

ROK VII

1935

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

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

ROK VII

1935

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

POD REDAKCJĄ
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

K.959/57/31

Treść zeszytu I i II.

ARTYKUŁY.

	str.
<i>K. Krzeczkowski.</i> — Z zagadnień polityki gruntowej	1
<i>Stanisław Rychliński.</i> — Na marginesie sprawy wędrowności do miast	41
<i>Zofja Hartleb-Wojciechowska.</i> — Kontrola własna jako podstawowe zagadnienie samorządu	61
<i>Jan Czadankiewicz.</i> — Wyniki gospodarcze i finansowe przedsiębiorstw samorządowych i prywatnych w Niemczech . . .	81
<i>Dr. Władysław Dalbor.</i> — Samorząd wojewódzki	96

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

A. Sprawy ustrojowe	110
B. Sprawy finansowe i gospodarcze	112

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

Stanisław Okulicz. — Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach samorządu terytorjalnego:

A. Sprawy administracji samorządowej	125
B. Sprawy finansów komunalnych	157

KRONIKA.

1. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:

Sprawa poprawy gospodarki i finansów związków samorządowych	199
Zagadnienie budżetu i finansów miejskich	203
Memoriał Związku Miast Polskich w sprawach finansów miejskich	203
„Metody pracy w gospodarce miejskiej“	210

	str.
2. Opieka społeczna:	
Opieka społeczna i bezrobocie w miastach	213
3. Sprawy lotniskowe i turystyczne:	
Sprawy lotniskowe w woj. południowych	215
4. Drogi:	
Wystawa drogowa	216
5. Sprawy pracowników Związków Samorządowych:	
Zagadnienia pracowników samorządowych	217
6. Ze Związków:	
Zjazd miast	221
Walne zebranie Związku Gmin Woj. Śląskiego	223
Walny Zjazd delegatów Zrzeszenia Związków Zawodowych Pracowników Miejskich R. P.	224
7. Komunalne Instytucje Kredytowe i Oszczędnościowe:	
Polski Bank Komunalny w Warszawie	225
Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu	227
Komunalne Kasy Oszczędności	229
PRZEGŁĄD PIŚMIENICTWA	231

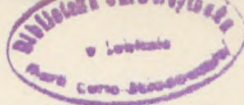
BIBLIOGRAFJA.

Książki i czasopisma polskie	248
" " " niemieckie	261
" " " francuskie	265
" " " angielskie	266

mas. 2090/7/1-2
7-me ANNÉE

1935

Nº 1 et 2.



L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

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

P A R

Dr. M. JAROSZYŃSKI

V A R S O V I E

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

Table des matières des Nos 1 et 2.

ARTICLES.

	page
<i>K. Krzeczkowski.</i> — Quelques problèmes de la politique foncière	1
<i>Stanisław Rychliński.</i> — Sur la question de l'émigration vers les villes	41
<i>Zofja Hartleb-Wojciechowska.</i> — Contrôle propre — un problème fondamental de l'autonomie territoriale	61
<i>Jan Czadankiewicz.</i> — Résultats économiques et financiers des entreprises communales et privées en Allemagne	81
<i>Dr. Władysław Dalbor.</i> — L'autonomie de voïvodies	96

REVUE DE LA LÉGISLATION.

A. Organisation de l'administration locale et régionale	110
B. Finances communales et problèmes économiques .	112

REVUE DE LA JURISPRUDENCE.

Stanisław Okulicz. — La jurisprudence du Tribunal Administratif Suprême:

A. Questions de l'administration locale et régionale .	125
B. Questions des finances communales	157

CHRONIQUE.

1. Questions des finances et de l'administration communale:

Problème de redressement des finances et de l'administration des autonomies territoriales	199
Question des budgets et des finances des villes	203
Mémoire de l'Union des villes de Pologne sur la question des finances des villes	203
Méthodes de travail dans l'administration des villes . .	210

	page
2. L' assistance publique:	
L'assistance publique et le chômage dans les villes	213
3. Problèmes des stations climatiques et du tourisme:	
Problèmes des stations climatiques dans les voïvodies du sud	215
4. Voies publiques:	
L'exposition de voirie	216
5. Problèmes des fonctionnaires des autonomies territoriales:	
Problèmes des fonctionnaires des autonomies territoriales .	217
6. Unions des autonomies territoriales:	
Congrès des villes	221
Assemblée générale de l'Union des communes de voïvodie de Silésie	223
Congrès des délégués de l'Association des unions profes- ionnelles des fonctionnaires de villes de Pologne	224
7. Institutions communales du crédit et d'épargne:	
Banque communale de Pologne à Varsovie	225
Banque communale de crédit à Poznań	227
Caisses communales d'épargne	229
REVUES ET LIVRES	231

BIBLIOGRAPHIE.

Livres et revues polonais	248
" " " allemands	261
" " " français	265
" " " anglais	266

K. KRZECZKOWSKI.

Z ZAGADNIEŃ POLITYKI GRUNTOWEJ.

I.

Polityka gruntowa związków komunalnych, a specjalnie polityka gruntowa miejska, jest jednym z najważniejszych działów polityki gospodarczej gmin, a jednocześnie, zwłaszcza u nas, jednym z najbardziej zaniedbanych jej zadań. Polityka gruntowa rozwiązuje zagadnienia związane z posiadaniem i użytkowaniem ziemi w ramach danego obszaru komunalnego, zajmuje się sprawą gospodarowania na terenach przynależnych do pewnego związku komunalnego. Zasady tej polityki nie są bynajmniej mocne i niewzruszone¹⁾. Posiadanie i użytkowanie ziemi jako podstawy działalności gospodarczej, politycznej, społecznej, kulturalnej jest z tego powodu zagadnieniem, że ziemia występuje w życiu gospodarczym jako czynnik niezbędny, a jednocześnie przeważnie jako czynnik niezmiernie ograniczony, którego nie można przez inne dobro zastąpić. Ograniczoność ta sprawia, że ziemia staje się łatwiej niż inne dobra ekonomiczne dobrem monopolowym, które jako uprzywilejowane wpływa na rynek, na kształtowanie się zwykłych cen, na ograniczoność podaży. Wystarczy, jeżeli dla ilustracji tego zjawiska powołamy się na fakt, że posiadacze całego terenu, na którym znajduje się Warszawa stanowią niecałe 1% ludności

1) Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften t. I. str. 436 art. Bodenpolitik (podana literatura). Handwörterbuch des Wohnungswesens. str. 156. Literaturę polską podaje Biuletyn Urbanistyczny Nr. 1 z r. 1934 (Dodatek do Nr. 8 Samorządu Miejskiego), oraz także artykuł A. Rączaszka, Polityka terenowa w Samorządach i inne.

tego miasta ¹⁾, że właściciele domów stanowią tylko drobny odsetek ludności. Charakterystyczne, że już u schyłku wieku XVIII odsetek posiadaczy domów stanowił zaledwie 2,1% mieszkańców ²⁾. Wskazuje to na wczesny proces urbanizacji naszego miasta, wskazuje na ewolucję jaka dokonała się już w okresie wczesnego kapitalizmu w strukturze ludności Warszawy, na ewolucję, która zupełnie zmieniła fizjognomję średniowiecznego miasta, w którym przecież posiadanie było niemal synonimem obywatelstwa miejskiego ³⁾. Na tle tej przemiany własności ziemi dokonywały się wszystkie przekształcenia, związane z wielkomiejskim charakterem miasta. Przekształcanie się miast i osad ludzkich w kierunku gromadzenia ludności, wzrostu w nich działalności gospodarczej, wzrostu budownictwa, szczególnie mieszkaniowego odbywa się zawsze w tym kierunku, że ilość posiadaczy ziemi i domów zmniejsza się, natomiast rośnie ich stan posiadania, wielkość posiadanych terenów, że zwiększa się jednocześnie ilość nieposiadających szukających miejsca na warsztaty pracy, na mieszkania i t. d. Centralizacja życia współczesnego i wzrost miast powoduje jako naturalne zjawisko zapotrzebowanie na ziemię, a wraz z tem i wzrost cen ziemi. Ruch ten ludności, cen, rozwój nowych ośrodków życia gospodarczego i społecznego świadczą o postępie, są oznaką ogólnych pomyślnych konjunktur i rozwoju, ale jednocześnie wskazują na jednostronny rozwój tych stosunków w okresie kapitalizmu. Centralizacja życia gospodarczego idzie w parze z monopolizowaniem własności terenowych w rękach nielicznych posiadaczy, z tworzeniem się przywilejów na tle posiadania i rozporządzania ziemią. Zjawisko to jest powszechne i właściwe wszystkim krajom o kapitalistycznej strukturze, wszystkim krajom i ośrodkom miejskim i przemysłowym, które się rozwijają i rosną. Są to zjawiska towarzyszące rozwojowi

1) K. Krzeczkowski i E. Strzelecki, *Rezultaty spisu nieruchomości i mieszkań Wielkiej Warszawy 1919 roku*. Warszawa 1922 str. 108 przypis.

2) Dr. H. Drzażdżyńska, *Ludność Warszawy w r. 1792*. Odbitka z *Kwartalnika Statystycznego*. Warszawa 1931 str. 13 i n.

3) Nina Assorodobraj, *Zagadnienie siły roboczej w zaraniu industrializmu*. *Przegląd Socjologiczny* t. III. zesz. 3 — 4. Poznań 1935 str. 603 i n.

miast, rozwojowi ośrodków przemysłowo - handlowych i stanowią najlepszy sprawdzian szybkości tego rozwoju ¹⁾).

Jeżeli wskaźnikiem rozwoju danego ośrodka przemysłowego, czy handlowego jest wzrost stały cen ziemi, jeżeli wzrost ten niekiedy dochodzi do karkołomnych, zawrotnych cyfr, to z drugiej wszakże strony wzrost ten zostawiony sam sobie, zostawiony swobodnej grze interesów może doprowadzić do szkodliwej spekulacji, do sztucznego podnoszenia i rozdymania cen ziemi, do szkodliwego i niebezpiecznego wzrostu cen komornego i do utrudnień w rozwoju celowym danego ośrodka miejskiego. Wzrost ten prowadzi bowiem do przerostu cen, do spekulacji, która utrudnia normalny rozwój miast i osiedli, a czasem nawet uniemożliwia wogóle posuwanie się rozwoju.

Dzieje się to tam, gdzie związki komunalne niedość panują nad sytuacją, nie prowadzą przewidującej polityki terenowej, nie posiadają dostatecznego zapasu gruntów, aby móc interwenjować na rynku i dlatego stają się areną rozpętania gorączki spekulacyjnej. Sytuację podobną widzimy zawsze w okresie szybkiego rozwoju osiedli miejskich. Skutek jest ten, że bogacą się jednostki, a jednocześnie traci cała ludność, tracą wszyscy mieszkańcy. Monopolowe stanowisko posiadaczy terenu jest wtedy w całej rozciągłości wykorzystane. Sytuacja taka może najjaskrawiej uwydatniła się w historii miast amerykańskich ²⁾), ale również i w naszym kraju przeżywaliśmy niejednokrotnie okresy szalonego nasilenia gorączki spekulacyjnej. Czekają jeszcze na historyka rozwój Łodzi, Śląska, Zagłębia Dąbrowskiego, okolic naftowych, miast przemysłowych polskich: Włocławka, Częstochowy, Białegostoku, Katowic, Warszawy i t. d. Ostatnio na czoło wysunął się rozwój Gdyni. Badania prowadzone na terenie Gdyni wykazały dziesiątki nowych milionerów wyrosłych z dnia na dzień, wykazały pochłonięcie przez gorączkę spekulacyjną milionów z funduszków publicznych, wykazały niedostateczność przepisów i ustaw dla powstrzymania nienormalnego rozwoju miasta, wreszcie wyka-

1) W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus* t. III, cz. 1 str. 399 i n. G. D'Avenel, *Histoire économique de la propriété, des salaires des denrées et des tous les prix en général* i t. d. Paryż 1913 t. I. str. 370 i n.

2) S. Rychliński, *Spekulacja terenowa w miastach amerykańskich*, Samorząd terytorjalny 1934 zeszyt I str. 23 i nast. (również odbitka).

zały katastrofalne skutki dla rozwoju i zamożności miasta pancerzącej się drożyzny mieszkań i terenów, uniemożliwiających wprost dalszy jego rozwój.

Ze spekulacją gruntową nie można się też zbyt łatwo rozprawić, gdy znamy objawy jej w innych dziedzinach. Spekulacja to gorączka życia gospodarczego, wyprzedzająca niejako na rynku wzrost rzeczywisty napięcia cen. Jest ona w danym wypadku świadomą działalnością, polityką odwrotną do tej którą chcą prowadzić samorządy. Nie można lekceważyć tego najczęściej silnego ruchu, raczej należy badać jego metody, momenty powstawania i rozrostu, napięć i upadku. Spekulacja ujęta jako polityka uzyskiwania korzyści indywidualnych na zwyższe lub zniżce cen umie wyzyskać zarówno sprawy intensywnego jak i ekstensywnego rozmieszczenia ludności¹⁾. Oczywiście, łatwiej jest jej działać w środowiskach, które samorzutnie śrubują wzrost cen ziemi.

Związki komunalne wobec niekorzystnie kształtujących się warunków na rynku terenami gruntowymi nie mogą zajmować pozycji biernej. Nie interesowanie się przejawami cen ziemi, cenami placów niezabudowanych, kosztami komornego i t. d. prowadzi do następstw jaknajbardziej szkodliwych dla rozwoju danego związku komunalnego. Związek komunalny może być dzięki zjawiskom zachodzącym na rynku bądź bezpośrednio poszkodowany, bądź poszkodowany w osobach swych mieszkańców. Zarówno wszelka akcja budowlana, akcja rozbudowy i rozszerzania pewnego miasta zależą jaknajbardziej od powyższych zjawisk, jak pobieranie podatków, jak dochody miasta, jak wreszcie warunki, w których bytują mieszkańcy danego osiedla.

Należy zwrócić uwagę, że nigdzie może zaniedbanie zagadnień terenowych nie jest tak jaskrawe jak w Polsce. Właściwie nie uprawiają polityki terenowej ani miasta, ani osady przemysłowe, wogóle niema znajomości ani żadnego zainteresowania temi zagadnieniami w obrębie działalności komunalnej, tam zaś gdzie politykę taką prowadzono, zaniechano jej wcześniej lub później. Odbija się to fatalnie na nieuporządkowaniu naszego życia miejskiego, życia naszych osiedli młodych, rozwijających się, w których zagadnienia terenowe nieomal barykadują mo-

1) Rychliński l. c. str. 42 i n.

żliwości rozwojowe. Jednocześnie krzewi się w Polsce, jak i w innych działach polityki komunalnej, cały szereg przesądów podtrzymywanych przez niezbyt skrupulatnych publicystów.

Polityka terenowa naszych samorządów układa się dziwnie bez troski i lekkomyślnie. Wiele z naszych miast i miasteczek, naszych gmin wiejskich posiadało duże, odwieczne tereny, które przemarnowano; pozbyto się ich przy łada dogodnych warunkach ¹⁾).

Kiedy natomiast później przychodziły trudne czasy, trzeba było odkupować, często te same tereny po wysokich cenach. Nie nauczyło to wiele naszych miast. Nie rozpoczęły ostrożniej traktować swej własności i prowadzić bardziej przezornej polityki.

Stan posiadania terenowego naszych miast, zwłaszcza większych miast jest bardzo skromny. W r. 1931 na 269 miast powyżej 5 tysięcy mieszkańców tylko 60 miało własne tereny. Z tego największy stan posiadania wykazywała Bydgoszcz, później Lwów, Łódź, natomiast Warszawa znajdowała się coś na 10 miejscu. Własne grunty niezabudowane miast stanowiły ogółem 9,3% powierzchni, państwa — 5,1%, prywatne 72,7. Najlepiej zaopatrzone były miasta zachodnie, powierzchnia niezabudowana w 24,1% była własnością miast, w miastach południowych 15%, wschodnich 14%, a tylko w centralnych województwach w 9% ²⁾).

Nie zdołały z tej dobroduszej równowagi wyrwać naszych samorządów nawet fakty niepowodzeń na polu budownictwa mieszkaniowego, fakty jaskrawo wskazujące, że niepowodzenia te są wynikiem fałszywej lub biernej polityki terenowej, że nieudanie się tych czy innych posunięć wywołane zostało bądź zastarzałymi grzechami, bądź brakiem wyraźnych posunięć, wyraźnego oblicza w polityce terenowej.

Właściwa polityka terenowa jest przede wszystkim niezbędną podstawą wszelkiej celowej akcji budowlanej. W Pol-

1) T. Toeplitz, Własność gruntowa miast. Samorząd Terytorjalny 1932 zesz. 1 i 2 str. 4 i n. Tegoż autora, Polityka gruntowa miast polskich. Samorząd Miejski T. 6, zesz. 8 z 1926. T. Toeplitz, Polityka gruntowa miejska Biuletyn Urbanistyczny Nr. 1 z r. 1934.

2) Statystyka Polski. Serja B. t. 14. Jan Strzelecki. Uwagi na temat zagadnienia terenowego w naszych miastach. Biuletyn Urbanistyczny Nr. 1 z r. 1934

sce akcja ta zahamowana już przed wojną doszła do rozmiarów katastrofy wskutek nie budowania nowych mieszkań po wojnie. Budownictwo prywatne, budownictwo spółdzielcze, budownictwo własne musiały zawieść — były za kosztowne, aby mogły z nich korzystać szerokie rzesze ludności. To też sytuacja z roku na rok ulegała pogorszeniu. Zwiększyła się gęstość zamieszkiwania, zwłaszcza gęstość zamieszkiwania w najmniejszych mieszkaniach. Wyjście z tej ciężkiej sytuacji mogło się dokonać jedynie po przez gminę. Dla gmin przemysłowych powstały stan rzeczy groził najcięższymi klęskami elementarnymi — chorobami, zwiększoną śmiertelnością, epidemjami, pogorszeniem stosunków społecznych i kulturalnych, zdziżeniem. Gminy mogły się przed tym stanem bronić bądź przystępując same do akcji budowlanej, obliczonej na straty, niekorzystnej materialnie, ale masowej, bądź też popierając wysiłki różnych społecznych odpowiednich ugrupowań, opartych o samopomoc. Wobec tego, że gminy same nie przystąpiły prawie nigdzie do akcji budowlanej, można było przypuszczać, że poprą instytucje spółdzielcze, poprą przedewszystkiem, dając im podstawę do budowy — tereny. Niestety gminy nigdzie nie posiadały tych terenów. Spółdzielnie kupować je musiały po wysokich cenach rynkowych, podrażając i tak wysokie koszty budowy. Rezultatem było, że domy w tych warunkach zbudowane, rozpoczynane i zamierzone jako domy robotnicze przekształciły się w chwili ich budowy lub później w domy dla sfer możnych lub zamożniejszych, które jedynie mogły z nich korzystać. Dla robotników mieszkania w spółdzielniach okazały się za drogie. W ten sposób nie tylko nie poprawiono warunków szerokich mas ludności miejskiej, ale byt jej pogorszone. Sfery względnie zasobne poprawiły swoje warunki mieszkaniowe, gdy tymczasem warstwy robotnicze musiały się tłoczyć w istniejącym, skromnym zapasie izb. Rozpiętość między obu sferami powiększyła się. Pogłębiło to rzecz prosta wzajemne antagonizmy i odczucie krzywdy w szerokich sferach. Gmina przez swoją nieporadność, obojętność i złą, fałszywą politykę przyczyniła się do wytworzenia stosunków o wiele gorszych niż były poprzednio. Taki wywód wyprowadzić można z świeżo wydanej rzeczowej pracy p. E. Strzeleckiego: Zagadnienie mieszkaniowe współczesnej Warszawy. Ukazała się ona w niedawno wydanej pracy zbiorowej, subsydjowanej przez zarząd

miejski w Warszawie — Zagadnienia gospodarki samorządu Warszawy¹⁾, gdzie scharakteryzowano ujemne następstwa braku właściwej polityki gruntowej oraz możliwe groźne perspektywy w razie dalszego braku programu i wykonywania tego programu w dziedzinie terenowej miasta. Pouczający jest tu artykuł p. T. Toeplitza. Ostrożne i ważne są uwagi p. Różańskiego.

Lekceważenie braków polityki terenowej w miastach polskich, brak pozytywnego programu, który byłby realizowany w praktyce naszych samorządów, spowodował już wielkie szkody, niedociągnięcia i grozi dużymi stratami materialnymi dalszemi i szkodliwymi następstwami dla rozwoju naszych ośrodków życia przemysłowo - handlowego. Najwyższy czas, aby kształtować dalszy rozwój życia miejskiego planowo, aby rozwój ten szedł w parze z rozwojem okręgu podmiejskiego, regjonu całego, w obrębie którego miasto dane stanowi punkt centralny. Planowanie regionalne, które ma wywartościować wszystkie posiadane zasoby danego terenu, rozpoczynające się dopiero u nas, jest już na zachodzie w Anglii i Ameryce podstawą działalności praktycznej²⁾.

Zaniedbanie celowej polityki gruntowej przez nasze związki powiatowe i gminy wiejskie nie jest na razie może równie dotkliwie odczuwane, ale również w przyszłości grozi katastrofami i załamaniem. Ziemia potrzebna pod urządzenia publiczne, pod ферmy wzorowe, szkoły rolnicze, szkółki i plantacje ogrodnicze i dla wielu, wielu innych potrzeb staje się coraz kosztowniejsza i nie zawsze można ją osiąść w miejscach, które wybraliśmy na cele powyższe. Bez przezornej, dalekowzrocznej, przewidującej polityki możemy spowodować dziś i w przyszłości nieobliczalne straty organizacjom komunalnym.

Konieczność pozytywnego programu w dziedzinie polityki terenowej jest wprost warunkiem niezbędnym dalszego pomyslnego rozwoju naszych samorządów. Program taki musi być podstawą wszelkiej dalszej akcji rozszerzania i planowania

1) T. I, str. 267, Warszawa 1935, str. 206. Artykuły nas obchodzące, poza cytowanym, to przede wszystkim: T. Toeplitza, Polityka gruntowa m. st. Warszawy i S. Różańskiego, Zagadnienia rozwoju Warszawy i jej regjonu.

2) T. Adams, Outline of town and city planning. London 1935. Nowoczesne problematy, str. 143 i n.

miast, musi być podstawą wszelkiej akcji, mającej na celu zaopatrzenie miasta w środki komunikacyjne, musi być podstawą wszelkiej reformy finansowej i zasadą naczelną uzdrowienia finansów komunalnych, wreszcie musi stanowić podstawę rozwoju przemysłu i handlu w danym ośrodku, przyczynić się do wzbudzenia zainteresowań w rozwoju tych stron życia. Bez akcji terenowej prowadzonej programowo niemożliwe też będzie uzdrowienie naszych stosunków mieszkaniowych, stosunków, które nabrały poprostu patologicznych kształtów.

Zagadnienie terenowe jest kluczem do kompleksu wszystkich niemal spraw gospodarczych i społecznych dzisiejszego miasta i poniekąd wsi. Rozszerzenie i rozwój miast, cały spłot zagadnień urbanistycznych nie dadzą rozwiązać celowo i korzystnie jeżeli nie będą poprzedzone przez prawidłową i celową politykę gruntową, która obejmie nie tylko dane zainteresowane miasto, ale cały okręg, na który dany ośrodek miejski promieniuje. Jest to już dzisiaj uznaną prawdą, że rozwiązywać zagadnień na wąskich i sztucznie wytworzonych terenach nie można, że stopniowo należy siecią regionalną objąć cały kraj, całe państwo.

Polityka ta nabiera coraz mocniejszych akcentów wobec potrzeb gospodarki planowej, wobec potrzeb umiejętnego i celowego rozkładu sił gospodarczych i umiejętnego ich wyzyskania. Ten ostatni punkt widzenia nabiera coraz więcej dominującego znaczenia i coraz bardziej wpływa na całokształt życia.

II.

Czem jest zagadnienie gruntowe?

Należy bliżej je rozważyć i poznać jego naturę. Zagadnienie gruntowe jak mówiliśmy występuje powszechnie, wszędzie, gdzie dane środowisko rozwija się. Występują wtedy na jaw szczególne zjawiska, z których najważniejszym jest tworzenie się i wzrost renty gruntowej.

Zjawisko renty gruntowej występuje przedewszystkiem w postaci t. zw. r e n t y p o ł o ż e n i a, najpospolitszej renty miejskiej, jednej z form renty różniczkowej, oraz w postaci r e n t y m o n o p o l o w e j. Pod rentą, przypominamy, nazywa się nadwyżka, jaką otrzymuje posiadacz gruntu po

odliczeniu normalnego dochodu od włożonego w ziemię kapitału i ewentualnego zysku przedsiębiorcy.

Ricardo sformułował to twierdzenie jeszcze nieco inaczej — „renta równa się różnicy między dochodem z danego użycia kapitału i użycia go w okolicznościach najniekorzystniejszych“. Nadwyżka ta dochodu bądź kapitału, którą uzyskują pewne tereny dzięki swym wyjątkowym pewnym cechom, wynika bądź z ich położenia, bądź ze specyficznych innych cech naturalnych lub wyrosłych z warunków społecznych danego ośrodka i danego terenu. Cechy te zawsze są niezależne od osoby posiadacza, powstają bez jego współudziału, stąd osobliwy charakter tego dochodu, różny od wszystkich innych form dochodu, które mają jako podstawę bądź pracę bądź kapitał włożony w urządzenia i dla tego dochód ten w przeszłości posiadał najbardziej oryginalną historję ¹⁾.

Nie mamy chyba tu potrzeby wyjaśniania czem jest renta gruntowa miejska i jak się tworzy. Faktem jest, że tworzy się na drodze uprzywilejowania. Renta nie jest, rezultatem pracy i zabiegów właściciela, jest rezultatem warunków naturalnych lub społecznych, niezależnych od posiadaczy, zależnych natomiast od ogólnego rozwoju danej zbiorowości. Wzrost jej i powstanie nie stoją w żadnym związku z posiadaczem terenu, natomiast ten nieoczekiwany i często niespodziany wzrost renty jest wyższy, aniżeli wzrost dochodu z pracy, a nawet z kapitału. Stąd zagadnienie kwestji gruntowej, to zagadnienie tworzenia się i wzrostu renty gruntowej miejskiej. Renta miejska należy do najczystszych postaci renty, jako renta położenia i wyraża się w cenie płaconej za ziemię jako miejsce budowania domów. (Porówn. w wyżej cytowanej pracy zbiorowej artykuł A. Webera: *Die städtische Grundrente* t. III, str. 235 i n.). Cena ta nie jest wpływem naturalnej wartości ziemi, ale powtórzeniem zjawiska, które zawsze się spotyka przy tworzeniu ceny.

Na rynku towarów przy jednej i tej samej cenie różni sprzedawcy realizują różne zyski, zdobywają różne korzyści. W rencie miejskiej różnica polega na tem, że ceny na rynku są

1) F. X. Weiss, *Die Grundrente im System der Nutzwertlehre*. Artykuł w Księdze Pamiątkowej dla Wiesera: *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, t. III, str. 210 i n.

różne, a koszty sprzedawcy jednakowe, widoczne zatem, że osiągnięty rezultat w postaci nadwyżki po nad normalny procent, czy zysk, który osiągają wszyscy sprzedawcy ziemi, znajdujący się w najmniej korzystnych warunkach, będzie rentą, będzie dochodem, który dany posiadacz osiągnął tylko wskutek jakichś wyjątkowych okoliczności. Uprzywilejowanie to nie zależało ani od wysiłku osobistego, ani od włożonego kapitału. Przyczyną jego było zatem bądź uprzywilejowane naturalne położenie, bądź położenie zależne od pewnych przyczyn społecznych (rozwój gospodarczy, wzrost ludności i t. d.).

W rencie miejskiej widoczne jest, że nie jest zasługą posiadacza.

Mówiliśmy, że decydujące są przede wszystkim czynniki społeczne: wzrost ludności, przesunięcia handlowe, wzrost życia gospodarczego, słowem stosunki i warunki położenia, które są niezależne od jednostki. Pozatem działa fakt niezwiększania się pewnych określonych terenów, w swem ograniczeniu wykluczający konkurencję. Zatem wszystkie drogi prowadzą do faktu uprzywilejowania, faktu wyjątkowości, wytworzonego przez życie zbiorowe. Nie chcemy tu włączać i omijamy wszystkie fakty powstawania renty na drodze jakichś wyjątkowych cech indywidualnych (talent), uważając, że są to fakty innego rzędu i że fakty te nie należą do rzędu omawianych przez nas. Natomiast należy tu włączyć wszystkie objawy t. zw. przez Marshalla quasirent — dochodów podobnych do powyższych, a powstających we wszystkich działach gospodarki społecznej. Do tej kategorii należą różne formy dochodu, uchodzące niekiedy za zysk przedsiębiorcy. Różnicę łatwo jednak uchwycić. Zyskiem nazywać będziemy wszelkie te formy dochodu przedsiębiorcy, gdzie dochód ten powstaje na skutek działalności przedsiębiorcy, jego sprawności, sprytu, umiejętności i t. d., jeżeli natomiast dochód przedsiębiorcy uzyskuje mimo swej bierności, jedynie dzięki warunkom społecznym, dzięki wzrostowi siły gospodarczej kraju, znaczenia jakie państwo posiada wśród obcych i t. d., to mamy rzecz prosta tylko do czynienia z tworzeniem się renty ¹⁾.

1) K. Krzeczowski: Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej. Warszawa 1934 (odbitka z Samorządu Terytorjalnego) str. 8 — 9. Nowy przykład podobnej renty porówn. pracę: S. Lauterbach, Przymus kartelowy na żądanie przemysłu. Warszawa 1933, str. 36 — „renta kartelowa“.

Badanie zjawiska renty weszło w okres renesansu. Po wielkich badaczach końca XVIII i początku XIX stuleci, nastąpił pewien zastój — zatrzymano się na starych pojęciach i dłuższy czas jedynie je komentowano, nie dodając nic nowego do klasycznego ujęcia teorii przez twórców tych korzyści, które nazwano rentą. Klasyczne pojęcie renty gruntowej, renty górniczej, renty miejskiej były pojęciami zasadniczymi, któremi operowano i na podstawie których budowano całe teorie społeczne (Rodbertus, reformatorzy gruntowi). Nowsze badania wykazały, że zjawisko renty, które uchodziło przez cały ubiegły wiek za zjawisko wyjątkowe i specyficzne jest o wiele obszerniejsze i liczniejsze, niemal powszechne. Badania nad zyskiem przedsiębiorcy, badania ruchu cen wykryły zjawiska naturą swą zbliżone do zjawisk renty — stąd uogólnienie do pojęcia *quasirent*, które są zjawiskiem niemal powszechnym — uprzywilejowania. Wszelkie uprzywilejowanie daje korzyści o charakterze renty. Te nowsze uogólniające badania bynajmniej jednak nie umniejszyły znaczenia renty w tych wypadkach, gdzie występowała klasyczna teoria renty gruntowej. Stąd fakt, że zjawiska renty gruntowej mogą być nadal przedmiotem badań i dociekań, że są ciągle najważniejszym obiektem teorii. Zastosowano tylko do tych nowych badań metody używane przez najnowsze badania w dziedzinie cen i rozpoczęto nowy okres badań, wiążący nowe ze starymi poszukiwaniami.

Wyszło stąd wiele gmatwaniny, ale i wiele rzeczy nowych, cennych. Niewątpliwie nagmatwały dużo pojęcia renty, wyrosłe z cech wyjątkowych o charakterze rzadkich, jednostkowych zdobyczy: talent, wyjątkowe uzdolnienia, poniekąd renta producenta i konsumenta. One to zasłoniły najważniejsze powody wytwarzania się renty, najczęstsze — naturalne i społeczne. Naturalne przyczyny oświecili doskonale klasycy, z których niektórzy, jak Smith rozumieli doskonale i przyczyny społeczne. Od A. Smitha mamy przekazane twierdzenie, że wszystkie korzyści gęstszego zaludnienia i podziału pracy służą do podwyższenia renty gruntowej. Jest to sformułowanie, które zwłaszcza dla polityki komunalnej ma wielkie znaczenie i tłumaczy dla czego przywiązujemy do pojęcia renty, specjalnie pojęcia renty powstającej na drodze pewnych uprzywilejowań społecznych, tak wielkie znaczenie.

Zagadnieniom renty gruntowej miejskiej niedawno po-

święcił całą pracę p. Dr. J. Schimmel, autor kilku prac publicystycznych z zakresu kwestji mieszkaniowej, pisanych pod kątem interesów posiadaczy nieruchomości¹⁾). Autor rozważa zagadnienie miejskiej renty gruntowej ze strony teoretycznej i ze stanowiska polityki komunalnej, czyli jak sam to formułuje ze stanowiska urbanistyki. Pan Dr. Schimmel na wstępie podkreśla, że znaczenie teorii renty miejskiej „nie ogranicza się tylko do teorii, lecz takie czy inne rozwiązanie tego problemu zajęcie takiego czy innego stanowiska wobec niego wywołuje natychmiast odmienne postulaty urbanistyczne“. I ponadto podkreśla: „Rzecz oczywista, że fałszywe postawienie, albo też tylko jednostronne oświecenie, muszą doprowadzić do błędnych wniosków, a realizowanie tych fałszywych postulatów wyrządza miastom szkody materialne i to tem większe, im radykalniejsze są pociągnięcia sfer miarodajnych, im głębiej sięgają w skomplikowany splot stosunków, wytwarzających rentę oraz w jej funkcje społeczno - gospodarcze“. Wychodząc z tych założeń p. Schimmel pragnie wyjaśnić założenie teorii i polityki polityki gruntowej miejskiej, „ponieważ mało jest spraw co do których istniałoby w społeczeństwie, tyle błędnych, fałszywych poglądów“. Książka p. Dr. Schimmla, pomimo wyzyskania zdawałoby się całego aparatu naukowego, użytego z wielką pewnością siebie, nie niestety nie wyjaśniła. Gdy się porówna długie teoretyczne wywody, rzekomo zbijające wszystkie teorie wywrotowe z kusością i jałowością owych praktycznych wywodów teoretycznie uzasadnionych, dochodzimy do wniosku, że książka nie daje.

Pan Dr. Schimmel przeciwstawia bardzo zasadniczo ujęcie renty jako teorii monopolowej ceny, ujęciom renty różniczkowej. Mówi o niemożliwości współistnienia obu przyczyn i dochodzi do wniosku, odrzucającego wszystkie próby ujmowania renty monopolowej. Zapatrzony w najpierwotniejsze formy powstawiania renty, nie widzi wcale społecznych czynników, stąd jednostronność ujęcia i pogmatwanie zagadnienia. Niedostrzeżenie najważniejszych przyczyn renty, wpływają-

1) Jerzy Schimmel, Miejska renta gruntowa. Studium ekonomiczno - urbanistyczne. Poznań 1933. (Poznańskie prace ekonomiczne pod redakcją prof. Dr. Edwarda Taylora, Nr. 19).

cych z faktu rozwoju osad ludzkich, wypływających z urządzeń i form współżycia jest wprost charakterystyczne dla niego.

Autor zwalcza wszystkie teorie budowane na podstawie teorii monopolu i rozprawia się z nimi argumentami, które kłócą się z rzeczywistością. Autor chce obalić wszystkie te teorie, gdyż grożą mu dalekimi konsekwencjami, jakie można z nich wysnuć. Zatrzymuje się i utrzymuje jedynie teorię renty różniczkowej i pragnie dowieść jej niewinnego charakteru, niemożności wpływania na wysokość cen komornego, na kapitalizację tego dochodu i t. d. Stąd pogodny osąd spekulacji gruntowej, stąd krytyka wszelkich podatkowych eksperymentów gminnych, stąd wreszcie niesłychanie szczupłe wskazania dla polityki gruntowej komunalnej. Niestety polityka komunalna nie wiele będzie mogła wydobyć z tej pokaźnej rozmiarami pracy.

Teoria renty gruntowej, ma płodne następstwa o ile ją ujmijemy jako zjawisko zbiorowego życia, zjawisko uprzywilejowania, wypływające ze stosunków społecznych. Wtedy rodzą się pomysły i teorie wyzyskania renty przez społeczne instytucje, dzięki którym renta została uzyskana. Na tej zasadzie budowane są wszelkie pomysły podatkowe, na tej zasadzie tworzone są teorie unarodowienia ziemi, gdyż idzie tu o przewłaszczenie dorobku społecznego na zbiorowość, stąd wreszcie płyną wszystkie zasady polityki terenowej związków komunalnych. Można z temi konsekwencjami nie sympatyzować, a nawet je zwalczać w myśl pewnych zasad, które pomysły te czynią nierealnymi, utopijnymi, ale trudno zaprzeczać albo zaprzepaszczać dla tych konsekwencji sens powstawania pewnych zjawisk gospodarczych, gubić te przyczyny z uwagi, że mogą wywoływać wnioski o charakterze rewolucyjno-wywrotowym. Istotnie żadna forma dochodu społecznego nie wywołała i nie wywołuje tyle sporów, tyle fantastycznych teorii co właśnie pojęcie renty.

Niestety nie możemy uważać za wkład do naszej literatury naukowej pracy p. D-ra Schimmla. Negatywne ustosunkowanie się do pewnych zagadnień życia, nie rozwiązuje tych zagadnień. Spór o możliwość lub niemożliwość współistnienia teorii różniczkowej i monopolowej renty nie może być skuteczny nawet przy obronie wysokich czynszów mieszkaniowych...

Sądzę, że najplodniejsze nowsze badania są te, które wydobywają najsilniej ów pierwiastek społeczny, gdyż on daje możność rozwinięcia najszerszych horyzontów. Społeczne czynniki wytwarzania się renty są w pewnych warunkach najważniejsze i tworzą z tej kategorii dochodu przychód specjalny, przychód przeciwstawiający się wszystkim innym formom dochodu, które mają za sobą podłoże indywidualne. Zysk przedsiębiorcy, procent, płaca to dochody zależne od wysiłku jednostki i są opłatami za te wysiłki — wszelkie ich podniesienie się jednak w zależności od społecznych czynników, a nie indywidualnych należy uznać za rentę. Formy renty są różnorakie; bardzo często skomplikowane, a najbardziej szerokim polem ich powstawania i rozwoju jest miasto współczesne, owa renta gruntowa miejska. Renta gruntowa miejska jest zwykłą rentą położenia, ale jest również rentą pochodzącą z monopolu (terytorjum miasta jest ograniczone), a w najwyższej mierze jest zjawiskiem dynamicznym, zależnym od rozwoju miast, od ich gospodarczego i ludnościowego rozrostu — od czynnika zatem społecznego. Zjawiska renty na tak podmalowanym tle łatwiej rozpatrywać. Są one w całej ciągłości zjawiskami zależnymi od tętna życia społecznego, od wzrostu zaludnienia, zamożności danego ośrodka, a niezależnymi od jednostek gospodarujących, które przypadkowo z dochodów tych mogą korzystać, gdyż powstaje on niezależnie od włożonych kapitałów i pracy, gdyż nie jest zasługą posiadacza, jest natomiast „dochodem niezasłużonym“, „unearned increment“ jak go nazywali reformatorzy gruntowi i Mill.

III.

Tworzenie się renty gruntowej, a wraz z tem wzrost cen ziemi, to zjawiska elementarne, we wszystkich ośrodkach życia zbiorowego a zwłaszcza przemysłowo-handlowych, które wywołują cały splot ujemnych następstw dla normalnego rozwoju osiedli. Powodują one specyficzną drożyznę życia miejskiego, drożyznę ziemi jako podstawy warsztatów pracy, drożyznę mieszkań, wzrost cen na towary pierwszej potrzeby. Jest to zwykła logika faktów. Zarządy miejskie nie mogą pa-trzeć na fakty bezradnie i beczynninie, muszą próbować środków, któreby fakty te złagodziły. Szczególniej ważną tu jest

kwestja mieszkaniowa, oraz specyficzna drożyzna mieszkań, która występuje wszędzie gdzie wysokie są ceny ziemi. Nie chcemy tu rozstrzygać jaką drogą ta zależność się wytwarza, bądźcobądź jednak stale się powtarza i zawsze słusznie czy niesłusznie przypisujemy ten skutek drożyznie terenów budowlanych wywołanej wzrostem renty gruntowej.

Zadanie walki z ujemnymi stronami renty w życiu związków komunalnych polega głównie na obniżeniu wartości ziemi i zmniejszeniu różnic między ośrodkiem miasta a peryferjami. Ma to na celu wprowadzenie pewnej równowagi cen, uniemożliwienie spekulacji. Możemy zgóry stwierdzić, że cel założony gminy mogłyby osiągnąć jedynie przy całkowitej reformie gruntowej, przy przeprowadzeniu umiastowienia lub unarodowienia ziemi. Cel ten jest jednak utopijny. Nie może być osiągnięty bez większych przewrotów, to też należy zadowolić się celem wytkniętym w dużo szczuplejszych granicach — starań, by miasto posiadało możliwie duże tereny, jako własność, które by pozwoliły mu na własną niezależną gospodarkę i pozwoliły prowadzić politykę, którą miasto, uważałoby za racjonalną. Oczywiście i to osiągnięcie wydaje się wielu utopijnem i wymaga dużych wysiłków do postawienia go.

Wraz z wzrostem wielkich miast, wraz z uprzemysłowieniem każdego kraju nastąpiły głębokie zmiany w użytkowaniu ziemi i budownictwie mieszkaniowem. Na miejsce dawnego domu rodzinnego powstał dom czynszowy, dom koszarowy. System budownictwa odbił się również na intensywności wyzyskania terenu miejskiego. Wszędzie, gdzie pozwalały na to ustawy dom koszarowy rodził inne domy koszarowe, a zapotrzebowanie mieszkań, zwłaszcza w rozwijających się środowiskach przemysłowo-handlowych uwielokrotniały tę formę. W krajach kapitalistycznych, najcharakterystyczniejszą formą domów stały się koszarowe czynszowe kamienice o możliwie największej ilości drobnych mieszkań, one stały się wyrazem dzisiejszego kapitalizmu mieszkaniowego.

Ograniczenia nałożone przez ciała publiczne na budownictwo mieszkaniowe było pierwszym krokiem skrępowania swobody posiadaczy domów. Regulaminy i przepisy budowlane są ograniczeniem prawa własności prywatnej w interesie publicznym. Przewidują one ograniczenie swobodnego i nieskrępowanego budownictwa, rozszerzają prawo wywłaszczenia przymu-

sowego, oznaczają szerokość ulic i wysokość domu, oznaczają stosunek zabudowanej i wolnej przestrzeni. Są podstawą polityki terenowej miast od najwcześniejszych okresów ¹⁾).

Jako dalszy środek polityki gruntowej należy wymienić politykę komunikacyjną. Dobrze zorganizowana sieć komunikacyjna wyrównywa szanse różnych punktów na terenie miasta — zbliża odleglejsze tereny do centrum, umożliwia rozszerzenie miasta i rozsiedlenie się ludności na peryferiach, wyrównywa różnice. Istotnie w dziedzinie renty różniczkowej zachodzą poważne zmiany przy stosowaniu tych zasad. Ale narzędzie to ma dwa ostrza: jeżeli obniża się renta punktów centralnych miasta, to znów podwyższają się ceny na peryferiach. Zwłaszcza tereny na linjach, które odbywa się komunikacja wzrastają w cenie.

I nie tylko idzie o dobrze rozplanowaną sieć komunikacyjną, idzie również o stosowanie przez gminę przy komunikacji odpowiedniej polityki taryfowej. Polityka taryfowa w stopniu nawet większym ma tu znaczenie, niż planowa i dobra sieć komunikacyjna. Dzięki polityce taryfowej można pewne tereny zbliżać i oddalać od centrum, dzięki polityce taryfowej można mniej lub więcej celowo rozmieszczać ludność i kierować kierunkiem jej zagęszczania. Oba te środki są subtelne i ważnymi narzędziami, które jednak łatwo można nadużyć.

Niekiedy ułatwiona komunikacja jest tylko bodźcem dla spekulacji gruntowych. Już wiadomość o możliwości budowy kolei czy linii tramwajowej wywołują często dziką spekulację gruntową. W innych wypadkach przezorni prywatni akcjonariusze planowanej linii komunikacyjnej zgóry skupują tereny najpodatniejsze dla spekulacji. Tysiące sposobów istnieje, aby osiągnąć najwyższą korzyść na zwyższe cen terenów uprzywilejowanych przez nową sieć komunikacyjną. Dlatego wszelka polityka komunikacyjna musi być ostrożna i umiejętna, musi przez ułatwianie dostępu do terenów odległych uniemożliwić wyzyskanie ich dla celów spekulacyjnych.

1) P. Lavedan, *Histoire de l'urbanisme Antiquité — moyen age*. Paryż 1926 (plany). T. Tolwiński, *Urbanistyka t. I, Budowa miasta w przeszłości*. Warszawa 1934. Str. 7 i nast. O. Sosnowski, *Powstanie, układ i cechy charakterystyczne sieci ulicznej na obszarze Wielkiej Warszawy*. Warszawa 1930.

Właśnie ta obosieczność polityki komunikacyjnej sprawia, że nie może być ona uważana za środek dostateczny i powinna być zawsze wspomagana przez metody inne np. przez odpowiednie rozszerzenie posiadania miejskiego w tych terenach, przez równoczesną politykę podnoszenia równoległego innych podobnych okolic, przez politykę podatkową i inne środki.

Za środek równoległy do polityki komunikacyjnej stawia się zwykle politykę podatkową. Ma ona te same dodatnie i ujemne skutki. Ma na celu z jednej strony utrudniać zatrzymywanie spekulacyjne placów, utrudniać spekulacyjny handel oraz sprawiać powolny wzrost parceli budowlanych. Cele te osiąga przy pomocy całego systemu podatkowego.

Należy rozważyć wpływ polityki terenowej gminy w związku z systemami podatkowymi. Faktem jest, że rozwój cen ziemi, że ceny komornego, wartość sklepów i t. d., wykraczające poza poziom przeciętny w danej osadzie są wynikiem procesu tworzenia się renty.

We wszystkich tych faktach decydujące znaczenie ma renta położenia. Ona rozstrzyga o wartości i cenie terenów wolnych, wartości domów i przedsiębiorstw, które dzięki swemu położeniu uzyskują nadmierną wartość — rentę. Renta jest tu niekiedy jedynym powodem powodzenia, jedyną przyczyną wysokiej wartości obiektów. Związki komunalne, o ile to ich rozwój jest przyczyną tworzenia się renty, wyciągają często z tego stanu rzeczy konsekwencje podatkowe. Chcą na tej drodze odciągnąć część zysków, które były osiągane przez daną jednostkę dzięki temu, że dochód jej był zależny od działalności i rozwoju danej gminy. Formami temi są zwłaszcza trzy podatki: podatek alienacyjny, od wartości i przyrostu wartości najczęściej i najchętniej użytkowane w celach zaspokojenia fiskalnych potrzeb gminy. Mają one jeszcze i inną stronę — utrudniają spekulację gruntową i hamują wzrost cen ziemi. Podatek alienacyjny opłacany przy wszelkich aktach kupna — sprzedaży specjalnie przeszkadza zwykłej przy spekulacji sprzedaży łańcuskowej, zbyt jest jednak kosztowny i dotkliwy. Podatek od wartości znów stanowi przy umiejętnym postawieniu sprawy największe źródło dochodów ciał publicznych i może wpływać utrudniająco na zatrzymywanie gruntów budowlanych (spekulacyjne, wyczekujące).

Wreszcie najtrudniejszym do przeprowadzenia i najbardziej wkraczającym w prawa własności jest podatek od przyrostu wartości, ściągany co lat kilkanaście, lub z okazji sprzedaży majątku. Podatek ten jest najbardziej sporny i napotyka najwięcej sprzeciwów. Nigdzie przez czas dłuższy nie był stosowany.

Polityka podatkowa nie jest doceniana. Pomimo częstych szkodliwych jej następstw jest niekiedy jedyną formą otrzymywania równoważnika sprawiedliwego do stopnia usług, jakie okazuje swym obywatelom gmina. Faktycznie nigdzie w Polsce nie znalazła zastosowania. Istniejący u nas podatek państwowy od placów niezabudowanych, w miastach dochodzi do 1% od wartości szacunkowej placu i nie ogranicza nakładania przez gminę takiego samego podatku do wysokości łącznej 2%. Niestety nigdzie ten podatek nie jest użytkowany. W Warszawie dawał fantastyczne, co rok inne dochody i koszt ściągania go nie opłacał się. Należy przypuszczać, że szwankuje jednak nie podatek, a niechęć poborców do zbierania go. Podatek ten w kołach posiadaczy jest wysoce niepopularny i niechętnie widziany.

Inna polityka podatkowa Warszawy prawdopodobnie wytworzyłaby inną konfigurację budżetu miejskiego, obciążenie innych klas podatników niż to robi dzisiaj.

Wystarczy rzucić okiem na tereny Warszawy, na ich rodzaje i systemy zabudowania, na wolne przestrzenie i podsumować potrzeby terenowe, aby ocenić, ile jest tu do zrobienia i jak inne powinny być owe kwoty podatkowe ¹⁾).

Wartość niezabudowanego obszaru Warszawy ocenić można na podstawie wyżej cytowanej pracy: Rezultaty spisu nieruchomości i t. d. W roku 1919 szacowano ją na 184,7, mil. rs. złotych. Przytem wartość placów śródmieścia stanowiących dziesiątą część terenu placów na przedmieściach szacowano na 64% wartości, a place na przedmieściach tylko na 29,4% kwoty ogólnej ²⁾. Pomimo, że dzisiaj nastąpiły już wielkie zmiany w ilości i jakości placów wolnych, można przypuszczać, że pozostały, zmniejszony zapas ziemi, nie zmniejszył swej wartości, raczej nawet, że wartość globalna terenów

1) Rezultaty i t. d. str. (82), 34 i n.

2) Rezultaty str. (111) i (112).

wzrosła. Nie będziemy dalecy od rzeczywistości, obliczając ją przynajmniej na 1 miliard złotych — tymczasem suma roczna podatku od placów niezabudowanych według urzędowego Rocznika Statystycznego Warszawy z r. 1935 spadła z 427 tys. zł. w r. 1929/30 na 148,8 tys. zł. w r. 1933 t. j. wynosi tyleż, co podatek od psów w Warszawie, a o połowę prawie mniej niż podatek od sztyldów (250 tys. zł.). Dodać należy, że jednocześnie podatek aljenacyjny wyniósł 1,3 milj. zł., a podatek od lokali — 4,5 milj. zł. Czyż nie jest to paradoksalne?

O niechęci korzystania z tego podatku świadczy również niski wymiar podatku od nieruchomości w Warszawie, który wynosi tyleż co daje np. ten sam podatek w Łodzi.

Objawy te można traktować jedynie jako uprzywilejowanie posiadaczy warszawskich przez Zarząd miasta.

Metody powyższe podatkowania traktowane są głównie ze stanowiska walki ze spekulacją gruntową. Pan Schimmel zdaje się całkowicie lekceważyć rolę spekulacji terenowej. Wycieczki jego przeciw Eberstadtowi nie zawsze są jednak słuszne. Nie wszystkie tezy Eberstadta mogą być obalone. Faktem jest stwierdzonym nie tylko przez Eberstadta, że wzrost renty jest szczególnie wysoki, gdy sprzyja temu system budowlany oraz, że wysokie ceny ziemi zmuszają do budowania zacieśnionego. Gdybyśmy nie doszukanali się tu związku przyczynowego, to zawsze uchwycić można związek funkcjonalny. Spekulacja, to podchwytywanie i wyzyskiwanie faktów zjawiania się renty. Nie można jej uważać za środek niewinny. Ceny są czule i wrażliwe na te zabiegi, a reakcja ich, to obciążenie szerokich sfer ludności niezashunonemi i nieslusznemi cieżarami.

IV.

Największe znaczenie posiada zagadnienie renty dla polityki urbanistycznej. Wszelkie rozszerzenie terenów miasta, wszelka akcja budowlana musi się opierać o świadomą politykę terenową. Nie można mówić o inkorporacji terenów podmiejskich, o ich włączaniu w obszar danej osady, jeżeli nie orjentujemy się w faktach i przejawach tworzenia się renty. Tylko wtedy akcja ta przyniesie korzyści danym związkom komunalnym i obywatelom o ile ten postulat będzie spełniony, na-

tomiast mogą nastąpić jaknajszkodliwsze następstwa, gdy zaniedbamy i zlekceważymy ten czynnik. W każdej miejscowości układ stosunków może być różny i odmienne działanie tych samych czynników. Poznanie zatem struktury własnościowej terenu, poznanie układu stosunków na rynku terenowym jest naczelnym założeniem polityki urbanistycznej.

Mogą istnieć najpiękniejsze i najbardziej celowe plany rozwoju pewnego osiedla i można nie móc ich realizować jedynie dla tego, że nie opanowano i nie poznano przedtem faktów renty. Stajemy wtedy wobec olbrzymich zadań, których ani wżąd nie możemy rozgryźć bez odpowiedniej polityki gruntowej. Szczególniej ważne jest to w polityce planowej rozbudowy. Nie przygotowana, nie zorjentowana należyście, nie interesująca się faktami rozwoju i tworzenia się renty może doprowadzić do najsmutniejszych, najbardziej szkodliwych rezultatów.

Podstawą polityki terenowej winien być plan regulacyjny miasta, a nawet nie tylko miasta w jego rozmiarach aktualnych, lecz również plan najbliższego regionu, najbliższej okolicy, terenów ściśle związanych z danym osiedlem.

Plany terytorjalne, plany rozbudowy miast prócz momentów technicznych, architektonicznych, estetycznych i zdrowotnych muszą mieć za podstawę dokładną znajomość życia i warunków gospodarczych. Te ostatnie są najważniejszym i ostatecznym argumentem, rozstrzygającym o możliwości wszczęcia akcji rozbudowy i sposobie jej przeprowadzenia.

Zerwano dzisiaj z dawnym pojęciem miasta, grupującego i zaciskającego się wokół jednego ośrodka. W urbanistyce powstał prąd, wychodzący z potrzeb życia do jednoczesnego rozwoju miasta wielokierunkowego i wieloośrodkowego.

Realizowanie planów technicznych możliwe i bezpieczne jest tylko wtedy, gdy przedtem ulegną one kontroli i weryfikacji ze strony możliwości gospodarczych. Jedynie ten plan architektoniczny, możliwy jest do wykonania, który da się opanować i uzbroić przy pomocy kalkulacji gospodarczej. Inne plany najczęściej jako nierealne muszą spocząć w archiwach.

Właśnie w tworzeniu planu gospodarczego rozbudowy miasta muszą być przede wszystkim wzięte pod uwagę wpływ i następstwa, które plan ten wywoła, powinny być zbadane

warunki realizacji planu, powinny być poznane konkretne ekonomiczne warunki rozwoju w danej chwili danego osiedla. Dopiero w takich warunkach możliwe jest przystąpienie do realizacji planu, wykluczającej wszelkie niespodzianki i niebezpieczeństwa, które grozić mogą zahamowaniem najlepiej zbudowanych planów technicznych. I jeszcze jedno. Jeżeli plany techniczne rozwoju miasta robimy zwykle z pewną perspektywą na przyszłość, jeżeli planujemy na lat kilkadziesiąt naprzód, to ta sama procedura obowiązuje projektowanie gospodarcze, wszelką akcję miasta, która ma być żywotna, nie ugrząść w poławie. Właśnie ten wzgląd jest wielokrotnie niedość przestrzegany. Mamy wtedy rozpoczęte wielkie, monumentalne zamierzenia, których później nie można doprowadzić do końca.

Plan musi być daleko sięgającym, przewidującym przyszłe potrzeby całych dziesięcioleci, musi on również przewidzieć i opanować wzrost cen i wartości terenów, na których będzie się dokonywał, plan taki ułatwi najtańsze i najbardziej celowe rozwiązanie pomysłów technicznych. Plan ograniczający prywatnych posiadaczy ziemi i podporządkowujący całość danego terenu interesom miasta, jest jednym z najważniejszych środków przeciw monopolowi posiadania.

Monopol terenowy ma zresztą granice i nie zawsze daje się utrzymać. Zwłaszcza dla złamania jego mocy ważne są środki decentralizacji. Wszelka decentralizacja danego ośrodka — czy to w formie ułatwień komunikacyjnych, czy rozkładu terenów w zależności od użytkowania — sprzyja tworzeniu się nowych uprzywilejowań i osłabieniu napięcia wzrostu w starych ośrodkach. Dla tego to idea ta ma tak wielkie znaczenie w planowaniu nowoczesnym.

Podstawą i pierwszym warunkiem wszystkich dalekich planów rozszerzania miast i budownictwa mieszkaniowego dzisiejszego jest idea decentralizacji ludności.

Nowocześni urbaniści, politycy komunalni, hygieniści zerwali z dawnym pojęciem miasta, jako ciasnego, zaciśniętego zbioru budynków i ludzi. Idzie im o walory nowe w życiu człowieka — o powietrze, słońce, zielen, o stworzenie dla współczesnego człowieka warunków przestrzeni, rozmachu, poczucia swobody. Stąd dążenie do rozszerzenia przestrzennego ram miasta i to rozszerzenia wszechstronnego, bez granic niemal,

do nowego systemu budownictwa, do wprowadzenia dużej ilości wolnej przestrzeni.

Prąd ten jaknajbardziej liczyć się musi z koniecznościami gospodarczymi, z takim opanowaniem przestrzeni, aby wykonanie tych śmiałych i dalekowzrocznych planów było możliwe, było wykonalne.

W tych dalekich projektach idzie również często o zachowanie określonego charakteru miejscowości, o zachowanie krajobrazowych i etnicznych właściwości — wszystko to są projekty niewykonalne, jeżeli gmina nie umie czy nie może opanować terenu, nie może wyrzucić swej woli twórczej na struktury pewnej okolicy.

Urbanizm dzisiejszy próbuje przede wszystkim decentralizować dzisiejsze skupienia miejskie. Tworzy nie jedno centrum życia gospodarczego i administracyjnego, a cały szereg kompleksów skupień. Rozdziela funkcje każdego skupienia — oddzielnie kształtuje skupienia handlowe, oddzielnie administracyjne, mieszkaniowe, oddzielnie tworzy dzielnice robotnicze czy fabryczne. Plan musi być, odpowiednio zaopatrzonej w sieć komunikacyjną, musi przewidywać tereny ogrodowe i parkowe, tereny leśne i ogródkowe, a nawet tereny rolnicze i ogrodnicze. Plan opierać się musi o budownictwo strefowe, o estetyczne i celowe rozłożenie budowli publicznych i urządzeń społecznych, o odpowiedni stosunek zabudowanej i niezabudowanej przestrzeni. Plan musi zdecydować o przydatności terenów, o podziale ich na części stosownie do przeznaczenia i użytkowania, plan kształtuje terytorja leśne, ogrodnicze, rolne, ogródki działkowe, strefy mieszkaniowe, wprowadza zakaz budownictwa dzikiego, nie uporządkowanego. Plan wreszcie musi objąć scalenie działek wadliwych, dokonać ich przekształceń na podstawie nowej parcelacji lub komasacji umożliwiającej celowe i korzystne użytkowanie danych terenów.

Wszystkie te założenia mogą być zahamowane, zabarykadowane przez ceny ziemi, przez spekulację gruntową, która umie opanować zarówno intensywne wyzyskiwanie terenu jak i ekstensywne i stwarza niebezpieczeństwo, że jednolity plan, choćby najdoskonalszy, nie będzie mógł wejść w życie i być doprowadzony do końca. Otóż jedynie przy jednoczesnym realizowaniu planu gospodarczego możliwe jest planowanie techniczne. Miasto musi odpowiednio się zmobilizować, aby ode-

przec wszystkie ujemne skutki wielkich poczynañ technicznych. I w pierwszym rzędie idzie tu o kwestję cen ziemi. Ceny te rosną wraz z dozwoleciem wyzyskania ziemi.

Przy rozszerzaniu miasta musi być zachowany ten mierz, że tereny mogą być wyzyskane w takim stopniu, jak daleko sięga możność wyzyskania ich przy danych cenach, wszelki wzrost cen ziemi wskazuje na procesy niebezpieczne. Stąd może należy zakładać dzielnice ogrodowe przeskakując przez dotychczasowe przedmieścia, stąd umiejętność w tworzeniu nowej sieci komunikacyj, które mogłyby złagodzić złe następstwa. Ważny też jest udział miasta w towarzystwach terenowych zakupujących grunty, a jeszcze lepiej własna akcja gmin, możliwie przewidująca i dalekowzroczna zaopatrywania się w ziemię.

Renta jest objawem życia, rozwoju. Renta nie da się usunąć i przy posiadaniu gminnem. Każde rosnące, zdrowo rozwijające się osiedle musi mieć tą tendencję. Idzie o to, aby tendencja ta nie dawała możności sztucznego śrubowania cen lub sztucznie ich nie obniżać dla celów spekulacji. Najlepszą klapą bezpieczeństwa, zabezpieczeniem przed sztukami spekulacyjnymi jest stan posiadania gminnego.

Nowe metody rozszerzania miast, nowe zasady planowania nietylko miast lecz i otaczających terenów najdalej, najśmielej i z dobrym skutkiem przeprowadza Anglja i właśnie przeprowadza, regulując naprzód stan swojego posiadania.

Tej planowej, szerokiej, w dobrze zrozumiałym własnym interesie prowadzonej gospodarki niestety nie mieliśmy w Polsce. Nie możemy tu kreślić historii wszystkich mniej lub więcej nieudatnych eksperymentów. Chcemy się zatrzymać na zagadnieniach współczesnych.

Od roku 1933 rząd skoncentrował całość spraw prowadzonych przez państwo w zakresie kredytów budowlanych, pomocy terenowej w Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁾. Bank przygotowuje grunty państwowe do sprzedaży w porozumieniu z Komitetami Rozbudowy poszczególnych miast. W akcji tej idzie o przygotowanie techniczne całych dzielnic, przygoto-

1) Bank Gospodarstwa Krajowego. Warszawa. Sprawozdanie za rok 1934, str. 37 — 42. Dr. Tadeusz Dalbor, Ogólne wytyczne państwowej akcji terenowo - budowlanej. Biuletyn Urbanistyczny Nr. 1 z r. 1934.

wanie działek budowlanych, co wykonywują gminy miejskie przy pomocy kredytów ze specjalnego rachunku terenowego.

Akcja państwowa terenowa dąży do wprowadzenia porządku parcelacyjnego: przysposobienia terenu, uregulowania hipoteki, sprzedaży działek i pomocy w budowie. Jest to uporządkowanie dotychczas niedość systematyczne prowadzonych akcji.

Ze strony Banku Gospodarstwa Krajowego mamy obecnie do czynienia z zapoczątkowaniem nowej akcji terenowo - budowlanej na szerszą skalę. Obawiamy się, że akcja ta nie zdoła przeprowadzić zamierzonych planów, gdyż dopatrujemy się w jej założeniach pewnych zasadniczych braków. Pierwszym brakiem nowej akcji jest przejęcie na siebie funkcji, którą powinny inicjować i kierować związki komunalne. Jeżeli dla uregulowania akcji jest to potrzebne, to jednak nie możemy pozbyć się obawy, że akcja ta będzie od urodzenia chorować na przerost biurokratyzmu. Niestety nie wierzymy w skuteczność gminnej akcji, którą musi zainicjować państwo! Pomyślność wszelkich poczynań lokalnych musi mieć swój miernik u dołu. W potrzebach lokalnych należy szukać przyczyn każdej akcji. Niewątpliwie potrzeba mieszkaniowa i połączona z nią potrzeba terenów pod akcję mieszkaniową stały się już potrzebami całego państwa, ale trudno w tej państwowej potrzebie wszędzie wystąpić państwu do walki. Muszą tego dokonać samorządy, samorządy odczuwające potrzeby swego terenu. Ustalać liczbę gmin, w których „będzie powiatowa akcja terenowo - budowlana“, lub żądać od tych gmin „rozpoczęcia planowej, obliczonej na dalszą metę polityki terenowo - parcelacyjnej“ mogą tylko same gminy, w związku ze swą konjunkturą, potrzebami i t. d., nie może tego i nie powinno ustalać państwo, bo państwo chociaż wychodzi z założeń wyższej racji stanu, ogólniejszej, nie może przecież lepiej niż gminy znać potrzeb lokalnych każdej zainteresowanej gminy. I dla tego słuszniejsze wydaje nam się zgłaszanie samych związków komunalnych do państwa o pomoc finansową, którą państwo im w miarę realności planów i posiadanych środków udzielać może. Obawiamy się, że inaczej rozpoczęta praca nie da właściwych rezultatów, że gminy nie będą się czuły dość nią związane, że całość dokonywać się będzie w ramach zbyt sztywnych i biurokratycznych, że nie obudzi się wszędzie w terenie dostateczna świadomość

mość wielkich zadań, że nie będą wydobyte wszystkie siły żywotne gmin zainteresowanych, że akcja będzie zbyt ujednolicona, a więc nie będzie miała odgłosu w każdej z gmin, w których rozpoczyna się dość sztucznie, z inicjatywy zewnętrznej.

Drugim niebezpieczeństwem, które widzimy w akcji zainicjowanej jest sugerowanie gminom roli pośrednika w rozprzedaży parcel, które mają się dokonywać seryjnie, mają być odpowiednio przygotowane i t. d. Wszystkie te warunki zupełnie słuszne, prócz najważniejszego — niebezpieczeństwa jakie bierze na siebie gmina przez rozprzedaż parcel z własnych gruntów gminnych. Projekt wyobraża sobie, że gmina będzie wiecznym kupcem i odprzedawcą gruntów, które sama ma nabywać¹⁾. Jest to polityka, powtarzam, niebezpieczna, bo nie usuwa spekulacji gruntowej ale ją podsyca. Nigdy nie można wiedzieć czy nabywca będzie się budował, ponadto jak budował. Obawiam się, że instytucja stwarzana przez Bank gotowa zamienić się w organizację szkodliwej spekulacji, której miałyby patronować gminy.

Jest to tem możliwsze, że Bank ma prawo sprzedawać działki z terenów państwowych za czwartą część wartości szacunkowej dla drobnego budownictwa mieszkaniowego, a za połowę ceny przy innych budowlach. Właściwie nabywca płaci tylko 20% ceny sprzedażnej, a reszta rozkładana jest na przeciąg lat 15 na dogodne raty, przy niskim oprocentowaniu²⁾. Nabywca więc otrzymuje ziemię za pół darmo i staje się szybko pełnym jej właścicielem. Wzrost renty, wzrost wartości placu w krótkim czasie pozwoli mu sprzedać dany teren wraz z domkiem za odstępnę komuś, kto zechce na danym terenie zbudować wysoką kamienicę. Znamy takie fakty i dzieje różnych spółdzielni budowlanych, gdzie działki wraz z domami stawały się własnością członków i wkrótce potem sprzedawane były po niepokojąco wysokich cenach, a na ich miejsce powstawały olbrzymie kamienice czynszowe. Fakt ten jest tak powszechny, że stanowi stały epizod rozwoju wszystkich wielkich miast świata, a najbardziej uderzający jest w miastach amerykańskich. Metody stosowane przez Bank wywołać mogą tylko

1) Dr. Dalbor l. c. str. 27 — 8.

2) Dr. Dalbor l. c. str. 27.

zwiększenie spekulacji, gdyż udzielając premii nabywcom pchają ich na drogę niezdrowej chęci wzbogacania się na rachunek ogółu ludności.

Jeżeli czynimy te zestawienia i obawy przed rozpoczynającą się akcją, to z drugiej strony musimy podkreślić, że akcja ta może mieć doniosłe znaczenie, że jest inicjatywą jaknajbardziej dojrzałą i że skoncentrowanie wszystkich dyspozycji kapitałowych w jednym ręku jest jaknajbardziej pożądane. Zwłaszcza na podkreślenie zasługuje punkt, że „tereny państwowe i gminne na obszarze miast i ich interesów mieszkaniowych w wysokim stopniu niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb publicznych, powinny być systematycznie uzupełniane“, że powinny być przyjmowane grunty na rzecz skarbu z tytułu zaległości podatkowych i innych należności.

Pewne zastrzeżenia budzić może warunek, skądinąd słuszny, żeby koncentrować akcję budowlaną przy ulicach urządzonych. Warunek ten jest o tyle słuszny, że wszelka dzika akcja budowlana jest wyraźnie szkodliwa i przynosi rozwojowi miasta więcej szkód, niż korzyści. Należy jednak lękać się zbyt rygorystycznego wykonywania planu odwrotnego. Może prowadzić do nowego zagęszczania się ludności i do niekorzystnych warunków mieszkaniowych. Z drugiej strony skupienie zapotrzebowania w pewnych wybranych punktach może wywołać również wzrost spekulacyjny renty, który wcześniej czy później obciąży mieszkańców.

Za plus akcji należy policzyć włączanie do ceny sprzedaży kosztów urządzenia terenu, szybki stosunkowo — dwuletni — termin wykończenia budowli. Słowem wprowadzenie do martwej i przez gminy zabitej akcji nieco żywej krwi.

Mamy jednak przekonanie, że wytyczne nie są kompletne, że opisują tylko część zadań, które stoją przed gminami, że za mało lub wcale nie mówią o akcji gmin w kierunku tworzenia budownictwa mieszkaniowego dla najszerzych kół ludności, że raczej punkt ciężkości złożyły na akcję drobnych samodzielnych właścicieli parcel budujących się samodzielnie lub z pomocą funduszy skarbowych, a akcja w tym kierunku prowadzona dotychczas wykazała niestety brak elementu społecznego w tych poczynaniach. Dotychczasowe popieranie z funduszy państwowych akcji budowlanej samodzielnej nie tylko

nie przyczyniło się do rozwiązania kwestji mieszkaniowej, ale przeciwnie zaostrzyło ją.

Sądzę, że akcja terenowa Banku w zasadzie słuszna, będzie musiała zvekslować ze swej dzisiejszej kolei, że będzie musiała pójść drogami, które stoją przed gminami, niemal przed wszystkimi przemysłowemi gminami, budownictwa domów robotniczych i odpowiedniego przygotowania się do tej akcji. Musi również akcję tę prowadzić w najściślejszej łączności z zainteresowanemi gminami. Brak tej łączności zaprowadzić bowiem może całą akcję na bezdroża.

V.

Idea decentralizacji, dzisiejszych ciasnych skupień, idea decentralizacji ludności, rozbicia miast dzisiejszych leży o podstawy dwóch nowych postaci przekształcania się współczesnych form życia miejskiego: miast ogrodów i t. zw. inkorporacyj. Idzie tu o tą wielką myśl Judyma w „Ludziach Bezdomych“ myśl wyrasta z nienawiści do dzisiejszego molocha — miasta. — Judymowi chodzi o wynalezienie „nowego środka lokomocji, któryby zniszczył siłę wzrostu miast fabrycznych i rozproszył te zbiorowiska cegieł i ludzi po całym kraju“..

Najbardziej radykalnym, ale na razie dość skromne znaczenie mającym, realizowaniem tej idei są miasta - ogrody. Pomysł ten miał przeciwdziałać przeludnieniu miast i wyludnieniu wsi. Nowe osiedla miały mieć zgóry obmyślony plan rozbudowy, mający na celu estetyczne i zdrowe warunki bytowania. Ilość domów miała być ograniczona (na ha), zabezpieczona dostateczna ilość powietrza, światła, zieleni. Przestrzeń zajmowana przez osiedle miała być zgóry ograniczona, otoczona pasem ogrodów i ziemi rolnej. Przewidziane były niezbędne urządzenia kultury i użyteczności publicznej. Miasto pomyślane było nie jako dzielnica mieszkalna wyłącznie, lecz również jako posiadająca zakłady fabryczne i handlowe.

Pomysł początkowo utopijny, rzucony w powieści z końca XIX wieku posiada już dziś realne kształty. Najciekawszą jest historia najdawniejszego miasta ogrodu Letchworthu w pobliżu Londynu.

Miasto to stworzone w r. 1901 rozwija się pomyślnie, za-

kłady jego przemysłowe (drukarskie) słyną na świat cały, warunki życia są tam bardzo dogodne. Można przykładowo przytoczyć, że w mieście tym najniższa jest śmiertelność w Anglii, niższe ceny gazu, wody, elektryczności niż w innych miastach angielskich i t. d. Organizację swoją i korzyści zawdzięczają miasta - ogrody przede wszystkim swej polityce terenowej. Całość terenu jest własnością miasta i wszelki przyrost wartości ziemi przypada miastu. Dzięki temu przykładowi zwrócono w Anglii większą uwagę na planowość budownictwa, na celową politykę terenową.

Idea znalazła naśladowców. Dziś liczą w Anglii kilkadziesiąt miast, stosujących zasady wypróbowane w Letchworth. Z ruchem tym spotykamy się i za granicami Anglii.

Musimy jednak zastrzec się, że nie wszystkie poczynania w dziedzinie miast ogrodów zasługują na miano powyższe. Zwłaszcza ostrzec musimy przed próbami dotychczasowymi tworzenia miast ogrodów w Polsce. Próby dotychczasowe, prócz nazwy nie mają nic wspólnego z ideą miast ogrodów. Zakładane są przeważnie przez spekulantów gruntowych, którzy pod szumną nazwą przemycają trywialne zdobywanie zysków na złudzonych klientach. Miasta ogrody podwarszawskie mają właśnie ten spekulacyjny charakter — polegają na prostym parcelowaniu terenów, bez zaopatrzenia ich w jakiegokolwiek, urządzenia kulturalne. Ich właściciele starają się o śrubowanie cen wszystkimi dozwolonemi i niedozwolenemi środkami. Dzięki swoim zabiegom oczywiście wpływają na drożenie cen ziemi w okolicy i w stolicy, tymczasem Zarządy miasta nigdy w te sprawy nie ingerowały, pomimo, że działa się to „w sferze zainteresowań mieszkaniowych miasta”. Na tem tle właśnie rośnie dla przyszłości ogromna przeszkoda tuż u bram miasta.

Orientowanie się w następstwach procesów rozwojowych renty, niezbędne jest również przy celowej polityce inkorporacyjnej, tym najważniejszym może akcie publiczno - prawnym w każdym rozwijającym się osiedlu. Inkorporacje w XIX w. nabrały wielkiego znaczenia. Inkorporacją nazywamy akt publiczno - prawny, polegający na przyłączeniu do danego osiedla terenów przylegających. Mogą to być pewne całości terytorjalne (np. gminy) bądź części gmin, które są włączane do

organizmu miejskiego. Inkorporacje są procesem odwiecznym, nabrały jednak specjalnego znaczenia wraz z ekspansją terytorjalną miast, wraz z wzrostem zurbanizowania, wzrostem ludności miejskiej, z rolą spełnianą przez miasto współczesne.

W ten sposób inkorporacje wysunęły się na czoło zadań polityki komunalnej, stały się jednym z najważniejszych zagadnień polityki miejskiej. Mieści się w nich splot różnych zadań, które inkorporacja musi rozwiązać: zagadnienie pogodzenia dośrodkowości i odśrodkowości rozwoju miast, wzrost sił produktywnych, przysporzenie ludności, a w większym jeszcze stopniu terenów, ujednolajnienie na szerszej płaszczyźnie warunków gospodarczych, administracyjnych, wzrost sił podatkowych, podniesienie poziomu kulturalnego, ułatwienie rozmieszczenia ludności — słowem inkorporacja wprowadza nowe tchnienie w życie społeczne danego ośrodka i przyłączonych terenów, rozwiązuje najważniejsze zadania życia gospodarczego i społecznego, decyduje o kierunku rozwoju i rozbudowy, umożliwia planowe rozmieszczenie ludności, wreszcie zabezpiecza wolne przestrzenie. Inkorporacje wskutek tego stają się coraz liczniejsze, coraz więcej rozumiane i cenione, coraz lepiej wyzyskane zarówno przez ośrodek jak i peryferje. Wielkim inkorporacjom zawdzięczamy uzdrowienie przedmieść, przedtem samopas się rozwijającym, przez inwestycje tam przeprowadzone, a jednocześnie cenimy owo wprowadzenie przestrzeni i powietrza do ciasnych dawnych terenów miejskich.

Jeżeli tak decydująca i doniosła jest rola inkorporacji, to zgóry możemy powiedzieć, że akty te nie mogą być przypadkowe i sztuczne. Inkorporację dobrze przygotowaną poprzedzają długie studia ludnościowe i gospodarcze, studia topograficzne i statystyczne. Muszą ją również przygotować prace i posunięcia praktyczne uniemożliwiające drożyznę cen ziemi, mieszkań, zabezpieczające tereny na cele publiczne, tereny wolne, wypoczynkowe, zdrowotne, leśne, ogrodowe, rolne. Tereny te zgóry muszą być wykupione, bądź uzyskane darmo w drodze kompensat za pewne nowe udogodnienia dla reszty terenów prywatnych, bądź wreszcie wywłaszczone. W razie trudności, związanych z przeprowadzeniem inkorporacji, znamy i inne sposoby współdziałania gmin, łączenia się gmin w ścisłe związki celowe lub międzykomunalne, które tesame

funkcje spełnić usiłują nie na drodze przymusowej, ale na drodze dobrowolnej współpracy ¹⁾).

VI.

Zasady polityki gruntowej, wyłożone przez nas nie mają powszechnego waloru. Są one wyrazem interesu szerokich warstw ludności miejskiej, natomiast są nieprzyjaźnie i niechętnie widziane przez przedstawicieli warstw posiadających, zwłaszcza przez posiadaczy terenów wolnych. Nigdy nie osiągniemy tu jednozgodnej opinii. Walka o zasady w praktycznych naukach społecznych nie jest zwycięstwem słuszności wyrozumowanej, nie jest zapanowaniem najbardziej racjonalnej zasady, którą wszyscy przyjmą, jako wyraz najwyższy wiedzy ludzkiej. Walka o zasady w praktyce społecznej, jest najczęściej walką sprzecznych interesów różnych grup społecznych, które w danej sprawie występują, a które kończą się bądź zwycięstwem, pokonaniem zasady przeciwnej, niekoniecznie zasady złej, albo też kompromisem, gdy się kończą polowicznie.

Właśnie ta sama sytuacja dokonywa się w obrębie zagadnień terenowych.

