

ROK VI

1934

ZESZYT 1

SAMORZĄD TERYTORYJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

ROK VI

1934

ZESZYT 1

SAMORZĄD TERYTORJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

POD REDAKCJĄ
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

mas. 2090/6/1

W 945/67/14

Treść zeszytu I.

ARTYKUŁY.

	str.
<i>Konstanty Krzeczkowski.</i> — O własnym i niewłasnym zakresie działalności gminnej	1
<i>Stanisław Rychliński.</i> — Speculacja terenowa w miastach amerykańskich	23
<i>Stanisław Waśkiewicz.</i> — Opieka społeczna we Francji	54

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

<i>Stanisław Okulicz.</i> — Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego:	
a) sprawy administracji samorządowej	76
b) „ finansów komunalnych	90

KRONIKA.

1. Sprawy finansów i gospodarki samorządów:	
Postulaty Związku Miast Polskich w sprawie finansów samorządów	117
Miejski podatek od ładunków kolejowych	118
Prowadzenie przedsiębiorstw samorządowych.	119
2. Opieka społeczna:	
Kolonje letnie dla dzieci	123
3. Bezpieczeństwo publiczne:	
Ustawa o ochronie przed pożarami i innymi klęskami	123
4. Sprawy pracowników samorządowych:	
Wyłączenie pracowników samorządowych od ubezpieczeń objętych statutami lokalnymi	125

Dwudniowe kursy dla rachmistrzów biur wydziałów powiatowych i inspektorów samorządu gminnego	127
Połączenie Związku Zawodowego Pracowników Administracji Gminnej Rzplitej. ze Związkiem Zawodowym Pracowników Samorządu Powiatowego R. P.	128
2. Różne:	
Konferencja Związku Miast Polskich w sprawie projektowania nowych wodociągów	129
Międzynarodowe Zjazdy Miast	130
II Zjazd Ogrodników Miejskich	131
PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA	132

BIBLIOGRAFJA.

Książki i czasopisma polskie	140
„ „ „ niemieckie	149
„ „ „ francuskie	153
„ „ „ angielskie	154

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
POLONAISE

Table des matières du № 1.

ARTICLES.

	page
<i>Konstanty Krzeczkowski.</i> — Compétences propres et ajoutées de la commune	1
<i>Stanisław Rychliński.</i> — Speculation sur les terrains dans les villes américaines	23
<i>Stanisław Waśkiewicz.</i> — Assistance publique en France	54

REVUE DE LA JURISPRUDENCE.

<i>Stanisław Okulicz</i> — La jurisprudence du Tribunal Administratif Suprême:	
a) sur l'administration locale et régionale	76
b) sur les finances communales	90

CHRONIQUE.

1. Problèmes financiers et économiques des autonomies locales:	
Les postulats de l'Union des Villes Polonaises en matière des finances des autonomies locales	117
Impôt municipal sur les chargements de chemin de fer. . .	118
Entreprises communales	119
2. Assistance publique:	
Les camps des vacances pour les enfants	123
3. Sécurité publique:	
Loi sur la défense contre les incendies et autres calamités .	124
4. Affaires des fonctionnaires des autonomies locales:	
Exclusion des fonctionnaires des autonomies locales des assurances prévues dans les statuts locaux	125

Cours pour les comptables des bureaux des Comités Exécutifs d'arrondissements et pour les inspecteurs d'administration communale	127
Fusion de l'Union Professionnelle des Fonctionnaires d'Administration Communale de la République Polonaise avec l'Union Professionnelle des Fonctionnaires des Autonomies Locales d'Arrondissements	128
5. Divers:	
Conférence de l'Union des Villes Polonaises sur les adducteurs d'eau potable	129
Congrès internationaux des Villes	130
II-me congrès des Jardiniers Municipaux	131
LES RÉVUES ET LES LIVRES.	132

BIBLIOGRAPHIE.

Les livres et les revues polonaises	140
Les livres et les revues allemandes	149
Les livres et les revues françaises	153
Les livres et les revues anglaises	154

KONSTANTY KRZECZKOWSKI.

O WŁASNYM I NIEWŁASNYM ZAKRESIE DZIAŁALNOŚCI GMINNEJ.

I.

Zagadnienia graniczne, zagadnienia na których skupia się uwaga i które opracowuje kilka nauk jednocześnie, są temi krawędziami życia i wiedzy, które wywołują najostrzejsze zatargi, najsilniejsze konflikty, nigdy się niemal nie kończące. Zatargi te, z metodologicznego stanowiska, występują najczęściej dla tego, że do tych punktów wspólnych i stycznych podchodzi każda z nauk w całym swoim rynsztunku, że nie tyle słucha, co mówią po przeciwnej stronie krawędzi, lecz widząc jedną jej stronę, narzuca swoje rozwiązanie, a przynajmniej punkt widzenia innej stronie, a niekiedy samemu życiu... Tymczasem owa żywa rzeczywistość rzadko lub nigdy nie okazuje się identyczną z narzuconem jej obliczem.

Jedynem rozwiązaniem tych węzłów jest możliwie wszechstronne przyjrzenie się problematowi i rozważenie go ze wszystkich dostępnych, a przynajmniej najważniejszych stron, rozważenie go przez wszystkie zainteresowane w jego badaniu nauki. Metodologiczna ta zasada rzadko jest zachowywana i stanowi najczęściej jądro sporów i zatargów między różnymi gałęziami wiedzy.

Takim granicznym, a zarazem spornym problematem w nauce dzisiejszej jest zagadnienie własnej osobowości i własnych funkcji gminy, zagadnienie postawione na czele obecnego artykułu. Jest to zagadnienie obchodzące w równej mierze nauki prawną - państwową, jak i nauki komunalne, ważne dla badań historycznych, jak i socjologicznych czy też ekonomicznych życia gminy. Jestto więc zagadnienie jedno z najbardziej istotnych i najbardziej zasadniczych w nauce dzisiejszej, a jednocześnie rozwiązywane najbardziej jednostronnie, z pogwałceniem powyżej postawionej zasady metodologicznej.

Właśnie przy jego rozwiązywaniu najczęściej poprzestawano na prawnej czy politycznej sylwetce obrazu, nie pytając

nawet czy niema jeszcze jakiegoś innego podejścia do zagadnienia. Z powyższych stanowisk oświeclana rzeczywistość nabierała decydującego znaczenia dla wszystkich innych możliwych ujęć i była najczęściej dość bezkrytycznie przyjmowana przez resztę nauk ze szkodą największą dla poznania przedmiotu.

Do niedawna na tem odcinku wiedzy panowała jeszcze wzorowa zgoda — poprzestawano na dość banalnym podziale funkcji gminy na własne i poruczone i nie zastanawiano się dalej nad konsekwencjami tego podziału. Nikt nie zaprzeczał osobowości gminy, jej własnym funkcjom, jej własnemu zakresowi działania — owszem podawano to za dogmat i w formie dogmatycznej podawano do wiadomości wszystkich. Ale czasy się odmieniły — inny odłam nauki prawnej zakwestjonował wartość dawnego dogmatu, który pod wpływem nowych teorii zaczął naprawdę czy pozornie bankrutować i nastał czas narodzin nowego dogmatu — dogmatu wszechwładzy państwa, który znów powszechnie podany został do wierzenia i bezkrytycznie, na wiarę, przyjęty. Zrodziła go grupa teoretyków prawa publicznego, których uwiodła polityczna władza państwa. Jestto tem dziwniejsze, że w obrębie nauki prawa niema wcale w tych sprawach jednolitej opinii, że kłócą się tam i zwalczają, nawet w obrębie tej samej szkoły, różne sprzeczne i zgola nie-współmierne poglądy¹⁾. Niemniej stało się dzięki temu, że potraktowano gminę wyłącznie jako organ państwa, jako satelitę państwa, żyjącego jedynie odbitem światłem, że za herezję uważa się myśl o najmniejszym cieniu jej własnej osobowości, słowem, uważa się wszelkie uroszczenia gminy do samodzielnego bytu za popospolity absurd. Nic to, że gmina wykazywała się poważną parantelą w przeszłości, że istnienie swoje wyprowadzała z czasów przedhistorycznych, bezpaństwowych, że w państwach greckich i rzymskim trudno jest oddzielić pojęcie państwa od pojęcia gminy, nic to, że gmina, zwłaszcza miejska, może się wykazać długoletnią niezależnością i autonomją w czasach średniowiecznych, że wreszcie, po okresie przekreślenia jej istnienia w czasach absolutyzmu oświeconego na kontynen-

1) Porówn. Henryk Dembiński, *Osobowość publiczno prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*. Wilno 1934. Zwłaszcza str. 71 — 75 i 112 — 114. Sens sporu cytowany autor ujmując w ten sposób: „osobowość publiczno - prawna samorządu jest tylko ideologiczną formą przeciwstawiania się antagonizmie do siebie ustosunkowanych grup, dzierżących całość władztwa politycznego i jego część w postaci zdecentralizowanej administracji lokalnej. Stąd też w miarę przeciwstawiania się i napięcia antagonizmów między temi grupami mamy w dziejach samorządu proces myślowy jego odpaństwowiania się, w miarę zaś całkowania się interesów politycznych tych grup samorząd upaństwowiania się, staje się organem państwa. Blaski i cienie ideologii osobowości publiczno - prawnej samorządu w jego przebiegu historycznym odzwierciedlają więc w pewnej mierze historyczny proces odpaństwowiania się lub upaństwowiania się samej idei samorządu“ (str. 137).

cie, wyrosła na nowo w nowożytnym państwie w samorządną organizatorkę życia publicznego, że wykazała na każdym polu swej działalności wielką sprawność i pionierstwo. Czynna ta rola gminy nie wystarcza jej jednak za legitymację do samodzielnego życia — usprawiedliwienia swej egzystencji, z woli teoretyków prawa i polityków, musi gmina szukać we wszechwładzy państwa.

Jednocześnie z zaprzeczeniem gminie praw do samodzielnego życia wyrasta i tworzy się przez nikogo nie kwestjonowana, cała nowa wiedza o gminie i jej funkcjach własnych analogiczna do nauki o państwie. Nauki komunalne chcą budować własną teorię o istocie i funkcjach gminy na podstawie jej samodzielnego życia ¹⁾).

Nauki komunalne wyrastają, nieoglądając się na werdykt czy gminy mają własną osobowość czy nie — życie przeszło tu do porządku nad teoriami i dało początek nowej dyscyplinie. Nie przesądzając pytania, jak dalece gmina uzależniona jest od państwa, budowano nauki komunalne, oparte o własną osobowość gminy i to właśnie w tym samym czasie, kiedy rzecznicy prawa publicznego zaprzeczali temu swoistemu życiu. Jeden z najpierwszych teoretyków polityki komunalnej Wilhelm v. Blume ²⁾), a zarazem co ciekawe profesor prawa na uniwersytecie w Halle pisze w r. 1912 poprostu: „Związkami komunalnymi nazywamy wspólnoty, oparte o podstawę terytorjalną (korporacje terytorjalne), znajdujące się pod zwierzchnictwem państwa. Polityka komunalna jest polityką wspólnot komunalnych; ona bada ich zadania i środki do ich urzeczywistnienia. Zadania występują, jeżeli zwrócimy uwagę na stanowisko wspólnot komunalnych do swych członków z jednej, a do państwa z drugiej strony. Jako prawzór wspólnoty komunalnej należy traktować gminę i o niej należy w pierwszej linii mówić. Gmina prowadzi własny byt i byt dla państwa. Polityka komunalna w ścisłym znaczeniu obejmuje tylko te zadania, które gmina wykonywa dla siebie“ i t. d. W podobny sposób formułują zadania gminy i inni teoretycy nauk komunalnych. Wystarczy jeżeli wymienimy autorów, którzy w ostatnich latach ogłosili swe prace i którzy wychodzą ze stanowiska powyżej scharakteryzowanego.

Dość wspomnieć tu o pracach Stier - Somlo ³⁾), o różnych artykułach Hugo Preussa, Jastrowa, Lindemanna, Mosta i innych w Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, czy

1) K. Krzeczkowski, Czy istnieją nauki komunalne? Samorząd Terytorjalny 1930, II zeszyt, str. 330 — 331.

2) Artykuł: Kommunalpolitik w Handbuch der Politik. Powtórzony we wszystkich trzech wydaniach tej encyklopedji w latach 1912 — 1920.

3) Das Kommunale Verwaltungsrecht in Preussen. Oldenburg 1916 T. II. Wstęp str. 2: „Administracja komunalna w węższym sensie obejmuje dla tego własny zakres działania gmin i związków gminnych, obojętne czy idzie o zadania dobrowolne czy przymusowe“.

wreszcie ciekawej i mającej pretensję do teoretyzowania pracy K. Jesericha o pruskich prowincjach¹⁾), by znaleźć potwierdzenie tej tezy.

Wytworzenie się i krystalizowanie nauk komunalnych nie a nic nie wpłynęło na zmianę stanowiska przedstawicieli prawa publicznego do zagadnień gminnych. Odmawianie gminie wszelkiej własnej osobowości sprowadza się do lekceważenia jej roli w życiu i niedoceniań jej specyficznych cech. Rolę i czynności gminy sprowadza się jedynie do form zewnętrznych, form zarządu i źródeł dochodów — wszelka myśl o własnej i kształtującej mocy wewnętrznej gminy, jest im obca. Tymczasem samorząd i gmina nie są tylko pojęciami prawnymi, z którymi można się uporać przy pomocy formalnych definicji i dedukcji — cały szereg nauk zajmuje się nimi, sięgając do treści ich życia.

Właśnie opierając się o badania socjologów, historyków, ekonomistów i polityków komunalnych, możemy mówić o renesansie gminy, o nowoczesnem specyficznem jej życiu. Wśród zjawisk społecznego życia najważniejsze przemiany dokonywują się w obrębie życia gminnego. Rozwój współczesnego kapitalizmu, zmiany w strukturze społecznej, zawodowej, strukturze ludności według wieku — tworzą się pod wpływem przemownego zjawiska *urbanizacji*, które jest całkowicie natury lokalnej, z gruntu przekształcającej cały ustrój społeczny dzisiejszych państw i społeczeństw. Dzięki nim dynamizm zjawisk, związanych z gminą jest o wiele szybszy niż państwa. Gmina, zwłaszcza gmina miejska, w swoim rozwoju wyprzedza państwo i nadaje całemu życiu dzisiejszemu odrębne zabarwienie.

Faktycznie zjawianie się szkół, kierunków, tłumaczących tak czy inaczej stosunek państwa do gminy nie da się wytłumaczyć na drodze dedukcji prawnych. Właśnie takie czy inne dedukcje tłumaczą tylko układ sił społecznych i ich wzajemny stosunek. Różnice te zawsze istnieją i powstawać mogą nawet przy najbardziej jednolitej ideologii i utożsamieniu się z nią wszystkich w grę wchodzących warstw społecznych. W antagonizmach bowiem, które powstają na tle podziału władzy w każdym państwie nie tylko odgrywają wielką rolę antagonizmy klasowe, rasowe czy narodowościowe i religijne, ale również antagonizmy wynikłe ze sposobu osiedlenia się — antagonizmy między wsią i miastem, antagonizmy rozwijających się i martwych ośrodków życia ludzkiego, wreszcie antagonizmy, które powstają z możliwości lub niemożności zaspakajania potrzeb kraju centralnych bądź lokalnych, regionalnych.

1) Kurt Jeserich, Die preussischen Provinzen Berlin 1931. Zwłaszcza str. 2 — 5.

Teorje, nie uwzględniające wszystkich tych różnic, teorje nie doceniające samodzielności tych zjawisk, są wprawdzie kierunkami optymistycznymi, ale kierunkami na krótką metę, niezdolnymi patrzeć jasno w przyszłość. Logicznie wyprowadzone wnioski, dedukcje, nie zawsze odtwarzają całą rzeczywistość.

To samo zagadnienie zgoła inaczej wygląda w oświeceniu socjologii, ekonomji, historii¹⁾. Niejednokrotnie i one oświetlają zagadnienia być może jednostronnie, nie patrzą bowiem na to, co mówią prawnicy, a budują swoje wywody, opierając się o treść zjawisk życia pod własnym tylko kątem widzenia. Dochodzą też niekiedy do wręcz odmiennych rezultatów niż teoretycy prawa. Nie chcemy przesądzać tu wartości tych prac, jedynie chcemy skonstatować, że możliwe jest inne podejście do zagadnienia nas obchodzącego, podejście płodne w nowe rozwiązania. I właśnie to, co stanowi o odrębności i specyficzności gminy wobec państwa, o jej przejawach własnego życia, odrębnego od państwa, to ten własny zakres jej działania.

II.

Prawnicy i politycy zaanektowali sobie rozstrzyganie wszystkich sporów, dotyczących gminy, gdzie idzie o mniej lub więcej ściśle ustalenie zakresu działalności samorządowej. Dzięki temu nikt z poza wtajemniczonych w arkana prawniczego rozumowania nie powinien przedzierać się przez kolczaste druty i wilcze doły, jakie pobudowali prawnicy naokoło tych pojęć... Łatwo wpaść w te sidła i pułapki, jakich bez liku stawiali, aby bronić zajętych, przez całe pokolenia tworzonych, placówek. Mimo te niebezpieczeństwa, podejmują ten spór — bynajmniej nie tylko prawnicy. I dla tego nie chcę mówić językiem prawników. Zagadnienie, o które nam chodzi ma w większym stopniu znaczenie ze względu na swą treść niż na formę. Spory, prowadzone w płaszczyźnie formalno-prawnej, negują ważne czynniki życia publicznego, które znów dla nas, nie prawników, mają znaczenie decydujące.

Orzeczono bowiem, że niema różnic między państwem a gminą, że niema oddzielnych funkcji państwa i gminy, że niema własnego zakresu w działalności gminy, że wszystko to jest tylko fikcja, majaczenie, że natomiast istnieje tylko jedna instytucja, której funkcje są tak jakoś niepotrzebnie podzielone... Naodwrot ośmielamy się twierdzić, że pojęcie samorządu u prawników i polityków jest najczęściej oderwane od treści, od gruntu, na którym ta instytucja się rozwija.

Żeby nie być gołosłownym, chciałbym przytoczyć opinie, które coraz bardziej zaczynają nabierać waloru w życiu i nauce komunalnej, które głoszą drogi wyjścia z dzisiejszego chaosu

1) Porówn. Dembiński, l. c. str. 137 i nast.

pojęciowego i dają nową wiarę w nową treść samorządu. Myślimy o państwowej teorii samorządu, która w naszej literaturze święci obecnie tryumfy.

Rozwinał ją naprzód prof. J. Panejko w swej rozprawie habilitacyjnej ¹⁾, a później rozwijali ją w różnych postaciach jego uczniowie ²⁾. Wywody prof. Panejki, zakwestjonował w wielu punktach teoretyczny sprzymierzeniec tej samej szkoły D-r Tadeusz Bigo ³⁾. Do dyskusji tej, o charakterze prawniczym, odsłaniającej głębokie nieporozumienia, odsyłam czytelników — pragnę się głównie zająć zagadnieniami temi z nieco innego stanowiska.

Zdaje się, że nie tylko uniwersytet wileński chce nas obdarzyć dobrodziejstwami upaństwowienia samorządu. Szkoła warszawska, a być może i inne uczelnie (poznańska) zdają się iść temi samymi śladami. Prace prof. Wasutyńskiego i jego uczniów, to dalszy ciąg poczętej w Wilnie apokaliptycznej wiary w nową rolę państwa ⁴⁾.

Jednak najbardziej jaskrawo i bez zastrzeżeń wypowiedział się w sprawie omawianej redaktor „Samorządu Terytorjalnego“ prof. Jaroszyński. Wypowiedzenia prof. Jaroszyńskiego są natury politycznej, programowej, nie mniej wywarły one wpływ na pewne wypowiedzenia się teoretyków tego kierunku i dlatego szczególnie są ciekawe, jako krańcowe sformułowanie też teorii państwowej samorządu ⁵⁾. Właśnie tezami temi pragnę w dalszym ciągu nieco się zająć.

Prof. Jaroszyński pisze:

„Samorząd, w szczególności interesujący nas w tej chwili samorząd terytorjalny, jest — podobnie jak państwo — terytorjalnym związkiem przymusowym. W stosunku do państwa jest on jednak tworem pochodnym, wywodzącym rację i legitymację swojego istnienia od państwa, jedyne go według dzisiejszych pojęć źródła prawa i władzy, najwyższego reprezentanta interesu publicznego. Poza sferą zadań państwa, niema dziś zadań publicznych. Samorząd tedy jako instytucja, powołana do wypełnienia zadań publicznych jest organem państwa.

Z punktu widzenia prawa cechuje go niezależność od państwowych organów rządowych; państwu natomiast jako takie-

1) Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż 1926.

2) Ludwik Bar, Czynniki kontroli w samorządzie terytorjalnym, Wilno 1931; Stanisław Paczyński, Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych, poniekąd H. Dembiński w pracy cytowanej powyżej.

3) Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa 1928. Polemika str. 127 — 137. Spór ten referuje również H. Dembiński, l. c. str. 19 i nast.

4) J. Staryszak, Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce. Warszawa 1931 i W. Brzeziński, Terytorjalna organizacja gminy wiejskiej w Polsce. Warszawa 1932.

5) Wpływ bezpośredni i całkowity widzimy w rozprawce p. St. Paczyńskiego, którą omawiamy poniżej.

mu, jest on całkowicie podporządkowany, jest narzędziem, przy którego pomocy państwo współczesne realizuje część swoich zadań. Z drugiej strony nie ma zadań samorządu, któreby nie były równocześnie zadaniami państwa¹⁾. Autor na podstawie swojej klasyfikacji ustala funkcje centralne i lokalne państwa i ostatecznie, stwierdza że „wpływ samorządu na układ zjawisk gospodarczych jest wpływem państwa. Inne traktowanie sprawy byłoby kardynalnym błędem, wynikającym z zapoznania istoty dzisiejszego państwa i dzisiejszego samorządu¹⁾).

Tych kilka zdań to cały traktat, ale wydaje mi się, że każdą z wypowiedzianych myśli możnaby kwestjonować. Autor mówi o „samorządzie” może celowo, ale faktycznie aby uniknąć terminu „związek komunalny”, o którym mówi sens zdania. Istotnie „samorząd”, jako forma ustrojowa jest pochodną państwa, ale to nie znaczy, aby gmina, dla której samorząd tworzy dzisiejszą formę organizacyjną, była pochodną państwa. Tego nigdy teoria państwowa nie dowiedzie, pomimo powoływań się na różne badania starożytności, bo w większości znanych faktów autochtoniczny charakter związków komunalnych znajduje się poza wszelką wątpliwością.

Twierdzenie, że poza państwem nie ma zadań publicznych dzisiaj, jest chyba przesadzone, zwłaszcza, że stąd ma wynikać, iż samorząd „jako instytucja, powołana do wypełniania zadań publicznych jest organem państwa”. Słowem nie ma samorządu, jest tylko wszechwładza państwa. I jeszcze raz w „Samorządzie” wypowiada się Prof. Jaroszyński przeciw „echom liberalizmu samorządowego²⁾” przeciw teorii głoszącej „prawo ludności do samorządu i wolność samorządu przedewszystkiem w stosunku do państwa”, autor uważa, że słusznie potępiono tę teorię „jako przeżytek, nieharmonizowany z istotą współczesnego państwa”, które „jest wyłącznym źródłem prawa i władzy” i dla tego „nie może być mowy, by jakkolwiek inna instytucja w obrębie państwa istniejąca mogła być zorganizowana na zasadzie przeciwstawności”. Stąd wyprowadza swoje credo: „Samorząd jest organem państwa, służącym realizacji państwowych zadań, które są nieograniczone pod względem swego zakresu, całkowicie państwu podporządkowanym, a różniącym się pod względem prawnym tem tylko od innych organów państwowych, realizujących podobne zadania, że go wyosądzono w przymiot niezależności od rządu. Jeżeli zaś tak uczyniono, to bynajmniej nie dla jakichś przyrodzonych praw do samorządu ani praw samorządu do wolności i niezależności — bo wszelkie prawo pochodzi od państwa — lecz tylko dla tego, że uznano, iż z róż-

1) Dr. M. Z. Jaroszyński, Działalność gospodarcza samorządu terytorjalnego. Pięć lat na froncie gospodarczym. Warszawa 1931, T. II, str. 41 i nast.

2) Samorząd 1932, Nr. 13.

nych względów część zadań państwowych, lepiej realizować przez organa równie, jak rząd państwowe, ale od rządu niezależne, niż przez rządowy aparat administracyjny“.

Autor w końcu ze swego teoretycznego stanowiska wyciąga również charakterystyczne wnioski: „W konsekwencji powyższego stanowiska, które bez wątpienia należy uznać za panujące, wszystkie zadania, które przypadają do spełnienia samorządowi, posiadają w całej pełni charakter zadań państwowych. Niewątpliwie tedy państwową jest wykonywana przez samorząd administracja oświatowa, opieki społecznej, drogowa, sanitarna, rolna i t. d.“.

Wychodząc z tych założeń, autor broni poczyniań samorządu w myśl idei „jedności państwa i samorządu“ oraz z drugiej strony zwalcza wszelkie liberalne uroszczenia do „salwowania nietykalności samorządu“ przy ciężkich operacjach gospodarczych chwili obecnej.

Prof. Jaroszyński stawia tezę, że niema odrębnych funkcji gminy i państwa, że „wszystkie zadania, spełniane przez samorząd są również zadaniami państwowymi“. Przeciwwstawić temu można inne twierdzenie, którem uzasadniamy odrębność życia gminnego i przejawów tego życia, że właśnie rozpatrywanie przejawów życia gminy i w obrębie jej zachodzących zmian prowadzi do całkowitego ich wyodrębnienia, że są to przeważnie fakty i zjawiska właściwe jedynie życiu gminy, albo głównie życiu gminnemu, albo pod wpływem tego życia, ulegające specjalnej modyfikacji¹⁾. Tak to z dwu różnych stanowisk wygląda jedno z zasadniczych zagadnień — ze stanowiska nauki o państwie i nauki o gminie.

Sądzę, że wypowiedzenie się prof. Jaroszyńskiego, uważać należy za program samorządowy. Jako taki zasługuje na uwagę i wymaga rozbioru. Prof. Jaroszyński wyraził opinię, że samorząd nie ma i nie może mieć żadnych własnych funkcji, że jest wyłącznie organem państwa i polityki państwowej, że niema poza państwem innego źródła władzy, i że niema żadnych publicznych funkcji poza państwem. Program ten wpływa z dzisiejszych politycznych stosunków, dających państwu całkowitą przewagę nad wszelkimi innymi publicznymi ciałami i stanowi pozornie nawrót do dawnych teorii państwowych samorządu (Gneist). Program, jak każdy program, ma na celu uzasadnienie stanowiska pewnych kół, wyznających go, ma na celu ten czy inny kierunek działania. Można go jako program polityczny zwalczać lub akceptować, ale trudno jest niekiedy uzasadniać jego naukowe podstawy. Prof. Jaroszyński nie próbuje tego uczynić. Możnaaby mu zarzucić, że nieświadomie lub celowo pomieszał dwa pojęcia — samorząd i gmina czy związek komunalny, możnaaby mu zarzucić, że przez to pomie-

1) Krzeczkowski, l. c., str. 330.

szanie, czy podstawienie pojęcia samorząd na miejsce związków komunalnych, uzależnił ich byt lub niebyt od państwa i od jego wpływu, nie bacząc na faktyczną historję gminy, państwa, ich rozwój wzajemny i wzajemną zależność.

Dzięki niedopowiedzeniom, które w swych wywodach zachował prof. Jaroszyński, tezy jego mogą stać się wyznaniem nowej wiary w państwo. Mają one te plusy, że niema w nich sprzeczności wewnętrznych, że są proste, odpowiadają układowi sił dzisiejszych i że pod programem tym może podpisać się wielka ilość wierzących.

To jednak widać zwolennikom nowej wiary nie wystarczyło. Trzeba było program nowego kierunku wyargumentować naukowo, jako niezłomną konieczność, doktrynę, która okazuje się potrzebą chwili i czasu, zrobić teorią naukową. Ze wszystkich katedr prawa administracyjnego w Polsce, a zwłaszcza od strony Wilna powiał wiatr nowej doktryny, odżyła odświeżona i wypiękniona teoria neopaństwowa samorządu. Tezy polityczne prof. Jaroszyńskiego starano się zrobić tezami nauki.

Ostatnio wyrazem tej nowej wiedzy jest rozprawa doktorska z Wilna p. Stanisława Paczyńskiego, *Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych* (Wilno 1933, str. 87), który w pracy tej grubo naszpikowanej cytatami, dochodzi na drodze rozważań „naukowych” — t. j. cytując różne sprzeczne zdania różnych prawniczych autorytetów, do wniosków następujących: „1) gminy nie posiadają żadnych praw, wynikających z samej natury; 2) podział spraw, załatwianych przez gminy, na zakres własny i poruczony teoretycznie utrzymać się nie da; 3) wszystkie sprawy, wykonywane przez gminy są sprawami państwowymi” i t. d....¹⁾). Autor dochodzi zatem do twierdzeń, bliźniaczo podobnych do programu prof. Jaroszyńskiego.

Kilka tych zdań razem zlepionych stanowi pozornie jednolitą myśl zasadniczą — faktycznie tworzą one niezręczne powtórzenie za panią matką pacierza i starają się w krzywym zwierciadle przedstawić myśli swoich przeciwników.

Pierwsze zdanie, że „gminy nie posiadają żadnych praw, wynikających z samej natury” — jest zupełnie słuszne i nikt z dzisiejszych teoretyków szkół nie państwowych nie opiera się o takie twierdzenie. Zbijać go nie byłoby potrzeby i zgola fałszywą jest metoda przekręcania myśli przeciwników. Wszyscy oni natomiast twierdzą, że istnieją pewne potrzeby, które możemy nazwać lokalnymi, które właśnie gmina stara się zaspokoić. A więc własny zakres działania gminy nie wynika wcale z jej przyrodzonych praw — ale z potrzeb, które wciąż są żywe i nowe i wciąż gminę zmuszają do zajęcia się niemi. Może

1) Str. 8 — 10.

ktoś więc twierdzić, że gmina nie posiada żadnych własnych praw, żadnych własnych zadań, żadnych uprawnień i t. d., ale życie ten frazes, co dnia i co godzinę przekreśla i każe jej wciąż i wciąż na nowo zajmować się temi lub innemi potrzebami, wyrosłemi na danym terenie, niezależnie od tego czy komuś to się podoba lub nie.

Drugie twierdzenie też jest wątpliwe. żaden podział, nie tylko teoretyczny, w żywych organizacjach nie da się utrzymać, bo zawsze jest płynny i zmienny. Ale czy to znaczy, że w danym momencie, w danych warunkach go niema, jest to zbyt śmiało twierdzenie. Podział ten rozważany od strony potrzeb, potrzeb ogólnych lub lokalnych zawsze da się uchwycić i w każdym momencie historycznym na drodze dobrowolnego lub przymusowego podziału czynności da się zawsze ustalić. Pójdziemy nawet dalej i konstruując pojęcie własnych zadań gminy ujmijmy je jeszcze później szczegółowiej.

Trzecie twierdzenie p. Paczyńskiego jest wskutek swego sformułowania zgoda nie do przyjęcia — „wszystkie sprawy wykonywane przez gminy są sprawami państwowemi“. Niewątpliwie można tak szeroko komentować zainteresowania państwa, ale dochodzimy wtedy do wniosku, że państwowemi sprawami nazywać będziemy musieli każdą czynność samorządową. Można wtedy zapytać, czy płot wystawiony przez burmistrza X w mieście Y jest sprawą państwową? Czy posadzenie drzew w miejscach a i b jest również sprawą państwa? Zdaje się, że ten punkt widzenia wymaga jeszcze krytycznego ocenienia. Mimo wszystko gmina w swych poczynaniach wysunęła się o wiele naprzód przed dzisiejszem państwem.

Nie należy przeciągać struny — spór o sferę zainteresowań gminy i państwa, o przymus czy dobrowolność, wykonywania pewnych funkcji zawsze będzie istniał, zwłaszcza gdy w tych żywotnych, dużych i małych zagadnieniach wysuwać będziemy formalny punkt widzenia. Jeżeli spojrzeć bezstronem okiem na sprawy dokonywane w gminie zawsze można odnaleźć klucz do podziału ich na „państwowe“ i „gminne“. nic to nie zmienia stanu rzeczy, że akurat gmina wykonywa sprawy własne, zmuszona do tego przez państwo, gdyż nie w tem leży istota sporu. Jakże daleką jest szkoła neopaństwa od swego prawzoru.

Nie możemy tu zajmować się całością wywodów szkoły neopaństwowej, chcemy tylko rozważyć naukowy charakter wywodów w dziedzinie ustalenia funkcji gminy. Szkoła jest tutaj, jak zresztą w całej swej teorii, wybitnie autorytatywna. Autorzy nie szukają argumentów, a jedynie opierają się o autorytety licznych teoretyków państwa. Teorie neopaństwowe sięgają jednak rzadko do twórcy teorii państwowych samorządu, do Gneista i słusznie. Gneist, opierając się

o praktykę życia angielskiego, miał z naukowego stanowiska, prawo mówić o teorii państwowej samorządu i przeciwstawiać ją rozwojowi samorządu na kontynencie, gdyż w Anglii cały zarząd krajem leżał w rękach ciał lokalnych, gdy na kontynencie samorząd z trudem uzyskiwał od władz państwowych swoje prawa.

Różnica zasadnicza z dawnym ujmowaniem teorii państwowych samorządu polega na tem, że Gneist rozumiał samorząd jako jedyną formę wewnętrznego zarządu kraju i stąd przypisywał mu niezwykle doniosłą rolę w całkowitym zarządzie krajem, natomiast dzisiejsze teorie państwowe samorządu powstały przy rozroście i współistnieniu zarówno państwowych jak i samorządowych organów w państwie i przewadze bezwzględnej pierwszych nad drugimi. Dla Gneista teoria państwowa miała uzasadniać jednolitość organizmów państwowych, gdy w teoriach dzisiejszych dwutorowość władz i ich hierarchja ma być podstawą istnienia władz dwu typów i ma podkreślać znaczenie i rolę państwa w powojennem życiu społeczeństw.

Złożyło się tak przecież, że od czasów Gneista rozwój kapitalizmu, działający w Anglii i na kontynencie różnemi drogami, doprowadził tu i tam do tych samych rezultatów rzeczowych. Tu i tam wytworzyły się stosunki w organizacji państwa tego rodzaju, że istnieją obok siebie: aparat władz państwowych i cała sieć organizacji samorządowych. O jednolitości, jaka np. za czasów Gneista była w Anglii, nie może dziś być mowy. Wszędzie w administracji wytworzyła się dwutorowość władz. Argument główny powstania dawnej teorii, argument o jedyności i wysokiej wartości metody samorządowej odpada, raczej wyłania się argument niższości tej dodatkowej administracji. Identyczność powstania władzy państwowej i samorządowej na tej samej drodze, nic tu nie rozstrzyga. Jeżeli między jedną i drugą formą administracji państwa istnieją podobieństwa, to nie znaczy, aby nie było ważnych i istotnych różnic.

Jeżeli stać konsekwentnie na stanowisku teorii państwowych samorządu, to logicznie należy bądź usunąć administrację państwową na rzecz samorządu, bądź zlikwidować samorząd. Któraś z tych możliwości musi być wybrana — Gneist wybrał pierwszą, natomiast teorie neopaństwowe stoją chyba na drugim stanowisku. Można uznać w pewnym momencie potrzebę rozważań programowych tego rodzaju, ale to niema nic wspólnego z naukowem traktowaniem przedmiotu... i jest za-przeczeniem potrzeby samorządu.

Należy dodać, że nauki prawne nie zawsze zajmowały to ciasne i niesłuszne stanowisko wobec gminy, jakie zajmuje dzisiejsza szkoła państwowa. Należy tu przypomnieć długi szereg wielkich nazwisk prawników, przez dzisiejsze poko-

lenie niedocenianych i lekceważonych, którzy stali na zgoła innym stanowisku. Dość przytoczyć nazwiska: Gierke'go, Preussa, Redlicha, Hänela, Rosina i innych, by jednak ocenić jednostronność dzisiejszej myśli prawniczej, dopasowującej swe teorie do chwilowej koniunktury. Zresztą argumenty prawnicze nie są tu wystarczające, nie dadzą się usprawiedliwić, nie są wyłączone. Nie można, chcąc zbić uroszczenia gmin do samodzielności, żonglować prawem naturalnem, raczej należy szukać przyczyn samodzielności lub niesamodzielności w potrzebach gospodarczych, które dane instytucje zaspokajają. Prawne konstrukcje, odrzucając metafizyczne pojęcia, właściwe prawu naturalnemu gmin, same opierają się o metafizyczną władzę państwa, nie tłumaczą natomiast prostych, gospodarczych procesów zachodzących w życiu. Teoria państwowa nie obejmuje wszystkich znanych faktów, nie tłumaczy ich różnorodności, więc nie może być uważana za teorię samorządu dzisiejszego. Nie można jej natomiast odmówić dużej dogodności jaką posiada przy wysuwaniu programów i projektów dla uzasadnienia przewagi państwa, potrzeby ściślejszego nadzoru ze strony państwa nad samorządem, ale nie może być uważana za naukowe wytłumaczenie zjawisk.

III.

Wyłożone poglądy szkoły państwowej, gdyby były prawdziwe, byłyby wyrokiem śmierci dla wszelkich nadziei w możliwość stworzenia nauk komunalnych. Zaprzeczają wszelkiej niezależności, wszelkiemu samoistnemu życiu związków komunalnych. Dla rzeczników tej teorii odrębność związków komunalnych od państwa da się tylko wytłumaczyć przez wydobycie z lamusów takich pojęć, jak prawa „naturalne” czy „przyrodzone” gminy¹⁾. Szkoła państwowa drwi sobie przytem, że odszukaliśmy te relikwie nauki prawnej w dzisiejszej gminie, że w tem pragniemy szukać odrębności związków komunalnych od organizacji państwa. Zostawmy jednak tę metafizykę prawniczą prawnikom — również dobrze szukać można praw naturalnych w źródłach istnienia samorządu gminnego, jak i wszechwładztwa państwa. Nikomu chyba z badaczy życia komunalnego nie jest potrzebna cała ta metafizyka, mająca szukać usprawiedliwienia dla istnienia różnych stron naszego życia. Dla nas jedynym usprawiedliwieniem pewnej instytucji lub tej czy innej funkcji, którą dana instytucja wykonywa, są potrzeby, są interesy, które dane urządzenie zaspakaja. Nie widzimy zupełnie konieczności usprawiedliwiania na tej czy innej drodze potrzeby tych potrzeb... Fakt ich odrębnego istnienia jest najlepszą ich legitymacją. Być może, że

¹⁾ Dr. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż 1926. Str. 44 — 46. Tam również obfita literatura zagadnienia.

prawnicy szkoły państwowej nie widzą tu innego źródła pochyniań jak państwo, lecz wszyscy inni badacze życia gminnego nie potrzebują tak odległych rodowodów. Dla nich najprostszem wytłumaczeniem istnienia związków komunalnych i odrębnych ich funkcij jest odwołanie się tylko do zjawisk bieżącego życia i istniejącego przejawu zaspakajania bieżących potrzeb przez gminy. Znów, chcąc nie chcąc, musimy powrócić do poprzednio cytowanego artykułu, by przytoczyć fakt, tak zwanej przez Blumego komunalizacji życia t. j. zjawiska właściwego wszystkim krajom cywilizowanym przejmowania przez gminę od państwa i ciał publicznych coraz nowych, coraz liczniejszych funkcij, dalej zwrócić uwagę na owo wchodzenie gminy między jednostkę i państwo, na stwarzanie coraz nowych, nieznanych dawniej czynności, które gmina musi wykonywać, dzięki skupianiu się i nagromadzaniu wielkich mas ludzkich na małych odcinkach terenu ¹⁾.

Gmina w tych czynnościach nie jest bynajmniej powtórzeniem czynności państwa. Wspólzycie gminne wytwarza i rodzi nowe potrzeby i nowe sposoby ich zaspakajania. O gminie możemy mówić jako o pionierze i twórcy nowych potrzeb społecznych, jako o organizatorze nowego środowiska społecznego, które rozwija się niewątpliwie pod wpływem urządzeń państwowych, ale które ma swe źródła i korzenie właśnie w tych lokalnych centrach życia. Wreszcie życie gminne ma inny stosunek do zjawisk w nim zachodzących, inny niż państwo, bardziej bezpośredni, gmina ma inną metodę podchodzenia i interwencji, które są najlepszym wyrazem specyficzności życia gminnego i wyrazem owego komunalizmu, owej tendencji, trendu współczesnego życia społecznego. Dla polityków komunalnych, badających życie gminne i czynności gminy, są to wystarczające dowody dla traktowania gminy, jako samodzielnego czynnika polityki społecznej, kulturalnej, dla rozważania specyficzności zagadnień życia gminnego i to bez „zabezpieczenia nietykalności „własnych“ spraw gminy“ i bez konieczności uznawania „dwu obcych obok siebie stojących władz, opartych na stosunku materialno - prawnym“ i t. p.... ²⁾. Są to bowiem formalne argumenty, które jednak stoją poza życiem.

Wydaje się wszakże, że zbliżenia się i pewnego pogodzenia tak odmiennych poglądów nie można oczekiwać od rozważań nad ustrojem gminy i jej stosunkiem prawnym do państwa, chociaż niewątpliwie ustrój gminy odbija w sobie społeczne czynniki, nadające tym instytucjom prawnym formy i chociaż ustrój świadczy o zakrzepłej w niem przeszłości i odbija w so-

1) W. v. Blume Kommunalpolitik. W Handbuch der Politik. T. I., str. 224 i nast.

2) Prof. J. Panejko, l. c. Str. 42 — 56, zwłaszcza 46 — 7.

bie całą historję ustrojową danego kraju. W porozumieniu jednak będą nam zawsze przeszkadzały te nici, które wiążą gminę z państwem, które politycy komunalni mogą lekceważyć, a które dla prawników i polityków będą zwykle tak wielkiego znaczenia, że zasłaniają im wszystkie inne istotne problemy, a zwłaszcza problemat funkcjonowania tego życia. Najwięcej o tej samodzielności czy zależności życia gminy od państwa dać nam może rozważanie realnych czynności gminy i porównanie ich z czynnościami państwa. Różnice ujawnią się wtedy jaskrawe.

Należy więc stwierdzić, że gmina dzisiejsza, a raczej związki komunalne wszelkich rodzajów, stawiają sobie za zadanie zaspokoić wszystkie elementarne potrzeby swoich mieszkańców, że starają się ogarnąć wszystkie najważniejsze potrzeby swego obywatela, biorąc pod uwagę całe jego życie — od kolebki aż do zgonu. Gmina nie czyniła tego zawsze. W okresie absolutyzmu oświeconego, była jedynie odbiciem wymagań państwa policyjnego, w okresie wczesnego liberalizmu, chociaż obdarzona była względną swobodą działania, lekceważyła swe zadania, wychodząc z zasady *laisser faire*, starała się nie krępować obywateli i sama interwenjowała jaknajrzadziej. Dopiero w dobie ustroju demokratycznego, gmina stara się rozszerzyć zakres swego działania na cały szereg spraw, podstawowego znaczenia dla mieszkańców, które dotychczas stanowiły przywilej specjalnych zrzesseń lub były spełniane przez jednostki. Im więcej życie zbiorowe się skupia i zacieśnia, im potężniejsze gromadzą się w pewnych punktach masy ludzkie, im silniejszą jest wzajemna ich zależność, tem więcej wyrasta potrzeb i zadań, które tylko drogą zbiorowego wysiłku gminy dadzą się realizować i urzeczywistniać. Tutaj występuje pierwsza organizatorska i odrębna rola gminy — tworzenia nowego społecznego środowiska potrzeb, potrzeb wyższego rządu, które właśnie tylko gmina umie zaspakajać na drodze organizacji samorządu.

Doniosły ten fakt życia zbiorowego, tę tendencję rozwojową życia gminnego nazwaliśmy już wyżej komunalizmem. Komunalizm, pojęty w sensie przejmowania przez ciała gminne coraz nowych i coraz liczniejszych funkcji, rośnie szybciej niż wszelkie inne zbiorowe funkcje, zwłaszcza funkcje państwowe, niż okrzyczany „etatyzm“ i w upublicznieniu życia odgrywa dziś najpoważniejszą rolę.

Jeżeli w czynnościach państwa wciąż i nadal przeważają zwykle czynności administracyjne, wszelkie zaś inne czynności państwa odgrywają rolę ubocznych czynników i ogarniają pewne tylko nieznaczące działy życia, to natomiast komunalizm ma tendencje bardziej uniwersalne — ogarniać stara się niemal wszystkie funkcje i przepoić całą działalność gminy, nawet najbardziej administracyjną, pierwiastkiem społecznym. Bliz-

kość do obywatela, bezpośredniość w działaniu, możność wyuczowania najlżejszych zmian w potrzebach mieszkańców dają gminie przewagę nad wszelkimi innymi publicznymi organizacjami w ich zaspakajaniu, dają również przewagę naskutek pełniejszego zaspakajania potrzeb. Gmina jest bardziej elastyczna, wszechstronna i mniej schematyczna niż państwo w stosowaniu i wykonywaniu swej działalności. Reasumując to moglibyśmy powiedzieć, że metoda działania gminy i metoda podchodzenia do tych samych nawet zjawisk inna jest niż metoda działalności państwa. Państwo posiada władzę, rządzi ludźmi, administruje, jest zawsze instytucją nadrzędną w stosunku do obywateli, mieszkańców, gdy gmina służy obywatelom, jest publiczną emanacją ich potrzeb najkonieczniejszych, najbardziej elementarnych i jest, jakgdyby instytucją im współrzedną. Gmina, jeżeli ma władzę, to wyraźnie z woli państwa, ale w większości wypadków jej działalność tego nie potrzebuje. Niema ona lub w małym bardzo stopniu posiada, udzieloną jej przez państwo władzę administracyjną — uzyskuje ją zresztą i na innej drodze, zbiorowej woli obywateli, ale najczęściej nie potrzebuje z niej korzystać w swoich najważniejszych czynnościach, czynnościach gospodarczo-społecznych, którym wystarcza zwykła współrzedność w stosunku do innych urządzeń prywatnego charakteru. To już wystarczająco mówi, że działalność gminy nie jest jedynie powtórzeniem czy odbiciem woli państwa. Jeżeli wytworzyła się, a przynajmniej wytwarza się cała duża gałąź wiedzy komunalnej — polityka komunalna, to świadczy to o specjalnej sferze działalności gminy, która stanowi treść owej nauki.

Wbrew teorii państwowej, nie możemy identyfikować działalności gminy i państwa. Teoria państwowa głosi poprostu, że czynności gmin są tylko funkcjami państwa, że tylko dzięki państwu powstają i są wykonywane. Teoria ta już na tle powyższych wywodów wydaje nam się niewystarczającą i dla tego bardziej bliską realnym faktom i bardziej przekonującą wydaje nam się teoria korporacyjna, doszukująca się w organizacji państwowej i gminnej dwu różnych początków i dostrzegająca możliwość różnic w ich funkcjonowaniu.

Dla zwolenników teorii państwowej wszystkie czynności gminy mają jednakowy sens — są emanacją woli państwa. Wszelki ich podział na zakres własny i poruczony (przekazany), jak na kontynencie lub przymusowy i fakultatywny, jak w Anglii jest fikcją prawną, która nigdy nie da się ściśle przeprowadzić, gdyż wszystkie te czynności są czynnościami państwowymi i dla tego zakres działania i rozgraniczanie funkcji powyższych jest płynne, zmienne, zależnie od tendencji państwa, rozdziału władzy i t. d. Fakty powyższe mogą być inaczej również wytłumaczone i to bodaj w sposób bliższy rzeczywistości. Gmina wyrosła na gruncie potrzeb lokalnych. One

były pierwszymi, które gmina zaspakajała, obowiązki względem własnych członków stanowią do dziś najważniejszy, najbardziej bezpośredni zakres jej prac. Z czasem musi wykonywać gmina szereg zleceń państwa, staje się z nim coraz mocniej zrośniętą częścią. Funkcje te, wypływając z potrzeb danego społeczeństwa czy państwa są niekiedy temi samymi, co wyrosłe na gruncie lokalnym, często zaś są to nowe, doniosłe dla całości pewnego kraju, których zaspokojenie może wyciskać nawet zaspakajanie potrzeb własnych. Zakres więc jednych i drugich potrzeb nie da się pewno nigdy teoretycznie ustalić — rozgraniczyć je możemy jedynie w zależności od pochodzenia.

O ile wyrastają z potrzeb lokalnych, stanowią własny zakres działalności gminy, o ile zaś są wpływem potrzeb państwa, społeczeństwa tworzą zakres przekazany.

Stąd słuszny dawny pogląd na dwa oblicza organizacji gminnej: jako na organ państwa i samodzielny twór ze swoistymi zadaniami.

Ujmując w powyższy sposób zagadnienie, moglibyśmy wszelkie czynności, wynikłe z ogólnej administracji państwa, skarbowości państwowej, pomocy w czynnościach wojska, sądów i t. d. uważać za zastępcze lub pomocnicze, które są powtórzeniem czynności państwa, ale które nigdy nie tworzą całości jednolitej, samodzielnej, lecz są wyrwane najczęściej z całości polityki i zarządzeń państwa. Państwo bowiem nigdy już obecnie nie przekazuje gminie wszystkich swoich czynności, gdyż posilkuje się również własnymi specjalnymi organami.

Inaczej dzieje się z t. zw. własnym zakresem w działalności gmin. Rośnie on stopniowo i jednolicie, ogarniając coraz nowe dziedziny, w miarę jak wyrastają one z potrzeb lokalnych i w miarę jak gmina posiada środki ich wykonania. Czynności te charakteryzuje bezpośredniość, konieczność oczywista, potrzeby lokalne. Poza tem widoczna jest w tej działalności harmonijność, ogarnianie wszystkich istotnych potrzeb podstawowego znaczenia dla mieszkańców. Podział ten funkcij, chociaż trudny do przeprowadzenia, nie jest jednak sztuczny i wskazuje na wewnętrzne różnice obu instytucyj — państwa i gminy.

Argumentem, w pewnej mierze miażdżącym, przeciwko teorii państwowej samorządu i wskazującym na odrębną osobowość samorządu od państwa jest fakt, że życie gminne istnieje i trwa niezależnie od zmian politycznych, od zmian ustrojowych, od zmian granic i przynależności państwowej. Miasto nie przestaje być miastem i nie przestaje mieć swych własnych spraw i interesów, zadania jego nie wygasają niezależnie od tego do jakiego organizmu państwowego ono należy i niezależnie jaki zakres władzy będzie posiadało.

Utożsamienie państwa i gminy prowadzi do zupełnego zapoznania odrębności funkcij gminy. Co państwo np. obchodzą

wszystkie problematy rozwoju miast, kwestja gruntowa, urbanizm i planowanie nowych dzielnic, sanitarne urządzenia i t. d. Przecież muszą być one inne niemal w każdej gminie, muszą kształtować się w zależności od warunków lokalnych. Wszelkie ujednolajnienie i wszelka akcja wyrównywująca różnice lokalne prowadziłaby do usztywnienia życia, do całkowitego zaniedbania miejscowych cech i wybitnych różnic, które są dobrem wieków i kultury. Pozbawienie gmin czy nie uznawanie ich własnej osobowości prowadzi do zaniku wielkiej dziedziny faktów, prowadzi do strat nieobliczalnych dla państwa. Jeżeli państwo interesuje się sprawami lokalnymi, jeżeli interesuje się np. opieką społeczną czy urządzeniami sanitarnymi pewnych gmin, komunikacjami lokalnymi czy kulturą, to czyni to na skutek innych pobudek niż gmina. Państwu idzie wtedy bądź o bezpieczeństwo publiczne, bądź o obronę państwa, bądź o interesy kultury kraju. Państwo generalizuje te potrzeby, które gmina lokalizuje, państwo niweluje różnice, gdy gmina różniczkuje potrzeby. Ich zamierzenia, rozwój, tempo są często, a może nawet zawsze, różne. Słowem państwo współczesne i gmina nie są powtórzeniem siebie, są raczej dopełnieniem. Być może państwo jutra skomunalizuje się w swych zadaniach i wtedy będziemy mogli z całą słuszością mówić o wspólnej linii, z której oba te społeczne organizmy są ulepione. Dzisiaj wydaje się to przedwczesne i nieprawdziwe.

Mówi się, że wszystkie sprawy gminy są sprawami państwa — niewątpliwie tak być może wtedy, gdy państwo w swych funkcjach zacznie się upodabniać do gminy, gdy będzie uważało, że główną treścią jego życia jest zaspakajanie najważniejszych i najelementarniejszych potrzeb mieszkańców. Tymczasem teraz nie można tego powiedzieć o żadnym z państw współczesnych — nie stawia sobie tych celów ani państwo, organizujące planową gospodarkę, ani państwo o korporacyjnej budowie, a tembardziej wszystkie te państwa, które bez ogródek mówią o swych celach militarnych, w których zaspakajanie potrzeb kultury jest zawsze na ostatnim planie.

IV.

Teorja państwowa gminy, jak wykazaliśmy, może mieć pewne walory dla uzasadnienia przewagi państwa nad samorządem, zupełnej zależności tego ostatniego i t. d. Jakimi jednak drogami i w jakim celu przeniknęła do nauk komunalnych, w jaki sposób nauki te przyjęły narzucone sobie owe prawdy bez żadnego oporu, bez sprzeciwu, to wydaje się już dziwne. A jednak teorja ta przeniknęła głęboko i stała się u nas panującą. Nie zwrócono uwagi, że pojęcie własnych czy nie własnych funkcji gminy, co innego znaczy w naukach komunalnych, a co innego w prawie. Nie zwrócono uwagi na fakt,

że w naukach prawnych utożsamienie roli państwa i gminy wiąże się z formalizmem myślowym, a nie z realnymi zagadnieniami, które państwo i samorząd rozwiązują, wreszcie, że chodzi tam o tytuł władzy a nie o funkcję społeczną. Natomiast pojęcie własnych zadań gminy w naukach komunalnych, to nie forma uprawnień, jak to chcą nauki prawne, a zdolność i metoda zaspakajania potrzeb zbiorowych. Niezależnie od tego, w jaki sposób gmina uzyska swoje uprawnienia, fakt istnienia potrzeb lokalnych i sposób ich zaspakajania będzie tworzył własną sferę zadań gminy. Obowiązek ten i uprawnienia płyną bynajmniej nie z praw naturalnych, wieczystych i metafizycznych ile z trwałości i doniosłości pewnych potrzeb, które zwiemy lokalnymi, a nie ogólnymi.

Stanowisko szkoły państwowej w samorządzie opiera się na błędnym założeniu i dla tego nie może mieć szerszego znaczenia i wpływu, nie może przyczynić się do nowego oświecenia faktów życia komunalnego, natomiast sprzyja wyraźnej dekadencji samorządu, obniżeniu go do roli biernego wykonawcy nakazów państwa, do pozbawienia go wszelkiej twórczej inicjatywy.

Wychodząc z tych przesłanek musimy przeciwstawić się wtargnięciu szkoły neopaństwowej na teren nauk komunalnych. I to nie tylko ze względu na odebranie im charakteru samodzielnej i osobnej dyscypliny, ile ze względów pomieszanego pojęć, nieuzasadnionego formalnego podejścia, które odsuwa rozumienie samego życia. Możemy uznawać precyzję myślenia prawniczego i określeń, które nam nauka prawna składa, ale nie mogą one przeczyć prawdom życia i wykrzywiać działania. Z najwyższym też niepokojem musimy śledzić za przejawami tego prądu.

Najbardziej niepokojące dla naszego życia zbiorowego jest wtargnięcie szkoły państwowej do naszego ustawodawstwa samorządowego. Ustawa z dn. 23 marca 1933 roku nie zna podziału na własny i poruczony zakres działania, chociaż wprowadza rozgraniczenie administracji, wykonywanej w imieniu władz państwowych od administracji ściśle samorządowej. Zdaje się, że to nowe sformułowanie zadań samorządu niczem nie zmienia jego działalności, jest tylko deklaracyjnego charakteru — jest wszakże niebezpiecznym procedensem dla naszego życia i na każdym kroku prowadzi do sprzeczności i zawikłań.

Może dla tego prof. Jaroszyński, w artykule cytowanym wyżej, konstatuje, że „teoria państwowa samorządu, urzędystniona już przeważnie w organizacji naszego życia zbiorowego, nie przeniknęła jeszcze w stopniu dostatecznym naszej mentalności“.

Nie podzielamy tego sądu. Sama teoria jest ciągle na rozdrożu, niema wyraźnych wytycznych i wpada w ciągle sprzeczności ze swymi założeniami.

Niema potrzeby szukać żadnego „naturalnego“ zakresu w działalności gminnej, tak jak i w działalności państwa. Zakres ten rodzi się z potrzeb i interesów mieszkańców. Zaspakajanie ich i rozwijanie jest właśnie zadaniem gminy i polityki gminnej. Potrzeby mają charakter zmienny, dynamiczny, rosną i rozwijają się lub giną i w miarę tego zmienia się zakres działalności gminy, niekoniecznie zresztą w ten sam sposób co zakres działalności państwa. Taki czy inny ustrój gminy może zwiększać lub zacieśniać jej działalność, ale nie stwarza nowych potrzeb, nie jest źródłem własnej ich działalności. Zakres działalności gminy zależy raczej od charakteru owych ośrodków gminnych, od ich wewnętrznych sił, od ich wzrostu lub upadku, w czym państwo odgrywa rolę drugorzędną.

Problem zatem tkwi w odmiennym zupełnie traktowaniu zagadnienia funkcji gminy przez prawników szkoły państwowej i polityków komunalnych. Dla prawnika ważne jest źródło i formalna zależność różnych funkcji gminy od państwa, gdy dla nas wystarczy ich istnienie, ich powstanie w czasie, ich trwanie, wreszcie bardziej niż formalna zależność ich treść wewnętrzna i sposób ich wykonywania. Pogodzenie tych dwu różnych punktów widzenia jest nader trudne, a może i niemożliwe.

V.

Najważniejszy sprawdzian żywotności pewnego kierunku, to perspektywy, które dadzą się wysnuć z danej teorii czy kierunku dla życia. Mam wrażenie, że teoria państwowa samorządu jest nader krótkowzroczna i że program jej nie sięga w przyszłość i nie daje usprawiedliwienia przyszłego rozwoju. Przyszły rozwój w myśl założeń teorii państwowej samorządu winien być jednotorowy. Jeżeli wszystkie potrzeby życia mieszkańców ma w swych rękach państwo, to zbędne jest, by potrzebowało je regulować na drodze samorządu i administracji państwowej. Wystarczy, gdy reguluje te sprawy bądź na drodze jednej czy drugiej. Jeżeli ta jednotorowość będzie szła po linii rozwoju samorządu moglibyśmy się na to godzić, ale taka jednotorowość samorządowa zgóry jest właściwie niemożliwością, absurdem logicznym, bo samorząd znaczy wydobywanie haseł, nakazów i działania od dołu, a tylko uzgodnienie tych samorodnych stron życia, dokonywać się może u góry, natomiast wytworzenie od góry do dołu urzędów administracyjnych rządowych, pominięcie owego ogniwa inicjatywy i działalności lokalnej uważać należy za nawrót do praktyki i teorii absolutyzmu. Jeżeli zaś żadna z tych dróg nie ma zwyciężyć i ma utrzymać się dzisiejsza dwutorowość, to nie widzimy w tem wszystkim roli teorii i szkoły państwowej. Jeżeli każda z tych czynności niema swej roli usprawiedliwionej, jeżeli samorząd

tworzony jest dla fikcyjnych potrzeb, dla samego istnienia, gdyby nie miał swojej własnej, lokalnej fizjognomji, to byłby to luksus, na który nie mogłoby chyba sobie pozwolić żadne państwo. Z tej niezrozumiałej sytuacji musi być inne jakieś wyjście, musi istnieć jakieś inne usprawiedliwienie, w którym ta zbyt prosta droga nie może być ratunkiem dla teorii państwowej. Historyczne wytłumaczenie dwutorowości wykazuje również inne zasady, niż wyłożone przez szkołę państwową. Państwowa szkoła niezdolna jest wytłumaczyć tych zagadek. Opinia szkoły o potrzebie jednoczesnej centralizmu i decentralizmu jest niczem nie poparta i wyraża tylko błakanie się w sprzecznościach i chęć jakiegoś dopasowania się do istniejącego stanu rzeczy, wytłumaczenia go.

Dwutorowość dzisiejsza nie jest wybrykiem chwili, jest rezultatem długiego rozwoju, w którym właśnie dwa pierwiastki rządzenia stale się ścierały i zwalczały, reprezentując często, jeżeli nie zawsze, odmienne klasowe układy stosunków. Charakterystyczne, że z biegiem lat nawet kraje o konstrukcji jednotorowej przeszły dzisiaj powszechnie na ową dwutorowość. To nie jest przypadek. Państwa nowożytnie potrzebują administracji dwutorowej, a raczej potrzebowały jej w okresie pełnej demokracji. Przechodząc na mniej lub więcej autokratyczne sposoby rządzenia, chciałyby ten balast jak im się zdaje odrzucić, jako niepotrzebną resztę demokratyzmu, ale wtedy wyłazi znowu absolutyzm. I dla tego ta rozterka. Teoria państwowa nie rozwiąże zagadnienia dla tego, że jednokierunkowość, o którą jej chodzi nie da się osiągnąć na jednej tylko drodze. Właśnie da się to zagadnienie całkowicie rozwiązać przy dwutorowości administracyjnej, gdy zawodzi przy okaleczeniu życia w ten czy inny sposób przez państwową teorię.

Nasze pojęcie samorządu nie jest bynajmniej niezmiennie. Przechodzi ono stałą ewolucję i to ewolucję szybką. W tej chwili krytycznej dla parlamentaryzmu i demokracji być może muszą nastąpić również zmiany w pojęciu dawnego samorządu, ale zmiany te muszą wypływać z właściwych źródeł — z potrzeb lokalnego życia, natomiast zastosowanie metod teorii „państwowej” prowadzi do zupełnej śmierci lub zmaltretowania samorządu. Jeżeli stare demokracje przepadły, a nowe formy nie wytworzyły się jeszcze, aby wyrazić treść życia mas społecznych, to nie dowód aby można było wysnuć z dzisiejszych form treść jutra. Okres reakcji przeciw dawnej demokracji i przejściowe scentralizowanie władzy w rękach państwa nie jeszcze nie może rozstrzygać o losach przyszłego ustroju, który raczej z dawnych demokratycznych form będzie czerpał swe cele.

