłaczanie zatem tych wszystkich, zróżnicowanych pod względem organizmów w drobiazgowo przepisany procedury gospodarczej, za jaką można uważać rozporządzenie o dostawach i robotach, nasuwa poważne zastrzeżenia, gdyż ta czy inna norma z omawianej dziedziny, mająca rację bytu w dużej jednostce gospodarczej może się okazać w małym miasteczku, czy też gminie wiejskiej, niewykonalną, a co najmniej zbędną formalistyką.

Poza podanymi wyżej względami natury merytorycznej nasuwa się nam z punktu widzenia formalnego zasadnicza wątpliwość na tle zestawienia omawianego rozporządzenia z przepisami ustawodawstwa ustrojowego, dotyczącego związków samorządowych.

O ile chodzi o gminy wiejskie i miejskie ustawa z dn. 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294) powierzyła w art. 43 ust. 1 lit. r) uregulowanie sprawy oddawania i przyjmowania robót i dostaw organom stanowiącym gmin, przy czym rozpatrywanie i zatwierdzanie ofert zgodnie z art. 44 ust. 1 lit. i) tej ustawy należy do kompetencji zarządów gmin.

W tej sytuacji prawnej narzucanie związkom samorządowym szczegółowych norm w tej dziedzinie przy równoczesnej zmianie podstawowych zasad (specjalne komisje przetargowe) na podstawie ustawy z dn. 15.II.1933 r., a więc wcześniejszej od ustawy z dn. 23.III.1933 r. nie

znajduje, naszym zdaniem, z uwagi na sprzeczność postanowień obu tych ustaw również dostatecznego uzasadnienia formalnego“.

W konkluzji Związek zwrócił się do Pana Premiera o wyłączenie związków samorządowych spod działania omawianego rozporządzenia, przy ewentualnym nałożeniu na nie ustawowego obowiązku uregulowania we własnym zakresie sprawy dostaw i robót zgodnie z art. 43 ust. (1) lit. r) ustawy ustrojowej z dn. 23.III.1933 r.

Stanowisko Związku Miast Polskich przedstawione zostało w piśmie do Pana Prezesa Rady Ministrów z dn. 14 lipca 1937 r. Związek Miast Polskich podkreśla na wstępie, że „rozporządzenie o dostawach, wbrew słusznym w zasadzie jego założeniom, może przy zastosowaniu do związków samorządowych skomplikować nieraz postępowanie przy dostawach i robotach, a przez to zwiększyć czynności administracyjne i wywoływać zwłokę w dokonywaniu pilnych, a stosunkowo drobnych zakupów i robót“. Wypływa to stąd, że zdaniem Związku Miast „rozporządzenie Rady Ministrów w jednolity i przy tym bardzo szczegółowy sposób normuje postępowanie we wszystkich bez wyjątku związkach samorządowych i ich przedsiębiorstwach pomimo, iż związki samorządowe bardzo różnią się między sobą co do zakresu i wielkości ich gospodarki. Niektóre miasta mają przecież tak duże własne przedsiębiorstwa, iż wydawałoby się w pełni uzasadnione zastosowanie do nich specjalnych przepisów o dostawach i robotach na tej samej zasadzie, na jakiej mają być wydane odrębne przepisy dla przedsiębiorstw państwowych, posiadających samodzielną osobowość prawną“.

W dalszym ciągu Związek Miast rozwija zastrzeżenia natury merytorycznej i prawnej.

„Jak bardzo szczegółowo normuje rozporządzenie Rady Ministrów sprawę dostaw i robót wskazuje chociażby to, iż określa się nawet wygląd koperty, zawierającej ofertę i wygląd skrzynki, do której koperta ma być wrzucona (§ 22).

Na podstawie § 11 ust. (2) właściwi Ministrowie (w stosunku do samorządu zapewne Minister Spraw Wewnętrznych) ustalać mają organizację komisji przetargowych. Może się więc zdarzyć, że zmieniona zostanie dotychczasowa organizacja komisji przetargowych nawet w tych związkach samorządowych, gdzie te komisje działają sprawnie i wprowadzanie zmian jest niepożądane.

Do przepisów, zbyt sztywno normujących postępowanie i przeto zbyt krępujących organa samorządowe, zwłaszcza w większych miastach, zaliczamy np. § 16 ust. (3) o pisemnych przetargach ograniczonych. Naszym zdaniem przepisy te wymagają rozluźnienia zarówno w tym kierunku, żeby dopuszczalne było dokonywanie przetargu ograniczonego przy pewnej stosunkowo niedużej sumie dostawy lub roboty, jak i w tym kierunku, żeby przetarg ograniczony możliwy był również wtedy, gdy przed decyzją komisji przetargowej o wyborze oferenta, dostarczone próbki towaru będą musiały być poddawane laboratoryjnej analizie.

Zbyt krępującym jest również przepis § 39, który określa, iż bezpośrednie zakupy za zwykłym rachunkiem dozwolone są tylko wtedy,

gdy ogólna wartość całej dostawy lub roboty nie przekracza jednego tysiąca złotych.

Powyższe spostrzeżenia skłaniają nas same przez się do zwrócenia się do Pana Premiera z prośbą o spowodowanie poddania rewizji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. przed wejściem jego w życie.

Na tym jednak nie wyczerpują się nasze uwagi odnośnie do omawianego rozporządzenia.

Szczegółowa jego analiza i zestawienie jego przepisów z przepisami ustawy samorządowej z r. 1933 wywołuje szereg wątpliwości natury prawnej.

Możnaby mianowicie zakwestionować nawet podstawę prawną do stosowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. do związków samorządowych, a przede wszystkim do miast, skoro ustawa z dnia 15 lutego 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 19, poz. 127 z 1933 r.) na podstawie której wydano rozporządzenie, weszła w życie wcześniej od ustawy samorządowej z r. 1933, powierzającej w art. 43 ust. (1) pkt r) radom miejskim ustanawianie zasad postępowania przy oddawaniu i przyjmowaniu robót i dostaw oraz norm postępowania przy oddawaniu i przyjmowaniu robót i dostaw oraz norm postępowania w sprawach przetargów publicznych i zaliczającej w art. 44 ust. (1) pkt i) do zakresu działania magistratów rozpatrywanie i zatwierdzanie ofert.

Gdyby nie posuwać się tak daleko w wywodach prawnych, to w każdym razie staje się widoczna pewna niezgodność niektórych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z przepisami ustawy samorządowej.

A więc ust. (2) art. 43 ustawy samorządowej wyłącza z kompetencji rady miejskiej wszelkie czynności zarządzające i wykonawcze, natomiast ust. (3) § 11 rozporządzenia powierza radzie miejskiej czynności, które mają właśnie ten charakter.

Trudno byłoby pogodzić z ustrojem samorządu przepis ust. (2) § 12 rozporządzenia o wyznaczaniu w pewnych przypadkach zastępców członków komisji przetargowych, oraz zastępców biegłych przez władze nadzorcze związków samorządowych.

Gdyby przeto stanąć na gruncie obowiązującej ustawy samorządowej, a w szczególności oprzeć się na art. 43 i 44 tej ustawy, należałoby wyłączyć miasta spod działania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. i ograniczyć się do wywarcia w trybie nadzoru nacisku w kierunku wykonania przez wszystkie rady miejskie ich obowiązku unormowania zasad postępowania przy oddawaniu i przyjmowaniu robót i dostaw oraz ustanawiania norm postępowania w sprawach przetargów publicznych. Wskazany byłoby przy tym zalecenie radom miejskim wzorowania się na omawianym rozporządzeniu Rady Ministrów z dopuszczalnością zmian i odchyleń, dyktowanych lokalnymi warunkami“.

Jako drugą alternatywę Związek Miast wysunął zmianę przepisów rozporządzenia o dostawach w kierunku zastosowania do miast jedynie przepisów charakteru zasadniczego.

Wprowadzenie w życie rozporządzenia o dostawach wymaga ponadto szeregu dodatkowych zarządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie udzielonego mu w tym rozporządzeniu pełnomocnictwa. W ciągu roku 1937 były podejmowane próby wydania niektórych w tym zakresie zarządzeń, jednak do końca 1937 r. żadne z nich się nie ukazało. Faważne zastrzeżenia zgłoszone do rozporządzenia o dostawach przez centralne zrzeszenia samorządowe, a następnie znaczne trudności we wprowadzeniu go w życie w szczegółach winny skłonić do zasadniczego, ponownego rozważenia całości zagadnienia organizacji dostaw i robót na rzecz związków samorządowych.

SPRAWA OPŁAT SĄDOWYCH, PONOSZONYCH PRZEZ ZWIĄZKI SAMORZĄDOWE.

W dążeniu do obniżenia wydatków nieprodukcyjnych w związkach samorządowych Związek Powiatów zwrócił uwagę na koszty procesów sądowych, prowadzonych przez związki samorządowe.

W piśmie, skierowanym w dn. 11 września 1937 r. do Pana Ministra Sprawiedliwości, Związek wysunął i motywował postulat zwolnienia związków samorządowych od opłat sądowych. Argumenty, przytoczone przez Związek, przedstawiają się następująco.

„W toku swej działalności urzędowej związki samorządowe wszystkich typów zmuszone są bronić swych interesów na drodze sądowej występując bądź w roli powodów bądź, w przeważającej części, w roli pozwanych. Obrona interesów związków samorządowych jest w swej istocie obroną interesu publicznego, interesu społecznego, jakie reprezentują związki samorządowe.

Spory sądowe, jakie zmuszone są prowadzić związki samorządowe, wynikają na tle przeróżnej działalności samorządu. Nader liczne są spory na tle gospodarki drogowej, w których chodzi o obronę przed zaborem przez osoby trzecie gruntów drogowych, nie mniej są liczne spory o ochrony gruntów gromadzkich lub o windykację swych gruntów, zawłaszczonych przez osoby prywatne. Z tytułu obowiązku zastępczego pokrywania przez samorząd kosztów opieki społecznej i kosztów leczenia powstają liczne spory o zwrot od osób prywatnych kwot, z tytułu opieki społecznej poniesionych. I wreszcie, ze względu na prywatno-prawny charakter stosunku służbowego pracowników samorządowych, związki samorządowe w obronie funduszy publicznych zmuszone są niejednokrotnie bronić się przed urojonymi roszczeniami swoich b. pracowników. Konieczność prowadzenia wyżej określonych spraw, które wymieniliśmy jedynie przykładowo powoduje, że koszty prowadzenia gospodarki samorządowej są stosunkowo w znacznym stopniu obciążone kosztami sądowymi. Na wysokość ponoszonych przez związki samorządowe kosztów sądowych wpływa i ta okoliczność, że ze względu na częstokroć skomplikowany charakter prawny spraw i na brak ustalonego orzecznictwa sądowego związki samorządowe zmuszone są prowadzić sprawę przez dwie a nawet trzy instancje. Ze względu na to, że przeciwnicy związków samorządowych w większości wypadków są osobami ubogimi, przeto po-

noszone przez związki samorządowe koszty sądowe nie mogą być od nich wyegzekwowane.

Ze względu na to, że posiadane przez związki samorządowe środki finansowe są nader skąpe i, co jest rzeczą powszechnie wiadomą, nie wystarczają na pokrycie wydatków na potrzeby konieczne, że z powodu szczupłości tych środków wiele obowiązków, ciężących na samorządzie, nie może być wykonywane, przeto udzielenie związkom samorządowym przywileju nie ponoszenia jakichkolwiek świadczeń może powszechnie przyczynić się do poprawy gospodarki finansowej samorządu.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.X.1934 r. zawierające przepisy o kosztach sądowych w art. 4 udzieliło Panu Ministrowi prawa udzielania zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat sądowych między innymi instytucjom, zasługującym na to zwolnienie ze względu na ich działalność społeczną. Sądzymy, że w pierwszym rzędzie takimi instytucjami, zasługującymi na zwolnienie od opłat sądowych ze względu na prowadzoną przez nich działalność społeczną w wyłącznym interesie publicznym i społecznym są związki samorządowe“.

ODDŁUŻENIE SAMORZĄDÓW W ZAKRESIE NALEŻNOŚCI WOBEC INSTYTUCYJ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH.

Na tle wykonywania planów oddłużenia, ustalonych przez Centralną Komisję Oszczędnościowo - Oddłużeniową dla Samorządu, powstały spory z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i ubezpieczalniami społecznymi w kwestii odsetek i wszelkich należności ubocznych od zaległych składek ubezpieczeniowych.

W sprawie tej interweniował Związek Miast Polskich, składając w dn. 26.X.1937 r. Panu Ministrowi Skarbu memoriał treści następującej:

„Przy decydowaniu o ulgach w spłacie zobowiązań związków samorządowych wobec instytucji ubezpieczeń społecznych Centralna Komisja Oszczędnościowo - Oddłużeniowa dla Samorządu we wszystkich przypadkach orzekała umorzenie zaległych odsetek, odsetek zwłoki i wszelkich innych należności ubocznych, pozostawiając do spłaty tylko zaległe składki wg warunków, określonych w poszczególnych decyzjach.

Z brzmienia tak sformułowanych decyzji Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej niewątpliwie wynika, że do spłaty pozostała tylko suma samych składek ubezpieczeniowych, po odliczeniu wszystkich należności dodatkowych, jak odsetki, odsetki zwłoki, koszty egzekucji itd. Tak też rozumiała swoje decyzje Centralna Komisja Oszczędn. - Oddłużeniowa i tak interpretują te decyzje wszyscy wierzyciele związków samorządowych w analogicznych przypadkach.

Jednak odmienne stanowisko zajmuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych i ubezpieczalnie społeczne. Mianowicie stają na stanowisku:

a) że w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 12.VII.1935 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 353) o ulgach w spłacie zaległości z tytułu ubezpieczeń społecznych, nieumorzone na mocy tego rozporządzenia odsetki zostały skapitalizowane i łącznie z zaległymi skład-

kami stanowią ogólną zaległość, podlegającą konwersji w sposób, ustalony w decyzjach oddłużeniowych,

b) że poza tym zaległe odsetki, choć o umorzeniu ich orzekła C. K. O. O. dla Samorządu, nie mogą być odpisane jeszcze i z tego względu, że pokryte zostały skutecznymi przed wydaniem decyzji oddłużeniowych wpłatami (art. 212 § 2 Kodeksu Zobowiązań) i jako nieistniejące w chwili wydawania decyzji, nie mogły być umorzone.

Takie stanowisko instytucji ubezpieczeń społecznych jest niezgodne z postanowieniami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.X.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. Nr 94, poz. 846) w brzmieniu dekretów z dn. 14.XI.1935 r. (Dz. U. Nr 82, poz. 506) i z dn. 7.V.1936 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 273) jak i z przyjętą przez Centralną Komisję Oszczędnościowo - Oddłużeniową dla Samorządu interpretacją przepisów prawnych o oddłużeniu.

W myśl art 14 tego rozporządzenia i art. 2 ustawy z dnia 29 marca 1937 r. o zakończeniu akcji oddłużania związków samorządowych (Dz. U. Nr 24, poz. 151), C. K. O. O. miała prawo orzekania wszelkich ulg w spłacie zobowiązań związków samorządowych m. in. wobec instytucji ubezpieczeń społecznych, aż do obniżenia oprocentowania, umarzania odsetek, odsetek zwłoki i innych należności oraz całkowitego umarzania należności. Tego szczególnego uprawnienia C. K. O. O. nie może ograniczyć w żadnym kierunku wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dn. 12.VII.1935 r. jako regulujące tylko zagadnienie ulg generalnych w spłacie zaległości z tytułu ubezpieczeń społecznych. Rozporządzenie to dotyczy bowiem tylko tych związków samorządowych, które nie skorzystały z ustawy oddłużeniowej, tj. względem których nie wszczęto postępowania oddłużeniowego.

Skoro zatem C. K. O. O. mogła orzec wszelkie ulgi w spłacie zobowiązań związków samorządowych wobec instytucji ubezpieczeń społecznych, to zdaniem naszym, obojętny jest również sposób zarachowania przez instytucje ubezpieczeniowe poszczególnych wpłat związków samorządowych. Jasną jest rzeczą bowiem, że po umorzeniu naliczonych odsetek i wszystkich należności ubocznych, wszelkie wpłaty muszą być traktowane jako wpłaty, zmniejszające zadłużenie z tytułu składek.

Ponieważ stanowisko instytucji ubezpieczeń społecznych, o którym wyżej mowa, powoduje zasadniczą rozbieżność zdań w kwestii wysokości zaległości, podlegających spłacie, a tym samym i w kwestii wysokości przypadających do zapłaty rat, ponieważ różnice w niektórych przypadkach są tak znaczne, że mogą do pewnego stopnia wpłynąć ujemnie na realność planów oddłużeniowych, mamy zaszczyt prosić Pana Ministra:

1) o wyjaśnienie, że przez przewidziane w decyzjach Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu umorzenie odsetek, odsetek zwłoki i wszelkich należności ubocznych rozumieć należy umorzenie wszelkich naliczonych na rachunkach związków samorządowych należności, oprócz zaległych składek, oraz że wszelkie dokonane przez związki samorządowe wpłaty powinny być zarachowane wyłącznie na zaległe składki,

2) o wydanie zarządzeń w kierunku wykonania przez odnośne instytucje decyzji C. K. O. O. dla Samorządu ściśle w myśl takiego wyjaśnienia“.

2. SPRAWY DROGOWE.

TARYFA KOLEJOWA NA PRZEWÓZ MATERIAŁÓW DROGOWYCH.

W poprzednim tomie „Samorządu Terytorialnego“ (zeszyt 1 i 2 z 1937 r., str. 189) podaliśmy informacje, dotyczące starań Związku Powiatów R. P. o obniżkę taryfy kolejowej na przewóz materiałów drogowych.

W dalszym ciągu Związek Powiatów akcję tę prowadził w ramach ogólnej akcji, zmierzającej do należytego wyświetlenia zagadnienia drogowego w Polsce oraz do stworzenia lepszych warunków gospodarki drogowej. Został m. inn. wydany specjalny numer (52 z 1937 r.) tyg. „Samorząd“ poświęcony sprawom drogowym, zawierający szereg źródłowych danych.

W dniu 21 grudnia 1937 r. została przyjęta przez Pana Ministra Komunikacji płk. J. Ulrycha delegacja Związku Powiatów R. P. w składzie: Jan Siwice, wiceprezes Związku, poseł Ignacy Puławski, członek Zarządu Związku i Franciszek Grela, dyrektor Związku. Delegacja złożyła Panu Ministrowi memoriał w sprawie taryfy kolejowej na przewóz materiałów drogowych treści następującej:

„Przedstawiając w dniu 27 lipca br. Panu Ministrowi uchwały Rady Związku Powiatów R. P. w sprawach drogowych, mieliśmy zaszczyt przedstawić również motywy, które skłoniły Związek Powiatów do wysunięcia sprawy rewizji taryfy kolejowej na przewóz materiałów drogowych, jako sprawy szczególnie aktualnej i pilnej.

Oficjalnie zakomunikowane nam pismem z dnia 10.VIII.1937 r. Nr HT. II-89/41 negatywne ustosunkowanie się Ministerstwa do podniesionej przez nas sprawy z jednej, zaś waga, jaką posiadają przewozy kolejowe w gospodarce drogowej z drugiej strony, zmuszają nas do ponownego przedstawienia Panu Ministrowi istniejącego stanu rzeczy w tym dziale gospodarki samorządowej.

Obecny stan samorządowych dróg tłuczniowych, bez żadnej przesady, określić można jako bliski katastrofalnego, ta kategoria dróg państwowych wykazuje również stan nie o wiele lepszy.

Trudno inaczej zcharakteryzować stan tych dróg, gdy według oficjalnej statystyki średnia grubość warstwy tłucznia wynosi w chwili obecnej na państwowych drogach tłuczniowych zaledwie 11,1 cm, a tylko 10,4 cm na drogach samorządowych, zamiast wymaganej warstwy grubości 20 cm. Tymczasem drogi tłuczniowe stanowią aż 70% ogólnej długości dróg o twardej nawierzchni.

Realnie oceniając rzeczywistość, nie można spodziewać się, ażeby w najbliższych latach mogły być uruchomione kredyty w tak znacznej

wysokości, które pozwoliłyby na przebudowanie wszystkich dróg tłuczniowych na drogi trwałe. Przy obecnych kredytach na inwestycje może przybywać corocznie zaledwie kilka procentów trwałych dróg, gdy tymczasem — o ile nadal utrzymamy dotychczasowy stopień konserwacji dróg tłuczniowych — w najbliższych już latach zacznie corocznie ubywać o wiele więcej procentów dróg tłuczniowych, które siłą faktu zamieniać się będą w drogi gruntowe.

Zdając sobie jasno sprawę z konieczności budowania nowych, zwłaszcza trwałych dróg, uważamy jednak, że na pierwszym planie powinna być postawiona sprawa konserwacji istniejących dróg, ażeby nie dopuścić do zaprzepaszczenia dotychczasowego dorobku z jednej strony, zaś z drugiej, by doprowadzić znaczną większość naszych dróg, którą stanowią drogi tłuczniowe, do stanu, pozwalającego podjąć ich przebudowę na drogi trwałe.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że obecny stan dróg tłuczniowych jest rezultatem niedostatecznej ich konserwacji, dającej w następstwie, jak to wskazują przeprowadzone pomiary, stałe zmniejszanie się warstwy kamiennej.

Pomimo pozornie dość znacznych środków, wykorzystywanych na konserwację dróg kołowych w latach ubiegłych, stan dróg tłuczniowych nie tylko nie poprawił się, ale z każdym rokiem pogarszał się, czego wymownym dowodem jest, że grubość tych dróg w okresie od 1924—1935 roku zaledwie się utrzymuje na tym samym poziomie i jak to już wskazano wynosi zaledwie 10,4 cm na drogach samorządowych i 11,1 cm na drogach państwowych i ma tendencję zmniejszania się z roku na rok.

Powodów tego zjawiska należy szukać między innymi:

- 1) w nieodpowiedniej do wielkości potrzeb wysokości corocznie przydzielanych kredytów na konserwację dróg,
- 2) w używaniu ze względów oszczędnościowych nieodpowiedniego kamienia (słabego — za to taniego),
- 3) we wzrastającym natężeniu ruchu.

Z oficjalnych danych statystycznych wynika, że w okresie od 27/28 r. do 35/36 r., tj. w ciągu 9 lat wydano na konserwację:

- a) dróg samorządowych ogółem około 308 milionów zł, tj. średnio rocznie około 34 milionów zł,
- b) dróg państwowych ogółem około 270 milionów zł, tj. średnio rocznie około 30 milionów zł,
- c) ogółem na konserwację dróg państwowych i samorządowych wydano w ciągu lat 9-ciu około 580 milionów zł, tj. średnio rocznie około 64 miln. zł.

Minimalne roczne sumy wydano w latach kryzysowych:

- a) na drogi państwowe około 9 milionów zł,
- b) na drogi samorządowe około 22 milionów zł.

Maksymalne roczne sumy wydano w okresie „prosperity“:

- a) na drogi państwowe — 45 milionów zł,
- b) na drogi samorządowe — 49 milionów zł.

W tym czasie na budowę nowych dróg wydano około 520 milionów zł. Łącznie na budowę i konserwację dróg państwowych i samorządowych wydano w okresie 9-ciu lat — jeden miliard i 100 milionów złotych.

Z powyższego zestawienia cyfr wynika niezbicie, że jedynie dla podtrzymania jednej i tej samej grubości nawierzchni, tj. 10,4, względnie 11,1 cm trzeba było wydawać średnio w czasie 9 lat rocznie około 64 milionów zł.

Tymczasem dla uzupełnienia brakującej warstwy kamienia do normalnej grubości 20 cm na drogach państwowych i samorządowych, potrzeba około 30 milionów ton kamienia.

Przyjmując, że — jak to miało miejsce w latach poprzednich — połowa tej ilości będzie pokryta kamieniem polnym (narzutowym) i tzw. „miejscowym“, to jeszcze z górą 15 milionów ton kamienia trzeba będzie sprowadzić z kamieniołomów Zagłębi: krakowskiego, kieleckiego, wołyńskiego, rozporządzających najlepszymi pod względem właściwości technicznych materiałami (byłoby pożądanym sprowadzić $\frac{2}{3}$ ogólnej ilości tj. około 20 milionów ton).

Przyjmując koszt kamienia łamanego 3 zł za tonę loco kamieniołom, koszt nabycia kamienia z kamieniołomów wyniesie około 45 milionów zł, zaś koszt przewozu kolejowego tego kamienia z kamieniołomów przy odległości około 300 km wyniesie około 100 milionów zł (sto), tj. okragło z górą 2 razy tyle.

Ogółem koszt materiału kamiennego loco droga wyniesie w grubym przybliżeniu około 300 miln. zł	
robocizna	„ 100 „ „

razem:	400 miln. zł.
--------	---------------

Zakładając, że chcielibyśmy najpóźniej do roku 1945 poprawić drogi tłuczniowe, roczny wydatek na konserwację powinien być zwiększony o około 50 milionów zł, to znaczy, że łączny wydatek roczny powinien wynosić 64 plus 50, zatem około 114 milionów rocznie.

W świetle tych cyfr z jednej, a możliwości finansowo - kredytowych z drugiej strony, zrozumiałym się staje, iż miejsce dobrego kamienia, sprowadzanego z kamieniołomów, zajął kamień tzw. „miejscowy“, kamień słaby, który szybko niszczeje, bowiem sprowadzony z krańców R. P. kosztuje loco droga 3 do 4 razy tyle co miejscowy.

Dla dopełnienia obrazu należy wskazać rzecz niezmiernie charakterystyczną, że, jak to widać z mapy samochodowej, najgorszy stan dróg spotyka się w naturalnej sferze ciężenia tych dróg do kamieniołomów, posiadających najlepsze pod względem technicznych właściwości materiały, jakimi są bezsprzecznie skały pochodzenia wybuchowego jak: granity i bazalty z Zagłębia wołyńskiego — porfiry, diabazy, andezyty itp. z Zagłębia krakowskiego, — wreszcie piaskowce kwarcytowe z Zagłębia kieleckiego. Daje się to wytłumaczyć wyżej wskazanym faktem, że z powodu niewspółmiernie dużych kosztów przewozowych, a małych środków finansowych na konserwację, używa się słabego kamienia miejscowego, który szybko niszczeje. Należy zauważyć, że z ogólnej długości

dróg o twardej nawierzchni (okrągle 60 tys. km) — zaopatruje się w kamień polny około 20 tys. km, reszta tj. około 40 tys. km leży w naturalnej sferze zasięgu (ciążenia) kamieniołomów Zagłębi krakowskiego, kieleckiego i wołyńskiego i powinno się zaopatrzyć w kamień z tych Zagłębi, z tych zaś w sferze naturalnego zasięgu tylko Zagłębia wołyńskiego leży około 14 tys. km dróg.

Sprowadzenie materiałów z kamieniołomów leży w interesie do-
brych dróg.

Tymczasem, nieprzewycięzoną, jak dotąd, przeszkodą dla stosowania tej jedynie racjonalnej praktyki stanowi taryfa kolejowa. Koszt jednostkowy różnych rodzajów materiałów z różnych gatunków skał, koszt przewozów kolejowych, wreszcie wzajemny stosunek tych kosztów przedstawia się obecnie następująco:

Nazwa materiału	Koszt 1 tony	Koszt prze- wozu kole- jowego (wagno- wo) przy odległości 300 km	% stosu- nek kosztu przewozu do kosztu materiału	Średni koszt
kamień łamany nietłuczony	2 — 4,5	6,50	325 — 144	235
tluczeń kolejowy	4 — 5,9	6,50	162 — 110	135
tluczeń drog.	6 — 7	6,50	108 — 93	100
grysy granulowane	8 — 17	6,50	81 — 37	60
brukowiec	10 — 15	6,50	65 — 43	54
kostka nieregul.	23 — 30	6,50	28,3 — 21,7	25
grysy smołowane	27 — 39	6,50	22,4 — 16,6	20
kostka regularna	50 — 75	8,75	17,5 — 11,6	15

Z zestawienia powyższego widać, że najwięcej obciążone są opłatami przewozowymi kamień łamany i tłuczeń, a więc podstawowe materiały przy konserwacji dróg tłuczniowych.

Na tle przedstawionego stanu dochodzimy do następujących wniosków, które mamy zaszczyt przedstawić Panu Ministrowi z prośbą o ich uwzględnienie:

1) Obecnie stosowana ulgowa taryfa PKP nie jest należycie wykorzystaną w części faktycznie ulgowej tj. powyżej 300 km dla kamienia łamanego i tłucznia drogowego, bowiem „gros“ tych materiałów przewozi się przy odległościach do 300 km, przy której opłaty są niewspółmiernie wysokie w stosunku do bardzo niskiego kosztu samego materiału.

Klasyfikacja tych opłat taryfowych powinna być oparta na przeciętnej cenie materiałów tj. powinna być niższa dla tańszych materiałów — nie zaś odwrotnie, jak to ma miejsce obecnie.

2) W związku z powyższym zamiast obecnego podziału na grupy (kolumny) należałoby wprowadzić grupy o mniejwięcej jednakowych cenach jednostkowych (kosztu jednej tony) materiałów i jednakowych opłatach taryfowych np. tzw. „szlachetne materiały“:

a) kostka regularna — krawężniki regularne — kamienie graniczne — kamienie kilometrowe,

b) kostka nieregularna — grysy smołowane — klinkier drogowy — krawężniki nieregularne (opory),

c) grysy granulowane — brukowiec (obrobiony),
 d) kamień łamany na bruk — kamień łamany na tłuczeń — grysy nieodsiane — kamień polny — kamień rzeczny — żwir rzeczny — żwir kopany — piasek rzeczny — piasek kopany.

3) Od ustalonych w powyższy sposób opłat taryfowych powinny być stosowane dalsze ulgi:

a) w okresie przejściowym 5 do 8 najbliższych lat tj. przypuszczalnego okresu czasu, potrzebnego dla doprowadzenia dróg tłuczniowych do należytego stanu,

b) dla materiałów kamiennych sprowadzanych do rejonów (lub na drogi), mających specjalne znaczenie, bądź dla obrony Państwa, bądź ze względów gospodarczych (Centralny Okręg Przemysłowy), lub komunikacyjnych,

c) dla materiałów kamiennych o najwyższych właściwościach technicznych ze skał pochodzenia wybuchowego z kamieniołomów Zagłębi: wołyńskiego i krakowskiego oraz dla piaskowców kwarcytowych Zagłębia kieleckiego“.

Pan Minister przyrzekł rozpatrzyć poruszone zagadnienia i polecił przygotować odpowiednie wnioski. W pracach, prowadzonych nad opracowaniem projektu wysokości taryfy, odpowiadającej potrzebom gospodarki drogowej bierze nadal udział także Związek Powiatów.

3. SPRAWY BUDOWLANE I MIESZKANIOWE.

PIERWSZY POLSKI KONGRES MIESZKANIOWY.

Z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej odbył się 17 i 18 grudnia 1937 roku w Warszawie Pierwszy Polski Kongres Mieszkaniowy.

W skład Komitetu Organizacyjnego weszły następujące instytucje: Bank Gospodarstwa Krajowego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Towarzystwo Osiedli Robotniczych, Związek Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych R. P., Związek Miast Polskich, Zarząd m. st. Warszawy, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Stowarzyszenie Architektów R. P., Polskie Towarzystwo Higieniczne oraz Polski Związek Inżynierów Budowlanych. Prezydium Kongresu stanowili pp. J. Strzelecki przewodniczący, dr K. Matuszecki i St. Tołwiński.

Organizatorzy zwołali Kongres w celu:

„1) stwierdzenia konieczności popierania przy pomocy środków publicznych przede wszystkim budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych.

2) podkreślenia gospodarczego znaczenia budownictwa mieszkaniowego i wyrażenia poglądu, że budownictwo to winno być popierane w miarę każdorazowych możliwości gospodarstwa narodowego.

Za mieszkania społecznie najpotrzebniejsze organizatorzy uznali:

a) dla pracowników najemnych, zarabiających do 300 złotych miesięcznie 1-o i 2-izbowe o powierzchni użytkowej, nieprzekraczającej 42 m²,

b) dla pracowników najemnych, zarabiających do 400 złotych miesięcznie 1-o, 2-u i 3-izbowe o powierzchni użytkowej, nieprzekraczającej 56 m².

Organizatorzy dążą do zgrupowania na Kongresie wszystkich, którzy praktycznie działają w płaszczyźnie budowy mieszkań społecznie najpotrzebniejszych, oraz reprezentantów tych, których potrzeby budownictwo to ma zaspakajać, a więc organizacje pracowników umysłowych i fizycznych, zawodowe, spółdzielcze i kulturalne“.

Kongres zgromadził 324 delegatów z całego kraju, którzy reprezentowali organizacje i instytucje.

Uczestnikom Kongresu rozesłano 7 referatów:

1. Jan Strzelecki — „Sytuacja mieszkaniowa i potrzeby mieszkaniowe w Polsce“,

2. Inż. Michał Kostanecki — „Międzynarodowy Kongres dla Spraw Mieszkaniowych i Budowy Miast w Paryżu 1937“,

3. Dr Józef Kowalczewski — „Inspekcja Mieszkaniowa“,

4. Teodor Toeplitz i Stanisław Tołwiński — „Dotychczasowa organizacja i finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce ze środków publicznych“,

5. A. Solska — „Zagadnienie ładu w nowych mieszkaniach robotniczych w Warszawie“,

6. Prof. Edward Lipiński — „Znaczenie budownictwa w życiu gospodarczym kraju“,

7. Stefan Zbrożyna — „Rola i zadania miast w dziedzinie poprawy warunków mieszkaniowych ludności“.

Po dyskusji przeprowadzonej nad referatami Kongres przyjął następujące wnioski:

1) Rezolucja dyr. Jana Strzeleckiego (przyjęta jednogłośnie).

„Uczestnicy Kongresu:

1. stwierdzają konieczność popierania przy pomocy środków publicznych przede wszystkim budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych,

2. podkreślają gospodarcze znaczenie budownictwa mieszkaniowego i wyrażają pogląd, że budownictwo to winno być popierane w miarę każdorazowych możliwości gospodarstwa narodowego,

3. za mieszkanie społecznie najpotrzebniejsze w dzisiejszych warunkach uczestnicy Kongresu uznają:

a) dla pracowników najemnych, zarabiających do 300 złotych miesięcznie półtora i dwu izbowe mieszkanie o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 42 m², przy czym minimum powierzchni użytkowej mieszkania dwuizbowego wynosić winno 30 m²,

b) dla pracowników najemnych, zarabiających do 400 złotych miesięcznie półtora i dwuizbowe i trzyizbowe o powierzchni użytkowej, nieprzekraczającej 56 m².

4. Uczestnicy Kongresu uznają, że należy stworzyć odpowiednie

ramy finansowe i organizacyjne dla realizacji budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych“.

2) Wniosek p. Mariana Nowickiego (przyjęty 215 głosami).

„Uczestnicy Kongresu domagają się:

1. Oparcia planowego budownictwa mieszkaniowego dla mas pracujących o specjalną ustawę, przewidującą wybudowanie w ciągu 10 lat przynajmniej 2 milionów izb mieszkalnych i regulującą szczegółowo zagadnienie finansowania tego planu.

2. Stworzenia niezbędnych funduszy drogą:

a) opodatkowania wszystkich pracodawców i powołania do specjalnych świadczeń wielkich właścicieli i funkcjonariuszów banków, hut, kopalń, fabryk i cbszarów dworskich,

b) opodatkowania prywatnych właścicieli domów czynszowych i placów niezabudowanych lub niedostatecznie zabudowanych,

c) corocznych dotacji z budżetów Państwa i samorządów,

d) skierowanie do budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych wszystkich wolnych funduszy instytucyj ubezpieczeń społecznych,

e) gospodarczo i społecznie uzasadnionego kreowania nowych kredytów przez Państwo,

3. Ustalenia takich warunków finansowania i takiej kontroli nad zużyciem kredytów, aby świadczenia, pobierane za mieszkania społecznie najpotrzebniejsze były dostosowane do budżetów użytkowników i odpowiadały możliwościom mas pracujących.

4. Uwolnienia terenów budowlanych od spekulacji i od ciągnięcia zysków z przyrostu ich wartości. Zabezpieczenia przez Państwo i gminy odpowiednich terenów dla budownictwa społecznego i ich należytego urządzenia.