Wszyscy przyznają słuszność zasadzie, że politykę terenową na obszarze danej gminy, powinny prowadzić władze samorządowe. Polityka ta musi się liczyć z ogólnem nastawieniem prawodawstwa państwowego, z ogólnymi normami prawnymi, ale nie może dokonywać się bez busoli. Miasta przemysłowe, miasta większe muszą gromadzić własne doświadczenie i muszą rozumieć treść procesów społecznych, które się dzieją. Żadne normy prawne nie mogą zastąpić wytycznych, a cóż robić, jeżeli niema norm? Czy gmina nie poczuwa się wtedy do żadnych posunięć? Normy prawne mówią o możliwościach i drogach realizacji pewnych posunięć, ale nie rozstrzygają wcale o konkretnych posunięciach, o ich powstaniu, odczuciu potrzeby danego posunięcia. Zresztą ustawy nie

1) Dr. J. Strzeszewski, Sprawa inkorporacji przedmieść w polityce wielkomiejskiej. *Ekonomista* 1917. Odbitka. Studja do sprawy przyłączenia gmin sąsiednich do m. Krakowa. Kraków 1905. Spis nieruchomości, mieszkań i ludności przedmieść Warszawy. Warszawa 1919 r.

zawsze wystarczająco i celowo ujmują pewne zagadnienia. Dopiero życie, praktyka otwiera drogi dla nowego ujmowania. Kodeks cywilny niemiecki przewidywał szereg instytucyj prawnych, które przez szereg lat były martwe i nieużytkowane (prawo pierwokupu, prawo odkupu, prawo zabudowy) i dopiero dzisiaj po trzydziestu pięciu latach, zyskują sobie uznanie. Często ustawy pewnych spraw nie rozwiązują dostatecznie. Ze wszystkich daleko idących celów polityki gruntowej, dzisiejsza polityka kômunalna zatrzymała jedno wskazanie. Gmina rozwijająca się powinna, o ile tylko jej sił starczy starać się o zgromadzenie odpowiedniego zapasu gruntów, zapasu, któryby jej pozwolił prowadzić samodzielną akcję interwencji w kształtowanie się stosunków gospodarowania ziemią na jej terenie. Postulat ten jest szczególnie ważny w dużych rozrastających się miastach i winien być oparty o racjonalną metodę stałego skupu ziemi. W tym celu miasta niemieckie większe oddawna uprawiają zasadę tworzenia specjalnych funduszów terenowych, niezależnych od budżetów, oddzielnie księgowanych, dzięki którym mogą skupywać potrzebne im grunty i tereny. Gotowość kupna wszystkich potrzebnych miastu i dostępnych pod względem ceny terenów oddawna tam uważana jest za najbardziej celową, najbardziej przewidującą politykę. Niema większego miasta niemieckiego, któreby polityki powyższej nie uprawiało. Skutki takiej polityki polegają przede wszystkim na gromadzeniu dużych zapasów ziemi.

Liczne miasta niemieckie trzymają się zasady, żeby większa część, a przynajmniej bardzo duża część terenów miasta do niej należała. Z polityki tej słynęły: Lipsk, Frankfurt, Charlottenburg, Kolonja, Fryburg, Moguncja i t. d. Stan posiadania miast osiągnął tą drogą wysoki stopień nasycenia potrzeb. Musi być tylko zachowana planowość w nabywaniu i utylizowaniu zdobywanych gruntów. Uzyskanie posiadania ziemi przez gminę może się dokonywać różnemi sposobami: przede wszystkim drogą każdego kupna okazynego, a korzystnego, powtóre przez zakup ziemi w okolicach gminy, zwłaszcza przy tendencji rozwojowej miasta. Zakup ten powinien przede wszystkim obejmować tereny niezabudowane, puste, rolne, gdyż te łatwiej jest przystosować do wyższych potrzeb nowożytnego miasta, aniżeli grunty już zabudowane, zwłaszcza zabudowane dziko. Oczywiście miasto winno starać się dla

celów użyteczności publicznej zdobywać zawsze tereny od zainteresowanych posiadaczy danego okręgu, przy przeprowadzaniu melioracji gruntowych. To samo należałoby mieć na uwadze przy akcji inkorporacyjnej.

Prócz kupna na rynku miasto zyskuje tereny w drodze wymiany np. terenów pozamiejskich na miejskie, lub drogą mniej lub więcej przymusowych wywłaszczeń. Zwłaszcza sprawa wywłaszczeń dla celów użyteczności publicznej jest tu formą najczęściej użytkowaną. Niekiedy, gdy rozszerzenie granic miast odbywa się w pewnej łączności z reformą gruntową, wtedy dokonywa się również na różnych zasadach przeprowadzane przydzielanie gruntów miastom. Przydzielanie to może być dokonywane przy pomocy gruntów państwowych albo prywatnych.

W razie jeżeli gmina nie może na drodze kupna przejąć pewnych potrzebnych jej terenów może to w pewnych warunkach dokonać w drodze wywłaszczenia. Zagadnienie to odbyło dłuższą ewolucję w zależności od nastrojów społecznych. Poczynając od dekretu naczelnika państwa z r. 1919, który stał na stanowisku przedwojennych ustaw, po przez ustawę o reformie rolnej z r. 1920, ustawę o zajęciu ziemi w pewnych częściach Rzeczypospolitej, po przez ustawy o rozbudowie miast i innych aż do ostatniego Rozporządzenia Prezydenta z 24 września 1934 mamy długą i zmienną ewolucję, w której niezmiernie różnorodnie ujmowano zagadnienie 1).

Wywłaszczenie było zawsze straszakiem, niekiedy słusznie, gdyż było konfiskatą ziemi (ustawa z 17 grudnia 1920). Należy jednak zwrócić uwagę, że, w różnych formach stosowania, był to najtypowszy środek zdobywania terenów potrzebnych do rozszerzania miast. Nie tylko u nas, ale wszędzie na zachodzie 2).

1) Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Opracował F. Zadzowski. Warszawa 1936.

2) O Anglii praca prof. Dubanowicza: Wywłaszczenie w ustawodawstwie angielskim. Kraków 1912, tegoż autora, Cele „użyteczności publicznej“ w rozumieniu powszechnego ustawodawstwa ekspropriacyjnego. Lwów 1914. Również: Dr. A. Raczyński, Wywłaszczenie na cele reformy rolnej i ustawy kresowej. Lwów 1921. J. Pakies, O wywłaszczeniu gruntów podmiejskich. Kraków 1920. T. Toeplitz, Wywłaszczenie w świetle nowego prawodawstwa państw centralnej i wschodniej Europy. Warszawa 1929.

Środek ten dotąd mało lub wcale u nas nie jest stosowany.

Nasza ustawa budowlana omawia zagadnienia sporządzania planów zabudowania osiedli, wywłaszczeń gruntów, przeprowadzania scaleń, parcelacji działek budowlanych, przekładania na właścicieli działek budowlanych kosztów urządzenia ulic i t. d., ale czyni to nie zawsze dość precyzyjnie. Nie przewiduje bezpłatnego ustępowania proporcjonalnej części urządzonych gruntów na rzecz gminy, na rzecz urządzeń publicznych, nie przewiduje różnych uproszczeń i ułatwień dla gminy w sprawie koniecznych całkowitań i parcelacji, stwarza przewlekłą procedurę we wszystkich sprawach przygotowania dzielnicy danej i terenów pod budowę. Czy jednak gmina ma tu związane ręce? Czy niema dość środków pośrednich, aby do akcji podobnej nakłonić posiadaczy ziemi, aby przyczynić się do otrzymania potrzebnych gruntów i t. d. Niewątpliwie każda akcja gminy w tej formie jest tylko korzystna dla posiadaczy terenów pustych i jedynie z entuzjazmem może być przyjęta.

Przepisy prawne i ustawy nie dość ze sobą skoordynowane mogą wytworzyć jaknajbardziej stan chaotyczny. Przykładem jest tu zasada ustawy o rozbudowie w sprawie ustępowania gminom miejskim gruntów państwowych na cele ogólne miasta bezpłatnie i odpłatnie na cele budowlano-mieszkaniowe. Praktyka tej ustawy doprowadza do całego szeregu sprzeczności. Pomimo korzystnego dla gmin sformułowania nie jest dostatecznie wyzyskana przez gminy, metoda obliczona na stałe odnawianie się funduszy gruntowych z sum pobieranych za grunta, nie jest na nowo uzupełniana. Ponadto istnieje rozbieżność między zamierzeniami gmin i państwowych instytucyj. Kredytowe instytucje państwowe dają pieniądze na budowę domów na gruntach zakupionych, a nie dają na gruntach oddanych tylko w formie dzierżawy wieczystej, nie udzielają kredytu na grunta oddane na prawie zabudowy. W ten sposób zamierzenia i plany jednej z państwowych instytucyj są paraliżowane przez inne wskutek innego nastawienia i nieskoordynowania akcji.

Nie wyzyskały gminy również uprawnień, jakie posiadały z tytułu ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1925 roku. Uprawnienia te określiły być może zbyt wąską możliwość przejmowania gruntów prywatnych na własność gmin w dro-



dze przymusowego wykupu (w promieniu 15 km. od centrum dla Warszawy, 7 — 10 dla innych większych miast), ale uzasadniały ich posiadanie potrzebami mieszkaniowymi miast. Niestety miasta nie umiały wyzyskać tej ważnej metody, tego środka przysporzenia ziemi, poprostu nie odczuwały potrzeby stosowania.

Dalsze uprawnienia stwarza ustawa z roku 1933 (Rozp. z dn. 28 października) o przejmowaniu na własność ciał publicznych gruntów od dłużników nie wywiązujących się ze swych zobowiązań wobec państwa i związków komunalnych.

Gminy miejskie pozostały dziwnie głuche na wszystkie swoje uprawnienia i ułatwienia w nabyciu terenów, potrzebnych im z tylu powodów. Mógł się do tego przyczynić brak odpowiednich rozporządzeń wykonawczych, mogły być różne przyczyny uboczne, które usuwały na plan dalszy sprawy gruntowe, ale decydującym w tym wszystkim był brak zainteresowania miast sprawą terenową.

Dla tego też dziwnie ospale wygląda akcja uzyskiwania terenów przez gminy. Nie widać tu żadnego żywego impulsu, nie widać planowej akcji. Impas ten, bezczynność gmin muszą być przełamane wewnątrz, być może, że pewien ruch mogłyby wywołać poczynania terenowe Banku Gospodarstwa Krajowego, lub poczynania kredytowe (B. G. K. i Fundusz Pracy) na wykonywanie niezbędnych inwestycji terenowych (ulice, wodociąg, kanalizacja).

VII.

Jeżeli zasada posiadania większych zapasów ziemi przez miasta nie jest sporna, to sporne jest natomiast użytkowanie posiadanej ziemi. Mówi się najczęściej, że miasto powinno być tylko stałym kontrahentem na rynku, który stale wpływa na akty kupna i sprzedaży. Oczywiście możliwe to jest tylko wtedy, gdy miasto jednocześnie kupuje i sprzedaje grunty. Ten typ interwencyjnej polityki gruntowej istotnie był dawniej częsty. Miasto skupywało najczęściej tanio ziemie wokół miasta, a później, po przyłączeniu danych terenów do miasta częściowo odprzedawało je w prywatne ręce. Polityka taka uważana była za nader korzystną i była nią, gdyż stan posiadania miasta i fundusze gruntowe rosły, ale stan ten odbijał

się jaknajfatalniej na mieszkańcach. Było to bowiem podtrzymywanie przez miasto wysokich cen i podbijanie ich, a wskutek tego tworzyły się wysokie ceny komornego i powszechna drożyzna. Politykę tę powoli miasta zaczęły zaprzestawać, uważając ją za spekulacyjną i często zaczęto próbować odwrotnego środka — kupować ziemię dla sprzedaży jej osobom potrzebującym, ale nie po wysokich cenach, lecz niskich. Szło o obniżenie cen na rynku. Skutki były jednak zgoła odmienne. Tania odprzedaż bynajmniej nie obniżyła cen ziemi, owszem sprawiła, że duże zapasy ziemi miejskiej dostawały się w niepowołane ręce i wywoływały nowąwyżkę cen. W Niemczech gdzie istnieje prawo pierwokupu i odkupu próbowano stosowania również tych systemów przy pozbywaniu się własności ziemskiej, w nadziei, że przeszkodzą wwyżce cen. Faktycznie żadne ze środków powyższych nie pomogły. Wszędzie gdzie wprowadzano zasadę sprzedaży ziemi, wszędzie tam wcześniej czy później spotykamy się ze wwyżką cen. Miasta wobec takiej alternatywy przestały sprzedawać zapasy posiadane. Ciekawe jak zakończy się akcja Banku Gospodarstwa Krajowego. Należy sądzić, że podobnie.

W miastach zachodu zaczęto rozumieć, że wszelkie wyzbywanie się terenów gruntowych grozi miastu różnemi szkodami, że należy, aby miasto posiadało dostateczny zapas gruntów, aby mogło uprawiać swoją politykę, aby mogło rozwijać się i nie zależeć od przypadkowych wygodnych konjunktur, lub dzięki niesprzyjającym czynnikom patrzeć bezradnie na zahamowanie się rozwoju. Stąd od lat blisko pięćdziesięciu widzimy wyraźny pęd polityki miejskiej, zmierzającej do posiadania jaknajwiększego terenu. W polityce miast, które powstały dzięki celowej działalności ludzkiej ten prąd stał się tak dalece decydujący, że uchodzi za kanon już dzisiaj w rozwoju np. postulat miast ogrodów, że miasto takie rozwijać się może jedynie na terenie, będącym w posiadaniu miasta. Wtedy tylko jest możliwe zużytkowanie całego terenu we właściwy sposób, możliwe jest odpowiednie przygotowanie całego terenu na tereny mieszkaniowe i inne, odpowiednie zaopatrzenie mieszkańców we wszystkie urządzenia higieny i kultury, które stawia się jako warunki dla rozwoju dzisiejszych miast.

Miasta prowadzące politykę gruntową dla celów posiadania ziemi prowadzą ją z tą świadomością, że bez dostatecznego

zapasu ziemi niemożliwy jest normalny rozwój ośrodków ludzkich. Nigdy też nie można wyznaczyć kresu dla tego stanu posiadania, gdyż jest to funkcja ogólnego rozwoju. Im rozwój miasta jest intensywniejszy, tem większych potrzebuje możliwości rozrostu. Granice minimalne winien wyznaczyć plan rozbudowy, ale granice te zwykle są za skąpe, dla tego to wszystkie rosnące miasta odczuwają głód ziemi, głód, który nie zawsze daje się zaspokoić. Plan decyduje ponadto o przydatności terenów, o podziale ich na części, stosownie do przeznaczenia i użytku. Plan taki winien być niejako ogólnym programem w polityce gruntowej i co lat kilka ulegać rewizji.

Potrzeby najgłówniejsze, to potrzeby terenów pod ulice, place, ogrody, boiska, pod budowle użyteczności publicznej. Wszystkie te tereny przede wszystkim winny być uzyskiwane od zainteresowanych mieszkańców na podstawie świadczeń adjacjentów. Miasto urządzając pewną dzielnicę winno stosownie do planu regulacyjnego zagwarantować sobie odpowiednią ilość terenów, a tereny pozostałe nanowo podzielić wśród posiadaczy. Nie będzie to bynajmniej konfiskata, jakby na pierwszy rzut oka się zdawało, ale dobry interes dla własności prywatnej. Dzięki bowiem przeprowadzeniu wszystkich urządzeń na danym nowym terenie i dzięki korzystnemu dla każdego właściciela podziałowi działek podnosi się wartość gruntów o wiele wyżej, aniżeli wynosi ustąpiona miastu część terenów. Ponadto miasto przez swą dalszą akcję na danym terenie urządzonym stwarza znów podstawy do wzrostu cen ziemi i wyższych korzyści, przypadających z posiadania.

Skolei miasto musi zdobywać tereny pod rozwój swego osiedla poza jego obrębem. Okazało się bowiem, że o wiele praktyczniej jest posiadać w razie inkorporacji wielkie połączenie ziemi własnej, niż przeprowadzać targi i konszachty z właścicielami drobnych posiadłości, którzy zawsze narzekają na pokrzywdzenie ich przez miasto. Stąd to miasta chętnie kupują całe majątki, znajdujące się w sąsiedztwie miasta, by otrzymać łatwość przeprowadzenia swych planów stwarzania nowych dzielnic, budownictwa drobnych mieszkań, zakładania ogrodów, parków i ogródków działkowych. Potrzeby te, zwłaszcza potrzeby mieszkaniowe mniej zamożnych sfer mieszkańców nie były dawniej przez miasta uwzględniane i trzeba pochylić to za wielką zasługę nowoczesnej urbanistyce, że po-

trzeby te, wyrosły do walnych zagadnień nowożytnego budownictwa i nowożytnego rozwoju miast. Rozwiązuje się je rozmaicie, ale podstawą zostanie zawsze zasada, że terenem użytym na te cele winien być teren miejski.

W związku z budownictwem mieszkaniowym dla najszerszych sfer miejskich stoi sprawa ogródków działkowych. Ogródki działkowe uznano powszechnie za urządzenie kultury niezbędne do poprawienia wogóle sprawy mieszkaniowej. Tereny, potrzebne dla tego rodzaju urządzeń, winny być dostatecznie duże i rozłożone proporcjonalnie we wszystkich dzielnicach miasta. We wszystkich miastach zachodu, gdzie nie nastąpiła jeszcze daleko idąca decentralizacja ludności i gdzie robotnik czy urzędnik nie przenieśli się do własnego domku na wsi (jak np. w Belgji), widzimy, że sieć ogródków działkowych opajęcza całe miasta, że stanowią one letnie rezydencje proletariatu.

Tereny pod boiska, kąpieliska, tereny rozrywkowe dla dzieci, tereny dla klubów gimnastycznych i zabawowe — to niezbędna część współczesnego dużego miasta. Instytucje te muszą być zdecentralizowane, jeżeli mają służyć dobru publicznemu i nie mogą być zbyt szczupłe, gdyż przestaną odpowiadać swej roli — nie będą zieleńcami miasta.

Z pośród miast Europy te tylko zostawiają niezatarte wrażenie, w których zapanowała z powrotem zieleni. Mówię z powrotem, gdyż miasto nowoczesne jest niewątpliwie wrogiem i tępieniem zieleni. Miasto zjada przestrzeń, zagarnia wolne tereny i w tym procesie wzrostu i rozdymiania się, gubi, niszczy zupełnie dawny krajobraz, a przede wszystkim szatę roślinną. Niszczyielska ta praca nie zna granic — wytraca wszystko co było naturą, co samo dla siebie rosło i rozwijało się. Dopiero gdy dokona tej śmiertelnej i niszczyielskiej roboty, zaczyna miasto od nowa, celowo zazieleniać swoje tereny — place, ulice, domy, stwarzać sztucznie naturę, a raczej jej cień. Miasta, które osiągnęły wysoki stopień powrotu do stanu zieloności naturalnego, zawdzięczają go tylko swej upartej polityce gruntowej, która obok ogrodów i parków wewnątrz danego miasta, pozwoliła na założenie szkólek, stworzenie hodowli roślin, rozwinięcie zamięłowania i potrzeby roślin wokół człowieka. Wtedy mieszkania i pracownie fa-

bryczne, warsztaty pracy fizycznej i umysłowej inaczej zacząć wyglądać. Życie wejdzie w martwe mury miejskie.

Najmniej opieką otoczone są zwykle okolice miast. Zamieniają się też łatwo z okolic najbiedniejszych roślinnych w śmietniska i składy odpadków, gdy tylko ręka gospodarza miejskiego nie stworzy innego ładu. Tutaj również za zasługę nowoczesnej urbanistyce należy poczytać planowe utrzymanie rezerwuarów leśnych specjalnie w pobliżu wielkich miast. Tereny leśne z łatwą komunikacją są największą radością mieszkańców miast i dadzą się zrealizować jedynie przy posiadaniu tych terenów przez miasta. Wszelka prywatna własność zawsze będzie się bronić przed inwazją niedzielnych i nie niedzielnych gości, będzie zawsze o ile na to pozwolą ustawy prowadzić gospodarkę rabunkową, nieliczącą się z potrzebami mieszkańców miasta. Najlepszym przykładem jest tu Warszawa ogołocona całkowicie z leśnych terenów przez różnych rabunkowych posiadaczy. Stolica należy do najuboższych w zieleni i wolne przestrzenie leśne pozamiejskie miast Europy. Gospodarka zarządów dawnych miasta była conajmniej krótkowzroczna, nie chcemy powiedzieć mocniej.

Już rejestr wyliczonych potrzeb współczesnego miasta wykazuje jak wielkie, jak niezmiernie ważne są potrzeby posiadania własnych terenów na własnym obszarze i na obszarze sąsiedzkich gmin. Potrzeby te rozstrzygają o kierunku polityki terenowej i o sposobie uutilizowania własności gruntowej.

Przy takim postawieniu sprawy jedynie racjonalne wydaje się tylko ustępowanie terenów nie tytułem pełnej własności, ale na podstawach różnych form dzierżawy lub dzierżawy wieczystej. Zwłaszcza formy różne podzielonej własności, różne formy wieczystych dzierżaw są tu najbardziej dogodne. Jeżeli idzie o budownictwo na własne potrzeby lub o różne formy spółdzielczości budowlanej, to forma podzielonej własności, t. zw. prawo zabudowy jest może najwłaściwsza i najbardziej skuteczna. Kandydat pragnący budować, buduje na gruncie cudzym, na gruncie gminnym. Prawo jego do gruntu wygasa po dłuższym przeciągu czasu, może być dziedziczne i odprzedawane, siedziba może być obciążana długiem hipotecznym i t. d. Prawa posiadania są identyczne z pełną własnością, różnią się tylko koniecznością zachowania charak-

teru danej budowli. Nie może właściciel budynku zbudowanego na cudzym gruncie przebudować go w ten sposób, aby na miejsce domu — mieszkania dla pojedynczej rodziny, powstał dom czynszowy z mieszkaniami wynajmowanymi. To zastrzeżenie jest głównym ograniczeniem budującego dom. Dom nie może się stać przedmiotem zysku i zarobku. Dom jest przedmiotem użytkowym, a nie towarem. Na drodze powyższej możliwe jest rozwinięcie ruchu budowlanego domów własnych dla sfer mniej zamożnych, które posiadają pewien kapitał na budowę. Plac pod tę budowę jest bezpłatny, oprocentowany bardzo nisko. Cała gotówka posiadana przez danego budującego się robotnika lub urzędnika może być zużyta na budowę domu. Jeżeli dom nie jest luksusowy, może być jeszcze budowany przy pomocy kredytu. Instytucje kredytowe nie ryzykują. Skromnych rozmiarów dom w każdym czasie może być przejęty przez kogoś innego, w razie gdyby dany kandydat nie mógł budować lub był niewypłacalny. Wyobraźmy sobie, że przy normalnym stanie kredytu, osoba budująca może otrzymać kredyt do wysokości 50% wartości wznoszonej budowli. Przy tak zwanej drugiej hipotece, gwarantowanej przez związki komunalne, możliwe jest udzielanie kredytu na budowę, dochodzącego do 90 czy 95% całości. Jest to możliwie daleko idąca pomoc kredytowa dla wszystkich stałych pracowników, pozwalająca im budować się przy posiadaniu 10 bądź 5% całego potrzebnego kapitału. Cała gotówka i pożyczka są ulokowane produkcyjnie w budowlach. Plac nie odgrywa roli środka obciążającego. Jest to niezmiernie udogodnienie i potanie możliwości budowania się na własne potrzeby dla pracowników najemnych i może naprawdę ożywić ruch budowlany w tych sferach, nie może prowadzić do załamania, jakich wciąż jesteśmy świadkami obecnie.

W Polsce czyniono już różne próby różnych form podzielonej własności nie zawsze z najlepszym rezultatem stąd do tej formy posiadania ustosunkowanie się władz odpowiednich i publiczności nie zawsze jest przychylnie. Mniemać można, że przy umiejętnym zorganizowaniu forma ta posiadania wykaże właściwe sobie zalety i że dzisiejszy mało przychylny stosunek jest wywołany tylko nie dość udolnym stosowaniem tych instytucji, brakiem dostatecznych gwarancji i t. d. Wiemy, że w różnych krajach zasada ta odnowiona obecnie świę-

ci tryumfy i stanowi podstawę akcji budowlanej, zwłaszcza w krajach północnych Europy, najciekawszym przykładem jest Stockholm, w nowej swej części wyłącznie oparty o powyższą zasadę.

Budownictwo na własne potrzeby będzie jednak długi czas jeszcze u nas luksusem. Sfery najszersze nie są zdolne do ponoszenia ciężaru takiego budownictwa. Są skazane na zamieszkiwanie domów czynszowych. Gmina musi przyjąć im z pomocą w formie budowania tanich domów. Do rozpoczęcia tej akcji potrzebne są gminom również własne, duże tereny.

STANISŁAW RYCHLIŃSKI.

NA MARGINESIE SPRAWY WĘDRÓWKI DO MIAST.

I.

Warunki geograficzne, historyczne i polityczne sprawiły, że Polska jest znacznie opóźniona w swoim rozwoju gospodarczym w porównaniu z krajami zachodu i środka Europy. W płaszczyźnie demograficznej znajduje to swój wyraz w stosunkowo niskim udziale ludności miejskiej w ogólnym zaludnieniu kraju.

Oto mieszkańcy miast stanowią ¹⁾ w Anglii (1920) — 79,3% ogółu, w Niemczech (1925) — 65,0%, w Belgii (1920) — 57,5%, w Stanach Zjednoczonych (1930) — 56,2%, w Polsce zaś tylko 27,2%. Jeszcze jaskrawiej ujawni się owa słaba ur-

1) J. Strzelecki — Rozwój ludności miast w okresie 1910 — 1931. Samorząd Miejski 16/17, 1932, 899. Posługując się statystyką ludności miejskiej nie można tracić z oczu faktu, że pojęcie administracyjne miasta nie pokrywa się ze skupieniem miejskiem w znaczeniu gospodarczym i społecznym. Wiele małych miast utrzymuje uzyskane przywileje miejskie, choć są już właściwie wsiami. Z drugiej strony mnóstwo osad przemysłowych, czy podmiejskich, liczących nieraz dziesiątki tysięcy ludności wybitnie miejskiej co do składu społecznego, znajduje się poza nawiasem statystyki miast. Do gmin takich należą na Śląsku — Siemianowice z 37888 mieszkańcami (w 1931), Rozdzień - Szopienice — 23694 mieszk., Bielszowice — 14659; w powiecie będzińskim gmina olkusko-siewierska — 45387 mieszk., Niwka 10858, Grodziec 9760; pod Warszawą — Wawer z 24452 mieszk., Marki z 19493 m., Bródno z 15606 m. i t. d. Trzebawy właściwie zadać sobie trud na podstawie wyników ostatniego spisu (przedewszystkiem statystyki zawodowej, skoro tylko zostanie opracowana) wyodrębnienia z jednej strony gmin o zrębie miejskim, niezależnie od ich organizacji administracyjnej, i stworzenia właściwej statystyki skupień miejskich.

banizacja kraju, skoro weźmie się pod uwagę miasta większe, t. j. liczące ponad 100.000 mieszkańców. W Anglii i Walji skupiały one 39,8% ludności, w Niemczech 30,2%, w Stanach Zjednoczonych 28,8%, w Polsce — 10,5% 2).

Wymowa liczb tych budzi u optymistów zrozumiałe nadzieje. Kraj, „doganiając“ gospodarczo zachód Europy, osiągnie wedle ich przewidywań podobnie wysokie wskaźniki urbanizacji, a tem samem — odciąży wieś ze „zbędnych“. Ba, nawet wyludnić ją może, jeśli ograniczenie przyrostu naturalnego ludności (kontrola urodzin) rozpowszechni się po wsiach.

Spekulacja na temat przyszłego rozwoju miast stała się jednym ze składników wszelkiego planowania gospodarczego i społecznego. Uznano za pewnik trwałość żywiołowych procesów urbanizacji.

Dotychczasowy rozwój stosunków zdawał się uzasadniać te nadzieje. W miarę postępów wielkiego przemysłu w XIX w., miasta wzrastały jak grzyby po deszczu. Łódź, która w 1793 r. liczyła 190 mieszkańców, a w 1820 r. tylko 800, w 1833 r. już 5.730, w 1840 r. — 20.150, w 1880 r. — 45.200, w 1900 r. — 309.600, w 1935 r. — 608.000.

W b. Kongresówce ludność miejska stanowiła 3) :

w 1827 r.	11,0%	ogółu ludności
„ 1871 „	16,7%	„ „
„ 1897 „	21,8%	„ „
„ 1911 „	23,8%	„ „
„ 1921 „	31,6%	„ „
„ 1931 „	33,7%	„ „

Już jednak porównanie ostatniego dziesięciolecia z poprzednimi zdradza pewne zwolnienie procesu urbanizacji, przynajmniej na obszarze środkowej części kraju. Również zestawienie przyrostu ludności 10 największych miast polskich (t. j. liczących w 1931 r. ponad 100.000 mieszkańców, z pominięciem Wilna, które szczególnie silnie przeżyło wstrząsy wojenne i powojenne) wykazuje przyrost w latach 1921 — 1931 o 33,7%, wobec mniejwięcej 36% w dziesięcioleciu 1900 —

2) Mały Rocznik Statystyczny, 1935, 14.

3) J. Strzelecki — Rozwój ludności miast w okresie 1910 — 1931. Samorząd Miejski 16/17, 1932, 901.

1910. A więc pierwsze zetknięcie z liczbami dotyczącymi lat powojennych budzi pewne wątpliwości, co do widoków wzmocnienia tempa urbanizacji w kraju naszym. Ale przed wyrokowaniem w tej sprawie, należy przyjrzeć się bliżej samemu procesowi napływu do miast w dobie obecnej.

II.

Rozwój liczebny miasta współczesnego kształtują następujące czynniki:

- 1) zapotrzebowanie na pracę w miastach;
- 2) nadmiar ludności na wsi;
- 3) siła atrakcyjna miasta, niezależna nawet czasami od bezpośrednich widoków gospodarczych powodzenia w mieście.

Zacznę od punktów drugiego i trzeciego. Przeludnienie wsi bynajmniej nie posiada tendencji malejących, a raczej wzrasta. Wpływają na to znane powszechnie zjawiska, jak nieulegająca bodaj ograniczeniu rozrodczość ludności wiejskiej, przy zmniejszeniu śmiertelności; zatrzymanie emigracji, rozdrobnienie ziemi do najwyższego stopnia; okropna nędza, zwłaszcza lat ostatnich. Z drugiej strony rośnie także siła przyciągania, jaką wywiera miasto na ośrodki wiejskie przez wyniszczenie pozostałości kultury tradycyjnej, oraz rozpowszechnienie postaw, właściwych kulturze miejskiej.

Bardzo wiele zdziałała tu wojna: demobilizacja wyrzuciła na bruk miasta spory odsetek młodych ludzi, którzy nie mogli pogodzić się już z wąskością horyzontów wsi rodzinnej, a mieli dość energii, by walczyć o zdobycie jakiegokolwiek oparcia w mieście. Trwalszy wpływ, zwłaszcza w naszych warunkach, t. j. w kraju, bardzo dotychczas kulturalnie zacofanym, wywiera szkoła przez odpowiednie urabianie umysłu dziecka. Zmusza je tedy do przyswajania pojęć, wyobrażeń i wartościowania wyrosłych na gruncie miejskim jako wyraz światopoglądu kulturalnego mieszczaństwa. Schlebając poniekąd niechęci do pracy fizycznej na roli, pozostałej po pańszczyźnie, szkoła zwraca tęsknoty życiowe młodego pokolenia ku miastu, zwłaszcza wielkiemu. Gazeta, powieść, radjo, kino małomiejskie, piosenki kabaretowe, wędrujące z ust do ust, czy za pośrednictwem radja lub patefonu — wszystkie te czynniki oddziaływań kultural-

nych wzmagają pęd ku miastu 4). Pociąga również bogactwo, zewnętrzny blichtr, przeświadczenie, że życie w mieście wymaga mniejszego wysiłku 5).

Nikną również resztki przeszkód natury psychicznej. Już w ostatnich dziesięcioleciach ubiegłego wieku rozpoczął się na dobre proces rozpadu społeczności wioskowych i opinii gromadnej, a zwłaszcza rozprzężenie rodziny. Organizacje te stanowiły poważną przeszkodę w trwałym wydalaniu się członków z najbliższej okolicy 6).

Emigracja do miast zagranicznych, europejskich, czy zamorskich, mogła być tolerowana przez opinię i rodzinę, bo miała w założeniu charakter czasowy i dostarczała wielkich korzyści materialnych (w postaci obfitego dopływu gotówki). Wręcz przeciwnie, wędrowniacy do miast krajowych, zwłaszcza dalej położonych, była z wyjątkiem służby domowej (dziewczęta zarabkowały i zarabkują w ten sposób, by zebrać sobie posag, lub by przyjść z pomocą rodzinie) oraz robotników sezonowych (np. przy robotach budowlanych), trwała ucieczką od dawnego środowiska, od jego biedy przede wszystkim, często też od opinii gromadzkiej, oraz utartych norm postępowania. Do miast wędrowały jednostki bardziej przedsiębiorcze i zdolniejsze do ryzyka na własną rękę, niż emigranci zamorscy i kontynentalni, udający się na obczyznę gromadnie w ślad za innymi, powodowani i kierowani przez agentów.

Proces wędrowniactwa do miast krajowych, o ile mu towarzyszy zamysł trwałego przesiedlenia, jest wytworem indywidualizacji podstaw społecznych wieśniaka. Przebieg rozpadu więzi tradycyjnych, który dokonywa się w przyspieszonym tempie, od czasu wojny zwłaszcza, sprzyja tęsknotom za życiem miejskim, rozbudzonym w miarę podnoszenia się poziomu kulturalnego wsi.

Jednocześnie społeczeństwo wiejskie traci zainteresowanie

4) S. Rychliński: *Przebudowa współczesnego miasta*. Droga 2/1933, 135 — 136.

5) Pewien nauczyciel w małym miasteczku niedaleko Warszawy pisze: „Wiele dzieci pragnęłoby na stałe wyjechać do Warszawy. Zapytywane: dlaczego, odpowiadają, że można tam niewiele robić, ładnie się ubrać i dobrze zjeść“.

6) J. Chałasiński: *Drogi awansu społecznego robotnika*. Poznań 1931, 166 — 167.

w zatrzymywaniu swoich członków. Dla rodziny i społeczności miejscowej wydalenie się zbytecznego członka (przeludnienie sprawia, że rośnie odsetek zupełnie zbędnych w warsztacie rolnym), i to wydalenie się nawet bez żadnych równoważników jego dotychczasowej pracy we wsi w postaci nadsyłanych oszczędności, — staje się korzystnym i pożądanym.

III.

Ludność miast w Polsce według spisów z 1921 i 1931 r. wzrosła w tym dziesięcioleciu o 24,5%, gdy ludność całego kraju o 18,9%. Pomijając już pojęcie administracyjne: „miasta“, niepokrywające się z ekonomicznym ujmowaniem skupień miejskich (por. odnośnik 1) — odsetek ten niewiele powie, jeśli wprzód nie zanalizujemy bliżej narastania różnych typów miast.

Przedewszystkiem należy się nie poddawać złudzeniu, jakoby Kresy Wschodnie, zwłaszcza północno - wschodnie, były obszarem szybko postępującej urbanizacji. Wprawdzie Wilno wzrosło od 1919 do 1931 r. o 52,3%, Grodno (od 1921) o 41,7%, Brześć n/Bugiem o 63,9% i t. d. ⁷⁾. Wzrost tych większych i mniejszych skupień należy jednak przypisać przedewszystkiem odbudowie i powrotowi uchodźców wojennych (ewakuowanych swojego czasu przymusowo). Powrót ten ukończył się dopiero w dobre kilka lat po zawarciu pokoju. Zrównane z ziemią przez działania wojenne Smorgonie liczyły w 1919 r. 154 mieszkańców, w 1931 r. 4090.

Oto porównanie ludności kilku miast kresowych z 1912, 1919 (bądź 1921) i 1931 r.:

	Ludność w tysiącach		
	1912 ^{s)}	1919(1921)	1931
Wilno	186	129	196
Białystok	93	77	91
Grodno	59	35	50
Brześć n/Bugiem	58	30	48
Pińsk	38	23	32

Błędem byłoby twierdzić, że miasta kresowe (z wyjątkiem może paru większych ośrodków handlowych i administracyjnych

7) Wiadomości Statystyczne Nr. 7 i 10/1932.

s) A. Krzyżanowski i K. Kumaniecki, Statystyka Polski, 25.

na Wołyniu, jak Równe czy Łuck) były terenem nowej imigracji ludności, zwłaszcza wiejskiej ⁹⁾.

Usuwawszy miasta kresów północno - wschodnich z dalszych rozważań, należy bliżej zastanowić się nad rozwojem poszczególnych typów miast w pozostałych dzielnicach Polski.

A więc naprzód weźmy pod uwagę małe miasta, miasteczka, odgrywające rolę miejscowych ośrodków handlowych, skupiające rzemiosło, rzadziej drobny przemysł. Dziesięciolecie 1921 — 1931 r. nie wróży im pomyślnej przyszłości. Ludność miast poniżej 5.000 mieszkańców wzrosła tylko o 14,5%, zaś miast liczących 5.000 — 10.000 — o 19%, gdy ludność całego kraju o 18,9%, a wszystkich miast o 24,5% ¹⁰⁾. Z pośród miast, liczących poniżej 5.000 mieszkańców, 11% wykazało spadek ludności, w grupie skupień miejskich o ludności w granicach 5.000 do 10.000 — 5%. Proces podupadania drobnych ośrodków miejskich, który już z końcem XIX w. zaznaczył się w b. zaborze pruskim, zaczyna występować w całej wyrazistości. Przyczynia się do tego poprawa środków komunikacji i wzrost współzawodnictwa wielkiego przemysłu (który do wojny w b. zaborze rosyjskim mało się interesował rynkiem miejscowym, do wsi zaś małopolskiej wytwory przemysłu austriackiego i czeskiego docierały jeszcze dosyć słabo). Jedynie płodność żywołu żydowskiego, oraz mieszczan — rolników, tudzież duża doza marazmu gospodarczego wśród tych elementów ¹¹⁾ spra-

9) Wedle J. Strzeleckiego, j. w. 905. Województwa wschodnie wykazują najwyższy stosunkowo odsetek przyrostu ludności miejskiej za okres 1897 (1900) — 1931, (225,3 wobec 1897 = 100, gdy Kongresówka — 214,3, Małopolska 144,7). W grę tu wchodzi jednak przede wszystkim dziesięciolecie 1900 — 1910. Proces rusyfikacji kresów (wypieranie polskiego ziemiaństwa z majątków rodzinnych do miast, napływ urzędników z Rosji) nie pozostawały zapewne bez poważniejszego wpływu.

10) Wiadomości Statystyczne Nr. 12/1932.

11) Niemniej daje się już zauważyć pewne zmniejszanie się ludności żydowskiej w niewielkich osadach, skutkiem ucieczki do większych miast. Np. z Gdowa, w pow. chrzanowskim, żydzi przenoszą się do Krakowa. W 1910 liczono 322 osób wyznania mojżeszowego, w 1921 — 245, w 1931 — 183 (oczywiście brać tu trzeba pod uwagę także nieznaczne zmniejszenie się liczby dzieci w rodzinach). S. Kursa, T. Pisarski, D. Grellerówna: Wychowanie w środowisku małomiasteczkowym, Warszawa, 1934, 16.

wiają, że ludność miasteczek w b. zaborach austriackim i rosyjskim nie zmniejsza się w szybszym tempie. W każdym bądź razie nie ulega wątpliwości, że małe miasta handlowe i rzemieślnicze nie stanowią w najmniejszym stopniu terenu emigracyjnego dla nadmiaru ludności wiejskiej.

Wśród miast większych rozróżnimy ośrodki według typu gospodarczego. Otóż miasta czysto przemysłowe, z małymi wyjątkami nie wykazują silniejszego przyrostu ludności. Wprawdzie Łódź pomnaża (1921 — 1931) ludność o 34%, Częstochowa o 32,3%, Sosnowiec o 26,5% ¹²⁾. Ale są to miasta nietylko fabryczne, ale w coraz większym stopniu handlowe, Łódź zaś stanowi także ośrodek administracyjny. Przyrost naturalny miejscowej ludności robotniczej, a także drobnomieszczańskiej żydowskiej, jest w tych miastach bardzo silny ¹³⁾. Łódź, dodajmy, żyła w atmosferze szczególnie niezdrowych złudzeń co do konjunktury zarobkowej (o których będzie jeszcze mowa). Miasta przemysłowe średnich rozmiarów wzrastają znacznie słabiej, niekiedy w powolniejszym tempie, niż przeciętny przyrost ludności miast wogóle (24,5%), a nawet całego kraju (18,9%). A więc Pabjanice o 18,4%, Ostrowiec o 17%, Żyrardów o 17,6%, Bielsko Śląskie o 14,1%, Drohobycz o 22%, Borysław o 16,6% i t. d. ¹⁴⁾. Najsilniejszy rozwój z miast przemysłowych wykazują Ruda Pabjanicka (137,3%), która jest właściwie prawie przedmieściem Łodzi i korzysta z dążeń decentralistycznych przemysłu, Sochaczew (98,8%), nowy wcale poważny ośrodek przemysłowy, oraz Skarżysko-Kamienna (75,4%) siedziba przemysłu wojennego (także skupienie kolejarskie) ¹⁵⁾.

12) W większym jeszcze stopniu wzrastają okolice tych miast na skutek postępującej decentralizacji i osiedlania się ludności w okolicznych gminach wiejskich. Przykład wzrostu Rudy Pabjanickiej, jedyne samodzielne miasteczko pod Łodzią jest bardzo znamienne; to samo dzieje się w innych osiedlach, pozbawionych praw miejskich (np. Chojny wzrosły o 256,8%, Radogoszcz o 169,3%). Niemniej rozwój ten w dużym stopniu bardziej rzuca się w oczy, niż jest doniosły ilościowo. Łódź wzrosła o 34%, powiat łódzki o 47,1% w 1921 — 1931. Nadwyżka imigracji dla powiatu łódzkiego wyniosła jednak według G. U. S. tylko 33793 osób, gdy dla Łodzi 95312 (Wiadomości Statystyczne, 4/1932, 74).

13) Porówn. odnośnik 24.

14) Wiadomości Statystyczne, 7/1932.

15) Wzrost wielu nowych ośrodków przemysłowych, powstających w gminach wiejskich nie uwzględnił się całkowicie w tych statystykach.

J. Strzelecki¹⁶⁾ zwrócił uwagę na to, że, o ile największe odsetki spadku ludności w okresie 1921 — 1931 r. znajdujemy w małych miastach, o tyle największy przyrost wykazują również niewielkie stosunkowo ośrodki. Wiąże się to z usamodzielnianiem się gospodarczym kraju po odzyskaniu niepodległości. Takie uzasadnienie znajduje rozwój ośrodków handlowych i administracyjnych, do niedawna będących nieznaczącymi osadami. Przedewszystkiem więc rozbudowa portu w Gdyni (wzrost ludności 1921 — 1931 r. o 854,8%). Niemniej w równym stopniu korzystają tu i wielkie miasta. Warszawa, a zwłaszcza Poznań i Bydgoszcz (34,1%) zawdzięczają znaczną część przyrostu mieszkańców nie tylko uprzemysłowieniu, lecz i wzmocnieniu stanowiska jako ośrodków handlu. Warszawa¹⁷⁾, jako stolica, a w mniejszym stopniu Poznań, są ponadto znacznymi skupieniami urzędnictwa. Toruń (wzrost 37,7%) zawdzięcza niezaprzeczenie najwięcej siedzibie władz województwa, a Grudziądz (50,4%) bardzo wiele garnizonowi. Masowe opuszczenie Poznańskiego i Pomorza przez optantów niemieckich, które rozpoczęło się bezpośrednio po przyłączeniu dzielnic tych do Polski, otworzyło w dziesięcioleciu 1921 — 1931 duże możliwości dla osiadania w miastach tamtejszych¹⁸⁾.

Oto np. Pionki (dawniej Zagożdżon, fabryki materiałów wybuchowych) wzrosły o 483%, Mościce o 181%. Niemniej ośrodki takie rzadko rozbudowują się na zupełnem odludziu, jak Pionki, i ze wzrostu ich częściowo korzystają też sąsiednie miasta. Wiele robotników zamieszkuje w mieście wobec braku mieszkań bliżej miejsca pracy; rozwój rzemiosła, handlu, szynków, miejsc rozrywkowych podnosi znaczenie miasta, jako najbliższego ośrodka gospodarczego. W takim położeniu są poniekąd: Sochaczew (+ 98,8%), Tarnów (+ 28%), Tomaszów Maz. (+ 34,6%), Wierzbnik (+ 35,2%), Skarżysko (+ 75,4%).

16) J. Strzelecki: Miasta w Polsce, wykazujące największy spadek i największy przyrost ludności w okresie 1921 — 1931. Samorząd Miejski 3/1933.

17) Warszawa wzrosła od 1921 do 1931 o 25,8% (do 1935 o 30,2%), powiat zaś warszawski o 79,6% (do 1935 o 114,9%), radzyński o 33,9%. Dziesięć najważniejszych gmin podmiejskich i letniskowych (Bródno, Jabłonna, Legionowo, Letnisko Falenica, Marki, Młociny, Piastów, Wawer, Wilanów, Włochy) wykazały w latach 1921 — 1931 wzrost o 192,1%.

18) Trzeba również wziąć pod uwagę wpływ milionowej repatriacji z Rosji. Skierowała się ona ku miastom przedewszystkiem. Na tle tego procesu rozrosły się chwilowo całe miasta, jak np. Baranowice, które w 1921 gościły 16.000 osób w barakach dla uchodźców na ogólną liczbę 28.000 mieszkańców. Fala repatriantów napłynęła też do miast zachodniej polaci kraju i przyczyniła się do gwałtownego wzrostu paru ośrodków.

Nie ulega wątpliwości, że ten sam czynnik przebudowy politycznej wpłynął na osłabienie tętna gospodarczego wielu miast, odbił się ujemnie na Łodzi i Sosnowcu (odcięcie od rynków rosyjskich, współzawodnictwo śląska). Wilno znalazło się oderwane od swojego naturalnego zaplecza, pozbawione przyrodzonej bliskości morza. W oczach wprost zanika życie wielu miast nadgranicznych, jak np. Cieszyzna (spadek 1921 — 31 — 4,1%), Oświęcimia (2%), Ostroga na Wołyniu (2,6%), miasteczek w południowej Wielkopolsce i t. d.

Straty te nie dadzą się ściśle obliczyć (tem bardziej, że np. wspomniane miasteczka wielkopolskie stale traciły ludność od początku bieżącego stulecia¹⁹). Trudno powiedzieć, co nastąpiłoby, gdyby nie powstała Polska niepodległa. Prawdopodobnie, jak przypuszcza M. Lewy²⁰), rozwój przemysłu w b. Królestwie Polskiem a tem samem i skupień miejskich, uległyby zahamowaniu; miasta b. zaboru niemieckiego wyludniałyby się nadal na rzecz innych dzielnic Rzeszy.

Rozwijają się wreszcie miejscowości kuracyjne, rozrywkowe i turystyczne. W r. 1921 w 24 zdrojowiskach i uzdrowiskach państwowych, oraz posiadających charakter użyteczności publicznej zanotowano 91.115 gości, w 1933 — 200.471. Nadto w uzdrowiskach prywatnych, nadmorskich i śląskich w 1933 r. przebywało 60.859, co razem daje 261.330 kuracjuszy²¹). Rzeczywista liczba odwiedzających miejscowości kuracyjne i wypoczynkowe będzie zapewne wyższa wskutek uchylania się od obowiązku meldowania. Nic przeto dziwnego, że miejscowości tego typu pomnażają również swoją ludność stałą, zajmującą się zaspokojeniem potrzeb i wymagań kuracjuszków. W ciągu ostatniego dziesięciolecia spisowego Otwock wzrósł o 75,2%, Krynica Zdrój w tym samym stopniu, Zakopane zaś o 101%. Letnisko Falenica o 266%.

Rozwój miast tych wiąże się niewątpliwie z faktem zjednoczenia politycznego kraju (trudności wyjazdu zagranicę, Krynica i Zakopane jako stolice zimowe). Znaczenie tych ośrodków

19) Por. mapę w artykule J. Strzeleckiego: Miasta wykazujące największy spadek, i t. d., 110.

20) M. Lewy: Wzajemny stosunek przemysłu Królestwa Polskiego i Cesarstwa Rosyjskiego przed wojną wszechświatową. Warszawa, 1921.

21) R. Feliński: Miasta, wsie, uzdrowiska w polityce osiedleńczej kraju. Warszawa, 1935, 208 — 209.

pod względem rozmiarów imigracji do miast jest naogół zupełnie lokalne i niewielkie (Otwock np. wzrósł przeważnie dzięki emigracji z Warszawy, jako miejscowość podmiejska, w której wiele osób przemieszkuje cały rok, pracując w stolicy). Nadto daje się zauważyć dążność raczej do utrzymania korzyści ruchu letniskowego i turystycznego na szerszych obszarach wiejskich, niżeli do dalszego rozwoju większych skupień, które bądź nie mają już właściwie miejsca na dalszą rozbudowę, bądź stają się zbyt drogie. Ciągłe odkrywa się przeto wsie o lepszych warunkach „naturalnych“, np. pod Zakopanem: Bukowina Tatrzańska, Witów, Murzasichle.

Powyższe urywkowe zobrazowanie wyników ostatniego spisu ludności pozwala wnosić, że silny stosunkowo przyrost mieszkańców miast nie wynika z czysto gospodarczej dynamiki rozwoju stosunków, lecz znajduje uzasadnienie we wstrząsach politycznych i następujących po nich dostosowaniach się struktury ludnościowej kraju.

IV.

Miasta współczesne wyrosły do obecnych rozmiarów przede wszystkim dzięki maszynie, zastosowanej w przemyśle i w przewozie. Skupienie ludności roboczej było niezbędnym ze względu na koncentrację przemysłową. Przemysł, oparty o wytwórczość masową przy pomocy maszyn, wymagał wielkich zastępów robotniczych do ich obsługi ²²⁾. Przez długi czas rozwojowi produkcji towarzyszy wzrost brygad robotniczych. Dopiero ostatnie dziesięciolecie przynoszą zasadniczą zmianę. Stale naprzód postępująca koncentracja, mechanizacja i racjonalizacja produkcji, tak daleko posunięta w Stanach Zjednoczonych, nie tylko umożliwia pomnażanie wydajności pracy bez jednoczesnego powiększania liczby pracowników, ale wręcz prowadzi do zmniejszenia zastępów roboczych. A że jedynie ogromny wyzysk robotnika umożliwia, i to na krótką metę zresztą, współzawodnictwo z przemysłem maszynowym — nawet kraje, zacofane gospodarczo, muszą zastosowywać nowe ulepszenia, redukujące zapotrzebowanie na pracę fizyczną ro-

²²⁾ J. A. Hobson: *Rozwój kapitalizmu społecznego*, Warszawa, 1897. Rozdział XIII.

botnika²³). „Doganianie“ krajów zachodnich w dziedzinie przemysłowej prowadzić może nie tylko do zmniejszenia zapotrzebowania na nowe siły robocze, przybywające ze wsi, ale w pewnym stopniu także powoduje trwałe bezrobocie wśród osiadłej ludności miejskiej, nawet w zawodach wykwalifikowanych, przekazywanych z pokolenia w pokolenie (np. tkacze)²⁴). Zjawisko, które zbyt pochopnie wiążemy z przejściowym natężeniem kryzysu²⁵). Im szerszy bowiem staje się rynek na artykuły codziennego użytku, tem śmieiej może wkraczać wytwórczość

23) Chyba, że zostaną przedsięwzięte specjalne środki krępujące dalszy rozwój wielkich przedsiębiorstw. We Włoszech idzie w tym kierunku zakaz zakładania fabryk większych rozmiarów oraz rozprowadzenie energii elektrycznej równomiernie po całym kraju.

24) Chciałbym tu mimochodem zwrócić uwagę na jedno proste zjawisko demograficzne, niezawsze doceniane. Otóż, mimo zmniejszenia rozrodczości (nieznacznego zresztą do ostatnich czasów wśród proletariatu), mimo szerzącego się starokawalerstwa i staropanieństwa, — liczba dzieci w mieście wzrasta w miarę starzenia się osiedla. Zaznacza się to szczególnie jaskrawo w miastach amerykańskich, gdzie przyrost z emigracji odgrywa tak doniosłe znaczenie. Chicago (H. Hoyt: *A. Hundred Years of Land Values in Chicago*, Chicago, 1934, 284) przyrost naturalny stanowił w dziesięcioleciu 1860 — 70 — 15,9% ogólnego przyrostu, w 1880 — 1890 — 20,1%, 1900 — 1910 — 24,2%, 1910 — 1920 — 38,0%.

U nas przyrost naturalny odgrywa również poważną rolę. W Warszawie w dziesięcioleciu 1921 — 1931 stanowił czwartą część przyrostu ogólnego (6,8% wobec 25,8%), w Łodzi dwie piąte (12,8% wobec 34,0%), w Sosnowcu połowę (13% na 26,5%). (Wiadomości Statystyczne 2 i 4/1932). Wziąć tu należy jeszcze pod uwagę niedokładności w rejestracji urodzeń żydowskich. Prof. Z. Limanowski oblicza (*Kronika Warszawy*, 3/1933), że przyrost roczny w latach 1924 — 1931 wynosił dla ludności żydowskiej 8 na tysiąc zamiast wykazanej przez statystykę urzędową 4,6 na tysiąc.

Pierwsza fala masowej imigracji robotniczej do miast — to samotni lub bezdzietne młode małżeństwa. W lat kilkanaście dorośnie już jednak młode pokolenie i będzie obejmowało zajęcia, do których do niedawna rekrutowali się tylko przybysze ze wsi. Występuje to zwłaszcza w krajach ubogich, gdzie ludność napływowa nie bogaci się, pozostaje przez całe pokolenia w szeregach proletariatu.

25) Brak niestety danych o wędrownie ze wsi do okręgów przemysłowych. Znamienne są zresztą i te urywkowe wiadomości, które dają monografię wsi. Np. z Rybny i Kaszowa, dwóch wsi województwa krakowskiego (M. Sowiński: *Rybna i Kaszów*, Warszawa, 1928, str. 169), w przemyśle śląskim znajdowało zatrudnienie przed wojną 370 osób, w 1923 — 260, w 1926 — 74.

masowa i zmechanizowana. Jeśli nastąpi trwalsze ożywienie gospodarcze i spożycie wzrośnie, opłaci się zastąpić nieekonomiczne warsztaty rzemieślnicze większymi fabrykami. Maszyna, przy obecnym stanie udoskonaleń technicznych, nie opłaca się w okresie kryzysu i skurczonej produkcji, musi bowiem być możliwie w pełni uruchomiona, by rentować. Dlatego w dobie załamania konjunktury, tak czuła jest na pierwsze objawy skurczenia rynku. Wówczas też pozostawia wolne pole rękodzielu. Ale gdy rynek rozszerzy się z powrotem tak, że masowa wytwórczość zacznie znów się opłacać, w ciągu lat paru maszyna może zlikwidować rękodzielo, zatrudniając zupełnie znikomą odsetek pracowników, dotychczas znajdujących zarobek przy zacofanych warsztatach.

Nie da się oczywiście zaprzeczyć, że udoskonalenia techniczne rodzą nowe gałęzie wytwórczości, a więc otwierają nowe pole pracy dla robotnika przemysłowego, tam zwłaszcza, gdzie ogólny poziom dobrobytu się powiększa i wzrasta skala potrzeb, przez wytwórczość przemysłową zaspokajanych. Ostatnie dziesięciolecie postępu technicznego i prosperity przyniosło w Ameryce rozbudowę takich przemysłów, jak elektryczny, radiowy, samochodowy, budowlany, filmowy i t. d. Ale jednocześnie liczba ogólna robotników przemysłowych w tym czasie zmalała.

Pozostają, oczywiście, inne gałęzie pracy poza właściwym przemysłem. Samodzielny warsztat rzemieślniczy wytwórczy, niszczonego przez współzawodnictwo przemysłu, przeobraża się bądź w warsztat chałupniczy, bądź w zakład reparacyjny, niezbędny przy rozpowszechnieniu użycia motorów, zwłaszcza w komunikacji. Łącznie z garażami i stacjami benzynowymi — warsztaty naprawy samochodów stanowią w Ameryce ogromnie ważną dziedzinę przedsiębiorczości, do której napływają mechanicy, tracący zatrudnienie w fabrykach ²⁶⁾. Narazie wobec słabej motoryzacji kraju naszego, nowe te rzemiosła reparacyjne mają nikłe znaczenie.

Chałupnictwo rozszerzało swoje pole działania już w okresie dobrej konjunktury, powodując silny dopływ zbędnego na-

²⁶⁾ J. Butler: Le problème du chômage aux Etats Unis. Genève, 1931, 62.

wet robotnika²⁷⁾. Z chwilą wybuchu kryzysu, bezrobotni w większych ośrodkach przemysłowych (zwłaszcza kobiety), bywają masowo wciągani do pracy chałupniczej. Ogólne przesilenie i bezrobocie gnębi tymczasem te dziedziny wytwórczości. Nadto, w poszukiwaniu coraz tańszego i potulniejszego robotnika, niektóre gałęzie chałupnictwa (np. tkactwo) zdradzają wyraźną dążność do ucieczki na wieś²⁸⁾.

Wogóle, trudno liczyć na chałupnictwo jako źródło zatrudnienia dla nowych przybyszów do miast. Będą go się trzymały rodziny, zajmujące się oddawna pracą rzemieślniczą (u nas zwłaszcza rzemieślnicy — żydzi). Może się znajdzie czasowe zaczepienie pewnego zastępu wyrzuconych z pracy czeladników rzemieślniczych i robotników fabrycznych²⁹⁾. Z drugiej strony zachodzi obawa, że wspomniana możliwość ekspansji przemysłu maszynowego w razie ożywienia gospodarczego może jeszcze pogłębić kryzys w chałupnictwie miejskim. Chałupnictwo natomiast, (czy przemysł domowy) odpowiednio zorganizowane, mogą, jak to już się dzieje w niektórych okolicach kraju (kili-miarstwo, sitarstwo, garncarstwo i t. d.), stanowić dodatkowe źródło dochodu dla ludności wiejskiej, zapewnić jaki-taki byt wielu „zbędnym“ na wsi. Ale to już sprawa, wychodząca poza zakres moich rozważań.

Rozwój aparatu rozdzielczego, a więc komunikacji i handlu, zdaje się uzasadniać nadzieje, że w pewnym stopniu skurczenie chłonności przemysłu znajdzie przeciwwagę w pomnożeniu nowych źródeł zarobkowania w tych dziedzinach. Wielkie miasta coraz bardziej stają się ośrodkami handlu hurtowego i detalicznego.

Rozwój gałęzi przemysłu, wytwarzających na potrzeby

27) „Ogólnie należy stwierdzić, że pomyślna konjunktura z 1927 — 1928 spowodowała nieznaczny wzrost zatrudnienia w rzemiośle i chałupnictwie. Wzrost ten nie równoważył jednak w wielu gałęziach napływu nowych sił ze wsi do miast. Skutkiem tego w chałupnictwie i rzemiośle w latach dobrej konjunktury wystąpiły wyraźne objawy bezrobocia“. E. Arnekker: Przejawy kryzysu w rzemiośle i chałupnictwie, Warszawa, 1933, 17.

28) Dochodzi np. do tego, że tkacze ze starych ośrodków chałupniczych, takich, jak Żelów, muszą stawiać posterunki, które utrudniają nakładcom wnoszenie osnowy na wieś. Arnekker, j. w. 55.

29) Bogaty zasób faktów na to wskazujących znajdujemy w książce Arnekкера, j. w. 45 i nast.

krajowego spożycia (występujący ze szczególną mocą ostatnio w Stanach Zjednoczonych), wzmógł zapotrzebowanie na pracę w handlu i w zakresie środków przewozu. Przemysł potrzebował agentów sprzedaży (przed kryzysem oceniano ich liczbę w Stanach Zjednoczonych na 750.000, a więc niemal 10% w stosunku do robotników, zatrudnionych w wytwórczości). Chcąc docierać do spożywcy, producenci otwierali własne punkty sprzedaży.

Sprzedaż masowa wywołuje przecież koncentrację w handlu. Wielkie zaś domy towarowe stwarzają silnie zrationalizowaną organizację, dzięki której zaoszczędzają na pozycjach wydatków na personel pracowniczy. Skutek jest taki, że wielki magazyn kurczy możliwości pracy zależnej, czy niezależnej w wielu gałęziach handlu detalicznego, rujnując małe przedsiębiorstwa i nie dając zatrudnienia wszystkim pracownikom, wyrzuconym na bruk wskutek ich upadku.

Ostatnio można jednak stwierdzić pewne tendencje dekoncentracyjne, które pomyślnie odbijają się na rynku pracy. Oto wobec mnogości nowych wytworów, chodzi o takie zbliżenie do spożywcy, jakiego wielkie domy towarowe dać nie mogą. Sprzyja tej decentralizacji również coraz dalej postępujące ujednolajnienie towaru i gustów spożywcy. Wielkie domy towarowe, skupione w centrum miasta, poczynają ustępować na Zachodzie Europy, a zwłaszcza w Ameryce rozrzuconym po wszystkich dzielnicach sklepom łańcuchowym (chain stores)³⁰). Zatrudniają one, mimo wysiłków ograniczenia personelu do minimum, większy zapewne zastęp pracowników, niż skoncentrowane dotychczas punkty sprzedaży, zdolne wprowadzić dalej idące oszczędności w tym względzie.

Ale największą rewolucję spowodował automobil. Cztery miliony samochodów ciężarowych, kursujących po drogach Stanów Zjednoczonych, wymagają odpowiedniej obsługi, gdyż nie tylko zastępują one dawne wozy konne, ale przede wszystkim wyzwalają przewóz towaru od wszechwładnej kolei, znacznie oszczędniejszy w zakresie posiłkowania się siłą ludzką (trans-

30) W latach 1919 — 1928 obroty domów towarowych w Stanach Zjednoczonych wzrosły o 38%, natomiast sklepów łańcuchowych: w handlu kolonialnym o 366%, w konfekcji o 525%, w zakresie artykułów aptecznych o 159% i t. d. (P. Nystrom: Economics of Retailing, I, 229).

port masowy). Dwadzieścia dwa miliony pojazdów mechanicznych osobowych i ciężarowych pociągają wzrost zatrudnienia przy budowie dróg (do wojny drogi w Stanach Zjednoczonych nie były lepsze od polskich), mnożą rozrzuconą po całym kraju sieć stacyj benzynowych, garaży, hoteli i restauracyj dla podróżujących milionów.

Jakkolwiek niezaprzeczone są korzyści rozwoju handlu i komunikacji dla podniesienia chłonności miasta, jako skupienia pracy, niemniej przykład Stanów Zjednoczonych z doby prosperity raczej nastraja niechętnie do zbytniego optymizmu w tej mierze. Załamanie produkcji dowiodło, jak dalece nadmiernie rozwinięty aparat sprzedaży był zbyteczny. Towar forsowano sztucznie, ponad istotne zapotrzebowanie (system sprzedaży na raty).

Jednocześnie okazało się, że np. liczba garaży, stacyj benzynowych i t. d. miejscami kilkakrotnie przewyższała istotne i możliwe zapotrzebowanie. Pracownik, usunięty z przemysłu, nie mogący znaleźć miejsca w żadnej fabryce, fermer, rzucający rolę, czy kupiec wędrujący z małej prowincjonalnej dziury do wielkiego miasta — zwracali się do handlu i przewozu po prostu dlatego, że były to jedyne możliwości zaczepienia się życiowego. Ogromne kapitały, rzucone w finansowanie zbytu i spożycia, w atmosferze szaleńczej spekulacji — stwarzały pozory nieograniczonych perspektyw wzrostu tych nowych działań zatrudnienia. Wkrótce jednak doszło do równie wielkiego, jeśli nie większego, niż w przemyśle, przeinwestowania w kapitały i w ludzi. Widmo bezrobocia i tu jest równie groźne, jak w przemyśle.

Tak rzecz się ma w kraju niezmiernie w porównaniu z Polską bogatym, o obfitych płynnych kapitałach, o wielkiej sile nabywczej ludności, o świetnej sieci dróg publicznych.

U nas handel przez długi czas będzie jeszcze mało chłonny, zwłaszcza dla nowych przybyszów do miasta. Przyczynia się do tego zarówno trudność wydobywania wynędzniałej i prze-ludnionej wsi z marazmu gospodarki napół naturalnej, jak i istnienie nadmiernie licznej warstwy ludności miejskiej, zajmującej się handlem, mianowicie żydów. Karjera przybysza ze wsi w handlu na stanowisku niezależnym, czy nawet zależnym jest bardzo utrudniona. Oczywiście, stan rzeczy może ulec zmianie, jeśli, jak za pierwszych lat niepodległości, dzięki po-

myślnym konjunktuirom rolnym, będą się wytwarzały zasoby kapitałowe u chłopów. Bardziej przedsiębiorczy synowie gospodarzy będą znów wędrowali z kapitałem, uzyskanym ze spłat rodzinnych do miast i miasteczek, by zakładać tam własne sklepiki. Nigdy jednak ruch ten nie stanie się masowym. Wątpliwe też, czy jest naprawdę pożyteczny dla wsi ze względu na odpływ i tak skąpych kapitałów.

Co do komunikacji, to rozwój ich jest jednym z zagadnień żywo zarysowujących się w wytycznych polityki gospodarczej kraju. Już sama budowa dróg zatrudnia i będzie zatrudniała dziesiątki tysięcy pracowników. Ponieważ odbija się to głównie na obszarach, sąsiadujących z budową, a więc na wsi — dla sprawy urbanizacji ma o tyle znaczenie, o ile zmniejsza pęd ku miastom. Natomiast motoryzacja kraju może wzmoczyć zapotrzebowanie na wykwalifikowanych pracowników w tej dziedzinie po miastach, a zwłaszcza po miasteczkach. Pamiętajmy, jednak o jednym, a więc, że korzyści tego zatrudnienia, jak i wzmoczenia tempa pracy aparatu handlowego, mogą być zrównoważone, zwłaszcza dla miast małych, wzrostem współzawodnictwa z wytworem rzemieślniczym towaru przemysłowego, przywożonego łatwo i stosunkowo tanio samochodem. Produkt, przy którego wytworzeniu znajduje pracę większa liczba robotników, zostanie wypchnięty przez artykuł maszynowy. W ostatecznym wyniku, nawet przy wzmożeniu obrotów, liczba pracowników, zamieszkających i znajdujących zatrudnienie w skupieniach miejskich całego kraju może się zmniejszyć.

Ostatnie lata przyniosły rozrost biurokracji publicznej i przemysłowej. Urzędy państwowe i samorządowe, biura zarządów spółek akcyjnych zatrudniają coraz większy zastęp pracowników, o miernych kwalifikacjach, byle tylko z pewnym cenzusem szkolnym. Oczywiście, już samo zdobycie niezbędnego nieomal w pracy biurowej wykształcenia średniego jest utrudnione dla większości synów i córek chłopskich ³¹⁾. Nadto

31) Rolnicy stanowili w 1921 r. 72,3% ludności zawodowo czynnej. Natomiast w r. 1930/31 dzieci rolników mniejszych stanowiły w szkołach: średnich ogólnokształcących . 10,3% ogółu uczniów
nauczycielskich 25,1% „ „
zawodowych 14,3% „ „
wyższych (1928/29) 9,8% „ „
(Mały Rocznik Statystyczny, 1935, 208).

współzawodnictwo młodego pokolenia drobnego mieszczaństwa i proletariatu wielkomiejskiego, a także inteligencji małomiasteczkowej, przenoszącej się do większych ośrodków — utrudnia ogromnie wydatniejsze przenikanie żywności wiejskiej do zawodów biurowych. Większe stosunkowo możliwości stwarzały posady niższych funkcjonariuszów publicznych, przeważnie zresztą dla ludności wiejskiej z bliższego sąsiedztwa miast, lub dla byłych wojskowych.

Tak przynajmniej rzeczy się miały w dobie tworzenia biurokracji państwowej i samorządowej. W chwili obecnej jednak wydaje się, że na długie bodaj lata, aparat urzędniczy średni i niższy biurokracji publicznej został skompletowany i tylko śmierć oraz przejścia na emerytury będą otwierały skąpe stosunkowo wakanse.

W wielkim skrócie przejrzelśmy tedy wszystkie ważniejsze gałęzie pracy, w których możnaby się spodziewać zatrudnienia większej liczby pracowników w mieście. Stwierdziliśmy nikłość podobnych nadziei. Miasta są już obecnie przeludnione w stosunku do możliwości zatrudnienia, jakie dać mogą istniejącej swojej ludności.

Miasta są również przeludnione, jeśli chodzi o pomieszczenie ludności, zwłaszcza najuboższej. Sprawa budowy domów dla najniższych kategorii zarobkowych (a do tych należy, w warunkach europejskich przynajmniej, ogromna większość przybyszów ze wsi) nie została nigdzie należycie rozwiązana, nawet w Anglii, gdzie skarb poniósł tak wielkie ofiary na rzecz konstrukcji tanich mieszkań. Robotnik niewykwalifikowany, zwłaszcza bez pracy, nadągałoczy się w slums i płaci wygórowane czynsze, lub buduje sobie szopy, sklecone z byle czego na krańcach miast (budownictwo „dzikie“ koło miast niemieckich i polskich). Tak, czy owak koszt mieszkania w mieście jest niepomiarnie wysoki, zwłaszcza dla nowego przybysza, który w krajach, gdzie obowiązuje ochrona lokatorów, musi jeszcze liczyć się albo: a) z wpłaceniem odstępnego, co stanowi wkład co najmniej rocznego komornego; b) wysokim komornem w nowych domach; c) z wydzierżawieniem ³²⁾ kawałka

³²⁾ Jakkolwiek squatterstwo, czyli samowolne zabudowywanie terenów, stanowiących własność państwową, miejską, czy mniej czujnych posiadaczy prywatnych pojawia się dosyć często na peryferiach miast

ziemi na peryferjach (daleko od miejsca pracy i środków komunikacji), oraz z minimalnymi choćby kosztami wzniesienia budy mieszkalnej.

V.

Zmniejszenie zapotrzebowania robotnika w przemyśle; brak równoważnika w postaci zatrudnienia w handlu, przewozie, oraz administracji publicznej i prywatnej; wreszcie trudności zdobycia mieszkania — wszystko to powoduje zahamowanie pędu do miast. Zjawisko to występuje nietylko w krajach o silnem nasyceniu żywołem miejskim, ale daje się zauważyć i u nas, mimo rozbudowy aparatu państwowego, tworzenia nowych dziedzin przemysłu, powstawania ośrodków handlowych, odpowiadających świeżo powstałej strukturze gospodarczej odbudowanego Państwa, mimo wkońcu mnożenia się warstwy średniej i procesu awansu społecznego szerokich rzesz ludności proletariackiego i chłopskiego pochodzenia, zasilających miasta.

Jesteśmy gotowi sądzić, że i ten bodaj przyrost ludności miejskiej, który wykazał spis ludności z 1931 (a który, jak przekonała nas ściślejsza analiza, nie był ani równomierny, ani tak natężony, jakby mogło się pozornie wydać) — wynikał raczej z parcia wsi i bezpodstawnego optymizmu tych, którzy ułatwiali wędrowkę do miast, niż istotnej potrzeby. Weźmy dla przykładu Łódź. Najprzód, w okresie inflacji, nastąpiła nieuzasadniona, ze względu na przyszłość gospodarczą, hipertrofia aparatu produkcyjnego (inwestycje dla ucieczki przed dewaluacją pieniądza). Następnie w okresie każdego ożywienia uruchomiło się fabryki na trzy zmiany, ściągało z sąsiednich wsi małorolnych i bezrolnych, by po kilku miesiącach większość nowoprzybyłych robotników wyrzucić na bruk. Część czepiała się innych zajęć, reszta pozostawała bez pracy, niewielu wracało z powrotem na wieś. Za następem ożywieniem produkcji ściągał nowy zastęp głodomorów ze wsi. A że jednocześnie przemysł redukował wykwalifikowanych robotników,

(zwłaszcza Gdyni), nie stanowi przecież reguły — działkę trzeba zdobyć na własność, lub dzierżawić. Por.: A. Zębalski: Samorzutne budownictwo robotnicze w Warszawie. Kronika Warszawy, 1934, zesz. 3.

zwłaszcza łackich, Łódź coraz bardziej przeobrażała się w zbiorowisko czasowo tylko zatrudnionego proletariatu wyrobniczego, oraz zdeklasowanego żywiołu dawnej arystokracji robotniczej³³).

„Czepianie się“ miasta może odbywać się w inny jeszcze sposób. A więc przede wszystkim napływ dziewcząt do służby domowej na niesłychanie niskie warunki płacy. Z tą wędrówką ściśle wiąże się zapewne wzmocnienie zastępów prostytutek. Rodziny, bez widoków zajęcia, a z niewielkim kapitałem, czepiają się dozorstw, które łatwo kupić w nowych domach wzamian za bezpłatne mieszkanie w poroślej pleśnią suterenu. Później następuje poszukiwanie dorywczej pracy to tu, to ówdzie. Inni wreszcie przybywają do miast (czy wsi podmiejskich) nęceni nadzieją zasiłków³⁴). Coraz większe rzesze wchodzi w orbitę takich zatrudnień dorywczych, a bodaj i przestępczych. Lumpenproletaryzacja w całej pełni! Ostatnie bezrobocie proces ten niesłychanie wyjaskrawiło, nie stanowi przecież jedynej przyczyny. Wyszły tylko na jaw podstawy gospodarcze i oblicze społeczne pojawiania się zastępów „zbędnych“ w mieście.

W ten sposób w miastach ponownie rozpoczyna się proces tworzenia Lumpenproletariatu, proletariatu łachmanowego, właściwy pierwszym okresom zamętu przy powstawaniu skupień wielkoprzemysłowych. Lecz wprzód proces ten był wyrazem trudności, wynikających z żywiołowego narastania miasta, istniała przecież wielka potencjalnie chłonność gospodarcza. Obecnie mamy natomiast do czynienia z anachronizmami, wynikającymi z wtłaczania do miast o kurczącym się rynku pracy, zastępów ludzi rzetelnie zbędnych, nie tylko teraz, ale bodaj i na dalszą przyszłość³⁵).

33) Łódź jest jedynym większym miastem w Polsce, którego ludność zmalała w liczbach bezwzględnych w r. 1932 i 1933 (z 615.000 na 591.000), dopiero w r. 1935 wzrosła na 608.000. Jeśli wziąć pod uwagę przyrost naturalny, ubytek ludności będzie jeszcze większy i będzie wahał się między 4 a 5% w ciągu tych dwu lat.

34) „Ludzie ze wsi uciekają, pisze jeden z chłopów — pamiętnikarzy (Pamiętniki Chłopów, wydawn. Instytutu Gospodarstwa Społecznego, Warszawa, 1935, 77), bo w mieście zimą dostają bezrobocie a latem też prędzej na publicznych robią“.

35) Nad tem zagadnieniem zaczynają się już poważnie zastanawiać urbaniści. Porówn.: R. Feliński, j. w., 48.

Jeśli rozwój techniki społecznej nie ulegnie zatamowaniu, lub nie zmieni kierunku pod wpływem silniejszych przeobrażeń społeczno-gospodarczych, jeśli tendencje decentralistyczne (umożliwione siecią dróg, zastosowaniem samochodu i przesyłaniem energii elektrycznej) okażą się trwałymi — urbanizacja, a przynajmniej dalsze narastanie większych skupień miejskich stanie się wytworem patologicznym gospodarczo ze wszystkimi ujemnymi skutkami społecznymi. Wobec tego, że proces tworzenia aparatu państwowego jest na ukończeniu i bardzo już daleko posunęło się dostosowanie życia gospodarczego do nowej struktury terytorjalno-politycznej — urbanizacja nie znajduje uzasadnienia i w nowych specyficznych warunkach naszego młodego bytu niepodległego. Bieżące dziesięciolecie, zwłaszcza jeśli kryzys będzie trwał nadal, nie wykaże prawdopodobnie tak wielkiej, jak poprzednie lata, imigracji do miast. Jeśli zaś wykaże, będzie to objaw wybitnie ujemny, z rzędu tych, z którymi już Włochy rozpoczęły walkę, utrudniając osiedlanie się w większych miastach przybyszów bez zawodu i widoków znalezienia pracy ³⁶). Przeludnienia wsi nie da się rozwiązać po linii przeludnienia miasta ³⁷).

36) Podobne projekty są rozważane i u nas wobec ciężarów, jakie ponosić musi opieka społeczna większych miast.

37) Uważam za zupełnie niesłuszne postawienie sprawy bezrobocia na wsi jako zagadnienia, do którego rozwiązania nie można dążyć na terenie miejscowym. Tak rzecz ujmuje np. J. Michałowski w broszurze: *Wieś nie ma pracy*, 1935, 85. Wówczas istotnie pozostają tylko miasta, bo trudno marzyć o terenach emigracyjnych. Z deszczu pod rynnę!

ZOFJA HARTLEB-WOJCIECHOWSKA.

KONTROLA WŁASNA JAKO PODSTAWOWE ZAGADNIENIE SAMORZĄDU.

W naszym życiu publicznym naokoło zagadnień samorządu wytworzył się oddawna splot najprzeróżniejszych zapatrywań, „podejść“ i „interpretacyj“, w najprzeróżniejsze sposoby uzasadnianych, lub zgola nieuzasadnianych, w wyniku czego obserwujemy stan niemal zupełnej dezorientacji lub obojętności szerokiego ogółu społeczeństwa w stosunku do zagadnień samorządu. Dla większości obywateli samorząd, jako zagadnienie, w ten lub inny sposób ich obchodzące, wogóle nie istnieje. Nie dostrzegają go. Nie dostrzegają nietylko możliwości, które samorząd dla nich przedstawia, ale dalecy są nawet od jakichkolwiek podejrzeń, że posiadają jakieś prawa do instytucji samorządu i wobec instytucji samorządowych. Oczywiście, w związku tem muszą odgrywać swoją rolę podstawowe zasady optyki: nietylko wzrok musi być tutaj mało wyćwiczony, ale i przedmiot trudno dostrzegalny.