Rozwój przyszły funkcji organów państwowych i samorządowych wyobrażamy sobie w sprowadzeniu ich na właściwe im tory. Wytworzenie się każdego rodzaju czynności musiało

nastąpić i wynikać z odpowiednich potrzeb życia. Trzeba do nich przystosować teorie, nie zaś kazać życiu przystosowywać się do teorii. Otóż rozwój przyszły stosunków społeczno - gospodarczych można sobie wyobrazić jako gospodarkę planową, jako planowo zorganizowane społeczeństwo. Wszystkie znaki na niebie i ziemi wskazują na to rozwiązanie zagadnienia. Jest ono przedmiotem niezliczonej liczby rozpraw i artykułów. Nie będziemy go bliżej analizować, faktem jest przecież, że w każdej celowo zorganizowanej gospodarce planowej musi być uwzględniony moment pewnej organizacji państwowej i gminnej, muszą być uwzględnione potrzeby publiczne natury ogólnej państwowej i gminnej, lokalnej. Dobrze zorganizowany automatyzm gospodarki planowej musi znaleźć najbardziej racjonalny schemat podziału czynności między te dwie formacje administracyjne. Rozstrzygać w tem będą realne potrzeby i najbardziej celowe sposoby ich zaspakajania. Wszelka jednostronność byłaby tu niebezpieczna. W próbach planowej gospodarki, która rozpoczęła się w różnych krajach, a przede wszystkim w Sowietach i Stanach Zjednoczonych, nie uwzględnianie potrzeb lokalnych i zaniedbanie gospodarki gminnej, odbija się niesłychanie ciężko na cierpieniach ludności, jest błędem i musi być wyrównane.

Może i słusznie jeden z autorów wzmiankowanych zauważył, że prawo komunalne zależne jest od każdorazowego stanowiska państwa i że dzisiaj zamiera, ale wydaje nam się, że mimo tych perspektyw żyć chce i musi sama gmina, że niema takich warunków w których gmina powie, że niema dla niej pola do działania, lub zrzeknie się swych praw do pracy. A póki ona nie zgaśnie jako wyżyta i nikomu nie potrzebna instytucja, zawsze będzie żywą sprawą jej zakresu metod działania. Zawsze będzie ważny celowy podział czynności między państwo i gminę. Jednostronnie tylko podyktowany podział pracy nie wystarcza.

Jednolitość czy przeciwstawność gminy i państwa, to rezultat większej lub mniejszej jednolitości społeczeństwa w obrębie danego ustroju. Różnice, które widzimy w działalności państwa i gminy, polegają zarówno na odrębnościach materialnych jak i na różnicy metod stosowanych. Być może, że w miarę dalszej ewolucji państwa funkcje dominujące w gminie staną się powszechne. Możliwe byłoby wtedy mówić o „upaństwowieniu“ samorządu, tymczasem jednak panują wyraźne i wybitne różnice. Zarzut nieuwzględniania potrzeb lokalnych można postawić nie tylko państwu dzisiejszemu ale i jego prototypowi jutra, jaki dziś już rozpoczyna się zjawiać.

O jednolitości działań obu instytucji nie można mówić tak długo, dopóki podział wewnętrzny czynności będzie kwestją siły i przewagi jednej instytucji nad drugą.

Dochodzimy do rdzenia sprawy. Problem podziału czyn-

ności między państwem a gminą, zakres ich władzy, to nie problemat prawa, a przynajmniej nie wyłącznie problemat prawniczy, lecz przede wszystkim problemat socjologiczny — układu sił społecznych. Prawo uświęca i dokumentuje rzeczy dokonane przez życie, a teorie prawnicze starają się dorabiać, jak się wyraża p. H. Dembiński „ideologie“, które znów chcą rządzić tem życiem, a często nawet rządzą. I dla tego słuszne jest zainteresowanie się zagadnieniem nie tylko przez prawników i spojrzenie nań od innej krawędzi życia.

STANISŁAW RYCHLIŃSKI.

SPEKULACJA TERENOWA W MIASTACH AMERYKAŃSKICH.

I.

Nigdzie bodaj na kuli ziemskiej spekulacja terenowa nie występowała i nie występuje z tak silnem natężeniem, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Od samego zarania kolonij amerykańskich moment spekulacyjny wysuwał się na plan pierwszy. Magnaci angielscy używali przywileje na ogromne polacie ziemi dziewiczej, którą następnie odprzedawali plantatorom i osadnikom. Od początku tedy ziemia darma, albo prawie darma była przedmiotemżywionego handlu. Gdy po rewolucji patrjoci odebrali angielskim torysom ich przywileje rozporządzania ziemią amerykańską, spekulacja terenowa zyskała jeszcze na sile. Tembardziej, że z końcem XVIII w. rozpoczyna się wiekowa zgórą wędrownaludności ku zachodowi, podbój bogatych w zasoby naturalne pustkowi przez rosnące rzesze pionierów amerykańskiego pochodzenia, oraz przybyszów z Europy. Z chwilą też przekroczenia Alleghanów powstaje nowa forma spekulacji terenowej — zakładanie miast.

Miasta pobrzeża atlantyckiego, przeważnie portowe, były osadami kupieckimi, rzemieślniczemi, trochę rybackimi lub rolniczemi, w każdym razie nie powstawały (z wyjątkiem może Filadelfji) jako owoc wysiłków spekulantów terenami. Mimo, że często wyrastały prawie z dnia na dzień, miały zasadniczy zrąb osad europejskich.

Odmienny charakter posiadało dopiero miasto federalne — Washington, mające stać się przyszłą stolicą republiki. Przeznaczono na nie sto mil kwadratowych pustki, rozplanowano bardzo efektownie, ale nie starczyło pieniędzy na budowę gmachów. Rząd rozpoczął wówczas rozsprzedaż działek, reklamując

ją głośno, pozwalając nawet na urządzenie loteryj i innych imprez, celem wciągnięcia jak najszerszych sfer w tę pierwszą amerykańską spekulację terenową. Po dość długim okresie niepowodzeń i ciemnych afer finansowych, spekulacja działkami (zwłaszcza w dzielnicach, których rozwój zapowiadał się pomyślnie) przybrała większe rozmiary, powstały nawet pierwsze próby budownictwa spekulacyjnego w oczekiwaniu znacznego napływu mieszkańców¹⁾.

Nadzieje te przez długi czas nie spełniały się jednak, wobec żywiołowej wędrówki ludności na zachód. Tam też należy szukać pierwszych typowo amerykańskich spekulacji przy zakładaniu miast.

Z początkiem w. XIX nastąpiła radykalna zmiana w polityce osadniczej Stanów Zjednoczonych; zamiast oddawać ziemię wielkim kompanjom kolonizacyjnym, rząd rozpoczął sprzedaż drobnych stosunkowo działek (640 akrów, w końcu 80) wszystkim, zgłaszającym się po ziemię do agentów federalnych. Jednocześnie rozwija się drobny kredyt, banki miejscowe chętnie finansują zakup ziemi, zwłaszcza po 1832 r., kiedy to zawieszenie banku centralnego dało im niczem niekrępowane prawa emisji biletowej. Wreszcie budowa dogodnej drogi wodnej poprzez pagórkowaty kraj allegański w postaci kanału Erie (z New Yorku do Buffalo przez rzekę Hudson, w 1825 r.) otwierała okolice Wielkich Jezior i dolinę Mississipi dla emigracji masowej ze stanów atlantyckich.

Już sam fakt szybkiego zaludniania się kraju sprzyjał powstawaniu nowych skupień miejskich. Rozdrobnienie stosunków ziemni było również czynnikiem, umożliwiającym jednostkom prawie bez kapitału podejmowanie spekulacji gruntowych, dawniej dostępnych tylko dla wielkich finansistów ze stanów wschodnich. Demokratyzacja kredytu poprzez drobne banki prowincjonalne sprzyjała tej demokratyzacji spekulacyjnej. Zmniejszenie skali spekulacji, jeśli chodzi o obszary, któremi rozporządzać mogły jednostki, skłaniało do wycisnienia jak największej korzyści z terenów, szczególnie szczególnie położonych — w portach naturalnych, jeziorowych czy rzecznych, u zbiegu dróg lądowych, czy wodnych. Słowem tam właśnie, gdzie były widoki rozwoju większych skupień ludzkich.

W ten sposób rozwija się spekulacja zakładania miast (*town-jobbing*), która przybrała wkrótce rozmiary zjawiska masowego. Już wprawdzie wielkie kompanje kolonizacyjne podjęły w pierwszym dziesięcioleciu XIX w. próby spekulowania terenami osad przez siebie założonych (Cincinnati, Cleveland, Marietta, i t. d.), bez większych jednak wyników, przede wszystkim z powodu zbyt jeszcze słabego napływu przy-

1) A. M. Sakolski: *The Great American Land Bubble*, New York 1932, Chap. VII.

byszów ze stanów wschodnich. Dopiero wielkie spekulacje po otwarciu kanału Erie, a zwłaszcza t. zw. „gorączka michigańska“, stanowiły epokę w masowym procederze zakładania miast. Wówczas to powstaje Chicago, jako owoc tłumnego napływu osadników - spekulantów, rozchwytyjących ziemię w pobliżu projektowanego kanału, który miał połączyć Wielkie Jeziora z dorzeczem Mississippi.

W tym właśnie czasie wykształca się właściwy Ameryce typ spekulacji terenowej, która odtąd będzie przenikała wszystkie zakamarki życia gospodarczego i społecznego. Powstaną podwaliny pod specyficzną amerykańską instytucję handlu nieruchomościami (*real estate business*), wyrośnie typ przedsiębiorczego *realtora*, przodka duchowego całych pokoleń Babbittów. Odsłoni się również w całej pełni oblicze gorączki spekulacyjnej, wybuchającej żywiołowo wśród rzesz poszukiwaczy nowego Eldorada, a zawsze zręcznie podsycanej przez spekulantów. Do spekulacji rwie się więc każdy. Kredyt jest niezmiernie ułatwiony, zaufanie wprost nieograniczone. Nadzieje rosną w miarę wprowadzania coraz to nowych terenów w obieg; zamiast budzić obawy, że rynek zostanie wkrótce nasycony, każda nowa parcelacja utwierdza drobnego spekulanta w mniemaniu, że otwierają się coraz znakomitsze widoki zrobienia fortuny. Występuje tu właściwa pionierstwu amerykańskiemu wiara w to, co popularnie zowie się „granicą“ (*the frontier*), a co bynajmniej nie oznacza krańca ekspansji, ale mieści w sobie przeświadczenie, że u kresu jednego etapu rozwojowego otworzą się nowe, bardziej jeszcze nęcące perspektywy bogactw naturalnych i korzyści, które tylko trzeba umieć zrealizować. Bez uwzględnienia tego pierwiastka psychologicznego wręcz niezrozumiała jest rozpiętość gry na zwyżkę coraz to dalej rozrzuconych terenów w miastach amerykańskich.

Rozwój gospodarczy Ameryki w ciągu ostatniego stulecia w zupełności zresztą potwierdzał nadzieje spekulanta. Miasta rosły i ceny ziemi wzrastały także w zawrotnym tempie. Przychodzą, oczywiście, załamania, jak panika 1837 r., która wybuchnęła wskutek trudności kredytowych w chwili największego napięcia „gorączki michigańskiej“. W ciągu paru miesięcy, ceny spadły dziesięciokrotnie. Ale przez następne lat kilkadziesiąt podniosą się niekiedy kilkaset razy¹⁾.

Nie upłynie zresztą lat kilkanaście, a już wybuchną nowe ogniska spekulacji: w południowo - zachodnim obszarze doliny Mississippi, a zwłaszcza w San Francisco w związku z powstaniem kilkunastotysięcznego miasta poszukiwaczy złota i awan-

1) W. Ogden, burmistrz Chicago, kupił np. w 1845 r. za 15.000 dolarów tereny, które w 1865 r. osiągnęły wartość 10 milionów. S a k o l - s k i, j. w., 254.

turników na miejscu drobnej osady. Nigdzie bodaj, mówiąc nawiasem, spekulacja nie odbywała się do tej pory w atmosferze takich nadużyć i oszustw, jak w tem nowem skupieniu, rosnącym jak na drożdżach. Henryk George miał dobry teren obserwacji dla swoich uogólnień ekonomicznych. Podobny okres ożywienia przy zakładaniu miast przeżyło wkrótce Colorado, nawiedzone gorączką złota niespełna dziesięć lat po Kalifornji. Ale właściwa spekulacja „town-jobbing“ na zachód od dorzecza Mississipi rozpoczyna się z chwilą udostępnienia ogromnych pustych terenów przez koleje transatlantyckie.

Zainteresowane w osadnictwie ziem okolicznych i rozporządzające ogromnemi przestrzeniami nadziałów od rządu federalnego (np. Północna Kolej Pacyficzna uzyskała po obu stronach toru obszar w całości równy połowie obecnej Polski) — zakładają miasta wzdłuż całej linii, rozwijają porty i stacje krańcowe. Linje Santa Fé i Południowa Pacyficzna przyczyniły się do tak ogromnego napływu ludności i tak szaleńczej spekulacji w Południowej Kalifornji w latach 1885 — 1886, że wszystkie poprzednie „gorączki“ bledną w porównaniu z rozmiarami i natężeniem, zarówno śrubby cen, jak i następnie — krachu.

Koniec w. XIX i pierwsze dziesięciolecie XX w. kierują spekulację na odmienne nieco tory. Ekspansja ku zachodowi zmniejsza się, rozwijają się natomiast ośrodki wielkiego przemysłu. Z wyjątkiem może gorączki florydzkiej w latach 1924 — 1925, odkrywanie nowej „granicy“ w dziedzinie zakładania miast traci na znaczeniu, wysuwa się natomiast na czoło spekulacja terenami w istniejących skupieniach ludności, lub w ich pobliżu w związku z szybkim rozwojem przemysłu i obrotów handlowych, oraz wzrostem zaludnienia ośrodków, szczególnie dogodnie położonych ze względów gospodarczych. Spekulacja dotychczas wybitnie ekstensywna, poszukująca coraz to nowej „granicy“ w przestrzeni, teraz staje się bardziej intensywna, stara się niejako wydobyć tę samą „granicę“, jako spłot nowych, niedostrzeżonych jeszcze do tej pory korzyści, z wyzyskiwanych już obecnie terenów. W obu wypadkach wystąpi zresztą ten sam pierwiastek — nieograniczonego optymizmu co do nieskończonych możliwości rozwoju, wiara tak właściwa całemu społeczeństwu amerykańskiemu. Oczywiście reklama, zorganizowana na oszałamiającą skalę, sztuka sprzedawania, doprowadzona do perfekcji, dokonywują reszty. Przytem, przez długie dziesięciolecie, pomijając chwilowe załamania, ziemia w obrębie miast lub w ich pobliżu była nietylko dobrą lokatą kapitału, ale, jak akcja przemysłowa w dobie *p r o s p e r i t y*, pewnym środkiem pomnożenia majątku w ciągu lat niewielu.

II.

Miasta amerykańskie, powstałe z dnia na dzień, jako twory ożywionej spekulacji gruntowej, są z konieczności zgoła odręb-

nemi formacjami od miast europejskich, nawet od miast czy-
sto przemysłowych starego świata. Interesują nas te ich
szczególne znamiona, które są wynikiem spekulacji terenowej
przy ich zakładaniu i mają głos, rozstrzygający często, w dal-
szym rozwoju miasta.

1) Przedewszystkiem uderza nadmierna liczba miast,
zwłaszcza na obszarach prawie pustynnych, na których współ-
zawodniczące linie kolejowe tworzyły osiedla bez należytych
widoków na przyszłość. Zresztą i na całej przestrzeni kraju,
nawet na gęsto zaludnionym wschodzie nadatlantyckim zna-
leźć można na mapie dziesiątki miast, które nie wyszły poza fa-
zę rozplanowania ulic. Wielkie połacie ziemi uprawnej wycofa-
no z pod pługa, by wytyczać ulice, które długie lata będą świe-
ciły pustką.

2) Miasta rozplanowano według najkorzystniejszego dla
spekulanta i narazie najmniej nakładów wymagającego sy-
stemu szachownicy, przeważnie w kierunku południkowym
i równoleżnikowym, tak jak biegły pomiary geometrów rządo-
wych, przygotowujących parcelację nowych ziem pod osad-
nictwo. System ten: a) nie uwzględniał nierówności terenu —
w miastach pagórkowatych np. ulice kończą się często nad
przepaściami; b) powierzchnia ulic sięgała 40% obszaru, pod-
nosząc koszty inwestycji gminnych; c) brakowało dostępu do
środku miasta z punktów, nie leżących bezpośrednio na północ,
południe, wschód i zachód; a jednocześnie ekspansja miasta nie
mogła iść po przekątnych, tylko w postaci krzyża maltańskiego,
pozostawiając wiele terenów stosunkowo bliskich od środka
miasta zupełnie niewykorzystanych; d) szerokie, proste ulice
sprawiają, że wszelkie przesiedlenia, czy to przedsiębiorstw
przemysłowych i handlowych, czy mieszkańców, mogą odbywać
się znacznie prędzej, niż w miastach o arterjach mniej ujedno-
stajnionych, skupiających się dokoła pewnych ośrodków. Ma to
wielkie znaczenie ze względu na dynamikę rozwoju i ruchliwość
miast amerykańskich.

3) Rozwijający się przemysł przyciągał ludność i bogactwo
do pierwotnie handlowych wyłącznie ośrodków miejskich, środ-
kowego i dalszego Zachodu. Był pożądanym i uprzywilejowany.
Z drugiej strony płacił dobre ceny za ziemię i podnosił wartości
terenów. Przypadły mu w udziale najlepsze obszary w pobliżu
centrum miasta, blisko portów i dworców kolejowych. Tak po-
wstał śródmiejski pierścień przemysłowy, bardzo znamienity dla
miast amerykańskich, zwłaszcza prerjowych.

4) Miasta zakładano dla celów gospodarczych, przede-
wszystkiem jako ośrodki handlu. Sercem miasta stawała się
odrazu śródmiejska dzielnica handlowa—*downtown*, w po-
bliżu zbiegu dróg, portu, dworców kolei. W dalszym ciągu ro-
snąca osada rozwijała się dokoła tego centrum z większą znac-
nie precyzją, niż miasto średniowieczne dokoła rynku. Speku-

lacja, zmierzająca do wydobycia największych korzyści z niewielkich terenów śródmieścia, a więc spekulacja intensywna — jest jednym z rozstrzygających momentów w koncentrycznej rozbudowie miasta amerykańskiego.

5) Następną cechą miasta za Atlantykiem będzie daleko posunięta segregacja dzielnic, przeznaczonych pod użytki gospodarcze, oraz mieszkalnych. I tutaj rozstrzyga cena ziemi — wzrost jej i wysokość w ośrodku przemysłowym i handlowym uniemożliwia ostanie się normalnej dzielnicy mieszkalnej (nie mówię tu o dzielnicach podupadłych, w których gnieździ się nędza). W miarę rozwijania się handlu i przemysłu, podnoszą się ceny terenów i dzielnice mieszkaniowe muszą się przesuwac. Segregacja miast amerykańskich jest procesem dynamicznym.

6) Od początku istnienia miasta tereny rozporządzalne bywają wydzielone na wiele lat naprzód. Spekulacja dostarcza co raz to nowych placów w tempie, wyprzedzającym częstokroć ruch budowlany. Ekspansja miasta, podniecana przez proces segregacji i wypierania dzielnic mieszkalnych, wypycha dzielnice mieszkalne ku krańcom, z szybkością nieznaną miastom europejskim. W ten sposób działa spekulacja ekstensywna.

Warto przyjrzeć się bliżej ważniejszym procesom, uwzględniając dynamikę przebiegów segregacyjnych przemysłu, handlu, oraz różnych odłamów ludności miejskiej.

III.

Między r. 1907 a 1910 na młakach u południowego krańca jeziora Michigan, United Steel Corporation wybudowała stalownię i miasteczko Gary dla pomieszczenia robotników. W 1910 r. osada liczyła już 16.800 mieszkańców, w dziesięć lat później przeszło 55.000. Kompanja zakupiła ziemię pod miasto za 6 milionów dolarów; w 1915 r., t. j. po ośmiu latach, wartość terenów obliczono na 21,8 milionów.

Oto jeden z wielu przykładów wpływu przemysłu na wzrost cen ziemi. W obrębie miast większych zwyżka wartości terenów (znacznie bardziej ograniczonych, niż na pustkowiu) może być jeszcze większa, o ile chodzi o korzyść, osiąganą z każdej stopy kwadratowej placu.

Możność śrubowania cen zależy przedewszystkiem od warunków monopolicznych terenu — bliskości portu, stacji towarowej kolei. Jaskrawym przykładem będzie gwałtowna zwyżka wartości działek przybrzeżnych w porcie San Francisco w pierwszych latach istnienia tego miasta. W Chicago tereny na północ od dzielnicy handlowej w pobliżu torów kolejowych należą do najdroższych.

Jednak monopol terenowy, okazuje się, nie jest tak łatwy do utrzymania, w najdogodniejszych pozornie warunkach, nawet w wąskich, ściśniętych zewsząd przez miasto terenach

w pobliżu dawnych stacyj towarowych. Śrubowanie cen załamuje się w pewnej chwili. Załamanie to zaś jest wynikiem jednoczesnego działania: a) dalszej intensyfikacji spekulacji; b) dążeń decentralistycznych.

Zwyżka cen zmonopolizowanych terenów, unerwionych torami kolejowymi, doprowadziła w Chicago do wznoszenia budynków, przeznaczonych na składy, bezpośrednio nad torami kolei — wynajem „praw powietrza“ (a i r r i g h t s) okazał się w tych warunkach korzystnym. W ten sposób powstał słynny Bazar Towarowy (M e r c h a n d i s e M a r t), wielki budynek 18-piętrowy, o przeszło 300.000 metrów kwadratowych powierzchni użytkowej. Zaraz po otwarciu tego Bazaru 375 przedsiębiorstw odzieżowych opuściło sąsiednią dzielnicę hurtową, by przenieść się do nowego budynku ¹⁾. W New Yorku wielki Kapitol Odzieżowy mieści w sobie codzień około 12.000 robotników. Prawdopodobnie inne gałęzie drobnego przemysłu i handlu hurtowego będą w coraz większym zakresie korzystały z pomieszczeń w drapaczach chmur. Niezależnie od względów, jakimi będą się kierowały, skurczy się bezsprzecznie zasięg wysokich cen ziemi w śródmiejskiej dzielnicy przemysłowej — spekulacja intensywna dąży do coraz silniejszego zacieśnienia terenów monopolowej ceny ziemi.

O ile handel hurtowy i przemysł drobny woła się skupiać na małej przestrzeni (byle w pobliżu ośrodka interesów, znajdującego się w dzielnicy handlowej), — o tyle przemysł wielki poszukuje rozleglejszych terenów na krańcach miast, a nawet zdala od większych osiedli. Dużą rolę odgrywają tu kłopoty, jakie wynikają dla przemysłu z powodu lepszego zorganizowania robotników w wielkich miastach. Nadto ciężary podatkowe i trudność dojścia do ładu z zarządami miast, skłaniają wielki kapitał do wędrowki na pustkowiu i zakładania osad, całkowicie od siebie zależnych. Ale i tu największe stosunkowo znaczenie ma bodaj taniaść wielkich obszarów, potrzebnych dla ciężkiego zwłaszcza przemysłu.

Te dążności odśrodkowe pojawiły się w miastach amerykańskich już dosyć wcześniej: w Chicago masowa wędrowka większych przedsiębiorstw w okolice południowe miasta nastąpiła około 1870 roku. Z początkiem wieku XX proces zakładania niezależnych osad przemysłowych, zdala od miast, rozpoczął się na dobre (powstanie całego okręgu włókienniczego w dolinach górskich Wirginji i Karoliny Północnej, miasta przemysłu samochodowego w stanie Michigan, w pobliżu, lub w dalszej okolicy Detroit, jak Dearborn, Flint, i t. d.).

Jakkolwiek względy na korzyści gospodarcze i społeczne decentralizacji w zakresie rozmieszczenia wielkiego przemysłu,

1) John E. Burton: Changing Land and Building Values in the Chicago Wholesale District. Skyscraper Management, January, 1933.

były zawsze rozstrzygające, niemniej, przy sposobności, wielkie kompanje nie gardziły spekulacją gruntami, któremi rozporządzały. Praktykę tę wprowadził już Pullman, zakładając miasteczko swojego imienia pod Chicago w 1891 r.

W danym razie nie chodzi jednak o tę stronę spekulacji gruntowej, powstaje wskutek dążności odśrodkowych w lokalizacji przemysłu. Chodzi przede wszystkim o to, że tracą na wartości tereny, opuszczane przez wielki przemysł w centralnym pierścieniu przemysłowym. Przemysł średni, rozwijający się w szybkim tempie, jako w dużym stopniu produkcja artykułów pomocniczych dla przemysłu wielkiego, — przez długie lata zapelniał w krótkim czasie budynki, opuszczone przez większe przedsiębiorstwa. W Detroit, w którym istnieją już obecnie (po trzydziestu zaledwie latach istnienia przemysłu samochodowego) aż trzy pierścienie przemysłowe, można dostrzec, jak miejsca, opróżnione przez koncerny samochodowe, zajmują fabryki lakierów, karoseryj i t. d. Na drugim, pośrednim, pierścieniu pozostało już bardzo niewiele przedsiębiorstw samochodowych.

Ale i przedsiębiorstwa średnie i mniejsze nie pozostają dłużej na jednym miejscu. New York jest widownią przesuwania się przemysłu odzieżowego w ślad za wędrownką dzielnicy handlowej w górę wyspy Manhattan. W 1900 r. 65% przedsiębiorstw wyrobu odzieży damskiej znajdowało się na południe od ulicy Czternastej, w 1922 r. tylko 6% ¹⁾. Przemysł średni (np. tytuńowy, drzewny) przeniósł się przeważnie poza granice miasta. Najczęściej przedsiębiorstwa mniejsze usuwają się ostatecznie do odległych nawet okolic podmiejskich, bodaj do osad, które rozwinęły się dokoła większego zakładu — pioniera decentralizacji. Proces ten odbywa się jednak stopniowo, rzadko jako przeskok z centrum miasta do odległego, nowego ośrodka. Przedsiębiorstwa przesuwają się od środka ku krańcom, zmieniając co lat kilkanaście swoją siedzibę. Dokonywa się wędrownka, podobna do tej, którą odbył przemysł odzieżowy w New Yorku, z tą tylko różnicą, że czynnikiem rozstrzygającym będzie nie pogoń za rynkiem zbytu (t. j. sklepami wędrującej dzielnicy handlowej), ale ucieczka przed zbyt wygórowanymi cenami placów w pobliżu środka miasta. Coraz nowe tereny, coraz dalej od śródmieścia położone zostają oddane pod budowę gmachów fabrycznych. Pierścień przemysłowy rośnie, wysuwa języki wzdłuż dróg wodnych i torów kolejowych, to znów przeskakuje na linje obwodowe, tak iż powstaje pierścień zewnętrzny, jeden, dwa, albo trzy nawet.

W dobie nienazbyt szybkiej wędrownki odśrodkowej przemysłu, a jednocześnie silnej ekspansji produkcji i zastępowania

¹⁾ Regional Plan of New York and Its Environs. Survey Volume I B. Clothing Industry, 66.

przedsiębiorstw, które przeniosły się na krańce, przez nowopowstałe — spekulacja terenami przemysłowymi w mieście może być procederem całkiem opłacalnym. Może być, ale pod warunkiem niewprowadzania na rynek nadmiaru placów w pobliżu śródmieścia. Tymczasem wartość terenów tych pod użytkami przemysłowymi jest nierównie wyższa od ceny lepszych bodaj dzielnic mieszkalnych. Dzięki temu pierścień przemysłowy rośnie sztucznie przez dorzucenie doń okazałych przestrzeni, przeznaczonych na przyszłą zabudowę fabryczną na długo przed pojawieniem się zapotrzebowania. W międzyczasie dzielnice te utrzymują charakter napółmieszkalny. Budynków nie odnawia się, bo i tak są przeznaczone na zburzenie. O budowie nowych niema mowy — i ceny ziemi są wysokie i przyszłość niepewna. Właściciele nieruchomości ciągną korzyści, jakie mogą, wynajmując nędzne nory mieszkalne tanio, ale wyzyskują znakomicie rozporządzalną przestrzeń przez nadmierne stłoczenie ludności. Tutaj gromadzi się najuboższa ludność robotnicza i wszelkiego rodzaju męty. Tak powstaje wiele z pośród właściwych miastom Ameryki dzielnic ruder, czyli t. zw. *slums*. A że zapotrzebowanie na tereny te dla celów przemysłowych nie pojawia się wobec rosnącej decentralizacji przemysłu większego, a opisanej już wzmożonej koncentracji przedsiębiorstw drobnych — pozostają w większych miastach amerykańskich przestrzenie wielu nieraz kilometrów kwadratowych owych dzielnic napół opuszczonych. Takie przedewszystkiem owoce przynosi spekulacja (zarówno intensywna i ekstensywna) terenami przemysłowymi w swoich skutkach społecznych. Do sprawy tej wkrótce powrócę, omawiając spekulację gruntową w dzielnicach mieszkalnych.

IV.

Spekulacja gruntowa w dzielnicach handlowych miast amerykańskich osiąga jeszcze wyższy stopień natężenia, niżli w wypadku terenów przemysłowych. Tutaj wyzyskanie przestrzeni jest nietylko narzucone przez warunki naturalne — port, stacje kolei, skrzyżowania arterij komunikacyjnych, — ale stanowi najlepszy sposób dotarcia do spożywczy. Pierwotnie, w miastach prerijowych, handel detaliczny skupiał się przy głównej ulicy, a nawet na małym jej odcinku, aby ułatwić fermerowi zaopatrzenie się we wszystko, co tylko potrzeba, w jak najszybszym czasie. Nigdzie bodaj na świecie nie nastąpiło tak silne zespolenie wielu gałęzi handlu detalicznego w paru rodzajach sklepów, jak w Ameryce: pomijając sklepy spożywcze i restauracje — domy towarowe (*department stores*) i sklepy apteczne (*drug stores*) mogą dostarczyć przeciętnemu obywatelowi wszystkiego, czego tylko zapragnie.

Ta koncentracja jest, oczywiście, wynikiem silnej standa-

ryzacji towaru i potrzeb, wzmaga ją jednak w większych miastach (zwłaszcza, jeśli chodzi o domy towarowe) także i względ na konieczność skupienia jak największego obrotu na jak najmniejszej przestrzeni wskutek wysokich cen ziemi. Tylko duży dom towarowy może osiągnąć te wyniki przez zużytkowanie gmachu wielopiętrowego.

A więc pierwotne skupienie handlu detalicznego przyzwyczaiło spożywcę poszukiwać wszystkiego, co mu potrzeba w jednym, mało rozległym punkcie miasta. Ceny ziemi pomnażały się nie tylko odpowiednio do wzrostu ludności i obrotów handlowych miasta, ale, zgodnie z prawami, rządzącymi rynkiem spekulacyjnym, wyprzedzały wzrost rzeczywisty, dyskontując szczodrze korzyści przyszłe. Oczywiście, małe budynki i drobne przedsiębiorstwa handlowe skazywało to na przedwczesną zagładę. Gdyby nie spekulacja w dzielnicy handlowej, wątpić należy, czy samą szczupłością terenów wyspy Manhattan można byłoby wytłumaczyć powstanie drapaczy chmur. Zaczęto je na dobre budować wtedy, gdy ludność wyspy przestała wzrastać, a śródmieście mogłoby mieć duże pole do ekspansji, gdyby nie sztuczne skupienie ośrodków handlowych w niewielu punktach. Zresztą, poza New Yorkiem, nie tylko Chicago, ale i inne miasta większe i mniejsze poczęły wznosić drapacze, choć wszędzie prawie, dzielnice handlowe miały szerokie tereny zabudowy. Świadczy to dowodnie o tem, jak spekulacja gruntowa skwapliwie wykorzystwała rozbudowę wzwyż jako jeden z czynników śrubowania wartości placów w dzielnicach handlowych. Jesteśmy przeto świadkami wytwarzania się bardzo skupionych ośrodków handlu detalicznego (a także banków, biur i t. d.), które nie powstały nigdzie dotąd prawie w Europie, a przynajmniej nigdzie nie przybrały tak wielkich rozmiarów. O ile dla miast europejskich znamienne będą długie odcinki ulic, często wyspecjalizowane w określonych gałęziach handlu — typ „sznurowy“ (s t r i n g - s t r e e t, jak nazywa się tego rodzaju rozbudowę), o tyle w Ameryce mamy skupienia wszystkich prawie rodzajów sklepów na niewielkiej przestrzeni ogólnego centrum handlowo - bankowego — przy ulicy głównej i paru pomniejszych — równoległych. Oczywiście istnieją wyjątki w dzielnicach, zamieszkałych przez uboższą ludność emigrancką — typ „sznurowy“ jest wiernie zachowany. Nadto ostatnie lata przyniosły wiele zmian, o których zaraz będzie szerzej mowa.

W pobliżu dzielnicy handlu detalicznego skupiają się zazwyczaj banki, obok nich (często na wyższych piętrach tych samych budynków) towarzystwa ubezpieczeniowe i agencje handlu nieruchomościami. Również biura administracyjne przedsiębiorstw przemysłowych, kancelarie adwokackie i gabinety lekarzy umieszczają się w najbliższym sąsiedztwie.

Jeśli nawet nadmierne takie skupienie wszystkich gałęzi handlu, bankowości i administracji przemysłowej niezawsze

zaoszczędza czas, gdyż tłok powoduje częste zatory ruchu ulicznego, — człowiek interesu korzysta z bliskości wszystkich instytucyj, z którymi ma do czynienia, kupiec zaś, lekarz czy adwokat zawsze mogą liczyć na dopływ klientów z pośród mas ludzkich, nieustannie przesuwających się poprzez dzielnicę.

Nic przeto dziwnego, że wartości ziemi w dzielnicach handlowych osiągnęły w niedługim stosunkowo czasie zawrotne wysokości. Za skrawek placu, w śródmieściu Chicago, przeznaczonym około 10 metrów kwadratowych można dostać sporą farmę w najżyźniejszych okolicach doliny Mississipi. W miastach amerykańskich powstała też nowa miara wartości terenów — stopa frontu, czyli pas ziemi szerokości stopy angielskiej od ulicy, a ciągnący się sto stóp włąb.

Spekulacja intensywna terenami śródmieścia handlowego (d o w n t o w n), znajdująca ostatnio tak silną podniechęć w budowie coraz wyższych drapaczy chmur, coraz doskonalej wykorzystujących szczupłość przestrzeni, — zaczyna jednak osiągać granicę wzrostu cen. Zjawisko to występuje nie tylko w tych częściach śródmieścia, które utraciły znaczenie głównych arterij handlowych wskutek niedogodnego położenia, ale i w tętniących życiem ośrodkach.

1) Może prowadzić do takiego załamania nadmierna spekulacja budowlana w zwyż, a więc — podobnie jak w wypadku handlu hurtowego i drobnego przemysłu — wznoszenie zbyt wielkich i pojemnych lokali biurowych pozbawia lokatorów sąsiednie budowle starsze, obniża czynsze w dużym promieniu, a tem samem może zachwiać ceny placów. Sąsiedztwa wielkich drapaczy przedstawiają się nader opłakanie: wiele budynków zburzonych, gdyż przestały się opłacać, inne zapuszczone i nienaprawiane, z mnóstwem wolnych lokali, wreszcie budy drewniane, małe restauracyjki, place, na których można pozostawiać samochody za niewielką opłatą dzienną. Przez czas długi — zgodnie z optymizmem oczekiwania, właściwym intensywnej spekulacji gruntowej, — tereny takie, sąsiadujące z drapaczami chmur, osiągają ceny placów, zabudowanych wyniosłymi budowlami. Z czasem dopiero staje się oczywiste, że nadszije te nie znajdują bynajmniej uzasadnienia: drapacz chmur zuboża tereny okoliczne, gdyż zmniejsza ich wartość użytkową zarówno przez to, iż, na czas kilkunastu lat przynajmniej, zabiera lokatorów, jak i dlatego, że pozbawia światła okoliczne budowle. O ile ceny terenów, sąsiadujących z drapaczami, nie spadają przez czas dłuższy, — jest to wynikiem wyrachowania właścicieli. Wiedzą oni, że ci, którzy wzniesli drapacze chmur, obawiają się budowy nowych kolosów w pobliżu i, dla bezpieczeństwa, będą dążyli do wykupienia wszystkich placów dokoła. Niemniej ciężary podatków stają się w końcu nie do wytrzymania i załamanie cen następuje na całej linji. Może naprzód w okolicach dalszych od nowowzniesionych drapaczy (również

dotkniętych odpływem lokatorów do nowych budynków), ale następnie zbliży się i do serca dzielnicy handlowej.

2) Rzecz oczywista, że proces ten nie jest wyłącznie owcem nadmiernego intensyfikowania spekulacji śródmiejskiej, lecz że jednocześnie występują skutki decentralizacji i spekulacji terenami w dzielnicach handlowych poza śródmieściem.

Skupienie handlu detalicznego zależy od masowego napływu kupujących. Handel amerykański, jak już o tem była mowa, przyzwyczaił klienta do poszukiwania wszelkiego rodzaju towarów (z wyjątkiem może artykułów spożywczych) w silnie skupionych ośrodkach śródmiejskich. Wielkie domy towarowe rozporządzają nie tylko najbogatszym wyborem towarów, ale sprytnie zorganizowaną reklamą. Zresztą tłumy posiadają moc magnetyczną, przyciągając wielu kupujących.

Niemniej ten stan rzeczy nie dał się utrzymać na dłuższą metę. Po pierwsze dzielnice mieszkalne, zwłaszcza zamożniejsze, poczęły przesuwać się coraz dalej od śródmieścia, wypierane bądź to przez przemysł, bądź sąsiadujące z rosnącym pierścieniem przemysłowym najuboższe dzielnice robotnicze. W miastach starszych i bogatszych, gdzie proces ten rozpoczął się i zyskał na sile jeszcze w dobie niedoskonałych środków przewozu miejskiego, dzielnica handlu detalicznego podążała w ślad za wędrówką siedzib bogaczy. Zjawisko to występuje szczególnie jaskrawie w New Yorku. W ciągu stulecia ośrodek handlu detalicznego przesunął się o zgórz sześć kilometrów ku północy. Odpowiednio do tego punkt ciężkości cen ziemi uległ zmianie. W latach 1905 — 1929 ceny poniżej 25-tej ulicy wzrosły o niespełna 20% (czyli mniej, niż spadek wartości dolara w tym czasie), podczas gdy między 25-tą a 59-tą ulicą podniosły się blisko trzy razy¹⁾.

W innych miastach, jak np. w Chicago, przesuwanie się dzielnic mieszkalnych rozpoczęło się już w dobie komunikacji tramwajowej i kolei podmiejskich, co ułatwiało dostanie się do śródmieścia po zakupy i pozwalało magazynom na utrzymanie klienteli z pośród mieszkańców dzielnic odleglejszych. Niemniej wyłączność dzielnicy centralnej nie dała się utrzymać. W miarę wzrostu ruchu ulicznego w śródmieściu pojawiła się trudność swobodnego poruszania się po szczupłej przestrzeni pierwotnej dzielnicy handlowej. Dzielnica ta pozostała w całości niemal na dawnym miejscu, natomiast w odleglejszych okręgach miasta powstały współzawodniczące ośrodki handlowe.

Obok trudności dostania się do środka miasta działają tu takie czynniki, jak skupienie szczególnie licznej ludności w hotelach i wielopiętrowych kamienicach (np. t. zw. *uptown* w Chicago przy Wilson Ave, na północ od śródmieścia), a także

1) Edwin H. Spengler: *Land Values in New York in Relation to Transit Facilities*. New York 1930, 163 — 4.

popularyzacja rozrywki i wzrost znaczenia kina. Ucześzczanie masowe do teatrów świetlnych, obok przyjemności, pochodzącej z kupowania i oglądania swobodnego towarów, przyczyniło się do zgrupowania w nowych takich dzielnicach sklepów, szczególnie odwiedzanych przez osoby, mające więcej wolnego czasu, a mało związane interesami z centralną dzielnicą handlową. Magazyny mód stają się najważniejszą ostoją nowego ośrodka handlowego w takiej dzielnicy zamożnej, w której odsetek kobiet wśród ludności jest wysoki, a poważna ich liczba nie pracuje zarobkowo. Tak wyrosły bogate dzielnice sklepowe przy Wilson Ave. w Chicago, przy Euclid Ave. i 105-ej ulicy w Cleveland, przy Wiltshire Boulevard w Los Angeles.

Podczas, gdy jedna grupa spekulantów stara się wydobyć jak największe korzyści z ziemi w centrum miasta, inna próbuje osiągnąć podobne zyski z ziemi stosunkowo mało jeszcze cenionej na krańcach. Wędrowniacy dzielnicy handlowej w New Yorku (i ogromny wzrost cen terenów jej towarzyszący) była jednym z motywów, który natchnął spekulantów na całej przestrzeni kraju do śrubowania cen w różnych punktach miast, wszędzie tam, gdzie pojawiały się pierwsze jaskółki handlu detalicznego w postaci mizernych bodaj sklepików. Sprzyjało temu wiele okoliczności.

a) Przedewszystkiem ruch ludności ku krańcom miasta.

b) Ostatnie lata przyniosły znaczny napływ ludności do zajęć z handlem związanych. Zarówno ludność rdzennie amerykańska, przybywająca z farm do miasta, jak i dzieci robotników imigrantów garną się do handlu, jako dającego widoki niezależności i stosunkowo łatwego dorobienia się czegoś na własnym. Odsetek ludności zawodowo czynnej, zatrudnionej w handlu, wzrósł w New Yorku między rokiem 1920 a 1930 z 18,9 na 24,2%, w Chicago z 20,7 na 23,1%, w Los Angeles z 21,6 na 26,9% i t. d. ¹⁾ Są to w dużym stopniu sprzedający w domach towarowych i agenci podróżujący, ale również i samodzielni drobni kupcy, osiadający na peryferjach miasta i otwierający niewielkie sklepy t. zw. „sąsiedzkie“ (neighborhood stores), t. j. obsługujące najbliższe sąsiedztwo.

c) Wielki kapitał, zaangażowany w handlu, zaczął również w ostatnich dziesięcioleciach popierać decentralizację. Do współzawodnictwa z domami towarowymi stanęły sklepy „łańcuchowe“ (chain stores), t. j. filje jednego z wielkich przedsiębiorstw, rozrzucone po całym mieście i dostarczające klientowi wszędzie asortymentu jednakiej wartości, a jednocześnie dosyć bogatego wyboru towarów. W gruncie rzeczy dopiero sklepy łańcuchowe rozwinęły większość ośrodków handlowych na peryferjach. Ściągnęły kupujących, którzy mogli

¹⁾ R. D. McKenzie: The Metropolitan Community, New York, 1933, 113.

nabyć w sąsiedztwie ten sam towar, co w śródmieściu i po tej samej cenie. Wywołały zgęszczenie operacji handlowych w punktach dogodnych dla handlu, a więc u skrzyżowań ulic, zwłaszcza dotychczas całkiem gospodarczo nie wykorzystanych. Gotowe płacić wysokie komorne za lokale sklepowe dogodnie położone, podnosiły wartość placów w punktach „strategicznych”. Optymizm, którym spekulant gruntowy umiał natchnąć kupców mniejszego kalibru, przyczyniał się do ściągnięcia sklepów i sklepików dokoła tych punktów i do śrubowania cen na rozległych odcinkach ulic w dzielnicach, które dotychczas nie znały prawie handlu „sąsiedzkiego”.

d) Oczywiście wzmoczenie ruchu ulicznego na peryferiach miasta, wywołane przez upowszechnienie samochodu, podnosi obroty nowych ośrodków handlowych, do których przyjeżdżają kupujący z odleglejszych przedmieść. To samo upowszechnienie samochodu czyni ciasne i źle rozplanowane dzielnice centralne trudno dostępnymi dla klienta z przedmieść.

e) Sytuacja ta mogłaby ulec znacznej poprawie na korzyść śródmieścia, gdyby udoskonalono komunikację pośpieszną przy pomocy podziemnych, czy nadziemnych kolei elektrycznych. Jednakże opozycja właścicieli nieruchomości w pomniejszych dzielnicach handlowych bywa zbyt silna. Chicago nie może doczekać się przebudowy przestarzałego systemu kolei nadziemnych. W Los Angeles projekty budowy linii podziemnych natrafiły na gwałtowny opór.

f) W większych miastach (jak, dajmy na to, w Chicago) istnieją dwa stowarzyszenia handlarzy nieruchomości, jedno, broniące interesów intensywnych, drugie ekstensywnych, każde prowadzące odrębną politykę i starające się wywrzeć odpowiedni nacisk na gospodarkę miasta. Mając za sobą większość wyborców, mieszkańców peryferij, właściciele nieruchomości na krańcach, uzyskują silniejsze opodatkowanie dzielnic centralnych.

f) Jednym ze środków podnoszenia cen terenów na peryferiach będzie odpowiednie strefowanie (zoning) ulic. Za przykładem New Yorku większość miast amerykańskich jest podzielona na kilka stref, a więc przedewszystkiem wyłącznie mieszkalną, następnie taką, w której dozwolony jest przemysł, inną wreszcie, gdzie ma się skupiać handel. Otóż przestrzeń, przeznaczona dla handlu, przerasta wielokrotnie istniejące zapotrzebowanie. W Los Angeles naprzykład strefa, w której działalność handlowa jest dozwolona, obejmuje 13,5 do 19,1% obszaru miejskiego zależnie od dzielnicy, natomiast przestrzeń, zajęta w rzeczywistości przez sklepy i składy (szczególnie zresztą rozległa w tem właśnie mieście) sięga zaledwie 5,9%. Już z samego swojego przeznaczenia tereny, na których dozwolone jest otwieranie przedsiębiorstw handlowych, rosną w cenie, choćby nawet widoki powstania nowego, czy rozszerzenia się

istniejącego miejscowego ośrodka handlowego były bardzo nawet odległe.

W wyniku działania tych wszystkich czynników ceny najmniej bodaj pożądaných terenów o przeznaczeniu handlowem wzrosły w większości miast (zwłaszcza w Chicago) kilka razy w ciągu dziesięciolecia 1921 — 1930 (w paru wypadkachomal dziewięciokrotnie). Tymczasem w śródmieściu coraz częściej występują wypadki zniżki cen¹⁾.

Oczywiście, właściciele nieruchomości w *downtown* nie pozostawiają spraw naturalnemu biegowi rzeczy i bronią swojego stanowiska monopolicznego. Centralne położenie dzielnicy śródmiejskiej i skupienie w niej najróżnorodniejszych gałęzi handlu i przemysłu utrzymuje stały przyływ mas ludności. Tramwaje i koleje miejskie są rozbudowane wysoce centralistycznie. Nie mówiąc już o New Yorku, którego system kolei podziemnych jest aż za nadto skupiony na południu Manhattanu, nawet Chicago ze swoją przestarzałą koleją nadziemną i tramwajami zmusza wędrujących z jednej części miasta do drugiej do zawadzenia o pętlicę (*the loop*) dzielnicy centralnej. Otoczona z trzech stron jeziorem i rzeką, dzielnica ta jest trudno wprawdzie dostępna, ale równie trudna do opuszczenia dla tego, kto się raz do niej dostał, a także nie do ominięcia dla osób, korzystających z komunikacji kolejowej. I to ma duże znaczenie.

W obronie przed ucieczką handlu detalicznego do dzielnic odległych rozwinęła się osobna dziedzina popularnego w Ameryce planowania miejskiego, polegająca na upiększaniu najbardziej odrażających okolic śródmieścia handlowego budynkami publicznymi, oraz tworzenia z budynków tych barjer, powstrzymujących ekspansję odśrodkową. Chodzi tu przede wszystkim o to, by uczynić pożądanem dla większych przedsiębiorstw handlowych pozostanie na dawnym miejscu w pobliżu nowego ośrodka administracyjnego (ratusz, sądy, często urzędy stanowe i federalne), który będzie ściągał interesantów, a także gapiów z prowincji. Jedni i drudzy pomnożą zaś zastęp klientów. Tego rodzaju „ośrodki obywatelskie“ (*civic centers*) powstały w paru miastach. W St. Louis i w St. Paul dążenie do utrzymania handlu w pierwotnej dzielnicy centralnej jest szczególnie uderzające, zważywszy, jak silne są dążności odśrodkowe handlu, w pierwszym zwłaszcza z wymienionych miast. Oczywiście, budowanie takich ośrodków ma inne jeszcze oblicze pod kątem spekulacji gruntowej, a mianowicie uzyskanie dobrej ceny przez grupę wpływowych właścicieli placów za tereny, już silnie tracące na wartości, na skraju dzielnicy handlowej.

Nie jest wykluczone, że śródmiejska dzielnica handlowa mogłaby długi czas jeszcze ostać się współzawodnictwu nowych

1) R. D. McKenzie, j. w., 236 — 8.

ośrodków, gdyby nie: a) wspomniana zbyt intensywna spekulacja na rozbudowę wzwyż; b) przesuwanie się ku krańcom dawnego śródmieścia celem zbliżenia się, choć częściowo i ponieważ zazwyczaj, do oddającego się stale spożywcy i zmniejszenia jego ciężenia ku ośrodkom miejscowym. Modna dzielnica sklepowa Chicago poczyną wędrować ku północy wzdłuż Michigan Ave, przekraczając rzekę. W Los Angeles konsorcjum spekulacyjne starało się rozwinąć południowo - zachodnią część dzielnicy handlowej wzdłuż 7-mej ulicy, aby przeciwdziałać rozbudowie kilka mil na zachód odległego nowego ośrodka przy Wiltshire Boulevard. W Los Angeles projektowano też zrównanie z ziemią wzgórza dość wyniosłego, a w Seattle dokonano nawet niwelacji pagórka, który przeszkadzał rozwojowi dzielnicy handlowej w kierunku głównego odpływu ludności ku peryferjom. Spekulacja ta w Seattle (Denny Hill) skończyła się całkowitem niepowodzeniem. Przesunięcie punktu ciężkości dzielnicy handlowej w ślad za ucieczką ludności rujnuje oczywiście ceny terenów, które zostają opuszczone dla zasilenia nowo rozwiniętych odcinków.

Załamanie jednokierunkowej i do niedawna silnie nasyconej spekulacji intensywnej terenami downtown zaczęło występować jaskrawo w ostatnich latach. Niemniej i spekulacją ekstensywną spotyka ten sam los. W centrum, czy na krańcach śrubowanie cen ziemi, przed załamaniem się koniunktury gospodarczej, wyprzedzało znacznie, rentowność terenów. Liczono się ciągle z mirażem „granicy“ i nieograniczonych możliwości wzrostu miast, oraz siły nabywczej szerokich mas ludności. Załamanie dotknęło w większym może jeszcze stopniu odległe dzielnice handlowe sąsiedzkie, niż śródmieście. Tutaj zarówno tereny, przeznaczone pod budowę sklepów, jak i istniejące przedsiębiorstwa handlowe okazały się w dużym stopniu zbyt cenne. W miarę przesuwania się ludności coraz bardziej ku krańcom, do domków rzadka rozrzuconych w szczerem nieraz polu, typ małego sklepu „sąsiedzkiego“ ustępuje dużej filii przedsiębiorstwa „łańcuchowego“, umieszczonej przy ważniejszej arterji komunikacyjnej i zaopatrzonej w obszerny dziedziniec do pozostawiania samochodów: klienci czynią zakupy, przejeżdżając własnym pojazdem, chodzenie do odległego już stosunkowo sklepiku byłoby zbyt uciążliwe. Zresztą i w miejscowych ośrodkach handlowych ocalały w czasie kryzysu głównie sklepy „łańcuchowe“, dogodnie położone przy zbiegu ulic, małe przedsiębiorstwa, rozmieszczone sznurem wzdłuż ulicy, przeważnie upadły, pociągając za sobą gwałtowną zniżkę placów i załamując zbyt ekstensywną tendencję spekulacyjną.

Spekulacja gruntowa w dzielnicach handlowych, zarówno intensywna, jak ekstensywna pociąga za sobą nadmierny wzrost tych dzielnic, zwłaszcza na krańcach miasta, gdzie rzeczywiste zapotrzebowanie na towary nie odpowiada w zupełności

nadziejom, pokładanym przez pionierów nowych ośrodków handlowych. Podwyżka cen ziemi wzdłuż ulic, przeznaczonych na sklepy, wypiera budownictwo mieszkaniowe, domy zaś, które pozostają w tej strefie, posiadają wygląd oplakany, niewiele różni się od slums w pobliżu dzielnic przemysłowych. Miejscowy ośrodek handlowy wyodrębnia się od całego sąsiedztwa siedzib zamożniejszych mieszkańców, odsuwając je niejako na stronę. Otacza się natomiast pierścieniem nędzy, gnieźdzącej się na krańcach ulic głównych i w bocznych uliczkach, t. j. tam, gdzie ceny ziemi są zbyt wysokie na budowę przeciętnej siedziby średniozamożnej, zaś zapotrzebowanie dla celów handlowych nie powstało i wątpliwe, czy kiedykolwiek powstanie. Bliskość nędznych ruder i atmosfera rozprężenia społecznego, czająca się dokoła ośrodka handlowego, odsuwa jeszcze bardziej siedziby „szanujące” się ludności, przez co segregacja dzielnicy mieszkalnej i gospodarczej utrzymuje się w całej pełni. W tych warunkach nie może, oczywiście, powstać jednolite i trwale sąsiedztwo. W spekulacji w ośrodkach handlu detalicznego tkwi jeden z silnych bodźców wędrówki dzielnic mieszkalnych.

V.

Dopóki tradycje europejskie były silne, zarówno zamożna, jak i uboga ludność miejska zamieszkiwała albo w budynkach, w których mieściły się sklepy i warsztaty, albo w domach jednorodzinnych, przy pobliskich bocznych ulicach — zwyczajem angielskim. Miasta były ścieśnione, ściśle zabudowane i ceny ziemi stosunkowo wysokie, aczkolwiek spekulacja nie odgrywała, jak już wspomniałem, większego znaczenia.

Dopiero rozwój miast w dolinie Mississipi i w okolicy Wielkich Jezior; zastąpienie elementu mieszczańskiego typu europejskiego przez ludność, wzrosłą na fermach; rozległość obszarów, a zwłaszcza spekulacja gruntowa — nadały inne oblicze dzielnicom mieszkalnym typowo amerykańskim. Przede wszystkim powstały odrębne dzielnice „wyłączne” (*restricted*) dla świeżo wzbogaconych businessmenów — w pobliżu dzielnicy handlowej przy głównych, pięknie zadrzewionych ulicach. Ludność średniozamożna, amerykańskiego pochodzenia, przywykła do życia na fermie i do własnego domu, otoczonego drzewami i trawnikiem, umieszczała się nieco dalej. Ceny bowiem ziemi w pobliżu dzielnicy handlowej wzrastały szybko, zarówno wskutek rozszerzania się pierścienia przemysłowego, jak i spekulacji na terenach dzielnic „wyłącznych” tam, gdzie przemysł nie był po temu przeszkodą. Na skrajach pierścienia przemysłowego, a częściowo i wśród budynków fabrycznych zaczęli osiadać robotnicy, którzy napływali tłumnie z Eu-

ropy z powstaniem wielkiego przemysłu w Ameryce (t. j. mniej więcej od r. 1870).

W miastach wybrzeża atlantyckiego, a zwłaszcza w Bostonie i w New Yorku wcześniej wyrosły dzielnice koszarowych kamienic dla ludności robotniczej, na wzór miast europejskich. Cypel południowo - wschodni skalistego Manhattanu, czy napół odcięty od lądu półwysep Bostonu były idealnym terenem dla śrubowania czynszów od stłoczonej na skrawku ziemi ludności robotniczej, która musiała zamieszkiwać blisko miejsca pracy. Ten stan rzeczy utrzymał się od połowy XIX w. do początku XX w., t. j. do czasu, gdy pospieszna komunikacja miejska umożliwiła zamieszkiwanie na odległych krańcach, o niskich stosunkowo czynszach. Przez ten czas slumsy ustabilizowały się należycie, tak iż nawet przemysł i handel omijały te dzielnice o wysokich cenach ziemi. Nie bez znaczenia był fakt, że tereny miejskie New Yorku znalazły się w rękach niewielu właścicieli, którzy nie pozwalali na rozbudowę, dopóki koszary robotnicze w dawnych dzielnicach na południu Manhattanu nie zostały należycie wypełnione.

Spekulacja gruntowa w miastach na zachód od Allegha-nów była od początku zorientowana bardzo ekstensywnie. Ziemi było w bród i dobry interes można było zrobić wyłącznie niemal na terenach o właściwościach wybitnie monopolicznych, a więc posiadających bliskość ułatwień przewozowych, leżących przy skrzyżowaniu arterij komunikacyjnych i t. d. Spekulacja intensywna dotknęła w pierwszym rzędzie terenów przemysłowych i dzielnic handlowych, oraz dzielnic mieszkalnych ludności najbogatszej, gotowej współzawodniczyć z użytkami ściśle gospodarczymi i ponosić ciężary wysokiej renty gruntowej (byle znaleźć się w pobliżu centrum interesów w do-bie, gdy komunikacja miejska była jeszcze słabo rozwinięta). Spekulacja ekstensywna poczęła natomiast działać, jeśli chodzi o ludność średniozamożną. Przedmieścia powstają bardzo wcześniej w takim Chicago, chlubiącym się przed laty mianem „miasta ogrodu“. Natomiast dzielnice robotnicze pozostały przez czas dłuższy poza obrębem wielkiej spekulacji terenowej. Pozwolono im wyrastać, niby burzanom prerjowym, na wolnych terenach w pierścieniu przemysłowym, jako skupieniom niewielkich stosunkowo baraków i domków, zazwyczaj drewnianych. Powstawały też takie dzielnice na krańcach miast dokoła osad przy fabrykach, które wywędrowały zdala od wysokocennych placów wewnętrznego pierścienia. W obu wypadkach (z wyjątkiem nielicznych osad wzorowych w rodzaju Pullman koło Chicago) dzielnice robotnicze były raczej wielkimi obozowiskami, napół wędrowną (początkowo też przeważnie męskiej) ludności wyrobniczej. Między kamienicami koszarowymi New Yorku a barakami miast i osad przemysłowych zachodu istnieje tedy zasadnicza różnica, taka właśnie, jaka zachodzi

między celową, intensywną spekulacją gruntową, a czerpaniem przypadkowego dochodu z ziemi, którą zachowuje się na lepszy, zyskowniejszy użytek.

Oczywiście z czasem stan rzeczy uległ zmianie i slums weszły w rachubę w spekulacji terenowej na szerszą miarę. Sprzyjała temu przede wszystkim ekspansja dzielnic mieszkalnych ku krańcom, pozostawiająca za sobą opustoszałe siedziby niegdyś ludności zamożnej. Przeistaczają się one w krótkim czasie bądź to w tanie hoteliki i pokoje umeblowane (rooming houses) dla osób, nie posiadających własnej rodziny (a takich koczowników miejskich, zwłaszcza pośród tak zwanych u nas pracowników umysłowych, jest w miastach amerykańskich mnóstwo), bądź też w domy wielorodzinne dla ludności robotniczej. Właściwa Ameryce ruchliwość ludności, ciągle niemal zmiana mody na dzielnice „wylączne“ i „wytworne“ a wreszcie tandentne budowanie domów (budynek mieszkalny wznosi się przeciętnie na lat 30, po 15 do 20 latach, jeśli nienaprawiany, wygląda już często jak rudera) — wszystko to razem sprawia, że uprzywilejowane siedziby ludności bogatej, a nawet średniozamożnej rzadko utrzymują swoje pierwotne oblicze dłużej, niż lat 20. Ostatnie gwałtowne przeobrażenia gospodarcze i wzrost zamożności skróciły ten okres wydatnie.

Skoro rozpocznie się wędrówka najlepiej sytuowanych materialnie z takiej dzielnicy „dobrego tonu“, pociąga to wkrótce za sobą masową ucieczkę wszystkich tych, którzy tylko mogą sobie pozwolić na zakup siedzib w lepszej dzielnicy. Opustoszałe domy popadają szybko w ruinę, kupują je speculanci. Zwłaszcza, gdy chodzi o bliższe okolice śródmieścia, znajdują wkrótce lokatorów, bądź wypieranych przez przemysł czy nowych przybyszów z dawnych siedzib, bądź powodowanych chęcią poprawy warunków mieszkaniowych. Slums nie są bowiem, z nielicznymi wyjątkami, siedzibami trwałymi ludności robotniczej, imigrantów, którzy w ciągu pięćdziesięciu lat przedwojennych masowo napływali do miast amerykańskich. W miarę podnoszenia się poziomu materialnego, następowała wędrówka ku krańcom dzielnicy robotniczej, gdzie można było stosunkowo tanio uzyskać lepsze lokale. W ten sposób poprzez slums przesunęły się przez lat kilkadziesiąt wszystkie niemal rasy Europy w kolejności przybycia: a więc naprzód Anglicy i Szkoci, potem Irlandczycy, równocześnie zresztą prawie z Niemcami; następnie Skandynawowie i Czesi zamykali pochód z przed wielkiej gorączki emigracyjnej, która (ok. 1890) przyniosła wychodźców o niższym znacznie poziomie kultury i potrzeb: Polaków z Galicji i Kongresówki, Rusinów, Serbów, Hiszpanów Włochów, Żydów i t. d.

Każda taka fala przybyszów nie tylko umacniała czynsze i ceny ziemi w dzielnicach slums, ale przyczyniała się do nowej spekulacji na krańcach śródmieścia. Wypierani przez świeżo

przybyłych nędzarzy obcojęzycznych i okropnie przeważnie niechlujnych, imigranci starszej daty ustępowali miejsca (nie bez oporu zresztą). Usłudni spekulanci nieruchomościami dostarczali im nowych siedzib, ciągnąc z tego nielada korzyści.

Właściwie jednak spekulacja na krańcach śródmieścia i w dalszych nawet przedmieściach rozgorzała z chwilą, gdy większe rzesze imigrantów poczęły się wzbogacać i amerykanizować. Rozpoczęło się już to bezpośrednio przed wojną, osiągnęło jednak szczególnie silne napięcie dopiero w czasie powojennej prosperity.

Dopóki przybysz z Europy tkwił całkowicie w swojej parafii i w życiu społecznym, przyniesionem ze starego kraju, dopóty łączyły go silne więzy z dzielnicą robotniczą, w której osiadł. Zatrzymanie dopływu rodaków z kraju nadwątlilo już te więzy. Dorastające dzieci, zamerykanizowane przez szkołę, odnoszą się niechętnie do „starokrajskiego” sąsiedztwa. Instytucje narodowościowe nie pociągają ich bynajmniej, a obojętność wobec miejscowego kościoła, jak i wogóle religii, jest bardzo daleko posunięta u młodego pokolenia. Wzrost zamożności umożliwia ucieczkę z dawnego sąsiedztwa do nowych dzielnic. Pionierami są młodzi, dorastające dzieci pociągają rodziców. Za pionierami jednak rusza tłum tych samych bodaj rodaków, od których chciano uciec. Następuje formalny najazd (*invasion*) na nową dzielnicę. Wybucho żywiołowo spekulacja, którą handlarze nieruchomościami zręcznie podchwytują. Ceny obiektów, pożądaných przez nowoprzybyłych, podnoszą się gwałtownie, a korzyści zgarnia ten, kto wcześniej położył rękę na poszukiwanych nieruchomościach, mógł natomiast drożyć się ze sprzedażą.

W ostatecznym wyniku punkt ciężkości cen nieruchomości i terenów przenosi się coraz bardziej ku krańcom śródmieścia. Statyczne korzyści, osiągane z intensywnej eksploatacji ubogich dzielnic mieszkalnych w pasie przemysłowym, lub w jego sąsiedztwie przeobrażają się w pogoń za korzyściami spekulacyjnymi w coraz to dalszych dzielnicach, zdobywanych szturmem przez ciągle nowe fale amerykanizujących się przychodźców.

