

SAMORZĄD MIEJSKI

ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

MIESIĘCZNIK POŚWIĘCONY POLITYCE KOMUNALNEJ

WYDAWCA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

REDAKTOR: LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

REDAKCJA I ADMINISTRACJA:

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

Prenumerata	
wraz z „Przeglądem Samorządowym“	
kwartalna	Zł. 9
półroczna	„ 18
roczna	„ 36
Pojedynczy zeszyt miesięczny	„ 4

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

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

**Zeszyt niniejszy poświęcony jest zagadnieniom ustrojowym
i administracyjnym oraz skarbowości komunalnej.**

Treść zeszytu za wrzesień 1929 r.

1. Dr. Stanisław Aywas: Naprawa skarbowości komunalnej	687
2. Dr. Rudolf Sikorski: Projekt polskiej ustawy miejskiej i jego zmiany	694
3. Dr. Kazimierz Windakiewicz: Zagadnienie organizacji stołecznej . .	705
4. Inż. Lucjan Jętkiewicz: Ulen & Company w Polsce	724
5. Leon Władysław Biegeleisen: Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego	732
6. Z życia miast: Edward Jezierski: Działalność samorządów miejskich i ziemskich w pierwszym dziesięcioleciu niepodległości	754
7. Przegląd komunalny: Hipolit Wohl. Sprawa mieszkaniowa w Belgji	762
8. Biblijografia Zagraniczna	768

Tekst francuski.

Autonomie municipale: Sommaire du № 7/8 (Juillet et Août 1929 r.)	770
---	-----

czw. 3099/9/9.

W. 815/56/299.

Naprawa skarbowości komunalnej.

W roku 1928 w jesieni zapowiedział Pan Minister Skarbu w swoim: exposé zniesienie całego szeregu podatków i dodatków komunalnych, a zaprowadzenie względnie uchwalenie jednego podatku albo dodatku komunalnego do podatków państwowych. Ustawa z 17 grudnia 1921 o zasileniu finansów komunalnych i ustawa z 11 sierpnia 1923 o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, a wreszcie ustawa z 2 grudnia 1925 wprowadziły cały szereg najrozmaitszych podatków i dodatków komunalnych, jednak wszystkie te źródła początkowych dochodów samorządu nie są w stanie pokryć wszystkich wydatków komunalnych, jakie gmina w myśl przepisów ustawy obowiązującej jest ponosić. Według obowiązujących przepisów w pierwszym rzędzie dochody z majątku lub przedsiębiorstwa mają użyć na cele budżetowe, wiadomą jest jednak rzeczą, że dochody te z powodu niskich opłat i czynszów dzierżawnych, tudzież z powodu znacznych kosztów robocizny i wydatków administracyjnych są wszędzie bardzo umiarkowane.

Oprócz własnych dochodów ma prawo gmina nakładać podatki samostne lub dodatki na pokrycie wydatków budżetowych. W skład tychże wchodzi wydatki personalne na utrzymanie licznego personelu administracyjnego nie tylko dla celów własnych, ale i dla poruczonego zakresu działania obecnie bardzo rozszerzonego. Następnie idą wydatki rzeczowe na utrzymanie budynków miejskich i majątku nieruchomego, na spłatę długów, na utrzymanie i remont dróg i placów publicznych, na konserwację gościńców państwowych i powiatowych, na oświatę a więc na utrzymanie szkół i remont budynków szkolnych, na zdrowie publiczne i na sanację miasta — na opiekę społeczną, na rolnictwo i na policję weterynaryjną, na rzeźnię, na popieranie handlu i przemysłu a więc na szkołę przemysłową uzupełniającą, na bezpieczeństwo publiczne t. j. na straż pożarną, strażników policyjnych miejskich, dziennych i nocnych i na rozmaite inne potrzeby i cele powyższymi działaniami objęte.

Do płacenia podatków i dodatków komunalnych obowiązani są wszyscy obywatele danego miasta i wszystkie przedsiębiorstwa prywatne, a wyłączone są od płacenia jakichkolwiek podatków i dodatków komunalnych

przedsiębiorstwa i monopole państwowe. Wyjątek ten stanowi wielką krzywdę dla wszystkich miast i w tym względzie opinia wszystkich miast na terenie Rzeczypospolitej jest jednomyślna, że przedsiębiorstwa i monopole państwowe winny płacić miastom wszystkie podatki i dodatki, jakie płacą przedsiębiorstwa prywatne.

To uprzywilejowane stanowisko podatkowe przedsiębiorstw i monopoli państwowych powoduje, że wszystkie ciężary podatkowe spadają na gospodarstwa prywatne i słusznie mówi prof. Tomasz Lulek w swej broszurze p. t. „Przywileje podatkowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce“ — że obciążenie gospodarstw prywatnych powiększa się nie tylko w miarę wzrostu potrzeb publicznych, lecz także w miarę postępu etatyzmu, który albo nie przynosi Państwu odpowiedniego, albo też żadnego dochodu.

We wspomnianym systemie podatkowym jest jeszcze jedna anomalja w miastach niewydzielonych z powiatów, wyrządzająca wielką krzywdę materialną tymże miastom a mianowicie obowiązek ponoszenia dodatków do państwowych podatków na cele drogowe na rzecz wydziału powiatowego w różnym stosunku procentowym od podatku gruntowego, od podatku od nieruchomości i od patentów przemysłowych. Dodatki te opłacają wszyscy mieszkańcy miast niewydzielonych z powiatów, tudzież samo miasto tylko dlatego, że jest niewydzielone, bo z dróg powiatowych miasta niewydzielone i jego mieszkańcy bardzo małą korzyść odnoszą, natomiast korzyści odnoszą obywatele w powiecie mieszkający z wszystkich urzędzeń humanitarnych miasta w danym powiecie położonego nie ponosząc żadnych ciężarów ani na te urządzenia, ani też na konserwację dróg i ulic w mieście.

Fakt, że obywatele przyjeżdżający z powiatu do miasta płacą placowe i targowe, nie jest dowodem ponoszenia jakichkolwiek ciężarów, albowiem opłaty te zaledwie wystarczają na odczyszczenie miasta po częstych targach i jarmarkach, zresztą ludność miejska płaci w cenach za przywożone artykuły także i koszt dostawy tych artykułów.

Wprowadzone, tak przez ustawę o zasileniu finansów komunalnych jak i przez ustawę o uregulowaniu finansów komunalnych i ustawę o środkach zapewnienia równowagi budżetowej, ograniczenie procentowego udziału w podatkach państwowych, który w miarę zwiększonych wydatków państwowych jest dla miast obniżany, a sprowadza dla wszystkich miast wielkie niepodzianki budżetowe, jest dla miast wysoce niekorzystną.

Ustawa z 22 grudnia 1925 o środkach zapewnienia równowagi budżetowej zmniejszyła udział miast we wpływach dochodów miast o połowę t. j. z 30% na 15% powodując dla miast bardzo ujemne wyniki, albowiem udział w podatku dochodowym wypłacany miastom za czwarty kwartał 1925 roku

został zmniejszony o połowę mimo to, że ustawa ta w myśl zasady *lex retro non agit*, powinna była obowiązywać dopiero od roku 1926.

Ustawą z 1 lipca 1924 r. obniżono opłaty komunalne od umów od przeniesienia nieruchomości z 4% na 2%, zniżono komunalny podatek od lokali z 6% na 5%, a następnie ustawą z 2 sierpnia 1926 r. na 4%, ustawą z 30 czerwca 1928 r. odebrano miastom Kraków i Lwów prawo samoistnego poboru podatku spożywczego, wreszcie ustawą z 9 grudnia 1925 r. nałożono obowiązek na gminy przedkładania władzom nadzorczym opłat miejskich za gaz, elektrykę, wodę, opłaty użycia rzeźni, targowe i inne.

Z przedstawionego stanu rzeczy okazuje się, że miastom znacznie uszczuplono źródła dochodów, natomiast przerzuciło Państwo cały szereg ciężarów na gminy, w szczególności na miasta, salwując pod tym względem samoistne związki komunalne. Miasta mają ponosić wszystkie wydatki na opiekę społeczną, na akcję przeciwgruźliczą, na konserwację gościńców publicznych tak, by te uczynić zdadne do ruchu samochodowego, miasto musi przyczyniać się względnie ponosić wydatki na wychowanie fizyczne, na cele sportowe, jednak w zamian za to Państwo nie daje miastom żadnych nowych źródeł dochodu, lecz przeciwnie istniejące jeszcze źródła albo ogranicza albo redukuje.

Władze nadzorcze domagają się przeprowadzenia rozmaitych urządzeń asenizacyjnych, budowy kanalizacji, budowy wodociągów, budowy wychodków publicznych, budowy budynków dla bezdomnych. Miasta godzą się na wykonanie tych wszystkich rozporządzeń, pragną je wykonać ale w zamierzeniach tych napotykają na niepokonalne trudności. Wiadomą jest rzeczą, że wszystkie inwestycje jak kanalizacja, wodociągi, wychodki publiczne i szkoły powszechne mogą być wybudowane tylko kapitałem pożyczonym, a o ten kapitał wolno starać się miastu tylko w Banku Gospodarstwa Krajowego. Faktem jest jednak dowiedzionym, że Bank Gospodarstwa Krajowego przeszło od roku nie udziela żadnych pożyczek z powodu braku kredytów, a o ile pożyczka jaka w latach poprzednich była udzieloną, to nigdy w kwocie potrzebnej, ale zmniejszonej znacznie. Powodem obniżenia pożyczek długoterminowych ma być niska kwota wpływów z podatków budżetowanych. Przyczyna małego wyniku podatkowego leży z jednej strony w dzisiejszem ustawodawstwie skarbowem, z drugiej w fakcie, że znajdujące się na terenie miasta przedsiębiorstwa państwowe lub monopolowe nie opłacają żadnych podatków.

Najlepszym znawcą stosunków finansowych i ekonomicznych każdego miasta, jest jego reprezentacja miejska. To też jeżeli ta reprezentacja układając budżet na dany rok gospodarczy chcąc zadość uczynić nie tylko potrzebom ludności, ale i wymogom państwowym, uchwała pewne podatki i dodatki, to zdaje sobie z tego sprawę, że uchwalając wysokość pewnych podatków i do-

datków uwzględnia również i podatki państwowe przez swoich obywateli opłacane i bezwarunkowo nie dąży do zbytniego obciążenia płatników.

Poruszyć przytem należy jeszcze jeden moment dotyczący uzyskania pożyczki na cele inwestycyjne. Jeżeli Bank Gospodarstwa Krajowego nie jest w stanie udzielić miastom kredytu na powyższe cele, a istnieje możliwość uzyskania takiego kredytu pod warunkami dogodnymi dla jakiegoś miasta, sądzę, że władza nadzorcza nie powinna robić w tym wypadku żadnych trudności, ale przeciwnie ułatwić uzyskanie kredytu zagranicznego, długoterminowego.

Wszak inwestycje produktywne podnoszą siłę dochodową miasta, dają zarobek ludziom pragnącym pracy i zwalniają Państwo od płacenia zapomóg na bezrobocie.

Inwestycje nieproduktywne np. dla celów zdrowotnych bardzo korzystne, nie są zbyt kosztowne, a przyczyniają się one do znacznego podniesienia zdrowotności miasta, a zatem do zmniejszenia wydatków na zwalczanie chorób czy to epidemicznych czy społecznych.

Zjazd delegatów miast Małopolski i Śląska Cieszyńskiego w dniu 31 stycznia 1927 roku w Krakowie na podstawie opinii reprezentantów miast po bardzo wyczerpującej dyskusji stwierdził, że ustawa z 11 sierpnia 1923 r., jak i cały szereg następnych ustaw i rozporządzeń nie rozwiązują należycie zagadnień finansowych miasta, utrudniają w wysokim stopniu realizowanie zadań na polu gospodarczem, socjalnem i zdrowotnem, odejmują miastom inicjatywę i swobodę w wykonywaniu zadań finansowo - gospodarczych, wobec czego uważa za konieczne wprowadzenie jednolitego systemu skarbowości komunalnej w całym Państwie opartego na zasadach jak najszerszej autonomji podatkowej a do czasu wprowadzenia tego systemu żąda znowelizowania ustawy w kierunku zniesienia licznych, niewydatnych źródeł podatkowych, zniesienia systemu udziału gminy we wpływach państwowych podatków i wprowadzenia zasady dodatków do państwowych podatków przyznania miastom dodatku do państwowego podatku dochodowego, i do państwowego podatku przemysłowego oraz od patentów do wysokości 30%, dodatku do państwowego podatku od przeniesienia nieruchomości do wysokości 40% dodatku do państwowego podatku od spadków i darowizn do wysokości 20%, dodatku do państwowych podatków od spożycia, zużycia względnie produkcji do wysokości 30% bez potrąceń na rzecz innych jakichkolwiek związków samorządowych, prawa pobierania przez gminy miasta Lwowa i Krakowa samoistnego podatku spożywczego od tych artykułów, które w dn. 1 lipca 1923 r. były obłożone w tych klasach podatkiem linjowym, a nie obciążone podatkiem państwowym od spożycia, zużycia względnie produkcji, zmiany względnie zniesienia ustawy z 29 grudnia 1925 r. w tym kierunku, że ustanowienie cen za gaz, elektrykę i wodę nie podlega zatwierdzeniu władz

nadzorczych i że gminom przysługuje prawo prowadzenia zakładów przemysłowych w sposób umożliwiający udział w częściowym pokrywaniu wydatków administracyjnych gminy, przyznanie gminom szerokiej autonomji podatkowej w tym kierunku, że uchwały rad miejskich co do poboru podatków uchwalone w ramach obowiązujących ustaw oraz co do rocznych budżetów nie wymagają zatwierdzenia władz nadzorczych.

Uchwały tego zjazdu przesłane zostały władzom centralnym w Warszawie do rozpatrzenia i powzięcia decyzji w kierunku uregulowania finansów komunalnych i uzdrowienia stosunków ekonomicznych i gospodarczych w miastach a w szczególności w kierunku podwyższenia źródeł dochodów ze względu na znaczne wydatki administracyjne spowodowane już to wzrostem drożyzny — już też rozszerzeniem agend tak własnego jak i poruczonego zakresu działania w szczególności wskutek przerzucenia całego szeregu czynności przez Państwo na miasta. Dotychczas mimo upływu roku nie uzyskały miasta w tym kierunku żadnych koncesyj. I dziś wobec ogólnego zastoju gospodarczego, znikomych wpływów tak z majątków własnych jak i z podatków, znajdują się miasta w bardzo smutnem położeniu finansowem, grożącym kryzysem gospodarczym.

Państwo w momencie braku wpływów potrzebnych na pokrycie wydatków ratuje się podwyżką cen tytoniu, spirytusu, biletów kolejowych, listów przewozowych, miasta jednak z chwilą uchwalenia budżetu i przedłożenia go władzy nadzorczej do zatwierdzenia mają drogę do wyszukania nowych źródeł dochodu bezwarunkowo zamkniętą, zachodzi zaś nagląca potrzeba przyjęcia z natychmiastową pomocą tym miastom, których wpływy nie wystarczają na pokrycie koniecznych wydatków administracyjnych i na spłatę długów na inwestycje zaciągniętych.

Doradca administracyjny Rządu Polskiego p. Dewey w sprawozdaniu swoim na IV kwartał 1928 r. zaznacza, że budżet państwowy na rok 1929/30 przewiduje nadwyżkę 477.000.000 zł. już po uwzględnieniu dodatkowych pensyj i emerytur w kwocie 145.000.000 zł. Nadwyżka ta ma służyć na różne cele inwestycyjne a mianowicie, na rozbudowę urządzeń kolejowych, na inwestycje w dziale poczt, telefonów i telegrafów t. j. na nowe gmachy i rozwój międzynarodowy sieci telefonicznej, na budowę dróg, ulepszenia agrarne i na budowę polskiego portu w Gdyni. Po wykonaniu tych wszystkich inwestycji, oblicza doradca Rządu Polskiego p. Dawey jeszcze nadwyżkę netto około 7.000.000 zł., która może być każdej chwili zwiększoną przez zmniejszenie wydatków inwestycyjnych.

W rzeczonem sprawozdaniu wyżej wymienionem za IV kwartał 1928 r. wykazuje pan Dewey, iż wpływy budżetowe z monopolów w roku 1929/30

przewidziane są na kwotę 896.000.000 zł., zaś dochody z przedsiębiorstw państwowych na kwotę 179.000.000 zł.

Polityka pokrywania wielkich inwestycji państwowych z wpływów budżetowych a więc z podatków płaconych przez miasta i ludność miejską, odbija się fatalnie na stosunkach finansowych i gospodarczych całego Państwa, albowiem wycofuje z obiegu bardzo znaczną gotówkę, która przyczyniłaby się do wzrostu kapitału potrzebnego na cele produktywne, zwiększyłaby sumy kapitałowe, potrzebne dziś dla kredytów długoterminowych na bardzo pilne i wydatne cele gospodarcze.

Nie można żądać od ludności, by wydatki na inwestycje przez Państwo prowadzone były pokrywane przez ludność w jednym roku, bo jeżeli z tych inwestycji pożytek będzie miało jedno lub dwa pokolenia następne, należałoby koszt tych inwestycji na te pokolenia rozłożyć. Dlatego miasta reprezentowane na Zjeździe przez swych delegatów domagać się muszą dla zapobieżenia grożącej katastrofie gospodarczej, by wszystkim miastom Państwo przyszło z pomocą finansową w ten sposób, aby aż do chwili wprowadzenia jednolitego systemu skarbowości komunalnej wprowadziło zasadę dodatków do państwowych podatków, przyznało miastom podwyższone udziały w państwowym podatku dochodowym, przemysłowym od patentów, do państwowego podatku od przeniesienia nieruchomości, podatku od darowizn i spadków oraz inne dodatki i podatki do wysokości uchwalonej na Zjeździe delegatów w dniu 31 stycznia 1927 r., wreszcie, aby przyznało gminom szeroką autonomję podatkową, oraz gminom potrzebującym przyznawano krótkoterminowe kredyty, jako zaliczki na dodatki gminne spłacalne w dwóch ratach w połowie w roku administracyjnym obecnym, w drugiej połowie w roku administracyjnym 1930/31, aby miastom, na których terenie znajdują się przedsiębiorstwa państwowe i monopolowe przyznano aż do chwili znowelizowania ustawy dotacje odpowiadające wysokości procentowej podatków płaconych przez przedsiębiorstwa prywatne, aby wreszcie zwolniono miasta niewydzielone z powiatów od płacenia opłat drogowych na cele związków komunalnych, oraz miastom tym przyznano prawo nakładania specjalnych opłat na cele drogowe tak jak to mają miasta wydzielone. Budżety miast niewydzielonych nie są w stanie utrzymywać bardzo rozległej sieci dróg i ulic własnych, konserwować gościńce państwowe przechodzące przez miasto a pozatem dawać poważne świadczenia na cele drogowe powiatowi.

Cyfry wykazujące dochód z przedsiębiorstw państwowych i monopolowych przeszło na miliard złotych przytoczyłem w tym celu, aby wykazać, że z tego miliardowego wpływu może Państwo bez uszczerbku dla swego celu przekazać miastom, na których terenie znajdują się przedsiębiorstwa pań-

stwowe i monopolowe odpowiedni procent, jako dotację w zamian za uwolnienie od płacenia podatków lub dodatków komunalnych. I sądzę, że postulat ten jest słuszny, bo tylko miasta opłacające największą ilość podatków państwowych od budynków, od lokali, od przemysłu, od patentów — są dziś źródłem finansów Państwa, podczas gdy związki komunalne opłacają tylko i to w minimalnej części podatek gruntowy i od nieruchomości.

Projekt polskiej ustawy miejskiej i jego zmiany.

Potrzeba wydania zasadniczych ustaw samorządowych odczuwana była od pierwszych lat odzyskania wolności przez Polskę. Wyrazem odczucia tej potrzeby są prace podjęte przez Ministrestwo Spraw Wewnętrznych już w roku 1920 i 1921 około przygotowania matèrjałów do pracy nad ułożeniem projektów ustaw samorządowych. Prace powyższe rozpoczął b. wiceminister Spraw Wewnętrznych p. Józef Bek, a prowadzili je następnie Ministrowie Spraw Wewnętrznych Dr. Kiernik, Ratajski i Sołtan pod kierunkiem Dyrektora Departamentu Samorządowego p. Weisbroda.

Usilnie przeto dążyło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do ujednolinitania ustawodawstwa samorządowego na obszarze Rzeczypospolitej, na którym dotąd obowiązuje 8 ustaw miejskich, a w szczególności: na obszarze b. Królestwa Polskiego Dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. (Dz. U. Nr. 13, poz. 140); na obszarze 4 województw wschodnich b. zaboru rosyjskiego: Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o tymczasowej ustawie miejskiej z 22 czerwca 1919 r. Dz. Urzęd. Zarz. Cyw. Ziem Wsch. Nr. 7, poz. 46 oraz także rozporządzenie z 14 sierpnia 1919 r. Dz. U. Z. C. Z. Wsch. Nr 12, poz. 99 o ustawie miejskiej, zwanej także ustawą normalną. Ostatnią ustawę poprzedziło wydanie Rozporządzenia Kom. Gen. Ziem Wsch. z 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich Dz. Urzęd. Nr. 7, poz. 44 zaś regulamin wyborczy ogłoszony był w tym samym numerze pod poz. 48.

Na obszarze b. zaboru pruskiego obowiązuje ustawa miejska dla 7 wschodnich prowincji Królestwa Pruskiego z 30 maja 1853 roku, zmieniona co do zasad wyborczych i członkostwa gminnego przez Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 12 sierpnia 1921 r. Dz. U.Nr. 71, poz. 490.

Na obszarze Małopolski obowiązują 4 ustawy miejskie, a mianowicie: Osobne ustawy dla miast Lwowa i Krakowa, z których pierwsza pochodzi

jeszcze z r. 1870, a druga wydana była jako prowizoryczna od r. 1867 zaś szych miast i miasteczek obowiązuje ustawa z r. 1896.

30 średnich miast rządzi się w b. Małopolsce ustawą z r. 1889 dla mniejszych miast i miasteczek obowiązuje ustawa z r. 1896.

Ostatnią ustawą rządzi się obecnie 146 miast i miasteczek, wymienionych w odnośnej ustawie i w później wydanych ustawach, a ustawie z r. 1889 podlega obecnie tylko 29 miast, miasto bowiem Podgórze, które tej ustawie podlegało zostało w r. 1914 przyłączone do miasta Krakowa. Inne dawne miasteczka w Małopolsce podlegają ustawie gminnej z r. 1866, którą do r. 1889 rządziły się gminy wiejskie, osady i miasta prócz Lwowa i Krakowa. Powyższa ustawa gminna dzieli się na dwie części: ustrojową i ordynację wyborczą, z których ostatnia do dziś dnia obowiązuje także na obszarze miast, rządzących się ustawami miejskimi z r. 1889 i 1896.

Projekty rządowe ustawy dla gmin wiejskich, ustawy dla gmin miejskich i osobno dla powiatowych związków samorządowych, zatwierdzone w lutym 1924 r. przez Radę Ministrów, zostały przesłane do Sejmu, gdzie nad nimi prowadzono obrady w Sejmowej Komisji Administracyjnej. Z końcem 1926 r. chciał Rząd wycofać powyższe projekta wobec zamiaru uregulowania tak zwaną małą ustawą samorządową zbyt rażących różnic w stosunkach samorządu terytorjalnego, jakie istniały w poszczególnych trzech zaborach, przyczem Rząd nosił się z zamiarem opracowania dopiero po usunięciu tych różnic właściwych projektów ustaw samorządowych.

Sejmowa Komisja Administracyjna była zdania, że należy dążyć do możliwie szybkiego wydania ustaw samorządowych, wobec czego postanowiła prowadzić dalej swe prace i dla tego celu uznała rządowe projekty ustaw samorządowych za wnioski poselskie. Sejmowa Komisja Administracyjna prowadziła swe prace przez Podkomisję, złożoną z delegatów wszystkich stronnictw sejmowych, którzy dążyli do uzgodnienia swych zapatrywań na główne zasady dla ustroju i funkcjonowania samorządu, posługując się metodą wzajemnych ustępstw.

Wyniki pracy Sejmowej Komisji Administracyjnej ogłoszone zostały drukiem dnia 30 czerwca 1927 r. (Druk sejmowy Nr. 2695) i stały się przedmiotem obrad Sejmu, w którym doszło do drugiego czytania powyższych projektów. Trzecie czytanie nie doszło do skutku z powodu upływu kadencji sejmowej.

Po wyborze nowego Sejmu zgłosiły 3 stronnictwa sejmowe: Wyzwolenie, Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów i Stronnictwa Chłopskiego w dniu 14 listopada 1928 r. drukowany wniosek (Druk Nr. 289), obejmujący trzy projekty ustaw samorządowych, a mianowicie projekt ustawy dla gmin wiejskich, osobny projekt dla gmin miejskich i osobny dla powiatowych zwią-

ków samorządowych — z wezwaniem Sejmu do ich uchwalenia. Projekty powyższe oparte są w zasadzie o projekty uchwalone przez Sejmową Komisję Administracyjną, wprowadzają do nich tylko nieliczne zmiany.

Prawie równocześnie opracowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powyżej wspomniany projekt małej ustawy samorządowej, który podjęło stronnictwo Sejmowe Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem i zgłosiło go do Sejmu, jako swój wniosek. Projekt ten małej ustawy samorządowej obejmuje także postanowienia dotyczące miast.

Wobec powyższego możemy mówić o 3 projektach miejskich ustaw samorządowych dla Polski i o postanowieniach dotyczących miast, a umieszczonych w projekcie małej ustawy samorządowej. Ponieważ wycofany przez Rząd wraz z innymi projektami ustaw samorządowych rządowy projekt ustawy miejskiej obejmował postanowienia, które w znacznej części zostały przejęte do projektu ustawy opracowanej przez Sejmową Komisję Administracyjną, przeto wypada przedstawić główne zasady tegoż projektu rządowego i uwypatnić następnie różnice, jakie zachodzą między nim a pomiędzy projektem Sejmowej Komisji Administracyjnej i projektem objętym wnioskiem wykazanych powyżej 3 stronnictw Sejmowych.

I.

Rządowy projekt ustawy miejskiej z r. 1924.

A) Zasady ogólne.

Projekt ten opiera się o następujące *zasady ogólne*.

1. Należy wydać dla całego obszaru Rzeczypospolitej z wyjątkiem Województwa Śląskiego jedną ogólną ustawę miejską, której przepisy miałyby charakter zasadniczy i ramowy dla ustaw specjalnych, wydanych dla miast, którym ustawa nada prawo do uzyskania własnej ustawy miejskiej lub dla postanowień, które ustawa pozwala regulować statutami miejskimi.

2. Zasadą przewodnią rządowego projektu ustawy miejskiej było postanowienie art. 3 Konstytucji, które opiewa, że ustrój Rzeczypospolitej ma być oparty o zasadę szerokiego samorządu terytorjalnego, a które zatem obejmuje wytyczną, że Konstytucja pragnie wydatnego udziału obywateli przy wykonywaniu zadań administracji publicznej, a tem samem wyraża zasadę, że zakres zadań zaliczonych do administracji samorządowej ma być obszerny, a wysługiwanie się samorządem i jego organami w wykonywaniu zadań ad-

ministracji ogólnej i specjalnej, zastrzeżony do wykonywania przez organa rządowe, ma być również w możliwie obszernej przeprowadzone mierze. Doniosłe powyższe postanowienie Konstytucji, uwzględniające trafnie wielkie wartości obywateli, zdolności ich do nieskończonego rozwoju, ceniące ich wiadomości fachowe, znajomość stosunków zawodowych i lokalnych, a z tego względu ich współpracę w administracji publicznej i przewidującą w tej współpracy znakomitą szkołę dla obywatelstwa w zakresie publicznej pracy prawno państwowej, nader ważnej dla Polski, która jest Państwem wybitnie kontynentalnem, pozbawionem kolonji, a dla której wobec niekorzystnego położenia wśród innych wielkich mocarstw, wykształcone i zaprawione do pracy publicznej obywatelstwo główną stanowi ostoję — to postanowienie przeprowadzone w przepisach ustawy miejskiej i w innych ustawach samorządowych uważać należy za najbardziej swojskie i charakterystyczne dla naczelných polskich zasad zarządu Państwem.

3. Dalszą zasadą przewodnią rządowego projektu ustawy miejskiej było przeprowadzenie wypływającej z Konstytucji zasady, że samorząd jest jako osobny system władzy wykonawczej, ze względu na jego zakres działania, częścią publicznej administracji, a że cała publiczna administracja jest państwową, tem samem i administracja samorządowa jest administracją państwową, a nie celem sama dla siebie o charakterze specjalnego przywileju dla obywatelstwa i że tem samem organa samorządu, tak organ uchwalający jak i wykonawczy, są władzami publicznymi, a tem samem także organami państwowej władzy wykonawczej tylko odmiennego rodzaju niż funkcjonariusze rządowi.

4. Projekt rządowy dążył do urzeczywistnienia zasady, aby Magistrat mógł być stróżem prawa i szerzycielem praworządności, stąd dążył do zapewnienia mu niezbędnej samodzielności, do oparcia go o siły kwalifikowane, traktujące swą pracę zawodowo, a zabezpieczone przez odpowiednie uposażenie i zapewnienie im wyboru na dłuższy czas niż okres urzędowania rady miejskiej.

5. Ze względu na formę układu przyjął projekt ustawy miejskiej zasadę dwóch osobnych ustaw, z których pierwsza objęła przepisy dla ustroju i funkcjonowania samorządu miejskiego, a druga zasady ordynacji wyborczej, dotyczące sposobu wybierania radnych i członków magistratu.

6. Projekt rządowy ustawy miejskiej postanowił określenie ustroju zarządu stolicy objąć osobną ustawą, opartą o przepisy ogólnej ustawy miejskiej, a sam poprzestał tylko na kilku przepisach specjalnych dla stolicy, objętych postanowieniami przejściowemi.

2. Główne zasady części ustrojowej rządowego projektu ustawy miejskiej.

1. Ustawy samorządu wojewódzkiego będą określały, które gminy są miejskimi:

2. Miasta dzielą się na:

1. miasta niewydzielone z powiatu, które tworzą dwie kategorie miast, a mianowicie a) miasta liczące do 15.000 mieszkańców, których władzą nadzorczą będzie Wydział powiatowy i

b) miasta liczące ponad 15.000 mieszkańców i gminy miejskie będące uzdrowiskami o charakterze użyteczności publicznej, których władzą nadzorczą będzie wydział wojewódzki.

2. Miasta wydzielone z powiatu, tworzące samodzielne okręgi powiatowe tak dla administracji rządowej jak i samorządowej.

3. Miasto stołeczne Warszawa, które tworzyć ma samodzielny okrąg wojewódzki tak dla administracji rządowej jak i samorządowej.

Prawo do otrzymania osobnej ustawy miejskiej wraz z ordynacją wyborczą w granicach przepisów ogólnej ustawy miejskiej otrzymują miasta: Warszawa, Lwów, Łódź, Kraków, Poznań i Wilno. Wszystkie inne miasta wydzielone mają prawo do otrzymania osobnej wspólnej ustawy miejskiej w granicach przepisów ogólnej ustawy miejskiej.

Uznanie miasta za wydzielone następuje drogą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych oznacza miasta - uzdrowiska, które podlegać będą władzy nadzorczej wydziału wojewódzkiego.

3) Członkiem gminy jest każdy obywatel Rzeczypospolitej, który osiadł w granicach gminy miejskiej. Prawo członkostwa gminnego przechodzi na członków rodziny.

Członkowie gminy miejskiej, posiadający przepisane ustawą warunki do prawa wybierania i wybieralności oraz sprawowania urzędu z wyboru w zarządzie miejskim, są obywatelami miejskimi, a przysługujące im uprawnienia stanowią prawo obywatelskie. Funkcjonariusze publiczni i zawodowi wojskowi uzyskują prawa obywatelskie w miejscu stałej służby od chwili jej objęcia.