Istnieje też pewna część opinii publicznej, bardzo zresztą między sobą zróżnicowana, o której bynajmniej nie można powiedzieć, że samorządu nie dostrzega. Przeciwnie: opinia ta nietylko samorząd widzi, ale i patrzy na niego z bardzo wielu stron i przy rozmaitem oświeceniu. Nietylko patrzy na samorząd, ale i używa samorządu — do rozmaitych celów. W pewnych skrajnych wypadkach obserwujemy tutaj nawet charakterystyczne przejawy t. zw. etyki murzyńskiej: jeśli samorząd służy moim celom — jest bardzo dobry, jest podstawowym urządzeniem, jest bezwarunkowym postulatem; jeśli służy twoim celom — jest zły, jest produktem „powojennego chaosu“, jest luksusowym kwiatkiem przy kożuchu. — Wśród takich i podobnych sporów właściwie o samorządzie się zapomina, bo zbyt rzadko samorząd ma się naprawdę na myśli.

W ostatnich czasach zaznacza się specjalne zainteresowanie opinii zagadnieniami, związanymi z samorządem, w wyniku powszechnego zrozumienia potrzeb jaknajdalszej racjonalizacji gospodarki publicznej, a z nią i wszelkich przejawów życia publicznego. Lecz pomimo najzupełniejszej zgodności co do uznawania tych nakazów, daje się nieraz obserwować najzupełniej-

sza niezgodność co do dróg, prowadzących do ich realizacji. Stwarza się, na przykład, instytucję kontrolną, mającą na celu ze stanowiska fachowego opracowywanie metod i środków, wiodących do naprawienia gospodarki związków samorządowych. Natychmiast też pewne czynniki podnoszą alarmy, właśnie spowodu istnienia i działalności tej instytucji kontrolnej, sugerując opinii publicznej, że robią to nie tylko w imię oszczędności, ale i w imię dobra samorządu — jakgdyby wykonywanie kontroli o charakterze badawczym kryło już w sobie groźne niebezpieczeństwa dla podstaw istnienia samorządu. Dalecy jesteśmy zresztą od generalizowania przypuszczeń, że takie skłócenie opinii naokoło zagadnień samorządowych może w poszczególnych wypadkach powstawać, jako wynik złej woli tych czy też innych czynników. Trzeba jednakże stwierdzić, że na tle ogólnej dezorientacji opinii publicznej łatwo o eksploatowanie dla celów, mało lub bardzo niewiele mających wspólnego z samorządem, działań i sugestij, które również złą wolą i świadomością fałszywymi celami mogą być dyktowane. Nierzadko też instytucje samorządowe mogą padać ofiarą takiego stanu rzeczy.

Czy można przypuszczać, że wyżej naszkicowany stan rzeczy pozostaje w jakimś związku z faktem istnienia szeregu naukowych teoryj samorządu, niezgodnych ze sobą, lub z faktem istnienia szeregu spornych kwestyj teoretycznych, dotyczących poszczególnych zagadnień samorządowych? Nie uważamy, aby przypuszczenie takie można było uważać za słuszne. Jeżeli bowiem wziąć pod uwagę kwestję pojmowania istoty i zadań samorządu, to w naszym życiu państwowym została ona od dość dawna zasadniczo ustalona, zgodnie naogół z przeważającymi współcześnie w naukach prawnych zapatrywaniami na samorząd. Istotnych zmian nie wprowadza tutaj nawet ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., która w wielu punktach zmieniła podstawy naszego ustroju państwowego: „Nie ujmując w niczem doniosłości faktu wydania nowej ustawy konstytucyjnej — pisze prof. Jaroszyński — musimy stwierdzić, że w zakresie samorządu nie znajdziemy w niej nic zasadniczo nowego, jak tylko poglądy, które oddawna wyznajemy i które już stosujemy w praktyce naszego państwowego życia“¹⁾). Istotna przyczyna dezorientacji w traktowaniu samorządu nie leży więc w podstawach ustrojowych naszego państwa — a tembardziej nie może ona wynikać z naukowych wątpliwości teoretycznych, które zresztą są raczej komentarzami do tego, co się dzieje w życiu. Źródła tej dezorientacji szukać zatem należy w praktyce naszego życia publicznego oraz wśród tych czynników, które bezpośrednio na kształtowanie się tego życia wpływają. Zanim też przystąpimy do sfor-

1) „Samorząd“ 1935 r. Nr. 18.

mułowania pewnych wniosków i postulatów, których wysunięcie i podkreślenie jest celem niniejszego artykułu, postaramy się najpierw określić znaczenie niektórych zagadnień i zjawisk, związanych z samorządem w Polsce.

* * *

Jednym z najpowszechniejszych nieporozumień, jakie w odniesieniu do samorządu można zaobserwować w praktyce naszego życia publicznego, jest zagadnienie t. zw. „pozycji” samorządu w stosunku do organów rządowych. Mamy tutaj na myśli bardzo rozpowszechnione traktowanie samorządu, jako instytucji o charakterze apañstwowym, lub drugorzędnym w pełnieniu funkcji administracji państwowej, przy jednoczesnem przypisywaniu monopolu wszelkich atrybutów państwowości organom rządowym. Ponieważ nieporozumienie to uważamy za kluczowe dla zrozumienia sytuacji samorządu w życiu i opinii naszego społeczeństwa, zajmiemy się niem nieco szerzej.

Mylna identyfikacja pojęć państwa i rządu znana jest również i w literaturze prawniczej. Zwraca na to uwagę prof. P a n e j k o: „Administrację samorządową przeciwstawia się administracji państwowej. Jest to wynikiem pomieszania pojęć: państwo identyfikuje się z rządem, t. j. z jego organami. Pomijając już sam fakt, że z punktu widzenia prawnego organ państwowy i państwo są to odrębne pojęcia, utożsamianie państwa z rządem mogłoby być tylko wtedy częściowo usprawiedliwione, gdyby państwo posiadało wogóle tylko jeden organ, którymby był rząd. Tymczasem, jak wiemy, państwo posiada szereg organów, odmiennych od siebie pod względem wykonywania funkcji, im przydzielonych. Utożsamianie pojęcia państwowego organu rządowego z państwem musi prowadzić do niekonsekwencji, która potęguje się jeszcze bardziej, jeśli organu samorządowego nie identyfikuje się z państwem i przeciwstawia się go państwu, jako całości organów administracji publicznej, zamiast organowi rządowemu. Prowadzi to wprost do mylnego pojęcia istoty samorządu, jako odrębnej instytucji, konkurującej z państwem“¹⁾.

Z punktu widzenia podstaw naszego ustroju mieszanie tych pojęć jest również niedopuszczalne. Artykuł 72 Konstytucji kwietniowej wyraźnie powiada: administrację państwową sprawują: 1) administracja rządowa, 2) samorząd terytorjalny, 3) samorząd gospodarczy. Podział administracji państwowej na państwową administrację rządową i państwową administrację samorządową był również przeprowadzony w Konstytucji marcowej. Zarówno więc z punktu widzenia

1) Prof. J. P a n e j k o: „Geneza i podstawy samorządu europejskiego“, str. 93 — 94.

teoretycznego, jak i obowiązującego ustawodawstwa, nie znajdujemy podstaw dla nierównorzędnego traktowania administracji samorządowej z administracją rządową: ani jedna ani druga nie mogą być identyfikowane z państwem, będąc jego równorzędnymi organami²⁾. „...Rząd i samorząd — to tylko dwa różne organy jednego i tego samego państwa, dwa odmiennie skonstruowane narzędzia, któremi posługuje się zorganizowana społeczność w realizowaniu celów dobra powszechnego“³⁾.

Mogłaby jeszcze nasuwać się wątpliwość, czy różne traktowanie organów rządu i samorządu nie znajduje swego uzasadnienia w „ciężarze gatunkowym“ spraw, rozdzielonych między kompetencje administracji rządowej i samorządowej. Wniknąwszy jednak nieco głębiej w zadania państwa, nie znajdziemy żadnych kryteriów rozpoznawczych co do tego, czy sprawy, załatwiane przez administrację rządową, są mniej lub więcej ważne od spraw, które normalnie oddane są do wykonywania administracji samorządowej. Jeśli państwo dla wykonywania swych zadań wyręcza się, obok administracji rządowej, administracją samorządową, to nie robi tego w tym celu, aby „zrzec się“ takich czy innych uprawnień w stosunku do obywateli, lecz czyni to dlatego, że, z punktu widzenia ogólnych zadań państwa, taka właśnie organizacja administracji państwowej jest celowsza, niż system jednolitej administracji rządowej, nawet w większym lub mniejszym stopniu zdecentralizowanej. „Przy podziale zadań rozstrzyga przewidywanie, że pewne zadania wykona lepiej administracja rządowa, pewne zaś — organa samorządu. Przewidywania opieramy na szczególnych właściwościach jednej i drugiej grupy organów“⁴⁾.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, chcielibyśmy podkreślić fakt, że rozgraniczenie zadań i kompetencji między obydwoma współrzędnymi organami administracji państwowej: rządu i samorządu nie może być dokonywane dowolnie. Nie jest tutaj istotnym punktem widzenia jakichś formalnych kryteriów (np. sprawy „ogólnopństwowe“ i sprawy „lokalne“⁵⁾). Podział ten związany jest bowiem z istnieniem cech, właściwych każdemu z obydwu organów. Dlatego nie można uważać, że którykolwiek z tych organów jest kompetentniejszy do objęcia swoim zakresem działania zakresu, właściwego organowi drugiemu — bez wywołania istotnych, chociaż może

2) Por. Kelsen „Allgemeine staatslehre“, str. 183.

3) Prof. dr. M. Jaroszyński „Współpraca z rządem w samorządzie“, Gazeta Polska, 1934, Nr. 144.

4) Prof. dr. M. Jaroszyński „Przemiany samorządu pruskiego“, Samorząd Terytorjalny 1934, Nr. 2, 3, str. 175.

Por. Prof. dr. J. Panejko O. c. str. 175 inst.

5) Por. Prof. dr. J. Panejko o. c. str. 81 — 82.

niezawsze odrazu dostrzegalnych, zakłóceń w życiu państwowem. Między sferą działalności administracji rządowej i samorządowej nie powinno być w normalnych warunkach „restrykcji kompetencyj“, skoro rozdział tych kompetencyj został uznany za celowy przy wytyczaniu zasad ustroju państwa.

Wszelkie więc formy ograniczania przyjętego zakresu działania instytucyj samorządowych na rzecz administracji rządowej są sprzeczne nie tylko z przeważającymi obecnie w naukach prawnych zapatrywaniami na celowe rozwiązanie problemu administracji państwowej, ale i z podstawowymi założeniami naszego ustroju. Ograniczenia te, chwilowo tylko zapobiegające złu, nie usuwają jego przyczyn, w rezultacie czego rodzą nowe zło w postaci postępującej dezorganizacji ustroju państwowego. Nie twierdzimy zresztą, aby stosunkowo dość częste w praktyce zastępowanie organów samorządowych organami, w ten lub inny sposób uzależnionymi od rządu, zreguły w naszych warunkach było nieusprawiedliwione. Pewne sporadyczne wypadki, zagrażające bezpośrednio porządkowi publicznemu, muszą być opanowywane zawsze i w każdym ustroju. Jest to też bezsprzecznym i podstawowym obowiązkiem władz rządowych. Nie można jednak ludzić się co do tego, że, z punktu widzenia szerszej pojętych interesów państwowych, kwestja zostaje pomyślnie załatwiona, skoro tylko organ zastępczy formalnie funkcjonuje prawidłowo¹⁾. Rozumowanie takie mogłoby mieć tylko jedną logiczną konsekwencję: znieść samorząd, skoro administracja rządowa potrafi go „lepiej“ zastąpić. Ale to znowu stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami, na które powoływaliśmy się wyżej.

Z drugiej strony znane są aż nazbyt dobrze ujemne strony naszego samorządu: zła gospodarka, brak poczucia odpowiedzialności organów, brak sprawności w funkcjonowaniu i t. d. Nie można też twierdzić, że symptomatyczne zjawisko rozwiązywania organów samorządowych wynika tylko ze zbyt-niej gorliwości czynników administracji rządowej. Nie zamierzamy zresztą analizować wszystkich ujemnych przejawów naszego życia publicznego, związanych z samorządem. Pragnęlibyśmy tylko zwrócić uwagę na fakt, również powszechnie znany, lecz na który nie zawsze zwraca się dostateczną uwagę, traktując go na równi z innymi ujemnymi objawami naszego życia publicznego: na fakt braku dostatecznego kontaktu społeczeństwa z instytucjami samorządowymi. Przypomnijmy więc, jak kontakt ten wygląda w życiu. Uczestnicy pewnego

1) Por. Prof. Dr. M. Jaroszyński: Do społeczeństwa przez samorząd. „Samorząd“ Nr. 50, r. 1935, str. 770.

L. Bar: Czynniki kontroli, str. 62.

kursu społeczno - oświatowego „umieli tylko powiedzieć o działalności sołtysa i wójta. Z ich odpowiedzi wnioskowałem, że dla nich sołtys i wójt są jedynie urzędnikami, którzy działają z polecenia starosty, a rady gromadzkie czy gminne wielkiego znaczenia nie mają. Mówiono o tem najwyraźniej i to z dużym rozgoryczeniem... Spotykając się z czynniejszymi jednostkami ze wsi, dowiadywałem się, że poprostu wójt nie zezwala na przebywanie na zebraniu... Cóż więc dziwnego, że członkowie organów uchwalających nieraz nie przybywają na zebrania, że komisje rewizyjne przeważnie nikłą przejawiają działalność¹⁾. „Z powołanego przez radę, często pod naciskiem, jej przewodniczącego, czyni się w praktyce miejscowych władz nadzorczych ślepe narzędzie tych władz w ich polityce gospodarczej, a nawet personalnej“²⁾. „Samorząd w praktyce sprowadza się do sui generis „samorządności“ prezydentów, burmistrzów, starostów, czy wójtów, a więc zawodowców, urzędników de facto czy także de iure, natomiast reprezentanci miejscowego społeczeństwa, mianowicie rady, nie dochodzą faktycznie do przysługującego im prawnie głosu z powodu czy to swojej bierności, czy też pewnej nieśmiałości“³⁾.

Przewodniczący rad stanowiących, jako ślepe narzędzia władz nadzorczych; komisje rewizyjne, które nikłą przejawiają działalność; reprezentanci społeczeństwa, którzy nie dochodzą do faktycznie przysługującego im prawa głosu; czy może być coś bardziej wymownie paradoksalnego, niż tego rodzaju organizacja administracji publicznej? W tych warunkach może należałoby się dziwić, że samorząd wykazuje stosunkowo niewiele braków, że w jego organach wykonawczych dosyć mamy odpowiedzialnych ludzi, którzy, niepoddani hierarchicznej zależności biurokracji rządowej, mogą kierować gospodarką społeczną — bez kontaktu ze społeczeństwem! Lecz przecież w rzeczywistości administracja samorządowa, niezwiązana ściśle ze społeczeństwem, zreguły musi być gorsza, niż biurokratyczna i fachowa administracja rządowa, związana jednolitą wolą i dyscypliną. I tutaj, naszym zdaniem, dochodzimy do źródła stałej presji czynników rządowych w kierunku uzależniania od siebie organów samorządowych, do rozpowszechnionego braku zaufania do działalności tych organów, do dezorjentacji i obojętności społeczeństwa wobec zagadnień samorządowych, wreszcie do źródła powstawania powierzchownych „teoryj“ na temat drugorzędnej, a nawet zbędnej roli samorządu w organizacji państwowej. Administracja

1) „Samorząd“ 1935, Nr. 51 Przysposobienie do samorządu. Elbe.

2) T. Toeplitz: Do społeczeństwa przez samorząd — „Samorząd Miejski“ 1936 Nr. 1.

3) Prof. dr. M. Jaroszyński: Do społeczeństwa przez samorząd. „Samorząd“, r. 1935, Nr. 50.

samorządowa, nie oparta na współdziałaniu i kontroli ogółu społeczeństwa, musi być gorsza, niż centralistycznie powiązana administracja rządowa, ponieważ w rzeczywistości jest kiepską administracją rządową, będąc stosunkowo luźno z ogniskami jej woli i dyscypliny związana. W żadnym zaś razie tego rodzaju administracja „samorządowa“ nie może być uważana za samorząd. Z identyfikowania tych dwóch pojęć nietylko wynikają szkody dla samorządu, ale i szkody dla organizacji państwowej.

Powszechnie zwraca się dzisiaj uwagę na nienormalną sytuację, jaka istnieje na tle stosunków władz rządowych do organów i instytucyj samorządowych. Słusznie też za jedną z przyczyn tego stanu rzeczy uważa się brak rozbudowanego sądownictwa administracyjnego¹⁾. Naszem jednak zdaniem, nawet zupełne usunięcie tego bardzo istotnego braku, jakkolwiek jest warunkiem koniecznym do przywrócenia i istnienia równowagi między organami rządowymi i samorządowymi, samo przez się nie zapobiegnie pogarszaniu się pozycji samorządu. Istotne zło sytuacji samorządu w Polsce nie leży w tem przede wszystkim, że pewna część rad jest rozwiązana, że wiele jednostek samorządowych jest rządzonych komisarzycznie. Są to bezsprzecznie przejawy zła, lecz nie jest to jego istota. Samorząd, sprawadzony do „samorządności“ wójtów i burmistrzów, szybciej czy wolniej musi ulegać „zaborowi“ rządowemu, gdyż, z dwojga złego, kto wie, czy to bardziej nie idzie po linii interesów publicznych, tembardziej, że chodzi tutaj naogół o pozycje, zgóry przez właściwy samorząd opuszczone. Naturalnie, i ten proces, o ile tylko to jest możliwe, winien być wstrzymywany, gdyż w żadnej mierze nie przyczynia się on do przywrócenia samorządowi jego właściwej roli, gruntownie natomiast niszczy zaufanie i zainteresowanie społeczeństwa do instytucyj samorządowych. Właściwe zło ma jednak swe źródło gdzieindziej: w tem mianowicie, że w naszych instytucjach samorządowych brakuje społeczeństwa, brakuje istotnego udziału czynnika bezpośrednio zainteresowanego. Raz dokonane niewłaściwe ujęcie tej sprawy puściło w ruch pewien cykl konsekwencji: powstające na tem tle niedomagania samorządu wywołują przyczyny nowych niedomagań i t. d. W rezultacie dochodzimy do takiego stanu, że staje się niezmiernie trudnem zahamowanie tego błędnego koła konsekwencji, czy raczej niekonsekwencji naszego życia publicznego. Tem niemniej jednak wysiłki te winny być dokonane, — lecz aby były celowe, muszą zwracać się do usuwania przyczyn, a nie polegać na takim czy innym zaleczeniu skutków.

1) Por. sprawozdanie z obrad Komisji Budżetowej Sejmu z dn. 10.I.1936 r.

Udział w samorządzie czynnika bezpośrednio zainteresowanego wyraża się zasadniczo w formie reprezentacji. Znamy dodatnie i ujemne cechy systemu reprezentacyjnego ¹⁾. Jego dodatnie cechy, które przede wszystkim polegają na tem, że nie mamy lepszych form praktycznych wyrażania woli większego zbiorowiska ludzi, czynią system reprezentacyjny użytecznym w samorządzie do wyłaniania jego organów. Lecz mimo to nie można zapominać o ujemnych stronach tego systemu. Jedną z tych ujemnych stron, ważną dla funkcjonowania samorządu, jest fakt, że po dokonanych wyborze reprezentacja staje się niezależną od swoich wyborców. W konsekwencji tego wyborcy nie mają istotnych gwarancyj, że wyłoniona reprezentacja będzie postępować zgodnie z ich interesami — reprezentacja zaś wykazuje zazwyczaj skłonności oligarchiczne i to tem bardziej, im większa jest bierność w stosunku do spraw publicznych ogółu wyborców. W praktyce więc może się często zdarzać, że nawet przy najpoprawniejszym stosunku władz nadzorczych do organów samorządowych, „samorządność” sprowadzać się będzie do samorządności tylko pewnej grupy ludzi, mniej lub więcej w sobie zamkniętej. Zjawisko to może przybierać jeszcze jaskrawsze formy, kiedy pewna jednostka, rozporządzająca odpowiednimi zdolnościami czy wpływami, zdoła podporządkować sobie reprezentantów gminy. W wypadkach takich może nie tylko „reprezentacyjność” danego organu stracić wszelkie znaczenie istotne, ale może się zatracić wszelki kontakt między społecznością, a wyłonionymi przez nią organami.

Wyżej naszkicowaną ewolucję reprezentacji, w większym lub mniejszym stopniu „oligarchizującej się”, nie tylko uważamy za zjawisko rozpowszechnione, ale i za dosyć naturalne z socjologicznego punktu widzenia ²⁾. Przypuszczamy też, że trudnem byłoby znalezienie praktycznych życiowo sposobów, któreby zachodzenie tego zjawiska w życiu społecznem zdecydowanie wykluczały. Skoro więc takie zjawisko zachodzi, musi być w całej pełni uwzględnione w interesującej nas dziedzinie samorządu. „Samo przez się” nie stanowi ono nieodmiennie niebezpieczeństwa dla interesów publicznych. Można sobie bowiem wyobrazić, że grupa ludzi, czy nawet jednostka, obdarzona odpowiednimi kwalifikacjami, może kierować sprawami publicznymi w zupełnej zgodności z interesami publicznymi określonego zbiorowiska ludzi. Może, ale niema żadnych

1) Por. np. Prof. J. Panefko — o. c. str. 157 i n. Prof. dr. M. Jaroszyński: wykłady o samorządzie w S. G. H. w Warszawie rok 1934/35.

2) Nie jest to zresztą ujemną cechą, związaną wyłącznie z systemem reprezentacyjnym wybieranych. Dążności oligarchiczne ma każda grupa kierownicza, wyłoniona i innymi sposobami (nominacji, przewagi zdolności fachowych czy życiowych, na podstawie współzawodnictwa i t. d.).

gwarancję, że będzie. Aby jednak można być spokojnym co do tego, musi istnieć system kontroli, który tę zgodność będzie śledził, odchylenia korygował, a o wszelkich błędach alarmował — bezpośrednio zainteresowanych. Takie zaś funkcjonowanie kontroli nie tylko spełni postulat ochrony interesów „bezpośrednio zainteresowanych“, ale w dużej mierze będzie dawać gwarancję rzeczywistego istnienia samorządności społeczeństwa. Podkreślamy jeszcze raz najistotniejszy warunek takiej kontroli: musi być sprawowania w imieniu „bezpośrednio zainteresowanych“ i w imię interesów „bezpośrednio zainteresowanych“; musi to być kontrola własna samorządu.

Co się jednak stanie, gdy w organizacji pewnego ustroju samorządowego, z takich czy innych względów, nie znajdziemy należytego rozwiązania zagadnienia kontroli własnej — pomimo nawet szerokiego rozbudowania praw do samorządności? Wydaje nam się, że na pytanie to nietrudno odpowiedzieć. Zaznaczony powyżej proces „odrywania się“ wybranych organów od ogółu wybierających będzie się utrwał silniej lub słabiej, zależnie od przeciętnego stanu ogółu, oraz od pewnych predyspozycji jednostek, wchodzących w skład reprezentacji. Należy też oczekiwać, że brak należytej kontroli własnej wpłynie na szybkie i bardziej zdecydowane zachodzenie tego procesu. Wyszliśmy z założenia, że w rozpatrywanym ustroju istnieje szeroko rozbudowana samorządność, co, między innymi, znaczy, że uprawnienia władz nadzorczych nie będą daleko posunięte, że ich ingerencja będzie ściśle określona ustawami. Czem będzie w danym wypadku administracja samorządowa? Będzie oczywiście „samorządnością“ pewnych grup czy jednostek, niepoddanych właściwej kontroli władz nadzorczych. Łatwo przewidzieć, że w rezultacie takiego stanu rzeczy powstawać zaczęły zakłócenia, niezgodne z założeniami ustrojowymi państwa. Zakłócenia te w ostatecznej instancji będą musiały wywoływać ingerencję czynników rządowych, „legalną“ lub „nielegalną“, w zasadzie — konieczną. Jeśli właściwe przyczyny nie zostaną tutaj w porę ustalone i usunięte, skoniczności nastąpi faktyczna likwidacja samorządu, rozprężenie i zniekształcenie organizacji państwa, zaś fakt formalnego istnienia nadal ustroju samorządowego przyczyniać się będzie do dezorientacji opinii publicznej i zaniku zainteresowań społeczeństwa dla spraw publicznych. Na tym „teoretycznym“ przykładzie w całej pełni uwydatnia się rola, jaką odgrywa zagadnienie kontroli własnej w samorządzie, a w konsekwencji — i w całości organizmu państwowego. Z drugiej znowu strony widać, że rozbudowywanie nadzoru rządowego w wypadku, gdy funkcjonowanie kontroli własnej samorządu wykazuje braki, najzupełniej mija się z celem, ponieważ, w najlepszym wypadku, może tylko wykluczyć bezkarne istnie-

nie nadużyć w gospodarowaniu dobrem publicznym — nie zapobiega jednak powstawaniu ujemnych skutków, bardzo daleko sięgających w życie publiczne. — Przeciwnie: zbyt daleko posunięta ingerencja czynnika rządowego wywołuje zaznaczoną wyżej „restytucję kompetencyj“, w rezultacie czego sama przez się „dodatkowo“ przyczynia się do powstawania tych ujemnych skutków.

Podstawowym zatem warunkiem należytego funkcjonowania samorządu, jako organu administracji państwowej, jest właściwe postawienie i rozwiązanie zagadnienia kontroli własnej samorządu.

Kontrolą własną w samorządzie nazywamy tutaj całokształt funkcji kontrolowania, sprawowanych nad działalnością administracji samorządowej przez zespół czynników, wywodzących się z danej jednostki samorządowej. Pod zespołem czynników rozumiemy zarówno poszczególne organy samorządu jak i ogół obywateli. Powyższe pojęcie „kontroli własnej“ samorządu nie pokrywa się więc ani z pojęciem „kontrola wewnętrzna“, pod którym w literaturze rozumie się wykonywanie kontroli w obrębie jednostki samorządowej jednego organu samorządowego nad drugim¹⁾, ani z pojęciem, wymienionem w ustawie, jako „kontrola wewnętrzna (własna), pod którym ustawa, obok kontroli wewnętrznej (organów), rozumie jeszcze kontrolę „zwierzchniczą“ przewodniczącego gminy nad czynnościami biur zarządu gminy, zakładami i przedsiębiorstwami związku samorządowego — jest bowiem pojęciem szerszem, obejmującym zarówno kontrolę „wewnętrzną“ organów, jak i kontrolę „zwierzchniczą“, jak i kontrolę „społeczną“²⁾. Z tego też względu, że pojęcie kontroli własnej obejmuje całokształt funkcji kontrolowania, wynikających z tere-
nu danej jednostki samorządowej, uważaliśmy za stosowne sformułować je, jako pojęcie użyteczne, naszym zdaniem, w rozważaniach zagadnień samorządowych.

* * *

W toku powyższych rozważań wysunęliśmy tezę o zasadniczym znaczeniu instytucji kontroli własnej dla samorządu. Kontrolę własną uznaliśmy za jeden z najistotniejszych warunków samorządności społeczeństwa, a przez to i za organiczny składnik samorządu. Z tego też punktu widzenia sta-

1) Por. Prof. dr. M. Jaroszyński: „Przemiany Samorządu Pruskiego“ — Kwartalnik Samorządowy, rok 1934, str. 182.

2) Niektórzy autorzy niesłusznie zaliczają kontrolę społeczną do kontroli „zewnętrznej“. Naszym zdaniem, ze wszystkich rodzajów kontroli, sprawowanej nad samorządem, właśnie kontrola, wykonywana bezpośrednio przez społeczeństwo, jest w istocie najbardziej „wewnętrzną“ kontrolą, sprawowaną nad działalnością organów administracji samorządowej. Oczywiście, zupełnie innym zagadnieniem jest tutaj kwestja trudności znalezienia celowych a praktycznych form sprawowania tej kontroli.

raliśmy się wykazać, że zakres kontroli własnej nie może być dowolnie ograniczany na rzecz kompetencji nadzoru rządowego, zaś rozgraniczenie sfery działania kontroli własnej samorządu i nadzoru rządowego musi ściśle wynikać z roli do wypełnienia której państwo powołuje samorząd¹⁾.

Nie jest celem niniejszego artykułu ustalenie bliższych zasad tego rozgraniczenia. Chcemy natomiast zwrócić tutaj uwagę na fakt, że z tym postulatem ściśle łączy się konieczność należytego zorganizowania systemu kontroli własnej w samorządzie. Jeśli bowiem zdajemy sobie sprawę z tego, że nadmiernie wyrosła instytucja nadzoru rządowego nad samorządem bezpośrednio godzi w instytucję samorządności, a pośrednio i w ogólne interesy państwa, to jednocześnie musimy wziąć pod uwagę i to, że brak należyte zorganizowanego systemu kontroli własnej w samorządzie uniemożliwia w praktyce sprowadzenie nadzoru rządowego do granic właściwych: interes publiczny bowiem nie dopuszcza istnienia „próżni” w systemie kontroli publicznej. Postulatem racjonalnej organizacji życia państwowego jest, aby w każdej dziedzinie była sprawowana właściwa kontrola przez czynniki, właściwie kompetentne.

Racjonalna organizacja systemu kontroli publicznej musi być więc ściśle odpowiadającym sobie powiązaniem dwóch elementów: przedmiotu i podmiotu kontroli. Podmiotem kontroli jest tutaj czynnik kontrolujący, obdarzony pewnymi cechami, składającymi się na określoną kompetentność; przedmiotem — dziedzina, w której dzięki posiadanym cechom może on sprawować właściwą kontrolę. Zatem pod słowem: „kompetentność” czynników kontroli nie rozumiemy „kompetentności” w sensie upoważnienia prawnego do sprawowania kontroli, lecz pewien zespół predyspozycji, właściwych danemu czynnikowi do sprawowania kontroli w danym zakresie. „Predyspozycje” te, naturalnie, jaknajściślej powinny być związane z przedmiotem kontroli, a polegają one na istnieniu określonej „wrażliwości” czynnika, sprawującego kontrolę na cechy, które może wykazywać obiekt kontrolowany. Istnienie tej określonej wrażliwości sprawia, że uznawaną jest np. „kompetentność” czynnika „obywatelskiego”, „bezpośrednio zainteresowanego” przy kontrolowaniu pewnych zakresów administracji publicznej, przeciwnie zaś — odmawia się kompetentności w zakresie tych spraw innym

1) Por. Jan Strzelecki: „W sprawie nadzoru państwa nad samorządem”, „Samorząd”, 1931, Nr. 39.

Prof. J. Panejko: o. c. str. 150 i n. Prof. M. Jaroszyński: „Samorząd terytorjalny”, a. c. 1934, Nr. 213, str. 173 i nast.

czynnikom, choćby najwszechstronniej nawet obeznanym fachowo z zagadnieniami gospodarki publicznej. Cechą czynnika obywatelskiego jest jego wrażliwość na zagadnienia publiczne, bezpośrednio obchodzące „obywateli“, możliwie konsekwentne zaś ustalenie zakresu spraw, które winny być poddane kompetencji tego czynnika, jest wprawdzie jednym z najtrudniejszych, lecz jednocześnie jednym z najważniejszych zagadnień zarówno organizacji kontroli publicznej, jak i celowej organizacji państwa, któraby zapewniła optymalne wykorzystywanie w interesie dobra publicznego sił, dynamicznie tkwiących w społeczeństwie.

Uznając określoną kompetencję czynnika obywatelskiego, przez to samo uznajemy jego niekompetencję w całym zakresie spraw, które wymagają innego rodzaju określonej kompetencji; warunkiem bowiem istnienia właściwej kontroli jest właściwa kompetencja czynników, ją sprawujących. Odnosi się to naturalnie i do wszystkich innych czynników, występujących na terenie samorządu: społeczeństwa, organów, reprezentujących „bezpośrednio zainteresowanych“, samorządowego czynnika fachowo - urzędniczego oraz czynnika rządowego. Z konsekwentnego zastosowania tej zasady wyniknie racjonalne rozgraniczenie między zakresem kontroli własnej samorządu i zakresem nadzoru rządowego. Konsekwentne zaś zastosowanie tej zasady w zakresie, objętym kontrolą własną samorządu, pozwoli na zorganizowanie sprawnego i celowego — z punktu widzenia najszerszych interesów społecznych — systemu kontroli, posiadającej tę cechę, że będzie sprawowana przez czynniki, organicznie związane z daną jednostką samorządową.

*
*
*

Skolei zastanówmy się, w jakiej mierze wyżej sformułowane zasady są zrealizowane w normach prawnych, kształtujących ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce. Ponieważ nie jest naszym celem przeprowadzenie tutaj dokładnej analizy obowiązującego ustawodawstwa, lecz „przykładowe“ niejako poruszenie zagadnienia kontroli własnej w samorządzie na tle istniejących norm, ograniczymy się do sformułowania pewnych uwag, które może nasuwać ustawa z dnia 23.III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Ustawa ta kładzie zasadnicze podstawy organizacji kontroli wewnętrznej, wykonywanej w obrębie jednostki samorządowej, przez jeden organ samorządowy nad drugim, jak również i kontroli, sprawowanej przez przełożonego gminy, nad czynnościami biur zarządu gminy, zakładów i przedsiębiorstw danego związku samorządowego.

W zakresie kontroli wewnętrznej ustawa nie tworzy odrębnego organu, lecz funkcję kontroli przekazuje zarówno

organowi stanowiącemu (nazwanemu w ustawie: organem stanowiącym i kontrolującym), jak i organowi zarządzającemu i wykonawczemu.

Do zakresu kontroli, sprawowanej przez organ stanowiący, należy „kontrola nad działalnością” organu zarządzającego. Zakres oraz sposób wykonywania tej kontroli nie jest niestety w ustawie bliżej określony — można się jednak domniemywać, że obejmuje on kontrolę działalności zarządu zarówno pod względem celowości jak i zgodności z obowiązującymi normami¹⁾.

Obowiązkowym organem pomocniczym w zakresie sprawowania kontroli nad działalnością finansową i gospodarczą organów zarządzających są powołane przez rady komisje rewizyjne. Zakres działania komisji rewizyjnych jest w ustawie szczegółowo określony. Obejmuje on (art. 62 ust. 5): a) bezpośrednią kontrolę nad całokształtem i poszczególnymi kierunkami działalności danego związku samorządowego zarówno w zakresie administracji, jak jego urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw pod względem prawidłowości i zgodności tej działalności z obowiązującymi przepisami, z postanowieniami statutu i uchwał organu stanowiącego oraz budżetem i zasadami oszczędności w gospodarce publicznej, jak również b) należyte informowanie o stwierdzonym stanie rzeczy w powyższym zakresie organu stanowiącego.

Jakkolwiek ustawa wymienia, że do zakresu tych funkcji należy badanie zgodności gospodarki zarządu „z zasadami oszczędności”, to jednakże trzeba stwierdzić, że komisje rewizyjne nie są powołane do badania celowości działalności zarządu. Charakterystycznym więc jest fakt, że ustawa nie określa, w jaki sposób organ stanowiący ma wykonywać kontrolę w zakresie celowości nad działalnością zarządu.

Opierając się na postanowieniach ustawy oraz na rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, można skonstatować, że komisjom rewizyjnym powierzony został bardzo duży zakres kontroli, mającej charakter formalny. Zastanówmy się, czy organ ten jest w możności wykonywać funkcje kontroli w zakresie, przewidzianym ustawą. W myśl naszych rozważań zależy to od „kompetentności” składu komisji rewizyjnej. Według brzmienia ustawy na członków komisji mogą być wybrane osoby bądź spośród członków rady, bądź z poza jej grona, „które oprócz wybieralności do rady, dokonywującej wyboru, władają językiem polskim w słowie i piśmie” (art. 62). Komisje rewizyjne reprezentują więc swym składem czynnik obywatelski, — czynnik, którego „wrażliwość”, jak powie-

1) Por. Prof. M. Jaroszyński: „Ustawa z dn. 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego”. Samorząd Terytorjalny, 1933, Nr. 1—2, str. 135 i nast.

dzieliśmy wyżej, nie jest odpowiednia dla sprawowania kontroli o charakterze formalnym, polegającej na stwierdzeniu „prawidłowości i zgodności“ poszczególnych aktów z obowiązującymi normami: taka bowiem czynność wymaga pewnej fachowości, której komisje rewizyjne nie reprezentują. Istnienie wynikających stąd trudności zostało uwzględnione w rozporządzeniu Min. Spr. Wewn. z dnia 6 grudnia 1932 r., wydane w porozumieniu z Min. Skarbu o kasowości i rachunkowości związków komunalnych. (Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 72), zalecającem, aby w skład komisji rewizyjnych wchodziły osoby, obeznane z rachunkowością i skarbowością komunalną.

Zalecenie to nasuwa dwojakiego rodzaju zastrzeżenia: co do jego celowości z punktu widzenia zapewniania fachowości komisji rewizyjnych oraz co do konsekwencji, jakie pociąga dla charakteru tych komisji. W odniesieniu do kwestii pierwszej uzasadnionem wydaje się powątpiewanie co do istniejących w praktyce możliwości kompletowania składów komisji z osób, reprezentujących istotną fachowość w zakresie gospodarki samorządowej. Na naszym terenie bowiem niema wogóle zbyt wielu fachowych znawców gospodarki samorządowej, szczególnie zaś mniejsze ośrodki mogą nimi zupełnie nie rozporządzać. W praktyce więc owi „fachowi“ członkowie komisji będą niemal zreguły, z punktu widzenia stawianych im zadań, tylko pseudofachowcami. Nie można na przykład uważać buchaltera, znającego księgowość handlową, za istotnego fachowca w zakresie księgowości komunalnej, opartej na odrębnych i zgoła specjalnych zasadach. Przeciwnie nawet: właśnie znajomość zasad buchalterji handlowej może niejednokrotnie stanowić swoistą trudność w ocenianiu rachunkowości komunalnej.

Rozpatrując skolei kwestję wpływu, jaki może wywierać omawiane zalecenie na charakter komisji rewizyjnych, musimy podkreślić, że komisje rewizyjne są zasadniczo reprezentacją czynnika „bezpośrednio zainteresowanego“ — sprawują bowiem swe funkcje w z a s t ę p s t w i e organów stanowiących. Kompletowana pod kątem kwalifikacyj fachowych komisja rewizyjna może budzić zastrzeżenia jako reprezentacja czynnika obywatelskiego z tego względu, że nie zawsze posiadanie kwalifikacyj fachowych musi się zbiegać z faktem posiadania zaufania obywateli — zaufania, niezbędnego dla członka komisji rewizyjnej.

Omawiana ustawa przewiduje jeszcze jeden środek, mający na celu umożliwienie komisjom rewizyjnym wywiązywania się z nałożonych na nie zadań, nadając komisjom prawo wyrażania się rzeczoznawcami. W myśl postanowień wyżej cytowanego rozporządzenia Min. Spr. Wewn. „badanie prawidłowości czynności kasowo - rachunkowych może być powierzone tylko zaprzysiężonym buchalterom, obeznanym z rachunkowo-

ścią komunalną, lub rewidentom, delegowanym przez centralne i lokalne zrzeszenia samorządowe“. I tutaj można nawiasowo zaznaczyć, że wyszukanie odpowiedniego fachowca, pomijając nawet kwestię związanych z tem kosztów, może komisji nasuwać znaczne trudności. Ważnym dla nas jest fakt, że powyższy przepis sprowadza niejako rolę komisji rewizyjnych do wyszukiwania fachowców — rzeczoznawców dla kontrolowania gospodarki związków samorządowych.

Reasumując powyższe uwagi stwierdzamy, że obowiązki w zakresie kontroli fachowej, nałożone przez ustawę na komisje rewizyjne, będące organami rad stanowiących, nie są odpowiednio dostosowane do charakteru tych komisji. Komisje rewizyjne bowiem nie reprezentują (ani reprezentować nie mogą, a nawet nie powinny) niezbędnej dla takiego zakresu zadań kompetentności. W rezultacie tego stanu rzeczy komisje rewizyjne w praktyce albo nie działają wcale, albo działają bardzo niesprawnie — w każdym razie zakres nałożonych na nie funkcji nie godzi się z charakterem kompetentności, którą reprezentować powinny komisje rewizyjne, jako jeden z czynników kontroli własnej.

W istniejącym stanie rzeczy może zachodzić w praktyce jeszcze jedna niekonsekwencja. W systemie kontroli publicznej, jak wspomnieliśmy wyżej, nie może być „próżni“. Z chwilą, gdy komisje rewizyjne notorycznie nie pełnią nałożonych na nie ustawowo funkcji, funkcje te muszą na siebie przyjąć władze nadzorcze, co może doprowadzić do niepotrzebnego dublowania pracy i wydatków. Władze nadzorcze bowiem nie mogą opierać wykonywania swoich funkcji na wynikach kontroli, przeprowadzanej przez komisje rewizyjne poszczególnych związków samorządowych — w rezultacie czego muszą zregulować kontrolować gospodarkę samorządową w ten sposób jak gdyby kontrola wewnętrzna nie miała miejsca. W wypadkach więc, gdy komisja rewizyjna istotnie wykonywuje chociaż w części powierzone jej funkcje, ma miejsce wspomniane dublowanie pracy.

Kontrola wewnętrzna polega na sprawowaniu kontroli jednego organu nad drugim, rozpatrzmy więc skolei, jakie uprawnienia nadaje ustawa organowi zarządzającemu w stosunku do organu stanowiącego. Kwestję tę określa art. 66 ustawy, nadający zarządowi gminy prawo wstrzymywania uchwał rady, które zdaniem zarządu są niewykonalne lub sprzeczne z interesem gminy (zakwestjonowana w powyższy sposób uchwała staje się ważna, skoro ten sam organ poweźmie ją kwalifikowaną większością głosów). Prawo zawieszania uchwał rady, sprzeczne z wymaganiami formalnymi, lub z obowiązującym prawem, ustawa nadaje przełożonemu gminy (ostateczna decyzja co do ważności tych uchwał należy do

władz nadzorczych). Z bliższej interpretacji ustawy¹⁾ wynika jednak, że zawieszanie uchwał rady spowodu ich niezgodności z interesami gminy przysługuje nie kolegium zarządu, lecz przełożonemu gminy, działającemu jednoosobowo. (Wyjątek stanowią tutaj powiatowe związki samorządowe i miasta wydzielone w województwach zachodnich, których omawiany przepis nie obejmuje, a gdzie, w myśl obowiązującego ustawodawstwa, zawieszanie uchwał rady, niezgodnych z interesem gminy, zastrzeżone jest wyraźnie kolegium zarządu).

Pozatem przełożonemu gminy przysługują analogiczne uprawnienia w stosunku do uchwał zarządu.

W myśl postanowień omawianej ustawy przełożony gminy posiada więc szerokie uprawnienia w zakresie kontroli wewnętrznej. Zastanowimy się skolei, jakie przedstawia on gwarancje kompetentności. Ustawa postanawia (art. 49), że w miastach wydzielonych mogą być powoływani tylko zawodowi prezydenci i wiceprezydenci, w miastach zaś niewydzielonych i gminach wiejskich na stanowiska burmistrzów i wójtów w pewnych warunkach również mogą być powoływani zawodowcy (zaś od niezawodowych członków zarządu wymagane są pewne kwalifikacje). Zagadnienie to nie istnieje na terenie powiatowych związków samorządowych, gdzie stanowisko przełożonego egzekutywy sprawuje starosta, będący zawodowym urzędnikiem państwowym. Istnieniu faktycznej zawodowości przełożonych gmin sprzyjają przepisy, które mówią, że na te stanowiska może być powoływany każdy obywatel polski, posiadający bierne prawo wyborcze na terenie jakiegokolwiek gminy).

Należy więc przyjąć, że w większości jednostek samorządowych przełożony gminy może przedstawiać sobą czynnik zawodowy, reprezentujący istotną fachowość. Przepisy ustawy, zmierzające do zapewnienia czynnikowi zawodowemu należytego udziału administracji samorządowej, wydają się najzupełniej celowe. Wylania się jednak kwestja właściwego uregulowania zakresu kompetencji tego czynnika. Zakres tych kompetencji musi, z jednej strony, pozwalać na dostateczne wykorzystywanie reprezentowanej przez ten czynnik fachowości, z drugiej zaś strony musi stwarzać warunki, w którychby nie mogły mieć miejsca niebezpieczne dla zasad samorządu przersty ingerencji czynnika zawodowego.

Zgodnie z wyżej przeprowadzonymi rozważaniami stwierdzamy, że przełożony gminy reprezentuje sobą odpowiednią kompetentność dla sprawowania kontroli, wymagającej fachowości. Dlatego też najzupełniej celowym wydaje się przekazanie przełożonemu gminy kontroli nad zgodnością uchwał rady

¹⁾ Obacz M. Jaroszyński: a. c. „Samorząd Terytorjalny“, 1933, Nr. 1—2, str. 134 i nast.

z obowiązującymi normami. Przekazanie mu natomiast kontroli uchwał rady pod względem ich zgodności z interesem gminy przekracza, naszym zdaniem, kompetentność tego czynnika. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę fakt, że przełożony gminy w większości wypadków nie reprezentuje sobą czynnika „lokalnego”. Nie bez wpływu bowiem jest tutaj przepis, pozwalający powoływać przełożonego gminy z poza terenu danej jednostki samorządowej, zaś warunek kwalifikacyj zawodowych sam przez się ogranicza wolny wybór przewodniczącego przez organ stanowiący. Uważamy natomiast, że z powyższych względów najwłaściwszym wydaje się oddanie uprawnień w zakresie kontroli uchwał rady pod względem celowości zarządowi gminnemu, działającemu kolegialnie.

Pozostaje do omówienia kwestja, czy zakres kontroli „zwierzchniczej”, który ustawa przekazuje przełożonemu gminy, odpowiada wysuniętemu przez nas postulatowi właściwej kompetentności. W myśl art. 61 ustawy przełożony gminy sprawuje bezpośrednią kontrolę nad czynnościami biur zarządu gminy oraz nad czynnościami urzędów zakładów i przedsiębiorstw. Tego rodzaju zakres kontroli wymaga bezsprzecznie specjalnej fachowości. W myśl cytowanych wyżej postanowień ustawy, w miastach wydzielonych i powiatowych związkach samorządowych zreguły, w pozostałych zaś jednostkach samorządowych w wielu wypadkach, istnieją warunki, zapewniające odpowiednią tutaj fachowość.

*

*

*

System kontroli w samorządzie, godzący udział czynnika obywatelskiego w sprawowaniu kontroli o charakterze techniczno - fachowym z udziałem tego czynnika w funkcjach kontroli, wymagających obecności czynnika „bezpośrednio zainteresowanego”, nie może być racjonalny, gdyż kryje w sobie sprzeczności. Sprawowanie kontroli technicznej wymaga kwalifikacyj, którym czynnik obywatelski zreguły nie może odpowiadać, (winno się więc tutaj przewidzieć odpowiednie organa kontroli fachowej), jednocześnie zaś warunki „pseudo - fachowości”, nakładane na członków organizacyj kontrolujących, w dużej mierze zniekształcają charakter tych organów, jako reprezentacji czynnika „bezpośrednio zainteresowanego”. Szczególnie charakterystyczny jest pod tym względem ustrój samorządowy, określony omawianą ustawą. Ponieważ komisjom rewizyjnym, wykonywującym kontrolę z ramienia organów samorządowych, oddano bardzo obszerny, jak wskazaliśmy wyżej, zakres kontroli o charakterze techniczno-formalnym, wymagającej fachowego traktowania, więc musiały być przewidziane środki, zapewniające jaką - taką fachowość członków komisyj, a w pewnych wypadkach przewidujące nawet uciekanie się komisyj

do pomocy fachowców - rzeczoznawców. Musiały więc być przewidziane nie tylko odpowiednie „wskazania“, co do kwalifikacji członków komisji, ale nawet kreowanie właściwego organu kontrolującego musiało być pomyślane w ten sposób, by członkowie, sprawujący gros funkcji kontroli, nie byli wybierani bezpośrednio przez ogół obywateli, lecz przez „organ stanowiący“ (co w praktyce nieraz doprowadza do tego, że o r g a n w y k o n a w c z y (kontrolowany!) wskazuje organowi stanowiącemu osoby, które organ stanowiący ma wyznaczyć na członków komisji rewizyjnej). Mieliśmy wyżej sposobność wykazania, że wszystkie te środki w rzeczywistości nie prowadzą do celu, gdyż komisje rewizyjne funkcjonują na ogół źle, w innych znów wypadkach, z tego rodzaju organizacji kontroli wynika dublowanie pracy kontrolowania.

Istnieją jednak jeszcze dalsze konsekwencje tego stanu rzeczy, głęboko sięgające w życie samorządu. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na to, że ogół „bezpośrednio zainteresowanych“ pozostaje właściwie wyeliminowany z udziału w funkcjach kontroli w samorządzie. Z jednej strony nie ma on bezpośredniego wpływu na wybór ludzi, którzy mają sprawować gros funkcji kontroli. Wybór tych ludzi w istniejących warunkach jest sprawą wewnętrzną organów kierujących. Z drugiej znów strony, nawet nie kwestionując „reprezentatywności“ organu kontrolującego, powołanego drogą pośredniego wybierania, trzeba uznać, że organ ten, mając do wykonywania zakres kontroli, o charakterze, nie leżącym w kompetencji czynnika „bezpośrednio zainteresowanego“, traci właściwe znaczenie, jako reprezentant tego czynnika. „Kompromisowo“ zorganizowany system kontroli nie spełnia swoich zadań ani jako czynnik fachowy, ani jako reprezentant „bezpośrednio zainteresowanych“. O skutkach, jakie podobny stan rzeczy pociąga dla samorządu, mówiliśmy wyżej — skutków tych zresztą nietrudno doszukać się w życiu. Stan taki musi doprowadzać do „samorządności“ grupy czy jednostek ze szkodą samorządności społeczeństwa, do obojętnienia szerokiego ogółu dla spraw publicznych, do upadku podstawowych instytucji samorządowych.

Nie można zresztą uważać, aby nawet bezpośrednio wybieranie przez ogół zainteresowanych organu, bezpośrednio sprawującego kontrolę, samo przez się dawało gwarancję dostatecznego przeciwstawienia się zjawisku „oligarchizowania się“ organów samorządowych. Nie trzeba też zapominać o tem, że i „komisje rewizyjne“ są organami, mogącemi ulegać temu procesowi. Należyte gwarancje samorządności społeczeństwa przede wszystkim dać może tutaj odpowiednio zorganizowany system kontroli własnej samorządu, oparty na rozgraniczeniu zakresu kontroli własnej w samorządzie między czynniki, przedstawiające właściwą w tych zakresach kompetencji. Ponieważ z charakterem czynnika obywatelskiego, jak wskazy-

waliśmy wyżej, nie można pogodzić sprawowania przezeń funkcji kontroli o charakterze fachowym — nasuwa się potrzeba zorganizowania odpowiedniego aparatu kontroli fachowej w samorządzie. — Ponieważ z charakterem fachowego czynnika w samorządzie nie można pogodzić pewnych kompetencji, które winny przysługiwać wyłącznie czynnikowi obywatelskiemu — trzeba zapewnić w funkcjach kontroli odpowiedni udział czynnika „bezpośrednio zainteresowanego“. Zagadnienie form tego udziału, wiążące się z zagadnieniem „kontroli społecznej“, nie jest zapewne łatwem do rozwiązania: temniemniej jednakże musi być w sposób właściwy uwzględnione w organizacji racjonalnego systemu kontroli własnej samorządu. Uwzględnienie postulatów „kontroli społecznej“ może się zresztą przejawiać w rozmaitych formach: zarówno na przykład w sposobie powoływania organów kontroli, jak i w prawach wybierania i wybieralności; zarówno, na przykład, w jawności posiedzeń organów, jak i w podawaniu do wiadomości ogólnej preliminarzy budżetowych; zarówno, na przykład, w prawie zgłaszania przez obywateli odpowiednio umotywowanych interpelacyj, jak i w publicznem ogłaszaniu poszczególnych wyników kontroli i t. d. Nie jest naszym celem konkretne określenie możliwych do zastosowania form kontroli społecznej: chodzi nam tylko tutaj o wysunięcie postulatu i podkreślenie jego znaczenia. Jeśli istniejące formy kontroli społecznej są niedostateczne — trzeba je więc rozwinąć; jeśli istniejące formy nie są wykorzystywane przez zainteresowanych — trzeba obmyśleć środki, zmierzające do obudzenia odpowiednich zainteresowań. Wydaje nam się, że zasadniczo istnieje tutaj jedna droga, praktycznie wiodąca do celu: wiedzie ona poprzez nadanie instytucjom, w których ma się przejawiać wola bezpośrednio zainteresowanych, właściwego, a w praktyce nie ulegającego wątpliwościom, znaczenia.

* * *

Interes publiczny wymaga, aby do sprawowania zadań administracji publicznej powoływane były organy, posiadające właściwe i odpowiednio wysokie kwalifikacje. Interes publiczny wymaga również, aby istotne postulaty samorządności społeczeństwa w pełni były zachowane. Z jednej więc strony zachodzi potrzeba przeciwstawiania się zjawisku „odrywania się“ organów samorządowych od społeczeństwa, z drugiej znów strony zachodzi potrzeba zapewnienia takich warunków, by w poszczególnych wypadkach kierowanie sprawami publicznemi nie było wyłącznie zdane na „zdrowy rozum“ mniej lub więcej niewyrobionego obywatela. Nie sądzimy, aby aktualnie celem było poszukiwanie rozwiązania tego dylematu na drodze takich czy innych reform, zmierzających do gruntownej zmiany instytucji wyborów, a nawet instytucji samorządu.

„Praktyczne“ sposoby, zazwyczaj proponowane tutaj, zreguły zmierzają do takiego lub innego ograniczenia funkcji wyborczych społeczeństwa, nie dając wzajemian żadnych przekonywających gwarancji co do tego, że działalność proponowanych instytucji będzie szła po linii realizacji istotnych celów samorządu komunalnego¹⁾. Naszem zdaniem, właściwego rozwiązania poruszonych tutaj zagadnień szukać należy nie na drodze, takich czy innych „gruntownych“ reform samorządu, lecz na drodze oparcia działalności organów samorządowych na aktywnym kontakcie ze społeczeństwem oraz na zapewnieniu właściwych form udziału społeczeństwa w funkcjach administracji samorządowej. Płaszczyzną tego powiązania powinien stać się racjonalnie zorganizowany system kontroli własnej w samorządzie. Stworzenie takiego systemu jest aktualnym celem polityki państwowej i ustawodawstwa.

1) Mamy tutaj na myśli również poglądy, wyrażone przez prof. Panejkę (o. c.) na temat systemu wybierania w samorządzie (str. 160 i n.), których konkluzja brzmi:

„Dlatego też uznać można za w wielkiej mierze uzasadnione oparcie systemu wyborczego przy samorządzie terytorjalnym na cenzusie interesów grup społecznych. System ten, nie naruszając zresztą przy czynnym prawie wyborczym zasady równości głosów w obrębie pojedynczych grup społecznych, musiałby jednak bierne prawo wyborcze skonstruować w ten sposób, aby urzeczywistniało ono w istocie wysunięty przez nas postulat wyboru ludzi, posiadających „dostateczną zdolność“ do wykonywania administracji państwowej“ (str. 164).

Uważamy, że poto, aby zapewnić odpowiedni dobór ludzi w organach samorządowych, nie potrzeba uciekać się do struktury stanowej, która, i tak zresztą nie wykluczy „rządu demagogów“ (str. 160), gdyż zamiast z demagogią polityczną na terenie „grup społecznych“ możemy mieć do czynienia z demagogią stanową, czy gospodarczo - zawodową — i to bynajmniej nie pod hasłami i w imię, bądź co bądź, ogólnych celów społeczno - politycznych, lecz w imię konkretnych, egoistycznych interesów grupy. Caeteris paribus, prawdopodobnie mielibyśmy tutaj ten stan, jaki konstatuje prof. Panejko na terenie samorządu gospodarczego: „Dzisiejszy samorząd nieterytoryjalny, a w szczególności występujący pod nazwą izb zawodowych i gospodarczych, daleki jest jeszcze od ideału, jaki łączymy z pojęciem samorządu. Pojęty jest on i pomyślany nie jako złączenie sił produkcyjnych danego zawodu w wykonywaniu administracji państwowej w celu nadania jej swoistej fizjognomji i indywidualnego stosowania jej do istotnych potrzeb społeczeństwa, lecz przedewszystkiem, jako zastępstwo interesów danego zawodu, a nawet interesów klasowych. Zadanie to jest postawione na pierwszym miejscu. Dopuszczenie do sprawowania administracji państwowej ma tutaj drugorzędne znaczenie“ (str. 169).

WYNIKI GOSPODARCZE I FINANSOWE PRZEDSIĘBIORSTW SAMORZĄDOWYCH I PRYWATNYCH W NIEMCZECH.

Celowość prowadzenia przez związki samorządowe własnych przedsiębiorstw, skądinąd uzasadniona, nastrocza, wiele zastrzeżeń z punktu widzenia ich polityki gospodarczej. Brak danych, ilustrujących faktyczny obraz wyników działalności przedsiębiorstw samorządowych, nie pozwala nam niestety stwierdzić, o ile zarzuty stawiane tym przedsiębiorstwom są słuszne, w jakim stopniu przedsiębiorstwa prywatne stoją wyżej od samorządowych pod względem ostatecznego efektu gospodarczego, w jakim zaś stopniu przedsiębiorstwa samorządowe spełniają lepiej swe zadania ze społecznego punktu widzenia, mając przytem zawsze na uwadze przywileje przysługujące przedsiębiorstwom samorządowym (stanowisko monopolistyczne, zwolnienie od podatków i t. p.) w przeciwieństwie do przedsiębiorstw prywatnych. Rozpatrywanie powyższego zagadnienia na tej płaszczyźnie musi być oparte na mocnych podstawach, jeżeli chcemy się pokusić o wyciąganie jakichkolwiek wniosków. Jeżeli chodzi o stosunki polskie, stwierdzić należy prawie całkowity brak materiału cyfrowego. Istniejące dane podają jedynie liczbę przedsiębiorstw samorządowych oraz w bardzo ogólnikowy sposób stosunek finansów związków samorządowych do przedsiębiorstw, wyrażający się przekazywaniem przez przedsiębiorstwa samorządowe swych nadwyżek do budżetu administracyjnego lub ewentualnego pokrycia strat przedsiębiorstw przez budżet administracyjny. Poza tem o przedsiębiorstwach samorządowych nie wiemy prawie nic prócz tego, że w prasie słyszy się ciągle głosy krytyki, najczęściej gołosłownej, wskazującej na złą gospodarkę przedsiębiorstw.

Brak materiałów własnych zmusza nas siłą rzeczy do korzystania z materiałów obcych. Dla zilustrowania wymienionego zagadnienia przytoczymy w uwagach poniższych cyfry odnoszące się do stosunków niemieckich ¹⁾. Cyfry te nie są zu-

1) „Die Versorgungswirtschaft im Deutschen Reich“. Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 31, r. 1935.

pełnie niemiarodajne dla naszych stosunków; w pewnej mierze mogą one stanowić odbicie stosunków, panujących pod tym względem przynajmniej w województwach zachodnich.

Przytoczone poniżej cyfry, zebrane zostały drogą obszernej ankiety i odnoszą się do okresu 1928 — 1930. Badaniem objęto te przedsiębiorstwa wodociągowe, gazownie, elektrownie, środki komunikacyjne, których majątek wynosi ponad 100 tys. R. M. Badaniem objęto 653 wodociągów, 601 gazowni, 814 elektrowni, 453 przedsiębiorstw komunikacyjnych oraz 63 przedsiębiorstw mieszanych, skupiających kilka działów, np. zakłady elektryczne łącznie z gazowniami i t. p.

Zebrane cyfry ilustrują podstawy techniczne przedsiębiorstw, zdolność produkcyjną i jej faktyczne wykorzystanie, dane bilansowe, charakteryzujące z jednej strony majątek, z drugiej kapitały. Zestawienia podają dokładną charakterystykę poszczególnych pozycji majątkowych z podziałem na pozycje majątku stałego i obrotowego. Odnośnie kapitału, będącego obrazem środków finansowania przedsiębiorstwa, opracowano oddzielnie kapitały własne, oddzielnie kapitały obce. Kapitały własne zestawiono zależnie od ich charakteru (kapitały zakładowe, rezerwy i fundusze odnowienia), kapitały zaś obce według terminu ich płatności. Dochody i wydatki zobrazowano z podziałem na koszty materiałów, odpisy na fundusze, robociznę, podatki, koszty administracyjne, spłatę długów, przelewy do budżetu administracyjnego, inwestycje i t. p.

W o d o c i ą g i.

L i c z b a. — Badaniem objęto 653 wodociągów oraz 21 przedsiębiorstw mieszanych (wodociągi łącznie z innymi zakładami). Na ogólną sumę 653 wodociągów 643 przypada na wodociągi związków publiczno - prawnych (przeważnie miast), 5 wodociągów należy do przedsiębiorstw prywatnych i 5 do przedsiębiorstw mieszanych (prywatnych i związków publicznych). Widzimy stąd, że w 98,5% wodociągi znajdują się w rękach związków publicznych, które z uwagi na znaczną przewagę samorządów (miast) nazywać będziemy w poniższych uwagach przedsiębiorstwami samorządowymi. Z liczby tej 306 wodociągów przypada na przedsiębiorstwa w zarządzie związków samorządowych, 277 wodociągów posiada własny zarząd, 32 wodociągów prowadzonych było w formie zakładów użyteczności publicznej, a 28 w formie spółek o charakterze prywatno - prawnym.

Działalność wodociągów, polega na przetwarzaniu i rozdziale wody. Produkcja wodociągów w roku 1930 wynosiła 1,6 mrd m³. **Z d o l n o ś ć p r o d u k c y j n a** wodociągów wynosi 3 mrd m³, a zatem urządzenia wodociągowe wykorzystane były tylko w 49%. Teren działalności wodociągów

czystych określono na 18,6 tys. km² z liczbą ludności 29,9 milj. z 2 milj. domów, dołączonych do sieci wodociągowej. Gęstość wodociągów można zatem określić, jako 67 dołączeń na 1000 mieszkańców (w wodociągach samorządowych stosunek ten wynosi 69, w prywatnych — 49). W dużych miastach ponad 500 tys. mieszkańców liczba przyłączeń wynosi 41 na 1000, w mniejszych natomiast (do 10 tys. mieszkańców) 129 na 1000. Różnica ta tłumaczy się tem, że w większych miastach na jeden dom przypada więcej osób, niż w miastach mniejszych.

Spożycie wody na jednego mieszkańca wynosiło w r. 1930 — 47 m³ (w wodociągach samorządowych — 45 m³, w prywatnych 53 m³), w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców — 31, w miastach wielkich — 56 m³.

Majątek, obliczony na podstawie bilansów podatkowych, oszacowano w r. 1930 na 964,7 milj. R. M., z czego 90,3% przypada na majątek przedsiębiorstw samorządowych, a reszta na przedsiębiorstwa mieszane i prywatne. Przeciętna wartość majątku wodociągu wynosi około 1,5 milj. R. M. (wodociągu samorządowego 1,4 milj. R. M., prywatnego 9,4 milj. R. M.). Dochodowość majątku cechuje do pewnego stopnia wysokość dochodów brutto na 100 R. M. majątku. W roku 1930 na 100 R. M. majątku przypada 31,1 R. M. dochodów brutto, w przedsiębiorstwach samorządowych — 31,5, w prywatnych — 24,6 R. M.

Majątek wodociągów składa się w 81,1% z majątku stałego, reszta przypada na majątek obrotowy. W przedsiębiorstwach samorządowych na majątek stały przypada 80,9%, w prywatnych 84,9%. 53,9% (w prywatnych 64,3%) majątku stałego przypada na urządzenia wieży ciśnień i sieci wodociągowych, 23,4% na instalacje, 11,6% — nieruchomości i zabudowania, 5,2% — place. Z pośród pozycji majątku obrotowego przedsiębiorstw na pierwsze miejsce wysuwa się pozycja, kasa, banki, kasy oszczędności i weksle — 34,2%, następnie pożyczki dla związków samorządowych i ich przedsiębiorstw — 36,9%. W przedsiębiorstwach prywatnych majątek obrotowy kształtuje się nieco inaczej; na pierwsze miejsce wysuwają się dłużnicy — 57%, następnie zapasy w towarach i materiałach — 27,2%, pozycja kasa i instytucje kredytowe oraz weksle stanowią tylko 14,8% majątku obrotowego. Pożyczek dla związków samorządowych przedsiębiorstwa prywatne nie udzielały wogóle.

Kapitał wszystkich przedsiębiorstw wodociągowych wynosił w r. 1930 — 849,8 milj. R. M., z czego na kapitały własne przypada 49,2%, a na kapitały obce 50,8%. Widzimy więc, że finanse wodociągów oparte są w silniejszym stopniu na kapitałach obcych. Zjawisko przewagi kapitałów obcych uwydatnia się szczególnie w wodociągach, należących do

związków samorządowych, gdzie prawie $\frac{2}{3}$ kapitałów przypada na kapitały obce. Kapitał przedsiębiorstw prywatnych oparty jest w 89,2% na kapitałach własnych. Jest rzeczą ciekawą, że ze wzrostem obszaru zaopatrywania wzrasta również odsetek kapitałów obcych i tak w miastach, liczących do 10 tys. mieszkańców, odsetek kapitałów obcych wynosi 35,6%, a w miastach ponad 500 tys. mieszkańców aż 73,8%. Na przestrzeni 3 lat daje się przytem zauważyć stały wzrost odsetka kapitałów obcych; w roku 1928 odsetek ten wynosił 41,2%, w roku 1930 — 50,8%. Kapitały własne w sumie 417,8 milj. R. M. przypadają w 35,8% na kapitały zakładowe przedsiębiorstw, a w 13,4% ogólnej sumy kapitałów na rezerwy i fundusze. Kapitały obce w sumie 432 milj. R. M. składały się w 32,8% na zadłużenie długoterminowe, a w 18% na zadłużenie krótkoterminowe. Należy przytem zauważyć, że o ile w przedsiębiorstwach samorządowych zadłużenie ma w $\frac{2}{3}$ charakter zadłużenia długoterminowego, o tyle w przedsiębiorstwach prywatnych w 99% jest to zadłużenie krótkoterminowe. Na ogólną sumę 421,6 milj. R. M. zadłużenia przedsiębiorstw samorządowych 156,6 milj. R. M. przypada na zadłużenie wobec związków samorządowych, które w przeszło $\frac{4}{5}$ posiada charakter zadłużenia długoterminowego.

Wydatki i dochody. Dochody brutto wodociągów wynosiły w r. 1930 — 299,6 milj. R. M., z czego 92,5% przypada na właściwe opłaty za korzystanie z wodociągów. Zauważyć przytem należy, że pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi a samorządowymi niema większych różnic.

Wydatki wodociągów wynosiły w roku 1930 — 300,3 milj. R. M., co w przeliczeniu na 1 m³ dostarczonej wody wynosi przeciętnie 20,2 R. pf. W przedsiębiorstwach samorządowych przeciętna ta wynosi 21,6 R. pf., w przedsiębiorstwach prywatnych — 13,6 R. pf. Podkreślić należy, że zależnie od wielkości obszaru zaopatrywanego wydatki przeciętnie na 1 m³ spadają i tak w miastach liczących do 20 tys. mieszkańców wynosiły one 26,8 R. pf., podczas gdy w miastach wielkich ponad $\frac{1}{2}$ milj. mieszkańców — 19,4 R. pf. Porównując wydatki przedsiębiorstw wodociągów samorządowych z wodociągami prywatnymi widzimy bardzo poważne różnice, które ilustrują poniższe cyfry:

	Przedsiębiorstwa	
	samorządowe	prywatne
O g ó ł e m	100,0	100,0
Koszty produkcji rzeczowe	17,8	15,4
Odpisy i rezerwy	16,3	15,5
Wydatki personalne	21,4	26,3
Podatki	2,4	33,0
Odsetki i amortyzacja	10,5	4,2
Przelewy do budżetu administracyjnego	25,4	0,2
Inne wydatki	6,2	5,4

Na ogólną sumę 71,7 milj. przelewów do budżetu administracyjnego składają się przelewy zysków w sumie 30,7 milj. R. M., opłaty koncesyjne — 19,1 milj. R. M., czynsze dzierżawne 4,4 milj. R. M., reszta przypada na inne wpłaty.

Z zestawienia wydatków i dochodów wynika niedobór w wysokości 0,7 milj. R. M., który przypisać należy głównie przedsiębiorstwom samorządowym, gdzie wydatki przewyższają dochody o 7,9 milj. R. M., podczas gdy przedsiębiorstwa prywatne osiągnęły zysk w wysokości 4,6 milj. R. M. Przewyżka wydatków nad dochodami w przedsiębiorstwach samorządowych wynika głównie spowodu nadmiernych w stosunku do dochodów przelewów do budżetu administracyjnego, wskutek czego część tych przelewów musiała być pokryta z substancji majątkowej, z funduszy lub z kredytów w tym celu zaciągniętych.

Rentowność. Na 653 wodociągów 112 zamknęło swą działalność ze stratą. Po potrąceniu strat w ogólnej wysokości 2,4 R. M. czysty zysk przedsiębiorstw wodociągowych wynosi 75,5 milj. R. M. Z porównania osiągniętego zysku z majątkiem, wynika stopień rentowności, który w roku 1930 wynosi przeciętnie 7,8%. Zauważyć przytem należy, że w przedsiębiorstwach prywatnych obliczona w ten sposób rentowność wynosi 10,4%, w przedsiębiorstwach samorządowych 7,8%. Rentowność obliczona w stosunku do obrotów wynosi w przedsiębiorstwach samorządowych 25,2%, w przedsiębiorstwach prywatnych 39,6%.

Personel. W roku 1930 w przedsiębiorstwach wodociągowych było zatrudnionych 17.891 osób, z czego na urzędników przypada 5.731, na robotników 12.160, co w przeliczeniu na 1 milj. m³ dostarczonej wody stanowi przeciętnie 12 robotników i pracowników umysłowych. Pomiędzy przedsiębiorstwami samorządowymi i prywatnymi niema pod tym względem poważniejszych różnic. Personel zatrudniony był w 81,9% w produkcji, na personel zatrudniony w administracji przypada 18,1%.

Dane o zarobkach należy traktować — rzecz prosta — jako dane informacyjne. W roku 1930 przeciętny zarobek 1 robotnika wynosi 2.759 R. M., przeciętny zarobek pracownika umysłowego — 4.576 R. M. W przedsiębiorstwach samorządowych przeciętny zarobek robotnika wynosi 2.814 R. M., w prywatnych zaś tylko 2.076 R. M., pensje urzędnicze są natomiast wyższe w przedsiębiorstwach prywatnych.

Gazownie.

Liczba. Ogólna liczba gazowni wynosiła w r. 1930 — 646, z czego 601 produkowało tylko gaz, a 45 należało do przedsiębiorstw mieszanych (gazownia łącznie z innymi przedsię-

biorstwami). Na ogólną liczbę 601 gazowni, na gazownie samorządowe przypada 535, gazownie mieszane i prywatne po 33.

D z i a ł a l n o ś ć. Produkcja gazowni w r. 1930 wynosiła 2,7 mrd. m³ rocznie, z czego na gazownie samorządowe przypada 2,5 mrd. m³, mieszane 95 milj. m³, prywatne 168,9 milj. m³. Gazownie posiadały łącznie 6846 tys. odbiorców. Charakter odbiorców posiada dla gazowni decydujący wpływ na ich rozwój. W 71,7% odbiorcami gazowni są drobni konsumenci, których liczba nie podlega naogół poważniejszym wahanom konunkturalnym. Sprzedaż gazu na cele przemysłowe stanowiła nieznaczny odsetek, gdyż wynosiła tylko 16,1% ogólnego zbytu. Zakup gazu na oświetlenie ulic stanowi 10,1%. Ogólna wartość gazu sprzedanego związkom samorządowym wynosiła 351,7 milj. R. M. W stosunku do ogólnego zbytu stanowi to około 12%. Pozycja ta zasługuje na uwagę z tego względu, że wywiera ona wyraźny wpływ na ostateczny efekt gospodarczy, zwłaszcza przedsiębiorstw samorządowych, a to z tego powodu, że związki samorządowe najczęściej wogóle nie płacą za gaz, lub płacą bardzo niewiele.

Spożycie gazu na 1 mieszkańca wynosiło w r. 1930 — 100,3 m³ (w przedsiębiorstwach samorządowych 101,4 m³, w przedsiębiorstwach prywatnych — 114,3 m³).

M a j ą t e k gazowni oszacowano na 1100,9 milj. R. M., z czego wartość majątku gazowni związków samorządowych wynosi 88,2%, prywatnych tylko 4,3%, reszta przypada na majątek przedsiębiorstw mieszanych. Przeciętna wartość majątku 1 gazowni wynosi 5 milj. R. M.

Dochodowość majątku, obliczona, jako stosunek dochodu do majątku, wynosi przeciętnie w r. 1930 — 67 R. M., na 100 R. M. majątku, w przedsiębiorstwach prywatnych — 83,6 R. M.

Majątek gazowni składa się w $\frac{3}{4}$ z majątku stałego, reszta przypada na majątek obrotowy. 43,5% majątku stałego przypada na komory gazowe i sieć gazową, 22,2% na nieruchomości zabudowane, 19,5% na maszyny i urządzenia. Poważniejszych różnic pomiędzy prywatnymi i samorządowymi przedsiębiorstwami nie można zauważyć. Majątek obrotowy gazowni składa się w $\frac{1}{4}$ z zapasów surowców i materiałów, na kasę, instytucje kredytowe i weksle przypada 14,5%. W przedsiębiorstwach prywatnych przeszło połowa majątku przypada na dłużników.

K a p i t a ł gazowni wynoszący 999,1 milj. R. M. składa się w 56% z kapitałów własnych i 44% z kapitałów obcych. Kapitał przedsiębiorstw samorządowych rozkłada się naogół podobnie do ogólnej przeciętnej, natomiast kapitał przedsiębiorstw prywatnych rozkłada się w 61,9% na kapitał własny i w 38,1% na kapitały obce.

Kapitał własny gazowni stanowi 45,3%, na kapitały zakładowe przedsiębiorstw na rezerwy i fundusze przypada — 10,7%.

Kapitały zakładowe przedsiębiorstw samorządowych stanowią w większości wypadków różnicę pomiędzy aktywami i pasywami, ponieważ samorzady nie wpłaciły na rzecz tych przedsiębiorstw żadnego kapitału zakładowego.

Kapitały obce posiadają prawie w 2/3 charakter kapitałów długoterminowych, przyczem podobnie, jak to miało miejsce przy wodociągach, zadłużenie długoterminowe wykazują przede wszystkim przedsiębiorstwa samorządowe, podczas gdy prywatne przedsiębiorstwa gazowni cechuje zadłużenie krótkoterminowe. Zwrócić należy uwagę na znaczne zadłużenie przedsiębiorstw samorządowych u związków samorządowych; na 168 milj. R. M. tego zadłużenia 90% przypada na zadłużenie długoterminowe.

Wydatki i dochody. Dochody gazowni wynosiły w omawianym roku 696,5 milj. R. M., z czego 72,8% przypada na dochody ze sprzedaży gazu, a 17,8% ze sprzedaży produktów ubocznych. Przeciętnie dla wszystkich gazowni dochody ze sprzedaży gazu, obliczone na 1 m³, wynosiły w r. 1930 — 16,7 R. pf. Jest rzeczą charakterystyczną, że ze wzrostem zakresu działania gazowni zmniejszają się dochody przeciętnie na 1 m³; w miastach do 10 tys. mieszkańców przeciętny dochód wynosi 21,2 R. pf., w miastach ponad 250 tys. mieszkańców 16,3 R. pf.

Wydatki gazowni wynosiły w badanym roku 701,6 milj. R. M. Przeciętny koszt 1 m³ gazu wynosił w omawianym roku 23,2 R. pf. Z ogólnej sumy wydatków na wydatki produkcyjne (rzeczowe) i surowce przypada 35,8% ogółu wydatków. Odsetek wydatków personalnych wynosi 25,8%, przelewy do budżetu administracyjnego stanowią 15,9% ogółu wydatków, odpisy i rezerwy — 9,1%, podatki 2,3%. Zwraca uwagę wyższe opodatkowanie przedsiębiorstw prywatnych i mieszanych; podczas gdy suma podatków w przedsiębiorstwach samorządowych stanowi 2% ogółu wydatków, w przedsiębiorstwach prywatnych odsetek ten jest dwukrotnie wyższy.

Jak z powyższych cyfr wynika, poważne wydatki gazowni stanowią przelewy do budżetu administracyjnego związków samorządowych. W roku badanym wynosiły one 112 milj. R. M., a więc znacznie więcej, niż w latach poprzednich, chociaż dochody w tym samym czasie uległy znacznemu skurczeniu. przeciętnie na 1 m³ sprzedanego gazu przelew do budżetu administracyjnego wynosi 3,7 R. pf. Najpoważniejszy udział w przelewach wykazują przelewy z zysków 45,4%, drugie miejsce zajmują opłaty koncesyjne — 25%, z tytułu opłat dzierżawnych przełano 8 milj. R. M.

Z zestawienia wydatków i dochodów gazowni wynika przewaga wydatków w wysokości 5,1 milj. R. M., którą należy przypisać w całości niedoborom przedsiębiorstw samorządowych w wysokości 7,6 milj. R. M. Przedsiębiorstwa mieszane osiągnęły nadwyżkę dochodów w wysokości 0,7 milj. R. M.,

a przedsiębiorstwa prywatne w wysokości 1,7 milj. R. M. Przedsiębiorstwa samorządowe zmuszone były, podobnie jak to miało miejsce przy wodociągach samorządowych, przy zmniejszonych dochodach, spowodowanych głównie nadmiernymi przelewami do budżetu administracyjnego, pokryć niedobór bądź z substancji majątkowej, bądź z funduszy, bądź też z kredytów na ten cel zaciągniętych.