5. Oparcia budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych wyłącznie na instytucjach społecznych nie obliczonych na zysk (samorządy, spółdzielnie, ubezpieczalnie) z uprzywilejowaniem spółdzielczej formy budownictwa, najbardziej dostosowanej do potrzeb użytkowników, organizującej należyłą obsługę administracyjną i posiadającej duże walory wychowawcze. Zapewnienia spółdzielczej administracji w osiedlach mieszkalnych, stanowiących własność gmin, ubezpieczalni i instytucyj patronalnych.

6. Należytego rozplanowania osiedli mieszkalnych z uwzględnieniem odpowiedniego zaopatrzenia w urządzenia ogólne o charakterze gospodarczym (pralnie, kąpieliska, sklepy społeczne, jadłodajnie) oraz kulturalno - oświatowych i społeczno - wychowawczych (zielenie, urządzenia sportowe i rozrywkowe, sale na biblioteki, czytelnie, kluby, zebrania towarzyskie i społeczne, przedszkola, ośrodki zdrowia itd.).

7. Stosowania przy budowie osiedli mieszkalnych o mieszkaniach społecznie najpotrzebniejszych nowoczesnych zdobyczy technicznych w dziedzinie urządzeń instalacyjnych i konstrukcji budynków. Oparcia organizacji budowy na społecznych przedsiębiorstwach budowlanych,

współpracujących ze spółdzielniami pracy oraz na systematycznie przeprowadzanych pracach badawczych.

8. Zapewnienia przez gminy dla mieszkań społecznie najpotrzebniejszych specjalnych ulg w opłatach za doprowadzenie i korzystanie z wody, kanalizacji, gazu, elektryczności itp., uzasadnionych stworzeniem masowej i społecznie korzystnej konsumpcji.

9. Skoncentrowania całej akcji w instytucji o charakterze publicznym, wyposażonej w szerokie pełnomocnictwa i działającej pod demokratyczną kontrolą zorganizowanego świata pracy.

Uczestnicy Kongresu opowiadają się za doraźnym skierowaniem wszystkich publicznych funduszy budowlanych na akcję prowadzoną przez T. O. R. z uwzględnieniem przy rozdziale kredytów przede wszystkim spółdzielni mieszkaniowych, rozszerzeniem podstaw organizacyjnych T. O. R. przez powołanie do władz nadzorczych tej instytucji przedstawicieli związków zawodowych i spółdzielni mieszkaniowych. Uczestnicy Kongresu opowiadają się za stosowaniem ulg pośrednich (terenowych, podatkowych itp.) wyłącznie do budownictwa społecznego oraz do budujących małe mieszkania dla własnego użytkownika“.

3) Wniosek p. Anny Brzezińskiej (przyjęty 74 głosami).

„Przy budowie mieszkań społecznie najpotrzebniejszych należy dążyć do tego, aby koszty administracyjne, obciążające budowę, były możliwie najniższe.

Następstwem masowości budowy przez spółdzielnie i inne instytucje publiczne musi być obniżenie kosztów budownictwa społecznie najpotrzebniejszego. Dotychczas masowe budownictwo było często zbyt drogie, a wynikiem masowości powinna być taniać“.

4) Jako rezultat wniosków zgłoszonych przez: 1) J. Zawadzkiego i towarzyszy w sprawie stosowania szerokiej akcji kredytowania budownictwa dla mas pracujących pod gwarancją zainteresowania przedsiębiorstw albo zarządów miejskich, 2) Centralnego Związku Robotników Przemysłu Budowlanego, Drzewnego, Ceramicznego i Pokrewnych Zawodów w Polsce, podpisanego przez J. Sawickiego, nadesłanego z Krakowa proponującego przedłożenie ciałom ustawodawczym ustawy dotyczącej oddania gruntów przez Państwo lub samorząd darmo lub na warunkach ulgowych, 3) p. M. Biskupską, dotyczącego kredytów budowlanych najouboższej części robotniczej przez zapewnienie jednoczesne pracy zarobkowej dla spłaty rat lub opłaty komornego uchwalono jednogłośnie co następuje:

„Uczestnicy Kongresu doceniając w akcji budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych wagę zagadnienia budowy domów dla własnego użytku przez samych zainteresowanych przy ewentualnej pomocy pracodawców i stwierdzając konieczność gruntownego przestudiowania tego zagadnienia, zwracają się do Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej o przepracowanie wniosków zgłoszonych w tej sprawie na Kongresie i wystąpienia z odpowiednimi dezyderatami do władz rządowych i samorządowych“.

5) Wniosek p. Tarnopolskiego (przyjęty jednogłośnie).

„Pierwszy Polski Kongres Mieszkaniowy uznając doniosłe znaczenie dla życia i zdrowia licznych rzesz pracowniczych, zatrudnionych w gospodarstwach domowych, zapewnienia im odpowiednich pomieszczeń — wyzwa czynniki decydujące do wydania przepisów:

a) nakazujących przy budowie lokali czynszowych o ilości izb przekraczających 3 — uwzględnienie odrębnego pomieszczenia służbowego,

b) zakazujących budowy w nowych domach pomieszczeń służbowych dla dozorców domowych w suterynach“.

6) Następnie jednogłośnie przyjęto rezolucję p. S. Zbrożyny do referatu „Rola i zadania miast w dziedzinie poprawy warunków mieszkaniowych ludności“.

„I. Należy uznać obecny stan kwestii mieszkaniowej w miastach polskich i to zarówno pod względem ilości, ceny i jakości mieszkań, zamieszkałych przez ludność miejską, zwłaszcza niezamożną, za wysoce niepokojący na przyszłość i niebezpieczny dla zdrowia, sił moralnych i twórczych oraz ogólnej kultury społeczeństwa, jako całości. Stan ten wymaga planowej i różnorodnej interwencji Państwa i gmin miejskich.

II. Miasta, nie mogąc w obecnych warunkach podejmować w szerszym zakresie na własny rachunek budowy domów mieszkalnych dla wyrównania na ich terenie braku mieszkań dostępnych i odpowiadających potrzebom szerszych warstw ludności obecnej i przybywającej do miast, powinny:

1. być czynnikiem koordynującym i planującym w dziedzinie akcji budowy małych mieszkań,

2. współdziałać z władzami państwowymi w akcji prowadzonej w tej dziedzinie oraz przyczyniać się do rozwoju przede wszystkim budownictwa społecznego, budującego małe mieszkania, przez okazywanie mu jak najwydatniejszej pomocy zarówno w uzyskaniu potrzebnych do budowy terenów, jak i w zdobywaniu przez nie potrzebnych środków finansowych na cele budowlane.

3. podejmować akcję inspekcyjną - mieszkaniową przez przeprowadzenie ewidencji mieszkań najgorszych w celu poprawy warunków zamieszkiwania w tych mieszkaniach, umożliwiania remontu tych mieszkań oraz lokowania w miarę możliwości lokatorów w lepszych mieszkaniach.

4. otoczyć opieką i zrationalizować rozwijające się dość intensywnie samorzutne budownictwo drobnych domów mieszkalnych, w których zamieszkuje poważna część ludności miejskiej przez wyznaczenie odpowiednich terenów, organizowanie poradnictwa w zakresie projektów technicznych, źródeł nabycia tanich materiałów i współdziałanie w uzyskiwaniu przez budujących kredytów.

III. W miarę poprawy finansów miasta powinny zwrócić szczególną uwagę:

1. na prowadzenie polityki komunikacyjnej, zapewniającej dogodne i tanie połączenie komunikacyjne z centrum miasta terenom, przeznaczonym pod zabudowę.

2. na podniesienie jakościowe mieszkań małych przez ułatwianie w zaprowadzaniu w nich urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ga-

zowych, elektrycznych itp. oraz stosować do tego typu mieszkań niższe taryfy,

IV. W zakresie miejskiej polityki terenowej nasuwa się potrzeba obciążenia wydajnym podatkiem placów w miastach. Podatek miejski od placów, oparty na szacunku wartości placów — traktować trzeba nie tylko jako źródło fiskalne, ale również jako środek polityki terenowej, który wywołać może zwiększoną podaż placów.

V. Potrzebne jest umożliwienie gminom miejskim przez ustawę prowadzenia polityki w dziedzinie obciążeń podatkowych nieruchomości i lokali, gdyż przyczyni się to do planowego zabudowania terenów i bardziej równomiernego zagęszczania dzielnic i mieszkań.

VI. Powinna być znowelizowana ustawa o rozbudowie miast przede wszystkim w kierunku wyraźnego sprecyzowania uprawnień miast do wykonywania obowiązków, jakie ustawa na nie nałożyła, oraz zapewnienia miastom środków finansowych na zakup potrzebnych terenów budowlanych, sporządzania i stopniową realizację planów zabudowania. W szczególności potrzebne jest wydanie jednolitej ustawy o prawie zabudowy, jako instrumentu polityki terenowej.

VII. Jest potrzebne i celowe, aby we władzach T. O. R-u. znalazł należyte miejsce czynnik społeczny, reprezentowany przez przedstawicieli miast“.

7) Wniosek inż. Józefa Cwiżewicza (przyjęty jednogłośnie):

„Konieczna jest zmiana odnośnych paragrafów ustawy budowlanej w sensie wprowadzenia przymusu zatwierdzania planów parcelacji gruntów państwowych i samorządowych“,

8) Wniosek p. J. Kowalczyńskiego (przyjęty jednogłośnie):

„Pierwszy Kongres Mieszkaniowy stwierdza, że celem poprawy warunków mieszkaniowych, niezależnie od wzmożenia akcji budowlanej, konieczne jest wprowadzenie stałego nadzoru mieszkaniowego nad już istniejącymi mieszkaniem i stworzenie podstaw prawnych do działalności tego nadzoru oraz wzmocnienie nadzoru nad mieszkaniem, będącymi w budowie.

Wobec powyższego I Polski Kongres Mieszkaniowy pozwala sobie zwrócić się do Rządu z prośbą o:

1. spowodowanie wydania ustawy o inspekcji mieszkaniowej, określającej jej organizację, zakres działania i uprawnień,

2. spowodowanie opracowania przez właściwe organa przepisów miejscowych dla miast oraz miejscowości uzdrowiskowych, letniskowych na podstawie art. 408 — 410 prawa budowlanego celem ukrócenia bezplanowej i chaotycznej zabudowy terenów.

3. wydanie w drodze rozporządzenia na podstawie art. 330 prawa budowlanego szczegółowych przepisów sanitarnych dla mieszkań“.

9) Wniosek del. A. Fotka i D. Kłuszyńskiej (przyjęty jednogłośnie):

Pierwszy Polski Kongres Mieszkaniowy uważa, że w inspekcji mieszkaniowej powinien być zapewniony udział czynnika społecznego z uwzględ-

nieniem organizacji zawodowych i spółdzielczych. Inspekcją mieszkaniową winny być objęte w pierwszym rzędzie domy czynszowe“.

10) Wniosek inż. Światosława Nowickiego (przyjęty jednogłośnie):

„Pierwszy Polski Kongres Mieszkaniowy zwraca się do Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej o:

1. zainicjowanie powołania specjalnej komisji, która opracuje projekt stałego organu wykonawczego higieny mieszkaniowej i ustali jego siedzibę, najlepiej przy pokrewnej instytucji już istniejącej,

2. zaproszenie na członków komisji przedstawicieli: władz (Ministerstwa Opieki Społecznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych), nauki (Towarzystwo Naukowe Warszawskie, Państwowy Zakład Higieny, Stowarzyszenie Architektów R. P., Polskie Towarzystwo Higieniczne), Związku Miast Polskich, Związku Właścicieli Nieruchomości i rzesz mieszkańców z prawem kooptacji członków, których udział będzie uznany za pożyteczny“.

11) Jednogłośnie przyjęto wniosek sen. Doroty Kłuszyńskiej i del. Rusinka w sprawie budownictwa w Gdyni i w Centralnym Okręgu Przemysłowym treści następującej:

„Wobec wyjątkowego znaczenia, jakie posiadają Gdynia i Centralny Okręg Przemysłowy w gospodarce ogólnie - państwowej, uczestnicy Kongresu stwierdzają konieczność:

1. szczególnie intensywniej budowy mieszkań społecznie najpotrzebniejszych w Gdyni dla poprawienia katastrofalnej sytuacji ludności tamtejszej,

2. zabezpieczenia terenów dla budownictwa mieszkaniowego w Gdyni,

3. rozpoczęcia w Centralnym Okręgu Przemysłowym akcji mieszkaniowej i zabezpieczenia terenów odpowiednich jednocześnie z akcją budowy zakładów przemysłowych, dla niedopuszczenia do powtórzenia błędów popełnionych przy rozbudowie Gdyni“.

12) Jednogłośnie uchwalono rezolucję Polskiego Zjednoczenia Kobiet Pracujących Zawodowo:

„Uczestnicy Kongresu:

a) stwierdzają, że kobiety pracujące zawodowo stanowią, zgodnie ze statystyką, przeważającą liczbę małą zarabiających pracowników, domy dla kobiet należą przeto do mieszkań społecznie najpotrzebniejszych,

b) domagają się usilnie by w ustawie, dotyczącej budownictwa dla mało zarabiających pracowników zostało uwzględnione budownictwo domów dla kobiet samotnych pracujących zawodowo“.

13) Również jednogłośnie uchwalono, zgłoszony przez arch. H. Morsztynkiewiczową wniosek grupy architektów:

„Dla racjonalnego rozwoju budownictwa mieszkaniowego społecznie najpotrzebniejszego koniecznym jest:

1. ujęcie tego zagadnienia w skali projektowania krajowego. Rozwiązanie tego problemu w planach regionalnych, regulacji i zabudowy miast oraz ich planowa realizacja. Uproszczenie procedury. Podporządkowanie własności prywatnej interesowi społecznemu.

2. Zmiana polityki terenowej przez:

a) nadanie gminom prawa przymusowego wykupu własności prywatnej położonej w granicach administracyjnych miast, stanowiącej tereny potrzebne dla rozwoju organizmów miejskich — przede wszystkim dzielnic tanich mieszkań, ośrodków sportowych, szkół, szpitali, zielenic itp. Wykup winien być dokonywany na zasadach analogicznych jak przy reformie rolnej.

b) tereny państwowe, położone w granicach administracyjnych miast, potrzebne dla racjonalnego rozwoju miasta, winny być przekazane na rzecz gmin, niezależnie od przynależności administracyjnej powyższych terenów.

3. Oparcie finansowania budownictwa mieszkaniowego na zasadzie dostarczenia mieszkań pierwszej potrzeby jak najszerszym warstwom ludności. Kredyty na mieszkania dla warstw słabych ekonomicznie powinny być udzielane w pierwszym rzędzie instytucjom społecznym nie obliczonym na zysk i na zasadach podobnych dostosowanych obecnie przez Towarzystwo Osiedli Robotniczych tj. uwzględniających wysokość zarobków, powierzchni i czynszu.

4. Środki, przeznaczone w granicach planu techniczno - gospodarczego na akcję budownictwa, winny zapewnić w ciągu określonego czasu, począwszy od 1938 roku, pokrycie powstałych braków, oraz pokrywanie naturalnego rocznego przyrostu zapotrzebowania. Przy organizowaniu budownictwa mieszkaniowego, dysponowaniu kredytami, oraz kontroli nad ich zużytkowaniem należy zapewnić w najszerszej mierze udział tych warstw społecznych i instytucyj, których potrzeby będą zaspokajane.

5. Rząd powinien spowodować wydatne obniżenie cen materiałów budowlanych, skartelizowanych bez naruszenia poziomu zarobków robotniczych.

6. Program dotyczący budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych powinien uwzględnić planowość akcji.

- a) w czasie (terminarz),
- b) w terenie (zakres pracy w poszczególnych osiedlach i miastach),
- c) w przygotowaniu produkcji materiałów budowlanych i uzupełnieniu kadr wykwalifikowanych pracowników umysłowych i fizycznych“.

14) Poza tym jednogłośnie przyjęto następującą rezolucję:

„Wobec uznania przez Prezydium Kongresu, że istnieją formalne przeszkody dla poddania pod głosowanie sprawy utrzymania ochrony lokatorów, Kongres apeluje do Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej o poinformowanie czynników oficjalnych o wyraźnym stanowisku Kongresu w tej sprawie“.

Oprócz powyższych rezolucyj zgłoszono także wnioski bądź nieformalne (niewystarczająca ilość podpisów), bądź też poruszające sprawy dotyczące zagadnień lokalnych, nieobjęte programem obrad. O ile jednak wysuwane przez te rezolucje postulaty zasługiwały na uwagę — Komisja Wnioskowa przekazała je do dalszego opracowania i załatwienia Polskiemu Towarzystwu Reformy Mieszkaniowej. Dotyczy to mianowicie wniosków omawiających kontrolę czynszów, sprawę przydziału mieszkań i sprawę pierwszeństwa w przyznawaniu kredytów już rozpoczętym budowom. Ponadto przekazano Polskiemu Towarzystwu Reformy Mieszkaniowej

wniosek inż. Cwizewicza, dotyczący zabezpieczenia planów zabudowania i terenów objętych tymi planami przed zniekształceniem przez rozbudowę górniczą, czy też przez jakiekolwiek prace na powierzchni.

4. SPRAWY LETNISKOWE I TURYSTYCZNE.

ULGI KOLEJOWE DLA LETNISK.

Według obowiązujących na P. K. P. przepisów taryfowych ze zniżek powrotnych w wysokości 33% korzystają w myśl § 72 Taryfy Osobowej osoby powracające z uzdrowisk, jeżeli przebywały co najmniej 14 dni w uzdrowisku w celach kuracyjnych i po odbytej kuracji powracają do miejsca stałego zamieszkania.

Związek Powiatów R. P., prowadząc od dwóch lat akcję w kierunku zainteresowania związków samorządowych zagadnieniami letniskowymi, nie mógł pominąć zagadnienia ulg kolejowych dla mniejszych miejscowości letniskowych. Pierwszym krokiem w tej dziedzinie był memoriał, złożony Panu Ministrowi Komunikacji w dn. 9 grudnia 1937 r.

W memoriale tym Związek Powiatów w następujący sposób uzasadnia postulat rozszerzenia ulg kolejowych na letnisko.

„Pojęcie uzdrowiska określono w p. 2 § 72 (Taryfy Osobowej), w którym wskazano wyraźnie, że „uwzględniono tylko te uzdrowiska, które w rozumieniu ustawy uzdrowiskowej posiadają charakter użyteczności publicznej i mają odpowiednie urządzenia kąpielowe, domy zdrojowe, udogodnienia sanitarne, zakłady lecznicze itp.“. Wszystkie istotnie uwzględnione uzdrowiska są zresztą w taryfie wymienione z podziałem na te, do których stosuje się zniżkę w ciągu całego roku (całoroczne) i na korzystające z ulgi tylko od dnia 1 maja do 31 października (sezonowe).

Do pierwszej grupy „całorocznych“ uzdrowisk zaliczono 20 miejscowości, w tym uzdrowisk użyteczności publicznej 13, uzdrowisk z prawem poboru taksy na podstawie art. 40a ust. uzdr. 5, innych 2.

Drugą grupę „sezonowych“ uzdrowisk stanowi 27 miejscowości, w tym uzdrowisk użyteczności publicznej 11, uzdrowisk z prawem poboru taksy (art. 40a ust. uzdr.) 10, innych 6.

Istnieje jeszcze trzecia grupa miejscowości, w których otrzymuje się zniżkę powrotną, po co najmniej 14-dniowym pobycie, jednakże tylko w okresie od 1 maja do 30 września. Są to letniska nadmorskie wyliczone w § 73 Taryfy w ogólnej liczbie 22, w tym miejscowości z prawem poboru taksy 17, innych 5.

Razem udzielono zniżek dla 69 miejscowości. W liczbie tej mieści się 24 uzdrowisk użyteczności publicznej, 34 miejsc., z prawem poboru taksy (art. 40a ust. uzdr.), oraz 13 innych miejscowości (zdrojowisk, letnisk, kąpielisk).

Aczkolwiek walor przyznanej ulgi jest pomniejszony przez pobieranie opłaty za zaświadczenie (do zł 0,80), i przez ograniczenie ulgi do przejazdów, przekraczających 100 km, nie ulega wątpliwości, że zniżka nawet w tej formie jest pożyteczną i działa w kierunku zwiększenia frek-

weneji w uzdrowiskach i letniskach, którym ją przyznano. Trzeba podkreślić i to, że możliwość dysponowania zniżką stanowi ważny czynnik propagandowy danej miejscowości.

W stosunku do dużej w Polsce liczby uzdrowisk i letnisk korzysta jednakże z ulg stosunkowo mało miejscowości. Byłoby jeszcze gorzej, gdyby w taryfie ograniczono się w myśl pierwszego zdania § 72 p. 2 tylko do uzdrowisk użyteczności publicznej. Wąski ten zakres został zaraz w następnych punktach przekroczony, gdyż zniżkę otrzymało 45 uzdrowisk, nie licząc grupy 22 letnisk nadmorskich, podczas gdy charakter użyteczności publicznej posiada tylko 25 uzdrowisk.

Zniżkę przyznano bowiem również miejscowościom, które nie mają charakteru użyteczności publicznej, lecz otrzymały prawo poboru taksy na zasadzie art. 40a ustawy uzdrowiskowej. Prawo to otrzymuje miejscowość (właściwie gmina) na skutek zezwolenia Ministra Opieki Społecznej, udzielonego na wniosek wojewody, oparty na uchwale Wydziału Wojewódzkiego, działającego z głosem stanowczym. Jak wykazuje praktyka — warunki stawiane takiemu uzdrowisku są trudne i dlatego uzyskanie zezwolenia nie jest rzeczą łatwą.

Niestety, nie wszystkie uzdrowiska i letniska, mające to ważne i świadczące o spełnieniu wielu warunków uprawnienie poboru taks otrzymały zniżki kolejowe. Nie ma ich Czorsztyn, Kazimierz Dolny, Rajcza, Rytko, Sucha, Skole, Zawoja, Chłapowo, Istebna.

Konsekwencją tego stanu jest fakt, że wiele uzdrowisk i letnisk zabiega o przyznanie im zniżek. W r. bież. np. wniósł odpowiednią prośbę Zarząd Gminny w Zawoi. Prośbę tą poparł Urząd Wojewódzki, jednakże Ministerstwo Komunikacji pismem z dnia 20.IV. br. Nr H. D. — II — 42a/59 odmówiło udzielenia zniżek, motywując, iż:

„ulgi stosuje się tylko dla kuracjuszy powracających z uzdrowisk krajowych, które uznane zostały za uzdrowiska w rozumieniu ustawy uzdrowiskowej i które w myśl tej ustawy posiadają charakter użyteczności publicznej oraz odpowiednie urządzenia kąpielowe i sanitarne lub domy uzdrowiskowe. Ulg dla osób, udających się w celach wypoczynkowych do miejscowości, mających tylko charakter letniskowy, Ministerstwo Komunikacji nie udziela“.

Odmowę tę otrzymała Zawoja mimo, iż są letniska oraz miejscowości, nie będące uzdrowiskami użyteczności publicznej, które ulgą kolejową dysponują.

Z tych powodów obecny stan rzeczy wywołuje uczucie pokrzywdzenia u przedstawicieli wielu miejsc. letniskowych i powoduje wnoszenie w tej sprawie wielu interpelacji i wniosków przy okazji konferencji i zjazdów. Motywy, jakimi letniska zaopatrują swe prośby i wnioski w sprawie zniżek, są następujące:

I. Ruch letniskowy obejmuje przede wszystkim mniej zamożne warstwy społeczeństwa i dlatego słusznym jest ułatwienie tym właśnie warstwom wyjazdu na letnisko — tym bardziej, że czyni się to obecnie w stosunku do zamożniejszej klienteli wielkich uzdrowisk.

II. Korzyści z ruchu letniskowego otrzymuje więc i to na tych obszarach, które, mając walory letniskowe, nie posiadają naturalnych wa-

runków dla rozwoju rolnictwa. Kapitał, jaki przynosi ruch letników, jest nieraz jedynym ratunkiem dla tych okolic.

III. Przyznanie ulg letnikom uzdrowi często stosowany sposób wybierania na letnisko jakichkolwiek miejscowości na tyle bliskich, by można do nich dojechać furmanką. Wobec drogiego przejazdu koleją rzesze letników unikają bowiem udawania się do letnisk dalszych, właśnie posiadających wielkie walory zdrowotne.

Powyższe względy skłaniają Związek Powiatów do przedłożenia Panu Ministrowi prośby o rozszerzenie liczby miejscowości, korzystających ze zniżek kolejowych dla powracających z nich kuracjuszków i letników. Rozszerzenie to mogłoby iść przede wszystkim w tym kierunku, by uwzględnić letniska, które wykazały się regularną frekwencją letników, przekraczającą rokrocznie np. 1000 osób („duże letniska“). W województwie krakowskim np. chodziłoby o letniska takie, jak: Mszana Dolna, Kasinka Mała, Jordanów, Myślenice, Łomnica, N. Targ - Kowaniec, Andrychów, Lanckorona, Cięcina (Węgierska Górka), Jeleśnia, Korbielów, Koszarawa, Sól, Stryszawa, Zwardoń.

Poza tym prosimy o wzięcie pod uwagę tzw. małych letnisk, tj. miejscowości, w których roczna frekwencja letników przekracza liczbę 200 do 1000 osób. (W woj. krakowskim jest takich letnisk około 50, np. Porąbka, Kasina Wielka, Szczawa, Bystra k. Jordanowa, Osielec, Skomielna, Biała, Witów, Zubsuche, Ciężkowice, Zembrzyce, Cisiec, Milówka itd.). Argumentem przemawiającym za uwzględnieniem tych miejscowości jest fakt, że w projektach ustawodawczych o letniskach wysuwa się jako kryterium przy oznaczaniu letnisk właśnie frekwencję przekraczającą 200 osób.

Wysuwany często przez fachowców problem kontroli, uniemożliwiającej wydawanie zniżek nieletnikom, dałby się rozwiązać pomyślnie dla interesów P. K. P. przez zastosowanie procedury wprowadzonej z całkowitym powodzeniem przy imprezie „Lato na ziemiach wschodnich“. Nabywanie karty uczestnictwa w miejscu pierwotnego wyjazdu i stemplowanie jej na stacji, z której wyjeżdża się na letnisko, zapewnia prawdopodobnie lepszą kontrolę, niż system stosowany dziś w uzdrowiskach.

Kwestii, czy udzielenie takich ulg nie godzi w materialny interes P. K. P., można odpowiedzieć przecząco, opierając się na następujących motywach:

1. W razie udzielenia ulg letnikom zwiększy się ilość przejazdów kolejowych letników, których poważny procent unika dziś kolei jako drogiego dla nich środka przewozu.

2. Letnicy zmuszeni na skutek wysokiego kosztu przejazdu do szukania letnisk bliskich, zachęceni ulgą, będą jeździli do letnisk dalszych, zdobywając się nawet na opłacenie wyższych niż zwykle kosztów przejazdu w zamian za możliwość zwiedzenia nieznanych okolic. Pewne jest wówczas zwiększenie przejazdów np. z ziem wschodnich do letnisk krakowskich lub z woj. poznańskiego do Karpat Wschodnich.

3. Grupę letników, która bez ulg dojeżdża dzisiaj i będzie dojeżdżać do letnisk, a nie do uzdrowisk, możnaby w dużej części od zniżki wyłączyć,

udzielając ulgi tylko przy przejazdach przekraczających pewną odległość np. 100, czy 150 km.

Tak przeprowadzona zniżka zwiększy niewątpliwie frekwencję w letniskach i długość przejazdów kolejowych, działając na korzyść zarówno letnisk, letników jak i kolei. Nie może ona także szkodzić interesom uzdrowisk, gdyż dla ludzi przybywających do uzdrowisk, a więc zmuszonych do czynienia o wiele większych wydatków, niż na letniku, zniżka kolejowa odgrywa o wiele mniejszą rolę, niż dla niezamożnego letnika. Za pobytem w uzdrowisku przemawiają u tych ludzi o wiele ważniejsze względy, niż możliwość tańszego powrotu, która daje przecież minimalny procent oszczędności w kilkusetzłotowym budżecie pobytowym gościa w uzdrowisku. Przeciwnie jest u rzeszy letników, wydających b. często na wyjazd do letnisk i pobyt w nim kwoty mniejsze. U tych ludzi może różnica niewielu złotych decydować w ogóle o wyjeździe“.

5. SPRAWY PRACOWNICZE.

UBEZPIECZENIE FUNKCJONARIUSZÓW PAŃSTWOWYCH ZATRUDNIONYCH DODATKOWO W ZWIĄZKACH SAMORZĄDOWYCH.

W szeregu konkretnych wypadków ubezpieczalnie społeczne wydały orzeczenie, że funkcjonariusze państwowi, pełniący równocześnie czynności urzędowe w powiatowych związkach samorządowych i otrzymujący z tego tytułu od samorządów dodatki do uposażeń pobieranych ze Skarbu Państwa, jak np. kierownicy powiatowych zarządów drogowych, państwo- wi lekarze powiatowi i państwowi lekarze weterynarii, podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek choroby oraz od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych.

Stanowisko to było przedmiotem interwencji Związku Powiatów R. P. w Ministerstwie Opieki Społecznej. W piśmie, skierowanym do Pana Ministra Opieki Społecznej, Związek przedstawił na to zagadnienie następujący pogląd.

Stanowisko zajęte w omawianych orzeczeniach przez Ubezpieczalnię Społeczną jest, zdaniem Związku Powiatów, niesłuszne i pozbawione podstaw prawnych.

Pracownicy bowiem, których dotyczą powyższe orzeczenia są zawsze przede wszystkim funkcjonariuszami państwowymi. Czynności pełnione przez takich pracowników dla samorządu są bądź czynnościami, zleconymi tym pracownikom przez przepis ustawowy (§ 3 R. R. M. z 23 września 1929 r. — D. U. R. P. poz. 544) bądź też czynnościami dodatkowymi, ubocznymi.

I w jednym i w drugim wypadku ze względu na ich zasadniczy charakter funkcjonariuszów państwowych ma do nich zastosowanie przepis, zawarty w p. 1 ust. (1) art. 5 ustawy z 28 marca 1933 r., który głosi, że nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia, na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym, funkcjonariusze państwowi, podlegający ustawie z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym.

Z treści powyższego przepisu wynika, że przywilej zwolnienia od ubezpieczenia złączony jest ściśle z osobą funkcjonariusza państwowego, przywilej ten rozciąga się na wszelkie przypadki bez ograniczenia, a nie odnosi się tylko wyłącznie do stosunku łączącego funkcjonariusza z Państwem. Z tytułu przeto wszelkich stosunków prawnych funkcjonariusz państwowy korzysta z tego przywileju, korzysta z niego przeto również i w tym wypadku, gdy go łączy stosunek umowy ze związkiem samorządowym.

Za powyższą tezę przemawia nie tylko cytowany przepis ustawy, który nie zawiera żadnych ograniczeń, ale ponadto i ta okoliczność, że w tymże samym art. 5 ustawy z 28 marca 1933 r. ustawodawca dla innych osób wprowadza ograniczenie i np. w stosunku do duchownych (p. 4 ust. (1) art. 5) wyraźnie podkreśla, że zwolnienie odnosi się tylko do czynności, bezpośrednio wynikających z powołania duchownego. Gdyby przeto zamiarem ustawodawcy było ograniczenie przywileju funkcjonariuszy państwowych, to niewątpliwie również dodanoby klauzulę, że zwolnienie to odnosi się tylko do czynności, wynikających bezpośrednio ze służby państwowej funkcjonariuszy państwowych.

Za powyższą tezę przemawiają również argumenty logiczne.

Intencją ustawodawcy przy uchwalaniu omawianej ustawy o ubezpieczeniu społecznym był niewątpliwie zamiar zapewnienia pomocy leczniczej oraz renty wypadkowej na wypadek powstania niezdolności do zarobkowania, spowodowanej nieszczęśliwym wypadkiem w zatrudnieniu lub chorobą zawodową osobom, których zawodem jest praca umysłowa lub fizyczna.

Sądzymy, że intencja ta ograniczała się jedynie do tych osób, które w inny sposób nie mają zapewnionej ustawowo ani pomocy leczniczej ani świadczeń na wypadek powstania niezdolności do pracy.

Natomiast nie byłoby logicznym, aby ustawa miała zapewniać powyższe świadczenia osobom, którym inne przepisy świadczenia te już zapewniały.

Ze względu na to, że funkcjonariusze państwowi mają w drodze przepisów ustawowych zapewnione otrzymanie obydwu z przytoczonych powyżej rodzaj świadczeń, przeto ponowne zapewnienie świadczeń byłoby zbędne i niecelowe.

Wobec tego, że zarówno wykładnia gramatyczna, jak i interpretacja logiczna przepisów zawartych w p. 1 ust. (1) art. 5 doprowadzić musi do wniosku, że funkcjonariusze państwowi korzystają ze zwolnienia od ubezpieczenia z tytułu wszelkiego rodzaju zatrudnienia, przeto sądzymy, że stanowisko zajęte w tej sprawie przez ubezpieczalnie społeczne jest prawnie nieuzasadnione.

W konkluzji Związek Powiatów zwrócił się o wydanie odpowiednich zarządzeń, zmierzających do wyjaśnienia ubezpieczalniom społecznym stanu prawnego w tej sprawie i do zaniechania stosowania przez ubezpieczalnie podobnej praktyki.

6. ZE ZWIĄZKÓW.

ZJAZD GŁÓWNY ZWIĄZKU POWIATÓW R. P.

W dniach 3 i 4 października 1937 r. odbył się w Wilnie Zjazd Główny Związku Powiatów R. P. W Zjeździe tym wzięło udział 154 delegatów powiatowych związków samorządowych i 105 osób w charakterze gości reprezentujących władze i różne instytucje oraz spośród członków organów samorządowych i pracowników samorządowych.

Obecni byli między innymi: Marszałek Senatu Aleksander Prystor, Wiceminister Spraw Wewnętrznych Władysław Korsak, reprezentujący Pana Premiera i Ministra Spraw Wewnętrznych, Minister Rolnictwa i Reform Rolnych Juliusz Poniatowski, dyr. Izby Skarbowej Wacław Gajewski, reprezentujący Wicepremiera i Ministra Skarbu, Wojewoda Wileński płk. Ludwik Bociański, Wojewoda Wołyński Henryk Józefski, Wizytator dr Rengorowicz jako przedstawiciel Ministerstwa W. R. i O. P., nac. inż. A. Gajkowicz, przedstawiciel Ministerstwa Komunikacji, T. Nagurski, wiceprezydent m. Wilna.

W imieniu Pana Premiera i Ministra Spraw Wewnętrznych gen. Sławoj Składkowskiego powitał Zjazd P. Wiceminister Władysław Korsak, w imieniu Pana Wicepremiera i Ministra Skarbu inż. Eugeniusza Kwiatkowskiego — dyrektor Izby Skarbowej w Wilnie p. Wacław Gajewski, w imieniu miasta Wilna — wiceprezydent m. Wilna p. T. Nagurski.

W programie Zjazdu przewidziane były następujące merytoryczne punkty: 1) sprawozdanie z działalności Związku Powiatów za czas od Zjazdu Głównego we Lwowie w dn. 13 — 15 września 1936 r.; 2) referat wiceprezesa Związku p. Jana Siwca pt. „Działalność samorządu ziemskiego w zakresie oświaty i kultury“; 3) referat dyrektora Związku p. Franciszka Greli pt. „Sprawa drogowa“; 4) wybory 3 członków Rady Związku z grupy ogólnej (§ 7 Statutu Związku).

Prace Zjazdu toczyły się w trzech sekcjach: ogólnie - sprawozdawczej, drogowej i oświatowej. W sekcji ogólnie - sprawozdawczej przewodniczył członek Zarządu Związku p. poseł Ignacy Puławski; w sekcji drogowej — p. Zygmunt Ruszczyk, członek Rady Związku Powiatów; w sekcji oświatowej — kurator Liceum Krzemienieckiego p. Stefan Czarnocki, członek Rady Związku. Zebraniom plenarnym przewodniczył prezes Związku dr M. Z. Jaroszyński. Szczegółowy przebieg obrad Zjazdu podany został w Nr 44 tyg. „Samorząd“ z 1937 r.

W wyniku prac Zjazdu powzięte zostały następujące uchwały.

I. W sprawach ogólnych.

„1. Zjazd Główny Związku Powiatów R. P. przyjmuje do zatwierdzającej wiadomości sprawozdanie z działalności Zarządu i Rady Związku Powiatów R. P. za okres od ostatniego Zjazdu Głównego, tj. od 15 września 1936 r.