W ten sposób odbywa się na odcinkach miejskich pochód ekstensywnej spekulacji terenowej. Dzięki niemu dzielnice opustoszałe po usunięciu się ludności nawet stosunkowo bardzo zamożnej często nie odczuwają zbytniego załamania cen ziemi: nowi przybysze ponoszą ciężary, związane z ekspansją terytorjalną i społeczną. W każdym razie spekulanci robią dobre interesy na taniem kupnie i drogiej odprzedaży nieruchomości.

Istotna jednak ekstensywna spekulacja terenowa rozwija się na przedmieściach i w okolicach podmiejskich, gdzie wędruje przede wszystkim ludność rdzennie amerykańskiego po-

chodzenia, lub mocno zamerykanizowana. Dobra komunikacja podmiejska, a zwłaszcza samochody ułatwiają znakomicie tę ekspansję.

Idealem przeciętnego Amerykanina jest własny domek w osadzie podmiejskiej, cieszącej się mianem, jeśli nie „wyłącznej“ (restricted), to, w każdym razie, „wytwornej“ (distinguished), łechcącej snobizm Amerykanina, który wspina się po drabinie dolara. Przedmieścia i osady podmiejskie, na terenie falistym, w pobliżu parków, klubów golfowych, nad brzegami jezior i rzek zastępują dawne średniozamożne sąsiedztwa w okolicach śródmieścia. Oczywiście bliskość dzielnic „wyłącznych“ milionerów jest magnesem, przyciągającym mniejsze płotki. Ale najważniejszymi bodaj ośrodkami przedmieść będą wzorowo urządzone szkoły (zapewniające zamożniejszym rodzicom, że dzieci ich będą pobierały naukę od lepszych nauczycieli i w otoczeniu równie dobrze materialnie sytuowanych rówieśników), a zwłaszcza kościoły, szczególnie wyznań społecznie cenionych (bo cieszących się poparciem ludności bogatej).

Pagórki tedy, parki, bliskość wody i dzielnice arystokratycznych, kościoły, szkoły — wszystko są to czynniki, odgrywające pierwszorzędną rolę w spekulacji terenami podmiejskimi. Bliskość przemysłu, a zwłaszcza odrażające sąsiedztwo dzielnic ubogich, niszczy wartości społeczne tych terenów. Wiele dzielnic „wyłącznych“ podupadło wskutek zbliżenia się nietylko osiedli robotniczych, ale nawet siedzib bogatych dorobkiewiczów, ras mniej pożądanых (zwłaszcza żydów).

Obok tych czynników, wynikających ze zbiegu całego mnóstwa właściwości terenowych i społecznych, w spekulacji ekstensywnej w dzielnicach mieszkalnych do rozstrzygającego głosu dochodzi czynnik ceny. O ile wyśrubowanie cen w dzielnicach handlowych już samo przez się przyczynia się do powodzenia spekulacji, bo rodzi domniemanie wysokich korzyści, a w każdym razie nieprzeciętnych możliwości gospodarczych, — o tyle, gdy chodzi o dzielnice mieszkalne, wysoka cena daje rękojmię powodzenia materialnego, a więc i wyższości społecznej (w rozumieniu amerykańskim) tych, którzy rozkupią działki. Jeśli jeszcze spekulant postawi warunek, że domy, wznoszone przez nabywców, nie mogą kosztować mniej, niż, dajmy na to, 50.000 dolarów, może być pewny powodzenia, grając na snobizmie wzbogaconego Amerykanina. Conajwyżej potrzebna jeszcze bardzo pięknie brzmiąca nazwa (na południu i w Kalifornji — hiszpańska, coś np. w rodzaju Boca Raton, łaskocze ucho, choć znaczy: „szczeka szczurza“), oraz darowanie paru działek osobom z „nazwiskiem“, z „towarzystwa“, które będą figurowały jako pierwsi nabywcy i protektorzy społeczni młodej osady.

W dobie powojennej, w czasie prosperity, spekulacja terenowa i budowlana na przedmieściach i w okolicach wiel-

kich miast przybrała rozmiary odpowiednie do ogólnej ekspansji gospodarczej Stanów Zjednoczonych. Nowe zastępy ludzi bogatych rzuciły się do poszukiwania najpożądańszego społecznego sąsiedztwa, uciekając przed dawnym środowiskiem, jeszcze do niedawna będącym świadkiem ich miernoty finansowej i społecznej. Robotnicy i drobne mieszczaństwo z mniejszymi pretensjami społecznymi (choć kierujące się również motywami awansu społecznego i snobizmu) nie pozostali w tyle za ogólnym ruchem odśrodkowym, bądź to przenosząc się na krańce miasta, bądź biorąc żywy udział w spekulacji terenowej. W ciągu lat paru parcelacja podmiejska przybrała rozmiary wręcz oszałamiające: na każdą zabudowaną działkę przybywały dwie nowe. W okolicy Chicago wydzielono ziemi na 10.000.000 mieszkańców, czyli na trzykrotne obecne zaludnienie miasta. W 1928 w powiecie Cook około Chicago było 68,9% parceli niezabudowanych, w samym mieście 30,2% ¹⁾. W Los Angeles 45% placów stało w 1931 pustkami, mimo gorączkowej akcji budowlanej w latach poprzednich.

Z drugiej strony wszakże nie należy sądzić, by spekulacja nieruchomościami w dzielnicach mieszkalnych w środkowych częściach miasta ustała całkowicie.

Zatrzymanie napływu emigrantów z Europy sprawiło, że wyludniające się „slums” przestały być zasilane dopływem świeżych zastępów nędzarzy. Oczywiście wywołało to dalszy upadek i tak mało pociągających dzielnic: mnóstwo pustych lokali, a nawet całych domów, wiele budynków zrównanych z ziemią, gdyż nie wytrzymywały ciężaru podatków. Gdy jeszcze oczekiwana inwazja przemysłu nie następuje, ceny poczynają chwiać się gwałtownie, grożąc spadkiem. Przybycie do miast fabrycznej północy fali emigrantów z południa — murzynów i Meksykanów bynajmniej sytuacji nie poprawia. Przeciwnie — pogarsza, zwłaszcza gdy w grę wchodzi murzyni.

Zapotrzebowanie na siły robocze przemysłu wojennego musiało być całkowicie pokrywane przez robotnika miejscowego wobec zatamowania emigracji. W rolniczych stanach południowych, młody robotnik murzyński pochwycił pierwszą nadarzącą się sposobność ucieczki od napoly jeszcze niewolniczych warunków pracy i bytu na plantacjach. Agenci pośrednictwa pracy (często z ramienia właścicieli nieruchomości w miastach północnych) przeprowadzali przytem masowy werbunek, który przetrwał przez cały prawie okres prosperity. W ciągu dwu ostatnich dziesięcioleci około miliona przeniosło się do miast stanów północnych. W Chicago w 1910 było 44.103 Murzynów, w 1920 — 109.594, w 1930 — 233.903.

1) H. D. Simpson i J. E. Burton: The Valuation of Vacant Land in Suburban Areas. Chicago Area. Chicago 1931, 14.

Powstają całe dzielnice murzyńskie, w których ludność tej rasy jest bardzo silnie skupiona. Wynik to wstrętu, jaki odczuwa wobec czarnego nie tylko rodowity Amerykanin, ale także imigrant europejski, (który zresztą ma często motywy gospodarcze do tej pogardy — współzawodnictwo Murzyna jako robotnika niewykwalifikowanego, chętnie godzącego się na niższą płacę).

Wrogo więc przyjmowani przez ludność białej rasy, Murzyni w miastach północy muszą skupiać się w ściśle ograniczonych środowiskach, jak Harlem w New Yorku, lub „Czarny Pas“ (Black Belt) w Chicago. Dzielnice murzyńskie i ich okolice stają się terenem szczególnego rodzaju spekulacji grunтовой.

Pierwsi przybysze, ludzie młodzi o bardzo niskich wymaganiach, osiadają na skraju slums, w najgorszego typu budowlach, często, jak w Chicago, w dzielnicy prostytucji. Wkrótce dzielnica mrowi się od czarnych, a sława jej staje się coraz gorsza. Liczba zaś Murzynów stale rośnie. Szukają nowych sadyb. Właściciele nieruchomości nie chcą ich wpuścić, obawiają się bowiem przede wszystkim ich niechlujstwa, wyrobionego przez wieki bytu niewolniczego, pozatem wiedzą, że najuboższy biały nie zamieszka po Murzynie. Wreszcie stają pod grozą panicznej ucieczki białych z całej okolicy, wprawdzie jeszcze, nim czarny zdołał zająć pobliskie domy, jak to zdarzyło się przed wojną w Harlem w New Yorku. Bliskość czarnej dzielnicy obniża automatycznie wartości terenów. Stąd próby wypłoszenia Murzynów, albo skierowania ich ekspansji w innym kierunku. Odpowiedzialność za rzucanie bomb przez gangsterów na siedziby czarnych dla ich zastraszenia, a nawet w dużym stopniu za przebieg krwawych rozruchów rasowych, które rozegrały się w Chicago w 1919 r., można złożyć na właścicieli nieruchomości, zagrożonych ekspansją żywiołu kolorowego.

Naogół jednak spekulanci nieruchomościami (do którego to typu należy większość właścicieli kamienic w okolicy śródmieścia) nie mogą postawić należytego oporu zwycięskiemu posuwaniu się czarnych. W Chicago ekspansja Murzynów przybrała postać długiego języka, wysuniętego ku południowi, obecnie około 12 kilometrów, długiego, 2 km. szerokiego. Od zachodu ekspansję zatrzymali robotnicy irlandzcy, właściciele drobnych siedzib dokoła rzeźni, stanowiący solidarnie nie tylko w obronie swojej własności, ale i warsztatu pracy, do którego nie pozwolili zbyt blisko zbliżyć się czarnym współzawodnikom. Od wschodu, wzdłuż jeziora, rozsiadły się dzielnice zamożne, które, korzystając z pewnego odosobnienia, bliskości uniwersytetu i plaży, zahamowały narazie (na krótko zresztą przypuszczalnie) szerzenie się „Czarnego Pasa“. Spekulacja skupiła się więc na wąskim tym terenie, posuwając się ku południowi, śladem ustępującej ludności białej, głównie żydowskiej.

Nie pomogły gwałty, popełniane przez tłuszcę na czarnych, nie pomogły umowy między właścicielami co do niesprzedawania domów i niewynajmowania mieszkań kolorowym. Jeśli nawet biali nie uciekali jeszcze przed czasem, spekulanci, ciągnący nielada korzyści z inwazji czarnych, kupowali pokrywajomemu jeden — dwa domy w dzielnicy czysto „białej” i osadzali Murzynów. Odrazu rozpoczynała się panika. Domy sprzedawano za bezcen. Spekulanci zakupywali je, by następnie odprzedać drogo lub wynając na wysoki czynsz napływającym Murzynom. W ten mniej więcej sposób zaludnił się czarnymi „Pas” w Chicago, jak zresztą przedtem Harlem, murzyńska stolica kulturalna Ameryki.

Zatrzymałem się szerzej nad spekulacją nieruchomościami, związaną z inwazją czarnego żywiołu, gdyż znamionuje ona wyśmienicie proces załamywania się wartości gruntowych w śródmieściu. O ile imigracja europejska do miast amerykańskich była czynnikiem utrzymania wysokich cen dokoła środka miasta, o tyle najście Murzynów obniża te ceny nie tylko w dzielnicach *slums*, ale i w sąsiednich obszarach, do niedawna poszukiwanych przez ludność średniozamożną. Niepowodzenie spekulacji na rozwój przemysłu w śródmieściu, wzrost zamożności imigrantów i wędrownka *slums* ku krańcom miasta wraz z inwazją czarnych stanowią czynniki załamywania się intensywnej spekulacji gruntowej w miastach amerykańskich.

Ostatnie wszakże lata przynoszą nawrót ku ponownemu skupieniu ludności w niewielu punktach miasta i to, niejednokrotnie, na skrajach, albo nawet wewnątrz owych dzielnic podupadłych.

Trudności życia na zbyt rozrzuconych przedmieściach; kłopoty związane z utrzymaniem własnego domku, zwłaszcza przy częstej zmianie miejsca zamieszkania; przeszkody, które w drodze do pracy napotyka się codziennie wobec stłoczenia pojazdów w wąskich ulicach śródmieścia; upadek życia rodzinnego i zmniejszenie liczby dzieci — wszystkie te czynniki sprzyjały rozwojowi domów wielomieszkaniowych, hotelów i kamienic z apartamentami nowocześnie urządzone, umeblowanymi lub nie. W r. 1921 na 100 mieszkań zbudowanych w 257 większych miastach wypadło w domach jednorodzinnych 58,3%, w domach zaś o 3 lub więcej lokalach — 24,4%. W 1928 stosunek ten był odpowiednio 35,2 i 53,7% ¹⁾.

Kamienice z apartamentami nowego typu (*apartment houses*) różnią się zasadniczo od dawnych robotniczych domów koszarowych (*tenements*) wyższym poziomem wygód (ciepła woda bieżąca, światło, gaz, urządzenia kuchenne z lodownikami elektrycznymi włącznie), no i oczywiście cha-

1) Monthly Labor Review, April 1933, 848.

rakterem społecznym. Są bowiem przedewszystkiem siedzibami średniozamożnego mieszczaństwa i pracowników biurowych. Skupiają się zazwyczaj przy stacjach kolei pośpiesznych, łączących ze śródmieściem, albo na skraju śródmieścia.

Oczywiście kamienice działają jako czynnik, wzmacniający ceny ziemi w owych punktach. Są wyrazem intensywnej spekulacji gruntowej, podnosiły bowiem ceny kilkakrotnie w krótkim bardzo przeciągu czasu. Wywołały, rzecz zrozumiała, dążenie do jaknajdalszego zasięgu tego rodzaju budownictwa, w dzielnicach, w których dotychczas panowały wszechwładnie domy jednorodzinne i nie było żadnych przyczyn społecznych i gospodarczych do budowy domów wielorodzinnych.

Ale budowie apartamentowe podnosiły ceny ziemi! To znów przyczyniało się do podwyżki podatków. Właściciele domków jednorodzinnych musieli wynosić się z sąsiedztwa. Nowonabywcy placów, speculanci przeważnie, budowali kamienice, choć nawet odpowiednio wielkiego zapotrzebowania na apartamenty nie było. Czynili to poprostu w ogólnym podnieceniu intensywnej spekulacji budowlanej. Dopiero gdy przyszedł kryzys, okazało się, jak znaczny odsetek mieszkańców w tych kamienicach nie znalazł lokatorów i jak zbyt dużą była tego rodzaju inflacja budowlana, wynik przedewszystkiem inflacji cen ziemi.

Załamanie budownictwa wielorodzinnego nastąpiło głównie na krańcach, w mniejszym stopniu w okolicach śródmieścia. Tutaj bowiem hotele apartamentowe i kamienice znalazły dość silne podłoże społeczno-gospodarcze.

Przedewszystkiem hotele luksusowe poczęły wypierać w ostatnich latach siedziby milionerów w pobliżu środka miasta, na Park Ave. w New Yorku czy koło Lincoln Park w Chicago. Milionerzy przenieśli się do rezydencji podmiejskich, natomiast zatrzymali pied-à-terre w „wyłącznych“ hotelach nowego typu, przeważnie 15 do 30 piętrowych drapaczach chmur, których najwyższe piętra, wysoko ponad kurzawą miejską, mogły być zamienione w wytworne, małe pałacyki z wiszącymi nieraz ogrodami (t. zw. pent-houses).

„Wyłączne“ dzielnice hotelowe zatrzymały pochód dzielnic handlowych i towarzyszące temu procesowi podupadanie typu budowli mieszkalnych. Wyśrubowały ceny ziemi i ustabilizowały charakter mieszkalny najkorzystniej położonego obszaru w pobliżu śródmieścia. Zwykłą koleją rzeczy, sąsiedztwo takiej dzielnicy korzystało z powodu napływu mniej zamożnych do skromniejszych apartamentów.

Jakkolwiek ze znacznym opóźnieniem, idea zwartego budownictwa tanich mieszkań z maksimum udogodnień, dotarła do miast amerykańskich za pośrednictwem socjalistycznych spółdzielni robotników skandynawskich, fińskich i żydowskich w New Yorku, wzorujących się na doświadczeniach wiedeń-

skich i holenderskich. Sprzyjała rozpowszechnieniu tych „mieszkań wzorowych“ (model apartments) wydająca pomoc kredytowa i organizacyjna Stanu New York.

Budownictwo tanich mieszkań tego typu, w wielkich blokach, wykorzystujących znakomicie przestrzeń, znalazło odzew u osób, zainteresowanych w podniesieniu poziomu gospodarczego i wartości terenów w podupadających dzielnicach slums. Może tu chodzić, jak na wschodnim krańcu wyspy Manhattan (Lower East Side) o zatamowanie odpływu bardziej wymagających lokatorów, bądź o ściągnięcie z powrotem dawnych mieszkańców, którzy wywedrowali ku północy wyspy, lub do Brooklynu czy Bronxu, a którzy teraz chętnie zbliżyliby się do środka miasta. W Detroit będzie znów ważna sprawa utrzymania Murzynów w ich dzielnicy (przy Hastings Street), aby, uciekając z okropnych ruder swoich obecnych siedzib, nie powodowali paniki wśród mieszkańców średniozamożnych dzielnic okolicznych i nie wywoływali przez to gwałtownej deprecjacji nieruchomości. W Chicago wysunie się zagadnienie zabudowy terenów w sąsiedztwie pierścienia przemysłowego, którym grozi, że wkrótce zamienią się w pustynie.

Najważniejszą przeszkodą, jaką napotyka głośna już obecnie akcja uzdrowienia dzielnic podupadłych (zwana przez Amerykanów the rehabilitation of blighted areas), jest jednak nadmierna cena ziemi. Przy cenie istniejącej (od 6 do 10 dolarów za stopę kwadratową w odpowiednich dzielnicach New Yorku i Chicago) — nie można budować tanich domów mieszkalnych, w których czynsze byłyby utrzymane w ramach, przewidzianych w warunkach udzielania kredytów przez władze federalne i stanowe. W ten sposób owocem spekulacji intensywnej zdaje się być stagnacja dzielnic podupadłych, wzmocniana jeszcze przez właścicieli dotychczasowych ruder mieszkalnych, którzy głośno protestują przeciw wszelkiemu budownictwu nowoczesnemu w sąsiedztwie w obawie utraty pozostałych lokatorów.

W końcu jednak musi przyjść załamanie tego nieprzejednanego stanowiska, zwłaszcza przy poprawie gospodarczej i wznowieniu ucieczki ze slums do lepszych dzielnic. Wtedy masowe budownictwo tanich mieszkań wzorowych stanie się jednym z czynników intensyfikowania nadwątlonych wartości terenów mieszkalnych śródmiejskich.

Miasta amerykańskie, w ostatnich zwłaszcza dziesięcioleciach, stały się widownią ożywionych ruchów ludnościowych i przeobrażeń społecznych, które skierowały na nie uwagę socjologów. Nie doceniano jednak naogół czynnika spekulacji gruntowej w splocie procesów społecznych. A występuje on zarówno w pierwotnym skupianiu ludności w slums, jak i w powolnym, nieśmiałym początkowo, następnie coraz gwałtowniejszym przesuwaniu się do dzielnic dalej od pasa prze-

myślowego położonych. Z całą jaskrawością ujawni się oczywiście w ruchu ku przedmieściom i w spekulatywnej parcelacji ekstensywnej podmiejskiej. Wreszcie w powrocie do mieszkań wielorodzinnych w sąsiedztwie śródmieścia występuje ponowne wzmożenie spekulacji intensywnej.

Który kierunek przeważy i rozstrzygnie o dalszym rozwoju miast amerykańskich — trudno dociec. W każdym razie wpływ czynników publicznych na dalszy tok przeobrażeń będzie prawdopodobnie coraz silniejszy.

VI.

Rola czynników samorządowych w kształtowaniu spekulacji terenowej w miastach amerykańskich jest wieloraka, w zależności od tego przede wszystkim, w jakim charakterze samorząd występuje.

1. Ameryka jest krajem bardzo demokratycznego, w zasadzie przynajmniej, systemu wyborczego. Wszystkie ważniejsze stanowiska wykonawcze w samorządzie są zajmowane przez urzędników z wyboru. Nie przeto dziwnego, że urzędnik dba przede wszystkim, jeśli nie o zadowolenie większości wyborców, to o poparcie tych grup interesów, które mogą zapewnić mu ponowny wybór. Ponieważ urząd traktuje się aż nadto często jako drogę do zrobienia majątku osobistego, szczególne znaczenie ma ponadto zapewnienie sobie bezkarności, oraz związanie się z grupą interesów, pomocną przy różnych operacjach finansowych. Zbliża to oczywiście urzędników miejskich do tak potężnej grupy gospodarczej, jaką są w każdym mieście amerykańskim speculanci nieruchomościami. Wszyscy bardziej znani burmistrzowie Chicago — od pierwszego z tego grona W. Ogdena aż po sławetnego W. Thompsona, oraz A. Cermaka — byli żywo zainteresowani handlem nieruchomościami. Słynne były nadużycia komisji szacunkowej przy wywłaszczeniu terenów dla rozszerzania głównych arterij komunikacyjnych w Chicago za czasów „Wielkiego Billa“ Thompsona. Handel terenami pod parki podmiejskie, spekulacja placami w nowych dzielnicach, związana z udzielaniem przez miasto koncesyj tramwajowych — są dosyć powszednim sposobem wykorzystania przez urzędników samorządowych, jeśli nie bezpośrednio swojego stanowiska urzędowego, to bądźco-bądź posiadanych informacji.

Do najjaskrawszych zresztą nadużyć gospodarki miejskiej dla celów spekulacji terenowej doszło bodaj w Los Angeles. Grupa spekulantów zakupiła sąsiadującą z miastem dolinę San Fernando, którą trzeba było tylko nawodnić, by zamienić we wspaniałe sad owocowy. Jednak nawodnienie było szczególnie trudne w tej polaci kraju prawie pustynnej. Wówczas syndykat przeprowadza przyłączenie owego pustkowia do miasta,

skłania miasto do zaciągnięcia wielkiej pożyczki na budowę wodociągu i z pieniędzy, uzyskanych z obligacyj miejskich, ściąga wodę rurami z gór z odległości 400 km. Oczywiście spekulacja terenami w dolinie San Fernando powiodła się znakomicie. Ale Los Angeles należy do najbardziej zadłużonych miast w Stanach¹⁾.

Rzecz zrozumiała, że korupcja „polityków“ (politicians) budzi coraz mocniejszą reakcję wśród szerszych rzesz wyborców, nie ciągnących bezpośrednich korzyści z ciemnych machinacyj, a zmuszonych ponosić ciężary finansowe tego rodzaju rządów.

2. Duże również pole do nadużyć pozostawia ustrój podatkowy. Dochody miast w 80 do 90% pochodzą z podatku od nieruchomości, którego ciężar spada na szerokie rzesze ludności, nawet uboższej, wobec rozpowszechnienia drobnej własności. Podatek ten bywa pobierany na podstawie szacunku (assessment) wartości ziemi i budowli przez specjalne komisje. Pozostawia to szerokie pole dla samowoli w poszczególnych wypadkach: nieruchomości przeciwników politycznych oceniano w Chicago bardzo wysoko, własność przyjaciół bardzo nisko. Rzecz zrozumiała, że różnice rzeczywistego obciążenia podatkowego będą bardzo różne.

W rozwoju spekulacji gruntowej większe znaczenie od tego rodzaju drobnych posunięć na niekorzyść jednostek mają uprzywilejowania pewnych dzielnic, przede wszystkim tych, które przedstawiają się okazale w bilansie rozgrywki wyborczej. A więc, np. w Chicago właściciele nieruchomości w śródmieściu skarżą się na to, że komisja najwyżej szacuje ich własność, łagodniej oceniając wartości ziemi i budynków w innych dzielnicach¹⁾. Stanowi to oczywiście premję dla ekstensywnej spekulacji terenami nie tylko o przeznaczeniu mieszkalnym, ale i handlowym.

Gminy podmiejskie prowadzą również politykę niższych szacunków i wymiarów dla przyciągania mieszkańców z sąsiednich większych miast. W tym wypadku polityka podatkowa jest wyłącznie orężem współzawodnictwa gospodarczego, choć częstokroć bywa stosowana przez zarządy mniejszych osad podmiejskich dla celów politycznych. A mianowicie chodzi często o przekonanie mieszkańców tych osad, którzyby zyskali na przyłączeniu do większego miasta, że jakiegokolwiek byłyby inne korzyści, straciliby niezawodnie, jeśli chodzi o wysokość obciążeń podatkowych. Refleks tego na spekulacji gruntowej może być bardzo poważny, o ile dana osada leży na linii ekspansji ludnościowej.

Ponieważ podatki samorządowe pochodzą od nieruchomości

1) M. Mayo: Los Angeles, New York 1933, 220 — 246.

1) H. D. Simpson: Tax Racket and Tax Reform in Chicago. Chicago, 1930, 47 i 172.

ści, wzrost cen ziemi, wywołany ożywioną, zwłaszcza w ciągu lat ostatnich, spekulacją terenową umożliwił wydatne zwiększenie dochodów miast. Rzecz oczywista, że zarządy miejskie skorzystały z tego skwapliwie, wydatkując z roku na rok w stosunku rosnącym i wzmagając nieproporcjonalnie obciążenia finansów miejskich. Wysokie podatki, rozciągane na coraz to nowe tereny, w miarę ich parcelowania, przyczyniały się początkowo do jeszcze większego ożywienia spekulacji. A więc ziemi nie można było trzymać, gdyż „parzyła“ po prostu ręce: podatki zjadały wątpliwej wartości kapitał... Trzeba było coprędzej wetknąć ziemię komu innemu, reklamując fantastyczne korzyści, jakie można z niej osiągnąć. Pozostawała jeszcze inna droga, a mianowicie próbowanie wyciągnięcia tych korzyści samemu przez rozbudowę nowych ośrodków handlowych, czy modnych kamienic z apartamentami, słowem wprowadzenie obiektów w zasadzie zgęszczających zyskowność terenów. Pod warunkiem, rzecz zrozumiała, że będzie odpowiednie zapotrzebowanie. A tego warunku zazwyczaj brakowało.

Przesilenie, które w zakresie spekulacji gruntowej, poczęło dawać się odczuć już w 1928 r., ujawniło drugą fazę działalności zbyt wysokich podatków — mianowicie zupełne załamanie ceny na wielu odcinkach, powrót na łono prerijskiej dobrego częstokroć ziemi ornej, zbytecznie wciągniętej w orbitę przyszłej rozbudowy miasta, oraz przejmowanie własności nieruchomości za podatki przez ciała publiczno-prawne.

3. Kontrola, jaką samorządy mogą rozciągać nad własnością nieruchomą, została wzmocniona przez rosnące znaczenie planowania miast. Tyczenie nowych ulic i linii pospiesznej miejskiej komunikacji kolejowej, budowa ośrodków administracyjnych, dokoła których skupiają się wszystkie ważniejsze instytucje samorządowe, a wreszcie strefowanie miasta według użytków mają bezpośredni wpływ na spekulację gruntową.

Wpływ arterij komunikacyjnych jest zrozumiały i nie wymaga wyjaśnień. O spekulacjach, związanych z „ośrodkami obywatelskimi“ była już mowa w związku z obroną dzielnic handlowych przeciw ucieczce handlu ze śródmieścia. O wpływie z o n i n g (czyli strefowania) na ceny terenów, przeznaczanych zbytecznie pod użytki handlowe, wspomniałem już również. Zaznać, że równie silny jest nacisk na zarządy miejskie, by strefowały dzielnice mieszkalne z dozwoleństwem domów wielorodzinnych na lwiej części obszaru. Ostatnio dopiero rozpoczęła się akcja odwrotna ku zakazowi zbyt intensywnej rozbudowy tego rodzaju, prowadzona przez właścicieli domów jednorodzinnych, oraz sfery, zainteresowane w budownictwie tego typu, obniżenia ceny gruntów w dzielnicach mieszkalnych i zmniejszenia przez to ciężaru podatków.

Widzimy z tego, jak ważną rolę odgrywa strefowanie w spekulacji terenowej. Komisje, rozstrzygające o zmianach w mapie strefowej miasta, mają głos ostateczny w każdej nowej spekulacji terenowej. Nic przeto dziwnego, że sprawy tego rodzaju często bywają przedmiotem tajnych narad w małych biurach adwokackich i handlu nieruchomościami, które posiada wielu dostojników miejskich. W New Yorku, gdzie nadużycia takie przybierały za rządów burmistrza Walkera postać prawdziwych afer, jeden z przedsiębiorców budowy wielkich apartamentów w pobliżu nowej dzielnicy handlowej zapłacił 75.000 dolarów łapówki za samą zmianę przepisów o wysokości budowli, dozwolonych w miejscu przez niego wybranym ¹⁾.

Oczywiście, zwolennicy trwałego strefowania z wydzieleniem jak największego obszaru pod budownictwo jednorodzinne chcą przeciąć i te nadużycia.

4. Miasta zaczynają również rozciągać kontrolę nad parcelacjami. Większość ma już odpowiednie uprawnienia do zatwierdzania planów parcelacyjnych w promieniu kilku kilometrów od granic miasta. Naogół jednak kontrola dotyczy przeważnie przyszłych ulic, rzadko bardzo stawia wymagania, zdolne okiełznać spekulację terenami podmiejskimi. Jednobodaj Cincinnati przewiduje obowiązek założenia przez parcelującego rur wodociągowych i kanalizacyjnych. Przeważnie miasta nie krępują niczem nadmiernej nawet spekulacji, ponosząc następnie kosztą wszystkich inwestycji na słabo zaludnionym obszarze, którego przyszłość jest zresztą znów zagrożona następną parcelacją, jeszcze dalej od miejsc gęściej zamieszkanym wysuniętą.

Ostatnio przecież coraz częściej odzywają się głosy, nawołujące samorząd do okiełznania spekulacji terenowej i do poprowadzenia planowania miejskiego w kierunku rozbudowy trwałej całych dzielnic, w których mieszkańcy mogliby otrzymać jak największą sumę świadczeń od miasta przy jak najoszczędniejszej gospodarce inwestycyjnej.

W tym kierunku zmierza przede wszystkim t. zw. „planowanie sąsiedzkie“ (neighborhood planning) ²⁾. Celem jego jest tworzenie zwartych jednostek terenowych, posiadających pewne minimum ludności, sklepów oraz drobnych przedsiębiorstw przemysłowych, jak również ośrodka społecznego i kulturalnego, dokoła którego będzie się skupiało trwałe życie sąsiedztwa. Plany te, wywodzące się od angielskich miast-ogrodów, zmierzają do przekształcenia wielkich miast w zbiorowisko takich drobnych komórek, silnie zorganizowanych, a przez to już samo pozbawionych tendencji do

1) Norman Thomas i P. Blanshard: What's the Matter with New York, 1932, 53.

2) Regional Plan of New York, etc., vol. VII.

wędrówki z miejsca na miejsce w ślad za ślepymi podmuchami spekulacji gruntowej.

W „planowaniu sąsiedzkiem“ tkwi pierwiastek stateczności tak obcy dotychczasowemu rozwojowi miast amerykańskich. Pierwiastek świadczący, że grupy zainteresowane trwałością zaczynają zabierać głos obok grup, opierających swoje korzyści na ciągłej zmianie, przesuwaniu wartości, odkrywaniu coraz to nowej „granicy“ w grze spekulacyjnej. Spekulacja terenowa w miastach amerykańskich przestaje być czynnikiem wszechwładnym, będzie coraz częściej spotykała się z rosnącym oporem starzejącego się społeczeństwa, uciekającego się do pomocy czynników publicznych. Świadoma praktyka samorządu będzie coraz wydatniej zastępowała wybryki ślepej rozgrywki interesów prywatnych.

STANISŁAW WAŚKIEWICZ.

OPIEKA SPOŁECZNA WE FRANCJI¹⁾.

I. Pojęcie opieki społecznej w prawie francuskim.

Opieka społeczna w teorii prawa francuskiego uważana jest za korektywę w stosunku do instytucyj państwa. Państwo, zapewniając swym obywatelom wolność osobistą, daje im przez to w zasadzie swobodę realizacji przedsięwzięć w ramach obowiązującego prawa, instytucje zaś państwowe zabezpieczają jednostkę od pewnych ryzyk, z przedsięwzięciami jej związanych, a z drugiej strony stwarzają ułatwienia dla realizacji. Rezultaty jednak przedsięwzięć jednostek są nie zawsze szczęśliwe ze względu na wysiłek i ryzyko z tem związane, pozatem między obywatelami znajdują się tacy, którzy zgóry predysponowani są, aby tej walki nie wygrać. Są to słabi, chorzy, niezdolni, niezdolni i biedni. Wspomniany więc powyżej system państwa wymaga w imię przedewszystkiem porządku i spokoju społecznego poprawki w kierunku zapewnienia minimum egzystencji tym, którzy są lub stali się do indywidualnego wysiłku w walce o byt niezdolni. Stąd rodzi się pojęcie obowiązku państwa do pomocy publicznej dla nich, to jest t. zw. opieki społecznej.

Jeżeli chodzi o ujęcie prawa podmiotowego jednostki do opieki społecznej, teoria francuska idzie w dwu kierunkach, zwanych instytucjonalizmem i solidaryzmem.

Solidaryści, jak Léon Bourgeois, Bouglé i inni, opierając swoje pojęcia państwa na *sui generis* odnowionej umowie społecznej, przyjmują zasadę długu moralnego państwa w stosunku do jednostki i wyprowadzają stąd dla jednostki bezwzględne prawo do żądania od państwa opieki, o ile staje się niezdolną

1) Termin „Opieka Społeczna“ stosowany w niniejszym artykule, jako powszechnie przyjęty w Polsce nie jest właściwie dokładnie oddaniem określenia francuskiego „Assistance publique“. Określenie to należałoby raczej przetłumaczyć, jako „pomoc publiczna“, „pomoc państwowa“, co zresztą jest znacznie bliższe istoty pojęcia opieki społ. we Francji.

z tych czy innych powodów do ponoszenia wysiłku narzuconego jej przez walkę o byt, dla państwa zaś obowiązek dostarczenia pomocy w formie odpowiadającej potrzebie danej jednostki.

Instytucjonalisci, jak Maurice Hauriou, ograniczają prawo jednostki do opieki społecznej w państwie do możliwości korzystania z istniejących a stworzonych swobodnie przez państwo instytucyj opieki społecznej, pod warunkiem uczynienia zadość wymogom, stawianym również przez państwo do korzystania z opieki społecznej. Państwo w ich pojęciu obowiązane jest zająć się opieką tylko w ramach wymagań społeczeństwa jako całości i swych rzeczywistych możliwości. Teoria powyższa, wypływająca z zasady podporządkowania jednostki istniejącemu systemowi społecznemu, którego wyrazicielem jest państwo, znacznie bardziej odpowiada nowoczesnemu ujęciu prawa publicznego, to też przyjęła się również, poza Francją i niektóre tylko kraje np. Anglja pozostają jeszcze tradycyjnie wierne teorii solidarystycznej długu w stosunku do jednostki.

Teoria instytucjonalna wymaga w konsekwencji stworzenia dla osób roszcujących prawo do opieki społecznej określonych ściśle warunków, *sui generis* statutu (statut de l'indigent), które uprawniają je do dopuszczenia do korzystania z pomocy publicznej. Warunki te, w szczegółach różne, w zasadzie we wszystkich rodzajach opieki społecznej we Francji sprowadzają się do dwóch: domicylu zaopatrzenia i wciągnięcia na listę ubogich.

Przez domicyl zaopatrzenia (*domicile de secours*) prawo francuskie rozumie uprawnienie nabyte przez udowodnione i nieprzerwane zamieszkiwanie na terenie jednostki terytorjalnej, państwowej lub samorządowej, w okresie czasu ustalonym dla danego rodzaju opieki społecznej. Ma więc on za zadanie umiejscowienie prawa korzystania z opieki.

Wpisanie na listę ubogich resp. opieki społecznej (*inscription sur la liste des indigents ou la liste d'assistance*) jest formalnem usankcjonowaniem nabytego prawa do korzystania z opieki społecznej w danym miejscu i odbywa się w zasadzie w drodze zgłoszenia, zbadania podstaw tegoż przez powołane organy wreszcie niejako zainstabulowania prawa nabytego przez wciągnięcie petenta na listę ubogich, przyczem pojęcie ubóstwa, jak to zresztą okaże się dalej, nosi charakter tak materialny (brak środków), jak i fizyczny (niepełstwo, choroba, kalectwo).

II. Ewolucja opieki społecznej.

Jak wynika z wywodów przytoczonych powyżej, państwo obciąża obowiązek zorganizowania służby opieki społecznej.

Wykonanie tego obowiązku, historycznie biorąc, przechodziło ewolucję w kierunku odciążenia państwa.

Przedewszystkiem więc nowoczesne pojęcie opieki społecznej powstało dopiero w okresie Wielkiej Rewolucji. Przedtem za czasów t. zw. Ancien Regime'u opieka i pomoc w stosunku do jednostek słabszych, nieszczęśliwych, ubogich i t. p. znajdowała się wyłącznie w rękach osób prywatnych, stowarzyszeń dobroczynnych, wreszcie przedewszystkiem kościoła, a w ścisłym tego słowa znaczeniu kongregacji i zakonów. Opieka więc społeczna, o ile tu można użyć tego terminu, nosiła wtedy charakter względny (*assistance facultative*), a raczej sprowadzała się do dobrowolnej dobroczynności. Ślady tego układu stosunków przetrwały do obecnych czasów i szereg instytucyj tego rodzaju opieki względnej, opartych finansowo niejednokrotnie i o samorządy, utrzymuje się i w chwili obecnej obok instytucyj publicznych. Charakterystycznym dla opieki z przed Rewolucji była ograniczoność środków, a więc co za tem idzie i zakresu działania oraz brak powszechności, dzięki uzależnieniu korzystania z pomocy danej instytucji od: wyznania, stanu, specjalnych warunków fundacyjnych i t. p.

Opieka społeczna, jako obowiązek państwowy na szerokiej podstawie powszechności wprowadzona została dopiero przez ustawodawstwo rewolucyjne. Ustawy zasadnicze z lat 1791 do 1793 przewidują, że „opieka społeczna jest świętym długiem; społeczeństwo winno zapewnić utrzymanie nieszczęśliwym obywatelom albo dając im pracę, albo środki egzystencji tym, którzy nie są w stanie pracować“. Pojęcie więc opieki społecznej w tym okresie odpowiadało w teorii ściśle poglądom współczesnych solidarystów. Organizacja opieki społecznej miała być traktowana centralistycznie i znajdować się wyłącznie w rękach państwa. Konstytucja z 1791 r. na wniosek deputowanego de La Rochefoucauld-Liancourt wprowadziła zasadę, iż „stworzonym będzie powszechny zakład opieki społecznej“.

Jednakże rzucone tu hasła nie znalazły szerszej realizacji w praktyce i już w pierwszej połowie XIX w. rozpoczął się proces decentralizacji organizacji opieki społecznej w kierunku przerzucenia wykonania opieki na samorządy.

Ustawa z 30.VI.1838 r. w art. 28 nakłada obowiązek tworzenia przytułków dla obłąkanych i utrzymywania obłąkanych ubogich na departamenty, ustawa z 5.V.1869 r. przerzuca część wydatków na opiekę nad dziećmi na gminy i departamenty, ustawa z 23.XII.1874 r. (prawo Roussel'a) przewiduje pokrywanie połowy kosztów opieki nad małoletnimi i niemowlętami przez departament.

Jednocześnie organizuje się kontrola państwowa nad instytucjami opieki społecznej, którą centralizuje się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, (dekrety z 18.X.1887 r. o reorganizacji inspekcji, z 14.V.1888 r. o stworzeniu Wyższej

Rady Opieki Społecznej, z 14.XI.1888 r. o organizacji Departamentu Opieki Społecznej).

Wreszcie Kongres Opieki Społecznej z 1889 r. kładzie podstawy pod ustalenie zakresu zasad obowiązkowej opieki we Francji. Po nim przychodzą ustawy, precyzujące poszczególne formy pomocy, wprowadzonej przez państwo, a więc: ustawa z 15.VII.1893 r. o darmowej opiece lekarskiej, z 27.VI.1904 r. o opiece nad dziećmi, z 14.VII.1905 r. o opiece nad starcami, kalekami i nieuleczalnymi, z 17.VI.1913 r. o opiece nad kobietami w pociągach, wreszcie z 14.VII.1913 r. i 28.I.1918 r. o opiece nad licznymi rodzinami.

Wszystkie wymienione tutaj ważniejsze ustawy przewidują przekazanie wykonywania obowiązku prawnego opieki społecznej na samorządy, czy to terytorjalne (departamentalne lub gminne), czy też administracyjne. Zastrzeżony więc konstytucyjnie obowiązek państwa dostarczenia pomocy jest realizowany w stosunku do jednostki pośrednio przez samorządy, obowiązane pod przymusem prawa ze swej strony przez państwo do organizacji i utrzymywania (przy współudziale państwa zresztą) opieki społecznej.

Powyżej omówione rozwiązanie decentralistyczne nie jest charakterystycznym wyłącznie dla ustawodawstwa francuskiego, cechuje również poczynania w kierunku opieki społecznej Anglii, Włoch, Polski, Niemiec.

III. Zasady organizacji.

Realizacja obowiązkowej powszechnej opieki społecznej podzielona więc została we Francji między państwo i samorządy. Podziału dokonano w tej formie, że państwo zatrzymało w swem ręku możliwość regulowania zasadniczego zakresu opieki społecznej (funkcja ustawodawcza), pomoc w finansowaniu jej (funkcja finansowa) oraz kontrolę tak prewencyjną jak i represyjną (funkcja kontrolująca - nadzorcza), natomiast właściwe wykonywanie opieki społecznej należy prawie w całości do samorządu tak terytorjalnego (departament, gmina) jak i administracyjnego (samodzielne instytucje opieki społecznej).

Teraz więc omówię te instytucje i organy, które posiłkują się najpierw samorządy, a następnie państwo w wykonywaniu ustawowego obowiązku powszechnej opieki społecznej.

A. Zakres działania samorządów.

Zarówno teoria, jak i praktyka francuska rozróżnia dwie organizacje samorządowe, służące dla realizacji opieki społecznej.

nej. Są to : instytucje publiczne (*établissements publics d'assistance*) ¹⁾ i służby (*services d'assistance*).

1. *Instytucje publiczne opieki społecznej (établissements publics d'assistance).*

Przez instytucję publiczną rozumie się służbę (*service*) obdarzoną własną osobowością prawną, działającą samodzielnie w specjalnym zakresie (*Hauriou*), określonym przez obowiązujące prawo. Instytucja opieki społecznej więc w tym rozumieniu jest przykładem specyficznej dla francuskich stosunków decentralizacji służb administracyjnych (*décentralisation par service*).

Instytucja może nie być związana ani organizacyjnie ani terytorjalnie z istniejącą siecią urzędów i służb państwowych i samorządowych zasadniczych. Posiada swe własne organy i administrację wewnętrzną, swoje źródła dochodu, niejednokrotnie niezależne od państwa i samorządów i swój budżet.

Zadaniem instytucyj publicznych opieki społecznej jest dostarczanie opieki tak zamkniętej, jak i otwartej.

Jeżeli chodzi o zakres działania, instytucje publiczne opieki społecznej mogą udzielać pomocy mieszkańcom całego państwa, albo mieszkańcom jednego lub kilku departamentów lub jednej i więcej gmin. Dlatego też teoria i praktyka francuska rozróżnia instytucje publiczne opieki społecznej: państwowe (o których wspomnę dalej), departamentalne i gminne. Większość instytucyj opieki społecznej z tego punktu widzenia nosi charakter gminny. Nie znaczy to jednak, aby przez określenie powyższe ich zakresu działania stawały się organami samorządu terytorjalnego lub państwa. Zachowują całkowitą samodzielność swej osobowości prawnej, zajmują się jedynie udzielaniem danej formy opieki społecznej na terenie przydzielonej im jednostki lub jednostek samorządu terytorjalnego.

Z punktu widzenia na substrat instytucji publicznej opieki społecznej, rozróżnić należy dwie ich grupy: instytucje zakładowe, a w ścisłym znaczeniu tego wyrazu zakłady, wykonywujące przede wszystkim opiekę zamkniętą, t. j. szpitale, przytułki, schroniska, zakłady dla obłąkanych oraz zdecentralizowane urzędy, t. j. biura opieki społecznej i biura dobroczynności, przeznaczone dla opieki otwartej. Te dwa ostatnie rodzaje instytucyj opieki społecznej ze względu na swe atrybucje natury prawie, wyłącznie administracyjno-biurokratycznej noszą określony charakter urzędów usamodzielnionych prawnie. Cecha ta występuje specjalnie wyraźnie w biurach opieki spo-

1) Dosłowne tłumaczenie „établissement“ brzmiałoby „zakład“. Jednakowoż ze względu na rozciągnięcie w prawie francuskim pojęcia établissement sensu largo również na organizacje korporacyjne (izby) oraz zdecentralizowane urzędy, skłoniło może za Bigą i Wachholzem do przyjęcia terminu „instytucja“.

leczej w gminie, których działalność ogranicza się do przygotowywania list osób korzystających z pomocy.

Organizacja wewnętrzna instytucji opieki społecznej srowadza się w zasadzie do pewnego szablonu, mającego powszechne w nich zastosowanie. Instytucje więc opieki społecznej posiadają dwa organy: deliberacyjno-administracyjny i wykonawczy. Organem deliberacyjno-administracyjnym instytucji opieki społecznej jest t. zw. komisja administracyjna (*commission administrative*). Jeżeli chodzi o jej skład nosi ona charakter terytorjalny (przeważnie gminny), t. j. wyłaniana jest z pośród mieszkańców danej jednostki terytorjalnej samorządowej, której ubogiemi, choremi lub upośledzonymi instytucja się zajmuje.

Organizację i atrybucje komisji administracyjnych określają dekret z 20.III.1852 r. i ustawy z 21.V.1873 r., z 5.VIII.1879 r. i 15.VII.1893 r.

Z punktu widzenia szczegółów organizacji i zakresu działania rozróżnia się trzy rodzaje komisji administracyjnych: dla szpitali, przytułków, schronisk i t. p. zakładów opieki zamkniętej, dla biur dobroczynności i dla biur opieki społecznej.

a) Komisja administracyjna dla szpitali, przytułków i t. p. składa się z 7 członków a mianowicie: mera, i 6 członków zmiennych, z których dwu wybiera rada gminna, czterech naznacza prefekt. Kadencja komisji administracyjnej jest czteroletnia z tem, że corocznie zmienia się jeden z członków virilistów (zresztą z prawem powtórnego naznaczenia). Płeć nie odgrywa roli tak przy wyborze jak i nominacji członków komisji. W razie potrzeby komisja może być zwiększona o parzystą ilość członków w równej ilości z wyboru i naznaczenia. Przewodniczącym komisji jest z urzędu mer lub w razie jego nieobecności wybrany przez komisję wiceprzewodniczący. Komisja może być rozwiązana przed upływem kadencji reskryptem Ministra Spraw Wewnętrznych lub Ministra Zdrowia Publicznego.

Do kompetencji komisji należy nadzór i kierownictwo powierzonego jej zakładu. Decyzje jej są trzech rodzajów: wykonawcze, (*exécutionnaires*) t. j. niewymagające jakiegokolwiek zatwierdzenia (lokata funduszków w papierach państwowych, nominacje personelu, dopuszczenia do korzystania z opieki osób nieuprawnionych), definitywne (*définitives*), które mogą być anulowane przez prefekta w terminie 30 dniowym (zasady administracji posiadanego majątku, krótsze dzierżawy, regulacja zaopatrzenia i dostaw), wreszcie wymagające zezwolenia (*soumises à autorisation*) t. j. wszystkie poza wymienionymi powyżej, które zanim wejdą w życie winny być usankcjonowane przez władzę zwierzchnią, t. j. prefekta lub podprefekta (np. regulaminy wewnętrzne, przekazanie obsługi wewnętrznej

zakładu kongregacjom religijnym i t. p.) lub radę gminną (przede wszystkim budżet).

Obok komisji administracyjnej zakład posiada personel wykonawczy: administracyjny, (skarbnik, dyrektor, gospodarz, urzędnicy biurowi), fachowy (lekarski, farmaceutyczny, i pielęgniarski) wreszcie niższy, mianowany przez komisję, od niej zależny i wykonywujący swe czynności w myśl regulaminów, zatwierdzonych przez władzę administracyjną kontrolującą (prefekta).

b) Komisja administracyjna biura dobroczynności (*bureau de bienfaisance* t. j. instytucji zajmującej się wyłącznie dostarczeniem pomocy tak pieniężnej, jak i w naturze ubogim gminy, ma ten sam skład i bardzo zbliżone, choć ciśniejsze uprawnienia do opisanej powyżej komisji administracyjnej zakładów opieki zamkniętej.

Biuro dobroczynności rozporządza personelem biurowym (z którego skarbnik jest mianowany przez prefekta na wniosek komisji) oraz pomocniczym honorowym (*commisaires de bienfaisance, dames patronnesses*).

Zakres działania biura dobroczynności, w zasadzie ograniczony przez stworzenie biura opieki społecznej (*bureau d'assistance*), został dekretem z dnia 11.XI.1931 r. rozszerzony w formie udzielenia rzeczonym biurom subwencji państwowych na cele pomocy dla bezrobotnych, którzy wyczerpali już okresowe zasiłki udzielane przez państwo. Subwencje tego rodzaju udzielane przez Ministerstwo Pracy nie mogą przewyższać 50% wydatków ponoszonych na cel powyższy przez biuro.

e) Komisja administracyjna opieki społecznej (*bureau d'assistance*), t. j. instytucji stworzonej przez ustawę z 1893 r. dla realizacji bezpłatnej opieki lekarskiej nad ubogimi chorem w gminie, składa się w zasadzie z połączonych komisji administracyjnych zakładów zamkniętych i biura dobroczynności. W wypadku gdy istnieje tylko jedna z dwu wymienionych powyżej komisji, ona obejmuje atrybucje w biurze opieki społecznej, wreszcie w wypadku braku komisji administracyjnych innych w gminie — administracja biura opieki społecznej organizowana jest specjalnie na wzór zarządu zakładów zamkniętych.

Działalność komisji administracyjnej biura opieki społecznej jest w zasadzie prawie wyłącznie biurokratyczna. Polega przede wszystkim na zestawianiu list osób uprawnionych do korzystania z opieki dla rady gminnej, w wyjątkowych wypadkach na decyzji, co do natychmiastowego wykorzystania uprawnień, zastrzeżonych przez ustawy w stosunku do chorych lub kobiet w czasie połogu.

Biuro opieki społecznej albo wogóle nie posiada personelu wykonawczego albo rozporządza nim w bardzo ograniczonej ilości do pomocy kancelaryjnej.

Tu zaznaczyć nawiasowo należy, że istnienie biura dobroczynności obok biura opieki społecznej właściwie zostało wykluczone przez artykuł 10 in fine ustawy z 15.VII.1893 r., to też koegzystencja tych dwu zakładów nosi raczej charakter tradycyjny, jakkolwiek została formalnie usankcjonowana przez orzeczenie Rady Stanu (Conseil d'état).

2. *Służby opieki społecznej (services d'assistance publique).*

W odróżnieniu od instytucyj publicznych służba opieki społecznej niema ani osobowości prawnej odrębnej, ani własnej administracji. Jest ona jedną z funkcji określonych jednostek samorządu terytorjalnego i pozostaje ściśle z nimi związana. Głównem jej zadaniem jest wykonywanie przepisów ustawowych, dotyczących opieki społecznej i zapewnienie na to odpowiednich środków, zdobywanych przedewszystkiem w drodze opodatkowania. Kompetencje służb omówię bardziej szczegółowo poniżej przy rozpatrywaniu poszczególnych form opieki społecznej ustawowej. Teraz ograniczę się jedynie do ustalenia, że z punktu widzenia przydziału służby te są departamentalne, uzależnione organizacyjnie od prefekta i rady generalnej (conseil general), natomiast ze względu na środki, któremi rozporządzają, rozróżnić należy dwa ich rodzaje: służby departamentalne czerpiące z budżetu departamentu (służby opieki nad dziećmi i nad obłąkanymi) oraz służby departamentalnogminne, których budżet jest częściowo uzależniony od współudziału gmin (służby bezpłatnej pomocy lekarskiej, opieki nad starcami, kalekami i nieuleczalnymi, nad kobietami w pòłogu i nad licznymi rodzinami).

B. Zakres działania państwa.

Jak wynika z powyższego opisu instytucyj wykonawczych opieki społecznej są one prawie wyłącznie samorządowe, chodzi więc teraz o określenie roli jaką odgrywa państwo w organizacji opieki społecznej. Rola ta jest trojaka: ustawodawcza, nadzorcza - kontrolująca i finansowa.

Ustawy państwowe określają w zasadzie zakres opieki społecznej obowiązujący, wszystko co znajduje się poza tym zakresem nosi tylko charakter wspomnianej powyżej opieki względnej (assistance facultative) i nie może rościć prawa do korzystania z pomocy finansowej państwa.

Pod względem nadzorczo - kontrolującym państwo występuje przedewszystkiem za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych a w niektórych wypadkach Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Ministerstwa Pracy.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych działa w kierunku organizacyjno - inspekcyjnym przez Departament Opieki Społecz-

nej i istniejącą przy nim inspekcję, głównie jednak przez organy instancji podległych t. j. prefekta i podprefekta.

Ważniejsze uprawnienia zastrzeżone prefektowi są: 1) nominacja większości członków komisji administracyjnych instytucji publicznych opieki społecznej, 2) zatwierdzanie szeregu decyzji zasadniczych tych komisji, 3) kierowanie służbami opieki społecznej, 4) rola instancji odwoławczej od decyzji co do dopuszczenia do korzystania z opieki społecznej, 5) niektóre nominacje urzędników wykonawczych (np. skarbnika biura dobroczynności). Pozatem prefekt ma możność ingerowania przede wszystkim w sprawy budżetowe zakładów opieki społecznej, jako przewodniczący rady generalnej departamentu przy decydowaniu subwencji, zatwierdzaniu budżetu i t. p.

Niektóre odłamy opinii publicznej francuskiej uważają ingerencję państwa w administrację instytucji samorządowych opieki społecznej za zbyt daleko posuniętą, podnoszone są głównie zarzuty przeciw majoryzowaniu decyzji komisji administracyjnych przez większość virilistów, nominowanych przez prefekta, przez co ten ostatni niejednokrotnie wywiera presję polityczną na samorządy.

Wreszcie jeśli chodzi o finansową ingerencję państwa, którą omówię specjalnie poniżej, sprowadza się ona do uzupełniania przez subwencje, dotacje i t. p. budżetów opieki społecznej pokrywanych przez samorządy tylko w części.

Pozatem zaznaczyć należy, że państwo, co prawda w bardzo nieznacznym zakresie, posiada również samodzielne instytucje opieki społecznej obejmujące swym zakresem całą Francję. Są to instytucje o charakterze t. zw. narodowym jak urząd narodowy opieki nad pupilami narodu, (*office national des pupilles de la nation*) urząd opieki nad kalekami i emerytami wojennymi (*office national des mutilés et réformés de guerre*), szkoły i schroniska dla sierót po kawalerach Legji Honorowej, przytułki dla głuchoniemych, Zakład dla umysłowo chorych św. Maurycego w Charenton i t. p.

C. Zasady finansowania opieki społecznej.

Dla uzupełnienia ogólnej charakterystyki organizacji opieki społecznej francuskiej dodać należy jeszcze kilka uwag o zasadach jej finansowania. Sprawa ta zostanie omówiona bardziej szczegółowo przy rozpatrywaniu poszczególnych form opieki społecznej, tutaj ograniczę się tylko do nakreślenia jej szkicowo z wypukleniem zasad wspólnych w tej dziedzinie panujących.

Wydatki związane z obowiązkiem opieki społecznej ustawowej są podzielone między państwo, departament i gminę. Zależnie od obowiązku ustawowego finansowania opieki spo-

lecznej należy w pierwszym rzędzie do tego z trzech wyżej wymienionych czynników, któremu powierzona jest realizacja danej formy pomocy.

Jeżeli więc ustawa powierza realizację danego rodzaju opieki społecznej gminie, ją przedewszystkiem obciąża koszt utrzymania nakazanych instytucyj lub zabezpieczenia świadczeń. Wydatki powyższe są pokrywane w pierwszym rzędzie w ramach normalnych dochodów (*resources ordinaires*). W razie niemożności zaspokojenia ich z tego jedynie źródła, gmina ma prawo zdecydować opodatkowanie dodatkowe (*centimes additionnels*). Wprowadzenia opodatkowania dodatkowego upoważnia gminę do żądania subwencji od organu wyższego t. j. od departamentu, który udziela ich według ściśle określonych zasad, uzależniając wysokość ich od szeregu czynników zmiennej w zależności od formy opieki społecznej. W wypadku kiedy i subwencja departamentu nie wystarcza, wkracza państwo uzupełniając brakujące sumy.

Zupełnie tak samo przedstawia się finansowanie opieki społecznej w departamencie.

Wszelkie przewidziane przez ustawy wyjątkowe wypadki dopuszczenia do korzystania z opieki społecznej, zwiększenie świadczeń i t. p. są finansowane wyłącznie przez państwo. To ostatnie wydatki na opiekę społeczną pokrywa się z ogólnego budżetu.

Poza powyższymi subwencjami budżetowymi, prawo przewiduje możność ustąpienia przez państwo na cele opieki społecznej niektórych dochodów i w tym wypadku dany organ samorządowy resp. nawet zakład opieki społecznej, obejmuje rolę niejako poborcy ze zlecenia. Tego rodzaju dochodami są:

1) podatek na ubogich (*droit de pauvres*) ustalony ustawą z 7 frimaire'a roku V, znowelizowaną z 25.VI.1920 r., obciążający wszelkiego rodzaju widowiska, bale i zabawy w wysokości 5 — 25 % ceny biletu wejścia;

2) część opłaty od miejsc na cmentarzach, wynosząca w myśl ustawy z 6.XII.1843 r. jedną trzecią wnoszonej kwoty;

3) spadkobranie po chorych płatnych zmarłych w szpitalach, dające na zasadzie właściwie tylko starego zwyczaju prawo do wszelkich ruchomości z wyjątkiem pieniędzy i walorów pozostałych po zmarłym w szpitalu.

Pozatem instytucje publiczne opieki społecznej rozporządzają własnymi dochodami z kosztów leczenia resp. pobytu chorych i hospitantów płatnych.

Wreszcie na cele opieki społecznej wpływają sumy z zapisów i darowizn, kwest i zbiórek oraz część podatku od gier i totalizatora.

Przed wojną wydatki związane z opieką społeczną były w przeważnej części pokrywane z dochodów własnych instytucyj i wykonywujących opiekę samorządów; interwencja fi-

nansowa państwa nie odgrywała charakteru dominującego. Po wojnie jednakże stosunek ten zmienił się zasadniczo. Depopulacja wsi na korzyść miast, a więc obniżenie dochodów w gminach, wzrost kosztu utrzymania, zubożenie ogólne postawiło instytucje powołane w pierwszym rzędzie do finansowania opieki społecznej w sytuacji niemożności podolania potrzebom. Dlatego też okres powojenny cechuje wyraźna tendencja do przetrzucenia przeważnej części wydatków na barki państwa. W chwili obecnej śmiało można powiedzieć, że to ostatnie ponosi w lwiej części kosztu opieki społecznej. Udział państwa w wydatkach z nią związanych sięga niejednokrotnie do 90%.

D. Dobroczynność prywatna.

Wszystki omawiane powyżej instytucje, służby i urzędy państwowe i samorządowe, są powołane do realizacji obowiązkowej ustawowej opieki społecznej publicznej (*assistance publique obligatoire*). Obok nich, jako pozostałość dawnej dobroczynności przedrewolucyjnej oraz wynik fundacyj późniejszych, istnieje szereg instytucji dobroczynności prywatnej (*bienfaisance privée*), wykonywujących t. zw. opiekę dobrowolną resp. względną (*assistance facultative*). Wiele z tych instytucji znajduje się pod zarządem kościoła. Niektóre, szczególnie zajmujące się opieką zamkniętą, są wykorzystywane przez organy państwowe i samorządowe tam, gdzie brak własnych zakładów przede wszystkim do tego zmusza. W tym wypadku wykorzystywanie opiera się prawnie wyłącznie na umowie, bez nadawania charakteru publicznego instytucji dobroczynności prywatnej.

Organizacja pomienionych zakładów opieki względnej, jest bardzo różnorodna, niejednokrotnie jednak wzorowana na organizacji analogicznych instytucji opieki obowiązkowej. Niestety nie rozporządzam w chwili obecnej cyframi, które w przybliżeniu choćby mogłyby scharakteryzować stosunek tej opieki względnej do państwowo - samorządowej.

Wreszcie zaznaczyć należy, że jakkolwiek dobroczynność prywatna i opieka społeczna we Francji były przez dłuższy czas wzajemnie ustosunkowane konkurencyjnie, a niekiedy wrogo, w ostatnich czasach akcentować się zaczyna dążność do zbliżenia się, przyjęcia wspólnych form organizacyjnych a nawet unifikacji. Dla umożliwienia rozwoju tej tendencji właśnie dekret z 18.II.1919 r. spowodował stworzenie w każdym departamencie komisji opieki społecznej i dobroczynności prywatnej (*Commission de l'Assistance publique et Bienfaisance privée*).

IV. F o r m y o p i e k i s p o ł e c z n e j.

Ustawodawstwo francuskie przewiduje 9 form opieki społecznej a mianowicie: bezpłatną pomoc lekarską dla ubogich,

opiekę nad starcami, kalekami i nieuleczalnemi, opiekę nad dziećmi, opiekę nad obłąkanemi, opiekę nad kobietą w połogu, pomoc dla licznych rodzin, opiekę nad dzieckiem oddanym do karmienia, opiekę nad ubogimi zdrowymi i opiekę nad żebrakami.

Jak z powyższego wyliczenia wynika opieka społeczna jest bardzo różnorodna, a poszczególne jej formy mają wyraźną tendencję zazębiania się ze sobą co do zakresu. Przyczyny tego dopatrywać się należy w tem, że formy opieki społecznej francuskiej powstawały nie w jednym czasie, lecz na przestrzeni zgórą wieku (od 1808), stopniowo w miarę możliwości faktycznych i organizacyjnych.

Powyżej wymienione formy opieki społecznej można rozklasyfikować według kilku zasad.

Z punktu widzenia celu powstania, większość ich stworzona została w imię porządku i spokoju publicznego, niektóre najnowsze (opieka nad kobietą w połogu, pomoc dla licznych rodzin) w związku z repopulacyjną polityką państwa.

Z punktu widzenia organizacji wykonania — formy wymienione powyżej przewidują opiekę zamkniętą (zakładową), przedewszystkiem jednak opiekę otwartą, znajdującą wyraz w postaci bądź pomocy materialnej (zasilków) udzielanej w domu, bądź bardzo rzadko zresztą wykorzystywania przychodni, poradni i t. p.