4. Każdy obywatel gminy miejskiej obowiązany jest przyjąć bezpłatny urząd z wyboru w gminie i sprawować go przynajmniej przez 4 lata.

Zwolnione od przyjęcia powyższego obowiązku mogą być tylko kategorie obywateli, wymienione w ustawie, lub z ważnych powodów o ile Rada miejska powody przytoczone uzna za uzasadnione.

Nieuzasadniona odmowa przyjęcia powyższych obowiązków powoduje czasowe od 1 — 4 lat trwające obciążenie świadczeniami na rzecz opieki spo-

łecznej w wysokości do 1/5 części obciążenia podatkami komunalnymi danego obywatela, a za drugim razem pozbawienie na takiż okres czasu praw obywatela.

5) Zadania gminy miejskiej dzielą się na samorządowe i zlecone.

Zadania samorządowe są albo obowiązkowe, jeżeli wypływają z przepisów ustawowych, albo dobrowolne.

Zadanie zlecone obejmują przekazane gminie ustawami czynności lub działy administracji rządowej, które gmina spełnia jako organ wykonawczy Państwa.

6) *Liczba radnych* w radach miejskich, zależna od liczby mieszkańców miasta, wynosi od 12 — 100 radnych. Projekt przyjął zatem zasadę średniej liczby radnych. Miasta liczące do 2000 mieszkańców wybierają 12 radnych, a miasta liczące od 120 — 150.000 mieszkańców wybierają 60 radnych. Na każde dalsze 15.000 mieszkańców liczba radnych wzrasta o 3 radnych. Najwyższa liczba radnych wynosi 75. Łodzi przyznano 80, w Krakowie i Lwowie 75 radnych. Radnych wybiera się na 4 lata.

Prawo wybierania radnych ma każdy członek gminy, bez różnicy płci, który ukończył w dniu zarządzenia wyborów 21 rok życia, zamieszkały w gminie przynajmniej od 1 roku, a który nie utracił prawa wyborczego według przepisów sejmowej ordynacji wyborczej.

Zasady prawa wyborczego i sposobu przeprowadzenia wyboru określa osobna ordynacja wyborcza.

Radny wybrany na członka Magistratu traci mandat radziecki. Funkcjonariusz lub pracownik miejski, wybrany do Rady miejskiej otrzymuje z urzędu bezpłatny urlop na czas sprawowania mandatu lecz lata pracy radzieckiej liczy się do emerytury.

7) *Magistrat* jest miejscową kolegjalną władzą administracyjną. Przewodniczącym Magistratu jest w miastach niewydzielonych, których władzą nadzorczą jest wydział powiatowy — burmistrz, a w miastach, których władzą nadzorczą jest wydział wojewódzki — starszy burmistrz, zaś zastępca nosi tytuł burmistrza. W miastach wydzielonych przewodniczącym Magistratu jest prezydent, a jego zastępcy w liczbie 1 — 3 noszą tytuł wiceprezydentów.

W miastach Łódź, Lwów, Kraków, Poznań i Wilno prezydenci otrzymują tytuł starszych prezydentów, a jednemu z zastępców przysługuje tytuł prezydenta.

Z reguły przysługuje w miastach, liczących ponad 250.000 mieszkańców przewodniczącemu Magistratu tytuł starszego prezydenta.

Ministrowi Spraw Wewnętrznych przysługuje prawo przyznania za za-

sługi przewodniczącemu magistratu tytułu, przysługującego przewodniczącemu magistratu miasta wyższej kategorii.

W skład Magistratu prócz przewodniczącego i zastępcy lub kilku zastępców wchodzi jeszcze ławnicy, których liczba nie powinna przekraczać 10% ilości radnych, — przekroczenie tej liczby wymaga zgody władzy nadzorczej.

Członkowie Magistratu dzielą się na zawodowych i niezawodowych, — do pierwszych należą ci, którzy traktują swój zawód jako zajęcie główne. Do zawodowych członków Magistratu liczyć się muszą przewodniczący, ich zastępcy oraz część ławników.

Przewodniczący magistratu muszą posiadać wykształcenie określone w ustawie: w miastach niewydzielonych mniejszych najmniej w zakresie szkoły powszechnej, w większych średnie, a w miastach wydzielonych wyższe.

Zawodowi członkowie Magistratu wybierani są na podwójny okres urzędowania rad miejskich t. j. na lat 8 i otrzymują stałe uposażenie oraz mają prawo do zaopatrzenia emerytalnego dla siebie i członków swych rodzin, którego wysokość określa projekt ustawy. Niezawodowi członkowie Magistratu otrzymują odszkodowanie za uszczerbek w prywatnych zajęciach, w tym samym wymiarze dla wszystkich, którego zrzec się nie można.

Zawodowym członkom Magistratu policza się lata służby poprzedniej w stosunku uzasadniającym prawo do uzyskania pełnej emerytury na stanowiskach, które zajmują.

8) Stosunek magistratu do rady miejskiej polega na zasadzie rozdziału władzy uchwalającej od władzy wykonawczej.

9) Wielkie miasta mogą być na podstawie statutu miejskiego dzielone na okręgi administracyjne, posiadające własne zarządy, utworzone według zasad o ustroju magistratu.

Zarządom okręgowym może władza nadzorcza przyznać prawa miejscowej władzy administracyjnej, a Rada Ministrów prawo samodzielnego powiatu. W okręgach administracyjnych mogą być ustanowione rady dzielnicowe.

10) Kwalifikacje funkcjonariuszy i pracowników miejskich określają statuty miejskie, o ile nie są przepisane ustawami.

Stosunki prawne pracowników kontraktowych i innych reguluje umowa lub statuty miejskie.

11) W ramach określonych ustawami gminy miejskie mają prawo wydawania miejscowych przepisów, obowiązujących mieszkańców miasta, zwanych statutami.

Statut miejski, jego zmiana lub uzupełnienie wymaga zatwierdzenia przez władzę nadzorczą.

Minister Spraw Wewnętrznych ustali w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości wysokość i rodzaj kar, które wolno nakładać za przekroczenia przeciw postanowieniom statutów miejskich.

12) Przepisy co do zarządu majątkowego i gospodarczego obejmują oprócz innych postanowień zasadę, że przedsiębiorstwa przemysłowe gminy miejskiej należy o ile możności prowadzić według zasad kupieckich, a miejskiej zakłady użyteczności publicznej mogą być uważane za źródło zysku tylko w takich granicach, aby zaspokojenie przez nie potrzeb mieszkańców miasta możliwie dogodnie i tanio było wykonywane.

13) Do zakresu działania rad miejskich zaliczono między innemi prawo przekazywania przełożonemu magistratu do osobistego załatwiania zadań, wchodzących w zakres działania magistratu, o ile dotyczą przyznawania ulg w opłacaniu podatków i mianowania pewnych kategorii funkcjonariuszy oraz przyjmowania i zwalniania pracowników miejskich.

Mianowanie funkcjonariuszy gminnych oraz przyjmowanie i zwalnianie pracowników kontraktowych należy zasadniczo do zadań magistratu.

14) *Zadania zlecone* przekazują gminom miejskim ustawy i wydane na ich podstawie polecenia właściwych władz.

Organa gminy miejskiej są w wykonaniu zadań zleconych zastępcami władz i organów państwowych, udzielających zlecenia.

Miasta wydzielone przyjmują na obszarze miasta wszystkie działy urzędowania starostw z wyjątkiem zastrzeżonych wyłącznie organom rządowym.

Magistraty miast wydzielonych są dla obszaru miasta w zleconym zakresie działania władzami administracji ogólnej I instancji i otrzymują nazwę starostwa grodzkiego, a prezydenci miast starostów grodzkich.

Za prowadzenie zadań w zleconym zakresie działania otrzymują miasta wydzielone osobne źródła dochodów, które oznaczy Rada Ministrów.

Prezydentom miast wydzielonych mogą być przyznane te same uprawnienia wobec organów Policji Państwowej, które przysługują Starostom.

Sprawowaniem policji miejscowej, kieruje przełożony magistratu, a sprawy te zaliczają się do zleconego zakresu działania.

Nadzór nad wykonywaniem zadań w zleconym zakresie działania przez miasta niewydzielone należy do Starosty, w miastach wydzielonych do Wojewody, a w Warszawie do Ministra Spraw Wewnętrznych.

15) Magistrat ma prawo zawiesić wykonanie uchwały Rady miejskiej, gdy ta sprzeciwia się ustawom lub może gminie przynieść szkodę. Gdy Rada miejska obstaje przy swej uchwale przekazuje ją Magistrat władzy nadzorczej do rozstrzygnięcia.

16) *Nadzór państwowy nad działalnością samorządową* sprawują nad mniejszymi miastami niewydzielonymi Wydziały powiatowe, nad większymi

miastami niewydzielonemi i miastami — uzdrowiskami oraz nad miastami wydzielonemi Wydziały wojewódzkie, zaś nad miastem Warszawą Minister Spraw Wewnętrznych.

Władza nadzorcza czuwa nad tem, aby gminy miejskie nie działały wbrew ustawom oraz aby administracja samorządowa miała bieg prawidłowy. Władza nadzorcza ma prawo inspekcji i żądania wyjaśnień w zakresie urzędowania magistratu i ma prawo delegowania swego urzędnika na posiedzenia rad miejskich celem złożenia oświadczenia lub udzielania wyjaśnień.

Władza nadzorcza ma prawo ustalania obowiązków gmin miejskich i domagania się ich wykonania, a jeśli tego zachodzi potrzeba zarządzenia ich wykonania i ustanowienia aż do odwołania komisarzy na koszt gminy. Władza nadzorcza ma prawo przymusowego wstawienia do budżetu gminy pozycji, którą ona z tytułu swych obowiązków ustawowych wstawić jest obowiązana, przyczem może wskazać źródło pokrycia tych wydatków. Władza nadzorcza zatwierdza budżety miejskie i zatwierdza niektóre uchwały rad miejskich.

Wybór wszystkich członków magistratu zatwierdza władza nadzorcza właściwa dla samorządu, z tem, że w miastach wydzielonych wybór prezydentów i ich zastępców zatwierdza Minister Spraw Wewnętrznych, a ławników wydział wojewódzki.

Władzy nadzorczej przysługuje po przeprowadzeniu dochodzenia prawo złożenia z urzędu członka magistratu, który stał się niegodny zaufania i poważenia, jakiego ten urząd wymaga, a ponadto wdrożenia postępowania przeciwko funkcjonariuszom i pracownikom miejskim, gdy magistrat pod tym względem obowiązków swych nie wykonuje.

Jeżeli wybór członka magistratu dokonany po raz drugi, nie uzyska zatwierdzenia, albo jeśli rada miejska odmawia wybrania lub zwleka z wyborem mimo upomnienia, władza nadzorcza mianuje na koszt gminy odpowiedniego kandydata, który sprawuje swe obowiązki aż do czasu, gdy wybór dokonany uzyska zatwierdzenie.

Wydział wojewódzki może rozwiązać radę miasta niewydzielonego z powiatu, Minister Spraw Wewnętrznych radę miasta wydzielonego, a Rada Ministrów radę miejską w miastach, których przewodniczącym magistratu jest starszy prezydent miasta. Na wypadek równoczesnego rozwiązania rady miejskiej i złożenia z urzędu przełożonego magistratu oraz wszystkich lub większej części jego członków, a także w wypadku, gdy przy wyborach do rady miejskiej żadna lista kandydatów nie zostanie zgłoszona — władza nadzorcza ma prawo mianowania dla zarządu gminą miejską Komisarza rządowego, którego urzędowanie trwa aż do odwołania. Rygor ostatni przewidywał projekt, wychodząc z zasady, że miasto, w którym zajdą powyżej określone wypadki nie

posiada stosunków normalnych i winno być przez czas dłuższy porządkowane przez Komisarza rządowego.

17) Ustawa projektowana miała być zastosowana we wszystkich miastach rządzących się w czasie jej wydania ustawami miejskimi.

Dopóki miasta, które uzyskały prawo do otrzymania własnej ustawy miejskiej takiej ustawy nie uzyskają, rządzić się będą przepisami ustawy ogólnej.

Do tego czasu w Warszawie władzę uchwałodawczą sprawować będzie rada miejska, złożona ze 100 radnych, a przewodniczącym magistratu będzie starszy prezydent miasta, którego wybór zatwierdza Prezydent Rzeczypospolitej. Do magistratu stolicy wchodzi ponadto 3 wiceprezydentów, z których jednemu przysługuje tytuł prezydenta.

Do czasu uzyskania własnej ustawy miejskiej, stolica rządzić się będzie przepisami ogólnej ustawy miejskiej.

B) Główne zasady projektu ustawy o ordynacji wyborczej dla gmin miejskich.

1. Wybory do Rady Miejskiej.

1) Wybory odbywają się na podstawie 5-cioprzymiotnikowego systemu głosowania i stosunkowego rozdziału mandatów.

2) Każdemu wyborcy przysługuje prawo do oddania 1 głosu.

Ponadto prawo do oddania głosów dodatkowych mają wyborcy którzy:

- a) żyją w prawnym związku małżeńskim lub w stanie wdowim i posiadają 4-ro lub więcej dzieci własnych albo przysposobionych,
- b) zajmują stanowisko w państwowej lub samorządowej administracji z wyboru lub nominacji,
- c) brali udział w kampanji wojennej w polskiej armii regularnej lub formacjach ochotniczych albo zaliczeni zostali do weteranów polskich, względnie utracili w polskich formacjach wojskowych małżonka lub dziecko,

d) władają językiem polskim w słowie i piśmie.

Razem z głosem zasadniczym oddać może wyborca najwyżej 4 głosy.

3) Przewodniczącym głównej komisji wyborczej jest z reguły przewodniczący magistratu. Przez przepis ten projekt przeciwstawiał się zasadzie, aby przewodniczącym głównej komisji wyborczej był zawsze tylko sędzia.

4) Magistrat utrzymuje w stałej ewidencji spisy wyborców.

5) Głosowanie odbywa się na numery list kandydatów, które zgłaszają związki polityczne lub gospodarcze.

6) Rozdział mandatów następuje na podstawie zwyczajnego rachunku proporcjonalnego, przyczem nierozdzielone mandaty otrzymują listy, których iloraz powstały z podziału liczby uzyskanych głosów przez iloraz wyborczy wykazuje największy ułamek.

7) Protesty wyborcze rozstrzyga władza nadzorcza nad samorządem do 60 dni.

8) Rozpisanie wyborów i ukonstytuowanie się nowowybranej rady następuje w terminach określonych przez ustawę.

9) Rada miasta może miasto za zatwierdzeniem władzy rozpisującej wybory podzielić na okręgi wyborcze, z których każdy wybiera liczbę radnych stosunkową do liczby ludności w okręgu.

10) Jeśli zgłoszona zostanie tylko jedna lista kandydatów, lub kilka list poda tylko taką liczbę kandydatów ile jest mandatów, zostają kandydaci radnymi bez przeprowadzenia głosów. O ile kandydatów jeszcze brakuje, powołuje ich władza nadzorcza na wniosek głównej komisji wyborczej w porozumieniu z burmistrzem lub prezydentem.

2. Wybory członków Magistratu.

1) Dla dokonania wyborów członków magistratu potrzebna jest obecność $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby radnych.

2) Kandydatów na przełożonego magistratu należy wezwać drogą konkursu.

Wybrany jest ten, który otrzymał więcej niż połowę głosów ustawowej liczby radnych. Przy wyborze ściślejszym decyduje większa liczba głosów; przy równości głosów rozstrzyga los.

3) Na zastępców przewodniczącego magistratu głosuje się z osobna, do wyboru potrzebna jest więcej niż połowa liczby głosów radnych obecnych na posiedzeniu.

4) Wybory na ławników niezawodowych odbywają się na podstawie list kandydatów, które otrzymują numery kolejne, na które się głosuje. Rozdział mandatów odbywa się na zasadzie proporcjonalności.

5) Kandydatów na ławników zawodowych przedstawia magistrat.

Kandydatów na te stanowiska wzywa się drogą konkursu.

Wybrany jest ten, kto uzyskał więcej niż połowę liczby głosów radnych obecnych na posiedzeniu. W razie równości głosów rozstrzyga los.

Zagadnienie organizacji stołecznej.

CZĘŚĆ DRUGA.

Ustrój stołeczny z punktu widzenia konstytucji.

Niektóre szczegóły z tej dziedziny omawialiśmy już w prasie samorządowej w różnych odrębnych artykułach. W części niniejszej powtarzamy je na właściwych miejscach z odpowiednim dostosowaniem i naświetleniem z uwagi na konkretny problem organizacji samorządu miasta Warszawy.

I. Konieczność acentralizacji stolicy.

Biorąc pod uwagę art. 65 konstytucji, stwierdzić możemy, że dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone ma być w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które mają być równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego. Określenie „miejskie i wiejskie“, a raczej „ziemskie“, — a równocześnie przecież także i bezpośrednio następujące po niem i z niem wiążące się zdanie, że wspomniane wyżej jednostki podziału terytorjalnego „mają być równocześnie i jednostkami samorządu terytorjalnego“, odnieść musimy nietylko do gmin samych, ale także do powiatów i województw, gdyż inaczej przekreślalibyśmy szereg takich organizacji samorządu, jak np. województwa: śląskie, poznańskie, pomorskie, jako też powiaty miejskie, które to organizacje już dzisiaj istnieją: nie możemy zresztą przecież przypisać liberalnym twórcom konstytucji takiej wysoce nieliberalnej, a nawet wprost burzycielskiej intencji, by chcieli skasować te organizacje żywotne, których działalność wykazała dotychczas całe bogactwo pozytywnych wyników. Nadmienić przytem wypada, że powiaty miejskie, jako jednostki dla celów ogólnej administracji państwowej i samorządowej, już w niektórych miastach oddawna istniały i że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz admi-

nistracji ogólnej (Dz. Ust. R. P. Nr. 11, poz. 86) tudzież na jego podstawie wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich (Dz. Ust. R. P. Nr. 45, poz. 426) instytucję tę rozszerzyło jeszcze na szereg innych miast.

Skoro więc określenie „miejskie i wiejskie“, a raczej „ziemskie“, wraz z następującem po niem zdaniem odnieść musimy nie tylko do gmin, ale i do powiatów, to ta sama racja zmusza nas do przeniesienia tych określeń także i na województwo. Mielibyśmy tedy trzy stopnie (art. 70 ust. 1 konst.) a sześć zasadniczych typów jednostek samorządu terytorjalnego:

1. województwa i to: a) ziemskie i b) miejskie czyli miasta - województwa,
2. powiaty i to: a) ziemskie i b) miejskie czyli miasta - powiaty,
3. gminy i to: a) ziemskie (wiejskie) i b) miejskie.

Interpretację naszą w powyższym kierunku popierają także i przykłady z zagranicy, gdzie — jak np. w Niemczech i Austrii — istnieją miasta - powiaty, a nawet miasta - prowincje, np. dzisiejszy Wiedeń, będący gminą miejską, powiatem i krajem, — dzisiejszy Berlin, który jest wyłączony z brandenburskiego związku prowincyjnego, administracyjne hrabstwo Londynu, miasto - dystrykt Kolumbia t. j. stolica Stanów Zjednoczonych Waszyngton, a poniekąd także i Paryż, stanowiący z gminami podmiejskimi osobny departament Sekwany pod wspólnem kierownictwem prefekta Sekwany oraz prefekta policji.

Wracając do omawianego postanowienia naszej konstytucji, stwierdzić należy, że przepis ustępu 1-go art. 65 kategoricznie ustala, że każda z wymienionych jednostek podziału terytorjalnego Państwa dla celów administracji *ma być równocześnie jednostką samorządu terytorjalnego*. Żadna więc z tych jednostek podziału terytorjalnego Państwa *nie może nie być* jednostką samorządu terytorjalnego. Natomiast trudnoby było z powyższego przepisu wydedukować odwrotną zasadę t. j. że każda jednostka samorządu terytorjalnego musi być równocześnie jednostką podziału administracyjnego Państwa. Można więc twierdzić, że istnieć mogą tego rodzaju jednostki samorządowe, które nie będą równocześnie jednostkami podziału terytorjalnego Państwa.

Każdy z wyszczególnionych wyżej pierwszych trzech rodzajów może się dzielić wewnątrz na szereg mniejszych jednostek bądź to państwowych, ale wtedy koniecznie i samorządowych, bądź też tylko samorządowych.

Biorąc na wzgląd tylko jednostki ziemskiego samorządu terytorjalnego, stwierdzimy, że okręgi województw ziemskich dzielić się muszą wewnątrz na pierwszej linii na obszary powiatów ziemskich i ewentualnie miejskich, obszary zaś powiatów ziemskich na terytoria gmin ziemskich i ewentualnie miej-

skich. Podział taki jest obligatoryjny, każda suma bowiem czy to jednostek wojewódzkich, ziemskich i miejskich, czy też jednostek powiatowych, ziemskich i miejskich, czy wreszcie jednostek gminnych, miejskich i ziemskich, powinna wyczerpywać całe terytorjum Państwa.

W konsekwencji wynikałoby, że w podobny sposób województwa miejskie powinny dzielić się na powiaty miejskie, a nawet te ostatnie na gminy miejskie. Prócz tego podziału obligatoryjnego mógłby jeszcze istnieć podział fakultatywny wewnętrzny t. j. na jednostki samorządu terytorjalnego, niebędące jednak jednostkami administracyjnego podziału Państwa.

W ten sposób przez upodobnienie typów organizacyjnych miejskich do ziemskich stworzyła konstytucja dla jednostek samorządu miejskiego nadzwyczaj bogaty zasób form ustrojowych, co ma szczególnie wielkie znaczenie dla miast wielkich. W miastach-województwach i miastach-powiatach, które same byłyby przymusowymi korporacjami komunalnymi, osobami publiczno - prawnymi, jednostkami samorządu terytorjalnego, tudzież jednostkami podziału terytorjalnego dla celów administracji państwowej, powinien w ten sposób zachodzić szereg ciśnieńszych jednostek samorządu terytorjalnego z własną osobowością prawną i własną strukturą również korporatywną, które ze swej strony byłyby zarazem, w zakresie ustawami oznaczonym, podmiotami administracji publicznej, przez się sprawowanej.

Z rozumowania powyższego wynikałby jeden ważny moment, którego nie wolno przeoczyć, to jest *przymus decentralizacji*. Miasto większe, któremu nadany będzie typ miasta-województwa lub miasta-powiatu, powinno się według tego rozumowania zdecentralizować, a to drogą ustanowienia w swem łonie niższych jednostek samorządu terytorjalnego, o ile tylko na terytorjum tego miasta ustanowione zostaną niższe okręgi podziału terytorjalnego dla celów administracji państwowej.

Jeżeli teraz—po powyższem rozwinięciu zasad konstytucji—zwrócimy oczy na podział, jaki istnieje na terytorjum miasta Warszawy dla celów administracyjnych, to — pominąwszy już istniejące w Warszawie okręgi komisarjatów policyjnych, — stwierdzić możemy, że

- 1) miasto Warszawa stanowi, jako całość, odrębną jednostkę terytorjalną dla celów administracji ogólnej;
- 2) że dla celów administracji ogólnej obszar miasta Warszawy dzieli się na trzy powiaty grodzkie.

W ten sposób ustala dla miasta Warszawy sprawę podziału terytorjalnego dla celów administracji ogólnej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej na obsza-

rze miasta stol. Warszawy (Dz. Ust. R. P. Nr. 72, poz. 647 — § 1 i 2), wydane na podstawie art. 85 do 89 i 126 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. Ust. R. P. Nr. 11, poz. 86). *Ponieważ zaś jednostki podziału administracyjnego Państwa, dla celów administracyjnych, muszą być w myśl art. 65 ust. 1 konstytucji jednostkami samorządu terytorjalnego, przeto też nie tylko samo miasto Warszawa, jako całość, ale także i okręgi starostw grodzkich, jako powiaty państwowe, muszą być jednostkami samorządu terytorjalnego.* Obowiązujące więc przepisy wymagają zdecentralizowania administracji samorządowej miasta Warszawy i to *zdecentralizowania również przez samorząd.*

Widzimy tu jeden z najciekawszych objawów ewolucji prawa publicznego, o czym już wyżej mimochodem wspomniano. Zasada decentralizacji stosowana była w zasadzie początkowo tylko do administracji państwowej. Chodziło o to, aby — w miejsce jednolitej administracji państwowej państwa absolutnego — postawić szereg ściślejszych politycznych społeczności, których jedność organiczna miała stworzyć dopiero społeczność państwową. *W ten sposób nowoczesne konstytucje uznały ściślejsze korporacje polityczne za piastunów własnej łącznej woli z miejscowo lub rzeczowo ograniczoną, ale w każdym razie — w tem ograniczeniu — samodzielną kompetencją. Tymczasem sam samorząd komunalny, wytworzony na zasadzie decentralizacji administracji państwowej, uzyskał dzisiaj — zwłaszcza w wielkich miastach — tak wysoki stopień rozwoju, że z tego znów w dalszym ciągu wynika nieuchronna konieczność zastosowania decentralizacji z całą intensywnością także do własnej organizacji wielkich związków samorządu terytorjalnego.* Nie tylko znaczna cyfra ludności, ale także stosunkowo coraz więcej wzrastający zakres działania dzisiejszego samorządu wielkomiejskiego wykazuje, że *dalsze utrzymanie panującego dziś przeważnie w jego organizacji systemu centralistycznego jest nie tylko niecelowym, ale nawet w pewnych okolicznościach wprost szkodliwym.* W ten sposób prąd decentralizacji, zwrócony z początku wyłącznie ku administracji państwowej, skierował się znów — rzeczby można odwrotnem korytem — również ku administracji samorządowej wielkich związków komunalnych.

Ponieważ obszar miasta Warszawy stanowi sam — jako całość — okrąg administracji ogólnej, a zarazem zawiera w sobie jeszcze mniejsze jednostki administracyjne dla celów administracji ogólnej w postaci powiatów grodzkich, przeto z tego wynika, że okrąg ten, skoro nie wchodzi w skład terytorjum ziemskiego województwa warszawskiego, musi sam być województwem i to województwem miejskiem, zarówno dla celów administracji państwowej jak też administracji samorządowej. Z tego faktu płyną w następstwie odpowied-

nie konsekwencje, a to zarówno co do zakresu działania jak też co do struktury organów miejskich i co do podziału kompetencji między te organa.

Zauważyć należy, że dzisiejsza administracja miejska zna też tak zwaną przedmiotową decentralizację przez deputacje administracyjne dla poszczególnych resortów. Nie jest to jednak decentralizacja istotna, odpowiadająca wyżej wskazanym zasadom, gdyż deputacje, względnie komitety miejskie czy też sekcje specjalne, są podporządkowane centralnym władzom miejskim i muszą być tym władzom podporządkowane, gdyż władze te ponoszą odpowiedzialność za całą administrację. Nie jest to też istotnie żadnem ulepszeniem, ale wielkiem pogorszeniem, jeżeli ta odpowiedzialność stanie się czysto formalna, a ogólny kierunek administracji stanie się iluzorycznym przez to, że w wielkich miastach ilość deputacji administracyjnych i liczba członków w każdej z nich wzrośnie aż do przesady. Tu owszem silniejsze skupienie w ręku jednolitego kierownictwa i fachowa centralizacja staje się konieczna. Ta ostatnia jest jednak tylko możliwą, o ile instancja centralna pozbawiona będzie ciężaru spraw, które tylko dla pewnych ściślejszych części miasta mają lokalne znaczenie, a to przez t. zw. decentralizację regionalną. Surogatem takiej decentralizacji jest ustanowienie deputacji administracyjnych z kompetencją lokalną a nie przedmiotowo oznaczoną, o ile te władze regionalne, które zresztą mogą istnieć przy centrum, podporządkowane zostaną władzy centralnej a nie poddane tylko jej nadzorowi. Muszą one zaś jej być podporządkowane, o ile odpowiedzialność za całą administrację miejską ma obarczać władzę centralną miasta. Ta jej odpowiedzialność może być usunięta, o ile w jej miejsce, wstąpi — w łonie związku szerszego, — odpowiedzialność wobec reprezentacji pewnego ściślejszego związku, a więc znowu przez zorganizowanie ściślejszych centrów komunalnej woli ogólnej t. j. powiatów lub gmin wewnątrz miasta, jako osobnych korporacji komunalnych.

Organizacja ta, a zwłaszcza rozgraniczenie kompetencji między szerszym komunalnym związkiem miejskim a wewnętrznymi ciśniejszymi miejskimi związkami komunalnymi, przedstawia wielkie trudności — i to większe, niż rozgraniczenie kompetencji między państwem a gminą. Pokonanie tych trudności nie jest jednak niemożliwe, a koniecznem jest ono dla pogłębienia i ożywienia samorządu wewnętrznego miast wielkich zgodnie z duchem współczesnym, a niekiedy także dla rozwiązania problemu organizacyjnego połączenia miast wielkich z gminami podmiejskimi, który to problem w ostatnich czasach staje się coraz więcej aktualnym. Podobnie, jak w stosunku państwa do związków komunalnych, konieczna centralizacja najważniejszych zadań, — w celu gruntowniejszego ich załatwienia, — da się wedle najnowszych zasad administracji przeprowadzić tylko drogą odsunięcia od centrum zadań mniej ważnych

i lokalnie dających się załatwić, a więc w łączności z możliwie najdalej idącą decentralizacją, tak też ma się rzecz, o ile idzie o stosunek wielkich zbiorowości miejskich do relatywnie samodzielnych a miejscowych ich skupień wewnętrznych. *Jak wszelki rozwój organiczny wiąże się równocześnie z pewnem zróżniczkowaniem a zarazem i zcałkowaniem sułich twórczych elementów*, tak też naturalny rozwój organizacji administracyjnej łączy się z decentralizacją w ramach możliwości, a równocześnie z centralizacją w ramach konieczności.

II. Podział zakresu działania.

Wysuwany dotychczas podział zakresu działania związków komunalnych na dział spraw zleconych i samorządowych ma znaczenie tylko formalne i w praktyce nastrocza wiele trudności. Sądzymy więc, że od tego podziału należy abstrahować i szukać innego a praktyczniejszego rozwiązania problemu podziału kompetencji komunalnej. Najwłaściwszem wydaje się rozwiązanie, jakie się da wydedukować z zasad samej konstytucji.

Konstytucja nasza opiera ustrój Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie monteskjuszowskiego podziału władzy zwierzchniej państwa. Według art. 2 konstytucji władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu, a zaś organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są: Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie zaś wymiaru sprawiedliwości niezawisłe sądy. Mamy tu więc podział władzy zwierzchniej na ustawodawczą, wykonawczą i wymiar sprawiedliwości.

Ustęp 4 art. 3 konst. powiada, że Rzplita Polska, opierając swój ustój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi. Mamy tu więc dział władzy ustawodawczej w zakresie działania związków komunalnych.

Art. 67 konstytucji powiada, że prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu przysługuje radom obieralnym. Zdanie 2-gie tego artykułu mówi o czynnościach wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego.

Zestawiając te wszystkie postanowienia konstytucji ze sobą i porównując je wzajemnie, możemy na ich podstawie ustalić, że zakres działania związków komunalnych obejmuje 2 działy czynności:

a) *sprawowanie władzy ustawodawczej t. j. stanowienie w granicach ustawami zakreślonych;*

b) *sprawowanie władzy wykonawczej.*

Podług tych dwóch działów ustala też konstytucja w art. 67 rozróżnienie organów komunalnych. Ponieważ ten podział jest miarodajny dla całej struktury związków komunalnych, przeto wydaje się jako najodpowiedniejszy do przyjęcia go w naszym ustawodawstwie samorządowym w miejsce dotychczas wysuwanego podziału kompetencji komunalnej na sprawy zlecone i samorządowe.