2. Zjazd uważa za konieczne, by przy zatrudnianiu bezrobotnych na państwowych robotach publicznych uwzględniani byli miejscowi bezrobotni z terenu okolicznych wsi bez względu na to, czy są zarejestrowani w urzędach pośrednictwa pracy.

3. Z uwagi na konieczność otoczenia opieką zbytu produktów rolnych Zjazd uważa za właściwe, aby w komisjach przetargowych i instytucjach wojskowych brał udział przedstawiciel samorządu powiatowego. Nadto Zjazd domaga się, by koncesje na sprzedaż soli otrzymywały w pierwszym rzędzie spółdzielnie rolniczo - handlowe.

4. Zjazd uważa za wskazane, by samorządy powiatowe przy zakupach opału, materiałów budowlanych i czynieniu innych zakupów uwzględniały spółdzielnie.

5. Zjazd wskazuje na konieczność przekazania z powrotem samorządowi terytorialnemu egzekucji jego danin.

6. Zjazd uznaje potrzebę przywrócenia samorządowi powiatowemu prawa opiniowania pozwoleń na sprzedaż alkoholu.

7. Zjazd stwierdza konieczność przyspieszenia likwidacji b. kas gminnych pożyczkowo - oszczędnościowych“.

II. W sprawach oświatowych.

„1. Praca nad rozwojem kultury duchowej wśród najszerzych warstw ludności wiejskiej winna mieć na celu:

a) ujawnienie i uaktywnienie wielkiego rezerwoaru sił intelektualnych i fizycznych, utajonych na wsi oraz wdrożenie ich do pożytecznej służby narodowi i państwu;

b) podniesienie na należyty poziom dzielności życiowej ludności wiejskiej przez pełne wykorzystanie zdolności wytwórczej i konsumpcyjnej warsztatów i ludzi już zatrudnionych na wsi oraz tych, którzy mogą znaleźć tam zatrudnienie w przyszłości.

2. Pojęciem kultury duchowej na wsi Zjazd obejmuje zarówno zagadnienie samorodnej kultury ludowej, jak i zagadnienie kultury ogólnie - narodowej i ogólnie - ludzkiej.

Zagadnieniu pierwszemu samorząd terytorialny winien jest serdeczną życzliwość i poparcie. Natomiast z zagadnienia drugiego wypływa dla tegoż samorządu obowiązek realizowania we własnym zakresie bogato zakreszonego programu roboczego, zwłaszcza w dziedzinie szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej.

3. Biorąc pod uwagę obecny stan materialny wsi Zjazd zaleca w pierwszym rzędzie nastawiać prace kulturalne w ten sposób, aby one przede wszystkim podnosiły dzielność zawodowo - gospodarczą środowisk wiejskich. Praca nad rozwojem kultury wsi winna być projektowana realnie i mieć za podłoże praktyczny sens życiowy.

W tym też celu materiał programowy szkół powszechnych winien uwzględniać elementy życia wiejskiego, zaś nauczycielstwo, kierowane na wieś, winno posiadać odpowiednie przygotowanie.

4. Przed wsią polską leżą ogromne możliwości rozwojowe w dziedzinie produkcji. Równocześnie wielki odsetek ludności wiejskiej niedojada i karleje fizycznie wskutek ogromnego bezrobocia na wsi.

Powyższa okoliczność nakłada na państwo i samorządy olbrzymi obowiązek uzupełnienia życia wiejskiego brakującym jej czynnikiem intelektu, mogącym zniwelować powyższe sprzeczności na drodze wprowadzenia nowych dziedzin, sposobów i metod produkcji.

W tych warunkach zdaje się rzeczą konieczną przeszkolenie w szybkim czasie licznych, należycie dobranych i przygotowanych kadr instruktorskich i wprowadzenie ich do pracy organicznej na wsi.

5. Zjazd wyraża pogląd, iż ludowe szkolnictwo w dotychczasowym swym nastawieniu programowym nie sprostą żywo narastającym potrzebom kształcenia zawodowego wieśniaków i widzi konieczność przystosowania szkolnictwa powszechnego programowo w ten sposób, aby klasa VII wiejskiej szkoły powszechnej zawierała w sobie program przysposobienia rolniczego.

6. W interesie i obowiązku samorządu terytorialnego zarówno powiatowego, jak i gminnego, leży przyspieszenie w miarę możliwości rozwiązania sprawy bibliotecznej i sprawy domów ludowych na wsi.

Jako wytyczną dla zrealizowania powyższego zagadnienia Zjazd przyjmuje tworzenie powiatowych central bibliotek ruchomych, które obsługiwałyby ośrodki terenowe równomiernie bez względu na stopień świadczeń inwestycyjnych poszczególnych gmin na ten cel.

7. Zjazd stoi na stanowisku bezwzględnego wykonywania przymusu uczęszczania do szkół.

8. Biorąc pod uwagę nieodwołalną potrzebę rozwiązania w przyspieszonym tempie zagadnienia budownictwa szkolnego powszechnego Zjazd uważa za niezbędne:

a) wybitne zwiększenie funduszków w budżecie państwa na cele budowy szkół w postaci gotówki i budulcu oraz na całkowite przejęcie przez państwo dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli;

b) ustawowe umożliwienie gromadom wiejskim opodatkowania się na cele budownictwa szkolnego i urządzeń kulturalnych.

9. Doceniając znaczenie radia w pracach nad rozwojem kultury duchowej na wsi oraz biorąc pod uwagę nikłość środków, jakie mogą być przeznaczone na utrzymanie radioodbiorników przez szkoły i organizacje społeczne na wsi, Zjazd zaleca podjęcie starań u odnośnych czynników, aby radioodbiorniki lampowe, znajdujące się w szkołach i świetlicach organizacyj społecznych, były zwolnione od opłat całkowicie.

10. Zjazd Związku Powiatów R. P. uchwała podjąć starania o zniesienie okręgowych inspektoratów szkolnych i utworzenie inspektoratów szkolnych powiatowych.

11. W przeświadczeniu, że tylko człowiek oświecony zdolny jest skutecznie pokonać trudności życia i stanowić siłę i gwarancję państwa, Zjazd zwraca samorządy do:

a) otoczenia szczególną opieką zdolnej, a niezamożnej młodzieży przez udzielanie jej zapomóg na kształcenie się w szkołach średnich i wyższych, a szerokim rzeszom ułatwiania samokształcenia. Szczególniejszego poparcia należy udzielać młodzieży kształcącej się w rolnictwie i handlu,

b) dążenia do wydatnego zwiększenia w budżetach samorządowych sum na cele kulturalno - oświatowe.

12. Uznając konieczność zwiększenia środków na akcję kulturalno-oświatową, Zjazd domaga się przekazywania na rzecz samorządu kar

porządkowych nakładanych administracyjnie na ludność wiejską, z przeznaczeniem wpływów na podniesienie oświaty na wsi.

13. Zważywszy, że samorząd szkolny w dotychczasowych formach nie odpowiada potrzebom życia, Zjazd uważa za konieczne dokonanie szybkiej unifikacji tego samorządu z samorządem terytorialnym“.

III. W sprawach drogowych.

„1. Zjazd uznaje że:

Stan dróg w Polsce, który dotychczas nigdy nie odpowiadał swemu przeznaczeniu, na przestrzeni okresu kryzysu uległ tak dalece pogorszeniu, że przedstawia obecnie stan wysoce niebezpieczny, wymagający zdecydowanych i rychłych środków poprawy. Dotyczy to w szczególności dróg tłuczniowych, które wynosząc przeszło 70% całej sieci drogowej o twardej nawierzchni, jeszcze przez długi okres czasu stanowić będą najważniejszy odcinek gospodarki drogowej.

Względy na gospodarkę i obronność kraju z jednej strony, a aktualny stan istniejącej sieci drogowej z drugiej — nakazują uznać nareszcie sprawę drogową za najbardziej elementarną potrzebę państwową, której racjonalne zaspokojenie nie może być już nadal odsuwane.

2. Postępujący od szeregu lat proces cofania się w konsekwencji grozi niemal ruiną dotychczasowego dorobku w gospodarce drogowej samorządu terytorialnego. Przyczyny tego stanu rzeczy, wynikające z niewspółmierności potrzeb drogowych, a osiągniętych na ich zaspokojenie środków finansowych, muszą być bezwzględnie usunięte.

Konieczność powiększenia niedostatecznych w stosunku do potrzeb możliwości finansowych wymaga:

a) niekrępowania organów samorządowych co do wysokości opłat drogowych, uchwalanych przez poszczególne rady powiatowe w ramach ich uprawnień ustawowych;

b) pociągnięcia miast wydzielonych do świadczeń na rzecz dróg wojewódzkich;

c) zrationalizowania wykorzystywanego szarwarku przez celową jego organizację techniczną i dopuszczenie możliwości częściowej zamiany świadczeń w naturze na środki pieniężne z prawem zużywania ich na rzeczowe wydatki drogowe.

3. W związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi samorządu terytorialnego, tempo budowy nowych dróg i polepszenia istniejących jest słabe, tym bardziej, że terytorialne rozmieszczenie głównych ośrodków produkcji materiałów budowlanych - drogowych i polityka taryfowa kolei państwowych są wysoce niekorzystne dla gospodarki drogowej całych połaci kraju.

W całokształcie warunków, w jakich rozwijać się musi gospodarka drogowa, katastrofalny stan dróg nie może ulec zmianie na lepsze bez udostępnienia samorządowi wysokowartościowego kamienia z terenów, na których znajduje się on w nadmiarze, co znowu może być zrealizowane tylko przez wybitne obniżenie kosztów przewozu materiałów kamiennych.

4. Niedostateczna jakość dróg samorządowych, nie odpowiadających potrzebom ruchu, wymaga przedstawienia dotychczasowej polityki

drogowej w kierunku używania rozporządzalnych środków przede wszystkim na konserwację i ulepszanie istniejących dróg, a następnie dopiero na budowę nowych odcinków.

5. Budowa nowych dróg z kamienia importowanego na dany teren powinna zawsze odpowiadać obciążeniu ruchem, zaś odcinki, których konserwacja z zachowaniem dotychczasowej nawierzchni jest nieopłacalna, powinny być przebudowywane nawet, gdyby to miało się dziać kosztem budowy nowych dróg.

6. Budowa dróg bitych, których istnienie nie wynika z lokalnych potrzeb danego terenu, nie może być przerzucane na barki samorządów, lecz winna być finansowana przez Państwo.

7. Zainicjowany w roku bieżącym przez Ministerstwo Komunikacji system subwencjonowania samorządu gminnego przy budowie odcinków dróg gminnych z twardą nawierzchnią stwarza możliwość znacznego ich przyrostu.

Stwierdzając powyższe, Zjazd zwraca się z apelem do Pana Ministra Komunikacji o rozszerzenie tej tak pożytecznej akcji już w nadchodzącym roku budżetowym.

8. Sprawność wykonywania robót drogowych zwłaszcza wykonywanych świadczeniami w naturze w dużym stopniu zależna jest od fachowego nadzoru technicznego, którego brak odczuwa samorząd gminny.

Zjazd zwraca się z apelem do Dyrekcji Funduszu Pracy, by co rok prelimitowała odnośne sumy na sezonowe zatrudnianie pozbawionych dziś pracy techników i nadzorców drogowych.

Uchwały Zjazdu Głównego zostały następnie przesłane przez Zarząd Związku właściwym ministerstwom. Równocześnie stały się one podstawą i wytyczną w ogólnej i szczegółowej działalności Związku. Szereg wniosków, zgłoszonych na Zjeździe w sprawach oświatowych, zdrowia publicznego i drogowych, zostało przekazanych przez Zjazd Zarządowi i Radzie Związku. Rada Związku dla rozpatrzenia tych wniosków a głównie dla opracowania szczegółowych wytycznych polityki samorządowej w zakresie oświaty i zdrowia publicznego powołała osobne komisje, powołane w połowie spośród członków Rady, w połowie spośród zaproszonych znawców przedmiotu i działaczy. Prace obu komisji Rady: oświatowej i zdrowia publicznego są w pełnym toku.

ZGROMADZENIE DELEGATÓW ZWIĄZKU PRACOWNIKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

W dniu 28 sierpnia 1937 r. w Gdyni odbyło się XXIII. Zgromadzenie Delegatów Związku Pracowników Samorządu Terytorialnego z udziałem 254 delegatów oraz 205 gości.

W Zjeździe wzięli m. in. udział: p. insp. Bogatkowski jako przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, p. mgr Franciszek Sokół — Komisarz Rządu miasta Gdyni, p. dyr. Franciszek Grela jako przedstawiciel Związku Powiatów.

Program Zjazdu przewidywał m. in. referat ideowy dyr. A. Pachol-

czyka, w wyniku którego Zgromadzenie uchwaliło krótką deklarację ideową, sprawozdanie z działalności Związku i dyskusję nad nim, uchwalenie zmian statutu Związku, wybory do władz Związku, referat o ustawach pracowniczych, uchwalenie budżetu Związku i jego przedsiębiorstw. Szczegółowe sprawozdanie z przebiegu obrad Zgromadzenia zamieszczone zostało w Nr-ze 18 „Pracownika Samorządowego” z 1937 r.

W wyniku referatu pos. A. Pacholeczyka na temat ustaw pracowniczych Zgromadzenie uchwaliło następującą rezolucję:

„Zgromadzenie Delegatów Związku Pracowników Samorządu Terytorialnego stwierdza, że fragmentaryczne i przestarzałe przepisy, regulujące stosunki służbowe pracowników samorządowych oraz stałe oczekiwanie na ustawowe i zasadnicze uregulowanie tych spraw, tudzież utrzymywanie przez tyle lat stanu tymczasowości, wytwarzają coraz nieznośniejszą sytuację dla pracowników samorządowych. Mnożą się procesy sądowe, które narażają związki samorządowe i pracowników na niesłychane wydatki.

Jeśli się do tego doda, że stosunek władz administracyjnych, przy rozstrzyganiu spraw pracowniczych, daleki jest od obiektywizmu, to pracownicy samorządowi znajdują się w sytuacji najbardziej upośledzonych ludzi pracy, choć stawiane im wymagania często wykraczają poza ustawowe obowiązki i są tak uciążliwe, że wykonanie ich staje się nieraz po prostu niemożliwe.

Utrzymanie tego stanu jest szkodliwe zarówno dla pracowników, jak i dla związków samorządowych.

Zgromadzenie Delegatów domaga się przeto należytego ustawowego uregulowania stosunków służbowych, odpowiedzialności służbowej oraz uposażenia i zaopatrzenia emerytalnego pracowników samorządowych lub nie stawiania związkowi samorządowemu przeszkód w uregulowaniu tych zagadnień we własnym zakresie w granicach obowiązujących obecnie ustaw.

Zgromadzenie Delegatów zwraca przy tym uwagę na konieczność zaliczenia do wysługi emerytalnej lat służby w byłych gminach jednostkowych.

Zgromadzenie Delegatów podtrzymuje w wymienionych wyżej sprawach postulaty uchwalone na Zgromadzeniu Delegatów w dniu 4 października 1936 r. *), a przedłożone p. Ministrowi Spraw Wewnętrznych w memoriale Centralnego Zarządu z dnia 19 listopada 1936 r. i domaga się wydania ustaw w duchu tych postulatów“.

Poza tym na wniosek Centralnego Zarządu Związku powzięto uchwały m. inn. w następujących sprawach:

A. Czas pracy.

Zgromadzenie Delegatów Związku Prac. Samorz. Teryt. stwierdza, iż czas pracy w biurach związków samorządowych, a zwłaszcza w gminach wiejskich, nie jest przestrzegany. Pracownicy urzędów samorządowych pracują przeciętnie po 10 godzin dziennie i bardzo często w dniu świąteczne, pozbawieni są niezbędnego dla człowieka odpoczynku. Ten stan rzeczy trwa już od szeregu lat i powoduje coraz większe obniżanie się stanu zdro-

*) „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 3 i 4 z 1936 r., str. 486.

wotności wśród pracowników samorządowych, czyniąc ich przedwcześnie niezdolnymi do wykonywania zawodu.

Zgromadzenie Delegatów domaga się zatem przestrzegania czasu pracy w związkach samorządowych, a dla zapewnienia im sprawnego funkcjonowania Zgromadzenie domaga się zatrudnienia odpowiedniej ilości funkcjonariuszów.

B) *Ubezpieczenie chorobowe.*

Zgromadzenie Delegatów Związku Prac. Samorz. Teryt. stwierdza, że pracownicy samorządu, ubezpieczeni na wypadek choroby w Ubezpieczalniach Społecznych, nie korzystają ze świadczeń w przypadku choroby w takim stopniu, jaki powinien odpowiadać płaconym przez pracowników oraz związki samorządowe składkom na to ubezpieczenie.

Niedostateczna pomoc lecznicza ze strony ubezpieczalni społecznych powoduje, że pracownicy samorządowi bardzo często przedwcześnie tracą zdolność do pracy, co pociąga za sobą wydatki dla związków samorządowych w postaci przedwczesnej wypłaty emerytury.

Zgromadzenie Delegatów domaga się zatem wyłączenia pracowników samorządowych z ubezpieczalni społecznych i zorganizowania ubezpieczenia na wypadek choroby przez związki samorządowe we własnym zakresie, a zarazem prosi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych o zalecenie związkom samorządowym statutu wzorowego, opracowanego i przedłożonego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych przez Centralny Zarząd Związku Prac. Sam. Teryt.

C) *Podatek specjalny.*

Zgromadzenie Delegatów Związku Prac. Samorz. Teryt. przypomina, że p. Minister Skarbu zapewnił przed wprowadzeniem podatku specjalnego od uposażeń na rzecz równowagi budżetu Państwa, że pobór tego podatku zostanie zaniechany wcześniej niż został określony termin ustawowy, jeżeli sytuacja finansowa Skarbu na to pozwoli, oraz że podatek specjalny od uposażeń pracowników samorządowych początkowo wpływał do Skarbu Państwa, poczem Skarb Państwa z tego podatku zrezygnował, przekazując go związkom samorządowym.

Ponieważ sytuacja finansowa olbrzymiej większości związków samorządowych nie wymaga obecnie ofiar od swoich pracowników w postaci owego podatku specjalnego, przeto bardzo liczne związki samorządowe chętnie zaniechały by poboru tego podatku względnie zwróciłyby go pracownikom pod innymi postaciami, gdyby władze nadzorcze nie stały temu na przeszkodzie, bądź przez zakaz pobierania uchwał w tej sprawie, bądź przez uchylanie powyższych już uchwał.

Zgromadzenie Delegatów zwraca się zatem z prośbą do Rządu o wydanie zarządzeń, by władze nadzorcze nie czyniły przeszkód, gdy związki samorządowe uchwałą zwrócić swoim pracownikom podatek specjalny.

Zgromadzenie Delegatów stwierdza dalej, iż w żadnym razie pobór podatku specjalnego od pracowników samorządowych nie powinien być kontynuowany po dniu 31 grudnia 1937 r., gdyż przedłużenie poboru tego

podatku w ustawie skarbowej odnosi się tylko do dochodów skarbowych, mających wpływ na równowagę budżetu Państwa.

D) *Uposażenie pracowników gminnych na terenie województw południowych i zachodnich.*

Zgromadzenie Delegatów Związku Prac. Samorz. Teryt. stwierdza, że uposażenia pracowników gmin wiejskich na terenie województw południowych są niesłychanie niskie i nie stoją w żadnym stosunku ani do wykonywanych funkcji, ani do warunków utrzymania.

Uposażenia sekretarzy gminnych w wysokości 100 zł miesięcznie, pomocników zaś w wysokości 40 — 50 zł mies. na tym terenie nie są rzadkością.

Bardzo często umowy z pracownikami zawierane są warunkowo na okres 3-miesięczny i okresowo przedłużane, wskutek czego pracownicy ci pozostają stale pod groźbą utraty pracy.

Nie są przestrzegane przepisy o uposażeniu, statuty etatów stanowisk służbowych nie ustalają niezbędnej dla sprawnego funkcjonowania urzędu gminnego liczby pracowników, sekretarze gminni nie otrzymują mieszkań, opału i światła w naturze, ani równoważnika pieniężnego.

Podobnie przedstawiają się te sprawy na terenie województw zachodnich.

Zarządy i rady gminne w wojew. południowych i zachodnich, rozumiejąc niesłychanie trudne położenie materialne swoich pracowników, w wielu wypadkach pragną im przyjść z pomocą przez podwyższenie uposażenia, lecz z reguły napotykać na sprzeciw władzy nadzorczej. Wypadki, że uchwały gminne o podwyższeniu uposażenia pracownikowi o 5 zł zostają uchylone przez władze powiatowe, nie są odosobnione.

Zgromadzenie Delegatów, w trosce o utrzymanie na należytych poziomach etyki pracowników samorządowych, zwraca się z apelem do organów samorządu gminnego o należyte sytuowanie swoich pracowników, a równocześnie poleca Centralnemu Zarządowi zwrócić się do p. Ministra Spraw Wewn. z prośbą o wydanie odpowiedniego zarządzenia, by uposażenie pracowników gminnych zostało doprowadzone do takiej skali, która by im zapewniała choć minimum egzystencji oraz o ustalenie uposażenia pracowników gminnych w Małopolsce i w wojew. zachodnich w ramach rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 30 grudnia 1924 r. o uposażeniu w samorządzie, zgodnie z art. 88 i 100 ustawy samorządowej z dn. 23 marca 1933 r.

E) *Gminne kasy pożyczkowo - oszczędnościowe.*

Zważywszy że:

gminne kasy pożyczkowo - oszczędnościowe są instytucjami użyteczności publicznej, powoływanymi, kontrolowanymi i gwarantowanymi przez samorząd gminny, że pracują najtaniej, zapewniając bezpieczeństwo oszczędnościom obywateli wsi, oraz najtańszy, powszechnie dostępny kredyt, Zgromadzenie Delegatów reprezentując m. in. pracowników gminnych kas pożyczkowo - oszczędnościowych uchwala, aby władze Związku dążyły do uzyskania u władz państwowych:

1) równego traktowania gminnych kas p. - o. z innymi odmianami instytucji drobnego kredytu przy przydzielaniu kredytów rolniczych, jak np. na cele budownictwa wiejskiego;

2) uzgodnienia pracy instytucji oszczędnościowych państwowych i komunalnych na terenie wsi, aby oszczędności wsi były całkowicie używane na cele gospodarczo - kredytowe drobnego rolnictwa;

3) załatwienia pretensyj wkładców do przedwojennych gminnych kas p. - o. mając na uwadze zadrażnienia, jakie w życiu gminy z tego powodu powstają;

4) rewizji ustawodawstwa gminnych kas p. - o. w kierunku wzmocnienia zasad organizacyjnych, lepszego dostosowania do zadań gospodarczo - kredytowych, w szczególności oszczędnościowych, przez utworzenie powszechnego funduszu gwarancyjnego kas na wypłatę wkładów;

5) wzmocnienie roli czynnika społecznego w kasach przez utworzenie ogólnopanstwowego Związku Kas przy zachowaniu uprawnień nadzoru administracyjnego;

6) rozwinięcie sieci gminnych kas p. - o. na całe Państwo i usunięcie anomalii, krępujących powstawanie nowych gminnych kas p. - o., skoro w województwach centralnych i wschodnich około 200 gmin wiejskich nie posiada żadnej miejscowej organizacji drobnego kredytu, a ponad 400 gmin na tymże terenie posiada zbyt małą sieć organizacji kredytowych spółdzielczych, aby sprostać elementarnym potrzebom kredytowym ludności.

Następnie przyjęto wnioszek oddziału kołomyjskiego, który domaga się poprawy warunków pracy w nowoorganizowanych gminach zbiorowych przez:

a) uregulowanie i zabezpieczenie stosunku służbowego pracowników gminnych na terenie Małopolski, do czasu wejścia w życie nowych przepisów pracowniczych, przez wprowadzenie statutów służbowych i spisanie umów służbowych,

b) przyśpieszenie na terenie parlamentu ustaw pracowniczych, przyjęcie poprawek zgłoszonych przez Związek i nie pozostawianie nadal pracowników samorządowych na łasce lub niełasce wpływowych jednostek,

c) podwyższenie pracownikom, w szczególności gminnym, wynagrodzenia służbowego do poziomu wynagrodzeń, przewidzianych w obowiązujących w tej mierze przepisach,

d) odciążenie pracowników gminnych od pracy w godzinach pozasłużbowych i danie im możliwości wypoczynku, a natomiast powiększenie liczby pracowników w rozmiarach właściwych do istniejących potrzeb,

e) zabezpieczenie pracownikom samorządowym rekompensaty za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe.

Ponadto oddział kołomyjski domaga się, aby wszelkie wnioski nowych ustaw i przepisów samorządowych, a szczególnie instrukcyj biurowych, były układane po zasięgnięciu opinii Związku Pracowników Samorządu Terytorialnego.

REGIONALNE ZJAZDY MIAST.

W jesieni 1937 r. odbyło się szereg regionalnych zjazdów miast, zorganizowanych bądź przez Związek Miast Polskich, bądź przez związki regionalne.

W dniach 11—12 września 1937 r. odbył się we Lwowie Zjazd Miast Małopolskich, zorganizowany przez Zarząd Związku Miast Małopolskich. Na zjeździe wygłoszone zostały następujące referaty: prof. dr Nadolski „Znaczenie gospodarcze drogi spławnej Wisła — Morze Czarne”; inż. Stanisław Kozłowski „Zagadnienie elektryfikacji miast małopolskich”; inż. Marcin Chmay „Zagadnienie drogowe w miastach”; dr Stanisław Ostrowski „Potrzeby inwestycyjne miast małopolskich”; prof. dr Tadeusz Bigo „Komunalne kasy oszczędności — a komunalne związki założycielskie i poręczające w świetle obowiązujących przepisów”; dyr. M. Porowski „Aktualne zagadnienia samorządu miejskiego”. Sprawozdanie zamieszczone zostało w „Samorządzie Miejskim” Nr 18 i 20 z 1937 r. W dniu 18 września 1937 r. odbył się w Grudziądzu Zjazd Miast Pomorskich; przedmiotem obrad tego zjazdu były — poza sprawozdaniem Zarządu Koła Miast Pomorskich: sprawa uprawnienia rządowego dla Pomorskiej Elektrowni Krajowej „Gródek”, sprawa wycieczki gospodarczo-krajoznawczej do miast wojew. wschodnich, referat pt. „Planowość prac inwestycyjnych a bezrobocie”. Sprawozdanie ze zjazdu zamieszczone zostało w Nr. 19 „Samorządu Miejskiego” z 1937 r.

W tymże dniu odbył się zjazd delegatów miast poznańskich i pomorskich. Porządek dzienny przewidywał następujące merytoryczne punkty: referat pt. „Aktualne zagadnienia samorządu miejskiego” (dyr. M. Porowski); referat pt. „Zasady organizacji przedsiębiorstw miejskich” (insp. S. Dębowski); referat pt. „Zasady przekładania kosztów pierwszego urządzania ulic” (inż. Guzowski). Sprawozdanie ze zjazdu zamieszczone zostało w Nr. 19 „Samorządu Miejskiego” z 1937 r.

W dniu 19 września 1937 r. w Grudziądzu odbył się zjazd delegatów miast nadwiślańskich z udziałem miast: Grudziądz, Chełmna, Fordonu, Nieszawy, Aleksandrowa Kuj., Świecia, Tczewa, Torunia i Wąbrzeźna. Porządek dzienny obejmował następujące referaty: „Znaczenie gospodarcze Wisły dla pomorskich miast nadwiślańskich” (inż. Tłoczek); „Przyczyna małego wykorzystywania dolnej Wisły jako drogi wodnej i środki zaradcze” (inż. Konopka); „Miasta nadwiślańskie a projekt budowy kanału Bydgoszcz — Gdynia” (poseł Michałowski). Sprawozdanie ze zjazdu zamieszczone zostało w „Samorządzie Miejskim” Nr 19 z 1937 r.

W dniach 24 i 25 września 1937 r. odbył się w Łucku i Równem zjazd miast województw wschodnich (wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego i wileńskiego). Tematem obrad było omówienie obecnej sytuacji miast. Sprawozdanie ze zjazdu zamieszczone zostało w Nr 21 „Samorządu Miejskiego” z 1937 r.

W dniu 5 i 6 listopada 1937 r. odbył się w Siedlcach zjazd miast województw białostockiego, lubelskiego i warszawskiego, zaś w dniu 16 listopada 1937 r. zjazd miast woj. kieleckiego i łódzkiego. Tematem obrad zjazdów były: 1) aktualne zagadnienia samorządu powiatowego, 2) skut-

ki przejęcia egzekucji należności miejskich przez władze skarbowe, 3) zagadnienie pokrywania kosztów leczenia ubogich na tle projektu wstępnego Ministerstwa Opieki Społecznej. Sprawozdanie ze zjazdu w Siedlcach zamieszczone zostało w Nr. 22 z 1937 r. „Samorządu Miejskiego“, zaś ze zjazdu w Częstochowie w Nr 23 z 1937 r.

7. RÓŻNE.

PROJEKTY USTAWODAWCZE, DOTYCZĄCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SESJI ZWYCZAJNEJ IZB USTAWODAWCZYCH 1937/38 R.

Sesja izb ustawodawczych w r. 1937/8 obfitowała szczególnie w projekty ustawodawcze, dotyczące bezpośrednio lub pośrednio samorządu terytorialnego.

Wymienić należy (zgłoszone do dnia 3 marca 1938 r.):

1) rządowy projekt ustawy o zwalczaniu chorób wenerycznych (druk sejmowy Nr 549);

2) rządowy projekt ustawy o zwalczaniu gruźlicy (druk sejmowy Nr 550);

3) rządowy projekt ustawy w sprawie zmiany ustawy o opodatkowaniu piwa (druk sejmowy Nr 556);

4) rządowy projekt ustawy w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o monopoli spirytusowym, opodatkowaniu kwasu octowego, i drożdży oraz o sprzedaży napojów alkoholowych (druk sejmowy Nr 557);

5) rządowy projekt ustawy w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (druk sejmowy Nr 570);

6) rządowy projekt ustawy o należnościach gmin z tytułu rozliczenia z właścicielami zniesionych obszarów dworskich (druk sejmowy Nr 571);

7) rządowy projekt ustawy o opłatach stemplowych i sądowych, związanych z przeniesieniem własności nieruchomości (druk sejmowy Nr 578);

8) rządowy projekt ustawy o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1930 r. o ustroju m. Gdyni (druk sejmowy Nr 581);

9) rządowy projekt ustawy o mieniu byłych niemieckich osób prawnych prawa publicznego, których obszar działania przecięty został granicą państwową (druk sejmowy Nr 582);

10) rządowy projekt ustawy o zwalczaniu nierzędu (druk sejmowy Nr 598);

11) rządowy projekt ustawy o przekształceniu Galicyjskiej Kasy Oszczędności we Lwowie w Centralną Małopolską Kasę Oszczędności we Lwowie (druk sejmowy Nr 607);

12) rządowy projekt ustawy o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (druk sejmowy Nr 608);

13) rządowy projekt ustawy o samorządzie gm. miasta stoł. Warszawy (druk sejmowy Nr 644);

14) rządowy projekt ustawy o wyborze radnych w miastach: Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu, m. st. Warszawie i Wilnie (druk sejmowy Nr 645);

15) rządowy projekt ustawy o odroczeniu wyborów radnych miejskich w Łodzi i Poznaniu (druk sejmowy Nr 646);

16) rządowy projekt ustawy o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego (druk sejmowy Nr 647);

17) rządowy projekt ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa wypłaty dodatku na mieszkanie dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych (druk sejmowy Nr 648);

18) rządowy projekt ustawy o wspólnotach gruntowych (druk sejmowy Nr 657);

19) rządowy projekt ustawy o publicznej służbie zdrowia (druk sejmowy Nr 664);

20) projekt ustawy posła Wincentego Hyli w sprawie ulgowej spłaty zaległości w samoistnych daninach komunalnych (druk sejmowy Nr 668);

21) projekt ustawy posła dr. Wiktora Maleszewskiego w sprawie zmiany ustawy z dnia 15 marca 1932 r. o pomocy finansowej Skarbu Państwa dla gminy m. Wilna na pokrycie zobowiązań z tytułu 5% obligacji konwersyjnych m. Wilna z 1931 r. w funtach szterlingach (druk sejmowy Nr 670);

22) projekt ustawy posła Leona Suchorzewskiego w sprawie poprawy finansów związków samorządowych (druk sejmowy Nr 671);

23) projekt ustawy posła Antoniego Pacholczyka w sprawie uchYLENIA w stosunku do członków zarządu i pracowników związków samorządowych ustawy z dnia 14 października 1931 r. o zmianie niektórych postanowień ustawy o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska oraz ustawy o uposażeniu sędziów i prokuratorów (druk sejmowy Nr 673);

24) projekt ustawy posła Antoniego Pacholczyka w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno - prawnych, przypadających od związków komunalnych (druk sejmowy Nr 674);

25) projekt ustawy posła Dominika Dratwy w sprawie zmiany ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (druk sejmowy Nr 676);

26) rządowy projekt ustawy o podatku obrotowym (druk sejmowy Nr 680);

27) rządowy projekt ustawy o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (druk sejmowy Nr 681);

28) rządowy projekt ustawy o zmianie granic województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego (druk sejmowy Nr 723).

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

S. Helena Leśniewska. — Doksztalcenie wychowawców zakładów opiekuńczych — z przedmową H. Radlińskiej. — Prace dyplomowe sekcji społeczno - oświatowej wydziału pedagogicznego Wolnej Wszechnicy Polskiej. — Warszawa 1937, str. 37.

Praca powyższa, traktująca o doksztalceniu wychowawców zakładów opiekuńczych, daje nam sporo materiału, dotyczącego kwalifikacyj nie tylko wychowawców, ale i kierowników zakładów opieki nad dziećmi normalnymi. Doksztalcenie odbywa się na specjalnie w tym celu zorganizowanych kursach w poszczególnych ośrodkach kraju, przeważnie jednak w Warszawie i w Poznaniu. Pisząc o doksztalceniu, mamy zawsze na myśli pogłębianie systematyczne zdobytego już przygotowania zawodowego do pracy. Sprawa doksztalcenia kierowników i wychowawców zakładów opiekuńczych ma jednak zupełnie inne oblicze. Personel kierowniczy i wychowawczy zakładów opiekuńczych przez bardzo długi okres czasu nie posiadał żadnego przygotowania fachowego. Ten stan rzeczy skłonił Ministerstwo Opieki Społecznej do organizowania kursów dla personelu kierowniczego i wychowawczego oraz do wydania w 1927 r. rozporządzenia o kwalifikacjach kierowników zakładów opiekuńczych. Poza Ministerstwem Opieki Społecznej kursy doksztalające prowadziła Katolicka Szkoła Społeczna w Poznaniu. Program tych kursów, opinie słuchaczy o kursach, korzyści, jakie osiągnęli na kursach, praktyczne zastosowanie zdobytych wiadomości, wreszcie omówienie braków i potrzeb przygotowania personelu kierowniczego i wychowawczego jest przedmiotem powyższej pracy.

Pod względem metodycznym praca ta posiada pewne braki, które jednak wyrównuje dokładna znajomość przedmiotu oraz bogactwo materiału statystycznego, skrzętnie opracowanego, choć niewykorzystanego w dostatecznym stopniu, prawdopodobnie ze względu na zakres i charakter pracy. Najistotniejszą część problemu doksztalcenia wychowawców zakładów

opiekuńczych omówiono w rozdziałach „Wyniki i potrzeby w świetle statystyki“ i „Widoki na przyszłość“, w których Autorka wykracza niejednokrotnie poza zakresłony temat, na czym jednak praca nie nie traci, przeciwnie zyskuje.