Wreszcie z punktu widzenia kompetencyjnego, jak to już wspomniano powyżej, niektóre z form opieki społecznej (opieka nad dziećmi, nad obłąkanemi) są wykonywane przez departamenty, większość ich powierzona jest gminom przy współudziale departamentu i państwa.

Po wspomnieniu o niektórych zasadach wspólnych przejdę do omówienia pokrótce każdej z form opieki społecznej francuskiej.

V. B e z p ł a t n a p o m o c l e k a r s k a d l a u b o g i c h (assistance medicale gratuite aux indigents).

1. *Cel i podstawa prawna.*

Celem bezpłatnej pomocy lekarskiej dla ubogich było zapewnienie obywatelom, których środki na to pozwalają i którzy nie mogą korzystać z pomocy lekarskiej dla zatrudnionych (rodzaj kas chorych) — opieki tak domowej jak i szpitalnej. Zasady i organizację tej formy opieki społecznej regulują ustawy z dnia 15.VII.1893 r. i artykuł 39 ustawy z 17.IV.1906 r.

2. *Nabycie prawa.*

Dla nabycia prawa do opieki lekarskiej bezpłatnej wymagane są następujące warunki:

a) Obywatelstwo francuskie lub obce państwa, z którym zawarto umowę co do wzajemności świadczeń, brak środków i choroba,

b) Domicyl zaopatrzenia (*domicile de secours*), uzyskiwany przez zamieszkanie w ciągu jednego roku po osiągnięciu pełnoletności lub emancypacji na terenie danej gminy (dzieci małoletnie zyskują domicyl rodziców, żona — domicyl męża) i tracony wskutek nieobecności w ciągu roku na terenie danej gminy lub uzyskania nowego domicylu; w braku warunków dla uzyskania domicylu zaopatrzenia w gminie można nabyć go na tych samych warunkach w departamencie, w braku zaś domicylu departamentalnego — w państwie; ma to znaczenie przede wszystkim przy zaliczaniu kosztów pomocy,

c) Wpisanie na listę ubogich. Listę powyższą na podstawie zgłoszeń indywidualnych sporządza najpierw biuro opieki społecznej w gminie (*bureau d'assistance*). Podlega ona zatwierdzeniu przez komisję administracyjną biura, zostaje wywieszona przez mera do publicznej wiadomości a w odpisie przesłana władzy nadzorczej administracji ogólnej (prefekt lub podprefekt). W ciągu dni 20 każdy z obywateli gminy a także władza nadzorcza może wprowadzać poprawki i zmiany; o uwzględnieniu zmian proponowanych przez poszczególnych obywateli decyduje ostatecznie tak zw. komisja kantonalna (*comission cantonale*), złożona z podprefekta, członków rad powiatowej i wojewódzkiej i sędziego okręgowego. Decyzje tej ostatniej uchylić może tylko Rada Stanu.

3. Świadczenia.

Ustawa z 15.VII.1893 r. zasadniczo przewiduje pomoc lekarską w domu oraz dostarczenie bezpłatne środków farmaceutycznych. W organizacji samej pomocy stosowane były dwa systemy: albo pozostawienie choremu swobodnego wyboru lekarza, który opłacany był przez biuro opieki społecznej od wizyty, albo też wyznaczanie jednego lub kilku lekarzy, do których wyłącznie uprawnieni winni się zwracać w czasie choroby. Ze względów oszczędnościowych szersze zastosowanie znajduje obecnie drugi z powyższych systemów, jakkolwiek mniej dogodny dla korzystającego.

Leczenie szpitalne (szpitalne) dopuszczane jest jedynie na podstawie pisemnego zlecenia lekarza, kontrasygnowanego przez przewodniczącego biura opieki społecznej. Leczenie szpitalne ma miejsce w zakładzie tego rodzaju, istniejącym na terenie gminy lub w razie braku w zakładzie, który został przydzielony gminie przez radę generalną departamentu.

Naogół biorąc akcentuje się brak szpitali. Dla polepszenia tej sytuacji ustawa skarbowa z 16.IV.1895 r. przyznała na ich budowę jedną trzecią podatku od totalizatora.

4. *Organizacja.*

Organizacją bezpłatnej pomocy lekarskiej zajmuje się rada generalna departamentu przez podległą służbę opieki społecznej. Decyduje ona: a) o zasadach organizacji i przydziale szpitali ewentualnie ich budowie, b) o podziale wydatków między departament i gminę, c) o dopuszczaniu chorych cudzoziemców do korzystania z opieki, d) o określaniu wysokości opłaty za pobyt w szpitalu.

Administracją w ścisłym znaczeniu tego wyrazu oraz organizacją pomocy otwartej zajmuje się biuro opieki społecznej w gminie.

5. *Finansowanie.*

O ile normalne dochody gminy nie wystarczają na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem bezpłatnej pomocy lekarskiej, rada gminna ma prawo uchwalić opodatkowanie nadzwyczajne w formie dodatkowych centymów (*centimes additionnels*) od czterech podatków bezpośrednich (od własności nieruchomości zabudowanej lub nie, osobisto - mieszkaniowy, od okien i drzwi, od patentów handlowych i przemysłowych). Wykorzystywanie tego nadzwyczajnego źródła dochodu uprawnia pozatem gminę do uzyskania subwencji od departamentu i państwa w granicach od 10 — 80% sumy otrzymanej z dodatkowego opodatkowania. Subwencja powyższa obliczana jest na zasadzie skomplikowanych tabel w stosunku odwrotnie proporcjonalnym do wartości tak zwanego centyma gminnego t. j. opodatkowania obliczonego na głowę ludności. Koszty leczenia ubogich nieposiadających domicylu zaopatrzenia w gminie obciążają w całości departament lub państwo.

VI. Opieka nad starcami, kalekami i nieuleczalnymi (*assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables*).

1. *Cel i podstawa prawna.*

Ciężka sytuacja starców, kalek i nieuleczalnych wobec bardzo ograniczonej pomocy udzielanej im przez biuro dobroczynności względnie instytucje prywatne skłoniła państwo do rozciągnięcia nad nimi obowiązkowej opieki. Zasady i organizację tej opieki regulują ustawy z 14.VII.1905 r., 31.XII.1907 r. (art. 35 i 37), dekret z 3.VIII.1909 r. i ustawa z 16.IV.1930 r.

2. *Nabywanie prawa.*

Każdy obywatel francuski lub obcy, pod warunkiem wrażliwości, pozbawiony środków, mający 70 lat wieku lub dotknięty kalectwem lub chorobą nieuleczalną, które uniemożliwiają mu zapewnienie środków utrzymania z pracy, ma prawo do pomocy, o ile posiada domicyl zaopatrzenia i został wpisany na listę opieki społecznej (*liste d'assistance*).

Domicyl zaopatrzenia wymagany nabywa się przez zamieszkiwanie na terenie gminy w ciągu lat 5-ciu. Po upływie 65 lat wieku nie można nabyć nowego domicylu ani utracić posiadanego (*domicile consolidé*). Wobec długiego dość terminu, wymaganego do nabycia uprawnień i wielu kwestyj spornych przedewszystkiem przy rozrachunkach, nowela z 1907 r. ustaliła, że gmina ponosi koszty opieki starców, kalek i nieuleczalnych, którzy zamieszkują w niej 5 lat lub w chwili wydania ustawy mieli lat 65, ci którzy nie spełniają tego warunku ale zamieszkują 5 lat na terenie departamentu — obciążają departament, wreszcie wszyscy inni pozostają na koszcie państwa.

Wpisanie na listę opieki społecznej odbywa się w sposób podobny jak przy bezpłatnej pomocy lekarskiej. Biuro opieki społecznej zestawia dwie listy odrębne: posiadających domicyl zaopatrzenia w gminie i nieposiadających go, proponuje rodzaj pomocy względnie, w razie stosowania pomocy w domu, wysokość zasiłku miesięcznego. Rada gminna decyduje co do pierwszej z wyżej wymienionych grup, drugą listę kieruje się do prefekta, który zwraca się z żądaniem udzielenia pomocy ewentualnie do gmin, gdzie zainteresowani nabyli domicyl zaopatrzenia. Wywieszanie list, reklamacje i zmiany przeprowadzane są w sposób podobny, jak, przy bezpłatnej opiece lekarskiej z tą różnicą, że odwoławcza komisja kantonalna zbiera się w większym składzie (podprefekt, członek rady gminnej z wyboru, członek rady powiatowej z nominacji, sędzia, osoba wyznaczona przez prefekta, delegat gminnego biura opieki społecznej i delegat towarzystw wzajemnej pomocy) oraz, że od jej decyzji służy odwołanie do komisji centralnej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

3. *Świadczenia.*

W zasadzie przyjęto formę pomocy indywidualnej udzielanej w domu w postaci zasiłków pieniężnych lub ekwiwalentu w naturze. Stawki zasiłków zmieniane kilkakrotnie w związku ze spadkiem wartości pieniądza, na podstawie ustawy z 16.IV. 1930 r. wynoszą nie mniej niż 30 fr. i nie więcej niż 60 fr. miesięcznie. Sumy powyższe mogą być zwiększone przez dopłatę państwa w wysokości do 20 fr. miesięcznie. Zasiłki mogą być obniżone, o ile korzystający z opieki zarobkuje, przyczem, jako maksimum zarobku nie powodującego obniżenia zasiłku przyjęto 2400 fr. rocznie.

W razie konieczności korzystający z opieki może być umieszczony w przytułku publicznym lub prywatnym lub też u osób prywatnych (za zgodą zainteresowanego). W tym wypadku wykonawca opieki ponosi koszt jego hospitalizacji, a także zwrot kosztów ewentualnego leczenia i transportu.

4. *Organizacja.*

Organizacją opieki nad starcami, kalekami i nieuleczalnymi, zajmuje się służba opieki w departamencie pod kierunkiem

rady generalnej i prefekta. Regulamin opieki może być również narzucony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Wykonaniem pomocy zajmuje się biuro opieki społecznej w gminie.

5. *Finansowanie.*

Pokrywanie kosztów opieki nad starcami, kalekami i nieuleczalnymi odbywa się na zasadach podobnych jak przy opiece lekarskiej. Jednakże współudział departamentu i państwa jest tu znacznie więcej zaakcentowany (subwencja dla gminy w granicach od 30 — 90% wydatków, dla departamentu 10 — 20%). W praktyce gmina pokrywa najczęściej nie więcej niż 10% kosztów, co oczywiście wpływa na łatwość przyznawania prawa do opieki.

Według obliczeń teoretycznych — we Francji pod opieką znajduje się 385.000 starców, kalek i nieuleczalnych z czego 255.000 w domu, 130.000 w przytułkach. Wydatek na pomoc dla nich obliczony wynosić miał ogółem 84 — 85 milionów fr. rocznie. Sumy te jednakże zostały w rzeczywistości znacznie przekroczone.

VII. *Opieka nad dziećmi (assistance aux enfants).*

1. *Cel i podstawa prawna.*

Państwo zdecydowało zapewnić byt i opiekę dzieciom pozbawionym tych warunków, a przede wszystkim pozbawionych opieki rodzicielskiej. Zasady i organizację opieki nad dzieckiem normują ustawy z 27.VI.1904 r., 28.VI.1904 r., 22.IV.1905 r. (artykuł 44), 28.XII.1906 r. oraz dekrety z 19.V.1909 r. i 4.X. 1909 r.

Ilość dzieci pozostających pod opieką organów publicznych wynosi we Francji ok. 200.000 (dane z przed 1927 r.).

2. *Dzieci pozostające pod opieką.*

Dzieci korzystające z uprawnień wymienionych powyżej ustaw dzieli się na dwie kategorie: dzieci pozostających pod opieką czasową (protection) i dzieci w stosunku do których państwo sprawuje opiekę prawną (tutelle).

Do pierwszej kategorii, którą charakteryzuje przede wszystkim czasowość świadczeń, zalicza się:

a) dzieci wspomagane (enfants secourus) t.j. te, którym rodzice lub opiekunowie nie mogą zapewnić utrzymania;

b) dzieci przyjęte pod opiekę (enfants en dépôt) na czas niemożności zajmowania się nimi przez uprawnionych do tego z powodu choroby lub uwięzienia;

c) dzieci powierzone opiece społecznej przez sądy (enfants en garde), jako ofiary lub sprawcy przekroczeń i zbrodni.

Do drugiej kategorii (pupilles de l'assistance), nad którą państwo sprawuje opiekuństwo prawne aż do pełnoletności

dziecka, zalicza się dzieci: a) znalezione (trouvés), b) porzucone (abandonnés), c) sieroty biedne (orphelins pauvres), d) bez pomocy moralnej lub źle traktowane (moralement abandonnés, maltraités).

W wykonywaniu opieki (rozmiary świadczeń, umieszczanie w instytucjach) dzieci obu wyżej wymienionych kategorii są traktowane jednakowo, różnicę istotną stanowi tylko moment opieki prawnej państwa w stosunku do dzieci drugiej kategorii.

3. *Nabycie prawa.*

Dziecko zyskuje prawo do opieki państwowej w zasadzie przez oddanie do wyznaczonej przez prefekta instytucji (urzędu) opieki nad dzieckiem. Instytucje powyższe są biurami otwartymi (bureaux ouverts), mają one ten sam charakter właściwie co dawne przytulki, gdzie dziecko można było oddać nawet potajemnie przy pomocy specjalnego mechanizmu (le tour).

Od zgłaszających nie żąda się żadnych wyjaśnień ani informacji poza temi, których sami udzielą. Jednakże oddający dziecko, jako pupila opieki społecznej, zrzeka się tem samem praw do niego i o jego losach może być informowany tylko w razie, o ile prawo swoje poprzednie udowodni oraz uczyni o tem zastrzeżenie przy oddaniu dziecka.

Dzieci pod opieką mają również domicyl zaopatrzenia. Domicyl ten jest departamentalny i nabywa się w departamencie, w którym urodziły się lub zostały znalezione. W wyjątkowych wypadkach dzieci pozbawione domicylu pozostają pod opieką państwa.

4. *Formy opieki.*

Zasadniczą formą opieki nad dzieckiem jest umieszczanie go u osób prywatnych za opłatą umowną ponoszoną przez obowiązane do tego organy. Celem zapewnienia większej staranności opiece, państwo przyznaje specjalne premje opiekunom za wykramienie dziecka (do 15 miesięcy) lub wychowania (do 10 lat). Opieka w tej formie obejmuje dzieci do lat 13, po przekroczeniu tego wieku dziecko winno być oddane do rzemiosła lub na służbę. Zarobki dziecka pozostającego pod opieką są kapitalizowane i zwracane mu po dojściu do pełnoletności.

Dzieci złe, zepsute i t. p. umieszcza się w specjalnych zakładach. Kilka departamentów stworzyło szkoły zawodowe dla pupilów opieki społecznej.

5. *Organizacja.*

Instytucje opieki nad dzieckiem są departamentalne. Opieka jest wykonywana przez służby opieki społecznej (services departementaux d'assistance) pod nadzorem rady generalnej, która ustala regulaminy opieki oraz prefekta i inspektora departamentalnego opieki społecznej.

Opieka prawna nad pupilami przechodziła szereg zmian. Pierwotnie (od 15 pluviôse'a roku XIII) powierzona była komisjom administracyjnym przytułków obecnie znajduje się w ręku prefekta i rady „familijnej“ (conseil de famille) złożonej z 7 członków wybranych przez radę generalną departamentu.

6. *Finansowanie.*

Wydatki na opiekę nad dzieckiem, poza dziećmi bez domicylu zaopatrzenia w departamencie, są pokrywane w $\frac{2}{5}$ przez państwo, w $\frac{2}{5}$ przez departament, w $\frac{1}{5}$ przez gminy. Oprócz tego na cele opieki nad dzieckiem wpływają sumy ze zwrotów kosztów ze strony rodzin, które przejmują dzieci z powrotem, z kar policyjnych, z darowizn i legatów.

VIII. Opieka nad obłąkanemi (hospitalisation des aliénés).

Ustawa z 30.VI.1838 r. w interesie spokoju i bezpieczeństwa publicznego wprowadziła dla każdego z departamentów obowiązek posiadania lub zakontraktowania zakładu dla obłąkanych. Umieszczenie obłąkanego w zakładzie następuje albo na żądanie (placement volontaire) rodziny, przyjaciół lub sąsiadów na podstawie decyzji prefekta, opartej na zgłoszeniu i świadectwie lekarza z poza zakładu, albo też z urzędu dla bezpieczeństwa publicznego. W tym ostatnim wypadku decyzję może wydać nawet mer.

Zakład departamentalny dla obłąkanych jest administrowany przez personel (dyrektor — lekarz), i komisję nadzorczą.

Wydatki związane z hospilitacją obłąkanych są pokrywane stosownie do ustawy z 31.III.31 r. przez państwo, departament i gminę w formie bardzo zbliżonej do stosowanej przy pomocy bezpłatnej lekarskiej.

IX. Opieka nad kobietą w pòłogu (assistance aux femmes en couches).

1. *Cel i podstawa prawna.*

Opieka nad kobietą w pòłogu jest wynikiem polityki repulacyjnej we Francji, ma ona za zadanie zapewnienie kobiecie w ostatnim okresie ciąży, w czasie pòłogu i po pòłogu możliwości egzystencji oraz wstrzymania się od pracy zarobkowej i odpoczynku. Opieka nad kobietą w pòłogu normowana jest przez ustawy z 17.VI.1913 r., 23.I.1917 r., 2.XII.1917 r., 24.X.1919 r., 30.VIII.1921 r. i 4.I.1928 r.

2. *Warunki korzystania.*

Kobieta roszcząca prawo do korzystania z opieki państwowej w czasie pòłogu winna być obywatelką francuską lub obcą

(na zasadzie wzajemności), nie posiadać innych środków do życia poza swą pracą, mieć domicyl zaopatrzenia, określony jak przy bezpłatnej opiece lekarskiej, dopełnić formalności analogicznych, jak przy korzystaniu z opieki lekarskiej, w czasie pozostawania pod opieką zachować odpoczynek i przestrzegać przepisów higieny.

3. Świadczenia.

Świadczenia z tytułu opieki nad kobietą w położu polegają na wypłacie zasiłku dziennego w wysokości od 2,50 fr. do 7,50 fr., płatnego zdołu w ciągu 8 tygodni (4 przed położem i 4 po położu).

Zasiłek jest wypłacany na podstawie świadectwa lekarskiego o odbyciu położu, może być wypłacany w pieniądzu lub w naturze.

Oprócz tego kobieta karmiąca otrzymuje zasiłki dodatkowe na karmienie w warunkach higienicznych w ciągu roku od położu. Zasiłki powyższe wynoszą 45 fr. miesięcznie w ciągu pierwszych 6 miesięcy, 15 fr. miesięcznie w drugim półroczu.

4. Organizacja.

Opieka nad kobietą w położu jest administrowana przez służbę opieki społecznej departamentalną pod kontrolą prefekta i rady generalnej. Charakterystyczną cechą tej organizacji jest, że przewiduje pozatem specjalny nadzór nad warunkami higienicznymi i odpoczynkiem korzystającej, wykonywany przez zakontraktowane instytucje prywatne, zatwierdzone przez Ministra Zdrowia Publicznego.

5. Finansowanie.

Finansowanie opieki nad kobietą w położu odbywa się przez państwo, departament i gminę na zasadach podobnych jak przy bezpłatnej opiece lekarskiej. Zaznaczyć jedynie należy, że państwo ponosi tu przeważną część wydatków, głównie dzięki ustawie skarbowej z 16.IV.1930 r., w której podwyższone zostały znacznie stawki zasiłku w związku ze spadkiem waluty (spółczynnik 5), a całą sumę podwyżki państwo wzięło na siebie. Oprócz tego państwo ponosi z samego prawa $\frac{3}{4}$ zasiłków dodatkowych na karmienie.

X. P o m o c d l a l i c z n y c h r o d z i n (assistance aux familles nombreuses).

Również w celach repopulacyjnych państwo w ustawach z 14.VII.1913 r., 28.VI.1918 r., (art. 6) i 31.III.1931 r. (art. 102) przewidziało pomoc udzielaną licznym rodzinom niemożącym podciążyć wydatkom na utrzymanie.

Przez liczną rodzinę w myśl wspomnianych powyżej ustaw rozumie się rodzinę, posiadającą dzieci do lat 13 resp. 16, o ile

się kształcą lub są chore i kalekie, w ilości 4, o ile oboje rodzice żyją, 3 — o ile żyje tylko ojciec, 2 — o ile tylko żyje matka, 1 — o ile opiekuje się dalsza rodzina lub obcy.

Formalno-prawne warunki korzystania z opieki nad licznymi rodzinami są analogiczne jak przy darmowej opiece lekarskiej (domicyl zaopatrzenia) i opiece nad starcami (wciągnięcie na listę).

Świadczenia z tytułu opieki nad liczną rodziną mają charakter zasiłków miesięcznych, wypłacanych zgóry, za każde dziecko w granicach od 270 — 300 fr. rocznie.

Finansowanie tej formy opieki odbywa się przez państwo i samorządy, jednakże przy znacznie większym udziale państwa (210 fr. z zasiłku).

Z opieką nad licznymi rodzinami wiąże się akcja zachęty dla licznych rodzin (*encouragement national aux familles nombreuses*), niemająca charakteru opieki społecznej, gdyż prowadzona bez względu na ubóstwo korzystających, uregulowana przez ustawy z 22.VII.1923 r. i 30.IV.1930 r. Akcja ta polega na płaceniu wyłącznie przez państwo zasiłków za dzieci, poczynając zasadniczo od trzeciego dziecka (jeżeli tylko matka żyje — od drugiego, jeżeli sierota na opiece — od pierwszego). Wysokość zasiłku płatnego zdołu wynosi rocznie za pierwsze dziecko — 120 fr., drugie — 360 fr., trzecie i każde następne — 540 fr.

Również pokrewną jest tak zwana opieka nad dziećmi oddanymi do karmienia (*protection des enfants en nourrice*), wprowadzona przez ustawę z 23.XII.1874 r. (prawo Roussel'a). Polega ona na roztoczeniu przez mera (pod nadzorem zwierzchnim prefekta), lekarzy i inspektorów departamentalnych opieki społecznej, nadzoru nad warunkami, w jakich znajduje się dziecko oddane przez rodziców do wykarmienia za wynagrodzeniem. Opieka ta jest bezpłatna i wymaga tylko dopełnienia formalności zgłoszenia ze strony rodziców i osób, którym oddano dziecko na wykarmienie. Koszty ponoszą państwo i samorządy.

XI. Opieka nad ubogimi zdrowymi w gminie (*assistance communale des indigents valides*).

Opieka nad ubogimi zdrowymi w gminie należy do biura dobroczynności gminy oraz do mera. Zakres jej obejmuje udzielanie wszelkiego rodzaju pomocy w domu ubogim, bądź z własnych środków biura dobroczynności, bądź też przez mera z funduszy przyznanych przez radę gminną. Poza tem przed wejściem w życie ustawy z 1893 r. należało tu też leczenie szpitalne ubogich chorych. Wspomniana powyżej ustawa zastąpiła ten niedostateczny sposób opieki przez opisany w innym miejscu.

XII. Schroniska dla żebraków (dépôts de mendicite).

W celu zmniejszenia żebractwa i włóczęgostwa tak niekaralnego (*délits de nécessité*), jak i karalnego, dekret z 5.VII. 1808 r. wprowadził zasadę tworzenia schronisk dla żebraków w każdym departamencie. Schroniska te służą dla osób, które zgłoszą się dobrowolnie, a także umieszczonych tam na skutek decyzji administracyjnej. Koszty budowy i utrzymania schronisk ponosi w całości departament, to też organizacja schronisk posunęła się bardzo niewiele (tylko w 24 departamentach i w bardzo skąłym zakresie).

XIII. Opieka społeczna w Paryżu.

Na specjalną wzmiankę wreszcie zasługuje opieka społeczna w Paryżu, zorganizowana w myśl ustawy z 10.I.1849 r., i dekretów z 15.XI.1895 r. i 28.III.1896 r. na zasadach odmiennych, niż w całej Francji.

Opieka społeczna w Paryżu jest ściśle scentralizowana i obejmuje instytucje temu celowi służące tak publiczne, jak i prywatne, znajdujące się na terenie gminy paryskiej i departamentu Sekwany. Administracja tego kompleksu znajduje się w ręku Dyrektora Opieki Społecznej, mianowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek Prefekta Sekwany. Dyrektor ma do pomocy radę doradczą (*conseil consultatif*).

Z pod powyższej organizacji wyłączone są jednak tradycyjnie biura dobroczynności, istniejące w ilości jednego na każdy okrąg i administrowane przez komisje okręgowe.

XIV. Wnioski ogólne i sytuacja obecna.

Reasumując powyżej przytoczone wiadomości stwierdzić muszę, że organizacja opieki społecznej we Francji przedstawia ogromną różnorodność form i zasad i daleką jest od ściślejzego ujednostajnienia. Większość form opieki społecznej francuskiej powstała w okresie dość odległym, niektóre tylko z nich zostały zmienione w kierunku dostosowania do bardziej nowoczesnych zasad właściwych dla okresu szerszego rozwoju opieki społecznej, jaki rozpoczął się po Wielkiej Wojnie. Dlatego też większość form opieki społecznej francuskiej nosi charakter nieco archaiczny.

Administracja całego tego wielkiego i skomplikowanego aparatu znajduje się w teorii przynajmniej w rękach samorządu na różnych poziomach, jednakże pod bardzo silną ingerencją państwa, które swoje uprawnienia często wykorzystuje w celach mało mających wspólnego z opieką społeczną.

Zakres opieki społecznej napozór wydaje się bardzo obszerny i rozbudowany, jednakże uprawnienia wprowadzone są raczej tylko uregulowane pod względem prawnym, natomiast faktycznie szereg ustaw nie jest wykonywanych w całości i zakres rzeczywistego wykorzystywania opieki społecznej jest bezspornie w wielu wypadkach szczuplejszy.

Nie rozporządzając w chwili obecnej dostatecznymi cyframi, nie chcę jednak wniosku tego rozszerzać i uogólniać.

Pod względem finansowym punkt ciężkości realizacji opieki społecznej w chwili obecnej spoczywa na państwie. Jednakże ciężka sytuacja finansowa tego ostatniego i tendencje oszczędnościowe, akcentujące się coraz wyraźniej, każą przypuszczać, że i w tej dziedzinie nastąpić musi przegrupowanie sił, które będzie miało prawdopodobnie miejsce kosztem skurczenia się świadczeń opieki społecznej.

BIBLIOGRAFJA.

Maurice Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public. Paris 1927.

Maurice Hauriou. — Précis élémentaire de droit administratif. Paris 1926.

Joseph Barthelemy. — Le gouvernement de la France. Tableau des institutions politiques, administratives et juridiques de la France contemporaine. Paris 1925.

Georges Pillu. — L'assistance publique dans la commune. (Cahiers administratives No. 11, 1933).

Léon Bourgeois. — La solidarité. Paris 1922.

Dr. Szczesny Wachholz. — Instytucja Samorządu we Francji. Kraków 1934. I. A. G.

Manuel des maires, adjoints et conseillers municipaux. Paris 1925, Dalloz.

Journal officiel.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr. 137. 1. Miejscowy związek ubogich chwilowego pobytu ubogiego, pobierającego już bieżące wsparcie publiczne od innego związku ubogich, nie jest uprawniony przyznać mu bez ugody z tym ostatnim związkiem wyższe wsparcie bieżące, chociażby uważał dotychczasowe wsparcie za niewystarczające ze względu na stosunki miejscowe na swoim obszarze.

2. Do wydawania zarządzeń z § 56 ustawy o domicylu wsparcia z 30 maja 1908 r. (Dz. Ust. Rz. Niem. 381) powołany jest w 1-ej instancji Wojew. Sąd. Administracyjny, w którego okręgu leży związek miejsca pobytu ubogiego. Sąd ten orzeka w postępowaniu sporno - administracyjnym na zasadzie § 39 ustawy o właściwości władz z 1 sierpnia 1883 r. (zb. ust. pr. str. 237).

(Wyrok z dn. 15 lutego 1933 r. L. rej. 6860/31).

Anna F., zamieszkała w Sulnowie, powiat świecki, pobierała od dworskiego Związku dla wspierania ubogich w Sulnowie wsparcie publiczne 6 zł. miesięcznie, wolne mieszkanie i $\frac{1}{4}$ morgi roli pod kartofle.

W styczniu 1928 r. sprowadziła się F. do zięcia swego w Bydgoszczy, który w dniu 14 maja 1928 r. wniósł do Magistratu w Bydgoszczy (Urząd Opieki Społecznej) prośbę o zapomogę dla niej, wywodząc, że był zmuszony przyjąć teściową do siebie ze względu na jej wiek i potrzebę opieki, lecz że mu trudno ją utrzymać, gdyż pobiera ona tylko 6 zł. miesięcznego wsparcia z gminy Sulnowo.

Po zbadaniu stosunków majątkowych i rodzinnych F. Magistrat uchwałą z dnia 19 września 1928 r. przyznał jej bieżące wsparcie 20 zł. miesięcznie, poczynwszy od 1 października 1928 r., o czem pismem z 19 października 1928 r. zawiadomił obszar dworski Sulnowo z żądaniem

uznania pretensji do zwrotu stąd powstałych kosztów. Przełożony obszaru dworskiego w Sulnowie żądaniu temu odmówił, wywodząc m. in., że F. może nadal korzystać na miejscu w Sulnowie z przysługującego jej wsparcia, związek ubogich nie ma zaś obowiązku płacenia jej uchwalonego przez inną gminę wsparcia. Wezwaniu Magistratu o zwrot kosztów wsparcia w kwocie zł. 54, do którego to wezwania załączono świadectwo lekarskie, stwierdzające, że F. jest niezdolną do transportu, przełożony obszaru dworskiego w Sulnowie odmówił pismem z dnia 7 stycznia 1929 r., powołując się na przepis § 32 ustawy z 30 maja 1908 r.

Jak wynika dalej z akt Magistratu (karta 15) F. pobierała nadal przyznane jej przez Magistrat wsparcie do dnia 1 kwietnia 1931 r., w którym to dniu wsparcie skreślono na skutek stwierdzenia, że wymieniona już w dniu 1 października 1930 r. wyprowadziła się z Bydgoszczy.

Uwzględniając skargę Magistratu m. Bydgoszczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Toruniu wyrokiem z 28 kwietnia 1931 r. zasądził Miejscowy Związek dla wspierania ubogich w Sulnowie na zapłacenie powodowi kwoty 773 zł. 65 gr. wraz z 10% odsetkami zwłoki od 21 lutego 1931 roku a to tytułem zwrotu kosztów wsparcia udzielonego Annie F. w czasie od 1 października 1928 r. do 31 marca 1931 r. oraz na poniesienie kosztów sporu.

W uzasadnieniu do tego wyroku Sąd przyjął między innymi, że powód udzielił F. wsparcia zgodnie z obowiązkiem ciążącym na nim według § 28 ustawy o domicylu wsparcia z 30-go maja 1908 r., że wsparcie to nie jest wygórowane, gdyż według rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 15 lutego 1929 r. (Dz. Ust. poz. 103) może ono wynosić nawet 36 zł. miesięcznie, wreszcie, że obowiązek zwrotu powstałych stąd kosztów ciąży na pozwanych według cytowanego § 28 ustawy o domicylu wsparcia.

Rozpatrując odwołanie pozwanego od tego wyroku, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Wynikający z § 28 ustawy o domicylu wsparcia (Dz. Ust. Rz. Niem. str. 381/1908) obowiązek związku ubogich miejsca pobytu do udzielenia tymczasowego wsparcia odnosi się tylko do osób, takiego o wsparcia rzeczywiście potrzebujących.

O ile przeto nie chodzi tylko o doraźne wsparcie, spowodowane chwilową niezdolnością do pracy, to do rzędu takich osób nie można zaliczyć ubogiego, który już w innej gminie pobiera wsparcie bieżące nawet wówczas, gdy to wsparcie nie wystarcza do utrzymania ubogiego w gminie pobytu ze względu na miejscowe warunki. Do tego rodzaju osób może bowiem gmina chwilowego pobytu stosować przepisy §§ 4 i 5 ustawy o swobodzie wyboru miejsca zamieszkania z 1 listopada 1867 r. (Zbiór Ust. zw. str. 55), t. j. wydalić je, względnie zakazać im na swoim obszarze dalszego pobytu, a wówczas związek do ponoszenia kosztów wsparcia ostatecznie obowiązany musi ubogiego przejąć zgodnie z przepisem § 31 ustawy z r. 1908. Związek ten może też sam zażądać na zasadzie § 32 tej ustawy przeprowadzenia takiego ubogiego w jego własną bezpośrednią opiekę.

Jeżeli natomiast związek pobytu ubogiego uważa z jakiegokolwiek powodu wydalenie go za niewskazane, to może według § 55 tej samej ustawy starać się o ugodę ze związkiem do przejścia ubogiego obowiązany w kierunku trwałego lub czasowego pozostawienia ubogiego w jego obecnym miejscu pobytu za pewną ustalić się mającą kwotę wsparcia, płatną przez ten ostatni związek.

Wreszcie ustawa wskazuje w § 56 specjalne wypadki, w których nawet w razie nie dojdęcia do skutku ugody, o której wyżej mowa, można żądać pozostawienia osoby, mającej być wydaloną, w miejscu jej dotychczasowego pobytu. O tem jednak jako też o wysokości wsparcia, jakie wówczas ma płacić związek ubogich do tego obowiązany, decyduje władza, powołana do orzekania w pierwszej instancji w sprawach związku ubogich miejsca pobytu.

Niespornem jest, że F. pobierała przed sprowadzeniem się do Bydgoszczy wsparcie publiczne od pozwanego częściowo w naturze (mieszkanie, pole pod uprawę kartofli) a częściowo w gotówce (6 zł. miesięcznie) oraz, że pozwany domagał się przekazania jej we własną jego opiekę na zasadzie § 32 cytowanej ustawy, a żądaniu temu powód nie uczynił zadość.

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny przyjął — wbrew zapatrywaniu Sądu a quo — że nie zachodził dla powoda obowiązek udzielenia F. bieżącego wsparcia (§ 28 ustawy) li tylko dlatego, że powód uważał wsparcie gotówkowe, jakie wymieniona pobierała od pozwanego, za niewystarczające ze względu na stosunki miejscowe w Bydgoszczy, mógł on natomiast postąpić jedynie w myśl omawianych wyżej przepisów prawnych.

Ale gdyby nawet uznać, że zawiadomienie pozwanego o niemożności przetransportowania F. do Sulnowa było propozycją uczynioną pozwanemu w myśl § 55 ustawy, to wobec ponownej odmowy z jego strony, miał powód jedynie otwartą drogę postępowania z § 56, t. j. mógł żądać rozstrzygnięcia tej kwestji spornej oraz wyznaczenia wysokości ewentualnego wsparcia bieżącego przez kompetentną według tego paragrafu w pierwszej instancji władzę, t. j. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działający w postępowaniu sporno - administracyjnem (§ 39 ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych z 1 sierpnia 1883 r.) (Zbiór Ust. pr. str. 237).

Z tych powodów należało przyjąć, że powód, nie wyczerpawszy ustawą wskazanych środków, nie może skutecznie domagać się od pozwanego zwrotu wsparcia samodzielnie przez siebie przyznanego, wobec czego Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł, jak na wstępie.

Nr. 138. Ulgi, przewidziane przez § 23 rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 roku o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonarjuszów państwowych, dz. ust. poz. 1073, nie mają zastosowania do osób, przyjętych do służby już po wejściu w życie pomienionego rozporządzenia.

(Wyrok z dn. 22 września 1933 r. L. rej. 4806/31).

Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 24 marca 1931 r. Nr. S. S. 2452/3 nie uwzględnił odwołania Magistru m. Tomaszowa Maz. od decyzji Wojewody Łódzkiego z dn. 31 października 1930 r., która zawierała polecenie zwolnienia ze służby technika drogowego W. Sz. z powodu braku odpowiednich kwalifikacyj. W uzasadnieniu decyzji przytoczono, że mianowanie Sz. na stanowisko technika drogowego jest sprzeczne z § 20 rozp. Prez. Rzeczyposp. z dnia 30 grudnia 1924 r. Dz. Ust. R. P. poz. 1073, brak mu bowiem kwalifikacyj, wymaganych przez statut etatów służbowych, przepisy zaś § 23 tegoż rozporządzenia nie mogą być w tym wypadku zastosowane, mają one bowiem na względzie funkcjonarjuszów komunalnych, których rozporządzenie zastało w służbie danego związku komunalnego.

Magistrat m. Tomaszowa wniósł na tę decyzję skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, podnosząc zarzut niewłaściwej wykładni przez władzę § 23 wymienionego wyżej rozporządzenia, niema bowiem podstawy do niezastosowania tego artykułu w stosunku do Sz., który przed wstąpieniem do służby w gminie miejskiej m. Tomaszowa, pozostawał w służbie państwowej.

Władza pozwana wnosi o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznawszy zarzuty skargi w związku z wywodami, zawartymi w odpowiedzi na skargę władzy pozwanej, rozważył co następuje:

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 30 grudnia 1924 r. Dz. Ust. R. P. poz. 1073 o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych, w § 20 pomiędzy innymi zawiera wymaganie, ażeby reprezentacje związków komunalnych ustaliły w formie statutu etat stanowisk służbowych dla swoich pracowników z określeniem wymaganych dla tych stanowisk kwalifikacji i ażeby statut ten przedstawiły do zatwierdzenia władzy nadzorczej. Następnie § 23 tegoż rozporządzenia stanowi, że dotychczasowi pracownicy związków komunalnych, nieposiadający odpowiednich kwalifikacji mogą być zaliczeni na podstawie uchwały reprezentacji związku komunalnego do kategorii wyższej, o ile na zajmowanym przez nich stanowisku, dla którego wymagane są wyższe od posiadanych kwalifikacje, wykazali dostateczne uzdolnienie do wykonywania tych zadań. Uchwały takie również wymagają zatwierdzenia władzy nadzorczej.

Z treści przytoczonych przepisów wynika przede wszystkim, że na władzy nadzorczej ciąży obowiązek przestrzegania, ażeby przepisy o uporządkowaniu stanu prawnego w zakresie uposażenia i kwalifikacji funkcjonariuszów komunalnych, były przez związki komunalne wykonywane, że w szczególności władze winny przestrzegać, ażeby etaty stanowisk służbowych dla pracowników komunalnych ustaliły kwalifikacje, wymagane dla tych stanowisk, zgodnie z przepisami zawartymi w § 8, 14 i 16 tegoż rozporządzenia. Od tej ogólnej zasady § 23 stanowi wyjątkowe odstępstwo, mając na względzie uszanowanie praw nabytych w chwili wejścia w życie rozporządzenia. Przepis ten zatem, jako wyjątkowy, nie może ulegać wykładni rozszerzającej. W związku z tem i zgodnie z brzmieniem przepisu, w szczególności w związku z użyciem wyrazu „dotychczasowi pracownicy związków komunalnych“ wreszcie z uzależnienia przyznania odnośnych uprawnień od oceny uzdolnienia danego pracownika, wykazanego przez niego w pracy na dotychczasowym stanowisku służbowym, wynika niewątpliwie, że pracodawca miał w tym wypadku na względzie stosunki służbowe pomiędzy związkami komunalnymi i ich pracownikami, już funkcjonującymi w chwili wejścia w życie rozporządzenia, gdy pracownicy ci pomimo braku należytych kwalifikacji są jednak na podstawie dotychczasowej swojej pracy przez swoją zwierzchność cenieni i winni być w interesie publicznym i ze względów na słuszość w służbie na dotychczasowym stanowisku utrzymać. Natomiast niema podstawy i byłoby sprzeczne z nakazem prawodawczym ścisłego przestrzegania zasad ogólnych obsadzania stanowisk w służbie komunalnej, stosować ulgi, przewidziane w § 23, również do osób, przyjmowanych do służby przez dany związek komunalny już po wejściu w życie pomienionego rozporządzenia. Osoby takie, wstępujące do służby danego związku komunalnego z zewnątrz, winny już odpowiadać kwalifikacjom, wymagany przez statut do objęcia danego stanowiska służbowego. Do czynienia w tej mierze ustępstw nie upoważnia cytowane rozporządzenie, niema zatem podstawy do stosowania tych ulg również ze względu na uprzednią służbę państwową kandydata na stanowisko w służbie komunalnej.

Skoro zatem Sz., jak to wynika z akt sprawy i jak sam przyznaje w podaniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 16 listopada 1931 r., przed przyjęciem do służby przez gminę m. Tomaszowa — był urzędnikiem państwowym na etacie Ministerstwa Robót Publicznych — przepisy § 23 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r. nie mają do niego zastosowania.

Nr. 139. Z przepisów zasadniczej ustawy sanitarnej z dnia 19 lipca 1919 r., dz. pr. poz. 371, nie wypływa obowiązek gminy do udziału w utrzymywaniu organów państwowych, powołanych do walki z nierzędem i chorobami wenerycznymi,

a w szczególności do bezpłatnego dostarczania dla tych organów odpowiednich lokali.

(Wyrok z d. 13 października 1933 r. L. rej. 925/31).

Magistrat m. Warszawy zwrócił się pismem z dnia 2 października 1930 r. do Komisarza m. st. Warszawy, prosząc o uregulowanie zaległego komornego za lokale, zajmowane przez Wydział Zdrowia Komisarjatu Rządu (Policję Obyczajową) w domu Nr. 3/5 przy ul. Daniłowiczowskiej, w sumie zł. 13.947,84 za czas od 1 października 1927 r. do 30 września 1930 r. oraz w sumie zł. 1.162,32 za kwartał bieżący.

Powyższe pismo Magistratu przedstawił Komisarz Rządu do decyzji Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który pismem z dnia 31 października 1930 r. Nr. Z. A. 3977/30 zawiadomił Komisarza, że podanie Magistratu należy załatwić odmownie. W uzasadnieniu zarządzenia przytoczono, że z treści art. 7 i 3 zasadniczej ustawy sanitarnej wynika, że na związkach komunalnych ciąży obowiązek conajmniej udziału w kosztach związanych z wykonaniem obowiązków przewidzianych w p. 8 art. 3 ustawy sanitarnej, że w analogicznych wypadkach, a mianowicie przy ustalaniu udziału związków komunalnych w kosztach utrzymania szkół powszechnych lub kosztach wyborów do Sejmu, związki komunalne obowiązane są przede wszystkim do dostarczenia lokali, (ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. poz. 143, z dnia 28 lipca 1922 r., poz. 590); że zatem, gdyby wyszła zapowiedziana w art. 7 ustawy sanitarnej ustawa szczegółowa, niewątpliwie współudział związków komunalnych w zwalczaniu przez władze rządowe nierządu i chorób wenerycznych wyraziłby się również przedewszystkiem w ponoszeniu kosztów wynajmu lokali dla urzędów sanitarno-obyczajowych, że więc Magistrat m. Warszawy nie ma podstawy do pobierania komornego za pomieszczenie tych urzędów w domu miejskim.

Pismo powyższe Komisarz m. Warszawy podał do wiadomości Magistratu, poczem Magistrat wniósł skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, skierowaną przeciwko treści zacytowanego wyżej zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 października 1930 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny po rozpoznaniu zarzutów skargi i wywodów władzy pozwanej, zawartych w odpowiedzi na skargę, rozważył, co następuje:

Władza pozwana opiera swoje zarządzenie na przepisach zasadniczej ustawy sanitarnej z dnia 19 lipca 1919 r. Dz. Pr. poz. 371. Treść jednak tych przepisów nie uzasadnia bynajmniej wydanego zarządzenia, wedle bowiem art. 2 p. 7 ustawy, sanitarno-lekarska walka z nierządem odniesiona została do obowiązków władz państwowych, natomiast związki samorządowe, wedle art. 3 p. 8, powołane zostały tylko do współdziałania z władzami rządowymi w zwalczaniu nierządu i chorób wenerycznych, przyczem zastrzeżono, że prawa i obowiązki związków samorządowych przewidziane w art. 3 ustawy określi ustawa szczegółowa. Z powyższego wynika, że zasadniczo walkę z nierządem i chorobami wenerycznymi prowadzą władze państwowe, związki zaś komunalne odgrywają tylko rolę pomocniczą.

W tych warunkach, skoro pomiędzy stronami jest bezsporną okoliczność, że zapowiedziana w art. 3 ustawy sanitarnej ustawa specjalna, która ma uregulować szczegółowo rolę związków komunalnych w dziedzinie walki z nierządem i chorobami wenerycznymi, nie została do czasu wydania zaskarżonego zarządzenia ogłoszona, z powyżej przytoczonych przepisów samej ustawy sanitarnej nie da się wyprowadzić obowiązków gminy do udziału w utrzymywaniu organów państwowych, powołanych do wyżej wskazanych czynności, lub w szczególności dostarczania dla urzędów państwowych odpowiednich lokali. Nietrafnem jest również powoływanie się władzy na przepis, zawarty w ostatnim ustępie art. 7 ustawy sanitarnej, który głosi, że stosunek, w jakim Skarb Państwa weźmie udział w ponoszeniu wydatków, wymienionych w art. 3 p. 5, 7 i 8

określi osobna ustawa. Gdyby temu przepisowi nadawać to znaczenie, że zasadniczo koszty całej walki z nierządem i chorobami wenerycznymi ponoszą gminy, a Państwo tylko ma w tem udział cząstkowy, to takie komentowanie byłoby sprzeczne z zacytowanym wyżej przepisem art. 2 i 3 tejże ustawy, który odnośnymi obowiązками, jak to wyżej zaznaczono, obciąża właśnie organa państwowe, a nie gminy. Pomieniony przepis zatem może być tylko tak rozumiany, że o ile gminy będą prowadziły jakieś zakłady, mające na celu walkę z nierządem i chorobami wenerycznymi, to Państwo nie odmówi swego udziału i w kosztach prowadzenia tych zakładów, należących do gminy, a udział w tem określa ustawy, zapowiedziane w art. 3.

Również nieprzekonywującym jest wyprowadzanie obowiązku gminy m. Warszawy dostarczenia lokali dla Państwowego Urzędu sanitarno-obyczajowego z analogicznych przepisów ustaw o szkołach powszechnych względnie o wyborach do Sejmu. Przeciwnie z faktu, że dostarczanie bezpłatnie lokali przez gminy na te cele zostało wyrzeczone ustawowo, wynika, że tylko w tej drodze może być obowiązek taki na gminę nałożony.

Pogląd powyższy potwierdza również i art. 10 dekretu o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r. Dz. P. poz. 140, z którego wynika, że w zakresie poruczonym jedynie ustawa, oparte na ustawie rozporządzenie władzy, lub umowa z gminą, mogą nałożyć na gminę odnośny obowiązek, a już w żadnym wypadku obowiązek taki nie może być na gminę nakładany na mocy przepisów ustaw analogicznych.

W tym stanie rzeczy Trybunał dochodzi do przekonania, że władza pozwana nie miała podstawy prawnej do nakazania gminie m. Warszawy dostarczania bezpłatnego lokalu dla Państwowego Urzędu sanitarno-obyczajowego, i wobec tego, uwzględniając zarzuty skargi, a mianowicie podzielać zarzut skargi, iż zaskarżonem orzeczeniem władza naruszyła przepisy zasadniczej ustawy sanitarnej,

uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 140. Sankcja z art. 3 rozp. Prez. Rzplitej z d. 12 marca 1928 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości, dz. ust. 292, ma zastosowanie tylko w przypadku, jeśli po stronie magistratu, jako władzy publicznej, został stwierdzony brak należytej staranności przy dokonaniu wymiaru.

(Wyrok z d. 6 grudnia 1933 r. L. rej. 3339/32).

Jak wynika z akt Magistratu m. Warszawy, nieruchomość Nr. 105 Leszno, własność Ch. R., dzierżawioną jest przez Magistrat m. Warszawy, a administrowaną przez Wydział XVII tegoż Magistratu. Administracja domu, a więc Wydział XVII Magistratu w składanych Wydziałowi Finansowo-Podatkowemu Magistratu deklaracjach do wymiaru państwowego podatku od nieruchomości nie wykazywała czynszu z lokali zajmowanych przez Wydział XVII, skutkiem czego wymiar tego podatku został dokonany tylko od lokali, nie zajmowanych przez Wydział XVII. W roku 1929 Magistrat m. Warszawy dokonał dodatkowego wymiaru za lata 1924 — 1929, wymierzając dodatkowo 19.371,76 zł., tytułem państwowego podatku od nieruchomości, a 6.815,16 zł., tytułem dodatku komunalnego od tego podatku. Na skutek odwołania Ch. R. Izba Skarbowa Grodzka w Warszawie decyzyją z dnia 27-go czerwca 1931 r. uchyliła ten dodatkowy wymiar na podstawie § 20 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., Dz. Ust. poz. 523, uznając, że brak podstaw, któreby ten wymiar uzasadniały i zawiadamiając o tem Ministerstwo Skarbu pismem z dnia 30 lipca 1931 roku. Nawiązując do tego pisma i opierając się na przepisie art. 3 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r.

Dz. Ust. poz. 292 Ministerstwo Skarbu resekryptem z dnia 6 lutego 1932 r. poleciło Izbie Skarbowej Grodzkiej wstrzymać Magistratowi m. Warszawy odpowiednią część udziału w państwowych podatkach lub należnych dodatkach do podatków państwowych — aż do całkowitego pokrycia straty, wyrządzonej przez Magistrat Skarbowi Państwa z tytułu uskutecznienia Ch. R. nieprawidłowych wymiarów państwowego podatku od nieruchomości.

Na to orzeczenie skierowaną została do Najwyższego Trybunału Administracyjnego skarga, w której skarżąca zarzuca wadliwość postępowania, polegającą na tem, że zaskarżone orzeczenie nie zostało należyście uzasadnione, oraz obrażę art. 3 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r. Dz. Ust. poz. 292, który, zdaniem skarżącej, może mieć zastosowanie jedynie w razie stwierdzonego, daleko posuniętego, rażącego niedbalstwa lub opieszałości gminy, co nie ma miejsca w danym wypadku, który został wywołany fałszywą deklaracją, nieskorygowaną przez właściciela wbrew art. 2 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 roku, Dz. Ust. poz. 292.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Co się tyczy merytorycznego zarzutu skargi, to art. 3 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r. Dz. Ust. poz. 292 do zastosowania w niem przewidzianej sankcji *expressis verbis* wymaga jedynie stwierdzenia rażąco niskich, nieprawidłowych wymiarów podatku, niewypowiadając się wyraźnie co do winy władzy wymiarowej. O ile więc chodzi o dosłowne brzmienie tego przepisu, to zarzut skargi jest nieuzasadniony, ponieważ skarżąca nawet nie twierdzi, że wymiar był prawidłowy, a z akt Magistratu, a w szczególności z jego pisma ze stycznia 1930 r. L. 9488 wystowanego do Ch. R. wynika, że w latach 1924 — 1929 podatek pobrano od sumy 18.600 zł., a nie pobrano od sumy dochodu 216.845 zł., nie może więc zachodzić wątpliwość co do tego, że wymiar był rażąco niski.

Z treści skargi wynika jednakowoż, że, zdaniem skarżącej gminy, do zastosowania sankcji, o której wyżej mowa, potrzeba, aby po stronie władzy wymiarowej zachodziło niedbalstwo i to kwalifikowane, a mianowicie daleko posunięte i rażące. Natomiast władza pozwana w swej odpowiedzi na skargę zdaje się stać na stanowisku, że kwestja, czy po stronie władzy zachodzi lub nie zachodzi niedbalstwo, jest dla zastosowania tej sankcji obojętną, przyczem z odpowiedzi władzy nie wynika wyraźnie, czy odróżnia ona władzę wymiarową od podmiotu prywatnych praw i obowiązków, jakim jest gmina miejska.

Aczkolwiek pogląd skargi, że po stronie władzy wymiarowej zachodzić musi niedbalstwo rażące i daleko posunięte, nie znajduje uzasadnienia w przepisie art. 3 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r. Dz. Ust. poz. 292, który w tej kwestji zupełnie się nie wypowiada, to jednak nie podobna także podzielić poglądu władzy pozwanej. Nietrafność jej poglądu wynika choćby z tej okoliczności, że według załączonego do § 22 rozporządzenia z dnia 17 czerwca 1924 r. Dz. Ust. poz. 523 wzoru Nr. 1, punktem wyjścia dla wymiaru podatku są zeznania właścicieli domów. Łatwo więc jest skonstatować tego rodzaju przypadek, przewidziany zresztą w art. 2 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r., Dz. Ust. poz. 292, że właściciel podaje świadomie lub nieświadomie nieprawdziwe dane w zeznaniu, a władza mimo dołożenia należytej staranności t. j. skontrolowania — w danym razie na miejscu — danych zawartych w zeznaniu, nie będzie mogła wykryć fałszu, czy błędu i wymierzy podatek na podstawie zeznania niezgodnego z istotnym stanem rzeczy. Sprzeciwiałoby się to poczuciu słuszności, gdyby w takim przypadku stosować sankcję z cytowanego art. 3 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r. Trybunał dochodzi więc do wniosku, że, o ile zachodzi wypadek dokonania rażąco niskiego, a nieprawidłowego wymiaru, sankcja ta może być stosowana tylko w tym przypadku, jeżeli stwierdzony został brak należytej staranności przy dokonaniu wymiaru.

Brak tej staranności zachodzić więc musi po stronie organów władzy wymiarowej t. j. Magistratu, jako władzy publicznej, natomiast nie

może się odnosić do działalności organów Magistratu, związanej z zakresem prywatnych praw i obowiązków gminy. Jeśli przeto organa Magistratu zarządzające nieruchomością, nie wypełniły należycie obowiązków, nałożonych przez ustawę na właścicieli nieruchomości, to sankcja z art. 3 rozporządzenia z dnia 12 marca 1928 r. nie może być stosowana.

Zaskarżone orzeczenie, które poza powołaniem się na przepis nie zawiera żadnych motywów, nie ujawnia, w czym dopatruje się władza pozwana braku należytej staranności po stronie organów władzy wymiarowej, zatem Trybunał uznał, że ze szkodą dla skarżącej naruszone zostały formy postępowania administracyjnego, a temsamem uznał za słuszny zarzut skargi odnośnie wadliwości postępowania i uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr. 141. 15%-wy dodatek do uposażeń funkcjonarjuszów państwowych, ustanawiany co rok w ustawach skarbowych, nie stanowił zmiany zasad tych uposażeń, ustalonych w art. 3 — 7 ustawy uposażeniowej z dn. 9 października 1923 r., i wobec tego wypłacanie tego dodatku nie pociągało za sobą automatycznej zmiany uposażeń funkcjonarjuszów komunalnych w myśl § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczyposp. z dnia 30 grudnia 1924 r. Dz. Ust. p. 1073.

(Wyrok z d. 3 listopada 1933 r. L. rej. 2384/31).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku z dnia 28 kwietnia 1930 r. Nr. SS. 491/1 wyjaśniło Wojewodom, że dodatek 15% wypłacany funkcjonarjuszom samorządowym na podstawie przyznania takiegoż dodatku funkcjonarjuszom państwowym, na mocy ustaw skarbowych z dnia 25 marca 1929 r. i 29 marca 1930 r., nie może być włączony do podstawy obliczeniowej dodatku reprezentacyjnego dla przewodniczących i zastępców przewodniczących związków komunalnych oraz takież podstawy dodatku komunalnego dla pracowników komunalnych.

Na skutek reklamacji m. Poznania, skierowanej do Wojewody Poznańskiego, a przez Wojewodę przedstawionej do decyzji Ministerstwa, Ministerstwo to w dniu 5 stycznia 1931 r. Nr. SS. 2509/L. wydało orzeczenie, w którym oświadcza, że nie widzi podstawy do zmiany stanowiska, zajętego w zacytowanym okólniku, w stosunku do członków zarządu i pracowników m. Poznania, albowiem § 2 statutu (nie zaś § 4 omyłkowo przez Wojewodę zacytowany) nie przesądza sprawy włączenia dodatku 15% do podstawy obliczeniowej dodatku komunalnego. Dodatek ten nie jest częścią uposażenia służbowego, ani podwyższeniem uposażenia w rozumieniu ustawy uposażeniowej dla funkcjonarjuszów państwowych, nie może zatem w myśl art. 1 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r. ani w myśl § 2 statutu wpływać na wymiar podstawy obliczeniowej dodatku do uposażeń funkcjonarjuszów samorządowych.

Na powyższe orzeczenie Magistrat m. Poznania wniósł skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Słusznym jest przede wszystkim pogląd władzy pozwanej, iż statut, normujący etaty stanowisk służbowych dla pracowników m. Poznania, zatwierdzony przez Urząd Wojewódzki decyzjami z dn. 30 marca i 19 listopada 1927 r. a w szczególności § 2 tego statutu poza powtórzeniem ogólnych zasad określenia poborów pracowników miejskich zgodnie z §§ 1 i 21 rozporządzenia Prez. Rzeczyposp. z dnia 30 grudnia 1924 r. Dz. Ust. R. P. poz. 1073, nie zawiera bliższych wskazań, jak się ma obliczać wymieniony w tymże przepisie 15% dodatek komunalny.

Natomiast w aktach brak wyjaśnienia stosunku powyższego statutu do załączonego przez skarżącą Magistrat do skargi regulaminu o poborach urzędniczych i funkcjonarjuszów m. Poznania z dnia 12 lutego 1924 r.

zatwierdzonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w dniu 26 sierpnia 1924 r. Według § 8 tego regulaminu zamiast wszelkich świadczeń, przyznanych funkcjonariuszom państwowym poza uposażeniem ustawowym, członkowie Magistratu oraz urzędnicy i funkcjonariusze miejscy m. Poznania otrzymują wyrównanie przez to, że obliczona w myśl przepisów ustawy ilość punktów uposażenia mnoży się przez 1,5 według zaś § 21 tego regulaminu Prezydent i vice Prezydent mogą otrzymywać dodatek reprezentacyjny w wysokości 100% i 25% wszystkich poborów.

Ponieważ jednak, jak to wyżej zaznaczono, regulamin ten nosi datę zatwierdzenia 26 sierpnia 1924 r. t. j. datę poprzedzającą wejście w życie rozporządzenia Prez. Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r., przeto, o ile zawiera on przepisy niezgodne z przepisami tego rozporządzenia, przepisy te niewątpliwie utraciły moc prawną przy uwzględnieniu § 25. rozporządzenia. To też odnośnie zacytowanych przepisów sposób obliczenia dodatku komunalnego niewątpliwie uległ zmianie, w myśl § 2 statutu, który zgodnie z rozporządzeniem, ustala ten dodatek w wysokości 15%. Zasada zaś obliczenia dodatku reprezentacyjnego dla Prezydenta i vice Prezydenta nie może być niezgodna z przepisami § 7 tegoż rozporządzenia.

Dla rozstrzygnięcia zatem przedmiotu sporu należy rozstrzygnąć kwestję, czy przy obliczaniu członkom zarządu i funkcjonariuszom miejskim m. Poznania dodatków do uposażenia reprezentacyjnego oraz 15%-go, wypłacanego przez szereg lat funkcjonariuszom państwowym i samorządowym, na mocy odnośnych ustaw skarbowych, należy włączyć do podstawy obliczenia dodatku komunalnego — należy sięgnąć do odnośnych przepisów ustawowych.

Otóż według § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. Dz. Ust. poz. 1073 pobory płatnych członków zarządu i pracowników związków samorządowych winny być obliczone według zasad, przyjętych przy obliczeniu uposażeń funkcjonariuszów państwowych, przyczem wskazano, o jakie mianowicie zasady w tym wypadku chodzi. Mianowicie z przytoczenia odnośnych artykułów ustawy uposażeniowej, z dnia 9 października 1923 r. wynika, że za podstawę obliczenia należy przyjąć: a) punkty uposażeniowe wraz z dodatkiem regulacyjnym (art. 3), b) dodatek ekonomiczny (art. 4), c) wysokość mnożnej (art. 5), d) szczebel (art. 6), e) zasady pierwszego mianowania i awansowania (art. 7). Wobec powyższego dalszy przepis tegoż paragrafu stanowiący, iż ewentualne zmiany zasad obliczenia poborów funkcjonariuszów państwowych dotyczyć będą automatycznie również członków zarządu i pracowników związków komunalnych należy rozumieć w tym sensie, iż chodzi o ewentualne zmiany zasad, zawartych w wyżej zacytowanych artykułach ustawy uposażeniowej.

Natomiast § 21 rozporządzenia grudniowego stanowi, że do czasu ustawowego uregulowania praw i obowiązków pracowników związków komunalnych może być im przyznany dodatek komunalny, nie przekraczający 15% poborów, ustalonych w myśl przepisów rozporządzenia, a § 7 przyznaje reprezentacjom miejskim prawo przyznania Prezydentom, Burmistrzom i vice - Prezydentom dodatku reprezentacyjnego, nie przekraczającego jednak wskazanych w tymże artykule norm, obliczonych procentowo w stosunku do pobieranych przez nich a obliczonych jak wyżej uposażeń.

Przechodząc z kolei do określenia charakteru 15% dodatku, o który w danym wypadku chodzi, należy przedewszystkiem podkreślić, że gdyby prawodawca, przyznając ten dodatek funkcjonariuszom państwowym, miał zamiar przez to zmienić zasady ustawy uposażeniowej z dnia 9 października 1923 r., to niewątpliwie dałby tej swojej woli wyraz, wymieniając dokonywane w ustawie zmiany. Natomiast regulowanie tej sprawy w perjo-dycznych ustawach skarbowych z powtarzaniem analogicznego postanowienia z roku na rok, wskazuje na to, że prawodawca chciał nadać temu dodatkowi czy zasiłkowi charakter niestály, lecz pociągł wypłacać go w miarę możliwości budżetowych. Pogląd ten potwierdza i używane w od-

nośnych ustawach określenia „jednorazowy zasiłek“ (rozporządzenie z dnia 23 stycznia 1928 r. poz. 41, ustawa z dnia 31 marca 1928 r. poz. 419, ustawa z 25 marca 1929 r. Dz. Ust. poz. 183 oraz z dn. 29 marca 1930 r. Dz. Ust. poz. 221). Z powyższego wynika, że pomieniony dodatek 15% do uposażenia funkcjonariuszów państwowych uważany był za zasiłek, nie dotyczył on zatem zasad uposażenia funkcjonariuszów państwowych, ustalonych w ustawie uposażeniowej i nie stanowił żadnej zmiany tych zasad. Wobec tego nie może być on również uznany za należytą podstawę do automatycznego podwyższenia uposażeń funkcjonariuszów samorządowych, a tembardziej nie było racji do wliczenia go do podstawy obliczenia dodatku komunalnego, którego obliczanie rozporządzenie z dnia 30 grudnia 1924 r. wyraźnie ustaliło. Gdy więc niema podstawy do przyznania ze względu na treść statutu praw nabytych w tym względzie funkcjonariuszom samorządowym m. Poznania w stosunku do gminy, a stanowisko władzy co do charakteru 15% dodatku do uposażenia funkcjonariuszów państwowych jest ze stanowiska przepisów ustawowych najzupełniej uzasadnione, Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie podzielaając zarzutów, podniesionych w skardze przez Magistrat m. Poznania, oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 142. Orzeczenie władzy skarbowej o zmianie miejsca przypisu państwowego podatku dochodowego nie podlega zażaleniu przez zainteresowaną gminę; natomiast gminie przysługuje prawo skargi przeciw orzeczeniu, nakładającemu na nią, w związku ze zmianą miejsca przypisu, obowiązek zwrotu sum, pobranych z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego.