Monteskjuszowska zasada podziału władzy zwierzchniej została zastosowana z całą ścisłością w ustroju Stanów Zjednoczonych i to zarówno w ustroju samej Unji, jak też w ustrojach poszczególnych stanów amerykańskich. Jeżeli się następnie przypatrzymy ustrojowi miast amerykańskich, to zobaczymy, że powyższa zasada w konstytucyjnych kartach (*charters*) t. j. statutach tych miast również jest przeprowadzona. Podobnie jest też i w omówionym powyżej ustroju miasta Nowego Yorku. Ekzekutywa oddzielona jest tu ściśle od legislatywy. Ekzekutywa jest tu powierzona majorowi, obok którego istnieje rada miejska, do której major sam nie należy, a mianowicie w postaci kolegum aldermenów, o którym wyżej już była mowa. Trafiały się wypadki, że miasta amerykańskie próbowały od tej zasady odstępować, okazało się jednak, że później przecież do niej wracały.

Nie wchodzimy tutaj zupełnie w inną stronę tej zasady która w Ameryce bywa silnie podkreślana, ale zarazem i silnie zwalczana, t. j. *to, że organy ekzekutywy, zarówno jak i legislatywy, wychodzą tam w miastach przeważnie z bezpośredniego wyboru obywateli*, podobnie jak to jest regułą co do gubernatorów stanowych i prezydentów Unji (*separation of powers*). Ekzekutywa nie była więc tam wybierana przez legislatywę. W ostatnich czasach stosunki pod tym względem znacznie się zmieniły. W najnowszym, a zarazem i za najpostępowszy uznany systemie ustrojowym miast amerykańskich, w t. zw. systemie zawiadowczym lub dyrektorskim (*menager — plan*), ekzekutywa t. j. zawiadowca (*city menager*) wybierana jest przez kolegum legislacyjne, które — jako przedstawicielstwo całej korporacji miasta — ma wprowadzić także i władzę wykonawczą, władzy tej jednakże samo nigdy nie sprawuje, lecz musi ją złożyć w ręce wyznaczonego przez siebie i swej kontroli poddanego zawiadowcy miejskiego.

Centralizacja i decentralizacja zakresu działania miasta może się objawiać w obu tych funkcjach, t. j. zarówno w zakresie władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej t. j. w administracji. Może ona być przeprowadzona równocześnie w obu tych funkcjach albo też w jednej z nich, a zwłaszcza

w zakresie władzy wykonawczej. Im więcej niezależną jest od centrali instytucja wydająca akt administracyjny, tem więcej zdecentralizowaną jest władza wykonawcza.

Nie od rzeczy będzie wskazać przy tej sposobności na szeroko omawianą obecnie w kołach niemieckich prawników administracyjnych kwestję właściwości uznawczej, określanej w niemieckiej literaturze prawniczo-administracyjnej niezbyt szczęśliwem i zgrabnem mianem „kompetencji kompetencyjnej (*Kompetenz — Kompetenz*)”. Termin ten wyłonił się w Niemczech w czasach ostatnich w toku szeroko toczącej się tamże dyskusji i polemiki nad zagadnieniem reformy administracji. Chodziło o określenie funkcji i właściwości powiatowych związków komunalnych w stosunku do spraw, wchodzących w zakres działania gmin w powiecie. Właściwość uznawcza jest oznaką tendencji centralistycznej. Termin ten ma określać atrybucję szerszego związku komunalnego, objawiającą się — w stosunku do istniejącego w jego obrębie ciśniejszego związku komunalnego — w tem, że związek szerszy pewne szczególne zadania związku ciśniejszego może — w interesie racjonalnego ich przeprowadzenia — wciągnąć w swój zakres działania i usunąć w ten sposób kompetencję związku ciśniejszego w tym względzie. Myśl przyznania związkom szerszym prawa tego rodzaju właściwości uznawczej spotkała się naturalnie z wielką opozycją związków ciśniejszych, a zwłaszcza gmin wiejskich i niewydzielonych z powiatu gmin miejskich. Pytanie jest, czy i w jakiej mierze zasada ta powinna znaleźć zastosowanie w przyszłej organizacji naszej stolicy.

Przechodząc do konkretnego zagadnienia podziału kompetencji między miejskie organa centralne t. j. wojewódzkie, a miejskie organa obwodowe, t. j. powiatowe na obszarze miasta Warszawy, wystarczy zaznaczyć, że w rękach organów centralnych miasta powinna pozostać koniecznie reprezentacja stolicy, jako gospodarczej i politycznej całości, nadzór i inspekcja nad działalnością organów miejskich w poszczególnych obwodach miasta, wyrównywanie, harmonizowanie, ujednastajnianie i instruowanie działalności organów miejskich w poszczególnych obwodach, dysponowanie i zarządzanie zcentralizowanemi przedsiębiorstwami i zakładami miejskiemi, ustalanie linii wytycznych dla polityki komunalnej całego miasta, ustalanie planu regulacyjnego całego miasta, koordynacja częściowych przedłożeń budżetowych i ustalanie własnego i ogólnego budżetu miasta, wydawanie ustaw terytorjalnych dla całego obszaru miasta, dokonywanie inwestycji, wychodzących poza siły finansowe, interesy lub poza obszar działania poszczególnych jednostek samorządowych wewnątrz miasta, ustalanie statutów, nominacje i przenoszenie urzędników centrali jako też ewentualnie wyższych urzędników miejskich w poszczególnych częściach składowych miasta.

Powszechnem jest zdanie, że *centralnie administrowanemi* powinny być te *przedsiębiorstwa miejskie*, których działalność rozciąga się na cały obszar miasta, jak np. gazownie, elektrownie i t. d. Podobnie i polityka gruntowa i budowy mieszkań, ponieważ łączy się nierozdzielnie z rozwojem całokształtu miasta, powinna być prowadzoną z centrali.

Natomiast w rękach organów jednostek samorządowych wewnątrz miasta poczęstalyby zadania o znaczeniu wybitnie partykularnem lub takie, których załatwianie w mniejszych jednostkach gospodarczych przedstawia większe korzyści. Jako działy, nadające się do decentralizacji, wysuwają przede wszystkim szkolnictwo niższe, następnie dobroczynność, budowę ulic z wyjątkiem wielkich arterij komunikacyjnych, dalej utrzymywanie czystości ulic i placów, dbałość o całość i utrzymanie budynków miejskich w obrębie obwodu położonych, wykonywanie policji budowlanej i t. d. — jednym słowem sprawy, które dotyczą przede wszystkim interesów danego obwodu i w jego granicach jego własnymi środkami przeprowadzone być mogą; należą tu między innymi te wszystkie urządzenia, które przede wszystkim lub wyłącznie przeznaczone są na usługę mieszkańców obwodu.

W niektórych miastach praktykowaną jest zasada przekazywania obwodom na ich cele osobnych podatków i danin z obowiązkiem mniej lub więcej samodzielnego ich pobierania. Praktykowanym jest również przewidywanie większych dotacyj w budżecie gminy centralnej do swobodnego rozporządzenia obwodów. Samo przez się jest zrozumiałem, że do obwodów należałoby także sprawowanie przez właściwe swe organa zadań państwowej administracji ogólnej, przekazanych im w ramach obowiązujących ustaw. Już więcej trudności przedstawia rozstrzygnięcie pytania, czy i w jakim zakresie można by przekazać jednostkom samorządowym w obrębie miasta *prawo stanowienia statutów miejscowych t. j. obwodowych wilkierzy miejskich*. Już mniej wątpliwości przedstawiałaby kwestja przyznania centralnym organom miasta kompetencji uznawczej, o której wyżej mówiliśmy, w interesie zabezpieczenia należytego rozwoju gospodarki miejskiej.

Linją przewodnią projektów w zakresie uregulowania ustroju miast wielkich jest dążność do uposażenia obwodów w możliwie najdalej idącą samodzielność i w upoważnienie do rozstrzygania możliwie najliczniejszych spraw interesu ściśle lokalnego. Chodzi bowiem o to, aby reprezentacje obwodowe nie były tylko małemi parlamentami do przeprowadzania bezpłodnych rozpraw i dyskusyj, obliczonych na ulicę, lecz by stały się faktycznie organizacjami, zdolnemi do pracy istotnie twórczej — tak w interesie samych tych skupień lokalnych, jak i w interesie rozwoju całej stolicy.

Obok ogólnej kwestji kwalitatywnego podziału zakresu działania komuny podług charakteru funkcji zwierzchnich, oraz kwestji terytorjalnej decentralizacji tych funkcji, zachodzi jeszcze w każdej terytorjalnej korporacji stolicy osobny problem rzeczowej decentralizacji administracyjnej a więc rozdziału odpowiednich zadań w łonie organów kierowniczych danej korporacji podług materji spraw. Tego rodzaju podział materialny jest, zdaniem naszym nieodzowny w interesie racjonalnej organizacji i podziału pracy oraz planowej i celowej koordynacji działalności. Bez tego jest chaos, bezład, dezorientacja i nawet wzajemne przeciwdziałanie sobie.

Przy umiejętnem rozkładzie kompetencyj i obowiązków, może decentralizacja, na którą wskazuje konstytucja, ułatwić znacznie, a zarazem pogłębić administrację wielkiego miasta. Daje ona możność odciążenia organów centralnych miasta od spraw mniejszej wagi przez przerzucenie tych spraw na jednostki niższe. Stwarza więc warunki dla t. zw. dekoncentracji, a zatem umożliwia zastosowanie zasady, usprawniającej znacznie administrację, a zaznaczonej wyraźnie w zdaniu pierwszym artykułu 66 konstytucji. Organy centralne, wyzwolone od balastu spraw mniejszej wagi, byłyby zato w stanie opanować tem skuteczniej i uwzględnić tem wydatniej te sprawy, pierwszorzędnej dla miasta wagi, które zostaną w ich kompetencji.

Oddając natomiast zarząd spraw natury wybitnie partykularnej jednostkom niższym, ustrój decentralistyczny stolicy umożliwi tem dokładniejsze rozpoznanie i uwzględnienie interesów indywidualnych oraz tem większe zbliżenie podmiotu załatwiającego do przedmiotu załatwianego, a funkcjonariusza do obywatela. Przez powołanie obywateli miejscowych w skład organów ciśniejszych jednostek samorządu miejskiego wprowadzić może ten ustrój większe koło obywateli w czynny współdział w administracji publicznej, a tem samem pozwoli w całej pełni zrealizować intencje, wynikające z ustępu 4-go artykułu 3-go i ze zdania 3-go artykułu 66-go oraz z artykułu 67-go ustawy konstytucyjnej. Zaznaczyć przytem można, że istnienie wewnątrz miasta szeregu organów samorządowych miejskich, więcej zbliżonych terytorjalnie i rzeczowo do miejscowej ludności, przyczynić się może nietylko do żywszego zainteresowania się działalnością tych organów u szerszego ogółu, lecz także do porównawczej oceny wyników działalności poszczególnych organów w różnych równorzędnych jednostkach samorządowych miasta, do zwiększenia szlachetnej emulacji pomiędzy temi organami, a w ten sposób zarazem też — do spotęgowania twórczej działalności gospodarczej na całym obszarze miasta.

III. Organa samorządu stołecznego.

Ze stwierdzenia, że Warszawa — jako całość — powinna być województwem miejskim, zawierającym na obszarze swym powiaty miejskie, wynikają także odpowiednie konsekwencje co do struktury organów stołecznych. I te konsekwencje jednak muszą obracać się również w ramach przepisów konstytucyjnych.

W przedmiocie struktury organów samorządu wojewódzkiego i powiatowego zawiera konstytucja nasze przepisy w art. 67. Artykuł ten powiada:

a) że prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym;

b) że czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Z powyższego wynika, że konstytucja odróżnia dwa rodzaje organów samorządowych t. j. rady obieralne, jako organ stanowienia, i organa wykonawcze. Co do tego pierwszego organu konstytucja nie czyni różnicy strukturalnej między poszczególnymi typami korporacji samorządowych; przyjąć przeto należy, że organa te zachodzą mają, jako obligatoryjne, we wszystkich typach jednostek samorządu terytorjalnego. Z wyrażenia „rady” wynika, że to mają być organa kolegialne, z przymiotnika „obieralne” wynika, że kolegia te mają wychodzić z wyborów. Kto ma być przewodniczącym tych rad, konstytucja nie przepisuje. Tu więc zadecydować muszą wydać się mające przepisy o ustroju samorządu terytorjalnego.

Strukturą wykonawczych organów korporacji samorządu tylko gminnego konstytucja się nie zajmuje. Natomiast wcale szczegółowo określa konstytucja budowę wewnętrzną organów, do których mają należeć czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego, a więc właśnie tych typów samorządu, który ma być reprezentowany na terenie miasta Warszawy. Przepis zdania 2-go art. 67 konstytucji wyraźnie wskazuje, że organy wspomniane mają być utworzone na zasadzie zespolenia dwóch czynników, a mianowicie:

a) kolegów, obieranych przez „ciała reprezentacyjne”,

b) z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Organa wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego na terenie miasta Warszawy mają więc mieć nie tylko charakter wieloosobowy, ale też i składać się z zespolenia dwóch wspomnianych czynników.

Biorąc na wzgląd czynnik a), zaznaczyć należy, że konstytucja nie powiada, z ilu członków odnośnie kolegium, obierane przez ci ła reprezentacyjne, ma się składać, jakie są warunki obieralności i jakim specjalnym systemem wybór ma nastąpić. Powiada tylko konstytucja, że kolegia te mają być obieralne przez ciała reprezentacyjne; jeżelibyśmy te „ciała reprezentacyjne” utożsamili ze wspomnianymi w zdaniu pierwszym art. 67 radami obieralnemi, to natenczas możemy tylko tyle powiedzieć, że mają być one obierane przez te rady. Tak też w istocie było dotychczas i ten system powoływania kolegiów do organów wykonawczych konstytucja chciała prawdopodobnie nadal utrzymać. Jeżelibyśmy zaś nie zidentyfikowali ze sobą tych dwóch pojęć tj. „rad obieralnych” i „ciał reprezentacyjnych” i przez te ostatnie ciała rozumieli np. ogół obywateli miejscowych, uprawnionych do wybierania, to musielibyśmy powiedzieć, że kolegia te, podobne jak i same rady, powinny być wybierane bezpośrednio przez wyborców komunalnych — tak, jak to pierwotnie było powszechnie praktykowane w Ameryce Północnej przy wyborach majorów miasta. Byłaby to inowacja, niepraktykowana dotychczas nigdzie w ustrojach miejskich na naszym terenie, i dlatego można mieć wątpliwości, czy konstytucja chciała tę inowację na naszym terenie wprowadzić.

Biorąc z kolei na wzgląd czynnik b), t. j. sprawę udziału, w organach wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego, przedstawicieli państwowych władz administracyjnych, zaznaczyć musimy, że konstytucja wyraźnie nie powiada, ilu przedstawicieli państwowych władz administracyjnych ma zasiadać w organach wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego; szczególnym bowiem zbiegiem okoliczności użyto tu co do kolegiów i przedstawicieli państwowych władz administracyjnych liczby mnogiej; z praktyki dotychczasowej i z wyrażenia „pod *ich* przewodnictwem” sądzićby należało, że przedstawiciel ten ma być tylko jeden; bywają jednakże przecież przewodnictwa wieloosobowe, gdzie właściwe kierownictwo obrad spoczywa w ręku jednej osoby, a inne osoby zasiadają w prezydium jako ewentualni zastępcy przewodniczącego i jako jego doradcy w sprawach przewodniczenia. Niepewność więc co do ilości przedstawicieli państwowych władz administracyjnych w organach wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego nie jest zupełnie usunięta. Zdecydować tu więc muszą mające się wydać przepisy o ustroju samorządu wojewódzkiego i powiatowego, a co do Warszawy przepisy o jej ustroju, z ewentualnym uwzględnieniem momentów, jakie co do ustroju i zakresu działania organów odnośnych związków komunalnych wynikają z artykułu 66 i 70 konstytucji.

Pozostaje nadto dalsza wątpliwość: konstytucja mianowicie nie mówi, czy w organach wykonawczych, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegiów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych

władz administracyjnych, kolegja te — jako całość — mają mieć głos jeden, a przedstawiciel względnie przedstawiciele administracyjnych władz państwowych też jeden, czy też członkowie tego kolegjum i przedstawiciel, względnie przedstawiciele państwowych władz administracyjnych, mają mieć każdy tylko po jednym głosie, czy wreszcie tylko członkowie kolegjum mają mieć głos przy głosowaniu, a przedstawiciel względnie przedstawiciele władz państwowych mają zachować się podczas głosowania kolegów biernie, ograniczając się jedynie do przewodnictwa; nie wykluczałoby to naturalnie prawa „veta“ tych przedstawicieli, gdyby z wyniku głosowania widzieli, że powzięta uchwała sprzeciwia się ustawom lub przeciwstawia się interesowi państwowemu, reprezentowanemu przez tych przedstawicieli. Każda z powyższych supozycji łączy się z momentami, które przemawiają za jej słusznością i przeciw niej.

Za supozycją pierwszą t. j., że kolegjum jako całość ma mieć głos jeden, a przedstawiciel względnie przedstawiciele władz państwowych razem też jeden, przemawia ta okoliczność, że tendencją zespolenia jest przecież sharmonizowanie interesu partykularnego danej korporacji samorządowej, reprezentowanego przez odnośne kolegjum, z interesem ogólniejszym (a mianowicie z interesem szerszego związku komunalnego, z interesami innych związków komunalnych, a wreszcie z interesem państwowym), reprezentowanym przez przedstawicieli państwowych władz administracyjnych, jako stróżów tego ogólniejszego interesu. Uchwała organu wykonawczego przychodziłaby więc do skutku w razie zgodności głosów, w razie zaś niezgodności decydowałby głos przedstawiciela państwowej władzy administracyjnej, jako reprezentanta interesu ogólniejszego, albo też uchwała nie przychodziłaby wogóle do skutku z braku jednomyślności po obu stronach. W tym ostatnim przypadku zachodziłaby konieczność ustalenia, w jaki sposób ma być zadecydowaniem o sprawie, będącej przedmiotem rozpatrywania: wyłonionej bowiem sprawy administracyjnej nie można przecież pozostawić bez załatwienia jej w ten lub ów sposób. Jeżeliby zaś, w braku jednomyślności, decydować miał głos przedstawicieli państwowej władzy administracyjnej, to należałoby zainteresowanemu kolegjum przyznać w tym wypadku prawo do zgłoszenia opozycji i rozstrzygnięcie przenieść na inny właściwy organ, a więc np. sąd administracyjny lub też władzę nadzorczą.

Przy drugiej supozycji, t. j. w razie przyznania przedstawicielom państwowych władz administracyjnych i członkom kolegów każdemu po jednym głosie łatwo mogłoby dojść do przegłosowywania przedstawicieli państwowych władz administracyjnych w wojewódzkich i powiatowych organach wykonawczych samorządu terytorjalnego przez wybieranych członków kolegjum, co by znów, niejednokrotnie ze szkodą dla interesu ogólnego, dawało przewagę interesowi partykularnemu, podawało w lekceważenie przedstawicieli

państwowych władz administracyjnych i interesy przez nich zastępowane, a wreszcie w rezultacie czyniło ich udział we wspomnianych organach wykonawczych — do pewnego stopnia — iluzorycznym i zbytecznym, ideę zaś zespolenia, wyrażoną w zdaniu drugim art. 67 konstytucji, zmieniłoby w karykaturę. Z innej strony znów wstrzymywanie wykonania lub zawieszanie uchwał kolegijów samorządowych przez czynniki państwowe, obniża powagę organów samorządowych, zniechęca obywateli do udziału w życiu publicznym, a natomiast przedstawiciele państwowych naraża na kolizję z czynnikiem obywatelskim, z którym przecież stale muszą i powinni współpracować.

Najwłaściwszą wydaje się supozycja trzecia, t. j. tego rodzaju urządzenie, by już przez uchwałę tylko kolegijum wybieranego przychodziła do skutku uchwała samego organu wykonawczego. Rola przedstawicieli państwowych władz administracyjnych ograniczałaby się wtedy na razie do czynności przewodniczenia i do zabierania głosu poza koleją mówców w charakterze doradczym i informacyjnym, co by jednakże — jak to już zaznaczyliśmy — nie wykluczało prawa „veta” tych przedstawicieli na wypadek, gdyby uważali, że zapadła uchwała sprzeciwia się ustawom lub przeciwstawia się interesowi ogólnemu. Rozstrzygnięcie wtedy przechodziłoby — jeżeliby zachodziła kwestja naruszenia

- a) interesu samej korporacji samorządowej — do rady obieralnej;
- b) interesu ogólnego — do władzy nadzorczej;
- c) ustaw obowiązujących — do sądu administracyjnego, o ileby władza nadzorcza uznała, na skutek przedłożonego jej „veta”, uchwałę za przeciwną ustawie, a rada obieralna uchwaliła wnieść przeciwko temu rozstrzygnięciu skargę.

Prawo „veta” przyznawanem bywa powszechnie, w kartach konstytucyjnych miast Stanów Zjednoczonych, majorom miast jako odpowiedzialnym kierownikom ekzekutywy miejskiej.

W myśl ustępu 2-go art. 45-go konstytucji każdy urzędnik Rzeczypospolitej, a temsamem także i każdy przedstawiciel państwowej władzy administracyjnej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem. Władza wykonawcza należy w myśl art. 2-go konstytucji do Prezydenta Rzeczypospolitej, a tenże sprawuje ją w myśl art. 43 przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników. Istota każdego systemu władz administracyjnych opartą jest, w interesie sprzężenia i utrzymania jednolitości działania wszystkich organów, na pryncypjum odpowiedzialności osób, sprawujących czynność administracyjną. W myśl art. 56 Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu. Poza tem ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej

działalności z konstytucją i innemi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki.

Zasada odpowiedzialności, jako kardynalne oparcie wszelkiej władzy wykonawczej w obrębie Państwa, musi więc być utrzymaną także w stosunku do przedstawicieli państwowych władz administracyjnych w łonie organów wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego. Jeżeli zatem przedstawiciel państwowej władzy administracyjnej, będący równocześnie przewodniczącym organu wykonawczego wojewódzkiej lub powiatowej korporacji samorządowej, nie założy „veta” swojego przeciw uchwale kolegium, to temsamem stwierdzi, że uchwałę tę uznaje za zgodną z ustawami i za nieprzeciwstawiającą się interesowi ogólnemu państwa. Przyjmuje on w ten sposób odpowiedzialność za tę uchwałę i przenosi w ten sposób niejako punkt ciężkości tej odpowiedzialności na siebie z kolegium uchwalającego, które jako takie głosuje przecież większością i w którym, wobec tego, wspomniane pryncypjum odpowiedzialności nie mogłoby być należycie zrealizowane. Powinność nienaruszania interesu publicznego i obowiązek zachowania ustaw otrzymuje w ten sposób rękojmię w postaci odpowiedzialności służbowej.

Rola czynników państwowych w organach wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego nie ogranicza się jednak tylko do mechanicznego przewodniczenia, strzeżenia ustaw i interesu publicznego. Zdaniem naszym rola tych przedstawicieli państwowych władz administracyjnych objawiać się powinna więcej czynnie i bardziej pozytywnie, a zatem polegać powinna w szczególności także na tem, aby wogóle przez działalność pośredniczącą, pojednawczą i wyrównawczą przyczyniać się właśnie, z ominięciem możliwych konfliktów, do szukania i stwarzania tego rodzaju sposobu wyjścia i dróg, któreby — bez naruszania interesu większych całości — pozwoliły na możliwie jaknajszersze zrealizowanie interesów partykularnych, a nawet indywidualnych. Jest to rola bardzo wdzięczna, bardzo szczytna i — powiedzmy szczerze — bardzo trudna. Tylko jednostki o wybitnych zaletach charakteru i o wyjątkowem wyrobieńiu społecznem oraz gospodarczem mogą sprostać tak ciężkim zadaniom. Dlatego dobór ludzi na stanowiska takich przedstawicieli państwowych władz administracyjnych, którzyby mieli równocześnie pełnić funkcje przewodniczących w organach wykonawczych samorządu wojewódzkiego lub powiatowego — zwłaszcza w miastach wielkich, nie jest rzeczą łatwą lub błahą.

Zauważyć w dalszym ciągu należy, że konstytucja zupełnie nie żąda, by przedstawicielami wspomnianemi musieli być koniecznie tylko funkcjonariusze państwowi. Stwierdzenie tego stanu rzeczy naprowadza na bardzo charakterystyczne spostrzeżenia. Jeżeli konstytucja bliżej nie wskazuje, kto mają być ci przedstawiciele państwowych władz administracyjnych, i jeżeli nie ustana-

wia wręcz nakazu, by to byli konieczni funkcjonariusze państwowi, — tedy zapytać się trzeba, czy mogą być tymi przedstawicielami niefunkcjonariusze lub też wprawdzie urzędnicy, ale niepaństwowi. Naszem zdaniem, tak. Przedstawicielem takim nie potrzebuje być urzędnik państwowy, lecz może i ze względu na liberalną tendencję naszej konstytucji, powinien nim być osobnik, wyznaczony wyborem ciała reprezentacyjnego, w danej jednostce samorządowej, na to stanowisko. Osobnik taki musi jednak uczynić zadość warunkom, od których państwo czynić będzie zależnem udzielenie charakteru przedstawiciela państwowej władzy administracyjnej. Nie można państwu odmawiać prawa określania warunków, od jakich chce uczynić zawisłem nadanie komuś charakteru swego przedstawiciela t. j. państwowej władzy administracyjnej, ani też nie można państwa pozbawiać prawa doboru osób, którym ten charakter chce konferować, ani wreszcie odsądzać go od prawa oznaczania sposobu tej kollacji.

Na zapytanie, czy możliwemby było konferowanie tego charakteru przez państwo np. niektórym członkom kolegjum, wybieranego przez ciała reprezentacyjne, musimy odpowiedzieć, że konstytucja tego nie wyklucza, gdyż nie określa bliżej ani rozmiarów, ani granic zespolenia.

Ważny moment musimy jednakże podkreślić i zwrócić nań uwagę czynników miejskich w przyszłych wojewódzkich i powiatowych jednostkach miejskiego samorządu terytorjalnego. Państwo, konferując charakter przedstawiciela władzy administracyjnej, będzie przede wszystkim uwzględniać przy tym niezawodnie znanych fachowców i działaczy komunalnych. O ile więc ciała reprezentacyjne nie będą wybierać do owych kolegjiów obywateli fachowców i rzeczywistych działaczy samorządowych, to narażą jednostkę samorządu wojewódzkiego względnie powiatowego na to, że Państwo przedstawicieli swoich będzie szukać poza wspomnianymi kolegiami, i to w gronie osób prywatnych lub funkcjonariuszów państwowych z odpowiedniem wykształceniem lub doświadczeniem, wobec których czynnik obywateli - delegatów bez doświadczenia — z wielką ujmą dla siebie, a może właśnie z wielkim pożytkiem dla samego samorządu — zejść będzie musiał na plan drugi.

Zachodzi pytanie, jakim aktem administracyjnym ma nastąpić kollacja charakteru przedstawiciela państwowej władzy administracyjnej. Sądzić należy że najlepszym sposobem byłoby tutaj wyznaczenie danej osoby np. z terną, proponowanego przez ciała reprezentacyjne. O ileby nikt z terny nie został uznany przez władze państwowe za kwalifikującego się, wówczas odnośna reprezentacja miejska zobowiązana byłaby przedstawić drugie terno.

Jeżelibyśmy wzięli na wzgląd dwa systemy ustrojowe organów miejskich, jakie zachodzą w miastach niemieckich t. j. system burmistrzowski i pruski system magistratualny, zwany niewłaściwie dwuizbowym, to musimy stwier-

dzić, że system wynikający z konstytucji, nie odpowiadałby żadnemu z tych ostatnich systemów. Istotna różnica pomiędzy systemem magistratualnym a systemem burmistrzowskim polega na tem, że przy systemie magistratualnym magistrat kolegjalny jest nie tylko organem administracyjnym i wykonawczym miasta, lecz w zasadzie równocześnie organem, we wszystkich oświadczeniach woli miasta (uchwałach miasta) równouprawnionym z radą miasta, której uchwały dopiero ze zgodą magistratu stają się uchwałami miejskimi. Przy systemie burmistrzowskim natomiast, rada miejska jest jedynym organem woli miasta, a biurokratycznie zorganizowany zarząd miasta (burmistrz) stanowi jedynie organ wykonawczy i zarządzający. Potrzebną jednolitość działania osiąga się przez to, że burmistrz z mocy ustawy jest równocześnie przewodniczącym rady miejskiej z pełnym prawem głosu.

System, jaki powyżej wydedukowano z przepisów konstytucji naszej, byłby ustrojem pośrednim pomiędzy obu systemami niemieckimi. Magistrat w naszym systemie byłby — podobnie, jak burmistrz przy systemie burmistrzowskim — tylko organem woli miasta. Natomiast, w odróżnieniu od systemu burmistrzowskiego, magistrat w naszym systemie byłby organem kolegjalnym, przewodniczący magistratowi przedstawiciel państwowej władzy administracyjnej nie miałby prawa głosu stanowczego, ani nie musiałby być przewodniczącym rady miejskiej, a zato magistrat, w stosunku do uchwał rady miejskiej, przedstawiciel zaś państwowej władzy administracyjnej znów w stosunku do uchwał magistratu, miałby prawo „veta”.

Chodziłoby jeszcze o stwierdzenie, jak ma być ustalony wyborem ciała reprezentacyjnego skład owych kolegów magistratualnych, t. zn. czy członkowie tego kolegium mają być pojedynczo wybierani, czy razem. Wnioskując z odnośnego przepisu konstytucji — wybór całego kolegium powinien nastąpić razem, to jest jednym aktem wyborczym: konstytucja bowiem nie mówi o „kolegjach z członków wybieranych”, lecz o „kolegjach wybieranych”; to więc z szeregu zaprojektowanych kolegów, które zostanie przez ciało reprezentacyjne zaakceptowane pewną określoną większością głosów, uchodzić ma za kolegium wybrane.

Jeżeli teraz chodzi o stosunek wzajemny do siebie tych kolegów i rad obieralnych, to pierwotny projekt rządowy wprowadza zasadę, że — ze względu na prawo kontroli rady nad magistratem — członkowie rady, wybrani do magistratu, powinni tracić mandat w radzie miejskiej. Stanowczo lepszy od proponowanego przez pierwotny projekt rządowy wydaje się system, proponowany przez komisję specjalną rady m. Warszawy w projekcie ustawy gminy m. st. Warszawy ogłoszonym w Dzienniku Zarządu m. st. Warszawy z dn. 1 maja 1925 r. Nr. 42, do 45. Wedle tego projektu (art. 46), opartego zresztą na tezach związku miast, radny wybrany na członka magistratu zachowuje

swój mandat; jednak przez czas spełniania obowiązku członka magistratu mandat ten ulega zawieszeniu i na miejsce odnośnego radnego powołany zostaje zastępca, który jednak obowiązki swoje pełni tylko przez czas urzędowania członka magistratu. Konstrukcja ta bardzo dobrze się łączy z omówioną powyżej supozycją trzecią i z proponowanym przez nas poniżej podziałem rady na komitety stałe według wzoru angielskiego.

Dla odróżnienia od siebie należałoby rady w poszczególnych dzielnicach miasta nazwać dzielnicowymi radami miejskimi, a radę całej stolicy senatem miejskim. Magistraty dzielnicowe byłyby w naszej konstrukcji samorządowymi organami wykonawczymi, senat miejski — organem wykonawczym stołecznego samorządu wojewódzkiego oraz władzą nadzorczą 1-ej instancji nad samorządem dzielnicowym.