Z danych, przytoczonych w pracy wynika, iż przytłaczająca większość kierowników zakładów opiekuńczych i wychowawców nie posiada kwalifikacyj specjalnych, że jest to element płynny, nie posiadający nieraz nawet średniego wykształcenia ogólnego. Za kwalifikowany personel wychowawczy uważa się osoby, które ukończyły kilkumiesięczne kursy, posiadając przeważnie niższe, rzadziej zaś średnie wykształcenie ogólne. Wśród personelu wychowawczego 50,21% stanowią wychowawcy zakonni, których należy zaliczyć do elementu bardziej stałego i o nieco wyższych kwalifikacjach, co tłumaczy się „ciężkimi warunkami pracy wychowawców, na które pracownik świecki nie łatwo może się zgodzić. Prawie wszędzie organizacja pracy, warunki mieszkaniowe — są pomyślane w ten sposób, że uniemożliwiają życie rodzinne, zaś niskie uposażenie ledwo wystarcza na przeżywanie jednej osoby“. Oczywiście, w tych warunkach nie może być mowy o stabilizacji wychowawców oraz o ich odpowiednich kwalifikacjach, gdyż wszelkie wysiłki władz i organizacji, zmierzające do podniesienia kwalifikacyj wychowawców, trafiają nieraz w próżnię, a dobór personelu wychowawczego przez zarządy zakładów opiekuńczych następuje często nie na podstawie posiadanych kwalifikacyj, a „według ubocznych kryteriów“.

Na podkreślenie zasługuje zdrowy sąd, trafność i aktualność wniosków Autorki, która będąc siostrą zakonną, zna mimo wszystko, bólaczki i niedomagania opieki zakładowej, wnika głęboko w duszę wychowanków, zna i wczuwa się w potrzeby świeckiego personelu wychowawczego i staje się poniekąd bojowniczką o jego prawa, posługując się wywodami rzeczowymi, dalekimi od cienia jakiegokolwiek stronnictwa. Obiektywizm oraz dokładna znajomość przedmiotu przyczyniają się w bardzo dużym stopniu do wyrównania pewnych niedociągnięć w pracy.

Praca powyższa zasługuje na uznanie jeszcze i z tego powodu, że porusza zagadnienia, dotychczas przemilczane, a przedstawiając nasze zaniedbania w zakresie obsady zakładów opiekuńczych odpowiednim kwalifikowanym personelem wychowawczym spowoduje niewątpliwie zwrócenie na tą sprawę baczniejszej uwagi. Z tych względów pracą tą winny zainteresować się zarówno związki samorządowe, utrzymujące zakłady opieki nad dziećmi, jak i władze nadzorcze nad samorządami, by niejednokrotnie nie występowały zbyt pochopnie z wnioskami o redukcję liczby personelu wychowawczego w zakładach opiekuńczych oraz o redukcję jego uposażenia.

B.

Materiały o organizacji i działalności Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie — pod redakcją J. Starczewskiego i dr. J. Konopnickiego. Rok budżetowy 1936/37. Warszawa 1937, str. 300.

Zarząd Miejski m. st. Warszawy ogłasza, poczynając od 1934/35 r., rokrocznie materiały o organizacji i działalności wydziału opieki społecznej i zdrowia publicznego za każdy rok budżetowy. Wydawnictwa te z roku na rok zawierają coraz więcej materiałów, pęcznieją, jednakże raz przyjęty schemat wydawnictwa, forma opracowania pozostaje bez zmian.

Działalność Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy w zakresie opieki społecznej i zdrowia publicznego jest coraz większa, rozrasta się i doskonali, przebudowuje się i zmienia różne systemy, a więc jest nieraz czym pochwalić się, nie należy jednak unikać wykazywania pewnych niedociągnięć i braków. Ta aktywność z jednej, a pewne niedociągnięcia z drugiej strony, nie znajdują dostatecznego wyrazu w opracowanych materiałach. Jeśli mamy do zanotowania postępy w pracy, to należy tym bardziej domagać się pewnych postępów i kroków naprzód w opracowaniach. Tymczasem materiały, dotyczące roku 1936/37, aczkolwiek przynoszą nam szereg ciekawych danych, mnóstwo informacji i cyfr, ilustrujących działalność Zarządu Miejskiego w tej dziedzinie, jednak wskutek zastosowania niewłaściwej metody w opracowaniu oraz pominięcia pewnych danych bardziej szczegółowych nie dają nam pełnego i wyraźnego obrazu w organizacji i działalności Zarządu Miejskiego w dziedzinie opieki i zdrowia publicznego.

W opracowaniu spotykamy niewłaściwe operowanie terminologią w zakresie opieki społecznej, co nieraz może czytelnika wprowadzić w błąd. A więc w części IV. „Działalność miejskiej służby opieki społecznej“ spotykamy rozdziały o opiece otwartej, o opiece w domach matki i dziecka, o opiece całkowitej nad dziećmi i młodzieżą i o opiece całkowitej nad dorosłymi. W rozdziale tym dla przedstawienia działalności Zarządu Miejskiego wzięto równocześnie pod uwagę dwa kryteria tj. fakt udzielania opieki osobom, uprawnionym do korzystania z opieki społecznej, bez umieszczania ich w zakładzie, a więc w formie opieki otwartej, której przeciwstawieniem jest forma opieki zakładowej, czyli opieka zamknięta, oraz kryterium częściowej bądź całkowitej opieki, przy czym część materiałów opracowano według jednego, dalszą zaś część według drugiego kryterium. Ten błąd metodyczny wprowadza pewien chaos w opracowanie materiałów i utrudnia orientację oraz korzystanie z tak bogatego materiału.

Nie znajdujemy również dostatecznych danych o organizacji opieki zakładowej, o jej działalności i kosztowności, nieznana jest nadto gospodarka poszczególnych zakładów. Oczy-

wiecie, że rokrocznie pewnych ogólnych danych informacyjnych powtarzać nie trzeba, jednakże dla pełności obrazu należałoby podać garść informacji o warunkach pracy opiekuńczej poszczególnych zakładów opiekuńczych (np. rodzaj pensjonariuszów, warunki lokalowe zakładów, ich pojemność, liczba personelu fachowego i pomocniczego, koszty utrzymania i żywienia jednego pensjonariusza, zatrudnianie pensjonariuszów itd.). Ogólnikowe ujęcie tych danych powoduje trudność dokonania właściwej oceny działalności poszczególnych form opieki społecznej i zdrowotnej. Nie możemy bez popełnienia błędów i omyłek stwierdzić, czy zrobiono dużo, a zarazem tanio, czy też odwrotnie. Należy się spodziewać, że przyszłe publikacje w tym zakresie uzupełnią te luki, co wyjdzie zarówno na korzyść niewątpliwie pożytecznego wydawnictwa, jak również ułatwi pracę osobom, interesującym się specjalnie tymi zagadnieniami.

F. B.

W walce o zdrowie wsi polskiej. — Referaty wygłoszone na konferencji poświęconej opiece lekarskiej na wsi, zwołanej przez Instytut Spraw Społecznych w Warszawie w dniach 31.I. — 1. i 2.II.1937. — Wydane pod redakcją dr. M. Kacprzaka przez Instytut Spraw Społecznych. Warszawa 1937 r., str. 320.

Na treść powyższego wydawnictwa składa się 20 referatów, wygłoszonych na konferencji, zwołanej przez Instytut Spraw Społecznych. Referaty te dotyczą stanu opieki lekarskiej nad ludnością wiejską, ruchomych kolumn zdrowia i ich roli w akcji leczniczej i zapobiegawczej na wsi, ośrodków zdrowia i ich roli w akcji zapobiegawczej i leczniczej na wsi, podstaw organizacyjnych i finansowych opieki lekarskiej na wsi oraz przygotowania personelu lekarskiego i pomocniczego do pracy na wsi. Po części referatowej podano również przebieg dyskusji nad referatami, zakończenie konferencji oraz wnioski.

Mimo znacznej liczby referatów, skądinąd niezmiernie ciekawych, problem organizacji zdrowia publicznego na wsi nie został dostatecznie naświetlony. Położono zbyt duży nacisk na sprawę opieki lekarskiej na wsi, która obecnie znajduje się w opłakanym stanie, potraktowano zbyt obszernie sprawę ośrodków zdrowia, inne zaś formy akcji w zakresie zdrowia publicznego, akcji zarówno leczniczej, jak i zapobiegawczej uwzględniono w mniejszym stopniu, a szereg zagadnień z zakresu zdrowia publicznego na wsi w ogóle pominięto. Przypisać to należy niewątpliwie trudnościom w zakresie znalezienia odpowiednich referentów oraz temu, że była to w ogóle pierwsza próba zorganizowania tego rodzaju konferencji. Ponadto zarówno na treści referatów, jak i na przebiegu dyskusji zaciążyła niewątpliwie ta okoliczność, że znakomitą większość prelegentów, jak

i uczestników konferencji stanowili lekarze, a więc fachowcy w swym zawodzie, jednakże niezawsze ogarniający całokształt warunków bytowania ludności wiejskiej. Radzono więc i dyskutowano o wsi przy minimalnym uczestnictwie samych zainteresowanych.

Wnioski, mające wskazać wyjście z dotychczasowego impasu w tej dziedzinie, są połowiczne, mało zdecydowane i radykalne w stosunku do tak opłakanego stanu zdrowotności wiejskiej. Stwierdzenie stanu faktycznego nie wystarcza, należy wskazać właściwe drogi, właściwą formę powszechnej organizacji służby zdrowia na terenie wiejskim, a przede wszystkim wskazać sposoby finansowego rozwiązania kosztów opieki zdrowotnej nad ludnością wiejską, bo właśnie strona finansowa tego zagadnienia stanowi największy hamulec w upowszechnieniu opieki zdrowotnej na wsi. Właściwie to wszyscy wiemy, że nie posiadamy dostatecznej sieci szpitalnej, sieci ośrodków zdrowia, że nie posiadamy dostatecznej liczby lekarzy na wsi, higienistek wiejskich i położnych, że nawet w wielu wypadkach ludność wiejska nie może korzystać z istniejących urządzeń z zakresu zdrowia publicznego z powodu braku środków materialnych. Nie usuniemy tych wszystkich niedomagań, żądając pomocy Funduszu Pracy przy budowie szpitali i ośrodków zdrowia, bo pomoc ta będzie minimalna ze względu na zadania Funduszu Pracy, nie dostarczymy ludności wiejskiej lekarzy przez udzielanie medykom stypendiów na kształcenie i przez zobowiązanie ich do odpracowania tych stypendiów na wsi, o ile nie wprowadzimy przymusu odbycia płatnej praktyki dwuletniej na wsi bezpośrednio po ukończeniu studiów lekarskich itd. To są tylko półśrodki, które złagodzą nieco istniejące braki, ale ich nie usuną. Trzeba postawić kropkę nad „i” i powiedzieć, że przeznaczone dotychczas środki na akcję zdrowotną na wsi są niedostateczne, że bez zwiększenia sum na cele zdrowia publicznego nie ruszymy z martwego punktu, wreszcie, że środków tych muszą dostarczyć nowe źródła dochodu dla związków samorządowych bądź, że Państwo musi partycypować w pewnej określonej wysokości w wydatkach na zdrowie publiczne na wsi. Na tym właśnie odcinku wnioski, wyniesione z obrad konferencji, nie dopisały.

Mimo pewnych niedociągnięć w ujęciu całokształtu spraw zdrowotnych na wsi wydawnictwo to należy powitać z uznaniem, gdyż stanowi ono pierwszą próbę przedstawienia warunków zdrowotnych na wsi i wypełnia częściowo lukę, jaka istnieje w literaturze. Kontynuowanie tego rodzaju wydawnictw, podjętych przez Instytut Spraw Społecznych jest rzeczą konieczną, przy czym do właściwego naświetlenia tego problemu nie od strony lekarzy, lecz polityków komunalnych przyczynić się winny zrzeszenia związków samorządowych przez wydanie w druku prac o podobnym charakterze.

R.

Marcin Kacprzak. — Wieś plocka. — Warunki bytowania.
Warszawa 1937. Instytut Spraw Społecznych. Str. 212.

Na treść powyższego wydawnictwa składa się część ogólna o charakterze monograficznym, dotycząca przeważnie powiatu plockiego, oraz część szczegółowa, opracowana na podstawie badań ankietowych, przeprowadzonych przez Instytut Spraw Społecznych. W części szczegółowej Autor przedstawia nam higienę otoczenia plockiej wsi gospodarskiej, służby folwarcznej, plebanii, dworów i szkół, podając na końcu wydawnictwa rezultaty badań ankietowych, ujęte w tablice szczegółowe.

Część szczegółowa pracy, w której Autor omawia warunki bytowania ludności na wsi plockiej, stanowi właściwe jądro pracy. Autor, znawca w zakresie higieny, opracował warunki higieniczne na wsi plockiej wyczerpująco, mając bogaty materiał ankietowy, a ponadto znając dokładnie teren, z którego sam pochodzi. Toteż cel, do którego Autor zmierzał, tj. przedstawienie żywego obrazu bytowania ludności wiejskiej w powiecie plockim tak, jak widzi go higienista, osiągnął całkowicie.

Rzeczywistość przedstawia się dosyć ponuro. Potwierdzają ją załączone tablice, fotografie i rysunki, a które „są sprawdzianem wypowiedzianych twierdzeń i poglądów“ Autora. A zbadano na terenie powiatu 1528 zagród, należących przeważnie do większych lub mniejszych gospodarzy, oraz warunki bytowania 500 rodzin, należących do służby folwarcznej; a więc Autor miał do dyspozycji bogaty materiał.

Powiat plocki bywa powszechnie zaliczany do rzędu powiatów zamożniejszych, znajdujących się na wyższym poziomie gospodarczym i kulturalnym. Opis warunków mieszkaniowych i higienicznych, dane o oświacie i o poziomie życia umysłowego rozwiewają to mniemanie. Jakość domów, wielkość mieszkań i ich pojemność, porządek i czystość w mieszkaniach, higiena osobista mieszkańców, stan naczyń kuchennych i stołowych, sposób przechowywania produktów, zaopatrzenie w bieliznę, stan podwórzy i całego obejścia, stan sanitarny ustępów itd. świadczy raczej o nędzy niż o zamożności, a wiemy, że w parze z zamożnością idzie również postęp kulturalny. Przytłaczające wrażenie prócz cyfr robią zdjęcia mieszkań parcelantów.

Wydawnictwo to winny — prócz działaczy samorządowych i licznych opiekunów wsi naszej, przestudiować właściwe władze, do których zadań należy opieka nad zdrowiem i opieka nad rozwojem i podniesieniem rolnictwa, oświaty itd., by następne podobne wydawnictwo również, jak i niniejsze, w pięknej szacie zewnętrznej, przedstawiało nam jaśniejszy obraz warunków bytowania ludności wiejskiej.

F.

Informator. — Pomoc społeczna na terenie m. st. Warszawy. — Biblioteka Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego w m. st. Warszawie Nr 5. — Warszawa 1937, str. 341.

Wydawnictwo powyższe, o charakterze wybitnie praktycznym, gdyż jest ono przeznaczone dla opiekunów społecznych i działaczy społecznych, zawiera szczegółowy spis prawie, że wszystkich instytucji i organizacji społecznych, mających swą siedzibę w m. st. Warszawie, a czynnych w dziedzinie opieki społecznej, zdrowia publicznego i kultury. W części pierwszej zamieszczono spis instytucji, prowadzących akcję pomocy społecznej, a więc instytucje prawa publicznego i instytucje prawa prywatnego oraz związki zawodowe, prowadzące społeczne pośrednictwo, wreszcie spółdzielnie pracy.

W części drugiej pt. „Pomoc społeczna“ podano spis wszystkich instytucji publicznych i prywatnych, zajmujących się udzielaniem pomocy z tytułu opieki społecznej w różnych formach. Według różnych form pomocy posegregowano wszystkie instytucje, podając zarazem przy każdej instytucji dokładny jej adres, zakres działania i warunki, na jakich udziela ona pomocy.

Część trzecia obejmuje sprawy kształcenia pracowników społecznych tj. spis instytucji, zajmujących się kształceniem pracowników, następnie wykaz instytucji, prowadzących prace naukowo-badawcze w dziedzinie opieki społecznej i zdrowia publicznego, wreszcie wykaz czasopism, poświęconych tym zagadnieniom.

Część czwarta zawiera skorowidze: przedmiotowy, nazw zakładów opiekuńczych i leczniczych oraz miejscowości i dzielnic Warszawy.

Wydanie tego rodzaju pracy wymagało oczywiście znacznych wysiłków, gdyż połączone było przede wszystkim z trudnością uzyskania materiałów. Trzeba bezstronnie przyznać, że dokonano wielkiej pracy, pracy pożytecznej i niezbędnej, która ułatwi nie tylko koordynację akcji opiekuńczej, ułatwi nie tylko pracę opiekunom społecznym i wszystkim działaczom czynnym w tej dziedzinie, lecz może posłużyć jako materiał do prac naukowo-badawczych, o czym wspomina w przedmowie do tego wydawnictwa Prof. H. Radlińska.

Przeglądając tylko choćby pobieżnie tę pracę, z miejsca nasuwa się każdemu praktykowi i badaczowi szereg pytań. Skąd ta mnogość tych instytucji? Jak one działają, jaki jest ich rezultat pracy, skąd czerpią środki na prowadzenie różnych akcji, czy nie są to środki, pochodzące przeważnie z funduszy publicznych, z różnych subwencji i dotacji państwowych i samorządowych, czy prace ich nie są dublowane itd? Zagadnieniem działalności i sprawności, pożyteczności istnienia tak licznych organizacji prywatnych warto by się zająć, warto prze-

przewodzą odpowiednie studia, by wreszcie zająć odpowiednie stanowisko w tej sprawie i poprowadzić właściwą politykę w tej dziedzinie. Obecnie nie możemy bez popełnienia omyłek powiedzieć, które z tych organizacji należałoby zlikwidować, a które wydatniej popierać i powierzać im zastępczo za wynagrodzeniem wykonywanie pewnych zadań i obowiązków, ciążących na samorządzie. Przemyślenie tego zagadnienia wykazałoby nam również, czy samorząd spełnia swe obowiązki i czy właśnie niespełnianie ciążących na samorządzie obowiązków nie jest przyczyną powstawania różnych organizacji społecznych, które wypełniają istniejącą lukę w tej dziedzinie.

Według zapowiedzi wydawców „Informator“ ma być uzupełniany i poprawiany, a więc ma być wydawnictwem o charakterze periodycznym. Zapowiedź tę należy powitać z uznaniem, gdyż niewątpliwie opracowanie następnego wydawnictwa wprowadzi pewne zmiany, które przyniosą pożytek zarówno działaczom praktycznym, jak i osobom, interesującym się i przeprowadzającym specjalne badania w tej dziedzinie.

Z.

Dr Stanisław Stypułkowski i dr Aleksandra Stypułkowska. — Dziesięcioletnia działalność poradni pedologicznej w I. ośrodku zdrowia i opieki w Warszawie. — Warszawa 1937. Nakładem Komitetu Organizacyjnego XXI-go Międzynarodowego Kongresu Przeciwalkoholowego w Warszawie. Str. 274.

Poradnia pedologiczna, zorganizowana przed 10 laty tj. w 1927 r. w I. miejskim ośrodku zdrowia w Warszawie, ma za zadanie opiekę lekarską i wychowawczą nad dziećmi, obciążonymi dziedzicznie, nad dziećmi opuszczonymi, wykojejonymi oraz nad dziećmi normalnymi w zakresie wychowawstwa. Oczywiście, że poradnia nie może objąć swą opiekę tylko dziecka, lecz musi badać i wnikać w warunki, w jakich dziecko przebywa i wychowuje się. Dlatego też opiece poradni podlega nie tylko dziecko, ale i jego rodzina. Celem ustalenia należytego rozpoznania, poradnia musi zbadać całokształt warunków bytowania rodziny i dziecka, poznać wszystkie czynniki, które wywierają wpływ na kształtowanie się psychiki pacjenta. By postawić należyłą diagnozę, trzeba najpierw zebrać bogaty materiał o danym pacjencie, a pracy tej dokonują: lekarz w poradni w rozmowie z dzieckiem, psycholog, higienistka, która przeprowadza wywiady w domu itd. Materiał, zebrany odnośnie do każdego pacjenta, jest rejestrowany w kartach danego pacjenta. W ciągu 10 lat istnienia poradnia zebrała 1605 kart lekarskich i tyleż kart psychologa, kart wywiadu społecznego itd., a materiał ten stanowił podstawę do opracowania przez Autorów wymienionej pracy.

Poradnia pedologiczna powstawała w trudnych warunkach. Była pierwszą tego rodzaju placówką w naszym kraju, nie znaj-

dując początkowo większego zainteresowania w świecie lekarskim i pedagogicznym oraz nie mając zapewnionych dostatecznych środków finansowych na rozwinięcie swej działalności. Mimo tych trudności, dzięki ofiarnej pracy jednostek mogła spełnić swą pionierską rolę, ułatwiając organizację tego rodzaju placówek przez dostarczanie wzorów organizacyjnych (regulaminy, organizacja pracy, wzory druków niezbędnych w pracy) oraz pobudzając zarazem świat lekarski i naukowy do zajęcia się sprawą zorganizowania opieki społeczno - lekarskiej nad dziećmi w zakresie higieny psychicznej. Zaslugą Autorów tej pracy jest to, że doświadczeń w zakresie organizacji i prowadzenia nie ukryli, a podali je do wiadomości ogółu zainteresowanych. W pracy tej znajdujemy materiały i dane o zadaniu poradni pedologicznej, o personelu, jaki każda tego rodzaju poradnia winna posiadać, o jego kwalifikacjach i obowiązkach, następnie instrukcje dla lekarza, psychologa i pielęgniarki, szemat wywiadu społecznego i wzory druków poradni. Dane powyższe opublikowano we wstępie pracy.

W dalszych częściach pracy, wykonanej na podstawie materiałów poradni, Autorzy przedstawiają warunki bytowania pacjenta i jego rodziny, zawód rodziców i zarobki rodziny, wiek rodziców i stany chorobowe, zgony i ich przyczyny w rodzinie pacjenta, rozrodczość, następnie dane o pacjencie, a więc wiek, płeć, miejsce zamieszkania, wyznanie, stan cywilny rodziców, rozwój pacjenta do chwili zgłoszenia się do poradni, stany chorobowe i iloraz inteligencji, przyczyny zgłoszenia, wreszcie rozpoznanie i zlecenie poradni i współpracę z innymi działami ośrodka, okres i wynik opieki oraz wnioski końcowe. Materiały, odpowiednio zgrupowane i poddane szerokiej analizie, ujawniają nam między innymi wpływ warunków wewnętrznych czyli obciążenia dziedzicznego na rozwój fizyczny, umysłowy i psychiczny dziecka. Oczywiście, oprócz warunków wewnętrznych znaczny wpływ na rozwój dziecka wywierają również i warunki zewnętrzne, jak to wykazują materiały, ujawnione w tej pracy.

Praca ta rzuca nam snop światła na zagadnienia, dotychczas u nas zapoznavane i niejednokrotnie lekceważone. Wskazuje nam, gdzie szukać źródeł i przyczyn różnych chorób i nie-domagań społecznych, a na podstawie przytoczonych danych wskazuje nam poniekąd drogę do właściwej akcji w tym kierunku. W interesie społecznym leży jak najszersze rozpowszechnienie tej pracy, pracy pożytecznej i wartościowej, która powinna spowodować większe niż dotychczas zainteresowanie się społeczeństwa problemem opieki nad dzieckiem obciążonym dziedzicznie.

B.

Dr S. Rottenberg. — Stan sanitarny miasta Tarnowa. — Z Zakładu Higieny Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. — Tarnów 1937. Drukiem I. Engelberga w Tarnowie. Str. 63.

Wydawnictwo powyższe o charakterze informacyjnym jest próbą przedstawienia stanu sanitarnego m. Tarnowa, próbą w dodatku mało udaną. Przede wszystkim uderzyć musi każdego niedostateczne opanowanie materiału oraz niedostateczna znajomość literatury przedmiotu, wreszcie opracowanie całości zagadnienia w sposób narracyjny. Całość posiada charakter zbyt pobieżnych informacji, jakich można udzielić na podstawie obserwacji, że się tak wyrażę „z okna przejeżdżającego wagonu“.

Na podstawie danych, zawartych w tej pracy, nie wiemy nawet, jakie jest zaopatrzenie ludności w wodę. Istnieje wprowadzie wodociąg, ale jaki procent nieruchomości jest połączony z siecią wodociagową, o tym Autor nie mówi. Z rozdziału, traktującego o stanie zabudowania i zamieszkania, należy wnioskować, że znaczna część nieruchomości w pewnych dzielnicach miasta nie korzysta z wody z wodociągu miejskiego, a ile korzysta lub nie korzysta, tego Autor nie podaje „z powodu braku odpowiedniej statystyki“. Jeśli się nie posiada statystyki, to ją trzeba sporządzić, a jeśli się nie zadaje trudu sporządzenia statystyki w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę, to wówczas się rezygnuje z pisania pracy o stanie sanitarnym nawet tak niedużego miasta, jak Tarnów.

Podobnie, jak rozdział o nawodnieniu i wodociągach, zostały potraktowane inne rozdziały. W rezultacie czytelnik z tego rodzaju pracy niewiele się dowiaduje, a dziwić się tylko należy, że pracy tej patronował Zakład Higieny Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wnioski, do jakich Autor dochodzi na podstawie przedstawionego materiału, mają charakter zbyt ogólny i powierzchowny i mogą być wysunięte pod adresem każdego innego miasta. A przecież trudno przypuścić, by m. Tarnów miało identyczne zagadnienia i kłopoty w dziedzinie sanitarnej, co każde inne miasto. Niewątpliwie istnieją na terenie miasta specyficzne tylko dla Tarnowa zagadnienia natury sanitarnej, które w innym mieście nie występują tak jaskrawo. By wysunąć właściwe wnioski, trzeba przede wszystkim daną sprawę gruntownie zbadać, a tego nie da się zrobić bez dokładnego przestudiowania literatury przedmiotu nie tylko w języku polskim, ale i w językach obcych, oraz zaznajomienia się z działalnością miasta w kilku dziedzinach życia gospodarczego i kulturalnego.

F. B.

ZAGADNIENIA SAMORZĄDOWE W PRASIE W DRUGIM PÓŁROCZU 1937 ROKU

I. WYBORY SAMORZĄDOWE.

Wzrastająca aktualność sprawy wyborów skłania Prof. Dr. Maurycego Jaroszyńskiego (Samorząd Nr 51, *Wybory samorządowe*) do wysunięcia tezy, „że wybory samorządowe należy możliwie ściśle odseparować od wyborów parlamentarnych i możliwie wyzwolić z pod wpływów „wielkiej polityki“. Traktowanie wyborów samorządowych jako terenu walki z Rządem lub też sposobu umacniania pozycji Rządu wydaje się autorowi absurdem. Ścisła współpraca Rządu i samorządu leży bowiem u samych podstaw administracji państwowej. Oba te czynniki działają jednak na zupełnie różnych płaszczyznach: pierwsza — to platforma polityki ogólnopaństwowej — walka o generalne kierunki polityki wewnętrznej, druga — to platforma realizacji konkretnych lokalnych problemów — należących do zakresu działania samorządu. Dlatego też wybory samorządowe muszą odbywać się „według kryteriów wyznaczonych przez rzeczywistość danej jednostki samorządowej, a nie... według, oderwanych od miejscowej rzeczywistości, haseł politycznych“. Zupełnie błędną wydaje się autorowi koncepcja takiego schematu organizacji państwa, w którym parlament państwowy powstaje drogą pośredniej emanacji z przedstawicielstw lokalnych, od gromadzkich poczynając. Wybory parlamentarne należało by wówczas oprzeć na wyborach samorządowych. Koncepcja ta opiera się na błędnym założeniu, że „związek między jednostką a całością państwową urzeczywistnia się, a raczej może się urzeczywistnić w zupełności za pośrednictwem miejscowych społeczności i jej form organizacyjnych“, podczas gdy w rzeczywistości każda jednostka należy „równocześnie i bezpośrednio do różnych grup społecznych, na różnych utworzonych podstawach“. Jakikolwiek więc wiązanie wyborów samorządowych z parlamentarnymi autor uważa za szkodliwe. Zasadniczą jego tendencją jest umożliwić i ułatwić grupowanie się obywateli przy wyborach na płaszczyźnie ich stosunków do zadań miejscowego samorządu oraz oderwać wybory komunalne od walki o władzę w państwie i od

wyborów parlamentarnych. Realizacja tego będzie dopiero wówczas możliwa, gdy samorządowa ordynacja wyborcza w możliwie najwyższym stopniu uwzględni bezpośredni stosunek obywatela do spraw samorządu miejscowego i do osób, które w jego imieniu zasiadają w organach samorządu. Wydaje się to autorowi możliwe tylko na drodze zniesienia systemu list i wprowadzenia głosowania bezpośrednio na osoby kandydatów — przy zastosowaniu małych okręgów, „a to gwoździ zacieśnienia bezpośredniego związku między wyborcami i radnymi“.

Walcząc o wybory samorządowe w największych miastach polskich Robotnik z dnia 12.XII. (S a m o r z ą d c z y r z ą d y k o m i s a r y c z n e) porusza w sposób zasadniczy zagadnienie samorządu, stwierdzając, że „samorząd jest jedną z najistotniejszych cech demokracji. Demokracja nie polega bowiem tylko na rządach większości, na rządach cieszących się faktycznym zaufaniem społeczeństwa, ale na wciągnięciu możliwie najszerszych warstw społecznych do czynnej pracy w sprawach publicznych. Nie może więc być prawdziwej demokracji bez samorządu... Nie ma również samorządu bez demokracji. W państwie rządzonym w sposób autokratyczny, dyktatorski nie może być mowy o samorządzie. Byłoby to sprzeczne z logiką systemu. Podstawą ustroju dyktatorskiego jest absolutna bierność społeczeństwa. Niepodobna wyobrazić sobie na dłuższą metę takiego systemu, gdzie od góry panowałaby dyktatura, a od dołu w zakresie spraw lokalnych samorząd. Jedną z tych dwóch sprzecznych zasad musiałaby drugą wyprzeć. Związek między demokracją i samorządem jest zatem niewątpliwy. I dlatego walcząc o demokrację polityczną, o ustrój polityczny oparty na woli samego społeczeństwa, walczymy równocześnie o samorząd terytorialny w miastach, które go zostały pozbawione“.

„Ale, aby ordynacja wyborcza samorządowa należycie spełniała swe zadania, pisze Czas z dnia 10.XII. (L o s y s a m o r z ą d u), nie może być ona pomyślana zgoła niezależnie od innych spraw organizacji samorządu“. Autor ma jednak wątpliwości czy można wypracować jakąś poważniejszą tutaj koncepcję w okresie kilkumiesięcznej sesji budżetowej. Omawiając wytyczne ordynacji samorządowej autor stwierdza, że „Taką najbardziej ogólną kwestią budowy samorządu jest sprawa jego niezawisłości. Trzeba się zdecydować: albo traktujemy samorząd jako dobudówkę administracji państwowej, albo uważamy go za czynnik samodzielny“. Dotychczasowa polityka silnie skrepiła samorząd przez szeroko rozbudowany nadzór administracji państwowej, stał się on właściwie pomocnikiem administracji państwowej. Doceniając celowość przeprowadzenia wyborów do ciał samorządowych autor stwierdza, że przyczynią się one znakomicie do „uporządkowania stosunków politycznych w państwie. Dadzą one mianowicie prawidłowe ujęcie politycznym nastrojom, które w zasadzie zdrowe — nie byłoby bowiem rzeczą wskazaną, aby obywatele stali się obojętni wobec spraw politycznych — obecnie nie znajdując prawidłowego ujęcia — stają się powodem nastroju plotek, powodem tworzenia w nieskończoność nowych grup, powodem następującej dekompozycji politycznej społeczeństwa“.

II. ZAGADNIENIE NADZORU.

Sprawa nadzoru nad samorządem od czasu do czasu bywa tematem bardzo nieraz „zgrzyźliwych“ uwag na łamach prasy samorządowej. Prasa ta naogół zgodnie stwierdza niewłaściwy stosunek władz nadzorczych do organów samorządowych. Jako radykalny sposób zaradzenia istniejącemu złu autor artykułu pt. *O właściwy kierunek nadzoru nad samorządem* (Samorząd Miejski Nr 18, K. Pyszkowski) wysuwa projekt poddania miast nadzorowi wojewodów. „W każdym razie wydanie natychmiastowych, stanowczych zarządzeń przez władze centralne w kierunku większego poszanowania woli miejskich organów samorządowych i ograniczenia niewłaściwej praktyki władz nadzorczych jest sprawą niecierpiącą zwłoki. Trudności finansowe, z którymi od dłuższego czasu walczy samorząd, są przez wyżej opisaną praktykę znakomicie pogłębiane. Dodając do tego brak samodzielności poczynąń samorządu, otrzymujemy w rezultacie takie warunki pracy, w których nie może być mowy o właściwym rozwoju gospodarki samorządowej w ogóle, a gospodarki miejskiej w szczególności. Nie trzeba udowadniać jak dalece taki stan rzeczy odbija się szkodliwie na interesie Państwa“.

W kilku pismach ukazały się wzmianki, że Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego zalicza związkom samorządowym zbyt wysokie koszty kontroli, naruszające ich równowagę budżetową. Okazało się tymczasem, że instytucja ta, poza biletami kolejowymi dla kontrolerów, innych świadczeń od samorządów nie wymaga. Warszawski Dziennik Narodowy z dn. 23.VIII w artykule pt. *Komisarze nie lubią kontroli* podkreśla, że tło tej sprawy ma pewne szersze podłoże. Samorząd jako organ publiczny powinien być kontrolowany i w tym celu został stworzony Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego. Istnienie tego związku zostało przez Parlament uznane za celowe, lecz innego zdania są samorządy miejskie. Niezależnie od poglądów na formę kontroli, reprezentowanej przez Związek Rewizyjny, pismo wypowiada się za koniecznością istnienia kontroli, gdyż chociaż kontrola kosztuje, to jednak i opłaca się, „bo zapobiega nadużyciom i prostuje drogi gospodarki samorządowej“. Zresztą każda inna forma kontroli również musiałaby obywateli kosztować, a autor wątpi, czy mogłaby być równie celowa, jak kontrola, przeprowadzona przez Związek Rewizyjny.

III. FINANSE SAMORZĄDOWE.

ZAGADNIENIE UZDROWIENIA FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Chociaż zarówno polskie pozytywne prawo ustrojowe jak i teoria ugruntowały od dość dawna podstawowe problemy samorządu, ciągle jeszcze nie mamy powszechnie przyjętego i w świadomości ogółu ugruntowanego poglądu przynajmniej na minimalną rolę samorządu w całości zorganizowanego życia zbiorowego. Tzw. „konieczność państwowa“ rozumie się u nas tylko w granicach formalnego budżetu państwa. Stanowi-

sko takie podtrzymywane jest przede wszystkim przez sfery, których interesom zagraża reforma finansów komunalnych. Prof. Maurycy Jaroszyński w artykule pt. *F i n a n s e k o m u n a l n e* (Gospodarka Narodowa Nr 17, 18) podkreśla absurdalność takiego stanowiska wobec istniejącego w naszym ustawodawstwie podziału zadań pomiędzy rząd i samorząd. Problem polega, zdaniem autora, nie na tym, kto ma pewne zadania realizować, lecz na tym „co trzeba i co się musi robić”. Drugim błędem naszej polityki państwowej jest brak programów działania. Nawet w debatach izb ustawodawczych program działania poruszany jest w sposób ogólnikowy, a dyskusja ogranicza się jedynie do cyfrowego ujęcia budżetu. Dyskusja na temat finansów komunalnych zeszła, zdaniem autora, na całkiem fałszywe tory. Wyciąga się jednak fałszywe wnioski z niedołnej niekiedy polityki poszczególnych związków samorządowych, podczas gdy istota zagadnienia leży w tym, że większość tych związków nie ma możliwości finansowych realizowania zadań, które „Należy uznać za odpowiadające minimalnemu programowi państwowemu”. Surowa krytyka polityki komunalnej naszych miast jest zresztą, zdaniem autora, w dużej mierze uzasadniona, generalnym bowiem błędem tej polityki jest „brak głębszych podstaw społecznych” co wyraża się w negowaniu tak elementarnej zasady, jak „powszechność użyteczności wszelkiego rodzaju urządzeń komunalnych”. „Dążenie do realizacji zasady powszechności w gospodarce miejskiej nie pozwala brać pod uwagę koncepcji, którą z pewnej strony wysunięto, aby w podniesieniu dochodowości przedsiębiorstw szukać ratunku dla finansów miejskich. Wręcz przeciwnie, elementarność potrzeb, którym ta kategoria przedsiębiorstw odpowiada, wymaga bezwzględnie likwidowania anormalnego stanu dzisiejszego i przywrócenia przedsiębiorstwom właściwego im charakteru użyteczności publicznej, czyli powszechnej”. „Do poprawy sytuacji finansowej samorządu — stwierdza autor — pozostaje zatem droga podatków bezpośrednich”.