Obowiązek zwrotu pobranych wpływów z podatku dochodowego nie rozciąga się na te części udziału, które przez gminę zostały wypłacone innym, we wpływach uczestniczącym, gminom.

(Wyrok z dn. 10 listopada 1933 r. L. rej. 5474/29).

Gmina miasta Królewska Huta zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Śląskiej Rady Wojewódzkiej w Katowicach z dnia 25 czerwca 1929 r. L. R. 253/1 wydane na odwołanie Magistratu m. Królewska Huta przeciw zarządzeniu Wydziału Skarbowego przy Województwie Śląskiem w Katowicach z dnia 13 marca 1929 r. L. II. 6091, wedle którego za czas od 1 lipca 1926 r. począwszy przewidziane w § 8 rozporządzenia Wojewody Śląskiego z dnia 7 czerwca 1924 r. Dz. Ust. Sl. poz. 56 udział w wpływach z państwowego podatku dochodowego i dodatków do tegoż podatku, przypadającego od przedsiębiorstwa Polskie Kopalnie Skarbowe, Spółka Akcyjna należą się miastu Katowicom, jako gminie przypisu tego podatku.

W skardze gmina wychodzi z założenia, że skoro zarząd Polskich Kopalni Skarbowych ma swą siedzibę w Królewskiej Hucie, skoro tam znajduje się Generalna Dyrekcja, to miejscem przypisu podatku dochodowego dla ustalenia uprawnień związków komunalnych w płaszczyźnie art. 1 § 6 p. 5 ustęp 2 ustawy z 17 maja 1926 r. (poz. 24 Dz. Ust. Sl.) powinna być gmina m. Królewskie Huty, mimo że do rejestru handlowego wpisano Katowice, jako siedzibę przedsiębiorstwa. Skarżąca gmina powołuje się na ośnowę art. 8 p. 5 ust. 2 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych w brzmieniu ogłoszenia, dokonanego rozporządzeniem Wojewody Śląskiego z dnia 8 lipca 1926 r. Dz. Ust. Sl. poz. 30 z 1926 r., w myśl którego to przepis za gminę siedziby przedsiębiorstwa uważa się gminę, na której obszarze znajduje się siedziba zarządu.

Skarżąca wywodzi dalej, że w Katowicach Spółka Akcyjna Polskie Kopalnie Skarbowe nie utrzymuje żadnych zakładów przemysłowych, a ma tam jedynie biuro sprzedaży, lecz operacje finansowe tego biura przeprowadza się w Królewskiej Hucie, gdzie przy Dyrekcji istnieje oddział sprzedaży.

Wreszcie zarzuca gmina niedopuszczalność zarządzenia zwrotu sum, pobranych przez nią z wymienionego tytułu za rok 1926, ponieważ udział w tych wpływach za rok 1926 jest już prawomocny.

Władza pozwana wnosi w odpowiedzi na skargę o oddalenie tejże jako niezasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zaskarżone orzeczenie za wadliwe z następujących powodów.

W wyroku z dnia 25 października 1932 r. w sprawie sporno administracyjnej gminy miasta Królewska Huta przeciw gminie miasta Katowice w przedmiocie rozdziału wpływów komunalnych z podatku dochodowego opłaconego przez Spółkę Akcyjną Polskie Kopalnie Skarbowe w Królewskiej Hucie, do L. Rej. 2417/30 Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł, że rozdziału wspomnianych wpływów dokonuje na zasadzie postanowień art. 8 ustęp 1 lit. f powołanej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 30 Dz. Ust. Sl. z 1926 r.) gmina a przypisu podatku dochodowego, dalej, że pytanie, która gmina jest w stosunku do danego płatnika gminą przypisu podatku dochodowego, jest „quaestio facti“, uregulowaną przepisami odnośnych ustaw podatkowych.

Tem samem więc ustalenie miejsca przypisu państwowego podatku dochodowego dla konkretnego podatnika jest wyłączone z pod kwestjonowania w toku instancji przez zainteresowane gminy zarówno w postępowaniu administracyjnem jak i kasacyjnem, a w konsekwencji tego także orzeczenie władzy skarbowej o zmianie gminy przypisu, czyli ustalające, że za gminę przypisu uznaje się inną gminę niż poprzednio, nie podlega zaczepieniu przez te gminy.

W konkretnej sprawie o takiej zmianie zadecydował Wydział Skarbowy Śląskiego Wojewódzkiego Urzędu dekretem z dnia 13 marca 1929 I.II.6091/29. W świetle powyższych rozważań zarówno to zarządzenie, jako też wynikające zeń konkluzje, niezaskarżone przez płatnika podatku dochodowego, uznać należało za prawomocne i niezaskarżalne do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Natomiast uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny, że zainteresowanej gminie przysługiwało prawo skargi przeciw połączonemu ze zmianą miejsca przypisu orzeczeniu Rady Wojewódzkiej, nakładającemu na skarżącą obowiązek zwrotu sum pobranych przez nią za czas od 1 lipca 1926 r. z tytułu stosunkowego udziału we wpływach z państwowego podatku dochodowego, przypadającego od Sp. Akc. Polskie Kopalnie Skarbowe.

Zarzuty skargi w tej płaszczyźnie, podniesione już w odwołaniu, szły w tym kierunku, że udział w wpływach podatkowych za rok 1926, był oparty na stanie prawnym, który dopiero wspomnianem zarządzeniem został zmieniony, i że podział tego udziału urosł w moc prawną, ponieważ współzainteresowana gmina miasta Katowic tego podziału w toku instancji nie kwestjonowała. Otóż z uwagi na wyłuszczone już zapatrywanie prawne Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który decyzję o miejscu przypisu uznał w razie biernego zachowania się płatnika podatku za niepodlegającą zaskarżeniu przez zainteresowane gminy, a zatem za urastającą dla nich w natychmiastową moc prawną, powyższy zarzut odwołania był dla rozstrzygnięcia sporu istotny, i dlatego pominięcie go w zaskarżonej decyzji uznać należało za istotną wadliwość postępowania.

W ramach tego zarzutu wymagał rozpoznania także dalszy zarzut, mianowicie, że w toku postępowania, zmierzającego do zmiany miejsca przypisu na rok 1927 nastąpił także rozdział wpływów za ten rok podat-

kowy pomiędzy gminy udziałowe na podstawie dawniejszego stanu rzeczy. Gdy więc gmina Królewska Huta niewątpliwie przed rozstrzygnięciem kwestji zmiany miejsca przypisu działała z mocy przepisów ustawowych, jako gmina powołana do rozdziału udziału, i rozdziału tego w granicach swych uprawnień dokonała, należało okoliczność tę odpowiednio uwzględnić przy orzekaniu o obowiązku zwrotu „wpływów“ pobranych za r. 1927, gdyż jej (gminy) obowiązek zwrotu nie może być rozciągalszy, aniżeli jej udział, a zatem obowiązek ten nie może rozciągać się na te części udziału, które przez gminę skarżącą zostały wpłacone innym, we wpływach uczestniczącym gminom. Zatem także w tym względzie zaskarżone orzeczenie jest dotknięte istotną wadliwością postępowania.

W myśl powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 143. W razie zapewnienia w statucie emerytalnym związku samorządowego pracownikom fizycznym zabezpieczenia na okres ich bezrobocia, zarząd związku nie jest obowiązany do zabezpieczania tych pracowników na wypadek bezrobocia w trybie, przewidzianym ustawą z dnia 18 lipca 1924 r., dz. ust. poz. 650, o ile statut zapewnia tym pracownikom świadczenia nie mniejsze od przewidzianych cyt. ustawą ubezpieczeniową.

(Wyrok z dn. 29 listopada 1933 r. L. rej. 4863/31).

Zalatwiając przedstawienie Magistratu m. Piotrkowa w kwestji obowiązku zabezpieczenia na wypadek bezrobocia stałych pracowników miejskich fizycznych, Zarząd Obwodowy Funduszu Bezrobocia w Łodzi pismem z dnia 8 maja 1930 r. L. 23782 — K. 3 orzekł, że zabezpieczenie emerytalne w Miejskim Funduszu Emerytalnym, oparte na statucie emerytalnym gminy m. Piotrkowa, nie zawiera w sobie elementów zabezpieczenia na wypadek bezrobocia dla zwolnionych z pracy stałych robotników przedsiębiorstw miejskich, gdyż oparte jest na wysłudze lat, podczas gdy zabezpieczenie na wypadek bezrobocia opiera się na pozostawaniu w stosunku najmu pracy przez 20 tygodni w okresie 12 miesięcy przed utratą pracy. Z tych względów Zarząd Obwodowy odmówił uznania dotychczasowego zabezpieczenia emerytalnego na rzecz robotników stałych Magistratu jako zabezpieczenia na wypadek bezrobocia stosownie do § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1925 r. (poz. 192 Dz. U.).

Odwolania Magistratu Komisja Odwoławcza Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia na posiedzeniu w dniu 18 kwietnia 1931 r. nie uwzględniła i orzeczenie Zarządu Obwodowego zatwierdziła jako powzięte zgodnie z art. 1 ustawy z 18 lipca 1924 r. (poz. 650 Dz. U.) i § 4 rozporządzenia z 11 marca 1925 r.

Na tę uchwałę, zakomunikowana pismem Dyrekcji Funduszu Bezrobocia z 21 kwietnia 1931 r. Nr. P. III. 63/30, wniósł Magistrat m. Piotrkowa do Najwyższego Trybunału Administracyjnego skargę.

Rozpatrując sprawę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Władza pozwana w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia zaznaczyła m. in., że zaopatrzenie emerytalne pracowników stałych, na które powołuje się Magistrat, jako wypływające z innego tytułu, nie ma nic wspólnego z przewidzianem w § 4 rozporządzenia z 11 marca 1925 r. zabezpieczeniem na wypadek bezrobocia.

Wymieniony § 4 głosi, że przedsiębiorstwa i zakłady pracy związków samorządowych obowiązane są zabezpieczyć (scil. na wypadek bezrobocia) te kategorie zatrudnionych robotników, którym na wypadek

zwolnienia przedsiębiorstwa te nie zapewnią zabezpieczenia w okresie ich bezrobocia na podstawie obowiązujących regulaminów, uchwalanych przez organy reprezentacyjne odnośnych związków samorządowych.

Zdaniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego myślą przewodnią tego przepisu było zapewnienie zwolnionym z pracy robotnikom przedsiębiorstw samorządowych środków utrzymania przez pewien czas po zwolnieniu, oznaczony jako okres bezrobocia.

Otóż stwierdzić należy, że taki okres bezrobocia, o ile chodzi o robotników, którzy nabyli już prawo do stałej emerytury, wogóle nie zaistnieje, skoro zaraz po zwolnieniu z pracy otrzymują oni stałą płacę emerytalną, zapewniającą im bez przerwy środki utrzymania.

Co się zaś tyczy tych robotników stałych, którzyby zwolnieni zostali przed uzyskaniem prawa do emerytury i otrzymali jednorazową odprawę, to miarodajnym jest stwierdzenie w każdym poszczególnym przypadku, czy kwota jednorazowej odprawy, do jakiej dany robotnik nabył prawo po pewnym okresie pracy, zapewnia mu w razie zwolnienia z pracy dostateczne utrzymanie przez okres czasu, na jaki przewidziane jest ustawowe zabezpieczenie na wypadek bezrobocia.

Jeżeli zatem władza pozwana zajęła w zaskarżonym orzeczeniu stanowisko, iż emerytura i jednorazowa odprawa, wypłacone z Funduszu Emerytalnego skarżącej gminy zwolnionym robotnikom stałym w żadnym razie nie stanowią zabezpieczenia w okresie braku pracy, w rozumieniu § 4 rozporządzenia z 11 marca 1925, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że takie stanowisko władzy nie ma oparcia we wskazanym przepisie. Powołanie się w zaskarżonym orzeczeniu na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawie Gminy m. Krakowa z 23 lutego 1928 r. L. rej. 4825/26 jest w odniesieniu do niniejszej sprawy chybione, ponieważ przedmiotem rozważań nie ma oparcia we wspomnianym wyroku była jedynie kwestja, czy obowiązek zabezpieczenia na wypadek bezrobocia rozciąga się — jak to twierdziła gmina m. Krakowa — tylko na wykwalifikowanych robotników, zatrudnionych przy perjodycznych okresowych robotach budowlanych, drogowych, wodnych i meljoracyjnych, czy też na wszystkich robotników, tak wykwalifikowanych jak i niewykwalifikowanych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach i zakładach pracy samorządowych, o ile im regulaminowo nie jest zapewnione zabezpieczenie w okresie ich bezrobocia; kwestja jednak, która jest przedmiotem niniejszego sporu w powołanym wyroku, nie została rozstrzygnięta.

Nr. 144. O sprzeciwach od wymiaru opłat na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Drogowego (ustawa śląska z 31 marca 1931 poz. 14 Sl. Dz. Ust.) decyduje na górnośląskiej części województwa w analogicznym zastosowaniu §§ 11 ust. 2 i 14 ust. 4 pruskiej ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych (zb. ust. pr. str. 159 ex 1906) nie przewodniczący wydziału powiatowego lecz wydział w drodze uchwały.

(Wyrok z dnia 10 stycznia 1934 r. L. Rej. 90/32).

Wydział Powiatowy w Świętochłowicach wymierzył J. L. w Nowym Bytomiu od samochodu półciężarowego Nr. Sl. 10793 opłatę na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Drogowego za czas od 1 kwietnia do 21 lipca 1931 r. w kwocie 231 zł. 25 gr. Sprzeciw wymienionego przeciw temu wymiarowi oddalił Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Świętochłowicach decyzją z 31 sierpnia 1931 L. dz. B. F. 826/3. Decyzję tę podpisał „z polecenia” urzędnik Wydziału Powiatowego Dyrda.

Skargę L. w powyższym przedmiocie oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach wyrokiem z 18 listopada 1931.

Wyrok powyższy zaczępił powód środkiem prawnym odwołania, zaznaczając, że mylnie pouczone go co do rodzaju przysługującego mu

środka prawnego rewizji, gdyż w niniejszym wypadku nie stosuje się ust. 2 § 70 ustawy o daninach komunalnych, ponieważ nie chodzi tu o gminę miejską, lecz o Wydział Powiatowy, nie ma jednak też zastosowania § 11 ust. 4 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych z 23 kwietnia 1906 (zb. ust. pr. str. 159), ponieważ nie chodzi o daninę powiatową.

Zapatrywanie to jest błędne:

Według art. 13 cytowanej wyżej ustawy śląskiej z 31 marca 1931 r. przysługują od wymiaru opłaty na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Drogowego płatnikom te same środki odwoławcze, które służą płatnikom samoistnych danin komunalnych od wymiaru tych danin. Ponieważ przeciw wymiarowi samoistnych podatków powiatowych przysługują według art. 49 śląskiej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 30 Dz. Ust. Śl. z r. 1926) płatnikom środki prawne w myśl § 14 ust. 2 i § 11 ust. 4 i 5 cytowanej wyżej ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych, a władzą wymiarową dla opłaty na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Drogowego jest w niniejszym wypadku Wydział Powiatowy, należało przyjąć, że powodowi służą środki prawne, przewidziane w ustawie o daninach powiatowych i prowincjonalnych, t. j. według cytowanych wyżej jej przepisów sprzeciw w ciągu 4 tygodni do Wydziału Powiatowego, a od uchwały Wydziału Powiatowego skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, przeciw zaś rozstrzygnięciu tego Sądu wyłącznie tylko środek prawny rewizji.

Tej interpretacji obowiązujących przepisów prawa formalnego nie stoi też na przeszkodzie § 6 powołanego wyżej rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 31 marca 1931, gdyż przepis ten głosi jedynie, że od orzeczeń wymiarowych służy płatnikom na obszarze górnośląskiej części województwa śląskiego sprzeciw w ciągu 4 tygodni do władzy wymiarowej, zaś od jej decyzji skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Przepis ten nie zmienia zatem cytowanych wyżej postanowień ustawy z r. 1906.

Traktując przeto wniesiony przez powoda środek prawny jako rewizję Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozważył co następuje:

Pismo rewizyjne zarzuca na wstępie wadliwą obsadę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ponieważ w kolegium orzekającym na publicznym posiedzeniu, na którym powyższą sprawę rozpatrywano, brał udział zarówno Prezes Sądu Administracyjnego, jak i jego zastępca, co zdaniem powoda sprzeciwia się art. 3 ust. 3 rozporządzenia Wojewody śląskiego z 1 sierpnia 1922, (poz. 42 Dz. Ust. Śl.), zatwierdzonego ustawą śląską, gdyż zastępca nie może być równocześnie czynny z osobą i obok osoby, którą zastępuje.

Zarzut ten nie jest trafny:

Przepis art. 3 rozporządzenia, na który się pismo rewizyjne powołuje stanowi, że w kolegialnych posiedzeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego biorą udział:

- a) przewodniczący, lub jego zastępca,
- b) jeden sędzia zawodowy,
- c) trzech sędziów niezawodowych.

Z przepisu tego wynika więc jedynie, że przewodniczyć w posiedzeniach kolegialnych Sądu może w zastępstwie przewodniczącego (Prezesa) tylko jego zastępca t. j. Wiceprezes, nie wynika zaś z niego, by Zastępca przewodniczącego, mający według art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia kwalifikacje wymagane od sędziego zawodowego, nie mógł na równi ze sędziami zawodowymi zasiadać w kolegialnych posiedzeniach Sądu pod przewodnictwem Prezesa Sądu, jak to właśnie miało miejsce na posiedzeniu sądownym, w dniu 18 listopada 1931, na którym wydano zaczepiony wyrok.

Pismo rewizyjne zarzuca dalej, że Sąd a quo błędnie orzekł, że formalnym przepisem ustawowym stało się zadość, gdyż zaskarżoną decyzję podpisał urzędnik Dyrda z polecenia Przewodniczącego Wydziału Powia-

towego. Zdaniem bowiem powoda ustawa wymaga, by przed udaniem się do sądu administracyjnego zażalenie płatnika, obciążonego daniną, było zbadane przez Przewodniczącego samego, lub innego członka danego kolegium i do zbadania takiego płatnik ma prawo.

Zarzut ten Najwyższy Trybunał Administracyjny uwzględnił.

Wprawdzie powód mylnie powołuje się w tym względzie na przepis § 70 ustawy o daninach komunalnych, gdy tymczasem, jak już wyżej wykazano, w niniejszym wypadku wobec tego, że władzą wymiarową jest Wydział Powiatowy, mają zastosowanie nie przepisy o środkach prawnych, zawarte w tej ustawie lecz cytowany wyżej § 14 ust. 2 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych z r. 1906; mimoto jednak zarzut błędnego zastosowania przepisu ustawowego jest słuszny, a to z następujących powodów:

O ile bowiem art. 70 ust. 1 ustawy o daninach komunalnych zmieniony został artykułem 3 pkt. 6 ustawy z 13 maja 1918 r. (zb. ust. pr. str. 53) w tym kierunku, że w wypadkach, gdy zarząd gminny jest kolegialny, o sprzeciwach podatkowych decyduje przewodniczący, lub członek kolegium przez niego wyznaczony, to § 14 ust. 2 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych nie uległ w tym kierunku nowelizacji i obowiązuje nadal w pierwotnym brzmieniu, z którego wynika, że o sprzeciwie na wymiar podatkowy decyduje uchwała wydziału powiatowego. Również i § 11 ust. 4 tej ustawy postanawia, że skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przysługuje płatnikowi na uchwałę Wydziału Powiatowego.

O sprzeciwach przeciw wymiarom danin powiatowych nie może więc decydować sam przewodniczący wydziału powiatowego, lecz wymagana jest uchwała kolegium tego wydziału i płatnik ma przedmiotowe prawo żądania, by sprzeciw jego był przedłożony wydziałowi i przez ten wydział rozstrzygnięty. Przepis ten ma zastosowanie także w niniejszej sprawie na zasadzie cytowanego art. 13 ustawy z r. 1931.

Skoro więc Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku swym stanął na odmiennym stanowisku prawnym, należało wyrok ten uchylić.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr. 177. Świadczenia drogowe w naturze, przewidziane przez art. 29 — 33 ustawy drogowej, dz. ust. poz. 32/1921 r., mogą być wymierzane bez względu na możliwość osobistego ich wykonania przez zobowiązanego.

(Wyrok z dn. 8 września 1933 r. L. rej. 1768/31).

Wezwaniem z dnia 23 maja 1930 r. Urząd Gminy Klesów wymierzył S. S. świadczenia drogowe na rok 1930/31 w ilości 769 1/3 dni robocizny pieszej lub wzamian tych świadczeń równoważnik pieniędzy w kwocie 2.308 zł. 53 gr.

Odwolania przeciwko temu wymiarowi nie uwzględnił Wydział Powiatowy Sejmiku Sarneńskiego orzeczeniem z dnia 3 grudnia 1930 r. Nr. 210.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżący podniósł m. in. zarzut, że szarwark jest osobistym obowiązkiem mieszkańca gminy, wobec czego osoby niezdolne do pracy, a takim jest skarżący, nie podlegają temu obowiązkowi ani nie mogą być zobowiązani do opłat zastępczych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje.

... Podmiotowe zwolnienie od obowiązku szarwarkowego wymienia art. 33 ustawy drogowej, artykuł ten nie przewiduje żadnych zwolnień od świadczeń w robociznie pieszej, w szczególności z powodu wieku, stanu

zdrowia, stanowiska, stosunków rodzinnych zobowiązanego. Art. 30 wysokości świadczeń uzależnia od wysokości opłacanych przez mieszkańców gminy podatków bezpośrednich.

Z treści tych artykułów wynika, że ustawa nie przewiduje obowiązku wykonania świadczeń osobiście przez zobowiązanego, gdyż w takim razie musiałaby przewidzieć cały szereg podmiotowych zwolnień, i że wysokość tych świadczeń, uzależniona tylko od wysokości opłacanych podatków, może nawet przekroczyć możliwości fizyczne samego zobowiązanego. Obowiązek więc świadczeń, przewidziany przez art. 29 — 33 ustawy drogowej, wyraża się w stosunku do zobowiązanego mieszkańca gminy, jako obowiązek wykonania świadczeń, wymienionych w art. 32, niekoniecznie jednak wykonania osobistego, mogą tu bowiem wchodzić w rachubę również postronne siły robocze, jak np. członków rodziny, służby folwarcznej, najemne lub t. p.

W świetle tych rozważań zarzuty skarżącego, że został on pociągnięty do świadczeń pomimo choroby i późnego wieku i że wymierzone świadczenia są dla jednego człowieka fizycznie w ciągu rocznego okresu czasu niewykonalne — są chybione, a to tembardziej, że Urząd Gminy w konkretnym wypadku przewidział, zgodnie z postanowieniem art. 31, możliwość zastąpienia świadczeń osobistych opłatą pieniężną.

Nr. 178. Ani ustawa drogowa z dnia 10 grudnia 1920 r., dz. ust. poz. 32/1921 r., ani inny przepis prawny nie przewiduje stosowania progresji stawek przy wymiarze opłaty za nadmierne zużywanie dróg.

(Wyrok z d. 28 września 1933 r. L. rej. 9929/32).

Powiatowy Związek Komunalny w Rawiczu wprowadził na obszarze powiatu rawickiego z dniem 1 kwietnia 1928 r. statut w przedmiocie pobierania opłat za nadmierne zużywanie dróg powiatowych. Statut ten, oparty, jak wynika z jego nagłówka, na art. 23 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych z dnia 10 grudnia 1920 r. (poz. 32 Dz. Ust. ex. 1921), postanawia w § 1, że do uiszczenia wymienionej opłaty zobowiązane są wszelkiego rodzaju przedsiębiorstwa (tartaki, cegielnie, piaskarnie, kamieniołomy, kopalnie, lasy, mleczarnie, cukrownie i t. d.) zużywające nadmierne drogi, względnie powodujące nadmierne zużywanie dróg. Wysokość tej opłaty oblicza się według § 3 progresywnie od 3 do 20 gr. za jeden tonno-kilometr, zależnie od ilości tonno-kilometrów, przebytych w ubiegłym roku kalendarzowym ponad 200 tonno-kilometrów (normalne zużycie — § 2).

Na podstawie tego statutu wymierzył Wydział Powiatowy w Rawiczu „Cukrowni w Miejskiej Górze“ opłatę za nadmierne zużywanie dróg powiatowych na rok 1931/32 w kwocie 13.760 zł., a sprzeciw jej oddalił uchwałą z dnia 22 grudnia 1931 r.

Uwzględniając częściowo skargę „Cukrowni w Miejskiej Górze“ w powyższej sprawie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 15 lipca 1932 r. zmienił powyższą uchwałę i ustalił dla powódki opłatę za nadmierne zużywanie dróg powiatowych w roku 1931/32 na 2.064 zł. 03 gr. t. j. po 3 gr. za 1 tonno-kilometr, bez zastosowania progresji, przewidzianej w § 3 statutu.

Obniżenie spornej opłaty uzasadnił Wojewódzki Sąd Administracyjny tem, że ani cytowana wyżej ustawa drogowa, ani też inny przepis prawny nie przewiduje w przedmiocie spornej opłaty dopuszczalności progresji, zatem uregulowanie tego rodzaju, jak to przewidziano w art. 3 statutu, należało uznać za sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa.

Od tego wyroku wniósł pozwany rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który w granicach rewizji rozważył, co następuje:

Pismo rewizyjne przyznaje, że ani ustawa drogowa, ani też inny

przepis ustawowy nie przewiduje zastosowania progresji przy wymiarze spornej opłaty, zarzuca jednak, że Sąd I-szej instancji naruszył art. 23 ustawy drogowej oraz § 3 przedmiotowego statutu, gdyż nie uwzględnił okoliczności, że art. 23 w ustępie 2 przekazał związkom samorządowym ustalenie zasady pobierania spornej opłaty, że zatem do organów tychże związków należy stworzenie normy prawnej, ustalającej obliczenie i wysokość odnośnej opłaty.

Na wywody te Najwyższy Trybunał Administracyjny zauważa, że przepis art. 23 ust. 2 bynajmniej nie określa organom związków samorządowych tak dalekich uprawnień, jak to twierdzi pozwany. Przepis ten postanawia bowiem tylko, że decyzje „w tym względzie” związków samorządowych — a więc decyzje, na mocy których dany związek zamierza korzystać z uprawnienia do pociągnięcia osób i przedsiębiorstw, w ustępie pierwszym wymienionych, do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg — mają być zatwierdzone przez wymienione w tym ustępie władze nadzorcze.

Decyzje te nie mogą jednak wychodzić poza ramy uprawnień przyznanych związkom samorządowym w pierwszym ustępie tego artykułu. Skoro więc pozwany sam przyznaje, że ani ustawa drogowa, ani też inny przepis prawny nie przewidują stosowania progresji stawek w udziałach przedsiębiorstw i t. d., w kosztach budowy i utrzymania dróg z tytułu ich nadmiernego zużycia, to Sąd a quo słusznie zastosowania takiej progresji do powodowej firmy uznał za niezgodne z prawem.

Chybione jest też powoływanie się pisma rewizyjnego na to, że stosowanie progresji znane jest prawu skarbowemu (np. w podatku dochodowym i gruntowym), chociażby już z tego powodu, że w tych dziedzinach prawa skarbowego progresywne stawki opierają się właśnie na wyraźnym przepisie prawnym, którego brak w wypadku niniejszym. Bez znaczenia jest też powoływanie się na rzekomą celowość takich progresywnych stawek, gdy chodzi — jak w niniejszej sprawie — wyłącznie o kwestję legalności ich stosowania.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny rewizję oddalił.

Nr. 179. Z osnovy art. 174 rozp. Prez. Rz. z d. 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem, dz. ust. poz. 202, wynika, że gmina miejska ma prawo przełożyć na właścicieli przyległych realności koszty urządzenia ulicy tylko wtedy, gdy chodzi o ulicę nową, dotychczas nieistniejącą, lub też o ulicę wprawdzie istniejącą, lecz pozbawioną wszelkiego urządzenia w znaczeniu ulicy miejskiej.

Okoliczność, że właściciele realności nie przyczynili się w swoim czasie do kosztów pierwszego urządzenia ulicy, nie uzasadnia prawa gminy do przełożenia na nich kosztów dalszego urządzenia tej ulicy.

(Wyrok z d. 29 września 1933 r. L. rej. 5729/30).

Komisja drogowo-kanalowa i gruntowa Rady Miejskiej m. Krakowa postanowiła na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 1929 r. wykonać nawierzchnię jezdni na Placu Słowiańskim oraz odnowić na niej chodniki i koszty tego urządzenia przełożyć na właścicieli przyległych realności.

Uchwałę powyższą zatwierdził Urząd Wojewódzki Krakowski, poczem Magistrat m. Krakowa wezwał nakazami płatniczymi z dnia 28 lutego 1930 r. F. T. i H. P., jako współwłaścicielki realności przy placu Słowiańskim do zapłacenia sum 2.206 zł. 25 gr. i 2.501 zł. 05 gr. przypadających na nie z repartycji kosztów urządzenia wymienionej ulicy.

Odwolanie płatniczek Krakowski Urząd Wojewódzki decyzją z dnia 19 maja 1930, L. Sm. VII. 146/31 załatwił odmownie, uważając podniesione w odwołaniu zarzuty za nieuzasadnione, albowiem 1) uzasadnienie prawne i rachunkowe wymiaru zawarte jest w nakazie płatniczym, 2) za pierwsze urządzenie ulicy, które daje gminie prawo przełożenia kosztów tego urządzenia na właścicieli przyległych realności, uważać należy, ze względu na treść art. 174 i 172 prawa budowlanego, tylko urządzenie trwałej nawierzchni, pochyłej ku ściekom, a Plac Słowiański tak urządzonej uprzednio nie był, 3) przedłożenie powyższych kosztów w 2-ach nakazach nastąpiło dla większej przejrzystości, gdyż wymiary jezdni i chodników pod parcelami, tworzącymi realność, są różne.

Decyzję Wojewody zaskarżyły wymienione wyżej współwłaścicielki rzeczonych realności do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Władza pozwana oraz gmina m. Krakowa, jako osoba przypozwana, wnoszą o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny po rozpoznaniu zarzutów skargi w związku ze stanem faktycznym, ujawnionym w aktach i wywodami władzy pozwanej oraz gminy m. Krakowa rozważył, co następuje:

Przedmiotem sporu w sprawie niniejszej jest zasadnicza kwestja wykładni treści art. 174 rozp. Prez. R. P. z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz. U. R. P. poz. 202, a w szczególności tych przepisów pomienionego artykułu, które określają warunki, wymagane do powstania prawa gminy przełożenia na właścicieli przyległych realności kosztów urządzenia ulic miejskich.

Kwestję tę rozważał już Najwyższy Trybunał Administracyjny w analogicznej sprawie ze skargi A. i M. K. na orzeczenie Krakowskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 17 marca 1930 r. L. Rej. 4727/30.

W wyroku, wydanym w tej ostatniej sprawie w dniu 5 maja 1933 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił i uzasadnił, że niema podstawy do ścisłego wiązania przepisów art. 174 prawa budowlanego, dotyczących kwestji przekładania przez gminy kosztów urządzenia ulic na adiacentów z przepisami art. 172 tegoż prawa, i że z treści art. 174 oraz z uchylenia przez art. 419 tegoż prawa przepisów § 16 a ustęp 1 ustawy budowniczey dla m. Krakowa wynika, że wedle art. 174 gmina miejska ma prawo przełożyć na właścicieli przyległych realności koszty urządzenia ulicy tylko w tym wypadku, gdy chodzi bądź o ulicę nową, dotychczas nieistniejącą, bądź też o urządzenie ulicy, wprawdzie już istniejącej, lecz pozbawionej wszelkiego urządzenia w znaczeniu ulicy miejskiej.

Ponieważ w pomienionej sprawie chodziło o ulicę Studencką, która istnieje w Krakowie jako urządzona ulica miejska od szeregu lat, i ponieważ takż jest stan rzeczy i z placem Słowiańskim, o który chodzi w sprawie niniejszej, przeto wyżej przytoczone zasady znajdują zupełne zastosowanie i do danego wypadku.

Wywodów zastępcy gminy m. Krakowa na rozprawie Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał za uzasadnione. Obojętną jest bowiem okoliczność, czy skarżące, jako właścicielki odnośnych realności w Krakowie, przyczyniły się w swoim czasie do kosztów pierwszego urządzenia ulicy, przy której znajduje się ich realność, gdyż przepisy art. 174 pr. budowlanego nie uzasadniają bynajmniej prawa gminy miejskiej przełożenia kosztów urządzenia ulicy od tego, czy dany właściciel realności ponosił jakie koszty, związane z jej urządzeniem. Poza tem należy zaznaczyć, że jak twierdzi sam zastępca gminy, prawo gminy miejskiej m. Krakowa przekładania kosztów urządzenia ulic na właścicieli przyległych realności zaistniało dopiero w roku 1910, a ulice, o które chodzi, powstały już poprzednio.

Również nietrafną jest wykładnia odnośnego ustępu wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 5 maja 1933, zacytowanego wyżej, z treści bowiem tego wyroku wynika, że Trybunał mówiąc o ulicy „urządzonej w znaczeniu ulicy miejskiej“ miał niewątpliwie na względzie

urządzenie ulicy takie, jakie było przyjęte w czasie pierwszego jej urządzenia.

Z powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 180. Nieodzownym warunkiem do opodatkowania placu miejskiego państwowym podatkiem od placów niezabudowanych (art. 24 rozp. Prez. Rz. z d. 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast, dz. ust. poz. 372) jest objęcie tego placu przez konkretny prawomocny lub nieprawomocny — miejski plan zabudowania.

(Wyrok z d. 2 października 1933 r. L. rej. 4646/31).

Na skutek odwołania, wniesionego przez powoda do Wydziału Powiatowego Sejmiku Opoczyńskiego od dokonanego przez Magistrat m. Opoczna wymiaru podatku państwowego i miejskiego na rok 1930 od niezabudowanego placu, położonego w m. Opocznie, wspomniany Wydział Powiatowy postanowił zaskarżony wymiar podatku utrzymać w mocy, a odwołanie powoda oddalić, jako nieuzasadnione.

Powyższe orzeczenie Wydziału Powiatowego, oznaczone L. 4220/1 za rok 1931, powód zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zarzucając między innymi, iż podatek został wymierzony od pola, które nie jest objęte istniejącym (tymczasowym) planem zabudowania, a które w myśl uchwały Rady Miejskiej z 22 marca 1928 r. ma być objęte planem zabudowania dopiero w przyszłości.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

...Aktem prawodawczym, na którym opiera się istnienie państwowego podatku od placów budowlanych jest rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast (Dz. Ust. poz. 372) a mianowicie art. 24 tego rozporządzenia. Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrami Robót Publicznych, Spraw Wewnętrznych i Reform Rolnych z dn. 3 listopada 1927 r. w sprawie wykonania poprzednio wymienionego rozporządzenia (Dz. Ust. poz. 913) jest tylko aktem, który stosownie do art. 25 i art. 40 zacytowanego rozporządzenia Prez. R. ma stanowić o stosowaniu tego rozporządzenia, wskutek czego rozporządzenie z 3 listopada 1927 r. nie może w niczem zmieniać zasad podatku, ustalonych przez akt prawodawczy z 22 kwietnia 1927 r., który ten podatek ustanowił.

Nie ulega więc wątpliwości, że stosownie do wyraźnego brzmienia art. 24 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927 r., nieodzownym warunkiem do opodatkowania placu państwowym podatkiem od placów niezabudowanych jest objęcie tego placu planem zabudowania.

Wychodząc z tego założenia należy też przyjąć, że rozporządzenie wykonawcze z 3 listopada 1927 r. (Dz. Ust. poz. 913), a w szczególności jego § 26 stoi na tem samym stanowisku. Jeżeli więc ten paragraf, czyni różnicę między placami z jednej strony w ustępie 1, z drugiej zaś strony w ust. 2 — to różnica sprowadza się tylko do prawomocnego, lub nieprawomocnego charakteru będącego w mowie planu, niewątpliwie jednak w obu ustępach, przewiduje on jako nieodzowny warunek dla placów, podlegających podatkowi quaestio nis — objęcie odnośnego placu przez konkretny (prawomocny lub nieprawomocny) miejski plan zabudowania (regulacyjny). W tem położeniu spór sprowadza się do kwestji, czy plac powoda był objęty w chwili nałożenia podatku istniejącym konkretnym choćby nieprawomocnym planem regulacyjnym, a to stosownie do przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. (Dz. Ust. poz. 202) określających zarówno istotę planu regulacyjnego, jak i warunki wnoszenia do takiego planu odnośnych terenów.

Ponieważ z akt sprawy nie wynika, czy uchwała Magistratu miasta Opoczna z 22 marca 1928 r., postanawiająca objąć planem regulacyjnym wskazane tam place i grunta (a w szczególności plac powoda) pociągnęła istotnie za sobą sporządzenie odnośnego planu obejmującego sporny plac, — a to stosownie do przepisów Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. w szczególności zaś czy zostały zachowane § 25 i nast. tego Rozporządzenia, ponieważ z drugiej strony, jak to wyjaśniono wyżej, odnośne dane faktyczne są niezbędne dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie wytoczonego zarzutu naruszenia przez zaskarżoną władzę art. 24 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o rozbudowie miast, ponieważ zatem sprawa wymaga uzupełnienia stanu faktycznego — Najwyższy Trybunał Administracyjny postanowił zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej państwowego podatku od placów budowlanych uchylić.

Nr. 181. Art. XV Konkordatu z d. 10 lutego 1925 r. nie ma charakteru ramowego, lecz jest wykonalny niezależnie od wydania jakichkolwiek dalszych aktów prawno-państwowych.
(Wyrok z d. 4 października 1933 r. L. rej. 8778/31).

Grecko-Katolickie Biskupstwo w Stanisławowie zaskarżyło do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Izby Skarbowej II we Lwowie z dnia 2 lipca 1931 r., którym wymieniona władza nie uwzględniła odwołania od wymiaru podatku od nieruchomości za rok 1930.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył — między innymi — co następuje:

...W odwołaniu swoim powód uzasadniał wolność podatkową opodatkowanych nieruchomości — przepisem Konkordatu, zawartego dnia 10 lutego 1925 r. między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą (Dz. Ust. poz. 501), według którego (art. XV) dobra i prawa majątkowe, należące do duchownych oraz do osób prawnych kościelnych i zakonnych, a których dochody są przeznaczone na cele kultu religijnego i nie przyczyniają się do dochodów osobistych beneficjanta, nie podlegają opodatkowaniu. Przytem powód twierdził, że dochód z opodatkowanych nieruchomości służył wyłącznie celom kultu religijnego, wymieniając odnośnie poszczególne cele i przedstawiając na dowód odpowiednie swoje oświadczenie oraz ofiarowując dowód ze swoich ksiąg przychodów i rozchodów.

Pozwana władza nie zajęła w zaskarżonem orzeczeniu żadnego stanowiska wobec tych twierdzeń faktycznych i dowodów powoda, dotyczących zaistnienia w jego sprawie warunków, przewidzianych w art. XV Konkordatu. W szczególności nie rozpatrzyła ona, czy wymienione przez powoda poszczególne cele, na które są obracane dochody z opodatkowanych nieruchomości, mają na widoku kult religijny w ścisłym znaczeniu, czy inne zadania, jak np. dobroczynność; czy cele, na które dochody te są obracane, są stałym ich przeznaczeniem, czy tylko wyrazem dowolnych zarządzeń beneficjanta w stosunku do swoich osobistych dochodów.

Natomiast pozwana władza uznała powołany w odwołaniu art. XV Konkordatu za przepis ramowy, który, wobec tego swojego charakteru, sam przez się nie jest wykonalny i nie może powodować żadnych zmian w ogólnem ustawodawstwie Państwa Polskiego w materji podatku od nieruchomości. Z tego też jedynie powodu oparła ona swoje orzeczenie na § 2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 czerwca 1924 r. (Dz. Ust. poz. 523) — i co za tem idzie oddaliła odwołanie.

Zaskarżone orzeczenie nie wysuwa żadnej wątpliwości co do tego, że tekst Konkordatu z 10 lutego 1925 r. jest obowiązującą w Państwie Polskiem ustawą, a sporną jest wobec tego tylko kwestja, czy przepisy Konkordatu, a mianowicie jego art. XV, są wykonalne bezpośrednio — bez specjalnych dalszych postanowień ustawowych. Ponieważ ta kwestja w odniesieniu do ustawy jest wyłącznie kwestją treści odnośnych jej prze-

pisów, ponieważ treść art. XV Konkordatu niezem nie znamionuje charakteru ramowego, lecz zawiera postanowienia dostatecznie dokładne, aby mogły być bezpośrednio zastosowane w praktyce, nie zawiera też żadnych zastrzeżeń specjalnych, uzależniających wykonanie tego artykułu od jakichkolwiek dalszych uzupełnień, należy dojść do konkluzji, że wspomniany artykuł jest wykonalny niezależnie od wydania jakichkolwiek dalszych ustaw prawno - państwowych. W tym też stanie rzeczy nie może ulegać wątpliwości, że przepis art. XV Konkordatu, jako późniejszy przepis ustawy specjalnej — z samego prawa uchyla w swoim zakresie działanie odmiennych ogólnych przepisów ustawowych o podatku od nieruchomości.

Skoro jednak pozwana władza, wychodząc z odmiennych założeń, a mianowicie z założenia niewykonalności art. XV Konkordatu, pominęła zarzuty i środki dowodowe powoda, dotyczące spełnienia przez niego warunków tego artykułu, a więc mające istotne znaczenie dla sprawy; skoro więc dopuściła się istotnych wadliwości postępowania, skoro następstwem tego była szkoda powoda, polegająca na oddaleniu jego odwołania bez należytego wyjaśnienia sprawy — zatem Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie uchylił.

Nr. 182. Do poboru podatku wyrównawczego od ajenta podróżującego (komiwojażera) uprawniona jest ta gmina, którą w odnośnym świadectwie przemysłowym podano jako miejsce wykonywania zajęcia przemysłowego (art. 5 ustawy z 20 marca 1931 r. Dz. Ust. poz. 172).

(Wyrok z dnia 16 października 1933 roku, L. rej. 9124/31).

Nakazem płatniczym z 4 lipca 1931 r. Nr. ks. bierczej 131 wymierzył Urząd Gminy Łochów S. B. tytułem podatku wyrównawczego kwotę 204 zł.

Odwolanie od powyższego wymiaru Wydział Powiatowy w Węgrowie orzeczeniem z dnia 11 sierpnia 1931 r. pozostawił bez uwzględnienia, ponieważ wymiar tego podatku nastąpił zgodnie z ustawą z 20 marca 1931 r. Dz. Ust. poz. 172, a okoliczność, że rekurent nie mieszka na terenie gminy Łochów jest dla wymiaru podatku bez znaczenia, gdyż wystarcza fakt wykupienia przez rekurenta w Kasie Skarbowej w Węgrowie dwóch świadectw przemysłowych w cenie po 100 zł.

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

... Skarżący przyznaje, że jest agentem podróżującym. W tym charakterze w myśl art. 8, p. 3 ustawy z 15 lipca 1925 r., Dz. Ust. poz. 550, był obowiązany wykupić świadectwo przemysłowe. Nie jest sporne między stronami, że dwa tego rodzaju świadectwa zostały wykupione, a czy cenę tych świadectw zapłacił skarżący, czy też zastępowana przez niego firma, to dla ustalenia obowiązku wykupienia świadectwa przemysłowego i faktu wykupienia świadectwa jest obojętne. Wykupienie świadectwa przemysłowego z natury rzeczy musi być połączone z siedzibą wykonywania przedsiębiorstwa (zajęcia przemysłowego). Skarżący nie przeczy, że świadectwo wykupione zostało dla Łochowa, że więc on sam to miejsce podał władzom skarbowym, jako miejsce wykonywania przedsiębiorstwa. Ponieważ ustawa z 20 marca 1931 r. Dz. Ust. poz. 172 (art. 5) przy podziale podatku wyrównawczego, nakazuje w stosunku do płatników państwowego podatku od przemysłu i handlu brać za podstawę cenę świadectw przemysłowych, wynika stąd, że mimo, iż podróżujący przedsiębiorstwo wykonywać może gdziekolwiek na obszarze państwa, podatek wyrównawczy od świadectwa przemysłowego wymierzać może tylko ta gmina, która w świadectwie podana jest jako miejsce wykonywania przedsiębiorstwa, w przeciwnym bowiem razie istniałaby możliwość wielokrot-

nego opodatkowania świadectwa przemysłowego podatkiem wyrównawczym na rzecz różnych gmin. W tym ślaniu rzeczy zarzut o niedopuszczalności wymiaru podatku z powodu niewykonywania przedsiębiorstwa na obszarze gminy Łochów i powiatu Węgrowskiego oraz z powodu zamieszkania we Lwowie jest nieuzasadniony.

Co się tyczy zarzutu obrazę art. 8 i 21 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747, to obok tej ustawy również obowiązuje ustawa z 20 marca 1931 r. Dz. Ust. poz. 172. Skoro ta ostatnia ustawa w art. 1 nadaje gminom wiejskim prawo pobierania samoistnego podatku wyrównawczego m. in. od płatników państwowego podatku od przemysłu i handlu, to temsamem wymienione przepisy pierwszej ustawy uległy odpowiedniej zmianie, i w tej zmienionej formie nie zostały zaskarżeniem naruszone. Ponadto w art. 8 ustawy z 20 marca 1931 r. zastrzeżono wykorzystanie w pełni wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, jako warunek poboru podatku wyrównawczego.

Z tych zasad należało skargę oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr. 183. Władza nadzorcza nie może odmówić zatwierdzenia uchwały związku komunalnego w przedmiocie poboru opłat kopytkowych (art. 24 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32/1921 r.), opartego na istniejących ważnie tytułach, bez dostatecznych ku temu powodów.

Takim powodem nie może służyć okoliczność, że budżet związku komunalnego może być zrównoważony z pominięciem wpływów z określonej daniny, ani okoliczność, że związek komunalny w poprzednich okresach budżetowych daniny tej nie pobierał.

(Wyrok z d. 25 października 1933 r. L. rej. 9757/31).

Wydział Powiatowy Sejmiku Słonimskiego decyzją z dnia 9 czerwca 1931 r. Nr. 1154/7 postanowił odmówić gminie miasta Słonima zatwierdzenia statutu o opłatach za postój na placach i ulicach m. Słonima, tak zwanych opłat kopytkowych.

Przeciw tej decyzji wniósł Magistrat m. Słonima odwołanie, które załatwione zostało odmownie orzeczeniem Wojewody Nowogródzkiego z dnia 31 sierpnia 1931 r. L. S. M. 2098/8.

Orzeczenie powyższe zaskarżył Magistrat m. Słonima do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W skardze zarzuca obrazę prawa przez odmowę gminie prawa poboru omawianej opłaty, utrzymanego w mocy art. 24 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych poz. 32/21 Dz. Ust. oraz art. 30 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych poz. 747 Dz. Ust.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Przystępując do rozpatrzenia zarzutów skargi, stwierdza Najwyższy Trybunał Administracyjny, iż nie jest sporne między skarżącą stroną, a władzą pozwaną, że gmina pobierała opłaty kopytkowe, t. j. od pojazdów wjeżdżających na teren miasta, już w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32/21 Dz. Ust. Prawa tego nie utraciła zatem gmina wskutek wspomnianej ustawy, ani też wskutek ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych poz. 747 Dz. Ust., ponieważ w art. 30 teje ustawy przepisy ustaw o opłatach na cele specjalne utrzymano w mocy, a do nich zalicza się między innymi opłaty, których pobór opiera się na powołanej ustawie drogowej.

Nie może być dalej spornem, że władza nadzorcza nie może odmówić zatwierdzenia uchwały związku komunalnego w przedmiocie poboru takich, opartych na istniejących ważnie tytułach, opłat kopytkowych, bez dostatecznych ku temu powodów, gdyż w przeciwnym razie nadane gminie przez ustawę prawo poboru stałoby się w praktyce iluzorycznem. Zachodzi zatem pytanie, czy w konkretnym przypadku władza pozwana wysuwała w uzasadnieniu orzeczenia takie dostateczne powody.

Otóż Najwyższy Trybunał Administracyjny w rozpoznawanej sprawie uznał powołane w zaskarżonem orzeczeniu powody za niewystarczające do odmówienia zatwierdzenia uchwały związku komunalnego w przedmiocie poboru w formie będącej opłatą. O ile bowiem chodzi o powołany w orzeczeniu motyw możliwości zrównoważenia budżetu niewykorzystaniem źródeł dochodowych, to Najwyższy Trybunał Administracyjny już w wyroku z dnia 17 maja 1933 r. L. Rej. 9124/30, dotyczącym zupełnie analogicznego zagadnienia, orzekł i uzasadnił, iż okoliczność, że budżet związku komunalnego może być w danym okresie zrównoważony z pominięciem wpływów z określonej daniny, nie może sama przez się uzasadnić odmowy zatwierdzenia przez władzę nadzorczą uchwały związku, wprowadzającą taką daninę.

Również nie jest wystarczający dalszy, powołany w orzeczeniu, fakt zaprzestania przez skarżącą gminę poboru opłat w roku 1927, chociaż nastąpiło to na zasadzie starań Wydziału Powiatowego, jak to podnosi zaskarżona decyzja, fakt ten bowiem uważany być może tylko jako niewykorzystanie prawa przez uprawnionego przez pewien okres czasu, nie zaś za zrzeczenie się wogóle samego prawa. Momenty ekonomicznej natury wreszcie, jak ujemny wpływ opłat kopytkowych na komunikację i życie gospodarcze ludności, zachodzą wogóle w każdym wypadku pobierania opłat kopytkowych i znane były ustawodawcy w chwili wydawania cytowanych przepisów, utrzymujących w mocy odnośne uprawnienia.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 184. Obniżenie przez władzę nadzorczą Pomorskiemu Wojewódzkiemu Związkowi Komunalnemu dotacji (art. 35 ust. z d. 11 sierpnia 1923 r., dz. ust. poz. 747), przyznanej w reskrypcie, zatwierdzającym budżet tego związku, jest niezgodne z obowiązującymi przepisami.

(Wyrok z d. 1 grudnia 1933 r. L. rej. 7567/31).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych reskryptem z dnia 10 lipca 1931 r. Nr. S. F. 4659/10 zawiadomiło za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny, że wskutek trwającego światowego kryzysu gospodarczego, powodującego obniżenie się dochodów państwowych, Rząd zmuszony jest do obniżenia kredytu, przewidzianego na dotację dla pomienionego związku o 50% sumy przyznanej w reskrypcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca r. b. Nr. 4659/8, zatwierdzającym budżet związku na rok 1931/32, t. j. do sumy 634.252 zł. 50 gr. W związku z powyższem Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny winien zmniejszyć swoje wydatki, ażeby zrekompenzować zmniejszenie wpływów, przedewszystkiem zaś wydatki osobowe, zasiłki, subwencje, koszty reprezentacyjne, remuneracyjne, sumy dyspozycyjne, kredyty na zakupy i na wszelkie inwestycje oraz zapomogi.

Decyzję powyższą zaskarżył Pomorski Wojewódzki Związek Komunalny do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznawszy zarzuty skargi w związku ze stanem faktycznym, ujawnionym w aktach i wywodami władzy pozwanej, rozważył co następuje:

Skarżący Związek, oponując przeciwko zmniejszeniu wysokości przyznanej mu decyzją Ministerstwa z dnia 27 maja 1931 r. dotacji ze Skarbu Państwa na pokrycie niedoboru budżetu za r. 1931/32 powołał się na przekroczenie przez władzę pozwaną terminu, przewidzianego w § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 17 czerwca 1924 r. D. U. poz. 522. Istotnie, jak to wynika z akt, preliminarz budżetowy Pomorskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego na rok 1931/32 wpłynął do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dniu 28 marca 1931 r., o czym Ministerstwo stosownie do § 58 ustęp 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r. Dz. U. R. P. poz. 433, pomieniony Związek pismem z dnia 2 kwietnia 1931 r. Nr. S. F. 4.659 za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego zawiadomiło. Pismo zaś zawiadamiające Związek o redukcji dotacji wpłynęło do Starostwa Krajowego w dniu 22 lipca 1931 roku.

Niemniej okoliczność powyższa nie może mieć w sprawie niniejszej decydującego znaczenia. Z treści bowiem przepisów, zawartych w § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 17 czerwca 1924 r. Dz. U. R. P., poz. 522 w związku z art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 czerwca 1927 r. Dz. Ust. R. P. poz. 488 wynika, że przewidziane w nich terminy określają, jak długo może trwać praca władzy nadzorczej nad przepracowaniem budżetu związku komunalnego, dotyczą one zatem okresu, poprzedzającego zatwierdzenie budżetu związku komunalnego przez władzę nadzorczą. W sprawie niniejszej zatwierdzenie budżetu Pomorskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego na rok 1931/32 nastąpiło i odnośne zarządzenie zostało zakomunikowane Związkowi, jak to wyżej zaznaczono, w dniu 1 lipca 1933 r., zakwestjonowana zaś jest przez Związek decyzja władzy, która zapadła już po decyzji budżet zatwierdzającej.

Skarga następnie podnosi, że zaskarżona decyzja łamie gospodarczą działalność Związku, uniemożliwiając Związkowi wykonanie przyjętych na siebie na mocy zatwierdzonego budżetu obowiązków. Tym zarzutom skargi nie sposób odmówić słuszności. Prawodawca Polski wymaga od związków komunalnych, ażeby gospodarkę swą prowadziły planowo i przeźornie. Wyrazem tej woli prawodawcy są przepisy zarówno ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. U. R. P. poz. 747, które ustalają podstawy gospodarki komunalnej, jak i przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. Dz. U. R. P. poz. 522 o obowiązkach i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne. Wedle przepisów ostatnio wymienionego rozporządzenia, granice gospodarki finansowej Związku Komunalnego winny być oznaczone w budżecie Związku i Związek obowiązany jest ściśle tych granic przestrzegać, jeżeli zaś zachodzi w ciągu roku obrachunkowego konieczność dokonania wydatku, nieprzewidzianego w budżecie, należy opracować budżet dodatkowy (§ 1). W związku z tym budżet winien być opracowany, uchwalony i przez władzę nadzorczą zatwierdzony przed rozpoczęciem roku obrachunkowego (§ 2). W ścisłym związku z powyższymi zasadami pozostają przepisy art. 39 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, które ustanawiają prekluzyjny termin 30-dniowy dla władzy nadzorczej do zatwierdzania uchwał związków komunalnych z tem, że gdy w oznaczonym terminie nie nastąpi odmowa władzy zatwierdzenia uchwały, względnie nie wpłynię żądanie uzupełnienia uchwały, — uchwała ta po upływie 30 dni od dnia jej przedłożenia uważana ma być za zatwierdzoną i związek komunalny może przystąpić do jej wykonania. Rygor pomienionego artykułu co do terminu prekluzyjnego, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił w wyroku z dnia 14 marca 1929 r. L. rej. 2819/26 Zb. orzeczeń Nr. 38, ma również zastosowanie przy zatwierdzaniu budżetów związków komunalnych w myśl § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. Dz. U. R. P. poz. 522. Następnie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 czerwca 1927 r. Dz. U. R. P. poz. 448

pozostawiając bez zmiany wyżej zacytowane przepisy, przedłużyło tylko przewidziany dla władzy nadzorczej do zatwierdzenia budżetów i innych uchwał związków komunalnych termin prekluzyjny z 30 do 60 dni.

Skoro zatem w myśl przytoczonych przepisów milczenie ze strony władzy nadzorczej w ciągu oznaczonego w ustawie terminu po przedłożeniu przez Związek komunalny budżetu swego do zatwierdzenia, upoważnia Związek komunalny do uważania budżetu za zatwierdzony i przystąpienia do jego wykonania, przyczem Związek może już oprzeć na tym budżecie plan swojej gospodarki, zawierać w imieniu gmin odnośne umowy i przyjmować odnośne zobowiązania, to niewątpliwie tembardziej fakt zatwierdzenia budżetu przez władzę nadzorczą rozwiązuje Związkowi komunalnemu w zupełności ręce i Związek ma prawo uważać plan swojej gospodarki za definitywnie ustalony.

W tych warunkach orzeczone w zaskarżonej decyzji bez zgody Związku komunalnego obniżenie o 50% przyznanej w zatwierdzonym przez władzę nadzorczą budżecie pomorskiego wojewódzkiego Związku komunalnego na rok 1931/32 dotacji ze Skarbu Państwa na rzecz Związku, które, zaznaczyć należy, tak znacznie obniżając pozycje dochodowe budżetu, powoduje właściwie konieczność przerobienia całego budżetu również i po stronie wydatków, należy uznać za niezgodne z zacytowanymi przepisami.

Władza pozwana, powołując się na ustawę skarbową z dnia 21 marca 1931 r. Dz. Ust. poz. 188 i w szczególności art. 5 tej ustawy, oświadcza, że skoro przyznana Pomorskiemu Wojewódzkiemu Związkowi Komunalnemu dotacja weszła do budżetu państwowego, ulega ona automatycznie kompresji narówni z innymi tegoż budżetu pozycjami w miarę konieczności finansowych, i że obniżenie dotacji władny jest zarządzić Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych na podstawie art. 5 ustawy skarbowej.

Poglądu tego Najwyższy Trybunał Administracyjny nie podziela.

Jak to bowiem zostało już wyjaśnione w wyroku z dnia 27 kwietnia 1933 r. L. rej. 9742/31, budżet nie stwarza żadnych norm prawnych w znaczeniu materialnem, o ile więc tytułem, na zasadzie którego pobierany jest przewidziany w budżecie dochód lub dokonywany wydatek, są obowiązujące poza budżetem ustawy względnie umowy, prawa stron zainteresowanych, oparte na tych ustawach względnie umowach, nie podlegają żadnym zmianom z powodu wprowadzenia odnośnych kwot należnych im z tego tytułu od Skarbu Państwa do budżetu państwowego.

Skoro więc w związku z tem dotacja na rzecz Pomorskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego ustanowiona została na mocy przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych Dz. Ust. poz. 747 (art. 35) i wysokość jej w drodze ustawowej została ustalona, skoro ustawa Skarbowa z dnia 21 marca 1931 r. wogóle, ani też art. 5 tejże ustawy w szczególności nie zawierają postanowień o zmianie przepisów, na których opiera się prawo pomienionego związku do otrzymania ze Skarbu Państwa dotacji, należy dojść do wniosku, że przepisy ustawy skarbowej z dnia 21 marca 1931 r. nie upoważniły władzy administracyjnej do obniżenia tej dotacji.

Niewątpliwie przytoczone w zaskarżonym orzeczeniu powody powziętego zarządzenia, a mianowicie trudności Skarbu Państwa spowodowane przez przewlekły światowy kryzys gospodarczy, mogą w całości uzasadnić celowość powyższej przez władzę decyzji, Najwyższy Trybunał Administracyjny jednak powołany na mocy art. 1 prawa z dnia 27 października 1932 r. Dz. U. R. P. poz. 806 wyłącznie do oceny legalności orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych, celowości wydanego zarządzenia oceniać nie może, a zmuszony jest stwierdzić niezgodność zaskarżonego orzeczenia z przepisami obowiązującymi.

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny, podzielać odnośne zarzuty skargi, uchylił zaskarżone orzeczenie jako niezgodne z ustawą.

Nr. 185. 1. Prawa do poboru od właścicieli nieruchomości miejskich przez gminę opłat za wywóz śmieci w gminach miejskich nie można wywodzić z art. 27 ust. z d. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., dz. ust. poz. 747, który, postanawiając, że związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, nie daje jeszcze tymże związkom prawa żądania od obywateli przymusowego korzystania z usług takich urządzeń i zakładów.

2. Ustanowiony w § 80 ust. 4 statutu m. Lwowa z d. 14 października 1870 r., dz. ust. kraj. Nr. 79 dwutygodniowy termin do przeglądania budżetu gminy i wnoszenia spostrzeżeń został uchylony i zastąpiony przepisem ust. 2 § 2 rozp. Prez. Rzplitej z d. 17 czerwca 1924 r., dz. ust. poz. 522, który ustanawia w tym celu termin 7-dniowy.

3. Nieuwzględnienie spostrzeżeń i zarzutów przeciw preliminarzowi budżetowemu związku komunalnego nie podlega zaskarżeniu do N. T. A-go.

(Wyrok z dnia 11 grudnia 1933 r. L. rej. 695/31).

1) Rada Przyboczna Komisarza Rządu dla miasta Lwowa na posiedzeniach w dniach 21 stycznia i 1 lutego 1928 r. uchwaliła z powołaniem się na art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, wprowadzić opłatę gminną za wywóz śmieci z wszystkich realności prywatnych i publicznych, dokonywany przez miejski Zakład czyszczenia. Według §§ 2, 3 i 4 statutu, do uiszczenia opłaty za wywóz śmieci zobowiązani są wszyscy właściciele budynków, przyczem opłatę tę ustanowiono w wysokości 60 gr. od każdej wywiezionej puszkii.

Na podstawie powyższego statutu Magistrat m. Lwowa wymierzył W. B. i L. B. z realności przy ulicy Gosiewskiego Nr. 4 opłatę za wywóz śmieci za czas od 11 września do 31 grudnia 1928 r. w kwocie 24 zł. 40 gr. Odwołania zaś przeciwko temu wymiarowi nie uwzględnił Wojewoda Lwowski orzeczeniem z dnia 24 października 1930 r.

2) Rada Przyboczna Komisarza Rządu dla miasta Lwowa na posiedzeniach w dniu 21 stycznia i 1 lutego 1928 r. uchwaliła z powołaniem się na art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747 wprowadzić opłatę tytułem zwrotu kosztów oczyszczenia jezdni, wykonywanego przez zarząd miasta w zastępstwie właścicieli realności. Wedle tego statutu podstawę wymiaru opłaty stanowiła długość frontu budynku lub placu w metrach bieżących oraz ilość pięter budynku. Uchwałami Rady Przybocznej z dnia 27 marca i 3 kwietnia 1930 r. statut powyższy został zmieniony w ten sposób, że w miejsce dotychczasowej opłaty wprowadzona została opłata od 1 m² powierzchni połowy jezdni przed frontem nieruchomości.

Na podstawie powyższych statutów Magistrat m. Lwowa wymierzył W. i L. B. z realności przy ulicy Gosiewskiego Nr. 4 opłatę gminną za czyszczenie jezdni w okresie lat 1927/29 w kwocie 34 zł. 80 gr. kwartalnie oraz za rok 1930/31 w kwocie 31 zł. 41 gr. kwartalnie.

Odwołań przeciw powyższym wymiarom nie uwzględnił Wojewoda Lwowski orzeczeniami z dnia 17 września i 22 października 1930 r.

3) Obwieszczeniami z dnia 31 stycznia i 14 kwietnia 1930 r. Magistrat m. Lwowa, powołując się na postanowienia ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 kwietnia 1924 r., Dz. Ust. poz. 522, oraz § 53 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., Dz. Ust. poz. 433, podał do publicznej wiadomości, że preliminarz budżetu zwyczajnego na

rok 1930/31 jest wyłożony do przeglądania w biurze Magistratu od dnia 4 do 10 lutego 1930 r., a preliminarze budżetów nadzwyczajnych na lata 1929/30 i 1930/31 od dnia 18 do 24 kwietnia 1930 r., i że interesowanym płatnikom danin komunalnych służy w dalszym 7-dniowym terminie prawo wnoszenia przeciw budżetowi zarzutów i spostrzeżeń.