Zarówno rada stołeczna, jak i rady dzielnicowe powinny podzielić się na szereg stałych komitetów specjalnych, a więc sekcij, posiadających prawo stanowienia we wszystkich sprawach miejskich z wyjątkiem spraw, osobno zastrzeżonych radom pełnym. Sekcjom względnie komitetów stałych powinno być w radzie stołecznej i w radach dzielnicowych tyle, ile — podług wskazanego już wyżej podziału materialnego — jest głównych działów gospodarki miejskiej. Podziały sekcyjne w dzielnicach powinny być między sobą wedle możliwości zgodne i według tych samych zasad przeprowadzone. Podział sekcyjny rady stołecznej powinien uwzględniać wszystkie działy administracji stołecznej i wedle możliwości zawierać w sobie wszystkie te działy, które uwzględniono w dzielnicowych podziałach sekcyjnych. Przewodniczącym sekcji i ich zastępców wybierałyby właściwe rady miejskie, a przy tej sposobności desygnowałyby ze swego łona członków do poszczególnych sekcji stałych. Wojewódzka ustawa terytorjalna grodzka (statut względnie wilkierz stołeczny), uchwalona przez radę stołeczną, ustalałaby podług krytycznie i praktycznie rozplanowanego podziału materialnego — podział rady stołecznej na stałe sekcje, a w porozumieniu z radami dzielnicowymi, także podział tych rad na podobne sekcje.

Już sam podział rady stołecznej i rad dzielnicowych na analogiczne wedle możliwości sekcje stałe stanowiłby pewne rzeczowe powiązanie kompetencji rady stołecznej i rad dzielnicowych. Oprócz tego rzeczowego powiązania należałoby jeszcze wprowadzić połączenie organiczne pomiędzy radą stołeczną i jej sekcjami, a radami dzielnicowymi i ich sekcjami — tak, aby w centralnych organach miejskich uwzględniony był czynnik dzielnicowy, a w organach dzielnicowych czynnik ogólny - stołeczny. Połączenie to dałoby się osiągnąć, gdyby się wprowadziło członków rad dzielnicowych oraz sekcji dzielnicowych w poczet członków rady stołecznej i analogicznych sekcji rady stołecznej — lub też — odpowiednio — odwrotnie.

Powiązanie organiczne należałoby stworzyć także między stołecznymi a dzielnicowymi organami wykonawczymi oraz między organami wykonawczymi i uchwalającymi tak w dzielnicach, jak i w stolicy. Przewodniczący więc dzielnicowych kolegów magistrackich powinni wchodzić w skład senatu stolicy, ewentualnie z głosem doradczym. Równocześnie wszyscy przewodniczący sekcijni w danej dzielnicy powinni stanowić kolegjum magistratu dzielnicowego pod przewodnictwem starosty grodzkiego, uczestniczącego z głosem doradczym. Analogicznie wszyscy przewodniczący sekcijni rady stołecznej wraz ze wspomnianymi starostami grodzkimi powinni stanowić razem senat miejski pod przewodnictwem wojewody grodzkiego, jako przedstawiciela państwowej władzy administracyjnej, przyczem uczestniczącym przedstawicielom państwowych władz administracyjnych służyłby głos doradczy, a przewodniczącym nadto prawo „veta”.

Ulen & Company w Polsce*).

Pomiędzy chwilą, gdy huk armat przestał nareszcie rozbrzmiewać w Europie, wyczerpanej najstraszniejszą w dziejach świata wojną, a momentem, gdy miasta nasze poczęły wracać do życia, upłynęło lat parę. Tak płynne były jeszcze nowe formy życia politycznego i gospodarczego, tak bolesne straty w materiale ludzkim na polach bitew i w majątku narodowym, spustoszoną niszczycielską ręką zaborców, że społeczeństwo nie mogło odrazu wydobyć się z tego stanu prostracji i zwątpienia, które je ogarnęły w dniach wojny. Całe połacie kraju zostały zdeptane ciężką stopą obcego żołdactwa, szereg instytucyj publicznych został zdewastowany lub zmuszony do bezczynności, ujawniła się w całej grozie klęska, wyrażająca się w braku trzech zasadniczych czynników gospodarczego rozwoju: ludzi, materiałów technicznych i pieniędzy.

Stan ten był naturalną konsekwencją zawieruchy wojennej. Część ludności poległa lub dostała się do niewoli, inni unieruchomieni zostali w Rosji, jeszcze inni zwrócili się w stronę zyskowego, a często niezdrowego handlu tak, iż miasta przy uruchomieniu aparatu komunalnego odczuwały poważny brak zdolnego i wykwalifikowanego materiału ludzkiego. Wywożenie kapitałów komunalnych przez uciekające władze rosyjskie, wszelkiego rodzaju przymusowe świadczenia na rzecz okupantów i pomoc doraźna swoim ogłosiły doszczętnie kasy miejskie. Dewastacja wytwórni materiałów technicznych i unieruchomienie przemysłu dokonały reszty.

Ten obraz niewesoły uzupełnić należy uwagą, że i przed wojną stan urządzeń komunalnych miast naszych z częściowym wyjątkiem Warszawy nie osiągał minimum potrzeb kulturalnych ludności. Planowe powstrzymy-

*) Sprawa uzyskania i celowego użytkowania kredytów zagranicznych dla inwestycji komunalnych zajmuje w coraz wyższym stopniu czynniki publiczne i zainteresowane koła. Niektóre z miast otrzymują liczne oferty zagranicznych konsorcjów. Kredyty Ulenowskie spotkały się z krytyką sfer fachowych. Pomieszczamy obecnie głos jednego z inżynierów, zajmujących się zjawiskami komunalnymi w sprawie zużycia kredytów Ulen'owskich, nie podziela-
jąc bynajmniej w wielu względach opinii autora. Sądźmy, iż bezstronna dyskusja przyczyni się niewątpliwie do wyjaśnienia tej zasadniczej dla bieżącej polityki komunalnej sprawy.
(Przyp. Red.).

wanie rozwoju gospodarki komunalnej przez Rosjan, dokonywane przez posunięty do absurdu system centralistyczny i złą wolę wszechpotężnych urzędników wojskowych i cywilnych zbyt żywo jeszcze stoją w pamięci starszego pokolenia, aby wymagały przypomnienia. Lecz podnieść należy jedno z najbardziej dotkliwych następstw tego „systemu” rządzenia, które zresztą ma miejsce w każdej, pozbawionej nawet tak bolesnych momentów politycznych, centralistycznej organizacji państwowej. Jest niem odsuwanie się lepszych ludzi od bezpośredniego udziału w sprawach komunalnych i zastępowanie ich płatnymi urzędnikami, przesłanymi przez sito prawomyślności, lecz często nieznającymi ani potrzeb i ducha społeczeństwa ani miejscowych stosunków. Obywatele wychowani w tych warunkach, odznaczają się zwykle biernością w stosunku do spraw i potrzeb społecznych, przymusowe zaś trzymanie się zdaleka od stanowisk publicznych pociąga za sobą brak zdolności rządzenia i osłabienie poczucia odpowiedzialności.

Na takim, zdawałoby się uprawniancem do smutnych przewidywań podłożu kiełkować zaczęły pierwsze próby powrotu do życia naszych samorządowych jednostek. Wziął górę niezmierzony polski instynkt organizacji i począł zmagać się z chaosem wytworzonym przez wojnę. Praca prowadzona była jednocześnie ze strony rządu i społeczeństwa. Podziwiać naprawdę należy, jak szybkimi krokami pod wpływem tych dwóch czynników poszło naprzód uporządkowanie stosunków komunalnych, choć doświadczenie zastępowano często intuicją i dobrą wolą.

Jednocześnie poczęto badać ówczesny stan posiadania w zakresie podstawowych urządzeń użyteczności publicznej: wodociągów i kanalizacji. Pod tym względem stosunki przedstawiały się lepiej w Poznańskim i na Pomorzu, gorzej w Małopolsce, najgorzej zaś w b. Królestwie wskutek znanych powszechnie przyczyn. W tej ostatniej połaci państwa zaledwie 15 miejscowości posiadało w r. 1918 urządzenia wodociągowe *), z tego tylko 7 miast (prócz Warszawy) z ludnością powyżej 10.000, gdzie istniały przeważnie wodociągi lokalne, ani w przybliżeniu nie odpowiadające potrzebom tych skupień ludności. Reszta zaś miast zadawałać się musiała wodą, czerpaną ze studzien prywatnych i publicznych, przyczem te ostatnie według obliczeń Rakiewicza dostarczały po 9,6 litrów dziennie na mieszkańca zaopatrywanych terenów. Kanalizację posiadała jedynie tylko Warszawa. Jeden zakład kąpielowy publiczny, urządzony mniej więcej odpowiednio, z wyłączeniem kąpielisk rytualnych, posiadających cechy specjalne i niedostępnych dla ludności nieżydowskiej, obsługiwał teoretycznie ok. 11.200 osób, w rzeczywistości zaś całe masy ludności były zupełnie pozbawione kąpeli w zakładach publicznych.

*) Por. Rakiewicz. Zaopatrzenie w wodę miast Królestwa Polskiego. Warszawa, 1918 r.

Nic też dziwnego, że takie bezprzykładne zahamowanie rozwoju podstawowych urządzeń sanitarnych stało się od pierwszej chwili niepodległości ciężką troską zarządów jednostek komunalnych. Niski stopień kultury materialnej, choroby nagminne i wysoka śmiertelność były ponurą spuścizną po czasach niewoli i ucisku. Przeniesienie się na mieszkanie do miasteczka prowincjonalnego było rozumiane jako wygnanie do krajów niecywilizowanych.

Należy zdać sobie sprawę, że w b. Kongresówce przeszło 33% ludności mieszka w miastach i że proces urbanizacji miast, zahamowany częściowo przez wojnę, bynajmniej nie jest zakończony. Niewątpliwie ludność miast naszych będzie nadal wzrastała nie tylko wskutek naturalnego przyrostu, lecz dzięki ciążeniu ku nim ludności okręgów wiejskich.

Powyższe względy spowodowały, że większe miasta nasze uznały nieodbitą potrzebę zdobycia się na najniezbędniejsze urządzenia użyteczności publicznej. Stawał temu na przeszkodzie oczywiście brak potrzebnego a nie małego kapitału. Nie można było rachować na wydatną pomoc ze środków państwowych, kapitał zaś prywatny nigdy nie ujawniał chęci zajmowania się tego rodzaju inwestycjami, wymagającymi długoletniego kredytu i nierokującymi wysokich zysków. Pozostawała zatem jedynie możliwość skorzystania z kapitału zagranicznego.

Sposobność ku temu nadażyła się w roku 1924, gdy nowojorska firma Ulen & Company, zajmująca się od dłuższego czasu budową urządzeń sanitarnych, zgłosiła się z propozycją dostarczenia kapitału, niezbędnego do wybudowania potrzebnych urządzeń w szeregu miast polskich. Rokowania prowadzone za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, uwieńczone zostały powodzeniem. Ulen & Company zgłosił gotowość dostarczenia kapitału w sumie 10 milionów dolarów wzamian za obligacje, wydane przez zarządy zainteresowanych miast i gwarantowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Kurs przejęcia obligacji ustalony został na 86%. Poza tem kapitał został oprocentowany w stosunku 10% rocznie, z czego 2%, na amortyzację. Nakoniec firma Ulen & Company miała zastrzeżone 15% od całej sumy za opracowanie planów przedwstępnych, kosztorysów, prowadzenie robót i t. d. tytułem honorarium.

Po przestudjowaniu warunków okazało się, że miasta: Lublin, Częstochowa, Radom i Piotrków Tryb. pragną skorzystać z oferty amerykańskiego towarzystwa. Odnośne umowy zawarte zostały w drugiej połowie 1924 i pierwszej połowie następnego roku. Pierwsza partja inżynierów Ulen & Company przybyła do Polski w marcu 1925 r. i rozpoczęła niezbędne prace przygotowawcze jak opracowanie projektów, planów i kosztorysów dla powyższych czterech miast. Preliminarz robót obejmował:

W Lublinie: wodociągi, kanalizację, halę targową, rzeźnię eksportową. Koszt przewidywany \$ 2,000.600.

W Częstochowie: wodociągi, kanalizację. Koszt przewidywany — \$ 1,799.700.

W Radomiu: wodociągi, kanalizację, rzeźnię. Koszt przewidywany — \$ 1,799.700.

W Piotrkowie: wodociągi, kanalizację, hale targowe. Koszt przewidywany \$ 1,199.800.

Po zatwierdzeniu planów przez władze miejskie i Ministerstwo Robót Publicznych rozpoczęto roboty najprzód w Radomiu w czerwcu 1925 r. a wkrótce potem w pozostałych miastach.

Z biegiem czasu okazało się, iż wskutek energicznego prowadzenia robót, pomimo zdarzających się opóźnień niektórych dostawców, roboty będą zakończone przed terminem, co, jak przyznać należy, w dziejach naszego budownictwa komunalnego jest rzeczą dość rzadką. Drugą niespodzianką dla Zarządów miast było, że wskutek spadku złotego i celowej organizacji pracy, dadzą się osiągnąć poważne oszczędności, które mogą być zużyte na wykonanie dodatkowych robót i inwestycji.

W ten sposób zostały wykonane nadprogramowo:

W Lublinie — Elektrownia o mocy 3000 kw. i ulepszenia w gazowni.

W Częstochowie — Budynek administracyjny, kanały burzowe, przedłużenie linii wodociągowych, fabryka rur cementowych oraz inne dodatkowe roboty.

W Radomiu — Gazownia o produkcji 400 m³ gazu dziennie, targowisko, dwa domy mieszkalne, budynek administracyjny, budynek szkolny, zakład kąpielowy, cieplarnia, kanały burzowe oraz drobne roboty.

W Piotrkowie — targowisko, dom mieszkalny, kanały burzowe, bruki dodatkowe linie wodociągowe i kanalizacyjne.

Z urządzeń pomocniczych, które umożliwiły prowadzenie robót w szybkim tempie, zwrócić uwagę należy na wybudowaną przez Ulen & Co. fabrykę rur cementowych kanalizacyjnych systemem Cracken'a, pierwszy raz zastosowanym w Polsce. Prócz Częstochowy wytwórnia powyższa zaopatrywała inne miasta, należące do tej serii robót. Koszt wyrabianych rur był 2½ do 3½ razy mniejszy od rur kamionkowych, produkowanych w kraju, znaczna zaś wydajność fabryki (19.000 m. b. różnych rozmiarów) umożliwiła dostawę rur w oznaczonych terminach, czego krajowe fabryki podjąć się nie były w stanie.

Wytwórnia powyższe przeszła na własność miasta Częstochowy po ukończeniu robót.

W lipcu 1926 r. druga serja miast, a mianowicie: Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Ostrów Wlkp., Zgierz, Kielce i Otwock, podpisała umowę z temże towarzystwem na wykonanie robót w następującym zakresie:

Sosnowiec — Wodociągi, kanalizacja, rzeźnia,

Dąbrowa Górnicza — Wodociągi, kanalizacja.

Ostrów Wlkp. — Elektrownia i sieć przewodów.

Zgierz — Dom kąpielowy i rzeźnia,

Kielce — Wodociągi i kanalizacja.

Otwock — Zakład kąpielowy z kasynem.

Jak to już zaznaczyliśmy, plany i kosztorysy były wykonane albo przez amerykańskich inżynierów, albo pod ich bezpośredniem kierownictwem z wyjątkiem projektów architektonicznych, wykonywanych wyłącznie przez siły miejscowe, do których należał również obowiązek nadzoru technicznego nad budową. Najwyższa liczba „amerykan“ zajętych przy inwestycjach w Polsce wynosiła 25 osób w r. 1927. Pozatem cyfra polaków, pracujących przy budowie, wynosiła średnio w latach 1925 — 1927 ok. 4720. Należy zaznaczyć, iż miasta obu seryj przeważnie słabo uprzemysłowione, znalazły się około roku 1925 w dość trudnej sytuacji, posiadając znaczną liczbę bezrobotnych. I z tego powodu roboty Ulenowskie, zatrudniające spory zastęp niewykwalifikowanych robotników, przysłyły bardzo w porę i pozwoliły magistratom zażegnać niebezpieczeństwo, połączone z ciągłym wzrostem fali bezrobotnych, elementu trudnego do opanowania.

Co się tyczy materiałów technicznych, to przeprowadzona statystyka wykazała, że około 96,4% ich zakupione było w fabrykach krajowych, co było znaczną pomocą, okazaną polskiemu przemysłowi w ciężkich czasach poinflacyjnych. Reszta, to znaczy 3,6% całej ilości były to maszyny i urządzenia, nie wyrabiane w kraju, jak niektóre aparaty do rzeźni, specjalne pompy, płóćki do przewodów kanalizacyjnych i t. p.

Możność płacenia za zamówienia gotówką, a nawet dawania wysokich, bo sięgających 80% wartości towaru zaliczek, była przyczyną osiągnięcia bardzo niskich cen za dostarczone wyroby. Dostawcom opłacało się często oddać towar po cenie kosztu, gdyż zysk na obrocie gotówką pokrywał brak zarobku na produkcji. Było to jedną z przyczyn, dla czego można było osiągnąć tak poważne oszczędności w stosunku do pierwotnych kosztorysów.

Rozległe i skomplikowane prace wymagały dokładnej znajomości warunków miejscowych, to też w ważniejszych sprawach technicznych (geologiczne ukształtowanie terenu w związku z poszukiwaniem wody, niektóre urządzenia elektryczne i t. p.) powoływani byli eksperci miejscowi, jak profesorowie wyższych uczelni i inni specjaliści.

Umowy magistratów z towarzystwem Ulen oparte zostały na pewnych

podstawach, nie mających dotychczas precedensu w Polsce. W myśl zawartych z miastami kontraktów Ulen & Co, nie występuje w charakterze przedsiębiorcy generalnego, podejmującego się budowy oznaczonych urządzeń za pewną, określoną z góry sumę. Umowy te zbliżają się raczej do „budowy we własnym zarządzie“ z tą różnicą, iż roboty prowadzi nie miasto, a Ulen & Co. Towarzystwo pobiera za swą pracę pewne określone z góry wynagrodzenie, przyczem jakiegokolwiek oszczędności przypadają na rzecz miasta. Zamówienia, cena których przynosi pewną minimalną sumę, są przedstawiane do zatwierdzenia odnośnego Magistratu, tak, iż tenże ma zawsze możliwość kontroli wydatkowanych sum, kontrolę zaś techniczną wykonywanych robót prowadzą inżynierowie miejscy. Dzięki takiemu postawieniu sprawy unika się jednocześnie dwóch rzeczy: z jednej strony przedsiębiorca nie ma wyrachowania szukać zysku w dostarczeniu rzeczy tanich o mniejszej wartości technicznej, gdyż na tem nic nie zarabia; z drugiej strony nie będzie budował zbyt drogo, gdyż wynagrodzenie jego przez to się nie zwiększa. Niema zatem zasadniczej sprzeczności pomiędzy interesami przedsiębiorcy i klienta, co może przy sprzyjających innych warunkach wytworzyć atmosferę wzajemnego zaufania, tak potrzebną dla zgodnego załatwiania niemożliwych do uniknięcia tarć pomiędzy stronami w dziedzinie administracji finansowej i technicznej. Jeżeli takie nieporozumienia pomimo wszystkiego zdarzały się od czasu do czasu, to, jak się zdaje, przy wyłączeniu wszelkich elementów osobistych i jeszcze większym zasobie obustronnej dobrej woli, mogły one być zapewne zredukowane do roli chwilowych i drobnych zająć, które nie powinny były wpłynąć na normalny bieg rzeczy. Zresztą przy pracach o tak wielkiej rozpiętości finansowej i technicznej z wieloma kontrahentami, reprezentującym tak różne często opinie i ugrupowania, nie jest to do uniknięcia.

Daje się często słyszeć zarzuty, że inwestycje Ulenowskie kosztują miasta bardzo drogo, więcej nawet, — że nałożyły im warunki nie do zniesienia. Rzeczywiście kredyt amerykański jest w danym wypadku kosztowny, bo oprocentowany powyżej 14% wliczając w to 2% rocznej amortyzacji i licząc procent od 86 t. j. ceny przejęcia obligacji. Jednak trzeba mieć na uwadze, iż warunki te nie były miastom narzucone i nikt nie wywierał na nie presji w tym kierunku. Cała kwestja sprowadza się właściwie do dwóch pytań: czy należało wogóle przystępować do tych inwestycji i czy można było uzyskać kredyt na warunkach przystępniejszych.

Odpowiedź na pierwsze pytanie winna wypaść, naszym zdaniem, twierdząco. Takie zakłady, jak wodociągi, kanalizacja, rzeźnia, kąpiele publiczne i t. p. nigdy nie były jakimś zbytkownymi urządzeniami. Są one potrzebą nieodzowną, idącą w parze z nowoczesnymi pojęciami o zdrowiu i rozwoju fizycznym ludności, koniecznym do wychowania przyszłych pokoleń. Wpły-

wają one bezpośrednio na gatunek najcenniejszego czynnika w gospodarstwie narodowym, to jest materiału ludzkiego. Zniżając ogromnie stopę śmiertelności, przedłużając życie ludzkie, stanowią prócz tego czynnik urbanistyczny, a mianowicie odciążają w pewnym stopniu miasta wielkie na korzyść mniejszych miast prowincjonalnych. Warunki, istniejące w pierwszych latach niepodległości, bynajmniej nie rokowały większej łatwości późniejszego zaopatrzenia się w te urządzenia, co zresztą historia następnych lat najzupełniej potwierdziła. Każdy rok opóźnienia nie tylko odsuwał korzyści, lecz przynosił straty. To też sądzimy, iż należy się miastom naszym szczerze uznanie, iż zdołały przemoc silny jeszcze dotychczas wpływ nieuświadomionych i niechętnych „nowościom” czynników, wcielając ideę w czyn, pożyteczny dla narodu i państwa.

Aby móc odpowiedzieć na drugie pytanie, należy uwzględnić ogólne warunki polityczne i ekonomiczne naszego kraju w r. 1924. Szósty zaledwie rok naszej niepodległości po otrzymaniu państwa zdewastowanego, pozbawionego wszelkich zapasów i rezerw — przy nieokrzepłych jeszcze bynajmniej formach politycznych — zastał państwo niejako jeszcze „in statu nascendi”. Sąsiedzi bliżsi i dalsi zajmowali względem Polski stanowisko wyczekujące, byli i tacy którzy ją nazywali „ein Saisonstaat”. Jakkolwiek niezmożone wysiłki i praca nad budową państwa z roku na rok utrzymywała stanowisko nasze, to kapitał, szczególnie obcy, nie usadawia się zbyt pośpiesznie tam, gdzie ryzyko, przenosi pewną, zależną od wielu okoliczności normę. W każdym zaś razie to ryzyko zostaje ujęte w formułę cyfrową i użytkujący z kapitału musi za nie zapłacić. Oferta amerykańskich kapitalistów musiała być najdogodniejsza, gdyż inaczej nie byłaby przyjęta ani przez władze nadzorcze, ani przez miasta. I ostatecznie od lipca 1926 r. to znaczy od podpisania umów przez miasta drugiej serii, nie wpłynęła ani jedna oferta, dająca lepsze warunki, jakkolwiek wiele jeszcze miast w Polsce chętnieby się zaopatrywało w urządzenia sanitarne. Na jakie zaś komplikacje i opóźnienia naraża budowanie wtedy, gdy cały potrzebny kapitał nie jest zapewniony i nie dopływa regularnie, przykład tego mamy w mieście Łodzi.

Natomiast słuszne jest, zdaniem naszym, zarzut, że amerykańskie siły techniczne zbyt licznie były reprezentowane w biurach Ulenowskich na stanowiskach niekierowniczych, a więc nie obarczonych bezpośrednią wobec władz towarzystwa odpowiedzialnością. Pociągało to za sobą konieczność znacznych wydatków na sprowadzenie personelu biurowego z Ameryki. Przyczyną takiego postępowania było, być może, przypuszczenie, że miejscowy polski element pod względem uzdolnienia fachowego i wydajności pracy stoi niżej od amerykańskiego. Mamy zasady do twierdzenia, że z biegiem czasu, wskutek ściślejszego obcowania z polskimi technikami, to niesłuszne

mniemanie uległo poważnej zmianie, jakkolwiek stan rzeczy pozostał w trakcie robót zasadniczo taki sam, czego zresztą można się było spodziewać. Przyznać należy, iż amerykańanie, zwłaszcza ci, którzy przez cały czas trwania robót pozostali na swoich stanowiskach, ujawnili w całej pełni właściwe swej rasie zalety: ogromną energję i zdolności organizacyjne, dzięki którym przy wydatnem współdziałaniu elementów miejscowych potrafiono uporać się z tak kolosalnymi pracami przed wyznaczonym terminem.

Niesposób było w tym krótkim szkicu potraktować wyczerpująco cały przebieg prac Ulenowskich w Polsce, miał on na celu raczej bezstronne przedstawienie najważniejszych momentów działalności amerykańskiego towarzystwa bez wchodzenia w analizę techniczną wykonywanych robót.

Na zakończenie zadać należy pytanie, jakie wskazania na przyszłość możemy wyciągnąć ze sprawy zaopatrzenia w najpotrzebniejsze urządzenia sanitarne około dziesięciu miast naszych?

Przedewszystkiem narzuca się z konieczności stwierdzenie faktu, że akcja uzdrowotnienia i uporządkowania naszych miast jest zaledwie rozpoczęta *) i że zadaniem i obowiązkiem obecnego i przyszłych pokoleń musi być prowadzenie tej pracy nadal bez wytchnienia.

Następnie pamiętać trzeba, że ze względu na konieczność stosowania najdalej posuniętej, lecz rozsądnej oszczędności, należy starannie zbadać celowość projektowanych inwestycji oraz ułożyć plan ich kolejności.

Rozkładając nawet budowę na szereg lat, należy jednak zapewnić skoordynowany z planem robót regularny dopływ kapitału, gdyż każdy nieukończony i przerwany cykl robót pociąga za sobą znaczne koszty i deprecjonowanie dokonanych już prac. Nakoniec, że jakkolwiek ogrom zadań do wypełnienia w tej dziedzinie wymagać będzie wielkich środków, nie należy cofać się przed żadnymi ofiarami i odkładać realizacji tych zamierzeń do szczęśliwszej przyszłości, lecz na podstawie już uzyskanych doświadczeń rozumnie i celowo wprowadzić je w czyn, gdyż tego wymagają interesy komunalne i państwowe pierwszorzędного znaczenia.

*) Por. Inż. L. Jętkiewicz, Zadania odbudowy naszych miast, „Roboty publiczne” Nr. 3 i 4, 1920 r.

Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego^{*)}.

II. Porozumienia międzykomunalne w celach aprowizacyjnych, spółdziałanie z obrotem spółdzielczym i prywatnym.

Urzędy lub referaty aprowizacyjne większych miast winny pozostawać w stałym kontakcie z samorządami wyższego stopnia (powiatowemi, okręgowemi, prowincjonalnemi, wojewódzkimi i t. d.) celem bezpośredniego sprawowania artykułów spożywczych z okręgów wiejskich. Niejednokrotnie samorządy wyższego stopnia np. nasze wydziały powiatowe są jak najbardziej zainteresowane w tem, by eksport z okolic, wykazujących nadwyżki zboża, lub bydła, do miast i ośrodków przemysłowych odbywał się bezpośrednio, bez udziału pośrednictwa. Niektóre z Sejmików, jak np. skierniewicki, utrzymywały własne centrale handlowe, które wysyłały szereg artykułów spożywczych do Warszawy, uzyskując wyższe ceny, niżli na miejscu. Nawiązanie bezpośrednich stosunków handlowych między wsią a miastem, producentem i konsumentem, wymaga w naszych specjalnie warunkach stałego kontaktu i spółdziałania obu rodzajów samorządu, ziemskiego i miejskiego, w których interesie leży zarówno wyłączenie pośrednictwa. Jest to o tyle jeszcze możliwe i celowe, ile że samorządy powiatowe popierają żywotnie produkcję rolną i hodowlaną, oraz przetwórczą, utrzymując instruktoraty rolne i finansując urządzenia i ulepszenia techniczne, służące produkcji i obrotowi rolnemu.

W interesie jednak wzmożenia produkcji rolnej leży organizacja trwałego zbytu, na który oddziały aprowizacyjne samorządu powiatowego i miejskiego mają decydujący wpływ. Oczywiście w miarę rozwoju spółdzielni rolniczych i spożywczych, oraz reprezentacji interesów, więc Izb rolniczych, staje się bezpośrednia działalność samorządu na tem polu, więc zbliżenia producenta do konsumenta, stopniowo ograniczona, niemniej urzędy i wydziały aprowizacyjne miast muszą zabiegać wszelkimi środkami o pierwsze źródła nabycia: ziarna, mąki, bydła, mięsa, warzyw, owoców, nabiału i t. d. Porozumienie samorządów ziemskiego i miejskiego może tu oddać nieocenione usługi, zwa-

^{*)} Por. „Samorząd Miejski” Nr. 4 — str. 259.

szcza tam, gdzie jak u nas, obrót ziarnem i mięsem, oraz warzywami znajduje się przeważnie w ręku spekulacyjnym. Korzyści zresztą są obopólne, rolnik zwłaszcza podmiejski korzysta często dla celów rolniczych z odpadków *), (śmieci, pomyj i fekalji miejskich). Niektóre z gazowni miejskich dostarczają amoniaku dla celów nawozowych, inne przerabiają odpadki kuchenne na trwałą paszę (proces suszenia i wyzyskania gazów piecowych i t. d.), szereg miast prowadzi fabryki nawozów z odpadków rzeźnianych (krew, kiszki i t. d.). Kilka miast **) prowadzi w odpowiednio urządzonych zbiornikach wód odpływowych, stawy rybne, mające własność samooczyszczania, (Strassburg w r. 1911), inne wyzyskują energję cieplną elektrowni, zapomocą rur dla celów rolniczych i podniesienia wydajności ogrodniczo-warzywnej. W zamian za powyższe usługi i świadczenia miast, rolnicy chętnie dostarczają produktów rolnych i hodowlanych bezpośrednio komunalnym oddziałom aprowizacyjnym.

Przykładem bezpośredniego porozumienia między samorządem miejskim, a ziemskim, jest układ aprowizacyjny między miastem Frankfurtem nad Menem, a okręgiem (Kreis) Werterburg, który odstąpił miastu Frankfurtowi wzorowe urządzenie pastwiska na przeciąg 6-ciu lat za opłatą 50 mk. od sztuki, aż do chwili dojrzałości ubojowej. Miasto zakupuje bydło chude, które trzyma w zimie w stajniach u włościan, poczem w okresie pastewnym na pastwisku aż do chwili uboju. Całe urządzenie pastwiskowe, dostarczenie ekwiwalentu paszy w latach nieurodzaju i t. d., wraz z pieczę nad bydlęm opasowem należy do samorządu wyższego stopnia.

Niektóre miasta już przed wojną weszły wobec drożyzny mięsa na drogę daleko idącego porozumienia i spółdziałania z producentami rolnymi. Miasto Freiburg i Pr. posiada miejską hodowlę rasowych prosiąt, w które zaopatruje pobliskich rolników. Szereg miast popiera finansowo opas bydła i trzody, zorganizowany na zasadach spółdzielczych, chcąc w ten sposób zabezpieczyć sobie trwałe dostawy żywca po cenach ściśle skalkulowanych. Podczas wojny spółdziałanie aprowizacyjne wsi i miasta wyraziło się w powstaniu szeregu bezpośrednich placówek, które jednak nie przetrzymały okresu późniejszego. Natomiast pozostały po wojnie trwałe kontrakty dostaw z producentami. Mleczarnie i piekarnie miejskie korzystają z trwałych dostaw, podobnie oddziały mięsne, które dla racjonalnego obrotu łatwo psującym się mięsem i uniknięcia zbyt częstych wahań cen prowadzą często same, lub przy współudziale czynnika spółdzielczego i prywatnego fabryki konserw i przerobów mięsnych. Nadto

*) Wedle obliczeń pruskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w miastach niemieckich, liczących 20,5 miliona mieszkańców, odpadki kuchenne mogą dostarczyć 2,5 milj. ctn. metr. pasz treściwych, wartości 27,5 milionów mk. (w r. 1919).