Na bardzo charakterystyczną cechę samorządowej gospodarki finansowej zwraca uwagę na łamach Samorządu (Nr 47) autor artykułu pt. *D a n i n y p r z y m u s o w e c z y o f i a r n o ś ć s p o ł e c z n a*. Coraz powszechniej, zdaniem autora, stosuje się w tej dziedzinie system odwoływania się do ofiarności publicznej celem wyciągnięcia funduszy na prowadzenie podstawowych dziedzin gospodarki samorządowej. Rozważając celowość tego rodzaju „ratowania” finansów publicznych i uzależnienia wyników działalności związków samorządowych od ofiarności publicznej, autor stwierdza, że skoro pewne zadania zostały uznane za przedmiot działalności państwa, ze względu na konieczność stałego i powszechnego ich realizowania, muszą być finansowane przez stałe, powszechne i przymusowe daniny.

Wiele braków w dziedzinie finansów samorządowych przypisywało się w okresie kryzysu skutkom ogólnej depresji gospodarczej. Obecnie, gdy weszliśmy w okres pewnej poprawy koniunktury, bardziej ostro uwypuklają się zasadnicze wady struktury finansów komunalnych i bardziej ostro nasuwa się potrzeba przeprowadzenia reformy w tej dziedzinie. Warunkiem należytego wykorzystania koniunktury dla gospodarki samorządowej jest uruchomienie odpowiedniego kredytu komunalnego oraz

przeprowadzenie reform pod kątem istotnych potrzeb samorządu a nie wyłącznie, jak to zazwyczaj miało dotychczas miejsce, pod kątem interesów Skarbu Państwa. (Konjunktura i finanse komunalne, Samorząd Nr 45, S. M.).

Pomimo jednomyslności zarówno prasy codziennej jak i czasopism fachowych na temat braków istniejącego systemu finansów komunalnych, wyraźne różnice zaznaczają się w poglądach na sposób reformy obecnego stanu rzeczy.

Omawiając Zagadnienie organicznego uzdrowienia finansów komunalnych (Przegląd Gospodarczy Nr 19 i 20) Dr Herbert Sand podkreśla, że przy reformie finansów komunalnych trzeba się liczyć z bardzo ważnym faktem, że „w każdym racjonalnym ustroju podatkowym finanse komunalne muszą być zharmonizowane ze strukturą i z systematem podatków państwowych, gdyż w łącznym efekcie świadczenia jednego i drugiego rodzaju obciążają ten sam dochód społeczny“. Po zanalizowaniu przyczyn, które doprowadziły do obecnego kryzysu gospodarki komunalnej, autor wysuwa konieczność stosowania w chwili obecnej jak najostrożniejszej gospodarki, która by nie dopuściła do powtarzania starych błędów. Z drugiej zaś strony jest kwestią bezsporną, że znaczna część naszych miast znajduje się w stanie fatalnego zaniedbania gospodarczego, i zupełnie błędna, z ogólnie państwowego punktu widzenia, jest koncepcja, że należało by wobec tego ograniczać funkcje samorządu i przekazywać je administracji państwowej. „Jeśli zatem, w ramach obowiązującego dzisiaj systemu prawnego, samorząd komunalny stanowi integralną część administracji publicznej, to należy z zasady owej integralności wyciągnąć również odpowiednie konsekwencje, dotyczące sposobu traktowania rzeczywiście nieodzownych potrzeb budżetowych i inwestycyjnych ciał komunalnych. Dotychczasowa zasada prymatu budżetu państwowego przy równoczesnym pomniejszaniu źródeł dochodowych ciał komunalnych, jako też zwiększaniu bez ekwiwalentu zakresu zleczanych im agend, niewątpliwie ujawnia sprzeczność z tą, która stanowiła kamień węgielny ustawy z 1933 r.“. Jako doraźny program usprawnienia finansów komunalnych autor wysuwa konieczność przywrócenia związkom samorządowym części dochodów, przekazanych w ostatnich latach na korzyść Skarbu Państwa, równocześnie zaś odciążenia ich od funkcji, jakie w dobie kryzysu nałożono na nie bez ekwiwalentu. Omawiając podstawy, koniecznej w najbliższym czasie, zasadniczej reformy finansów komunalnych, autor m. in. podkreśla nieaktualność koncepcji ścisłego odgraniczenia źródeł dochodów Skarbu Państwa i samorządów, i wypowiada się za zmniejszeniem nadmiernej ilości podatków i opłat w drodze ich racjonalnej kumulacji. Tak zwana samodzielność podatkowa bynajmniej, zdaniem autora, nie przesądza samodzielności funkcyjnej samorządu.

Sfery gospodarcze wypowiadają się bardzo zdecydowanie przeciwko łączeniu sprawy reformy finansów samorządowych z możliwością nałożenia nowych podatków. Jest rzeczą konieczną, pisze Czas z dn. 2.X (O b n i ż m y p o d a t k i), aby ożywić w Polsce słabe nasilenie koniunktury. Uczynić to można przede wszystkim drogą obniżenia pewnych

podatków, które nadmiernie obciążają nasze życie gospodarcze. „Reforma finansów miejskich — pisze I. K. C. z dn. 16.IX (Trzeba nam wzmoczonego terenu pracy a nie nowych podatków) — winna iść przede wszystkim w kierunku otwarcia dla miast źródeł kredytowych i w kierunku większego udostępnienia miastom funduszy inwestycyjnych — do pewnego stopnia — oraz zwiększenia udziału miast w podatkach istniejących wreszcie w kierunku uporządkowania i zharmonizowania ustawodawstwa samorządowego. Natomiast tak jak na wiosnę, tak i dziś nowe podatki są nie na czasie. Miasta powinny uzbroić się nieco w cierpliwość“. Zdając sobie sprawę z niedostateczności, tej, skądinąd cennej, rady, sfery gospodarcze proponują jeszcze i inne wyjście z sytuacji. Żądają one przede wszystkim rewizji obowiązków, nałożonych na samorząd, oraz przywrócenie samorządowi tych dochodów, które zostały im zabrane na rzecz Skarbu Państwa. „Zły lub dobry podział źródeł podatkowych między skarb i samorząd — czytamy w Czasie z dn. 27.IX (System podatków samorządowych) posiadać może decydujący wpływ zarówno na rozkład ogólnego ciężaru danin publicznych, jak i na rozwój działalności samorządu. Stworzyć może: 1-o przeciążenie lub uprzywilejowanie poszczególnych grup gospodarczych w zakresie świadczeń samorządowych; 2-o ograniczenie dochodów związków samorządowych w tym stopniu, że utrudnia i hamuje działalność gospodarczą samorządu ze szkodą dla gospodarstwa społecznego. Zły podział może nadto w nie małej mierze skomplikować procedurę wymiaru, poboru i egzekucji, a co zatem idzie, znakomicie powiększyć koszty tych czynności. Stwierdzić należy, że wszystkie powyższe wady cechują zupełnie jaskrawo nasz system podatków samorządowych“. Omawiając wpływ szeregu ostatnich aktów ustawodawczych na system podatków samorządowych, autor dochodzi do wniosku, że „zarówno warunki gospodarcze kraju, jak i sytuacja budżetowa skarbu, zdają się wyraźnie wskazywać, że zagadnienie podatków samorządowych nie może być szczęśliwie rozwiązane bez zdecydowanej rewizji obowiązków i zadań zleconych samorządowi, bądź skrajanych na wyrost, bądź wyrosłych na tle niezrozumienia istoty i roli samorządu.

Reformą podatku wyrównawczego zajmuje się na łamach Głosu Gminy i Gromady Wiejskiej (Nr 20) Mgr J. Przetocki. Stosowana w praktyce struktura podatku wyrównawczego, uzależniająca wysokość tego podatku od ilości hektarów opodatkowanej w gminie ziemi, jest społecznie niesprawiedliwą. Obciąża bowiem silniej ludność, posiadającą gleby gorsze np. górskie, niż właścicieli gleb urodzajnych. Omawiając zagadnienie reformy podatku wyrównawczego, autor wysuwa projekt oznaczenia stawek tego podatku w procentach podatków państwowych.

W myśl przepisów ustawy o finansach komunalnych udział w państwowym podatku dochodowym otrzymują te gminy, na których terenie znajduje się siedziba zarządu przedsiębiorstw przemysłowych. Stan taki stwarza krzywdzącą sytuację dla miast, na terenie których znajduje się samo przedsiębiorstwo i które zmuszone są ponosić z tego tytułu szereg dodatkowych kosztów. Ciekawe przykłady tego stanu rzeczy podaje A. Rą-

czaszek w artykule pt. *K r z y c z ą c a a n o m a l i a* (Samorząd Nr 42).

Na potrzebę funduszów rezerwowych zwraca uwagę dr T. Alski (Przegląd Samorządowy Nr 11) podkreślając, że fundusz taki jest niezbędny wobec tego, że: a) znaczna część dochodów miejskich wpływa z dużym opóźnieniem, b) podatki i opłaty są płatne kwartalnie i z dołu, c) w miesiącach letnich są małe wpływy a duże wydatki, d) płace pracowników płatne są z góry w przeciwieństwie do wpływów, e) niepłacenie przez miasto z powodu braku gotówki w ustalonych terminach rat amortyzacyjnych pociąga za sobą szereg dodatkowych kosztów, f) wszelkie zakupy materiałów wymagają przeważnie większych wpłat dodatkowych, g) miastu potrzebny jest stale pewien zapas gotówki na wypadki nagle i nieprzewidziane. Brak odpowiednich rezerw naraża gospodarkę miejską na duże straty i utrzymuje ją w stanie ciągłej niepewności. W odniesieniu do przedsiębiorstw samorządowych sprawa przedstawia się jeszcze gorzej, niż dla gospodarki, prowadzonej w ramach budżetu administracyjnego.

Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych jak wiadomo reguluje odmiennie środki prawne w sprawach o podatki i opłaty komunalne na obszarze byłego zaboru pruskiego. Autor artykułu pt. *Ś r o d k i p r a w n e i p o s t ę p o w a n i e w s p r a w a c h o p o d a t k i i o p ł a t y k o m u n a l n e n a o b s z a r z e w o j e w ó d z t w p o m o r s k i e g o i p o z n a ń s k i e g o* (Samorząd Miejski Nr 16, 17), omawia te środki prawne, jakie miały zastosowanie na tych terenach przed wejściem w życie ustawy oraz które ustawa zachowała, podkreślając, że byłoby pożądane przeprowadzić w drodze ustawodawczej cały szereg poważnych korektur, mających na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania.

W obszernym artykule S. Pastuszyński (Samorząd Miejski Nr 16, 17) *O p ł a t y k o m u n a l n e*, charakteryzuje zasady, na jakich opierają się opłaty komunalne oraz przeprowadza klasyfikację tych opłat, które dzieli na 1) opłaty administracyjne, pobierane za czynności i poświadczenia urzędowe organów samorządowych, 2) opłaty za używanie samorządowych urządzeń (instytucyj) i 3) opłaty na cele specjalne (celowe). Omawiając podstawy prawne i konstrukcję poszczególnych opłat, autor m. in. zajmuje się kwestią klasyfikacji zakładów komunalnych, które dzieli na trzy typy: „Do pierwszego należą takie urządzenia, których wyłącznym celem jest zaspakajanie pewnych koniecznych potrzeb społecznych, a świadczenia tych urządzeń, aczkolwiek, odpłatne, skalkulowane są bez najmniejszej intencji czerpania z nich zysków. Są to przeważnie zakłady: opiekuńcze, lecznicze i wychowawcze. Drugi typ stanowią zakłady, które swoje zadania społeczne wykonywują tylko w granicach rentowności eksploatacyjnej. Gdy zaś rentowność nie może być zapewniona, związek samorządowy bez przeszkód może zaprzestać dalszej eksploatacji. Typ trzeci—to przedsiębiorstwa o wyraźnym charakterze przemysłowo-handlowym, których celem jest zapewnienie zysków eksploatacyjnych na potrzeby związków samorządowych“. Wracając do kwestii ustalenia charakteru opłat komunalnych za korzystanie z urządzeń komunalnych, autor stwierdza, że, ogólnie biorąc, opłaty za korzystanie z samorządowych

urządzeń i zakładów dobra publicznego są zasadniczo należnościami o charakterze publiczno - prawnym i podlegają, na równi z daninami, egzekucji administracyjnej. Zaś opłaty za korzystanie z przedsiębiorstw mają charakter należności prywatno - prawnych i spory, wynikłe na ich tle, są rozpatrywane przez sądy.

Analiza preliminarzy budżetowych na rok 1937/38 i porównanie ich z danymi z lat 1935/36 i 1936/37 pozwoliła L. Starzyńskiemu (Preliminarze budżetowe związków samorządowych, Gazeta Administracji Nr 22) sformułować następujące wnioski: Ogólna suma dochodów zwyczajnych, będących podstawą gospodarki samorządowej, wykazuje zaledwie minimalny wzrost około 3% w stosunku do roku 1935/36, silniejszy wzrost natomiast wykazały dochody nadzwyczajne (o 14,9%). Wzrost dochodów nadzwyczajnych nastąpił przede wszystkim przez wzrost subwencji i dotacji zaś, własne dochody samorządów naogół nie wzrosły. Równoległe do wzrostu dochodów zwyczajnych związków samorządowych wzrosły wydatki zwyczajne. Związki samorządowe zastosowały się do wskazań okólnika budżetowego Nr 90 z 9.XII.1936 r. co do zwiększenia wydatków inwestycyjnych. Pokrycie wzrostu wydatków nadzwyczajnych związki samorządowe uzyskały w postaci zwiększenia dochodów nadzwyczajnych, przede wszystkim z subwencji i dotacji (źródło: Fundusz Pracy).

AKCJA OSZCZĘDNOŚCIOWO - ODDŁUŻENIOWA.

Zakończenie akcji oddłużeniowej zostało naogół powitane jako początek nowej ery dla samorządu. „A przecież, podkreśla M. Porowski w artykule pt. Na marginesie sprawozdania Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu. (Samorząd Miejski Nr 15) — wskutek oddłużenia żadne leżące sumy w kasach samorządowych nie pozostały, bo tych sum nie ma, a natomiast pozostało tylko szereg w dalszym ciągu uciążliwych zobowiązań, przekraczających nieraz kilkakrotnie roczny budżet“. Autor nie neguje jednak, że „akcja oddłużeniowo - oszczędnościowa w szeregu przypadków przyniosła znaczne ulgi poszczególnym związkom samorządowym i umożliwiła niektórym z tych związków doprowadzenie swej gospodarki budżetowej do takiego poziomu, który w obecnych naszych warunkach można uznać za normalny“. „Zabieg ten jednak dla większości miast nie posiada, zdaniem autora, decydującego znaczenia i koniecznym wydaje się zastosowanie jeszcze innych środków uzdrowienia finansów miejskich. Autor widzi następujące powody niedostateczności akcji oddłużeniowej“: 1) zaobserwowane na początku kryzysu gospodarczego i zwiększające się z roku na rok zadłużenie związków samorządowych nie było wynikiem jedynie akcji inwestycyjnej samorządu w czasie dobrej koniunktury gospodarczej i spadku dochodów pod wpływem kryzysu, lecz było skutkiem stałego zmniejszania uprawnień finansowych samorządu przy jednoczesnym zwiększaniu na podstawie ustaw jego wydatków; 2) nie wszystkie zobowiązania zw. sam. podlegały akcji oddłużeniowej; 3) C. K. O. O. nie zawsze mogła zastosować tak daleko

idące ulgi w spłacie zobowiązań, jakich wymagała sytuacja danego zw. sam., gdyż musiała się liczyć z oporem, a w znacznym stopniu i z interesem wierzycieli, a przede wszystkim publicznym instytucji wierzycielskich; 4) oddłużenie polegało w pewnym stopniu na przesuwaniu sum z jednej kieszeni do drugiej". Charakteryzując plany oddłużeniowe autor pokreśla, że wiele z nich oparto na przewidywaniach pomocy ze strony Kom. Fund. Poż. - Zapomog. a przy opracowywaniu tych planów przyjmowano wegetacyjny poziom gospodarki samorządowej.

Autor artykułu pt. Po zakończeniu akcji oszczędnościowo-oddłużeniowej — (Samorząd Nr 34) zastanawia się nad warunkami spłaty zobowiązań, ustalonych przez plany oddłużeniowe. Zobowiązania te muszą być realizowane. W wypadkach wyjątkowej niesamowystarczalności pewnych związków samorządowych należy oprzeć się na funduszu pożyczkowo - zapomogowym. W żadnym razie nie można dopuszczać, by twierdzenie o niedostateczności oddłużenia usprawiedliwiać miało nieuregulowanie zobowiązań, objętych oddłużeniem. Zjawisko nadmiernego zadłużenia związków samorządowych miało swoją atmosferę i swoje warunki, na tle których rozwijały się różne przestrogi. W związku z tym autor zastanawia się, w jakiej mierze warunki te uległy zmianie w toku akcji oddłużeniowej. Z punktu widzenia prawnego — zrobiono „krok naprzód“ w postaci norm maksymalnego dopuszczalnego zadłużenia. Normy te chronią przed nadmiernym „jawnym“ zadłużaniem się — gorzej jednak przedstawia się sprawa z zadłużeniem „cichym“. Ważne są tutaj stosunki, jakie układają się między samorządem, a jego kontrahentami, a które „mają zdolność przewyższania zakazów prawnych“. Chodzi tutaj o finansowanie poczynąń samorządu przez banki publiczne, jak B. G. K. oraz częściowo — Państwowy Bank Rolny. Niekiedy na samorzady wywierano nacisk, aby brały kredyty z tych instytucji na cele zupełnie nierentowne. Obecnie zachodzi obawa, że Fundusz Pracy, który daje „kredyty naciskowe“, może przy ich repartycji w dostatecznej mierze uwzględnić interesy samorządu, na co autor przytacza kilka przykładów. Podobnie przedstawia się sprawa z poczynaniami gospodarczymi, robionymi pod naciskiem różnych resortów administracji rządowej (np. sprawa budowy liceów). „Istnieje cały system przynęt: dany resort uruchamia taką czy inną agendę, często należącą w zasadzie całkowicie do Skarbu Państwa, pod warunkiem, że samorząd dopłaci określoną sumę, albo Skarb Państwa subwencjonuje przez rok pewną akcję społeczną; gdy ona już się w terenie zakorzeni, wstrzymuje subwencje, zostawiając związek samorządowy z tym „nieslubnym dzieckiem“... „Metody nacisków są tutaj bardzo różnorodne i postęp w tej dziedzinie nie zbliża się jeszcze ku końcowi... Jeśli już te naciski muszą być, to niechże faktycznie wychodzą z jednego źródła — władzy nadzorczej i niechże liczą się w każdym punkcie i w każdym fragmencie realizacji wielkich ogólnie - krajowych programów z aktualnymi możliwościami organizacyjnymi i finansowymi danego związku samorządowego i niech się do tych możliwości dostosują. „Do założeń polityki państwowej trzeba włączyć zasadę, że równowaga budżetowa samorządu jest kanonem równie nienaruszalnym, jak równowaga w budżecie państwowym. W zakresie oszczędności panuje przeoko-

nanie, że wyniki prac komisji oszczędnościowo - oddłużeniowej są daleko skromniejsze. „W zagadnieniu oszczędności w samorządzie chodzi, zdaniem autora, przede wszystkim o gruntowną przebudowę psychiki w kierunku bardziej gospodarczego podchodzenia do wszelkich zagadnień życia zbiorowego“.

St. Dębowski zwraca uwagę na łamach Samorządu Miejskiego (Nr 21) na trudności, jakie spotykają samorządy ze strony wierzycieli, nie szanujących decyzji C. K. O. O. i targujących się z miastami o każdą straconą przez oddłużenie sumę. (W y k o n y w a n i e p l a n ó w o d d ł u ż e n i o w y c h).

IV. POLITYKA KOMUNALNA.

GOSPODARKA DROGOWA.

Konieczność inwestycji publicznych w zakresie dróg jest powszechnie doceniana. Realizacja tego zagadnienia nasuwa szereg istotnych problemów, a mianowicie: zagadnienie finansowe — za co budować drogi, zagadnienie geograficzne — gdzie budować drogi i zagadnienie techniczne — jakie budować drogi. Omawiając problem pierwszy, autor artykułu pt. *D r o g i* stwierdza na łamach Polityki Gospodarczej (Nr 45/36), że istniejące obecnie źródła dochodowe są niewystarczające, a ich organizacja chaotyczna. Omawiając racjonalny program rozbudowy sieci drogowej, autor podkreśla konieczność dostosowania budowy dróg do intensywności ruchu motoryzacyjnego, zwracając uwagę na istniejące w praktyce odchylenia od tej zasady. Przy rozważaniu techniki budowy dróg autor opowiada się za zrezygnowaniem z budowy dróg nawierzchni dróg asfaltowych i za stosowaniem na wielkich szlakach nawierzchni z kostki na trwałym cemencie, a na drogach powiatowych — szosy szutrowe.

W obszernym artykule pt. *U t r z y m a n i e d r ó g w o j e w ó d z k i c h i p o w i a t o w y c h* (Samorząd Nr 52), zaopatrzonym w bogaty materiał liczbowy, St. Rod-wiecz omawia sprawę pomiarów ruchu na drogach i pomiarów grubości warstwy twardej powłoki oraz wylicza okresy koniecznej renowacji nawierzchni dróg na terenach poszczególnych województw. Omawia również dane, ilustrujące ilość tłucznia, zużytego w okresie od roku 1926 do 1935/36 w celach renowacyjnych na drogach wojewódzkich i powiatowych. Analizując przypuszczalny wzrost ruchu na drogach w okresie najbliższych kilkunastu lat, autor przeprowadza szacunkowe obliczenia koniecznych renowacji i przebudowy dróg wojewódzkich i powiatowych na terenie poszczególnych województw. „Koszt utrzymania 1 km. dróg wojewódzkich i powiatowych w odniesieniu do sieci dróg z twardą nawierzchnią powinien wynosić 2.592 zł. W rzeczywistości wydatki na utrzymanie 1 km. dróg wojewódzkich osiągały swe maximum 1928/29 r. w kwocie 2.280 zł, następnie stale spadają aż do roku 1932/33 do kwoty 771 zł, po czym wzrastają do kwoty 1.204 zł w 1935/36 r., kwota ta jest niższą od kwoty wydatkowanej w 1928/29 r. o bardzo poważną sumę, bo 1.076 zł. Wydatki na utrzymanie 1 km.

dróg powiatowych osiągają swe maximum w 1928/29 r. w kwocie 1.700 zł, po czym stale spadają aż do kwoty 704 zł w 1933/34 r., odkąd bardzo nieznacznie wzrastają, to znów spadają, wykazując w 1935/36 r. kwotę 832 zł; kwota ta jest niższą od kwoty wydatkowanej w 1928/29 r. o poważną sumę 868 zł.

Od właściwego rozwiązania zagadnienia taryf kolejowych przy przewozach drogowych materiałów kamiennych uzależnia inż. J. S. (Samorząd Nr 30, Gospodarka materiałami drogowymi na tle taryf P. K. P.) dalszy los dróg kołowych w Polsce.

Na głodowe uposażenia służby drogowej i związane z tym znaczne straty w efektach prac drogowych zwraca uwagę Czas z dn. 18 sierpnia w artykule pt. Skandalicznie niskie płace służby drogowej.

Projekty instrukcji dla służby drogowej znajdują się w Nr. 124 — 125 Wiadomości Drogowych (Materiały do instrukcji o projektowaniu, budowie i utrzymaniu dróg publicznych — Inż. S. Okęcki).

POPIERANIE ROLNICTWA.

„Podstawowym warunkiem podniesienia ekonomicznego wsi jest, jak wiadomo, usprawnienie produkcji rolnej. Pracuje nad tym pod egidą samorządu dość duży aparat instruktorski“ pisze Mgr. J. Przetocki zastanawiając się nad sposobami usprawnienia tego aparatu. (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 16 — W a ż n a i p i l n a r e f o r m a r o l n i c z o - s a m o r z ą d o w a). System skupiania w powiecie zespołu instruktorów specjalistów wydaje się autorowi bardzo niedogodny, gdyż powoduje znaczne oddalenie instruktora od terenu pracy, oraz marnotrawstwo czasu i energii. Daleko idąca specjalizacja instruktorów nie wydaje się autorowi również celowa. System ten p. Przetocki proponuje zastąpić instytucją gminnych instruktorów rolnych. Takie rozwiązanie sprawy zbliża bowiem instruktora do terenu pracy, daje duże oszczędności, a przede wszystkim bardziej odpowiada naszej strukturze rolnej. Autor zdaje sobie sprawę, że proponowana przez niego zmiana systemu instruktorów rolnych napotyka na duże trudności i sprzeciwy. Trudnością najpoważniejszą jest tutaj — jego zdaniem — konieczność wyszkolenia znacznych kadr instruktorów gminnych.

Omawiając możliwości bardziej celowego wykorzystywania funduszy publicznych, przeznaczanych na podniesienie rolnictwa, R. Andruszkiewicz (Samorząd Nr 33, Czy właściwe formy pomocy dla rolnictwa) stwierdza, że „obecna pomoc rolnictwu szczególnie małorolnemu, jest mało skuteczna, ponieważ realizowana jest przede wszystkim, pośrednio przez szereg sił instruktorskich i inspektorskich, rzadziej bezpośrednio, nadto źle zorganizowana, a więc mało celowa, zbyt biurokratyzowana“. Twierdzenie swoje autor udowadnia wyliczeniem, że na 860 tys. zł wydatków na cele rolne w woj. krakowskim przeszło 500 tys. zł stanowiły wydatki administracyjne. Na odcinku tym zatrudnia się bardzo liczny personel inspektorski i instruktorski (około 165 osób). Na

rzeczoną pomoc, której małorolni najbardziej potrzebują, wydają czynniki publiczne stosunkowo niewielkie, w każdym razie nie wystarczające, sumy.

Przeciwnie stanowisko zajmuje Mgr. J. Przetocki. Jego zdaniem, przede wszystkim potrzebna jest dla naszego małego i średniego rolnictwa oświata rolna, t. zn. dobrze wyszkolony personel instruktorski. Do kredytowania zaś inwestycji w rolnictwie powołane są, zdaniem autora, inne instytucje. (Zagadnienie wydatków osobowych i rzeczowych na popieranie rolnictwa, Samorząd Nr 37).

OŚWIATA.

Zagadnienie sieci szkół powszechnych jest ciągle największą troską czynników samorządowych. Czynniki te zdają sobie dobrze sprawę z trudności, jakie pociąga za sobą pełna realizacja sieci szkolnej. „Bez należytego zainwestowania szkolnictwa powszechnego gminy wiejskie nie podążają ciężarom utrzymania szkół powszechnych w liczbie niezbędnej do realizacji powszechnego nauczania“ pisze Z. Załęski (Samorząd Nr 28 Inwestycyjny fundusz szkolny), projektując utworzenie specjalnego inwestycyjnego funduszu szkolnego, który, zasilany z wielu źródeł, pozwoliłby na udzielanie pomocy najbardziej potrzebującym gminom. Autor podkreśla, że „w ramach obecnych postanowień o finansach komunalnych i o utrzymaniu szkół powszechnych, gminy wiejskie „Polski B“ nie zdołają utrzymać dostatecznej liczby szkół dla realizacji powszechnego nauczania; konieczna jest rewizja podziału obowiązków w zakresie utrzymania publicznych szkół powszechnych i to w kierunku odciążania gmin — przede wszystkim wiejskich“.

Obok trudności natury finansowej istnieją w omawianym zagadnieniu również trudności organizacyjne. Główną przeszkodę stanowi tutaj brak dostatecznie sprecyzowanych wytycznych, którymi należało by się kierować przy praktycznym rozwiązywaniu zagadnienia sieci szkolnej. Normy, ustalone w ustawie w 1922 roku, straciły moc obowiązującą, nowe zaś nie zostały dotychczas ustalone. Omawiając wytyczne takich norm, A. Ch. (Samorząd Nr 46, Zagadnienie sieci szkolnej) podkreśla konieczność dostosowania pewnych ogólnych założeń do konkretnych warunków lokalnych. Jedyna bowiem droga do usunięcia przypadkowości i uniknięcia szeregu szkód, wynikających z bezplanowej pracy samorządów w tej dziedzinie, jest „stworzenie praktycznych możliwości rozwiązywania problemów sieciowych w obrębie mniejszych jednostek terytorialnych na podstawie szczegółowo opracowanych wytycznych, opartych na jednolitych, ogólnie obowiązujących założeniach podstawowych“.

W ostatnich czasach sprawy bibliotek oświatowych coraz bardziej wysuwają się na czoło samorządowej polityki oświatowej. W obszernym referacie, wygłoszonym na konferencji działaczy kulturalno - oświatowych, zorganizowanej przez Związek Pow. R. P. K. Krukowski rozważa wartość bibliotekarstwa dla ogólnego poziomu oświaty w kraju, oraz analizuje dotychczasową akcję w tej dziedzinie. Rozważając, kto powinien w Polsce prowadzić akcję biblioteczną, autor eliminuje czynniki rządowe,

jako za mało związane ze środowiskiem czytelników, oraz organizacje społeczne, których praca przedstawia szereg bardzo poważnych braków i stwierdza, że najbardziej powołanym czynnikiem do prowadzenia akcji bibliotecznej jest samorząd terytorialny. Sprawa organizacji bibliotekarstwa musi być w Polsce uregulowana ustawą państwową. Omawiając zagadnienie zorganizowania sieci bibliotecznej, opartej o samorząd terytorialny, autor wysuwa następujący schemat: sieć powinna mieć trzy ogniw: 1. gromada, obsługiwana przez centralę kompletną ruchomymi, 2. gromada większa (miasto niewydzielone) ze stałym księgozbiorem plus komplety ruchome z centrali, 3. powiatowa biblioteka centralna. Doceniając celowość samorządowego tworzenia bibliotek gminnych, autor podkreśla konieczność uzgadniania prac tych bibliotek z pracą central powiatowych. (Samorząd Nr 28, Biblioteki publiczne a samorząd terytorialny).

Samorząd Nr 49 w artykule pt. O przymus zawodowego dokształcania przyszłych właścicieli gospodarstw rolnych, zwraca specjalną uwagę na bardzo niekorzystną sytuację, w jakiej znajduje się obecnie ludowe szkolnictwo rolnicze. Racjonalną egzystencję tych szkół podcina w pierwszym rzędzie brak dopływu do tych szkół odpowiednich kandydatów. Przyczyny tego faktu należy szukać w wadliwej strukturze agrarnej wsi, powodującej brak odpowiednich warsztatów rolnych. Właściciele małych gospodarstw nie stać na fachowe szkolenie dzieci. Gospodarze zamożniejsi nie doceniają potrzeby takiego szkolenia, co zrozumiałe jest zresztą wobec braku kontaktu pomiędzy nauczycielstwem szkół rolniczych a ludnością rolniczą. Koniecznym warunkiem rozwoju szkolnictwa rolniczego jest w pierwszym rzędzie podniesienie kultury rolnej naszego kraju przez zastosowanie bardziej racjonalnych metod wykorzystania ziemi oraz zapobieżenie dalszemu rozdrabnianiu się gospodarstw rolnych.

OPIEKA SPOŁECZNA.

W ciekawym artykule pt. Degradacja społeczna a polityka społeczna (Samorząd Miejski Nr 16—17) I. Surmacka rozważa zagadnienie tzw. drabiny społecznej i omawia proces awansu i degradacji społeczeństwa polskiego. Silnie dający się odczuwać w okresie kryzysu proces degradacji pewnych warstw społecznych stał się powodem specjalnych wysiłków w zakresie opieki społecznej. Główną rolę spełniają tutaj instytucje polityki społecznej, jak: Ubezpieczalnia Społeczne, Fundusz Pracy oraz czynniki samorządowe. Zadania tych instytucji, wzajemnie się uzależniające, winny być, zdaniem autorki, dokładnie rozgraniczane. Szczególny nacisk należałoby tutaj położyć na konieczność jak najszerszego zastępowania niejednokrotnie szkodliwej i deklasującej opieki społecznej przez gospodarczo i społecznie uzasadnioną akcję zatrudniania potrzebujących na robotach publicznych. Najbliższą przyszłość opieki społecznej będzie wymagała redukcji zadań drogą wyzbywania się elementu bezrobotnych. Zadaniem opieki będzie ograniczanie własnego zakresu działania do najdalej posuniętego minimum na korzyść instytucji, mających za zadanie

walkę z bezrobociem. Będzie to jedyne słuszne posunięcie, zdolne w znacznym stopniu zahamować obecnie istniejący proces degradacji społecznej.

Coraz powszechniej ustala się obecnie opinia, że opieka zastępcza nad dzieckiem jest lepsza i korzystniejsza, niż opieka zakładowa. Fr. Branny (Samorząd Nr 38, Kilka uwag o opiece zastępczej nad dzieckiem) zwraca jednak zupełnie słusznie uwagę na fakt, że o zmianie systemów opieki społecznej w gospodarce związków samorządowych zadecydowała nie tyle wyższość systemu opieki otwartej, lecz względy natury finansowej. W związku z tym autor na licznych przykładach dowodzi, że obecnie stosowany przez samorządy system opieki otwartej wykazuje bardzo poważne niedomagania, których usunięcie wydaje się sprawą niecierpiącą zwłoki.

Sprawa deficytowości samorządowych zakładów opieki zamkniętej jest stałą troską działaczy samorządowych. Zwraca uwagę fakt że w okresie, kiedy ogólna liczba zakładów opieki zamkniętej nie ulega w Polsce zmniejszeniu, dorobek samorządów na tym odcinku został poważnie zredukowany. Jednym z głównych powodów, dla których związki samorządowe likwidują zakłady opiekuńcze, są znaczne deficyty tych zakładów. W artykule pt. Deficytowość samorządowych zakładów opieki zamkniętej (Samorząd Nr 35, Z. H. W.) zostały rozważone następujące przyczyny powstawania deficytów w zakładach: 1) zbyt mała ilość pensjonariuszów, na których obliczony jest zakład, 2) zbyt mała ilość pensjonariuszów, za których zwracane są związkom samorządowym, utrzymującym zakład, koszty utrzymania przez obowiązane do tego gminy, 3) znaczne zaległości poszczególnych gmin w płaceniu kosztów utrzymania za swoich pensjonariuszy. (Koszt, który mają ponosić gminy bywa niekiedy kalkulowany niżej faktycznych kosztów utrzymania jaki ponosi zakład), 5) stosunkowo wysokie koszty utrzymania zakładów, znajdujących się w miastach, szczególnie w tych wypadkach, gdy zakłady te muszą korzystać z wynajmowanych lokali.

Drugą niemniej ważną troskę stanowi sprawa pokrywania nieściągalnych kosztów leczenia i opieki. W związku z tym w interesującym artykule p. Zakrzewski (Samorząd Nr 29), szczegółowo omawia stan prawny tego zagadnienia na poszczególnych terenach naszego kraju.

Na łamach fachowej prasy samorządowej na ogół bardzo rzadko ukazują się artykuły, omawiające pewne zagadnienia z terenu zagranicy, z uznaniem więc należy powitać artykuł p. W. Konara pt. Opieka społeczna we Francji, który ukazał się na łamach Samorządu Miejskiego (Nr 18).

ZDROWIE PUBLICZNE.

W okresie sprawozdawczym problem uzdrowienia wsi najbardziej absorbował opinię publiczną oraz specjalistów, zajmujących się sprawami zdrowia publicznego.