W dniach 4 lutego i 29 kwietnia 1930 r. Władysław B. wniósł przeciwko budżetowi swe spostrzeżenia, które w razie nieuwzględnienia prosił uważać za protest względnie rekurs.

Wojewoda Lwowski orzeczeniem z dnia 24 października 1930 r. sprzeciwu nie uwzględnił, wychodząc z założenia, że wyłożenie budżetu do przeglądania publicznego na 7 dni przed powzięciem uchwały nastąpiło zgodnie z obowiązującymi postanowieniami § 2 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., Dz. Ust. poz. 522, a inne zarzuty zawierają tylko luźne uwagi i osobiste poglądy, które dla władzy nadzorczej nie mogą być miarodajne.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenia, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

ad 1 i 2). W odwołaniu przeciwko wymiarowi opłat za wywóz śmieci skarżący podnieśli, że w myśl art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. Dz. Ust. poz. 311, obowiązek wywozu śmieci ciąży na Magistracie, jako takim, a nie na właścicielach realności, i że w myśl postanowienia § 84 statutu m. Lwowa, kosztą, wynikłą z tego obowiązku gminy, o ile do ich pokrycia dochody dobra gminnego nie wystarczają, mają pokrywać uczestnicy, t. j. lokatorzy, a nie wyłącznie właściciele realności, w miarę uczestnictwa.

Władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu z dnia 24 października 1930 r., odrzucając odwołanie, wywodzi, że nakazy płatnicze na opłatę za wywóz śmieci są prawnie uzasadnione, ponieważ wymiaru dokonano zgodnie z uchwałami Rady Przybocznej Komisarza Rządu m. Lwowa z dnia 21 stycznia i 1 lutego 1927 r., powziętymi na zasadzie art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Powołane przez rekurentów postanowienia § 84 statutu gminy m. Lwowa zostały według dalszej części zaskarżonego orzeczenia zmienione przepisami art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., o ile są z niemi sprzeczne, obowiązek zaś gminy do pieczy nad należytem usuwaniem nieczystości, wynikający z powołanego przez rekurenta rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r., Dz. Ust. poz. 311, nie stoi w sprzeczności z uprawnieniami gminy, wypływającymi z art. 27 ustawy, do wymierzania opłat za wywóz śmiecia przez miejski zakład oczyszczania miasta.

Jak więc widoczne jest z treści zaskarżonego orzeczenia z dnia 24 października 1930 r., władza pozwana prawo poboru od właścicieli realności opłat za wywóz śmieci opiera pozytywnie tylko na przepisie art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Artykuł ten jednak, postanawiający, że związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, sam przez się nie daje jeszcze związkom komunalnym prawa żądania od obywateli przymusowego korzystania z usług tych urządzeń i zakładów. Prawo stosowania takiego przymusu winno być oparte na specjalnej podstawie prawnej. Gdy więc skarżący zarzucili, że obowiązek wywozu śmieci na nich nie ciąży, rzeczą pozwanej władzy było wskazać, jakie przepisy prawne nakładały na właścicieli realności tego rodzaju powinność i jakie upoważniały reprezentację miejską do zamiany tej powinności na opłaty gotówkowe na rzecz Zakładu oczyszczania miasta.

Analogicznie przedstawia się sprawa opłat za czyszczenie jezdni. Tutaj również na zarzut odwołania, kwestjonujący obowiązek po stronie właścicieli realności ponoszenia tego rodzaju opłat, władza pozwana w zaskarżonych orzeczeniach z dnia 17 września i 22 października 1930 r. odpowiedziała jedynie powołaniem art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku.

Brak w zaskarżonych orzeczeniach należytego pod względem prawnym uzasadnienia, stwierdzającego obowiązek ponoszenia przez właścicieli nieruchomości obu wymienionych opłat, czyni postępowanie władzy pozwanej wadliwym ze szkodą dla skarżących, uchybienie to bowiem utrudniło skarżącym obronę praw w postępowaniu kasacyjnym.

Ad 3). § 80 ust. 4 statutu m. Lwowa z dnia 14 października 1870 r., Dz. Ust. i rozp. kraj. Nr. 79, postanawia, że „tak budżet jak i rachunki roczne, zanim do rozpoznania przedstawione zostaną, winny być poprzednio najmnij przez dwa tygodnie złożone do przejrzenia przez członków gminy; spostrzeżenia członków gminy będą przy rozpoznaniu wzięte pod uwagę“.

Skarżący wywodzi, że ustanowienie w obwieszczeniach miasta Lwowa z dnia 31 stycznia i 16 kwietnia 1930 r. 7-dniowego terminu dla przeglądu preliminarza budżetu narusza powołany przepis statutu.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał tego zarzutu za trafny, ponieważ przepis § 80 statutu, o ile przewiduje dwutygodniowy termin dla wyłożenia budżetu, został uchylony przepisem ustępu 2 § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne, Dz. Ust. poz. 522, który nakazuje „preliminarz budżetowy wyłożyć na przeciąg jednego tygodnia celem przeglądania i wnoszenia zarzutów i spostrzeżeń...“. Wywód skarżącego, że przepis statutu, jako *lex specialis et particularis*, nie mógł być derogowany przez generalny przepis § 2 rozporządzenia z dnia 17 czerwca 1924 r., jest chybiony. Należy bowiem zważyć, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., jak widać z jego wstępnego ustępu, zostało wydane na zasadzie art. 1 punkt 4 b) i art. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej, Dz. Ust. poz. 28. Ta zaś ustawa, zawierająca przepisy, wydane „dla naprawy Skarbu Państwa i przeprowadzenia reformy walutowej“, i mająca za zadanie między innymi „ujęcie skarbowości samorządowej w ścisłe przepisy budżetowe i rachunkowe“, a zatem również ujednostajnienie stanu prawnego w tej dziedzinie, obejmuje, jak z powyższych celów jest widoczne, zagadnienia budżetowe samorządów całego państwa, sięgając w każdą komórkę administracji samorządowej; ustawa ta również w art. 2 wyraźnie deroguje przepisy dotychczas obowiązujących ustaw, sprzeczne z rozporządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanymi na jej podstawie.

Co się wreszcie tyczy zarzutów skarżącego, dotyczących nieuwzględnienia jego spostrzeżeń odnośnie do zakwestjonowanych pozycji preliminarza budżetowego, to pod tym względem nie przysługiwało skarżącemu prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a to z uwagi na przepis art. 9 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym Dz. Ust. poz. 400/26, ponieważ uchwalony budżet sam przez się nie obciąża go jeszcze obowiązkiem podatkowym.

Z wszystkich powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenia, dotyczące opłat za wywóz śmiecia i czyszczenie jezdni, z powodu wadliwego postępowania na zasadzie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Dz. Ust. poz. 806, pozatem oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 186. Prawa do poboru od właścicieli nieruchomości miejskich przez gminę opłat za czyszczenie jezdni nie można wywodzić ani z art. 27 ust. z d. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., dz. ust. poz. 747, ani z § 5 rozporządzenia Nadzwyczajnego komisarza do spraw walki z epidemjami z d.

10 czerwca 1921 r., dz. ust. poz. 346, który pod tym względem nie reguluje stosunku właścicieli nieruchomości do gminy.

(Wyrok z d. 11 grudnia 1933 r. L. rej. 3881/31).

Rada Przyboczna Komisarza Rządu dla m. Lwowa na posiedzeniach z dnia 21 stycznia i 1 lutego 1927 r. uchwaliła z powołaniem się na art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747, jako podstawę prawną, wprowadzić począwszy od dnia 1 października 1927 r. opłatę gminną tytułem zwrotu kosztów czyszczenia jezdni, wykonywanego przez miasto w zastępstwie właścicieli realności. Wedle odnośnego statutu, podstawę wymiaru opłaty stanowi długość frontu budynku lub placu w metrach bieżących oraz ilość pięter budynku. Uchwałami Rady Przybocznej z dnia 27 marca i 3 kwietnia 1930 r. statut został zmieniony w ten sposób, że w miejsce dotychczasowej opłaty wprowadzona została opłata od 1 m² powierzchni połowy jezdni przed frontem nieruchomości.

Na podstawie powyższych statutów Magistrat m. Lwowa wymierzył z realności przy ulicy Gosiewskiego L. 4 opłatę gminną za czyszczenie jezdni za rok 1929/30 w kwocie 34 zł. 80 gr. kwartalnie. Odwołania przeciwko temu wymiarowi, wniesionemu przez Władysława B., nie uwzględnił Wojewoda Lwowski orzeczeniem z dnia 12 marca 1931 r. L. S. F. 139/pod/róż./1931.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej i gminy miasta Lwowa, jako interesowanej osoby trzeciej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący w odwołaniu i w skardze kwestionuje prawo poboru przez gminę od właścicieli nieruchomości opłat za czyszczenie jezdni.

Jak widać z treści zaskarżonego orzeczenia, władza pozwana uzasadnia pobór tej opłaty postanowieniami art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747, oraz § 5 rozporządzenia Nadzwyczajnego Komisarza do spraw walki z epidemjami z dnia 10 czerwca 1921 r. Dz. Ust. 346.

Otóż art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., postanawiający, że związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, sam przez się nie nadaje jeszcze związkom komunalnym prawa żądania od obywateli przymusowego korzystania z usług tych urządzeń i zakładów. Prawo stosowania takiego przymusu winno być oparte na specjalnej podstawie prawnej.

Taką podstawą prawną nie jest, wbrew twierdzeniu władzy przepis § 5 rozporządzenia Nadzwyczajnego Komisarza z dnia 10 czerwca 1921 r., w szczególności drugi ustęp tego paragrafu, który głosi, że „do dozorców domów względnie do osób, które ich zastępują, należy w zasadzie oczyszczenie chodnika i połowy ulicy na przestrzeni, odpowiadającej szerokości frontu domu, oraz zebranie i usunięcie zmiotków“. W tym przedmiocie wypowiedział się już Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku swym z dnia 28 października 1930 r. w sprawie L. Rej. 3977/28 ze skargi Magistratu m. Warszawy, w którym orzekł i uzasadnił, że rozporządzenie Nadzwyczajnego Komisarza ustanawia osobisty obowiązek dozorców domów oczyszczenia chodnika i jezdni, że obowiązek ten ma zupełnie odmienny charakter, aniżeli obowiązek właścicieli nieruchomości, i że wspomniane rozporządzenie pod tym względem bynajmniej nie reguluje stosunku właściciela nieruchomości do gminy i nie wpłynęło na zmianę obowiązków, uzasadnionych w stanie prawnym, jaki istniał w czasie wydania tego rozporządzenia.

Gdy więc władza przy wydaniu zaskarżonego orzeczenia wychodząc z przesłanek, niezgodnych z powyższą wykładnią, nie rozprawiła się należycie z zarzutami odwołania przeto N. T. A. uznał postępowanie władzy za dotknięte wadliwością, skutkującą uchyleniem zaskarżonego orzeczenia.

Nr. 187. Uchwała Rady Przybocznej Komisarza Rządu m. Lwowa z d. 14 i 28 czerwca 1928 r. w przedmiocie wprowadzenia opłat kanalizacyjnych, jako wydana nie w trybie przepisów miejscowych, lecz tylko przez reprezentację miejską i w oparciu na art. 27 ust. z d. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. finans. komunal., dz. ust. poz. 747, obraża postanowienia art. 410 p. 9 i 415 rozp. Prez. Rzplitej z d. 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, dz. ust. poz. 202. (Wyrok z d. 11 grudnia 1933 r. L. rej. 3105/31).

Rada przyboczna Komisarza Rządu dla m. Lwowa na posiedzeniach w dniu 14 i 28 czerwca 1928 r., opierając się na postanowieniach art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, uchwaliła statut o poborze na rzecz gminy m. Lwowa opłaty kanałowej. Według § 2 statutu do uiszczenia opłaty obowiązani są właściciele domów, z kanałem publicznym połączonych, według zaś §§ 3 i 4 podstawą wymiaru opłaty jest albo ilość zużytej wody w realnościach, w których są zaprowadzone wodomierze, albo ilość ubikacyj w realnościach, w których nie zaprowadzono jeszcze wodomierzy.

Na podstawie tego statutu zarząd m. Lwowa wymierzył Władysławowi B. opłatę kanałową za rok 1928/29 z nieruchomości przy ul. Gosiewskiego L. 4, obliczoną w stosunku do 44 ubikacyj, odwołania zaś przeciwko temu wymiarowi nie uwzględnił Wojewoda Lwowski orzeczeniem z dnia 20 grudnia 1930 r.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie Wojewody Lwowskiego, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ustawa z dnia 8 grudnia 1903 r. o obowiązku właścicieli domów w m. Lwowie połączenia domowych zbiorników kloacznych z kanałami miejskimi publicznymi oraz o opłatach gminnych za to połączenie, dz. ust. kraj. Nr. 139, przewiduje opłaty od właścicieli realności za budowę domowych kanałów odciekowych i połączenie ich z kanałem miejskim, natomiast ustawa ta nie ustanawia obowiązku uiszczania opłat za korzystanie z urządzeń miejskich kanalizacyjnych.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Dz. Ust. poz. 202, w ustępie 3 punkcie 2 art. 420 powyższą ustawę kanałową utrzymuje w mocy. Art. 410 tegoż rozporządzenia z dnia 16 lutego 1928 r. w punkcie 9 postanawia, że w drodze przepisów miejscowych mogą być ustanowione — między innymi — opłaty za pobór wody z wodociągu gminnego i za korzystanie z kanalizacji.

Przepisy zaś miejscowe, według dalszego art. 415, wydaje Minister Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych na wniosek wojewody, oparty na uchwale rady miejskiej, gdy chodzi o przepisy dla miast o własnym statucie i wogóle dla miast wydzielonych z powiatów. Wreszcie, według art. 418 tegoż rozporządzenia, przepisy, zawarte w wymienionych art. 410, 415 i 420, weszły w życie z dniem ogłoszenia rozporządzenia, t. j. z dniem 5 marca 1928 r.

Uchwała Rady Przybocznej Komisarza Rządu dla m. Lwowa, wprowadzająca opłaty za korzystanie z urządzeń kanalizacyjnych, jak wykazują akta, została powzięta na posiedzeniu w dniach 14 i 28 czerwca 1928 r., a więc już po wejściu w życie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r., a w szczególności jego postanowień o trybie wydawania przepisów miejscowych w przedmiocie nakładania opłat kanalizacyjnych.

Z powyższego zestawienia wynika, że uchwała Rady Przybocznej z dnia 14 i 28 czerwca 1928 r., w przedmiocie opłat kanalizacyjnych, jako wydana nie w trybie przepisów miejscowych, lecz tylko przez representa-

cję miejską i w oparciu na art. 27 ustawy z dnia 11-go sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, obraża postanowienia art. 410 p. 9 i 415 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r., Dz. Ust., poz. 202, wobec czego orzeczenia wymiarowe, oparte na tej uchwale, przedstawiają się, jako nielegalne.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 188. Przepis art. 8 ustawy śląskiej z 14 kwietnia 1924 r. w brzmieniu ustawy z 17 maja 1926 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów kom., poz. 36 Dz. Ust. Śl., nie zmienił postanowień przepisów art. 38 p. 5 i 39 tejże ustawy, o ile chodzi o dodatki komunalne do państw. pod. dochod., a zatem do rozstrzygania o obowiązku podatkowym odnośnie do tego dodatku właściwe są władze w art. 39 względnie 38 p. 5 wskazane.

(Wyrok z d. 18 grudnia 1933 r. L. rej. 7579/31).

Ks. M. L. w Tarnowskich Górach zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Komisji Odwoławczej dla spraw podatku dochodowego przy Śląskim Urzędzie Wojewódzkim (Wydział Skarbowy) w Katowicach z dnia 20 maja 1930 r., w przedmiocie podatku dochodowego na rok 1930.

Skarżący twierdzi, że orzeczeniem tem Komisja nie uwzględniła jego odwołania przeciw wymiarowi podatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego na rzecz gminy miasta Tarnowskie Góry, i zarzuca orzeczeniu sprzeczność z ustawą, ponieważ, zdaniem skarżącego, dochody z gruntów kościelnych (benificjalnych), z fundacji i w postaci bezpłatnego mieszkania służbowego, jako części składowe uposażenia proboszcza, są zwolnione od komunalnego podatku dochodowego na zasadzie przepisów § 1 p. 3 rozporządzenia króla pruskiego z dnia 23 września 1867 oraz § 4 ustawy pruskiej o daninach komunalnych z dnia 14 lipca 1893 r.

Z akt sprawy okazuje się, że wymieniona Komisja Odwoławcza, ułatwiając odmownie odwołanie skarżącego, skierowane zarówno przeciw wymiarowi państwowego podatku dochodowego jako też przeciw komunalnemu dodatkowi do tego podatku, zauważyła, że „zwolnienie duchownych od podatku komunalnego odnosi się tylko do dochodu z płac i emolumentów“) opłat stule, datków dobrowolnych od parafjan i t. d.), zaś wszelki inny dochód, jak dochód z gruntów i budynków kościelnych, z kapitałów fundacyjnych, dalej dochód z majątku prywatnego podlega podatkowi.

Spór przed instancją kasacyjną toczy się wyłącznie o legalność wymiarzonego podatku komunalnego od dochodu pewnego określonego rodzaju.

Otóż kompetencję władz orzekających i tryb postępowania w sprawach, dotyczących podatków komunalnych, normują postanowienia części V ustawy z dnia 14 kwietnia 1924 r. względnie 17 maja 1926 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych w Województwie Śląskiem (Dz. U. Śl. poz. 30). Przepisy zaś art. 39 w związku z art. 38 p. 5 mają zastosowanie także do t. zw. „dodatku“ do państwowego podatku dochodowego, gdyż postanowienie art. 8, głoszące, że co do komunalnych dodatków do państwowego podatku dochodowego obowiązują postanowienia ustaw państwowych, odnosi się tylko do materialnej strony uprawnień samorządowych, natomiast nie przesądza o one strony proceduralnej, uregulowanej właśnie w części V.

Otóż z tych przepisów wynika, że w wypadku kwestjonowania przez płatnika obowiązku podatkowego, o ile chodzi o podatki komunalne, które ustawa określa jako dodatki, odwołanie skierowane przeciwko dodatkowi stanowi środek obrony oddzielny od ewentualnego odwołania przeciwko państwowemu podatkowi i podlega odrębnym kompetencjom władz, przewidzianych w art. 38 p. 5.

W konkretnym przypadku skarżący właśnie kwestjonował w postępowaniu administracyjnym prawo samorządu komunalnego, a nie Skarbu Państwa, do pobierania dodatku komunalnego od dochodów w odwołaniu bliżej określonego rodzaju. Do rozpatrzenia zatem takiego środka prawnego nie był właściwy organ powołany do rozstrzygania odwołań przeciwko państwowemu podatkowi dochodowemu, lecz powołana była wyłącznie władza z art. 38 p. 5 oczywiście w trybie tam ustalonym wzgl. utrzymanym w mocy.

Ponieważ Komisja Odwoławcza do państwowego podatku dochodowego wdała się w rozpoznanie sporu, leżącego poza obrębem jej kompetencji, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 189. Dychta, czyli płyty drzewne klejone, nie podpadają pod pojęcie „budulca drzewnego obrobionego“ w rozumieniu § 1 p. IV lit. a) rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 października 1930 r., wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu, w sprawie komunalnego podatku od towarów, przywożonych drogami żelaznymi, poz. 633 dz. ust. (art. 12 ust. z d. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom. poz. 747 dz. ust.).

(Wyrok z d. 29 grudnia 1933 r. L. rej. 10425/32).

Firma Przemysł drzewny, M. J., Spółka Akcyjna w Łodzi, zaskarżyła do N. T. A. orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dn. 29 września 1932 r. L. S. F. I. 7/K. Orzeczeniem tem wspomniany Urząd nie uwzględnił odwołania firmy przeciw dodatkowemu wymiarowi na rzecz gminy m. Łodzi podatku komunalnego od „towarów, przywożonych drogami żelaznymi“, a w szczególności od ładunku „dychty zwyczajnej“, ponieważ uznał wymiar za dokonany zgodnie ze statutem, uchwalonym przez Radę Miejską m. Łodzi w dniu 2 kwietnia 1930 r., zważywszy, że ani statut ani rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 6 października 1930 r. poz. 633 Dz. U. nie przewiduje zniżki stawki podatkowej dla dychty.

Skarżący przyznaje, że wspomniane rozporządzenie, przewidując zniżoną stawkę podatkową „dla budulca drzewnego obrobionego“, wprawdzie po tem określeniu wylicza poszczególne materiały drzewne i nie wymienia wśród nich „dychty“, lecz uważa on to wyliczenie za niepełne, ponieważ kończy się ono słowami „i t. p.“. Z samego zaś pojęcia „dychty“ wynika, zdaniem skargi, że jest ona budulcem drzewnym obrobionym, a więc podpada pod wspomniany przepis rozporządzenia.

N. T. A. atoli nie uznał zapatrywania, wyrażonego w skardze, za trafne.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 6 października 1930 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie komunalnego podatku od towarów, przywożonych drogami żelaznymi (poz. 633 Dz. U.), wymienia pod punktem IV l. 4 § 1 drzewo i celulozę, jako artykuły, od których przewozu podatek winien być pobierany według zniżonej stawki podatkowej. Lecz rozporządzenie stawkę tę ogranicza pod lit. a) do drzewa szczególnego rodzaju, a mianowicie nieobrobionego, o ile jest przewożone do tartaków, a zatem w celu przeróbki, oraz do drze-

wa budulcowego („budulec drzewny obrobiony“), wyjaśniając przez wyliczenie całego, długiego szeregu rodzajów tej obróbki, jaki budulec obrobiony rozporządzenie ma na myśli. Rozporządzenie przy tem wyliczeniu wyraźnie wyklucza klepki i dna beczkowe, a także z wyliczonych rodzajów obróbki można wnioskować, że chodzi o budulec obrobiony wprawdzie, ale w taki sposób, że materiał ten do innego celu aniżeli budulcowego w tym stanie się nie nadaje i nie zatracił cech surowca. Dychta natomiast jest według własnego nawet oświadczenia skarżącej, podanego w odwołaniu, półfabrykatem. Dychta bynajmniej nie powstaje drogą „obrobienia“, czyli tylko stosowania mechanicznego odpowiednich narzędzi, lecz oprócz przystosowania potrzebnych płyt drzewnych konieczne jest poddanie ich specjalnemu procesowi technicznemu klejenia, wychodzącemu poza pojęcia obróbki drzewa. Jakkolwiek zatem trafne jest wskazanie skarżącego na to, że wyliczenie w rozporządzeniu różnego rodzaju obrobionego budulca nie jest wyczerpujące, to mimo to dychty do tej kategorii „budulca drzewnego obrobionego“, o który chodzi w powołanym przepisie, zaliczyć nie można, i dlatego też orzeczenie zaskarżone nie jest niezgodne z rozporządzeniem, wydanem w ramach ustawy.

Nr. 190. Osoby, zatrudnione w innym przedsiębiorstwie aniżeli hotelowem, chociaż obydwie są prowadzone przez tego samego przedsiębiorcę, a zajmujące w hotelu pomieszczenie, oddane jako część wynagrodzenia służbowego na podstawie umowy o najem pracy w tem innym przedsiębiorstwie, podlegają podatkowi hotelowemu w myśl art. 7 ustępy 4 lit. b i ustęp 5 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust.

(Wyrok z dnia 22 stycznia 1934 r. L. Rej. 8679/31).

Z. Z. przedsiębiorca hotelowy we Lwowie zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego we Lwowie z dn. 31 lipca 1931 r. L. S. F. 915/pod., nieuwzględniające odwołania przeciw wymiarowi podatku hotelowego na rzecz gminy miasta Lwowa za czas od 1 grudnia 1930 r. wzgl. od 1 września 1930 r. do 1 lutego 1931 r. od pokoi, zajmowanych przez zespół artystyczny w hotelach „Bristol“ i „New York“, należących do Z. Z.

Skarżący zarzuca brak przedmiotowego obowiązku podatkowego, ponieważ zespół artystyczny i członkowie orkiestry, występujący w przedsiębiorstwie rozrywkowem skarżącego korzystali z pomieszczenia w hotelach skarżącego bezpłatnie w granicach umowy o najem pracy, mocą której zapewnił on osobom, przybywającym z poza obrębu miasta i nie mającym w mieście własnego mieszkania „bezpłatne pomieszczenie służbowe“ w czasie trwania umowy najmu pracy.

Zdaniem skargi, podatek hotelowy może być pobierany tylko w wypadku, gdy pomieszczenia hotelowe są zajmowane przez t. zw. gości hotelowych tytułem najmu hotelowego wzgl. przejściowego, przez co skarga rozumie najem za wynagrodzeniem dziennem, z góry określonym, z reguły taryfowem i płatnem w gotowiznie („opłacanego pieniądze“).

Zdaniem skargi, niema stosunku najmu w wypadku bezpłatnego korzystania z pomieszczenia na podstawie umowy służbowej, gdyż użytkowanie to stanowi część wynagrodzenia służbowego. Na poparcie swego twierdzenia skarżący powołuje się na przepis § 1090 kod. cyw. i na art. 2 lit. c) ustawy o ochronie lokatorów.

Władza pozwana wyraża pogląd, że skoro wg. statutu podatkowego „o poborze podatku miejskiego za wynajem mieszkań w hotelach, w pensjonatach, w pokojach umeblowanych (chambres garnies), w pokojach noclegowych i gospodach“, podatek ten obciąża osoby „zajmujące“ lokal

lub część jego w hotelach i t. d., to podatek się należy „bez względu na tytuł zajmowania” lokalu w hotelu.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z dn. 11 sierpnia 1923 r. poz. 47 Dz. Ust. wymienia podatek hotelowy w art. 7 jako podatek, który mogą gminy miejskie i wiejskie pobierać „oprócz podatków od lokali”, czyli jako podatek szczególnego rodzaju, podając jako przyczynę podatkową „zajmowanie lokali lub ich części w hotelach, pensjonatach, pokojach umeblowanych, gospodach, zajazdach i domach noclegowych”, a jako podmiot podatkowy „osoby, korzystające z lokali lub ich części”.

Z powyższego można wysnuć wniosek, że podatek ten jest pomyślny jako podatek osobisty i że warunkiem koniecznym obowiązku podatkowego w myśl ustawy jest istnienie przedsiębiorstwa hotelowego i osoby, która w tem przedsiębiorstwie zajmuje lokal. Osnowa przytoczonego przepisu ustawy nie daje podstawy do ściśniania obowiązku podatkowego do pewnych szczególnych tylko wypadków zajmowania lokalu w hotelu, a mianowicie przez przyjezdnych, goszczących w hotelu na warunkach najmu dziennego i taryfowego za opłatą pieniężną, jak to chce skarga. Zresztą w konkretnym przypadku chodzi właśnie o przyjezdnych („zamiejscowych”) artystów i muzyków, którzy przybyli do Lwowa nie na stały pobyt, lecz na określony okres czasu, mianowicie na czas trwania umowy o najem pracy („występy artystyczne w przedsiębiorstwie rozrywkowem”) i zajęli lokal w przedsiębiorstwie hotelowem.

Nie przynął natomiast Najwyższy Trybunał Administracyjny istotnego znaczenia tej okoliczności, zresztą przypadkowej, że skarżący jest jednocześnie zarówno właścicielem przedsiębiorstwa rozrywkowego „Palais de Danse” znajdującem się — wg. słów odwołania — w hotelu Bristol, którego realność stanowi tak samo, jak realność hotelu New-York własność skarżącego, jakoteż obu przedsiębiorstw hotelowych, i że wymienione osoby korzystały z pomieszczeń hotelowych na zasadzie i w granicach umów służbowych bezpłatnie. Odpłatność bowiem nie może być warunkiem obciążenia podatkiem hotelowym jako podatkiem osobistym, ani nie jest istotną dla podmiotowego obowiązku podatkowego okoliczność, kto za osobę zajmującą lokal w hotelu i w jakiej formie uiszcza należność za zajęte pomieszczenie.

Również jest bez istotnego znaczenia przyczyna pobytu w hotelu, w szczególności nie uchyla obowiązku podatkowego ta okoliczność, że dane osoby, jak w konkretnym wypadku przebywały dla zarobku na mocy zobowiązania służbowego, zaciągniętego wobec właściciela przedsiębiorstwa rozrywkowego, będącego zarazem właścicielem przedsiębiorstwa hotelowego.

Podmiotem podatkowym bowiem jest osoba zajmująca pomieszczenie hotelowe a nie przedsiębiorca hotelowy.

Chybione jest też powoływanie się skarżącego na postanowienia kodeksu cywilnego, dotyczące najmu rzeczy nieznikomych, gdyż ustawa bynajmniej nie nawiązuje do stosunku najmu pomieszczenia w hotelu na zasadach powołanego przez skarżącego przepisu § 1090 kod. cyw., lecz kładzie nacisk na samo „zajmowanie” lokali w przedsiębiorstwach określonego rodzaju. Ponieważ osoby, o które chodzi, nie należały do osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach hotelowych, jako takich, przeto ziściły się wymogi ustawowe, przewidziane w art. 7 ust. 4 lit. b) i ust. 5 ustawy — a ponieważ statut podatkowy, uchwalony przez Reprezentację miejską m. Lwowa w dn. 10 i 24 stycznia 1929 r. i zatwierdzony przez Urząd Wojewódzki, jako właściwą władzę nadzorczą, obowiązku podatkowego ani nie określa sprzecznie z ustawą ani też nie ściśnia, przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał za uzasadniony zarzutu skargi o nałożeniu na skarżącego obowiązku podatkowego bez podstawy prawnej.

Natomiast uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za uzasadniony dalszy zarzut skargi o wadliwość postępowania.

Z samego faktu bowiem, że ktoś zajmował lokal w hotelu, nie wynika, by cena taryfowa za ten lokal stanowiła bezzwzględną podstawę podatkową podatku hotelowego. Taki wniosek nie da się też wysnuć ani z § 3 powołanego statutu ani z §§ 6 i 7 przepisów wykonawczych, chociaż jest w nich mowa w cenniku taryfowym. Paragraf bowiem 3 określa należność podatkową w stosunku procentowym do sumy „należnej” za wynajem lokalu, a zatem tylko suma należna stanowić może podstawę wymiarową. Zasadniczo będzie nią oczywiście należność taryfowa, o ile między stronami nie ma umowy odmiennej. Władza pozwana atoli nie rozważała tego zagadnienia w tej płaszczyźnie, a w szczególności nie zadecydowała, że i dlaczego nie uważa umowy o bezpłatne oddanie pomieszczenia w przedsiębiorstwie hotelowym skarżącego za umowę odmienną, o ile chodzi o należność za używane pokoje hotelowe, wzgl. że i dlaczego za podstawę wymiaru podatku przyjęła należności taryfowe a nie indywidualne wartości użytkowe, ustalone z uwzględnieniem szczególnych okoliczności danego wypadku.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia z powodu wadliwego postępowania na zasadzie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym poz. 806 Dz. Ust., o ile chodzi o ustalenie podstaw wymiarowych, natomiast oddalił skargę, o ile chodzi o obowiązek podatkowy.

Nr. 191. 1) Wyjątkowym wypadkiem w rozumieniu art. 21 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. finans. komunalnych, Dz. Ust. poz. 747, jest niepowszednie wydarzenie wogóle, a zatem także wydarzenie na gruncie życia gospodarczego gminy, związane z nieodzowną potrzebą dokonania inwestycji w pewnym okresie czasu.

2) Przyłączenie do gminy pewnych obszarów gmin sąsiednich może stanowić wyjątkowy wypadek w myśl art. 21 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r.

3) Nie jest sprzeczne z art. 21 ust. z dn. 11 sierpnia 1923 r., jeśli podatek inwestycyjny pobiera się według różniczkowych stóp podatkowych i tylko w stosunku do niektórych podatków samorządowych.

(Wyrok z dn. 12 lutego 1934 r. L. Rej. 11484/31).

Magistrat m. Lwowa wymierzył Z. M., właścicielowi realności Na Bajkach 27, i in. podatek inwestycyjny za II, III i IV kwartały 1931 r., odwołań zaś od nakazów wymiarowych nie uwzględnił Lwowski Urząd Wojewódzki orzeczeniami z dnia 12 października 1931 r.

Orzeczenia te są przedmiotem skarg do N. T. A., w których skarżący zarzuca że wymiar i pobór gminnego podatku inwestycyjnego dokonany został z naruszeniem postanowień art. 21 ustępu 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., Dz. Ust. poz. 747, i § 14 rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r., Dz. Ust. poz. 317, gdyż: 1) podatek inwestycyjny może być pobierany tylko w wyjątkowych wypadkach, to jest tylko w takich, których potrzeba dokonania inwestycji powstaje wskutek nieprzewidzianych okoliczności względnie siły wyższej, np. powódź, pożar, epidemje, klęski elementarne i t. p., gdy tymczasem żadna z tych wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności we Lwowie nie zaszła, po 2) wszystkie źródła dochodowe miasta nie zostały uprzednio wyczerpane, po 3) podatek został

ustanowiony i wymierzony nie w stosunku do wszystkich podatków komunalnych, dopuszczonych ustawą z dn. 11 sierpnia 1923 lecz tylko w stosunku do niektórych, po 4) stopa procentowa podatku jest wygórowana, wynosi bowiem 50% w stosunku do podatku komunalnego od podatku od nieruchomości, przy tej zaś stawce obciążenie realności podatkami komunalnymi przekracza 100% wymiaru na rzecz Skarbu Państwa.

W odpowiedziach władza pozwana i Gmina m. Lwowa, jako interesowana osoba trzecia, wnoszą o oddalenie skarg, jako nieuzasadnionych. N. T. A. rozważył, co następuje:

1) Art. 20 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, zawiera generalne postanowienia o dopuszczalności pobierania przez związki komunalne a w ich liczbie również przez gminy miejskie samoistnych podatków, obciążających inne źródła dochodowe oprócz wymienionych w poprzednich artykułach ustawy, z uwzględnieniem art. 21 tejże ustawy.

Art. 21 w ustępie 2 powtarza również postanowienie, że źródeł, które są obciążone podatkami, wymienionymi w ustawie, nie wolno ponownie obciążać samoistnymi podatkami.

Taką więc jest naczelna zasada ustawy.

Od tej zasady art. 21 dopuszcza jeden tylko wyjątek, mianowicie dopuszcza pobór samoistnego podatku, opartego na źródłach już obciążonych, lecz tylko w wyjątkowych wypadkach i na ściśle określone inwestycyjne cele, z ograniczeniem poboru tego podatku przez oznaczony okres czasu i do wysokości 50% podatków komunalnych, dopuszczonych ustawą.

Ten zatem wyjątkowy przepis musi być tłumaczony zupełnie ściśle.

W konkretnym wypadku spór toczy się, między innymi, o znaczenie użytego w art. 21 ustawy wyrażenia „w wyjątkowych wypadkach”. Ustawa pojęcia tego nie wyjaśnia, natomiast czynią to rozporządzenia wykonawcze Ministra Spraw Wewnętrznych.

Jedno z nich — z dnia 18 marca 1924 r., Dz. Ust. poz. 317 — w § 14 wyjaśnia, że „podatki inwestycyjne mogą być pobierane w wyjątkowych wypadkach, t. zn. tylko w tych wypadkach, w których potrzeba dokonania inwestycji powstaje wskutek nieprzewidzianych okoliczności, względnie siły wyższej, i których przeprowadzenie jest nieodzowne ze względu na interes publiczny (np. epidemia, pożar, powódź, i t. p.)”.

Skarżący opierają się na tym przepisie, lecz nie może on służyć za podstawę do oceny legalności zaskarżonego orzeczenia, gdyż w czasie miarodajnym nie obowiązywał już w swem pierwotnym brzmieniu; mianowicie przepis ten został znowelizowany rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 listopada 1926 r., Dz. Ust. poz. 689, które weszło w życie z dniem 4 grudnia 1926 r.

Spór niniejszy podlega zatem rozstrzygnięciu na podstawie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 listopada 1926 r. Rozporządzenie to za wypadek wyjątkowy unaje „nieodzowną potrzebę dokonania ze względu na interes publiczny w danym roku budżetowym wydatku na inwestycje, którego związek komunalny nie może pokryć pomimo całkowitego wykorzystania wszystkich innych źródeł dochodowych”.

Z zestawienia tego wyjaśnienia z przepisem ustawy wynika, że rozporządzenie wykonawcze wprawdzie nie rozgranicza ściśle pojęcia wypadku, który, jako taki, jest zjawiskiem o cechach przedmiotowych, od pojęcia potrzeby, która jest wyrazem wymogów gospodarczych, lecz nie ulega wątpliwości, że, określając wypadek jako potrzebę nieodzowną, rozporządzenie miało i mogło mieć na myśli tylko takie potrzeby, które są wynikiem lub skutkiem wydarzeń niepowszednich wogóle, a zatem wydarzeń na gruncie życia gospodarczego gminy, skoro nieodzowność potrzeby wiąże z danym rokiem budżetowym. Dalsze zaś zastrzeżenia, zawarte w rozporządzeniu, a mianowicie względ na interes publiczny i nieodzowność pokrycia wydatku pomimo wyczerpania wszystkich innych źródeł dochodowych są tylko naturalną konsekwencją art. 21 ustępu 2.

Z powyższego wynika, że powołane przepisy nie wykluczają zgóry żadnych kategorii potrzeb, któreby mogły być uznane za nieodzowne, lecz wymagają zbadania w każdym poszczególnym wypadku i przy uwzględnieniu stosunków miejscowych okoliczności, mających wskazywać na to, że dany wydatek wiąże się „z wyjątkowym wypadkiem”.

Otóż w sprawie niniejszej gmina m. Lwowa, jak widać z uchwał Rady Miejskiej z dnia 26 lutego i 5 marca 1931 r. umotywowała konieczność wprowadzenia podatku inwestycyjnego nieodzowną potrzebą dokonania w roku 1931/32 rekonstrukcji i kapitalnego remontu jezdni i chodników tak na obszarze dotychczasowego miasta Lwowa, jak i na obszarze gmin, przyłączonych do gminy m. Lwowa rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1930 r., Dz. Ust. Nr. 35, t. j. Kleparkowa, Hołoska małego i in., jako też niemożnością pokrycia odpowiednich kosztów pomimo wykorzystania wszystkich źródeł podatkowych.

Uzasadniając wprowadzenie podatku „nieodzowną potrzebą” dokonania szeregu robót inwestycyjnych, gmina miasta powtarza tylko określenie, użyte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 listopada 1926 r., lecz ani w uchwale, ani w zaskarżonym orzeczeniu nie ustalono, jakie niepowседневne wydarzenie wywołało wogóle nieodzowność potrzeby dokonania projektowanych robót, a w szczególności dokonania ich w roku gospodarczym 1931/32, i pokrycia ich kosztów z podatku inwestycyjnego.

Wprawdzie gmina powołuje się również na przyłączenie do obszaru miasta Lwowa szeregu gmin sąsiednich, która to okoliczność istotnie może być uznana za wydarzenie, podpadające zgodnie z powyższą wykładnią — w myśl przepisu art. 21 ustawy względnie rozporządzenia z dnia 19 listopada 1926 r. — pod pojęcie „nieodzownej potrzeby”, lecz okoliczność ta — oczywiście — może powodować konieczność dokonania i pokrycia z funduszu „inwestycyjnego” takich tylko robót, które wiążą się ściśle z faktem przyłączenia tych gmin. Lecz akta administracyjne nie zawierają danych ani ustaleń, jakie projektowane roboty i w jakich rozmiarach są wywołane okolicznością rozszerzenia granic m. Lwowa.

2) Skarżący w odwołaniu podnieśli również zarzut, powtórzony następnie w skardze, że przed wprowadzeniem podatku inwestycyjnego gmina nie wyczerpała wszystkich źródeł dochodowych. Skarżący jednak zarzutu tego niczem nie uzasadnili a nawet rzekomo niewyzyskanego źródła dochodu nie wskazali, natomiast władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu powołała się na uchwałę rady miejskiej z dnia 26 lutego i 5 marca 1931 r., w których stwierdzono wyczerpanie wszystkich źródeł dochodowych gminy. W tym stanie rzeczy temu zarzutowi brak należytego uzasadnienia.

3) Również dalszy wywód skargi o tem, że podatek inwestycyjny winien być ustanowiony w jednakowej stawce w stosunku do wszystkich podatków, dopuszczonych ustawą z dnia 11 sierpnia 1923 r., nie jest trafny.

Wywód ten opierają skarżący na treści § 14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r., który istotnie zawierał tego rodzaju przepis. Lecz przepis ten, nie wpływający zresztą z osnowy art. 21 ustępu 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., nie obowiązywał, jak to już wyżej powiedziane, w czasie miarodajnym w swem pierwotnem brzmieniu, gdyż został zastąpiony późniejszym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 listopada 1926 r. W nowej zaś redakcji § 14 nie zawiera postanowienia ani o konieczności ustanowienia podatku w stosunku do wszystkich podatków dopuszczonych ustawą z dnia 11 sierpnia 1923 r. ani o konieczności stosowania jednakowej stawki, lecz, odrzucając te zasady, zawiera tylko ogólnikowe postanowienie, że podatek inwestycyjny powinien być ustanowiony w formie dodatków do poszczególnych podatków. Takie postanowienie rozporządzenia wpływa zresztą z samej natury inwestycji; skoro korzyści, z nich osią-

gane, mogą płynąć w różnym stopniu w odniesieniu do poszczególnych kategorii mieszkańców i podatników, to już ten wzgląd dostatecznie uzasadnia różniczkowanie obciążenia podatkiem inwestycyjnym, zwłaszcza o ile chodzi o poszczególne kategorie podatników. Ponadto także ogólne zasady gospodarczo - finansowe przemawiają za taką wykładnią, albowiem wydatki inwestycyjne, jako wydatki na pokrycie potrzeb nadzwyczajnych o charakterze trwałym, są zasadniczo pokrywane ze źródeł nadzwyczajnych o podobnym charakterze gospodarczym, czyli z pożyczek. Obsługa zaś pożyczek, o ile chodzi o ich amortyzację i oprocentowanie, wywołuje wydatki bieżące w budżetach rocznych, lecz z tego nie wynika, by zapotrzebowanie pokrycia miało być rozkładane na wszystkich podatników powszechnie i równomiernie.

4) Wreszcie za chybiony należało uznać zarzut skargi, że stawka podatku inwestycyjnego, jako zbyt wygórowana, powoduje prawnie niedopuszczalne obciążenie nieruchomości miejskiej, przekraczające 100% obciążenia na rzecz Skarbu Państwa. Zastosowana bowiem przez władze wymiarowe stawka w wysokości 50% kwoty, przypadającej na rzecz miasta tytułem 75% dodatku komunalnego do państwowego podatku od nieruchomości, znajduje swe prawne uzasadnienie w ustępie 2 § 2 statutu o podatku inwestycyjnym, jakoteż w przepisie art. 21 ustępu 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., który przyjętą 50%-ową normę uznaje za dopuszczalną. Okoliczność zaś że przy zastosowaniu stawki podatku inwestycyjnego w przyjętej wysokości ogólne obciążenie realności miejskich podatkami komunalnymi przekroczy 100% wymiaru na rzecz Skarbu Państwa, nie czyni również wymiaru podatku inwestycyjnego nielegalnym, ponieważ brak jest przepisu prawnego, któryby wogóle w stosunku do budynków, położonych na obszarze gmin miejskich, zawierał tego rodzaju ograniczenia, a skarżący też przepisów takich nie wskazywali.

W konkluzji wszystkich powyższych rozważań N. T. A. jedynie uznał, że w zaskarżonych orzeczeniach brak jest należytego uzasadnienia, stwierdzającego, że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniający konieczność wprowadzenia przez gminę m. Lwowa na rok 1931/32 podatku inwestycyjnego. Dopatrując się w tem uchybieniu wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżących, N. T. A. na podstawie art. 84 p. 3 i 95 ustępu 2 ustawy z dnia 27 października 1932 r., Dz. Ust. poz. 806, uchylił zaskarżone orzeczenie i zarządził zwrot opłat od skarg.

Nr. 192. Przez obowiązek „dostawy“ materiałów, przewidziany w punkcie 2 art. 32 ustawy drogowej z dn. 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32/1921 r., rozumieć należy obowiązek przewiezienia tych materiałów, nie zaś bezpłatnego ich dostarczenia gminie na potrzeby dróg.

(Wyrok z dnia 21 lutego 1934 r. L. rej. 9557/32).

S. P. zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Przewodniczącego Wydziału Powiatowego związku komunalnego w Radomsku z dn. 17 września 1932 r. L. 3238, którym oddalono jego odwołanie przeciw wezwaniu Urzędu gminnego Wielgomłyny o dopełnienie świadczeń drogowych szarwarkowych za okres czasu od 1 kwietnia 1932 r. do 1 kwietnia 1933 r. na rzecz tejże gminy. Wezwaniem tem nałożono na skarżącego następujące świadczenia gotówkowe:

1) 1680 zł. za 210 metrów kamienia granitowego, o ile kamień nie zostanie dostarczony w naturze i

2) 3150 zł. wzamian za 1050 dni robocizny w naturze, przyczem dodano, że ustalono cenę dniówki robocizny pieszej na 3 zł., a cenę dniówki zaprzęgowej na 5 zł. (dla furmanki jednokonnej) lub 8 zł. (dla furmanki parokonnej).

Skarżący zarzuca w skardze:

1) że żądanie dostarczenia kamienia do budowy drogi nie mieści się w ramach przepisów art. 29 — 32 ustawy z dn. 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych poz. 32 Dz. Ust. z 1921 r.;

2) że żądanie odrobienia 1050 dniówek pieszych przekracza fizyczne możliwości warsztatu gospodarczego skarżącego;

3) że decyzja na odwołanie została wydana przez Przewodniczącego Wydziału, zamiast przez właściwą władzę kolegiálną a mianowicie Wydział Powiatowy;

4) że decyzja nie rozprawia się z konkretnymi zarzutami odwołania i

5) że w decyzji nie zamieszczono t. zw. pouczenia prawnego.

Wydział Powiatowy powiatowego związku komunalnego w Radomsku zgłosił w odpowiedzi na skargę wniosek o oddalenie skargi jako niezasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył w związku z powyżej streszczonymi zarzutami, co następuje:

Ustawa z dn. 10 grudnia 1920 r. poz. 32 z r. 1921 przewiduje wprawdzie w rozdziale IV świadczenia drogowe w naturze, a w szczególności dla budowy i utrzymania dróg gminnych, lecz w art. 29 te świadczenia określa wyraźnie jako świadczenia w robociznie, którą dzieli na pieszą czyli ręczną i zapomocą środków przewozowych czyli zaprzęgową.

Zasadą więc jest odrobienie przez mieszkańca gminy pewnej ilości dniówek lub dostarczenie zaprzęgu na określoną ilość dni czyli dostarczenie do robót drogowych siły roboczej bądź to ludzkiej bądź to zwierzęcej lub mechanicznej. Tej zasady ani nie obala ani nie rozszerza osnowa art. 32. W tym artykule wyjaśnia wprawdzie ustawa, że świadczenia drogowe w naturze mogą polegać:

ad 1) albo na odrobieniu pewnej liczby dni roboczych pieszych lub na dostarczeniu środków przewozowych na czas określony,

ad 2) albo na wykonaniu pewnej ilości roboty lub dostawy materiałów, lecz osnowa punktu 2 nie może być rozumiana inaczej, jak tylko w ten sposób, że mieszkańiec, posiadający środki przewozowe, zamiast podanego pod punktem 1 dostarczenia tych środków na czas, może być obowiązany do zwiezienia temi środkami przewozowymi określonej ilości materiałów potrzebnych do budowy czy utrzymania (naprawy) drogi. Brak atoli wszelkiej logicznej podstawy do tak szerokiej wykładni tego ustępu art. 32, jaką chciałby stosować urząd gminny oraz władza odwoławcza. Byłaby ona sprzeczna nie tylko z samą instytucją robót szarwarkowych, ale także zarówno z zasadą wypowiedzianą w art. 29 jakoteż z przepisem art. 31, który, przewidując zamianę świadczeń w naturze na odpowiedni równoważnik pieniężny, jednocześnie zakreśla granice dla tego równoważnika, któremi są pokrycie kosztów najmu robocizny lub środków przewozowych. Nic nie wspomina ten artykuł o równoważniku pieniężnym za materiały drogowe. Mając na uwadze trudności techniczne, ustawa nawet t. zw. robocizną zaprzęgową ogranicza w ustępie 2 art. 32 do posiadaczy środków przewozowych; gdyby więc mogło być wolą ustawy rozciągnięcie świadczeń naturalnych także na świadczenia materialne, to tembardziej musiałaby ustawa te ostatnie ograniczyć do posiadaczy potrzebnych materiałów.

Z tych przesłanek ustawowych zatem należy snuć wniosek o niedopuszczalności nakładania na mieszkańców gminy obowiązku bezpłatnego dostarczania materiałów do budowy drogi pod postacią „świadczeń drogowych w naturze“.

W tym punkcie zatem zaskarżone orzeczenie byłoby niezgodne z ustawą. Lecz Najwyższy Trybunał Administracyjny nie miał narazie powodu do orzeczenia merytorycznego, ponieważ skarżący pod p. 3 wysuwał zarzut natury formalnej w płaszczyźnie właściwości władzy orzeka-

jącej. Najwyższy Trybunał Administracyjny zaś zgodnie z zasadą wypowiedzianą już w wyroku z dn. 1 lutego 1934 r. L. Rej. 9794/31 zarzut ten uznał za trafny i powodujący uchylenie zaskarżonego orzeczenia.

Nr. 193. Art. 18 ustawy drogowej z dn. 10 grudnia 1920 r., Dz. Ust. poz. 32/1921 r., o ile regulował on tok instancyj od wymiaru danin i świadczeń drogowych, został uchylony i zastąpiony przez przepis art. 48 ust. z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., Dz. Ust. poz. 747.

(Wyrok z dnia 21 lutego 1934 r. L. rej. 3540/32).

Fundacja J. A. H. w Dworach zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie z 19.I.1932 r. L. S. F. I—8, którym pozostawiono bez rozpoznania odwołanie przeciw orzeczeniu Tymczasowego Wydziału Powiatowego w Oświęcimiu z dn. 24 listopada 1931 r. L. 2892/Sekr. w sprawie świadczeń drogowych w naturze na rzecz gminy miejskiej w Manowicach.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał zarzutów, w skardze podniesionych za trafne.

Skarga twierdzi, że w sprawach o daniny względnie świadczenia na cele drogowe, oparte na ustawie z dn. 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, o kompetencji władz i toku instancyj decydują przepisy tejże ustawy a w szczególności przepis art. 18 i na tej podstawie dochodzi do wniosku, że władza pozwana wbrew ustawie orzekła o nie-dopuszczalności odwołania do Urzędu Wojewódzkiego przeciw decyzji, wydanej przez Wydział Powiatowy.

Zapatrzywanie skarżącego nie jest trafne.

Przepis bowiem art. 18 powołanej ustawy, nawet gdyby miał być zastosowanie do danin i świadczeń na cele drogowe, o których jest mowa w następnych dwóch rozdziałach ustawy, III o kosztach budowy i utrzymaniu dróg, i IV o świadczeniach drogowych w naturze, został uchylony i zastąpiony przez przepis art. 48 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust., ustawa ta bowiem z jednej strony nie pomija t. zw. opłat drogowych, przewidzianych w ustawie z 1920 r., lecz je utrzymuje w mocy drogą odpowiedniego przepisu art. 30, z drugiej zaś strony reguluje tok instancji na ziemiach b. zaboru austriackiego i rosyjskiego jednolicie w części piątej a w szczególności w art. 48 w odniesieniu do wszelkich „samoistnych danin komunalnych“ co znalazło też wyraz w art. 82 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 22 marca 1928 o postępowaniu administracyjnem poz. 341 Dz. Ust. w ten sposób, że przeciwko wymiarowi tych danin przysługuje płatnikowi prawo odwołania się do jednej jedynej władzy wyższej instancji, a mianowicie przeciwko wymiarowi dokonanemu przez władzę (organ) gminy wiejskiej lub miejskiej (w b. zaborze austriackim z ludnością do 15.000 mieszkańców) do Wydziału Powiatowego, a do Wydziału Wojewódzkiego, jako władzy orzekającej w II instancji, tylko w wypadku, gdy wymiaru m. in. dokonał w I instancji Wydział Powiatowy. Zarazem ustawa w art. 76 wyraźnie zniósła przepisy ustaw sprzeczne z nią, a zatem też i przepis art. 18 ustawy drogowej, o ile regulował on właściwość władz w toku instancyj odmiennie, uznać należy za uchylony z chwilą wejścia w życie ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych.

Przy takim stanie prawnym oczywiście bez znaczenia dla rozpoznawanego zagadnienia jest powołany w skardze art. 39, gdyż zawiera on jedynie klauzulę derogacyjną pro praeterito, ale bynajmniej nie utrwała na przyszłość szczególnej kompetencji władz w sprawie danin drogowych także w wypadku wydania norm ogólnych, przy jednoczesnem zniesieniu generalnem wszystkich odmiennych norm prawnych.

O ile skarżący usiłuje na korzyść swego zapatrywania snuć wnioski z wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 28 czerwca 1929 r. L. Rej. 4644/28 ogłoszonego w Zbiorze wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego pod Nr. 140/S. to wywody skargi trafiają w próżnię już z tego powodu, że w wyroku tym N. T. A. wogóle nie zajmował się zagadnieniem toku instancji w sprawie danin drogowych, a ponadto spór między płatnikiem i władzą obracał się w płaszczyźnie przepisów art. 19 i art. 23 ustawy drogowej i dotyczył specjalnych, — a priori gotówkowych — opłat na utrzymanie i budowę dróg miejskich w b. zaborze pruskim, wzgl. takichże dopłat z powodu szczególnych korzyści z budowy i utrzymania dróg gminnych, podczas gdy w konkretnej sprawie według osnowy odwołania, wniesionego do Wojewody w Krakowie chodzi o świadczenia drogowe w naturze (na r. 1931 w postaci dowozu 50 m.3 szutru) z zamianą na ekwiwalent gotówkowy, a zatem o świadczenia przewidziane w art. 29 — 32 ustawy drogowej.

KRONIKA.

SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI SAMORZĄDÓW.

POSTULATY ZWIĄZKU MIAST POLSKICH W SPRAWIE FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH.

Zarząd Związku Miast Polskich na posiedzeniu w dniu 21 marca 1934 r. rozważał sprawę poprawy finansów komunalnych w związku z prowadzonymi pracami w tym kierunku przez Rząd. Specjalnie powołana w swoim czasie komisja została podzielona na cztery podkomisje, obejmujące następujące sprawy: 1) zwiększenia źródeł dochodowych, względnie lepszego ich wykorzystania, 2) zwolnienia samorządów od niektórych zadań, 3) oddłużenia samorządów, 4) inwestycji samorządowych.

W związku z temi pracami podniesiono, iż w chwili obecnej powinny być wysunięte na czoło następujące postulaty:

1) aby przez pewien dłuższy okres czasu nie nakładać na miasta nowych obowiązków i nie zmniejszać ich dochodów,

2) aby władze państwowe bez opóźnień przekazywały miastom ich należności i w związku z tem, żeby dokonywane były perjodyczne rozrachunki między miastami i Skarbem Państwa,

3) aby zastosowano przynajmniej w poszczególnych wypadkach dalsze możliwe ulgi w spłacie zobowiązań wobec Skarbu Państwa i publicznych instytucyj, a w tem i instytucyj bankowych; chodzi tu o zastosowanie zasady, że przy ściąganiu należności od miast, m. in. przez zatrzymywanie sum miejskich w kasach skarbowych, pozostawiać jednak miastom pewną część ich dochodów, niezbędną na prowadzenie ich normalnej gospodarki, a przede wszystkim zadość uczynienie bieżącym potrzebom,

4) aby nie reformować istniejącego Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego, który obecnie z powodzeniem odgrywa rolę pogotowia ratunkowego samorządów, i przy pomocy którego udało się już w szeregu przypadków znacznie poprawić stan finansów zarówno miast, jak i powiatowych związków samorządowych.

Pozatem postanowiono wystąpić z wnioskiem o powołanie specjalnej Izby obrachunkowej, celem przeprowadzenia z jednej strony wza-

jemnych rozrachunków z różnych tytułów między poszczególnymi związkami samorządowymi, a z drugiej strony wzajemnych rozrachunków między temi związkami i Skarbem Państwa, co przedewszystkiem prowadziło do znacznego uproszczenia tej sprawy.

Pozatem podniesiono, iż mimo wyroku N. T. A. w sprawie udziału samorządu w 10% dodatku do państwowego podatku dochodowego, — oraz mimo starań zrzeszeń samorządowych o generalne uregulowanie tej kwestji, odnośne zarządzenia przez Ministerstwo Skarbu dotychczas nie zostały wydane. Postanowiono zatem ponowić zabiegi u Rządu o wydanie tych zarządzeń, a zanim zostaną one wydane — domagać się wstrzymania przymusowego ściągania od miast odpowiedniej części należności władz państwowych, a przedewszystkiem udzielonych w latach ubiegłych pożyczek na zatrudnienie bezrobotnych i pożyczek na budowę szkół powszechnych.

MIEJSKI PODATEK OD ŁADUNKÓW KOLEJOWYCH.

W myśl art. 12 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, miasta posiadają uprawnienie do pobierania podatku m. in. od towarów przewożonych koleją.

Wobec trudności, jakie czyniły władze kolejowe przy wymiarze i poborze tego podatku, uprawnienie to nie zawsze było wykorzystane, bowiem miasta częstokroć nie miały możności uzyskania danych, niezbędnych do dokonania wymiaru podatku. Na skutek interwencji Związku Miast Polskich i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych — okólnik Ministerstwa Komunikacji z sierpnia 1933 r. częściowo uregulował tę sprawę po myśli zainteresowanych miast, a w końcu 1933 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało projekt nowelizacji przepisów wykonawczych do ustawy o tymcz. ureg. fin. kom., traktujący m. in. o podatku ładunkowym.

Projektowane zmiany obniżają wpływy z tego podatku, a wymiar i pobór powierzają organom kolejowym przez naklejanie na liście przewozowym miejskich znaczków stemplowych. Związek Miast jeszcze w listopadzie r. ub. interwenjował w tej sprawie, a ostatnio w memorjałe skierowanem do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 10 marca 1934 r. ponownie porusza tę sprawę, opierając się na materiale uzyskanym drogą ankiety wśród zainteresowanych miast.

Memorjał, jeśli chodzi o projektowany sposób poboru podatku nie podaje specjalnych zastrzeżeń. Miasta uważają naogół za korzystne przejęcie poboru podatku przez władze kolejowe, obawiają się jednak, aby dotychczasowe nieprzychylnie nastawienie władz kolejowych do podatku ładunkowego nie wpłynęło na sposób i wyniki poboru tego podatku. W związku z tem memorjał zawiera postulat przyznania władzom miejskim prawa wglądu do ksiąg kolejowych, traktowanego jak kontrola poboru tego podatku. Prawo wglądu wg. memorjału mogłoby polegać na przesyłaniu przez organa kolejowe sprawozdań dziennych, oraz na sprawdzaniu wykazów wpływów kolejowych stacyj towarów — co nie byłoby zbyt uciążliwem dla organów kolejowych.

Pozatem, — jak podaje memoriał — istnieją poważne wątpliwości, czy wogóle rozporządzenie wykonawcze może zawierać przepis o powierzeniu władzom kolejowym wymiaru i poboru podatku ładunkowego. Podatek ten bowiem jest samoistną daniną komunalną, nie zaś dodatkiem do podatku państwowego, a zatem ust. 3, ani też ust. 5 art. 43 u. f. k., przewidujący możność powierzenia związkom samorządowym wymiaru i poboru podatków państwowych, nie zaś odwrotnie, nie mogą mieć w danym wypadku zastosowania.

Projekt rozporządzenia nie wskazuje terminów, w których kasy kolejowe powinny wpłacać do kas miejskich osiągnięte z tytułu poboru tego podatku sumy. Sprawa ta może i powinna nawet być uregulowana w rozporządzeniu, gdyż postanowienia art. 58 u. f. k. z powodów wyżej wymienionych nie mogłyby mieć zastosowania.

Również projekt nie przewiduje odszkodowania dla władz kolejowych za czynności, związane z wymiarem i poborem podatku ładunkowego. Uważamy za stosowne podkreślić z tego względu, że postanowienie art. 43 ust. u. f. k. nie może mieć w tym wypadku zastosowania wobec niewymienienia w nim art. 12, dającego podstawę do poboru podatku ładunkowego. Czynności te powinny być dokonywane bezpłatnie, gdyż rozporządzenie nie może uregulować tej sprawy.

Podane wyżej kwestje są jeszcze z tego powodu wątpliwe, że ani u. f. k., ani też rozporządzenie wykonawcze do niej nie zostało wydane w porozumieniu z Ministrem Komunikacji.

W tym stanie rzeczy najwłaściwszem byłoby zawieranie umów między poszczególnymi gminami miejskimi, a Polskimi Kolejami Państwowymi, przyczem w umowach tych byłyby przewidziane terminy wpłacania podatku, wysokość odszkodowania, sposób wykonywania prawa wglądu i t. p. Do czasu zaś zawarcia poszczególnych umów wymiar i pobór należałby do władz miejskich, którym w tym względzie władze kolejowe powinny okazywać pomoc.

Jeśli zaś chodzi o projektowane zmiany stawek podatku w kierunku ich zmniejszenia z jednoczesnem jednak rozciągnięciem opodatkowania na ładunki węglowe, to w 19 miastach, których zarządy udzieliły odpowiedzi, wpływy z podatku ładunkowego uległyby znacznej niższe. Dotyczy to w szczególności miast, znajdujących się na kresach wschodnich, gdzie przemysł prawie nie istnieje, a głównym środkiem opałowym jest drzewo. Wobec czego ilości węgla, sprowadzanego koleją, są znikome, a zatem wpływy z podatku ładunkowego w żadnym razie nie zrównoważą strat, jakie miasta te poniosłyby w związku z obniżeniem stawek podatku.

W pozostałych dziewięciu miastach, które udzieliły odpowiedzi na ankietę, zmiana stawek nie spowoduje znaczniejszej różnicy we wpływach z omawianego podatku.

PROWADZENIE PRZEDSIĘBIORSTW SAMORZĄDOWYCH.