R e n t o w n o ś ć. Po potrąceniu strat w wysokości 2,1 milj. R. M. ogólny zysk wynosi 95,7 milj. R. M., co stanowi 8,7% stanu majątkowego. Najwyższą rentowność wykazują przedsiębiorstwa samorządowe — 9,4%, podczas gdy rentowność przedsiębiorstw prywatnych wynosi 4,4%. Zjawisko to tłumaczyć należy tem, że przedsiębiorstwa samorządowe pracują w znacznie dogodniejszych warunkach, bo na miejscu, podczas gdy przedsiębiorstwa prywatne i mieszane rozciągają swą działalność również na bliższe lub dalsze okolice, co pociąga za sobą zwiększenie wydatków.

P e r s o n e l. Liczba osób zatrudnionych we wszystkich gazowniach wynosiła w badanym okresie 47.626, z czego 34.854 robotników i 12.772 pracowników umysłowych. Na 1 milj. m³ wytworzonego gazu przypada 12 robotników i 4 urzędników, a więc razem 16 osób zatrudnionych. Zarobki robotników wynosiły w tym samym roku 104,7 milj. R. M., a pensje 59 milj. R. M. Przeciętny zarobek robotnika wynosił 3003 R. M. rocznie, przeciętna pensja urzędnika 4.620 R. M. rocznie.

E l e k t r o w n i e.

L i c z b a. Pod względem zasięgu działalności istnieją 3 typy elektrowni, mianowicie przedsiębiorstwa, których zasięg ogranicza się do jednej miejscowości, przedsiębiorstwa o zakresie szerszym, dostarczające prądu poza obrębem jednej miejscowości i wreszcie elektrownie, dostarczające prąd nawet na dalekie odległości. Przedsiębiorstwa elektryczne rozróżniać należy zależnie od tego, czy wytwarzają one prąd (zakłady wytwórcze), czy też zajmują się tylko rozdzielaniem prądu otrzymywanego od elektrowni wytwórczych. Następnie zależnie od siły napędnej elektrowni — węgiel czarny czy też biały. Na 814 przedsiębiorstw elektrycznych było 563 elektrowni o zasięgu jednej miejscowości, 251 elektrowni, których zasięg przekraczał jedną miejscowość. Pod względem charakteru właściwie 612 elektrowni należy do związków prawnopublicznych, 71 elektrowni posiada charakter mieszany, a 131 stanowi własność prywatną. Należy przytem podkreślić, że przedsiębiorstwa samorządowe ograniczają w większości wypadków swą działalność do jednej miejscowości (500), podczas gdy 85 elektrowni prywatnych na liczbę 131 obejmuje swym zasię-

giem więcej niż jedną miejscowość. Pod względem technicznego nastawienia istnieje 92 zakładów wytwórczych, 388 zakładów rozdzielczych i 335 zakładów rozdzielających własny i obcy prąd. Pod względem wielkości obszaru działania zwrócić jeszcze należy uwagę na fakt, że przedsiębiorstwa prywatne pracują przeważnie w miejscowościach mniejszych, podczas gdy miejscowości większe opanowane zostały w większości wypadków przez przedsiębiorstwa samorządowe.

Działalność. Zdolność produkcyjna wszystkich elektrowni wynosi 8 milj. kW, z czego na przedsiębiorstwa samorządowe przypada $\frac{2}{3}$, przedsiębiorstwa mieszane niecałe $\frac{1}{3}$, a reszta na przedsiębiorstwa prywatne. Ogólna produkcja prądu elektrycznego wynosiła 14,5 mrd. kWh, z czego na przedsiębiorstwa samorządowe przypada 63,7%. Urządzenia elektryczne wykorzystane są zaledwie w $\frac{1}{5}$ części. Poza wytwarzaniem własnego prądu niektóre elektrownie trudnią się rozdzielaniem prądu, pobieranego z innych elektrowni. W roku 1930 elektrownie rozdzielcze rozdzieliły 8,8 mrd. kWh. Widzimy zatem, że znaczna część prądu elektrycznego jest dostarczana za pośrednictwem zakładów rozdzielczych. Wykorzystanie urządzeń elektrowni zależne jest w dużym stopniu od struktury gospodarczej okręgu zaopatrywanego, a więc od charakteru odbiorców. W elektrowniach miejscowych najpoważniejszymi odbiorcami energii elektrycznej jest przemysł — 58%, reszta — 38,7% przypada na drobnych konsumentów, a tylko 3,3% oddaje się innym zakładom rozdzielczym. Inaczej kształtuje się stosunek w elektrowniach, rozciągających swą działalność na dalsze odległości; odbiorcami prądu elektrycznego tych przedsiębiorstw są w 48,1% zakłady rozdzielcze, 43,3% przypada na prąd, sprzedawany większym odbiorcom, udział zaś drobnych konsumentów wynosi zaledwie 7,6%. Różny skład odbiorców w tych dwóch grupach elektrowni posiada niewątpliwie poważny wpływ na stosunki majątkowe, kapitałowe, na bieżące dochody i wydatki.

Elektrownie miejscowe, jak to stwierdzono wyżej, opanowane są w 94,3% przez elektrownie samorządowe, elektrownie natomiast większe, które odpowiadają mniej więcej naszym elektrowniom okręgowym, prowadzone są nie tylko przez przedsiębiorstwa samorządowe, lecz w większym stopniu przez przedsiębiorstwa mieszane i prywatne, przyczem przedsiębiorstwa prywatne dostarczają prądu w 60,6% większym odbiorcom, a tylko w 28,7% zakładom rozdzielczym. Przedsiębiorstwa samorządowe większym odbiorcom dostarczają 40,7%, a zakładom rozdzielczym 53,3%.

Pod względem rodzaju dostarczanego prądu 81% przypada na prąd o wysokim napięciu, a 19% na prąd o niskim napięciu, przyczem pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi a samorządowymi niema pod tym względem poważniejszych różnic.

Pod względem źródeł siły napędowej 36% przypada na węgiel kamienny, 46,9% na węgiel brunatny, 16,3% na siłę wodną, 0,8% na inne źródła napędne (oliwa, gaz i t. p.); przedsiębiorstwa samorządowe i mieszane opierają swą wytwórczość na węglu w 82,2%, a w 17,2% na sile wodnej, podczas gdy elektrownie prywatne w 58,6% na węglu, a w 41,2% na sile wodnej.

Majątek wszystkich elektrowni oszacowano na 5,9 mrd. R. M., z czego na majątek przedsiębiorstw samorządowych przypada 59,3%, majątek przedsiębiorstw mieszanych 28,6%, prywatnych — 12,1%. Przeciętna wartość majątku elektrowni wynosi 7,3 milj. R. M. (przedsiębiorstw samorządowych 5,8 milj. R. M., przedsiębiorstw mieszanych 23,9 milj. R. M.). Na 100 R. M. majątku dochody brutto wynosiły przeciętnie 31,9 R. M. (w przedsiębiorstwach samorządowych 21,1, w prywatnych 35,3 R. M.). Wartość majątku, obliczona w stosunku na kilowat mocy instalacyjnej, wynosi przeciętnie dla wszystkich elektrowni 329 R. M. (w samorządowych 306 R. M., w prywatnych 738 R. M.). Znaczna rozbieżność w przeciętnej tłumaczy się zakresem i właściwością inwestycji technicznych, które są różne zależnie od celu przedsiębiorstw, mianowicie zależnie od tego, czy prąd dostarczany jest drobnym odbiorcom, czy też większym, czy prąd dostarczany jest na miejscu, czy też na większe odległości. Dużą rolę odgrywa tu niewątpliwie gęstość zaludnienia i tak np. majątek przeciętnie na 1 kilowat mocy instalacyjnej będzie tem niższy, im więcej jest nieruchomości dołączonych do ogólnej sieci elektrycznej. Decydujący wpływ na wysokość majątku na 1 kilowat posiada źródło napędu, zwłaszcza w elektrowniach okręgowych, gdzie przy napędzie węglowym majątek na 1 kilowat mocy instalacyjnej oblicza się na 275 R. M., przy napędzie zaś wodnym na 596 R. M.

Majątek elektrowni składa się w 79,8% z majątku stałego i w 20,2% z majątku obrotowego. W tym względzie niema poważniejszych różnic między elektrowniami prywatnymi, a samorządowymi. Na instalacje elektryczne i sieć przypada 46,2%, na maszyny napędne 19,1% i 15,4% na nieruchomości zabudowane.

Kapitał wszystkich elektrowni wynosi ogólnie 6,2 mrd. R. M., z czego na elektrownie miejscowe przypada 1,5 mrd. R. M., na elektrownie okręgowe 4,7 mrd. R. M. Finansowanie przedsiębiorstw odbywa się w 51,9% z kapitałów własnych, a w 48,1% z kapitałów obcych. Na uwagę zasługuje wyższy odsetek kapitałów obcych w przedsiębiorstwach samorządowych, który wynosi 52,2%, podczas gdy w przedsiębiorstwach prywatnych odsetek kapitałów obcych mieści się w granicach 32%. Ze wzrostem zakresu działalności elektrowni wzrasta również odsetek kapitałów obcych; w elektrowniach

miast, liczących do 10 tys. mieszkańców, odsetek kapitałów obcych wynosi 28,5%, w miastach zaś ponad 100 tys. mieszkańców, aż 64,2%.

Kapitały własne elektrowni w wysokości 3,2 mrd. R. M. składają się w 72,8% z kapitałów zakładowych przedsiębiorstwa, rezerwy zaś stanowią 27,2% (w przedsiębiorstwach samorządowych odsetek rezerw stanowi 29,9%, w przedsiębiorstwach prywatnych 19,4%).

Na ogólną sumę 3 mrd. kapitałów obcych $\frac{2}{3}$ stanowią zadłużenie długoterminowe, reszta przypada na zadłużenie krótkoterminowe. W przedsiębiorstwach samorządowych 73,9% przypada na zadłużenie długoterminowe, a 26,1% na zadłużenie krótkoterminowe. W przedsiębiorstwach prywatnych zadłużenie długoterminowe stanowi 57%, krótkoterminowe 43%.

Na zadłużenie wobec związków samorządowych przypada suma 602,7 milj. R. M., z czego 81,7% z tytułu zadłużenia długoterminowego, a 18,3% z tytułu zadłużenia krótkoterminowego. Na ogólną sumę 602,7 milj. R. M. na przedsiębiorstwa samorządowe przypada 567,5 milj., w czym 471 milj. R. M. z tytułu zadłużenia długoterminowego.

Wydatki i dochody. Dochody brutto elektrowni wynosiły 1,9 mrd. R. M., z czego na dochody ze sprzedaży prądu przypada 1,7 mrd. R. M. Dochody ze sprzedaży prądu zależne są w dużym stopniu od charakteru odbiorców i od siły zainstalowanych maszyn. Z pośród dochodów ze sprzedaży prądu 49,6% przypada na drobnych odbiorców, 31,5% na większych odbiorców i 18,9% na zakłady rozdzielcze. Odsetek dochodów ze sprzedaży prądu drobnym odbiorcom wynosi w przedsiębiorstwach samorządowych 54,8%, a w przedsiębiorstwach prywatnych — 45%.

Przeciętny dochód wszystkich elektrowni na 1 kilowatgodzinę wynosi 8,3 R pf. (w przedsiębiorstwach samorządowych — 9,2 R pf., w prywatnych 7,9 R pf.). Pod względem odbiorców dochody wszystkich elektrowni kształtowały się następująco: przeciętny dochód na 1 kilowatgodzinę ze sprzedaży prądu był najwyższy przy sprzedaży prądu drobnym producentom — 28,5 R pf., podczas gdy przy sprzedaży prądu większym odbiorcom tylko 5,5 R pf.

Wysokość wydatków zależna jest od tego, czy przedsiębiorstwo stanowi własność związku samorządowego, czy też jest przedsiębiorstwem mieszanym lub prywatnym, dalej od charakteru zakładu, mianowicie, czy elektrownia ogranicza swą działalność do jednej miejscowości, czy też rozszerza swój zasięg działania na inne miejscowości, następnie od wielkości przedsiębiorstwa, wyposażenia technicznego i t. p. Przeciętny wydatek wynosił w przeliczeniu na 1 kilowatgodzinę zużytego prądu 8,9 R pf., w zakładach rozdzielczych 14,7 R pf., w elektrowniach wytwórczych 4,3 R pf., w elektrow-

niach miejscowych — 17,2 R pf., w elektrowniach okręgowych — 6,6 R pf. Różnica ta tłumaczy się tem, że elektrownie miejscowe są przedsiębiorstwami samorządowymi, a zatem muszą dokonywać znacznych przelewów do budżetu administracyjnego, co niewątpliwie wpływa na zwiększenie wydatków. Zależnie od wielkości miejscowości zaopatrywanej w prąd wydatki są różne i tak w przedsiębiorstwach, mających swą siedzibę w miejscowościach liczących ponad 10 tys. mieszkańców, przeciętny koszt wynosi 30,9 R pf., w miejscowościach natomiast większych ponad 100 tys. mieszkańców — 15,3 R pf.

Przelewy w przedsiębiorstwach samorządowych wynosiły przeciętnie na 1 kilowatgodzinę 2,4 R pf., w przedsiębiorstwach prywatnych 0,3 R pf. Obciążenie podatkowe wynosi przeciętnie dla wszystkich elektrowni 0,4 R pf. (samorządowych 0,2 R pf., w prywatnych 0,7 R pf.), wydatki personalne stanowią 1,6 R pf. dla wszystkich elektrowni, przy czem niema pod tym względem poważniejszych różnic między prywatnymi i samorządowymi elektrowniami. Z pośród ogólnej sumy wydatków wydatki produkcyjne (rzeczowe) stanowią 31,5%, wydatki personalne łącznie z wydatkami na robotników, zatrudnionych przy produkcji 17,4%, przelewy do budżetu administracyjnego — 17%, odpisy na fundusze 15,3%, podatki — 4,5%. Z pośród poszczególnych pozycji największe różnice wykazują podatki i przelewy do budżetu administracyjnego związków samorządowych. Odsetek wydatków na podatki wynosi w przedsiębiorstwach samorządowych 2,4% ogólnej sumy wydatków, podczas gdy w przedsiębiorstwach prywatnych odsetek ten wynosił 8,5%. Odsetek wydatków z tytułu przelewów do budżetu administracyjnego wynosił w przedsiębiorstwach samorządowych 23,6%, podczas gdy w przedsiębiorstwach prywatnych 3,5%.

Zależność finansową elektrowni od związków samorządowych obrazuje najlepiej wysokość i rodzaj przelewów do budżetu administracyjnego. W r. 1930 elektrownie przełały ogółem 313,8 milj. R. M., z czego 91% przypada na elektrownie samorządowe. 157 milj. R. M. przelewów przypada na przelewy z czystego majątku, 53 milj. R. M. przypada na opłaty koncesyjne, a 35 milj. R. M. na czynsze dzierżawne.

Z zestawienia wydatków i dochodów wynika nadwyżka dochodów w wysokości 56,1 milj. R. M., która przypada w całości na nadwyżki przedsiębiorstw mieszanych (44,7 milj. R. M.) i prywatnych 18,9 milj. R. M. Przedsiębiorstwa bowiem samorządowe wykazują niedobór w wysokości 7,4 milj. R. M., pokryty z rezerwy i zaciągniętych na ten cel kredytów.

R e n t o w n o ś ć. Rentowność elektrowni rozumiana jako stosunek osiągniętych zysków do wartości majątku wynosiła dla wszystkich zakładów elektrycznych 5,5% (w przedsiębiorstwach samorządowych 7%, w prywatnych 2,7%).

Rentowność obliczona w stosunku do obrotów wynosi przeciętnie dla wszystkich elektrowni 17,5%, (w samorządowych 21,2%, w prywatnych 2,7%). Zjawisko to tłumaczy się tem, że przedsiębiorstwa samorządowe nie stosują swych cen do właściwych kosztów produkcji, a uzależniają je od potrzeb budżetowych związków samorządowych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w formie przelewów do budżetu administracyjnego. Wykazane przez przedsiębiorstwa samorządowe zyski stanowią w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych pewnego rodzaju rentę, idącą jednakże na korzyść związków samorządowych.

Personel. Wydatki personalne stanowią 17,4% ogólnych wydatków. W r. 1930 było zatrudnionych w elektrowniach 96.590 osób, mianowicie 65.070 robotników i 31.520 pracowników umysłowych. W przeliczeniu na 1 kilowatgodzinę wypada przeciętnie 5 osób, mianowicie 3 robotników i 2 pracowników umysłowych. Liczba zatrudnionych osób zależna jest w dużym stopniu od wielkości zakładów; podczas gdy w mniejszych elektrowniach (do 10 tys. mieszkańców) na 1 kilowatgodzinę przypada 16 osób, w elektrowniach większych (ponad 100 tys. mieszk.) — 6 osób. 80,8% personelu przypada na personel zatrudniony w produkcji, 19,2% — na personel administracyjny. W przedsiębiorstwach samorządowych zdarza się czasami, że część pracy administracyjnej wykonywana jest przez personel administracyjny związku samorządowego.

Zarobki robotników wynosiły w badanym roku 135,4 milj. R. M., pensje pracowników umysłowych 117,1 milj. R. M. Przeciętny zarobek robotnika wynosił 2.660 R. M., przeciętna pensja pracownika umysłowego 4.566 R. M., przyczem przedsiębiorstwa samorządowe wypłacały zarówno najwyższe zarobki robotnikom, jak i najwyższe pensje, przedsiębiorstwa natomiast prywatne — najniższe.

T r a m w a j e.

Liczba tramwajów objętych badaniem wynosi 121. Z tramwajami połączone są czasami autobusy, stanowiąc jedną całość gospodarczą. Przedsiębiorstw tramwajowych było 67, tramwajów łącznie z autobusami 54. Z pośród 121 przedsiębiorstw 78 należy do związków samorządowych, 28 stanowią przedsiębiorstwa mieszane, a 15 prywatne.

Działalność. Obszar objęty siecią tramwajową wynosi 13330 km² z 27 milj. mieszkańców. Długość linii wszystkich tramwajów wynosi 1800 km., tramwajów z autobusami 3700 km., łącznie zatem długość linii wynosi 5.500 km. Przeciętnie na jedno przedsiębiorstwo wypada w tramwajach 26 km., w tramwajach łącznie z autobusami — 69 km. Przedsiębiorstwo tramwajowe wykazuje 260,9 milj. wagonokilometrów,

łącznie z autobusami 701,4 milj. wagonokilometrów. Liczba pasażerów, przewiezionych tramwajami, wynosi 961,6 milj. tramwajami i autobusami — 2717,9 milj. Poza ruchem pasażerskim przedsiębiorstwa tramwajowe i tramwajowo-autobusowe przewiozły w roku 1930 2,5 milj. tonn towarów.

Majątek przedsiębiorstw tramwajowych oszacowano na 1,7 mrd. R. M., z czego na przedsiębiorstwa samorządowe przypada 1,1 mrd., mieszane 0,4 mrd., prywatne 147 milj. R. M. W $\frac{2}{3}$ majątek przedsiębiorstw należy zatem do związków samorządowych. Przeciętna wartość majątku przedsiębiorstw tramwajowych wynosi 12,2 milj. R. M., wartość majątku tramwajów 6,3 milj. R. M., przedsiębiorstwa tramwajowo-autobusowego — 23,9 milj. R. M. Na jeden kilometr linii tramwajów majątek wynosi 242 tys. R. M. (w przedsiębiorstwach samorządowych — 208 tys. R. M., w przedsiębiorstwach prywatnych 286 tys. R. M.). Dochodowość tramwajów, obliczona jako stosunek dochodów brutto do majątków, wynosi przeciętnie 44,6 R. M. na 100 R. M. majątku, (w przedsiębiorstwach samorządowych — 45,7 R. M., prywatnych — 38,6 R. M.).

Majątek tramwajów składa się z 82,9% majątku stałego a w 17,1% z majątku obrotowego. Z pośród poszczególnych obiektów majątku stałego na pierwsze miejsce wysuwa się sieć tramwajowa — 41,3%, następnie park wagonowy. Na majątek obrotowy tramwajów składają się w pierwszym rzędzie dłużnicy — 38,6%, następnie kasa, banki, zapasy — 28,8%.

Kapitał tramwajów wynosił w 1930 r. 2.078,7 milj. R. M., który w 50,2% składał się z kapitałów obcych, a 49,8% przypada na kapitały własne. Podczas gdy w przedsiębiorstwach samorządowych kapitały obce wynoszą 58,2%, to przedsiębiorstwa prywatne opierają swą działalność w $\frac{3}{4}$ na kapitale własnym. Przewaga kapitałów obcych wykazuje stały wzrost; podczas gdy w roku 1928 odsetek kapitałów obcych wynosił 41,8%, w roku 1930 wzrósł do 50,2%. Kapitały własne tramwajów stanowią w 78,8% kapitały zakładowe, a w 21,2% rezerwy. W przedsiębiorstwach samorządowych przeważają kapitały zakładowe — 86,5%, w przedsiębiorstwach prywatnych poważne znaczenie posiadają również rezerwy — 44,8%. Kapitały obce, rozpatrywane z punktu widzenia charakteru zadłużenia, mają we wszystkich elektrowniach w 32% charakter kapitałów długoterminowych, a w 18,2% krótkoterminowych. We wszystkich typach elektrowni przewagę posiadają kapitały długoterminowe. Zadłużenie tramwajów wobec związków samorządowych wynosiło w roku 1930 — 375,4 milj. R. M., z czego 299,4 milj. R. M. przypada na zadłużenie długoterminowe, a 75,9 milj. R. M. na zadłużenie krótkoterminowe. Najwyższe zadłużenie w stosunku do samorządów

wykazują tramwaje samorządowe, na które przypada 363 milj. R. M.

Dochody i wydatki. Dochody brutto tramwajów wynosiły w roku 1933 — 764,6 milj. R. M., z czego na dochody z tytułu przewozu pasażerów i towarów przypada 96,1%, pozostałe dochody — 3,9%. Dochody z tytułu przewozu pochodzą w 99,4% z przewozów pasażerskich, przewóz towarów w tramwajach nie odgrywa poważniejszej roli. Poważne dochody stanowią dopłaty z budżetu administracyjnego związków samorządowych.

Wydatki tramwajów wynosiły 779,8 milj. R. M. Najpoważniejszą pozycję wydatków stanowią wydatki personalne, mianowicie w tramwajach 49,3%, na drugim miejscu stoją koszty produkcji (rzeczowe), podatki stanowią 6,4%. Przelewy do budżetów administracyjnych związków samorządowych w tramwajach wynoszą 4,5% ogólnej sumy wydatków. Z pośród przelewów do budżetu administracyjnego związków samorządowych w sumie 33,5 milj. R. M. najwyższy udział posiadają przelewy z tytułu opłat koncesyjnych — 15,2 milj. R. M., z zysków przelano 13,9 milj. R. M., z tytułu dzierżawy — 400 tys. R. M.

Z zestawienia wydatków i dochodów wynika niedobór w wysokości 12,2 milj. R. M., który przypada w całości na przedsiębiorstwa samorządowe, które przy 544,7 milj. R. M. wydatków osiągnęły dochody w wysokości 520,9 milj. R. M. a więc wykazały niedobór w wysokości 23,9 milj. R. M.

Rentowność. Podobnie jak we wszystkich przedsiębiorstwach wyżej omawianych, tak samo w tramwajach nie da się zaobserwować dokładnie ostatecznych, odpowiadających rzeczywistości rezultatów gospodarczych, zwłaszcza jeżeli się uwzględni przelewy do budżetu administracyjnego, które częściowo należy właściwie traktować jako czysty zysk. Ogólnie tramwaje osiągnęły w roku 1930 zysk w wysokości 26,7 milj. R. M. i straty w wysokości 18,7 milj. R. M. Czysty zysk zatem wynosi 8 milj. R. M., co odpowiada oprocentowaniu w wysokości 0,5% majątku.

Personel. Wydatki personalne stanowią prawie połowę ogólnych wydatków. W tramwajach zatrudnionych było 88.900 robotników i 18.600 pracowników umysłowych. Same przedsiębiorstwa samorządowe zatrudniały w tramwajach 72.400 osób. Na 100 tys. wagonokilometrów przypada przeciętnie 8,6 robotnika i 1,8 pracowników umysłowych, a więc 10,4 osób. Personel tramwajów zatrudniony był w 95,9% w produkcji.

Suma zarobków i pensji wynosiła w badanym roku 268 milj. R. M., pensje — 76,7 milj. R. M. Przeciętny zarobek robotnika obliczono na 3.000 R. M., przyczem przedsiębiorstwa samorządowe płaciły większe zarobki i wyższe pensje niż przedsiębiorstwa prywatne.

DR. WŁADYSŁAW DALBOR.

SAMORZĄD WOJEWÓDZKI.

(Artykuł dyskusyjny).

I.

We wszystkich państwach, w których oprócz samorządu miejskiego i gminnego istniał jako nadrzędny nad gminami wiejskimi i małemi miastami samorząd powiatowy (tej czy innej nazwy), istniał zawsze także samorząd nadrzędny nad większemi miastami i powiatami — o nazwie zależnej od nazwy wyższej jednostki administracyjnej. I na ziemiach polskich za czasów zaborczych mieliśmy poza b. dzielnicą rosyjską, gdzie nie było samorządu powiatowego, taki samorząd najwyższego stopnia, zwany w b. dzielnicy pruskiej samorządem „provincjonalnym“, ponieważ obejmował prowincję administracyjną (nie „rejencję“), a w b. Galicji „krajowym“, ponieważ obejmował „kraj koronny“. (W dalszym ciągu samorząd ten wyższego rzędu nazywać będę stosownie do naszego podziału administracyjnego samorządem wojewódzkim).

Głównem zadaniem tego samorządu najwyższego stopnia jest tworzenie i utrzymywanie takich urzędów samorządowych, które mają zaspakajać potrzeby ludności całego obszaru najwyższej jednostki administracyjnej albo też części jego, gdy urzędnicy te przekraczają zapotrzebowanie lub środki finansowe poszczególnych powiatów.

Aby uznać, że taki samorząd jest niezbędny oraz zdać sobie sprawę z jego możliwości, wystarczy wyliczyć choćby tylko przedwojenny jego zakres działania, jak: zakłady lecznicze, zwłaszcza specjalne (dla umysłowo-chorych, sanatoria gruźlicze, dla alkoholików, szkoły pielęgniarek, położnych i t. p.), zakłady opieki społecznej (dla głuchoniemych, niewidomych, domy pracy dobrowolnej i przymusowej, zakłady poprawcze dla młodocianych, większe zakłady dla ubogich i starców i t. p.), magistrale drogowe, kolejki lokalne, meljoracje, komasacje, regulacje rzek (b. dz. austr.), premjowanie bydła, obory zarodowe, muzea prowincjonalne, konserwacja zabytków (b. dzieln. pruska),

stypendja (b. dzieln. austr.), ubezpieczenie od ognia i od wypadków w rolnictwie (b. dz. pr.), szkoły rolnicze i zawodowe (w szczególności dla popierania rozwoju przemysłu ludowego, jak: koszykarskie, zabawkarskie i inne) i t. d. i t. d. To była działalność jeszcze przedwojenna, a czego dokonała, świadczyć będzie o tem historia cywilizacji i kultury odnośnych prowincyj oraz świadczą instytucje dotychczas istniejące.

Cóż mówić zaś o czasach dzisiejszych, w których potrzeby gospodarcze, cywilizacyjne i kulturalne ogółu ludności wzrosły w tak wysokim stopniu i w tak szerokim zakresie i kiedy nie tylko uznaje się powszechnie ich nieodzowność, ale zaspakajanie ich nałożone zostało na samorząd jako obowiązek ustawowy. A więc np. elektryfikacja kraju, komunikacja autobusowa i autostrady, turystyka, ochrona przyrody, oświata pozaszkolna, biblioteki powszechne, wydawnictwa i muzea regionalne, kolonie i obozy letnie dla młodzieży, wychowanie fizyczne, popieranie przemysłu ludowego i spółdzielni i t. p. i t. p. A cała trudność np. rozwiązania w b. dz. rosyjskiej kwestji kosztów lecznictwa i opieki społecznej?

Gdzie, w jakiej formie i organizacji dałoby się te obszernie zagadnienia obecnych potrzeb gospodarczych i społecznych, zdrowotnych i kulturalnych rozwiązać sprawniej, taniej i z większą rękojmią stałości oraz pewności dla interesowanych, jak nie w samorządzie całych większych obszarów państwa? W jaki inny sposób można by w tych dziedzinach i dążeniach najwłaściwiej uwzględnić specjalne potrzeby i nieraz bardzo odmienne warunki i środki danego obszaru, gdzie znalazłoby się więcej zrozumienia potrzeb regionalnych, więcej chęci i wytrwałości w zamiarach, więcej inicjatywy obywatelskiej, wzajemnego zrozumienia się, a nawet ambicji w przewyżnianiu wszelkich przeszkód oraz ofiarności, jak nie u interesowanej bezpośrednio ludności, zamieszkałej w tym obszarze, a związanej wspólnymi potrzebami, przeżyciami i tradycją?

Niech mówią zresztą fakta z obecnych naszych stosunków. Jak wyglądają te sprawy w b. zaborze rosyjskim, a jak się one przedstawiają na Śląsku i w województwach zachodnich, gdzie istnieje samorząd wojewódzki, a choćby w województwach południowych, gdzie pozostał przynajmniej jego dorobek nb. powstrzymany w rozwoju właśnie z powodu zniesienia go.

Gdybyśmy tego nie uznali, musielibyśmy chyba zaprzeczyć idei i potrzebie samorządu, a zatem całej jego racji. Jeśli bowiem jest jasne, że takich potrzeb, dotyczących obszarów wyższych jednostek administracyjnych, nie może zaspokoić samorząd powiatowy, to musi to uczynić samorząd wyższego stopnia. Nie może tych rzeczy brać na siebie państwo raz dla tego, że chodzi o sprawy, dotyczące mniejszych obszarów niż całe państwo i o charakterze regionalnym, a z drugiej strony

organy państwowe nie mogą zastąpić w tym względzie samorządu, inaczej i w niższych jednostkach administracyjnych byłoby to możliwe.

Zdaje sobie w zupełności sprawę z tego, że tego rodzaju wywody i dowodzenia zakrawają na teoretyczny wykład o samorządzie i jego istotnej potrzebie i to w dość popularnem ujęciu. Czyż jednak dotychczasowy brak samorządu wojewódzkiego mimo upływu przeszło 17 lat naszej państwowości — mimo istnienia go przed wojną na ziemiach polskich oraz wbrew postanowieniom Konstytucji — nie dowodzi sam w sobie, że nasze pierwotne entuzjastyczne hasła, aż zbyt szumne, o znaczeniu samorządu, jak znowu później zniechęcenie się do niego, powstałe właśnie wskutek zbyt wybujałych pierwszych poczynań, wprowadziły zamieszanie w samych pojęciach o roli samorządu, sprowadziły nas z prostej ubitej drogi jego organizacji. Zapewne, były i inne ważne przyczyny, a raczej trudności w organizacji samorządu wojewódzkiego, o czem niżej. Ale fakt, że i w obecnej chwili, rozbrzmiewającej pobudkami do tworzenia nowych form naszych instytucyj publicznych dla życia gospodarczego i społecznego oraz uniesieniami nad regjonalizmem, nie słychać jeszcze głosów o zamierzeniach w tym kierunku, jest bardzo znamienity.

Dlatego musi się jednak przypominać od nowa i powtarzać dziś ciągle wszelkie racje, dawno znane i wypróbowane, jak np., że na poszczególnych obszarach państwa, a zwłaszcza w Polsce, formy, tętno i potrzeby życia zbiorowego różnią się między sobą w bardzo znacznym stopniu; że to, co jest konieczne np. na wschodzie, na zachodzie nie ma już nieraz znaczenia i byłoby tylko szkodliwą teorią i biurokracją, natomiast to, co na wschodzie jest jeszcze niemożliwe, na zachodzie jest niezbędne; że innych urządzeń a nawet form potrzebują okolice górskie, a innych nadmorskie, innych wysoko uprzemysłowione, a innych prawie wyłącznie rolnicze; innych ludność oświecona, a innych mniej uświadomiona, o znacznej ilości analfabetów; że np. specjalnych urządzeń wymagają okolice nadgraniczne i innych form dzielnice narodowo mieszane, wreszcie że w okolicach o silnem życiu gospodarczem większe są potrzeby i większe możliwości.

II.

Jaka władza czy instytucja może przystosować się do tych odmiennych warunków, zbadać te potrzeby i możliwości rozmaite, opracować plany działania, przypilnować pracy, czuwać nad utrzymaniem linii rozwojowej? Nie dokona tego żadna instytucja ani władza centralna. Przyjawszy taki beznadziejny system, trzeba by chyba tworzyć dla każdego odcinka kraju osobne wydziały w stolicy przy rozmaitych władzach i instytu-

cjach, któreby, oderwane od środowiska, dla którego są przeznaczone, były raczej tworam i biurokratycznymi; nie mogą one bowiem ani bezpośrednio obserwować życia tego środowiska ani bezpośrednio komunikować się z interesowanymi, nie mówiąc o kosztach dojazdów, korespondencji, stracie czasu i zwłoce. A niestety z konieczności dzieje się już coś podobnego w centralnych instytucjach w niejednej dziedzinie. Dzieje się też na wielką skalę — jedynie z braku samorządu wojewódzkiego — także coś innego. Niekompetentne, gdyż tylko dla formalnych kwestyj samorządowych oraz innych celów powołane organizacje rozwijają z konieczności działalność samorządu wyższego stopnia, z drugiej zaś strony dla poszczególnych jego zadań powstają dziesiątki odrębnych organizacji o skomplikowanych formach statutowych, z osobnymi organami i oczywiście kosztami.

Przypatrzmy się, bowiem ile rozmaitych instytucyj i organizacji musi dziś pracować a nawet powstawać, aby wypełnić braki w działalności samorządowej, wynikające z tego, że niema dotychczas samorządu wojewódzkiego. Instytucje te rozbudowują swe aparaty z konieczności coraz więcej w tym kierunku i ten stan rzeczy tak się z biegiem lat ustala, że będzie kiedyś bardzo wiele trudności i komplikacyj, aby po powstaniu samorządu wojewódzkiego nie tylko ten samorząd wprowadzić w życie, ale i zlikwidować to, co go do tego czasu zastępowało.

Więc przedewszystkiem powołane rozp. Prez. Rz. z 19.I.1928 o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej rady wojewódzkie, których ustawowem zadaniem jest „opiniowanie na żądanie wojewody w sprawach natury ogólnej, należącej do kompetencji wojewody“ (art. 46), a zatem w dziedzinie, t. zw. obecnie administracji rządowej, zajmują się w województwach środkowych i wschodnich przedewszystkiem zagadnieniami gospodarki samorządowej, a wyłonięne z nich wydziały wojewódzkie, powołane także do wydawania podobnych opinij, głównie zaś do współudziału w zatwierdzaniu uchwał i rozstrzyganiu odwołań w sprawach samorządowych (art. 54 i 55) rozwijają z konieczności w niektórych województwach szeroką, chwalebna i z pewnością owocną, ale niemniej niekompetentną działalność samorządową, tworząc bez podstawy prawnej osobne biura i uchwalając wysokie nieraz na nie budżety.

Dla budowy i utrzymania szpitali i sanatorjów, zwłaszcza specjalnych (dla umysłowo chorych) i innych rozlicznych zakładów i urzędzeń większych obszarów, t. j. właśnie tych typowych poczynañ, należących do zakresu samorządu wojewódzkiego, powstały na tym samym obszarze, jak grzyby po deszczu, (po wejściu w życie rozp. Prez. Rz. z 22.III.1928) związki międzykomunalne, obejmujące sąsiadujące ze sobą po-

wiaty w rozmaitych kombinacjach. Sprawa jasna. Gdziein-
 dziej tworzy to samorząd wojewódzki, tu nie było innego spo-
 sobu. A właśnie samorząd wojewódzki jest głównie takim
 „związkiem międzykomunalnym“ tylko w formie daleko prost-
 szej i bardziej celowej, który poza takimi zakładami ogólne-
 mi podjąć może jednak najrozmaitszą działalność w innych
 jeszcze sprawach całego obszaru — i to temisamymi orga-
 nami swemi i urzędami, tym samym kwalifikowanym aparatem
 technicznym i administracyjnym, mając zarazem możność oce-
 nienia ich ważności i pierwszeństwa według jednej linii wy-
 tycznej i przy współudziale przedstawicieli wszystkich samorzą-
 dów powiatowych województwa. Co za uproszczenie, ułatwie-
 nie, oszczędność pracy i kosztów, o ile większa pewność w de-
 cyzji, wykonaniu, w gwarancji trwałości, o ile więcej inicja-
 tywy i krytyki porównawczej! Tam, gdzie był taki samorząd
 prowincjonalny, związki międzykomunalne należały też do
 rzadkości. Np. w województwach zachodnich na podstawie
 pruskiej ustawy o związkach celowych z 19.VII.1911 r. powstał
 tylko jeden taki związek o specjalnym zupełnie charakterze
 („Komunalny Związek Kredytowy“). Dowodzi to, że wszyst-
 kie prawie cele samorządowe dla obszarów większych od po-
 wiatu, najlepiej osiągnąć się dają w ramach samorządu woje-
 wódzkiego.

Na podstawie tych samych rozważań i doświadczeń stwier-
 dzić można, że samorząd wojewódzki najczęściej zastąpić też
 może najrozmaitsze inne związki i organizacje specjalne, jak
 spółki drogowe, elektryfikacyjne, meljo-
 racyjne i t. p.

Przystąpmy teraz do działalności naszych centralnych, a tak-
 że i niektórych (nietrwałych i zmieniających się) prowincjonal-
 nych — zrzeszeń samorządowych. Zrzeszenia cen-
 tralne powstały w zaraniu naszej państwowości wprawdzie jako
 organizacje samorządu całego państwa, ale długi czas praco-
 wały prawie wyłącznie dla b. dzielnicy rosyjskiej, w której sa-
 morząd właściwie dopiero wtedy wogóle powstał. Z biegiem
 czasu, zwłaszcza z ujednoliceniem ustroju samorządu, rozcią-
 gnęły one swoją działalność — w coraz ulepszony sposób — na
 całe państwo. Mamy więc centralny Związek Miast, Związek
 Powiatów i Związek Gmin Wiejskich, z których ostatni do-
 piero z wprowadzeniem gmin zbiorowych zaczął działać w b.
 dzielnicy pruskiej i austriackiej. Takie związki centralne są
 konieczne, są nieodzowne. Musi być bowiem jakiś związek,
 obejmujący myśli i dążenia samorządu w całym państwie oraz
 reprezentujący go przed władzami centralnymi i izbami usta-
 wodawczymi w aktualnych jego sprawach. Gdy jednak przypa-
 trzymy się wzmaganiu się agend tych związków, zwłaszcza tak
 szczegółowych, jak: poradnictwo w kwestjach prawnych, a je-
 szcze więcej technicznych, jak przeprowadzanie rewizyj ra-

chunkowych w poszczególnych samorządach, odpowiedzi na setki napływających pytań, wymagających znajomości terenu i stosunków miejscowych, organizacja takich typowo regionalnych spraw jak np. turystyka i innych, interwencje nawet u władz II instancji, organizowanie wszelkich kursów doszkalających i wszelkich zjazdów prowincjonalnych, wydawnictwa, druki i t. d. i t. d., to dojdziemy do przekonania, że w żadnym chyba państwie działalność związków centralnych nie jest tak obszerna i szczegółowa i że szczegółowe opanowanie wszystkich agend z jednego miejsca napotyka na wielkie trudności, a odnoszenie się ze wszystkimi sprawami do odległej i przeciążonej centrali nie jest korzystne — dla interesowanych samorządów. A otóż to wszystko, co nie nadaje się do centrali, co właściwiej i prędzej może być załatwione na prowincji, lepiej i sprawniej załatwić może i powinien samorząd wojewódzki.

Mógłby ktoś powiedzieć, że mieszam dwie odmienne rzeczy: dobrowolne zrzeszenia samorządowe i ustawowe związki samorządowe. Otóż właśnie w tem rzecz leży, że w braku samorządu wyższego rzędu, nasze dobrowolne zrzeszenia, zwane związkami, zajmować się muszą i zajmują się także wszystkimi zadaniami, które normalnie należeć powinny do zadań samorządu wojewódzkiego. Ze Związku Miast, Związku Powiatów, a częściowo i Związku Gmin, dobrowolnych zrzeszeń samorządowych, które mają w swoim założeniu być raczej tylko reprezentacją ogólną - państwową i wyrazem myśli samorządowej w zasadniczych sprawach, powstały instytucje z wydziałami pracującymi w poszczególnych dziedzinach, na wzór formalnych urzędów, do tego stopnia, że gdyby działalność ich w tych kierunkach ustała lub ograniczyła się, powstałaby pustka jak po zwinięciu ustawowych instancyj. A przecież istnienie dobrowolnej organizacji polega tylko na dobrowolnym udziale jej członków, a działalność jej i rozwój zależy wyłącznie od natężenia dobrowolnej pracy jej organów i od często przypadkowej dzielności jej kierownictwa i personelu. Dziś działalność taka jest np. doskonała, jutro może wszystko się zepsuć, bo niema sposobu — poza dobrą wolą i zrozumieniem przedstawicieli jej członków, — zapobieżenia zupełnemu jej załamaniu się. Między dobrowolnymi a ustawowymi instytucjami jest zatem istotna i bardzo ważna w praktyce różnica i tam, gdzie jest zasadnicza konieczność centralnej organizacji ustawowej, nie może jej zastąpić organizacja dobrowolna.

Poza centralnymi zrzeszeniami samorządowymi powstawały i istnieją dotychczas w niektórych częściach kraju zrzeszenia prowincjonalne. Zrzeszenia te mają tę samą rację jako związki dobrowolne, co zrzeszenia centralne. Ale i te związki, jeśli tylko zaczną obmyślać program pracy według praktycznych potrzeb miejscowych, natychmiast, spotykają się z żąda-

niami podjęcia działalności. Taka zaś działalność przekracza zadania związków dobrowolnych ze względu na to, że wymaga ona dużych wkładów pracy organizacyjnej, pieniędzy i trwałości rozwojowej, której to gwarancji dobrowolne zrzeszenie dać nie może. Najjaskrawszym tego przykładem jest np. Biuro Samorządowe przy Komunalnym Związku Kredytowym w Poznaniu, które dla dwu województw zachodnich rozwinęło bardzo szeroką działalność praktyczną z wyrobionym aparatem rewizyjnym, a po 6 latach zostało zlikwidowane, zostawiając pustkę, którą potem musiano wypełniać nowymi organizacjami kombinowanymi. Tego rodzaju zmiany powodują nie tylko duże straty w włożonej pracy i pieniądzu, ale także szkodliwe wstrząsy i przerwy w działalności. A to, co w takich organizacjach jest działalnością konieczną, ciągłą i bieżącą, podjąć może najlepiej tylko ustawowy samorząd wojewódzki.

Powstanie przymusowego Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorjalnego, który tyle nasuwa wątpliwości ze względu właśnie na centralizm i koszty, należy przypisać także brakowi samorządu wojewódzkiego. Nie byłoby bowiem potrzeby tworzenia takiej odrębnej centralnej instytucji, gdyby była możliwość w ramach samorządu wojewódzkiego stworzyć na miejscu sprawny, a uposażony we wszystkie prawa aparat rewizyjny.

Kwestja rewizji finansowo - rachunkowej przenosi nas do bardzo ważnego i aktualnego zagadnienia nadzoru nad samorządem w ogóle. Nadzór nad gminami wiejskimi i miastami, niestanowiącymi osobnego powiatu, należy do wydziałów powiatowych, co (z wyjątkiem miast o rozbudowanej gospodarce, dla których nadzór wydziały powiatowe nie rozporządzają dostatecznymi środkami) jest racjonalne i praktyczne. Nadzór zaś nad samorządem powiatowym i większymi miastami, a w drugiej instancji i nad samorządem gmin wiejskich i miejskich skoncentrowany jest w urzędzie wojewódzkim. Że nadzór ten nie działa dostatecznie, wiadomo powszechnie. Już fakt, że same samorządy dobrowolnie, za osobną opłatą, żądają rewizji swych kas i gospodarki przez dobrowolne zrzeszenia samorządowe, że uważano za potrzebne utworzenie osobnego centralnego Związku Rewizyjnego o wielkim aparacie i kosztach, przerzuconych na samorząd, świadczy, że rewizje rachunków i gospodarki samorządowej, które są istotą i prawie wyłącznym środkiem wszelakiego nadzoru, urzędy wojewódzkie przeprowadzają zupełnie niedostatecznie. Dlaczego? Głównie dlatego, że musiałyby w tym celu rozporządzać bardzo znacznym i kosztownym aparatem, obciążającym budżet państwowy, a takiego nie mają. A jak tu wydawać daleko sięgające i brzemiennie w skutki zarządzenia, zatwierdzać doniosłe uchwały organów samorządowych, jak budżety, statuty, transakcje i t. p. jeśli się nie zna należycie gospodarki i trudności danej jednostki samo-

rządowej, gdyż poza temi formalnemi interwencjami niema ani sposobności a pozatem ani czasu ani środków do dokładnego wglądu w te sprawy?

I nie tylko przecież chodzi o taki nadzór, aby nie pozwalać, zakazywać, gromić i karać, ale także, aby poradzić, jak zrobić, a nieraz i pomóc. Masami można np. cytować przykłady, gdzie — zwłaszcza mniejsze miasta i często powiaty, winny przedłożyć do zatwierdzenia statuty, regulaminy i t. p., do których opracowania bezwzględnie nie mają odpowiednich sił, a które powinnyby być opracowane jednolicie z niektórymi tylko odchyleniami. Instrukcje kasowe i biurowe, miejscowe przepisy budowlane, statuty personalne, regulaminy obrad, regulaminy szpitali i przedsiębiorstw przekraczające bezwzględnie możliwości średnich samorządów. A najrozmaitsze plany inwestycyjne? W tym względzie „właściwa władza nadzorcza“ nie udziela żadnej pomocy. Najwyżej nadchodzą wprost z Min. Spraw Wewnętrznych pewne wzory, które jednak nie mogą dostatecznie uwzględniać różnic regionalnych. W ostatnich latach prawie wszystkie takie wzory starają się opracować centralne zrzeszenia dobrowolne, ale po pierwsze nie mogą temu podołać, a następnie nie mogą różniczkować tych wzorów w tym stopniu, w jakim bezwarunkowo wymagają tego różnice w stosunkach regionalnych. A właściwa władza nadzorcza, mając zatwierdzać takie obszerne opracowania, dopiero studjuje te wzory opracowane gdzieindziej, a zatem — niepotrzebna praca na dwie ręce i zbyt często nieporozumienia i zwłoka. Porad prawnych urzędy wojewódzkie na zapytania prawie nie udzielają, nie mają na to czasu, a jednak — pociągają do odpowiedzialności w razie — zwykle przygodnego — wyłapania na czemś niewłaściwym. I wtedy dopiero rzecz prawnie badają — czyli znowu praca na dwie ręce.

Jak z powyższego wynika, urzędy wojewódzkie sprawują nadzór nad samorządem — z powodów przytoczonych — po wierzchośnie i jednostronnie, wyłącznie w kierunku negatywnym. Nadzór taki nie tylko nie wystarcza, ale w licznych wypadkach więcej szkodzi, niż pomaga. Pożyteczny nadzór musi łączyć w sobie z prawem negatywnem także obowiązki pozytywne, musi nie tylko karać, ale także i pomagać, musi przed wydaniem nakazu i osądzeniem sam dany problem poznać i przetrwać. A do takiego nadzoru pełne uzdolnienie i możliwości może mieć tylko regionalna organizacja czysto samorządowa, jakim właśnie jest samorząd wojewódzki.

III.

Jaki zakres działania winienby mieć zatem samorząd wojewódzki?

Pierwszym głównym celem i istotą samorządu prowincjo-

nalnego to tworzenie i utrzymywanie takich urzędów, które, należąc do zadań samorządu terytorjalnego tak ustawowych, jak i dobrowolnych, przekraczają czy to obszar czy to możliwość samorządu powiatowego.

Tak był pojęty samorząd prowincjonalny pruski i takim jest dotychczas samorząd wojewódzki w Województwach Poznańskim i Pomorskim, wykonywany przez t. zw. Starostwo Krajowe (nazwa polska nie trafna). Jest to właściwie — nawet ze swoim systemem finansowym t. zw. „podatku krajowego“ przymusowy związek międzykomunalny samorządów powiatowych i miast wydzielonych z powiatów. Działalność jego w tem założeniu objęła bardzo szeroki zakres, wychodzący nieraz poza ogólnie dziś uznawane zadania samorządu terytorjalnego. Samorząd ten nadzoru nad samorządami niższego stopnia nigdy nie sprawował — a nawet żadnej organizacyjnej pomocy w jego gospodarce nim nie udzielał. Jedynie rozporządzał w swoim budżecie zapomogami na pewne cele, jak: drogi, meljoracje i inne. Nadzór nad powiatami i miastami (wszystkimi) należał do prezydenta „rejencji“ czyli do władzy państwowej na obszar mniejszy. W obecnem np. województwie Poznańskim czyli dawniej prowincji poznańskiej były dwie rejencje: w Poznaniu i Bydgoszczy, samorząd zaś wyższego stopnia obejmował całą prowincję.

Drugiem ale niemniej ważnem zadaniem samorządu wojewódzkiego byłby, jeśli się uzna go za najodpowiedniejszą władzę w tym względzie — nadzór nad gospodarką samorządów niższego stopnia.

Taki nadzór — obok działalności samorządowej wyższego stopnia, jak wyżej — sprawował galicyjski Wydział Krajowy imieniem Sejmu Krajowego. Galicja miała, jak wiadomo, nie tylko samorząd, ale i autonomję z Sejmem Krajowym, do którego należało obszerne ustawodawstwo w sprawach t. zw. kultury krajowej (rolnej i leśnej), a także całe ustawodawstwo o ustroju samorządu gminnego i powiatowego (wymagające zatwierdzenia przez cesarza). Nadzór Wydziału Krajowego odnosił się do celowości gospodarki, natomiast w sprawach legalności (niezgodność z ustawami lub przekroczenie kompetencji) orzekały władze państwowe (starosta względnie namiestnik). Nadzór nad gminami wiejskimi i miejskimi poza Lwowem i Krakowem sprawowały w pierwszej instancji wydziały powiatowe.

W konsekwencji tego nadzoru nad gospodarką samorządową galicyjski Wydział Krajowy rozwinął się nie tylko w zakresie istotnych zadań samorządu krajowego, stwarzając instytucje krajowe, których ani rząd, ani słabe finansowo samorządy powiatowe nie byłyby stworzyły, ale rozbudował się i udoskonalił jako nadzorczą i opiekuńczą instytucję, obejmującą zagadnienia działalności wszystkich samorządów niższe-

go stopnia. Łączył on więc w sobie wszystkie zadania i agendy obecnych naszych nadzorczych wydziałów urzędów wojewódzkich, nowego naszego Związku Rewizyjnego i tych wszystkich obszernych agend naszych obecnych samorządowych dobrowolnych zrzeszeń, tak centralnych jak Związku Miast, Związku Powiatów i Związku Gmin, jak i prowincjonalnych, które z konieczności przekraczają obecnie ramy celów związków dobrowolnych. Przeprowadzał on studia we wszystkich zagadnieniach samorządowych, prowadził statystykę, dawał inicjatywę, opracowywał wzory, pomagał w wszelkich nowych poczynaniach swoim aparatem administracyjnym i technicznym, rozstrzygał przedstawiane wątpliwości, organizował wszelkie kursy specjalne, wydawał podręczniki i druki.

Nie ulega zdaje się wątpliwości, że połączenie w jednym ręku nadzoru nad gospodarką samorządową z udzielaniem wszelkich koniecznych rad i ułatwień w niej, jest rzeczą celową w najwyższym stopniu. Aby ocenić bowiem właściwość czyjejś pracy, potrzeba ją przedewszystkiem dobrze znać, rozumieć wszystkie trudności — i na tych podstawach jej pomagać. Jeśli zaś ten obowiązek odda się w ręce władzy, która na tym samym obszarze regionalnym ma te same wspólne zadania, tylko ogólniejsze, na większym terenie, a zatem jest bezpośrednio interesowana i rządzi się temi samymi wypróbowanymi przez siebie sposobami, to stworzy się rzecz jedynie właściwą.

Nadzór zatem pod względem „celowości“ w gospodarce samorządowej nie może wzbudzać żadnych wątpliwości. Co do nadzoru pod względem „legalności“ t. j. sprzeciwów i zarządzeń w razie przekraczania zakresu działania lub postanowień ustaw wogóle — to niema chyba także żadnych przeszkód, aby i ten nadzór powierzyć samorządowi wojewódzkiemu. Byłoby bardzo niecelowo naśladować wzór galicyjski, tworząc dwutorowość nadzoru, gdyż w jednej i tej samej sprawie łączą się z reguły kwestje tak legalności jak i celowości. Oczywiście w dziedzinie t. zw. administracji rządowej (poruczoną zakresie działania) państwowe władze administracji ogólnej zachowałyby dotychczasowe swe uprawnienia (przewidziane obecnie w art. 68 ustawy samorządowej z r. 1933). Poza tem nietylko w kwestjach legalności ale i w sprawach właściwej gospodarki samorządowej samorząd wojewódzki nie decydowałby ostatecznie, a co do kwestjonowania legalności nie musiałby mieć wyłącznej kompetencji. Z jednej bowiem strony podlegałyby nadzorowi ministerstw, z drugiej zaś państwowe władze administracji ogólnej musiałby mieć prawo zwracania uwagi w poszczególnych wypadkach samorządowi wojewódzkiemu na przekroczenie kompetencji czy ustaw przez samorząd niższego stopnia, a ewentl. różnicę zdań rozstrzygałyby wyższe władze państwowe.

Przy tej sposobności przypomnieć jednak należy także łączące się z tą sprawą zagadnienie sądów administracyjnych, jako instytucyj niezbędnych przy nowoczesnej administracji rządowej i samorządowej. Gdyby zaś sądów administracyjnych według wzorów państw nowoczesnych nie miano w najbliższym czasie utworzyć, byłoby celowem, a nawet koniecznem powołać przy samorządzie wojewódzkim do rozstrzygania spornych spraw legalności w samorządzie osobne kolegia prawnicze, złożone z organów rządowych i samorządowych. Odciażyłoby to w wysokim stopniu ministerstwo, zapewniłoby większą szybkość decyzji, a od orzeczeń tych kolegijów można by się albo odwoływać do Najw. Trybunału Administracyjnego albo do podobnych kolegijów II instancji przy władzach centralnych.

Przekazanie nadzoru nad samorządem powiatowym i miast wydzielonych organom samorządu wojewódzkiego nastąpiłoby w myśl wyraźnego postanowienia art. 75 ust. 5 obecnej Konstytucji: „Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia“. Byłoby to zarazem uzgodnienie formy tego nadzoru wobec obecnego stanu rzeczy odnośnie samorządu gminnego, nad którym od początku państwowości naszej sprawują nadzór wydziały powiatowe.

IV.

Jaki jest obecny stan prawny w Polsce odnośnie samorządu wojewódzkiego?

Tak poprzednia Konstytucja, jak i obecnie obowiązująca zawierają kategoryczne postanowienia o samorządzie wojewódzkim na równi z samorządem gminnym i powiatowym. Art. 75 Konstytucji z 23.IV.1935 brzmi: „Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzędystwistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny“.

A zatem samorząd wojewódzki od początku naszej państwowości był uznany za konieczność narówni z samorządami niższych stopni. Tymczasem pomimo upływu przeszło 17 lat brak tej koniecznej nadbudowy. I co jeszcze. Najrozmaitsze ustawy specjalne, jak i ustawa o finansach komunalnych, stojąc na stanowisku istnienia samorządu wojewódzkiego, przyznają mu prawa i nakładają obowiązki, a postanowienia te trzeba łątać tymczasowem i innymi przepisami.

Przyczyn tego szkodliwego stanu przeciwustawowego szukaćby może należało głównie w postanowieniu poprzedniej Konstytucji (ar. 3 ust. 4), że „szerokiemu“ samorządowi terytorjalnemu przekazany będzie „właściwy zakres ustawo-

dawstwa, zwłaszcza w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa". Wprawdzie postanowienie to odnosiło się do wszystkich stopni samorządu, ale oczywiście miało na myśli przede wszystkim samorząd wojewódzki, trudno zaś było w okresie pierwszej organizacji Państwa, zwłaszcza ze względu na obszary o ludności mieszanej pod względem narodowościowym, zdecydować się co do zakresu takiej autonomii ustawodawczej. Wobec postanowień jednak nowej Konstytucji, w której niema wzmianki o takim ustawodawstwie samorządowym, przeszkoda ta odpada. Art. 75 nowej Konstytucji mówi tylko o „wydawaniu w zakresie ustawą oznaczonym norm obowiązujących pod warunkiem zatwierdzenia przez władze nadzorcze“, co jest jednoznaczne z dotychczas istniejącym prawem wydawania t. zw. „statutów“. Dziś nie może już być zatem podobnych wątpliwości co do powołania do życia samorządu wojewódzkiego. O ile w szczególności chodzi o obszary narodowościowo mieszane, to należyście określony ustawami nadzór państwowy da pełną gwarancję, że żadne odśrodkowe tendencje nie mogą osiągnąć zamierzonego celu. Oczywiście „wydawanie norm obowiązujących“, przewidziane w Konstytucji musiałyby mieć zakres tak szeroki, jak tego wymaga kulturalna działalność samorządu większych obszarów — bez zbędnych obaw wobec zatwierdzania uchwał.

Jasną chyba jest rzeczą, że na dłuższą metę niemożliwy jest choćby pod względem formalnym taki stan rzeczy, że w b. dzielnicy pruskiej samorząd wojewódzki istnieje i to, na starych wzorach pruskich, bezsprzecznie nieodpowiadających już we wszystkim dzisiejszym stosunkom, że w b. zaborze austriackim wielki dorobek szerokiego dawniejszego samorządu krajowego rozdzielony jest na podstawach bardzo wątpliwych praktycznie pomiędzy cztery urzędy wojewódzkie, a w b. zaborze rosyjskim, jak wspomniano, tworzy się niesprawne i kosztowne „namiastki“ tego samorządu w formie związków międzykomunalnych oraz nieuzasadnionej ustawami rozbudowy „współdziałających w administracji ogólnej“ wydziałów wojewódzkich.

V.

Mogłaby powstać kwestja, czy samorząd prowincjonalny obejmować ma obszary obecnych województw, czy też większe terytorja. Kwestja ta związana jest ściśle z zagadnieniem ostatecznego rozstrzygnięcia, czy i w jaki sposób będą zmienione obecne obszary województw. Samorząd prowincjonalny nie może obejmować zbyt małych obszarów, stałby się bowiem kosztowniejszy ze względu na konieczność większego aparatu urzędowego, a pozatem sąsiadujące obszary o wybitnie podob-

nych specjalnych stosunkach gospodarczych i społecznych nie powinny być dzielone na osobne jednostki samorządowe. Można by zatem nawet myśleć o połączeniu dla celów samorządowych obszaru dwu lub więcej województw. Taki jednak podział odmienny od podziału Państwa na okręgi administracji ogólnej nie zaleca się nie tylko ze względów zasadniczych, ale także bardzo ważkich powodów praktycznych. Toteż należałoby raczej rozszerzyć lub zmienić granice niektórych obecnych województw, stosownie do potrzeb samorządu wojewódzkiego, które zresztą będą z reguły zgadzać się z kryterjami podziału na okręgi administracji rządowej. Decyzja w tym kierunku musiałaby oczywiście zapaść stanowczo i ostatecznie przed powołaniem do życia samorządu wojewódzkiego.

O ustrój samorządu wojewódzkiego można mówić dopiero po zadecydowaniu o zakresie jego działania, gdyż do niego ustrój musi być dostosowany. Ogólnie tylko zauważyć można, że ustrój ten ze względu na specjalną działalność, a mianowicie zastępstwo całego regionalizmu dużych polaci państwa oraz wykonywanie nadzoru nad samorządami niższego stopnia, — musi się dość znacznie różnić od ustroju niższych stopni samorządu. To samo odnosi się do ordynacji wyborczej. Poza ogólnymi wyborami bezpośrednimi czy pośrednimi przez rady powiatowe, musiałby np. w organach samorządu wojewódzkiego mieć reprezentację także samorząd gospodarczy. Wogóle sposób wyboru do organów samorządu wojewódzkiego musiałby być dość zróżniczkowany. Co do przewodnictwa w jego organach kolegjalnych natomiast nie można uważać za celowe powierzenie go wojewodom. Raczej na dawny wzór galicyjski („marszałek krajowy“) należałoby stworzyć do tego osobne organa wybieralne i zatwierdzane, a choćby nawet wprost mianowane. Poza bowiem tą przeszkodą, że wojewodowie przy innych swych szerokich obowiązkach nie mogliby się oddawać osobiście w dostatecznej mierze obszernym zagadnieniom samorządu w tyłu jego dziedzinach, wymagających bardzo wiele inicjatywy i obserwacji, to chodziłoby także o to specjalne nastawienie twórcze, konieczne dla osiągnięcia celów samorządu. Oczywiście najściślejsza współpraca i pewien wpływ wojewodów byłby konieczny. Nadzór jednak nad samorządem wojewódzkim należećby musiał do władz centralnych.

VI.

Po powołaniu do życia samorządu wojewódzkiego znikłyby oczywiście dzisiejsze rady i wydziały wojewódzkie (w b. dziel. pruskiej wydziały i izby wojewódzkie), powołane od roku 1928 do swych funkcji bardzo zresztą nieznacznych, a nawet mało istotnych. Odpadłyby dalej obecne nadzorcze

wydziały w urzędach wojewódzkich, a wydatki na nie przeszłyby na samorząd. I wszelka inna wyżej omówiona zastępcza działalność rozmaitych instytucyj, o ileby przeszły na samorząd wojewódzki, ustałyby i w ten sposób albo zostałyby zniesione albo agendy ich ograniczyłyby się do właściwych ich celów i granic.

Zniknęłyby w ten sposób rozmaite dzisiejsze dwu- i trzytorowości: w kontroli gospodarki, rewizjach rachunkowości, pomocy prawnej i technicznej, wydawnictwach i t. d. i t. d., względnie sprowadzoneby to zostało do właściwych granic działalności związków dobrowolnych. Samorządy znalazłyby bowiem na miejscu właściwe, mocne, jednolite i trwałe oparcie regionalne, a kosztą samorządu wojewódzkiego pokryteby zostały z pewnością przez odpadnięcie kosztów tych najrozmaitszych wielotorowych „namiastek“ dzisiejszych.

Zagadnienie samorządu wojewódzkiego nie należy bynajmniej do jakichś nowości ani eksperymentów, których słuszenie po wielu naszych doświadczeniach tak się obawiać musimy. Przeciwnie, samorząd wojewódzki jest tylko uzupełnieniem nadbudowy, której brak wykoszławił zupełnie linję samorządu u góry i przez to wywołał tyle niepotrzebnych pomysłów i tyle szkód wyrządził, działając bezpośrednio przeciw tym dwu tak słusznym, a tak u nas ciągle nieziszczalnym hasłom: uproszczeniu i sprawności administracyjnej!

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

A. SPRAWY USTROJOWE.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 9.V. 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 38, poz. 264) realizując art. 32 ust. 3 rozp. Prez. R. P. z dn. 19.I.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej w brzmieniu art. 1 pkt. 1 rozp. Prez. R. P. z dn. 12.VI.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 80, poz. 743) normuje szczegółowo sprawę zastępstwa wojewodów.

Zastępcą wojewody jest z urzędu wicewojewoda, który w razie niepełnienia przez wojewodę obowiązków, względnie w razie nieobecności jego na terenie województwa zastępuje wojewodę we wszystkich czynnościach.

Natomiast, jeżeli wojewoda opuszcza siedzibę województwa, nie opuszczając jednak terenu województwa i nie przestając pełnić obowiązków urzędowych, wicewojewoda zastępuje go służbowo w kierownictwie administracją ogólną, nie wchodzi jednak w jego uprawnienia, jako reprezentanta Rządu.

Poza temi przypadkami wicewojewoda zastępuje wojewodę we wszystkich sprawach, przekazanych mu przez obowiązujące przepisy prawne, jak również w sprawach, które mu wojewoda poruczy.

W szczególności rozporządzenie ustala, że wicewojewoda jest odpowiedzialny za stan organizacji urzędu wojewódzkiego i starostw oraz innych władz, urzędów i organów wojewodzie podległych i winien czuwać nad tem, ażeby sprawność działania administracji w każdym czasie odpowiadała wymaganiom służby.

W związku z tem rozporządzenie precyzuje dokładnie, jakie sprawy organizacyjne należą do wicewojewody i jakie są jego w tym zakresie obowiązki.

Do grupy wykonawczych aktów legislacyjnych, mających na celu rozwinięcie względnie uzupełnienie niektórych postano-

wień ustawy z dnia 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego, należą:

a) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 3.XI.1934 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa na obszarze województw południowych i zachodnich (Dz. U. R. P. Nr. 101, poz. 916).

b) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 3.XI.1934 r. w sprawie zawieszenia mocy obowiązującej warunku władania językiem polskim, jako warunku wybieralności do organów ustrojowych związków samorządowych na obszarze województw południowych i zachodnich (Dz. U. R. P. Nr. 101, poz. 917).

c) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 6.XII.1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego dorad gminnych na obszarze województw południowych i zachodnich (Dz. U. R. P. Nr. 108, poz. 959).

d) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 6.XII.1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do zarządu gminnego na obszarze województw południowych i zachodnich (Dz. U. R. P. Nr. 108, poz. 960).

e) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 3.XI.1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do wydziałów powiatowych (Dz. U. R. P. Nr. 101, poz. 918), które obowiązuje na całym terenie objętym nową ustawą samorządową z 1933 r.

Wyboru członków wydziału powiatowego dokonuje rada powiatowa w głosowaniu na listy. Rozdział mandatów jest stosunkowy t. zn. uzyskanym z podzielenia ogólnej ilości ważnych głosów przez ogólną liczbę mandatów dzielnikiem wyborczym dzieli się liczby głosów, padłe na poszczególne listy, przyczem każda lista otrzymuje tyle mandatów, ile razy dzielnik wyborczy mieści się w liczbie głosów, ważnie oddanych na daną listę.

f) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 27.III.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 206) w wykonaniu art. 91 ust. 4 ustawy z dn. 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz. U. R. P. Nr. 35, poz. 294) przekazujące na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego właściwym powiatowym władzom administracji ogólnej niektóre obowiązki dotychczasowych wójtów, a mianowicie: 1) wydawanie rozporządzeń porządkowych za zgodą wydziału wójtowskiego dla poszczególnych gmin lub całego obwodu wójtowskiego, 2) wydawanie zezwoleń na

widowiska i zabawy publiczne, 3) wzywanie do rozwiązania konkubinatów, 4) wydawanie kart rybackich, 5) wykonywanie dozoru nad mlekiem i jego przetworami, 6) nadzór nad handlem środkami trującymi i wydawanie pozwoleń na ich zakup, 7) czuwanie nad wykonaniem ustawy prasowej i wydawanie zarządzeń, 8) wystawianie świadectw zdolności do zawarcia małżeństwa zagranicą, 9) walka z prostytutką — prowadzenie rejestru osób, będących pod kontrolą obyczajową, 10) oględziny miejsc sprzedaży artykułów drogerijnych, trucizn, farb szkodliwych i t. d.

W wykonaniu art. 46 ust. 3 ustawy z dn. 13.III.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 41, poz. 365) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych określa skład i regulamin stałej komisji doradczej do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami.

Do Komisji tej wchodzi przedstawiciele 5 zainteresowanych Ministerstw, Związku Straży Pożarnych R. P., zakładów ubezpieczeń, fachowcy z dziedziny strażactwa oraz obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej oraz przedstawiciele samorządów: powiatowego, miejskiego i wiejskiego — po jednym od każdego rodzaju samorządu, powoływani przez Ministra Spraw Wewnętrznych na wniosek Związku Powiatów, Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich.

Komisja tworzy ze swych członków trzy stałe sekcje, a mianowicie: a) sekcję I do spraw finansowych i ogólnych, b) sekcję II do spraw fachowych i technicznych, c) sekcję III do spraw obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

B. SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

Ustawa z dn. 26.III.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 204) reguluje całokształt bardzo ważnego dla związków samorządowych zagadnienia świadczeń w naturze, które dotychczas znajdowało tylko fragmentaryczny wyraz w naszym ustawodawstwie. Brak jakichkolwiek dokładniejszych norm w tej dziedzinie powodował, iż to wydatne źródło uzupełnienia niedostatecznych zasobów finansowych nie mogło być należycie i wszechstronnie wykorzystywane, a z drugiej strony w konkretnych wypadkach rodziły się na tem tle rozmaite przerosty, nie liczono się z możliwościami faktycznymi obciążonych, ujawniały się niepożądane tendencje do zamiany tych świadczeń na jeszcze jeden podatek gotówkowy i t. p.

Ustawa ta ma zatem na celu usunięcie tych bolączek i anomalij. Rozszerza ona wprawdzie możliwość zastosowania świadczeń w naturze, ale równocześnie w szeregu szczegółowych postanowień określa sposób ich wykorzystywania, dążąc do ochro-

ny tą drogą obciążonych przed dowolnością i wybujałościami na tym odcinku.

Dotychczas jedynie ustawa drogowa z 1920 r. w art. 29 — 33 dawała gminom (wiejskim i miejskim) prawo do obciążenia świadczeniami w naturze na budowę i utrzymanie dróg gminnych. Obecnie wykorzystywanie świadczeń zostało rozciągnięte na kilka ważnych dziedzin gospodarki samorządowej, a mianowicie: 1) na budowę i utrzymanie dróg samorządowych, a więc nie tylko gminnych, ale również powiatowych i wojewódzkich, 2) dla wykonania meljoracyj wodnych oraz utrzymania istniejących urządzeń meljoracyjnych, uzasadnionych interesem publicznym, 3) na budowę budynków gminnych i gromadzkich (szkoły), 4) na zagospodarowanie i zalesianie nieużytków gminnych i gromadzkich.

Świadczenia w naturze mogą polegać jedynie na dostarczeniu niewykwalifikowanej robocizny pieszej i zaprzęgowej. Do świadczeń mogą być pociągnięte osoby fizyczne i prawne w gminach wiejskich i miastach niewydzielonych, które opłacają podatek gruntowy, podatek od nieruchomości oraz podatek przemysłowy w formie wykupu świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych. Osoby zaś nie opłacające żadnego z tych podatków można obciążyć świadczeniami w stosunku do opłacanego przez nie w gminie wiejskiej — podatku wyrównawczego, a w mieście — podatku dochodowego, ale w tym ostatnim przypadku tylko na cele drogowe i szkolne oraz w maksymalnej wysokości 3 dniówek robocizny pieszej w ciągu roku.

Obowiązkiem świadczeń w naturze można obciążyć jedynie w celu wykonania robót na obszarze tej gminy, w której znajduje się przedmiot podatkowy, uzasadniający ten obowiązek, przyczem do robót meljoracyjnych można pociągać tylko mieszkańców tych gromad, które odniosą z tych robót korzyści lub udogodnienia gospodarcze, a do wznoszenia budynków szkolnych tylko tych, których przedmioty, uzasadniające obowiązek świadczeń, znajdują się w odnośnym obwodzie szkolnym.

Ponadto posiadacze gospodarstw rolnych i leśnych nie mogą być obciążeni obowiązkiem świadczeń w okresach pilnych robót polnych i leśnych oraz w okresach wykonywania robót, związanych ze scaleniem gruntów.

Aby zapobiec tendencjom zamiany świadczeń w naturze na podatek gotówkowy ustawa ustala, iż zastąpienie świadczeń uiszczeniem równowartością pieniężną zależy od woli zobowiązanego, a nie władzy wymiarowej. Jedynie w wypadku niedokonania przez zobowiązanego robocizny w wyznaczonym czasie władza wymiarowa ma prawo domagać się zapłaty równowartości w gotówce. Sumy, uzyskane z uiszczenia równowartości robocizny, mogą być użyte jedynie na wykonanie tych robót, przy których są wymagane świadczenia w naturze.

Celem uniknięcia dysproporcji w tej dziedzinie oraz ujed-

nolicenia zasad, dotyczących wymiaru ustawa przekazuje określanie niektórych stawek i maksymalnych norm wojewodzie przy udziale wydziału wojewódzkiego, współdziałającego z głosem stanowczym, a mianowicie drogą rozporządzenia wojewody mają być ustalane: 1) najwyższe dopuszczalne granice obciążenia świadczeniami w naturze na wszystkie cele łącznie, dozwolone tą ustawą, w stosunku do podstawy wymiaru, 2) okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych z uwzględnieniem warunków miejscowych i typów gospodarstw, 3) najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego, uzasadniającego obowiązek świadczeń, 4) wartość dniówki robocizny zaprzęgowej, wyrażona w dniówkach robocizny pieszej, 5) najwyższe dopuszczalne stawki równowartości pieniężnej za 1 dzień robocizny pieszej.

Obowiązek świadczeń w naturze postanawiają: a) rady gminne (miejskie), gdy chodzi o roboty podejmowane w wykonaniu zadań, należących do zakresu działania gminy, b) rady powiatowe — we wszystkich innych wypadkach.

Wymiar i pobór świadczeń w naturze na wszystkie cele, dozwolone tą ustawą, należy do zarządu gminnego (miejskiego).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.X. 1934 r. o Komunalnych Kasach oszczędności (Dz.U. R. P. Nr. 95, poz. 860) wprowadza zasadnicze zmiany w zakresie organizacji Kas oszczędności oraz nadzoru nad nimi.

W myśl postanowień tego rozporządzenia Komunalne Kasy oszczędności są zakładami samorządu terytorjalnego, posiadającymi osobowość prawną o charakterze publiczno - prawnym, odrębną od osobowości prawnej związku założycielskiego t. j. miasta względnie związku samorządowego powiatowego lub wojewódzkiego.

Kasy winny być zgłoszone do rejestru handlowego, wobec czego w zakresie czynności bankowych będą podlegać przepisom prawa handlowego.

Organami Kasy są: rada, jako organ stanowiący, oraz dyrekcja (dotychczasowa nazwa — zarząd), jako organ zarządzający i wykonawczy. Ponadto do sprawowania kontroli powołuje się komisję rewizyjną.

Rada składa się z przewodniczącego i 4 — 14 członków, wybieranych na 3 lata przez organ stanowiący związku założycielskiego.

Dyrekcję powołuje rada, przyczem dyrektor zarządzający i jego zastępcy powinni być powołani z pośród osób, posiadających praktykę w kasach oszczędności, w związkach Komunalnych Kas oszczędności lub praktykę bankową. Powołanie dyrektora zarządzającego podlega zatwierdzeniu Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Dla założenia Kasy wymagane jest między innemi przy-

znanie Kasie przez związek założycielski kapitału zakładowego w wysokości conajmniej 50.000 zł. (dotychczasowe minimum wynosiło 5.000 zł.) oraz wpłacenie tego kapitału gotówką, a ponadto udzielenie bezzwrotnej dotacji na zorganizowanie w wysokości conajmniej 10.000 zł.

Nadzór nad działalnością Kas rozporządzenie przekazuje Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, przyczem jednakże wykonywanie władzy nadzorczej może być zlecone podległym tym ministrom organom lub organom specjalnie w tym celu powołanym. Ponadto rozporządzenie przewiduje możność ustanowienia Komisarza rządowego i jego zastępcy przy poszczególnych Kasach i na ich koszt.

Ważną inowacją jest utworzenie funduszu gwarancyjnego Komunalnych Kas oszczędności, który, jako wspólna własność Kas ma służyć dla dodatkowego zapewnienia terminowej wypłaty wkładów oszczędnościowych. Fundusz gwarancyjny będzie tworzony z wpłat, które Kasy obowiązane są dokonywać na ten fundusz corocznie w wysokości 5% czystego rocznego zysku.

Jako nową zasadę rozporządzenie ustala, iż związki Komunalnych Kas oszczędności są związkami przymusowymi, które działają pod nadzorem władzy państwowej, a zadaniem ich jest kierowanie polityką operacyjną czynnych i biernych Kas, kontrola działalności Kas oraz udzielanie w tym zakresie obowiązujących Kasy wskazówek i instrukcyj.

Duże znaczenie dla związków samorządowych na obszarze województw wschodnich ma ustawa z dn. 22.III.1935 r. o majątkach, pozostałych po b. ziemstwach i innych b. zrzeszeniach publiczno-prawnych (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 201).

W wielu wypadkach majątki takie objął od samego początku Skarb Państwa i na tem tle wynikały liczne spory sądowe, wytaczane przeciw Skarbowi Państwa przez związki samorządowe o zwrot majątków, które to spory zazwyczaj przechodziły przez wszystkie instancje i kończyły się wyrokami przychylnymi dla samorządów.

Celem uniknięcia zatem tych zbędnych i kosztownych procesów ustawa ustala generalne zasady dla przejścia podobnych majątków na własność związków samorządowych.

Na własność powiatowych związków samorządowych przechodzą majątki, pozostałe po b. ziemstwach powiatowych i gubernjalnych, b. zarządach gospodarstwa ziemskiego, b. gubernjalnych komitetach zarządzających, b. urzędach opieki społecznej tudzież b. instytucjach i organizacjach stanowych szlacheckich, znajdujące się na obszarze odnośnych powiatów, z wyjątkiem jednakże nieruchomości, pozostałych po tych zrzeszeniach publiczno-prawnych, a przeznaczonych na cele szkolnictwa, które, o ile nie są obecnie wykorzystywane przez

powiatowe związki samorządowe, przechodzą na własność tych miast lub gmin wiejskich, na obszarze których się znajdują.

Majątki, pozostałe po b. samorządzie bądź zarządzie miejskim oraz b. instytucjach i organizacjach stanowych mieszczanskich, przechodzą na własność miast, na obszarze których się znajdują, a jeżeli miasto jest obecnie zniesione, na własność gminy wiejskiej, do której włączono miasto po jego zniesieniu.