Szczególnie paradoksalnie przedstawia się u nas kwestia lecznictwa szpitalnego ludności wiejskiej. Omawiając tę sprawę w artykule pt. Z dziedziny paradoksów (Gazeta Polska z dn. 14.XII) M. J.

stwierdza, że „Szpital posiada dla stosunków wiejskich znaczenie szczególnie doniosłe. Albowiem wieś w swej olbrzymiej większości jest w ogóle pozbawiona opieki lekarskiej. Po wtóre — warunki życia wiejskiego, zwłaszcza mieszkaniowe, mało sprzyjają domowemu leczeniu poważniejszych chorób“. Sieć szpitali wymaga u nas uzupełnienia i rozbudowania. Jednakże sprawa rozbudowania u nas sieci szpitali nie rozwiązuje jeszcze zagadnienia lecznictwa szpitalnego. Równie ważną kwestią jest tutaj zagadnienie taksy szpitalnej. Wszyscy ci, którzy nie należą do kategorii osób ubezpieczonych lub do „ubogich gminy“, muszą ponosić sami koszt leczenia szpitalnego, kształtujące się mniej więcej na poziomie 4 zł dziennie. Analiza dochodu drobnego rolnika zmusza do stwierdzenia, że „choroba członka rodziny“ jest dla tej ludności prawdziwą „klęską elementarną“ i że, w większości wypadków, ludność ta nie jest w stanie korzystać ze zbyt drogiego w stosunku do jej dochodów szpitala. Chłop posiadacz znajduje się tedy w najgorszej sytuacji, o ile chodzi o leczenie szpitalne; gorszej niż ubezpieczony pracownik najemny i w gorszej niż „ubogi gminy“. Paradoksalność sytuacji jego położenia potęguje jeszcze fakt, że, nie mogąc korzystać ze szpitala, równocześnie ponosi on na ten cel ciężary i to w podwójnej postaci: raz jako płatnik danin powiatowych bierze udział w pokryciu dopłaty do kosztów utrzymania szpitala, drugi raz jako płatnik danin gminnych składa się na koszty leczenia ubogich“.

Zastanawiając się nad sprawą należytego rozwiązania problemu lecznictwa i profilaktyki na wsi, Dr Lemieszewski (Zdrowie Publiczne Nr 6, *U z d r o w i e n i e w s i*) stoi na stanowisku, że złożenie na barki samorządu sprawy lecznictwa wiejskiego jest dlań ciężarem nie do udźwignięcia wobec tego, że zarówno Skarb Państwa, jak i instytucje społeczne tylko w niewielkim stopniu partycypują w pokrywaniu kosztów leczenia wiejskiego. Sama akcja uzdrowienia wsi napotyka na szereg bardzo zasadniczych trudności. Pierwsza z nich to brak lekarzy na wsi. Autor obszernie analizuje i uzasadnia zjawisko niechęci młodych lekarzy do osiedlania się w małych miasteczkach. Autor omawia wypadki, kiedy nawet bardzo sprawnie zorganizowana służba zdrowia w powiecie nie cieszy się popularnością i kosztowne urządzenia sanitarne nie są należycie wykorzystywane.

Zasadniczym brakiem większości naszych poczyniń w dziedzinie sanitarno - zdrowotnej jest, w myśl opinii Dr. Niedźwiałkowskiego (Zdrowie Publiczne Nr 6, *W s p r a w i e o r g a n i z a c j i o p i e k i l e k a r s k i e j n a w s i*), pewnego rodzaju indiosynkrazja do dostosowywania względnie rozpatrywania wszelkich nowych projektów do możliwości ich praktycznego zastosowania, szczególnie jeśli chodzi o stronę finansową. Dlatego też nasze teoretycznie idealne ustawodawstwo sanitarne pozostaje w sferze marzeń działaczy samorządowych, bez szczególnych korzyści dla zdrowia społeczeństwa i stanu sanitarnego Państwa. Przedstawiony na Konferencji, odbytej w Warszawie w lutym 1937 roku na temat opieki lekarskiej, plan organizacji opieki lekarskiej na wsi, ewentualnie wprowadzeniu go w życie, całkowicie oprze się na finansach samorządu terytorialnego. Tymczasem przy opracowywaniu i dyskutowaniu planu, nie wzięto pod uwagę ani stanu finansowego związków samorządowych ani ich możliwości wykonania tego planu w przyszłości. Autor podaje szczegółowe

szacunki realizacji sieci powiatowych i gminnych ośrodków zdrowia. Uruchomienie 241 powiatowych ośrodków zdrowia i 1859 wiejskich ośrodków pociągnęłoby wydatek w wysokości około 60 miln. zł, prowadzenie tych ośrodków kosztowałoby samorząd około 22 miln. zł rocznie. Zdając sobie sprawę z niemożności obciążenia budżetów samorządowych takimi wydatkami, autor stwierdza, że „finansowe urealnienie omawianego planu mogłoby nastąpić tylko w wypadku, gdyby koszt budowy lokali dla ośrodków zdrowia zostały włączone do ogólnego planu inwestycyjnego, a koszty urządzeń wewnętrznych tych ośrodków pokrył Skarb Państwa. Dopiero koszty utrzymania i prowadzenia mogłyby objąć celowe powiatowe związki samorządowe, przy czym związki te przyjęłyby również dotychczas leżącą odłogiem, a niemniej ważną sprawę pomocy i lecznictwa szpitalnego“.

Fr. Branny zwraca uwagę w artykule pt. W sprawie uzdrowienia wsi (Samorząd Nr 36) na jeszcze jeden czynnik, niezbędny przy rozwiązywaniu lecznictwa na wsi, a mianowicie na konieczność dobrze przemyślanej, skoordynowanej i dostosowanej do miejscowych warunków organizacji poczynić w tym zakresie.

Omawiając zagadnienie rozbudowy służby zdrowia w powiecie, Dr A. Wierusz (Gazeta Administracji Nr 15), stwierdza, że obowiązki, jakie w zakresie zdrowia publicznego spadły na gminy zbiorowe, wymagają, by zarządy gminne zaangażowały odpowiednich lekarzy. W najbliższej więc przyszłości powiaty powinny stworzyć sieć lekarzy samorządowych. Idealem byłoby, gdyby każda gmina posiadała własny ośrodek zdrowia. Zdając sobie sprawę z nierealności tych postulatów, autor projektuje łączenie się gmin w tzw. rejony sanitarne. Przy wprowadzaniu rejonów sanitarnych służba zdrowia w powiecie ulegnie decentralizacji. Szereg czynności wykonywanych dzisiaj przez państwową służbę zdrowia — jak walka z chorobami zakaźnymi, akcja porządkowo - sanitarna, opieka higieniczna - lekarska nad szkołami... przejdzie do rejonowych ośrodków, które staną się podstawą publicznej służby zdrowia. Lekarz powiatowy, jako referent sanitarny starostwa i naczelny lekarz samorządu powiatowego nadzorować będzie prace rejonów i koordynować rozpraszające się dzisiaj wysiłki.

W okresie sprawozdawczym sporo artykułów zostało poświęconych gospodarce szpitalnej. Na szczególną uwagę zasługują tutaj dwa artykuły Dr. Radwana pt. Zagadnienie szpitalne ogólne na prowincji (Zdrowie Publiczne Nr 8) w których autor rozważa warunki, jakim, zgodnie z postęпами medycyny, powinien odpowiadać nowoczesny szpital. Reorganizacja zacofanego polskiego szpitalnictwa przekracza, zdaniem autora, możliwości powiatowych związków samorządowych — powinna być przeprowadzana w płaszczyźnie związków międzykomunalnych. Autor podkreśla, że obowiązujące w zakresie gospodarki budżetowej szpitali postanowienia prawne są całkowicie celowe i pozwalają na prowadzenie w szpitalach prawidłowej, samowystarczalnej gospodarki. Omawiając wzorową kalkulację szpitala, autor wypowiada się za układaniem preliminarza w zależności od ilości etatów łóżek, a nie od liczby chorych. W zakresie opłat szpitalnych autor wypowiada się przeciwko różnicowaniu stawek opłat szpitalnych w stosunku do rodzaju choroby. Stwierdzając, że jed-

ną z największych bolączek gospodarki szpitalnej jest kwestia ściągania i umarzania opłat szpitalnych, autor podkreśla, że nieszczęśny pomysł umarzania kosztów wytworzył sytuację niesłychanie demoralizującą i stał się w dużej mierze powodem znacznych nieściągalnych zaległości w kosztach leczenia, przyczyniając się wydatnie do pogorszenia sytuacji budżetowej szpitali.

St. Zbrożyna omiawia na łamach Samorządu Miejskiego (Nr 23) zawsze aktualne zagadnienie pokrywania kosztów leczenia za niezamożnych chorych. Istnieją, zdaniem autora, dwa możliwe do zastosowania sposoby reorganizacji sposobu pokrywania kosztów leczenia ludności niezamożnej: 1-o przerzucenie tych kosztów na całą ludność przez rozciągnięcie ubezpieczeń społecznych i 2-o przerzucanie części tych kosztów na Skarb Państwa. Łatwiejszym i celowszym wydaje się autorowi zastosowanie drugiego systemu. W tym też kierunku idą projekty, opracowane przez Związek Miast.

V. PROBLEM INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH.

Powszechnie i od dawna stwierdzano w prasie istnienie dużych potrzeb w zakresie inwestycji samorządowych. Te, dotychczas na ogół platońskie troski, zaczynają przybierać coraz realniejsze kształty. Świadczy o tym m. in. dyskusja, tocząca się na konkretny temat wysokości sum, jakie samorządy mogą przeznaczać na cele inwestycyjne. Na łamach Samorządu (Nr 16, 37, 38) St. Zakrzewski wylicza, że ogólna suma wydatków inwestycyjnych wszystkich samorządów wynosi około 30 miln. zł. Zarówno p. Teodorczyk (Samorząd Nr 20, Uwagi o zdolności inwestycyjnej samorządu) jak i p. Porowski (Samorząd Miejski Nr 14, Konieczna korektura) zarzucają temu wyliczeniu zbyt optywizm. P. Zakrzewski, po mozołnych i wnikliwych wyliczeniach stwierdza jednak, że maksymalny błąd może zawierać się tutaj w bardzo niewielkich granicach.

Zestawienie wyliczonych w powyższych artykułach możliwości samorządów w zakresie inwestycji z istniejącymi na tym odcinku potrzebami nasuwa bardzo smutne refleksje.

Na temat potrzeb, szczególnie w zakresie inwestycji miejskich, w okresie sprawozdawczym ukazało się sporo artykułów. Było to związane m. in. z odbytym we Lwowie w dn. 12 — 14 września I Polskim Kongresem Inżynierów. Na kongresie tym dużo miejsca poświęcono zagadnieniom, związanym z planowaniem osiedli, budownictwem, zaopatrywaniem w wodę, gazyfikację, usuwaniem nieczystości, ochroną czystości powietrza itp. Szczegółowe streszczenie wygłoszonych na ten temat referatów przynosi Gaz i Woda Nr 10.

Wobec coraz większego zrozumienia potrzeby prowadzenia planowej gospodarki w zakresie inwestycji Biuletyn Urbanistyczny Nr 3 (dodatek do Samorządu Miejskiego Nr 22) stara się udostępnić szerokiemu ogółowi wyniki dotychczasowych prac i studiów w tej dziedzinie.

Omawiając miejskie plany inwestycyjne St. Zbrożyna (Samorząd Miejski Nr 21) podkreśla, że najważniejszym elementem

wszelkiego planowania inwestycji miejskich jest ustalenie właściwej hierarchii potrzeb, w czym konieczny jest, zdaniem autora, współudział miejscowego społeczeństwa. Punktem wyjścia dla planów inwestycyjnych poszczególnych działów gospodarki miejskiej musi być dokładny plan rozbudowy miasta. Omawiając warunki, jakim powinien odpowiadać taki plan, autor wysuwa m. in. sprawę aktualności tych planów na okres 10 — 20 lat, oraz zwraca uwagę na konieczność poddawania tych planów ocenie specjalistów. Posiadanie przez dany związek odpowiedniego planu inwestycyjnego jest koniecznym warunkiem pełnego wykorzystania uzyskania kredytów inwestycyjnych. Rozważając zagadnienie kolejności planów inwestycyjnych autor daje pierwszeństwo planom lokalnym przed planami regionalnymi i ogólnopństwowymi.

W artykule pt. *Potrzeby inwestycyjne wsi i możliwości ich zaspokojenia* (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 22) Mgr J. Przetocki podkreśla, że „o zdolności inwestycyjnej decydują dwa elementy: 1. posiadanie przewyżki dochodów zwyczajnych nad wydatkami zwyczajnymi, która umożliwia obsługę długów zaciągniętych na inwestycje i 2. możliwość zaciągania zobowiązań na dogodnych warunkach. Obydwa te elementy kształtują się w samorządzie gminnym wyjątkowo niepomyślnie, a w każdym razie o wiele gorzej, niż w innych kategoriach związków samorządowych“.

Z problemem inwestycji wiąże się ściśle sprawa Centralnego Okręgu Przemysłowego. Realizacja tego Okręgu absorbuje bowiem znaczną część środków, przeznaczonych na inwestycje publiczne, pociąga więc za sobą ograniczenie akcji inwestycyjnej na innych terenach kraju. Stworzenie Centralnego Okręgu było podyktowane następującymi względami: (K. Romaniuk, *Centralny Okręg Przemysłowy z perspektywy samorządowej*, Samorząd Nr 46) podniesienie potencjału obronności państwa, podniesienie uprzemysłowienia kraju i zacieranie śladów porozbiorowego rozdarcia Polski. Niezbędnym warunkiem realizacji omawianego zamierzenia jest, zdaniem autora, zastosowanie w dostatecznej rozciągłości zasady koncentracji i postulatu szarmonizowania spraw wszystkich czynników, biorących udział w tym przedsięwzięciu. Samorząd oczywiście musi na tym terenie całkowicie podporządkować się tym postulatom. W omawianym artykule znajdziemy charakterystykę demograficzno - gospodarczego oblicza Okręgu na tle analogicznych stosunków dla całości kraju.

Powstanie na terenie C. O. P., na wielką skalę budowanych, ośrodków fabrycznych, pociągnie za sobą szereg poważnych obowiązków dla samorządów. Dotychczasowe, nieraz bardzo prymitywne, urządzenia, istniejące na terenie powiatów i miast tego okręgu, oczywiście nie wystarczą. Wyłoni się potrzeba budowy sieci dróg, przystosowanej do wzmożonego tempa ruchu, rozbudowy urządzeń miejskich itp. Uprzemysłowienie tych okręgów przyniesie niewątpliwie wiele poważnych korzyści związkowi samorządowemu, doraźnie jednak wymaga od nich bardzo poważnych, a niekiedy przekraczających nawet ich możliwości inwestycji. (St. Górski, *Okręg Centralny a samorządy*). W związku z tym Fr. Branny zwraca uwagę na to, że związki samorządowe powinny dokładnie zapoznać się

z planami inwestycji państwowych. Nasuwa się zatem potrzeba nawiązania ściślejszego kontaktu pomiędzy władzami rządowymi i samorządowymi na odcinku uprzemysłowienia C. O. P.

Omawiając problem finansów samorządowych w Centralnym Okręgu Przemysłowym (Samorząd Nr 49) J. Przetocki twierdzi, że problem ten bynajmniej nie jest sprawą prostą. W obecnym bowiem systemie podatkowym dochody związków samorządowych nie zależą tylko od stopnia zagospodarowania terenu. W dużej mierze są one zależne od charakteru budowanych przedsiębiorstw i od zakresu ulg podatkowych, jakie są im udzielane. Wszelkie bowiem ulgi podatkowe odbijają się w pierwszym rzędzie na finansach samorządowych. Im większe ulgi podatkowe zostaną przyznane zakładom przemysłowym, powstałym na terenie C. O. P-u, tym skromniejsza będzie działalność samorządu na omawianym terenie. Autor zwraca również uwagę na problem bezrobocia, które zaistnieje na tych terenach po zakończeniu fabryk i zakładów, do których budowy potrzeba dużo więcej robotników niż do ich normalnej pracy. Zwolnionych robotników trzeba będzie zatrudniać w ramach robót samorządowych i Funduszu Pracy. Autor zwraca uwagę na konieczność przygotowania w tym zakresie odpowiednich programów.

VI. GMINA I GROMADA WIEJSKA.

Sprawa zbiorowej gminy wiejskiej przestała już być ośrodkiem żywionej dyskusji prasowej. Powszechnie zgodzono się bowiem, że wprowadzenie gminy zbiorowej daje w praktyce jak najlepsze rezultaty i spotyka się z coraz większą aprobatą miejscowej ludności. (Przegląd Samorządowy Nr 10, Ludwik Orzecki).

Wiele natomiast miejsca prasa poświęca sprawom, związanym z życiem gromady wiejskiej. Wprawdzie ustawa samorządowa z 1933 roku pozbawia teoretycznie gromadę charakteru publiczno - prawnego, jednakże w praktyce życiowej gromada jest tą jednostką samorządową, która najsilniej jest związana z potrzebami terenu i ma charakter wybitnie społeczny. St. Gromek, charakteryzując życie na wsi (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 16, Gromada w życiu samorządu wiejskiego) stwierdza, że w najrozmaitszych gospodarczych i kulturalnych poczynaniach wsi panuje „chaos i rozproszkowanie“. Aby instytucja gromady mogła spełniać rolę koordynatora tych wysiłków, należałoby, zdaniem autora dążyć przede wszystkim do: 1) podniesienia autorytetu gromady, 2) zapewnienia gromadom choćby najskromniejszych źródeł finansowych, 3) skupienia w organach gromady najcenniejszych sił ludzkich.

Na konieczność koordynacji prac pomiędzy gminą a gromadą zwraca uwagę autor artykułu pt. Gospodarka gromadzka na tle stosunków w województwie pomorskim (Głos Gminy Wiejskiej i Gromady Nr 15, St. S.). Analizując budżet średnio zamożnej gromady autor stwierdza, że gdyby gromady, posiadające znaczniejsze majątki, przeznaczyły dochody z tych majątków na cele publiczno-prawne, gminy doznałyby poważnego ociążenia w wydatkach budżetowych. Jednakże organa ustrojowe gromad „nie mając na uwadze interesu ogół-

nego, usiłując zużyć na cele gromadzkie całe nadwyżki jedynie i wyłącznie w tym celu, by gminie nie przyjsć z pomocą w realizowaniu jej zadań publiczno - prawnych". Autor daje przykłady takiego właśnie postępowania gromad, stwierdzając, że w konsekwencji dochodzi się do takich np. paradoksów: gminy, obciążając płatników podatkiem wyrównawczym i innymi świadczeniami według stawek maksymalnych, nie mogą w należyty sposób rozłożyć opieki nad ubogimi i szkołami, a w gromadach trwoni się dochody o przeznaczeniu celowym na wydatki niecelowe.

Wobec zbliżających się wyborów nowych sołtysów w gromadach województw południowych i zachodnich należałoby, zdaniem Dr. L. Bara (Samorząd Nr 42) wykorzystać teraz doświadczenia, nabyte przy pierwszych wyborach do nowo utworzonych gromad. Chodzi w pierwszym rzędzie o odpowiedni wybór kandydatów, tam bowiem, gdzie na sołtysa wybrano nieodpowiednią jednostkę, działalność gromady natrafiała na duże trudności. Jako konieczny warunek dobrych wyborów podkreśla autor stosowanie regulaminu wyborczego, danie zupełnej swobody wyborcom i wysunięcie odpowiednich kandydatów.

Wobec aktualności spraw, związanych z życiem gromad, Gł. U. St. opracował poraz pierwszy w Polsce dane, dotyczące liczby gromad i ich działalności finansowej. Liczba gromad w Polsce wynosi 40.446 (bez woj. śląskiego). Przeciętna ilość ludności, przypadająca na jedną gromadę, waha się od 279 mieszkańców (woj. białostockie) do 1285 mieszkańców (woj. tarnopolskie). Przeciętna powierzchnia gromady waha się w granicach od 4,3 km kw. (woj. warszawskie) do 32,6 km kw. (woj. wileńskie). Około 75% gromad prowadzi de facto gospodarkę pieniężną. Gospodarka ta kształtuje się bardzo różnie w poszczególnych dzielnicach naszego kraju. Podstawowym źródłem, zasilającym kasy gromad, są dochody z majątku i dobra gromadzkiego oraz wpływy z eksploatacji przedsiębiorstw, zakładów i urzędów gromadzkich. (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 21, St. Stęplewski).

VII. SAMORZĄDOWE INSTYTUCJE KREDYTOWE.

Na łamach *Oszczędności* (Nr 16) znajdujemy artykuł B. Obszyńskiego, omawiający sieć komunalnych kas oszczędności. W Polsce, która przez długie lata była wtłoczona w trzy różne organizacje polityczne i gospodarcze, daleko jest jeszcze do należytej unifikacji gospodarczej, co między innymi odbija się na sieci komunalnych kas oszczędności. Instytucje te istniały przed wojną na terenie dzisiejszej Polski zachodniej i województw południowych, zaś na pozostałych terenach zaczęły powstawać głównie dopiero po 1925 roku. Szybki postęp w rozwoju kas oszczędności, który nastąpił po tym okresie, nie zawsze był podyktowany względami gospodarczymi. Począwszy od 1932 roku występuje zjawisko likwidowania kas komunalnych. Na jeden powiat przypada przeciętnie 1,27 kas, jedna kasa obsługuje przeciętnie około 100 tysięcy mieszkańców (w Niemczech około 30 tys.). Na podstawie tych rozważań autor dochodzi do wniosku, że na więk-

szej części obszaru Polski sieć komunalnych kas oszczędności jest jeszcze zbyt słabo rozwinięta. Pod względem jakości większość komunalnych kas oszczędności w Polsce — to kasy małe i średnie, których jest aż 84%. W ostatnich czasach obserwujemy zjawisko oczyszczania sieci K. K. O. z placówek zbyt drobnych, względnie źle zagospodarowanych.

VIII. PRZEDSIĘBIORSTWA SAMORZĄDOWE.

Wobec dającego się dotkliwie odczuwać braku przepisów, regulujących gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych, Związek Miast Polskich opracował projekt takich przepisów, dotyczących tworzenia, prowadzenia i znoszenia przedsiębiorstw samorządowych. Projekt ten dzieli zakłady, wyodrębnione z administracji ogólnej na trzy grupy: zakłady dobra publicznego, zakłady użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa. St. Dębowski w artykule pt. *Organizacja przedsiębiorstw samorządowych* (Samorząd Miejski Nr 19) omawia następujące zagadnienia, ujęte w projekcie: tworzenie przedsiębiorstw, prowadzenie przedsiębiorstw, statut, kapitał i fundusze, władze przedsiębiorstw, budżet, rachunkowość i kasowość, korzystanie z przedsiębiorstwa, bilans, nadzór i kontrolę, dzierżawy i koncesje, znoszenie przedsiębiorstwa i wreszcie przepisy przejściowe.

Omawiając *Wady i braki techniczne elektrowni miejskich* inż. L. Jętkiewicz (Samorząd Miejski Nr 16) zwraca uwagę, że zagadnienia gospodarki w nowoczesnej elektrowni zająłby się ściśle z zagadnieniami finansowymi i organizacyjnymi. Nasze elektrownie prowincjonalne wykazują dużo poważnych wad technicznych jak np. złe zaprojektowanie urządzeń, wyposażenie w złe silniki itp. Rozwiązanie tych niedociągnięć nie jest jednak możliwe bez „realnego kapitału renowacyjnego“.

W gospodarce elektrowni dużą rolę, jak wiadomo, odgrywa należyta konstrukcja taryf. Omawiając to zagadnienie, St. Dębowski (*Szkolimy rabaty*, Samorząd Miejski Nr 15) zwraca uwagę, że, tak powszechnie stosowane obecnie, najrozsądniejsze rabaty nie zawsze przynoszą elektrowniom pożądane rezultaty. „Jednym z błędów jest, zdaniem autora, przyznawanie konsumentowi rabatu w zależności od ilości godzin korzystania z pełnej mocy zainstalowanej“. Rabat ten bowiem prawie wcale nie doprowadza do zwiększenia konsumpcji prądu, przeciwnie zaś staje się dla konsumentów bodźcem do daleko idących oszczędności. Sprawa nie jest jednak prosta. Duża bowiem ilość elektrowni, funkcjonujących na podstawie uprawnienia rządowego, wydanego przez Ministra Przemysłu i Handlu została zobowiązana do udzielania takich właśnie rabatów i musi je w pełni stosować. Wskutek tego miasta, posiadające elektrownie, działające na mocy uprawnienia rządowego, nie mają możliwości uregulowania sprawy rabatów w inny sposób, lecz muszą ściśle przestrzegać przepisu, który jest całkiem nieżyciowy i przynosi duże szkody w akcji elektryfikacyjnej, działając hamująco na spożycie energii elektrycznej.

IX. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

W okresie sprawozdawczym należy zanotować dwa artykuły, w których autorzy w sposób zasadniczy omawiają „grzechy główne“ polskiej administracji. W myśl opinii Prof. Szczęsnego Wachholza (Przegląd Samorządowy Nr 12, Grzechy główne administracji) wady administracji mogą mieć charakter zarówno organizacyjno-administracyjny jak i czysto administracyjny. „Mogą te błędy wynikać zarówno z wadliwego ujęcia prawnego jak i z wadliwego sposobu wykonywania prawa: mogą być zatem błędami organizacyjnymi (wadliwe przepisy), lub błędami orientacyjnymi (niedostateczna orientacja w stanie faktycznym)“. U podstaw administracji leży wadliwe pojmowanie istoty władzy przez wielu tych, którzy tę władzę sprawują. Organizacja administracji ma na celu usprawnienie i ułatwienie życia obywateli w ramach danego ustroju. „Jeżeli władza administracyjna jest sprawowana w sposób nie liczący się z potrzebami społeczeństwa, w sposób oderwany od konkretnych zagadnień życia, wówczas taki system nazywa się biurokratycznym, zaś zespół funkcjonariuszów publicznych, hołdujących temu systemowi, biurokracją“.

Bliższą analizą pojęcia biurokracji zajmuje się na łamach Gazety Polskiej (z dn. 18.IX, Biurokracja) Maurycy Jaroszyński. Zastanawiając się nad często spotykanym w opinii publicznej poglądem, że „w Polsce rządzi biurokracja“ autor stwierdza, że „biurokracja w Polsce jest słabsza, niż w innych państwach, i że zamiast bałamucić opinię publiczną frazesem o rządach biurokracji, warto byłoby ją mobilizować koło istotnego problemu biurokracji. Mianowicie skoro zawodowa biurokracja wywiera i musi wywierać decydujący wpływ na administrację publiczną, wtedy interes państwowy i interes pojedynczego obywatela wymaga, ażeby ta biurokracja była zdolna do dobrego administrowania. Wydzwignięcie biurokracji zawodowej na jaknajwyższy poziom fachowości i moralności — oto istotne i bardzo aktualne zagadnienie państwowe“.

Jan Gwiazdomorski łączy na łamach Czasu (z dn. 24.XII, Usprawnienie administracji a podniesienie poziomu kultury) problem usprawnienia administracji publicznej ze sprawą podniesienia umysłowego i kulturalnego grupy ludzi, pozostającej w służbie publicznej.

Wobec tego, że zarówno apele jak i nakazy władz kierowniczych nie zmieniły zasadniczo nastawienia urzędów państwowych i samorządowych i w dalszym ciągu administracja publiczna działa b. niesprawnie, powodując liczne szkody dla obywateli, H. Niepokulczycki wysuwa projekt bardziej radykalnej zmiany istniejącego stanu rzeczy. (Gazeta Administracji Nr 14, Na marginesie ankiety dotyczącej zmniejszenia obiegu papierowego). Aby dać obywatelom rękojmię, że ich sprawy będą pozytywnie i szybko załatwiane, należy realizować: „powszechną dyspensę od przepisów formalnych, udzielaną przez kierowników instytucji publicznych na podstawie znajomości ludzi i warunków życia w terenie w sprawach, mających być pozytywnie dla obywateli załatwionych. Warunkiem konieczności dyspensy musi być pilność sprawy i ważność jej dla obywatela“.

Wydać się, że dzisiaj powszechnie panuje zgodna opinia o konieczności odciążenia samorządu od nadmiaru zadań i czynności zleconych. Mimo to sprawa nie przybiera dotychczas żadnych realnych form. St. Grzeszczak (Samorząd Miejski Nr 15, O właściwe tory odciążenia) omawia poszczególne fazy, jakie sprawa ta przechodziła od roku 1919. Autor stwierdza, że akcja oszczędnościowo - oddłużeniowa nie dała tutaj właściwego rezultatu, gdyż dążono w niej raczej do usprawnienia urzędowania niż do rewizji zadań samorządu. W zagadnieniu odciążenia samorządu autor odróżnia ustawowe zadania gospodarcze od licznych, tak zwanych poruczonych czynności administracyjnych. Od zmniejszenia poruczonych czynności administracyjnych żadnego poważniejszego efektu finansowego oczekiwać nie można. Zmniejszenie liczby tych czynności jest konieczne głównie z tego powodu, żeby burmistrzowie i urzędnicy miejscy mogli wychylić głowę z pod różnych papierów i ewidencji i zająć się w większym stopniu czynnościami gospodarczymi w gminie. Doświadczenie mówi, że nawet tego rodzaju odciążenie gmin napotyka na duże trudności.

Poruszano również bardzo ważną kwestię organizacji biur zarządów miejskich i organizacji przedsiębiorstw. Dla nawiązania na ten temat dyskusji K. Pyszkowski (Samorząd Miejski Nr 22, Zagadnienia organizacyjne biur zarządów miejskich) porusza następujące zagadnienie, aktualne na terenie wszystkich miast: sprawę statutu organizacyjnego biur, instrukcji kancelaryjnej, organizacji archiwów, protokołowania obrad rady i magistratu itp. Autor analizuje obowiązujące w tym zakresie przepisy zestawiając je ze spotykanymi w praktyce odchyleniami. Do omawianego artykułu został załączony ramowy statut organizacyjny dla miast wydzielonych i niewydzielonych.

X. SPRAWY PRACOWNICZE.

Stosunek pracowników samorządowych do zatrudniających ich związków samorządowych ma charakter prywatno - prawny. St. Łazarowicz w artykule pt. Uwagi co do uposażenia pracowników samorządowych na tle obowiązujących przepisów i orzecznictwa Sądu Najwyższego (Pracownik Samorządowy Nr 23) zwraca uwagę na to, że interes publiczny wymaga, aby stosunek ten układał się jednolicie na terenie całej Polski. Dlatego też szereg rozporządzeń normuje to zagadnienie w kierunku dostosowania uposażeń pracowników samorządowych do uposażeń pracowników państwowych. Sprawa uposażeń nie może być normowana w drodze dobrowolnej umowy stron, lecz musi być określana w statucie stanowisk służbowych. Zmiana uposażeń bez zmiany statutu stanowisk jest niedopuszczalna. Autor omawia istniejące w tym zakresie orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Omawiając sytuację materialną pracowników samorządowych, St. Dębowski (Pracownik Samorządowy Nr 21, Zagadnienie personalne w samorządzie) podkreśla kwestię zadłużenia tych pracowników i niemożność doksztalcenia się. Reformę spraw pra-

cowniczych należy, zdaniem autora, potraktować, jako niezbędny warunek dalszej rozbudowy pracy samorządu terytorialnego.

Ciągle aktualną w samorządzie jest sprawa szkolenia pracowników samorządowych (Gazeta Administracji Nr 24, Mgr Hassny Tadeusz). Wobec konieczności stałego szkolenia pracowników samorządowych nasuwają się pytania, jak należałoby ująć to zagadnienie i skąd winna wyjść inicjatywa, kto winien nadzorować szkolenie i wreszcie, czy szkolić należałoby centralnie czy też decentralistycznie, tylko na poziomie gminy. Szkolenie w obrębie gmin nie daje, w myśl doświadczeń autora, dostatecznych wyników. Szkolenie pracowników samorządowych powinno się odbywać na terenie gminy przygotowawczo, a na poziomie powiatowym w sposób uzupełniający - kontrolny. Autor proponuje podział pracowników na szereg grup według zajmowanych przez nich stanowisk oraz według zakresu prac, w których się specjalizują, jak również szczegółowo omawiania programu szkolenia poszczególnych grup.

Zofia Wojciechowska.

BIBLIOGRAFIA

Książki polskie.

Arentowicz Zdzisław. — Włocławek. Włocławek 1937, Zarząd Miejski we Włocławku, str. 235.

Biblioteka na wsi. — Włocławek 1937, Inspektorat Szkolny Włocławski, str. 30.

Buletyn Komisji Studiów Ligi Popierania Turystyki. — Kraków 1937, Liga Popierania Turystyki, str. 223+1 nlb.

Borkiewicz Stanisław mag. — Zbiór ustaw administracyjnych t. I. Lwów 1937, Księgarnia Naukowa, str. 487.

Budownictwo mieszkaniowe Towarzystwa Osiedli Robotniczych. — Warszawa 1937, Odb.: Dom-Osiedle-Mieszkanie 1937, nr 4 — 6. str. 65.

Chętnik Adam. — Z przeszłości i zabytków Łomży. Zbiór wiadomości z 31 ilustr. Nowogród 1937, Wyd. autora przy poparciu księg. Z. Marczewskiego, str. 53+1 nlb.

Chmielewski Zygmunt. — Podręcznik spółdzielczości. Wyd. 2 uzup. nowymi danymi. Warszawa 1937, Wyd. Spółdzielczy Instytut Naukowy, str. 175.

Czerwijowski Faustyn. — Biblioteka Publiczna m. st. Warszawy. Stan na 1.IV.1937 roku. Warszawa 1937, str. 101+2 nlb., tabl. 1, plan 1.

Dobrowolski Tadeusz Inż. — Polowe urządzenia sanitarno - techniczne na robotach publicznych. Warszawa 1937, Instytut Spraw Społecznych, str. 111+1 nlb.

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Miasto Kraków. — Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. XXVIII+2 nlb.+114, mapa 1 (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 64).

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Miasto Łódź. — Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. XXVIII+2 nlb.+172. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 67).

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo warszawskie. — Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. XXVIII+2 nlb.+496. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 57).

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII.

1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Polska (Dane tymczasowe). — Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. XXXV+82. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 62).

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo śląskie. — Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. XXX+410. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 54).

Dwa lata pracy Ligi Popierania Turystyki. Sprawozdanie z działalności Ligi Popierania Turystyki za okres od 15 czerwca 1935 do 30 października 1937. — (Warszawa 1937), str. 143+1 nlb. tabl. 12.

Fakty, dokumenty i opinie w sprawie finansów miejskich. — Warszawa 1937, Związek Miast Polskich. Samorząd Miejski, 1937, nr 12/13, str. 2 nlb.+IV+392.

Falski Marian. — Środowisko społeczne młodzieży a jej wykształcenie. (Materiały liczbowe zostały opracowane w Referacie Statystycznym Min. W. R. i O. P. Wykresy wykonane przez Edwarda Sobczyńskiego). Warszawa 1937, Min. Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, str. 3 nlb. + 100.

Frankowski Jan. — Zadłużenie gospodarstw rolnych woj. pomorskiego w latach 1932/36 w świetle ankiety. Lublin 1937, Nakł. Biuro Ekonom. Izb i Organizacji Rolniczych oraz Przemysłu Rolnego Województwa Pomorskiego i Poznańskiego, str. VIII + 154 + 2 nlb.

Fundusz Kultury Narodowej (1928 — 1937). — Zarys działalności. Warszawa 1937, Wyd. Funduszu Kultury Narodowej, str. 60.

Gospodarcze i kulturalne potrzeby województwa poleskiego. — Według memoriału wręconego w dn. 17.XII.1937 r. Prezesowi Rady Ministrów. Warszawa 1937, Nakł. Towarzystwa Rozwoju Ziemi Wschodnich, str. 25 + 3 nlb.

Gronowska Zofia, Obrębski Walenty. — Spójność rodziny w gospodarstwach karłowatych w latach 1930 — 1933. Warszawa 1937, Wyd. z zas. Związku Izb i Organizacji Rolniczych R. P. Nakł. Państwowy Instytut Naukowy Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, str. 6 nlb. + 106.

Grudziądz — Przewodnik turystyczny. — Oprac. na podstawie zapisków Archiwum Miejskiego. Grudziądz 1937, Wyd. A. Hendler, str. 52, tabl. 39, mapa 1.

Grzymała-Pokrzywnicki Jerzy. — Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Warszawa 1937, (Druk Gazety Administracji i P. P.) str. 100.

(Hausner Roman). — Zagadnienie zmniejszenia obiegu papierów w urzędach. Warszawa 1937, (Druk Gazety Administracji i P. P.), str. 115 + 1 nlb.

Informator spółdzielczy. — Warszawa 1937, Wyd. Spółdzielczy Instytut Naukowy, str. XII + 143.

Iserzon Emanuel. — Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno-administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Przepisy związkowe. Orzecznictwo. Kraków 1938, Księgarnia Powszechna, str. 6 nlb. + 224.

Jak pracować w samorządzie. — Opracowane przez Wydział Samorządowy Zarządu Gł. Stronnictwa Narodowego. (Bielsko) 1938 (antedat. 1937) Nakł. Zarz. Okr. Ciesz. — Podhal. Str. Nar. w Bielsku, str. 32.