**) Por. D. Zitzen: Die Lebensmittelversorgung der Städte, str. 18.

szereg miast (oddziałów aprowizacyjnych) korzysta obecnie z stałych dostaw spółdzielczych, które potrafiły w niektórych państwach, jak w Czechosłowacji *) np. zdobyć poważny wpływ na obrót spożywczy.

Nawiązanie bezpośredniego kontaktu miejskich oddziałów aprowizacyjnych z producentami rolnymi i ich zrzeszeniami winno się odbywać na podstawie porozumienia odpowiednich placówek samorządu miejskiego i ziemskiego, reprezentujących interesy ludności miejscowej i ogólnego dobra. W tym kierunku możliwości porozumienia są przeważnie niewyzyskane, nawet tam, gdzie istnieją oddziały aprowizacyjne miejskich i powiatowych związków komunalnych, inicjatywę powinny tu podjąć związki miast i zrzeszenia samorządów powiatowych, oraz reprezentacje interesów (Izby rolnicze), dążąc do utworzenia placówek spółdzielczych i samorządowych, poświęconych obrotowi. Do tychczasowe doświadczenia bezpośrednich stosunków między związkami komunalnymi, a producentami nie są bynajmniej zachęcające, gdyż rolnicy często nie dotrzymywali dostaw, zwłaszcza wśród korzystnych koniunktur wywozowych. Gwarancja więc związków komunalnych wyższego rzędu, Izby rolniczych i t. d. jest tu niezbędna, zwłaszcza w naszych warunkach. W wielu dziedzinach miasta unikną bezpośredniej działalności aprowizacyjnej przez racjonalne porozumienie z kołami spółdzielczymi i handlowymi. Mamy tego liczne przykłady na Zachodzie. Miasto Ulm zawarło specjalną umowę z miejscową spółdzielnią chowu i tuczenia trzody, której odstąpiło bezpośrednio grunta dla urządzenia stacji i kolejek, oraz udzieliło nadto nieoprocentowanych zaliczek na paszę treściwą (w wysokości 60 mk.) na każdą sztukę trzody chlewnej. Spółdzielnia ma obowiązek dostarczyć miastu oznaczoną ilość świń tłustych o ściśle ustalonej wadze, za ściśle oznaczoną cenę jednostkową, ustaloną na okres pięciu lat. Przewidziane są pewne nieznaczące obniżki w chwili spadku cen żywca. Miasto przekazuje trzodę po cenie własnej rzeźnikom ubojowym, którym przysługuje 20% zysku. Wreszcie rzeźnicy detaliczni w myśl specjalnej umowy z miastem otrzymują mięso do sprzedaży po cenie niższej i oznaczonej. Punkty detalicznej sprzedaży mięsa miejskiego są oznaczone zewnętrznie, nadto ustanowione są specjalne tanie dni sprzedaży mięsa, w których konsumenci otrzymują towar w pewnych ograniczonych ilościach. Dzięki obfitości nawozu (z trzody) założono na gruntach miejskich łąki i pastwiska, które umożliwiły miastu utrzymanie pewnej ilości doborowych krów (mleko dla biedniejszych dzieci).

Przykładów spółdziałania czynnika spółdzielczego z czynnikiem komunalnym, jest oczywiście znacznie więcej w zakresie aprowizacyjnym. Miasta

*) Por. moją „Politykę aprowizacyjną Czechosłowacji”. Studium z zakresu interwencjonizmu gospodarczego. Warszawa 1929.

popierają rzeźnię spółdzielczą, udzielając im odpowiednich pomieszczeń i ułatwiając im korzystanie z urządzeń technicznych, kredytów niskoprocentowanych i t. d. (Kasy Targowe). Często miasta popierają dla przełamania spekulacji i zmony grossistów zrzeszenia detaliczne i tak w Augsburgu miasto udzieliło poparcia kredytowego — drobnym handlarzom mleka, celem usunięcia monopolu grossistów mlecznych. Zrzeszenie detalistów zakupiło dzięki kredytom miejskim racjonalną mleczarnię i serownię, zobowiązując się do niepodwyższania cen mleka i przerobów bez zezwolenia magistratu.

W szeregu miast (np. Monachjum) zarząd miejski poczynił ułatwienia w nabywaniu i eksploatacji mlecznych basenów wozowych, które jednak musiały przestrzegać cen przez miasto oznaczonych. Wreszcie istniejące jeszcze z okresu przymusowej gospodarki aprowizacyjnej centrale zostały w wielu miastach przemienione na spółki mieszane lub spółdzielcze, a nawet prywatne, obowiązane jednak w myśl specjalnych umów do przestrzegania cen w obrocie spożywczym.

Zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego ma na celu regulację cen. Temu celowi muszą być podporządkowane wszelkie urządzenia i zarządzenia aprowizacyjne władz, które traktować muszą samorządowy obrót aprowizacyjny, jako środek do celu, a nie cel sam w sobie. Dotyczy to również stosunku aprowizacyjnych działów samorządowych do spółdzielczości spożywców. Miasta są powołane do prowadzenia racjonalnej administracji zaopatrzenia i regulacji cen, winny się jednak oprzeć w konkretnych zadaniach o istniejące już organizacje spółdzielcze, zarówno producentów, jak przede wszystkim konsumentów. Tam gdzie istnieją żywotne i sprawne spółdzielnie spożywców, posiadające własne wytwórnie, młyny i piekarnie, magazyny, sklepy spółdzielcze, jatki, punkty opałowe i t. d., gdzie centralne organizacje handlowe w rodzaju związków spółdzielni spożywców, nawiązują bezpośrednie stosunki handlowe z producentami, tam staje się zbędna bezpośrednia działalność samorządu terytorjalnego, ograniczając się do pośredniej tylko działalności, zwróconej ku ulepszeniu urządzeń technicznych i ogólnych warunków zaopatrzenia i obrotu artykułami pierwszej potrzeby.

Specjalny dział administracji aprowizacyjnej samorządu terytorjalnego stanowi popieranie inicjatywy spółdzielczej w kierunku udoskonalenia technicznego wypieku, uboju, oraz detalicznego obrotu artykułami spożywczymi. Samorząd terytorjalny może tu wydatnie poprzeć inicjatywę społeczną przez przydział placów pod budowę piekarni lub rzeźni spółdzielczej, przez wynajęcie na dogodnych warunkach ubikacji sklepowych w budynkach miejskich, udzielenie kredytu obrotowego z komunalnych kas oszczędności i t. d. Często ze względu na stosunki miejscowe będzie o wiele racjonalniej zamiast zakładać

własne sklepy miejskie, uruchomić przy pomocy samorządu terytorjalnego spółdzielcze placówki sprzedaży detalicznej, oparte o związkowość spółdzielczą.*;

Pomimo zasadniczej różnicy między gminą, jako związkiem przymusowym prawa publicznego, a spółdzielnią, jako wyrazem dobrowolnej kooperacji istnieją między temi czynnikami jaknajściślejsze węzły, wynikające raczej z lokalnego charakteru tych organizacji, oraz jaknajosobistszego stosunku członka spółdzielni i obywatela gminy do spółdzielczości i związku komunalnego. Obie organizacje cechuje w wysokim stopniu czynnik publiczny. Zwłaszcza komunalne przedsiębiorstwa aprowizacyjne zbliżają się w celach i organizacji, do placówek spółdzielczych. Te ostatnie przyznają członkom daleko idące prawa głosu i wpływu na tok interesów bieżących, w myśl zasady równości, powszechności i bezpośredności, na długo przed tem, zanim prawo wyborcze do gmin przyznało je członkom związków komunalnych. Przedsiębiorstwa komunalne i spółdzielcze, przekazują czyste zyski, czy nadwyżki dochodów nad wydatkami, po uwzględnieniu odpisów i amortyzacji, pierwsze miastu, drugie członkom, w czem objawia się wyraźnie charakter publiczny obu tych organizacji, tembardziej, że zarówno przedsiębiorstwa komunalne, jak i spółdzielnie, część czystych zysków przeznaczają na unowocześnienie techniczne i rozszerzenie agend, nie tylko dla powiększenia zysków, lecz i racjonalniejszej obsługi szerokich mas ludności.

Zarówno czynnik samorządowy, jak i spółdzielczy dąży przede wszystkim do udoskonalenia funkcji zaopatrzenia, obrotu i przerobu, oczywiście w ramach finansowych możliwości, oraz do obsługi jaknajpowszechniejszych kół odbiorców. Stąd przedsiębiorstwa komunalne rozszerzają swą sieć gazową i elektryczną, oraz aprowizacyjną na przedmieścia podobnie jak spółdzielnie otwierają w odleglejszych ulicach swe sklepy i jatki, aczkolwiek niezawsze rentowność jest tu zapewniona, a obroty są mniejsze niżli w śródmieściu. W granicach samowystarczalności, czynniki spółdzielczy i samorządowy są zawsze skłonne w wyższym stopniu obsłużyć i uwzględnić interesy szerokich warstw odbiorców i klientów, niżli czynnik prywatny, nadto pamiętajmy, sklepy spółdzielcze obsługują nie tylko członków, lecz mieszkańców danej miejscowości, regulując podobnie zresztą jak sklepy miejskie ceny artykułów spożywczych.

W interesie jednak gospodarki publicznej leży jaknajściślejsze ustalenie wzajemnych kompetencji, celem uniknięcia podwójnej roboty przez czynnik samorządowy i spółdzielczy. W wielu wypadkach jest pożądane ścisłe połączenie obu czynników w mieszanem towarzystwie dla opanowania sytuacji aprowizacyjnej. Dotyczy to zwłaszcza głównych surowców, węgla, drzewa, ziarna, bydła i t. d. Miasto jest odbiorcą tych artykułów w poważnych ilo-

*) Piszę o tem szerzej na innem miejscu „Społem” 1927/8 r.

ciach, zaopatrując swe zakłady, szpitale, przytulki, szkoły i t. d., w opał i żywność. Równocześnie istniejące w ośrodkach przemysłowych i miejskich spółdzielcze towarzystwa zakupu zaopatrują spółdzielnie związkowe w te same artykuły. Współdziałanie obu czynników, odgrywających niejednokrotnie poważną rolę na rynku krajowym, jest niezbędne, jeśli nie ma się uniknąć wzajemnego konkutowania, wielce szkodliwego dla sprawy zaopatrzenia i regulacji cen.

Stąd w szeregu miast i ośrodków przemysłowych widzimy na Zachodzie ściśle współdziałanie czynnika spółdzielczego i samorządowego w dziedzinie zasadniczych surowców i środków żywności. Pierwszy wyraz wzajemnego współdziałania, spotykamy w naszych stosunkach przy tworzeniu rezerw zbożowych i akcji piekarnianej, (Zagłębie) nadto w akcji mięsnej Wydziału Zaopatrywania, który będzie pobierał mięso i przeroby z rzeźni spółdzielczej w Wolkowysku.

Miasto Wiedeń zorganizowało na zasadach kooperacji czynnika samorządowego i spółdzielczego obrót węglem, mięsem i warzywami, oraz owocami.

Austrjackie Towarzystwo spółdzielczych zakupów hurtowych („österreichische Grosseinkaufsgesellschaft”) i gmina m. Wiednia utworzyły Towarzystwo mieszane obrotu węglem, grupujące dwu największych konsumentów kraju. Węgiel jest dostarczany bezpośrednio przez kopalnie czeskie na warunkach wielce dogodnych dla „Wihiko” (tak brzmi skrócenie nazwy Towarzystwa). Towarzystwo zakupiło ponadto lasy, prowadząc eksploatację na własny rachunek, zarówno dla celów opałowych, jak i budowlanych. W ten sposób osiągnięto wielce szczęśliwie bezpośrednie nawiązanie stosunków między producentami, a konsumentami, unikając wzajemnego konkutowania czynnika spółdzielczego i samorządowego, skoncentrowanych tu wspólnie w dążeniu do opanowania rynku. Organizacja węglowa dyktuje ceny na rynku wiedeńskim, regulując obrót tym zasadniczym surowcem.

O wiele trudniejszą była na tym samym rynku sprawa obrotu bydłem i mięsem, wykazującego znaczne wahania w spędie i cenach żywca, oraz przerobów. Gmina Wiednia weszła w porozumienie ze spółdzielniami rolniczymi, tworząc wspólnie z nimi „Związek gospodarczy dla obrotu mięsem i bydłem” („Wirtschaftsverband für den Fleisch und Viehverkehr”) przy współudziale organizacji rozdzielnicy („Fleischbänkegesellschaft”), ta ostatnia jest towarzystwem mieszanym, złożonym z „Grosseinkaufsgesellschaft” (hurtowej instytucji spółdzielczej w rodzaju naszego „Związku Spółdzielni Spożywców”) i miasta Wiednia. Obrót detaliczny leży w ręku „Fleischbänkegesellschaft” i spółdzielni, zakup hurtowy i obrót bydłem z producentami i hodowcami załatwia Związek gospodarczy („Wirtschaftsverband”) łącznie z Kasą Targową. Podobnie na zasadach kooperacji czynnika spółdzielczego i samorządowe-

go jest zorganizowane *Towarzystwo zaopatrywania w owoce i świeże warzywa* („Die Gesellschaft zur Versorgung mit Obst und Frischgemüse”). Towarzystwo dostarcza warzyw i owoców bezpośrednio z centralnego targu warzywnego (Grossmarkt), gdzie sprzedaje zresztą towar z wolnej ręki hurtownikom, do sklepów i składów spółdzielczych, zdejmując w ten sposób z kooperatyw wyłączne ryzyko dostaw łatwo psujących się towarów, nie nadających się do przechowania.

Ponieważ warzywa są sprzedawane na rynku głównym także prywatnym kupcom i odbiorcom, rozszerza się w ten sposób koło zainteresowanych, zmniejszając ryzyko jednego czynnika.

Miasto Wiedeń kupuje nadto towary włókiennicze dla swych urzędników i służby, oraz przytułków i szpitali, w fabryce ubrań i bielizny, należącej do „Grosseinkaufsgesellschaft”. W ten sposób fabryka spółdzielcza może przetrzymać martwy okres posezonowy, pracując wówczas dla miasta. Całoroczna produkcja równomierna potania jednak w wysokim stopniu koszty produkcji. To samo dotyczy wyrobu obuwia.

W ten sposób dzięki połączeniu wysiłków spółdzielczego i samorządowego czynnika w zakresie aprowizacyjnym, zdołano nie tylko uniknąć wielce podrażającego obrót i produkcję wzajemnego konkurowania w tym samym zakresie, lecz nadto osiągnięto dzięki połączeniu zakładów, wydadne usprawnienie i potanie kosztów wytwórczości, co wpłynęło na regulację obrotu i cen. Droga ta winna być zalecona w jaknajszerszej mierze także i dla naszych stonsunków, gdzie daje się odczuć niestety na pewnych zwłaszcza odcinkach brak wzajemnego spółdziałania czynnika samorządowego i spółdzielczego, oraz racjonalnego rozdzielenia kompetencji.

Wszelka dwutorowość i konkurowanie wzajemne osłabia siły czynnika publicznego, służącego naprawie stosunków aprowizacyjnych. Jedną z najbardziej ważkich stron spółdziałania czynników aprowizacyjnych, do których należy także spółdzielczość, jest ściśle określenie wzajemnych kompetencji i unikanie rozproszkowania. Dotyczy to także samorządu ziemskiego, który jako bliższy centrów produkcji rolnej i hodowlanej, może przyczynić się w wysokim stopniu do rozszerzenia rynków zbytu dla rolnictwa, z drugiej zaś strony do ulepszenia aprowizacji wielkich miast i ośrodków przemysłowo - handlowych, przez organizację bezpośrednich dostaw artykułów spożywczych ze wsi do miast przy pomocy miejscowych rzeźni komunalnych i spółdzielczych, organizacji spożywców, wagonów chłodniczych, chłodni, elewatorów i t. d. Podobnie muszą być wyzyskane dla celów podniesienia poziomu obrotu aprowizacyjnego porozumienia międzykomunalne, które w wielu miastach na Zachodzie doprowadziły do utworzenia samorządowych lub mieszanych związków aprowizacyjnych, wspólne urządzenia techniczne, okręgowe piekarnie, młyny i t. d. Tak

np. powstała w naszym Zagłębiu Śląskiem piekarnia mechaniczna, samorządowo - spółdzielcza, oparta na wzajemnym zgrupowaniu kapitałowym i organizacyjnym czynnika samorządowego i spółdzielczego.

W ten sposób, przestaje być działalność samorządu w zakresie aprowizacyjnym czemś wyjątkowym i przejściowym, obliczonem na nadzwyczajne wypadki wojenne, polityczne, lub gospodarcze (np. w razie nieurodzajów), a staje się w coraz wyższym stopniu jedną z ważniejszych dziedzin administracji gospodarczej, mającą na celu regulowanie cen artykułów żywności, stanowiących podstawę kosztów produkcji.

Nawet jednak ze stanowiska nadzwyczajnych wydarzeń, jest niezbędne, by na wypadek wojny, lub rozruchów samorząd rozporządzał wyrobionym aparatem zaopatrzenia i regulacji cen, na prędcę bowiem sklecone organizacje nie wytrzymują, jak uczy doświadczenie, próby.

Oczywiście komunalny zarząd aprowizacyjny musi być wolny od piętna wszelkiego biurokratyzmu. Z natury rzeczy nadają się funkcje przerobu i obrotu głównymi artykułami spożycia, jak chleb, mleko, mięso i t. d., do skutecznej bezpośredniej interwencji czynnika samorządowego, a istniejące już na całym niemal kontynencie komunalne piekarnie, młyny, elewatory, mleczarnie, rzeźnie, kasy targowe i t. d., świadczą o żywotnej niejednokrotnie działalności czynnika samorządowego na polu zarówno przerobu, jak i obrotu, oraz regulacji cen artykułów żywnościowych.

W stosunku do prywatnego obrotu, działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego winna dbać o udostępnienie kupiectwu urządzeń technicznych w rodzaju elewatorów, chłodni, składów towarowych, hal, targowisk i t. d., dostosowując opłaty za użycie do wartości świadczonych usług, a nie do potrzeb skarbowości samorządowej, nadto hurtowe oddziały sprzedaży artykułów pierwszej potrzeby, będące w zarządzie komunalnym, ułatwiają zwłaszcza drobnemu kupiectwu, zdaniem niejednokrotnie na lichwiarskie kredyty pokątnych pośredników, zaopatrzenie w towar na dogodnych warunkach spłaty z wykluczeniem tak częstego tu fałszowania środków żywności. Z obsługi głównych artykułów pierwszej potrzeby, więc obrotów Zakładów Zaopatrywania Warszawy węglem, cukrem, drzewem, solą i t. d., korzysta zarówno przemysł i kupiectwo, jak i sfera konsumentów. Ma to miejsce również w Budapeszcie, o czym mówiliśmy już wyżej (warzywa np.). Pomijając wypiek własnego chleba, który na razie przed uruchomieniem okręgowej piekarni mechanicznej w Warszawie, (1929 r.) był zorganizowany na bardzo małą skalę w dwu średnich piekarniach, przeważnie ręcznie pracujących, inne działy handlowe pracowały w znacznej mierze dla obrotu prywatnego. Nawet jednak dział chleba pozbył w r. 1924—18.59% produkcji odbiorcom prywatnym, 2.48% ko-

operatywom, w r. 1925 — 24% i 4%, w r. 1926 — 14,35% i 6,50% w tych samych pozycjach.

Odbiorcami mąki w r. 1924 były przeważnie piekarnie miejskie i dział chleba w 65,1%, dalej sklepy miejskie w 16,6%, prywatni odbiorcy, więc kupcy tworzyli 14,8%, kooperatywy 0,6%, paszę kupowały kooperatywy w 20,8%, prywatni odbiorcy 16,3%, reszta szła na potrzeby miasta. W r. 1925 zmienia się sytuacja zasadniczo: sklepy i inne działy M. Z. Z. W., które w r. 1923 zakupywały 90%, a w r. 1924 — 87% ogólnych ilości mąki, zmniejszają w roku 1925 swe zakupy do 24%, natomiast prywatni odbiorcy, którzy w r. 1923 tworzyli zaledwie 8%, w r. 1924 — 14,8%, zwiększają w r. 1925 swe zakupy mąki w dziale rolnym M. Z. Z. W. do 64% ogólnej wagi, w r. 1926 do 51,16%, podobnie Magistrat, który nabył w r. 1923 — 1%, w r. 1924 — 3% ogólnej ilości mąki, w r. 1925 wystąpił już z cyfrą 12%, (w r. 1926 — 2,3%) natomiast kooperatywy zmalały w zakupie do 0% (1,02% w r. 1926). To samo ma miejsce w innych artykułach działu rolnego. Prywatni odbiorcy tworzyli w zakupie kasz w r. 1923 zaledwie 22%, w r. 1924 — 29%, w r. 1925 już 64%, w r. 1926 — 45,93%, w strączkowych 24%, 23%, 53% i 56,58%, w tych samych pozycjach. W r. 1927 i 28 zaszła zmiana w dziale rolnym o tyle, że w wykonaniu planu aprowizacyjnego państwa, Wydział Zaopatrywania miewał i wypiekał ziarno i mękę z rezerw zbiorowych w własnych i wydzierżawionych piekarniach i młynach, sprzedając chleb w sklepach miejskich i spółdzielczych. Obroty prywatne zmalały tedy w tym okresie przejściowym. W dziale mięsa, który ze względu na specyficzne warunki obrotu żywym bydłem i mięsem na rynku warszawskim, opanowanym przez wpływową grupę hurtowników, finansujących równocześnie obroty mięsne stolicy, nie odgrywa decydującej roli, służąc raczej zaopatrzeniu jatek miejskich, gros produkcji szło na cele miejskich sklepów, a prywatni odbiorcy i kupcy otrzymali w r. 1924 tylko 3,9% towaru nabytego, w r. 1925 już jednak 9%, w r. 1926, 6,6%, natomiast, jeśli o produkty uboczne chodzi to 79% tychże w r. 1925 rozsprzedano producentom i kupcom, a resztę instytucjom miejskim. Podobnie i dział kolonialny obsługiwał głównie sklepy miejskie, aczkolwiek w pewnych artykułach, więc ryżu, herbacie paczkowanej we własnej paczkarni znać coraz większe obroty z kupcami prywatnymi. Prywatni odbiorcy, którzy w r. 1923 nabyli 27%, zakupili w r. 1924 już 37% ogólnej ilości towarów kolonialnych. W r. 1926 78,45% ryżu, 25,74% herbaty, 14,30% mydła i 22,33% makaronu nabyli prywatni odbiorcy. Dział włókienniczy, który służył raczej potrzebom pracowników instytucyj miejskich, oraz urzędników państwowych (sprzedaż na raty), obecnie zniesiono, podobnie prawie wyłącznie pracowały na potrzeby miasta również zlikwidowane działy papierniczy i świadczeń, natomiast dział sklepów miejskich w specjalnym obrocie półhurtowym, obejmującym 20-tu kilogramo-

we ilości mąki, kaszy, ryżu, cukru, soli, mydła, świec i t. d. obsługiwał także i drobne kupiectwo miasta i okolic.

Zupełnie jednak inaczej przedstawia się sytuacja w działach cukru, węgla, drzewa i soli. Cukier pozbyto w r. 1924 w 49,4%, w r. 1925 już w 69%, w r. 1926 w 57,40% odbiorcom prywatnym, więc kupiectwu hurtowemu i detalicznemu, w r. 1924 w 43%, w r. 1925 w 24%, w r. 1926 w 21,68% sklepom miejskim, w 4,9%, 5% i 19,24% kooperatywom, 2,7%, 2% i 0,16% w tych samych pozycjach magistratowi i pracownikom. Jeszcze korzystniej przedstawia się dla kupiectwa dział soli, skoro z ogólnej ilości sprzedano w r. 1924, 78,9%, w r. 1925 85½%, w r. 1926 80,72% kupiectwu i odbiorcom prywatnym, 1,9%, ½% i 0,28% kooperatywom, resztę instytucjom i sklepom miejskim. Z usług Zakładów Zaopatrywania w tej dziedzinie korzystało przeszło 500 firm handlowych. Węgiel nabywali w r. 1924 prywatni odbiorcy, t. j. kupiectwo i przemysł w 37,3%, w r. 1926 46,67%, składy opałowe Zakładów Zaopatrywania 34,2%, w r. 1926 32,44%, magistrat i instytucje komunalne w 28,5%, w r. 1926 18,54%. Z opałowych składów Wydziału Zaopatrywania korzystali jednak nie tylko konsumenci, lecz także drobni kupcy i handlarze podmiejscy, sklepikarze itd. Koks odstąpiono przeważnie państwu w 52,9% i kupiectwu w 24,6%, w r. 1926 w 53,97%. Drzewo natomiast nabywali prywatni odbiorcy i kupcy, oraz przedsiębiorcy przemysłowi w 69,4%, w r. 1926 również 69,4%, kooperatywy w 0,4% (5,66%), reszta szła na potrzeby miejskich instytucji, składów opałowych i t. d. Ogółem z opału korzystało w r. 1924 w 44%, w roku 1925 w 47% prywatne kupiectwo i odbiorcy. W dziale budowlanym sprzedawano materiały w rodzaju cegły, cementu, wapna, dachówki, piasku, przeważnie firmom budowlanym. Ogółem firmy, kupiectwo i odbiorcy prywatni tworzą w r. 1924 w 43,29% sprzedanych towarów klientelę Zakładów Zaopatrywania Warszawy, pomijając już znaczny odsetek również przypadający kupiectwu, zwłaszcza drobnemu i prowincjonalnemu, na drodze pośredniej sprzedaży przez sklepy i punkty, jatki i składy opałowe.

Ze stanowiska oceny działalności sprzedażnej ważne jest stwierdzenie, które kategorie handlu korzystają z usług miejskiej placówki aprowizacyjnej. Dane statystyczne nie różnicują między poszczególnymi kategoriami odbiorców prywatnych, bliższy wgląd jednak w księgi odbiorców wskazuje na znamienity fakt, iż bardzo poważną większość odbiorców prywatnych tworzy tu drobne kupiectwo i właściciele małych sklepików i składów spożywczych. Wielcy hurtownicy, którzy w poprzednich latach tworzyli poważny odsetek odbiorców, obecnie nie tworzą już głównej podstawy miejskiej sprzedaży hurtowej; Zakłady Zaopatrywania w coraz wyższym stopniu stają się hurtownikami w zakupie, a półhurtownikami i detalistami — w sprzedaży. Powyższv

kierunek rozwoju jest na ogół racjonalny ze stanowiska celowości obrotu artykułami pierwszej potrzeby. Ponieważ miasta nie mają dostatecznej ilości własnych sklepów, zwłaszcza, wobec zakorzenionego zwyczaju kupowania codziennych artykułów spożycia w małych ilościach w sklepach w tym samym domu lub ulicy, wpływ regulacyjny komunalnych placówek aprowizacyjnych byłby ograniczony, gdyby nie obejmował drobnych sklepików i składów spożywczych, dotąd zależnych od hurtowników i półhurtowników, liczących odrębnie koszty handlowe i kredytowe. Zakłady Zaopatrywania zbliżając się zarówno w sprzedaży, jak i kredytowaniu towarów ku detalicznemu obrotowi małych sklepikarzy, działały do pewnego stopnia wbrew bezpośredniemu interesowi własnemu, hurtownicy bowiem, ofiarowywali lepsze warunki, t. j. gotówkowe wpłaty i wyższe ceny, niżli detaliści. Jest jednak jasne, że pomimo całej rentowności istotnie hurtowych, t. j. wagonowych obrotów sprzedaży, nie były one jednym z zasadniczych zadań Zakładów Zaopatrywania, które, pozbywając towar bezpośrednio sklepom detalicznym, usuwały zbędne niejednokrotnie pośrednictwo drobnych agentów. Ponadto przez odpowiednio postawioną pomoc kredytową, z której korzystali masowo drobni kupcy, ci ostatni przestali być przedmiotem specjalnego wyzysku ze strony finansujących detaliczne obroty półhurtowników lub drobnych „kapitalistów”, co przy stopie procentowej 4 lub więcej % na miesiąc a nawet tydzień przyczyniało się do olbrzymiego podrożenia cen. Pozostaje otwartą kwestja, czy drobni kupcy, korzystający z dogodnych cen i warunków nabycia artykułów pierwszej potrzeby w miejskich oddziałach hurtowych, obniżyli ceny odpowiednio do kalkulacji zakupu. Należy tu stwierdzić, że ceny „wytyczne”, oznaczone przez Komisarjat Rządu w porozumieniu z organizacjami kupieckimi, ustalały każdorazowo maksymalne granice, których przekroczenie było już karane, niestety drobne kupiectwo trzymało się zbyt często tych norm, pomimo wahań podaży i popytu, możliwości tańszego zakupu i t. d. Z drugiej strony skutkiem konkurencji sklepów miejskich i masowej pauperyzacji konsumentów, coraz częściej zdarzały się obniżki cen poniżej cen wytycznych w detalicznym handlu prywatnym i tak np. zdołaliśmy stwierdzić, iż po zniżce ceny cukru w sklepach miejskich do zł. 1,26 za 1 kg. w r. 1926, niektórzy z kupców spożywczych obniżyli ceny ze zł. 1,35 („wytyczna”) do zł. 1,33 i zł. 1,34, podobnie miała się rzecz zwłaszcza z artykułami nabiłowymi, jajami, mlekiem i towarami, nie podlegającymi cenom „wytycznym”.

Uważamy ten stan rzeczy za racjonalny ze stanowiska regulacji cen na rynku wewnętrznym. Miejska aprowizacja obsługuje zarówno bezpośrednio konsumentów, jak i drobne kupiectwo, wobec którego występuje w charakterze półhurtownika, pozbywającego towar w względnie małych ilościach (kilka korcy, worków i t. d.) na dogodnych warunkach kredytowych. W ten spo-

sób rozszerza się wydatnie wpływ regulacyjny miasta, nie ograniczając się jedynie do sieci własnych sklepów, z natury rzeczy wymagającej olbrzymich sum założycielskich dla masowego ich rozprzestrzenienia po całym mieście.

III. REGULACJA CEN ARTYKUŁÓW PIERWSZEJ POTRZEBY NA TLE KALKULACJI KOMUNALNYCH PLACÓWEK APROWIZACYJNYCH.

A) Zaopatrzenie a regulacja cen.

Regulacja cen, osiągnięta na skutek bezpośredniej i pośredniej działalności samorządu na polu aprowizacyjnym nie może jednak żadną miarą być oparta na specjalnych przywilejach podatkowych, taryfowych, cłowych i t. d., przyśługujących komunalnym placówkom zakupu i sprzedaży. Samorządowe działy hurtowe i sklepy detaliczne muszą być pociągnięte do wszelkich świadczeń publicznych, całą swoją zdolność konkurencyjną zawdzięczając wyeliminowaniu czynnika pośredniczącego, sprawnej obsłudze handlowej, dotarciu dzięki znacznym zakupom do źródeł produkcji, oraz technicznemu udoskonaleniu przetworu, obrotu i transportu (dostawy do domów, dogodnie dla szerokich rzesz odbiorców mleka i chleba). Na tych zasadach oparta organizacja zakupu i sprzedaży samorządu terytorjalnego tam, gdzie ona jest niezbędna ze względu na patologiczny układ stosunków w obrocie handlowym, może wyrzeć doniosły wpływ na obrót prywatny, zachęcając naocznym przykładem ogół handlujących do przeprowadzenia szeregu udoskonaleń technicznych.