Majątki, pozostałe po wymienionych wyżej b. zrzeszeniach publiczno - prawnych, a znajdujące się w chwili wejścia w życie ustawy w posiadaniu (ale nie czasowem użytkowaniu) miast lub gmin wiejskich, przechodzą na ich własność, choćby nie znajdowały się na ich obszarze.

Majątki, pozostałe po b. kuratorjach trzeźwości, przechodzą na własność tych miast lub gmin wiejskich, na obszarze których się znajdują, a jeżeli pozostają w posiadaniu miast lub gmin wiejskich, przechodzą na ich własność, choćby nie znajdowały się na ich obszarze.

* Dla przejęcia poszczególnych przedmiotów majątkowych przez właściwe związki samorządowe ustawa wymaga jednakże orzeczenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wydanego na wniosek związku samorządowego, które po uprawomocnieniu się stanowi już dostateczny tytuł prawny do przepisania prawa własności, bądź też do wywołania hipoteki danej nieruchomości.

Równocześnie ustawa określa dla składania odnośnych wniosków przez związki samorządowe termin 18-miesięczny od wejścia w życie ustawy z tem, iż wrazie niezgłoszenia wniosku w powyższym terminie, majątek przechodzi na własność Skarbu Państwa.

Z tytułu dotychczasowego zarządu przekazywanym majątkiem przez Skarb Państwa związkom samorządowym nie służą żadne roszczenia, a ponadto Skarb Państwa ma zastrzeżone prawo pierwokupu danego majątku.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 26.III.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 132) ustala szczegółowo organizację Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Odłożeniowej przy Prezesie Rady Ministrów, powołanej na podstawie art. 9 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych.

W zakresie akcji oszczędnościowej zostały powierzone Centralnej Komisji następujące zadania: a) badanie sprawozdań, opinij i wniosków Komisji wojewódzkich oraz udzielanie im instrukcyj, b) badanie przez swych członków i rzeczoznawców gospodarki związków samorządowych, c) składanie wniosków co do wydania lub zmiany przepisów bądź zarządzeń, dotyczących gospodarki związków samorządowych, d) opinjowanie

dla Prezesa Rady Ministrów projektów ustaw, rozporządzeń i zarządzeń w sprawach dotyczących związków samorządowych.

W zakresie zaś akcji oddłużeniowej do zadań Centralnej Komisji należą: a) rozpatrywanie wniosków o wszczęcie postępowania oddłużeniowego, b) rozpatrywanie planów oddłużenia niezgodnionych przez Komisję wojewódzką z wierzycielami i dłużnikami związkami samorządowymi, c) zatwierdzanie lub odmowa zatwierdzenia planów oddłużenia, przygotowanych przez Komisję wojewódzką, d) składanie wniosków Ministrom Skarbu i Opieki Społecznej w sprawie ulg i umorzeń dla związków samorządowych, e) wnoszenie spraw do Urzędu Rozjemczego do Spraw Kredytowych Samorządu Terytorjalnego, f) udzielanie instrukcyj komisjom wojewódzkim.

Dla zbierania i opracowywania materiałów oraz wszelkich prac przedwstępnych i przygotowawczych istnieje przy Centralnej Komisji biuro pod kierownictwem sekretarza generalnego, podległego Przewodniczącemu.

Rozporządzenie Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dn. 16.IV.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 31, poz. 231) normuje szczegółowo organizację i tryb postępowania Komisji oszczędnościowo-oddłużeniowych dla samorządu przy urzędach wojewódzkich.

W zakresie akcji oszczędnościowej do zadań Komisji wojewódzkich należy uchwalanie na podstawie zbadania gospodarki poszczególnych związków samorządowych wniosków, które są następnie przedstawiane właściwej władzy nadzorczej i przewodniczącemu Centralnej Komisji.

W zakresie akcji oddłużeniowej Komisje wojewódzkie rozpatrują wnioski o wszczęcie postępowania oddłużeniowego, zgłoszone przez interesowane strony lub władzę nadzorczą. W razie uwzględnienia wniosku Komisja zarządza wszczęcie postępowania. Gdy projekt planu oddłużenia zostanie ułożony Komisja na posiedzeniu, którego termin winien być ogłoszony na 2 tygodnie przedtem w dzienniku wojewódzkim, Monitorze Polskim i poczytnym dzienniku miejscowym, rozpatruje projekt oraz po wysłuchaniu stron, które się stawia, bądź ustala plan oddłużenia, bądź umarza postępowanie oddłużeniowe.

Ponieważ dla wykonywania poruczonych Komisjom wojewódzkim zadań konieczna jest szczegółowa znajomość gospodarki związków samorządowych, przeto Komisje te mają prawo badać budżety, zamknięcia rachunkowe, sprawozdania i wszelkie akta i dokumenty poszczególnych związków oraz ich urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw tudzież przeprowadzać lustracje na miejscu przez swych delegatów i rzeczoznawców.

Pracami Komisji wojewódzkiej kieruje przewodniczący, który reprezentuje ją również nazewnątrz. Do pomocy ma on

biuro Komisji, które prowadzi sekretarz, powołany przez przewodniczącego względnie wyznaczony przez wojewodę.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 18.XII.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 1, poz. 1 ex 1935 r.) w wykonaniu art. 1 ust. 2 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych ustala zasady i warunki konwersji na pożyczki długoterminowe należności Banku Gospodarstwa Krajowego i banków komunalnych od związków samorządowych.

Konwersją zostały objęte: a) krótkoterminowe pożyczki, udzielone związkom samorządowym przez B. G. K. przed dniem 1 kwietnia 1934 r. oraz b) nieuiszczone do dn. 28.X.1934 r., a należne za czas do dn. 1 kwietnia 1934 r. raty z tytułu pożyczek długoterminowych tudzież odsetki, prowizje, koszty i inne należności uboczne z tytułu pożyczek krótkoterminowych, jak i długoterminowych, udzielonych związkom samorządowym przez B. G. K. i banki komunalne.

Ponadto należności B. G. K., wymienione w obu powyższych punktach podlegają przed dokonaniem konwersji obniżeniu o 17%, a odsetki zwłoki naliczone przez przytoczone wyżej instytucje wierzycielskie za czas od 1.IV.1932 r. do 28.X.1934 r., o ile w tym czasie nie zostały zapłacone, ulegają umorzeniu.

Okres umorzenia długoterminowych pożyczek konwersyjnych został ustalony na 36½ lat. Oprocentowanie zostało obniżone do 5½% w stosunku rocznym, a wysokość dodatku administracyjnego dla instytucji wierzycielskiej rozporządzenie określiło na ½% w stosunku rocznym od niespłaconej części kapitału pożyczki.

Dla dokonania konwersji wymagany jest jednak konkretny wniosek dłużnego związku samorządowego, który powinien być zgłoszony do dnia 1 kwietnia 1936 r.

Koszty konwersji ponosi dłużny związek samorządowy według norm, ustalonych przez instytucję wierzycielską, a zatwierdzonych przez Ministra Skarbu.

Ogłoszony rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 24.IV.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 34, poz. 244 statut Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorjalnego szczegółowo ustala organizację i sposób działalności tego Związku. Rozwija on przytem niektóre ramowe postanowienia rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 24.X.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 847) o Związku Rewizyjnym.

Na uwagę zasługują przede wszystkim przepisy statutu co do składu, sposobu ukonstytuowania oraz zakresu działania organów Związku.

W skład Rady Związku wchodzi z głosem stanowczym: 1) Prezes Związku, 2) po 1 członku, wybranym na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego przez sejmiki wojewódz-

kie, a na obszarze pozostałych województw przez rady wojewódzkie, 3) członkowie Zarządu, 4) osoby powołane przez Radę w drodze kooptacji w ilości nie większej niż 5 członków, 5) osoby, powołane w liczbie najwyżej 5-ciu przez Ministra Spraw Wewnętrznych, jedna osoba przez Ministra Skarbu i jedna przez Bank Gospodarstwa Krajowego, 6) po 1 osobie, powołanej w miarę uznania przez Ministrów Komunikacji, Opieki Społecznej, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, 7) 4 członkowie, wyznaczeni przez Związek Miast Polskich i 2 członkowie, wyznaczeni przez Związek Powiatów R. P., o ile dane Związki są członkami Związku Rewizyjnego.

Do kompetencji Rady Związku należy wybór członków Zarządu Związku i członków Komisji Rewizyjnej oraz podejmowanie uchwał w najważniejszych sprawach, jak uchwalanie preliminarza budżetowego, przyjmowanie do wiadomości sprawozdań z działalności i zatwierdzanie rocznego zamknięcia rachunkowego, ustalanie wysokości składek członkowskich i taryfy opłat za czynności Związku, ustalanie statutu stanowisk i uposażeń służbowych pracowników Związku, postanowienie o otwarciu i zwinięciu delegatury Związku i t. d.

Kadencja Rady wynosi 5 lat. Posiedzenia Rady są niejawnie — powinny one się odbywać przynajmniej dwa razy w ciągu roku, a ponadto w trybie nadzwyczajnym posiedzenie Rady powinno być zwołane na żądanie Ministra Spraw Wewnętrznych, Zarządu, Komisji Rewizyjnej albo większości członków Rady.

Zarząd składa się z Prezesa Związku i 7 członków, z których — czterech wybiera Rada Związku, a po jednym wyznaczają: Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Skarbu i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Do kompetencji Zarządu należy przyjmowanie nowych członków Związku, ustalanie okresowych planów rewizyj, rozpatrywanie sprawozdań z bieżącej działalności Związku, przygotowywanie wszelkich wniosków w sprawach należących do kompetencji Rady i t. d.

Kadencja Zarządu trwa również 5 lat. Zarząd winien być zwołany przynajmniej raz na kwartał względnie na posiedzenie nadzwyczajne na żądanie Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Skarbu, Komisji Rewizyjnej albo większości członków Zarządu.

Prezesa Związku powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych.

Do zakresu działania Prezesa Związku należą wszystkie sprawy Związku, nie zastrzeżone przepisami statutu innym organom Związku, a w szczególności reprezentuje on Związek nazewnątrz, załatwia sprawy bieżące, przyjmuje i zwalnia pracowników oraz jest ich naczelnym zwierzchnikiem służbowym,

kieruje całą działalnością Związku, prowadzi w imieniu Związku korespondencję oraz podpisuje zań pisma, dokumenty i ogłoszenia.

Komisja Rewizyjna składa się z 4 członków, wybieranych i odwoływanych przez Radę Związku. Do obowiązków Komisji Rewizyjnej należy przeprowadzenie kontroli formalnej rachunkowości i kasowości Związku oraz czuwanie nad prawidłowym wydatkowaniem sum w ramach uchwalonego przez Radę budżetu, a w szczególności badanie bilansów i zamknięć rachunkowych przed złożeniem ich Radzie Związku, a nadto sprawdzanie stanu kasy przynajmniej 2 razy do roku.

Pozatem statut zawiera szczegółowe przepisy co do biura Związku, przyczem należy zaznaczyć, iż Związek może powoływać do życia delegatury, obejmujące swą działalnością poszczególne województwa lub większą liczbę województw, co do zakresu działalności i gospodarki finansowej Związku oraz nadzoru państwowego nad Związkiem.

Sprawy ulg w spłacie zaległości podatkowych dotyczą:

a) ustawa z dn. 26.III.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 202), która nowelizuje zasadniczą ustawę o spłacie zaległości podatkowych z dn. 10.III.1932 r. Najważniejsza zmiana polega na tem, iż działanie ustawy z 1932 r. rozciągnęło dodatkowo na zaległości w podatku od placów budowlanych, od energii elektrycznej, od uboju, nadzwyczajnym podatku od niektórych zajęć zawodowych, podatku wojskowym, nadzwyczajnej daninie majątkowej i daninie lasowej oraz składkach z tytułu ubezpieczeń od ognia w instytucjach publiczno - prawnych.

b) rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 20.IX.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 89, poz. 816), wprowadzające pewne zmiany w rozp. Min. Skarbu z dn. 25.XI.1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 731).

c) rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 28.III.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 135), które pod pewnemi warunkami umarza z urzędu zaległości, bez względu na ich wysokość, pochodzące z przypisów dokonanych przez 1.IV.1933 r., a figurujące w księgach bierczych w dn. 31.III.1935 r. w podatkach: gruntowym, od nieruchomości, od lokali, od placów budowlanych, przemysłowym od obrotu i dochodowym łącznie z dodatkami samorządowemi, karami za zwłokę, odsetkami za odroczenie i kosztami egzekucyjnymi.

d) rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 15.IV.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 29, poz. 225) zawierające szczegółowe przepisy co do odroczeń oraz częściowych, względnie całkowitych umorzeń zaległości w podanych wyżej pod a) podatkach.

e) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 8.V.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 36, poz. 259), które ustala szczegółowe normy odnośnie ulg w spłacie zaległości w samoistnych

daninach komunalnych: podatku wyrównawczym, specjalnych opłatach i dopłatach drogowych, opłatach zastępujących świadczenia drogowe w naturze, podatku inwestycyjnym, podatku od lokali w gminach wiejskich o charakterze miejskim, podatku od placów budowlanych, pobieranym do dn. 1.IV.1932 r. oraz zasadniczym podatku wojskowym, pobieranym na rzecz gmin.

f) Ustawa z dn. 18.III.1935 r. o pobieraniu odsetek od zaległości w podatkach państwowych i innych daninach publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 129) obniża odsetki od zaległości w podatkach państwowych oraz daninach samorządowych (dodatki do podatków państwowych oraz samoistne podatki komunalne) do 0,75% miesięcznie, począwszy od dnia następnego po upływie terminu płatności.

Ponadto ustawa zwalnia od płacenia odsetek, jeżeli zaległość nie przekracza w każdej daninie łącznie z dodatkami kwoty 10 zł.

Wreszcie ustawa wprowadza t. zw. odsetki ulgowe, a mianowicie od zaległości, których spłata została odroczone lub rozłożona na raty decyzją właściwej władzy, przyczem wysokość tych odsetek została ustalona na 0,4% miesięcznie. Jeżeli jednakże płatnik nie dotrzyma terminu odroczenia względnie nie uiści raty w terminie traci prawo do odsetek ulgowych.

Należy przytem zaznaczyć, iż dotychczasowa terminologia: kary za zwłokę i odsetki za odroczenie została zastąpiona nowymi określeniami: odsetki i odsetki ulgowe.

Ustawa z dn. 21.II.1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 198) reguluje jednolicie to zagadnienie na całym obszarze Rzeczypospolitej, uchylając jednocześnie wszystkie przepisy w sprawach tą ustawą unormowanych.

W tej dziedzinie ustawa nakłada na związki samorządowe szereg obowiązków.

Zarządy gminne są obowiązane przyjmować zgłoszenia o zachorowaniu lub śmierci na jedną z wymienionych w art. 2 ustawy chorób zakaźnych.

W razie otrzymania takiego zgłoszenia zarządy gminne, mające własne organa sanitarne, powinny: a) niezwłocznie przeprowadzić niezbędne badania serobakterjologiczne i dochodzenia epidemiologiczne celem ustalenia rozpoznania choroby lub jej podejrzenia, źródła jej pochodzenia oraz sposobu jej przeniesienia, bądź też szerzenia się, b) w razie stwierdzenia choroby zakaźnej lub podejrzenia o nią wydać potrzebne zarządzenia, przewidziane tą ustawą, c) o przypadku choroby, wyniku dochodzeń i wydanych zarządzeniach zawiadomić powiatową władzę administracji ogólnej.

Jeżeli natomiast zarząd gminny, nie ma własnych organów sanitarnych, wszystkich potrzebnych czynności dokonuje na

skutek zawiadomienia gminy — powiatowa władza administracji ogólnej.

W razie stwierdzenia zachorowania na dżumę, żółtą gorączkę, ospę, cholerę, dur, płonicę, trąd, nosaciznę i wściekliznę lub podejrzenia o taką chorobę zarządy gminne, posiadające własne organa sanitarne, mają obowiązek: a) wzbronąć wstępu do wszystkich pomieszczeń uznanych za zakażone i w tym celu w sposób widoczny odpowiednio je oznaczyć aż do czasu ich odkażenia, b) zarządzić odosobnienie chorego oraz leczenie go w odpowiednich zakładach lub w mieszkaniu, c) zarządzić odosobnienie osób, które były w styczności z chorym, lub przybyły z miejscowości, dotkniętych epidemją—w mieszkaniu względnie odpowiednich zakładach, d) zarządzić przymusowe oczyszczenie lub odkażenie osób, pomieszczeń oraz przedmiotów zakażonych lub podejrzanych o zakażenie, przyczem przedmioty w razie konieczności mogą być nawet zniszczone.

W braku organów sanitarnych w gminie obowiązek dokonania tych czynności przechodzi na powiatową władzę administracji ogólnej.

Pod względem finansowym ustawa zobowiązuje związki samorządowe, na których terenie będą przebywać osoby, przymusowo odosobnione, do zapewnienia tym osobom w miarę potrzeby całkowitego utrzymania i leczenia z zastrzeżeniem regresu do osób, zobowiązanych z jakiegokolwiek tytułu prawnego do pokrycia tych kosztów, przyczem koszty utrzymania w razie ich nieściągalności ma zwracać związkom samorządowym Skarb Państwa.

Gminy zostały również zobowiązane do wypłaty odszkodowań na żądanie osób, które poniosły szkody lub straty wskutek odkażenia względnie zniszczenia należących do tych osób przedmiotów. Połowę wypłaconych odszkodowań może zwrócić gminom Skarb Państwa w przypadkach, zasługujących na uwzględnienie.

Wreszcie ustawa nakłada na powiatowe związki samorządowe i miasta, wydzielone z powiatów, obowiązek otwierania oddziałów dla chorych zakaźnych w szpitalach ogólnych oraz na powiatowe związki samorządowe i gminy obowiązek tworzenia innych zakładów i urządzeń sanitarnych, niezbędnych do walki z chorobami zakaźnymi, w zakresie, określonym przez wojewódzką władzę administracji ogólnej. Wszelkie związane z tem koszty ponoszą odnośnie związki samorządowe.

Za czynności dokonywane w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych lub zapobieganiem ich powstawaniu względnie szerzeniu się (odkażanie, tępienie zwierząt, owadów i robactwa) ustawa przyznaje związkom samorządowym prawo pobierania opłat.

Natomiast jeżeli związek samorządowy nie będzie spełniał obowiązków tą ustawą przewidzianych, stawa upoważnia wła-

dze państwowe do wykonania odpowiednich zarządzeń na koszt danego związku.

Ustawa z dn. 26.III.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 27, poz. 203) postanawia przeprowadzenie klasyfikacji gruntów na całym obszarze Państwa w celu ustalenia jednolitych podstaw dla równomiernego wymiaru podatku gruntowego i utrzymania ewidencji gruntów.

Dla dokonania tych prac ustawa powołuje do życia: 1) Główną Komisję Klasyfikacyjną — przy Ministerstwie Skarbu, 2) wojewódzkie Komisje Klasyfikacyjne — w siedzibie właściwej izby skarbowej oraz 3) powiatowe Komisje Klasyfikacyjne — w siedzibie właściwego urzędu skarbowego.

Przeprowadzenie klasyfikacji gruntów należy do zadań komisyj powiatowych, a komisje wyższe są instytucjami odwoławczymi i nadzorcami. Wyjątek stanowią grunty, będące własnością Państwa, których klasyfikacji mają dokonać komisje wojewódzkie w porozumieniu z właściwymi władzami.

Dla celów klasyfikacji ustawa dzieli grunty na następujące kategorie: a) grunty orne, b) łąki, c) pastwiska, d) grunty pod wodami, e) grunty pod lasami, f) nieużytki, a w obrębie kategorii na klasy zależnie od rodzajów i jakości gleb.

Na podstawie przeprowadzonej klasyfikacji mają być następnie założone powiatowe rejestry gruntowe.

Wydatki związane z pomiarami i klasyfikacją ponosi zasadniczo Skarb Państwa, przyczem wszystkie władze i urzędy państwowe i samorządowe, notariusze, instytucje publiczne, zakłady naukowe, banki państwowe i zakłady kredytu długoterminowego obowiązane są na żądanie Komisji Klasyfikacyjnych udzielać bezpłatnie wszelkich posiadanych materiałów i danych, dotyczących określenia obszaru, sposobu użytkowania i jakości gruntów oraz zezwalać na sporządzanie z nich odpisów. Ponadto zarządy gmin wiejskich i miejskich są obowiązane sporządzać i dostarczać Komisjom Klasyfikacyjnym wykazy wszystkich posiadłości gruntowych w obrębie gminy.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dn. 16.III.1935 r. w sprawie wykonania ustawy o nadzorze nad hodowlą bydła, trzody chlewnej i owiec (Dz. U. R. P. Nr. 20, poz. 120) poza szczegółowymi postanowieniami odnośnie ksiąg zarodowego bydła, trzody chlewnej i owiec, których prowadzenie jest obowiązkiem izb rolniczych, ustala skład i tryb postępowania Komisji Klasyfikacyjnych do orzekania o uznaniu rozplodników za odpowiednie do hodowli. Komisje te, których okręg działania nie może przekraczać obszaru powiatu, są 3-osobowe: przewodniczący i jego zastępca, delegowani przez izbę rolniczą oraz 2 członkowie i 2 zastępcy, delegowani przez przewodniczącego wydziału powiatowego, jako przedstawiciele powiatowego związku samorządowego, przyczem jeden członek i 1 zastępca

powinni pochodzic z pośród osób, obeznanych z właściwym działaniem hodowli, a drugim powinien być samorządowy lekarz weterynaryjny, jego zaś zastępcą inny lekarz weterynaryjny.

Odnosnie wprowadzonego ustawą obowiązku zapewnienia miejscowym rolnikom przez gminy i powiatowe związki samorządowe potrzebnej ilości rozplodników rozporządzenie porucza określenie odpowiedniej ilości rozplodników dla poszczególnych gmin wydziałom powiatowym, które w tej kwestji winny opierać się na zasadach ustalonych przez izbę rolniczą.

Ponadto rozporządzenie ustala, iż zarządy gminne mają obowiązek 2 razy do roku przyjmować zgłoszenia rozplodników przez ich właścicieli oraz dostarczać komisjom kwalifikacyjnym sporządzone na podstawie zgłoszeń wykazy rozplodników.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr. 162. Dawne obowiązki obszarów dworskich na terytorjum b. Galicji w stosunku do szkół powszechnych, oparte na deklaracjach tych obszarów i na przepisach ustawy krajowej z dn. 24 kwietnia 1924 r., po wejściu w życie ustawy o połączeniu obszarów dworskich z gminami z dn. 26 lipca 1919 r., poz. 404 Dz. Ust., straciły charakter świadczeń publiczno - prawnych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 14 kwietnia 1934 r. L. rej. 4522/31).

... Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Pierwszy zarzut skargi, że orzeczenie Kuratorjum Lwowskiego Okręgu Szkolnego opiera obowiązek skarżących do wykonywania świadczeń na rzecz szkół powszechnych w Kamionce Strumiłowej wyłącznie na orzeczeniach b. Rady Szkolnej Krajowej z dnia 27 lipca 1874 r. i z dnia 12 stycznia 1895 r., nie uwzględniając zupełnie okoliczności, że ustawy, na mocy których były wydane te orzeczenia, utraciły moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu szkół powszechnych (Dz. Ust. poz. 143), a instytucja obszarów dworskich została zlikwidowana przez ustawę z dnia 26 lipca 1919 r. (Dz. Ust. poz. 404), jest niesłuszny, gdyż, jak to wynika z treści tego orzeczenia, zostało ono wydane po ponownem rozważeniu ustalonego poprzednio orzeczeniami b. Krajowej Rady Szkolnej obowiązku świadczenia w świetle przepisów nowej ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. i oparte na art. 10 tej ustawy i § 12 rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy z dnia 30 maja 1923 r. (Dz. Ust. poz. 574), oraz na przepisie art. 44 ustawy z dnia 17 lutego 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (Dz. Ust. poz. 924) i ponadto w uwzględnieniu nowego stanu prawnego, wytworzonego przez ustawę z dnia 26 lipca 1919 r. (Dz. Ust. poz. 404),

został orzeczonu obowiązek świadczeń w naturze nie ze strony zlikwidowanego obszaru dworskiego Kamionka Strumiłłowa z Podzamczem, lecz ze strony współwłaścicielki majątności Kamionka Strumiłłowa z Podzamczem.

Natomiast słuszny jest następny zarzut skargi, że dane obowiązki obszarów dworskich, oparte na deklaracjach tych obszarów i na przepisach dawnej ustawy krajowej z dnia 24 kwietnia 1894 r. wskutek zniesienia obszarów dworskich przez ustawę z dnia 26 lipca 1919 r. (Dz. Ust. poz. 404) oraz przez odmienne uregulowanie ponoszenia kosztów utrzymania szkół powszechnych w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. (Dz. Ust. poz. 143), straciły charakter świadczeń publiczno - prawnych i pozostają w mocy tylko o tyle, o ile opierają się na fundacjach, zapisach i darowiznach, jako obowiązki prywatno - prawne, podlegające dochodzeniu wyłącznie w drodze sądowej, a nie administracyjnej.

Jak to już wyjaśnił i szczegółowo uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 1934 r. L. raj. 10322/31, (Vide „Samorząd Terytorjalny“ za rok 1934, str. 312, teza Nr. 201. Red.), zobowiązania właścicieli b. obszarów dworskich na terenie b. Galicji na rzecz szkół powszechnych i nauczycieli tych szkół od czasu wejścia w życie polskiej ustawy z dnia 26 lipca 1919 r. (Dz. Ust. poz. 404), t. j. z dniem 1 sierpnia 1919 r. stały się zobowiązaniami o charakterze prywatno - prawnym, wobec bowiem wcielenia obszarów tych do związków gminnych właściciele odnośnych nieruchomości przestali być czynnikami, powołanym do konkurencji w ponoszeniu wydatków szkolnych. Ten sam charakter prywatno - prawny zachowały powyższe zobowiązania i po wejściu w życie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. Ust. poz. 143) oraz ustawy uposażeniowej z dnia 9 października 1923 r. (Dz. Ust. poz. 924), ponieważ ustawy powyższe utrzymały wprawdzie w mocy zobowiązania na rzecz szkół z tytułu aktów fundacyjnych, zapisów, darowizn i umów, legalnie obowiązujących, nie określiły jednak warunków do powstania i ważności tych zobowiązań, ani nie stworzyły łączności tych zobowiązań ze świadczeniami publicznymi.

Odmienne stanowiska co do charakteru zobowiązania, będącego przedmiotem sprawy niniejszej, zajętego przez Sąd Najwyższy w uchwale Izby III z dnia 3 stycznia 1922 r. L. cz. R. 976/21/1, którą to uchwałą Sąd Najwyższy zatwierdził uchwałą Sądu Apelacyjnego we Lwowie, jako Sądu Rekursowego w postępowaniu hipotecznym, odmawiającą zainstabulowania w stanie biernym hipoteki dóbr Kamionka Strumiłłowa prawa poboru 17 sagów drzewa rocznie na rzecz tamtejszych szkół ludowych z powodu publiczno - prawnego charakteru tego zobowiązania, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznaje za miarodajne dla danej sprawy, o ile chodzi o okres po 1 sierpnia 1919 r., gdyż Sąd Najwyższy rozważał tylko kwestję możliwości zainstabulowania prawa bezpłatnego pobierania z lasów dworskich na opał szkół 17 sagów drzewa na podstawie orzeczenia b. Rady Szkolnej Krajowej z dnia 5 maja 1911 r. L. 1246 w świetle przepisów, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 lipca 1919 r. (Dz. Ust. poz. 404).

W myśl rozważań powyższych sprawa świadczeń ze strony skarżących na rzecz szkół powszechnych w Kamionce Strumiłłowej, — o ile chodzi o świadczenia, należne za okres po wejściu w życie ustawy z dnia 26 lipca 1919 r. (Dz. Ust. poz. 404) t. j. po 1 sierpnia 1919 r. na podstawie deklaracji Hr. Miera w 1857 r., nie może być rozstrzygana przez władze administracyjne, a jedynie w drodze sądowej.

Władze administracyjne, poddając powyższą sprawę swojemu rozstrzygnięciu, przekroczyły granice swej właściwości.

Ponieważ zaskarżone orzeczenie nałożyło na skarżące obowiązek świadczeń w naturze na rzecz szkół w Kamionce Strumiłłowej również za

okres przed 1 sierpnia 1919 r., bo od roku 1910, należy rozważyć kwestję legalności zaskarżonego orzeczenia również w odniesieniu do tego okresu.

Otóż w odniesieniu do tego ostatniego okresu zarzut skarżących co do prywatno - prawnego charakteru omawianego zobowiązania i niedopuszczalności drogi administracyjnej jest niesłuszny, gdyż, jak to szczegółowo wyjaśnił i uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1927 r. L. rej. 532/26, a poprzednio w wyroku z dnia 31 października 1923 r. L. rej. 7/22 (Orzec. S. P. 1924 r. Nr. 128), zobowiązania tego rodzaju miały według obowiązującego wówczas ustawodawstwa (ustawa z dnia 24 kwietnia 1894 r., Dz. Ust. Kr. Nr. 49) charakter publiczno - prawny i spory co do tych świadczeń podlegały orzecznictwu władz administracyjnych...

Ponadto z podanych powyżej wywodów Najwyższego Trybunału Administracyjnego co do prywatno-prawnego charakteru spornego zobowiązania w okresie po 1 sierpnia 1919 r. wynika, że w drodze administracyjnej mógł być nałożony na skarżące obowiązek wydania zaległości tylko za okres do 1 sierpnia 1919 r. Wobec tego zobowiązanie skarżących do wydania zaległości w świadczeniach za okres po 1 sierpnia 1919 r. było niezgodne z ustawą.

Z motywów powyższych Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę w odniesieniu do tej części zaskarżonego orzeczenia, w której został na skarżące nałożony obowiązek świadczenia... w okresie do 1 sierpnia 1919 r., pozatem zaskarżone orzeczenie uchylił.

Nr. 163. 1. Bieg jednorocznego czasokresu, potrzebnego dla nabycia domicylu wsparcia (§ 10 ustawy niem. z dn. 30 maja 1908 dz. ust. Rz. Niem. str. 381) nie spoczywa w myśl § 14 ust. 1 tej ustawy w czasie leczenia ubogich, lub członków jego rodziny kosztem kasy chorych na zasadzie ustawy z dn. 19 maja 1920 r. (poz. 272 Dz. Ust.).

2. Przepis ustępu 3 § 29 ustawy z dn. 30 maja 1908 r. (dz. ust. Rz. Niem. str. 381) odnosi się wyłącznie do rozmiarów i czasu trwania opieki społecznej, ciężającej według ustępów 1 i 2 tego § na związku wspierania ubogich miejsca służby względnie pracy ubogich i nie ma wpływu na bieg czasokresu jednorocznego, potrzebnego do nabycia domicylu wsparcia (§ 10 tej ustawy).

(Wyrok N. T. A. z dn. 15 października 1934 r. L. rej. 2221/33. Teza).

Małoletni Stanisław W., syn Michała, robotnika, zamieszkałego od dnia 1 lipca 1923 r. w Myjach, przyjęty został dnia 21 maja 1929 r. z powodu choroby umysłowej do Krajowego Zakładu Psychiatrycznego w Owińskach. Koszta leczenia i utrzymania pokryła do dnia 21 sierpnia 1929 r. powiatowa kasa chorych w Ostrzeszowie, a od dnia 22 sierpnia do 20 listopada 1929 r. Miejskowy Związek wspierania ubogich w Grabowie, a to na zasadzie § 29 ustawy o domicylu wsparcia z dn. 30 maja 1908 r. (dz. ust. Rz. Niem. str. 381), jako związek ubogich miejsca pracy Michała W. Dalsze koszty opieki społecznej pokrywał tymczasowo Wojewódzki Związek wspierania ubogich w Poznaniu, który zwrotu stąd mu urosłych kosztów domagał się na zasadzie § 30 tej ustawy od Miejskowego Związku wspierania ubogich w Myjach, twierdząc, że Michał W. nabył na obszarze tego związku domicyl wsparcia przez jednoroczny nieprzerwany pobyt, a ten domicyl dzieli też małoletni syn jego Stanisław. Wobec odmowy wytoczył Wojewódzki związek spór przed Wojewódzkim Sądem Administra-

cyjnym w Poznaniu, domagając się zasądzenia pozwanego na zapłacenie mu z tego tytułu po dzień 31 grudnia 1931 kwoty 1256 zł. 15 gr., licząc 679 dni po 1,85 zł. dziennie, wraz z karą za zwłokę po 1,5% miesięcznie, dalej na ponoszenie ewentualnych dalszych kosztów, powstać mogących po dniu 31 grudnia 1931 r., wreszcie na ponoszenie kosztów sporu.

Wyrokiem z dnia 26 września 1932 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił powództwo na koszt powoda z tem uzasadnieniem, że W. nie nabył siedziby wsparcia u pozwanego, gdyż bieg terminu jednorocznego z § 10 ustawy, rozpoczęty 1 lipca 1928 r., został w myśl § 14 ust. 1 w związku z § 29 ust. 3 zawieszony już w chwili rozpoczęcia świadczeń kasy chorych, a więc w dniu 21 maja 1929 r. i od tego czasu spoczywa.

Od wyroku tego odwołał się powód do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodząc, że potrzeba wspierania W. powstała dopiero 22 sierpnia 1929 r., a że w tym czasie W. nabył był już domicyl wsparcia u pozwanego przez jednoroczny nieprzerwany pobyt. Zarazem odstąpił powód z powołaniem się na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 4 maja 1932 r. L. rej. 7747/30 od żądania kar za zwłokę i wniósł o przyznanie mu odsetek zwłoki w wysokości 10% w stosunku rocznym.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak to słusznie zaznaczył Sąd I instancji, bieg jednorocznego czasokresu, potrzebnego do nabycia siedziby wsparcia (§ 10) spoczywa zgodnie z brzmieniem § 14 ust. 1 ustawy z r. 1908 jedynie w okresie, w którym dana osoba otrzymywała publiczne wsparcie od związku ubogich; bieg ten nie spoczywa zatem w czasie leczenia danej osoby — a także członka jej rodziny — na koszt kasy chorych na zasadzie ustawy z dn. 19 maja 1920 r. (poz. 272 Dz. Ust.), ponieważ świadczenia, oparte na tej ustawie, nie są wsparciem, udzielonem przez związek ubogich.

Jednakowoż Sąd Administracyjny jest zdania, że wyjątek od tej zasady stanowi wypadek, gdy — jak w niniejszej sprawie — po upływie obowiązkowego leczenia na koszt kasy chorych, członek rodziny ubezpieczonego korzystał z dalszej opieki społecznej na koszt związku ubogich miejsca pracy. W tym wypadku, zdaniem Sądu a quo, czas opieki społecznej związku wspierania ubogich liczy się tak, jak gdyby ona rozpoczęła się w chwili, gdy rozpoczęła się opieka kasy chorych, co zdaniem tego Sądu wynika z § 29 ust. 3 tej ustawy.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie podzielił tego zapatrywania:

Cytowany § 29 ustawy z r. 1908 nakłada w ustępach 1 i 2 na Związek wspierania ubogich miejsca służby lub pracy obowiązek ponoszenia przez okres pierwszy 26 tygodni kosztów leczenia osób, które zachorowały w czasie trwania stosunku służbowego, lub roboczego oraz członków ich rodzin, jeśli z nimi dzielą domicyl wsparcia. Ustęp natomiast 3 tego § głosi, że jeśli kosztu leczenia osób, wymienionych w ustępach 1 i 2, poniosła kasa chorych, a po ustaniu świadczeń tej kasy zachodzi potrzeba udzielenia opieki ubogiemu, to kosztu tej opieki ponosić, lub zwrócić winien Związek wspierania ubogich miejsca służby względnie pracy w taki sposób, jak gdyby opieka nad ubogim powstała już w chwili, w której rozpoczęły się świadczenia kasy chorych.

Ten ostatni ustęp odnosi się przeto wyłącznie do rozmiarów i czasu trwania opieki społecznej, ciężającej według ustępów 1 i 2 tego § na Związek wspierania ubogich miejsca służby względnie pracy ubogiego, i ma ten skutek, że czas, w którym udzieliła pomocy kasa chorych, może być zaliczony na rzecz 26 tygodniowego okresu obowiązkowej opieki tego związku.

Natomiast — zdaniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego — przepis ten nie ma wpływu na bieg czasokresu jednorocznego, potrzebnego do nabycia domicylu wsparcia przez osobę wspieraną. Gdyby bowiem ustawodawca chciał ustanowić wyjątek od § 14 ust. 1 w tym kierunku

ku, że w wypadku, przewidzianym w § 29 ust. 3, bieg powyższego czasokresu zawiesza się już z chwilą udzielenia pomocy lekarskiej przez kasę chorych, musiałby to wyraźnie powiedzieć.

A ponieważ niespornem jest, że w dniu 22 sierpnia 1929, t. j. w chwili, gdy po ustaniu leczenia Stanisława W. na koszt kasy chorych w Ostrzeszowie, przejął nad nim opiekę Miejskowy Związek wspierania ubogich w Grabowie, upłynął już był rok od dnia zamieszkania jego ojca w Myjach (1 lipiec 1928), należało uznać, że zarówno Michał W., jak też wspomniany syn jego Stanisław w tym dniu posiadali już domicyl wsparcia u pozwanego.

Gdy pozatem ani potrzeba wspierania umysłowo chorego W., ani wysokość kosztów zakładowych nie jest sporna, należało, zmieniając zaczępiony wyrok, orzec jak na wstępie.

Powolywanie się pozwanego na okoliczność, że W. miał poprzednio domicyl wsparcia w gminie Lezionne, jest bez znaczenia, gdyż domicyl ten utracił na zasadzie § 22 ust. 1 cytowanej ustawy przez nabycie domicylu wsparcia u pozwanego...

Nr. 164. Właściwy według § 30 ustawy z dn. 30 maja 1908 r. (Dz. Ust. Rz. Niem. str. 381) Związek wspierania ubogich nie jest obowiązany ponosić kosztów leczenia osoby, przekazanej przymusowo przez władzę policji obyczajowej do specjalnego zakładu leczniczego z powodów sanitarno - policyjnych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 15 października 1934 r. L. rej. 1233/33. Teza).

Wanda M., robotnica nieznanego stałego zamieszkania, po odsiedzeniu kary więzienia w Toruniu, poddana została leczeniu na chorobę weneryczną w Lecznicy Dobrego Pasterza w Toruniu w czasie od 23 listopada 1927 r. do 2 stycznia 1928 r.

Na wniosek Magistratu m. Torunia (Wydział Opieki Społecznej) zwrócił Magistratowi w dniu 3 października 1928 r. odnośne koszty leczenia w kwocie 196,35 zł. Starosta Krajowy Pomorski, uznając M. za ubogą krajową w myśl § 33 punkt b. ustawy o domicylu wsparcia z dn. 30 maja 1908 r. (dz. ust. Rz. Niem. str. 381).

Pismem z dnia 18 marca 1929 r. L. dz. II. 1367 zawiadomił Starosta Krajowy Pomorski Magistrat m. Torunia, że dochodzenia, przeprowadzone z jego ramienia, wykazały, iż Wanda M. odstawioną została w dniu 23 listopada 1927 r. do Lecznicy Dobrego Pasterza przymusowo przez Policję Państwową celem leczenia na chorobę weneryczną, że zatem kosztą powstałe przez to leczenie zalicza się do kosztów sanitarno - policyjnych, które nie podlegają zwrotowi przez Wojewódzki Związek Ubogich na zasadzie § 28 cytowanej wyżej ustawy.

Na tej podstawie zażądał Starosta Krajowy zwrotu uiszczonych przezeń kosztów leczenia w kwocie 196,35 zł., a wobec odmowy wytoczył imieniem Wojewódzkiego Związku wspierania ubogich spór przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Toruniu, domagając się zasądzenia pozwanego na zasadzie § 812 k. c. oraz § 28 cyt. wyżej ustawy na zwrot powyższej sumy, jako niesłusznie pobranej...

Wyrokiem z dn. 21 września 1932 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę oddalił na koszt powoda, wywołując w uzasadnieniu, że z dochodzeń, przeprowadzonych przez powoda, wynika, iż M. nie posiadała domicylu wsparcia na obszarze pozwanego związku oraz, że powód sam uznał ją za ubogą krajową, wreszcie, że powoływanie się powoda dla uzasadnienia swej pretensji na §§ 28 i 31 ustawy z dn. 30 maja 1908 r. (Dz. Ust. Rz. Niem. str. 381) nie znajduje potwierdzenia ani w interpretacji ścisłej ani logicznej ustawy.

Od wyroku tego odwołał się powód do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

...Powód domaga się od pozwanego zwrotu kwoty wyłożonej na leczenie M., twierdząc, że uiszczył ją w mniemaniu, iż odnośne koszty wynikły z udzielonej M. w myśl cytowanej ustawy opieki społecznej, gdy tymczasem późniejsze dochodzenia wykazały, że leczenie wymienionej na chorobę weneryczną nastąpiło wskutek przymusowego dostawienia jej do zakładu przez władzę policyjną, a więc odnośne koszty powstały w interesie sanitarno - policyjnym i jako takie nie podlegają zwrotowi przez związek wspierania ubogich.

Do obowiązków opieki społecznej nad ubogimi należy także obowiązek leczenia w razie choroby (§ 1 ustawy z dn. 8 marca 1871 r. zb. ust. pr. str. 130 i art. 3 lit. c) ustawy o opiece społecznej z dn. 16 sierpnia 1923 r. poz. 726 Dz. Ust.).

Do świadczeń z tytułu opieki społecznej nie należą jednak — co również nie jest sporne — koszty leczenia, spowodowane w interesie sanitarno - policyjnym w celu zapobieżenia zarażeniu (porównaj zbiór orzeczeń Niem. Urzędu dla spraw swojszczyzny tom 14 str. 70 i tom 28 str. 77).

Ze znajdującego się w aktach powoda na karcie 15 sprawozdania Ekspozytury Policji Śledczej (Wydział Obyczajowy) w Toruniu z dn. 7 marca 1929 r. wynika, że M. miała być odstawiona po odbyciu kary więzienia do domu pracy w Chojnicach, z powodu jednak stwierdzonej u niej choroby wenerycznej nie została odstawiona do Chojnic lecz do Lecznicy Dobrego Pasterza w Toruniu. Treść powyższego sprawozdania wskazuje niedwuznacznie na to, że umieszczenie M. w lecznicy nastąpiło z polecenia policji obyczajowej w interesie sanitarnym, a mianowicie dla zapobieżenia zarażeniu osób trzecich chorobą weneryczną, u niej stwierdzoną, a w szczególności dla zapobieżenia przewleczenia tej choroby do domu pracy w Chojnicach.

Wobec tego upada twierdzenie pozwanego, jakoby M. leczyla się w Lecznicy Dobrego Pasterza dobrowolnie, a zatem w drodze opieki społecznej. W szczególności twierdzenie to nie znajduje oparcia w powołanym w odpowiedzi na odwołanie protokole przesłuchania M. z dn. 23 listopada 1927 r. Obojętną też dla kwestji, będącej przedmiotem sporu, jest okoliczność, podniesiona w odpowiedzi pozwanego, „niepoparta zresztą dowodami“, jakoby M. po wyleczeniu nie została przekazana do domu pracy, lecz wyjechała do Warszawy.

Wыводów pozwanego, że przymusowe umieszczenie M. w lecznicy mogło na podstawie przepisów policyjno - sanitarnych nastąpić tylko w drodze zarządzenia policyjnego, skierowanego do Magistratu m. Torunia, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie brał pod uwagę, ponieważ pozwany nawet nie wskazuje, jakie przepisy nakazują jego zdaniem tego rodzaju postępowanie władzy policyjnej w stosunku do osób przekazanych — jak w danym wypadku M. — władzy tej na zasadzie § 362 niem. kod. karnego.

Nie przesądzając przeto kwestji, kto ma ponieść ostatecznie koszty leczenia M. w Lecznicy dla wenerycznych w Toruniu, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że koszty te nie wynikają z obowiązku opieki społecznej, że zatem powód, stwierdziwszy ten fakt, miał prawo domagać się zwrotu omyłkowo uiszczzonej kwoty 196 zł. 35 gr.

Nr. 165. Z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Robót Publicznych z dnia 2 lipca 1929 r. o sporządzaniu i zatwierdzaniu projektów robót budowlanych i o trybie postępowania przy wydawaniu pozwoleń na budowę i na użytkowanie budynków (Dz. Ust. poz. 456) utraciły moc obowiązującą pomiędzy innemi: § 7 ustawy budowniczej dla miasta Lwowa

z dn. 21 kwietnia 1885 r. (Dz. Ust. i rozp. kr. z 1885 r. Nr. 31 i z 1909 r. Nr. 111), § 7 ustawy budowniczej dla miast z dnia 4 kwietnia 1889 r. (Dz. Ust. i rozp. kr. z 1889 r. Nr. 31, z 1898 r. Nr. 70 i z 1907 r. Nr. 56) i § 3 ustawy budowniczej dla miasteczek i wsi z dnia 13 października 1899 r. (Dz. Ust. i rozp. kr. z 1899 r. Nr. 133, z 1907 r. Nr. 57 i z 1909 r. Nr. 91)“.

(Wrok N. T. A. z dnia 26 października 1934 r. L. rej. 2242/32. Teza).

Orzeczeniem z dnia 10 lutego 1930 r. L. 1449 Zwierzchność gminna w Rawie Ruskiej zezwoliła Jakóbowi H. na wykonanie przeróbek w budynku mieszkalnym przy ul. Kościelnej Nr. 66a, w Rawie Ruskiej.

Naskutek odwołania współwłaściciela tego budynku Todresa R., wzniesionego dopiero 10 września 1930 r., w którym T. R. protestował przeciwko wydaniu pozwolenia budowlanego bez jego zgody, Wydział Powiatowy orzeczeniem z dnia 17 lipca 1931 r. L. 2940 uchylił powyższe zezwolenie budowlane, wydane przez Zwierzchność gminną, na tej podstawie, że dochodzenia komisyjne i badanie planów były dokonane niezgodnie z postanowieniami § 8 ustawy budowlanej z dnia 4 kwietnia 1889 r. dla miast w b. Galicji (Dz. Ust. Kr. Nr. 31).

Przeciwko orzeczeniu Wydziału Powiatowego z dnia 17 lipca 1931 r. wniósł odwołanie Jakób H., wywodząc w tem odwołaniu, że badanie komisyjne odbyło się zgodnie z § 8 wymienionej powyżej ustawy budowniczej, gdyż zgodnie z tym przepisem na rozprawę zostali wezwani sąsiedzi i budujący, ustawa zaś nie wymaga, by byli wzywani wszyscy współwłaściciele, tembardziej, że ustalenie tabularnej własności często nie prowadziło do celu wobec tego, że stan tabularny nie zawsze jest zgodny z faktycznem posiadaniem, badanie zaś planu było zbędne, wobec tego, że chodziło tylko o zamianę drzwi i urządzenie balkonu. Ponadto rekurent wskazał, że T. R. pomimo, że wiedział oddawna o udzielonem pozwoleniu, jako mieszkający niedaleko i jego szwagier, zgłosił odwołanie dopiero po dziesięciu miesiącach, gdy się popsuły stosunki rodzinne.

Lwowski Urząd Wojewódzki orzeczeniem z dnia 12 grudnia 1931 r. L. S. S. 446/bud./31 odwołania powyższego nie uwzględnił, a to na tej podstawie, że według wyniku przeprowadzonych dochodzeń T. R. jest współwłaścicielem tego budynku, na przeróbkę którego było wydane pozwolenie, co nie mogło mieć miejsca bez jego zgody, jako współwłaściciela, w myśl postanowień § 7 ustawy budowlanej z 1889 r. i analogicznych przepisów § 3 ustawy budowlanej z 1899 r. i § 7 ustawy budowlanej dla m. Lwowa.

Powyższe orzeczenie Jakób H. zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Rozpatrując sprawę niniejszą, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył jedyny zarzut skargi, że § 7 ustawy budowniczej z dnia 4 kwietnia 1889 r., wbrew wywodom władzy pozwanej, nie nakłada na budującego obowiązku wykazywania wobec władzy budowlanej przy uzyskiwaniu pozwolenia na przebudowę danego budynku prawa własności w odniesieniu do tego budynku, ani uzyskiwania zgody wszystkich współwłaścicieli tego budynku, ani też władza budowlana nie jest obowiązana do ustalania prawa własności.

Wymieniony w zaskarżonem orzeczeniu § 7 ustawy budowniczej z dnia 4 kwietnia 1889 r. (Dz. Ust. kr. 1889 r. Nr. 31, 1898 r. Nr. 70 i 1907 r. Nr. 56), jako bezpośrednia podstawa prawna zaskarżonego orzeczenia, jak również podane w temże orzeczeniu dla wyjaśnienia istotnego znaczenia wskazanego § 7 ustawy budowlanej z dnia 4 kwietnia 1889 r. analogiczne postanowienia § 3 ustawy budowlanej z dnia 13 października 1899 r. (Dz. Ust. Kr. 1899 r. Nr. 133, 1907 r. Nr. 57 i 1909 r.

Nr. 91) i § 7 ustawy budowniczej dla miasta Lwowa z dnia 21 kwietnia 1885 r. (Dz. Ust. Kr. 1885 r. Nr. 31 i z r. 1909 Nr. 111) utraciły moc obowiązującą w myśl art. 420 prawa budowlanego (Dz. Ust. 1928 r. poz. 202) z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Robót Publicznych z dnia 2 lipca 1929 r. o sporządzaniu i zatwierdzaniu projektów robót budowlanych i o trybie postępowania przy wydawaniu pozwoleń na budowę i na użytkowanie budynków (Dz. Ust. poz. 436), t. j. z dniem 17 sierpnia 1929 r., gdyż przepisy te tylko przejściowo zostały utrzymane w mocy w myśl ust. 3 art. 420 prawa budowlanego do czasu uregulowania odnosnych kwestyj w rozporządzeniu, wydanem na podstawie art. 381 nowego prawa budowlanego. Właśnie rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 2 lipca 1929 r. dało nowe unormowanie kwestyj, objętych wymienionymi powyżej przepisami galicyjskich krajowych ustaw budowlanych.

W tym stanie rzeczy rozważanie sformułowanego powyżej zarzutu skargi w świetle przepisu § 7 budowniczej ustawy krajowej z dnia 4 kwietnia 1889 r. stało się bezprzedmiotowe, należy jednak rozważyć tenże zarzut w świetle przepisów prawa budowlanego z dnia 16 lutego 1928 (Dz. Ust. poz. 202) i rozporządzenia wykonawczego z dnia 2 lipca 1929 r. (Dz. Ust. poz. 456), którymi to przepisami powinny były kierować się zarówno władza, wydająca kwestjonowane pozwolenie budowlane skarżącemu, jak i władza pozwana, rozstrzygając odwołanie.

Otóż jak to już zasadniczo wyjaśnił i uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku swym z dnia 29 maja 1934 r. w sprawie L. rej. 9209/31 r., prawo budowlane z dnia 16 lutego 1928 r. rzeczywiście nie zawiera przepisu, któryby nakładał na władzę budowlaną, udzielającą pozwoleń budowlanych, obowiązek dochodzenia, czy grunt, na którym ubiegający się o pozwolenie zamierza budować, czy też budynek, podlegający przebudowie, stanowią własność ubiegającego się o pozwolenie, czy znajdują się w jego posiadaniu i czy wreszcie wzniesienie nowego budynku, czy też przebudowa istniejącego, nie narusza praw osób trzecich, a więc praw współwłaścicieli, dzierżawców, posiadaczy faktycznych, sąsiadów, jak również wszelkich osób, roszcujących sobie pretensje do prawa własności lub posiadania tego gruntu lub podlegającego przebudowie budynku.

Przeciwnie z postanowienia art. 350 prawa budowlanego wynika niewątpliwie, że władza budowlana takiego obowiązku nie ma, udzielone bowiem przez władzę budowlaną pozwolenie na wzniesienie budowli lub przebudowę istniejącego budynku nie daje żadnych praw otrzymującemu pozwolenie w stosunku do osób trzecich, gdyż w niczem nie narusza praw, jakie służą tym osobom trzecim na podstawie przepisów prawa prywatnego, a w szczególności prawa obrony swych praw w drodze sądowej.

Powyższe wynika również z przepisów rozporządzenia Ministra Robót Publicznych z dnia 2 lipca 1929 r. (Dz. Ust. poz. 456) o wydawaniu pozwoleń na budowę, które również dla otrzymania pozwolenia na budowę nie wymaga ani wykazania prawa własności, ani prawnego czy też faktycznego posiadania, a traktuje jedynie o obowiązkach i prawach „ubiegającego się o pozwolenie na budowę” i jemu tylko nakazuje doręczać pozwolenie na budowę.

Skoro więc w rozpatrywanym wypadku pozwolenie na przeróbkę drzwi i okien, oraz na wybudowanie balkonu, wydane skarżącemu przez Zwierzchność gminną Rawy Ruskiej, nie zawiera w sobie w żadnej mierze stwierdzenia prawa własności skarżącego do budynku, podlegającego tej przeróbce i, jak podano wyżej, nie ogranicza praw współwłaścicieli do obrony ich praw i do tego budynku, a obronę tę art. 350 prawa budowlanego odsyła na drogę sądową, należało uznać, że Zwierzchność gminna Rawy Ruskiej, jako władza budowlana, wydając pozwolenie Jakóbowi H., na dokonanie przeróbek w domu Nr. 66a przy ul. Kościelnej w Rawie Ruskiej, w niczem nie naruszyła praw współwłaściciela tego budynku Todrysa R. i że władza pozwana nie miała podstawy prawnej do za-

twierdzenia zaskarżonem orzeczeniem orzeczenia Wydziału Powiatowego, uchylającego pozwolenie budowlane, wydane skarżącemu przez Zwierchność gminną Rawy Ruskiej.

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

Nr. 166. Z art. 11 p. 11 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, poz. 140 Dz. Pr., nie wynika, ażeby gmina miejska, powziąwszy zamiar prowadzenia zakładu rozrywkowego, była zwolniona od zachowania przepisów, obowiązujących dla osób, ubiegających się o otwarcie takiego zakładu, i ażeby władza była pozbawiona w stosunku do gminy tych uprawnień, które jej służą przy udzielaniu zezwoleń na otwarcie zakładu rozrywkowego w stosunku do osób i spółek prywatnych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 9 listopada 1934 r. L. rej. 4884/32. Teza).

Lubelski Urząd Wojewódzki decyzją z dnia 28 grudnia 1932 r. L. 2326/ B. P., powołując się na art. 1 i 2 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o widowiskach, poz. 177 Dz. Praw, i art. 75 p. 3 prawa o postępowaniu administracyjnem, nie uwzględnił prośby Magistratu m. Chełma z dnia 16-go czerwca 1931 r. o udzielenie zezwolenia na prowadzenie kinoteatru miejskiego pod nazwą „Bajka“ w Chełmie, oświadczając, że decyzji swojej, jako pozostawionej całkowicie swobodnemu uznaniu władzy, nie uzasadnia.

Odwołania Magistratu m. Chełma od tej decyzji Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 16 marca 1931 r. Nr. A. A. 27 c. 68, powołując się na te same przepisy, które przytoczył Wojewoda, nie uwzględniło, również nie uzasadniając rozstrzygnięcia.

Decyzję Ministerstwa zaskarżył Magistrat miasta Chełma do N. T. A., dowodząc w skardze, że z przepisów dekretu o widowiskach nie wynika prawo władzy do odmawiania zezwoleń bez uzasadnienia, że zarządzenie władzy sprzeczne jest z art. 101 Konstytucji, który zapewnia wolność zajęcia i zarobkowania, dopuszczając ograniczenia tylko ustawowe, dekret zaś o widowiskach takiego ograniczenia nie wymienia, a gdyby wymieniał, to utraciłby w tym względzie moc ze względu na art. 126 Konstytucji, że swobodna ocena władzy ma granice, określone okolicznościami faktycznymi, które Magistrat w odwołaniu przedstawił, że wreszcie gminie służy prawo do prowadzenia teatru po myśli art. 11 dekretu o samorządzie miejskim.

Władza pozwana wnosi o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej.

N. T. A. rozważył, co następuje:

Skarżąca gmina wywodzi, że z chwilą wejścia w życie Konstytucji utraciły moc automatycznie na mocy art. 126 wszystkie sprzeczne z Konstytucją przepisy, a w tej liczbie i przepisy dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o widowiskach. Trybunał nie widzi potrzeby wchodzić w bliższe rozważanie tej kwestji o znaczeniu art. 126 Konstytucji, w danej bowiem sprawie nie zachodzi wypadek sprzeczności pomiędzy przepisami Konstytucji i przepisami wspomnianego dekretu.

Art. 101 Konstytucji wprawdzie istotnie głosi wolność wyboru zajęcia i zarobkowania, przewiduje jednak również i ograniczenia tej wolności, ustanowione przez poszczególne ustawy. Do ograniczeń takich należy niewątpliwie ustanowiony ustawowo obowiązek uzyskania przed rozpoczęciem pewnych zajęć uprzedniego zezwolenia na to władzy czyli koncesji. Za koncesjonowane zajęcia zaś uważa dekret o widowiskach prowadzenie zakładów widowiskowych i rozrywkowych.

Według art. 2 dekretu pozwolenia na otwieranie wymienionych zakładów wydają miejscowe urzędy administracyjne. Z braku wskazań, jakich w tym zakresie ma władza trzymać się przepisów i czym się ma kierować przy udzielaniu zezwoleń, należy wnosić, że wydawanie tych zezwoleń pozostawione zostało całkowicie swobodnemu uznaniu władzy, która wobec tego po myśli art. 75 p. 3 prawa o postępowaniu administracyjnym nie jest obowiązana decyzji swojej o odmowie udzielenia zezwolenia na otwarcie zakładu widowiskowego lub rozrywkowego uzasadniać, a może ograniczyć się do powołania podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Temu ostatniemu wymaganiu czyni zadość zarówno decyzja Wojewody, jak i decyzja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, obie bowiem te decyzje powołują się na art. 1 i 2 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. i art. 75 p. 3 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Powoływany przez skarżący Magistrat wyrok N. T. A. z dnia 20 listopada 1924 r. L. rej. 679/23 nie może być uważany w tej sprawie za miarodajny, gdyż zapadł on przed wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, które w zacytowanym wyżej art. 75 ust. 3 zwalnia władzę od obowiązku szczegółowego uzasadniania orzeczeń, pozostawionych całkowicie jej swobodnemu uznaniu.

N. T. A. w wyrokach z dnia 19 stycznia 1931 r. L. rej. 4379/29 (Zbiór orzeczeń Nr. 339/A), z dnia 19 października 1928 r. L. rej. 4718/26 (Zbiór orzeczeń Nr. 153) z dnia 3 października 1932 r. L. rej. 5057/30 i z dn. 6 kwietnia 1934 r. L. rej. 10564/32, wyjaśnił, że i w wypadkach, gdy władza decyduje na zasadzie całkowicie swobodnego uznania, N. T. A. mocen jest ocenić, czy decyzja władzy nie może być uważana za całkowicie dowolną, i że wobec tego, w braku uzasadnienia w zaskarżonym orzeczeniu, akta sprawy, przedstawiane Trybunałowi, winny zawierać materiał, któryby wskazywał, jakimi względami na interes publiczny kierowała się władza, wydając zaskarżone orzeczenie. W sprawie niniejszej i tym wymogom stało się zadość, z akt bowiem wynika, że władza, odmawiając zezwolenia na prowadzenie przez Magistrat m. Chełma kinoteatru, wychodziła ze stanowiska uzdrowienia stosunków, panujących w sferach, kierujących gospodarką miejską w Chełmie, czemu, zdaniem władzy, prowadzenie przez Magistrat kinoteatru nie sprzyjałoby.

W tym stanie rzeczy i zważywszy ponadto, że powołanie się skargi na art. 11 dekretu o samorządzie miejskim nie jest w tym wypadku trafne, gdyż z przepisów tego artykułu wynika tylko, że gmina miejska ma wogóle prawo prowadzić teatry i zakłady rozrywkowe, bynajmniej zaś nie zwalnia on gmin od obowiązku poddania się przepisom obowiązującym przy otwieraniu tych zakładów, ani też nie pozbawia władzy w stosunku do gmin tych uprawnień, służących jej przy udzielaniu odnośnych zezwoleń, któremi ona dysponuje w stosunku do innych ubiegających się o koncesję, N. T. A., nie znajdując podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, — oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 167. Okoliczność, że ustawa, na której oparty był statut gminny, wydany przed wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (poz. 202 Dz. Ust.), uchylona została jego art. 419, nie wyklucza jeszcze możliwości zachowania mocy obowiązującej postanowień takiego statutu w charakterze przepisów miejscowych, na zasadzie art. 420 prawa budowlanego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 20 listopada 1934 r. L. rej. 4157/33. Teza).

Opierając się na § 3 statutu miejscowego do ustawy o linjach wytycznych z dnia 24 kwietnia 1909 r. (dz. urz. Woj. Pozn. str. 207) oraz na art. 174 i 420 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem (Dz. Ust. poz. 202), wymierzył Magistrat m. Poznania A. Ł. tytułem zwrotnych kosztów pierwszego urządzenia ulicy Tęczowej, a mianowicie urządzenia do odwodnienia od jego realności, położonej przy tej ulicy pod Nr. 12, opłatę w kwocie 150 zł., licząc 10 zł. od 1 m. długości frontu.

Po oddaleniu odnośnego sprzeciwu wniósł Ł. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, domagając się zwolnienia go od powyższej opłaty na tej zasadzie, że na swej parceli założył ogród owocowy i warzywny, a obecnie buduje domek gospodarczy w odległości 21 m. od ulicy, przyczem nie może korzystać z kanalizacji, gdyż pociągnęłoby to za sobą zbyt wysokie koszty.

Wyrokiem z dnia 22 grudnia 1932 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę uwzględnił i zwolnił powoda od nałożonej nań opłaty adiacentowej, kosztu zaś postępowania nałożył na pozwanego, wywodząc w uzasadnieniu co następuje:

Pozwany nie może wymierzać powodowi zaskarżonej opłaty na podstawie art. 174 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, gdyż artykuł ten stanowi zasadniczo, że urządzenie i utrzymanie ulic i placów należy do gminy. Aby gmina mogła w pewnej mierze koszty pierwszego urządzenia ulic przełożyć na właścicieli przyległych do tych ulic działek, wymaga podany wyżej artykuł uchwały rady gminnej.

Taką uchwałą, powziętą po wejściu w życie wyżej wymienionego rozporządzenia, nie mógł pozwany się wykazać. O ile zaś pozwany opiera wymiar na statucie swym z dnia 24 kwietnia 1909 r. oraz na połączonej z nim uchwale z dnia 10 listopada 1925 r., to Sąd stwierdził, że statut ten przestał obowiązywać z dniem wejścia w życie przepisów rozporządzenia o prawie budowlanem, normujących zasady, na których statut się opiera, to jest z dniem 5 czerwca 1928 r. Statut z 24 kwietnia 1909 r. oparty bowiem jest na ustawie, dotyczącej zakładania i zmiany ulic i placów w miastach i miejscowościach miejskich z dnia 2 lipca 1875 r. (zb. ust. pr. str. 561), której to ustawy przepisy wyraźnie zostały uchylone w art. 419 rozporządzenia o prawie budowlanem pod poz. 10, jako sprzeczne z przepisami powołanego rozporządzenia; ogólnie zaś przyjętą zasadą jest, że statuty związków samorządowych muszą mieć źródło swoje w ustawie, z którą ściśle są związane, i wygasają automatycznie z chwilą uchylenia ustawy, na której się opierają.

Pozwany — wywodzi dalej powyższy wyrok — nie może się również powoływać na okoliczność, że moc obowiązująca statutu z 24 kwietnia 1909 r. przedłużona została poza datę wejścia w życie przepisów rozporządzenia o prawie budowlanem przepisem art. 420 ustęp 1 cytowanego rozporządzenia, który postanawia, że do czasu wydania w myśl art. 408 do 417 przepisów miejscowych, zachowują moc obowiązującą w charakterze takich przepisów przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia o prawie budowlanem, a regulujące kwestję, wyszczególnione w tych artykułach w sposób, w nich podany. W ustępie 3 art. 420 bowiem wymienione są przepisy oraz ustawy, które stanowią źródło tych przepisów, które wedle art. 420 ust. 1 zachowują moc obowiązującą w charakterze przepisów miejscowych, wymienionych w art. 408 do 417.

W art. 420 ust. 3 nie jest i nie mógł być, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, powołany żaden przepis ustawy z dnia 2 lipca 1875 r., ponieważ ustawa ta, jak już wyżej powiedziano, w art. 419 pod 10 wyraźnie i w całości, jako sprzeczna z przepisami rozporządzenia o prawie budowlanem, została uchylona.

Przeciw temu wyrokowi wniósł pozwany rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Pozwany w piśmie rewizyjnym nie neguje, że cytowana już wyżej ustawa z r. 1875 przestała obowiązywać, i przyznaje słuszność wypowiedzianej przez Sąd a quo zasady, że z chwilą uchylenia ustawy wygasają automatycznie postanowienia statutów, wydanych na podstawie uchylonej ustawy.

Pozwany twierdzi jednak, iż w niniejszym wypadku zachodzi wyjątek od tej zasady, gdyż moc obowiązująca statutu z 24 kwietnia 1909 r., regulującego między innymi kwestję, wyszczególnioną w art. 408 poz. 1 rozporządzenia o prawie budowlanem, została przedłużona przez art. 420 tego rozporządzenia.

Wywody te nie są pozbawione słuszności.

Art. 408 pkt. 1 prawa budowlanego postanawia, że w ramach tego rozporządzenia przepisy miejscowe mają uregulować między innymi także zasady przełożenia kosztów urządzenia ulic w miastach na właścicieli przyległych działek. Niespornem jest, że w chwili wydania zaczepionego wyroku nowe przepisy miejscowe, regulujące powyższą kwestję dla obszaru m. Poznania, nie były jeszcze wydane. Statut m. Poznania z 24 kwietnia 1909 r. postanawia w § 3, na którym oparto wymiar spornej opłaty, że właściciele posiadłości, przyległych do ulic, wybudowanych po wejściu w życie odnośnych statutów z r. 1888 i 1889, są obowiązani zwrócić gminie koszty otwarcia terenu ulicznego, koszty pierwszych robót, koszty odwodnienia, urządzeń do oświetlenia, oraz 5 letniego utrzymania ulicy, w myśl §§ 4 do 14 tego statutu, jeżeli do wznoszenia budynków na posiadłościach tych przystąpiono po rozpoczęciu budowy ulicy.

Należy więc uznać, że te przepisy statutowe zawierają zasady przełożenia pewnych kosztów urządzenia ulic na właścicieli przyległych działek, a więc, że regulują one właśnie kwestję, wyszczególnioną w art. 408 poz. 1 prawa budowlanego; w konsekwencji przyjąć należy, że, o ile kwestję tę regulują zgodnie z powyższym prawem, zachowały na zasadzie cytowanego wyżej art. 420 moc obowiązującą do czasu wydania nowych przepisów miejskich w tej kwestji.

Zapatrywanie bowiem wyroku Sądu a quo, że w ustępie 3 art. 420 wymienione są ustawy, stanowiące źródło przepisów, które według ustępu 1 tego artykułu zachowują moc obowiązującą w charakterze przepisów miejscowych, i że moc obowiązującą zachowują jedynie przepisy na jednej z tych ustaw oparte, nie znajduje oparcia w brzmieniu tego przepisu. Wylicza on bowiem i to jedynie przykładowo („w szczególności“) te przepisy ustaw i rozporządzeń, które zachowują moc obowiązującą na zasadach, podanych w ustępach pierwszym i drugim, a więc do czasu wydania odnośnych przepisów miejscowych lub rozporządzeń powszechnie obowiązujących.

Okoliczność przeto, że przepis § 3 statutu z r. 1909 opierał się na niemieckiej ustawie, uchylonej art. 419 pkt. 10 prawa budowlanego, nie wyklucza jeszcze możności zachowania czasowo jego mocy obowiązującej w charakterze przepisu miejscowego na zasadzie specjalnego w tym względzie postanowienia art. 420 ust. 1 tego prawa.

Zresztą celem tego ostatniego przepisu jest niewątpliwie zapobieganie wytworzeniu się luki, któraby do czasu wydania przepisów miejscowych, o których mowa w art. 408 do 414, powstać musiała przez uchylenie dotychczasowych przepisów, te sprawy regulujących.

Z tych powodów należało zaczepiony wyrok uchylić, jako oparty na błędnej wykładni obowiązujących przepisów prawnych.

Zważywszy jednak, że z akt sprawy nie wynika, czy zasady, na których oparto sporny wymiar opłaty, czynią zadość przepisom art. 174 prawa budowlanego, a w szczególności, czy przy wymiarze tym uwzględniono też przepis ustępu 3 lit. c) tego artykułu, który zezwala na przełożenie na właścicieli przyległych do ulicy działek, nie wszelkich kosztów urządzenia kanalizacji, lecz tylko takich kosztów, które odpowiadają kosztom założenia przewodów o najmniejszym wy-

miarze, stosowanym w danej miejscowości, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że sprawa nie jest dojrzała do rozstrzygnięcia, wobec czego przekazał ją po myśli § 99 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (zb. ust. pr. str. 195) Sądowi a quo do ponownego rozpatrzenia i orzeczenia także co do kosztów postępowania przed instancją rewizyjną.

Nr. 168. Robotnicy, zatrudnieni w samorządowych przedsiębiorstwach, wolni są w myśl § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 11 marca 1925 r. (poz. 192 Dz. Ust.) od obowiązku ubezpieczenia z funduszu bezrobocia, jeżeli na wypadek zwolnienia od pracy regulamin samorządu zapewnia im emeryturę lub jednorazową odprawę w rozmiarze nie mniej korzystnym od świadczeń, do jakich dany robotnik miałby prawo w razie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 grudnia 1934 r. L. rej. 9622/32. Teza).

Zarząd Obwodowy Funduszu Bezrobocia w Krakowie decyzjami z dn. 10 i 11 maja 1932 r. wymierzył gminie m. Krakowa składki ubezpieczeniowe za miejskich pracowników etatowych, zatrudnionych na targowicy, oraz za etatowych i nieetatowych pracowników, zatrudnionych w rzeźni miejskiej, a Komisja Odwoławcza Zarządu Głównego funduszu bezrobocia uchwałami z 24 sierpnia 1932 r. nie uwzględniła odwołań gminy m. Krakowa od powyższych decyzji Zarządu Obwodowego...

W motywach uchwał zaznaczono, że, według twierdzenia skarżącej gminy, wymienieni pracownicy nie mogą być poza postępowaniem dyscyplinarnym zwolnieni z pracy, że wbrew temu twierdzeniu pracownicy ci mogą być według art. 23 miejskiego statutu emerytalnego zwolnieni od pracy i otrzymują w tym razie, o ile nie nabyli praw do uposażenia emerytalnego, jednorazową odprawę i że przyznane tym statutem pracownikom korzyści w razie zwolnienia nie mogą być uważane za zabezpieczenie, przewidziane w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1925 r. (poz. 192 Dz. Ust.), ponieważ korzyści te, jako wypływające z tytułu zabezpieczenia emerytalnego, nie mają nic wspólnego z ubezpieczeniem na wypadek braku pracy, ustanowionem we wspomnianym przepisie.

Skarżąca gmina podnosi przedewszystkiem, że władza pozwana przy rozpatrywaniu sprawy pominęła rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 r. (poz. 546 Dz. Ust.), które obowiązuje w miejsce powołanego w zaskarżonych uchwałach rozporządzenia z 11 marca 1925 r.

Zarzut ten nie jest trafny. Rozporządzenie bowiem z 25 czerwca 1932 r., jak to okazuje się z jego § 7 w łączności z art. 3 ustawy z 17 marca 1932 r. (poz. 399 Dz. Ust.), weszło w życie z dniem 11 lipca 1932 r., zaskarżonemi uchwałami zaś, jak to wynika z decyzji pierwszej instancji, rozpoznano sprawę ubezpieczenia w okresie przed tymże dniem.

Pozatem wywodzi skarżąca gmina, że stali pracownicy otrzymują według statutu emerytalnego w razie zwolnienia jednorazową odprawę względnie zaopatrzenie emerytalne, które jest znacznie szersze od ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Rozpatrując te wywody, stwierdzić należy, że, jak to wynika z § 4 rozporządzenia z 11 marca 1925 r., znaczenie istotne dla obowiązku ubezpieczenia w funduszu bezrobocia robotników, zatrudnionych w samorządowych przedsiębiorstwach i zakładach, ma tylko okoliczność, czy robotnicy ci na wypadek zwolnienia ich z pracy mają na podstawie regulaminu określonego w powyższym przepisie zapewnione zabezpieczenie w okresie bezrobocia. Wyłączenie robotników wymienionych kategorii od obowiązku zabezpieczenia w funduszu bezrobocia uzależnione jest nie od tego, czy

dany samorząd zapewnia im specjalne zabezpieczenie na wypadek bezrobocia lecz od tego, czy dany samorząd zapewnia im wogóle zabezpieczenie na wypadek zwolnienia z pracy. Każdego więc rodzaju zabezpieczenie, zapewnione regulaminem na wypadek zwolnienia z pracy, a zatem także zabezpieczenie emerytury lub jednorazowej odprawy, jest okolicznością, wykluczającą obowiązek ubezpieczenia w funduszu bezrobocia, oczywiście jednak z zastrzeżeniem, że świadczenia ze strony samorządu nie są co do rozmiaru mniej korzystne od świadczeń, do jakich dany robotnik miałby prawo w razie ubezpieczenia w funduszu bezrobocia. Zastrzeżenie to wynika z zawartych w przepisie, o którym mowa, słów „zabezpieczenia w okresie bezrobocia” oraz z racji logicznej tego przepisu.

Zapatrywanie wobec tego władzy pozwanej, że korzyści, wypływające z zapewnionego przez skarżącą gminę zabezpieczenia emerytalnego, nie mają nic wspólnego z zabezpieczeniem w funduszu bezrobocia, a zatem nie mają wogóle żadnego znaczenia dla obowiązku tego ubezpieczenia, jest mylne.

Okoliczność zaś, podniesiona przez władzę pozwaną w odpowiedzi na skargę, że statut emerytalny skarżącej gminy przewiduje tylko zabezpieczenie na wypadek niezdolności do pracy, Najwyższy Trybunał Administracyjny pominął, ponieważ w zaskarżonym orzeczeniu wogóle na tę okoliczność się nie powołano, a natomiast przyjęto, że robotnik, zwolniony z pracy przed nabyciem praw do uposażenia emerytalnego, otrzymuje jednorazową odprawę.

Kierując się temi rozważaniami, należało zaskarżone orzeczenie uchylić, jako niezgodne z ustawą.

(Patrz również wyroki N. T. A. z dn. 29 listopada 1933 r. L. rej. 4863/31 i z dn. 11 stycznia 1934 r. L. rej. 870/32, zamieszczone w „Samorządzie Terytorjalnym”, rok 1934, str. 87 i 281, tezy 143 i 146).

Nr. 169. Okoliczność, że szpital miejski nie jest zakładem, przynoszącym zyski, nie stoi na przeszkodzie uznaniu go za zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy w rozumieniu art. 1 ustawy z dn. 18 lipca 1924 r., poz. 650 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z dn. 13 grudnia 1934 r. L. rej. 6193/32).

Uchwałą z dnia 27 kwietnia 1932 r., podaną w piśmie Dyrekcji Funduszu Bezrobocia z dnia 13 maja 1932 r. N. P. III. 389/31, Komisja Odwoławcza Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia oddaliła odwołanie Magistratu miasta Rogoźno od decyzji Zarządu Obwodowego Funduszu Bezrobocia w Poznaniu, ustalającej obowiązek ubezpieczenia na wypadek bezrobocia robotników, zatrudnionych w szpitalu miejskim. W uzasadnieniu swej uchwały Komisja Odwoławcza Funduszu Bezrobocia zaznaczyła, że wymieniony szpital miejski nie posiada odrębnej osobowości prawnej, i powołała się na pismo Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 stycznia 1930 r. Nr. 5403/0 IV, wyjaśniające, że poszczególne działy (zakłady pracy) gospodarki miejskiej winny być traktowane łącznie jako całość, o ile nie stanowią przedsiębiorstw samodzielnych to jest jednostek gospodarczych, posiadających odrębną osobowość prawną.

Powyzszą uchwałą zaskarżył wyżej wymieniony Magistrat do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżący zarzuca przede wszystkim, że wspomniany szpital nie podlega obowiązkowi zabezpieczenia zatrudnionych w nim robotników na wypadek bezrobocia, ponieważ nie podpada pod pojęcie zakładu, prowadzonego w sposób przemysłowy w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 1924 roku (D. U. poz. 650), gdyż nie przynosi zysków, a jest tylko ciężarem dla gminy.

Zarzut ten jest nieuzasadniony. Zarobkowość bowiem jest bez zna-

czenia dla ustalenia charakteru zakładu, prowadzonego w sposób przemysłowy w rozumieniu powołanej ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, ponieważ ustawa ta w art. 1 zaznacza wyraźnie, że zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy, może być również i zakład nieobliczony na zysk, z czego wynika, jak to orzekł już Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 1930 r. L. rej. 2425/28 (Zb. wyr. Nr. 210 A/30) w sprawie Kasyna Narodowego we Lwowie, że do istoty zakładów, o których mowa w art. 1 powołanej ustawy, należy jedynie samoistne i ciągle wykonywanie czynności dla osób trzecich. Tej zaś okoliczności skarżący wcale nie kwestionuje, lecz przeciwnie przyznaje w skardze, że wymieniony wyżej szpital przyjmuje chorych ubogich i pozbawionych opieki, a zatem wykonuje czynności dla osób trzecich, to jest osób, które nie są właścicielami tego zakładu względnie praw właściciela nie reprezentują. Wobec tego w uznaniu wymienionego szpitala za zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrzył się zarzucanej przez skarżącego nielegalności.