Jak urządzić letnisko? — Wskazówki dla samorządo-

wych komisji letniskowo - turystycznych. Warszawa 1937, Związek Powiatów R. P., str. 53 + 3 nlb.

J a k z a ł o ż y ć s p ó ł d z i e l n i ę z d r o w i a ? — Wskazówkę dla organizatorów. (Warszawa 1937). Druk St. Niemiry, Zw. Spółdz. Roln. i Zar. - Gosp. R. P. str. 20.

J a s i ń s k i J ó z e f. — Rola spółdzielczości w rozbudowie gospodarstwa narodowego w Polsce. Warszawa 1937, „Społem“ Związek Spółdzielni Spożywców R. P.

K a c p r z a k M a r c i n. — Wieś płocka. Warunki bytowania. Warszawa 1937, Instytut Spraw Społecznych, str. XI+212.

K a c p r z a k M a r c i n. — Zwalczenie chorób zakaźnych. Warszawa 1937, Odb.: Warszawskie Czasopismo Lekarskie 1937, nr 13 — 15, 34 — 38, 45 — 47, str. 78.

K a d ł u b i s k i Z. I n ż. — Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego. Katowice 1937.

K i e ł c z e w s k a M a r i a. — Osadnictwo wiejskie i miejskie Pomorza i Prus Wschodnich, Warszawa 1937, Odb.: Słownik Geograficzny Państwa Polskiego, t. I, str. od 243 — 282.

K o s i e r a d z k i W ł a d y s ł a w D r D o c. — Plan Centralnego Okręgu Przemysłowego. Memoriał z dn. 15.XI.1936 r. Warszawa 1937, Biblioteka Polska, str. 29.

K r y s i ń s k i A l f o n s D r. — Struktura narodowościowa miast polskich. (Warszawa) 1937, Nakł. Instytut Badań Spraw Narodowościowych, str. 53.

L e m k i n R a f a ł D r. — Prawo karne skarbowe. Komentarz. Przepisy związkowe z objaśnieniami. Orzecznictwo. Okólniki. Wyd. 3. Kraków 1938 (antedat. 1937), Księgarnia Powszechna, str. XXXI+725.

L e s z c z y c k i S t a n i s ł a w. — Współczesne zagadnienia turystyki. Kraków 1937, Komunikaty Studium Turyzmu Uniw. Jag. w Krakowie, zesz. 2. str. 7.

L e s z c z y c k i S t a n i s ł a w. — Zagadnienie geografii turystyki. Kraków 1937, Komunikaty Studium Turyzmu, Uniw. Jag. w Krakowie zesz. 2. str. 7.

L i p i ń s k i E d w a r d P r o f. — Znaczenie budownictwa w życiu gospodarczym kraju. Warszawa 1937, Materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego, nr 6. str. 7.

L u b a w y W ł a d y s ł a w. — Historia ogrodów działkowych w Polsce. Wyd. jubileuszowe z okazji dziesięciolecia Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza Rzp. Pol. Poznań 1937, str. 56, tabl. 2.

M a ć k o J ó z e f. — Nierząd jako choroba społeczna. Warszawa 1938 (1937) Nakł. Polski Komitet Walki z Handlem Kobieta i Dziećmi, str. 7 nlb. + 278.

M a g y a r y Z (o ł t a n) P r o f. — Organizacja władz, a zwłaszcza rola szefa rządu w administracji publicznej. Warszawa 1937, Nakł. Towarzystwa Pracy Społeczno - Gospodarczej, str. 2 nlb. + 152, tabl. 10.

M a t u s z e w s k i K a z i m i e r z. — Z przeszłości miasta Jarocina. Poznań 1937, str. 54+2 tabl. (Druk S. Anderson).

M i a s t a w o ł y ń s k i e. — Monografia opracowana pod red. T. Ś w i s z c z e w s k i e g o. Łuck 1937, Nakł. Zarząd Miejski w Łucku, str. 128 + 1 nlb.

N i e s i o ł o w s k i K a z i m i e r z K s. — Ogród Jordanowski w małym mieście w świetle doświadczeń. Poznań (1937), Nakł. Katol. Zw. Abstynentów, str. 35 + 1 nlb.

N o w a k M i e c z y s ł a w I n ż., L u s z c z k i e w i c z A n t o n i I n ż. D r. — Wykaz wspólnot gruntowych w województwie krakowskim według powiatów, gmin i gromad. (Warszawa 1937), Odb.: Rocznik Łąkowy i Torfowy, 1937, str. 79, mapa 1.

Nowak Wacław inż. — Zagadnienie osiedli wiejskich w związku z przebudową ustroju rolnego na terenach województw centralnych i wschodnich. Warszawa (1937). Odb.: Przegląd Mierniczy 1937, nr 5 — 6, str. 33.

Ormiński Wiktor. — Gęstość wiejskiej ludności rolniczej w Polsce (1937). Warszawa 1937, Instytut Badań Spraw Narodowościowych. Odb.: Rolnictwo (1937) t. 2 zesz. 1 str. 12.

Ormiński Wiktor. — Problematyka ludnościowa w Polsce. Warszawa 1937, Instytut Badań Spraw Narodowościowych. Prace Wyd. Populacyjno - Migracyjnego, str. 31 + 1 nlb.

Orłowicz Mieczysław Dr. — Literatura truystyczna Polski. Szkic bibliograficzny. Warszawa 1937, Nakł. Ministerstwo Komunikacji i Polskie Biuro Podróży „Orbis“, str. 22 + nlb.

Orłowicz Mieczysław Dr. — Przewodnik ilustrowany po województwie białostockim. Z ilustr. planami i mapami. Białystok 1937, (Wyd. Związek Popierania Turystyki Woj. Białostockiego przy zas. Wyd. Woj. Białost. Urzędu Wojewódzkiego), str. 477+1 nlb., 2 mapy, 2 plany.

Pawlak Stefan Mag. — Prawo o finansach komunalnych (zbiór przepisów obowiązujących wraz z orzecznictwem Najwyższego Trybunału Administracyjnego). Warszawa 1937, Nakł. (i druk) Związku Zaw. Pracowników Samorządu Terytorialnego R. P., str. 461 + XVIII.

(Pawłowski Edward). — Bydgoszcz w historycznym rozwoju od początków aż po dzień dzisiejszy. Bydgoszcz 1937, Nakł. i druk Drukarnia Pawłowska, str. 130 + 1 nlb.

Pawłowski Wiktor Mag. — Powiat włocławski. Monografia statystyczno - gospodarcza. Z przedmową prof. Witolda Krzyżanowskiego. Lublin 1937, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, str. 5 nlb.+50, mapa 1.

Plutyński Antoni. — Śląsk i Pomorze. Warszawa 1937, Wojskowy Instytut Naukowo - Oświatowy, str. 62, mapa 1.

Pojezierze Augustowsko - Suwalskie. — Przewodnik krajoznawczy i turystyczny - letniskowy w opracowaniu Komitetu Redakcyjnego „Naszego Głosu“. (Suwałki) 1937, Nakł. Komitetu Obyw. Pojezierza Augustowsko - Suwalskiego, str. 326 + XXII + 18 nlb.

Pol Eugeniusz Inż. — Krótki zarys sprawy drogowej w gminie. Warszawa 1937, Wyd. Liga Drogowa, str. 36.

Pomianowski K. Prof. Dr, Wójcicki K. Prof. Dr. — Wodociągi Łowicza i Sochaczewa. Warszawa 1937, Odb.: Gospodarka Wodna, 1937, nr 4, str. 28.

Pomoc społeczna na terenie m. st. Warszawy. — Informator 1937/38. Warszawa 1937. Biblioteka Wydziału Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie, str. VIII + 341, tabl. 7.

Późniak T. i Dobrowolska H. — Sterdyń — Spółdzielcze miasteczko na Podlasiu. Warszawa 1937, „Społem“ Związek Spółdzielni Spożywców R. P., str. 31.

Prażmowska-Iwanka Wanda. — Wczasy ludzi młodych. Warszawa 1937, Instytut Spraw Społecznych, str. 48.

Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej na okres od 1 kwietnia 1938 do 31 marca 1939. — Warszawa 1937. Nakł. Ministerstwo Skarbu, str. 1049, tabele 82. Przedłożenie rządowe.

Przewodnik dla sołtysów i radnych gromadzkich na rok 1938 — Pod red. Stanisława Podwińskiego, Nacz. Wyd. Min. Spraw Wewn., Piotra Typiaka, Nacz. Wyd. Stanisław. Urz. Woj. Warszawa 1938 (antdat. 1937) Nakł. (i druk) Zw. Zaw. Pracowników Samorządu Terytorialnego R. P. str. 224.

Przewodnik zdrojowo-turystyczny (IV wy-

danie). — Pod red. Henryka Piotrowskiego. Warszawa 1937, Nakł. własny, str. XXIV + 376.

Ratajczak Zygmunt Mag. — Podział administracyjny powiatu szamotulskiego. Szamoty 1937, Nakł. autora, str. 23.

Reychman Jan. — Przewodnik po Podhalu, Spiszu, Orawie i północnej Słowacji. Warszawa 1937, Główna Księgarnia Wojskowa, str. XVI + 258, map 6, plan 1.

Reychman Jan, Reychman Stefan. — Przemysł wiejski na Podhalu. Z 54 ryc., Zakopane 1937, Nakł. Muzeum Tatrzańskie w Zakopanem z zas. Min. W. R. i O. P., str. 93 + 1 nlb.

Rocznik Ziemi Wschodnich 1938. — Pod red. Edwarda Rühlego. Warszawa (1937), Wyd. Zarząd Główny Towarzystwa Rozwoju Ziemi Wschodnich, str. 2 nlb. + 261 + 5 nlb., maja 1.

Roczniki Socjologii Wsi. — Studia i materiały. Pod red. Prof. Władysława Grabskiego t. II. rok 1937. Warszawa 1937, wyd. z zas. Funduszu Kultury Narodowej, str. 8 nlb. + 314.

Rottenberg Samuel Dr. — Stan sanitarny miasta Tarnowa. Tarnów 1937, str. 1 nlb. + 63 + 2 nlb., tabele 3.

Rudzki Stefan Dr. — Udział ubezpieczeń społecznych w poszczególnych państwach w walce z gruźlicą. (Warszawa 1937, Druk. Gospodarcza), str. 43.

Rychłowski Stefan. — Dzisiejszy stan problemu melioracji Polesia. Z 2 mapkami. Warszawa 1937, Wyd. Instytut Gospodarczy Ziemi Wschodnich, str. 31.

Sadlicki Jan. — Spółdzielnie handlowe w środowiskach wiejskich. Zadania i organizacja. Warszawa 1937, Nakł. Zw. Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo - Gospodarczych R. P., str. 15 + 1 nlb.

Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce. — Część I. Spółdzielnie mieszkaniowe. Część II. Spółdzielnie mieszkaniowo-budowlane. Warszawa 1938 (na okł. 1937) Wyd. Związek Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych Rzeczypospolitej Polskiej, cz. I. str. 97 + 3 nlb., cz. II, — 141 + 3 nlb.

Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1936 do 31 marca 1937 r. Warszawa 1937. Nakł. Funduszu Pracy, str. 95 + 5 nlb.

Sprawozdanie z działalności Ogólnopolskiego Komitetu Pomocy Ofiarom Powodzi za okres od początku akcji do dnia 30 kwietnia 1937 r. Warszawa 1937, str. 9.

Sprawozdanie z działalności Studium Turyzmu U. J. za okres od I.V. do 30.IX.1937 r. Kraków 1937, str. 31 + 1 nlb.

Stafiński Aleksander. — Z przeszłości Suraza. Materiały do monografii miast obecnego powiatu białostockiego. Białystok 1937, Nakł. Polskie Towarzystwo Krajoznawcze. Oddział Białostocki, str. 87.

Staniewicz Witold. — Zagadnienie melioracji Polesia. Wilno 1937, Prace Zakładu Ekonomii Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, nr 15, str. 3 nlb. + 25.

Statystyka cen. Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. 7 nlb. + 146. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 59).

Statystyka przemysłowa. Produkcja i zatrudnienie w zakładach I — VII kategorii. Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. LXIII + 185 (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 52).

Statystyka rolnicza 1936. Cz. 1 i 2. Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. VIII + 97. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 61).

Statystyka samorządu terytorialnego. Preli-

minarze budżetowe 1937/38. Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. VI+24. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 72).

Statystyka samorządu terytorialnego. Zamknięcia rachunkowe 1935/36. Komunalne banki i kasy oszczędności 1936. Warszawa 1937, Główny Urząd Statystyczny, str. XXI+67+1 nlb. (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 63).

Steinbach Mieczysław Dr. — W sprawie odżywiania ludności miasta Krakowa. Wilno, 1937, Wyd. „Pogoń”. Odb.: Archivum Higieny (1937), t. 5, z. 1, str. 57.

Strzelecki Jan. — Sytuacja mieszkaniowa i potrzeby mieszkaniowe w Polsce, Warszawa 1937, Materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego nr 1, str. 19+1 nlb.

Stypułkowski Stanisław Dr — Stypułkowska Aleksandra Dr. — Dziesięcioletnia działalność poradni pedologicznej w I. Ośrodku Zdrowia i Opieki w Warszawie. Warszawa 1937, Nakł. Komitet Organiz. 21 Międzynar. Kongresu Przeciwalkohol. w W-wie, str. 274+tabl. 6.

Sukertowa-Biedrawina Emilia. — Przewodnik krajoznawczo-turystyczny ilustrowany po działdowskim powiecie (z mapą). (Działdowo) 1937, Polskie Towarzystwo Krajoznawcze, Oddział w Działdowie, str. 56+mapa 1.

(Sułkowski Dr). — Krytyczna ocena działalności Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu (Warszawa, 1937) (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), str. 70.

Szenajch Władysław Prof. Dr — Szpital im. Karola i Marii dla dzieci. Drugie dziesięciolecie 1924 — 1934. Warszawa (1937), Wyd. Wydziału Szpitalnictwa Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie, str. 368+4 nlb., tabl. 1.

Szpitale psychiatryczne w Polsce. (Z okazji 5 Międzynarodowego Kongresu Szpitalnictwa w Paryżu (5 — 11 lipca 1937). (Warszawa 1937). (Nakł. Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa przy zas. Min. Opieki Społecznej), str. 57+3 nlb.

Szymkiewicz Gustaw. — Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu. Cz. I i II. Warszawa, 1938, Nakład własny. Cz. I. str. 238, cz. II 238 — 568.

Świątkowski Henryk-Gadomski Antoni. — Ochrona pracy robotników rolnych (t. I. Wykład systematyczny. T. II. Teksty ustaw i rozporządzeń). Warszawa 1937, Instytut Spraw Społecznych, t. I. str. XVI+216; t. II. str. VIII+135.

Świętosławski (Wojejech). — Przyrost ludności w Polsce i jego konsekwencje. Warszawa 1937, Odb.: Oświata i Wychowanie 1937, zesz. 7, str. 22, tabl. 1.

Teliga Tadeusz. — Przepisy o powszechnym obowiązku wojskowym. Warszawa, 1937, Nakł. Zw. Zaw. Pracowników Samorządu Terytorialnego R. P., str. 355+IX.

Toeplitz Teodor — Tołwiński Stanisław. — Dotychczasowa organizacja i finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce ze środków publicznych. Warszawa 1937, Materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego nr 4, str. 23.

Turowski Grzegorz. — Warunki i drogi rozwoju gospodarczego wsi polskiej. Warszawa, 1937, Wyd. Spółka Wydawnicza „Gospodarka Narodowa”, str. 133+3 nlb.

Weinfeld Ignacy Dr. — Daniny, podatki, cła i akcyzy. Skarbowości polskiej tom II — wydanie piąte. Warszawa 1937, Wyd. „Biblioteka Prawnicza”, str. 8 nlb.+250+2 nlb.

Wędrowski Kazimierz Inż., Śliwowska Helena. — Ogrody jordanowskie. Warszawa 1937, Główna Księgarnia Wojskowa, str. 1 nlb.+289, tabl. 33.

Wodociągi i kanalizacja m. st. Warszawy

1886 — 1936. Pod red. Włodzimierza Rabczewskiego, Dyr. Wodociągów i Kanalizacji m. st. Warszawy oraz Inż. Stanisława Rutkowskiego, b. Wicedyr. Wodociągów i Kanalizacji m. st. Warszawy. Warszawa 1937, Wyd. Wodociągi i Kanalizacja m. st. Warszawy, str. 3 nlb.+III+615+4 nlb.+tabl. II). Zarząd Miejski m. st. Warszawy).

Wrzosek Antoni Dr — Zwierz Stanisław. — Stosunki narodowościowe w rolnictwie pomorskim. Gdynia 1937, Wyd. Instytutu Bałtyckiego. Prace Kartograficzno - Statystyczne, zesz. 1, str. 21.

W walce o zdrowie wsi polskiej. Referaty wygłoszone na konferencji poświęconej opiece lekarskiej na wsi, zwołanej przez Instytut Spraw Społecznych w Warszawie w dn. 31.I. — 1 i 2.II.1937 r. Warszawa 1937 (Druk „Biblioteka Polska“, str. XV+320, tabl. 5).

Zbiór przepisów prawnych w zakresie organizacji i działalności Komunalnych Kas Oszczędności i ich związków. Rok 1937. Warszawa 1937, Nakł. (i druk) Samorządowy Instytut Wydawniczy, str. 149.

Zbrożyna Stefan. — Rola i zadania miast w dziedzinie poprawy warunków mieszkaniowych ludności. Warszawa 1937, Materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego nr 7, str. 10.

Z działalności Sekcji Oświaty Pozaszkolnej Wydziału Oświaty i Kultury Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie. Warszawa 1937, Drukarnia Oświatowa, str. 15+1 nlb.

Czasopisma polskie *).

A. — Samorząd w programie gospodarczym Rządu. Samorząd, 19, 49, 767 — 769 (5.XII.1937).

A. B. — Samorząd a spółdzielnie zdrowia. Samorząd, 19, 31, 489 — 490 (1.VIII.1937).

Adamczewski Tadeusz. — Ostatni etap nowelizacji ustawodawstwa o K. K. O. Bank, 5, 7, 14 — 21 (lipiec 1937).

Bar Ludwik Dr. — W sprawie majątkowych zagadnień gromady (Przyczynki do rozszerzenia dyskusji). Samorząd, 19, 32, 33, 504 — 507, 515 — 517 (8.VIII.1937; 15.VIII.1937).

Bilek M. — Oddłużenie a zdolność kredytowa samorządu. Bank, 5, 10, 345 — 350 (październik 1937).

Borowski Leon Inż. — Od czego jest zależne kształtowanie się i gęstość sieci drogowej. Samorząd, 19, 27, 431 — 432 (4.VII.1937).

Branny F. — Kilka uwag o opiece zastępczej nad dzieckiem. Samorząd, 19, 38, 577 — 579 (19.IX.1937).

Branny F. — Uzdrowienie wsi a sprawa pomocy lekarskiej na wsi. Samorząd, 19, 47, 740 — 742 (21.XI.1937).

Branny F. — W sprawie uzdrowienia wsi. Samorząd, 19, 36, 549 — 551 (5.IX.1937).

Branny F. — Zadania związków samorządowych w centralnym okręgu przemysłowym. Samorząd, 19, 46, 719 — 721 (14.XI.1937).

Bronikowski Wiktor. — Chłopska działalność samorządowa w świetle życiorysów. Roczniki Socjologii Wsi, 1, t. II. 153 — 175 (1937).

Charszewski Adam. — Analfabetyzm na wsi. Życie Rolnicze, 2, 45, 24 — 27 (6.XI.1937).

*) Pierwsza cyfra oznacza rocznik czasopisma, druga zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.

- C h a r s z e w s k i A d a m. — Wychowanie przedszkolne na wsi. *Życie Rolnicze*, 2, 37, 24 — 27 (11.IX.1937).
- C z a r n e c k i J. M g r. — Mieszkania rodzin wiejskich. *Życie Dziecka*, 6, 6 — 7, 169 — 178 (czerwiec — lipiec 1937).
- C z e r w i j o w s k i F. — 80-lecie bibliotek publicznych w Warszawie. *Kronika Warszawy*, 13, 3, 144 — 156 (kw. III-ci 1937).
- C w i k o w s k i F r. M g r. — Rozjemstwo w gminach. (O gminnych urządach rozjemczych słów kilka). *Przegląd Samorządowy*, 4, 12, 4 — 7 (1.XII.1937).
- D a l b o r W ł a d y s ł a w D r. — Miejska policja porządkowa. *Samorząd Miejski*, 17, 19, 1430 — 1441 (1.X.1937).
- D ę b o w s k i S t. — Organizacja przedsiębiorstw samorządowych. *Samorząd Miejski*, 17, 19, 1419 — 1430 (1.X.1937).
- D ę b o w s k i S t. — Wykonywanie planów oddłużeniowych. *Samorząd Miejski*, 17, 21, 1582 — 1585 (1.XI.1937).
- D o l i Ń s k i E u g e n i u s z D r. — Problemy sanitarno - porządkowe większych miast w Polsce ze specjalnym uwzględnieniem terenu województwa łwowskiego. *Zdrowie Publiczne*, 52, 7, 619 — 629 (lipiec 1937).
- D u d a - D z i e w i e r z K r y s t y n a. — Emigracja a topografia społeczna wsi. *Przegląd Socjologiczny*, 5, 1 — 2, 241—290 (1937).
- E i l e H. — Początki rozbudowy miast. *Samorząd Miejski*, 17, 20, 1505 — 1515 (15.X.1937).
- F r e d y k S t e f a n. — Niestusne obciążenie samorządu powiatowego w woj. zachodnich. *Samorząd*, 19, 41, 633 — 634 (10.X.1937).
- F r e l e k K. — Samorząd terytorialny a oświata pozaszkolna. *Samorząd*, 19, 28, 441 — 443 (11.VII.1937).
- G o r j a c z k o w s k i W ł. D r. — Zagadnienie ochrony roślin w samorządzie terytorialnym, *Samorząd*, 19, 39, 602 — 603 (26.IX.1937).
- G r a b s k i W ł a d y s ł a w P r o f. — System socjologii wsi. Cz. II. Wieś i ziemia w przeszłości. *Roczniki Socjologii Wsi*, 1, t. II., str. 1 — 65 (1937).
- G r z e g o r z e w s k i E d w a r d D r. — Ewolucja chorób zakaźnych w Warszawie. *Kronika Warszawy*, 13, 3, 137 — 144 (kw. III-ci 1937).
- H a u s w a l d E d w i n. — Podstawowe warunki podniesienia poziomu gospodarczego ludności. *Przegląd Ekonomiczny*, 10, t. XIX, nr 91 — 93, 15 — 30 (1937).
- H e i l i g e n t h a l R. D r. I n ż. — Zagadnienie komunikacyjne wielkiego miasta. *Dom-Osiedle-Mieszkanie*, 9, 9 — 10, 25—30 (wrzesień — październik 1937).
- H. F r. — Motoryzacja i drogi w świetle cyfr. *Pracownik Samorządowy*, 19, 19, 391 — 392 (1.X.1937).
- H o f m a n S t. — O kulturalne oddziaływanie miasta na wieś. *Oświata Pozaszkolna*, 4, 7 — 8, 406 — 408 (lipiec - sierpień 1937).
- J a b ł o n o w s k i R. D r. — Struktura ludnościowo - gospodarcza Polski, a przeludnienie wsi i rolnictwa. *Spółdzielczy Przegląd Naukowy*, 10, 12, 23 — 37 (grudzień 1937).
- J a b ł o Ń s k i J e r z y. — O racjonalne melioracje. *Życie Rolnicze*, 2, 46, 11 — 12 (13.XI.1937).
- J a n k o w s k i E. D r. P r o f. — Zadrzewienia drogowe zagranicą i u nas. *Samorząd*, 19, 39, 603 — 605 (26.IX.1937).
- J a r o s z y Ń s k i M a u r y c y. — Finanse komunalne. *Gospodarka Narodowa*, 7, 17 — 18, 233 — 235 (1.X.1937).
- J ę t k i e w i c z L. I n ż. — Wady i braki techniczne elektrowni miejskich. *Samorząd Miejski*, 17, 18, 1339 — 1348 (15.IX.1937).
- J. S. I n ż. — Gospodarka materiałami drogowymi na tle taryf P. K. P. *Samorząd*, 19, 30, 480 — 482 (25.VII.1937).

K o m a r W. — Opieka społeczna we Francji. Samorząd Miejski, 17, 18, 1360 — 1372 (15.IX.1937).

K o m a r W. — Związki międzykomunalne w Belgii. Samorząd Miejski, 17, 20, 1517 — 1524 (15.X.1937).

K o r d u s M i c h a ł. — Wartość i znaczenie zadrzewień samorządowych. Samorząd, 19, 39, 593 — 596 (26.IX.1937).

K o r z e n i e w s k i W i t o ł d. — Kierunki produkcji rolnej a wielkość gospodarstw. Gospodarka Narodowa, 7, 20, 279 — 280 (1.XI.1937).

K o m a r W. — Opieka społeczna we Francji. Samorząd Miejski, K o s t a n e c k i J a n. — Polityka otwartego rynku. Ekonomista, 37, 4, 3 — 9 (kw. IV. 1937).

K o w a ł s k i S t. I n ż. — O współpracę czynników działających na wsi. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 7 (17), 7 — 8, 198 — 202 (lipiec - sierpień 1937).

K o z i ó w s k i F r a n c i s z e k. — Planowanie inwestycji. Gospodarka Narodowa, 7, 20, 273 — 276 (1.XI.1937).

K r a s o w s k i J ó z e f. — Inspekcja nad samorządem gminnym w nowej formie. Pracownik Samorządowy, 19, 19, 389 — 391 (1 października 1937).

K r u k o w s k i K a z i m i e r z. — Biblioteki publiczne a samorząd terytorialny. Samorząd, 19, 28, 443 — 451 (11.VII.1937).

K ü h n K a z i m i e r z. — Rozjemstwo w samorządzie. Samorząd, 19, 32, 501 — 504 (8.VII.1937).

L e s z c z y c k i S t a n i s ł a w D r. — Karpaty jako region letniskowy. (Streszczenie referatu wygłoszonego na Konferencji Gospodarczej zwołanej przez Związek Ziem Górskich w Wiśle dnia 20 sierpnia 1937). Samorząd, 19, 36, 551 — 553 (5.IX.1937).

L i t w i Ń s k i E. M g r. — Ustalenie charakteru stosunku służbowego pracowników samorządowych. Samorząd Miejski, 17, 24, 1776 — 1782 (15.XII.1937).

Ł a z o w s k i T a d e u s z. — Na drogach polityki kulturalno-oświatowej (Z powodu ostatniej książki d-ra B. Suchodolskiego). Oświata i Wychowanie, 9, 9 — 10, 841 — 846 (listopad — grudzień 1937).

M i z e r s k i B. I n ż. — Niektóre nakazy doby dzisiejszej w gospodarce drogowej. Samorząd, 19, 52, 823 — 824 (26.XII.1937).

M o n i a k S t a n i s ł a w. — Z obwodu szkolnego kieleckiego. Stan oświaty pozaszkolnej w obwodzie. Oświata Pozaszkolna, 4, 7 — 8, 419 — 424 (lipiec — sierpień 1937).

M o s k w a M a r c i n D r. — Ubezpieczenie pracowników umysłowych. Zarys obecnego stanu systemu świadczeń i organizacji administracyjnej. Kwartalnik Kas Oszczędności, 9, 35, 225 — 236 (31 lipca 1937).

O k ę c k i M. S. I n ż. — Materiały do instrukcji o projektowaniu, budowie i utrzymaniu dróg publicznych. Wiadomości Drogowe, 11, 124 — 125, 367 — 412 (lipiec — sierpień 1937).

O r m i c k i W i k t o r D r D o c. — Sprawa reformy rolnej na Śląsku. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 17, 4, 544 — 556 (IV-ty kw. 1937).

P a s t u s z y Ń s k i S t. — Opłaty komunalne. Samorząd Miejski, 17, 16/17, 1267 — 1279 (1.IX.1937).

P a w ł o w s k i S t. — W trosce o kulturę wsi. Samorząd, 19, 40, 615 — 616, (3.X.1937).

P i e k a r s k i C z. — Działalność prowincjonalnego ośrodka zdrowia. Zdrowie Publiczne, 52, 9, 813 — 822 (wrzesień 1937).

P o l E. I n ż. — Budowa dróg gminnych przy pomocy świadczeń w naturze. Samorząd, 19, 27, 427 — 431 (4.VII.1937).

P o r o w s k i M. — Konieczności państwowe a samorząd. Samorząd Miejski, 17, 24, 1755 — 1760 (15.XII.1937).

P o r o w s k i M. — Przyczyny bezwładu gospodarczego miast. Samorząd Miejski, 17, 21, 1563 — 1573 (1.XI.1937).

P y s z k o w s k i K. — O właściwy kierunek nadzoru nad samorządem. Samorząd Miejski, 17, 18, 1348 — 1357 (15.IX.1937).

P y s z k o w s k i K. — Zagadnienia organizacyjne biur zarządów miejskich. Samorząd Miejski, 17, 22, 1627 — 1637 (15.XI.1937).

P r z e t o c k i J ó z e f M g r. — Wydatki powiatowych związków samorządowych województwa krakowskiego na zdrowie publiczne w świetle budżetów na rok 1937/38. Przegląd Samorządowy, 4, 9, 1 — 4 (1 września 1937).

R a b k o w a J a n i n a. — Dziecińce oraz Ogniska Matki i Dziecka na wsi. Życie Dziecka, 6, 6 — 7, 179 — 184 (czerwiec — lipiec 1937).

R a d w a n S. D r. — Sprawy szpitalne budżetowe na prowincji. Zdrowie Publiczne, 52, 8, 697 — 704 (sierpień 1937).

R a d w a n S t. D r. — Zagadnienie szpitalne ogólne na prowincji. Zdrowie Publiczne, 52, 8, 705 — 709 (sierpień 1937).

R a s i ó w n a J a n i n a D r. — Zadania Stacji Opieki nad Matką i Dzieckiem w świetle dzisiejszych potrzeb i możliwości. (Departament Służby Zdrowia). Zdrowie Publiczne, 52, 12, 1098 — 1109 (grudzień 1937).

R o d - w i c z S t. — Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg państwowych i samorządowych. Samorząd, 19, 27, 421 — 427 (4.VII.1937).

R o d - w i c z S t. — Utrzymanie dróg wojewódzkich i powiatowych. Samorząd, 19, 52, 815 — 823 (26.XII.1937).

R o g o w i c z S t. — Zadrzewianie miast, dróg i osiedli. Samorząd, 19, 39, 599 — 600 (26.IX.1937).

R o m a n i u k K a z i m i e r z. — Centralny Okręg Przemysłowy i perspektywy samorządowe. Samorząd, 19, 47, 735 — 738 (21.XI.1937).

R ó g F r a n c i s z e k. — O nowy program w szkolnictwie powszechnym na wsi. Przegląd Samorządowy, 4, 7, 7 — 8 (1 lipca 1937).

R u d z i Ń s k i S t. — Uzgadnianie ustawy o finansach komunalnych z Konstytucją. Samorząd Miejski, 17, 14, 1130 — 1136 (15.VII.1937).

R y l l - N a r d z e w s k i C z e s ł a w D r. — Uwagi w sprawie zwalczania chorób wenerycznych. Zdrowie Publiczne, 52, 11, 1001 — 1005 (listopad 1937).

S e l l i e r H e n r i. — Organizacja administracyjna wielkich miast (tłum). Dom — Osiedle — Mieszkanie, 9, 9 — 10, 2 — 10 (wrzesień — październik 1937).

S k w a r c z y Ń s k i S t a n i s ł a w. — Rolnictwo a Centralny Okręg Przemysłowy. Życie Rolnicze, 2, 45, 1 — 5 (6.XI.1937).

S. M. — Koniunktura i finanse komunalne. Samorząd, 19, 45, 703 — 705 (7.XI.1937).

S m e r e k M i e c z y s ł a w. — Organizacja komunalnych kas oszczędności. Przegląd Oszczędnościowy, 4, 2 — 3, 14 — 15 (126 — 136) (kw. drugi — trzeci 1937).

S o l a r z I. — Historia powstania spółdzielni zdrowia w Markowy. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 10, 8 — 9, 29 — 48 (sierpień — wrzesień 1937).

S p r a w o z d a n i e z o b r a d Z j a z d u G ł ó w n e g o Z w i ą z k u P o w i a t ó w R. P. odbytego w dniach 3 i 4 października 1937 r. w Wilnie. Samorząd, 19, 44, 679 — 697 (31.X.1937).

S t a m i r o w s k i J. — Przesunięcie punktu ciężkości pracy w samorządzie ziemskim. Samorząd, 19, 37, 561 — 563 (12.IX.1937).

S t a m i r o w s k i J. — Sprawa pomocy lekarskiej na wsi. Samorząd, 19, 43, 665 — 667 (24.X.1937).

Starczewski Jan. — Wytyczne działalności służby opiekuńczej stolicy. Opiekun Społeczny, 2, 13, 1 — 3 (październik 1937).

Studentowicz Czesław Dr. — Praca kulturalno-oświatowa w środowiskach robotniczych. Przewodnik Oświatowy, 34, 5, 150 — 160 (wrzesień — październik 1937).

Szempliński Zygmunt. — Teoria wielkich robót. Gospodarka Narodowa, 7, 20, 276 — 278 (I.XI.1937).

Tenenbaum N. H. — Przesunięcia w strukturze zawodowej ludności na obszarze województwa warszawskiego oraz m. st. Warszawy w okresie 1921 — 1931. Przegląd Socjologiczny, 5, 1 — 2, 171 — 241 (1937).

Teodorczyk W. — Kredyty samorządowe w K. K. O. Oszczędność, 13, 12, 239 — 241 (20 czerwca 1937).

Turkowski K. Inż. — Stan obecny szkolnictwa rolniczego i jego potrzeby rozwojowe. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 7, 11, 303 — 306 (listopad 1937).

(Uhma Stefan Dr.). — Polityka kredytowa komunalnych kas oszczędności we Lwowie. Kwartalnik Kas Oszczędności, 9, 36, 373 — 382 (30 września 1937).

Wiśłocki Marian. — Ubezpieczenie chorób zawodowych w Polsce. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 12, 12, 732 — 738 (grudzień 1937).

Wojtyśiak Antoni Inż. Dr. — Polski system agromonii społecznej. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 7 (17), 11, 289 — 303 (listopad 1937).

Wójciak Piotr Dr. — Uwagi w sprawie współpracy Ubezpieczalni Społecznej z Ośrodkami Zdrowia i Stacjami Opieki nad Matką i Dzieckiem. Życie Dziecka, 6, 8 — 9, 123 — 131 (sierpień — wrzesień 1937).

Wu - E n. — Sprawa samorządu wojewódzkiego. Samorząd, 19, 30, 477 — 479 (25.VII.37).

Zakrzewski Stanisław. — Ile i za co inwestują samorządy. Samorząd, 19, 37, 38, 563 — 566, 580 — 582 (12.IX.1937; 19.IX.1937).

Zakrzewski Stanisław. — Pokrywanie nieściąganych kosztów leczenia i opieki społecznej. Samorząd, 19, 29, 465 — 468 (18.VII.1937).

Załęski Zygmunt. — Inwestycyjny fundusz szkolny. Samorząd, 19, 28, 451 — 453 (11.VII.1937).

Zbrożyna St. — Miejskie plany inwestycyjne. Samorząd Miejski, 17, 21, 1573 — 1582 (I.XI.1937).

Zabko - Potopowicz Antoni. — Wieś polska w świetle polskich prac naukowych i publicystycznych z okresu po uwłaszczeniu włościan. Roczniki Socjologii Wsi, 1, t. II.67 — 151 (1937).

Książki niemieckie.

Von Aubel Peter. — Kommunales Prüfungswesen. II. Prüfung kommunale Betriebe. Vorträge und Aufsätze. Berlin 1936. Julius Springer Verlag. S. 235. M. 11,50.

Bayer Hans. — Familienhilfe. Ein Beitrag zur Lösung d. Aufgaben d. Familienschutzes. Wien: Ueberreuter 1937. S. 32.

Bertram Kurt. — Volksschulverwaltungsrecht. Teil I.: Volksschulfinanzgesetz vom 2.12.36. Berlin 1937. Deutscher Gemeindeverlag. S. 139. M. 3,80. Teil II.: Kommentar zum Schulbeiräte-Gesetz. Berlin 1937. Deutscher Gemeindeverlag. S. 142. M. 3,80.