Handlowy tok czynności i rentowność miejskich placówek aprowizacyjnych wynika nie tylko z samej istoty ich wyodrębnienia pod względem komercyjnym, jako samodzielnych przedsiębiorstw, z ogólnej administracji komunalnej, lecz także z zasadniczych celów działalności; miejskie placówki aprowizacyjne, dążąc do regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby, nie mogą regulacji tej osiągnąć innymi, jak tylko ściśle ekonomicznymi środkami, więc udoskonaleniem technicznym, obniżeniem kosztów produkcji, racjonalniejszą organizacją wytwarzania i pracy i to w warunkach dostępnych każdemu przedsiębiorstwu prywatnemu. Stąd niskie ceny chleba mogą być osiągnięte przede wszystkim racjonalnym wypiekiem mechanicznym, poręczającym nie tylko znaczne zmniejszenie kosztów produkcji przez zaoszczędzenie robocizny ręcznej, lecz także specjalnie tu ważną jakość produktu, wytwarzanego w warunkach higienicznych, dalej zmniejszenie pośrednictwa, potanień przewozu i t. d. Dalsze istotne polepszenie stosunków produkcji i obrotu zależy w dziale chleba od uruchomienia okręgowych piekarni mechanicznych, które niewątpliwie przyczynią się do powstania w stolicy i głównych centrach przemysło-

wych szeregu prywatnych i społecznych piekarni i fabryk pieczywa, nowoczesnie urządzonych i taniej produkujących, niżli obecnie wysoce zacofane piekarnie. W ten sposób staje się zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego, oparta na ścisłym spółdzielaniu z czynnikiem spółdzielczym, jedną z form walki z nadmiernym pośrednictwem i spekulacją żywnościową, prowadzonej środkami ściśle gospodarczymi. Działalność w tym kierunku samorządu terytorjalnego jest częścią racjonalnej polityki cen, którą związki komunalne prowadzą nie tylko w zakresie artykułów żywnościowych, lecz także zaopatrzenia ludności w gaz, elektryczność, wodę, dogodne środki komunikacyjne, (tramwaje elektryczne, koleje podziemne) itd. Opłaty wodociągowe, kanalizacyjne, za użycie prądu elektrycznego, przejazd miejskimi środkami komunikacyjnymi itd., muszą być oparte nie tylko na ścisłej kalkulacji handlowej kosztów produkcji i obrotu, lecz uwzględniać w równej mierze, oczywiście w granicach samowystarczalności finansowej, momenty społeczne, w postaci obniżenia np. taryf tramwajowych dla klas pracujących i sfer uczniowskich, ulgowego przydziału środków opałowych dla biedniejszej ludności itd. Komunalne placówki aprowizacyjne muszą podobnie, jak i inne zakłady użyteczności publicznej, zorganizowane w formie przedsiębiorstw samorządowych, przestrzegać w organizacji i rachunkowości zasad ściśle handlowych, dążąc do pokrycia kosztów i oprocentowania kapitału, niemniej celowość działalności aprowizacyjnej samorządu terytorjalnego wymaga, by zarówno w zakupie, jak i w przerobie i sprzedaży osiągnięto niewątpliwe rezultaty w kierunku regulacji cen na rynku wewnętrznym. Regulacja cen nie jest równoznaczna, jak się to zazwyczaj przyjmuje, z dążeniem do jednostronnego obniżenia cen artykułów pierwszej potrzeby, lecz ma ona cele głębsze: przede wszystkim zapobieżenie pogorszeniu jakości towaru, wahaniom cen, tak częstym zwłaszcza w okresie powojennym, oraz rozpiętości cen między surowcem a przerobem, między obrotem hurtowym i detalicznym, artykułami rolnymi a przemysłowymi. Usunięcie tych wysoce ujemnych zjawisk w powojennym życiu gospodarczym należy do najważniejszych zadań na polu aprowizacyjnym samorządu terytorjalnego, który w tej dziedzinie ma o wiele rozleglejsze pole do działania, niżli w przejściowym obniżeniu ceny o grosz lub 2 grosze na klg. chleba, czy mąki. Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego, oparta ściśle o spółdzielczość spożywców, leży tedy w interesie produkcji i obrotu, cierpiących dotkliwie na skutek ustawicznych wahań i przesunięć cen. Polityka cen, stanowiąca dziś jedno z podstawowych zagadnień ekonomiki, zależy oczywiście nie tylko od posunięć miejscowej administracji gospodarczej, będąc w ścisłym związku z międzynarodowymi koniunkturami, państwową polityką kredytową, cłową, taryfową i podatkową, niemniej do samorządu terytorjalnego należy usunięcie tych najbardziej jaskrawych przeszkód miejscowej natury, któ-

re wynikają z braku urządzeń technicznych, komunikacyjnych i nadmiernego rozrostu pośrednictwa. Działalność ta jako ściśle gospodarcza jest zresztą nierównie skuteczniejsza w walce z drożyzną, niżli środki represyjne, karno - dyscyplinarne, oraz ustalenie cen wytycznych i taks na chleb, mięso i t. d.

Zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego wymaga szczegółowej statystyki, dotyczącej produkcji środków żywności, nie tylko w całym kraju, lecz i jego poszczególnych częściach, przyczem musi być położony nacisk na okręgi deficytowe pod względem aprowizacyjnym (zwłaszcza w zbożu i bydłe) i czynne (nadwyżka ponad zapotrzebowanie). Spożycie musi być ujęte ściśle dla poszczególnych grup i warstw ludności rolniczej, ciężko pracującej fizycznie, np. górników, robotników, inteligencji, więc pracowników i urzędników. Wielce pomocnymi w tej dziedzinie są stale prowadzone budżety rodziny robotniczej i pracowniczej. Niejednokrotnie oddziały czy urzędy aprowizacyjne będą musiały w braku odpowiednich danych urzędów statystycznych, oprzeć się o własne badania i materiały statystyczne, oświetlające szczegółowo zagadnienie obrotu i spożycia artykułów pierwszej potrzeby, niezbędne jest tu więc utworzenie przy oddziałach aprowizacyjnych miast referatów statystycznych, współdziałających z oficjalną statystyką. Materiały statystyczne i ankiety muszą być podporządkowane specjalnym celom aprowizacyjnym, np. z chwilą, gdy miasto przystępuje do ulepszenia działu mięsnego, ważne są dla działu aprowizacyjnego szczegółowe dane co do obfitości bydła rzeźnego w poszczególnych powiatach kraju, ilości rzeźni, fabryk przerobu, warunków transportowych, stosunków obrotu żywcem i mięsem (finansowanie, pośrednictwo i koszty kalkulacyjne i t. d.). Dopiero na podstawie szczegółowych materiałów statystycznych i faktycznych mogą nastąpić celowe posunięcia w zaopatrzeniu i regulacji cen w kierunku zbliżenia producenta do konsumenta, okręgów czynnych do okręgów biernych aprowizacyjnie i t. d.

Na polu regulacji cen, związki komunalne winny przede wszystkim zapewnić sobie możliwość dokładnego śledzenia ruchu cen w obrocie hurtowym i detalicznym, cen u producentów, cen przewozu i przerobu itd. Ogólna statystyka miejska i państwowa nie wystarczy w tym kierunku, tak, iż urzędy aprowizacyjne muszą drogą bezpośrednią zdobywać istotnie osiągnane ceny, zaznając się równocześnie szczegółowo z kalkulacją w produkcji, przerobie i przewozie.

Miasta już przed wojną ustanawiały specjalne komisje cen i tak w r. 1905 w Stuttgardzie powstała komisja ustalania cen mięsa. Do komisji tej wchodził przedstawiciel miasta i kół rzeźniczych. Ci ostatni zobowiązali się dawać dokładne sprawozdania o sytuacji na rynku bydłym i mięsnym, możliwościach rentownego wyzyskania odpadków, wreszcie była tu przewidziana po raz pierw-

szy kontrola kalkulacji przemysłu i obrotu rzeźniczego. W wielu miastach istniały komisje notowania cen bydła i tak wedle informacji Dr. Zitzena w skład takiej komisji w Herford wchodziło 2 przedstawiciele rolników i 2 reprezentanci rzeźników. Komisja ta uwidaczniała na specjalnych tablicach w rzeźni i targowiskach, oraz halach ceny wszystkich gatunków mięsa, oraz przeprowadzała próby uboju celem ustalenia kosztów produkcji, rozstrzygających o cenach detalicznych mięsa u rzeźnika.

Właściwą ingerencję czynnika komunalnego na ruch cen wprowadziły wypadki wojenne i przymusowa gospodarka aprowizacyjna. Powstają komisje nadzorcze, biura badania cen (w r. 1915 w Niemczech), poddające specjalnemu badaniu ruch cen na podstawie ścisłej kalkulacji kosztów produkcji, przerobu i obrotu, dalej gminne rady gospodarcze (w Czechosłowacji), komisje ustalania cen itd. Wszystkie te instytucje mają na celu ująć przyczyny rozpiętości cen w obrocie hurtowym i detalicznym, dla celów nietylko naukowych, ale przede wszystkim praktycznych, zapobieżenia drożyznie artykułów pierwszej potrzeby. Na ogół po wielu doświadczeniach zwycięża obecnie pogląd, iż jedynie droga ścisłe gospodarczych zarządzeń jest skuteczna, że jednak dla uniknięcia niecelowych posunięć, niezbędna jest dokładna znajomość rynku, koniunktur i kosztów produkcji, przewozu i obrotu, ku czemu służą właśnie biura badania cen, komisje ankietowe i instytuty koniunktur.

Na specjalną uwagę zasługuje instytucja opartych o związki komunalne, niemieckich biur badania cen („Preisprüfungsstelle“), które powstały na mocy ustawy z 4 sierpnia 1914 r., obwieszczenia Rady Związkowej (Bundesrat) z d. 25 września 1915 r. oraz rozporządzenia z d. 13 czerwca 1923 r., celem „stworzenia podstaw dla regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby i kontroli obrotu temi artykułami“. Biura badania cen miały więc za zadanie śledzić ruch cen, celem ustalenia cen godziwych i dostosowanych do stosunków gospodarczych, nadto popierać działalność sądów i władz administracyjnych na polu gospodarki aprowizacyjnej (orzeczenia, opinie i t. d.) uświadomić społeczeństwo o podstawach racjonalnego ruchu cen, zbierać odpowiednie materiały, doświadczenia i t. d. Wszystkie gminy powyżej 10.000 mieszkańców były obowiązane utworzyć biura badania cen, natomiast inne związki komunalne mogły dobrowolnie same lub łącznie z innymi powoływać do życia placówki badania cen. W Witembergji powstało nadto w r. 1925 Krajowe Biuro badania cen (Landespreisstelle), które popierało gminne biura badania cen w ich działalności, za czym poszły inne prowincje, stwarzając również krajowe biura badania cen.

W okresie przymusowej gospodarki aprowizacyjnej odgrywały biura badania cen poważną rolę w zaopatrzeniu i regulacji cen. Od r. 1923 współdziałały krajowe biura badania cen w ogólnej państwowej akcji obniżenia cen, zaj-

mując stanowisko nie tylko w obrocie artykułami spożywczymi, lecz i w kwestii mieszkaniowej, lichwie pieniężnej i t. d.

Działalność miejskich biur badania cen w Niemczech spotykała się niejednokrotnie z krytyką ze strony nie tylko bezpośrednio zainteresowanej, jedni zarzucali biurom badania cen zbyt daleko idący interwencjonizm, inni za mały wpływ na ruch cen. Na ogół jednak, zwłaszcza w okresie nadmiernej spekulacji i kryzysów gospodarczych, potrafiły biura badania cen przywrócić naruszoną równowagę i zapobiec dalszej nieuzasadnionej wyższości cen. Zwłaszcza w większych miastach, rozwinęły biura badania cen ożywioną działalność. Na czele berlińskiego biura badania cen (statut z 20 października 1921 r.) stał nadburmistrz; członek magistratu, mianowany przez nadburmistrza, prowadził agendy bezpośredniego nadzoru. Bieżące sprawy leżały w ręku 3 decernentów z wykształceniem ekonomicznym, jednego decernenta z wykształceniem prawnym i pomocniczego materiału. Biuro badania cen działało w ścisłym porozumieniu z fachowymi kołami producentów i spożywców, korzystając z współpracy rzeczoznawców. Komisjom przewodniczył radca miejski. Powołano do życia siedm komisyj (wydziałów) fachowych, oraz jedną dla spraw ogólnego znaczenia, nadto podkomisje specjalne. W komisjach ścierały się często bardzo ostro interesy konsumentów i producentów. *).

Punktem wyjścia dla komunalnych biur badania cen były doniesienia o lichwie, wydawały one wówczas opinie. Na tem jednak nie kończyła się ingerencja biur. Jeśli dany wypadek, a miało to często miejsce, — ujawniał braki i nadużycia ogólniejszej natury w obrocie artykułami danej gałęzi, wówczas biuro badania cen w porozumieniu z zainteresowanymi kołami, omawiało sposoby naprawy stosunków, przyczem gdy porozumienie dobrowolne nie dochodziło do skutku, udawało się o pomoc do centralnych władz państwowych. Ponadto biura badania cen rozstracały stałą opiekę nad obrotem środkami żywności, korzystając między innymi z prasy codziennej i periodycznej. Jako cenę odpowiednią i umiarkowaną („angemessen”) uważały biura badania cen wedle orzeczeń Sądu Rzeszy cenę, która zawierała następujące elementy:

1) cena zakupu towaru lub surowców i półfabrykatów, niezbędnych do produkcji towarów („Einstandspreis”).

2) koszty handlowe (Betriebskosten) związane z produkcją, nabyciem, przechowaniem, ubezpieczeniem towaru i t. d.,

3) odpowiedni udział w ogólnych kosztach administracyjnych przedsiębiorstwa, o ile te koszty pozostają w związku z danym towarem, dalej odpisy

4) odsetki (wynagrodzenie) za użycie własnego lub obcego kapitału,

*) Por. Körner. Das Berliner Wirtschaftsleben und die Preisprüfungstelle 1920 — 1924

- 5) premia ryzyka,
- 6) wynagrodzenie przedsiębiorcy za świadczenia i pracę,
- 7) czysty zysk.

Oczywiście czynniki te nie zawsze składały się w konkretnym wypadku na cenę słuszną, niemniej służyły one za punkt wyjścia dla skomplikowanych obliczeń zwłaszcza w okresie inflacji. W praktycznym ułożeniu stosunków ustalono t. zw. „Handelsaufschläge”, w obrębie których wolno było kupiectwu nazywać ceny stosownie do kosztów produkcji, ale których przekroczenie było już poddawane ścisłemu badaniu biura cen. O ustaleniu tych dodatków handlowych toczyły się zacięte spory między konsumentami, a kołami zainteresowanymi. Biura badania cen uwzględniały spadek wartości pieniądza, nie zajmowały się jednak produkcją pierwotną, więc przede wszystkim rolniczą. Rolnictwo ustalało ceny nie wedle kosztów produkcji, lecz cen giełdowych. Na politykę cen wielkich grup produkcji przemysłowej, czuwało ministerstwo gospodarstwa społecznego, ceny rolnicze były wolne od wszelkiej kontroli. Biuro badania cen interweniowało jednak w ministerstwie aprowizacji i rolnictwa w szeregu wypadków podbijania cen, podrożenia owoców i jarzyn w r. 1923, podrożenia mięsa i t. d. Podobnie interweniowały biura badania cen skutecznie na rynku giełdowym, zapobiegając spekulacjom giełdy zbożowej i bydłowo-mięsnej.

Ustawa z dn. 8 czerwca 1926 r. (Dz. U. Nr. 49) zniósła biura badania cen. Wbrew przewidywaniom, koła bezpośrednio zainteresowane, więc handlowe i przemysłowe nie przyjęły bynajmniej zniesienia biur badania cen z entuzjazmem, czy zadowoleniem. Oto przewodniczący Związku handlarzy rybami w Berlinie wystąpił z memorjałem, w którym po stwierdzeniu, że należy do największych przeciwników interwencjonizmu państwa w sprawach aprowizacyjnych, opowiedział się w zupełności za dalszym utrzymaniem biura badania cen, które przyczyniło się do racjonalizacji obrotu handlowego. P. Winkler, pisze dosłownie: „Krajowe Biuro badania cen zdołało zebrać w swych publikacjach („Berliner Wirtschaftsberichte“) wyczerpujący materiał, który w zakresie zarówno rybnego handlu hurtowego, jak i detalicznego mógł uchodzić za rozstrzygający (massgebend)“. I pisze dalej Winkler *), nieco ironicznie: „niejeden z ludzi ekonomizujących (so mancher Volkswirtschaftler) mógł w ten sposób nabrać zupełnie innego przekonania o stosunkach faktycznych w ruchu cen, niżli z szeregu wydawnictw urzędowej statystyki państwowej cen”, której Winkler zarzuca w zakresie produkcji i obrotu rybami, zupełną nieznajomość rynku. Widzimy więc, że z grona najbardziej wrogo usposobio-

*) Por. Winkler: Die Landespreisprüfungstelle für den Freistaat Preussen, str. 88. Berliner Wirtschaftsberichte.

nych wobec wszelkiej interwencji aprowizacyjnej kół drobnego handlu wyszła zupełnie obiektywna ocena działalności biura badania cen, przedstawiciele obrotu spożywczego widzieli w tej instytucji jedną z najbardziej obiektywnych placówek publicznych, która broniąc przede wszystkim interesów konsumentów nigdy nie zeszła z drogi bezstronnej oceny celowości gospodarczej i ogólnego rozwoju ekonomicznego.

Instytucja biura badania cen, aczkolwiek zawdzięczająca swe powstanie systemowi kontyngentowemu i przymusowej gospodarce aprowizacyjnej, okazała się wielce żywotną, skoro zapoczątkowane przez nią szczegółowe badania kosztów produkcji utrzymały się po powrocie do wolnego handlu. Powstałe w ostatnich latach w szeregu państw zachodnich, a także w Niemczech i w Polsce, komisje ankietowe, biura badania cen itd. prowadziły w dalszym ciągu zapoczątkowane przez powojenne biura badania cen, prace nad ustaleniem kosztów produkcji i ruchem cen. Odebrano tylko tym pracom ich bezpośredni charakter posunąć karno-administracyjnych w walce z lichwą i spekulacją, opierając badania na zasadach naukowych. Miejskowy charakter tych badań czyni je specjalnie wskazanymi dla zarządu komunalnego, który winien przede wszystkim w większych miastach i ośrodkach, prowadzić specjalne placówki badania cen, samodzielnie lub łącznie z wydziałem statystycznym i ekonomicznym.

Wojna i wypadki powojenne wysunęły sprawę zaopatrzenia ludności w środki codziennej konsumpcji i codziennego użytku na pierwszy plan zagadnień gospodarczych i administracyjnych. System kontyngentowy, jako wyraz przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, był wynikiem zgoła odmiennego, niż przed wojną ułożenia stosunków prawnopolitycznych, państwowych i gospodarczych, był jednym ze sposobów skutecznej walki z nieprzyjacielem, starającym się ogłodzić kraj, przez odcięcie dowozu najniezbędniejszych środków produkcji rolnej i nieprodukowanych w danym państwie narzędzi, maszyn i towarów przemysłowych. Nawet więc kraje przed wojną naogół samowystarczalne, zarówno pod względem środków żywności, jak i produkcji przemysłowej, znalazły się w ciężkim położeniu gospodarczym, będąc zmuszone jak Niemcy i Austria do zarządzenia jaknajdalej idącej oszczędności w spożyciu, wobec utrudnień dowozu, zwłaszcza surowców i środków żywności.

System przymusowej gospodarki aprowizacyjnej miał nadto na celu nie tylko zaopatrzenie ludności, której konsumpcja była narażona na poważne niebezpieczeństwo wobec wypadków wojennych i zniszczenia gospodarstwa społecznego, lecz także zapewnienie w danych warunkach możliwie sprawiedliwego rozdziału środków żywności i artykułów masowego zapotrzebowania, niezależnie od spekulacyjnego obrotu, krzywdzącego uboższe sfery ludności miast. Przymusowa gospodarka zaopatrzenia jest oceniana zazwyczaj, jako nieudany wysiłek socjalizacji obrotu. Wszędzie niemal, gdzie stworzono nader kosztowny

aparatu kontyngentowy, odrębne magistratury żywnościowe, powołane do realizacji planu zaopatrzenia, gdzie wreszcie daleko rozproszony program obejmował nie tylko obrót, lecz nawet produkcję i przerób artykułów niezbędnego zapotrzebowania, tam wszędzie dały się z biegiem czasu wyczuć dotkliwe objawy przymusowej gospodarki, czyniąc cały wysiłek zgoła niewspółmiernym do jego rezultatów.

Okazało się niemal wszędzie, iż spekulacja jest silniejsza i ruchliwsza, niż i najlepiej urządzone i pomyślane administracyjne placówki wykonawcze. Jeśli chodzi o środki żywności, system kontyngentowy nie tylko ograniczał konsumpcję ludności, lecz nadto nakładał ciężary na produkcję rolną, ograniczając ją szeregiem nakazów i zakazów, zresztą doskonale omijanych przez ludność zwłaszcza małorolną. Również dotkliwie odczuwał ciężary reglamentacji przemysł i górnictwo, zmuszone do poddania się administracyjnym organom wojskowym, nie zawsze stojącym na wysokości zadania, zwłaszcza pod względem wykształcenia technicznego.

Oczywiście nie można systemu kontyngentowego oceniać ze stanowiska wyłącznie *à posteriori*; spełnił on do pewnego stopnia swą rolę w najcięższym okresie wojennym nie tyle, jako organizacja, rządząca się zasadą ekonomiki „jak najmniejszym wysiłkiem, jak największe rezultaty”, ile jako niezbędna konieczność w kierunku zapewnienia w czasie wybujałej spekulacji minimalnej ochrony aprowizacyjnej tym klasom ludności, które powołane były do najcięższego podatku krwi.

Placówki komunalne, w szczególności wydziały zaopatrywania musiały jednak w tym okresie spełniać rolę wykonawcy tych zadań, jakie ogólny plan państwowej gospodarki kontyngentowej wyznaczył związkom komunalnym. W całej akcji bynajmniej nie rządzono się zasadą możliwie największych oszczędności i najekonomiczniejszej w danych warunkach organizacji przedsiębiorstwa i podziału pracy. Było to zresztą zgodne z ogólnym nastrojem wojennym, chodziło bowiem przede wszystkim o przetrzymanie ciężkiej sytuacji, nie zaś o ekonomiczne podstawy całej akcji.

Zasadnicza zmiana zadań i środków związków komunalnych w zakresie aprowizacyjnym, schodzi się z chwilą zniesienia systemu kontyngentowego i stopniowego powrotu do wolnego obrotu. Miało to miejsce i w naszych warunkach.

Tempo przywrócenia wolnego obrotu było bardzo szybkie, niezawsze odpowiadając wzrostowi produkcji, przy zupełnym opanowaniu obrotu przez pośrednictwo i spekulację. Po krótkim okresie stabilizacji w lutym w pierwszej połowie 1922 roku, nastąpił długotrwały okres inflacji, ukończony dopiero z przeprowadzeniem równowagi budżetowej. Okres ten dzięki wyjątkowo korzystnym koniunkturalnym wywozowym, wynikającym z coraz większej w miarę

spadku naszej waluty różnicy cen między polską a zagraniczną produkcją, cechował żywotny ruch założycielski, objawiający się w powołaniu do życia szeregu placówek gospodarczych, towarzystw akcyjnych, spółek z ogr. odp. i t. d., niemniej jednak wywołało to szereg powszechnie znanych, a dotkliwych objawów gospodarczych. Mimo pozorów żywotnego rozwoju gospodarczego, brak równowagi budżetowej zarówno w gospodarce państwowej, jak i prywatnej doprowadził do zupełnego chaosu w życiu ekonomicznym, zubażając Skarb Państwa, przemysł i produkcję, a bogacąc tylko spekulację, obliczoną na obroty walutowe i giełdowe. Z chwilą cofnięcia niezwaloryzowanych kredytów, udzielanych przez państwo produkcji i obrotowi, oraz podwyższenia znikomych dotąd podatków i opłat publicznych, oraz taryf transportowych, rozpoczął się okres ciężkiego przesilenia gospodarczego, trwający od czasu stabilizacji waluty, a jeszcze obecnie nie zupełnie przezwyciężony. W miarę rozwoju wypadków uległa oczywiście zmianom polityka aprowizacyjna, a z nią i działalność wydziałów zaopatrywania większych miast Polski. Przyspieszone tempo likwidacji przymusowej gospodarki aprowizacyjnej rodziło specjalne zadania wydziałów zaopatrywania wobec powolnego wzrostu produkcji i opanowania obrotu powojennego przez pośredniczącą spekulację. W czasie inflacji, gdy wzrost cen w handlu prywatnym był stale oparty na asekurowaniu się przed dalszym jeszcze mocniejszym spadkiem waluty, wydziały zaopatrywania, które oczywiście musiały również ponieść konsekwencje spadku waluty, powstrzymywały się od zbyt częstych podwyżek cen, przewyższających istotne zmiany waluty. Zdarzało się często, iż wydziały zaopatrywania, używając wówczas popularnego terminu nie mogły „odkupić się”, co nawet sprawiało, iż w miesiącach intensywnego wzrostu kursu obcych walut, obroty towarowe wydziałów zaopatrywania malały znacznie. Niemniej w czasach tych, aczkolwiek wydziały zaopatrywania wobec powszechnej ucieczki od pieniądza i zawrotnego tempa spadku waluty, nie zawsze mogły odegrać rolę regulatora cen na rynku wewnętrznym, to jednak przez racjonalną kalkulację, o ile była ona w tych czasach możliwa i unikanie giełdowej gry, przyczyniły się do zaopatrzenia przynajmniej części ludności w tańsze i jakościowo dobre artykuły codziennego zapotrzebowania.

Właściwe zadanie wydziałów zaopatrywania — regulowanie cen na rynku wewnętrznym mogło nastąpić dopiero z chwilą stabilizacji waluty. Cały rok 1924 jest właśnie okresem stopniowego przezwyciężenia wszystkich pozostałości inflacji. Wobec utrwalenia kursu złotego, odpadła możliwość gry na różnice kursowe, które były zasadniczą podstawą wszelkich obrotów handlowych. Ceny ustalały się odtąd na podstawie ukształtowania podaży i popytu, dzięki jednak prymitywnej organizacji handlowej, pośrednictwo zawsze jeszcze opanowywało lwią część obrotów, zwłaszcza w miastach, zależnych od dowozu

środków żywności z pobliskich i dalszych wsi. Rzadka sieć kolejowa i wodna, zły stan dróg, brak większych firm hurtowych i racjonalnego kredytu krótko-terminowego, wogóle wadliwość organizacji handlu wewnętrznego, sprzyjały wielce rozwojowi pokątnego pośrednictwa artykułami pierwszej potrzeby, zwłaszcza ziemiopłodami i produktami mięsnymi, co wszystko przeciwstawiało się mniej lub więcej odpornie, uzdrawiającej z wolna te stosunki akcji miejskich placówek aprowizacyjnych. Rola tych ostatnich była tedy jasna. Chodziło o regulację cen, a tę można było przy poręczeniu dobrej jakości towaru uzyskać przez dotarcie do producenta z ominięciem większego lub mniejszego łańcucha pośredników. W tym kierunku wystarczyło, by miejskie placówki aprowizacyjne objęły, jak widzieliśmy, tylko część obrotów handlowych, skłaniając na drodze konkurencji prywatne kupiectwo i konsumenta do korzystania z pierwszych źródeł zakupu i stopniowego wyeliminowania zbyt rozbudowanego pośrednictwa.

Dla wypełnienia jednak tych pierwszorzędnej wagi zadań musiały miejskie placówki aprowizacyjne dążyć do możliwego obniżenia w danych warunkach kosztów produkcji i zakupu, co wobec prymitywnych urządzeń naszego handlu wewnętrznego prowadziło z konieczności do częściowego uniezależnienia się od czynników transportowych i składowych, procesów przerobczych i t. d. Wydziały aprowizacyjne tworzą więc własne środki transportowe, które ułatwiają w wysokim stopniu obniżenie kosztów przewozu, tworzą, a raczej przejmują i urządzają, jak w Warszawie, nowocześnie urządzone składy towarowe, celem racjonalnego zorganizowania przechowania towaru, przeznaczonego dla stolicy, a ulegającego cleniu, opodatkowaniu, akcyzie i t. d., dążą do stworzenia piekarni mechanicznych, mających uregulować specjalnie dla naszych stosunków ważną sprawę wypieku chleba, starają się o zorganizowanie handlu mięsnego dotąd zupełnie chaotycznego i zależnego od miejscowej grupy pośredników, słowem organizują własny aparat wytwórczy, przetwórczy i transportowy o tyle, o ile to jest niezbędne dla celów regulowania cen na rynku wewnętrznym, drogą osiągnięcia najniższych kosztów produkcji i obrotu. Komunalne placówki aprowizacyjne przestają traktować ekspansję i rozszerzenie swych ingerencji zaopatrzenia jako główny cel i zadanie, jak to miało miejsce poniekąd ze wszystkimi instytucjami rozdzielczymi w przymusowej gospodarce aprowizacyjnej, — traktując odtąd organizację przerobu, zakupu, przewozu i sprzedaży ze stanowiska regulacji cen, to jest możliwie niskich cen i dobrej jakości towaru. Moment ten stanowi zasadniczy punkt wyjścia dla oceny działalności miejskich placówek aprowizacyjnych. Placówki aprowizacyjne w formie wydziałów zaopatrywania są obecnie w swoim rodzaju wydziałem gospodarczym, zaopatrującym magistrat i instytucje miejskie w towary i artykuły niezbędne dla normalnego urzędowania (artykuły kancelaryjne,

opłaty i t. d.). Nie mają jednak i nie powinny mieć w tym kierunku charakteru bynajmniej przymusowego, ubiegając się o roboty, usługi i dostawy do czynników komunalnych także drogą normalnej konkurencji. Dla obsługi magistratu nie powinien być tworzony specjalny aparat, poszczególne działy handlowe i eksploatacyjne pełnią te funkcje w zakresie swych specjalności.

Ponadto niektóre z wydziałów zaopatrywania prowadzą pewne przedsiębiorstwa miejskie, nie łączące się ściśle z celami i zadaniami natury aprowizacyjnej, więc drukarnie, betoniarnie, administrację domów i t. d. Przedsiębiorstwa te zostały przyłączone do placówek aprowizacyjnych uchwałą władz miejskich i łączą się tylko luźnie z istotą działalności aprowizacyjnej, aczkolwiek należy zaznaczyć, iż tartaki pozostające w ścisłym związku z miejską eksploatacją drzewa mogą oddać ważne usługi działowi budowlanemu miasta, który wobec konieczności rozbudowy będzie w przyszłości odgrywać bardzo poważną rolę regulatora cen materiałów budowlanych na rynku wewnętrznym.

Należy ściśle odróżnić między przedsiębiorstwami w rodzaju tartaku, składów towarowych, służącymi zasadniczym celom handlowym i regulacyjnym, a instytucjami w rodzaju drukarni, fabryki betonowej i t. d., które przyłączono do placówek aprowizacyjnych ze stanowiska wewnętrznego raczej układu stosunków administracyjnych. Natomiast inne przedsiębiorstwa, więc niezbędne do regulacji cen chleba młyny, elewatory, piekarnie, tabory konne i zajezdnie samochodowe, jako racjonalna organizacja transportu, wreszcie składy towarowe, niezbędne dla udoskonalenia handlowego obrotu hurtowego, wytwórnie obuwia i ubrań gotowych, wreszcie kasy targowe, regulujące obrót mięsem, łączą się z zasadniczymi celami aprowizacyjnymi.

Wreszcie prowadzą miejskie placówki aprowizacyjne, sprzedaż hurtową i detaliczną artykułów pierwszej potrzeby we własnych oddziałach, sklepach jatkach, składach opałowych i t. d., przyczem obroty te mają na celu: udoskonalenie i potaniecie obrotu handlowego, oraz regulację, zwłaszcza detalicznych cen na rynku wewnętrznym. Wynika stąd, iż pomimo ściśle handlowych zasad, na jakich oparto w myśl zaleceń polityki komunalnej, wszelkie przedsiębiorstwa miejskie, a więc i aprowizacyjne, te ostatnie mają charakter ściśle publiczny, dążąc do urzeczywistnienia w dziedzinie gospodarczej jednego z ważniejszych zadań administracji komunalnej, unowocześnienia i potaniecia obrotu artykułami codziennego spożycia. Wychodząc z tego założenia komunalne wydziały zaopatrywania podjęły akcję uzdrowienia obrotu spożywczego nie na drodze zawsze mniej lub więcej zawodnej w życiu ekonomicznym, więc politycyjno - administracyjnej, lecz w kierunku jedynie wedle doświadczeń lat ostatnich skutecznej regulacji cen, przez udoskonalenie urządzeń handlowych i dostarczenie rynkowi wewnętrznemu pewnej ilości względnie taniego i jakościowo dobrego towaru.