Natomiast Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał za uzasadniony następny zarzut skargi co do niezgodnego z ustawą ustalenia prawem przepisanej liczby pracowników, uzasadniającej obowiązek zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, przez łączne zliczenie robotników, zatrudnionych w szpitalu, z robotnikami, zatrudnionymi w innych przedsiębiorstwach miejskich. Albowiem, jak to już również orzekł Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 31 maja 1933 r. w sprawie ze skargi gminy Chodzież L. rej. 2950/31, pracodawca, który posiada kilka przedsiębiorstw, lecz w żadnym z nich nie zatrudnia powyżej 5 robotników, nie jest na zasadzie art. 1 wyżej powołanej ustawy obowiązany do ubezpieczenia robotników na wypadek bezrobocia nawet w tym razie, gdy liczba zatrudnionych we wszystkich jego przedsiębiorstwach przekracza liczbę 5. Gdy więc władza pozwana oparła w danym wypadku zaskarżone orzeczenie na odmiennych założeniach, nie znajdujących uzasadnienia w obowiązującej ustawie, i nie twierdzi nawet, żeby wspomniany szpital zatrudniał powyżej 5 robotników, należało zaskarżone orzeczenie uchlić jako niezgodne z ustawą.

Nr. 170. Z postanowień § 27 lit. b. i § 34 ustawy gminnej z dn. 12 sierpnia 1866 r., Dz. Ust. Kraj. Gal. Nr. 49, wynika, że gmina może być pociągnięta do obowiązku odszkodowania za zniszczone słupy telegraficzne.

(Wyrok N. T. A. z dn. 8 marca 1935 r. L. rej. 11496/32).

Starosta w Złoczowie, na podstawie wyniku przeprowadzonego dochodzenia, po porozumieniu się z Wydziałem Powiatowym w Złoczowie, orzeczeniem z dnia 30 kwietnia 1932 r. L. A. 75, zobowiązał na zasadzie § 34 krajowej ustawy gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Dz. Ust. kraj. gal. Nr. 19, gminę Poczapy do wynagrodzenia Zarządowi Telegrafów i Telefonów w Tarnopolu szkody, wyrządzonej wskutek zniszczenia przez niewyśledzonych sprawców w nocy z dn. 21 na 22 października 1930 r. 7 słupów telegraficznych na terenie tej gminy, a oznaczonej na kwotę 273 zł. 10 groszy.

Wniesionego od tego orzeczenia odwołania Gminy Poczapy Urząd Wojewódzki Tarnopolski, decyzją z dnia 17 listopada 1932 r. Nr. S. A. 28, nie uwzględnił i zatwierdził powyższe orzeczenie Starosty Złoczowskiego, o ile ono dotyczy obowiązku Gminy Poczapy do wynagrodzenia szkody Zarządowi Telegrafów i Telefonów w Tarnopolu, jako prawnie uzasadnione, uchylając jednocześnie tę część wspomnianego orzeczenia Starosty, którą oznaczono wysokość odszkodowania, ponieważ w myśl ustępu ostatniego § 34 powołanej ustawy gminnej z r. 1866, jeżeli co do wysokości wynagrodzenia szkody nie nastąpi porozumienie się między gminą i po-

szkodowanym, wynagrodzenie to ma być poszukiwane tylko na zwykłej drodze prawa, to jest przed sądami powszechnymi.

Na tę decyzję wniosła gmina Poczapy skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której podnosi następujące zarzuty: 1) że błędem jest zapatrywanie władzy pozwanej, jakoby gmina była obowiązana czuwać na całym swym obszarze nad bezpieczeństwem mienia i osób i bezwzględnie odpowiadać za szkody i wypadki, 2) że do obowiązków gminy należy tylko ochrona mienia mieszkańców wsi od ognia i kradzieży, a natomiast niema obowiązku pilnować dróg, mostów, czy też urządzeń telegraficznych poza obrębem samego osiedla, gdyż do tego są powołane specjalne organa drogowe, tudzież policja państwowa, rzeczą zaś Starosty jest w drodze szczególnego zarządzenia nakazać ustawienie stosownych wart z osób cywilnych, a nawet wart wojskowych, celem pilnowania wspomnianych obiektów, a zarządzenie takiego Starostwo nie wydało; 3) że błędem i niezgodnym z istotnym stanem rzeczy jest zapatrywanie Starosty, jakoby na drodze między gminami Żulin i Poczapy dokonywano częstych napadów rabunkowych, 4) że wreszcie z nocy z dn. 21 na 22 października 1930 r. było tak ciemno, iż nawet przy wystawieniu warty byłoby niemożliwem zapobieżenie wyrządzeniu w mowie będącej szkody.

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę wnosi o jej oddalenie, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznawszy skargę gminy Poczapy wraz z wniesioną na nią odpowiedzią władzy pozwanej, rozważył, co następuje:

W myśl § 27 lit. b) ustawy gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Dz. Ust. Kraj. Gal. Nr. 19 do własnego zakresu działania gminy należy obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem osób i ich mienia, a w myśl § 34 tejże ustawy, gdyby kto poniósł szkody z powodu zaniedbania przez gminę obowiązków, względem policji miejscowej na niej ciążyących, winna gmina poniesioną szkodę wynagrodzić.

Przepisy te — jak to jasno wynika z ich brzmienia — nie zawierają żadnego ograniczenia powyższego obowiązku gminy ani pod względem terytorjalnym, ani też co do rodzaju szkody, poniesionej w danym razie przez mieszkańców gminy, to też za nietrafne należało uznać zapatrywanie skarżącej gminy, jakoby przewidziany przez ustawę powyższy obowiązek gminy ograniczał się tylko do ochrony mienia mieszkańców gminy od ognia i kradzieży, a co do bezpieczeństwa osób i ich mienia tylko w obrębie samego osiedla. Niewątpliwie na innych organach bezpieczeństwa publicznego, jak na Policji Państwowej, a w pewnej mierze także na straży drogowej obowiązek ten również ciąży, lecz okoliczność ta, wobec wyraźnego brzmienia ustawy, nie zwalnia gminy od dopełnienia w pierwszej linii tego obowiązku, ani też nie zwalnia jej od odpowiedzialności za zaniedbania w tej mierze. Jest jednak rzeczą oczywistą, z uwagi na przytoczony wyżej przepis § 34 ustawy gminnej, że do obowiązku wynagrodzenia szkody może być gmina pociągnięta tylko wtedy, gdy zostanie dowiedzionem, że poniósł ktoś szkodę z powodu zaniedbania przez gminę powyższego obowiązku, a to czy przez zaniechanie wydania stosownych zarządzeń zapobiegawczych, czy też przez zaniechanie dopilnowania, by zarządzenia te zostały przez powołane do tego organa gminne wykonane. Otóż w sprawie niniejszej — jak to wynika z akt sprawy — Starosta Złoczowski pismem okólnem jeszcze z dnia 4 września 1930 r. L. 445/w., doręczonem Zwierzchności gminnej w Poczapach w dniu 9 września 1930 r., a więc prawie na sześć tygodni przed zniszczeniem na terytorjum tej gminy słupów telegraficznych przez nieznaną sprawców, zwrócił uwagę zarządowi wszystkich gmin w powiecie na powtarzające się coraz częściej wypadki zakłócenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz niszczenia mienia państwowego i prywatnego, tudzież na ciążyący na nich ustawowy obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem osób

i ich mienia na swem terytorjum, grożąc jednocześnie nałożeniem w myśl cytowanego wyżej § 34 ustawy gminnej na dotyczącą gminę obowiązku wynagrodzenia szkody w wypadku zniszczenia mienia państwowego lub prywatnego z winy zaniedbania przez gminę wspomnianego obowiązku. Akta sprawy wykazują również, że Zwierzchność Gminna w Poczapach, w wykonaniu powyższego polecenia Starosty wydała stosowne zarządzenia zapobiegawcze, lecz tylko co do strzeżenia domów i gospodarstw przed ewentualnym pożarem i to tylko w obrębie samej wsi, wychodząc ze stanowiska, uznanego wyżej przez Trybunał za błędne, iż tylko w tych ramach ciąży na niej obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem osób i ich mienia.

Gdy przeto w tym stanie rzeczy władza pozwana uznała, że gmina Poczapy zaniedbała swych obowiązków względem policji miejscowej i na tej podstawie nałożyła na nią obowiązek wynagrodzenia Zarządowi Telegrafów i Telefonów szkody, poniesionej wskutek zniszczenia przez nieznanych sprawców w nocy z dn. 21 na 22 października 1930 r. słupów telegraficznych w obrębie tej gminy, to decyzji tej nie mógł Trybunał uznać za pozbawioną uzasadnienia prawnego.

Wprawdzie skarżąca gmina na uzasadnienie stanowiska swego, zajętego w skardze, powołuje się na to, że na drodze między gminami Żułiń i Poczapy nie było poprzednio żadnych wypadków napadów rabunkowych, ani też niszczenia mienia państwowego lub prywatnego, tudzież że z nocy z dnia 21 na 22 października 1930 r. było tak ciemno, iż nawet wystawienie wart nie mogłoby zapobiec zniszczeniu wspomnianych słupów telegraficznych, to jednak, wobec niewątpliwego zaniedbania przez gminę wydania stosownych zarządzeń zapobiegawczych, okoliczności te, nawet gdyby je uznać za zgodne z faktycznym stanem rzeczy, nie mogą zwolnić gminy od ustawowych konsekwencji tego zaniedbania i obowiązku wynagrodzenia Zarządowi Telegrafów i Telefonów poniesionej wskutek tego szkody.

W konkluzji powyższego Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę, jako nieuzasadnioną, oddalił.

Nr. 171. Z przepisów art. 92 — 94 prawa o postępowaniu administracyjnem wynika, że władza odwoławcza obowiązana jest wydać decyzję, rozstrzygającą sprawę merytorycznie, nie ma zaś prawa ograniczyć się do kasowania decyzji I-ej instancji i przekazywania jej sprawy do ponownego rozstrzygnięcia.

(Wyrok N. T. A. z dn. 25 marca 1935 r. L. rej. 6886/32. Teza).

Zarząd m. Borysławia wystąpił w dniu 7 września 1926 r. do Starosty w Drohobyczu, powołując się na art. 5 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r., poz. 32/1931 r. Dz. Ust., z wnioskiem o wywłaszczenie wskazanych w podaniu gruntów prywatnych celem przebudowy i rozszerzenia drogi prywatnej, łączącej ul. Kościuszki w Borysławiu przez Bramę Karpacką z gminą Tustanowice, ponieważ droga ta nie jest należyście utrzymywana, łącząc zaś główną arterję komunikacyjną miasta z dzielnicą, w której znajduje się gimnazjum i budynek Tow. Sokół, i tworząc połączenie z centrum gminy Tustanowice, jest nieodzowną dla celów publicznych.

Po przeprowadzeniu przez Starostę Drohobyckiego odnośnego dochodzenia Urząd Wojewódzki Lwowski wydał w dniu 6 lutego 1929 r. L. AA. 1202 orzeczenie wywłaszczające, uznając za słuszne powody, podniesione przez Zarząd m. Borysławia i powołując jako zasadę prawną rozstrzygnięcia art. 5 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r., oraz § 7

rozporządzenia Ministerstwa Robót Publicznych z dnia 20 lipca 1922 r. Dz. Ust. R. P. poz. 543.

Na skutek odwołania kilku właścicieli wywłaszczanych terenów, Ministerstwo Robót Publicznych decyzją z dnia 17 maja 1932 r. L. P. B. 20/18/32/1 uchyliło powyższą decyzję Urzędu Wojewódzkiego, jako wadliwą, i poleciło ponownie rozpoznać odpowiadający wniosek Zarządu gminy m. Borysławia...

Na decyzję Ministerstwa wniósł Zarząd m. Borysławia skargę do Najwyższego Trybunału, który rozważył, co następuje:

Według art. 93, 92 i 94 prawa o postępowaniu administracyjnym władza odwoławcza, jeśli odwołania nie należy odrzucić jako spóźnionego lub niedopuszczalnego, winna wydać orzeczenie w sprawie, nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej, przyczem gdyby zachodziła potrzeba uzupełnienia postępowania wyjaśniającego, przeprowadzonego już przez władzę instancji I-szej, władza odwoławcza postępowanie takie może przeprowadzić bądź sama, bądź przez władzę instancji niższej; ponadto władzę odwoławczą obowiązują przepisy zawarte w art. art. 72 do 81 tegoż prawa. Władza odwoławcza zatem na równi z władzą instancji I-szej obowiązana jest w decyzji swojej załatwić sprawę, będącą przedmiotem rozpatrzenia, oraz wszystkie istotne wnioski osób interesowanych w możliwie zwięzłym i wyraźnym ujęciu, powołując się na podstawę prawną.

Z powyższego wynika, że władza odwoławcza, rozpoznając sprawę na skutek odwołania, wniesionego od decyzji instancji pierwszej, obowiązana jest wydać decyzję merytoryczną, załatwiającą sprawę, będącą przedmiotem sporu, w całości; natomiast wydawanie przez tę władzę w toku postępowania odwoławczego decyzji kasacyjnej, mocą której władza uchyła decyzję instancji I-szej i nakazuje tej władzy ponowne rozpoznanie sprawy, jest niezgodne z przytoczonymi przepisami.

Pogląd taki Najwyższy Trybunał Administracyjny wyraził już w wyroku z dnia 18 listopada 1926 r., Zb. Orz. Nr. 1049, a zatem jeszcze przed wydaniem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym. Stanowisko to jednak tembardziej jest usprawiedliwione brzmieniem przytoczonych wyżej przepisów tego ostatniego prawa.

Przekazywanie przez władzę odwoławczą sprawy do ponownego rozpoznania przez władzę instancji pierwszej może być niejednokrotnie połączone z przekroczeniem terminów i przepisów art. art. 68 — 70 prawa o postępowaniu administracyjnym, a ponadto niejednokrotnie przynieść może szkodę stronie, gdyż, uchylając decyzję władzy instancji I-szej i przekazując sprawę do ponownego jej rozstrzygnięcia, władza odwoławcza zazwyczaj podaje zasady, jakimi winna się kierować władza instancji pierwszej przy ponownym rozstrzygnięciu sprawy. Tryb ten wytworza dla strony stan niepewny, czy ma ona, skoro uważa, że wskazane przez władzę zasady są niesłuszne i ją krzywdzące, wnieść już na tę decyzję skargę do Trybunału, pomimo, iż sprawa, wobec uchylenia przez władzę odwoławczą decyzji władzy instancji pierwszej i niewydania natomiast swojej, nie jest właściwie przez żadną władzę w toku postępowania administracyjnego rozstrzygnięta, czy też wyczekiwać nowych zarządzeń w toku instancji, ryzykując, że przy wniesieniu skargi na ponowną decyzję ostateczną władzę spotka się z zarzutem, że kwestie zasadnicze, na których oparte jest nowe zarządzenie, rozstrzygnięte zostały orzeczeniem uprzednim, które wobec niezaskarżenia stało się prawomocne i w tej mierze strony obowiązuje. Taki stan rzeczy zachodzi i w danym wypadku, gdyż Ministerstwo Robót Publicznych, jak to wyżej wskazano, uchyliło orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego, merytorycznej decyzji samo nie wydało, poleciło Wojewodzie rozpoznać ponownie wniosek Magistratu m. Borysławia o wywłaszczenie gruntów od ulicy, lecz wskazało z góry, że władze winny sprawę rozstrzygnąć nie na mocy przepisów ustawy drogowej, lecz prawa budowlanego, a zatem pod wa-

runkiem uprzedniego opracowania przez miasto Borysław i zatwierdzenia przez władzę planu regulacyjnego miasta.

W tym stanie rzeczy, uważając, iż uchylenie przez Ministerstwo Robót Publicznych decyzji Urzędu Wojewódzkiego Lwowskiego w tej sprawie bez jednoczesnego wydania merytorycznej ostatecznej decyzji przez to Ministerstwo, było niezgodne z przepisami art. 93 i 94 prawa o postępowaniu administracyjnym, że wadliwość powyższą ze względu na art. 3 oraz art. 7 prawa z dnia 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust., Trybunał obowiązany jest podnieść z urzędu, Najwyższy Trybunał Administracyjny, pomijając zarzuty skargi, jako w tym stanie rzeczy nieaktualne, i kierując się art. art. 73 i 84 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnem i uchylił zaskarżoną decyzję z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 172. Obowiązek gminy pokrywania kosztów leczenia ubogich w myśl art. 1 ustawy z dn. 29 marca 1926 r., poz. 214 Dz. Ust., jest obowiązkiem subsydjarnym.

(Wyrok z dn. 1 kwietnia 1935 r. L. rej. 8632/32).

Decyzją z dnia 27 kwietnia 1932 r. L. O. P. 15/32 Starosta Powiatowy, opierając się na postanowieniach art. 1 ustawy z dnia 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz. Ust. poz. 214, zobowiązał gminę miejską m. Sulejowa do uregulowania kosztów kuracyjnych w kwocie 3.305 zł. 50 gr. za Józefę B., leżącą w szpitalu św. Trójcy w Piotrkowie za czas od dnia 1 listopada 1927 r. do dnia 31 grudnia 1929 r.

Od powyższej decyzji Magistrat m. Sulejowa wniósł odwołanie do Urzędu Wojewódzkiego Łódzkiego z prośbą o uchylenie zaskarżonej decyzji, prośbę swą motywując tem, że leczona w rok po śmierci swego męża Franciszka, który zmarł 17 marca 1923 r., wyprowadziła się z miasta Sulejowa do swej gminy przynależności, to jest gminy Łęczno, i przez urząd tej gminy przy piśmie z dnia 7 lipca 1926 r. Nr. 2489 odesłana została do szpitala św. Trójcy do leczenia na koszt tejże gminy.

Urząd Wojewódzki, wychodząc z założenia, że dochodzenia policyjne ustaliły, iż Józefa B. zamieszkiwała stale przed pójściem do szpitala na terenie m. Sulejowa i tylko w ostatnim roku chodziła, żebrząc, po różnych wsiach gminy Łęczno, decyzją z dnia 20 czerwca 1932 r. L. SA. II. 6/Piotr/p/6/30 odwołania Magistratu nie uwzględnił.

Rozpotrując skargę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 50 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r., Dz. Ust. poz. 341, o tem, czy dana okoliczność ma być przyjęta za udowodnioną, decyduje władza na podstawie swobodnej oceny wyników postępowania wyjaśniającego. Według zaś art. 6 p. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r., Dz. Ust. poz. 806, sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach pozostawionych temu uznaniu, są wyłączone z pod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Na mocy powyższych przepisów prawidłowość ustalenia przez władzę pozwaną okoliczności, iż leczona w szpitalu Józefa B. w trzechleciu, poprzedzającym przyjęcie do szpitala, ostatnio przez rok nieprzerwanie zamieszkiwała na terenie gminy m. Sulejowa, usuwa się z pod rozpoznania Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który nie dopatrzył się, aby władza pozwana przy ocenie wyników postępowania wyjaśniającego przekroczyła granice, pozostawione jej swobodnemu uznaniu.

Stwierdzenie jednak okoliczności, że ubogi chory w ostatnim trzechleciu zamieszkiwał nieprzerwanie przez rok na terenie danej gminy, nie

wystarcza jeszcze do definitywnego uznania odnośnej gminy za zobowiązaną do ponoszenia kosztów za pobyt tego chorego w szpitalu.

Według bowiem art. 1 ustawy z dnia 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego, Dz. Ust. poz. 214, przesłanką nałożenia kosztów leczenia w szpitalu na gminę miejsca zamieszkania ubogiego chorego jest, by od osób i instytucji, do ponoszenia tych kosztów z jakiegokolwiek tytułu prawnego zobowiązanych, ściągnięcie opłat było niemożliwe; czyli, że obowiązek gminy miejsca zamieszkania jest obowiązkiem subsydjarnym, który może być realizowany tylko w wypadku, gdy zostało stwierdzone w właściwym postępowaniu, że 1) niema osób lub instytucji, na których by ten obowiązek pokrycia kosztów przedewszystkiem ciążył, lub że 2) osoby lub instytucje, mogące wchodzić w rachubę, nie obciąża ważny tytuł prawny, lub że 3) istnieją osoby lub instytucje, co do których wprawdzie ważny tytuł prawny istnieje, lecz ściągnięcie z nich kosztów leczenia jest niemożliwe.

Otóż w konkretnej sprawie skarżąca gmina m. Sulejowa broniła się zarzutem, że na gminie Łęczno ciąży obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu deklaracji z dnia 7 lipca 1926 r. L. 2489/26, złożonej przez tę gminę szpitalowi. Władza pozwana jednak z zarzutem tym w zaskarżonym orzeczeniu zupełnie nie rozprawiła się, nie oceniając wagi tego dokumentu ani pod kątem widzenia prawa publicznego, ani pod kątem widzenia prywatnoprawnego zobowiązania. W tem uchybieniu Najwyższy Trybunał Administracyjny dopatrzył się wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącej gminy, wobec czego uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr. 173 1) Termin miesięczny, o którym mowa w art. 11 ustawy o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 126, poz. 897), jest jedynie terminem porządkowym, którego przekroczenie nie powoduje odrzucenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu o właściwość.

2) Spory o należność za zajęcie części ulicy lub placu publicznego dla celów, związanych z budową lub remontem domów, mają charakter prawnoprywatny.

(Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z dn. 27 marca 1935 r. L. rej. 6/34. Zasady prawne).

Zgodnie z pismem firmy „Biuro Inżynieryjno - Budowlane Inż. W. Filałowicz i B. Suchowolski“ do Magistratu m. stoł. Warszawy z 9 maja 1933 r. i odpowiedzią Magistratu z 31 maja 1933 r., powyższa firma uzyskała zezwolenie na zajęcie gruntu miejskiego przed Gmachem Sztabu Głównego na placu Marszałka Piłsudskiego o powierzchni 45 (1,5 x 30) mtr. kw. na czas od 21 maja do 21 listopada 1933 r. za opłatą 37 zł. 80 gr., w celu postawienia drewnianego ogrodzenia dla zabezpieczenia przechodniów od nieszczęśliwych wypadków.

Pismami z 26 września 1933 r. i 29 stycznia 1934 r. Zarząd Miejski wezwał pomienioną firmę do zapłaty sumy 1688 zł. 40 gr. z tytułu samowolnego zajęcia przez nią na wskazany wyżej cel gruntu miejskiego na ogólnej powierzchni 679.64 mtr. kw.; firma jednak zapłaty odmówiła, tłumacząc się, że obszaru takiego nie zajmowała, że natomiast wiadome jej jest, iż Administracja gmachu Sztabu Głównego przechowywała przez pewien czas na części obszaru, przylegającego do tego gmachu, zdadne do dalszego użytku materiały z rozbiórki, stanowiące własność Skarbu Państwa.

Naskutek tego Zarząd Miejski m. stoł. Warszawy przystąpił do przymusowego egzekwowania powyższej sumy.

Wówczas firma „Biuro Inżynieryjno - Budowlane Inż. W. Filanowicz i B. Suchowolski“ wytoczyła przed Sąd Okręgowy w Warszawie powództwo, żądając m. in. uznania, że Zarządowi Miejskiemu m. st. Warszawy od powoda nie z tytułu należności za korzystanie z gruntów miejskich przy gmachu Sztabu Głównego w Warszawie nie przypada, oraz uznania wezwań Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy z 26 września 1933 r., z 29 września 1933 r. i z 29 stycznia 1934 r. za nieulegające wykonaniu a przede wszystkim zabezpieczenia powództwa przez wstrzymanie przymusowej egzekucji.

Sąd Okręgowy w Warszawie na posiedzeniu w dniu 5 maja 1934 r. postanowił powództwo firmy „Biuro Inżynieryjno - Budowlane Inż. W. Filanowicz i B. Suchowolski“ o uznanie wezwań Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy za nieulegające wykonaniu zabezpieczyć przez wstrzymanie przymusowej egzekucji, wszczętej na mocy pism Zarządu Miejskiego z 26 września 1933 r. i 29 stycznia 1934 r.

Na posiedzeniu Sądu w dniu 1 — 2 czerwca 1934 r. pełnomocnik powodów popierał powództwo i prosił o zbadanie świadków, wskazanych w pozwie, pełnomocnik zaś Zarządu Miejskiego wznosił o odrzucenie pozwu z mocy art. 236 i 237 K. P. C., mianowicie z powodu niedopuszczalności drogi procesu cywilnego, i ograniczenie rozprawy do rozpatrzenia powyższego zarzutu, zastrzegając sobie prawo zapowiedzenia sporu kompetencyjnego.

Sąd Okręgowy postanowił zgłoszony przez stronę pozwaną zarzut niedopuszczalności drogi procesu cywilnego odrzucić, dalsze zaś rozpoznanie sprawy wstrzymać do chwili prawomocnego rozstrzygnięcia powyższego zarzutu.

Wówczas Zarząd Miejski m. st. Warszawy, powołując się na art. 11 ustawy z 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 126, poz. 897), pismem poleconem z 11 czerwca 1934 r., nadanem, jak wykazuje stempel pocztowy, 12 czerwca 1934 r. a otrzymanem w Sądzie Okręgowym 13 czerwca 1934 r., zapowiedział spór kompetencyjny, a następnie pismem z 11 lipca 1934 r., otrzymanem w tymże Sądzie 12 lipca 1934 r., w myśl art. 13 pomienionej ustawy wytoczył spór kompetencyjny, twierdząc, że w sprawie tej na zasadzie art. 1 p. 4 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 6/1921, poz. 32) oraz art. 27, 31, 48 i 55 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 106/1932, poz. 884) właściwy jest tryb postępowania administracyjnego.

Przed rozpoznaniem sporu o właściwość, Trybunał Kompetencyjny, zajął się rozważeniem podniesionego przez pełnomocnika firmy „Biuro Inżynieryjno - Budowlane Inż. W. Filanowicz i B. Suchowolski“ zarzutu, że Zarząd Miejski m. st. Warszawy nie zachował przewidzianego w art. 11 ustawy o Trybunale Kompetencyjnym terminu do zapowiedzenia sporu. Zarzut powyższy należy jednak uznać za nieistotny, sankcja bowiem, zastrzeżona w art. 19 ustawy o Trybunale Kompetencyjnym na wypadek spóźnienia, dotyczy przekroczenia nie terminu do zapowiedzenia sporu, o którym mowa w art. 11, lecz jedynie terminu do wytoczenia sporu, przewidzianego w art. 13, z czego wynika, iż termin miesięczny, o którym mowa w art. 11, jest jedynie terminem porządkowym, którego przekroczenie nie powoduje odrzucenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu o właściwość.

Następnie Trybunał Kompetencyjny przystąpił do rozpatrzenia istoty sporu i w tym względzie rozważył co następuje:

Właściwość władz administracyjnych do orzekania w sprawie, będącej przedmiotem niniejszego sporu, Zarząd Miejski m. st. Warszawy opiera na przepisach art. 1 p. 4 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr. 6, poz. 32 z r. 1921) oraz art. 27 i 31 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr.

106, poz. 884 z r. 1932). Zarząd Miejski twierdzi, że w myśl tych przepisów ulice i place miejskie należą do dróg publicznych, stanowią więc własność publiczną i są urządzeniem dobra publicznego, za użytkowanie zaś urządzeń komunalnych dobra publicznego gminy mają prawo pobierać specjalne opłaty, a urzeczywistnieniem tych uprawnień Gminy są „przepisy o warunkach i opłatach przy korzystaniu z guntów miejskich na ulicach i placach oraz z przestrzeni nad nimi w m. st. Warszawie“, uchwalone przez Magistrat 27 lutego 1917 r. Nr. 636, zatwierdzone przez Radę Miejską 31 lipca 1917 r. oraz przez władzę nadzorczą 20 lutego 1918 r. Nr. 1566/17 i uzupełnione na zasadzie: a) uchwały Magistratu z 21 października 1919 r., zatwierdzonej przez Radę Miejską 11 marca 1920 r., oraz b) uchwał Rady Miejskiej z 15 maja 1924 r., 25 czerwca 1925 r. i 6 maja 1926 r.

Powołane przez Zarząd Miejski przepisy nie uzasadniają jednak właściwości władz administracyjnych w niniejszym przypadku. Art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923, nadający zwiazkom komunalnym prawo pobierania opłat za korzystanie z urządzeń komunalnych i zakładów dobra publicznego, ma na względzie używanie tych urządzeń i zakładów zgodnie z ich przeznaczeniem, t. j. dla tych celów, dla jakich urządzenia te i zakłady zostały założone, nie dotyczy więc tych przypadków, gdy urządzenia takie lub zakłady, wyłączone chwilowo z pod użytku publicznego, dla którego zostały stworzone, pozostają w używaniu pewnej osoby dla innych celów. Taki wypadek miał miejsce właśnie w sprawie, będącej przedmiotem niniejszego sporu, a więc twierdzenie, jakoby w niniejszym wypadku zachodził stosunek prawno-publiczny, nie jest słuszne, i wobec tego art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. nie ma tu zastosowania. Również art. 31 tej ustawy nie uzasadnia stanowiska Zarządu Miejskiego, ponieważ artykuł ten przewiduje dopłaty od właścicieli nieruchomości, przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, którym pewne urządzenia i zakłady dobra publicznego, czy też przedsiębiorstwa komunikacyjne przynoszą szczególne korzyści, a więc przewiduje opłaty nie doraźne, lecz stałe, a przytem dodatkowe do opłat już istniejących. Tymczasem w niniejszym przypadku roszczenie Zarządu Miejskiego nie ma ani charakteru opłaty stałej, ani charakteru opłaty dodatkowej.

Z powyższego wynika, że w danym przypadku zachodzi między stronami stosunek prawno-prywatny.

Nie zmienia tego charakteru powyższego stosunku okoliczność, że w rzeczywistości zajęto rzekomo większą przestrzeń, niż było określone w umowie, jak również, że przy określeniu wysokości wynagrodzenia za używanie zajętej przestrzeni Magistrat opierał się na wyżej powołanych przepisach o warunkach i opłatach przy korzystaniu z gruntów miejskich na ulicach i placach oraz z przestrzeni nad nimi w m. stoł. Warszawie, przepisy te bowiem nie przesądzają charakteru stosunku prawnego między stronami.

Z uwagi przeto, że spory o prawa prywatne, zgodnie z art. 2 K. P. C. są rozstrzygane przez sądy powszechne, — Trybunał w myśl art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 (Dz. U. R. P. Nr. 126 poz. 897) orzekł jak wyżej.

Nr. 174. Z przepisów art. 60 — 68 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowem, Dz. U. R. P. poz. 468, nie wynika, ażeby gminom zostało przyznane wyłączone prawo urządzania targowisk.

(Wyrok N. T. A. z dn. 29 marca 1935 r. L. rej. 1604/33, 6694/33. Teza).

Magistrat m. st. Warszawy decyzją z dnia 28 listopada 1932 r. Nr. 29472/WR. odmówił Kazimierzowi Moszkowskiemu zatwierdzenia

projektu urządzenia kramów (straganów) na dziedzińcu należącej do petenta oraz Pawła Truskiera nieruchomości Nr. 7 przy placu Trzech Krzyży w Warszawie, albowiem plan ten zmierza do stworzenia targowiska, w myśl zaś art. 63 i 65 prawa przemysłowego z dnia 7 czerwca 1927 r. Dz. Ust. R. P. poz. 468 uprawnienie na targowiska nie może być udzielone osobom prywatnym, tylko gminom.

Odwołanie, wniesione od tej decyzji przez Kazimierza Moszkowskiego, Ministerstwo Przemysłu i Handlu decyzją z dnia 28 grudnia 1932 r. L. P. A. II—33/7 uwzględniło i decyzję Magistratu uchyliło, uważając, że treść art. 63 i 65 nie potwierdza stanowiska Magistratu; w danym wypadku nie chodzi o uprawnienie targowe po myśli art. 65 prawa przemysłowego, lecz o zezwolenie na zbudowanie przez osoby prywatne na gruncie prywatnym stałych pomieszczeń targowych, przeznaczonych na urządzenie i utrzymywanie pewnej ściśle określonej ilości kramów, zajmowanych przez określonych kupców na zasadzie prywatno - prawnych umów najmu, według zaś art. 63 obrót towarowy poza targowiskami, dostarczonymi i urządzanymi przez gminy, albo poza czasem targowym — nie jest obrotem targowym. Wogóle z przepisów prawa przemysłowego nie da się wysnuć wniosku, ażeby pracodawca miał zamiar krępować inicjatywę prywatną w danym kierunku.

Natomiast w sprawie mają niewątpliwie zastosowanie przepisy art. 13 i 14 prawa przemysłowego, wobec czego Ministerstwo poleca wydać ponowne orzeczenie z uwzględnieniem przyjętej wykładni prawa.

Na skutek powyższej decyzji Ministerstwa, Magistrat m. Warszawy powołał w dniu 2 marca 1933 r. Nr. 29472/H. R. nową decyzję, którą również odmówił zatwierdzenia projektu urządzenia kramów w posesji Nr. 7 przy Placu 3 Krzyży, ponieważ: 1) nagromadzenie na jednej posesji, częściowo zamieszkałej przez lokatorów, znacznej ilości straganów (180) i szafek (80) obok istniejących już (około 100) sklepów wywoła duże zwiększenie ruchu ulicznego i spowoduje znaczne uciążliwości dla mieszkańców tej posesji, oraz sąsiednich przez hałasy, zanieczyszczanie powietrza, zaśmianie ulic, tamowanie ruchu pieszego i kołowego, dostaw towarów w czasie nocnym i t. p.; 2) nieruchomość petenta położona jest przy placu publicznym o pierwszorzędem znaczeniu komunikacyjnym i reprezentacyjnym, w pobliżu Sejmu i Senatu, oraz głównego szlaku, łączącego zamek z Belwederem, wobec czego urządzenie przedsiębiorstwa, o które proszą petenci, może wywołać skupienie ludności i pojazdów, co może tamować normalny ruch kołowy i pieszego, wobec czego założenie tego przedsiębiorstwa jest niedopuszczalne ze względów reprezentacyjnych, regulacyjnych, oraz na bezpieczeństwo publiczne; 3) ustawienie straganów nieumocowanych, łatwo wywracalnych, na otwartych miejscach, służących, jako arterje komunikacyjne dla publiczności i dojazdu dla znajdujących się na posesji znacznej ilości sklepów — tamowałoby ruch, a w razie paniki stanowiłoby niebezpieczeństwo publiczne; 4) ustawienie tak znacznej ilości straganów i szaf na otwartym powietrzu przywróciłoby posesji charakter targowiska otwartego, które przed kilku laty zostało zlikwidowane ze względów sanitarnych i bezpieczeństwa publicznego w drodze wyroku właściwego Sądu.

Właściciele posesji Moszkowski i Truskier odwołali się od tej decyzji Magistratu do Ministerstwa Przemysłu i Handlu, które decyzją z dnia 26 lipca 1933 r. L. O. K. — II — 8,63 również uchyliło powyższą decyzję i poleciło zatwierdzić projekt urządzenia odpowiedniego przedsiębiorstwa pod warunkiem unieruchomienia projektowanych kramów przy pomocy zasów i pozostawienia między niemi i innymi budynkami wolnych pasów przestrzeni o szerokości conajmniej 3 metrów, a to z uwagi na przepisy art. 343 prawa budowlanego, ponieważ obawy, że projektowane kramy spowodują zanieczyszczenie powietrza, zaśmianie ulic, tamowanie ruchu ulicznego, oraz hałasy, są nieuzasadnione, zaś przypisane warunki zapewnią bezpieczeństwo publiczne.

Obie decyzje Ministerstwa Przemysłu i Handlu, to jest decyzje z dnia 28 grudnia 1932 r. i z dnia 26 lipca 1933 r., zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Magistrat m. Warszawy, występując w charakterze rzecznika interesów gminy.

...N. T. A. rozważył, co następuje:

Magistrat m. st. Warszawy wychodzi z założenia, że przedsiębiorstwo, o zatwierdzenie projektu którego prosili Moszkowski i Truskier, jest prywatnem targowiskiem, prawo zaś na urządzenie targowisk może być przyznane wyłącznie gminie.

Przepisy jednak ustawy przemysłowej z dnia 7 czerwca 1927 r. Dz. Ust. R. P. poz. 468, a w szczególności art. 60 — 68 tego prawa, na które powołuje się skarga, poglądu powyższego nie uzasadniają.

Przedewszystkiem należy zaznaczyć, że według tych przepisów przedmiotem uprawnienia, przywileju nadawanego gminom — jest uprawnienie na odbywanie targów (art. 65 i 64), nie zaś na urządzenie targowisk. Targi zaś, jak to wynika z treści art. 60 i 61, pojmowane są przez prawodawcę w tradycyjnem znaczeniu, to jest jako zjazdy okolicznych mieszkańców w celu zbytu wyprodukowanych przez siebie towarów i nabycia natomiast na miejscu potrzebnych im przedmiotów, przyczem targi te mają w zasadzie charakter okresowy, targi małe — tygodniowe, wielkie — odpustowe, kiemasze, jarmarki i t. p. Tak ujmując pojęcie targów i uzasadnienie projektu ustawy przemysłowej, wniesionego do Sejmu w dniu 4 maja 1925 r. (Druk Sejmowy Nr. 1912). W projekcie tym art. 62 — 65 mają brzmienie identyczne z art. 62 — 65 obowiązującego obecnie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemyslowem.

W uzasadnieniu powyższem odnośnie przepisów art. 62 — 70 czytamy: „Postanowienia, zawarte w tych artykułach, tyczą się targów (jarmarków) w zwyczajnem tego słowa znaczeniu, urządzanych przez gminy celem ułatwienia aprowizacji i zaopatrywania się ludności miejscowej i okolicznej w artykuły powszedniego użytku, naczynia i narzędzia gospodarcze i rolnicze i t. p.“.

Za targowisko natomiast ustawa uważa miejsce przeznaczone i urządzone przez gminę dla odbywania targów, przyczem urządzenie targowiska jest już, jak to wyżej zaznaczono, nie przywilejem gminy, lecz obowiązkiem pochodnym, związanym z uzyskaniem uprawnienia na odbywanie targu (art. 63).

Nalożenie na gminy tego obowiązku wynika z troski ustawodawcy, ażeby przy odbywaniu targu zachowane były wymogi bezpieczeństwa i sanitarne, a to ze względu, że jak to wyżej zaznaczono, targi w ujęciu ustawy połączone są ze zjazdem mieszkańców okolicznych, a czasem i ze spędem bydła. Zachodzi przeto konieczność skoncentrowania tego zjazdu w określonych miejscach i to tak wybranych, ażeby jak najmniej był tamowany ruch na drogach i ulicach, oraz takiego urządzenia tych miejsc, ażeby nagromadzenie ludności i towaru i ewentualnie zwierząt jaknajmniej odbiło się na stanie sanitarnym gminy.

Z powyższych względów ustawa wymaga opracowania przez gminę regulaminu targowego, który ma określić godziny i porządek targów. Niewątpliwie najczęściej targowiskiem takim jest plac gminny, przeznaczony na ten cel przez gminę, niemniej targowisko, jak na to wskazuje także art. 63 ustawy, może być urządzone i pod dachem, w specjalnie na to przygotowanych przez gminę lokalach, które mogą przybrać i formę hal targowych, lub też może być to plac zabudowany mniej lub więcej prowizorycznymi lokalami, przeznaczonemi dla handlu targowego (kramy, stoiska).

Ani jednak obowiązujące obecnie prawo przemysłowe nie wymaga, ażeby tak lub inaczej urządzone targowisko stanowiło własność gminy, w której odbywają się targi, ani też takie wyłączne prawo gminy do urządzania takich targowisk, nie wpływa, jak to już Najwyższy Trybunał

Administracyjny wyjaśnił i uzasadnił w wyroku z dnia 13 czerwca 1927 r. L. Rej. 645/25, z uprzednio obowiązujących na terenie m. st. Warszawy przepisów. Przeciwnie, zacytowanych w skardze przepisów administracyjnych, zawartych w Zbiorze przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Spraw Wewnętrznych, część V t. II strona 515 — 563, wynika, że jakkolwiek z reguły przewidują się targowiska na placach miejskich lub też na gruntach miasta na ten cel przez prywatnych właścicieli odstąpionych lub wydzierżawionych, to jednak i właścicielowi tak zwanego „Sewerynowa“ hr. Sewerynowi Uruskiemu prawo na urządzenie targowiska zostało przyznane (rozporządzenie Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchowych z dnia 9/21 stycznia 1850 r. str. 529).

Należy pozatem mieć na względzie, że targowiska, urządzone po myśli przytoczonych wyżej przepisów ustawy, przeznaczone są właściwie dla sprzedaży produktów, przywożonych przez przybyłe na targ osoby, które prowadzą handel w granicach regulaminu targowego na warunkach ulgowych, bez obowiązku wykupywania świadectw przemysłowych natomiast nabywanie przez te osoby przedmiotów im potrzebnych odbywa się w sklepach, rozsianych po całym osiedlu, w którym się targ odbywa. Jeżeli właściciele sklepów chętnie lokują się w pobliżu miejsca zjazdu ludności okolicznej (targowiska), to czynią to w dobrze zrozumiałym interesie własnym, niemniej ten szereg sklepów, prowadzonych stale przez okrągły rok przez kupców zawodowych, sprzedających najrozmaitsze towary — nie stanowi wcale integralnej części targowiska w wyżej zakreślonym znaczeniu ustawowem.

Wyłączność gminy w tych sprawach byłaby jednocześnie ograniczeniem praw obywateli, którzy mają w konstytucji zagwarantowaną swobodę zajęcia i zarobkowania, tudzież swobodę w rozporządzaniu swoją własnością (art. 101 i 99). Właściciel zaś nieomal każdej kamienicy miejskiej przeznacza część tej kamienicy, przeważnie lokale parterowe, na zakłady handlowe, w dzielnicach bardziej handlowych, jak naprzykład w dzielnicy Nalewek w Warszawie, w wielu domach, o kilku oficynach wszystkie lokale na wszystkich piętrach zarówno od frontu, jak i w podwórzu, zajęte są przez przedsiębiorstwa handlowe. W innym wypadku właściciel przeznacza całą swoją kamienicę bądź na jeden zakład handlowy (np. dom firmy Br. Jabłkowscy), bądź na cały szereg takich zakładów. W tych wypadkach nie ma już wogóle mowy o targowisku.

Gdy w związku z tem właściciel wolnego placu (jak w danym razie Moszkowski i Truskier) zamierza użytkować ten plac w ten sposób, iż chce wnieść na niem budynek lub szereg budynków parterowych, w których nie urządza już wcale lokali mieszkalnych, lecz przeznacza je wyłącznie na lokale handlowe, dla wynajęcia kupcom, prowadzącym zawodowo handel nie okresowy, podczas godzin i dni targowych, lecz handel stały, normalny miejski najrozmaitszemi towarami, to w takim przeznaczeniu tej nieruchomości, czy to ma być budowana jedna hala targowa, czy szereg kramów, nie sposób dopatrzeć się ani zasadniczej różnicy od wykorzystywania domów przez ich właścicieli przez częściowe odnajmowanie lokali na cele handlowe, ani też sprzeczności z zacytowanymi wyżej przepisami prawa przemysłowego, które w tymże art. 63 zastrzega, że obrót towarowy, dokonywany poza targowiskami albo poza czasem targowym, nie jest obrotem targowym.

W tym stanie rzeczy należy dojść do wniosku, że stanowisko, zajęte przez władzę pozwaną w zaskarżonym orzeczeniu, jest najzupełniej zgodne z przepisami ustawowemi, a zarzuty, podniesione w skardze Magistratu m. st. Warszawy, nie znajdują w tych przepisach oparcia...

Skargę Magistratu na decyzję Ministerstwa z dn. 26. lipca 1933 r. Trybunał pozostawił bez rozpoznania...

Nr. 175. Uchwalenie przez radę miejską statutu emerytalnego pracowników samorządowych (wraz z płatnymi człon-

kami zarządu) i ich rodzin nie wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej w myśl art. 38 dekretu z 4 lutego 1919 o samorządzie miejskim poz. 140 Dz. Pr.

(Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dn. 13 kwietnia 1935 r. C. Prez. 60/34. Zasada prawna).

Sąd Najwyższy rozpoznawał na posiedzeniu niejawnym dnia 13 kwietnia 1935 r. wniosek Ministra Sprawiedliwości z dn. 7 listopada 1934 r. o wyjaśnienie w trybie art. 41 u. s. p. zagadnienia prawnego:

1. Czy uchwalenie przez radę miejską statutu emerytalnego pracowników samorządowych (wraz z płatnymi członkami zarządu) i ich rodzin wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej w myśl art. 38 dekretu z dn. 4 lutego 1919 r. poz. 140 Dz. Pr.?

2. W razie twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy wspomniane zatwierdzenie jest ograniczone terminem w myśl art. 39 tegoż dekretu?

3. W razie twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy należy uznać zatwierdzenie przez władzę nadzorczą budżetu gminy, zatwierdzającego wydatki, objęte statutem emerytalnym, za zatwierdzenie tegoż statutu?

4. W razie twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze i przeczącej na drugie, czy i jakie znaczenie ma dla mocy obowiązującej statutow emerytalnych stanowisko, zajęte w okólniku Ministra Spraw Wewn. z dn. 18 lipca Nr. 148, a mianowicie, iż uchwalenie tych statutow nie wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej?

5. W razie twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze i przeczącej na drugie, czy zatwierdzenie uchwał, powziętych przed wejściem w życie ustawy z dn. 23 marca 1933 r. poz. 294 Dz. Ust., jest możliwe na zasadzie art. 65 ust. 1 tej ustawy?

Po wysłuchaniu sprawozdania sędziów oraz wniosków prokuratora, S. N. uchwalił następującą zasadę prawną: (Brzmienie uchwały podano na czele).

Uzasadnienie:

Rozstrzygnięcia powyższych zagadnień prawnych szukać należy w art. 21 dekretu o samorządzie miejskim z dn. 4 lutego 1919 r. poz. 140 Dz. Pr. w związku z art. 38 tegoż dekretu.

Wśród spraw, które rzeczony dekret przekazuje radzie miejskiej, należy zwrócić uwagę na p. 7 art. 21, odnoszący się do „ustanawiania posad służbowych i kasowania ich“, oraz na p. 8, dotyczący „uchwalania etatów dla członków magistratu oraz dla pracowników miejskich“. Sprawa statutow emerytalnych jest najściślej związana z „posadami“ oraz „etatami“, dlatego też wspomniane przepisy p. 7 i 8 muszą być przy rozstrzygnięciu niniejszego zagadnienia uwzględnione, jako normy szczególne. Jeżeli bowiem rada miejska ustanawia posady służbowe i uchwała etaty dla członków magistratu oraz dla pracowników miejskich, to z tego wynika, że określa ona podstawy stosunku służbowego pracowników komunalnych, których zresztą mianuje i zwalnia magistrat (art. 47 p. 7 dekretu). Prawo ustanowienia posady lub uchwalenia etatu dawać musi również możność prawną decydowania o najściślej z posadą związanych roszczeniach majątkowych osób, daną posadę zajmujących. Roszczenia majątkowe, w szczególności uposażenia służbowe oraz zaopatrzenie po ustąpieniu z czynnej służby (emerytura pracownika i zaopatrzenie jego rodziny) wpływają ze stosunku służbowego i związane są nieodłącznie z etatem, względnie posadą, a skutkiem tego uchwalenie etatów i ustanawianie posad służbowych obejmuje także prawo stanowienia o emeryturach, o ile ustawa wyraźnie inaczej w tym względzie nie stanowi. Przyjawszy, że stosunek pracownika komunalnego do gminy jest stosunkiem prywatno - prawnym (p. orzeczenie ogóln. zgrom. S. N. z dn. 26

stycznia 1934 r. Zbiór orz. ogóln. zgrom. str. 32), należy przyjąć do wniosku że p. 7 i 8 dekretu z dn. 4 lutego 1919 r. upoważniają do stanowienia norm, któremi należy kierować się przy zawieraniu umów służbowych (p. 7 art. 47) i które to umowy należy traktować jako „lex contractus” w stosunku prawnym pracownika do gminy.

Uposażenie emerytalne (także zaopatrzenie wdów i sierot) wypływa z umowy służbowej, zatem stanowienie o tem uposażeniu należy do tej instytucji, która ustanawia posady i uchwała etaty, i podpada pod przepisy p. 7 i 8 art. 21 dekretu z dn. 4 lutego 1919 r.

Przepis art. 38 wspomnianego dekretu wymienia sprawy, które wymagają zgody władzy nadzorczej; wśród nich p. 7 i 8 art. 21 nie są wymienione. Z tego wniosek, że uchwalenie przez radę miejską statutu emerytalnego pracowników samorządowych (wraz z płatnymi członkami zarządu) i ich rodzin nie wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej w myśl art. 38 dekretu o samorządzie miejskim.

Pozatem wśród przepisów art. 21 dekretu o samorządzie miejskim mogłyby jeszcze wchodzić w grę p. 2 art. 21, stanowiący, że do kompetencji rady miejskiej należy i decyzji jej podlega „...nabywanie oraz pozbywanie nieruchomości, obciążanie majątku gminy, przyjmowanie na jej rzecz darowizn i zapisów, zaciąganie pożyczek i lokowanie kapitałów”. Nadmienić należy, że art. 38 dekretu przewiduje zatwierdzenie władzy nadzorczej, o ile chodzi (między innymi) o p. 2 art. 21. Powstaje w szczególności pytanie, czy uchwalenie statutu emerytalnego pracowników samorządowych nie oznacza „obciążenia majątku gminy”. Odpowiedź na to pytanie wypaść musi przecząco.

Pamiętać przy tem należy, o tem, że wszelkie ograniczenia samorządu, w szczególności przez konieczność uzyskania zatwierdzenia władzy nadzorczej (art. 38 dekretu), muszą być pojmowane i wykładane nie rozszerzająco, lecz ścieśniająco, chodzi bowiem o przepisy wyjątkowe. Dalej stwierdzić należy, że ewentualne twierdzenie, iż p. 2 art. 21 miałyby się stosować dlatego, że statut emerytalny przynosi „trwale” lub „stałe” obciążenie, byłoby niesłuszne z tego powodu, że prawo mówi jedynie o „obciążaniu majątku gminy”, zaczętem odróżnienie zobowiązań czasowych czy przemijających od „trwałych” czy „stałych” nie ma oparcia w ustawie.

Istota zagadnienia tkwi w pytaniu, czy p. 2 art. 21, mówiąc o „obciążaniu majątku gminy”, ma na myśli obciążanie majątku jako całości czy też obciążanie poszczególnych przedmiotów majątkowych. W tym względzie znowu zasada ograniczającej wykładni przemawia za tem, że przepis ustawy powinien być rozumiany jedynie w tym duchu, że chodzi o obciążanie poszczególnych przedmiotów majątkowych, skoro ustawa wyraźnie inaczej nie stanowi.

Zresztą sam tekst ustawy daje wyraźną wskazówkę w tym kierunku. Ustawa bowiem mówi w art. 21 p. 2 o „zaciąganiu pożyczek”, wzmianka zaś o tem byłaby zupełnie bezcelowa i wprost niezrozumiała, gdyby przez „obciążanie majątku” rozumieć obciążenie nie poszczególnych przedmiotów majątkowych, lecz majątku gminnego, jako całości, pożyczka bowiem podpadałaby wówczas pod pojęcie „obciążanie majątku” i wzmianka o niej byłaby niepotrzebna. Gdyby p. 2 art. 21 dekretu miał na myśli obciążanie majątku gminnego jako całości, wówczas zaciągnięcie każdego, najdrobniejszego nawet, zobowiązania imieniem gminy wymagałoby zgody władzy nadzorczej w myśl art. 38. Stan taki byłby wprost trudny do pomyślenia. Ustawa widocznie tylko niektóre dyspozycje majątkowe poddaje zatwierdzeniu władzy nadzorczej, między innymi wymienia także zaciągania pożyczek.

Ustawa ma zatem widocznie na myśli jedynie obciążanie poszczególnych przedmiotów majątkowych, a nie majątku gminnego jako całości, przeto statut emerytalny nie może być pociągnięty pod przepis p. 2

art. 21 dekretu (chyba o tyle, o ileby przewidywał np. zabezpieczenie rzeczonych na poszczególnych przedmiotach majątku gminnego).

Także i prawo późniejsze idzie tą samą drogą, mianowicie p. 1 lit. i) art. 43 w związku z art. 65 ustawy z dn. 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego, według której chodzi również o poszczególne przedmioty oraz obciążenie majątku nieruchomego. Dodać należy, że dopiero wspomniana ustawa w art. 43 p. 1 lit. g) w związku z art. 65 wprowadziła zatwierdzenie przez właściwą władzę nadzorczą przepisów o zaopatrzeniu emerytalnem; dekret z dn. 4 lutego 1919 takiego przepisu nie zawiera.

Wreszcie zaznaczyć należy, że rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych, poz. 1073 Dz. Ust., a w szczególności § 20 tegoż rozporządzenia, przewidujący zatwierdzenie ze strony władzy nadzorczej statutu, etatów stanowisk służbowych, nie dotyczy statutów emerytalnych.

Wobec powyższego odpowiedź na pierwsze pytanie, zawarte we wniosku Ministra Sprawiedliwości, wypaść musi przecząco, a tem samem stają się bezprzedmiotowe odpowiedzi na dalsze pytania, w owym wniosku zawarte.

Nr. 176. Wojewódzki Sąd Administracyjny, dokonując na zasadzie § 8 pruskiej ustawy o właściwości z 1 sierpnia 1883 (zb. ust. pr. str. 237), względnie § 3 pruskiej ordynacji dla gmin wiejskich z 3 lipca 1893 (zb. ust. pr. str. 233) rozliczenia, koniecznego z powodu zmiany granic gminnych, nie jest wiązany kluczem rozdziału, uzgodnionym przez zainteresowane gminy w poprzednich rokowaniach.

(Wyrok N. T. A. z dn. 30 kwietnia 1935 r. L. rej. 2259/33. Teza).

Ustawą śląską z dn. 15 lipca 1924 r. w przedmiocie rozszerzenia granic powiatu miejskiego Katowice (poz. 76 Dz. Ust. Śl.) włączono gminę Dąb z wyjątkiem osady Józefowiec do powiatu miejskiego Katowice, (a temsamem do gminy m. Katowic), osadę zaś Józefowiec włączono do gminy Wełnowiec, utworzonej na zasadzie § 1 pkt. 14 rozporządzenia Śląskiej Rady Wojewódzkiej z dn. 9 maja 1924 r. (poz. 53 Dz. Ust. Śl.), z części zniesionego obszaru dworskiego Bątków - Wełnowiec. Granice tej nowoutworzonej gminy określił Wojewoda Śląski na zasadzie upoważnienia, udzielonego mu w art. 1 ust. 2 w związku z art. 5 cytowanej ustawy śląskiej rozporządzeniem z dn. 15 października 1924 r. (poz. 50 Dz. Ust. Śl.).

Gmina Wełnowiec i gmina m. Katowic rozpoczęły już w roku 1925 rokowania, zmierzające do rozdziału majątku gminy Dąb, przyczem ustalono wartość majątku nieruchomego tej gminy na 623.000 zł., ustalono, że na obszarze gminy Wełnowiec znajdują się z tego majątku obiekty wartości 168.500 zł. i uzgodniono klucz rozdziału tego majątku w stosunku 7/15 części dla Katowic a 8/15 części dla Wełnowca, t. j. w stosunku do ilości mieszkańców części gminy Dąb, przyłączonych do każdej z powyższych gmin. Gmina Katowice wyraziła też gotowość wypłacenia gminie Wełnowiec z tytułu tego rozrachunku kwoty 163.764 zł. ratami do dnia 20 listopada 1924 r. pod warunkiem, że gmina Wełnowiec zgodzi się na ponoszenie według powyższego klucza rozdziału także stosownej części wydatków na uposażenie, należne b. naczelnikowi gminy Dąb Rotherowi do końca jego kadencji urzędowej, t. j. do 31 marca 1930 r., oraz przyszłej jego emerytury. Gmina Wełnowiec nie zgodziła się na ten ostatni warunek pismem z dn. 1 lipca 1924 r., wywodząc, że nie ma obowiązku prawne-

go do przejęcia długów b. gminy Dąb, a więc i obowiązku płacenia pensji R., gdyż długi te i zobowiązania przeszły na gminę Katowice - Dąb.

W tym stanie rzeczy dalsze rokowania się rozbiły, i nie doszło już do formalnego porozumienia co do podziału majątku ruchomego i zapasów gotówki oraz efektów, a gmina Katowice wpłaciła Welnowcowi jedynie trzy pierwsze raty z tytułu rozrachunku majątku nieruchomego w łącznej kwocie 35.000 zł.

W dniu 17 listopada 1930 r. wniosła gmina Welnowiec do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach o powzięcie po myśli § 3 ordynacji dla gmin wiejskich z dn. 3 lipca 1891 r. (Zb. ust. pr. str. 233) uchwały w przedmiocie rozliczenia majątkowego b. gminy Dąb, zaznaczając, że chociaż takie rozliczenie nie jest już konieczne w kwestiach, co do których doszło do porozumienia między stronami, to jednak wniosek o dokonanie rozliczenia co do całości przedmiotu uzasadniony jest potrzebą uzyskania przeciw gminie m. Katowic tytułu egzekucyjnego...

W dniu 20 kwietnia 1932 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny powziął następującą uchwałę:

1. Za podstawę do ustalenia klucza rozdziału byłej gminy Dąb przyjmuje się stosunek danin komunalnych, płaconych w latach 1921, 1922 i 1923 przez części gminy Dąb, przyłączone do gminy Katowice z jednej strony i części gminy Dąb, przyłączone do gminy Welnowiec, z drugiej strony, oraz stosunek ludności, zamieszkałej w obu tych częściach gminy Dąb i na tej podstawie klucz rozdziału ustala się na 63% dla gminy Katowice i 37% dla gminy Welnowiec.

2. Rozdziałowi według tego klucza podlega cały majątek b. gminy Dąb według stanu z dnia 15 października 1924 r., a więc nieruchomości, ruchomości, pozostałości kasowe i papiery wartościowe.

3. Obie strony winny według klucza rozdziału ponosić ustawowe świadczenia na rzecz byłego naczelnika gminy Dąb.

4. Odmawia się wnioskowi gminy Welnowiec o przyznanie jej ustawowych odsetek od roszczonych pretensyj oraz odszkodowania z powodu spadku złotego w stosunku do kursu dolara.

5. Odmawia się wnioskowi gminy Welnowiec o przyznanie jej odprawy zapomogowej w wysokości 35,5% skapitalizowanych dochodów podatkowych tej części gminy Dąb, która przydzielona została do Katowic.

Skargę gminy Welnowiec, wniesioną na powyższą uchwałę, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dn. 21 grudnia 1932 r.

...Rozpatrując odwołanie powódki od powyższego wyroku, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Przedewszystkiem zaznaczyć należy, że wobec tego, iż ani ustawa śląska z dn. 15 lipca 1924 r., ani rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy z dn. 15 października 1924 r. nie zawierają postanowień co do sposobu podziału majątku byłej gminy Dąb, należy za podstawę prawną tej czynności przyjąć przepis § 8 ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych z dn. 1 sierpnia 1883 r. (Zb. ust. pr. str. 237) względnie analogicznie dla gmin wiejskich przepis § 3 ust. 1 cytowanej już ordynacji gminnej, a to dlatego, że wcielenie terytorjum gminy Dąb częściowo do gminy wiejskiej Katowice, a częściowo do gminy wiejskiej Welnowiec spowodowało zmianę granic obu tych gmin.

Z przepisów tych wynika, że o rozliczeniu (Auseinandersetzung) między zainteresowanymi gminami, koniecznem wskutek zmiany granic między gminą miejską a gminą wiejską, decyduje w postępowaniu uchwałem Wojewódzki Sąd Administracyjny, stronom zaś od takiej uchwały przysługuje skarga w postępowaniu sporno - administracyjnem. Powyższe przepisy nie przewidują więc na wypadek, gdy zmiana granic czyni rozliczenie między interesowanymi koniecznem, innej formy prawnej rozliczenia, jak tylko w drodze uchwały kompetentnej władzy ogólnej administracji krajowej, względnie w drodze wyroku, wydanego w postępowaniu sporno - administracyjnem na skutek skargi jednej ze stron.

W szczególności przepis ten nie przewiduje wyłączenia kompetencji tych władz i sądów w kwestjach, załatwionych już ugodowo między zainteresowanymi gminami.

Błędne przeto jest stanowisko powódki, wyrażone już we wniosku jej do Sądu Administracyjnego z dn. 17 listopada 1930 r., że wydanie uchwały tegoż Sądu nie jest konieczne w tych punktach, które uzgodnione zostały między stronami w drodze bezpośrednich rokowań. Tego rodzaju rokowania są wprawdzie pożądane dla uzgodnienia stanowiska stron i dla usunięcia kwestyj spornych, nie mogą jednak, nawet jeżeli doprowadziły do ugody, pozbawić władzy orzekającej przysługującego jej na mocy § 120 w związku z § 79 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z dn. 30 lipca 1883 r. (Zb. ust. pr. str. 195) prawa orzekania na podstawie własnego przekonania, zaczerpniętego z całokształtu postępowania i wszystkich materiałów dowodowych.

Publiczno prawny charakter bowiem tego rodzaju rozliczeń majątkowych między gminami, jako jednostkami prawa publicznego, nakłada na władzę obowiązek brania pod uwagę nie tylko stanowiska stron i ewentualnie zawartych między nimi ugod, lecz także interesu publicznego.

Słusznie przeto Sąd a quo rozpatrzył całokształt rozliczenia, o które chodzi i bez znaczenia dla sprawy jest przytem okoliczność, że Sąd ten w uzasadnieniu do zaczeptego wyroku zaznaczył, że tylko dlatego nie był wiązany ustaleniami stron co do klucza rozdziału majątku gminy Dąb, że rokowania między stronami nie doprowadziły do ugody i że gmina Katowice zażądała w postępowaniu przez Sądem ustalenia klucza rozdziału według odmiennych zasad.

Wobec powyższego upadają też obszernie wywiedzione w odwołaniu zarzuty, że Sąd a quo przekroczył swe kompetencje i naruszył prawo skarżącej gminy przez pominięcie klucza podziału majątku b. gminy Dąb, ustalonego już rzekomo między stronami na 8/15 do 7/15, i przez samodzielne ustanowienie innego klucza, mianowicie w stosunku 63% dla Katowic, a 37% dla Welnowca.

Powódka w piśmie odwoławczem zarzuca dalej, że klucz rozdziału, ustalony w powyższy sposób przy uwzględnieniu współczynnika siły podatkowej, miał może rację bytu dawniej, gdy ustrój administracji gminnej opierał się na podstawie podatkowej, obowiązującej przy wyborach do rady gminnej, że jednak od czasu wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego ten sposób ustalenia klucza rozdziału jest przedawniony i sprzeczny z pojęciem demokratycznej administracji gminnej. Zdaniem bowiem powódki dawny na 3 klasowym kryterjum podatkowym oparty system wyborczy dawał możność korzystniejszego traktowania pod względem budowli gminnych, oraz innych urządzeń i inwestycji tych dzielnic gminy, w których mieszkali zamożniejsi obywatele, na niekorzyść innych, uboższych dzielnic, co przy dzisiejszym systemie wyborczym nie może mieć miejsca. W obecnym więc ustroju podział majątku według klucza ludności jest jedynie sprawiedliwy.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zapatrywanie to za nietrafne.

W sprawie niniejszej chodzi o rozliczenie między dwiema gminami z tytułu podzielenia między nie terytorjum trzeciej, zniesionej gminy, a więc o podział aktywów i pasywów tej ostatniej gminy w możliwie sprawiedliwy sposób. Jest przeto rzeczą słuszną, by te części b. gminy Dąb, które przez płaconie danin komunalnych przyczyniły się w większej mierze do powstania majątku, będącego przedmiotem rozliczenia, otrzymały też stosunkowo większy udział w tym majątku i odwrotnie, by pokryły też większą stosunkowo część długów i innych zobowiązań podzielonej gminy. A ponieważ majątek b. gminy Dąb podlega rozliczeniu bez względu na położenie nieruchomości w tej, czy innej części gminy, jest już obojętnem dla rozrachunku, że większość cenniejszych obiektów znalazło się na terytorjum, przypadłem gminie Katowice, i czy — jak to

twierdzi powódka — wybudowanie tych obiektów w swoim czasie było uzasadnione potrzebą, czy też wynikiem protekcyjnej gospodarki ówczesnego zarządu gminy. Gmina Wełnowiec otrzyma bowiem pełny ekwiwalent pieniężny tych obiektów według ich oszacowania, oczywiście jednak z uwzględnieniem stosunku, w jakim obszar do niej przyłączony przyczyniał się do powstania majątku, będącego przedmiotem rozliczenia.

Wprowadzenie przeto do klucza rozdziału, obok czysto mechanicznego czynnika ilości mieszkańców każdej z dwóch części byłej gminy Dąb, także i stosunku opłacanych przez każdą z tych części w pewnym okresie danin komunalnych, nie uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za naruszenie praw powódki.

Nietrafny jest też dalszy zarzut, że oparcie klucza rozdziału na daninach komunalnych, płaconych w latach 1921, 1922 i 1923 jest niesprawiedliwe z tego względu, że wpływy z powyższego okresu z powodu gwałtownej inflacji i zmiany waluty niemieckiej na walutę polską, nie mogą być miernikiem siły podatkowej poszczególnych części b. gminy Dąb.

Skoro bowiem skutki inflacji i zmiany waluty działać musiały w tym czasie jednakowo, tak w części gminy Dąb, należącej obecnie do Katowic, jak i w części, przydzielonej do Wełnowca, to dla kwestji wzajemnej relacji danin komunalnych, płaconych w każdej z powyższych części, nie ma znaczenia okoliczność, że odnośne cyfry, wyrażone w markach polskich czy niemieckich, absolutnie biorąc, nie odpowiadają rzeczywistej wartości odnośnych świadczeń gminnych. Twierdzenie, że w tym okresie nie było podstawy prawnej do pobierania danin komunalnych, gdyż ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w województwie śląskim wyszła dopiero później, nie jest zgodne ze stanem prawnym, gdyż przed wejściem w życie tej ustawy obowiązywały na górnosląskiej części województwa śląskiego uchylone nią dopiero ustawy pruskiej, w szczególności ustawa o daninach komunalnych z dn. 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152) i statuty na jej podstawie wydane. Twierdzenia wreszcie, że wymiary podatkowe były w tym okresie nierównomierne, dowolne i częto fikcyjne, powódka niczem nie udowodniła.

Wreszcie w kwestji podziału świadczeń na rzecz b. naczelnika gminy zarzuca powódka, że uskutecznione przez pozwaną gminę wypłaty poborów, emerytury i odprawy wymienniczej nie mogą być zaliczone do pasywów b. gminy Dąb, a to choćby dlatego, że R. nie zgłosił żadnej pretensji do masy rozliczeniowej, lecz odnosił się ze swą pretensją wyłącznie do gminy Katowice, że pozwana uregulowała tę sprawę na własną rękę z R., nie pytając się powódki, i płaćiła mu pełne pobory czynnej służby, chociaż z chwilą rozwiązania gminy Dąb wymieniony winien był być przeniesiony na emeryturę, że pozwana w tym okresie zatrudniała R. u siebie i należność płacona mu wynikała z tego nowego stosunku służbowego, wreszcie, że skoro przedmiotem rozliczenia są aktywa i pasywa b. gminy Dąb, jakie istniały w chwili jej skasowania, to nie można do nich zaliczyć późniejszych, również zresztą bez wiedzy powódki przez pozwaną dokonanych świadczeń emerytalnych i jednorazowej odprawy. W konkluzji powódka wyraża gotowość poniesienia przypadającej na nią części emerytury R. w tej wysokości, jaka by mu się należała od chwili zniesienia gminy Dąb do chwili, w której R. wyprowadził się do Niemiec, i to — jak zastępca gminy Wełnowiec wywodzi na rozprawie przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym — w stosunku opłacanych podatków.

Wywoły te Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał za przedwczesne.

Jak to bowiem wynika z przedstawionej wyżej treści zaskarżonej uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie ustalił w niej wysokości aktów i pasywów b. gminy Dąb, mających być przedmiotem rozliczenia, i ograniczył się jedynie do określenia klucza ich podziału i daty miarodajnej dla rozliczenia oraz do oddalenia żądań powódki co do odsetek,

odszkodowania za dewaluację i t. zw. odprawy zapomogowej. W szczególności co się tyczy świadczeń na rzecz R. Wojewódzki Sąd Administracyjny nałożył jedynie ogólnie na obie strony obowiązek poniesienia według klucza rozdziału ustawowych świadczeń na rzecz wymienionego byłego naczelnika gminy Dąb, nie określił jednak ani jakie świadczenia mu się ustawowo należały, ani też jaką kwotę ma z tego tytułu powódka zwrócić pozwanej.

Uchwała Sądu z dn. 30 kwietnia 1930 r. wymaga przeto jeszcze uzupełnienia we wskazanych wyżej kierunkach, a powódka będzie mogła wypowiedzieć się w tych kwestiach a więc i w kwestii świadczeń na rzecz R. i stawiać ewentualne zarzuty bądź w nowym postępowaniu uchwałowym na zasadzie § 3 ordynacji gminnej, bądź też w drodze nowej skargi w postępowaniu sporno - administracyjnym.

Z tych przeto powodów należało odwołanie powódki oddalić.

Nr. 177. Władze, rozstrzygające na zasadzie § 41 ustawy o właściwości władz z 1 sierpnia 1883 r. (Zbiór ustaw pruskich str. 237) w sprawach wsparcia publicznego, nie są właściwe do orzekania w kwestji, który związek jest ostatecznie obowiązany do ponoszenia kosztów wsparcia według § 30 ustawy niemieckiej o siedzibie wsparcia z 30 maja 1908 (Dz. Ust. Rzeszy str. 381).

(Wyrok N. T. A. z dn. 26 czerwca 1935 r. L. rej. 314/33. Teza).

Po zmarłym w dniu 24 września 1931 r. w gminie Koty, wówczas powiatu brodnickiego, Janie K. pozostało z pierwszego małżeństwa troje nieletnich dzieci, nad którymi Sąd Grodzki w Lidzbarku dekretem opiekuńczym z dn. 3 grudnia 1931 r. powierzył opiekę Kazimierzowi J. w Jeleniu, który je wziął do siebie.

Podaniem z dn. 28 grudnia 1931 r. Kazimierz J. wystąpił do Wydziału Powiatowego w Brodnicy z wnioskiem o udzielenie trojgu jego pupilom wsparcia publicznego. Wydział pouczył J., że podanie winno być skierowane do związku wspierania ubogich tej miejscowości, w której dzieci obecnie zamieszkują. Związek wspierania ubogich w Jeleniu, do którego zwrócił się J., odmówił wszakże wsparcia z tem, że ojciec tych sierot nigdy w tej gminie nie mieszkał.

Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Brodnicy, otrzymawszy wiadomość o odmowie, zwrócił uwagę sołtysowi w Jeleniu, że tamtejszy Związek obowiązany jest przyznać sierotom wsparcie publiczne na rachunek tego związku, w którym dzieci posiadają siedzibę wsparcia; następnie zaś z powodu przydzielenia z dniem 1 kwietnia 1932 r. miejscowości Jeleń, Koty i Lidzbark do powiatu działdowskiego, przesłał tenże Przewodniczący przy piśmie z 4 kwietnia 1932 r. L. Dz. 3102 W. P. II akta sprawy do Wydziału Powiatowego w Działdowie do dalszego urzędowania.

Uchwałą z 31 października 1932 r. uznał Wydział Powiatowy w Działdowie potrzebę przyznania wsparcia publicznego sierotom K., ustalając jego wysokość na 30 zł. miesięcznie, a do wypłacenia tej kwoty do rąk opiekuna zobowiązał miejscowy Związek wspierania ubogich m. Lidzbarka, gdzie ojciec sierot miał w chwili śmierci siedzibę wsparcia.

Na uchwałę tę, zakomunikowaną pismem z 2 listopada 1932 r. L. Dz. V. 10712, Gmina m. Lidzbarka wniosła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego skargę, zarzucając, że zmarły w dniu 24 września 1931 r. Jan K. wyprowadził się dnia 20 października 1930 r. z Lidzbarka do miejscowości Koty, gminy Jeleń, bez odmeldowania, które formalnie nastąpiło dopiero 29 maja 1931 r., w związku z tem skarżąca Gmina wywodzi, że w myśl § 28 ustawy o siedzibie wsparcia, koszty wsparcia powinna

w pierwszym rzędzie ponosić ta gmina, w której potrzebujący pomocy w chwili potrzeby przebywa; w niniejszym przypadku obowiązek ten ciąży zdaniem skarżącej Gminy na gminie Koty, której ewentualnie przysługiwałoby prawo żądania zwrotu tych kosztów od związku ostatecznie zobowiązanego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 41 ustawy o właściwości władz z 1 sierpnia 1883 r. (Zb. u. pr. 237) Wydział powiatowy rozstrzyga zażalenia petentów przeciw decyzjom miejscowych związków wspierania ubogich miejsca ich pobytu wyłącznie tylko w kwestjach, czy, w jakiej wysokości i w jaki sposób wsparcie publiczne winno być udzielone. Nie jest natomiast wydział powiatowy właściwy do ustalania, na obszarze którego związku ubogi posiada siedzibę wsparcia i do orzekania na tej podstawie o obowiązku tegoż związku, jako ostatecznie zobowiązanego, do udzielenia wsparcia publicznego. W kwestji bowiem, który związek jest ostatecznie zobowiązany do pokrycia poniesionych przez związek tymczasowo zobowiązany kosztów wsparcia publicznego, rozstrzyga w razie sporu stosownie do postanowienia § 39 cytowanej ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w postępowaniu sporno - administracyjnem.

Gdy zaś w niniejszym przypadku władza pozwana, załatwiając zażalenie Kazimierza J. z powodu odmowy udzielenia wsparcia dla sierot K. ze strony Związku wspierania ubogich w Jeleniu, z pominięciem § 28 niemieckiej ustawy o siedzibie wsparcia zobowiązała miejscowy Związek wspierania ubogich m. Lidzbarka do udzielenia żadanego wsparcia z tej racji, że ojciec tych sierot miał w chwili śmierci tamże swą siedzibę wsparcia, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że władza pozwana przekroczyła swoją kompetencję, zakreśloną w § 41 ustawy o właściwości władz w sprawach ubogich, przesadzając zarazem ewentualne rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w kwestji ostatecznego ponoszenia kosztów wsparcia.

Z tych powodów należało zaskarżoną uchwałę uchylić, jako prawnie nieuzasadnioną.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

(Ciąg dalszy).

Nr. 223. Żądanie zwrotu świadczenia pieniężnego, pobranego przez gminę z tytułu urządzenia ulicy na podstawie art. 174 prawa budowlanego (poz. 202/28 dz. ust.), aczkolwiek oparte w skardze do sądu na tytule prywatno - prawnym niesłusznego zbagacenia lub poniesionej szkody, nie należy do drogi sądowej.

(Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z 24 października 1934 r. L. rej. 5/34. Zasada prawna).

Magistrat miasta Krakowa nakazem płatniczym z 10 lutego 1930 r. zawiadomił Dobryszę Schellerową, właścicielkę realności przy ul. Krótkiej l. 3 w Krakowie, że Krakowski Urząd Wojewódzki reskryptem z 18 grudnia 1929 r. zatwierdził uchwałę działającej imieniem Rady Miejskiej Komisji drogowo - kanałowej i gruntowej z 4 kwietnia 1929 r. tak co do wysokości kosztów urządzenia ulicy Krótkiej, jak i co do przedłożenia tychże kosztów w całości na właścicieli przyległych do tejże ulicy realności w myśl art. 174 rozporządzenia Prezydenta Rzeczyp. o prawie budowlanem z 16

lutego 1928 r., Dz. U. R. P. Nr. 23 poz. 202, i zażądał od Schellerowej zapłacenia przypadającej na nią kwoty 1511 zł. 30 gr.

Na skutek prośby Schellerowej spłata tej należności rozłożona została na raty miesięczne i dokonana w latach 1931 i 1932 wraz z odsetkami zwłoki w łącznej sumie 1622 zł. 21 gr.

W styczniu 1934 r. Dobrysza Schellerowa wystąpiła przed Sąd Okręgowy w Krakowie przeciwko gminie m. Krakowa z powództwem o zwrot na zasadzie § 1431 austr. k. c. zapłaconej tytułem należności za urządzenie ulicy Krótkiej kwoty 1622 zł. 21 gr., powołując się na to, że Najwyższy Trybunał Administracyjny na skutek skarg innych właścicieli realności przy tejże ulicy orzekł, iż zapłata należności, o którą chodzi, pozwanej gminie się nie należy.

Gmina m. Krakowa zarzuciła niedopuszczalność drogi procesu cywilnego, Sąd Okręgowy jednak postanowieniem z 26 marca 1934 r. zarzut ten odrzucił i wstrzymał dalsze rozpoznanie sprawy aż do prawomocności tego postanowienia. W uzasadnieniu Sąd podniósł, iż powódka opiera swe powództwo na tytule prywatno - prawnym w rozumieniu § 1431 i nast. k. c., t. j. na roszczeniu z tytułu niesłusznego zubożenia, do rozstrzygnięcia którego powołane są sądy powszechne nawet w tym przypadku, gdy rozstrzygnięcie zależy od rozwiązania pytania wstępnego co do tego, czy pozwana była uprawniona do pobrania należności.

Na to postanowienie gmina pozwana wniosła zażalenie, które, jak wynika z przedstawionych Trybunałowi Kompetencyjnemu akt sprawy, nie zostało jeszcze przez Sąd Apelacyjny rozstrzygnięte.

Tymczasem Wydział Samorządowy w likwidacji we Lwowie pismem z 28 maja 1934 r. zapowiedział w Sądzie Okręgowym w Krakowie spór kompetencyjny z zasady, że sprawy publiczno - prawnych należności za urządzenie ulic z art. 174 prawa budowlanego należą do właściwości władz administracyjnych.

Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z 5 czerwca 1934 roku przerwał postępowanie wobec nieuznania właściwości władzy administracyjnej nieprawomocnem postanowieniem tegoż Sądu z 26 marca 1934 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pismem z 13 czerwca 1934 r. Nr. SB. 21-K. 68 wytoczyło z powołaniem się na art. 13 ustawy o Tryb. Komp. spór o właściwość, wywodząc, że dana sprawa należy do właściwości władz administracyjnych, świadczenie pieniężne powódki bowiem opierało się na prawie publicznem, roszczenie jej jest zatem w istocie roszczeniem publiczno-prawnym.