Bickel Johannes. — Verwaltung und Wirtschaft der Landgemeinden. Leipzig: Meiner; Stuttgart. Kohlhammer 1937. S. 125, M. 4,80.

Butschek Wilhelm. — Die Arbeitslosenversicherung. Pro-

bleme und Lösungen, ihre Regelung in den einzelnen Staaten der Welt. Brunn, Wien, Leipzig: Rohrer 1937. S. 116. M. 4.50.

Christaller Walter. — Die ländliche Siedlungsweise im Deutschen Reich und ihre Beziehungen zur Gemeindeorganisation. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart u. Berlin 1937. S. 184. M. 9.80.

Das deutsche Verkehrswesen in Technik und Wirtschaft. Berlin: Elsner 1937. S. 75. M. 4.

Das Wohlfahrtswesen der Stadt Wien. — Geschichte, Entwicklung, Aufbau und Einrichtungen mit bes. Berücksichtigung d. Neuschöpfungen unter Bürgermeister Richard Schmitz in den Jahren 1934 — 1936. Wien: D. Magistrat 1937. S. 55.

Der öffentliche Gesundheitsdienst im Reiche 1935. Berlin: Schoetz 1937. S. 329.

Die Einrichtungen Oesterreichs zur Bekämpfung der Tuberkulose. — (Nach d. Stande vom 1. Jänner 1937). — Bearbeitet vom Bundesministerium f. soziale Verwaltung. Wien, Berlin: Springer 1937. S. 72. M. 1,20.

Die Gemeindeverwaltungs- und Sparkassenschule. Lehrbücherei für Unterricht und Prüfung. Herausgeber Dr. Weidemann. Bd 12: I. Das Schulwesen, II. Kulturpflege. Zentralverlag der N.S.D.A.P. Franz Eher Nachf., München. S. 90.

Die Volksschulen im Deutschen Reich. Bearb. im Statist. Reichsamt. Berlin: Verl. f. Sozialpolitik, Wirtschaft u. Statistik 1937. S. 83, M. 4,50.

Drei Jahre neues Wien. — Der Neuaufbau Wiens im berufsständ. Staate. 3. Jahre Aufbauarbeit. Die Personalpolitik d. Stadt Wien unter d. Bürgermeister Richard Schmitz 1934 — 1936. Wien: D. Magistrat 1937. S. 64.

Drobek. — Der Gastarif, seine Voraussetzungen und Formen. 1936. Verlag Konrad T. Triltsch, Würzburg. S. 186. M. 6.

Fischer-Dieskau. — Reichswohnungspolitik und Arbeiterwohnstättenbau. Unter besond. Berücksichtigung der Grundsteuerbeihilfen. Verlagsanstalt d. Dtsch. Hausbesitzer. Berlin 1937. S. 71.

Frauenthiener. — Der Gestaltwandel der staatlichen Jugendfürsorge. Berlin 1937. Junker und Dünhaupt Verlag, Berlin 1937. S. 94. Broschiert. M. 4.—.

Garben. — Umfang und Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. Berlin 1937. Karl Heymanns Verlag. S. 68, M. 3,60.

Gerloff A. Wolfgang. — Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates. Breslau: Marcus 1937. S. 116, M. 6,40.

Goetze Fritz u. Meeske Hellmuth. — Reichsgesundheitswesen. — Eine Sammlung der wichtigeren Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Reichsrechts über das Gesundheitswesen. Verlag J. Schweitzer, München, Berlin, Leipzig 1937. S. 587, geb. M. 7.—.

Gottstein Ernst. — Grundsätzliches über Frostschäden an Strassen, ihre Ursachen und ihre Verhütung. Volk und Reich Verlag. Berlin 1937. S. 20. M. 1,45.

Hempfen Wilhelm. — Die Organisation der deutschen Verkehrswirtschaft, insbesondere die Unternehmungsformen in den einzelnen Verkehrszweigen. Münster: Wirtschafts- u. Sozialwiss. Verlag 1937. S. 192. M. 2,70.

Heukeshoven Theodor. — Deutsche Sparkassen und ihre Bedingungen. Eine vergl. Zsstellung d. Bausparkassen Deutschlands, Oesterreichs u. d. Schweiz. Hrsg. 1937. Stuttgart: Sudwestdt. Wirtschaftsdienst 1937. S. 181. M. 3,50.

Hofmann Walter. — Handbuch des gesamten Kreditwesens, Verlag Fritz Knapp, Frankfurt a. M. 1937. S. 491. M. 9,60.

H ü l s d e l l R o b e r t. — Die Preussische Landesschulkasse. II. Abschnitt des Preuss. Volksschulfinanzen. vorm. 2.12.36. nebst Durchführungsverordnung, Ausführungsanweisung u. sonst. Verwaltungsvorschriften. Weidmannsche Verlagsbuchhandlung. Berlin 1937. S. 103. brosch. M. 2,40, mit Anhang. M. 3,—.

J a h r b u c h f ü r K o m m u n a l w i s s e n s c h a f t. — I. Halbjahrsband des 4. Jahrgangs 1937. Hrgeber Dr. K. Jeserich. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1937. S. 281. brosch. M. 6,—, geb. M. 7,50. Enthält: Die Fortentwicklung des gemeindlichen Haushaltwesens (Zoschelder). — Ueber Selbstverwaltung, Aufsicht, Führung (Ipsen). — Gemeinden und Binnenhafenwirtschaft (Schmidt). — Gemeinden und Kriegswirtschaft (Leiske).

J e s e r i c h K u r t. — Die deutschen Landkreise. Material zur Landkreisreform. — Stuttgart: Kohlhammer 1937. S. 341. M. 9,60. Enthält: Einführung: Zur Reform der Landkreisverwaltung (Kurt Jeserich). — Werden und Sein der preussischen Landkreise als Grundlagen ihrer Zukunft (Friedrich Schöne). — Landkreisfragen des Westens am Beispiel des Industriekreises Recklinghausen (Otto Ehrensberger). — Die Landkreise in Bayern (Artur Gesterling). — Die württembergischen Kreisverbände (Hermann Thierfeld). — Die sächsischen Bezirksverbände (Alfred Etienne). — Entwicklung und Stand des Kreisverfassungsrechts in Thüringen (W. Gläser). — Kreise und Selbstverwaltungskörper in Baden (Hans Arnold). — Die hessischen Kreise (K. Weber). — Die Entwicklung des Kreisverwaltungsrechts in Mecklenburg und seine gegenwärtige Gestaltung (Arthur Staecker). — Die oldenburgischen Landkreise (Kurt Theilen).

K a u f m a n n A d a l b e r t. — Bewirtschaftung des städtischen Bodens. Wien: 1937. S. 23. M. 0,50.

K i n d e r b e i h i l f e n f ü r k i n d e r r e i c h e F a m i l i e n. — Hrsg. vom Reichsfinanzministerium. Berlin: Heymann 1937. S. 58. M. 0,30.

K o h l i P a u l. — Die schweizerischen Bausparkassen und die Eigenheimbewegung. Bern, Leipzig: Haupt 1937. S. 246. M. 4,80.

K ö t t g e n. — Deutsche Verwaltung. — Berlin 1937. — 2. Auflage. Verlag: Weidmannsche Verlagsbuchhandlung. Berlin. M. 5,—.

L a d e m a n n F. u. L e h n e r F. — Der öffentliche Nahverkehr der Gemeinden. (Heft 15 der Schriftenreihe „Praxis der gemeindlichen Wirtschaft und Verwaltung“. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin. S. 148. brosch. M. 4,80.

L e i s k e W a l t e r. — Gemeinden und Kriegswirtschaft. — 1937. — Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart u. Berlin. — S. 86. M. 3,20.

L u d o w i c i J o h a n n. — Das deutsche Siedlungswerk. Heidelberg: Winter 1937. S. 95. M. 1,85.

M a y e r G ü n t e r. — Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Stuttgart 1936. Verlag Boorberg. S. 74. M. 2,80.

M e i e r W a l t e r R e i n h o l d. — Grundlagen und Hauptprobleme der Tarifbildung bei Strassenbahnen mit bes. Berücksichtigung d. Städte Zürich, Basel u. Bern. Basel: Helbing u. Lichtenhahn 1937. S. 117.

M e l z e r A l f r e d. — Die Wandlung des Begriffsinhalts der deutschen kommunalen Selbstverwaltung. W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart und Berlin 1937. S. 195. M. 7,80, brosch.

N o r d s i e c k F r i t z. — Organisation und Aktenführung der Gemeinden. Einzelschriften des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin 1937. S. 160. M. 5,40.

P e r d e l w i t z — F a b r i c i u s — K l e i n e r — Das preussische Sparkassenrecht. 2. Auflage. Karl Heymanns Verlag, Berlin 1937. S. 472. M. 12,40.

Quast Bruno. — Die Haushaltsrechnung. Ihre Aufstellung und Behandlung mit allen für preussische Gemeinden und Gemeindeverbände geltenden Vorschriften. Verlag W. Reckinger, Siegburg 1937. S. 53. M. 1,50.

Rathcke Wolfgang. — Verstädterung und Landsiedlung in ihrer Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung. Biberach a. d. Riss 1937. Biberacher Verlagsdr. S. 152. Berlin, Diss.

Schneider, — Leyer Erich. — Vier Jahre nationalsozialistische Gemeindepolitik. Aus der Praxis einer Kleinstadt. Münsterberg: Münsterberger Ztg. in Komm. 1937. S. 106. M. 2,—.

Scherer Erich. — Das Gemeindliche Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen. 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin 1937. Deutscher Gemeindeverlag. S. 156. M. 3,50.

Schürk Josef. — Die Neuordnung der Enteignungsentschädigung. — Münster: Wirtschafts. u. sozialwiss. Verlag, Jena: Fischer in Komm. 1937. S. 110, M. 2,50.

Sommer Willi. — Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Berlin 1937. Otto Elsner Verlagsgesellschaft. S. 290. M. 1,90.

Steffens Heinz. — Die preussischen Kreisordnungen in den heute anzuwendenden Fassungen, rsgest. u. erl. Berlin: Dt. Gemeindetag 1937. S. 36. M. 1,80.

Stiefel Erwin. — Fürsorgepflicht. Die reichsgesetzlichen Bestimmungen der am 1. Juni 1937 geltenden Fassung. 6. Auflage. W. Kohlhammer, Stuttgart 1937. S. 164. brosch. M. 2,40.

Storck Hans. — Der Gemeindekredit. Verlag W. Kohlhammer Stuttgart u. Berlin 1937. S. 228. M. 5,70.

Strassenverwaltung und — Finanzierung in fünfzehn Ländern. Vorw. von Frederick Hendrik Fensner van Vlissingen. Bearb. von Louis Delanney. Paris: Int. Handelskammer, Generalsekretariat 1937. S. 175. (Drucksache 94). Fr. 20.

Urban. — Die Aktenführung kleinerer insbesondere ehrenamtlich verwalteter Gemeinden. Berlin: Dt. Gemeindeverl. 1937. S. 91. M. 2,10.

Vier Jahre Arbeit an den Strassen Adolf Hitlers. — Hrsg. vom Gen. Inspektor f. d. dt. Strassenwesen. Bearb. von Waldemar Wucher. Berlin: Volk u. Reich Verlag 1937. S. 96. M. 4,50.

Vom wirtschaftlichen Bauen. — Hrsg. von Rudolf Stegmann im Auftr. d. Freien Dt. Akademie f. Bauforschung. F. 20. Dresden: Laube. — Dr. 1937. 20. Entwicklung u. Ziele d. Wohnungs- u. Siedlungspolitik in Deutschland u. Oesterreich. S. 143. M. 4,—.

Wagner Erich. — Der Unterhaltsanspruch des unehelichen Kindes nach deutschem, österreichischem und schweizerischem internationalen Privatrecht. Helmstedt 1937: Schmidt. S. 78. Tübingen, Diss.

Weiland Ruth. — Die Kinderfürsorge jenseits unserer Grenzen. — Weimar: Böhlau 1937. S. 116. M. 3,30.

Weimar W. — Das Recht des Staates und der öffentlichen Verwaltung. 2. vermehrte Auflage 1937. Balduin Pick Verlag. Köln. S. 164. M. 4,80.

Wessels. — Die Bürgschaft der öffentlichen Hand in ihrer Bedeutung für die Finanzierung des Siedlungs- und Wohnungsbaues. Band 22 der Schriftenreihe der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster, 1937. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlicher Verlag EV, für den Buchhandel Kommissions-Verlag von Gustav Fischer in Jena. S. 183.

Wodrazka Wilhelm. — Die Kommunalpolitik Wiens von 1919 — 1934. Wien 1936: Salesy. S. 117. Wien, Diss.

Zehn Jahre Reichsanstalt für Arbeitsver-

mittlung und Arbeitslosenversicherung. 1927 — 1937. Hrsg: Hauptstelle d. Reichsanstalt. — Berlin 1937: Elsner. S. 79.
 Zur Siedlungs- und Wohnungspolitik der Gegenwart. — 5 Beiträge von Werner - Meier u. a. Münster: Wirtschafts - u. sozialwiss. Verlag; Jena: Fischer in Komm. 1937. S. 91. M. 2,—.

Czasopisma niemieckie.

Alsleben Hans. — Die Neuregelung des Strassenwesens und ihre Auswirkung in Preussen. in: Verkehrstechnik 18, 14, 360 — 362 (20.7.1937).

Van Aubel Peter. — Der Kontenplan für die gemeindlichen Versorgungsunternehmen in: Z. f. öff. Wirtschaft 4, 12, 439 — 442. (Dezember 1937).

Aufgabe und Organisation der Kleinkinderfürsorge — in: Nachrichtendienst d. dt. Vereins f. öff. u. private Fürsorge 18, 9, 271 — 273 (September 1937).

Augustin Gisela. — Der Schutz von Mutter und Kind in Italien — in: D. öffentl. Gesundheitsdienst 3, 15 B., 525 — 530 (5.11.1937).

Aust Hans W. — Die Eindämmung der Bodenspekulation — in: D. dt. Volkswirt 12, 7, 276 — 279 (12.11.1937).

Bauernfeind. — Märkte und Markthallen — in: Z. f. öff. Wirtschaft 4, 9, 331 — 333 (1.9.1937).

Bienert. — Der NSV. — Erntekindergarten — in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 13, 3/4, 157 — 160 (Juni/Juli 1937).

Breitmeyer Arno. — Die Sportförderung durch die Gemeinden — in: Die nationalsozialist. Gemeinde 5, 20, 615 — 618 (15.10.1937).

Bresky Georg. — Personalausgaben und Personalstand der preussischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1933 bis 1936 — in: Gemeindetag 31, 20, 582 — 586 (15.10.1937).

Büchner Oskar. — Die deutschen Strassenbahnen — in: Gemeindetag 31, 13, 365 — 366 (1.7.1937).

Büchner Oskar. — Die deutschen Strassenbahnen nach der Grösse der Betriebe — in: Z. f. öff. Wirtschaft, 4, 10, 384 — 386 (September 1937).

Büchner Oskar. — Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben der deutschen Strassenbahnen nach Betriebsgrössenklassen — in: Z. f. öff. Wirtschaft 4, 11, 423 — 425 (November 1937).

Das Dänische Fürsorgegesetz von 1933. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 18, 5 (150 — 152) Mai 1937.

Denk. — Alters - und Hinterbliebenenversorgung der Arbeiter und Angestellten des Reichs, der Länder und Gemeinden — in: Reichsarbeitsbl. N. F. 17, 30, II 311 — II 314 (25.10.1937).

Der Begriff des öffentlichen Wohles in § 13 der Deutschen Gemeindeordnung — in: Gemeindetag 31, 23, 690 — 692 (1. 12.37).

Die öffentliche Fürsorge in den nordischen Ländern (Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland) — in: VJH. z. Statistik d. Dt. Reichs 46, 3, 205 — 215 (1937).

Die Sparkassen und Girozentralen (Grundlagen — Entwicklung — Organisation — Ausbildungsfragen) — in: D. dt. Volkswirt 12, 1, Sonderbeilage 18, 9 — 69 (1.10.1937).

Die Volksschulen in Jahre 1936 — in: Wirtschaft und Statistik 17, 15, 610 — 612 (1.8.1937).

Entwicklung des Mutter - und Säuglingsschutzes in Deutschland — in: Soziale Praxis 46, 41, 1194 — 1202 (8.10.1937).

Ergebnisse der I. Internationalen Binnenhafen-Konferenz. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 4, 8, 304 — 312 (August 1937).

Fiehler. — Gemeinden und Verkehrsvortrag a. d. Internationalen Binnenhafen-Konferenz. in: D. nationalsozialistische Gemeinde 5, 14, 411 — 415 (15.7.1937).

Fischer—Dieskau Joachim. — Grundsätzliches zum Einsatz öffentlicher Mittel für Kleinsiedlung und Kleinwohnungsbau — Boruttau. — Alte und neue Massnahmen zur Förderung des Landarbeiterwohnungsbaues — in: Siedlung und Wirtschaft 19, 8, 462 — 473 (August 1937).

Frick. — Leistungswille und Leistungssteigerung der kommunalen Selbstverwaltung. In: Gemeindetag 31, 21, 605 — 610 (1.11.1937).

Goetz Harry. — Mittelbeschaffung und Publizität im englischen Gemeindehaushalt, in: J. B. f. Kommunalwiss. 4, 1, 152 — 172 (1937).

Goldammer Otto. — Das Gesetz über die Neugestaltung deutscher Städte — in: Siedlung und Wirtschaft 19, 12, 760 — 764 (Dezember 1937).

Groot Gerhard. — Die Organisation der kommunalen Wohlfahrtspflege. in: D. nationalsozialist. Gemeinde 5, 15, 442 — 447 (1.8.37).

Dr. Heyer. — Die Krisenfürsorge für die ausgesteuerten Arbeitslosen in England. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege, 13, $\frac{3}{4}$, 153 — 156 (Juni/Juli 1937).

Hoffmann Paul Th. — Wege der künftigen Stadtgeschichtsschreibung — Der gegenwärtige Stand der städtischen Gemeinde-Chroniken — in: Gemeindetag 31, 23, 669 — 673 (1.12.1937).

Horváth Kálmán. — Die Verwaltung europäischen Hauptstädte, in: Gemeindetag 31, 16, 453 — 457 (15.8.37).

Isomura Euti. — Gegenwartsfragen der japanischen Kommunalverwaltung. in: J. B. f. Kommunalwiss. 4, 1, 173 — 185 (1937).

Jeserich. — Die Zukunft der Gemeindefinanzen. in: Gemeindetag 31, 21, 610 — 614 (1.11.1937).

Jeserich. — Die Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung — in: Gemeindetag 31, 22, 637 — 638 (15.11.1937).

Klausberger M. L. — Aufgaben der Fremdenverkehrspolitik. in: D. Österreich. Volkswirt (Wien) 30, 1, 13 — 15 (2.10.1937).

Knoth Gustav. — Ausblick auf den österreichischen Fremdenverkehr. in: D. Österreich Volkswirt (Wien) 30, 6, 113 — 116 (6.11.1937).

Koch. — Grundsteuerpflicht des Neuhausbesitzes. in: Landgemeinde 46, 21, 562 — 564 (10.11.37).

Krüger H. — Die Entwicklung der Wohnungspolitik in U. S. A. — in: Reichsarbeitsbl. N. F. 17, 28, II 290 — II 294; 30, II 314 — II 319 (5. u. 25.10.1937).

Lippert. — Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Reichshauptstadt Berlin. in: Z. d. Akademie f. dt. Recht 4, 15, 449 — 452 (1.8.37).

Lorenz. — Auswirkungen der Realsteuergesetze auf die Finanzwirtschaft der Länder und der Gemeinden und den Finanzausgleich zwischen ihnen. in: Landgemeindetag 49, 19, 504 — 506 (10.10.1937).

Loschelder. — Die Regelung des Haushaltswesens der Gemeinden im Reich durch die Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. September 1937. — in: Reichsverwaltungsbl. 58, 41, 815 — 821 (9.10.1937).

Mangoldt R. — Städtische Wohnungsverhältnisse und ihre bevölkerungspolitischen Folgen. [Wie haben sich die verschiedenen Ansiedlungsformen bevölkerungspolitisch ausgewirkt?] —

W. Fauth. — Eigenheim und Einliegerwohnung. — Wohnungseinrichtung u. Kind. in: Archiv f. Bevölkerungswiss. 7, 4, 245 — 258 (Oktober 1937).

M a y. — Zurück zur vorbeugenden Fürsorge. in: Gemeindetag 31, 19, 541 — 543 (1.10.1937).

M ö s s n e r K. E. — Wohnungsbau und Wohnungspolitik. in: D. Wohnungs - Archiv 12, 8, 354 — 360 (August 1937).

N o r d s i e c k F r i t z. — Verwaltungsgliederung, Geschäftsverteilung und Aktenführung der Gemeinden. — in: Gemeindetag 31, 15, 428 — 433, (1.8.1937).

P e r d e l w i t z. — Zur Frage der Haftung der Gemeinden für ihre Sparkassen — in: Sparkasse 57, 16, 263 — 269 (15.8.1937).

P r i v a t e (f r e i w i l l i g e) A r m e n f ü r s o r g e u n d F ü r s o r g e f ü r d i e s c h u t z b e d ü r f t i g e J u g e n d s a m t d e n ö f f e n t l i c h e n A r m e n a n s t a l t e n i n d e r Č e c h o s l o v a k i s c h e n R e p u b l i k i m J a h r e 1931, — in: Mitt. d. Statist. Staatsamtes d. Čechoslovak. Republik 18, E, 3/9, 231 — 288 (1937).

R a b e. — Die Aufbringung der Volksschullasten in Preussen. in: D. nationalsozialist. Gemeinde 5, 14, 421 — 423 (15.7.1937).

R o e m e r H a n s. — Die Deutsche Organisation für psychische Hygiene 1910 — 1936. — in: Z. f. psychische Hygiene 10, 2, 33 — 39 (1937).

S c h m i l j a n. — Neue Durchführungsbestimmungen über die Gewährung von Reichskinderbeihilfen an kinderreiche Familien. — in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 13, 6, 284 — 286 (September 1937).

Sozialer Fortschritt im Strassenbau — in: Soziale Praxis 46, 41, 1209 — 1212 (8. 10. 1937).

S t a n d k e W. — Die deutschen Landkreise — in: Landgemeinde 49, 19, 501 — 504 (10.10.1937).

S t e p h a n J. — Die Neuregelung der Arbeitslosenunterstützung. — in: Gemeindetag 31, 14, 414 — 415 (15.7.1937).

S t o r c k H a n s. — Die Haftungsverpflichtung der Sparkassengewährverbände. in: Gemeindetag 31, 20, 573 — 576 (15.10. 1937).

T u e r c k e R u d o l f. — Die finanzielle Auswirkung der Neuordnung des Strassenwesens auf die preussischen Provinzen und die übrigen Träger der Strassenbaulast — in: Gemeindetag 31, 17, 488—496 (1.9. 1937).

U n b e h e n d E. — Das Prüfungswesen der Sparkassen. — in: Wirtschaftstreuhand 6, 21, 389 — 393 (1.11.1937).

V o g t s H a n s. — Die Kölner Altstadtgesundung — B e r l i t z — Baupflege in deutschen Städten. — in: ZBl. d. Bauverwaltung 57, 41, 1021 — 1035 (13, 10, 1937).

V o s b e r g. — Der Zweckverband als Träger wirtschaftlicher Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden — in: Z. f. öff. Wirtschaft 4, 9, 329 — 331 (1.9.37).

W a g n e r H a n s. — Die Gründung neuer Gemeinden als Finanzierungsproblem. — in: Gemeindetag 31, 20, 576 — 578 (15.10. 1936).

W a l t e r T o n i. — Das Problem der ledigen Mutter auf dem Lande. in: Soziale Praxis 46, 33, 979 — 982 (13.8. 1937).

W i l l. — Die Einnahmenseite des künftigen Finanz- und Lastenausgleichs. — in: Gemeindetag 31, 21, 614 — 621 (1.11. 1937).

W o h n u n g s w e s e n u n d S t ä d t e b a u. — in: Gemeindetag 31, 15, 442 — 446 (1.8. 1937).

Z e n g e r l i n g. — Der neue Erlass über die Durchführung der Familienunterstützung. — in: Gemeindetag 31, 13, 369 — 373 (1.7.1937).

Z i m m e r m a n n. — Das Heimatmuseum als kommunalpolitische Aufgabe. — in: Gemeindetag 31, 24, 709 — 713 (15.12. 1937).

Książki francuskie.

Didier Lazard. — Les ententes économiques imposées aux contrôlées par l'Etat entre des entreprises similaires publiques ou privées. Paris 1937. Recueil Sirey. P. 289.

Vauthier Maurice. — Précis de droit administratif de la Belgique. Bruxelles 1937. M. Vauthier. P. 698.

Czasopisma francuskie.

Albrespy Marcel. — La comptabilité administrative du maire. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 168, 522—527 (novembre 1937) et 14, 169, 576 — 585 (décembre 1937).

Le contrôle interne des finances dans les administrations locales en Grand - Bretagne. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 24, 189 (août 1937).

Dautry M. — Une méthode anglaise de régie autonome: les „publics trusts“. Dans: Les Annales de l'Economie Collective (Genève) 29, 335 — 342, 248 — 307 (mai — décembre 1937).

de Félice Pierre. — La réforme des impôts agricoles. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 169, 570 — 575 (décembre 1937).

Fuss Henri. — Les communes et l'emploi des chômeurs. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 193 (septembre 1937).

Le fonctionnement de la caisse de crédit aux départements et aux communes en 1936. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 167, 487 — 493 (octobre 1937).

Goetz Harry. — L'Administration d'une grande capitale: Tokio. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 17, 184 (avril 1937).

Gros André. — L'Activité commerciale et industrielle des communes. Dans: Revue des sciences et législation (Paris) 34, 2, 173 — 194 (avril 1937).

Intyre Mc. — Expositions municipales. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 192, (septembre 1937).

Komar W. N. — La nouvelle constitution de la République Polonaise et le régime local et régional de la Pologne. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 24, 184 (avril 1937).

Le XXVII-e congrès national des maires de France. Dans: Revue des Finances Communales. (Paris) 1, 5 — 8 (janvier 1937).

Lesoir Edmond. — La statistique municipale en Belgique. Dans: Journal de la Société Hongroise de Statistique (Budapest) 15, 1/2, 1937.

van Lint V. — Traitement des immondices. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 24, 182 (mai 1937).

Lutte contre les fumées, poussières et gaz toxiques. — Conférence de l'Union Internationale des villes et pouvoirs locaux, Paris 5 — 10 juillet 1937. Dans L'Administration locale (Bruxelles) 24, 181 (juillet 1937).

Martin Emile. — De la récupération des dépenses d'assistance médicale en cas d'accident imputable à un tiers. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 168, 528 — 539 (novembre 1937).

Martin Emile. — De la récupération des dépenses d'assistance médicale en cas d'accident imputable à un tiers. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 168, 528 — 539 (novembre 1937).

Moss John. — L'hospitalisation des vieillards. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 24, 183, (mars 1937).

Muro de J. — Le conseil général. Dans: La Vie Communale

et Départementale (Paris) 14, 166, 420 — 436 (septembre 1937) et 14, 167, 474 — 480 (octobre 1937).

Le nouveau régime municipales en Allemagne. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 194 (octobre 1937).

La nouvelle réglementation des caisses de crédit municipal et monts de piété. — Dans: Revue des Finances Communales (Paris) 2, 57 — 70 (janvier 1937).

L'organisation administrative du camping en France. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 198 (octobre 1937)

Pierrepont R. — L'automobile dans les services municipaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 168, 540 — 546 (novembre 1937).

Raynaud B. J. — Du dépôt au trésor des fonds libres des communes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 14, 166, 446 — 451 (septembre 1937).

Le rôle des cités dans la nation. — Rapport du comité d'urbanisme au National Resources Committee, Juin 1937. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 191 (septembre 1937).

Strölin Karl Dr. — L'administration de la ville de Stuttgart. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 24, 184 (avril 1937).

Schneider Eduard. — Directives concernant les revêtements modernes des cours d'écoles. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 196 (octobre 1937).

Szadeczky-Kardoss Tibor. — Les méthodes de mesure des charges publiques. Dans: Journal de la Société Hongroise de Statistique (Budapest) 15, 1/2, 243 — 271, 1937.

Tanner Vaino. — La place de la coopération dans les différents systèmes économiques. Dans: Les Annales de l'Economie Collective (Genève) 29, 335 — 342, 370 — 400 (mai — décembre 1937).

Ugo Giusti — La statistique municipale en Italie. Dans: Journal de la Société Hongroise de Statistique (Budapest) 15, 1/2, 1937.

Książki angielskie.

The books of the states — 1937. — 2 volumes. Chicago 1927. Council of State Governments. P. 400+211.

Brown George T. — The gas light company of Baltimore — a study of natural monopoly. Baltimore 1937. The Johns Hopkins Press. P. 112.

Brown Henry and Ernest Long. — Municipal book — keeping and accounts. London 1937. Butterworth. P. 449.

Carr Robert. — State control of local finance in Oklahoma. Norman University of Oklahoma Press 1937. P. 282.

Controlling local indebtedness — a report of the Committee on State and Local Taxation and Expenditures. Washington 1937. Chamber of Commerce. P. 24.

Cost of local government in Oklahoma for fiscal year ending June 30, 1936. (with comparisons to previous years). Oklahoma 1937. Oklahoma City. P. 114.

Hegeman Werner. — City planning — housing. Vol. I. — historical and sociological, vol. II — political economy and civic art. New York 1937. Architectural Book Publishing Co. P. 257+172.

Hodgson James Goodwin. — The official publications of American Counties. Colorado 1937. Fort Collins. P. 594.

Housing Officials Yearbook 1937. — Chicago 1937. Public Administration Service. P. 213.

Kurtz H. Russel. — Social work yearbook 1937. New York 1937. Russel Sage Foundation. P. 709.

Lancaster Lane W. — Government in rural America. New York 1937. D. van Nostrand Co. inc. P. 416.

Lansing Catherine F. — Studies of community planning in terms of the span of life. New York 1937. New York Housing Authority. P. 64.

Local Government in New Jersey readjusting local services and areas — New Jersey 1937. Princeton Local Government Survey. P. 64.

Maxwell James Ackley. — Federal subsidies to the provincial governments in Canada. Cambridge Mass. 1937. Harvard p. econ. ser. 56. P. 296.

Minnesota Yearbook 1937 — by the League of Minnesota. Minneapolis 1937. P. 385.

Municipal Index and Atlas — edited by American City Magazine Corporation. New York 1937. P. 631.

Oakes Eugene E. — Studies in Massachusetts town finance. Cambridge Mass. 1937. Harvard University Press. P. 237.

O'Brien Terence H. — British experiments in public ownership and control: a study of the Control Electricity Board, British Broadcasting Corporation, London Passenger Transport Board. London 1937. Allen and Unwin. P. 304.

Rankin Rebecca B. — Guide to the municipal government city of New York 1938. New York 1937. Eagle Library. P. 106.

Reinhold Frances L. — The provisional appointment in city civil service systems, with special reference to the Philadelphia Civil Service. Philadelphia 1937. University. P. 135.

Ruggles Clyde Orval. — Aspects of the organisation, functions and financing of state public utility commissions. Boston 1937. Harvard University. ser. 24.

Simey T. S. — Principles of social administration. London 1937. Oxford University Press. P. 180.

Tanzer Laurence Arnold. — The new charter of the city of New York 1937. New York 1937. Clark Boardman Co. ltd. P. 682.

Welch Francis X. — Cases on public utility regulation. Washington 1937. Public Utility Reports inc. P. 959.

Wright Howell. — Report of investigation and analysis of the public utilities commission of Ohio. Cleveland 1936. The Author. P. 56.

Yearbook 1936/37 of the international association of chiefs of police. — Chicago 1937. P. 244.

Zwicky Friedrich. — Public utilities. Jena, Zürich 1937. Fischer. P. 260.

Czasopisma angielskie.

Abbott Charles. — The government corporation as an economic institution. In: Harvard Business Review (New York) 15, 3, 295 — 312 (April 1937).

Akerly Harold E. — The school budget as effective publicity. In: The National Municipal Review (New York) 26, 12, 582 — 585 (December 1937).

de Angelo Edward A. — Toledo's manager government and labour. In: The National Municipal Review (New York) 26, 10, 484 — 486 (October 1937).

Bird Frederick L. — Current trends in municipal finance. In: The National Municipal Review (New York) 26, 10, 467 — 474 (October 1937).

Blanchard John. — The national government surveys urban life. In: The National Municipal Review (New York) 26, 10, 479 — 484 (October 1937).

Bland F. A. — Some implications of the statutory corporation. In: *Public Administration* (London) 15, 4, 393 — 405 (October 1937).

Chester N. — Problems of a local authority in an industrial distressed area. In: *Public Administration* (London) 15, 3, 269 — 304 (July 1937).

Fairlie John A. — Administrative regions in Great Britain. In: *American Political Science Review* (Madison) 31, 5, 937 — 941 (October 1937).

Fairlie John A. — Merge units of local government in England and Wales (New York) 26, 8, 403 — 409 (August 1937).

Fleischmann Julius. — Collective home ownership: a new activity for savings and loan associations. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 4, 411 — 413 (November 1937).

Gallagher Hubert R. — The developments of interstate governments. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 7, 345 — 352 (July 1937).

Hellebrandt Edwin. — Public utility holding companies and their regulation in Ohio. In: *Harvard Business Review* (York) 15, 4, 464 — 472 (July 1937).

Heydecker Wayne D. — Public ownership and control of urban and suburban land. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 12, 561 — 567 (December 1937).

Interchange of local government staff. — How officers and authorities would benefit. In: *The Municipal Journal and Public Works Engineer* (London) nr 2294, 131 (January 1937).

Kilpatrick Wylie. — Federal assistance to municipal recovery. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 7, 337 — 345 (July 1937).

Lent D. Upson. — A municipal auditor general: a new method of financial control for local governments as adopted in Detroit. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 8, 428 — 431 (September 1937).

Local government finance — insurable risks of local authorities. In: *Municipal Journal and Public Works Engineer* (London) nr 2295, 161 — 167 (January 1937).

Marlett D. L. — Pennsylvania's new utility laws. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 3, 322 — 328 (August 1937).

Mess Henry A. — The future of local government on Tyne-side and elsewhere. In: *Nineteenth Century* (London) 122, 725, 33 — 44 (July 1937).

Methorst Henry. — The International Institute of Statistics and Municipal Statistics. In: *Journal de la Société Hongroise de Statistique* (Budapest) 15, 1/2, 5, (1937).

Parker E. T. — The committee system in the English local government. Its advantages and disadvantages. In: *The Municipal Journal and Public Works Engineer* (London) nr. 2292, 27 (January 1937).

Police radio facts and results in New York municipalities. In: *The American City* (New York) 1, 51, (January 1937).

Scoville O. J. — Liquidating town government in decadent rural areas of Maine. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 3, 285 — 292 (August 1937).

Short Oliver C. and Dow Edward F. — Reintegrating the security wage earner with his community. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 9, 432 — 436 (September 1937).

Smith Christopher. — Social selection in community leadership. In: *Social Forces* (Baltimore) 15, 4, 530 — 535 (May 1937).

Stein A. L. — State and federal regulation of railroad safety devices. In: *The Journal of Land Public Utility Economics* (Chicago) 13, 4, 427 — 430 (November 1937).

Vennard Edwin. — Residential rate reductions and recovery in small communities. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 13, 3, 292 — 306 (August 1937).

Warren J. H. — The significance of the proposals for reorganisation of Tyneside government. In: *Public Administration* (London) 15, 4, 369 — 384 (October 1937).

Weiner J. L. — Municipal home rule in New York. In: *Columbia Law Review* (New York) 37, 4, 557 — 581 (April 1937).

Wentworth Cynthia. — Housing as a national and city problem. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 11, 517 — 521 (November 1937).

Winter Karol Ernest. — Housing and resettlement in Vienna. In: *The National Municipal Review* (New York) 26, 8, 397 — 403 (August 1937).

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.

Telefony: Redakcji 9-66-06, Administracji 9-61-92.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.

Biblioteka Uniwersytetu
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

2090 9

CZASOPISMA

1937

DRUKARNIA
SAMORZĄDOWEGO
INSTYTUTU
WYDAWNICZEGO
WARSZAWA
MIODOWA 6.
TEL. 682-18.