Z życia miast.

Edward Jezierski.

Działalność Samorządów miejskich i ziemskich w I-em dziesięcioleciu niepodległości.

(Na podstawie danych statystycznych, przedstawionych na P. W. K.)

Statystyczne dane, zebrane szczegółowo z gmin miejskich i wiejskich oraz z powiatowych związków komunalnych dla przedstawienia obecnego stanu i rozwoju związków komunalnych od roku 1918 na Powszechnej Wystawie Krajowej — pozwalają po raz pierwszy zapoznać się dokładnie z gospodarką tychże związków komunalnych i przeprowadzić w granicach możliwości porównanie ich prac i dorobku.

Co do gmin miejskich bardzo szczegółowe sprawozdanie i opis rozwoju urządzeń miejskich przedstawione zostały w pracy Prof. Leona Wład. Biegleisena p. t. „Stan i tendencje rozwoju polskich urządzeń miejskich“. (Warszawa 1929).

Niniejsza praca ma na celu jedynie bardzo ogólne porównawcze zestawienie rozwoju ważniejszych działów gospodarki samorządowej miejskiej i ziemskiej ze szczegółowym uwzględnieniem tej ostatniej.

Działalność oświatowa.

We wszystkich miastach korzystało w r. 1919 z przedszkoli komunalnych 11.171 dzieci, podczas gdy z przedszkoli, prowadzonych przez samorządy ziemskie 2.565 dzieci. I w jednych i w drugich przedszkolach liczba dzieci w r. 1928 znacznie wzrosła. I tak w gminach miejskich podniosła się w dwójnasób, bo do cyfry 22.054, podczas gdy w samorządach ziemskich aż blisko sześciokrotnie — do cyfry 14.872.

W r. 1927/28 samorządy ziemskie utrzymywały 24 przedszkoli sejmikowych i 188 gminnych. Większy zatem rozwój przedszkoli widzimy w samorządach ziemskich, co usprawiedliwione jest charakterem zamieszkiwanej ludności. Do typu gmin wiejskich zbliżone są ze względu na charakter ludności — miasta o liczbie ludności do 10.000. W tych to właśnie gminach miejskich wzrost ilości dzieci, uczęszczających do przedszkoli wzrósł najwięcej, bo o 199%, gdyż z cyfry 2.796 w r. 1919 podniósł się do cyfry 8.375 w r. 1928.

Szkolnictwo powszechne wykazuje bardzo znaczny rozwój w gminach miejskich. Ujmując działalność samorządów w zakresie szkolnictwa powszech-

nego z punktu widzenia budownictwa szkolnego i ilości izb w poszczególnych szkołach, odnośna statystyka przedstawia się następująco:

SAMORZĄDY	Od r. 1919 — 1928 przy- było izb w szkołach pu- blicznych.
miejskie . . .	9.657
ziemskie . . .	4.395

Ze względu na bardzo dokładną statystykę rozwoju szkolnictwa powszechnego w miastach, podaną w pracy Prof. Biegeleisena, ograniczamy się obecnie jedynie do szczegółowszego omówienia działalności oświatowej samorządów ziemskich.

Statystykę stanu wybudowanych budynków i izb szkolnych ujmujemy według województw. Największą w tym kierunku intensywność wykazują województwa:

Lwowskie	gdzie wybudowano	362	budynków o	615	izbach
Lubelskie	„ „	270	„ „	613	„
Tarnopolskie	„ „	262	„ „	403	„
Krakowskie	„ „	239	„ „	446	„
Warszawskie	„ „	226	„ „	452	„
Kieleckie	„ „	210	„ „	501	„

Niemniej w dziedzinie budownictwa szkolnego zdziały samorządy ziemskie województw zachodnich, w których stan szkolnictwa przed r. 1918 był zadawalający i na potrzeby ludności na ogół wystarczający. Samorządy ziemskie wojew. poznańskiego wybudowały bowiem tylko 24 budynków szkolnych o 33 izbach, województwa pomorskiego zaś 14 budynków o 23 izbach, a wojew. śląskiego tylko 15 budynków szkolnych o 62 izbach.

Ogółem samorządy ziemskie w Polsce zbudowały w pierwszym dziesięcioleciu niepodległości 2.318 budynków szkolnych o 4.395 izbach. Z tych 2.113 izb szkolnych jest murowanych, 2.157 izb drewnianych, reszta z innego materiału. W tym czasie gminom miejskim (jak to już wyżej podano) przybyło 9.657 izb szkolnych, a z tej liczby nawiększa, gdyż 4.051 przypada na gminy o ludności poniżej 10.000. Szkół zawodowych mieliśmy w r. 1928 w miastach 611, zaś w samorządowych ziemskich 106.

Działalność kulturalna.

Mówiąc o działalności kulturalnej samorządów ziemskich, możemy porużyć tu jedynie sprawę bibliotek i domów ludowych. Porównanie zaś z samorządami miejskimi da się przeprowadzić jedynie co do bibliotek, potrzeby bowiem umysłowe ludności miejskiej jako stojącej na wyższym stopniu kultury są

daleko wyższe, nadto gmina miejska skupia na swem terytorjum większą liczbę ludności i posiada silniejsze podstawy finansowe.

Omawiając rozwój bibliotek, zaznaczyć musimy, że powiatowe związki komunalne posiadają dwa typy bibliotek: stałe i ruchome, t. j. przewożone od gminy do gminy. W r. 1927/28 posiadaliśmy w samorządach ziemskich 227 bibliotek stałych i 499 ruchomych, liczących razem 79.852 książek. Niestety w tym kierunku małą ekspansję wykazują gminy miejskie, które (na ogólną ilość 636 miast) posiadały w r. 1928 tylko 76 bibliotek o 933.00 tomów. Niewątpliwie poprawił się ten stan w porównaniu z r. 1919, w którym mieliśmy w miastach tylko 25 bibliotek — mimo wszystko, w dziedzinie kultury posuwamy się naprzód bardzo powoli, nie mówiąc już o sztuce, która systematycznie kultywowaną jest tylko w 31 miastach — samorządy ziemskie zaś z braku funduszy rozwijają tu działalność tylko doraźną. Wracając do działalności kulturalnej samorządów ziemskich najkorzystniej przedstawia się ona w województwach centralnych.

Odnosnia statystyka za rok 1927/28 przedstawia się następująco:

WOJEWÓDZTWA	Biblioteki		Domy ludowe	
	stałe	ruchome	powiatowe	gminne
Centralne	112	417	1	63
Zachodnie	—	25	2	7
Południowe.	2	14	—	—
Wschodnie.	13	43	1	31

Samorządy ziemskie posiadały w r. 1928 — 105 domów ludowych, z których tylko 4 były powiatowe, reszta zaś gminne.

Opieka społeczna.

Porównanie dorobku samorządów ziemskich z miejskimi w zakresie opieki społecznej według stanu z r. 1919 i 1928 przedstawiamy tabelarycznie:

S A M O R Z Ą D Y	Liczba miejsc w przytułkach.		Liczba miejsc w sierocińcach.	
	r. 1919	r. 1928	r. 1919	r. 1928
miejskie	5.925	9.548	3.707	6.765
ziemskie	368	1.489	772	4.698

Liczba miejsc w przytułkach wzrosła w gminach miejskich o 62%, zaś w samorządach ziemskich o 300%; również znaczny wzrost zauważyć się daje co do liczby miejsc w sierocińcach — w gminach miejskich wzrost ten wynosi 82%, zaś w samorządach ziemskich około 500%. Uwidacznia się ten wzrost w samorządach ziemskich również w ogólnej liczbie przytułków, które z cyfry 19 (w r. 1919) doszły do cyfry 54 (w r. 1928) oraz w ogólnej liczbie sierocińców, które z cyfry 18 (w r. 1919) osiągnęły (w r. 1928) cyfrę 86.

Co się tyczy „stacyj opieki“ i „żłobków“, które to instytucje w samorządach ziemskich datują się w zasadzie dopiero od r. 1926, wzrost ich widoczny jest już w ciągu jednego roku. Podczas bowiem gdy w r. 1926 było ogółem 54 „stacyj opieki“, z których 19 utrzymywanych kosztem samorządu powiatowego, a 35 przezeń subwencionowanych — w r. 1927 ogólna ich ilość wynosiła 75, z tych 24 utrzymywanych, zaś 51 subwencionowanych przez samorząd powiatowy — samorządy ziemskie posiadały w r. 1926 tylko 6 „żłobków“, natomiast w r. 1927 liczba ich wynosiła 26.

W gminach miejskich wyżej wspomniane instytucje również znacznie rozwinęły się w ciągu dziesięciolecia. Nie posiadając danych o ich ogólnej ilości, wzrost liczby tych instytucyj ocenić możemy jednak na zasadzie ilości dzieci, korzystających ze stacyj opieki i żłobków. Wynosiła ona w r. 1919 tylko 6.375 dzieci, podczas gdy w r. 1928 doszła do cyfry 48.604.

Zdrowie publiczne.

Działalność gmin wiejskich i powiatowych związków komunalnych w dziedzinie zdrowia publicznego jest bardzo znaczna, czego dowodem poniższe cyfry:

	rok 1923		rok 1928
Liczba lekarzy	63		444
„ akuszerok.	47	{bez wojew. zachodnich	2.222 {łącznie z woj. zach.
Ilość szpitali powiatowych	174		200
Liczba łóżek w szpitalach powiatowych.	7.509		9.301
Ilość łaźni powiatowych	13		37
„ kolumn dezynfekcyjnych	97		166
Powiatowe przychodnie ogólne	132		278
„ „ gruźlicze.	9		67
„ „ weneryczne.	1		18
„ „ jaglicze	5		78
Ośrodki zdrowia	4		19

Jak widzimy zatem w ciągu 5 lat przybyło 26 szpitali i 1.792 łóżek, zwiększyła się bardzo znacznie liczba lekarzy i personelu sanitarnego, a wprost olbrzymi wzrost zauważyć się daje w ilości nowopowstałych przychodni gruźliczych, jagliczych i wenerycznych.

W szpitalach zarządzanych przez gminy miejskie przybyło w ciągu dziesięciolecia 2.810 łóżek, a liczba lekarzy opłacanych z funduszków miejskich wzrosła o 570 — wzrost zatem stosunkowo nieznaczny, zwłaszcza w ośrodkach o ludności ponad 50.000. Rozumie się, że mowa tu tylko o szpitalnictwie komunalnym. W każdym razie mimo niewątpliwie pewnego postępu w dziedzinie zdrowia publicznego, rozwój ten jest na potrzeby ludności niewystarczający. Akcja w kierunku zakładania szpitali komunalnych jest za słaba, czego dowodem, iż w ciągu dziesięciolecia przybyło nowowyprowadzonych szpitali tylko o 322 łóżkach — reszta nowopowstałych łóżek przypada na dawne budynki szpitalne, co znów pogarsza warunki higieniczne i lecznicze.

W tym kierunku większą intensywność wykazują samorządy ziemskie, których dorobek na wstępie niniejszego rozdziału wykazany, dotyczy tylko ostatnich pięciu lat — a w dziedzinie zwłaszcza szpitalnictwa wykazuje przybytek 1792 łóżek w 26 nowowyprowadzonych szpitalach.

Do tego działu zaliczyć należy również *wodociągi i kanalizację*. Urządzenia te istnieją przeważnie w miastach, chociaż i samorząd ziemski posiada 7 wodociągów. Gminy miejskie jednak pod tym względem nie są również bogato wyposażone. Na ogólną bowiem liczbę miast 636, w wodociągi zaopatrzonych było w r. 1928 — 115 miast (w r. 1919 tylko 108) w kanalizację zaś 120 miast (w r. 1919 tylko 114). — Zaledwie zatem piąta część miast posiada te niezbędne urządzenia, reszta miast posiada studnie, których w r. 1928 utrzymywały gminy miejskie 6462 a więc o 1597 więcej od roku 1919. Największy brak wodociągów i kanalizacji wykazują miasta o małej liczbie ludności (do 10.000), które skutkiem tego najobficiej zaopatrzone są w studnie. Na tę bowiem grupę liczącą 524 miast przypada 4.284 studni, a tylko 74 wodociągów i kanalizacji.

Wzrosła natomiast znacznie w gminach miejskich liczba utrzymywanych przez nie *kąpielisk* oraz *ilość łaźni*. W r. 1919 było kąpielisk 119, zaś w r. 1928 osiągnęły one cyfrę 221; ilość łaźni z 74 w r. 1919 o 397 wannach doszła w ciągu dziesięciolecia do cyfry 132 o 819 wannach. W samorządach ziemskich w r. 1923 było 13 łaźni powiatowych, zaś w r. 1928 osiągnięto cyfrę 37.

Komunikacja.

a) Drogi. Długość samorządowych dróg (ulic) bitych szosowanych i brukowanych utrzymywanych przez *gminy miejskie* wynosiła w r. 1919 kilometrów 5.721.929, w roku 1928 natomiast 6.946.198 klm. Gminy miejskie objęły zatem w swój zarząd w ciągu dziesięciolecia 1.224.269 klm. dróg.

Samorząd ziemski wykazuje większą w tej dziedzinie intensywność — należy to bowiem do jednych z najważniejszych jego zadań. W ciągu dziesięciolecia wybudowano dróg bitych i bruków razem wojewódzkich, powiatowych i gminnych 5.139 klm., z czego na wojewódzkie i powiatowe przypada 3.384 klm. Ulepszono i uporządkowano dróg gruntowych samorządowych, ogółem 57.667 klm., zadrzewiono 33.187 klm. dróg, zasadzając 4.695.545 sztuk drzew.

b) Mosty. — Długość wszystkich mostów na bitych drogach samorządowych utrzymywanych przez *gminy miejskie* w r. 1919 wynosiła 11.723 metrów

bieżących (z tego na mosty drewniane przypada 6.492 metrów na inne 5.231 m.). W r. 1928 długość wszystkich mostów wynosiła 17.918 metrów bież. (z czego 9.622 m. przypada na mosty drewniane reszta na inne). Przybyło zatem 6.195 metrów bież. mostów. I w tej dziedzinie dużą działalność wykazują *samorządy ziemskie*; obejmują one bowiem większy, oraz gorzej uporządkowany teren. W ciągu dziesięciolecia, wybudował samorząd ziemski 47.816 mtr. bież. mostów na drogach bitych, skutkiem czego ogólna długość mostów na 1 kwietnia 1928 r. wynosiła 145.070 mtr. bież. z czego 108.797 mtr. przypada na mosty drewniane, reszta na mosty murowane i inne.

Przedsiębiorstwa.

W *gminach miejskich*, stanowią przedsiębiorstwa jedno z głównych źródeł dochodu, pozwalając oprzeć gospodarkę nie tylko na budżecie administracyjnym, który jest par excellence budżetem konsumcyjnym. To też gminy miejskie prowadzą cały szereg przedsiębiorstw we własnym zakresie. Nie licząc całego szeregu przedsiębiorstw czysto handlowych, dość zresztą nielicznych jak: kamieniołomy, tartaki, betoniarnie, przedsiębiorstwa autobusowe i inne, stan przedsiębiorstw użyteczności publicznej, prowadzonych przez gminy miejskie przedstawia się obecnie w porównaniu z rokiem 1919 następująco:

	r. 1919	r. 1928
zakłady wodociągowe	108	115
elektrownie	100	192
gazownie	86	91
przeds. tramwajowe	11	11
rzeźnie	431	487
chlodnie	56	75
hale targowe	44	69
targowice	291	464
łaźnie	74 (397 wani)	132 (819 wani)
cegielnie	13 (roczna produkcja 10 milj. sztuk)	42 (roczna produkcja 49 milj. sztuk)
kinematografy	10	27
lombardy	8	10
m. Kasy Oszczędności	93	115

Przedsiębiorczość zatem gmin miejskich jest duża i różnorodna. Cyfry powyższe, odnoszące się do 636 miast wskazują tak na znaczne zwiększenie się majątku miast, jak z drugiej strony również na rozwój gospodarki miejskiej w kierunku zapewnienia sobie dochodów z własnych przedsiębiorstw. Rezultat dziesięcioletniej pracy zatem dodatni i pozwalający już dziś przypuszczać, że najbliższe dziesięciolecie uzupełni istniejące jeszcze w tym kierunku braki, uczyni samorząd miejski samowystarczalnym w swej gospodarce a pod względem urządzeń miejskich, jeżeli nie postawi go na równi z miastami zachodniej Europy, to w każdym razie bardzo do urządzeń miast zachodnich zbliży.

Samorząd ziemski, chociaż w mniejszym stopniu aniżeli gminy miejskie, również opiera swą gospodarkę o przedsiębiorstwa. Posiadał on w r. 1928: 7 zakładów wodociągowych, 5 elektrowni, 8 przedsiębiorstw autobusowych, 16 kolei żelaznych, 63 cegielni i klinkierni, 114 kamieniołomów, 72 betoniarni, 6 torfiarni, 2 składy handlowe, 10 gospodarstw rybnych i 24 innych przedsiębiorstw.

Gdy zatem gminy miejskie prowadzą przedsiębiorstwa przeważnie użyteczności publicznej — samorząd ziemski prowadzi we własnym zakresie (z małymi bardzo wyjątkami) przedsiębiorstwa raczej handlowe.

Majątek samorządów.

Wartość nieruchomości majątku *miast*, łącznie z wartością przedsiębiorstw komunalnych wraz z ich urządzeniem wynosiła w r. 1928 — $2\frac{1}{2}$ miljarda złotych. Wartość majątku nieruchomości i ruchomego *samorządów ziemskich* wynosiła w tym samym roku blisko 600 milionów złotych.

Omówiwszy powyżej statystycznie najważniejsze działy gospodarki samorządowej ziemskiej i miejskiej i porównując je między sobą, podamy obecnie w krótkości dorobek tych samorządów z okresu pierwszego dziesięciolecia po odzyskaniu niepodległości:

Samorząd miejski.

Miasta przyjęły we własny zarząd i utrzymują 1.224.269 klm. dróg więcej, wybudowały mostów 6.195 mtr. bieżących. — Zwiększoną została ilość łóżek w szpitalach o 2.810 (z tych 322 w nowo wybudowanych szpitalach). Miasta opłacają z własnych funduszy o 570 lekarzy więcej, założyły 1597 studni publicznych, 102 kąpielisk i 58 łaźni o 422 wannach, nadto założyły 7 zakładów wodociągowych i 6 kanalizacyjnych. Liczba dzieci korzystających z miejskiej stacji opieki nad matką i dzieckiem, „Kropli mleka“ i „łobków“ wzrosła o 42.229, zaś z innych zakładów otwartej opieki nad dziećmi o 13.494. W sierocińcach zarządzanych przez gminy miejskie przybyło 3.058 miejsc, w przytułkach dla starców i kalek 3623 miejsc. Liczba dzieci, korzystających z przedszkoli komunalnych wzrosła o 10.883; w szkołach powszechnych przybyło 9.657 izb (w budynkach własnych i wynajętych); liczba komunalnych szkół zawodowych wzrosła o 365, dając jeszcze pomieszczenie blisko 24.000 uczniom. Wprawdzie żadne miasto w ciągu dziesięciolecia nie założyło przedsiębiorstwa tramwajowego, jednak miasta, które je już posiadały poczyniły szereg inwestycji; przybyło mianowicie około 100.000 kilom. torów i zwiększył się tabor o 381 wozów osobowych. Miasta wybudowały 92 elektrownie, 5 gazowni, 19 chłodni, 56 rzeźni, 25 hal targowych, urządziły 173 targowisk, założyły 29 cegielni, zwiększając roczną produkcję cegieł o blisko 40 milionów sztuk, założyły 2 lombardy i 22 kas oszczędności oraz urządziły liczne parki i skwery, zajmując na ten cel przestrzeń 1330 ha.

W zakresie *kultury i sztuki* wybudowano 7 teatrów, 17 kinematografów, założono 51 bibliotek, powiększając ilość tomów o blisko 600.000, założono 7 muzeów. Wybudowano 66 ratuszy (własnych gmachów na pomieszczenie biur). Przystąpiono w 64 miastach do sporządzenia planów regulacyjnych.

W zakresie *popierania rolnictwa* zwiększono ilość komunalnych szkół drzew owocowych i innych o 61 oraz powiększono personel lekarzy weterynarji o 181 stanowisk. Skutkiem tego tak znacznego dorobku wzrósł też majątek gmin miejskich o przeszło 600 milionów złotych.

Samorząd ziemski.

Poza szeregiem nowo założonych lub przejętych w zarząd przedsiębiorstw handlowych, widzimy również znaczny postęp, w każdej dziedzinie gospodarki samorządów ziemskich. Wybudowano zgórą 5.000 klm dróg, uporządkowano i poprawiono blisko 58.000 klm. dróg, wybudowano 48.000 mtr. bież. mostów. W zakresie opieki społecznej przybyło 35 przytułków o 1.100 miejsc, 68 sierocinców o 4000 miejsc, 21 stacji opieki, 20 żłobków.

Największy dorobek wykazuje dział „zdrowia publicznego”. Personel sanitarny wzrósł o blisko 400 lekarzy i 2100 akuserek. Wybudowano 26 szpitali o 1800 łózkach, wybudowano 24 łaźni, zwiększono o liczbę 69 ilość kolumn dezynfekcyjnych. Założono 146 przychodni ogólnych, 58 gruźliczych, 73 jagliczych i 17 wenerycznych.

Pod względem oświaty — liczba dzieci korzystających z przedszkoli prowadzonych przez samorząd ziemski, wzrosła o 12.000.

Wybudowano 2318 budynków szkół powszechnych, zwiększając ilość izb o 4.395. Rozszerzono znacznie działalność kulturalną i oświatową, podnosząc liczbę bibliotek do 227 stałych i 499 ruchomych. Wielką też wagę przywiązywał samorząd ziemski do rolnictwa, w którym to dziale zauważyć się daje znaczny dorobek w dziedzinie praktyki i oświaty rolniczej oraz melioracji.

Nic dziwnego, że wystawa samorządowa na P. W. K., jakkolwiek przedstawia się skromnie, bez specjalnych efektów, jest licznie odwiedzana. Społeczeństwo pragnie zapoznać się z dziesięcioletnią gospodarką samorządową i dowiedzieć się, co uczyniono z wpływów podatkowych, któremi obarczony jest każdy obywatel na rzecz samorządów.

Po dokładnem zapoznaniu się z gospodarką samorządową, każdy obywatel odejść musi z pawilonu samorządowego uspokojony — dziesięcioletni wysiłek i praca całego społeczeństwa wydały bowiem piękny owoc.

Przegląd komunalny.

Hipolit Wohl.

Sprawa mieszkaniowa w Belgji *).

Działalność bezpośrednia w zakresie budowy tanich mieszkań należy w Belgji do organizacyj lokalnych. Organizacje te czynne, bezpośrednio na terenie, w akcji popierania budowy tanich mieszkań, są następujących typów:

- I) Towarzystwa lokalne lub regionalne budowy tanich mieszkań;
- II) Spółdzielnie lokatorskie;
- III) Towarzystwa o charakterze przemysłowym;
- IV) Towarzystwa o charakterze specjalnym;
- V) Towarzystwa kredytowe.

Omówimy kolejno ustrój i charakter każdego typu wymienionych organizacji.

I) Towarzystwo lokalne lub regionalne tanich mieszkań (Sociétés locales ou regionales d'habitations à bon marché).

Towarzystwa te zakładane są przeważnie z inicjatywy związków komunalnych, mają więc charakter czysto społeczny i obejmują swoim zakresem działania wszelkie kategorie ludności mało zamożnej, bez względu na rodzaj zatrudnienia lub poglądy społeczne czy polityczne. Jedynym warunkiem dla korzystania z dobrodziejstw towarzystwa jest stan majątku, względnie zarobków, oraz zamieszkiwanie na terenie odnośnego związku komunalnego. Kapitał takiego towarzystwa tworzą:

Prowincje 20%.

Państwo 20%.

Resztę t. j. 60% kapitału wpłacają:

- 1) Związek komunalny;
- 2) Komisja opieki społecznej (Assistance Publique);
- 3) Przemysłowcy;
- 4) Osoby prywatne.

Zaznaczyć należy, że udziałowców obowiązuje wpłata tylko 20% udziału, zadeklarowanego przy zakładaniu Towarzystwa. Środki obrotowe Towarzystwa tworzą się z pożyczek (Société Nationale), których maksymalna wysokość może być pięć (a w wyjątkowych wypadkach i sześć) razy przewyższać wysokość kapitału zakładowego, t. j. wynosić 25-krotną wysokość kapitału wpłaconego. Towarzystwo przy określaniu swego kapitału wychodzi z założenia kosztów budowy pewnej określonej ilości mieszkań lub domków, a więc:

Przypuśćmy, że towarzystwo chce wybudować 100 mieszkań (względnie domków jednorodzinnych) o koszcie budowy jednego mieszkania 30.000 fran. Potrzebuje więc 3.000.000 fran. i powinno posiadać kapitału własnego

*) Por. Nr. 7/8 „Samorządu Miejskiego“ 1929 r.

$3.000.000 : 5 = 600.000$ fr. Ponieważ obowiązuje je wpłata tylko 20% tego kapitału, wpłata wyniesie 1200.000 fr. Wpłata ta rozdziela się jak następuje:

20% Państwo t. j.	24.000 fr.
20% Prowincja t. j.	24.000 fr.
60% Związek komunalny,	
Opieka społeczna	
Przemysł	
Osoby prywatne	
	72.000 fr.
Razem	120.000 fr.

Jak z powyższego wynika związek komunalny, biorąc na siebie inicjatywę wybudowania 100 mieszkań kosztem 3.000.000 fr. musi, do zainicjowanego przez siebie Towarzystwa, wpłacić z własnych funduszy w najgorszym razie (t. j. bez udziału przemysłu i osób prywatnych) 54.000 fr. t. j. 18% kosztów budowy, a w najlepszym (t. j. przy udziale tych czynników) 18.000 fr., t. j. 6% kosztów budowy. Nic więc dziwnego, że związki komunalne wzięły żywy udział w tej akcji. Już w połowie 1926 r. było 229 towarzystw tego typu. Towarzystwo takie z chwilą powstania musi być uznane przez Société Nationale, i wówczas dopiero przystępuje do realizacji swego planu. Towarzystwo nabywa odpowiedni teren, przyczem liczy się 1 ha na 30 osiedli (domków jednomieszkaniowych). Typem mieszkania najpowszechniej budowanym jest domek jednomieszkaniowy.

W sprawozdaniu Société Nationale za 1926 r. widzimy, że na ogólną ilość 31.513 wybudowanych mieszkań, przypada 24.659 mieszkań w domach jednorodzinnych i 6.854 mieszkań, wybudowanych w 1.254 domach zbiorowych. Czyli, że na dom zbiorowy przypada nie więcej niż 5 — 6 mieszkań przeciętnie. Czy teren nadaje się do zabudowy, decyduje Société Nationale. Po uzyskaniu terenu towarzystwo lokalne sporządza samo lub zamawia w Société Nationale plany, ogłasza przetarg na budowę, buduje domy, następnie odnajmuje domy lub mieszkania, a wreszcie w niektórych wypadkach domy sprzedaje. Do tej ostatniej czynności jeszcze powrócimy. Administracja towarzystwa opiera swój plan eksploatacyjny na tem, by dochód z domów pokrywał wydatki towarzystwa. Wydatki te składają się z:

- 1) kosztów oprocentowania i amortyzacji kapitału, uzyskanego od Société Nationale;
- 2) kosztów utrzymania i reperacji nieruchomości, podatków i opłat, ubezpieczenia i administracji towarzystwa i domów.

Ostatnia ta pozycja mieści się w granicach 1,25% kosztu budowy domu. Wydatki te winny być pokryte z komornego.

O ile jednakże towarzystwo, podporządkowując się w tym względzie przepisom co do wysokości komornego, o których była wyżej mowa, nie jest w stanie z wpływów za komorne pokryć wyżej wymienionych wydatków, jest ono narażone na deficyt. Deficyt ten, mniej widoczny w pierwszych latach działalności (ze względu na małe wydatki na reperacje) staje się coraz bardziej widoczny w okresach dalszych, tak, że grozić może wyczerpaniem kapitału zakładowego towarzystwa. Dla uniknięcia tych ewentualności przewidziane zostały źródła, z których deficyt ma być pokrywany. Następuje to w wy-

padkach wyjątkowych, t. j. gdy badanie działalności towarzystwa stwierdzi, że deficyt był wywołany ścisłym zastosowaniem się do przepisów o wysokości komornego, oraz udzielaniem ulg w ustawach przewidzianych. W tych wypadkach deficyt jest pokrywany: 1) przez Państwo do wysokości $\frac{1}{4}$ annuitetów, które towarzystwo ma do opłacenia; 2) Prowincję do wysokości $\frac{3}{5}$ i związek komunalny do wysokości $\frac{2}{5}$ reszty deficytu.

W zakładaniu towarzystw biorą udział przemysłowcy, którzy zresztą są częstokroć ich inicjatorami.

Budowanie fabryki w pewnym, z punktu widzenia gospodarczego, dogodnym punkcie, natrafia na tę trudność, że odnośna miejscowość nie posiada dostatecznej ilości mieszkań dla fachowych robotników, których należałoby do fabryki sprowadzić. Ustawodawstwo belgijskie zabezpiecza przemysłowcom, biorącym udział w zakładaniu towarzystw tanich mieszkań, pewną ilość mieszkań dla robotników zatrudnionych w ich zakładach. Ilość ta określona jest w ten sposób, że koszt budowy tych mieszkań może wynosić sześciokrotną wysokość wpłat dokonanych przez przemysłowca, nie może jednakże przekroczyć $\frac{6}{10}$ kosztu wszystkich wybudowanych przez towarzystwo mieszkań. Przy wpłacie więc sumy 180.000 fr., t. j. kosztu budowy 6 mieszkań po 30.000 fr. przemysłowiec ma prawo dla swojego personelu do 36 mieszkań z tem jednakże, że ogólna suma wybudowanych przez towarzystwo mieszkań będzie nie mniejsza niż 60 mieszkań. O ileby ta ilość wynosiła 40 mieszkań, to mimo wpłaty na 6 mieszkań przemysłowiec nie może uzyskać więcej niż 24 mieszkania.

I. Société Nationale opublikowała ściśle przepisy i instrukcje o trybie i sposobie zakładania towarzystw lokalnych. Brzmiały one jak następuje:

Zabiegi i formalności, które należy uskutecznić dla powołania do życia towarzystwa:

1) Zwołać publiczne zebranie propagandowe, przy pomocy ogłoszeń umieszczonych w pismach miejscowych różnych odcieni, oraz afiszów propagandowych, (których wzorów dostarcza się na życzenie).

Zaprosić specjalnie przedstawicieli związku komunalnego i zakładów dobroczynnych, przemysłowców i organizacje robotnicze, rejentów, lekarzy, osoby duchowne, ludzi znanych z pracy społecznej na terenie i jednego delegata Société Nationale.

2) Odnieść się do Rady Miejskiej z wnioskiem o podpisanie części kapitału towarzystwa, t. j. o powzięcie uchwały zgodnie z wzorem, dostarczonym przez Société Nationale. Biuro opieki społecznej i Rada zakładów opiekuńczych (przysługów i sierocińców) na wypadek przystąpienia do Towarzystwa, będą mogły powziąć odpowiednie uchwały, posługując się tym samym wzorem. Odnieść się do Rady Miejskiej o przyjęcie gwarancji pokrywania reszty deficytu, który mógłby pozostać po pokryciu jego części przez Państwo i Prowincję, i o powzięcie w tej sprawie odpowiedniej uchwały, zgodnie z wzorem opracowanym przez Société Nationale. Związek komunalny może w celu wpłacenia swego udziału do Towarzystwa, zwrócić się o udzielenie pożyczki do Towarzystwa kredytu komunalnego w Belgji (Société du Credit Communal de Belgique). W tym wypadku Rada Miejska powyższe odpowiednią uchwałą, zgodnie z wzorem opracowanym przez Société Nationale

Należy zebrać wszystkie inne deklaracje o przystąpieniu, mianowicie przemysłowców i osób prywatnych.