Trybunał Kompetencyjny rozważył, co następuje:

Według art. 174 prawa budowlanego (rozporządzenie Prezydenta Rzecz. p. z 16 lutego 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 23, poz. 202) koszty pierwszego urządzenia ulic do szerokości 20 metrów mogą być na podstawie uchwały rady miejskiej wzgl. gminnej, zatwierdzonej przez państwową władzę nadzorczą, w całości lub części przełożone przez gminę na właścicieli przyległych do tych ulic działek w stosunku do osiągniętych przez nich wskutek urządzenia ulicy korzyści.

Zarządzenie Magistratu m. Krakowa z 10 lutego 1930 r., nakładające na powódkę obowiązek zapłacenia kwoty 1511 zł. 30 gr., przypadającej na nią z repartyj kosztów urządzenia ul. Krótkiej, opiera się właśnie na powziętej w myśl powyższego art. 174 prawa budowlanego i zatwierdzonej przez władzę nadzorczą uchwale Rady Miejskiej a raczej działającej jej imieniem Komisji. Kwota, pobrana od powódki z tytułu urządzenia ulicy, nałożona została przez gminę, działającą w charakterze organu władzy publicznej, i na podstawie przepisu prawa publicznego; jest to zatem świadczenie pieniężne, posiadające cechy daniny (opłaty) komunalnej także w rozumieniu ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r., Dz. U. R. P. Nr. 106, poz. 884 z r. 1932, która do opłat (danin) komunalnych zalicza w art. 31 pobierane przez związki komunalne na pokrycie kosztów założenia i utrzymania urządzeń

dobra publicznego — do których niewątpliwie ulice miejskie należą — specjalne dopłaty od tych właścicieli nieruchomości, którym te urządzenia przynoszą szczególne korzyści.

Prawo budowlane z r. 1928 nie zawiera postanowień co do ochrony praw osób, pociąganych przez gminę w myśl art. 174 do udziału w kosztach urządzania ulic. Wobec charakteru tego świadczenia, jako daniny komunalnej, mogą mieć zastosowanie w tym względzie tylko przepisy, normujące ochronę praw osób, pociąganych do uiszczania danin komunalnych, a więc przepisy ustawy o tymcz. ureg. finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. Art. 48 tej ustawy przewiduje w sprawach, dotyczących wprowadzenia i wymiaru samoistnych danin komunalnych, wyłącznie orzecznictwo władz samorządowych i nadzorczych państwowych, od których orzeczeń służy płatnikowi skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Orzecznictwo Sądów powszechnych nie jest w tych sprawach, a zatem i w sprawie przełożenia przez gminę kosztów urządzenia ulicy na adjectantów, ustawowo przewidziane.

Strona pozywająca opiera wprawdzie roszczenie swoje na tytule prawnym niesłusznego zubożenia się gminy pozwanej przez pobranie świadczenia pieniężnego za urządzenie ulicy i zatrzymanie go bez tytułu prawnego. Powództwo to miałoby jednak wówczas charakter skargi z § 1431 austr. k. c., gdyby świadczenie którego zwrotu powódka dochodzi, oparte było na tytule prywatno-prawnym, gdyż, jak się okazuje z zestawienia § 1431 k. c. i § 1 tegoż kodeksu, § 1431 k. c. ma zastosowanie jedynie do roszczeń prywatno-prawnych. Skoro atoli pozwana gmina sporne świadczenie pobrała z tytułu prawno - publicznego, a mianowicie opierając się na art. 174 prawa budowlanego, to nie straciło ani świadczenie to swego charakteru publiczno - prawnego przez to, że Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skutek skarg innych płatników, iż przełożenie kosztów urządzenia ulicy Krótkiej przez pozwaną gminę na właścicieli przyległych działek nie znajduje podstawy prawnej w art. 174 prawa budowlanego.

W myśl art. 1 § 3 prawa o ustroju sądów powszechnych, sądy te nie sprawują wymiaru sprawiedliwości w sprawach, przekazanych ustawami szczególnymi innym sądom lub władzom. Nie należą więc do właściwości sądów powszechnych sprawy świadczeń pieniężnych za urządzenie ulicy z art. 174 prawa budowlanego, jako przekazane ustawowo rozpoznaniu władzy administracyjnej. Z tychże względów nie jest dopuszczalne dochodzenie w trybie procesu cywilnego roszczeń publiczno - prawnych, jako rzekomo prywatno - prawnych, bądź w formie żądania wynagrodzenia szkód, bądź roszczeń z tytułu niesłusznego zubożenia. O dopuszczalności drogi sądowej rozstrzyga bowiem, jak to Trybunał Kompetencyjny już kilkakrotnie orzekł, istota stosunku prawnego, z którego roszczenie wynika, a nie sama tylko prawno - majątkowa właściwość roszczenia (por. wyrok z 14 marca 1928 r. I. rej. 6/27).

Uznając przeto, że przedmiotem powództwa jest w sprawie niniejszej żądanie zwrotu publiczno - prawnego świadczenia pieniężnego na rzecz pozwanej gminy z tytułu urządzenia ulicy, co należy, jak wyjaśniono, wyłącznie do właściwości władz administracyjnych, Trybunał Kompetencyjny w myśl art. 23 ustęp 4 ustawy z 25 listopada 1925 r., Dz. U. R. P. Nr. 126 poz. 897, orzekł jak wyżej.

Nr. 224. Prawo poboru podatku od przyrostu wartości nieruchomości na podstawie art. 11 ust. 1 ust. śl. z 14 kwietnia 1924 r. (poz. 30/1926 Dz. Ust. śl.) nie ogranicza się do przypadków, gdy przejście własności nastąpiło na podstawie umowy.

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 listopada 1934 r. L. rej. 3078/33).

Magistrat m. Katowic, opierając się na przepisach statutu miejskiego w przedmiocie poboru podatku od przyrostu wartości nieruchomości, wymierzył Komunalnej Kasie Oszczędności m. Królewska Huta podatek od przyrostu wartości nieruchomości, położonej przy ul. Granicznej 1 w Katowicach, w kwocie 4.315 zł. 28 gr.

Po bezskutecznym sprzeciwie wniosła Kasa Oszczędności skargę do Woj. Sądu Administracyjnego w Katowicach z wnioskiem o uwolnienie jej od tego podatku, uzasadniając skargę swą jak następuje:

W myśl art. 11 ustawy z 14.IV.1924 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w brzmieniu rozporządzenia Wojewody Śląskiego z dnia 8.VII.1926 (poz. 30 Dz. Ust. Śl.) podstawą do wymiaru spornego podatku jest fakt zaistnienia umowy o przeniesienie własności nieruchomości. Sam zaś przyrost, jako taki, bez umowy o przeniesienie własności nieruchomości, nie stanowi podstawy do wymiaru podatku. W spornym wypadku niema żadnej umowy nabycia nieruchomości, gdyż nieruchomość powódka nabyła w drodze przymusowego przetargu, przeto też wymiar podatku jest niesłuszny.

Wyrokiem z 18.I.1933 Woj. Sąd Adm. skargę oddalił...

Rozpatrując zarzuty, podniesione w rewizji powoda na powyższy wyrok, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Art. 11 cytowanej ustawy śląskiej zamieszczony jest w rozdziale 9 tej ustawy, a rozdział ten nosi nagłówek: „Opłata od umów o przeniesienie własności nieruchomości“. Artykuł ten zawiera jednak przepisy, odnoszące się do dwóch odrębnych rodzajów podatków względnie opłat komunalnych, w ustępie bowiem 1. głosi, że podatki (opłaty) od przyrostu wartości nieruchomości, ustanowione na rzecz ciał samorządowych, nie mogą przekraczać 10% przyrostu wartości, obliczonej w złocie, a dopiero w ustępie 2. upoważnia związki komunalne do wprowadzania opłat komunalnych od umów o przeniesienia własności nieruchomości. Nagłówek przeto rozdziału 9 pokrywa się tylko z treścią ustępu 2 art. 11, podatek zaś od przyrostu wartości nieruchomości, o którym mówi ustęp 1 tego artykułu, nie znajduje wyrazu w nagłówku tego rozdziału.

Z faktu tego powód wysnuwa wniosek, że ustawodawca, umieszczając przepisy o podatku od przyrostu wartości nieruchomości w rozdziale, zaopatrzonym w nagłówek, o którym wyżej mowa, chciał podstawą do wymiaru tego podatku uczynić umowę, a nie sam fakt przyrostu wartości, gdyż w przeciwnym wypadku byłby przepis o pobieraniu spornego podatku zamieścił w innym artykule, lub byłby zaznaczył, że nagłówek ten nie odnosi się do ustępu 1. artykułu 11.

Pismo rewizyjne zarzuca zatem, że motywy zaczepionego wyroku, iż nagłówek rozdziału 9 odnosi się tylko do ustępu 2 art. 11, są dowolne i nie oparte na żadnym przepisie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie podzielił tego zapatrywania:

Nagłówki, umieszczane częstokroć w ustawach obok liczb, oznaczających, rozdziały, działy, tytuły, lub artykuły, same w sobie nie zawierają norm, lub przepisów materialno - prawnych, lecz wskazują jedynie na treść przepisów, w danym rozdziale i t. d. zamieszczonych, oraz mają ułatwiać orjentację w systematycznym podziale danej ustawy.

Jeżeli więc — jak w niniejszym wypadku — zachodzi pewna rozbieżność między nagłówkiem, a treścią przepisu pod nim zamieszczonego, to wykładnia woli ustawodawcy iść winna po linii brzmienia samego przepisu prawnego. Okoliczność więc, że przepis art. 11 ust. 1 zamieszczono w rozdziale pod nagłówkiem „Opłata od umów o przeniesienie własności nieruchomości“, nie uprawnia sama w sobie do przyjęcia, że ustawodawca chciał ograniczyć prawo poboru podatku od przyrostu wartości nieruchomości do wypadków, gdy przejęcie własności danej nieruchomości nastąpiło na podstawie umowy. Gdyby bowiem ustawodawca miał taki zamiar, byłby temu dał wyraz w samym przepisie art. 11 ust. 1, tak

jak to w następnym ustępie uczynił co do opłat od przeniesienia własności nieruchomości. Powoływanie się w tym związku na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 22.IX.1930 r. L. rej. 1409/28, jest nierafne, gdyż — co już zresztą zaznaczył Sąd a quo — zawarta w tym wyroku interpretacja ustawy dotyczy wyłącznie art. 11 ustęp 2 ustawy.

Wreszcie powód w piśmie rewizyjnym wywodzi, że Sąd a quo mylnie powołuje ustawę niemiecką z dn. 14.II.1911 r. (Dz. ust. Rz. Niem. str. 33), gdyż przepisy tej ustawy, jako sprzeczne z omawianym wyżej nagłówkiem art. 11 ust. 1 ustawy śląskiej o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, zostały uchylone jej artykułem 64.

I te wywody nie są trafne:

Jak to bowiem wynika z treści punktu 1 art. 11, nie wprowadza on nowych materialno - prawnych podstaw dla wymiaru podatku od przyrostu wartości nieruchomości, lecz ogranicza jedynie wysokość ustanowionych podatków w stosunku do przyrostu wartości, wyrażonej w złocie. Podstawą prawną dla poboru tego podatku pozostały zatem dotychczasowe przepisy, oczywiście ze zmianami, wprowadzonymi cytowanym ustępem 1 oraz ustępem 5 art. 11 (co do zwolnienia pewnych transakcyj od tego podatku).

Z tych powodów należało rewizję oddalić.

Nr. 225. 1. Wymogiem nieodzownym wymiaru samoistnego komunalnego podatku od spadków jest wymiar, choćby nieprawomocny, podatku państwowego.

2. W razie zaznaczenia w odwołaniu od wymiaru komunalnego podatku od spadków, iż przeciw wymiarowi podatku państwowego wniesiono odwołanie, jeszcze nie rozstrzygnięte, władza odwoławcza winna rozpatrzyć sprawę także pod kątem widzenia przepisu art. 74 rozp. Prez. Rz. z dn. 22 marca 1928 r. o postępowaniu administr., poz. 341 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z dnia 8 listopada 1934 r., poz. 1101/32).

Nakazem płatniczym z dnia 21 października 1931 r. L. 4334 Urząd Gminy Mroga wymierzył Marji P. podatek spadkowy w wysokości 7.230 zł. 05 gr. od spadku po ojcu płatniczki, zmarłym w dniu 28 września 1929 r.

W odwołaniu przeciwko temu nakazowi zarzuciła płatniczka, że przeciwko wymiarowi podatku państwowego, na którym opiera się wymiar podatku komunalnego, wniosła odwołanie, że więc wymiar ten nie jest jeszcze prawomocny, a wskutek tego nakaz Urzędu gminy, jako wydany przed ukończeniem postępowania wymiarowego, jest przedwczesny.

Orzeczeniem z dnia 11 grudnia 1931 r. (29 grudnia 1931 r. L. XV. 5 — 2541) Wydział Powiatowy w Brzezinach odwołania nie uwzględnił.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uwzględnił przedewszystkiem zarzutów, że statut o podatku spadkowym, uchwalony przez Radę gminną, nie został następnie akceptowany przez uchwałodawczy organ gminy, t. j. przez zebranie gminne, jak również nie został w należyty sposób ogłoszony, a to z uwagi na przepis art. 83 ustęp 3 rozporz. Prezydenta R. P. z dn. 27 października 1932 r. Dz. Ust. poz. 806, ponieważ wszystkie te zarzuty, nie przytoczone przed wydaniem zaskarżonego orzeczenia, przedstawiają się jako roszierzające istotę roszczenia.

Przechodząc do rozważań dalszego zarzutu skargi, stwierdzić należy, że art. 16 ust. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 grudnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, uprawnia gminy wiejskie i miejskie do pobierania samoistnego podatku od przedmiotów spadków i darowizn do wysokości 10%-owego państwowego podatku od spadków

i darowizn, przypadającego na odnośne przedmioty spadkowe lub darowane. W myśl powyższego artykułu podatek komunalny od spadków przedstawia się jako samoistny, lecz podstawą jego wymiaru jest wysokość podatku państwowego, a zatem wymogiem nieodzownym wymiaru komunalnego podatku jest, by od odnośnych przedmiotów był dokonany wymiar podatku państwowego. Skoro w konkretnym wypadku sama skarżąca nie przeczy, by państwowy podatek został jej wymierzony, przeto gmina wiejska miała prawną podstawę do domagania się podatku komunalnego. To zasadnicze prawo oczywiście nie przesądza jeszcze praw płatnika do kwestjonowania wymiaru, zwłaszcza w kierunku wysokości, w trybie, przewidzianym w art. 48, w wypadku, gdy także wymiar państwowego podatku w drodze odwołania został zakwestjonowany.

W konkretnym wypadku skarżąca wprawdzie domagała się przede wszystkim uchylecia wymiaru podatku komunalnego, dokonanego w I-ej instancji, lecz jednocześnie zaznaczyła, iż przeciw wymiarowi państwowego podatku wniosła odwołanie, które nie zostało jeszcze rozstrzygnięte. W tym stanie rzeczy winna była władza rozpatrzyć sprawę także pod kątem widzenia przepisu art. 74 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz. Ust. poz. 341.

Ponieważ władza w tym względzie sprawy nie rozpatrzyła, należało zaskarżone orzeczenie uchylić z powodu wadliwego postępowania na zasadzie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27 października 1932 r., Dz. Ust. poz. 806.

Nr. 226. Dzień nadania na pocztę nakazu płatniczego nie może być uznany jako dzień doręczenia nakazu stronie; przepis art. 40 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/28 Dz. Ust., nie ma przy doręczaniu nakazów płatniczych zastosowania.

(Wyrok N. T. A. z dn. 18 grudnia 1934 r. L. rej. 675/33. Teza).

Pismem z dnia 18 listopada 1932 r. L. rej. 76/38 Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Kielcach zawiadomił Dyрекcję Lasów Państwowych w Radomiu, iż na zasadzie art. 86 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym poz. 341 Dz. Ust. pozostawił bez merytorycznego rozpoznania odwołanie Dyrekcji z dnia 28 września 1932 r. Nr. A. 67/7/87/II w sprawie świadczeń drogowych na rzecz gminy Samsonów za rok 1932/33 z powodu uchybienia terminu dla odwołania. Decyzja ta jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Nie jest spornem między stronami, iż Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu odwołanie na wymiar świadczeń drogowych wniosła w dniu 28 września 1932 r. Nie jest również spornem, iż nakazy płatnicze na wymienione świadczenia drogowe z gruntów 4 Nadleśnictw nadane zostały na pocztę dnia 12 września 1932 r.

Sporną natomiast jest kwestja, czy jako dzień doręczenia płatnikowi t. j. Dyrekcji Lasów Państwowych ma być uważany dzień nadania na pocztę w Urzędzie Pocztowym pisma Urzędu gminy z wezwaniami płatniczymi, czy też dzień otrzymania wezwania przez płatnika, którym był w danym wypadku 14 września 1932 r. Otóż w tym względzie zauważyć należy, iż art. 120 rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym poz. 341/28 Dz. Ust. wyraźnie stwierdza, iż postanowienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym mają mieć zastosowanie przy wymiarze samoistnych danin komunalnych. Przepisy zaś o postępowaniu administracyjnym, o ile cho-

dzi o kwestję doręczenia stronom pism urzędowych, a więc i wezwań płatniczych, wyraźny nacisk kładą na moment otrzymania pisma przez odbiorcę. Wynika to z postanowień, zawartych w art. 22 — 35 a zwłaszcza z art. 29, który stanowi, iż jeżeli datę doręczenia da się niewątpliwie ustalić, to pismo uważa się za doręczone w chwili otrzymania go przez odbiorcę.

Przepis art. 40 cyt. rozp., stanowiący o znaczeniu biegu pocztowego, już z tego powodu w konkretnym wypadku nie może być stosowany, ponieważ dotyczy on zachowania terminu, a zatem terminu biegnącego, podczas gdy w danym wypadku nadanie na pocztę rozpoczynałoby bieg terminu, co oczywiście przez art. 40 nie było zamierzone.

W tym stanie rzeczy decyzja zaskarżona, odrzucająca odwołanie płatnika, jako spóźnione, wydana została z pogwałceniem postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, i dlatego Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie wdając się w ocenę dalszego zarzutu skargi, jako w tym stanie rzeczy bezprzedmiotowego, uchylił decyzję tę, jako niezgodną z ustawą.

Nr. 227. Władzy nadzorczej przysługuje w zasadzie prawo wstawiania do budżetu gminy wiejskiej sumy na pokrycie dodatku do uposażeń nauczycieli szkół powszechnych oraz skreślenia celem wyrównania budżetu sum, przeznaczonych na subwencję dla stowarzyszeń kulturalnych i gospodarczych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 1 lutego 1935 r. L. rej. 6748/31).

Tymczasowy Wydział Powiatowy w Żydaczowie decyzją z dnia 11 lutego 1932 r. zatwierdził preliminarz budżetowy gminy Rozwadów na rok 1931/32 z tą zmianą, że polecił 1) wstawić do preliminarza w dziale VI wydatków 770 zł. na dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli miejscowej szkoły powszechnej na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1930 r. Dz. Ust. R. P. poz. 662 oraz 2) skreślić w dziale III wydatków sumę 575 zł., przeznaczoną na subwencję dla Towarzystwa „Siłskij Gospodar“, Tow. „Ridna Szkoła“ i kooperatywy „Hospodarska Pomicz“, ponieważ wydatki te nie są związane z administracją gminną, a skreślenie tych kwot jeszcze w całości nie pokrywa niedoboru, powstałego z wstawienia sumy 770 zł.

Odwolania Zwierzchności gminnej od tej decyzji Urząd Wojewódzki w Stanisławowie nie uwzględnił decyzją z dnia 22 maja 1931 r. Nr. S. Fr. II 25/Do/31.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, Trybunał zaznacza, że sama skarżąca gmina powołuje się w skardze na § 70 ustawy gminnej z roku 1866, który między innymi zawiera postanowienie, że gdyby rada gminna nie wstawiła do budżetu należności, które gmina uiścić jest obowiązana na mocy ustawy — rada powiatowa ma prawo i obowiązek wstawić te należności w budżet gminy. Obowiązek gmin wypłacania dodatku do uposażenia nauczycieli szkół powszechnych w wypadkach niedostarczenia im mieszkań w naturze ustanowiony został rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1930 r. Dz. Ust. R. P. poz. 622, wydanym z mocą ustawy; skoro więc władza ściśle i zgodnie z przepisami, zawartymi w tem rozporządzeniu, określiła wysokość tego dodatku dla 4 miejscowych nauczycieli szkoły powszechnej i odnośną kwotę wstawiła do preliminarza budżetowego — to zarządzenie to niewątpliwie było zgodne z wyżej przytoczonymi przepisami ustawowemi.

Co się zaś tyczy następnie decyzji władzy skreślenia z preliminarza budżetowego skarżącej gminy 3 pozycji w wydatkach na sumę 575 zł., stanowiących subwencję dla miejscowych stowarzyszeń kulturalnych i gospodarczych, — skreślenia dokonanego, jak to wyjaśnia władza w swoich zarządzeniach, w celu zrównoważenia budżetu w związku z naruszeniem

równowagi przez wstawienie wyżej wskazanej kwoty 770 zł. — to i to zarządzenie jest niewątpliwie uzasadnione ze stanowiska obowiązujących przepisów, albowiem według § 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne Dz. Ust. R. P. poz. 522 — wydatki nadzwyczajne, a do takich należy niewątpliwie nie nakaazne przez ustawy subsydjowanie przez gminy miejscowych instytucji o celach kulturalnych i gospodarczych, mogą być dokonywane tylko wówczas, gdy istnieje możliwość ich pokrycia ze środków nadzwyczajnych lub z nadwyżek dochodów zwyczajnych ponad potrzebę pokrycia wydatków zwyczajnych.

Skoro zaś w danym wypadku preliminarz budżetowy gminy Rozwadow na rok 1931/32 po wstawieniu do niego sumy 770 zł. na wypłatę dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli szkoły powszechnej — wykazał niedobór, skoro władza nadzorcza, powołana jest po myśli § 58 i 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1926 r., Dz. Ust. R. P. poz. 433, do badania przedstawionych jej do zatwierdzenia preliminarzy budżetowych ze stanowiska legalności i celowości pozycji budżetowych, a w tej liczbie do przestrzegania, ażeby budżety były zrównoważone, to skreślenie w tych okolicznościach wydatków gminy nie obowiązujących było ze stanowiska tych przepisów obowiązkiem władzy.

Nadmieniając w końcu, że przyznane w zacytowanym wyżej rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1930 r. prawo władzy do egzekwowania należnych od gmin sum z tytułu dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli szkół powszechnych w trybie, tamże przewidzianym, w niczem, wbrew twierdzeniu skargi, nie zmniejsza uprawnień władzy kontrolowania i zatwierdzania gminnych preliminarzy budżetowych na mocy przytoczonych wyżej przepisów — Najwyższy Trybunał Administracyjny w tym stanie rzeczy nie znajduje podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i oddala skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 228. 1. Specjalne opłaty drogowe, przewidziane w art. 19 ustawy z 10 grudnia 1920 r., poz. 32/21 Dz. Ust., o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, obowiązują płatników niezależnie od tego, czy i w jakim stopniu z dróg korzystają, do opłat zaś z art. 23 pociągane być mogą dodatkowo tylko osoby, otrzymujące z dróg szczególne korzyści lub nadmiernie zużywające drogi.

2. Ulgi z art. 1 ustawy z dn. 22 września 1922 r., poz. 786 Dz. Ust. i z art. 1 ustawy z dn. 12 września 1930 r., poz. 508 Dz. Ust., o ulgach dla nowowznoszonych budowli nie obejmują opłat drogowych, przewidzianych w art. 19 ustawy z 10 grudnia 1920 r.

3. Specjalne opłaty drogowe mogą być pobierane przez związki komunalne również od właścicieli nowowznoszonych budowli w stosunku do „idealnego“ podatku państwowego od tych budowli, wola jednak pobierania opłat tego rodzaju winna być w statucie związku komunalnego wyraźnie określona.

(Wyrok N. T. A. z dn. 5 lutego 1935 r. L. rej. 5781/32).

I. W wyroku z dn. 8 czerwca 1931 r. L. rej. 2986/29 (Zbiór wyroków Nr. 467 S) N. T. A. orzekł i uzasadnił, że ulgi z art. 1 ustawy z dn. 22 września 1922 r. o ulgach dla nowowznoszonych budowli, poz. 786 Dz. Ust., nie obejmują opłat drogowych, przewidzianych w art. 19 ustawy z 19 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz.

32/21 Dz. Ust. W uzasadnieniu powyższego wyroku N. T. A. przytoczył m. in., że ulgi z art. 1 ustawy z 22 września 1922 r. mają zastosowanie tylko do podatków budynkowych, już więc z tego powodu żądanie zwolnienia na podstawie powyższego przepisu od specjalnej opłaty drogowej nowowznoszonego budynku nie jest uzasadnione; przemawia za tem brzmienie tego artykułu, który mówi tylko o podatkach budynkowych, ogólna zasada, że przepis ten, jako stwarzający wyjątek od powszechności obowiązku podatkowego, nie podlega rozszerzającej interpretacji, oraz zasada, ustalona przez N. T. A. w licznych wyrokach, m. in. z 18 lutego 1925 r. L. rej. 1507/24, że opłata drogowa, przewidziana w art. 19 i 23 ustawy z 10 grudnia 1920 r., nie jest podatkiem w rozumieniu komunalnych przepisów finansowych. Wykładnia powyższa ma w całej pełni zastosowanie do art. 1 ustawy o ulgach podatkowych dla nowowznoszonych budowli z 12 września 1930 r., poz. 508 Dz. Ust., obowiązującej w czasie miarodajnym, który, identycznie do postanowień ustawy z 22 września 1922 r., zawiera również tylko zwolnienia od podatków od nieruchomości, względnie od podatków budynkowych.

Dodać wreszcie należy, że nawet nowa ustawa z 24 marca 1933 r. o ulgach dla nowowznoszonych budowli, poz. 173 Dz. Ust., która ulgi podatkowe rozszerza na wszelkiego rodzaju podatki i opłaty, dla których podstawą wymiaru są podatki od nieruchomości lub budynkowe, wyraźnie zaznacza, że ulgom tym nie podlegają opłaty, przewidziane w art. 19 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32/21 Dz. Ust.

Stojąc również obecnie na dotychczasowym swem stanowisku, N. T. A. zarzut skargi, idący w odmiennym kierunku, uznał za nieuzasadniony.

II. Art. 19 i 23 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r., jak wykazuje ich treść, przewidują dwie odrębne opłaty na potrzeby drogowe. Art. 19 przewiduje opłaty, obowiązujące płatników jako członków powiatowego związku komunalnego, zainteresowanych w należytem utrzymaniu i rozwoju dróg powiatowych, jako składowej części ogólnych urządzeń samorządowych, t. j. obowiązujące płatników bez zależności od tego, czy i w jakim stopniu indywidualnie z dróg korzystają, art. 23 zaś przewiduje, niezależnie od opłat poprzednich, dodatkowe opłaty od osób, które otrzymują z budowy i utrzymania dróg szczególne korzyści lub nadmiernie je zużywają.

Stanowisko skarżących, że art. 19 ustawy zawiera tylko ogólne upoważnienie związków samorządowych do uchwalania specjalnych opłat drogowych, a dopiero art. 23 upoważnienie to rozprowadza, jest mylne i nie odpowiada treści tych artykułów. Dla wykazania różnicy między opłatami tych dwu rodzajów, dość wykazać, że według art. 19 prawo pobierania opłat przysługuje tylko wojewódzkim i powiatowym związkom komunalnym na potrzeby dróg wojewódzkich i powiatowych, gdy tymczasem opłaty z art. 23 mogą być ustanawiane nietylko na potrzeby dróg wyszczególnionych, lecz również na potrzeby dróg państwowych oraz gminnych, że opłaty z art. 19 mogą pokryć całkowicie fundusz, niezbędny dla budowy i utrzymania dróg, gdy tymczasem według art. 23 płatnicy mogą być pociągani tylko do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg.

Ponieważ, jak wykazują akta, sporna opłata ma za podstawę prawną art. 19 ustawy drogowej, przeto okoliczność, iż płatnicy, jako właściciele nieruchomości miejskiej, z dróg powiatowych specjalnie nie korzystają ani ich nadmiernie nie zużywają, jest wbrew wywodom skarżących dla wymiaru spornej opłaty obojętna...

III. Skarżący zarzucają, że statut opiewa tylko na „specjalną opłatę drogową, obliczoną od zasadniczego podatku państwowego od nieruchomości (budynków)” i nie przewiduje opłaty, wymierzonej w stosunku do „idealnego podatku”, wobec czego oni, jako właściciele nowowzniesionego budynku, od którego państwowy podatek budynkowy nie jest wymierzany, obowiązkowi opłat nie podlegają. Temu zarzutowi skargi wła-

dza pozwana przeciwstawia argument, że skoro powiatowe związki komunalne mają pełną swobodę w określaniu wysokości i sposobu rozkładu opłat drogowych, to Tymczasowy Wydział Powiatowy jest również uprawniony do wymiaru specjalnej opłaty drogowej od nowowznoszonych budynków i do przeprowadzenia w tych przypadkach wymiaru w stosunku do t. zw. idealnego podatku od nieruchomości, ustalonego w myśl § 13 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 17 czerwca 1924 r., poz. 523 Dz. Ust. Ta argumentacja władzy pozwanej nie jest jednak trafna. Wprawdzie istotnie przepis art. 19 ustawy drogowej upoważnia ogólnie powiatowe związki komunalne do uchwalania opłat na budowę i utrzymanie dróg powiatowych i nie ogranicza tych związków w wyborze podstaw tej opłaty, a tem samem nie wyklucza pobierania tej opłaty także od budynków nowowznoszonych, lecz wola pobierania przez związki komunalny opłat tego ostatniego rodzaju, jak wogóle wola pobierania opłat na wszelkich innych podstawach, winna być w statucie podatkowym wyraźnie określona. Skoro więc skarżący zarzucają, że miarodajny statut przewiduje wymiar opłat, obliczonych tylko od zasadniczego podatku państwowego od nieruchomości i budynków, skoro tego rodzaju postanowienie samo przez się nie daje jeszcze podstawy do rozszerzenia wymiaru również na „idealny” podatek od budynków, a władza pozwana przy rozpoznaniu odwołania wyszła z założenia prawnego z wykładnią powyższą niezgodnego, — N. T. A. na podstawie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust., uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 229. 1) Na orzeczenie władzy nadzorczej, uchylające w trybie nadzoru orzeczenie gminy, przysługuje gminie prawo skargi kasacyjnej w razie przekroczenia przez władzę nadzorczą uprawnień, zakreślonych przez ustawę.

2) W przypadku, gdy od orzeczenia gminy wniesiono odwołanie, brak warunków do uchylenia tego orzeczenia w trybie nadzoru.

3) Związkowi samorządowemu w sprawach wymiaru samoisntnych danin i opłat komunalnych nie przysługuje prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzeczenie władz, wyszczególnionych w p. 4 art. 48 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z dn. 4 marca 1935 r. L. rej. 3868/33).

Podaniem z dn. 28 listopada 1932 r. zwróciła się firma A. Gross i Syn do Magistratu m. Krakowa z żądaniem zwrotu 238 zł. tytułem wpłaconego w dniach od 18 do 22 lipca 1932 r. podatku od towarów od 700 q. koksu, dostarczonego dla zakładów i gmachów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Decyzją z dn. 5 grudnia 1932 r. Magistrat odmówił żądaniu z tem uzasadnieniem, że w myśl art. 12 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust., od podatku od towarów wolne są ładunki, stanowiące własność Państwa i samorządu terytorjalnego, a koks, o który chodzi, w chwili opłaty podatku nie był własnością Państwa. Od tej decyzji wniosła firma odwołanie, którego rozstrzyganie Wojewoda Krakowski orzeczeniem z dn. 14 marca 1933 r. uznał za bezprzedmiotowe, gdyż orzeczeniem tem uchylił w drodze nadzoru w trybie art. 101 lit. b) rozporządzenia z dn. 22 marca 1928 r., poz. 341 Dz. Ust., decyzję Magistratu. Orzeczenie Wojewody zaskarżyła gmina m. Krakowa do Trybunału, który rozważył, co następuje:

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę podnosi brak legitymacji

do wniesienia skargi po stronie skarżącej gminy, twierdząc, że zarządzenie, wydane w trybie nadzoru, nakłada na władzę, do której jest skierowane, obowiązek służbowego podporządkowania się i nie daje jej prawa do samodzielnego bezpośredniego wystąpienia w drodze procesu administracyjnego, przyczem władza powołuje się na wyrok Trybunału z dn. 18 maja 1931 r. L. rej. 3773/28 w sprawie Salomona Finkelsteina w Krakowie. W wypadku powyższym Trybunał wypowiedział istotnie pogląd, że zarządzenie, wydane w Trybie nadzoru, nakłada na władzę, do której jest skierowane, obowiązek służbowego podporządkowania się, lecz pogląd ten wypowiedziany nie może być decydujący dla sprawy niniejszej, ponieważ Trybunał nie zajmował się tam legitymacją gminy do zaskarżenia orzeczenia, wydanego w trybie nadzoru, a temsamem nie rozstrzygał, czy i jaki wpływ ma ten obowiązek gminy podporządkowania się na jej prawach skargi. Trybunał powołany jest w myśl art. 1 rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (poz. 806/32 Dz. Ust.) do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej. Kontrola ta z uwzględnieniem zresztą wyjątków, określonych w art. 6 tegoż rozporządzenia, ograniczona jest do zakresu naruszenia t. zw. praw podmiotowych, gdyż w myśl art. 49 cytowanego rozporządzenia orzeczenie lub zarządzenie może zaskarżyć każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawo lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej. Podmiotem praw może być tylko ten, kto posiada osobowość prawną. Stąd wynika, że do Trybunału skarżyć się może tylko ten, kto posiada osobowość prawną, bo tylko w tym wypadku możliwe jest naruszenie praw podmiotowych. Władza twierdzi, że w konkretnym przypadku skarżącej gminy brak legitymacji do wniesienia skargi, ponieważ zaskarżona decyzja wydana została w trybie nadzoru. Pojęcie nadzoru, sprawowanego przez władze państwowe nad innymi władzami państwowymi, łączy się z pojęciem hierarchii władz. O ile chodzi o władze państwowe, to z pojęcia hierarchii wynika, że władza hierarchicznie niższa nie może mieć woli innej, niż władza wyższa, że więc w zakresie oceny, czy naruszone zostały prawa podmiotowe Państwa, jest zawsze decydującą wola władzy wyższej. Władza hierarchicznie wyższa ma nad władzą hierarchicznie niższą nadzór, tem samem więc nie jest do pomyślenia możliwość zaskarżenia do Trybunału przez władzę niższą orzeczenia władzy hierarchicznie wyższej, wydanego w drodze nadzoru. Podobnie ma się rzecz w tym wypadku, kiedy władza państwowa, która wydała orzeczenie w Trybie nadzoru, nie jest wprawdzie hierarchicznie wyższa nad inną władzą, lecz ma nad nią prawo nadzoru. Jakkolwiek bowiem nadzór nie oznacza pełnej podległości władzy niższej, to wobec reprezentowania przez obydwie władze identycznych interesów jednego i tego samego podmiotu praw — Skarbu Państwa — pogląd władzy, mającej nadzór z ramienia tego właśnie Państwa nad jego interesami, musi być uznany za miarodajny w kwestji, czy naruszone zostały prawa tego podmiotu. Nie zmienia nic w tym względzie fakt, że niektóre ustawy, np. ustawa o podatku przemysłowym, przyznaje przewodniczącemu Komisji Odwoławczej prawo skargi na orzeczenie tejże Komisji. Jest to bowiem *lex specialis*, która ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie zmienia. Nie rozstrzyga to jeszcze kwestji, czy władzy reprezentującej prawa podmiotowe Państwa, a nie pozostającej w zależności hierarchicznej czy tylko nadzorczej do władzy, która wydała orzeczenie, służy prawo skargi do Trybunału. Z uwagi jednak choćby na różnicę zdań w kwestji, czy prawa Skarbu Państwa zostały naruszone, należy odpowiedzieć na to pytanie twierdząco.

O ile chodzi o gminę, jako podmiot praw i obowiązków, to prawo jej zaskarżenia orzeczeń, naruszających jej prawa, nie może podlegać dyskusji. Jednak gmina, jako taka, przez swe organa sprawuje również administrację publiczną, i akty administracyjne, wydane przez jej organa w tym zakresie, nie różnią się co do swej istoty od aktów administracyj-

nych władz państwowych. Jeśli więc akt tego rodzaju narusza, przedmiotowo biorąc, interesy gminy, to nie jest do pomyślenia zaskarżenie go do Trybunału przez gminę z uwagi na to, że skoro organ gminy akt wydał, to temsamem uznał, że nie ma naruszenia praw gminy. To samo musi się odnieść do aktu administracyjnego, wydanego w toku instancji na odwołanie od aktu administracyjnego organów gminnych, czy to przez władzę państwową czy też przez wyższą instancję samorządową. W tym bowiem wypadku władza wyższa sprawuje ustawowo zagwarantowaną kontrolę aktu administracyjnego władzy samorządowej, i oczywiście wola organu kontrolnego musi być uznana za miarodajną w tym względzie, czy nastąpiło lub nie nastąpiło naruszenie praw gminy.

O ile jednak chodzi o decyzje, wydane przez państwowe władze nadzorcze w trybie nadzoru, to przy badaniu kwestji, czy od tego rodzaju orzeczeń służy gminie prawo skargi do Trybunału, musi się mieć na uwadze, iż zakres działania gminy, jakkolwiek będący częścią administracji publicznej, nie jest zakresem działania władz państwowych, oraz, że zakres działania gminy jest określony ustawą. Wskutek tego orzeczenie państwowej władzy nadzorczej, wydane w trybie nadzoru, aby było legalne, nie może również przekroczyć ram nadzoru, zakreślonych przez ustawę. Jeśli zaś orzeczenie takie przekracza ramy nadzoru, nie dałoby się niczem usprawiedliwić odmówienie w tym wypadku gminie prawa skargi do Trybunału. Stąd Trybunał dochodzi do wniosku, że gminie, która twierdzi, że naruszone zostały jej prawa orzeczeniem, wydanem w trybie nadzoru, służy zasadniczo prawo skargi do Trybunału, oczywiście o ile dane orzeczenie w administracyjnym toku instancji jest ostateczne. Pogląd ten znajduje również wyraz w powołanym wyżej wyroku z dn. 18 maja 1931 r. L. rej. 3773/28. Ma to zastosowanie również w przypadku zastosowania przez władzę art. 101 rozporządzenia z dn. 22 marca 1928 r. poz. 341 Dz. Ust. Przepis ten głosi jednak, że władza nadzorcza uchylić może w określonych tam warunkach każdą decyzję, z czegoby można wnosić, że ustawodawca ma tu na myśli również decyzję, od której strona założyła środek prawny. Jednakowoż nietylko okoliczność, że zastosowanie tego nadzwyczajnego środka jest zbyt ciężkie, dopóki wiadomo, czy decyzja w zwykłym normalnym trybie nie będzie uchylona, ale również treść art. 103 tegoż rozporządzenia, według którego niewykorzystanie przez władzę tego nadzwyczajnego środka nie rodzi prawa skargi, wskazuje, że celem ustawodawcy było, aby środek ten zastosowany był dopiero wówczas, kiedy niema innej drogi do uchylenia niezgodnej z prawem decyzji władzy. Prowadzi to do wniosku, że w konkretnym przypadku, gdzie od decyzji Magistratu, uchylonej zaskarżeniem orzeczeniem, wniesiono odwołanie, nie było warunków zastosowania cytowanego art. 101. Jeżeli zaś, jak w niniejszym wypadku, władzą, która wydała orzeczenie w drodze nadzoru, i władzą, orzekającą na odwołanie, jest jedna i ta sama władza, to orzeczenie jej w swej istocie przedstawia się nie jako orzeczenie wydane w drodze nadzoru, lecz jako orzeczenie wydane na odwołanie, co zresztą znajduje wyraz w treści zaskarżonego orzeczenia, którym uznano odwołanie za bezprzedmiotowe. Jeśli zaś władza, mylnie zresztą opierając się na przepisie art. 101 rozporządzenia z dn. 22 marca 1928 r., uznała decyzję za niezgodną z prawem, to nie mogła była uznać jej za zgodną z prawem, gdyby była pod względem formalnym opierała się na właściwym przepisie prawa, t. j. art. 48 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust., orzekając w drodze odwołania. W tym ostatnim przypadku skarżącej gminie, która nie kwestjonuje, że władza pozwana jest instancją odwoławczą, nie służyłaby w myśl powyższych wywodów skarga do Trybunału. Wywody te zresztą znajdują potwierdzenie w uchwale Trybunału z dn. 24 lutego 1930 r. L. rej. 620/28 (Zbiór wyroków Nr. 275 S), w sprawie między temi samemi stronami, w której to uchwale Trybunał orzekł i uzasadnił, że związkowi samorządowemu w sprawach wymiaru samoistnych danin i opłat komunalnych nie przysługuje prawo skargi do

Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzeczenie władz, wyszczególnionych w punkcie 3 art. 48 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. poz. 747 Dz. Ust. Na motywy powyższej uchwały powołuje się Trybunał w myśl § 57 swego regulaminu (poz. 968/32 Dz. Ust.).

Z tych powodów Trybunał uznał, że skarżącej gminie brak legitymacji do wniesienia skargi i wobec tego w myśl art. 61 p. 5 rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym pozostawił skargę bez rozpoznania.

Nr. 230. Do wymiaru podatku gruntowego od właścicieli gruntów nadziałowych uprawnione są na ziemiach wschodnich te same władze, które dokonywują wymiaru od właścicieli innych gruntów, a więc Komisja repartycyjna w 1-ej a Izba Skarbowa w 2-giej instancji.

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 marca 1935 r. L. rej. 8691/30).

Mieszkańcy wsi Skrybiczę zgłosili się do Przewodniczącego Wydziału Sejmiku Powiatowego w Białymstoku z zażaleniem, że Urząd gminy Zabłudów na podstawie uchwały gromadzkiej, powziętej przypadkową większością głosów, wymierzył na wieś Skrybiczę podatki państwowe, jakoteż i komunalne, według nowego stanu posiadania, po dokonanej komasacji na rok 1930/31. Dnia 21 czerwca 1930 r. za L. 2685/2 wydał Wydział Powiatowy orzeczenie, mocą którego uznał, że mieszkańcy wsi, posiadacze gruntów skomasowanych, podlegają aż do czasu przeprowadzenia przez Urząd Skarbowy nowej klasyfikacji gruntów opodatkowaniu według starego stanu posiadania.

Na powyższe orzeczenie wnieśli skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Stanisław Kuchlewski i Józef Kasianowicz. Władza pozwana nie wniosła odpowiedzi na skargę.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Zarówno z treści zaskarżonego orzeczenia, jak i z załączonego do skargi pisma Wydziału Powiatowego z dn. 5 sierpnia 1930 r. L. 3238/1 wynika, że chodzi tu o wymiar dla mieszkańców wsi Skrybiczę państwowego podatku gruntowego, po dokonaniem scaleniu. Otóż w myśl § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 14 stycznia 1924 r., Dz. U. poz. 77, ogólna suma podatku, przypadająca na powiat białostocki — między innymi — oblicza się według podanych tam norm z dziesięciny, osobno dla gruntów uprawnych, ogrodów i sadów, a osobno dla przestrzeni leśnych, błotnistych i pastwisk. Ogólną sumę podatku, przypadającego na powiat, rozkłada w myśl § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 12 lipca 1923 r. Dz. U. poz. 560, na poszczególne własności, komisja repartycyjna — i to z uwzględnieniem przepisów rosyjskiej ustawy o powinnościach ziemskich, przepisów art. 15 rosyjskiej ustawy o podatkach bezpośrednich oraz rosyjskich przepisów prawa o włościanach. Cyt. art. 15 ustawy o podatkach bezpośrednich głosi, że pobór państwowego podatku gruntowego z gruntów nadziałowych włościańskich odbywa się trybem, przepisany w ogólnej ustawie o włościanach. Wchodzące tu zaś w grę przepisy tej ostatniej ustawy (ks. I osobnych dod. do T. IX Zb. Pr.), nie uchylone art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 14 października 1927 r., Dz. U. poz. 824, głoszą, że listę poboru podatku na każdą gromadę zestawia Izba Skarbowa (art. 243), oraz że rozkładu podatku pomiędzy pojedynczych gospodarzy dokonywa zebranie gromadzkie (art. 251). Z uwagi na przepis § 6 cyt. rozporządzenia z dn. 12 lipca 1923 r., Dz. U. poz. 560, który głosi, że skargi na postanowienia komisji repartycyjnej można wnosić w ciągu miesiąca od dnia obwieszczenia przez Urząd Skarbowy po ukończeniu repartycji i rozłożeniu nakazów płatniczych, należy uznać, że wymieniony art. 243 ustawy o podatkach bezpośrednich działał o tyle zmiany, że komisja repartycyjna wyznacza rów-

niez kontyngent podatku, przypadający na wieś. O ile zaś chodzi o zastosowanie art. 251 cyt. ustawy o podatkach bezpośrednich, to zważyć należy, że zebranie gromadzkie, o którym mowa w art. 87 rozp. Kom. Gen. Ziem Wschodnich z dn. 26 września 1919 r., Dz. U. Z. C. Z. W. poz. 215, nie jest zebraniem gromadzkim stanowej gromady rosyjskiego prawa o włościanach, wskutek czego repartycja podatku pomiędzy członków gromady stanowej mogłaby się odbywać jedynie przez zebranie wiejskie, o którym mowa w art. 98 tegoż rozporządzenia. Ten ostatni przepis został atoli uchylony art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 14 października 1927 r. o uchyleniu odrębności stanowych Dz. U. poz. 824. Wobec tego na ziemiach wschodnich brak organu, któryby był władny do dokonania repartycji podatku między posiadaczy gruntów nadziałowych w myśl art. 15 ustawy o podatkach bezpośrednich. W konsekwencji więc należy uznać, że wymiar podatku gruntowego dla posiadaczy gruntów nadziałowych odbywa się na ziemiach wschodnich na tych samych zasadach, co dla właścicieli innych gruntów. Właściwą więc władzą, w sprawie, o którą spór się toczy, była komisja repartycyjna w I, a Izba Skarbowa w II instancji.

Słusznie więc skarga zarzuca, że władza pozwana wydała zaskarżone orzeczenie z naruszeniem przepisów o właściwości.

Wydział Powiatowy bowiem, jako obowiązany w myśl art. 2 p. 2 rozporządzenia z dn. 22 marca 1928 r., Dz. U. poz. 341, czuwać z urzędu nad swoją właściwością, powinien był postąpić w myśl art. 2 p. 3 tegoż rozporządzenia, nie wdając się w merytoryczne rozstrzyganie sprawy.

Z powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwości postępowania na podstawie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. i na podstawie art. 95 ust. 1 tegoż rozporządzenia zarządził zwrot opłaty od skargi.

231. 100%-owa podwyżka z § 2 rozp. Pr. Rz. z dn. 12 kwietnia 1924 r., poz. 331 Dz. Ust., nie może być brana pod uwagę przy wymiarze samoistnego podatku komunalnego od gruntów państwowych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 1 kwietnia 1935 r. L. rej. 7725/32 i 7827/32).

Urząd gminy Święta Wola nakazami płatniczymi z dn. 15 lipca 1931 r. Nr. 415 i z dn. 22 kwietnia 1932 r. L. rej. 469 wezwał Nadleśnictwo Państwowe Wiadotupickie do uiszczenia samoistnego podatku gruntowego za lata 1931/32 i 1932/33 w kwocie 1403 zł. 72 gr. Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Kosowie Poleskim orzeczeniami z dn. 14 listopada 1931 r. (22 czerwca 1932 r. L. I — 28/b) oraz z dnia 28 czerwca 1932 r. (6 lipca 1932 r. L. I — 28/b).

Rozpatrując skargi na powyższe orzeczenia, N. T. A. rozważył co następuje:

Spór pomiędzy Dyrekcją Lasów Państwowych w Białowieży a Wydziałem Powiatowym w Kosowie Poleskim toczy się przedewszystkiem o wykładnię przepisu § 2 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 2 kwietnia 1924 r., dotyczącego podwyższenia państwowych podatków gruntowych, Dz. Ust. poz. 339, w związku z przepisami § 14 ustawy z dn. 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie wyrównania podatków gruntowych, tudzież niektórych podatków budynkowych, Dz. Ust. poz. 505, oraz ustępu 2 art. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., Dz. Ust. poz. 747. Skarżąca wnioskuje z tych przepisów, że Urząd gminy Święta Wola przy wymierzaniu samoistnego podatku komunalnego od gruntów państwowych, pozostających w zarządzie Nadleśnictwa Wiadotupickiego, nie miał podstawy prawnej przyjąć za jego podstawę także 100%-owej podwyżki

podatku gruntowego, wprowadzonej powołaniem rozporządzeniem Prezydenta R. P. z dn. 12 kwietnia 1924 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał powyższy zarzut skarżącej za uzasadniony. Według ustępu 2 art. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. grunta, należące do państwa, mogą być obciążone samoistnymi podatkami komunalnymi w wysokości kwot, którymi podobne grunty w sąsiedztwie są obciążone dodatkami do podatków państwowych. Z osnowy tego przepisu widocznym jest, że wolą ustawodawcy było opodatkowanie gruntów państwowych na rzecz samorządu zrównać całkowicie z opodatkowaniem gruntów prywatnych, nie stawiając gruntów państwowych ani w uprzywilejowane położenie ani tembardziej nie obciążając tych gruntów wyższą normą podatkową. Innemi słowy — z przepisu tego wynika, że podatek samoistny od gruntów państwowych winien być wymierzony na tej samej podstawie prawnej i obliczeniowej, na jakiej wymierzane byłyby dodatki do państwowych podatków, od tych gruntów, gdyby one były gruntami prywatnymi. Ponieważ więc według art. 14 ustawy z dnia 15 czerwca 1923 r. dodatki do państwowych podatków gruntowych na rzecz samorządów, nie mogą przewyższać 100% (wyjątkowo 150%) ogólnej kwoty państwowego podatku gruntowego wraz z dodatkiem progresywnym, to również samoistne podatki samorządowe od gruntów państwowych nie mogą przewyższać tych norm maksymalnych. Ponieważ dalej według § 2 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 12 kwietnia 1924 r. kwoty, powstałe ze 100%-owej podwyżki państwowych podatków gruntowych, nie mogą służyć za podstawę do obliczenia dodatków na rzecz związków samorządowych w myśl art. 14 ustawy z dn. 15 czerwca 1923 r., to tem samem nie mogą one, zgodnie z powyższemi rozważaniami, służyć za podstawę do obliczenia samoistnych podatków od gruntów państwowych.

Odmienne swoje stanowisko w tym przedmiocie opiera władza pozwana na pojęciu „zasadniczego podatku gruntowego“, określone przez Minist. Spr. Wewn. w okólniku Nr. 43 z dn. 19 lutego 1928 r., lecz pojęcie tego podatku państwowego, który okólnik ten traktuje, jako podstawę obliczeniową opłat drogowych, nie ma żadnej logicznej łączności z wymiarem samoistnego podatku gruntowego od gruntów państwowych. Natomiast w innym swym okólniku z dn. 15 października 1930 r. Nr. S. F. 2366/3 Min. Spr. Wewn. staje na stanowisku, powyżej wyłożonym, wypowiadając, co następuje: „... przy wymiarze tegoż samoistnego podatku od gruntów państwowych, analogicznie do dodatku komunalnego do państwowego podatku od gruntów prywatnych, nie jest brana pod uwagę podwyżka, wprowadzona rozporządzeniem Prezydenta R. P. z dn. 12.IV.1924 r., Dz. Ust. R. P. Nr. 35, poz. 331“.

Stosując zatem przy spornym wymiarze 100%-ową podwyżkę z § 2 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 12 kwietnia 1924 r., władza pozwana oparła się na mylnej wykładni tego przepisu.

Nr. 232. W myśl art. 29, 30 i 32 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (poz. 32 Dz. U z 1921 r.) nie jest dopuszczalne obciążanie z jednej strony wszystkich mieszkańców gminy świadczeniami drogowymi w robociźnie pieszej w stosunku do opłacanych przez nich podatków bezpośrednich, a ponadto z drugiej strony mieszkańców, posiadających środki przewozowe, dodatkowymi świadczeniami w robociźnie sprzężajnej również w stosunku do opłacanych przez nich podatków bezpośrednich.

(Wyrok N. T. A. z dnia 16 kwietnia 1935 r. L. Rej. 2768/32. Zasada prawna).

Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu, zastąpiona przez Prokuratorę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, podnosi w skardze dwa zarzuty natury kasacyjnej:

1. że Skarb Państwa nie może być pociągany do świadczeń drogowych w naturze na zasadzie ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. U. poz. 32 z 1921 r.), ponieważ świadczenia w robociznie pieszej są natury osobistej, wiążące się z pobytem obowiązanej osoby na miejscu, a Skarb Państwa własnej, fizycznej robocizny dostarczyć nie może;

2. że dokonane przez zarząd gminy Przysław rozłożenie świadczeń drogowych w naturze obciąża zarząd lasów państwowych świadczeniami w robociznie pieszej ponad ustawową miarę.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał skargi za uzasadnioną.

ad 1. Powołanie się na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1930 r. L. Rej. 4839/28 (ogłoszony w Zbiorze wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego VIII Nr. 326 A. oraz 405 S.) w celu uzasadnienia tezy, że Skarb Państwa nie może być pociągany do świadczeń drogowych, przewidzianych w art. 29 i nast. ustawy wyżej powołanej, jest chybione, gdyż tym wyrokiem Najwyższy Trybunał Administracyjny rozstrzygnął jedynie sporne między stronami procesowymi zagadnienie pojęcia „mieszkańca“, o ile chodzi o osobę fizyczną, ponieważ świadczenia drogowe w naturze były nałożone na osobę fizyczną. W licznych natomiast wyrokach, a między innymi w wyroku z dnia 8 lutego 1934 r. L. Rej. 8822/31 Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł i uzasadnił, że w art. 29 powołanej ustawy nie wynika zwolnienie Państwa od świadczeń drogowych w naturze w odniesieniu do lasów i dóbr państwowych. Na ten wyrok i jego uzasadnienie powołuje się Najwyższy Trybunał Administracyjny w myśl § 57 swego regulaminu (Dz. Ust. poz. 968 z 1932 r.) także w niniejszej sprawie, uznawszy ten zarzut skargi za nieuzasadniony.

ad 2. Skarżąca kwestionowała już w postępowaniu administracyjnym zasadność nałożonych na nią świadczeń drogowych pod względem ilościowym, twierdząc, że skoro nadleśnictwa państwowe w myśl wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 23 stycznia 1930 r. L. Rej. 1811/27 są wolne od świadczeń sprężajnych, to za podstawę wymiaru świadczeń „szarwarkowych“ dla nadleśnictwa państwowego należało wziąć wartość świadczeń po wyłączeniu wartości środków przewozowych i dopiero tak zredukowaną wartość świadczeń należało podzielić przez sumę wszystkich podatków bezpośrednich, a następnie ten iloraz pomnożyć przez należność z tytułu podatku gruntowego, opłacanego przez nadleśnictwo.

W skardze kasacyjnej Prokuratoria Generalna rozwija tę zasadę i twierdzi, że z uwagi na przepisy art. 32 ustęp 2 i art. 33 ustawy należało dokonać osobno repartycji każdego z dwóch rodzajów świadczeń, ustawą przewidzianych, i pociągnąć posiadaczy środków przewozowych do obu rodzajów, a nieposiadających takich środków jedynie do świadczeń w robociznie pieszej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał powyższego poglądu za zgodny z ustawą.

Ustawa ustala w art. 29 ogólną zasadę, że dla budowy i utrzymania dróg gminnych mogą rady gminne, oprócz opłat w gotówce, uchwalać obowiązkowe dla mieszkańców gmin świadczenia drogowe w robociznie pieszej i środkach przewozowych.

Ten przepis nie daje najmniejszej podstawy do wniosku, że jakaś kategoria mieszkańców, a w szczególności mieszkańcy, którzy posiadają środki przewozowe, pod względem rodzaju i rozmiaru świadczeń winni lub chociażby tylko mogą być gorzej traktowani, aniżeli kategoria mieszkańców, nieposiadających środków przewozowych. Przeciwnie, z tego

przepisu dopuszczalny jest jedynie wniosek, że wszyscy mieszkańcy mogą być pociągani do świadczeń zarówno w robociznie pieszej jako też w dostarczeniu środków przewozowych, albo tylko w robociznie jednego lub drugiego rodzaju, ale w każdym wypadku bez różniczkowania, czyli wszyscy. Dopiero art. 32, określwszy w ustępie 1 treść powyższych abstrakcyjnych świadczeń drogowych, wprowadza zarazem w ustępie 2 ograniczenie w obowiązku dostarczania środków przewozowych, a mianowicie, że ten obowiązek może być nakładany jedynie na posiadaczy środków przewozowych (podwód, samochodów, traktorów i t. p.). Jednak nawet z przepisów tego artykułu niepodobna wnioskować, że ustawa wprowadza 2 odrębne, od siebie niezależne i ze sobą niezwiązane rodzaje świadczeń drogowych, jeden rodzaj w postaci robocizny pieszej i drugi w postaci robocizny środkami przewozowymi. Jeżeli ponadto uwzględnimy jeszcze przepis art. 30 ustawy, stanowiący o rozmiarze stosunkowym indywidualnych świadczeń, mianowicie w zależności od wysokości opłacanych przez zobowiązanych podatków bezpośrednich, to należy dojść do logicznego wniosku, iż świadczenia drogowe w naturze stanowią jeden jednolity rodzaj świadczeń, bez względu na sposób ich wykonania, i że winny obciążać wszystkich zobowiązanych, bez względu na posiadanie lub nieposiadanie środków przewozowych, jedynie w stosunku do ich ciężarów podatkowych, a dopiero, gdy chodzi o sposób realizowania tych świadczeń przez poszczególne jednostki w granicach przepisu art. 32 ustęp 1, uprawniona gmina nie może domagać się dostarczenia środków przewozowych od tych mieszkańców, którzy ich nie posiadają, czyli tacy mogą być pociągani tylko do robocizny pieszej w ilości dniówek lub roboty ryczałtowej, odpowiadającej ciężarowi podatkowemu każdego takiego mieszkańca. Natomiast posiadacze środków przewozowych mogą być pociągani albo do robocizny pieszej albo do robocizny środkami przewozowymi, stosownie do art. 32 p. 1 i 2, jednakowoż również tylko w takim samym stosunku do wysokości opłacanych podatków bezpośrednich, jak poprzednio omówiona kategoria mieszkańców.

Do wniosku skargi, że gmina musi koszty budowy i utrzymania dróg kalkulować zarówno w robociznie t. zw. pieszej, jako też t. zw. sprzężajnej, oraz, że pierwszy „rodzaj“ świadczeń z woli ustawy obciąża obydwie poprzednio opisane kategorie mieszkańców, a drugi „rodzaj“ do d a t k o w o tylko drugą kategorię, brak podstawy w ustawie nie tylko przy stosowaniu wykładni gramatycznej, ale także przy logicznem rozważaniu zagadnienia. Świadczenia drogowe w naturze są świadczeniami natury publiczno prawnej, a zatem, chociaż nie można ich uważać za podatek, to jednak są podatkiem, a wśród nich podatkiem bezpośrednim, pokrewne. Winny więc być nakładane w myśl zasady sprawiedliwości podatkowej, a zatem winny być ciężarem powszechnym i równomiernym. Z tą ostatnią atoli zasadą wręcz w sprzeczności pozostawałby system dzielenia tych świadczeń, z natury jednolitych, na dwa samoistne rodzaje, z których każdy miałby swoje odrębne grono zobowiązanych, i to z tym skutkiem ujemnym, że jedno grono ponosiłoby obydwaj rodzaje ciężarów, a drugie tylko jeden rodzaj.

Przepis art. 33 ustawy bynajmniej nie stoi na przeszkodzie powyższej racjonalnej wykładni, w artykule tym bowiem ustawa ogranicza się do określenia zwolnień od świadczeń w kierunku zarówno podmiotowym, jakoteż przedmiotowym. Osoby zatem zwolnione od świadczenia, polegającego na dostarczaniu środków przewozowych, tem samem jeszcze nie są zwolnione od świadczeń wogóle. Niektóre zatem zwolnienia są pod względem swojej rozciągłości ograniczone, czyli niezupełne, gdyż odnoszą się tylko do sposobu wykonania świadczeń (art. 32, p. 1 i 2).

Zresztą przepisy rozdziału IV ustawy nie są w naszym prawodawstwie żadną nowością. Według dawniejszej ustawy krajowej galicyjskiej z dnia 5 lipca 1897 r., dz. u. kraj. Nr. 43, o budowie i utrzymaniu dróg

publicznych niepaństwowych (§ 16), koszty budowy i utrzymania dróg gminnych były pokrywane między innymi t. zw. „prestacjami“, polegającymi na bezpłatnej robociźnie „pieszej“, rodzin względnie gospodarstw domowych w gminie, a tylko na „kontrybuentów“, którzy od prestacji pieszej się nie wykupili, można było, o ile posiadali oni inwentarz pociągowy, nałożyć obowiązek odrobienia jednego dnia ciągłego zamiast dwóch dni pieszych (§ 36). Pruska ustawa o daninach komunalnych z dnia 14 lipca 1893 r. regulowała obowiązek świadczeń naturalnych w 4 tytułach pod napisem „Naturaldienste“ nieco inaczej, ale również nie przewidywała w zasadzie dla posiadaczy gospodarstw rolnych bezwarunkowego obowiązku świadczenia zarówno robocizny pieszej, jakoteż dostarczenia środków przewozowych, a nawet wypowiadała domniemanie — w wypadkach wątpliwych — na rzecz zwolnienia ich od robocizny pieszej, jeżeli chodziłoby o wykonanie robót, polegających na robociźnie nie tylko ręcznej, ale także sprzężajnej.

W myśl powyższych rozważań, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał przeto zaskarżonego orzeczenia za sprzeczne z przepisami ustawy (art. 30 — 32).

Skargę Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił w konsekwencji, jako nieuzasadnioną.

Nr. 233. Uposażenia urzędników Komunalnej Kasy Oszczędności m. Poznania nie są wolne na zasadzie ustawy z 17 marca 1931 r., poz. 192 Dz. Ust., od komunalnego dodatku do państwowego podatku dochodowego.

(Wyrok N. T. A. z 23 października 1935 r. L. Rej. 176/34. Teza).

Nakazem płatniczym z 11 kwietnia 1933 r. wymierzył Zarząd Miejski w Poznaniu Komunalnej Kasie Oszczędności w Poznaniu za miesiąc marzec 1933 r. dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego od uposażeń pracowników tej Kasy w kwocie 369 zł. 83 gr., a sprzeciw jej oddalił decyzją z 2 czerwca 1933 r.

W skardze, wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na powyższą decyzję, domagała się powódka zwolnienia jej od spornego dodatku komunalnego, wywodząc, że mimo odrębnej osobowości prawnej, nadanej Kasie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 13 września 1927 r. (poz. 339 Dz. Ust.), majątek jej nie przestał być majątkiem gminy miasta Poznania, że w sprawozdaniu rocznym za rok 1931/32 gmina majątek ten wykazuje narówni z majątkiem elektrycznym i gazowni, a zatem niema podstawy do przyjęcia, by rozporządzenie powyższe wyodrębniło majątek Kasy z majątku gminy, a zmiana w stosunku do poprzedniego stanu prawnego polega jedynie na tem, że obecnie o losach majątku Kasy nie stanowi deputacja Magistratu, lecz Rada Kasy, złożona z członków Magistratu i Rady Miejskiej.

Zaznaczając następnie, że gmina odpowiada za wkłady Kasy całym swym majątkiem i pokrywa ewentualny deficyt, że wykonuje kierownictwo Kasy przez swe organa (Magistrat i Radę Miejską), a kontrolę przez Komisję Rewizyjną, że decyduje o użyciu zysku na cele użyteczności publicznej oraz że w razie likwidacji Kasy majątek jej łączy się z majątkiem gminy, powódka dochodzi do wniosku, że Komunalna Kasa Oszczędności jest gospodarczą ściśle związana z gminą podobnie jak Polskie Koleje Państwowe, Poczta Polska i t. p. ze Skarbem Państwa, że zatem dochody z uposażeń pracowników Kasy, jako wypłacane z funduszy związków komunalnych, nie podlegają dodatkowi komunalnemu do państwowego podatku dochodowego w myśl ustawy z 17 marca 1931 r. (poz. 192 Dz. Ust.).

Wyrokiem z 28 września 1933 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę powyższą oddalił na koszt powódki.

W uzasadnieniu do tego wyroku Sąd zaznaczył na wstępie, że cytowana ustawa z r. 1931, mówiąc „o funduszach związków komunalnych“, nie daje ich definicji, na podstawie której możnaby ocenić i rozstrzygnąć wątpliwy przypadek, przeto musi się badać w takich razach całokształt przepisów i stanu faktycznego i dopiero na wyniku takiego badania opierać rozstrzygnięcie, czy w danym razie mamy do czynienia z „funduszami związku komunalnego“. Sąd stwierdził następnie, że takimi przepisami są w niniejszej sprawie cytowane już rozporządzenie Prezydenta R. P. z 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dn. 26 maja 1928 r., poz. 424 Dz. U., oraz na ich podstawie wydany statut Komunalnej Kasy Oszczędności m. Poznania z 28 maja 1930 r., zatwierdzony przez Wojewodę Poznańskiego w dn. 16 czerwca 1930 r.

Sąd zaznaczył wreszcie, że w myśl art. 1 cytowanego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, komunalne kasy oszczędności posiadają własną osobowość prawną, a art. 5 tego rozporządzenia nadaje im osobne organy do spełniania zadań, zaś wedle art. 12 majątek kasy, jako prawnie oddzielony od majątku związku poręczającego, powinien być osobno administrowany, a fundusze, należące do majątku komunalnej kasy oszczędności lub jej powierzone, nie mogą być łączone z funduszami związku poręczającego. Na tem stanowisku, co cytowany art. 12, stoją też postanowienia § 21 wyżej przytoczonego rozporządzenia ministerjalnego i § 24 statutu K. K. O. m. Poznania. Art. 13 rozporządzenia Prezydenta R. P., stanowiący o użyciu zysków komunalnych kas oszczędności, dopuszcza użycie ich, po zebraniu odpowiedniego funduszu zasobowego, tylko na cele użyteczności publicznej, z czego wynika, że związek komunalny poręczający nie ciągnie żadnych zysków z komunalnej kasy oszczędności.

Opierając się na tych przepisach, doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny do wniosku, że nie można identyfikować funduszków komunalnych kas oszczędności z funduszami poręczającego związku komunalnego i że ustawodawca jak najwyraźniej dążył do zupełnego odseparowania funduszków kas od funduszków związków, z czego dalej wynika, że funkcjonariusze, płatni z funduszków tych kas, nie są płatni z funduszków związku komunalnego, a zatem dochody ich z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę nie korzystają ze zwolnienia od dodatków komunalnych, przewidzianego wyżej przytoczonym art. 1 ustawy z 17 marca 1931 r., poz. 192 Dz. Ust.

W tem położeniu prawnem — wywodzi dalej wyrok — nie zmieniają nic fakty, że wedle przytoczonego powyżej rozporządzenia Prezydenta R. P. z 13 kwietnia 1927 r., poz. 339 Dz. Ust., o komunalnych kasach oszczędności, a specjalnie jego art. 3, 4, 5, 6, 15 i 30, kasy te tworzone są przez związki komunalne miejskie, powiatowe lub wojewódzkie, że związki te, tworząc te kasy, obejmują za nie porękę, dalej, że związkom tym przysługuje przez pochodzące z wyboru ciała, stanowiące organy komunalnych kas oszczędności, wpływ na te kasy, że kontrolę nad temi kasami wykonują poręczające związki, a w końcu, że w razie likwidacji kasy, związki takie zobowiązane są do pokrycia niedoboru kasy wzgl. że cały majątek pozostały po pokryciu zobowiązań przypada na rzecz związku poręczającego. Komunalne kasy oszczędności bowiem, jak to stanowi art. 1 ust. 2 cyt. rozp. Prez. R. P., mają za zadanie ułatwianie gromadzenia oszczędności i ich oprocentowania oraz mają uprzystępniać ludności tani kredyt, spełniają zatem zadania, leżące w interesie samorządu komunalnego, i dlatego ustawodawca słusznie powołał związki komunalne do tworzenia tych kas w charakterze poręczycieli. Zupełnie zaś jasnym i naturalnym jest, że poręczający musi mieć wpływ na instytucję, za której czynności ręczy, i że może wywierać decydujący wpływ na nią oraz ją kontrolować, a w końcu, że odpowiada za jej niedobory. Że zaś z postanowienia ust. 4

art. 30 cyt. rozp. Prezydenta R. P. mówiącego o przechodzeniu w razie dobrowolnej likwidacji reszty majątku na rzecz związku poręczającego, nie można wyciągać żadnych wniosków, jakoby fundusze kasy były funduszami związku komunalnego, wynika z tego, że to postanowienie wyraźnie wskazuje, że ta pozostałość powinna być użyta na cele użyteczności publicznej, a zatem nie może być przelana ani do majątku związku komunalnego ani też użyta przezeń na pokrycie bieżących wydatków.

Na wyrok powyższy wniosła powódka rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Powódka wywodzi w piśmie rewizyjnym, że pojęcie „fundusze Związków Komunalnych“, jest pojęciem ekonomicznym, a nie pojęciem prawnym, i że funduszami związku komunalnego są takie fundusze, których wyłącznym parcem i dzierżycielem w znaczeniu ekonomicznym jest związek komunalny.

Zapatrzywanie to jest trafne, o ile oczywiście powódka ma na myśli dzierżenie funduszy i dysponowanie nimi przez związek komunalny, wzgl. jego organa zgodnie z obowiązującymi w tym względzie przepisami prawnymi.

Myli się natomiast powódka, jeżeli do funduszy komunalnych gm. m. Poznania zalicza fundusze Komunalnej Kasy Oszczędności w Poznaniu, gdyż z zacytowanych w wyroku Sądu a quo przepisów rozporządzenia Prezydenta R. P. z r. 1927 oraz rozporządzenia wykonawczego i statutu Kasy wynika, poza niespornym faktem posiadania przez tę instytucję własnej osobowości prawnej (art. 1 rozp. Prezydenta R. P.), że została ona pod względem majątkowym, gospodarczym i organizacyjnym tak dalece uniezależniona od gminy m. Poznania, jako związku komunalnego poręczającego, że fundusze jej nie mogą być uważane za fundusze tego związku komunalnego. Wynika to w szczególności z cytowanego wyżej art. 12 rozporządzenia Prezydenta R. P. z r. 1927, który fundusze Komunalnej Kasy Oszczędności oddziela od funduszy związku poręczającego nie tylko pod względem prawnym, ale także pod względem ich administracji i rachunkowości, co funduszom tym zapewnia zupełną odrębność od funduszy gminy także w znaczeniu ekonomicznym.

Gdyby w tym względzie mogła jeszcze nasuwać się jaka wątpliwość, to musiałaby ona upaść wobec przepisu art. 25 tego rozporządzenia, który zezwala Komunalnej Kasie Oszczędności na udzielanie pożyczek oprocentowanych m. in. także związkowi poręczającemu, właśnie bowiem w pojęciu ekonomicznym nie jest do pomyślenia udzielanie sobie samemu pożyczek z własnych funduszy.

Twierdzenie pisma rewizyjnego, że powódka jest przedsiębiorstwem związku komunalnego (narówni z elektrownią lub gazownią miejską), nie znajduje oparcia w cytowanym już art. 1 rozporządzenia z r. 1927, który głosi, że zorganizowane na zasadach tego rozporządzenia Komunalne Kasy Oszczędności są *zakładami* komunalnymi o własnej osobowości prawnej.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrzył się w zacytowanym wyroku zarzuconego w rewizji naruszenia z cytowanej wyżej ustawy z dn. 17 marca 1931 r. i w konsekwencji rewizję oddalił.

Nr. 234. Uposażenia urzędników Banku Gospodarstwa Krajowego nie są wolne na zasadzie ustawy z dn. 17 marca 1931 r., poz. 192 Dz. Ust., od komunalnego dodatku do państwowego podatku dochodowego, pobieranego w b. dzielnicy pruskiej i górnośląskiej części województwa śląskiego na zasa-

dzie art. 24 ustawy o podatku dochodowym (poz. 411/25 Dz. Ust.).

(Wyrok N. T. A. z dn. 25 czerwca 1935 r. L. rej. 9204/33 i in. Teza).

... Powód zarzuca, że Sąd a quo (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu), odmawiając funduszom Banku Gospodarstwa Krajowego charakteru funduszków Państwa, naruszył art. 1 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 8 listopada 1927 r. (Dz. Ust. poz. 827 recte 871). Zdaniem bowiem powoda, funduszami Państwa są takie fundusze, których wyłącznym panem i dzierżycielem w znaczeniu ekonomicznym jest Skarb Państwa. Powód zalicza do takich funduszków fundusze Państwowego Banku Rolnego, fundusze przedsiębiorstw państwowych i t. p., wywodząc, że fundusze te należą wprawdzie do osobnych osób prawnych w znaczeniu prawnym - formalnym, są jednak funduszami Państwa w znaczeniu ekonomicznym - gospodarczym i że w tym znaczeniu także fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego są funduszami Państwa, ponieważ udziałowcem Banku jest dotychczas wyłącznie Skarb Państwa, Minister Skarbu jest całkowicie władny dysponować agendami i funduszami banku, a sytuacja ta zmieniłaby się dopiero wówczas, gdyby do udziału w funduszach banku przystąpiły samorządy, jako dalsi udziałowcy.

Zapatrywanie to nie jest trafne.

Przedewszystkiem, o ile powód powołuje się na analogję z Państwowym Bankiem Rolnym, to Najwyższy Trybunał Administracyjny wskazuje na wyrok swój z dn. 15 maja 1934 r. L. L. Rej. 6947/32 — 8950/32, w sprawie sprzecznej - administracyjnej Stefana A. i innych urzędników Państwowego Banku Rolnego przeciw Wydziałowi Powiatowemu w Kępnie w przedmiocie wymiaru komunalnego dodatku do państwowego podatku dochodowego od uposażeń. W wyroku tym Najwyższy Trybunał Administracyjny ustalił, że, jeśli chodzi o kwestję, czy fundusze Państwowego Banku Rolnego są funduszami Państwa w rozumieniu art. 1 ustawy z dn. 17 marca 1931 r. (poz. 192 Dz. Ust.), którą to ustawą zmieniono cytowane wyżej rozporządzenie Prezydenta R. P. z 8 listopada 1927 r., decydującem jest, poza niesporną kwestją odrębnej osobowości prawnej, czy instytucja ta wyposażona została pod względem majątkowym, gospodarczym i organizacyjnym w taką miarę samodzielności, że fundusze jej traktować należy jako odrębne od funduszków Państwa.

W tym względzie Najwyższy Trybunał Administracyjny doszedł na podstawie szczegółowej analizy miarodajnych przepisów ustawy o Państwowym Banku Rolnym (poz. 609 Dz. Ust. z roku 1931) i statutu tego Banku (poz. 610 Dz. Ust. z r. 1931) do przekonania, że Państwowy Bank Rolny jest wprawdzie instytucją państwową i zawdzięcza swe powstanie udotowaniu go przez Skarb Państwa, wreszcie, że podlega on nadzorowi i kontroli organów rządowych, pod względem jednak majątkowym, gospodarczym i organizacyjnym został tak dalece uniezależniony od Skarbu Państwa i organów, tym Skarbem zarządzających, że fundusze jego nie mogą być uważane za fundusze Państwa w ogólnie i zwyczajnie używanym pojęciu tego określenia. W konsekwencji Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał w tym wyroku, że uposażenie urzędników Polskiego Banku Rolnego nie są wolne na zasadzie cytowanej ustawy z dn. 17 marca 1931 r. od komunalnego podatku do państwowego podatku dochodowego, pobieranego w b. dzielnicy pruskiej i w górnośląskiej części województwa śląskiego na zasadzie art. 24 ustawy o podatku dochodowym (poz. 411/25 Dz. Ust.).

Otóż podobnie rzecz się ma z funduszami Banku Gospodarstwa Krajowego w świetle cytowanego wyżej rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 30 maja 1924 r. i statutu banku tego z dn. 31 maja 1924 r. z tą nawet różnicą, że, o ile kapitał zakładowy Państwowego Banku Rolnego

powstał wyłącznie z niewycofalnej dotacji Skarbu Państwa w kwocie 120.000.000 zł. (§ 4 statutu tego banku), to według art. 4 rozporządzenia Prezydenta R. P. z r. 1924 w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 3 grudnia 1930 r. (poz. 666 Dz. Ust.) kapitał zakładowy Banku Gospodarstwa Krajowego, wynoszący 150.000.000 zł., dzieli się na udziały po 250.000 zł., a właścicielami udziałów mogą być oprócz Skarbu Państwa (który nie może posiadać udziałów mniej, niż 60% kapitału zakładowego) samorządy i ich związki, przyczem udział samorządów w czystym majątku Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich będzie w każdym razie wcielony do kapitału zakładowego.

Gdy się ponadto zważy, że według art. 5 cytowanego rozporządzenia Bank Gospodarstwa Krajowego ma własny zakres czynności w dziale kredytów długoterminowych i w dziale innych operacji bankowych, że posiada on według art. 14 własne władze (Prezes, Wice - Prezes, Rada Nadzorcza, Dyrekcja, Komisja rewizyjna), a Prezes nie może równocześnie sprawować żadnego płatnego urzędu państwowego (art. 16), to upada już z tych powodów twierdzenie pisma rewizyjnego, jakoby Minister Skarbu był władny kierować i dysponować agendami i funduszami banku.