Sprawa postępowania władz samorządowych przy zakładaniu, prowadzeniu i likwidacji przedsiębiorstw samorządowych oddawna oczekiwa-

ła prawnego unormowania. Obecnie w tym kierunku prowadzone są prace w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Związek Miast Polskich, stwierdzając w uchwale swego Zarządu istnienie życiowej potrzeby rychłego uregulowania sprawy przedsiębiorstw komunalnych opracował projekt zasad postępowania władz miejskich odnośnie ich przedsiębiorstw. Projekt zasad został opublikowany w Samorządzie Miejskim Nr. 7 z 1934 r., oraz rozesłany odpowiednim instytucjom do zaopiniowania, poczem odpowiednie wnioski przesłane zostaną Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

Odsyłając zainteresowanych do podanego wyżej źródła, podajemy w skróceniu główne zasady projektu:

A. Postępowanie przy tworzeniu przedsiębiorstwa.

Rada Miejska stwierdza uchwałą istnienie potrzeby utworzenia przedsiębiorstwa miejskiego, określając ogólnie jego zakres, koszt budowy, oraz przypuszczalny sposób pokrycia wydatków. Uchwała ta winna być zgłoszona do publicznego przeglądu, oraz odpowiednim władzom i Izbie Przemysłowo - Handlowej. Następnie Zarząd Miejski rozpatruje nadesłane uwagi i zarzuty, poczem wnosi sprawę ponownie na Radę Miejską celem zdecydowania sprawy utworzenia przedsiębiorstwa i upoważnienia Zarządu do wydatkowania odpowiednich sum na ostateczne przygotowanie tej sprawy. O ile na podstawie obowiązujących postanowień prawnych może być wprowadzony przymus korzystania z danego przedsiębiorstwa — Zarząd Miejski opracowuje jednocześnie projekt odpowiednich przepisów miejscowych. Po wykonaniu tych prac Zarząd miejski poraz trzeci przedstawia sprawę Radzie miejskiej, celem otrzymania upoważnienia do podjęcia budowy przedsiębiorstwa, przeznaczenia odpowiednich funduszy oraz uchwalenia statutu przedsiębiorstwa. Następnie Zarząd miejski przedstawia władzy nadzorczej statut wraz z materiałem do zatwierdzenia a brak pisemnej decyzji Władzy nadzorczej w ciągu 60-ciu dni należy uważać za zatwierdzenie statutu bez zmian. Właściwą władzą nadzorczą do zatwierdzenia statutu jest w stosunku do miast niewydzielonych — wojewoda przy współudziale wydziału wojewódzkiego, a w stosunku do miast wydzielonych — Minister Spraw Wewnętrznych. Po zatwierdzeniu statutu i uchwał finansowych związanych z budową przedsiębiorstwa — zarząd miejski może przystąpić do rozpoczęcia budowy i prac wstępnych (wywłaszczenie i t. p.). Miasta, które nie posiadają własnych sił technicznych, winny na czas budowy zorganizować nadzór nad robotami, a po ich ukończeniu powołać przy odbiorze rzeczoznawcę. Każda zmiana pierwotnego projektu i kosztorysu po rozpoczęciu budowy wymaga uchwały rady miejskiej i aprobaty władz, która zatwierdziła statut. Potrzebne to jest również w wypadku przekroczenia kosztorysu ponad 10%.

B. Postępowanie przy prowadzeniu przedsiębiorstwa.

I. Statuty przedsiębiorstw. Każde przedsiębiorstwo powinno posiadać statut regulujący zakres jego działania, sprawę mająt-

ku i funduszków przedsiębiorstwa, powoływanie i kompetencję władz przedsiębiorstwa oraz jego pracowników, budżet, zasady kasowości i rachunkowości, sposób ustalania zysków, rozrachunki między przedsiębiorstwem i administracją miejską, kontrolę i zmiany statutu, oraz likwidację przedsiębiorstwa.

Istniejące przedsiębiorstwa winny dostosować swe statuty do nowych zasad w terminie do 1.I.1935 r. i w związku z tem mogą być łączone ze sobą dla celów gospodarczych w jedno przedsiębiorstwo.

II. Władze przedsiębiorstwa. Władzami przedsiębiorstwa są: rada miejska, zarząd miejski i zarząd przedsiębiorstwa; ich kompetencje określi statut przedsiębiorstwa. Radzie Miejskiej winno być zastrzeżone decydowanie o statucie przedsiębiorstwa, budżecie i zamknięciach rachunkowych, uchwały w sprawie pożyczek i nieruchomości dla przedsiębiorstwa, oraz decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa.

Do kolegjalnego zarządu miejskiego należeć winno ustanawianie opłat (cen) za korzystanie z przedsiębiorstwa oraz sprawy kredytów budżetowych przedsiębiorstwa.

Przełożonemu gminy winno być zastrzeżone mianowanie i zwalnianie kierownika przedsiębiorstwa i częściowo innych pracowników, wyznaczanie kolegjalnego zarządu przedsiębiorstwa i zaciąganie pożyczek w ramach upoważnienia rady miejskiej.

Zarząd przedsiębiorstwa sprawuje kierownik posiadający kwalifikacje przewidziane w statucie. Dla przedsiębiorstw miejskich, których roczne wpływy przekraczają milion złotych, statut może przewidzieć Zarząd Kolegjalny, określając jego skład, kompetencje i wynagrodzenie; powołuje go przełożony gminy.

III. Fundusze przedsiębiorstwa. Na fundusze przedsiębiorstwa składa się: kapitał zakładowy, który tworzą wkłady miasta w naturze lub w gotówce na budowę przedsiębiorstwa, kapitał obrotowy — sumy udzielone przez gminę na rozpoczęcie działalności przedsiębiorstwa, podlegające stopniowemu zwrotowi gminie. Fundusz amortyzacyjny przeznaczony jest na zamianę zużytych budynków i urządzeń przedsiębiorstwa, oraz na spłatę rat i procentów zaciągniętych pożyczek. Na pokrycie strat przedsiębiorstwa przeznaczony jest fundusz zapasowy, mogą być pozatem utworzone inne fundusze. Cel, przeznaczenie i dysponowanie funduszami określa statut przedsiębiorstwa.

IV. Zużycie funduszków przedsiębiorstwa na inne cele. Część funduszu amortyzacyjnego może być uchwałą rady miejskiej przeznaczona czasowo na inwestycje — wymaga to jednak zatwierdzenia władzy, która zatwierdziła statut przedsiębiorstwa. Na potrzeby ogólnie miejskie mogą być zużyte czasowo wolne fundusze przedsiębiorstwa decyzją Magistratu i za zgodą władzy nadzorczej; termin zwrotu tych sum nie może przekraczać końca danego roku budżetowego.

V. Budżet przedsiębiorstwa. Do budżetu przedsiębiorstwa stosują się zasady budżetowania stosowane w związkach samorządowych z pewnemi zmianami. Budżet zwyczajny winien być przewidywanym rachunkiem zysków i strat przedsiębiorstwa, budżet nadzwyczaj-

ny winien składać się z budżetu renowacji i budżetu inwestycji. Układ dochodów i wydatków w budżecie oznaczy statut przedsiębiorstwa.

VI. **Rachunkowość i kasowość przedsiębiorstwa.** W przedsiębiorstwach obowiązuje rachunkowość podwójna, dostosowana do układu budżetu. Przedsiębiorstwa, których roczne wpływy przekraczają 1.000.000 zł., powinny posiadać własną rachubę i własną kasę. Również kilka przedsiębiorstw miast, mających wspólny zarząd, mogą posiadać odrębną od ogólnie - miejskiej rachubę i kasę.

VII. **Zyski przedsiębiorstwa.** Zysk przedsiębiorstwa przeznacza się na oprocentowanie kapitału zakładowego i odpisy na inne fundusze w wysokości i kolejności przewidzianej w statucie. Pozostałą częścią zysku dysponuje rada miejska na wniosek zarządu miejskiego. W przedsiębiorstwach nowo - utworzonych dysponowanie zyskiem może mieć miejsce dopiero po zakończeniu roku operacyjnego.

VIII. **Rozrachunki między zarządem przedsiębiorstwa, a zarządem miasta.** W stosunkach między przedsiębiorstwem, a miastem obowiązuje zasada odpłatności wzajemnych świadczeń, którą bliżej określa statut. Pożyczki udzielone przedsiębiorstwu przez miasto podlegają oprocentowaniu przewidzianemu w statucie, natomiast nieuregulowane należności z tytułu świadczeń oprocentowaniu nie ulegają. W terminach przewidzianych w statucie powinny być dokonywane wzajemne rozrachunki między miastem i przedsiębiorstwem, a różnica winna być uregulowana niezwłocznie w gotówce.

IX. **Kontrola przedsiębiorstwa.** W odniesieniu do przedsiębiorstw miejskich pełne zastosowanie mają art. 61 i 63 nowej ustawy samorządowej. Przy posiadaniu przez przedsiębiorstwo własnego Zarządu kolegjalnego przysługuje mu prawo kontroli wewnętrznej.

W miastach nie posiadających własnego urzędniczego aparatu kontroli winien być corocznie wzywany rzeczoznawca do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorstwa.

C. Postępowanie przy likwidacji przedsiębiorstwa.

Dla likwidacji przedsiębiorstwa wymagana jest dwukrotna uchwała w tej sprawie rady miejskiej. Powtórna uchwała powinna być zatwierdzona przez władzę nadzorczą, która zatwierdziła statut.

Po uprawnoczeniu się uchwały rady w sprawie likwidacji przedsiębiorstwa Zarząd miejski ustala sposób przeprowadzenia likwidacji w myśl zasad ustalonych przez Radę.

Władza Nadzorcza, która zatwierdziła statut, może z własnej inicjatywy zarządzić likwidację na skutek wyników badania rzeczoznawców. Prawo to przysługuje władzy nadzorczej wtedy, gdy kapitały obce przewyższają wartość składowych części majątku przedsiębiorstwa, jeśli przyczyną przedsiębiorstwo przynosi straty i o ile likwidacja nie przyniesie szkody interesowi publicznemu.

OPIEKA SPOŁECZNA.

KOLONJE LETNIE DLA DZIECI.

Do spraw kolonij letnich związki samorządowe oddawna przywiązywały dużą wagę. Organizowane w przeważnej części przez samorządy miejskie — kolonje gromadziły w większości dzieci sfer niezamożnej ludności miejskiej, pozostawiając poza kolonjami równie źle rozwinięte i chorowite dzieci ludności wiejskiej.

Ostatnio do organizowania kolonij przystępują coraz częściej powiatowe związki samorządowe. Celem nadania należytego kierunku tej akcji Związek Powiatów zwrócił się do wydziałów powiatowych z okólnikiem, w którym m. in. czytamy:

„Dotychczas w przeważającej mierze z kolonij letnich korzystały dzieci, pochodzące z miast i większych ośrodków przemysłowych. Akcję udostępnienia dziatwie szkolnej i młodzieży przebywania w ciągu kilkudziesięciu dni w roku na kolonjach należy rozszerzyć na dzieci, pochodzące z mniejszych osiedli, miasteczek i osad, oraz ze wsi, zwłaszcza, że jednym z zadań kolonij jest dożywianie dzieci.

Zachodzi przeto konieczność podjęcia inicjatywy na terenie każdego powiatu w kierunku współdziałania z instytucjami społecznymi w organizowaniu kolonij leczniczych, kolonij wypoczynkowych i półkolonij, otoczenia opieką i czuwania nad rozwojem już istniejących oraz popierania i uzgadniania planowej akcji z innymi jednostkami i organami samorządu terytorjalnego. Zależnie od indywidualnych potrzeb i charakteru danej miejscowości różne muszą być formy tej działalności, dyrektywą ogólną jednak będzie wysyłanie do kolonij również dzieci ze wsi, przedewszystkiem dzieci słabowitych, wątłych, źle rozwiniętych, skrofulicznych, anemicznych i ozdrowieńców po przebytych chorobach, których dożywianie na kolonjach czy półkolonjach jest kwestją pierwszorzędnej wagi społecznej. W celu zatem rozszerzenia podstaw akcji przez objęcie nią dzieci wiejskich wydziały powiatowe przystąpić winny niezwłocznie w jaknajszerszym zakresie do realizacji tych zamierzeń“.

BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE.

USTAWA O OCHRONIE PRZED POŻARAMI I INNEMI KLĘSKAMI.

Podczas ostatniej sesji ciał ustawodawczych na warsztacie prac parlamentarnych znalazł się rządowy projekt ustawy o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, wniesiony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Projekt opierający całą strukturę organizacyjną walki z pożarami na związkach samorządowych wywołał szereg zastrzeżeń ze strony samorządowców.

Zastrzeżenia te dotyczyły głównie nowych ciężarów finansowych, jakie spadną na zubożałe gminy. Przedstawiciele Centralnych Zrzeszeń

samorządowych wzięli udział w obradach sejmowej komisji administracyjnej, gdzie wygłosili opinię w imieniu reprezentowanych przez siebie związków samorządowych. Ponadto Związek Miast Polskich przesłał do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych swe uwagi na piśmie, w których, zwracając uwagę na znaczne ciężary finansowe, pisze:

„Ciężary te, zwłaszcza w dzisiejszych czasach, są niewątpliwie zbyt wysokie w stosunku do możliwości finansowych samorządu terytorjalnego. Przewidziane zaś pokrycie wydatków, związanych z wykonaniem obowiązków, w formie opłat od przedsiębiorstw, zwolnionych od obowiązku utrzymywania własnych straży pożarnych, zwrotu kosztów pomocy, udzielanej poza obszarem działania straży oraz wpływu z kar administracyjnych, nakładanych za przekroczenia ustawy, jest zupełnie niewystarczające, gdyż przytoczone źródła dochodowe są zupełnie nieistotne oraz nieustalone, utrzymanie zaś straży pożarnych musi się opierać na stałych źródłach.

Naszym zdaniem, najwłaściwsze byłoby przekazywanie gminom na cele akcji przeciwpożarowej w całości, lub przynajmniej w $\frac{3}{4}$ sum, które mają być wypłacone przez zakłady ubezpieczeń na mocy art. 40 projektu od opłat, pobranych z tytułu ubezpieczeń na obszarze gminy.

Pozatem uważamy za stosowne zaznaczyć, że cały szereg postanowień w skutkach swoich może okazać się szkodliwy dla rozwoju i sprawnej działalności straży zawodowych, czuwających z ramienia samorządów nad bezpieczeństwem ogniomem miast i może utrudnić osiągnięcie celów, zamierzonych przez projekt.

Wspomniane postanowienia konsekwentnie wynikają z zasady, przyjętej w projekcie, — jak to wyraźnie podkreślone zostało w uzasadnieniu, — że w organizacji ochrony przed pożarami należy oddać pierwszeństwo strażom ochotniczym, jako najbardziej liczebnym i opartym na akcji społecznej.

Związek Miast docenia w pełnej mierze znaczenie organizacji straży ochotniczych, jako czynnika państwowo-wychowawczego i obywatelskiego, a mogącego zastępczo spełniać zadania ochrony przed pożarami w tych wszystkich wypadkach, w których utrzymanie straży zawodowych nie jest możliwe. To też ze względu na rolniczy charakter kraju i brak funduszy — uznać należy przyznanie pierwszeństwa strażom ochotniczym w dziedzinie organizacyjnej, poza obrębem większych miast, za konieczne. Pod względem fachowego i technicznego wyposażenia natomiast ochotnicze straże pożarne i ich centralne oraz regionalne organizacje stoją na poziomie niewspółmiernie niższym, niż straże zawodowe. Z tego też względu pierwszeństwo w sprawach technicznych i fachowych obrony przeciwpożarowej kraju powinno być przyznane raczej zawodowym strażom pożarnym. Liczebna przewaga ochotniczych straży również nie stanowi słusznej podstawy dla przyznania im pierwszeństwa, gdyż główna część majątku narodowego, zagrożonego w wyższym stopniu pożarami, znajduje się w obrębie większych gmin, obowiązanych — w myśl projektu ustawy — do utrzymywania straży zawodowych.

W odniesieniu do obrony bierniej lotniczej i przeciwgazowej — pierwszeństwo przypada bezsprzecznie również strażom zawodowym, jako

opartym na wyszkolonym i ustabilizowanym materiale ludzkim, podczas gdy w strażach ochotniczych skład osobowy ulega dowolnym i ciągłym zmianom.

Projekt ustawy w całym szeregu artykułów nadaje uprawnienia finansowe i nadzorcze ciałom, nazywanym w projekcie „organami fachowymi”, „organami instruktorskimi i inspektorskimi” (art. 23, art. 30 p. 2, art. 36 p. 4, art. 41 p. 2 i art. 45), jednak brak jest postanowień, nakazujących utworzenie tych organów i określających zakres ich pracy i wymaganych kwalifikacji fachowych. Przytem nie jest ustalone, czy organa te posiadają charakter organów publiczno-prawnych, czy też prywatno - prawnych.

W obecnym stanie organizacyj pożarniczych organami temi są funkcjonariusze stowarzyszeń straży ochotniczych o charakterze prywatno-prawnym, których poziom w żadnym wypadku nie może być uważany za właściwy dla wykonywania funkcji nadrzędnych nad władzami samorządowymi. Gdyby organami fachowymi istotnie mieli być funkcjonariusze stowarzyszeń straży, postanowienia art. 45 projektu ustawy oznaczałyby uzależnienia nadzoru państwowego nad samorządem od prywatnych „organów fachowych”.

Nie jest tu bez znaczenia okoliczność, że członkowie technicznego korpusu związków strażackich przeważnie posiadają wyszkolenie fachowe w zakresie kilkumiesięcznego kursu bez jakiegokolwiek praktyki w czynnej służbie straży.

W przeciwieństwie do projektu, obowiązująca ustawa samorządowa nie przewiduje ze strony władz dwojakiego nadzoru nad samorządem: fachowo-organizacyjnego i ogólnego. Przedewszystkiem brak jest w ustawie samorządowej uzasadnienia do przekazywania pewnych funkcji nadzorczych nad samorządami organom niepaństwowym, jak to wynikałoby z art. 45 projektu“.

SPRAWY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH.

WYŁĄCZENIE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH OD UBEZPIECZEŃ OBJĘTYCH STATUTAMI LOKALNEMI.

Ustawa z dnia 29 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznem nałożyła na związki samorządowe obowiązek ubezpieczania swych pracowników w zakresie ubezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy lub śmierci wskutek wypadku przy pracy, lub choroby zawodowej. Przepis ten — z wielu względów nie odpowiada wymogom życia i jest wysoce niekorzystny zarówno dla pracowników samorządowych, jak i komun.

Podobnie przedstawia się sprawa z wprowadzeniem obowiązku ubezpieczenia emerytalnego fizycznych pracowników związków samorządowych. Obowiązujące statuty emerytalne obejmują zabezpieczenie zarówno pracowników umysłowych jak i fizycznych, nie czyniąc między nimi żadnej różnicy.

Centralne zrzeszenia samorządowe (Związek Powiatów R. P., Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich) zwróciły się przeto do Ministra Opieki Społecznej z memorjałem, w którym podnoszą szereg zastrzeżeń co do objęcia wymienionemi ubezpieczeniami pracowników samorządowych.

Memorjał przedewszystkiem stwierdza, iż „wypadki w zatrudnieniu” ze względu na rodzaj prac prowadzonych przez samorząd zdarzają się niezwykle rzadko. Podobnie i pojęcie choroby zawodowej, ujętej w ustawie jako zatrucie ołowiem i rtęcią lub zakażenie węglikiem, może mieć zastosowanie w odniesieniu do pracowników samorządu, jedynie do niewielkiej liczby pracowników weterynaryjnych.

Główny jednak nacisk memorjał kładzie na uwzględnienie już tych rodzajów ubezpieczeń w uchwalonych statutach lokalnych. Zagadnienie tych ubezpieczeń zostało bowiem już wcześniej rozwiązane przez związki komunalne we własnym zakresie i to w daleko szerszych rozmiarach, niż w ustawie o ubezpieczeniu społecznem.

Ustawa scaleniowa — prawo do renty wypadkowej ubezpieczonemu, który stał się niezdolnym do zarobkowania wskutek choroby zawodowej — sprowadza jedynie do wspomnianych wyżej wypadków zatrucia ołowiem i rtęcią, oraz zakażenia węglikiem.

Według tak ograniczającego potraktowania wypadków chorób zawodowych zostałby pozbawiony renty wypadkowej np. pracownik szpitala związku samorządowego, który uległ amputacji ręki wskutek zniszczenia tkanek działaniem radu lub osłabieniu wzroku powstałemu przy naświetlaniach promieniami Roentgena, czy lampą kwarcową i t. p. Ponadto ustawa scaleniowa nie przewiduje praw do świadczeń w wypadku zarażenia się chorobą zakaźną w związku z wykonywaniem czynności służbowych.

Tymczasem statuty emerytalne, zawierające pojęcie choroby zawodowej podlega w każdym wypadku opinii komisji lekarskiej, na podstawie, nie wyliczają konkretnie jej rodzajów. Skonstatowanie choroby stawie której orzekają samorządowe komisje emerytalne. Taka redakcja statutów umożliwia rozszerzającą interpretację w tych wszystkich przypadkach, gdzie można stwierdzić związek przyczynowy między zatrudnieniem i nabytą chorobą.

Pozatem memorjał powołuje się na niewątpliwą intencję ustawodawcy, zmierzającą do rozciągnięcia wprowadzonych rodzajów ubezpieczeń na wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym bez względu na to, gdzie te osoby są ubezpieczone, byleby tylko przysługujące im świadczenia nie były mniejsze niż przewiduje ustawa.

Podobnie niewłaściwem wydaje się ubezpieczenie emerytalne fizycznych pracowników samorządowych, objętych statutami lokalnemi, ci bowiem są uwzględnieni w statutach i w odniesieniu do nich mają zastosowanie te same momenty, które spowodowały wyłączenie pracowników umysłowych z pod działania rozp. Prezydenta Rzpl. z 29 listopada 1927 r. Przeniesienie się do Zakładu Emerytalnego przyczyni się do dalszego

pogmatowania stosunków służbowych wiążących pracownika ze związkiem samorządowym.

W konkluzji memoriał zawiera prośbę o znowelizowanie ustawy o ubezpieczeniu społecznym przez:

„1) zwolnienie od obowiązku ubezpieczenia w razie niezdolności do zarabkowania lub śmierci osoby ubezpieczonej wskutek wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej (ubezpieczenie wypadkowe) wszystkich pracowników samorządowych, umysłowych i fizycznych, którzy ubezpieczeni są z tego tytułu przez związki samorządowe we własnym zakresie na podstawie obowiązujących statutów o zaopatrzeniu emerytalnem pracowników samorządowych i ich rodzin;

2) zwolnienie od obowiązku ubezpieczenia na wypadek niezdolności do zarabkowania lub śmierci osoby ubezpieczonej wskutek wszelkich przyczyn (ubezpieczenie emerytalne robotników) pracowników samorządowych fizycznych, którzy ubezpieczeni są z tego tytułu przez związki samorządowe we własnym zakresie na podstawie obowiązujących statutów o zaopatrzeniu emerytalnem pracowników samorządowych i ich rodzin“.

DWUDNIOWE KURSY DLA RACHMISTRZÓW BIUR WYDZIAŁÓW POWIATOWYCH I INSPEKTORÓW SAMORZĄDU GMINNEGO.

Podobnie jak w latach ubiegłych Związek Powiatów R. P. w porozumieniu z wydziałami samorządowymi urzędów wojewódzkich zorganizował w ciągu m-ca marca 1934 r. kursy-konferencje dla rachmistrzów biur Wydziałów powiatowych. W r. bieżącym kursy te zorganizowano tylko na terenie województw południowych i zachodnich, gdzie po wydaniu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6.XII.1932 r. o kasowości i rachunkowości związków komunalnych i po wprowadzeniu nowych instrukcyj kasowo-rachunkowych dotychczasowy system rachunkowości zmienił się najbardziej.

Kursy - konferencje odbyły się:

w Poznaniu w dn. 5 — 7.III, dla powiatów wojew. poznańskiego przy udziale 91 uczestników,

w Krakowie w dn. 14 — 17.III, dla powiatów woj. krakowskiego przy udziale 76 uczestników,

w Toruniu w dn. 22 — 24.III, dla powiatów woj. pomorskiego przy udziale 75 uczestników,

we Lwowie w dn. 26 — 27.III, dla powiatów woj. lwowskiego i części woj. tarnopolskiego przy udziale 43 uczestników,

w Stanisławowie w dn. 28 — 29.III, dla powiatów woj. stanisławowskiego i części woj. tarnopolskiego przy udziale 27 uczestników.

Ogółem w kursach wzięło udział 312 osób. Uczestnikami kursów-konferencji poza rachmistrzami wydziałów powiatowych byli również inspektorzy samorządu gminnego, oraz rachmistrze z niektórych miast. Wykłady na kursach prowadzili pp.: F. Grela i W. Wasik.

POŁĄCZENIE ZWIĄZKU ZAWODOWEGO PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI GMINNEJ R. P. ZE ZWIĄZKIEM ZAWODOWYM PRACOWNIKÓW SAMORZĄDU POWIATOWEGO R. P.

Od dłuższego czasu między Centralnemi Zarządami związku pracowników samorządowych prowadzone były pertraktacje w sprawie połączenia się związków pracowników gminnych, miejskich i powiatowych w jedną organizację zawodową.

Już na XIX Walnem Zgromadzeniu delegatów Oddziałów Związku Pracowników Administracji Gminnej w Wilnie w czerwcu 1933 r. powzięta była uchwała zmieniająca nazwę Związku Pracowników Administracji Gminnej R. P. na Związek Zawodowy Pracowników Samorządu Terytorjalnego, oraz rozszerzono zakres członkostwa Związku.

Ostatnie zabiegi w kierunku połączenia Związku Pracowników samorządu powiatowego i gminnego przybrały konkretną formę i w dniu 17 lutego r. b. odbyło się posiedzenie zarządów obu związków. Na tem posiedzeniu została definitywnie zdecydowana sprawa połączenia związków. Zebrani powzięli następującą uchwałę połączeniową:

„Idea stworzenia wspólnego frontu pracowniczego, zdolnego do obrony dzisiejszego stanu posiadania Świata Pracy oraz skuteczniejszego realizowania słuszych i nieprzedawnionych jego postulatów kulturalnych, społecznych i ekonomiczno-zawodowych, była i jest jednym z naczelných hasel organizacji zawodowych pracowników samorządowych.

Wyznając niezłomnie tę ideę i rozumiejąc potrzebę zespolenia sił do pracy dla dobra Państwa, samorządu i społeczeństwa, podjęte zostało hasło zjednoczenia sił organizacyjnych pracowników samorządowych pod jednym — wspólnym dla wszystkich — sztandarem.

Hasło to — nie było czczym frazezem! Stopniowo, lecz stale, z konsekwencją ludzi świadomych swych czynów, przygotowywany był grunt do ostatniego aktu, do ześrodkowania pracy, energii i woli w jedno ognisko, zdolne do promieniowania w głąb nieznanej przyszłości.

Wychowani w duchu braterstwa i przyjaźni, złączeni wspólnym warsztatem pracy, mając jednakie troski i potrzeby zawodowe, pracownicy samorządu gminnego i pracownicy samorządu powiatowego, dotychczas zorganizowani w odrębnych związkach zawodowych, łączą swe organizacje, by w jednym szeregu znaleźć się na wspólnym froncie Świata Pracy.

Doceniając znaczenie społeczne oraz organizacyjno-zawodowe zespolenia ruchu zawodowego pracowników samorządowych, Centralny Zarząd Związku Zaw. Pracowników Samorządu Terytorjalnego R. P. (dawniej Związek Pracowników Administracji Gminnej R. P.) i Zarząd Główny Związku Pracowników Samorządu Powiatowego, uchwały na wspólnem posiedzeniu dn. 17 lutego 1934 r. złączyć obie te organizacje w jednym Związku Zawodowym Pracowników Samorządu Terytorjalnego R. P.

Jednocześnie obydwie Zarządy Związków w najlepszej wierze oświadczają i do wykonania swym następcom przekazują zasady, że:

połączeni w jednej organizacji zawodowej pracownicy gminni i powiatowi, tudzież pracownicy przedsiębiorstw i zakładów gminnych i po-

wiatowych związków samorządowych, nigdy nie będą powodować się w działalności organizacyjnej żadnymi innymi względami, jak tylko dobrem organizacji i dobrem sprawy, której organizacja ma służyć;

hierarchja służbowa, ani też względy zależności służbowej nie będą wykorzystywane w życiu organizacji zawodowej“.

Na temże posiedzeniu powzięto szereg związanych z połączeniem uchwał natury organizacyjnej.

RÓŻNE.

KONFERENCJA ZWIĄZKU MIAST POLSKICH W SPRAWIE PROJEKTOWANIA NOWYCH WODOCIĄGÓW.

Stan zaopatrywania ludności naszych miast jest w obecnych warunkach bardzo prymitywny i daleki nawet od pewnego minimum, jakiego w tym zakresie należy wymagać. Złożyło się na to szereg przyczyn, a jedną z ostatnich jest obecny okres kryzysu gospodarczego. Niektóre z miast posiadają oddawna gotowe projekty urządzeń wodociągowych, które dotychczas z braku środków zrealizowane być nie mogły. Stan ten pogorszył przeżywany kryzys, powodując zaniechanie wogóle wszelkich inwestycji samorządów, a zatem i budowy wodociągów czy kanalizacji.

Powstanie Funduszu Pracy wprowadziło pewne ożywienie w tej dziedzinie. Wśród zadań Funduszu Pracy postawiono na pierwszym planie nietyle doraźne łagodzenie skutków bezrobocia, ile przyczynianie się do ożywienia życia gospodarczego przez pobudzanie inicjatywy w kierunku organizowania całego szeregu nowych inwestycji. Z pośród inwestycji komunalnych Fundusz Pracy specjalnie interesuje się wodociągami, to też szereg miast zgłosiło się już do Funduszu Pracy o pomoc na ich budowę. Zgłosiły się przeważnie te miasta, które mają już gotowe projekty wodociągów, natomiast ogół miast wstrzymuje się z dokonaniem zgłoszeń, gdyż nie mając pewności otrzymania ze strony Funduszu Pracy pomocy finansowej obawiają się ponoszenia kosztów sporządzania projektów.

W związku z konkretną sprawą jednego z takich miast nieposiadającego dotychczas projektu wodociągu, jak również w związku ze spostrzeżeniami, jakie nasunęły istniejące już projekty wodociągów innych miast, odbyła się w Związku Miast w dn. 29 stycznia r. 1934 — konferencja z udziałem wybitnych znawców tych spraw oraz przedstawicieli interesowanych władz państwowych.

Uczestnikom konferencji przedstawiono do rozstrzygnięcia pytanie, czy konieczne jest sporządzanie pełnego projektu wodociągu, co wymaga znacznego nakładu czasu i pociąga za sobą znaczne koszty nawet wtedy, gdy na okres najbliższych 10 — 15 lat stworzone ma być tylko pewne prowizorium w postaci korzystania z wody doprowadzonej przy pomocy rurociągu do jednego, lub najwyżej kilku punktów zabudowanej części miasta.

Chodziło w szczególności o ustalenie, czy w takim przypadku można wogóle zaniechać sporządzania projektu pełnego wodociągu, ogra-

niczając się do sporządzenia projektu dostosowanego do zakresu zamierzonych robót.

Uboczne pytanie polegało na tem, czy wogóle może być tolerowane takie prowizorium, czy też rozpoczynanie robót i dokonywanie wkładów nie powinno mieć miejsca, jeżeli miasto nie ma widoków na zrealizowanie w najbliższej przyszłości pełnego projektu wodociągów ze wszystkimi wymaganiami urządzeniami, jak np. wieża ciśnień, rurociągi o odpowiedniej średnicy, wystarczającej dla zaopatrywania w wodę całego miasta i t. p.

W wyniku dyskusji ustalono, że aczkolwiek każdy wkład w budowę nowego wodociągu powinien być dokonywany z tą myślą, że odnośne urządzenie będzie w przyszłości służyć potrzebom całego miasta, to jednak w poszczególnych przypadkach można stosować uproszczone urządzenia wodociągowe jako prowizorium na 10—15 lat, o ile przez to znacznie poprawi się istniejący stan zaopatrywania ludności w wodę.

Co się tyczy sporządzania odnośnego projektu, to, zdaniem uczestników konferencji, zawsze, a więc nawet przy tworzeniu prowizorium, powinno być równocześnie stworzone tło przyszłego wodociągu przez określenie stałego ujęcia wody, miejsca zbiornika, kierunku głównych rurociągów i przybliżonego obliczenia średnicy tych głównych rurociągów.

Stwarzając prowizorium, miasto może oczywiście na okres jego trwania zastosować zamiast rurociągu o średnicy, wystarczającej dla zaopatrywania w wodę w przyszłości całego miasta, rurociąg o mniejszej średnicy, wystarczającej na okres prowizorium. W konkretnym omawianym przypadku pociągałoby to za sobą zamiast 2—3 miesięcznej pracy projektanta, z czem związany byłby dla miasta koszt 6—8.000 zł., zaledwie kilkudniową pracę, której honorowanie oczywiście znacznie odbiegałoby od podanej wyżej sumy.

Poza powyższemi kwestjami wyjaśniono również rolę urządzeń hydroforowych, zastępujących wieżę ciśnień. Ustalono, że hydrofory mogą być stosowane w zasadzie jako prowizorium przy 100—200 m³ rozchodu wody na dobę. Przy dalszej rozbudowie wodociągu hydrofory powinny być zastępowane zbiornikami o ciśnieniu naturalnem. Koniecznym warunkiem instalowania hydroforów jest możność otrzymywania prądu elektrycznego przez całą dobę; dodatnią stroną hydroforów jest możność zwiększania ciśnienia w razie pożaru.

MIĘDZYNARODOWE ZJAZDY MIAST.

W dniach 19—22 lipca r. b. w czasie Targów Ljońskich odbędzie się w Ljonie Ogólne Zebranie Międzynarodowego Związku Miast.

Przedmiotem obrad Zebrania będą dwie sprawy, a mianowicie:

1) obecny stan szkolenia kierowników zarządów, funkcjonariuszów i techników samorządowych oraz projektowane zmiany istniejących systemów szkolenia,

2) sposoby usuwania i niszczenia śmieci.

Związek Miast Polskich przygotowuje odpowiednie referaty w powyższych sprawach, dotyczące obszaru Polski.

W związku z tem Zebraniem przewidziane jest również zwiedzenie szeregu miast francuskich celem zapoznania się z istniejącymi urządzeniami oczyszczania miasta i niszczenia śmieci.

Komitet Targów Ljońskich zorganizuje w czasie trwania Zebrania specjalną wystawę oczyszczania miast.

W zebraniu mają wziąć udział, oprócz delegatów miast, również przedstawiciele uniwersytetów i specjalnych organizacyj technicznych (sanitarnych).

Na Zebranie Międzynarodowego Związku Miast wyjedzie delegacja miast polskich.

Ponadto w lipcu 1934 r. odbędzie się w Pradze Czeskiej Zjazd miast słowiańskich.

Przedmiot obrad Zjazdu Miast Słowiańskich ma objąć następujące sprawy:

- a) rola związków miast w poszczególnych państwach słowiańskich,
- b) dorobek miast słowiańskich w zakresie urządzeń i instytucyj w okresie powojennym,
- c) ustrój miejski w poszczególnych państwach słowiańskich,
- d) stosunek państwa do samorządu.

II ZJAZD OGRODNIKÓW MIEJSKICH.

W marcu r. 1933 odbył się w Warszawie I-y Zjazd Ogrodników Polskich zwołany przez Komitet Plantacyjny Miast Polskich przy współudziale Związku Miast Polskich.

Analogiczny Zjazd w roku bieżącym Komitet Plantacyjny organizuje w dniach 8—9 września w Łodzi. Na odbycie Zjazdu wybrano Łódź z uwagi na szeroko zakrojoną akcję miasta w dziedzinie ogrodnictwa miejskiego. Budżet nadzwyczajny na rok 1933/34 przewidywał na tę akcję kwotę zł. 890.000. Działalność ta jest skoncentrowana w wyodrębnionym Wydziale Ogrodniczym.

Prace przygotowawcze do Zjazdu już są prowadzone przez Komitet Organizacyjny Zjazdu.

Zjazd, zakrojony na dwa dni, ma w programie 6 referatów: „Zadrzewianie ulic“ — Wł. Marciniec — jako rozwinięcie tematu przeszłorocznego; — „Skwery w miastach i miasteczkach z uwzględnieniem otoczenia“ — L. Danielewicz; — „Byliśmy w parkach“ — St. Życieński; — „Dalje i ich zastosowanie“ — St. Rogowicz; „Róże rabatowe“ — vacat i „Walka z chorobami i szkodnikami roślin“ — Dr. K. Strawiński. Uroczajnością będą pokazy w lokalu i na gruncie, oraz szereg wycieczek.

Zjazd tegoroczny zamierza Komitet rozszerzyć na większą ilość miast. W r. ub. przedstawiciele swych delegowały miasta powyżej 10.000 mieszkańców, obecnie projektuje się, jako dolną granicę, ilość 5.000 mieszkańców. Pozatem organizatorzy wskazują na konieczność wzięcia udziału w Zjeździe tych przedstawicieli władz miejskich, od których zależy rozwój plantacyj miejskich.

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA.

Oeffentlicher Kredit und Wirtschaftskrise — Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs. — Berlin 1933, str. 263.

Jest to szczegółowe opracowanie kredytu publicznego Rzeczy Niemieckiej za okres 1929 — 1932. We wstępie powyższego opracowania wskazano na czynniki wpływające na rozwój kredytu publicznego, na skalę zapotrzebowania kredytu przez związki prawnopubliczne i na możliwości pokrycia tego zapotrzebowania. Mniej lub więcej silny popyt na kredyt ze strony związków prawnopublicznych stoi w ścisłym związku z koniecznością przeprowadzenia pewnych inwestycji, których nie można dokonać z dochodów bieżących, a nierzadko szczególnie w ostatnich czasach zaciąga się kredyty na pokrycie niedoborów budżetowych. Zwrócono następnie uwagę na różnice jakie zachodzą pomiędzy gospodarką prywatną a publiczną w zależności od wahań konjunktury. W początkowym okresie pomyślnej konjunktury ruch inwestycyjny przedsięwzięty przez związki prawnopubliczne wykazuje ożywienie znacznie później, niż to ma miejsce w dziedzinie gospodarki prywatnej, w okresie zaś pogorszenia się konjunktury ograniczenie ruchu inwestycyjnego w gospodarce związków prawnopublicznych następuje o wiele później niż w działalności osób i instytucji prywatnych. Widzimy stąd, że zapotrzebowanie kredytu przez związki prawnopubliczne nie idzie w parze z kształtowaniem się konjunktury.

Związki prawnopubliczne korzystają na ogół z tych samych źródeł kredytu co i gospodarka prywatna, mianowicie z kredytów zaciągniętych w instytucjach kredytowych i ubezpieczeniach oraz drogą emisji obligacji i listów zastawnych. Według stanu na koniec 1931 r. stan kapitałów nagromadzonych przez poszczególne źródła kapitalizacji wewnętrznej wynosił przeszło 64 miliardów (mrd.) Mk., z czego przeszło połowa przypada na oszczędności i depozyty w instytucjach kredytowych, 7 mrd. Mk. — na lokaty kapitałów zakładów ubezpieczeń, 12 mrd. Mk. — na pożyczki w papierach wartościowych, 7 mrd. Mk. — na pożyczki hipoteczne prywatne i przeszło 3 mrd. Mk. — na kredyty wekslowe.

W opracowaniu powyższem starano się o ujęcie wpływu

konjunktury na wysokość i ruch zadłużenia, na źródła kredytu i wysokość oprocentowania. Wskazano również na politykę rządu w dziedzinie kredytu publicznego przez oddziaływanie na zapotrzebowanie kredytu drogą kontroli pożyczek zagranicznych oraz kontroli zadłużenia gmin, na podaż zaś przy pomocy przepisów o lokowaniu kapitałów przez instytucje kredytowe i ubezpieczeniowe.

Całość opracowania składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawione jest ogólne zadłużenie za lata 1929 — 1932 z podaniem stanu długów, rodzaju zadłużenia, warunków przy zaciąganiu kredytu i przeznaczeniu kredytów. Zadłużenie opracowano oddzielnie dla państwa, krajów, miast hanzeatyckich i gmin. W części drugiej opracowano w sposób bardzo wyczerpujący warunki przy zaciąganiu kredytów, obrazując je na tle stosunków miejscowych zarówno ze strony kredytobiorców, jak i kredytodawców.

Na dzień 31 marca 1932 r. zadłużenie państwa, krajów i gmin wynosi ogółem 24 mrd. Mk., z czego na państwo przypada 11 mrd. Mk., gminy 10 mrd. Mk., kraje 2 mrd. Mk. Sumy powyższe dotyczą jedynie kredytów zaciągniętych ze środków rynku kapitałowego, nie obejmują zaś kredytów z funduszy publicznych. Z sumy 24 mrd. Mk. przeszło 18 mrd. Mk. przypada na nowe zadłużenie. Do sumy 24 mrd. Mk. należałoby jeszcze dodać około 5 — 6 mrd. Mk., jako zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji różnym dziedzinom życia gospodarczego, około 4½ mrd. Mk., jako długi zaciągnięte przez przedsiębiorstwa publiczne, przeszło 1½ mrd. Mk. z tytułu wzajemnych zobowiązań związków prawnopublicznych. Po uwzględnieniu tych sum ogólne zadłużenie przekracza znacznie 30 mrd. Mk. (w r. 1914 ogólne zadłużenie wynosiło 32 mrd. Mk.). Przeciętne zadłużenie na jednego mieszkańca waha się w poszczególnych dzielnicach od 83 Mk. do 263 Mk.; przeciętnie można przyjąć 186 Mk. na jednego mieszkańca.

Z pośród ogólnego zadłużenia największemu skurczeniu uległy kredyty otrzymane z zagranicy, głównie wskutek silnego spadku kursów pożyczek niemieckich na giełdach zagranicznych. W latach 1929/30 wzrost nowych pożyczek zagranicznych wynosi zaledwie 300 milj. Mk. (30% ogółu pożyczek zagranicznych), podczas gdy zadłużenie wewnętrzne w tymże okresie wzrosło o przeszło 3 mrd. Mk. (34% zadłużenia wewnętrznego). W r. 1930/31 daje się zauważyć pewna poprawa w przyplywie pożyczek zagranicznych. Suma zaciągniętych w tym roku kredytów zagranicznych wynosi około 2,2 mrd. Mk., z czego około 1½ mrd. Mk. przypada na pożyczki państwowe. W roku następnym spadek obejmuje już także i państwo.

Brak zaufania wierzycieli zagranicznych do niemieckich związków prawnopublicznych wyraził się przedewszystkiem

w masowej sprzedaży papierów wartościowych, których kursy uległy z tego powodu gwałtownemu spadkowi dochodzącemu do $\frac{1}{3}$ wartości nominalnej. Jeżeli się ponadto uwzględni, że około 80% kredytów zagranicznych posiada charakter długoterminowy, jasnem się staje silne skurczenie kredytów zagranicznych.

W dniu 31 marca 1932 r. stan kredytów zagranicznych dla związków prawnopublicznych wynosi 4,68 mrd. Mk., stan nowozaciągniętych długów wewnętrznych wynosi w tymże okresie 13,69 mrd. Mk. Ogólnie można więc powiedzieć, że na ogólną sumę zadłużenia $\frac{1}{4}$ przypada na kredyty otrzymane z zagranicy, a $\frac{3}{4}$ na kredyty zaciągnięte wewnątrz kraju.

Rozpatrując zadłużenie z punktu widzenia kredytobiorców zauważyć należy, że podczas gdy kredyty zaciągnięte przez gminy i kraje wykazują począwszy od r. 1929 stałą tendencję spadku zadłużenie państwa wykazuje w tym samym okresie poważny wzrost.

Podział kredytów według kredytobiorców i według formy kredytu przedstawia się, jak niżej:

Mlj. Mk.

31. III. 1932.

K R E D Y T Y	Ogółem	w t e m	
		Państwo	Gminy
Ogółem	4679,6	3215,2	734,9
długoterminowe	3886,7	2690,8	681,3
krótkoterminowe	787,0	524,4	48,0

Od czasu wojny struktura zadłużenia związków prawnopublicznych uległa poważnym zmianom. O ile w okresie przedwojennym kurczenie rynku emisyjnego szło zwykle w parze ze zmniejszeniem się zadłużenia związków prawnopublicznych, o tyle w latach powojennych szczególnie ostatnich, związki prawnopubliczne zaczynają się posługiwać coraz częściej i w coraz szerszym zakresie kredytami krótkoterminowymi. Tem się też tłumaczy do pewnego stopnia rozbieżność między rozwojem konjunktury a kredytem publicznym. Temu również należy przypisać, że kiedy prywatne życie gospodarcze odczuwa już dotkliwie skutki zaostrzającego się kryzysu, w gospodarce publicznej widoczny jest przez dłuższy jeszcze okres czasu silny pęd rozwojowy. Dawniej związki prawnopubliczne posługiwały się kredytem krótkoterminowym głównie celem utrzymania odpowiedniej płynności kasy, kredyty te jednakże miały charakter przejściowy i korzystały z nich głównie większe związki prawnopubliczne. W okresie natomiast po stabilizacji marki kredyty krótkoterminowe tak się rozpowszechniły, że zaciąga je nie tylko państwo lecz również i drobne

związki prawno-publiczne. Kredyty te zaciągnięte na finansowanie nowych inwestycji skazane były już zgóry na zamrożenie.

Do r. 1929 niebezpieczeństwo wynikające z coraz częstszego korzystania z kredytów krótkoterminowych nie było jeszcze dostatecznie widoczne, ponieważ rynek pieniężny wykazywał w tym okresie dużą płynność a instytucje kredytowe były w stanie prolongować zobowiązania krótkoterminowe. Już jednak w końcu 1929 r. wskutek poważnych trudności banków i kas oszczędności pojawiły się pierwsze przeszkody w dalszych prolongatach i wtenczas starano się o konwersję tych kredytów na kredyty długoterminowe. Odmowa udzielenia dalszych kredytów przez wierzycieli zagranicznych powoduje dalsze pogorszenie, które staje się szczególnie krytyczne wskutek runu na banki i instytucje kredytowe; instytucje te ze swej strony nie tylko nie mogły dalej prolongować kredytów udzielonych, lecz zmuszone były wprost do wypowiedzania tych kredytów.

Stan zadłużenia na rynku wewnętrznym z podziałem na zadłużenie długo i krótkoterminowe przedstawia się następująco:

Mlj. Mk.

31. III. 1932.

RODZAJ KREDYTU	Ogółem	w t e m	
		Państwo	Gminy
Ogółem	13693,7	3647,5	8115,4
długoterminowe	7802,6	1961,6	5326,0
średnioterminowe	2128,1	492,6	1121,0
krótkoterminowe	3763,1	1193,4	1668,4

Zadłużenie wewnętrzne państwa, krajów i gmin powstało w głównej mierze w latach 1928 — 1929. W roku 1929 niemiecki rynek kapitałowy nie był dostępny dla emisji pożyczek długoterminowych.

W okresie 1928/29 około $\frac{2}{3}$ ogólnej sumy zadłużenia wewnętrznego przypada na zadłużenie krótkoterminowe i średnioterminowe, w r. 1929/30 na zadłużenie krótkoterminowe przypada prawie połowa. Z pośród dłużników najwięcej stosunkowo z kredytów krótkoterminowych korzystało państwo (1,7 mrd. Mk. — 31.III.1930 r.).

Poważne zmiany zanotować należy również w zakresie kredytu emisyjnego, które wyraziły się głównie w jego zewnętrznej formie. Pod względem formy kredytów rozróżniamy kredyty emisyjne (obligacje i listy zastawne) i kredyty bankowe (pożyczki hipoteczne, kredyty na rachunku bieżącym

i t. p.). Przy pierwszym związku prawnopubliczne szukają kredytu na rynku kapitałowym, w drugim wypadku związki prawnopubliczne zwracają się o kredyt bezpośrednio do dysponentów kapitału, jakimi są wszelkiego rodzaju instytucje kredytowe i ubezpieczenia. Jak to już wyżej wspomniano charakterystyczną cechą omawianego okresu jest brak zaufania wierzycieli zagranicznych do rynku emisyjnego, spowodowany silnym spadkiem kursów papierów wartościowych, z drugiej strony daje się również zauważyć wzrost wkładów oszczędnościowych i depozytów bankowych. Okoliczność ta powoduje w znacznej mierze, że najczęściej spotykaną formą kredytu są kredyty bankowe pod różnymi formami.

Z pośród ogólnego zadłużenia o charakterze długoterminowym około $\frac{1}{3}$ przypada na kredyty emisyjne a $\frac{2}{3}$ na kredyty bankowe. Silna przewaga kredytów bankowych wynika głównie stąd, że najpoważniejsi kredytobiorcy, jakimi są gminy ze względu na ich lokalny charakter, nie mają możliwości przeprowadzić emisji na własną rękę. Korzystają one przeważnie z kredytu banków komunalnych. Również i państwo chętniej korzysta w tym okresie z kredytu bankowego i kredytu zakładów ubezpieczeń.

Jeżeli chodzi o kredyty otrzymane z zagranicy, mają one charakter kredytów emisyjnych ($\frac{3}{4}$ ogólnej sumy kredytów przypada na kredyty emisyjne). Ogólny stosunek kredytów emisyjnych do kredytów bankowych, długów wewnętrznych i zagranicznych łącznie ma się tak jak 2:3.

Poważne zmiany można zaobserwować również w źródłach kredytowych. Według stanu na dzień 31 marca 1932 r. długi wewnętrzne według wierzycieli wynosiły około $6\frac{2}{3}$ mrd. Mk. z tego około 90% przypada na kredyty otrzymane z instytucji kredytowych i ubezpieczeń. Sumą tą nie zostały objęte kredyty emisyjne i pożyczki hipoteczne.

Mlj. Mk.

31. III. 1930.

WIERZYCIELE	Związki prawnopubliczne ogółem
Ogółem	6663,2
Banki komunalne i krajowe	2235,5
Kasy Oszczędności	1222,7
Banki państwowe	391,4
Banki hipoteczne i inne	1234,1
Ubezpieczenia społeczne	901,9
Ubezpieczenia publiczne	66,4
Ubezpieczenia prywatne	129,3
Inni wierzyciele	481,9

Poza długami zaciągniętymi na rynku kapitałowym wewnętrznym i zagranicznym należy wspomnieć jeszcze o wzajemnem zadłużeniu związków prawno-publicznych między sobą, mianowicie o zadłużeniu krajów wobec państwa i gmin wobec krajów i państwa. Ogólna suma kredytów ze środków publicznych wynosi na dzień 31 marca 1932 r. około $1\frac{1}{2}$ mrd. Mk. Są to przeważnie kredyty pod nazwą kredytów celowych. Kłopoty finansowe banków, spadek cen, przeinwestowanie przemysłu postawiło szereg gałęzi życia gospodarczego w trudnem położeniu. W wypadkach gdy np. utrzymanie przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnem położeniu finansowem okazuje się pożądane z punktu widzenia ogólnych potrzeb, wtenczas związki prawno-publiczne przychodzą z pomocą takim przedsiębiorstwom, udzielając im kredytu na dogodnych warunkach.

Wzrost zadłużenia związków prawno-publicznych pociąga za sobą wzrost świadczeń z tytułu oprocentowania i amortyzacji. Stopa procentowa wykazuje w latach 1928/29 oraz 1929/30 tendencję wzrostu. W r. 1930 daje się zauważyć pewna równowaga wynikająca w głównej mierze z upłynięcia rynku pieniężnego i kapitałowego. W r. 1931/32 obserwuje się nawet pewien spadek stopy procentowej.

Na dzień 31 marca 1929 r. przeciętna nominalna stopa procentowa od długów publicznych wynosiła 6,04%, w roku następnym 6,37%, podczas gdy w tym samym okresie stopa dyskontowa Banku Rzeszy obniżyła się o 3%. W r. 1930/31 stopa procentowa od kredytów zaciągniętych przez gminy waha się od 7,02 do 7,08%.

Obciążenie związków prawno-publicznych z tytułu oprocentowania wynosi na 31 marca 1932 r. około 1,4 mrd. Mk., czyli 24 Mk. na głowę ludności, przyczem najsilniej z tego tytułu były obciążone gminy (680 mlj. Mk., czyli 46% ogólnego obciążenia z tego tytułu). Obciążenie państwa pomimo znacznie wyższej sumy długów wynosi tylko 41%. Tłumaczy się to tem, że państwo zaciągało kredyty na niższy procent, niż pozostałe związki prawno-publiczne.

Poza oprocentowaniem ciąży na związkach prawno-publicznych amortyzacja zaciągniętych długów. W r. 1932 oprocentowanie pożyczek emisyjnych państwa, krajów i związków komunalnych wynosi około 300 mlj. Mk., amortyzacja zaś od tych pożyczek około 101,2 mlj. Mk. Z powyższej sumy przeszło $\frac{3}{4}$ przypada na amortyzację długów zagranicznych, a $\frac{1}{4}$ na amortyzację długów wewnętrznych. Do r. 1928 obciążenie z tytułu amortyzacji nie ulega poważniejszym zmianom. Począwszy od tego roku obciążenie zaczyna wzrastać, ponieważ dochodzi tu jeszcze amortyzacja wielkich pożyczek, która została odroczonej do r. 1934. Wzrost obciążenia związków prawno-publicznych jest tem niebezpieczniejszy, że idzie on

w parze z niekorzystnym przesunięciem w zakresie zużycia kredytów przez związki prawno-publiczne. W związku z pogłębiającym się kryzysem, zmieniły swój charakter nie tylko wydatki z dochodów bieżących lecz i wydatki z kredytów zaangażowanych. Ogólnie można powiedzieć, że t. zw. wydatki celowe, to znaczy wydatki na różnego rodzaju inwestycje w ramach przeznaczenia kredytu tracą coraz więcej na znaczeniu, tembardziej, że podobnie jak i w gospodarce prywatnej inwestycje tego rodzaju ze względu na coraz mniejszą rentowność nie opłacają się. Na miejsce więc potrzeb inwestycyjnych wstępują potrzeby na cele administracyjne, na różnego rodzaju subwencje, zapomogi, na spłatę oprocentowania, amortyzację długów, na wypłatę pensyj i t. p.

Mlj. Mk.

31. III. 1931. r.

PRZEZNACZENIE	Ogółem ¹⁾	w t e m	
		Państwo	Gminy
Ogółem	17980,0	6614,5	10074,7
w tem:			
Administracja	275,2	99,4	155,3
Oświata	473,4	—	454,1
Zdrowotność	1605,1	638,9	652,4
Akcja mieszkaniowa	2307,6	224,3	2540,0
Komunikacja	1855,0	167,2	1531,0
Instytucje samorządowe . . .	412,6	—	518,6
Przedsiębiorstwa i zakłady . .	3590,5	635,5	2397,6
Zakłady Zaopatrywania . . .	1422,8	—	1247,8
Przedsiębiorstwa komunikacyjne	1492,7	616,7	673,7
Przedsiębiorstwa rolne i leśne .	153,3	—	118,9
Kasy Oszczędn. i banki . . .	137,5	—	102,3

Z ogólnej sumy 18 mrd. Mk. wydatkowano w latach 1924 — 1931 około $4\frac{3}{4}$ mrd. Mk. na rozbudowę środków komunikacyjnych. W latach następnych udział wydatków na ten cel uległ pewnemu skurczeniu. Z poszczególnych gałęzi przedsiębiorstw użyteczności publicznej i przedsiębiorstw komunikacyjnych największy udział przypada na rozbudowę sieci dróg, kanałów i portów. Elektrownie, gazownie i wodociągi korzystały w większym stopniu z kredytów prywatnych. Drugie miejsce po komunikacji zajmują długi wojenne (3 mrd. Mk.), następną pozycję stanowią rezerwy na pokrycie niedoborów budżetowych, które składają się prawie wyłącznie z kredytów krótkoterminowych (na dzień 31 marca 1931 r. wynosiły one 2,8 mrd. Mk.). Duża stosunkowo suma przeznaczona została

1) Suma ogólna nie obejmuje zadłużenia ze środków publicznych.

na akcję budowlaną. W latach 1924 — 1931 zużyto na ten cel 2,7 mrd. Mk. Samorządy wydatkowały na ten cel od czasów stabilizacji do 1931 r. około $\frac{1}{4}$ część zaciągniętych kredytów, nie licząc poważnych sum na zakup gruntów. Z pozostałych wydatków największa kwota przypada na akcję społeczną i zdrowotność. Na 31 marca 1931 r. wydatkowano na ten cel około $1\frac{1}{2}$ mrd. Mk. Dla państwa i krajów najważniejszą pozycję stanowią wydatki na bezrobocie i ubezpieczenia społeczne, podczas gdy w samorządach największą rolę odgrywają wydatki na budowę i utrzymanie przytułków dla ubogich i bezrobotnych.

Ogólnie można powiedzieć, że zadłużenie związków prawno-publicznych pozostaje w związku z długami wojennymi, z trudnem położeniem finansowem tych związków oraz z pomocą jakiej udzieliły te związki prywatnemu życiu gospodarczemu. Należy przytem zauważyć, że z ogólnej sumy $14\frac{1}{2}$ mrd. Mk. przypada na długi dla własnych potrzeb i około $3\frac{1}{2}$ mrd. Mk. na kredyty, które związki udzieliły życiu gospodarczemu, głównie rolnictwu albo też w postaci udziałów w przedsiębiorstwach prywatnych o charakterze użyteczności publicznej.

Dla całokształtu ujęcia zagadnienia kredytu publicznego podajemy jeszcze zadłużenie przedsiębiorstw publicznych. Na dzień 31 marca 1929 r. istnieje 600 przedsiębiorstw publicznych. Długi tych przedsiębiorstw wynoszą około 2,8 mrd. Mk. w r. 1929, w ciągu roku następnego zadłużenie przedsiębiorstw zwiększyło się o 1 mrd. Mk. a w ciągu r. 1930/31 o 500 mlj. Mk.

C. J.

BIBLIOGRAFJA.

Książki polskie.

Bar Ludwik Dr. — Prawo rozwiązywania reprezentacji w samorządzie terytorjalnym. Warszawa 1934. Str. 18.

Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w roku gospodarczym 1931/2 (od 1 lipca 1931 do 30 czerwca 1932). — 6. Sprawozdanie Wydziału Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich w Państwie. Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego. Część I. Warszawa 1934. Skład Główny: Księgarnia Rolnicza T. O. R. w Warszawie.

Bilans Płatniczy Polski za rok 1930. — Statystyka Polski, wydawana przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Serja B. Zeszyt 17. Warszawa 1933. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Str. 91.

Bobek Paweł. — Przegląd dziejów chłopstwa polskiego. Cz. I. Od początku epoki piastowskiej do upadku Państwa Polskiego w roku 1795. Cz. II. Ostatni okres walki o wolność i ziemię, 1795 — 1864. Wyd. II. Kraków 1934. Nakładem fundacji „Wisła”. Str. 215.

Car Stanisław. — Na drodze ku nowej Konstytucji. Warszawa 1934. Nakładem księgarni F. Hoesicka. Str. 203.

Daszyńska-Golińska Z. Dr. — Polityka społeczna. Warszawa 1933. Nakładem Tow. Bratniej Pomocy Studentów Wolnej Wszechnicy Polskiej. Str. 455.

Fudakowski Kazimierz. — Zadania polskiej polityki rolnej. Przemówienia na zebraniu Rady Związku Izb i Organizacji Rolniczych R. P. dnia 10 lutego 1934. Nakładem Związku Izb i Organizacji Rolniczych R. P. Str. 20.

Hand Rudolf inż. — Polskie ustawy budowlane. Kraków 1933. Nakładem autora. Str. 323. Zł. 6.—.

Hasfeld Bronisław. — Orzecznictwo podatkowe N. T. A. i Sądu Najwyższego. Tom III (1933). Podatek Przemysłowy — Podatek Dochodowy — Podatek od Nieruchomości. Warszawa 1934. Str. 216. (Hoesick).

Hołub Michał. — Biurowość w urzędach gminnych (Instrukcja kancelaryjna ustalona przez M. S. W.). Nakładem wyd. „Książki i druków gminnych”. Str. 62 + 2 nłb.

Hoyer Kazimierz inż. — Systemy wynagradzania pracy. Nakładem Izby Przemysłowo Handlowej w Warszawie. Warszawa 1934. Str. 84. Zł. 3.—.

Kopankiewicz i Bruner. — Nowe ubezpieczenia społeczne. Warszawa 1934. Biblioteka Izby Ubezpieczeń Społecznych. Tom I. Nakładem Domu Książki Polskiej. Str. 113.

Koźlik R. — Spółdzielczość polska i niemiecka w województwach zachodnich. Poznań 1933.

Langrod Jerzy Stefan. — 3 lata Samorządu Krakowa (1931 — 1933) na tle teorii prawa administracyjnego. Fakty i konkluzje. Nakładem księgarni S. A. Krzyżanowskiego. Kraków 1934. Str. 98. Zł. 3,50.

Lewandowski L. — Czas pracy i urlopy. Teksty jednolite obowiązujące od 1.1.1934 wraz z rozporz. wykonawczem, orzecznictwo, uwagi i wyjaśnienia. Umowy o pracę, sądy pracy i t. d. Łódź 1934. Nakładem księgarni łódzkiej „Czytaj”. Str. 68.

Morawski Michał Ks. Dr. — Monografia Włocławka. Włocławek 1933.

Motoryzacja Polski w świetle opinii publicznej. — Warszawa 1934. Nakładem Koła Kupców i Przemysłowców Samochodowych przy Stow. Kupców Polskich. Str. 149.

Nowicki Władysław inż. — Bilans ziemiopłodów w gospodarstwach włościańskich w latach 1926/27, 1927/28, 1928/29. Serja prac społ.-gospod. Nr. 30. Nakładem Państw. Instytutu Naukowego Gosp. Wiejskich w Puławach. Warszawa 1934. Str. 188 + 66.

Paczyński Stanisław. — Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych. Wilno 1933. Rozprawa doktorska przyjęta przez Radę Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Bątego. Str. 87.

Prace Trzeciego Polskiego Kongresu Drogowego 1934 r. — Warszawa 1934. Nakładem Stowarzyszenia Ciałonków Polskich Kongresów Drogowych pod redakcją inż. Leona Borowskiego. Str. 498. Zawiera:

Dr. M. Z. Jaroszyński — Potrzeby i finanse drogowe. Inż. K. Lewandowski — Państwowy Fundusz Drogowy. Inż. A. Zubelewicz — Znaczenie Funduszu Pracy dla gospodarki drogowej. Inż. A. Kühn. — Znaczenie Funduszu Pracy dla gospodarki drogowej. Inż. K. Lewandowski — Gospodarka finansowo-drogowa samorządów. Inż. A. Gajkiewicz — Spółki drogowe, ich znaczenie, rozwój i metody organizacji. Inż. A. Gajkiewicz — Nawierzchnie z kostki nieregularnej w szeregu innych nawierzchni ulepszonych. Inż. A. Dziedziul — Nawierzchnie drogowe z klinieru i betonu w U. S. A. i zastosowanie takowych w Polsce. Inż. A. Eiger — Dotychczasowe doświadczenia nawierzchni cementowych w Polsce. Inż. M. Chmaj — Zastosowanie cementu i betonu w budowie ulic miejskich. Inż. E. Łazaryk. — Budowa dróg stalowo-rusztowych. Inż. St. Dylewski — Smoły, asfalty i emulsje. Franciszek Limbach — Polskie asfalty z rop parafinowych i ich stosowanie w budownictwie drogowym. Prof. St. Piłat i Inż. J. Müller — Uszlachetnienie asfaltów boryslawskich. Inż. W. Grossman — Postępy w krajowej produkcji drogowych bitumów asfaltowych w ostatnim pięcioleciu. Inż. A. Urman — Rola bitumów w konstrukcji nawierzchni bitumicznej. Inż. M. Męczyński — Laboratoryjne metody doboru składu mieszanek mineralno-bitumicznych dla ciężkich nawierzchni bitumicznych. Inż. A. Missbach — Racjonalizacja typów ulepszonych nawierzchni w Polsce.