3) W celu utworzenia towarzystwa należy przesłać do Société Nationale:

a) listę udziałowców z wskazaniem wysokości każdego udziału (dołączyć odpisy uchwał Rady miejskiej oraz instytucji dobroczynnych);

b) projekt statutu w dwóch egzemplarzach (posługiwać się należy formularzami dostarczonemi przez Société Nationale);

c) podanie o wzięcie udziału Państwa i Prowincji w dwóch egzemplarzach na wzorach dostarczonych przez Société Nationale;

d) jeden egzemplarz afisza propagandowego, który był rozlepiony i po jednym z numerów dzienników, w których było umieszczone wezwanie do publiczności.

O ile jako wkłady do towarzystwa były zadeklarowane nieruchomości, należy na wzorach A, opracowanych i dostarczonych przez Société Nationale podać:

1) Plan terenu (wyciąg z planu katastralnego o ile jest to możliwe z szczegółowym wskazaniem Nr. lub Nr.Nr. katastralnego każdej parceli).

2) Szkic planu z wskazaniem adjacjentów do terenu aż do najbliższego skupienia, i o ile to możliwe aż do centrum gminy.

3) Przedłożyć do zatwierdzenia Société Nationale, w miarę jak to będzie możliwym, projekty i plany parcelacji terenu i budowy domów.

Dodać należy, że towarzystwa mogą być tworzone jako towarzystwa, (zgodnie z statutami opracowanymi przez Société Nationale) spółki akcyjne (najczęstsza forma), lub też jako spółdzielnie budowlane, których wzór statutu również został opracowany przez Société Nationale.

II. Spółdzielnie mieszkaniowe (Société cooperatives des locataires).

Spółdzielnie mieszkaniowe tworzone są przez osoby, które łączy ze sobą czy to wspólność zawodu, czy też instytucji, w której są zatrudnione. A więc istnieją spółdzielnie urzędników państwowych, urzędników bankowych, lub też spółdzielnie pracowników jakiejś indywidualnej instytucji przemysłowej, handlowej lub bankowej. Organizacje te mają na celu wyłącznie zaspakajanie potrzeb swych członków, a więc pozbawione są tego charakteru ogólnospołecznego, jaki posiadają towarzystwa tanich mieszkań, które powstają dla celów czysto społecznych.

Spółdzielnie nie budują mieszkań na własność. Domy pozostają własnością spółdzielni, członkowie zaś są tylko lokatorami tych domów. Jednakże członkowie spółdzielni muszą odpowiadać warunkom (pod względem majątku i zarobków) podanym poprzednio, t. j. muszą się rekrutować ze sfer mało zaможnych.

Fundusze spółdzielni tworzą się w sposób następujący:

Państwo 20% kapitału;

Prowincja 20% kapitału;

Członkowie 60% kapitału.

Wpłacone musi być nie więcej jak 20% zadeklarowanego udziału. Każdy z członków spółdzielni, pragnący otrzymać mieszkanie do użytkowania, deklaruje 1 udział w wysokości najmniej 3.000 franków, wpłaca zaś tylko 20% tego udziału t. j. 600 fr. Przy tak ukonstytuowanym kapitale Spółdzielnia posiada prawo na uzyskanie kredytu w wysokości pięciokrotnej kapitału zade-

klarowanego, a 25-krotnej kapitału wpłaconego. W ten sposób poszczególny członek wpłaca zaledwie niecałe 4% kosztu budowy swego mieszkania.

Przykład nam tę rzecz wyjaśni.

100 członków łączy się, by wybudować 100 mieszkań (w domach jednorodzinnych lub w domu zbiorowym).

Koszt budowy jednego mieszkania, obliczony na 27.000 fr. (rok 1926) wskazuje, że kapitał potrzebny na budowę wynieść musi 2.700.000 fr.

Taki fundusz będzie można uzyskać w drodze pożyczki o ile środki własne spółdzielni wyniosą:

$2.700.000 : 5 = 540.000$ fr. kapitału zadeklarowanego,

a $540.000 : 5 = 108.000$ fr. kapitału wpłaconego.

Z tej kwoty Rząd wpłaci 20% t. j. 21.600 fr.

Prowincja wpłaci 20% t. j. 21.600 fr.

członkowie zaś resztę t. j. 64.800 fr.

a więc podzielone przez 100 — 648 fr. t. j. zaledwie 3½% kosztu budowy mieszkania.

Statuty spółdzielni mieszkaniowych dopuszczają istnienie członków honorowych, którzy wpłacają udziały mniejsze i z mieszkań nie korzystają. Udział takich członków honorowych jeszcze obniża wysokość świadczeń ze strony członków rzeczywistych. W dalszym trybie postępowania działalność spółdzielni mieszkaniowych w niczem się nie różni od działalności towarzystw takich mieszkań.

III. Towarzystwa o charakterze przemysłowym. Są to zakładane przez przemysłowców towarzystwa, mające na celu dostarczanie tanich mieszkań dla pracowników własnych przedsiębiorstw. Problemata zaspakajania potrzeb mieszkaniowych swych pracowników jest, w dobie powojennej, dla przemysłowców w wielu wypadkach jednym z najtrudniejszych do rozwiązania.

Przegrupowania, które nastąpiły w przemyśle w związku z racjonalizacją metod produkcji, łączenie się wytwórci półproduktów z wytwórcami produktu finalnego, dobudowywanie w już istniejących przedsiębiorstwach urządzeń dla dalszej przeróbki ich wyrobów lub utylizacji produktów odpadkowych, zbliżenie się produkcji w jednym wypadku do źródeł surowca ze względów transportowych, w innych wypadkach do konsumenta ze względu na lepszą organizację zbytu, wszystkie te okoliczności sprawiły, że sprawa mieszkań dla pracowników stała się otworem i domaga się szybkiego i realnego rozwiązania.

Powyzsze względy, a także wzgląd na wysokość płac, która jest w wielu wypadkach zależna od okolicy w jakiej się przemysł sadowi i od kosztów przejazdu robotnika do warsztatu pracy, tłomaczą żywe zainteresowanie się przemysłu tą sprawą. Zaznaczyć należy, że w towarzystwie budowy tanich domów, zakładanych przez przemysłowców, robotnik nie traci prawa do użytkowania mieszkania z chwilą zmiany pracodawcy. Pod tym względem mają one wyższość nad domami robotniczymi, zakładanymi przez przemysłowców przy fabrykach.

Fundusz zakładowy towarzystwa dostarczany jest niemal wyłącznie przez przemysłowca. Państwo, Prowincja i związek komunalny partycypują w funduszu zakładowym w małym stopniu, nie przekraczając maksymalnej granicy 10% kapitału zakładowego, przy wpłacie 20% zadeklarowanego udziału. Ka-

pital zadeklarowany przez przemysłowca musi być wpłacony w całości. Zdolność zaciągania pożyczki wynosi dwukrotną wysokość, zadeklarowanego przez przemysłowca kapitału. Przykładowo:

Przedsiębiorstwo przemysłowe zamierza wybudować dla swych pracowników 100 mieszkań po 30.000 fr. o łącznym koszcie 3 milionów franków. Suma więc, którą przemysłowiec będzie musiał wpłacić na kapitał zakładowy, założonego przezeń Towarzystwa wyniesie 3 miliony franków : 3 = 1 milion franków.

Kapitał Towarzystwa będzie się więc mógł składać z udziałów:

Państwa w wysokości	30.000 fr.
Prowincji w wysokości	30.000 „
Gminy w wysokości	40.000 „
przemysłowca w wysokości	1.000.000 „
	1.100.000 fr.

Towarzystwo otrzyma kredyt na budowę na lat 66 na tych samych warunkach co i inne organizacje, przyczem towarzystwo obowiązują te same przepisy co do wysokości czynszu.

Deficyt tych towarzystw nie jest pokrywany przez czynniki publiczne. Pokrywać go musi samo towarzystwo, a właściwie zobowiązuje się do tego zakładający je przemysłowiec.

W roku 1926 Belgia posiadała 13 takich towarzystw, zakładanych przy hutach szklanych, przy kopalniach węgla, przy kamieniołomach.

Bibliografia Zagraniczna *).

Wody, ścieki, nieczystość.

Roboty hydrauliczne w Czechosłowacji. Opisanie działalności rozwiniętej przez komisję krajową a dotyczącą regulacji rzek. Praca została rozpoczęta w 1903 r. Od tej pory uregulowano 250 kl. wybrzeży i wybudowano wielką ilość zbiorników. Szczegółowy opis zbiornika nad Elbą i zużytkowanie jego energii wodnej. [Paris, *Revue du béton armé des entreprises générales*, 15 juin 1928, str. 786—789, il.]. Nr. III — 1373.

Praca dokonana przez „Sanitary District” w Chicago. „Sanitary District” (Wydział sanitarny) został utworzony w Chicago w 1889 r., w celu dostarczenia miastu i okolicy zdrowej wody, oraz usuwania wody zanieczyszczonej. Wydział jest rządzony przez 9 kierowników (trustees), mając do pomocy 17 inżynierów. Działalność jego obejmuje 113.240 ha i ludność liczącą 3.465.000 mieszk. Działalność tej instytucji daje znakomite wyniki: śmiertelność spadła do połowy (w 1891 r. 24.2 pro mille, w 1926 r. 11.2 pro mille), tyfus znikł prawie zupełnie. Artykuł daje opis w jaki sposób ludność jest zaopatrywana w wodę, poczem następuje opis usuwania i oczyszczania wód zużytych. [Dr. Imbeaux Paris, *Revue d'Hygiène et de Médecine préventive*, lipiec 1928, str. 321 — 330, 5 ill.]. Nr. III — 1376.

*) por. *Tablettes Documentaires Municipales* nr. 98.

(Wobec braku miejsca dalszy ciąg części pierwszej do zeszytu niniejszego pomieścimy w następnym zeszycie.

Czy woda ze sztucznych jezior może być użyta jako woda do picia? Prof. inż. Veronese rozważa w swej pracy sprawę rozwiązania zagadnienia dostosowania hydrauliki do potrzeb ludności. Omawia więc głębokość na jakiej należy czerpać wodę; następnie określa cechy szczególne wody ze zbiorników, przechodząc do omówienia sprawy kłopotów związanych z zatamowaniem wód przez zapory. Pracę swą autor kończy następującym wnioskiem: opierając się na długoletnich badaniach i doświadczeniu, można stwierdzić, iż woda z wielkiego zbiornika może się stać zupełnie dobrą wodą do picia, ze stanowiska fizycznego, chemicznego, fizjologicznego, bakterjologicznego, o ile odpowiada następującym warunkom: 1. Zbiornik winien być długi i głęboki o możliwie największej powierzchni; 2. Wodę należy czerpać na głębokości od 12 do 20 metrów; 3. Woda wpływać winna do zbiornika jego górną częścią; 4. Spadek gruntu z jednej strony winien być zachowany, by tym sposobem utworzyła się rezerwa wody na parę miesięcy. 5. Na utworzenie zbiornika należy wybierać najmniej zamieszkałe zagłębienie wodne; 6. Przed napełnieniem dna zbiornika winno być doskonale oczyszczone ze wszelkich odpadków organicznych. [Italia. *Annali dei Lavori pubblici*]. Nr. III — 1378.

Wpływ miejscowych warunków na koszt usuwania śmieci. Tekst referatu wygłoszonego na 15-ym Kongresie Związku niemieckich dyrektorów wydziałów oczyszczania dróg publicznych. Autor referatu doskonale wystudjował zagadnienie przedstawiając bardzo oryginalne poglądy na sprawę. Bardzo jest ciekawa statystyka opracowana przez Hamburg: podano w niej bardzo szczegółowo różnice

powstające w wytwarzaniu śmieci w zależności od miasta, dzielnicy, sezonu itp. Autor referatu omawia okresy czasu w jakich usuwa się śmiecie, oraz pojemność skrzynek na śmiecie. O ile skrzynki na śmiecie są małe o pojemności mniejszej niż 10 do 15-tu litrów, opróżnianie winno się odbywać co najmniej dwa razy tygodniowo. O ile są użyte skrzynki o pojemności 35 litrów i o wieku uszczelnionem, zawartość ich może być zabierana raz na tydzień. Z rozważań autora wynika, że zagadnienie śmieci domowych może być doskonale rozstrzygnięta w sposób oszczędny i zarazem higieniczny. [Erhard. „The influence of local conditions on the cost of refuse disposal”. Oakfield, North Queensferry, *The Cleansing Superintendent*, 5 kwiecień 1928, str. 191 — 196]. Nr. III — 1384.

Literatura dotycząca wody, ścieków i nieczystości.

Paul Lheureux: *L'alimentation des villes en eau potable et la politique des eaux*. Zaopatrywanie miast w wodę a polityka wodna. Paris. *La Vie communale et départementale*, czerwiec 1928, str. 221 — 231. Nr. III — 1375.

Oscar Edward Meinzer. „Plants as indicators of ground water. Znaczenie roślin jako wskaźników źródeł podziemnych. Washington. Department of the Interior U. S. Geological Survey Water Supply, Paper 577. Nr. III — 1377.

V. Pedersen. „Treatment of watersupply for non removal”. Odżeleźnianie wody. New-York. *The American City*, marzec 1928, str. 9, 56 linij. Nr. III — 1380.

Autonomie municipale.

Organe de l'Union des Villes polonaises.

Consacré aux problèmes de la politique communale.

Redacteur en chef, prof. dr. Léon Ladislas Biegeleisen. — Varsovie, rue Mazowiecka 7.

Sommaire du Nr. 7/8 Juillet et Août 1929 r.

Dr. Casimir Windakiewicz. Les problèmes d'organisation des capitales.

Le problème d'organisation autonome de la capitale d'un Etat, comme centre administratif, économique et représentatif, est des plus importants et difficiles, surtout quand il s'agit d'une métropole dont la population dépasse un million.

Plus la ville est grande, plus il y a nécessité d'y mécaniser la vie publique et de spécialiser le travail, plus il est difficile de trouver des gens propres à remplir cette tâche, et de leur assurer la possibilité de collaboration coordonnée. L'administration communale n'existe pas pour elle-même, mais elle a pour but de servir aux habitants. Les services, que peut rendre l'administration communale à la population forment le lien principal entre les habitants, qui par conséquence tâchent d'exercer une influence sur l'administration. Les services touchent tantôt à toute la métropole, tantôt ils répondent aux besoins d'un de ses districts. De là résulte le **problème de centralisation et de décentralisation du régime de la capitale**, problème qui d'ailleurs existe dans toutes les corporations publiques d'une certaine importance et ressort le plus distinctement dans les organes de l'Etat.

La centralisation et la décentralisation ne sont pas contradictoires et peuvent exister simultanément. Elles peuvent se manifester dans la jurisprudence, dans la juridiction et dans l'administration. L'une et l'autre peut être territoriale (comprenant les actions jointes à un

certain territoire) ou bien pragmatique (certaines institutions ayant le pouvoir de décider elles-mêmes en matières éliminées de tout un système de fonctions). Toute décentralisation territoriale comprend, à un certain point, la décentralisation pragmatique.

La décentralisation de l'administration communale et la division de la métropole en districts plus ou moins autonomes est, selon les plus célèbres urbanistes américains, une nécessité, qui ne saurait être niée, une communauté d'un demi million d'habitants étant la plus grande collectivité, qui puisse être administrée effectivement par une seule centrale.

Une centralisation exagérée rend impossible le contact direct d'une grande partie de la population avec la centrale, ne permet pas de disposer effectivement des ressources techniques et de contrôler suffisamment les travaux, effectués dans les districts plus éloignés. Une décentralisation rationnelle au contraire permet de considérer dans un plus haut degré les besoins des différents districts de la métropole et attire un plus grand nombre de citoyens à la collaboration avec l'administration publique. Cependant la décentralisation a également ses bornes et ne peut pas dégénérer en une complète dissolution des relations entre les différents organes communaux.

L'auteur ébauche l'organisation des grandes métropoles étrangères, en les divisant en trois groupes principaux: les villes à l'organisation centralisatrice les villes à l'organisation

décentralisatrice et les villes à l'organisation moyenne une démarcation stricte étant naturellement, impossible.

Au premier groupe appartiennent: Paris (2.871.479 habitants), Rome (875.119 habitants, avec un gouverneur, et un conseil de 12 membres, nommés par le roi), Hambourg, (1.151.489 habitants), la plupart des villes américaines, dont Washington, grâce à la situation particulière comme capitale des Etats Unis reçoit une attention spéciale. Washington est la résidence du Congrès National et des pouvoirs centraux de l'Union. La ville possède sa propre constitution et, est gouvernée par trois commissaires, nommés par le président, et ayant à peu près le même pouvoir que le conseil municipal des autres villes.

La forte centralisation de ces villes a eu pour conséquence, une grande décentralisation pragmatique de quelques unes d'elles. Le trait caractéristique de toutes les villes de ce groupe est la circonstance, que leur organisation fut décidée par des considérations politiques. Le motif principal fut la méfiance envers les organes locaux, ce qui est le plus évident à Paris, où toute révolution prend son commencement à l'Hôtel de Ville.

Les villes, appartenant au second groupe ne sont pas nombreuses et peuvent être considérées plutôt comme réminiscences historiques, et leur organisation comme phases préparatives à une liaison plus étroite des différentes communes en unité administrative. L'existence, sur un territoire comparativement étroit de plusieurs centres industriels, caractérise, selon l'auteur, les états vieux, ayant une ancienne tradition politique. Un exemple d'organisation décentralisée d'un grand conglomérat urbain est Bruxelles, dont les faubourgs représentent 15 communes indépendantes, chacune ayant son administration particulière, et qui n'avaient pas de droit de s'unir, pour assurer un fonctionnement plus efficace à leurs institutions d'utilité publique. Cependant ce conservatisme législatif a du céder avec le temps à une construction urbaine plus moderne. Ce n'est qu'en 1921, qu'un article supplémentaire de la constitution belge permit à quelques provinces

et à quelques communes de s'unir afin de réaliser les entreprises d'utilité publique.

Un autre exemple de décentralisation communale est Londres qui, outre la vraie cité comprend le comté de Londres avec 5 millions d'habitants et 28 bourgs métropolitains (Metropolitan boroughs), et enfin le district policier de Londres avec 8 millions d'habitants. Chacune de ces unités constitue soit disant une commune particulière, avec ses propres biens et ses propres organes. L'organisation de la cité de Londres date du temps du moyen âge. Les 100 paroisses, entourant la cité, furent en 1888 unies en comté de Londres. La cité est gouvernée par le maire de Londres avec les aldermens, le conseil communal et le conseil de la chambre commune. Les fonctions du maire sont purement représentatives. Le comté de Londres n'a pas de maire et est gouverné par un conseil de 124 membres élus et 20 aldermens. Les attributions de ce conseil sont très larges et comprennent, outre l'administration, la construction des routes, le service sanitaire etc. Les bourgs, faisant parti du comté, ont une organisation semblable l'un à l'autre, et leurs droits sont plus restreints, que les droits des autres villes anglaises. Les pouvoirs et les organes administratifs de Londres sont si nombreux que leur énumération remplirait tout un volume.

Malgré cela, ou bien à cause de cela, l'administration n'est pas efficace et pas même suffisante. Ce qui prouve qu'une complète décentralisation n'est pas désirable. Aussi, dans toutes les métropoles, où la décentralisation exagérée rend impossible l'administration rationnelle, on remarque des tendances à une consolidation du régime urbain. Ce procès s'effectua à Berlin où, en place d'une union des communes fut formée, une commune unifiée.

Le régime des villes, appartenant au groupe troisième est un compromis entre la centralisation et la décentralisation. Le type le plus remarquable de ce groupe est New York comprenant 5 communes urbaines, jadis entièrement indépendantes, à savoir: Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens, Richmond, qui maintenant constituent les 5 districts de New York. Chaque

district a son président, dont le devoir est de satisfaire les besoins économiques du district et d'avoir soin des institutions publiques. Outre cela la métropole possède une administration centrale, avec un maire en tête. Un second exemple caractéristique des villes appartenant à ce groupe est Vienne, qui forme un „pays“ indépendant, éliminé de l'Autriche Inférieure. En conséquence Vienne a simultanément la caractéristique d'une commune territoriale, urbaine et d'un pays. Les organes de Vienne, qui a 1.875.780 habitants, sont: le conseil municipal, le maire élu par le conseil, le sénat, les commissions, les conseils des districts, les directeurs des districts et le collège échevinal ayant le bourgmestre comme président.

La décentralisation de Vienne n'est pas si complète que celle de Londres ou Berlin et dépend principalement du conseil municipal. Berlin aussi peut être considéré comme appartenant à ce groupe. Cette ville, avec ses 4.200.000 habitants, a une organisation à moitié fédérative à moitié centraliste. Elle est gouvernée par le conseil municipal, avec les deux maires en tête, et partagée en districts administratifs, avec leurs conseil et échevins exerçant un pouvoir exécutif. Le partage des attributions entre la centrale et les pouvoirs des districts n'est pas strict.

La nouvelle loi sur l'organisation de Grand Berlin ne satisfait ni les amis de la centralisation, ni ses adversaires, ni ceux, qui tenaient à l'ancien régime.

La capitale de l'Espagne Madrid, qui d'après le dernier dénombrement compte 1.151.112 habitants, est aussi de ce groupe, de même que Bucarest qui d'ailleurs, depuis trois ans a une organisation un peu différente. La ville est divisée en quatre districts, dont chacun a une administration autonome. En outre il y a une administration générale pour toute la municipalité, dont les organes sont: le conseil général, une délégation permanente et le maire, les deux derniers élus par le conseil. Un trait caractéristique de l'organisation de cette ville est, que chacun des districts forme une unité autonome, et que 40% du conseil

municipal, aussi bien que des conseils des districts ce sont des représentants de l'instruction, de l'hygiène, etc. ce qui est un essai d'unir l'autonomie générale à l'autonomie professionnelle.

Le problème, si une ville aggrandie doit être gouvernée selon l'ancien régime par un seul pouvoir, ou bien, si la forme de son organisation doit être soumise à une révision, problème, qui est un des plus importants en Allemagne, en Angleterre et en Amérique du Nord, n'est pas encore fort actuel en Pologne, où à peine 22% de la population habitent les villes, dont seulement 105 ont une population, dépassant 10.000 habitants et seulement 2 (Varsovie et Łódź) ont plus de 500.000 habitants. En Angleterre 3/4 de toute la population habite les villes, aux Etats Unis 52%, et en Allemagne 63%.

Les grandes villes, ayant elles mêmes des grandes valeurs économiques, doivent nécessairement détruire des valeurs dans d'autres domaines, en leur ravissant la possibilité de mener une vie indépendante. Le citoyen d'une grande ville parvient de plus en plus de n'être qu'une partie de toute la masse des habitants. Les grandes villes, en même temps, exercent une mauvaise influence sur la santé des habitants, ce qui s'exprime en premier ordre en diminution du nombre de naissances et d'hommes capables au service militaire.

C'est la raison, pour laquelle ici et là on entend les opinions, contraires à l'accroissement illimité des villes; l'auteur en cite deux, qui parurent dans le „Koelnische Volkszeitung“.

Quant à l'auteur lui même, il ne croit pas, que l'accroissement des villes, conforme à leurs besoins économiques, devrait être arrêté par la législation. Une telle mesure ne saurait maîtriser la situation, et pourrait aboutir à ébranler l'autorité du pouvoir législatif.

Léon Ladislas Biegeleisen. L'état et les tendances du développement des institutions communales polonaises.

L'auteur nous donne des courtes descriptions, illustrées par des tables statistiques, des prin-

cipales institutions communales des villes, comme les voies publiques, l'horticulture, le service sanitaire, les usines d'électricité ou à gaz, les tramways, les institutions d'approvisionnement et les abattoirs. Toutes ces institutions furent décrites dans les numéros antécédants de l'„Autonomie” dans le dernier numéro nous trouvons les descriptions de quelques autres. Les 29 briqueteries existant en Pologne produisirent en 1928 48.895.482 briques. Les institutions de prêts sur gage existants en Pologne, atteignirent le nombre de 10, les caisses d'épargne le nombre de 115, avec une somme de dépôt d'épargne de 158.789.528 zł., déposée par 860.000 personnes, ce qui fait en moyenne 241 zł. par livret, (en 1926—129 zł.). La somme des crédits, accordés en 1926 s'élevait à 98,5 millions zł., tandis qu'en 1927 elle comprenait 211,8 millions, ce qui fait à peu près le double. Il est donc évident, qu'en mobilisation des capitaux, servant l'industrie, l'agriculture et les métiers, les caisses communales jouent maintenant un rôle important.

L'actif des villes polonaises s'accrut pendant l'année 1927 de 32% et s'éleva à 2.416.202.000 zł. Les plus grandes sommes sont dépensées pour l'acquisition et la bâtisse des logements, dont le nombre est pourtant loin d'être suffisant. Pour l'établissement et l'agrandissement de leurs entreprises les villes de plus de 100.000 habitants ont dépensé 9.940.000 zł., dont 19,8% absorbèrent les abattoirs, 17,7% les conduites d'eau, 17,2% les usines d'électricité, 0,1% les tramways. En tout les dépenses pour la propriété et les entreprises communales des villes avec une population de plus de 100.000 habitations montaient à 20.137.500 zł., tandis que ces dépenses dans les villes de 50.000 à 100.000 habitants ne faisaient que 36.000 zł., et dans les villes au dessous de 50.000 habitants cette somme s'élève à 2.756.000 zł.

L'établissement, la conservation et l'agrandissement des exploitations communales dans les villes éliminées absorbèrent en tout une somme de 2.240 millions, dans les villes pas éliminées 641 millions. Pour les trois années

prochaines il faudrait avoir pour les villes éliminées 1.113 millions, pour les villes pas éliminées 475 millions.

Parmi les exploitations communales il faut discerner celles qui portent bénéfice comme les abattoirs, les tramways, et celles qui sont déficitaires, comme les écoles et les hôpitaux. La „Bank Gospodarstwa Krajowego”, aussi bien que le capital étranger soutiennent plutôt les exploitations du second groupe.

Les emprunts, accordés aux villes polonaises par „Bank Gospodarstwa Krajowego” firent une somme de 80.168.000 zł. et 6.110.000 dollars, dont seulement 34.395.400 zł. et 4.125.000 dollars furent jusqu'à présent réalisés.

Les sommes creditées furent employées en premier ordre pour la création des exploitations rentables, surtout des usines d'électricité et des installations d'approvisionnement, tandis que les égouts et les conduites d'eaux se développent plus lentement. Les villes de plus de 100.000 habitants destinèrent pour le remboursement des dettes, 8.513.900 zł., c'est à dire 4,5% des recettes, les villes de 50.000 à 100.000 habitants une somme de 2.428.100 zł., c'est à dire 9,8% des recettes, ce qui montre que les dépenses des villes pour les exploitations ne dépassèrent pas leurs ressources financières.

L'enquête du ministère des affaires intérieures et de l'Union des villes montre d'un côté des grands manques dans les installations communales des villes polonaises, de l'autre un fort accroissement des exploitations communales, comme, usines, écoles etc.

Si l'on considère les conditions difficiles, dans lesquelles les villes en Pologne doivent travailler, il faut constater, que les communes ont fait un progrès immense en fait d'installations et exploitations, aussi bien dans le domaine d'entreprises communales, que celui des institutions de prévoyance sociale et de santé publique.

Théodore Toeplitz. L'expropriation et la législation moderne dans les Etats de l'Europe centrale et orientale.

Les nouvelles idées sociales, qui naquirent

en Europe Orientale après la guerre, atteignirent principalement la propriété foncière, les limites de ses droits et leur relation aux intérêts publics. Les constitutions de tous les pays, en garantissant la propriété individuelle, accentuent en même temps, que „de la propriété s'ensuivent les devoirs”, que „l'utilisation doit être aussi un service publique“.

La conséquence de ces idées fut la limitation des droits de vente, d'achat et d'utilisation de la terre, même dans ces Etats, où il n'en fut pas question d'une réforme agraire. Les lois de Hongrie, de la Tchécoslovaquie, de l'Autriche, de la Roumanie restreignent à un certain point les droits du propriétaire. La législation codifie cependant seulement la propriété rurale, ne touchant nullement à la politique foncière des villes. Il n'y-a que l'Allemagne, qui prépare un projet de loi spéciale, concernant la propriété foncière dans les villes. La constitution allemande constate aussi, que l'expropriation peut avoir lieu pour satisfaire le besoin de logements, tandis que toutes les autres constitutions prévoient une possibilité d'expropriation seulement pour cause d'utilité publique.

La conception d'utilité publique a subi une forte évolution également dans la législation, et dans l'opinion publique. D'après le point de vue moderne, pour qu'il-y-ait utilité publique, il suffit, que l'utilisation, prévue comme but de l'expropriation soit plus désirable pour le bien public, que l'utilisation par le propriétaire ancien. La nécessité se fait ressentir aussi, de limiter les droits du propriétaire nouveau, investi de la terre expropriée. De telles limitations existent déjà en Autriche, Hongrie, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, et ne Pologne.

Dans la suite l'auteur énumère les cas, qui rendent possible l'expropriation dans les villes de tous les pays, comme la construction de routes, de terrains sportifs, construction d'écoles, hôpitaux, l'établissement d'entreprises communales, nécessité d'aménagement etc. D'autres causes, comme l'établissement des jardins ouvriers, l'assainissement des taudis, la construction d'habitations à bon marché etc., sont suffisantes pour l'expropriation dans certains pays, ne le sont pas dans d'autres.

Outre les difficultés légales et formales, les municipalités se trouvant en face de la nécessité d'expropriation, se heurtent contre les difficultés financières, les indemnités demandées par les propriétaires étant si énormes, que les communes ne peuvent pas faire face aux dépenses. Ici devrait être introduit, le principe d'une indemnité „convenable” correspondant, à cette valeur de la propriété, qui fut déclarée pour le prélèvement des taxes.

En outre, l'indemnité ne peut pas être payée exclusivement en argent, mais devrait être payée en obligations ou bien par échange de terres plus proches contre les territoires plus éloignés du centre de la ville (expropriation par zones).

Le droit d'expropriation, même simplifié et dépourvu de difficultés, qui l'encombrent à présent, ne sera jamais parfait, il est donc essentiel, pour les communes qu'elles puissent acquérir les terrains nécessaires d'une façon moins onéreuse et incommode. Ce chemin nous indique le projet allemand d'une loi sur la réforme de la propriété foncière. Selon ce projet les communes ont le droit de préférence dans l'achat de chaque propriété foncière en vente à un prix correspondant à la dernière taxation.

A la fin, de son exposé l'auteur propose sept thèses, qui auraient pour but de faciliter la réalisation de l'aménagement des villes:

- 1) La codification de l'expropriation selon des principes uniformes dans tous les pays.
- 2) Le plan légitime de l'aménagement d'une ville est raison suffisante d'expropriation des terrains faisant parti du plan.
- 3) Le plan d'aménagement n'est pas seulement suffisant à interdire l'utilisation des territoires d'une certaine manière, mais il a un effet positif, en affermant les territoires en question à une utilisation conforme avec le plan.
- 4) La nécessité d'expropriation par zones.
- 5) L'indemnité doit correspondre à la valeur réelle de l'immeuble.
- 6) L'indemnité doit être payée en argent, en rentes ou par échange de terrains.
- 7) Les communes doivent avoir le droit de préférence pour l'achat à un prix conforme à leur valeur réelle des immeubles, que le propriétaire veut vendre.