Preliminarze Budżetowe Związków Samorządowych na rok 1933/34. — Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Serja B. Zeszyt 24. Warszawa 1934. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Str. 45.

Przepisy Budżetowe dla Związków Samorządowych. — Borszczów 1934. Str. 85.

Ptaśnik Jan. — Miasta i mieszczaństwo w dawnej Polsce. Kraków 1934. Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności. Skład Główny w księgarniach Gebethnera i Wolffa. Str. IV + 511.

Radlińska Helena. — Książka wśród ludzi. Uwagi o potrzebach i badaniu czytelnictwa. Wyd. II rozszerzone. Warszawa

1934. Skład Główny w Instytucie Oświaty Dorosłych. Wyd. Inst. Ośw. Dorosłych. Nr. 90. Str. 150.

Rocznik Statystyczny Zjednoczenia Spółdzielni Rolniczych Rzpl. P. za 1932 rok. — Nakładem Zjedn. Zw. Spółdz. Roln. Rzpl. P. Warszawa 1933. Str. 35 + 30 nlb + 187.

Rosset Edward. — Dur brzuszny w Łodzi w świetle danych statystycznych z lat 1919 — 1933. Łódź 1934. Nakładem Polskiego Tow. Higienicznego — oddział w Łodzi. Str. 16.

Rozdział kredytów bankowych w Polsce 1931 — 32. — Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Serja B. Zeszyt 23. Warszawa 1934. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Str. 34.

Sieliński Stanisław Dr. — Działalność poradni przeciwgruźliczych w Polsce w roku 1932. Warszawa 1933. Nakładem Polskiego Związku Przeciwigruźliczego. Str. 96 + 9 tabl.

Skorowidz gmin Rzeczypospolitej Polskiej. — Ludność i budynki oraz powierzchnia ogólna i użytki rolne. Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego, Serja B. Zeszyt 8d, część IV. Skorowidz alfabetyczny miast, gmin wiejskich, i obszarów dworskich. Str. 98.

Sowiński Mieczysław Dr. — Reprezentatywność zbiorowości próbnej gospodarstw włościańskich objętej badaniem opłacalności. Biblioteka Puławska. Warszawa 1933. Serja prac społeczno - gospodarczych Nr. 40. Str. 135.

Sprawozdanie z działalności Polskiego Związku Przeciwigruźliczego za rok 1932/33. Warszawa 1933. Nakładem Polskiego Związku Przeciwigruźliczego. Str. 122 + 7 tablic.

Sprawozdanie Związku Izb i Organizacji Rolniczych Rzplitej Polskiej w 1932/33 r. Warszawa 1933. Str. 127 + 3 nlb.

Sprawozdanie z działalności Zakładów wychowawczych (ognisk) za rok 1932/33. Warszawa 1933. Wydawnictwo Związku Osadników. Str. 164.

Sprawozdanie Zarządu Kasy Chorych w Warszawie za 1932 r. Warszawa 1933. Str. 210.

Sprawozdanie z czynności w 1933 r. Komunalnego Banku Kredytowego, Poznań. — Poznań 1934. Tłoczono w Drukarni Państwowej w Poznaniu. Str. 20.

Sprawozdanie z czynności i zamknięć rachunków za 1933 r. Zakładu Ubezpieczenia od Wypadków. Lwów 1934. Nakładem Zakładu Ubezpieczenia od Wypadków. Str. 48 + 1 tabl.

Sprawozdanie Pomorskiego Wydziału Wojewódzkiego z administracji Pomorsk. Wojew. Związku Komunalnego za rok administr. 1932/33. Toruń 1933. Nakładem Starostwa Krajeowego Pomorskiego w Toruniu.

Sprawozdanie z przebiegu akcji łagodzenia skutków bezrobocia i pomocy bezrobotnym, prowadzonej na terenie woj. łódzkiego za czas od 26.II.32 do 31.3.33. Łódź 1933. Nakładem Lokalnego Funduszu Pracy Woj. Łódzk. w Łodzi. Str. 79.

Sprawozdanie z działalności Związku Osadników za czas od 1 kwietnia 1931 roku do 1 listopada 1933 roku. — Warszawa 1933. Nakład Związku Osadników Warszawa, Zielna 22. Str. 68.

Sprawozdanie Instytutu Oświaty Dorosłych w 1930/31 roku. — Warszawa. Nakładem Instytutu Oświaty Dorosłych. Str. 51.

Starszewski J. — Regulamin wyborczy do rad miejskich. Rozp. Min. Spraw Wewn. z dn. 20.10.1933 r. (D. U. R. P. Nr. 83, poz. 607). Rohatyn 1933. Nakładem Wydawn. Książ i Druków Gminnych. Str. 40.

Statut Pomorskiej Wojewódzkiej Komunalnej Kasy Oszczędności w Toruniu. — Toruń 1933. Odbite w Drukarni Robotniczej. Str. 45.

Statystyka Pożyczki Narodowej. — Warszawa 1934. Nakładem Min. Skarbu. Str. 203.

Statystyka Przemysłowa — 1932. — Część I. Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Serja C. Zeszyt Ia. Warszawa 1934. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Str. 122.

Statystyka Zakładów Elektrycznych w Polsce. — Warszawa 1934. Nakładem Stow. Elektryków Polskich. Str. 8.

Stępniewski St. i Radzik J. — Najnowsze przepisy o chowaniu zmarłych i stwierdzanie przyczyny zgonu. Zamość 1934. Nakładem autora. Nabywać można w Józefowie k/Biłgoraja u wydawców. Str. 46.

Supiński Wiktor Dr. — Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym. Warszawa 1933. Polska Drukarnia Nakładowa, sp. z o. o. Str. 210.

Taurogiński Edward. — Stan gospodarczy osadnictwa wojskowego. Referat na X Walny Zjazd Delegatów Związku Osadników. Warszawa 1933. Nakładem Związku Osadników. Str. 49.

Tomaszewicz Stanisław. — Skorowidz wykroczeń karno-administracyjnych. Zestawienie ustaw i rozporządzeń wydanych do dnia 1 kwietnia 1934 oraz stosowanie nakazów karnych. Wyd. II znacznie powiększone. Warszawa 1934. Str. 76, zł. 2.—.

Wachholz Szczesny Dr. Doc. U. J. — Instytucja samorządu we Francji (Historja i system). Kraków 1934. Instytut Administracyjno-Gospodarczy. Str. 100.

Wachholz Szczesny Dr. Doc. U. J. — Nowy ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce i jego wartość. Kraków 1934. Instytut Administracyjno-Gospodarczy. Str. 74.

Zadłużenie miast i powiatowych związków komunalnych — stan na 31.3.31. Statystyka Polski wydawana przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polsce. Serja B. Zeszyt 16. Warszawa 1934. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Str. 75.

Zembrzusi Kazimierz. — Samorząd angielski jako ideowa podstawa samorządu polskiego. Warszawa 1934. Tow. Oświaty Rolniczej. Str. 25 + 1 nlb.

Zieleniewska Zofja. — Czas pracy. Ustawa o czasie pracy w przemyśle i handlu w brzmieniu obowiązującym od 1.I.1934, oraz 126 tez Sądu Najwyższego w sprawie godzin nadliczbowych. Warszawa 1934. Nakładem F. Hoesicka. Str. 55 + 1 nlb.

Zimmermann Marjan. — Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego. Lwów 1933. Nakładem Tow. Naukowego. Str. 285.

Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. — Uwagi w sprawie projektu ustawy o zwalczaniu pożarów i innych klęsk żywiołowych. Warszawa 1934. Str. 14.

Czasopisma polskie *).

A. — Spółdzielczość rolnicza w 1932 roku. Samorząd 16, 12, 181 — 182 (25.3.34).

A. — Pociągnięcie do zabezpieczenia od bezrobocia pracowników szkół powszechnych. Samorząd 16, 10, 151 (11.3.34).

A. H. — Zaległości w podatkach samorządowych. Samorząd 16, 10, 146 — 149 (11.3.34).

A u g u s t o w s k i W. — O większą aktywność K. K. O. w dziedzinie propagandy. Oszczędność 10, 2, 15 — 17 (31.1.34).

A. Z. — Stosunki mieszkaniowe w Warszawie. Kronika Warszawy 9, 3, 139 — 141 (3 kwartał 1933).

B a r L u d w i k D r. — Prawo rozwiązywania reprezentacji w samorządzie terytorjalnym. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 16, 3, 74 — 78 (1.2.34).

B a r c i s z e w s k i L. — Rola i zadanie Komunalnych Kas Oszczędności Ziemi Zachodnich. Czasopismo Kas Oszczędności 9, 4, 58 — 59 (1.4.34).

B. Ch. — Szkoła powszechna w walce o byt materialny. Głos Nauczycielski 18 — 28, 27, 533 — 536 (15.4.34).

B o b r o w s k a B r o n i s ł a w a — Znaczenie wychowawcze kolonij. Życie Dziecka. 3, 2, 45 — 50, (luty 1934).

B r a n n y F r. — Gromada a opieka społeczna. Samorząd, 16, 13, 193 — 194, (1.4.34).

C h m i e l e w s k i Z. — Planowa gospodarka rolnicza przez spółdzielczość. Czasopismo Spółdzielni Rolniczych. 31, 5, 1 — 3, (11.2.34).

C h o d k i e w i c z R. — Spadek cen produktów rolnych, a zadłużenie rolnictwa w K. K. O. Oszczędność, 10, 4, 51 — 56, (28.2.34).

C h o d ź k o W. — Plan organizacji walki z gruźlicą w miastach i w środowisku wiejskim w okresie kryzysu gospodarczego. Lekarski, 10, I, 2 — 4, (1.1.34).

C z e r w i Ń s k i S t. — Sterylizacja jako środek walki z przestępczością i uzdrowieniem rasy. Gazeta Administracji i Policji Państwowej. 16, 5, 151 — 154, (1.3.34).

D a l b o r W ł. D r. — Odpowiedzialność dyscyplinarna członków zarządów komunalnych w b. dz. pruskiej wobec postanowień nowej ustawy ustrojowej. Samorząd. 16, 7, 99 — 100, (18.2.34).

D m i t r j e w A n d r z e j D r. — Uwagi w sprawie reformy danin samorządu terytorjalnego. Samorząd 16, 13, 37 — 39, (21.1.34).

D i m i t r j e w A n d r z e j D r. — Obowiązki samorządów w zakresie współdziałania przy wymiarze podatków według ordynacji podatkowej. Samorząd, 16, 13, 195 — 197, (1.4.34).

D m i t r j e w A n d r z e j D r. — Współpraca samorządu terytorjalnego a izb przemysłowo - handlowych i rzemieślniczych. Samorząd, 16, 11, 163 — 164, (18.3.34).

D u l i n i c z W. — Ustawa scaleniowa a ubezpieczenie pracowników samorządowych. Samorząd. 16, 6, 81 — 82 (11.2.34).

D u l i n i c z W. — Projekt ustawy o podatku gruntowym. Samorząd. 16, 8, 113 — 116, (25.2.34).

D z i a ł a ł n o ś ć I z b i O r g a n i z a c y j r o l n i c z y c h. Udział izb rolniczych w wykonywaniu nadzoru nad działalnością samorządów powiatowych w dziedzinie rolnictwa. Rolnik Ekonomista. 9, 3, 71 — 72, (1.2.34).

D z i a ł a ł n o ś ć K o m u n a l n y c h K a s O s z c z e d n o ś c i w 1932 r. w świetle cyfr. — Czasopismo Kas Oszczędności. 9, 3, 42 — 45 (1.3.34).

*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.

Dziewulski Stefan Prof. — Rozwój terytorjalny miasta Warszawy w ciągu wieków (1230 — 1930), Kronika Warszawy. 9, 3, 117 — 135, (3-ci kwartał 1933).

Englicht Wł. — Reforma państwowego podatku gruntowego. Rolnik Ekonomista. 9, 2, 35 — 40, (15.1.34).

Fojkis — Referat o realnych źródłach dochodu dla gmin śląskich. Oredownik Samorządu. 10, 3 — 4, 1 — 3, (25.2.1934).

F. P. — Emigracja z Warszawy. Kronika Warszawy. 9, 3, 135 — 139, (3-ci kwartał 1933).

Francoś Józef Inż. — Roboty drogowe jako środek zwalczania bezrobocia. Wiadomości Drogowe. 8, 83, 94 — 102, (luty 1934).

Gajkiewicz Aleksander Inż. — Reforma danin komunalnych, a gospodarka drogowa samorządów powiatowych. Samorząd 16, 7, 100 — 103, (18.2.34).

Gliszczyński Stanisław. — Gospodarka finansowo - drogowa samorządów. Referat wygłoszony na Trzecim Polskim Kongresie Drogowym w Warszawie 1934 r. Prace Trzeciego Polskiego Kongresu Drogowego 1934. Str. 178 — 185.

Grela F. — Reforma uposażeń funkcjonariuszów państwowych a samorząd. Samorząd. 16, 4, 49 — 50, (28.1.34).

Gutentag Stanisław. — Sprawozdanie z działalności lekarzy szkolnych miejskich szkół powszechnych w Łodzi za rok 1931 — 32. Życie Dziecka 3, 1, 1 — 18, (styczeń 34).

Hebrowski A. — Sytuacja finansowa związków samorządu terytorjalnego (na podstawie materiałów zebranych przez Wydział Finansów Komunalnych Min. Spraw Wewn.). Gazeta Administracji i Policji Państwowej. 16, 2, 33 — 40, (15.1.34).

Herniczek W. Inż. — Na marginesie meljoracji Polesia. Samorząd 16, 14, 212 — 213, (8.4.34).

Hubrich Karol. — Skasowanie wójtostw w województwach zachodnich. Gazeta Administracji i Policji Państwowej. 16, 5, 147 — 151, (1.3.34).

Janowski Br. — Warunki pracy społecznej w gminie wiejskiej. Pracownik Samorządowy. 11, 1, 4 — 5, (15.1.34).

Jaroszyński M. Dr. — Bezrobocie na wsi. Samorząd. 16, 11, 161 — 163, (18.3.34).

Jaroszyński M. Dr. — O rewizję obowiązkowego zakresu działania samorządu. Samorząd. 16, 5, 65 — 67, (4.2.34).

Jaroszyński M. Dr. — Potrzeby i finanse drogowe. Referat wygłoszony na 3-im Polskim Kongresie Drogowym w Warszawie 1934. Prace Trzeciego Polskiego Kongresu Drogowego 1934. Str. 16 — 143.

Jaroszyński M. Dr. — Rozszerzenie szarwarku drogowego. Samorząd. 16, 12, 178 — 179, (25.3.34).

Jaroszyński M. Dr. — Sprawa bibliotek publicznych. Samorząd. 16, 14, 209 — 211, (8.4.34).

Jaroszyński M. Dr. — Stan sprawy drogowej na tle obecnych stosunków. Polska Gospodarcza 15, 5, 139 — 143, (3.2.34).

Jętkiewicz Julian Inż. — Racjonalne kierownictwo robót inwestycyjnych w samorządach. Samorząd Miejski. 14, 7, 359 — 363, (1.4.34).

Jętkiewicz Julian Inż. — Rola samorządu w elektryfikacji kraju. Samorząd Miejski. 14, 2, 75 — 79, (15.1.34).

Kohlmann Kazimierz. — Koordynacja nadzoru nad Komunalnymi Kasami Oszczędności. Samorząd. 16, 13, 197 — 199 (1.4.34).

Krasowski Józef. — Na drodze do uporządkowania powiatowych funduszy emerytalnych. Pracownik Samorządowy. 11, 2, 28 — 30, (31.1.34).

Kühn K. Inż. — Znaczenie Funduszu Pracy dla gospodarki drogowej. Referat wygłoszony na 3-im Polskim Kongresie Drogowym w War-

szawie 1934. Prace Trzeciego Polskiego Kongresu Drogowego 1934. Str. 159 — 176.

Lechicki. — Reforma czy redukcja? Samorząd. 16, 7, 97 — 99, (18.2.34).

Lechicki. — Realne propozycje. (W sprawie memoriału o uzdrowieniu funduszów samorządowych, umieszczonego w Nr. 5. Samorządu Miejskiego z r. b.). Samorząd. 16, 15, 225 — 227, (15.4.34).

Mettler C. — Bankowość i oszczędność w Szwajcarii. Oszczędność. 10, 5, 64 — 67, (15.3.34).

Miklaszewski St. — Współpraca Izb Rolniczych z organizacjami rolniczymi i samorządem terytorjalnym. Rolnik Ekonomista. 9, 2, 40 — 43, (15.1.34).

Miklaszewski St. — Po kongresie drogowym. Rolnik Ekonomista. 9, 3, 67 — 70, (1.2.34).

Nehrebecki M. — Na marginesie ustawy o rzeźniach z prawem wyłączności. Samorząd Miejski 14, 2, 20 — 84 (15.1.34).

Nestorowicz M. — Drogowy Instytut Badawczy i jego potrzeby. Wiadomości Drogowe. 8, 82, 1 — 5, (styczeń 34).

Nowicki D. Inż. — Związek Międzykomunalny dla popierania rolnictwa w Drohiczyń. (Cele i podstawy organizacyjne). Samorząd. 16, 9, 129 — 130, (4.3.34).

Organizacja finansów komunalnych we Francji. — Samorząd Miejski. 14, 6, 315 — 327, (15.3.34).

Ostrowski Stanisław Dr. — O nową ustawę o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych. Lekarz Polski. 10, 4, 76 — 79, (1.4.34).

Oryńczyna Janina. — Sprawa badań przemysłu ludowego. Samorząd. 16, 14, 213 — 215 (8.4.34).

P. — O popieraniu Gminnych Kas Oszczędnościowo - Pożyczkowych. Głos Gminy Wiejskiej. 10, 2, 16 — 17, (30.1.34).

P. — O znaczeniu i zadaniach sottysa w świetle nowej ustawy samorządowej. Głos Gminy Wiejskiej. 10, 1, 6 — 7, (15.1.1934).

Pajaczkowski A. — Ogólne uwagi dotyczące usprawnienia gospodarki drogowej. Samorząd. 16, 5, 67 — 68 (4.2.1934).

Pachnowski Stanisław. — Fundusz Pracy a zagadnienie taniego kredytu dla związków samorządowych. Samorząd Miejski. 14, 6, 303 — 308, (15.3.1934).

Pichocki Józef. — Konieczna reforma. Prawo. 10, 7/8, 235 — 237 (listopad — grudzień 1933) i 11.1.10 — 13 (styczeń — luty 1933).

Piórek Lucjan Dr. — Referat o stanie szpitalnictwa na Pomorzu. Nowiny społeczno - lekarskie. 8, 1, 7 — 9 (1.1.1934).

Podwiński Stanisław. — Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych. Gazeta Administracji i Policji Państwowej. 16, 7, 1 — 12 (1.4.1934).

Przesmycki Feliks Dr. — Współpraca Państwowego Zakładu Higieny z lekarzami powiatowymi. Praca i Opieka Społeczna. 13, 4, 382 — 390 (4 kwartał 1933).

Rolle Jan Inż. — Czy należy zakładać kamieniołomy państwowe i komunalne. Wiadomości Drogowe. 8, 84, 154 — 159 (marzec 1934).

Rosental Antoni. — Akcja kolonij i półkolonij letnich w Polsce. Życie Dziecka. 3, 3, 80 — 90 (marzec 1934).

Rudolf Zygmunt Inż. — Technika sanitarna i jej rola w państwie. Lekarz Polski. 10, 4, 79 — 80 (1.4.1934).

Rudziński St. — Gminne dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli wobec nowych przepisów uposażeniowych. Samorząd Miejski. 14, 3, 123 — 130 (1.2.1934).

Rudzki Stefan Dr. — Piąty Ogólnopolski Zjazd Przeciwgruźliczy w Warszawie. Lekarz Polski. 10, 1, 4 — 6 (1.1.1934).

Ryngmanowa Janina. — Młodzież bez pracy i bez opieki. Życie Dziecka. 3, 3, 90 — 99 (marzec 1934).

Saklak S. — Przepisy prawne o zaciąganiu pożyczek przez samorządy obowiązujące na terenie województw centralnych. Oszczędność. 10, 3, 34 — 37 (15.2.1934).

Skokowska - Rudolfa Dr. — Warsztaty pracy chorych na gruźlicę. Nowiny społeczno - lekarskie. 8, 3, 41 — 45 (1.2.1934), dokończenie w Nr. 5, 86 — 87 (1.3.1934).

S. S. — Wydatki i dochody związków samorządowych według preliminarzy budżetowych na rok 1933/34. Samorząd. 16, 8, 117 — 121 (25.2.1934).

S. S. — Przepisy prawne o zaciąganiu pożyczek przez gminy miejskie i powiaty. Samorząd. 16, 1, 3 — 5 (7.1.1934).

Starzyński L. — Akcja oszczędnościowa Min. Spraw Wewn. na terenie samorządu, (na podstawie materiałów, zebranych przez Wydział Finansów Komunalnych Min. Spraw Wewn.). Gazeta Administracji i Policji Państwowej. 16, 7, 21 — 25, (1.4.1934).

S. W. — Opłaty na mniejszych i średnich rzeźniach. Samorząd Miejski. 14, 3, 130 — 136, (1.2.1934).

S. W. — Zasady rozkładu naturalnych świadczeń drogowych. Głos Gminy Wiejskiej. 10, 3, 28 — 29, (15.2.1934).

Sz. — Uwagi w sprawie propagandy akcji oszczędnościowej. Samorząd. 16, 12, 179 — 180, (25.3.1934).

W. — Uzdrawienie finansów samorządowych. Samorząd Miejski. 14, 5, 246 — 258, (1.3.1934).

Werner R. — Położenie prawne dziecka nieślubnego. Samorząd. 16, 4, 50 — 52 (28.1.1934).

Wilczyński H. Dr. — Pomoc lekarska w ubezpieczeniu społecznym. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych. 9, 4, 201 — 207. (1.4.1934).

Wisłocki Marjan. — Ubezpieczenie od wypadków według ustawy o ubezpieczeniu społecznym. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych. 9, 4, 211 — 217 (1.4.1934).

W. P. — Człowiek pracy w nowych Niemczech. Pracownik Samorządowy. 11, 6, 108 — 110, (31.3.1934).

W sprawie uregulowania podstaw samorządności gminy. — Głos Gminy Wiejskiej. 10, 5, 49 — 51 (15.3.1934).

Zadania gmin nad rozwojem kultury wsi. — Głos Gminy Wiejskiej. 10, 6, 65 — 67, (30.3.1934).

Zakrzewski S. — Wybór i dobór ludzi na stanowiska przełożonych gmin. Samorząd. 16, 3, 34 — 37, (21.1.1934).

Zbrożyna St. — Kredytowanie samorządu terytorjalnego. Odpowiedź na artykuł „Postulaty czy pretensje“ zam. w Nr. 1 Samorządu Miejskiego z r. 1934. Samorząd Miejski. 14, 4, 179 — 193, (15.2.1934).

Przegląd treści niektórych czasopism.

Nowe Państwo. — Rok III, zeszyt 2, 1934 r. zawiera: Dr. A. Berger. — Rada Związkowa Republiki Austriackiej. Paul Crokaert — Uwagi o senacie w Belgji. Dr. Fr. Weyr. — System dwu izb w Republice Czechosłowackiej. J. Laferrière. — Senat francuski. A. Giovanni. — Senat włoski. Milan L. Popović — Ewolucja systemu parlamentarnego w Jugosławji. P. Negulescu. — Organizacja Senatu w Rumunji. Tomesányi János — Skład i zakres działania wyższej izby węgierskiej.

Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla. Rok 59, Nr. 1. 1934 r. Lwów, zawiera: Prof. Dr. J. Makarewicz — Bezkarność podlegania i pomocnictwa. Dr. A. Mycielski — Kryterjum prawa w systemie Kelsena. N. Sommerstein — Rola zobowiązania moralnego

w nowoczesnej cywilistyce. A. W. Bartz — Podział sumy uzyskanej przez egzekucję.

Ekonomista. — Rok XXXIV, tom I, 1934 zawiera: L. W. Biegeleisen — Zofja Daszyńska - Golińska jako ekonomistka. A. Heydel — Pojęcie produktywności. E. Lipiński — Nakreślenie konjunktury. A. Zabko — Potopowicz — O monografjach skupień wiejskich wogóle, a przede wszystkim w nauce polskiej.

Rolnik Ekonomista. — Rok 9, Nr. 7, kwiecień 1934 r. zawiera: J. Gościcki — Pojemność rynku wewnętrznego na produkty rolnicze. Dr. J. Głębowicz — Prawo prężności gospodarczej. Dr. A. Żabko-Potopowicz — Wpływ kryzysu rolnego na siłę nabywczą wsi czechosłowackiej.

Przegląd Organizacji. — Rok 9, Nr. 4, 1934. zawiera: Dr. St. Bienkowski — Organizacja zbiorowej pracy drobnego przemysłu. L. Kruszelnicki — Obliczanie kosztów magazynowania. Inż. B. Nawrocki — Zagadnienie awansów personelu. D. Wieluch — Podstawy filozoficzne organizacji pracy w/g prawa tworzenia. A. Stepanow — Znaczenie stałych i zmiennych kosztów ogólnych przy stosowaniu dolnej granicy ceny sprzedaży. W. Milewski — Feljeton redakcyjny.

Gazeta Administracji i Policji Państwowej. — Rok 16, Nr. 7, z dn. 1.4.1934 zawiera: S. Podwiński — Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych. Dr. Kelsen — Czysta teoria prawa. L. Starzyński — Akcja oszczędnościowa Min. Spraw Wewn. na terenie samorządu.

Kronika Warszawy. — 3-ci kwartał 1933 r. zawiera: Inż. W. Rabczewski — Uruchomienie linii kolejowej średnicowej w Warszawie. St. Dziewulski — Rozwój terytorjalny miasta Warszawy w ciągu wieków (1230 — 1930) F. P. — Emigracja z Warszawy. A. Z. — Stosunki mieszkaniowe w Warszawie. F. P. — Warszawa jako ośrodek wydawniczy.

Przegląd Oszczędnościowy. — Rok I, zeszyt I, 1934 r. Zawiera: Dr. H. Gruber — Słowo wstępne. Dr. A. Krzyżanowski — Oszczędności rzeczowe i pieniężne. Prof. F. Ravizza — Międzynarodowy Instytut Oszczędnościowy. R. Seidler — Fundusz polskiego rynku pieniężnego. J. Kwieciński — Kasy spółdzielczo - budowlane. Prof. W. Góra. — O jednolitość bilansów K. K. O. Dr. T. Kłapowski — Kredyt spółdzielczy na wsi polskiej. R. Chodnikiewicz — Kilka uwag o propagandzie K. K. O.

Przegląd Ubezpieczeń Społecznych. — Rok 9, Nr. 4, kwiecień 1934 r. Zawiera: Dr. H. Wilczyński — Pomoc lekarska w ubezpieczeniu społecznym. Ed. Gie. — Ubezpieczenie chorobowe w ramach ustawy scaleniowej. M. Wisłocki — Ubezpieczenie od wypadków według ustawy o ubezpieczeniu społecznym.

Spółdzielczy Przegląd Naukowy. — Zeszyt 3, marzec 1934. Zawiera: E. Droźniak — 25-lecie Centralnej Kasy Spółek Rolniczych. K. Kwieciński — Nadpłaty i zwroty. M. Orsetti — Spółdzielnie uczniowskie w świetle ankiety G. U. S. w roku szkolnym 1929/30.

— Zeszyt 4, kwiecień 1934. Zawiera: K. Chmielewski — Projekt organizacji zbóż w oparciu o spółdzielczość rolniczą. M. Orsetti — Spółdzielnie uczniowskie w świetle ankiety G. U. S. w roku szkolnym 1929/1930. Dr. K. Mundnig — S. Totomianz.

Rolnictwo. — Zeszyt 2, tom II, luty 1934. Zawiera: Grabski Władysław — Meljoracje rolne w gospodarstwach drobnych. Grabowski Mieczysław — Problem planowej organizacji zbytu. Babiński Witold — Ochrona lasów. Malinowski Edmund — Akademickie studja ogrodnicze w Anglii. Ś. p. Wakar Włodzimierz — Kolektywizacja rolnictwa w Rosji Sowieckiej. Zagórski Józef — Inwestycje maszynowe w rolnictwie.

Zeszyt 3, tom III, marzec 1934. Zawiera: Wacław Michałowski — Problem nadprodukcji zbożowej w perspektywie londyńskiego układu pszenicznego. Jerzy Jackowski — Stan i warunki rozwoju sadownictwa

w Polsce. Witold Mańkiewicz — Szkolnictwo rolnicze na tle ustawy o ustroju szkolnictwa. Wacław Liszkiewicz — Rynek grochu w okresie 1927 — 1933 r.

Praca i Opieka Społeczna. — Rok. 13, Nr. 4, 1933 r. Zawiera: Doc. Dr. Feliks Przesmycki — Współpraca Państwowego Zakładu Higieny z lekarzami powiatowymi. W. W. — Pierwsza konferencja rzeczoznawców przy Lidze Narodów dla spraw opieki społecznej nad ubogimi cudzoziemcami oraz wykonywanie zagranicą zobowiązań alimentacyjnych. Seweryn Horszowski — Ustawa o odbudowie gospodarczej Stanów Zjednoczonych. Seweryn Horszowski — Niemiecka ustawa o ustroju pracy narodowej. Jerzy Wengerow — Załatwianie zag targów zbiorowych w przemyśle i handlu zagrażających ogólnie - państwowym interesom gospodarczym.

Oświata i Wychowanie. — Rok 6, Zeszyt 1 — 2, 1934. Zawiera: S. Klebanowski — Statut publicznych szkół powszechnych. S. S. — Ustrój szkolnictwa rolniczego. W. B. — Ustrój szkolnictwa ogrodniczego. W. B. — Ustrój szkolnictwa leśnego. M. Dzierżbička — Statut nowych gimnazjów państwowych. S. Bąkowski — Związki między przedmiotami w nowych programach.

Polska Oświata Pozaszkolna. — Rok II, Nr. 7, marzec 1934. Zawiera: H. Radlińska — Książka i czytelnik. J. St. Bystron — Technika pracy umysłowej.

Nr. 6, luty 1934. Zawiera: E. N. — O nową ideologję pracy oświatowej w Niemczech. D. Wierciochowa — Zagadnienia pracy społecznej wśród kobiet. T. Matejko — Organizowanie obchodów okolicznościowych.

Przegląd Powszechny. — Nr. 603, tom 201, marzec 1934. Zawiera: K. Michalski — Fermenty religijne Trzeciej Rzeszy. A. Piasecki — Zasady Nowej Konstytucji. H. Dembicki — Nowa faza w stosunkach polsko - niemieckich. E. Dąbrowski — Ze świeżo odkrytych papyrusów manichejskich. A. Romer — Indie po konferencji Okrągłego Stołu.

Nr. 604, tom 202, kwiecień 1934. Zawiera: A. Bar — Kryzys współczesnej kultury. St. Podoleński — Jeszcze w sprawie życia „nienarodzonych“. St. Brzeziński — Biskup podkanclerzy Piotr Tomicki na tle swej epoki. B. Bruckus — Problematyka planowej Gospodarki Sowieckiej Rosji. F. Rapf — Na falach eteru.

Statystyka Pracy. — Zeszyt 4, Rocznik 12, 1933 r. Zawiera: Czajkowski Tadeusz — Zatrudnienie pracowników umysłowych w przemyśle. Malinowski Władysław — Próba szacunku kosztów urlopów robotników i pracowników umysłowych w Polsce w roku 1930. Landau Ludwik — Nowy etap badań Międzynarodowego Biura Pracy nad porównywaniami międzynarodowych płac.

Kwartalnik Statystyczny. — Zeszyt 4, Tom X, 1933 r. Zawiera: Dr. Rajmund Buławski — Zagadnienie t. zw. pomagających członków rodziny w statystyce zawodowej. Dr. Jerzy Smoliński — Ludność o języku ojczystym polskim na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Dr. Filip Friedman — Ludność żydowska Łodzi do roku 1863 w świetle cyfr. M. Kalecki — Odpowiedź na „uwagi krytyczne o jednej z matematycznych teorii konjunktury“ Aleksandra Rajchmana.

Książki niemieckie.

Ansche! Eugen. — Der Bedeutungswandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Würzburg 1933. Mayr. VIII. S. 54 Köln. Diss.

Arbeitslager und freiwilliger Arbeitsdienst in Deutschland, Schweiz, Holland, Wales, Hrsg. von Karl Epting, Genf. Welstudentenwerk 1933. S. 64.

B ü g g e l n H e i n r i c h. — Die Entwicklung der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft in Deutschland. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart u. Berlin. S. 182 u. 51 Abbildungen Mk. 3.

F r a n z e n H e l l e r s b e r g. — Jugendpflege und Jugendrecht im Neuen Staat. Mohr. Tübingen 1934. S. 45. Mk. 1.50.

G r o s s e K a r l. — Die Preussische Schulgesetzgebung (Die Preussische Landesgesetzgebung, Sammlung von Textausgaben mit systematischer Einleitung. Paragraphenüberschriften u. Sachregister Halle a. d. S. 1933. Buchhandlung des Waisenhauses. S. 209. Mk. 7.

G r u e n e b e r g H o r s t. — Landschaftliche Schulpolitik. Gedanken zur Neugestaltung d. Mittelbaus d. dt. Schule. Frankfurt a. M.: Diesterweg 1933 S. 64. (Beitr. zur Landsschulreform 4) Mk. 2.

H a l m b u r g e r F r i t z. — Die Bürgersteuer 1934. München, Kathau 1933. S. 27. Mk. 1.

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. — Hrsg. von Dr. Kurt Jeserich. Erscheint in 2 Halbjahresbänden. Berlin 1934. I. Halbjahresband enthält: Jeserich: Die Gemeinde im nationalsozialistischen Staat, Fiehler: Der Deutsche Gemeindetag. Feder: Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Verhältnisse; Goerdeler: Neuordnung der kommunalen Finanzen; Fischer; Gemeinde und Arbeitsbeschaffung; Grizotti: Kommunalverwaltung und Kommunalfinanz in Italien. Kohlhammer Verlag, Stuttgart und Berlin. Halbjahresband Mk. 4.

J ö h r W a l t e r A d o l f. — Die öffentlich - rechtlichen Formen der Arbeitslosenfürsorge auf Grund der Gesetzgebungen Deutschlands, der Schweiz und Frankreichs. Aarau, 1933. Verlag H. R. Sauerländer et Co. S. 193.

K i r c h o f f H. — Unternehmungsform und Verkaufspolitik der Stromversorgung. Eine kritische Untersuchung des Organisations — und Preisproblems in der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Berlin, 1933. Verlag von Julius Springer S. 188. brosch. Mk. 8.

K r ü g e r. — Die Verfassung der nationalsozialistischen Revolution. 2 Aufl. Verlag von Heinrich. Dresden 1933. S. 99. Mk. 2.60.

L a u b e H o r s t u. S e y f e r t K a r l. — Das sächsische Volks — und Berufsschulrecht. Hrsg. von d. Fachschaft Volksschule im Nationalsoz. Lehrerbund Sachsen. Radebeul - Dresden: Kupky & Dietze 1933. S. 588. Mk. 5.70.

L e n n a r t s. — Die preussische Gemeindepolizei. Berlin 1934. Verlag für Recht und Verwaltung C. A. Weller. S. 394.

M a r s c h n e r H e i n z. — Öffentliche Hand und Nahverkehr. Leipzig 1933. Druck und Kommissionsverlag von Oskar Leiner. S. 151. Mk. 5.

M o r a w s k i M a x. — Die Bedeutung der Gemeindegröße in der kommunalen Finanzwirtschaft. Bln. Neukölln 1932. Rother. S. 83. Innsbruck Diss.

N e u n d ö r f e r. — Ausbau der Arbeiterwohnungsgemeinden — Neue Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit des Industriearbeiters, dargestellt am Beispiel der Gemeinde Lorsch. Kommissionsverlag Lühse & Co Leipzig, 1933. S. 107. Mk. 2.80.

D i e P f l i c h t p r ü f u n g d e r K o m m u n a l b e t r i e b e — nach Reichsrecht und Preussischem Landesrecht (Heft 1, der Fachschriften der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden A. G.) 2 erw. Auflage. Berlin 1933. Selbstverlag der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden A. G., Berlin N. W. 40, Roonstrasse 8, S. 110. Mk. 2.90.

Q u i n c k e H. — Das Gemeindeumschuldungsgesetz vom 21 September 1933 in der Fassung des Gesetzes vom 14 November 1933 mit Durchführungs — und Ausführungsbestimmungen. Text mit Erläuterungen. Deutscher Gemeindeverlag. Berlin 1934. S. 64. Mk. 1.60.

R ä e t z K a r l. — Die Besteuerung der Kraftfahrzeuge in Deutschland und ihre Wirkungen. Köln. Selbstverlag. 1933. S. 116. Erlangen. Diss.

S c h m i d t F r i e d r i c h. — Die vorstädtische Kleinsiedlung. Berlin. Müller 1933. (Handbücherei des Wohnungswesens 2). S. 48. Mk. 1.80.

S c h u l t z H e r b e r t. — Die polizeilichen Gemeindeanstalten im deutschen Verwaltungsrecht. Berlin 1933. Carl Heymanns Verlag. S. 74. Mk. 5.

S e i d e l J o h a n n e s. — Die Haushaltpläne der deutschen Gemeinden (Heft 27. Finanzwissenschaftliche und volkswirtschaftliche Studien. Hrsg. von Dr. Karl Bräuer, Professor für Nationalökonomie, Finanzwissenschaft u. Statistik an der Universität Würzburg). Jena 1933. Verlag von Gustav Fischer. S. 202. Mk. 9.

S t a t i s t i s c h e s J a h r b u c h f ü r d a s D e u t s c h e R e i c h. Hrsg. vom Statistischen Reichsamte. 52. Jahrgang 1933. Berlin 1933. Verlag Reimar Hobbing. S. 522. u. 226. Mk. 6.80.

S t e i g e r t a h l G e o r g. — Grundriss der Anstaltsfürsorge. Carl Heymanns Verlag. Berlin. Mk. 6.

Z e e — H e r a e i u s C. B. u. R a s c h H. — Die Revision der Regiebetriebe. Kommentar zu den Vorschriften über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand v. 6 October 1931 nebst Durchführungsvorschriften v. 30 März 1933, mit Uebersicht über das einschlägige preussische Recht. Berlin 1933. Carl Heymanns Verlag. S. 68. Mk. 3.

Czasopisma niemieckie.

B e h n k e E g o n. — Gedanken über die Rechtsformen der staatlichen Erziehung in Jugendfürsorge und Jugendstrafvollzug. in Zentralbl. für Jugendrecht u. Jugendwohlfahrt. 25. 10/11, 296 — 303. (Jan. — Febr. 1934).

B i c k e l. — Das ländliche Feuerlöschwesen. in: Die Landgemeinde 43, 1, 6 — 9 (10.1.34).

B i t t e r W. — Neues Gemeinderecht in Preussen in: Die Landgemeinde, 43, 1, 1 — 6 (10.1.34).

B r a n d t A g n e s. — Aus — und Fortbildung der Wohlfahrtspflegerinnen auf dem Gebiete der Hygiene in den einzelnen deutschen Ländern in: Fortschritte d. Gesundheitsfürsorge. 7, 7, 208 — 211, (Juli 33).

C o r d e m a n n M a r g a r e t h e. — Zusammenarbeit zwischen beruflichen und ehrenamtlichen Kräften in der Wohlfahrtspflege des nationalsozialistischen Staates. in: Dt. Zeitschrift f. Wohlfahrtspflege. 9, 11, 490 — 495, (Februar 1934).

C u n o. — Kampf gegen Bettel und Landstreicherei. in: Soz. Praxis, 41, 51 — 52, 1481 — 1487, (21/28.12.33).

Die deutschen Sparkassen und Girozentralen. — Sondernummer. Ein Beitrag zur Bankenquete, in: Sparkasse. 53, 24, 11 — 61 (15.12.33).

Das Ergebnis der Abgabenteilung im Jahre 1932 — in: Oesterr. Gemeinde Ztg. 10, 18, 2 — 7 (15.9.33).

E r t l u. B i r k e l. — Die Planung von Fernverkehrsstrassen. in: Verkehrstechnik. 15, 390 — 392; 16, 415 — 419; 18, 470 — 472 (5 u. 20.8. 20.9.33).

F l ä c h s e n h a a r F r a n z. — Arbeitslosen — Werkstätten als Fürsorge. in: Soz. Praxis. 42, 51/52, 1498 — 1502. (21/28.12.33).

F o r e l l S. — Die Finanzlage der deutschen Gemeinden. in: Wirtschaftskurve. 12, 3, 245 — 258. (Nov. 33).

F r o e i c h. — Sparkassen und Arbeitsbeschaffung. in: Der Gemeindetag. 28, 6, 161 — 163. (15.3.34).

Goetz Harry. — Die Aufgaben der Gemeinden im Wohnungs- und Siedlungswesen. in: Die Landgemeinde. 43, 2, 29 — 31, (25.1.34).

Gros. — Die Neuordnung der nationalen Arbeit. in: Zeitschrift f. öffentl. Wirtschaft Nr. 3, 93 — 97. (15.3.34).

Heider. — Die Organisation des deutschen Fremdenverkehrs. in: Mitt. d. Ind. u. Handelskammer zu Berlin. 31, 24, 996 — 998. (25.12.33).

Herrmann K. — Die Feststellung des Schulhaushaltsplans und die Schulrechnungslegung in kleinen Gemeinden und Gemeindeverbänden. in: Die Landgemeinde, 43, 6, 123 — 128. (25.3.34).

Hilgenfeldt Erich. — Aufgaben der N. S. — Volkswohlfahrt. in: Nationalsozialist. Volksdienst. 1, 1, 1 — 6.

Jurevic J. — Die Finanzen der Selbstverwaltungen und die Wirtschaftskrise. in: Lettlands Oekonomist (Riga: Finanzministerium 1933) 141 — 160.

Klüber. — Konkurrierende Steuerkompetenz von Gemeinden. in: Der Gemeindetag, 28, 4, 103 — 109. (15.2.34).

Köster Karl. — Rumäniens Sparkassengesetz. in: D. dt. Oekonomist. 24, 97, 1712 — 1714. (22.12.33).

Die leerstehenden Wohnungen der deutschen Grossstädte. in: Berliner Wirtschaftsber. 10, 21, 163 — 164, (1 Nov. H. 1933).

Lerche Friedrich. — Freiwillige Realsteuersenkungen. in: Der Gemeindetag, 28, 3, 67 — 70. (1.2.34).

Mellinger Ludwig. — Die Sparkassen und die Banken. in: Bank 26, 50, 1793 — 1798 (13.12.33).

Mewes Bernhard. — Aufgaben der Gemeindestatistik. in: Der Gemeindetag, 28, 4, 101 — 102. (15.2.34).

Die Mietsteuern. — in: Oesterreichische Gemeinde Ztg. 10, 21, 4 — 12, (1.11.33).

Müller K. A. — Kommunales Verkehrswesen. in: Z. f. öffentliche Wirtschaft. Monatsschr. Heft 1, 7 — 20, (12.11.34).

Nübling R. — Die Neuordnung der öffentlichen Energiewirtschaft. in: Der Gemeindetag, 28, 2, 37 — 38. (15.1.34).

Reichshilfe für den Wohnungsbau und vorstädtische Kleinsiedlung. in: Soz. Praxis. 42, 49, 1441 — 1445. (7.12.33).

Schiedt Hans. — Die Neugestaltung des Arbeitsrechts durch die nationalsozialistische Regierung bis zum 30 Januar 1934. in: Z. f. öffentliche Wirtschaft. Monatsschr. Heft 1, 26 — 32. (12.11.34).

Schmeling. — Entwicklung und Bedeutung der vorstädtischen Kleinsiedlungen. in: Die Landgemeinde 43, 5, 101 — 104. (10.3.34).

Schoppen. — Schulgesundheitsfürsorge. in: Der Gemeindetag, 28, 6, 169 — 171, (15.3.34).

Schröder. — Das kommunale Gesundheitswesen. in: Der Gemeindetag, 28, 5, 131 — 133. (1.3.34).

Steinberg F. — Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden. in: Die Landgemeinde. 43, 2, 23 — 26. (25.1.34).

Steinberg F. — Das preussische Finanzgesetz für die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden. in: Die Landgemeinde, 43, 6, 128 — 130. (25.3.34).

Steuerermässigungen und Steuererhöhungen in Wien. in: Oester. Gemeinde. Ztg. 11, 2, 6 — 9. (15.1.34).

Sunder Johannes. — Die freie Wohlfahrtspflege in Deutschland. Theorie und Gegenwartslage. in: Fortschritte d. Gesundheitsfürsorge. 7, 6, 153 — 161. (Juni 1933).

Vinck Emile. — Gemeinnütziger Wohnungsbau in Belgien. in: Wohnen und Bauen. 5, 2, 33 — 39; 3, 61 — 65 (1933).

Wein Max. — Sparkassen, Bankenquete und Nationalsozialismus. in: Zeitschrift f. öffentliche Wirtschaft. Nr. 3, 81 — 85. (15.3.34).

Die Winterhilfe 1932/33 in den grossen Städten. — in: Oester. Gemeinde Ztg. 11, 1, 4 — 9. (1.1.34).

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. — in: Z. f. öffentliche Wirtschaft. Monatsschr. Heft 1, 1 — 7. (12. 11.34).

Wolff H. — Wohnungszahlen und Wohnungspolitik. in: Dt. Wohnungs. Archiv. 8, 12, 549 — 552. (Dez. 1933).

Wuermeling. — Wandererfürsorge. in: Der Gemeindetag, 28, 3, 74 — 78. (1.2.34).

Książki francuskie.

Baryktorovitch Nicolas. — Finances communales en Yougoslavie. Paris. Giard 1933 — 318 p. 35 fr.

Dovillée Georges. — La loi communale du 30 mars 1836, lois modificatives et complémentaires (Belgique. Frameries. Union des Imprimeries 1933).

Le Carpentier Georges. — Le problème des finances locales en France. Historique et commentaire de la loi du 28 dec. 1931 sur la Caisse du crédit aux départements et aux communes et étude critique du projet de loi, du 30 mars 1931 sur la réforme des finances départementales et communales. Paris. Rovière. 1932. 257 p. 20 fr.

Monographies sur l'organisation de la statistique administrative dans les différents pays. — Bruxelles, Avenue Victor Jacobs, 68 — 260 p. (Zbiór monografij, publikowanych w Rev. int. des sciences admin., a dotyczących organizacji statystyki we Francji, Bawarii, Włoszech, Danii, Finlandji, Czechosłowacji, Rumunii, Austrii, Meksyku, Estonji i Grecji).

Van Mol Henri. — Institutions provinciales de la Belgique, Bruxelles 1932, 207 p.

J. Girolami et J. Delaporte. — Les subventions de l'Etat aux collectivités locales. Ed. La vie locale et départementale. Paris VI, rue Git. le coeur, 6 — 350, p. 40 fr.

Czasopisma francuskie.

La vie communale et départementale. 1934.

Emile Sari. — Le nouveau régime des subventions de l'Etat (fin) p. 2.

Emile Sari. — Les emprunts communaux et départementaux. La solution du problème actuel. — p. 58.

Emile Sari. — La surtaxe sur l'essence et les finances locales. p. 117.

Léo Goldenberg. — La responsabilité des communes en cas d'émeute. p. 123.

B. Goldmann. — Les centimes communaux — p. 130.

Actualités et documents — Les concours d'immeubles de la ville de Paris — p. 89. Les emprunts communaux et la situation du marché financier — p. 91.

Révue internationale des sciences administratives.

A. de Dobrovits. — L'organisation de la statistique en Hongrie (Nr. 1/1934).

R. Neroso. — Les postulats fondamentaux pour réaliser la rationalisation dans les administrations publiques.

L'administration locale (Fasc. Nr. 7).

(L'union internationale des villes et des pouvoirs locaux, Bruxelles).

C. Sfiutescu. — L'urbanistique générale, l'évolution.

T. P. Francis. — Traitement moderne des eaux d'égout.

L'assistance publique — L'organisation de l'assistance publique en France. Le service social dans les domaines medico - social et hospitalier (Belgique) — La lutte contre le vagabondage et la mendicité en Allemagne.

Inne czasopisma.

Pelarey Georges. — L'Etat providence des collectivités publiques — Revue des vivants Paris. Oct. 1933.

La situation financière des communes de France et d'Algérie en 1929.

Bulletin de la statistique et de la législation comparée. Paris April 1933.

Théry René. — La gestion financière des collectivités locales. Economiste européen. Paris. Oct. 1933.

Mahien H. — Le problème de la coordination inter - communale des services publics. Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique. Bruxelles, Nr. 10, 1933.

Safranek Milos. — Politique et prévoyance sociale en Tchécoslovaquie. Bulletin mensuel de la Société de la législation comparée. Paris. 1933.

Margo I. Barosch. — L'unification des assurances sociales en Roumanie. La Roumanie économique. 1933.

Książki angielskie.

Abercombie, Leslie Patrick. — Town and country planning. New York. Holt. 1933. Home University Library. Str. 255. \$ 1.25.

Arctander, Signy and Dahlström. — What becomes of the children removed from home by Oslo Child Welfare Board? A statistical study based on experiences from Oslo Child Welfare Board 1900 — 1928. New York State Dep. of Social Welfare 1932. Str. 138.

Beatty Philip A. — Public Works inspection in Philadelphia. Philadelphia 1933. Bureau of Municipal Research of Philadelphia. Str. 32.

Bernhardt, Jane Maury. — Social studies in the Kindergarten. New York 1932. Columbia University. Str. 33. \$ 0,25.

Bettters Paul V. — City problems of 1933. Chicago 1933. The United Staates Conference of Mayors. Str. 111. \$ 2.50.

Black, Russel van Nest and Black, Mary Hedges. — Planning for the small American city. Chicago 1933. Public Administration Service. Str. 90. \$ 1.

British Medical Association. — Report of the Committee on nutrition. 24.11.1933. London 1933. Str. 15.

Bromage, Arthur W. — American County Government. New York. Holston House. Sears 1933. Str. 314. \$ 3.

Champan H. — Town and regional development: A guide to the town and country planning act, 1932. London. Dent 1933. Str. 253. 10 s. 6 d.

Chatters, Carl H. — Municipal debt defaults, their prevention and adjustment. Chicago 1933. Public Administration Service. Str. 55. \$ 0.50.

Clarke, John J. — The local government of the United Kingdom and the Irish Free State. Eight edition. London 1933. Pittman & Sons. Str. XV + 851.

Mac Cleary. — The early history of the infant welfare movement. London 1933. Levis. Str. 188. 6 s.

Draft of a local government bill — prepared by the Committee. London 1933. State Off. Str. 4.

Edwards, Newton. — The courts and the public schools: the legal basis of school organisation and administration. Cambridge 1933. University. 26 s. 6 d.

Fairweather, George O. — Wanted: intelligent local self-government. Chicago 1933. The University of Chicago Press. Str. 52. 25 c.

Finer Herman. — English local government. London: Methuen 1933. Str. 547. 21 s.

Gist, Noel P. and L. A. Halbert. — Urban society. New York 1933. Cowell. Str. 739. \$ 3.50.

Mac Goldrick, Joseph D. — Law and practice of municipal home rule 1916 — 1930. New York 1933. Columbia University. Str. 445. \$ 4.50.

Gray, John H. and Levin, Jack. — The valuation and regulation of public utilities. New York 1933, Harper and Brothers. Str. 143. 75 c.

Griffith, Ernest Stacey. — Current municipal problems. Boston 1933. Houghton. Str. 293. \$ 2.

Hall Elizabeth L. — Mothers' assistance in Philadelphia, actual and potential costs; a study of 1010 families. N. H. Sociological Pr. 1933. Str. 130.

Hall, F. S. — Social work year book 1933: a description of organized activities in social work and in related fields. II issue. New York 1933. Russel Sage Foundation. Str. 680. \$ 4.

Harris Montagu G. — Local government in many lands. New and revised edition. London. Str. 421. 15 s.

Harris, Percy A. — London and its goverment. London 1933 Dent. Str. 271. 3 s. 6 d.

Harris, S. E. — Twenty years of Federal Reserve policy, including an extended discussion of the monetary crisis 1927 — 1933. 2 vol. Cambridge 1933. Harvard University. Str. XXXIX + 432 i XI + 436 — 865. \$ 7.50.

Higgins, Cora. — Financial statistics of cities having a population of over 30,000. 1930. Washington 1932. Gov. Pr. Office. Str. 623. \$ 1.25.

Hunter, Burton L. — The evolution of municipal organization and administrative practice in the city of Los Angeles. Los Angeles 1933. Parker, Stone and Baird. Str. 304.

Hurlin, Ralph G. — Number and distribution of social workers in the United States. New York 1933. Russel Sage Foundation. Str. 11. 10 c.

Jacob Claud P. G. — Economic salvation: unemployment, taxation, debt, the cause and remedy. London 1933. Butterworth 1933. Str. 142. 5 s.

Jawkes and Winterbottom. — Juvenile unemployment. Allen and Unvin. London 1933. Str. 159. 5 s.

Lefter, Leland George. — Public expenditures, tax burdens and bonded debts in Wisconsin and neighbouring States. Madison 1933. University of Wisconsin. Str. 110.

Local government and public health consolidation Committee: Interim report. London 1933 Stat. Office. 2 s.

Maud, John R. P. — Local government in modern England. London 1932. Butterworth. Str. 254. 2 s. 6 d.

Meston, D. — Children and young persons act, 1933. Introduction, notes, incorporated enactments and index. London 1933. Sweet & M. 7 s. 6 d.

Methods of financing state bonds for a public works program. — By the Taxpayers Research League of Delaware. Wilmington 1933 Str. 11.

Nicholson, Edna E. — Tuberculosis mortality among young women in New York City. New York 1933. National Tuberculosis Association. Str. 42. \$ 0.25.

Nolting, de Wayne E. — Fire prevention practices in New York State Municipalities. New York 1933. Bureau of Training and Research. Str. 72. \$ 1.

Organizations in the field of public administration. A directory. Chicago 1932. Public Administration Clearing House. Str. 203.

Police and firemen's Pension Funds of the city of Buffalo, N. Y. Buffalo 1933. By Buffalo Municipal Research Bureau. Str. 26.

Pringle, J. C. — British social services. The nation's appeal to the housewife and her response. London 1933. Longmans. Str. 175. 2 s. 6 d.

Proceedings of the Southern Branch American Public Health Association. — New York 1933. American Public Health Association. Str. 100. 50 c.

Proceedings of the National Conference of social work at the 60 annual session held in Detroit, Michigan 11—17 June 1933. Chicago 1933. University of Chicago. Str. 763. \$ 3.

Report of the Committee on socially handicapped, dependent and neglected children. New York 1933. Appleton Century 1933. Str. 465. \$ 3.

Ridley, Clarence E. and Orin F. Nolting. — How cities can cut costs, practical suggestions for constructive economy in local government. Chicago 1933. International City Managers Association. Str. 63. \$ 3.

Seasongood, Murray. — Local government in the United States; a challenge and an opportunity. Cambridge 1933 Harvard. Str. 153. \$ 1.50.

Summary of unemployment insurance acts 1920 — 1932. — London 1932. H. M. Stat. Office. Str. 24. \$ 3.

Taft, Charles P. — City management; the Cincinnati experiment. New York 1933. Farrar & Rinchart. Str. 283. \$ 2.50.

Taylor, Maurice. — The social cost of industrial insurance. New York 1933. Knopf. Str. 459. \$ 3.25.

Zimand, G. F. — When children are injured in industry: report of a follow-up study of 167 children injured in industrial accidents in Tennessee, Illinois, Wisconsin. New York 1933. National Child Labour Committee. Str. 43. 50 c.

Czasopisma angielskie.

Adie David. — A state handles its public welfare problems, in: Social Service Review. (Chicago) 7, 3, 407 — 423 (September 1933).

Ayres, Leonhard P. — Why the unemployment goes over into 1934 largely unsolved. in: Annalist (New York) 1091, 773 and 780 (15.12.33).

Batson, H. E. — The economic concept of a public utility. in: Economica (London) 42, 457 — 472 (November 1933).

Brown, J. A. and Fred K. Hoehler. — Welfare institutions and agencies and the depression. in: Social Service Review. (Chicago) 7, 3, 407 — 423 (September 1933).

Brown, Lawrason and I. T. Eagan. — Alcohol and tuberculosis. in: American Review of tuberculosis. (New York) 27, 3, 217 — 246 (March 1933).

Bunbury, Henry. — The institute of Public Administration. (London) in: Public Administration. 11, 4, 339 — 350 (October 1933).

Cowell, F. R. — The efficiency of public administration. in: Public Administration. (London) 11, 4, 339 — 381 (October 1933).

Cubberley, Ellwood P. — Independence of school government a necessity. in: School and Society. (New York) 949, 265 — 272 (4.3.1933).

Davis, Michael M. — Methods and technical problems of the Committee on the cost of medical care. in: Journal of the American Stat. Association. (New York) 181. A. Suppl. 92 — 97 (March 1933).

Dunstan, Fleetwood E. — Federal legislation to help defaulting municipalities. in: National Municipal Review. (New York) 23, 2, 96 — 100 (February 1934).

Eliot, Walter E. — Rural Britain to-day and to-morrow. in: Journal of the Ministry of Agriculture. (London) 40, 8, 703 — 709 (November 1933).

Ferrel, John A. — America's contributions and problems in public health. in: American Journal of Public Health. (Albany N. Y.) 23, 11, 1115 — 1123 (November 1933).

Fisher, Clyde, Olin. — A fair rate of return for a gas utility. in: The Journal of Land and Public Utility Economics. (Chicago) 1, 22 — 34 (February 1934).

Gavit, John P. — New York — the second biggest job. in: Survey Graphic. (New York) 22, 3, 151 — 155 (March 1933).

Gordon, D. M. — „Administrative“ tribunals and courts. in: Law Quarterly Review. (London) 49, 193, 94 — 120; 195, 419 — 442 (June/July 1933).

Hallauer, Frank J. — Population and building construction. The Journal of Land and Public Utility Economics. 1, 35 — 41 (February 1934).

Heisterman, C. A. — State supervision of children born out of wedlock. in: Social Service Review. (Chicago) 7, 2, 254 — 262 (June 1933).

Hellebrandt, Edwin T. — The regulation of public utilities in Ohio. in: The Journal of Land and Public Utility Economics. (New York) 1, 78 — 94 (February 1933).

Hertzler, J. O. — The function of the council of social agencies in the community. in: Sociology and Soc. Research. (Los Angeles) 17, 5, 426 — 435 (May — June 1933).

Hetherington, H. J., W. — Public assistance. in: The Sociological Review. (London) vol. XXVI, 1, 1 — 22 (January 1934).

Hickok, Clifton E. — Citizen responsibility under the Manager Plan. in: National Municipal Review. (New York) 23, 1, 14 — 16 (January 1934).

H. P. J. — Federal aid to local governments. in: National Municipal Review. (New York) 23, 3, 149 — 150 (March 1934).

Hull, E. Hayden. — The responsibility of the individual for his own unemployment. in: Bulletin of the Taylor Society. (New York) 18, 3, 61 — 64 (June 1933).

Leland, Simeon E. — Federal, state, and governmental relationships in re „public welfare“. in: Social Service Review. (Chicago) 7, 3, 424 — 437 (September 1933).

Limitations of power of municipalities to provide unemployment relief. in: Yale Law Journal. (New Haven) 42, 5, 762 — 771 (March 1933).

Lincoln, John S. — Causes and effects of deterioration in municipal credit. (in: National Municipal Review. (New York) 23, 2, 87 — 92 (February 1934).

Mac Kenzie, R. D. — The rise of metropolitan communities. in: *Recent Social Trends in the United States*. (New York) 1, 443 — 496 (1933).

Martin, G. J. — The technic of financial administration of a local authority. in: *Public Administration*. (London) 11, 4, 389 — 404 (October 1933).

Merriam, Charles E. — The federal government recognizes the cities. in: *National Municipal Review*. 23, 2, 107 — 110 (February 1934).

Morton, Walter A. — The aims of unemployment insurance with especial reference to the Wisconsin act. in: *American Economical Review*. (Cambridge) 23, 3, 395 — 412 (September 1933).

Newholmsome, H. P. — Some aspects of public health administration. in: *Public Administration*. (London) 11, 4, 382 — 388 (October 1933).

Odun, Howard W. — Public welfare activities. in: *Recent Social Trends in the United States*. (New York 1933) 2, 1224 — 1273.

Parkhurst, Elizabeth. — Resident mortality from tuberculosis in urban and rural New York according to age, sex, color and general nativity. in: *American Journal of Public Health*. (Albany, N. Y.) 23, 9, 901 — 909 (September 1933).

Pellissier, S. H. — Progress of education under provincial administration in South Africa. in: *The New Era in home and school*. 15, 3, 88 — 92 (March — April 1934).

Percy, Eustace. — The civil service under modern conditions of legislation and administration. in: *Public Administration*. (London) 11, 1, 3 — 14 (January 1933).

Persons, Charles E. — Calculation of relief expenditures. in: *Journal of the American Statist. Association*. (New York) 181 A Supp. 68 — 74 (March 1933).

Raver, Paul Jerome. — Is municipal ownership at the crossroads? in: *The Journal of Land Public Utility Economics*. (New York) 1, 61 — 66 (February 1934).

Robson, William A. — The central domination of local government. in: *Polit. Quarterly*. (London) 4, 1, 85 — 104 (January — March 1933).

Sanders Shanks, Jr. — Present state of municipal credit. in: *National Municipal Review*. (New York) 23, 2, 92 — 96 (February 1934).

Stamp, Josiah. — The economic test of the limits of public health. in: *Journal of State Medicine*. (London) 41, 9, 505 — 510 (September 1933).

Steward A. C. — The approach of British universities to public administration. in: *Public Administration*. (London) 11, 1, 20 — 35 (January 1933).

Tercero, José. — City government in Spanish American capitals. in: *Bulletin of the Pan American Union*. (Washington) 67, 3, 172 — 180 (March 1933).

Townroe, B. S. — How to reduce the rates. in: *English Review*. (London) 56, 2, 193 — 200 (February 1933).

Varonen, Eino. — The effects of the depression of the finances of the Finnish municipalities. in: *Bank of England*. (Helsingfors) 11, 22 — 27 (November 1933).

Walker, Harvey. — An American conception of public administration. (London) 11, 1, 15 — 19 (January 1933).

Wilson, M. L. — The subsistence homesteads program. A new land-use program. in: *The Journal of Land and Public Utilities Economics*. (New York) 1, 1 — 12 (February 1934).

W e t h e r a l l, R. A. — The report of the Committee of Local Expenditure. in: Public Administration. (London) 11, 2, 157 — 165 (April 1933).

W o o d d y, C a r o l l H. — The growth of governmental functions. in: Recent Social Trends in the United States. (New York 1933) 2, 1274 — 1330.

Z e n t h e n, F. — Public price policy. in: Econ. Essays in honour of G. Cassel. (London). Allen & Unwin 1933) 673 — 689.

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.

cras 2090/6/1

DRUKARNIA
SAMORZĄDOWEGO
INSTYTUTU
WYDAWNICZEGO
WARSZAWA
D O B R A 28
TELEFON 682-18.