Za odrębnością funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego od funduszy Państwa przemawiają nadto przepisy art. 7 rozporządzenia z r. 1924, dotyczące administracji przez bank funduszami, powierzonymi przez władze państwowe na ustawowo określone cele, oraz cytowany już przez Sąd a quo § 73 statutu bankowego, z którego wynika, że tylko 25% czystego zysku banku przekazuje się do rozporządzenia Rządu i samorządów w stosunku do posiadanych udziałów, wreszcie rozporządzenie Prezydenta R. P. z 27 października 1933 r. (poz. 641 Dz. Ust.) o rozrachuunku pomiędzy Skarbem Państwa a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Nie wchodząc przeto w rozpatrywanie kwestji, czy i w jakiej mierze przewidziane art. 4 rozporządzenia z r. 1924 udziały samorządów i ich związków w kapitale zakładowym banku zostały faktycznie objęte, należało dojść do wniosku, że już w myśl powyższych wywodów, idących naogół po linii rozumowania Sądu a quo, fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego, podobnie jak fundusze Państwowego Banku Rolnego, nie mogą być uważane za fundusze Państwa w rozumieniu ustawy z dn. 17 marca 1931 r.

Z tych powodów należało rewizję powoda oddalić.

235. Opłaty za wodę i kanalizację, pobierane przez gminę na podstawie art. 27 ust. z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. uregul. finans. komunaln., Dz. Ust. poz. 747, mają charakter daniny osobistej, wobec czego za zaległe opłaty w stosunku do gminy miejskiej na obszarze obowiązywania prawa cywilnego według X tomu Zb. Pr. P. Ros. nie odpowiada nabywca odnośnej nieruchomości.

(Wyrok N. T. A. z dnia 7 maja 1935 r. L. rej. 2446/32. Teza).

Magistrat m. Wilna, opierając się na przepisach ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. poz. 747, i rozporządzeniu Kom. Gen. Ziem Wsch. z dnia 8 marca 1920 r. (Dz. U. Z. C. Z. W. Nr. 22, poz. 747) zajął komorne u lokatorów domu Nr. 43 przy ulicy Zawalnej na pokrycie zaległej należności za wodę i kanał. Na skutek tego właściciele tego domu Rozalja i Morduch Z. zwrócili się do Magistratu m. Wilna z prośbą o cofnięcie zajęcia, ponieważ należność powstała z tego okresu, gdy dom był w posiadaniu in-

nej osoby, wobec czego oni, właściciele obecni, nie są obowiązani do uiszczenia tej należności.

Prośby tej Magistrat nie uwzględnił, a wniesionego odwołania od decyzji Magistratu nie uwzględnił również Urząd Wojewódzki Wileński orzeczeniem z dnia 22 grudnia 1931 r.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżący podnoszą zarzut, iż opłaty za korzystanie z wody i kanału miejskiego, aczkolwiek mogą należeć do kategorii świadczeń, ściągalnych w trybie administracyjnym, nie stanowią jednak należności realnych, przywiązanych do gruntu i przeto z mocy p. 2 art. 41 ust. hip. korzystających z przywileju hipotecznego.

W odpowiedzi władza pozwana wnosi o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Spór dotyczy charakteru prawnego opłaty za wodę i kanalizację, pobieranej przez gm. m. Wilna, a zatem na obszarze obowiązywania prawa cywilnego według X Tomu Zbioru praw rosyjskich.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że opłaty te, oparte na art. 27 ust. z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, mają charakter osobisty, wobec czego za te zaległe opłaty nie odpowiada nabywca odnośnej nieruchomości, z uwagi na następujące rozważania.

Opłaty za wodę i kanalizację opierają się na postanowieniach art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i mają charakter daniny publicznej. Już z samego charakteru tej daniny, która, będąc opłatą, nie zaś podatkiem, opiera się na wzajemności usług, wypływa, że zobowiązaną do uiszczenia tej daniny jest ta osoba, która ze świadczeń tych korzysta.

Osobisty charakter świadczeń wypływa również z odpowiednich przepisów ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Wprawdzie art. 27 tej ustawy, mówiąc, że „związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego“ nie wymienia osób, zobowiązanych do ich uiszczenia, lecz dalsze artykuły tej ustawy zawierają postanowienia, świadczące o osobistym charakterze tych opłat. Art. 28 naprzykład, dający związkom komunalnym prawo pobierania zaliczek na opłaty celem uzyskania funduszy obrotowych na utrzymanie zakładów dobra publicznego, do których należą zakłady wodociągowe i kanalizacja, postanawia w ustępie 1, że zaliczki na te opłaty, przewidziane przez art. 27, mogą być pobierane od osób, korzystających z tych zakładów, w ustępie zaś drugim jeszcze mocniej podkreśla osobisty charakter tych opłat, postanawiając, że wysokość zaliczek może być różniczkowana według stopnia zamożności tych osób, przyczem w razie udowodnionego ubóstwa zaliczka nie powinna być pobierana.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, iż opłaty za wodę i kanały mają charakter opłat osobistych, nie zaś realnych, wobec czego ściąganie od nowonabywcy nieruchomości tego rodzaju opłat, powstałych przed nabyciem nieruchomości, jest sprzeczne z postanowieniami przepisami prawa.

Powodując się temi motywami, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

236. Okres czasu, w ciągu którego komunalny podatek inwestycyjny ma być pobierany, winien być w statucie określony ściśle — w okresach budżetowych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 13 maja 1935 r. L. rej. 11092/32).

Nakazem płatniczym L. ks. 1.454 Magistrat m. Piotrkowa wymierzył Bankowi Związku Spółek Zarobkowych S. A. w Piotrkowie podatek

inwestycyjny na budowę dróg za 1932/33 rok w kwocie 300 zł., przyjmując za podstawę wymiaru opłacany przez Bank dodatek komunalny do patentu w kwocie 600 zł.

Odwolania od tego wymiaru nie uwzględnił Urząd Wojewódzki Łódzki orzeczeniem z dnia 18 listopada 1932 r. L. S. F. 7/i/1/32 wychodząc z założenia, że wymiar podatku został dokonany zgodnie z odpowiednim statutem, który ma swoje uzasadnienie w art. 21 ustawy dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, N. T. A. rozważył co następuje:

Z zarzutów skargi przedstawiają się jako najdalej idące dwa, a mianowicie, że statut nie stwierdza wyjątkowego wypadku, który mógłby uzasadnić wprowadzenie podatku inwestycyjnego, oraz że podatek ten nie został wprowadzony na określony okres czasu, lecz jest pobierany od szeregu lat.

Pierwszego z tych zarzutów N. T. A. nie mógł uwzględnić z uwagi na przepis art. 83 rozp. Prezydenta R. P. z dnia 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust.

Przechodząc do rozważania następnego zarzutu skargi, stwierdzić należy, że według art. 21 ustęp 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym ureg. fin. kom. Dz. Ust. poz. 747, podatek inwestycyjny może być pobierany przez „oznaczony okres czasu”.

Statut o podatku inwestycyjnym na rzecz gminy miasta Piotrkowa, uchwalony przez Radę Miejską w dniu 23 lutego 1932 r., na podstawie którego wymierzono skarżącemu bankowi sporny podatek, zawiera w § 1 następujące postanowienia: „Na pokrycie wydatków, związanych z budową dróg, w ogólnej sumie 117.693 zł. pobierana będzie w roku budżetowym 1932/33 kwota 20.000 zł. tytułem podatku inwestycyjnego”. Z brzmienia tego artykułu oraz z wyjaśnień władzy pozwanej w odpowiedzi na skargę wynika, że ogólna suma podatku inwestycyjnego uchwalona została w wysokości 117.693 zł., że suma ta ma być pobrana nie w jednym roku budżetowym, lecz w przeciągu dłuższego okresu czasu, że w roku 1931/32 na poczet tej sumy pobrano 40.000 zł., na rok zaś 1932/33 uchwalono pobrać 20.000 zł.

W dalszym ciągu swych wyjaśnień władza pozwana wywodzi, iż z postanowień statutu, „wnioskować należy, że podatek inwestycyjny będzie pobierany na rzecz miasta Piotrkowa przez taką ilość lat, w których pobrane poszczególne sumy podatku inwestycyjnego dadzą ogólną kwotę zł. 117.693, a więc tą drogą jest oznaczony statutem okres czasu, przez jaki podatek inwestycyjny w m. Piotrkowie będzie pobierany”.

Otóż w związku z postanowieniem statutu i wyjaśnieniami władzy pozwanej powstaje pytanie, czy zastosowane przez władze wymiarowe określenie czasu, w którym podatek inwestycyjny ma być pobierany, odpowiada postanowieniom art. 21 ust. 2 ustawy.

Odpowiedź na to pytanie może выпаść tylko przecząco.

Zauważyć bowiem przedewszystkiem należy, że podatek inwestycyjny jest podatkiem wyjątkowym, który może być wprowadzony tylko pod pewnemi ściśle określonymi warunkami; rzecz naturalna, że wobec wyjątkowego charakteru podatku, wszystkie te warunki winny być stosowane strictissime. Jednym z nich jest, aby podatek był pobierany przez „oznaczony okres czasu”. Jeżeli wogóle każda uchwała podatkowa (statut), uchwalona na okres terminowy, winna zawierać określenie czasu, przez który ma obowiązywać, to tembardziej ta ogólna zasada winna być stosowana do podatku inwestycyjnego, ośnośnie do którego ustawodawca podkreśla, aby pobór jego trwał tylko przez oznaczony okres czasu.

Obowiązek określenia tego czasu w sposób ścisły wypływa również z przepisów § 14 rozporządzenia Min. Spr. Wewn. z dnia 18 marca 1924 r., Dz. Ust. poz. 317, według którego „do uchwał w przedmiocie poboru

podatków inwestycyjnych winny być dołączone oprócz materiałów finansowych, wymaganych przy przedstawianiu władzy nadzorczej do za-
twierdzenia innych uchwał, kosztorys robót i plan ich wykonania z ozna-
czeniem terminu uskutecznienia robót i poboru podatku“.

W myśl powyższych wywołów dojść należy do wniosku, że okres czasu w ciągu którego podatek inwestycyjny może być pobierany, winien być oznaczony w statucie w sposób jasny, wyraźny, zrozumiały dla ogółu płatników, powszechnie w ustawach podatkowych stosowany, a mianowicie — w okresach budżetowych.

Wbrew powyższym wymogom statut o podatku inwestycyjnym m. Piotrkowa na rok 1932/33 nie wskazuje żadnego okresu czasu, w którym pobór ogólnej sumy podatku w kwocie 117.693 zł. ma być dokonany. Nie jest w stanie w sposób ścisły określić tego okresu sama władza pozwana, która w odpowiedzi na skargę wywodzi, że okres ten da się ustalić tylko „drogą wnioskowania i że będzie on trwał do wyczerpania całkowitej sumy uchwalonego podatku“.

W ten sposób dojść należy do wniosku, że statut m. Piotrkowa nie odpowiada wymaganiom art. 21 ust. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. i że wobec tego zaskarżony wymiar tego podatku, jako oparty na statucie, nie odpowiadającym prawu, jest nielegalny.

Z powyższych powodów N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

237. Przepis art. 3 ust. 3 śląskiej ustawy o tymcz. ureg. fin. komunal. (poz. 30/26 Dz. Ust. śl.) nie wyklucza wprowadzenia w drodze uchwał związków komunalnych progresywnych stawek komunalnego podatku budynkowego (art. 4 ust. 1) zależnie od wartości budynków tego samego właściciela.

(Wyrok N. T. A. z dn. 27 maja 1935 r. L. rej. 6879/33. Teza).

Statutem miejscowym z dn. 31 października 1924 r., zatwierdzonym przez Śląską Radę Wojewódzką dn. 28 listopada 1924 r., wprowadzono na obszarze gminy Łagiewniki komunalny podatek budynkowy. § 2 tego statutu postanawia, że podatek ten wymierza się od każdego tysiąca wartości pospolitej poszczególnych budynków w stawkach, uchwalonych i podanych do wiadomości corocznie przez gminę sposobem miejscowym.

Uchwałą komisarycznej rady gminnej z dn. 30 marca 1932 r., zatwierdzoną przez Wydział Powiatowy w Świętochłowicach dn. 19 kwietnia 1932 r. i ogłoszoną w Gazecie Powiatowej 7 maja 1932 r. Nr. 19 pod poz. 8, uchwalono stawki podatkowe w r. 1932/33 jak następuje:

½% od właściciela, którego budynków wartość pospolita nie przekracza 50.000 zł.,

5½% od pospolitej wartości ponad 50.000 zł. do 100.000 zł.,

6½% od pospolitej wartości ponad 100.000 zł.

Na podstawie powyższego statutu i uchwały rady gminnej wymierzył naczelnik gminy Łagiewniki Dyrekcji Kopalń Śląskich w Chropczewie od jej domów, położonych na obszarze gm. Łagiewniki, komunalny podatek budynkowy w wysokości 6½% od wartości pospolitej tych domów, ustalonej na 180.000 zł., w kwocie 1170 zł. a przeciw Generalnej Dyrekcji dóbr ks. Donnersmarcka w Świerklańcu oddalił decyzją z dn. 28 czerwca 1932 r.

Skargę na powyższą decyzję, w której płatnicy domagali się uchylenia progresji podatkowej, jako niezgodnej z art. 92 i 96 Konstytucji, oddalił Wydział Powiatowy w Świętochłowicach wyrokiem z dn. 27 stycznia 1933 r. Wniesione od tego wyroku odwołanie powodów oddalił Woje-

wódzki Sąd Administracyjny w Katowicach wyrokiem z dn. 24 maja 1933 r.

Na wyrok powyższy wnieśli powodowie rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Sporną między stronami jest jedynie kwestja, czy uchwała rady gminnej w Łagiewnikach, wprowadzająca progresywne stawki podatku budynkowego w zależności od wartości pospolitej wszystkich budynków, należących do tego samego właściciela, a położonych na obszarze gminy, zgodna jest z obowiązującymi obecnie przepisami, dotyczącymi opodatkowania budynków na obszarze gmin miejskich (art. 4 pkt. 1 i 2 w związku z art. 3 ust. 3 Śląskiej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dn. 14 kwietnia 1924 r. poz. 30 Dz. Ust. z r. 1936).

W tym względzie powodowie zarzucają, że stosowanie progresji przy podatku budynkowym, pobieranym na zasadzie art. 4 cytowanej ustawy śląskiej, nie jest dopuszczalne, a ca ich zdaniem wynikać ma a contrario z przepisu art. 5 ust. 2 tej ustawy, który *expressis verbis* zezwala na pobieranie podatku od kopalń w różniczkowanych stopach. Ponieważ, wywodzi dalej pismo rewizyjne, art. 4 nie zawiera takiego postanowienia, należy przyjąć, że ustawodawca świadomie pominął wprowadzenie normy, zezwalającej na pobierania podatku budynkowego w stopie zróżniczkowanej, gdyż w przeciwnym razie byłby to uczynił *expressis verbis*, jak to ma miejsce w art. 5 ust. 2.

Wywody te nie są trafne, a to nie tylko dlatego, że art. 5 reguluje pobieranie zupełnie innego podatku, mianowicie podatku od kopalń, t. j. od cynku, węgla i ołowiu, ale przede wszystkim z tego powodu, że przewidziane w nim różniczkowanie powyższego podatku nie stosuje się zależnie od wartości przedmiotu opodatkowanego, lecz zależnie od gatunku minerału, to znaczy, że przepis ten zezwala na pobieranie innych stawek przy podatku od cynku, a innych przy podatku od węgla lub ołowiu. Nie można więc już z tego powodu z powyższego przepisu wyciągać w drodze analogji wniosku, że ustawodawca, nie przewidując w art. 4 wyraźnie progresji przy podatku budynkowym zależnie od wartości budynków, podlegających opodatkowaniu, chciał temsamem wykluczyć dopuszczalność ustanawiania takiej progresji podatkowej.

Pismo rewizyjne zarzuca dalej, że Sąd a quo mylnie powołuje się na ustawę z dn. 24 lipca 1906 r., jako na źródło wyjaśnienia spornego przedmiotu, gdyż wspomniana ustawa odnosi się do innego stanu faktycznego i prawnego, aniżeli stan, rozpatrywany w sporze niniejszym na płaszczyźnie art. 3 ust. 3 Śląskiej ustawy o finansach komunalnych.

Otóż przede wszystkim zaznaczyć należy, że Sąd a quo nie powołuje się na cytowaną pruską ustawę, jako na źródło obowiązującego prawa, lecz wskazał na nią jedynie dla uzasadnienia swego stanowiska prawnego, że progresja podatku budynkowego jest dopuszczalna w drodze przepisu lokalnego, a to dla braku wyraźnego w tym kierunku zakazu w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Województwa Śląskiego.

Art. 3 ust. 3 tej ostatniej ustawy, który na zasadzie art. 4 ust. 2 tej ustawy stosuje się odpowiednio do podatku budynkowego w gminach miejskich, odpowiada swą treścią paragrafowi 25 ust. 2 ustawy pruskiej o daninach komunalnych z dn. 11 lipca 1893 r. i postanawia jedynie, jakie kryteria mogą być w odnośnych uchwałach przyjęte za podstawę podatku, i w tym względzie wylicza: przychód, czynsz najmu wzgl. dzierżawy, wartość czynszową (wartość użytkową), wartość gruntów według samodzielnej klasyfikacji gminnej, albo też połączenie kilku z tych podstaw, natomiast ani ten przepis, ani żadne inne postanowienie ustawy powyższej nie normują wysokości dopuszczalnych stawek podatku budynkowego w stosunku do jednej z powyżej wymienionych podstaw wymiaru, ani też nie zawierają postanowienia, z któregooby choć pośrednio wynikało, że te stawki muszą być dla wszystkich budynków jednakie,

Otóż tego rodzaju przepis zawierała właśnie cytowana już wyżej pruska ustawa o daninach komunalnych w § 27 ust. 1, który głosił, że podatek od nieruchomości (Grundbesitz) należy rozdzielać według różnych norm i stawek. Jak na to wskazują komentarze do powyższej ustawy (patrz Brauchitsch z r. 1910 t. III str. 425 uw. 1 do § 27) przepis ten wywoływał szereg wątpliwości co do sposobu i rozmiarów stosowania go, aż wreszcie wydana została ustawa deklaracyjna z dn. 24 lipca 1906 r., która postanawia, że § 27 ustawy o daninach komunalnych, nie wyklucza opodatkowania poszczególnych nieruchomości lub grup posiadaczy ich według rozmaitych norm.

Jeżeli więc twórcy śląskiej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, którym ustawa z r. 1906 była niewątpliwie znana, nie wprowadzili do ustawy śląskiej przepisu, któryby podobnie jak § 27 ust. 1 ustawy o daninach komunalnych, nakazywał pobieranie komunalnego podatku budynkowego według jednakich norm i stawek, to można z tego wnioskować, że nie chcieli oni stawiać przeszkód we wprowadzaniu rozmaitych norm podatku budynkowego dla poszczególnych kategorii własności nieruchomości, tak, jak to mimo istnienia przepisu art. 27 ustawy z r. 1893 orzekła cytowana ustawa deklaracyjna z r. 1906.

Jeżeli więc Wojewódzki Sąd Administracyjny, biorąc dla wyjaśnienia spornej kwestji pod uwagę także powyższe okoliczności, uznał, że cytowane wyżej przepisy ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych nie stoją na przeszkodzie wprowadzeniu w drodze prawomocnych uchwał progresywnych stawek komunalnego podatku budynkowego, to Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrzyl się w tem zarzuconej błędnej wykładni odnośnych przepisów prawnych i w konsekwencji rewizję oddalił jako nieuzasadnioną.

238. 1) Istniejące w byłej dzielnicy pruskiej reprezentacje gmin kościelnych (Gemeindevertretung) oraz przełożeństwa gmin czyli dozory kościelne (Kirchenvorstand) nie zostały uchylone art. XXV Konkordatu.

2) Proboszczowie katolicy w b. dzielnicy pruskiej zwolnieni są na zasadzie § 1 pkt. 3 rozporządzenia Królewskiego z dn. 23 września 1867 r. (Zb. ust. pr. str. 1648) od specjalnych opłat drogowych z art. 19 ustawy z dn. 10 grudnia 1920 r. (poz. 32 Dz. Ust. ex 1921), wymierzonych w stosunku do podatku gruntowego, obliczonego fikcyjnie od gruntów beneficjum kościelnego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 18 czerwca 1935 r. L. rej. 4797 /33. Teza).

Na podstawie § 3 statutu o opłatach i dopłatach drogowych na rzecz Chełmińskiego Powiatowego Związku Komunalnego z dn. 6 marca 1928 r., z dn. 27 lutego 1929 r., z dn. 27 lutego 1930 r. i z dn. 24 lutego 1931 r. wymierzył Wydział Powiatowy w Chełmnie Dozorowi Kościelnemu Katolickiej Gminy Kościelnej w W. Czystem do rąk ks. Proboszcza Drażkowskiego specjalne opłaty drogowe z art. 19 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg z dn. 10 grudnia 1920 r. (poz. 32 Dz. Ust. ex 1921) za lata 1928/29, 1929/30, 1930/31 i 1931/32.

Po oddaleniu sprzeciwu wniósł Dozór Kościelny w Wielkim Czystem skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu, którą Sąd ten wyrokiem z dnia 29 marca 1933 r. uwzględnił o tyle, że uchylił wymiar spornej opłaty drogowej za lata 1928/29, 1929/30 i 1931/32, natomiast oddalił powódkę z częścią skargi, o ile dotyczy ona wymiaru opłaty za rok budżetowy 1930/31.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Wojewódzki z powołaniem się na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 20 października 1928 (zb. wyr. Najwyższego Trybunału Administracyjnego Nr. 1539) oddalił zarzut skargi, jakoby z chwilą wejścia w życie Konkordatu ze Stolicą Apostolską z 10 lutego 1925 r. istniejące w b. dzielnicy pruskiej organizacje gmin kościelnych przestały istnieć ze względu na ich rzekomą sprzeczność z przepisami Konkordatu, i uznał, wbrew wywodom skargi, że pozwany słusznie wymiar spornej opłaty wystosował do Dozoru Kościelnego Katolickiej Gminy Kościelnej.

Rozpatrując dalsze zarzuty skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że z cytowanych na wstępie statutów pozwanego związku komunalnego, jedynie statut z 27 lutego 1930 r. obowiązujący w roku 1930/31 zawiera w § 1 postanowienie, że wspomniane opłaty drogowe pobiera się oprócz od płatników państwowego dodatku do podatku gruntowego także od gruntów wolnych od tego dodatku, a to w stosunku do podatku gruntowego, obliczonego fikcyjnie przez Wydział Powiatowy, natomiast statuty, jakie obowiązywały w latach 1928/29, 1929/30 i 1931/32 takiego przepisu nie zawierają, wobec czego Sąd orzekł jak wyżej podano.

Na powyższy wyrok wniosła powódka rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, domagając się stwierdzenia:

- 1) że powódka nie jest właściwym podmiotem wymierzonej jej opłaty drogowej, ewentualnie,
- 2) że nie jest ona obowiązana do uiszczenia tej opłaty także za rok 1930/31.

Rozpatrując powyższą rewizję, Najwyższy Trybunał Administracyjny wskazuje przedewszystkiem na wyrok swój z 23 czerwca 1933 L. Rej. 7507/31 w analogicznej sprawie Katolickiego Dozoru Kościelnego w Szynwaldzie przeciw Wydziałowi Powiatowemu w Grudziądzu.

W wyroku tym Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł i uzasadnił szczegółowo, powołując się przytem na wywody wyroku swego z 20 października 1928 (Zb. wyr. Najwyższego Trybunału Administracyjnego Nr. 1539), że istniejące w byłej dzielnicy pruskiej reprezentacje gmin kościelnych (Gemeindevertretung) oraz przełożeństwa gmin czyli dozory kościelne (Kirchenvorstand) nie zostały uchylone art. XXV Konkordatu, co wynika również z art. 17 ustęp drugi ustawy z 17 marca 1932 r. o składkach na rzecz Kościoła Katolickiego (poz. 358 Dz. Ust.) oraz, że istnieniu tych organów gminy kościelnej nie stoi na przeszkodzie przepis Canonu 216 §§ 1 i 3 Codicis Juris Canonici, na który się pismo rewizyjne w niniejszej sprawie również powołuje.

Natomiast zgodnie z dalszemi wywodami tego wyroku, a wbrew zaopatrywaniu Sądu a quo, należało uznać, że wobec przepisu art. XIV — XVI Konkordatu prawo zarządzania majątkiem beneficjum kościelnego nie przysługuje już dozorowi kościelnemu, lecz użytkowcy odnośnych gruntów beneficjum kościelnego, doreczenie przeto nakazów płatniczych miejscowemu proboszczowi w jego charakterze przewodniczącego dozoru kościelnego było wadliwe. Wadliwość ta nie jest jednak istotną, ponieważ przewodniczący dozoru kościelnego, do rąk którego sporny wymiar opłaty doreczono, jest równocześnie proboszczem względnie beneficjarzuszem gruntów kościelnych, a więc mógłby być właściwym podmiotem wymierzonej od tych gruntów opłaty drogowej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie widział przeto powodu do uchylenia zaczepionego wyroku tylko ze względu na tę nieistotną dla sprawy wadliwość postępowania i przyjął, że sporna opłata wymierzona została wymienionemu wyżej ks. Proboszczowi, jako użytkowcy gruntów beneficjum.

W kwestji zasadności opłaty za rok 1930/31 pismo rewizyjne polemizuje przedewszystkiem z wywodami Sądu a quo, co do interpretacji art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r., twierdząc, że związki komunal-

ne są ograniczone w wyborze podstaw wymiaru opłat drogowych i mogą do tychże opłat pociągać tylko płatników podatku gruntowego, i powołuje się w tym względzie na wzory statutów, wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w odnośnych okólnikach, które nie przewidują pociągnięcia do opłat drogowych gruntów wolnych od państwowego podatku gruntowego.

Zapłatywanie to nie jest trafne, czemu Najwyższy Trybunał Administracyjny dał wyraz w szeregu swych wyroków a m. in. w wyroku z 13 stycznia 1932 r. L. Rej. 2700/30 w sprawie sporno-administracyjnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu przeciw Wydziałowi Powiatowemu w Grudziądzu w przedmiocie takiej samej opłaty drogowej. Okoliczność, że wydane przez Ministerstwo statuty wzorowe nie przewidują tego rodzaju rozszerzenia podstaw wymiaru opłaty drogowej, jest bez znaczenia dla kwestji uprawnień, wynikających z przepisu cytowanej ustawy drogowej.

Wbrew stanowisku pisma rewizyjnego przepis art. 19 nie wymaga też, by opłata drogowia (w przeciwieństwie do świadczeń z art. 23 tej samej ustawy) była pobierana tylko od osób, odnoszących z budowy i utrzymania dróg pewne korzyści.

Nietrafny jest też zarzut pisma rewizyjnego, jakoby wymierzenie spornej opłaty drogowej za rok 1930/31 ex post, to jest pod koniec roku 1931, sprzeciwiało się charakterowi i celowi tego rodzaju daniny komunalnej.

W aktach sprawy znajduje się bowiem statut pozwanego powiatowego związku komunalnego z 27 lutego 1930 r. (tygodnik powiatowy Nr. 46), który w § 1 postanawia, że łączna suma, przewidziana w budżecie na rok 1930/31 na budowę i utrzymanie dróg powiatowych w kwocie 474.038 zł., pomniejszona o kwotę zł. 96.261,50, stanowiącą dotację ze Skarbu Państwa i Krajowego Związku Komunalnego na utrzymanie i budowę dróg powiatowych, oraz o kwotę 15.000 zł., stanowiącą wpływ z opłat za nadmierne zużycie dróg powiatowych, podlega podziałowi między poszczególnych płatników opłaty drogowej w sposób bliżej w tym przepisie określony.

Statut ten, oparty na cytowanym wielokrotnie art. 19 ustawy z r. 1920, stanowi dostateczną podstawę do wymierzenia spornej opłaty, okoliczność zaś, że wymiar tej opłaty nastąpił dopiero nakazem płatniczym z 30 grudnia 1931 r. w niczem praw skarżącego nie narusza, ile że strona powodowa nawet nie twierdzi, by została już poprzednio pociągnięta do spornej opłaty za rok 1930/31. Kwestja natomiast, w jaki sposób Związek Komunalny pokrywał tymczasowo, t. j. do czasu wpłynięcia odnośnych dochodów z opłat, bieżące wydatki na budowę i utrzymanie dróg powiatowych jest dla legalności spornej opłaty obojętną.

Wreszcie pismo rewizyjne powołuje się na przepis § 1 l. 3 rozporządzenia królewskiego z dnia 23 września 1867 (zb. ust. pr. str. 1648), który zwalnia osoby duchowne od wszelkich danin i opłat komunalnych odnośnie do ich poborów i emolumentów i domaga się zastosowania tego przepisu na korzyść proboszcza.

Wywody te uznał Trybunał za trafne.

Jak to bowiem Trybunał orzekł i uzasadnił w licznych wyrokach, a m. in. w wyroku z 23 marca 1932 r. L. Rej. 9805/30 (Zb. wyroków Nr. 552 S) w sprawie sporno-administracyjnej ks. Stanisława Bogdańskiego w Miłosławiu przeciw Magistratowi m. Miłosławia w przedmiocie wymiaru komunalnego dodatku do podatku dochodowego, zwolnienie, przewidziane w powyższym rozporządzeniu na rzecz osób duchownych, przysługuje także co do dochodów, pochodzących z gruntów kościelnych, przeznaczonych na uposażenie każdorazowego proboszcza.

Skoro więc, jak to już wyżej wskazano, sporny wymiar opłaty drogowej należy uważać za dokonany w stosunku do proboszcza, jako użytkownicy odnośnych gruntów beneficjum kościelnego, a opłatę tę, będącą

niespornie bezpośrednią daniną komunalną, wymierzono zgodnie z § 1 p. 1 cytowanego wyżej statutu w stosunku do podatku gruntowego, obliczonego fikcyjnie od gruntów beneficjum kościelnego, należało przyjąć, że proboszcz wolny jest na zasadzie powołanego wyżej przepisu prawnego od specjalnej opłaty drogowej w ten sposób obliczonej, jako obciążającej źródło jego dochodu z uposażenia.

Z tych powodów należało wyrok Sądu a quo uchylić na zasadzie § 98 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zb. ust. pr. str. 195).

Nr. 239. Istota podatku od zbytku mieszkaniowego nie wiąże się z istnieniem możliwości wynajęcia lokalu lub części mieszkalnych, uznanych za zbytkowne.

(Wyrok N. T. A. z dn. 27 czerwca 1935 r. L. rej. 8014/31).

Józef Żółtowski w Kocku zaskarżył do N. T. A. orzeczenie Wydziału Powiatowego w Łukowie z dnia 6 września 1930 r. uzupełnione w dacie 3 lipca 1931 r., w przedmiocie komunalnego podatku od zbytku mieszkaniowego na rzecz gm. m. Kocka za rok 1930.

Skarżący zobrazował w skardze przebieg postępowania administracyjnego w obu instancjach, streścił zarzuty odwołania oraz zaskarżone orzeczenie i przytoczył osnowę odnośnego statutu podatkowego, na którym obie instancje wymiar podatku oparły.

Pierwszy zarzut skargi jest skierowany przeciwko podstawie prawnej wymierzonego podatku. Skarżący mniema, że skoro podatek obciąża zbytek mieszkaniowy, to w tych ramach nie mieści się konkretny wypadek, albowiem skarżący posiada pałac, stanowiący zabytek historyczny, którego nie może odnajmować w najmniejszej choćby części bez narażenia na dotkliwy uszczerbek estetyczny całości budowli, a ponadto z powodu przeszkód natury technicznej i braku reflektantów na taki drogi i wytworny lokal, jak pałac Kocki.

N. T. A. nie uznał założeń skarżącego za trafne.

Istota podatku od zbytku mieszkaniowego bynajmniej nie wiąże się koniecznie z zaistnieniem możliwości wynajęcia lokalu lub części mieszkalnych, uznanych za zbytkowne. Zbytkiem mieszkaniowym bowiem może być również posiadanie mieszkania, wykraczającego poza prawnie określone granice potrzeby koniecznej lub zwykłej, przeciętnej, bez względu na tytuł prawny, na podstawie którego dana osoba lub dane osoby z takiego mieszkania korzystają. Sama okoliczność zatem, że zajmujący mieszkanie jest zarazem właścicielem odnośnej nieruchomości budynkowej, nie stoi na przeszkodzie uznaniu takiego mieszkania za zbytkowne, jeżeli wykazuje ono pozatem określone w ustawie lub statucie podatkowym konieczne cechy przedmiotowe. Jeżeli więc korzystanie z mieszkania we własnym domu nie wyklucza zbytkowości mieszkania, to tem samem nie odgrywa żadnej istotnej roli okoliczność dalsza, czy i z jakich powodów mieszkanie to nie jest lub nie może być oddawane w najem za czynszem. W takim wypadku bowiem chodzi o sam fakt korzystania przez daną osobę z mieszkania, wykazującego cechy lokalu zbytkownego.

Skarżący sam przyznaje w skardze, że zajmowany przez niego lokal „formalnie podpada pod quantum pomieszczeń, kwalifikowanych jako objaw zbytku mieszkaniowego”. Ponieważ w myśl powyższych rozważań wysunięta w skardze niemożność odnajęcia tego lokalu lub jego części osobom trzecim nie odbiera temu lokalowi przedmiotowych cech zbytku w rozumieniu przepisów statutu, przeto zarzut obrazy prawa w świetle wywodów skargi należało uznać za chybiony.

Nr. 240. Wymiar i pobór komunalnego podatku inwestycyjnego od gruntów (art. 21 ustęp 2 ustawy z dn. 11 sierpnia

1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747 dz. ust.) uskutecznia właściwy urząd skarbowy.

(Wyrok N. T. A. z dn. 3 września 1935 r. L. rej. 442/32).

Wydział Powiatowy Sejmiku Biłgorajskiego nakazem z dnia 15 listopada 1930 r. Nr. 1858/XII/1 wymierzył Ordynacji Zamoyskiej podatek inwestycyjny w wysokości 4722 zł. 10 gr. Na skutek odwołania Wojewoda Lubelski orzeczeniem z dnia 25 sierpnia 1931 r. L. 553/Sm obniżył kwotę podatku do 3935 zł. 08 gr., w pozostałej zaś części wymiar za-
twierdził.

W skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego na powyższe orzeczenie Maurycy Ordynat Zamoyski podniósł zarzut, że wymiar i pobór podatku inwestycyjnego od gruntów uskutecznia nie Wydział Powiatowy, lecz urząd skarbowy...

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak wykazują akta, podatek inwestycyjny został wymierzony skarżącemu w wysokości 35%-owego dodatku do państwowego podatku gruntowego, przypadającego od Ordynacji na rzecz Powiatowego Związku Komunalnego w Biłgoraju.

Ponieważ podatki komunalne od gruntów mogą być w myśl ustępu 1 art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem ureg. fin. kom., dz. ust. poz. 747, pobierane tylko w postaci dodatków do podatków państwowych, w myśl zaś ustępu 2 art. 43 tejże ustawy wymiar i pobór dodatków komunalnych do podatków państwowych, uskutecznia władza, powołana do wymiaru i poboru podatków państwowych, — to niewątpliwie jest, że wymiar i pobór spornego podatku inwestycyjnego winien być dokonany przez właściwy urząd skarbowy.

To prawne stanowisko uznaje zresztą, jak to jest widoczne z treści zaskarżonego orzeczenia i odpowiedzi na skargę, również władza pozwana, według której wymiar i pobór podatku inwestycyjnego został dokonany nie przez urząd skarbowy, lecz przez Wydział Powiatowy „li tylko ze względów technicznych“. Żadne jednak „względy techniczne“ nie mogą — oczywiście — uchybiać wyraźnemu przepisowi prawa.

Ponieważ w konkretnym przypadku wymiaru i poboru podatku inwestycyjnego od gruntów Ordynacji Zamoyskiej, wbrew powołanym przepisom prawa, dokonał Powiatowy Związek Komunalny przez własne organa, nie zaś urząd skarbowy, a władza pozwana wymiar ten zaskarżonem orzeczeniem zatwierdziła, to N. T. A. orzeczenie to uchylił, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 241. Przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe“ nie jest wolne od obowiązku uiszczania samoistnego podatku komunalnego od gruntów państwowych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 3 września 1935 r. L. rej. 3644/33).

Dyrekcja Okręgowa Kolei Państwowych w Radomiu zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego Lubelskiego z dnia 31 marca 1933 r. L. S. B. I. 61/1/33, które pozostawiło w mocy wymiar samoistnego podatku komunalnego od gruntów, zajętych przez koleje żelazne na terenie powiatu Lubelskiego, dokonany nakazem Nr. 176 przez Wydział Powiatowy w Lublinie na rok 1932/33. Skarżąca zarzuca, że wymiar ten został dokonany nielegalnie ponieważ art. 8 i 32 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe“, Dz. Ust. poz. 568, zwalnia to przedsiębiorstwo od wszelkich podatków i danin na rzecz Skarbu Państwa, bądź też na rzecz poszczególnych związków samorządowych. Prócz tego — zdaniem skarżącej — obłożony podatkiem

grunt nie podlega opodatkowaniu również z tego powodu, iż nie jest obiektem, nadającym się do eksploatacji rolnej, lecz stanowi pas, niezbędny do eksploatacji i utrzymania toru w stanie, zapewniającym bezpieczeństwo ruchu pociągów.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał skargi za uzasadnioną, albowiem art. 8 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe“, poz. 568 Dz. Ust., którym Dyrekcja uzasadnia swą skargę i który przewidywał zwolnienie przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe“ od jakichkolwiek podatków i danin publicznych na rzecz Skarbu Państwa lub też na rzecz poszczególnych związków samorządowych, w miarodajnym roku budżetowym 1932/33 już nie obowiązywał w przytoczonym brzmieniu.

Mianowicie rozporządzenie Prezydenta R. R. z dnia 29 listopada 1930 r. w sprawie zmian i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe“, ogłoszone w Nr. 82, poz. 641 Dz. Ust. z dn. 2 grudnia 1930 r., które weszło w życie z dniem ogłoszenia (art. 3), nadało temu artykułowi kolejny numer 11-ty i brzmienie następujące (art. 1 p. 11): „Przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe“ wolne jest od wszelkich podatków, danin i opłat publicznych, od których wolny jest Skarb Państwa“.

Gdy zaś według art. 2 ust. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. poz. 747, grunta w b. dzielnicy rosyjskiej, należące do Państwa, mogą być obciążone samodzielnymi podatkami komunalnymi, to również grunta państwowe, znajdujące się w zarządzie przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe“, wbrew wywodom skargi od tegoż obowiązku podatkowego wolne nie są.

Dalszego zarzutu skargi, iż grunty opodatkowane, jako nie będące gruntami realnymi, lecz służące jedynie potrzebom eksploatacji i utrzymania toru, są wolne od podatku, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uwzględnił, jako nie podniesionego w toku postępowania administracyjnego (art. 83 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 27 października 1932 r., poz. 806, Dz. Ust.).

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

Nr. 242. Odmowę zatwierdzenia uchwały związku komunalnego o poborze podatku inwestycyjnego (art. 21 ustęp. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747 dz. ust.) może władza nadzorcza uzasadnić również względami celowości.

(Wyrok N. T. A. z dn. 12 czerwca L. rej. 10988/32).

Sejmik powiatu Ciechanowskiego na posiedzeniu w dniu 21 marca 1932 r. na mocy art. 20 ustęp 1 i art. 21 ustęp 2 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, powziął uchwałę o wprowadzeniu na rok budżetowy 1932/33 podatku inwestycyjnego w kwocie 20.000 zł. z przeznaczeniem wpływów tego podatku częściowo na regulację rzeki Łodyni, częściowo na pokrycie udziału w budowie wojewódzkiego zakładu dla umysłowo chorych w Goścyninie.

Orzeczeniem z dnia 8 października 1932 r. L. S. F. 46/33/2, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, działając w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu, odmówiło zatwierdzenia uchwały Sejmiku Powiatowego w Ciechanowie z powodu bardzo silnego obciążenia płatników daninami

publicznymi, o czym świadczą znaczne zaległości w państwowych podatkach bezpośrednich.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżący Wydział Powiatowy w Ciechanowie podnosi następujące zarzuty: 1) ustawodawca w ustępie 2 art. 21 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych nie uzależnia prawa poboru przez związki komunalne podatku inwestycyjnego od wysokości obciążenia płatników daninami publicznymi, natomiast warunkuje możliwość poboru tego podatku jedynie od tego, czy w danym razie zachodzi wypadek wyjątkowy, czy też wyjątkowego wypadku nie ma; ponieważ na nieistnienie wypadku wyjątkowego Ministerstwo nawet się nie powołuje, przeto należy przypuścić, że uważa tę okoliczność za udowodnioną. Odmawiając przeto zatwierdzenia uchwały Sejmiku z powodu nieprzewidzianego przez ustawę, Ministerstwo powzięło decyzję niezgodną z ustawą, która winna ulec uchyleniu...

N. T. A. rozważył, co następuje:

Według art. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747, Dz. Ust., w brzmieniu, nadanem mu przez art. 1 ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy dotyczących finansów komunalnych, poz. 223 Dz. Ust., i obowiązującym w czasie miarodajnym, uchwały związków komunalnych w sprawie pobierania samoistnych podatków komunalnych podlegają zatwierdzeniu władz nadzorczych, a to zarówno z punktu widzenia legalności, jak i celowości tych uchwał. Od tego postanowienia ustawa nie przewiduje wyjątku dla podatku inwestycyjnego, przeciwnie w ustępie 2 art. 20 ustawy specjalnie podkreśla, że uchwały o poborze podatku inwestycyjnego winny być zatwierdzone i to nawet przez władze wyższe od bezpośrednich władz nadzorczych.

W konkretnym przypadku władza pozwana odmówiła zatwierdzenia uchwały o wprowadzeniu podatku inwestycyjnego, ponieważ uznała za niewskazane wprowadzenie nowego podatku ze względu na znaczne obciążenie mieszkańców bezpośrednimi podatkami państwowymi i tworzenie się z tego powodu zaległości. Wydając swą odmowną decyzję, władza pozwana, jak z powyższego widać, powodowała się względami celowości, a przeto, wbrew wywodom skargi nie miała obowiązku zajmować się również legalnością uchwały, a w szczególności badać, czy miał miejsce wyjątkowy wypadek, uprawniający związek komunalny do uchwalenia podatku inwestycyjnego, czy też taki wypadek nie miał miejsca. Rozpatrując uchwałę z punktu widzenia celowości, władza pozwana wydaje orzeczenia na podstawie swobodnego uznania; orzeczenia tego rodzaju w myśl art. 6 p. 2 rozporz. Prezydenta R. P. z dn. 27 października 1932 r., poz. 306, dz. ust., wyłączone są z pod orzecznictwa N. T. A., który uprawniony jest tylko do oceny, czy władza orzekająca nie wyszła poza granice, pozostawienie jej swobodnemu uznaniu, t. j. czy nie powodowała się dowolnością. W konkretnym przypadku N. T. A. nie dopatrzył się tej dowolności po stronie władzy pozwanej, ponieważ wysunięty powód odmowy zatwierdzenia uchwały — bardzo silne obciążenie płatników daninami publicznymi — został ustalony w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu i wyprowadzony z faktu istnienia w powiecie znacznych zaległości w państwowych podatkach bezpośrednich...

Nr. 243. Przepisy wyjątkowe, zawarte w art. 50 i p. 6 art. 64 ustawy rosyjskiej o powinnościach ziemskich (Zbiór Praw b. Ces. Ros., tom IV), nie mają zastosowania do gruntów państwowych, użytkowanych przez straż leśną.

(Wyrok N. T. A. z dn. 25 września 1935 r. L. rej. 11177/32).

Nakazami płatniczymi Nr. Nr. 239, 240 i 241 Urząd gminy Miżewicze powiatu Słonimskiego wymierzył Nadleśnictwu Platenickiemu samoistny podatek komunalny od gruntów państwowych za rok 1932/33 w ogólnej sumie 127 zł. 48 gr. Odwołania od tego wymiaru, w którym Nadleśnictwo zarzuciło, że wbrew przepisom art. 64 p. 6 ustawy rosyjskiej o powinnościach ziemskich (Zb. Pr. b. Ces. Ros. T. IV), zostały obciążone podatkiem gruntowym również deputaty straży leśnej, nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Słoniem orzeczeniem z dn. 28 września 1932 r. L. dz. 1204/V, przyczem oparł się na postanowieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 dz. ust.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżąca zarzuca, że oparcie się władzy pozwanej przy obciążeniu deputatów straży leśnej na przepis art. 2 ustępu 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 roku jest chybione z uwagi na przepis art. 64 ustawy rosyjskiej o powinnościach ziemskich, według którego grunty rolne i leśne, przekazane przez państwo do użytkowania straży leśnej, nie podlegają oszacowaniu w celu obciążenia ich daninami ziemskimi (komunalnymi), a tem samem zwolnione są od nich. Ten ostatni przepis według dalszych wywodów skargi, nie tylko nie został uchylony żadnem późniejszym postanowieniem, lecz przeciwnie został utrzymany w mocy, co widocznem jest z treści § 1 rozporządzenia IV Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 grudnia 1930 r., poz. 33/1921 Dz. Ust., który przewiduje przeprowadzenie w województwach wschodnich klasyfikacji gruntów państwowych z odpowiedniem zastosowaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 14 stycznia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust., to zaś rozporządzenie utrzymuje w mocy między innemi § 2 rozp. Rady Ministrów z dn. 12 lipca 1923 r., poz. 560 Dz. Ust., powołujący się wyraźnie na cytowaną ustawę w jej pkt o powinnościach ziemskich.

Tych wywodów skargi nie uznał N. T. A. za trafne. Przepis art. 2 ustępu 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747 Dz. Ust., na którym władza oparła zaskarżone orzeczenie, daje prawo związkom komunalnym obciążania samoistnym podatkiem gruntowym także gruntów b. dzielnicy rosyjskiej, należących do państwa.

Grunty takie na zasadzie rosyjskich ustaw podatkowych, obowiązujących na obszarze, którego dotyczy niniejszy spór, były zwolnione od podatków państwowych, lecz tylko o tyle, o ile były eksploatowane bezpośrednio przez państwo. Zwolnienie to nie rozciągało się zatem na grunty, oddane do użytkowania osobom trzecim. Przepisy wyjątkowe, zawarte w art. 50 i p. 6 art. 64 ustawy rosyjskiej o powinnościach ziemskich (Zb. Pr. b. Ces. Ros. T. IV), miały na celu utrzymanie zwolnienia, które zasadniczo obejmowało grunty państwowe, także w tym przypadku, gdy grunty te były użytkowane m. in. przez straż leśną. Jeśli atoli w myśl powołanego przez władzę przepisu art. 2 ustępu 2 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. grunty państwowe wogóle mogą być cędatkowane na rzecz samorządu, to oczywiście żadna ratio legis nie przemawia za utrzymaniem w mocy tego wyjątkowego przepisu, który zwalnia od podatku grunty państwowe, użytkowane przez osoby trzecie, gdyż w ten sposób grunty te znalazłyby się bez żadnego logicznego uzasadnienia w położeniu uprzywilejowanym w stosunku do gruntów, eksploatowanych bezpośrednio przez państwo. Jak bowiem wynika z wywodów powyższych, nie było zwolnienie państwowych gruntów, użytkowanych przez straż leśną, bynajmniej przywilejem w stosunku do takich gruntów, eksploatowanych przez państwo, lecz konsekwencją zasady opodatkowania, na cele samorządów także i gruntów państwowych, gdy były użytkowane przez osoby trzecie.

W wyniku tych rozważań stanowisko władzy pozwanej, iż grunty

państwowe, użytkowane przez straż leśną, podlegają opodatkowaniu na rzecz związków samorządowych na ogólnych zasadach, należało uznać za trafne.

W tym stanie rzeczy przepis § 2 rozp. Rady Ministrów z 12 lipca 1923 r., poz. 560 Dz. Ust., o zastosowaniu przy wymiarze podatku gruntowego wyjątków, przewidzianych w ustawie o powinnościach ziemskich, należy rozumieć w ten sposób, że utrzymuje on w mocy zasady, przewidziane w tej ustawie, o tyle, o ile one z uwagi na polskie ustawodawstwo mogą być uznane za obowiązujące, co atoli, jak wywiedziono wyżej, nie odnosi się do zwolnień podatkowych gruntów, użytkowanych przez straż leśną.

Z powyższych powodów N. T. A. oddalił skargę, jako niezasadną.

Nr. 244. Według ustawy krajowej z 12 sierpnia 1899 r., Dz. Ust. Kraj. Nr. 94, zmienionej częściowo ustawą krajową z 10 października 1908 r., Dz. Ust. Kraj. Nr. 117, za opłatę wodociągową odpowiada wobec gminy m. Krakowa właściciel realności; art. 7 ustawy z 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, poz. 406 dz. ust., nie daje podstawy do zmiany tego stanu prawnego w drodze uchwały rady gminy.

(Wyrok N. T. A. z dn. 21 października 1935 r. L. rej. 11383/31).

Pismem z dnia 18 maja 1931 r. L. Sm. V. — 984, wystosowanem do Prezydenta m. Krakowa, Wojewoda Krakowski polecił zawiadomić Dr. Ludwika Bara i Annę Wilkowską o nieuwzględnieniu odwołania z dnia 16 kwietnia 1930 r. przeciw orzeczeniu Magistratu m. Krakowa z dnia 21 marca 1930 r. L. II. 15449 w przedmiocie ściągnięcia, w trybie egzekucyjnym zaległych opłat za nadmiar wody zużytej w latach 1924, 1925 i 1926 w realności położonej w Krakowie, w której mieszkali jako lokatorowie rekurenci. W tem orzeczeniu powołał się Magistrat na swoje wcześniejsze orzeczenie w sprawie z dnia 5 kwietnia 1928 r. L. II/a — 16377. W odwołaniu domagali się wymienieni merytorycznego załatwienia sprzeciwu swego z dnia 28 marca 1928 r. przeciw egzekucyjnemu zajęciu ruchomości z powodu braku tytułu prawnego do żądania egzekwowanych opłat od nich, jako lokatorów domu. Wojewoda w zaskarżonej obecnie decyzji odesłał strony do wymienionego wyżej orzeczenia Magistratu, zaznaczając, że Magistrat podał do wiadomości rekurentów, iż opłaty ściągane były sposobem, przewidzianym w art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1921, Dz. Ust. Nr. 2/22, tak, jak podatki lokatorskie, i że wobec tego za opłaty wodociągowe odpowiadają bezpośrednio lokatorzy a nie właściciel realności stosownie do uchwały rady miasta Krakowa z dnia 17 marca 1924 r., powziętej na podstawie art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust., poz. 747, którą to uchwałę na czas trwania stosunków wytworzonych skutkiem przepisu art. 7 ustawy o ochronie lokatorów, to jest w latach 1924 — 1926, z konieczności stosowanie przepisów ustawy wodociągowej zawieszono i wprowadzono bezpośrednią odpowiedzialność lokatorów za opłaty wodociągowe.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę za uzasadnioną.

Sama władza pozwana stoi na stanowisku, że ustawa wodociągowa dla miasta Krakowa, czyli ustawa krajowa z dnia 12 sierpnia 1899 o obowiązku właścicieli realności połączenia swoich domów z miejskim wodociągiem, tudzież o zezwoleniu gminie m. Krakowa na pobór podatku gminnego od czynszów najmu i opłat gminnych, Dz. U. i R. Kraj. Nr. 94, częściowo zmieniona ustawą Krajową z dnia 10 października 1908, Dz. U. i R. Kraj. Nr. 117, została utrzymana w mocy przez przepis

art. 30 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. U. poz. 747. Ponieważ chodzi o ustawę względnie o ustawy, chociaż krajowe z czasów zaborczych, to przepisy takich ustaw, utrzymanych w mocy przez art. 30 ustawy państwowej, nie mogą być zmieniane lub uchylane inaczej, jak w drodze ustawodawczej (art. 3 Konstytucji z 17 marca 1921 r., Dz. Ust. poz. 442 z 1926 r.).

Pozwana władza twierdzi, że uchwała rady miejskiej z dnia 17 marca 1924 r., której treści w aktach sprawy przedłożonych Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu nie ustalono, miała tylko znaczenie wykonawcze w stosunku do art. 7 ustawy o ochronie lokatorów, albowiem, zdaniem władzy, przepisy powołanego artykułu zawiesiły już przepisy ustawy wodociągowej o sposobie poboru opłat za wodę. Z podanej przez władzę treści tego artykułu jest widoczne, że ma ona na myśli ustawę z dnia 11 kwietnia 1924 r., Dz. U. poz. 406, która według art. 33 weszła w życie dopiero z dniem 1 czerwca 1924 r., a zatem już z tego powodu nie mogła uchwała rady miejskiej z dnia 17 marca 1924 r. stanowić zarządzenia wykonawczego przepisu art. 7 tejże ustawy. Zresztą ani art. 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 1924 r., ani art. 5 poprzedniej ustawy z dnia 18 grudnia 1920 r., Dz. U. poz. 19 z 1921 r., nie dałaby podstawy prawnej do zmiany przepisów krajowej ustawy wodociągowej z dnia 12 sierpnia 1899, Dz. U. i R. Kraj. Nr. 117/1908 r. W obydwóch ustawach zresztą jest mowa o tytułach do dalszej podwyżki komornego podstawowego, ustawą chronionego, między innymi o opłaty gminne za dostarczanie wody. Opłaty te zatem w myśl tych ustaw mają, o ile chodzi o stosunek między właścicielem domu a lokatorami, charakter składnika komornego. Władza nie przeczy, że w myśl § 9 ustawy wodociągowej w redakcji z 1908 roku za opłaty, o które spór się toczy, odpowiadał gminie bezpośrednio właściciel realności. Uchwała rady gminnej zatem nie mogła tego stanu prawnego zmienić.

Władza pozwana wskazuje jeszcze na art. 27 powołanej ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, jako źródło prawne dla powziętej uchwały. Tem samem władza uznaje niedostateczność podstawy, zaczerpniętej z ustawy o ochronie lokatorów. Ale także ta druga podstawa zawodzi. Art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. określa jedynie w ustępie 2 tryb wprowadzania obowiązkowych opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz fakultatywnych opłat za czynności i poświadczenia urzędowe organów, komunalnych, ale bynajmniej nie uprawnia do wniosku, że przepisy ustaw, według art. 30 tejże ustawy utrzymanych w mocy, mogą być zmieniane lub zawieszane także w drodze uchwał uprawnionych związków komunalnych.

Z powyższych zatem powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zaskarżone orzeczenie za sprzeczne z ustawą i orzekł jego uchylenie.

Nr. 245. Kasy Chorych nie mają charakteru instytucji samorządowych w rozumieniu przepisu p. 3 art. 3 ustawy z dn. 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali, poz. 550 Dz. Ust., a przeto lokale, przez nie zajmowane, podlegają temu podatkowi.

(Wyrok N. T. A. z dnia 30 października 1935 r. L. rej. 7028/33).

Orzeczeniem z dnia 26 czerwca 1933 r. Izba Skarbowa w Lublinie nie uwzględniła odwołania Kasy Chorych w Lublinie, w którym Kasa ta domagała się zwolnienia lokalu, zajmowanego przez jej oddział w Chełmie, od podatku od lokali, wymierzonego przez Magistrat miasta Chełma za lata 1932 i 1933 nakazami płatniczymi doręczonemi stronie 2 maja 1933 roku. Orzeczenie swoje, oparte na art. 1 i 2 ustawy z 2 sierpnia 1926 r.

poz. 550 Dz. Ust., § 1 rozporządzenia z 29 grudnia 1926 r. poz. 95, Dz. Ust. ex 1927 i art. 1 ustawy z 17 grudnia 1931 r. poz. 879 Dz. Ust., Izba Skarbowa uzasadniła tem, że „Kasa Chorych jest prawną - publiczną instytucją ubezpieczeniową, stanowiącą samodzielną osobę prawną, w której świadczenia, wykonywane względem jej członków, są odpłatne, w następstwie czego nie posiada ona znamion instytucyj, wymienionych w art. 3 p. 3 wyżej powołanej ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r.“.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżąca Kasa Chorych w Lublinie, powołując się na wyrok Sądu Najwyższego w sprawie M. Brzozowicza z 27 listopada 1931 r. Nr. I. C. 2261/30, uznajacy Kasę Chorych za instytucję samorządu gospodarczego, sprawującą część administracji publicznej zamiast Państwa, zarzuca pozwanej władzy obrazę ostatnio wspomnianego przepisu art. 3, przewidującego zwolnienie od podatku od lokali pomieszczeń urzędów i instytucyj państwowych lub samorządowych.

Pozwana władza przedstawiła odpowiedź, w której, podtrzymując stanowisko, zajęte w zaskarżonym orzeczeniu, wnosi o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Wyrok Sądu Najwyższego, na który powołuje się strona skarżąca, uznał istotnie Kasy Chorych za instytucje samorządowe, a to ze względu na ich charakter organizacyjny ew. ich zadania. Jednakże, jak widać z brzmienia tego wyroku, kwalifikację Kas Chorych, jako instytucyj samorządowych, Sąd Najwyższy oparł wyłącznie na kwalifikacji naukowej wg. teorii prawa administracyjnego, nie rozpatrując tej kwestji w świetle polskiego ustawodawstwa pozytywnego. O ile jednak w sprawie, rozstrzygniętej omawianym wyrokiem Sądu Najwyższego, wystarczał punkt widzenia czysto teoretyczny, jeżeli zważyć, że w tej sprawie chodziło wyłącznie o kwalifikację różnych instytucyj wg. odnośnych pojęć ogólnych (mianowicie o zakres pojęcia zakładów pracy, prowadzonych w sposób przemysłowy), o tyle w niniejszej sprawie zagadnienie charakteru Kas Chorych występuje w odmiennej płaszczyźnie — w płaszczyźnie pojęć prawa pozytywnego.

Mianowicie w sprawie niniejszej sporną jest kwestja, czy Kasy Chorych podpadają pod ustawowe pojęcie instytucji samorządowej, figurujące w art. 3 ust. 3 ustawy o podatku od lokali z dnia 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust.; innemi słowy, czy Kasy Chorych są zaliczone do instytucyj samorządowych przez obowiązujące ustawodawstwo. Tylko bowiem w razie twierdzącym można by przyjąć, że odnośny przepis ustawy z 2 sierpnia 1926 r. używa terminu prawnego „instytucji samorządowej“ dla oznaczenia w szczególności i Kas Chorych. Otóż, rozpatrując kwestję z tego punktu widzenia, należało stwierdzić co następuje:

Przedewszystkiem zasługuje na uwagę, że obowiązująca w czasie miarodajnym ustawa konstytucyjna przewidywała tylko dwa zasadnicze typy samorządów — a mianowicie samorząd terytorjalny i samorząd gospodarczy (art. 65 i art. 68 ustawy z 17 marca 1921 r. poz. 267 Dz. Ust.); z zawartych zaś w tych artykułach definicij ogólnych jak i przytoczonych tam poszczególnych rodzajów instytucyj widać, że zakres przewidzianego w nich samorządu nie obejmuje Kas Chorych, które nie są jednostkami organizacji terytorjalnej i które mają zadania nie gospodarcze lecz społeczne, przy czem działalność ich jest przewidziana w specjalnym przepisie konstytucyj (art. 102). Potwierdzenie odrębności Kas Chorych od samorządów terytorjalnego i gospodarczego zawiera m. in. np. art. 1 p. 19 ustawy z 18 marca 1931 r., poz. 170 Dz. Ust., który wylicza instytucje ubezpieczeń społecznych obok instytucyj wspomnianych wyżej samorządów, jako oddzielną od nich grupę instytucyj.

Jeżeli jednak nawet przyjąć, że ta okoliczność sama przez się nie mogłaby mieć jeszcze znaczenia decydującego, z uwagi na to, że ustawa konstytucyjna nie wykluczyła wyraźnie samorządów innych typów niż w niej przewidziane, przy czem ustawodawstwo powołało istotnie do życia

jako instytucje samorządowe także i organizacje nie mieszczące się w ramach wyżej wspomnianych art. 65 i 68 Konstytucji (np. samorządy zawodowe) — to, zastanawiając się nad spornym zagadnieniem, należy szukać wskazówek w ogólnym duchu ustawodawstwa, dotyczącego organizacji samorządowych.

Otóż trzeba stwierdzić, że wg. stałej praktyki ustawodawczej, powoływane do życia instytucje samorządowe są oznaczane wyraźnie jako takie w samych odnoszących ustawach. Praktyka ta idzie tak daleko, że jest naogół przestrzegana nawet co do takich organizacji, które niewątpliwie podpadają pod typy samorządów, przewidziane w Konstytucji. W szczególności stwierdzenie charakteru samorządowego różnych jednostek organizacyjnych znajduje się w następujących poszczególnych aktach ustawodawczych.

1) Dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r., poz. 140 Dz. Praw, w art. 2 stanowi, że gmina miejska jest „samorządową jednostką terytorjalną“.

2) Ustawa z 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich, poz. 763 Dz. Ust. w art. 1 p. b) głosi, że Izby Lekarskie stanowią „samorządne ustawowe przedstawicielstwo stanu lekarskiego“, przy czym i w późniejszej ustawie o Izbach Lekarskich (poz. 275 Dz. Ust. ex 1934) samorządowy charakter tych Izb jest stwierdzony w sposób wyraźny.

3) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 15 lipca 1927 r. o Izbach przemysłowo - handlowych, poz. 591 Dz. Ust. (vide zmiany poz. 292 ex 1932, poz. 210 ex 1933 i 203 ex 1934), w art. 3 głosi, że Izba jest „instytucją samorządu gospodarczego“.

4) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o Izbach Rolniczych z 22 marca 1928 r. (wg. jednolitego tekstu poz. 16 Dz. Ust. ex 1933) w art. 5 głosi, że Izba Rolnicza jest „jednostką samorządu gospodarczego“.

5) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o ustroju adwokatów z 7 października 1932 r., poz. 733 Dz. Ust., w art. 1 głosi, że adwokatura stanowi „jednostkę samorządu zawodowego“.

6) Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., w art. 10 głosi, że każda gmina wiejska jest „samorządną jednostką terytorjalną“.

7) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1933 r. o Izbach Rzemieślniczych, poz. 638 Dz. Ust., w art. 1 ust. 2 głosi, że Izby te są „instytucjami samorządu gospodarczego“.

Z powyższej stałej praktyki ustawodawczej wynika, że charakter samorządowy poszczególnych instytucji jest im przyznawany przez odnosny specjalny przepis ustawowy, że więc w braku takiego przepisu — o ile przytem odnośna instytucja nie należy do typów organizacji samorządowych, przewidzianych w Konstytucji, nie jest ona instytucją samorządową w rozumieniu prawa pozytywnego. Skoro zaś miarodajne w niniejszej sprawie przepisy o Kasach Chorych (ustawa z 19 maja 1920 r., poz. 272 Dz. Ust. i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 r., poz. 635 Dz. Ust., ze zmianami wg. rozporządzenia z 27 października 1932 r., poz. 814 Dz. Ust., Kasom tym nie nadały charakteru instytucji samorządowych, — i to pomimo, że np. ustawa z 19 maja o ciałach samorządowych wogóle wspomina (art. 93 ust. IV), i skoro, jak już wspomniano, charakter samorządowy Kas tych nie wynika też i z Konstytucji r. 1921, to należy przyjąć, że nie mogą one podpadać pod ustawowe pojęcie takich instytucji, będących przedmiotem zwolnienia podatkowego według art. 3 ust. 3 ustawy o podatku od lokali z 2 sierpnia 1926 r.

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

Nr. 246. Wyrok kasacyjny, korzystny dla strony, nie może w dalszym toku postępowania wymiarowego prowadzić

do pogorszenia jej sytuacji prawnej, a w szczególności do powiększenia wymiaru daniny.

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 listopada 1935 r. L. rej. 946/33).

Orzeczeniem z dnia 31 lipca 1929 r. Nr. 5331 Tymczasowy Wydział Powiatowy w Nadwórnej wymierzył Abrahamowi Horowitzowi i Lejzorowi Federowi w Kołomyi opłatę w kwocie 1937 zł. za okresy 1927/28 i 1928/29 za nadmierne zużycie drogi powiatowej Delatyn — Zarzecze — Łuczki.

Od tego wymiaru wnieśli płatnicy odwołanie, którego Urząd Wojewódzki Stanisławowski orzeczeniem z dnia 7 maja 1930 r. Nr. S. A. Zuż. 18/Ho nie uwzględnił, o ile ono dotyczyło żądania całkowitego uchylecia wymiaru, lecz jedynie wymiar ten zniżył do kwoty 1332 zł. 03 gr.

Wyrokiem z dnia 13 maja 1932 r. (sprawa L. Rej. 5416/30) Najwyższy Trybunał Administracyjny orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego uchylił z powodu wadliwego postępowania. Uznał bowiem, zgodnie z odpowiednim zarzutem skargi, iż akta administracyjne nie wskazują, jakimi przesłankami powodowała się władza przy wymiarze spornej dopłaty.

Wskutek uchylecia orzeczenia z dnia 7 maja 1930 r. Urząd Wojewódzki wydał nowe orzeczenie z dnia 16 listopada 1932 r. Nr. S. F. 10/21, którym odwołania nie uwzględnił, a zarazem podwyższył wymiar do kwoty 6600 zł. 15 gr.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, N. T. A. rozważył przedewszystkiem zarzut skargi, iż władza pozwana po uchyleciu przez N. T. A. zaskarżonego orzeczenia nie miała prawa wydać nowego orzeczenia na niekorzyść płatnika, lecz winna była wydać nowe orzeczenie sine reformatione in peius.

W niniejszej sprawie chodzi zatem o rozstrzygnięcie, czy zaskarżone obecnie orzeczenie, wydane ponownie wskutek wyroku N. T. A. z dn. 13 maja 1932 r. L. Rej. 5416/30, uchylającego poprzednie orzeczenie z d. 7 maja 1930 r., narusza postanowienia art. 5 ustawy o N. T. A., poz. 400/1926 r. Dz. Ust., głoszącego, że władza pozwana przy wydawaniu nowego orzeczenia związana jest zapatrywaniem, zawartem w uzasadnianiu wyroku N. T. A. W tej mierze stwierdzić przedewszystkiem należy, że według motywów wspomnianego wyroku L. Rej. 5416/30 ustalono, że władza pozwana, określając wysokość dopłaty za nadmierne zużycie dróg na kwotę 1332 zł. 03 gr., nie wykazała, jakimi przesłankami powodowała się przy ustaleniu tej kwoty, wobec czego dopuściła się wadliwości postępowania. Rozpatrując dalej następstwa, połączone z uchyleciem wyroku z powodu wadliwego postępowania, N. T. A. wziął pod uwagę, iż w myśl art. 5 i 19 powołanej ustawy, poz. 400/1926 r. Dz. Ust., sprawę odsyła się z powrotem do władzy administracyjnej, która ma wydać nowe orzeczenie z usunięciem wad, wytkniętych w wyroku Trybunału. Wynika stąd zatem, iż poprzednie orzeczenie przestaje wprawdzie istnieć, lecz w myśl wyjaśnień, zawartych w wyroku N. T. A. z dn. 26 kwietnia 1927 r. L. Rej. 1985/26 Zbiór Wyroków Nr. 1198, nie oznacza to jednak, aby wskutek uchylecia zaskarżonego orzeczenia nastąpić miało skasowanie całego dotychczasowego postępowania, przeciwnie w postępowaniu wskutek uchylającego wyroku N. T. A. władza administracyjna nie ma zupełnej swobody działania, lecz obowiązana jest ograniczyć się do usunięcia wytkniętych wad postępowania, przyczem w tym względzie związana jest zapatrywaniem, zawartem w wyroku Trybunału. Sama bowiem istota postępowania kasacyjnego wyklucza tego rodzaju konsekwencję wyroku kasacyjnego, uwzględniającego skargę, by prowadził on, wbrew obronie strony, do pogorszenia jej sytuacji prawnej, w szczególności zaś do powiększenia ciężaru podatkowego, przeciw któremu strona szukała już raz i to z rezultatem korzystnym, ochrony przed N. T. A.

To zapatrywanie prawne już uprzednio N. T. A. szczegółowo uzasadnił w wyrokach swych z dn. 2 kwietnia 1932 r. L. Rej. 5414/30, Zbiór

wyroków Nr. 530A, oraz z dn. 18 września 1931 r. L. Rej. 2299/29, Zbiór wyroków Nr. 478, na motywy których powołuje się N. T. A. również w niniejszej sprawie na podstawie § 57 swego regulaminu, poz. 968/1932 Dz. Ust.

Gdy więc w myśl powyższych rozważań zaskarżone orzeczenie już z powodu zmiany pierwotnego wymiaru na niekorzyść płatników przedstawia się jako obrażające powołane przepisy prawa, to — nie wdając się w rozpoznanie pozostałych zarzutów skargi, które wobec tego, że skarżący nie kwestionują obecnie legalności pierwotnego wymiaru, stały się bezprzedmiotowe — N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu niezgodności z ustawą.

Nr. 247. Władza nadzorcza jest w zasadzie uprawniona do żądania zmian lub uzupełnień preliminarza budżetowego związku komunalnego, o ile chodzi o dochody podatkowe odnośnego związku, zwłaszcza gdy te zmiany i uzupełnienia mają na celu usunięcie niedoboru budżetowego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 14 listopada 1935 r. L. rej. 2000/33).

Gmina miasta Odolanowa podnosi w skardze na orzeczenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 20 grudnia 1932 r. Nr. S. F. 18/21 zarzut, że pobór dodatku komunalnego do państwowego podatku od nieruchomości zależy wyłącznie od woli rady miejskiej, a skoro rada miejska m. Odolanowa do budżetu na r. 1932/1933 nie wstawiła w dochodach wpływu z takiego dodatku, a przeciwnie uchwałą z dnia 28 czerwca 1932 roku postanowiła „nie pobierać 15% dodatku do państwowego podatku od nieruchomości wskutek upadku gospodarczego miasta, spowodowanego zniesieniem powiatu odolanowskiego z siedzibą władz w Odolanowie“, to władza nadzorcza nie miała prawa zmuszać gminę do pobierania takiego dodatku przez nakazanie wprowadzenia wpływu z takiego dodatku do budżetu.

Spór zatem między gminą a władzą pozwaną sprowadza się do zagadnienia, jak daleko sięga przysługujące władzy nadzorczej w myśl § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 czerwca 1924 r., Dz. U. poz. 522, prawo kontroli gospodarki finansowej gminy w związku z zatwierdzeniem preliminarza budżetowego na dany okres budżetowy.

Między innymi w wyroku z dnia 16 czerwca 1933 r. L. Rej. 7198/29, ogłoszonym w „Zbiorze wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego“ Nr. 686/S. rocznika XI, Najwyższy Trybunał Administracyjny ustalił i uzasadnił tezę, że z treści powyżej powołanego przepisu wynika, iż władzy nadzorczej służy prawo, o ile preliminarz budżetowy związku komunalnego zawiera pozycje, wymienione w § 4 lit. g. tegoż rozporządzenia, zatwierdzenia tego preliminarza w całości lub w części podług swego uznania, a zatem badania wszystkich pozycji budżetowych ze stanowiska legalności i celowości, czyli, że władza nadzorcza — wbrew twierdzeniu skargi — jest, jak to wynika z uzasadnienia powyższego wyroku, uprawniona do żądania zmiany lub uzupełnienia preliminarza, o ile chodzi o dochody podatkowe odnośnego związku komunalnego, zwłaszcza, gdy chodzi o usunięcie niedoboru budżetowego.

Władza nadzorcza, a mianowicie Urząd Wojewódzki w Poznaniu, uzasadnił swoją decyzję z dnia 6 października 1932 r. Nr. S. F. I. 3/b, o ile chodzi o nakazany pobór dodatku komunalnego do państwowego podatku od nieruchomości, tem, że miasto Odolanów jest jednym z niewielu miast Województwa, które nie pobierają tego dodatku, że stanowisko rady miejskiej jest z uwagi na kryzys gospodarczy nieuzasadnione, że nawet mimo wyczerpania tego środka dochodowego nie da się budżetu zrównoważyć dochodami zwyczajnymi i że nie pozostaje nic innego, jak wyzbycie się przez miasto części majątku gruntowego. Na to uzasadnienie rada miej-

ska odpowiedziała w uchwale z 18 października 1932 r., uznanej za odwołanie, li tylko postanowieniem nie pobierania wspomnianego dodatku, a to z tego powodu, że „osłabienie siły płatniczej obywateli miasta potęguje obok tego krytycznego położenia gospodarczego także zniesienie powiatu i że cena mieszkań spada prawie do połowy“, lecz nawet nie próbowała wskazać innego sposobu pokrycia niedoboru, który powstałby wskutek niepobierania proponowanego przez władzę nadzorczą dodatku komunalnego do podatku od nieruchomości.

Ponieważ skarżąca gmina w skardze kasacyjnej broni swoich praw jedynie ogólnikowym zarzutem braku uprawnienia władzy nadzorczej do żądania od niej w celu możliwego zmniejszenia niedoboru zmiany preliminarza budżetowego przez wprowadzenie dodatku komunalnego do podatku państwowego od nieruchomości wbrew woli reprezentacji miejskiej, a w myśl powołanego na wstępie wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego władzy nadzorczej w konkretnym wypadku takie uprawnienie przysługiwało, Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł oddalenie skargi jako niezasadnionej.

Nr. 248. Fakt użycia przez gminę sum, uzyskanych z opłat zastępczych wzamian świadczeń drogowych w naturze po myśli art. 29 — 31 ust. drog. z 10 grudnia 1921 r., poz. 32/1921 r. Dz. Ust., na inne cele, aniżeli w ustawie wyszczególnione, nie może uzasadniać żądania płatnika wznowienia postępowania w celu uzyskania zwrotu odpowiedniej części uiszczonych opłat. (Wyrok N. T. A. z d. 30 września 1935 r. L. rej. 11500/32).

Urząd Gminy Aleksandrów wezwał Ordynację Zamoyską do dostarczenia świadczeń drogowych w naturze na rok 1927/28 w ilości 835 podwódt i 2331 dniówek pieszych lub zapłacenie ekwiwalentu pieniężnego w kwocie 15.343 zł. 89 gr. Kwota ta na skutek rekursu została zmniejszona decyzją Wydziału Powiatowego w Biłgoraju z dnia 3 stycznia 1928 r. L. 6211/27 do 10698 zł.

Urząd tejże gminy wezwał Ordynację Zamoyską do dostarczenia świadczeń drogowych w naturze na rok 1928/29 w ilości 1148 podwódt i 800 dniówek pieszych lub zapłacenia ekwiwalentu pieniężnego w kwocie 14.282 zł. 48 gr.

Odwołania przeciwko temu wymiarowi nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Biłgoraju decyzją z dnia 23 października 1928 r. L. 3307/28.

Po uiszczeniu wymierzonych danin w walucie pieniężnej płatnik, otrzymawszy wiadomość, iż sumy preliminarzowane na roboty szarwarkowe zostały częściowo zużyte na inne cele, wniósł w dniu 7 lutego 1930 r. do Wydziału Powiatowego w Biłgoraju prośbę o wznowienie postępowania i zwrot nadpłaconej sumy (prośba ta do akt przedmiotowych nie została doręczona). Orzeczeniem z dnia 19 października 1931 r. Wydział Powiatowy w Biłgoraju prośby tej nie uwzględnił.

Od tej decyzji płatnik wniósł odwołanie do Wojewody Lubelskiego, twierdząc, że rekursy przeciw wymiarowi świadczeń były rozstrzygane przez Wydział Powiatowy w dniu 3 stycznia 1928 r. i 23 października 1928 r., to jest wtedy, gdy gmina Aleksandrów szarwark już wykonała, a sumy, pobrane od Ordynacji Zamoyskiej na pokrycie robocizny szarwarkowej, już wydatkowała na inne cele, te zaś okoliczności, jako powstałe przed wydaniem orzeczenia, są z uwagi na przepis art. 95 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poz. 341 Dz. Ust., dla sprawy aktualne i istotne.

Urząd Wojewódzki Lubelski orzeczeniem z dnia 12 października 1932 r. L. S. B. 7/1/Błg. odwołania nie uwzględnił, wychodząc z założeń, że nie zaszły nowe okoliczności faktyczne, które w myśl art. 95 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. mogłyby wpłynąć na zmianę decyzji Wydziału Powiatowego z dnia 3 stycznia

1928 r. i 23 października 1928 r., gdyż zużycie sum z ekwiwalentu za świadczenia w naturze na inne cele, niezgodne z przeznaczeniem, nie może powodować zmiany wymiaru świadczeń, wysokość których określona została uchwałą Rady Gminnej, kontrolę zaś nad zużyciem sum zgodnie z uchwałami organów stanowiących gminy poruczają ustawy organom kontrolującym gminy, nie zaś płatnikom. Jednocześnie władza pozwana wydała w temże orzeczeniu zarządzenie, aby wypadki zużycia sum z ekwiwalentu za świadczenia drogowe w naturze na inne cele nie miały na przyszłość miejsca.

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

Art. 29 — 31 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1921 r., Dz. Ust. poz. 32/1921, ustanawiają zasady, że rady gminne mogą uchylać obowiązki dla mieszkańców gmin świadczenia drogowe w robociznie pieszej i środkach przewozowych, że świadczenia te winny być wymierzone poszczególnym płatnikom w stosunku do wysokości opłacanych przez nich podatków bezpośrednich i że opłaty pieniężne, zastępujące świadczenia, mogą jedynie pokrywać koszty najmu robocizny pieszej lub środków przewozowych.

Z powyższych przepisów widocznem jest, że środki pieniężne, używane przez gminę wzamian świadczeń drogowych, mogą być obrócone jedynie na te cele, na które zostały przeznaczone, i że obrócenie ich na inne cele narusza postanowienia art. 29 — 31 ustawy drogowej. Z tego ujęcia sprawy bynajmniej nie wynika, by płatnikowi służyło prawo zażalenia dokonanego wymiaru świadczeń drogowych z tego tytułu, że uważa on, iż gmina wykroczyła przeciwko obowiązкови użycia uiszczonych świadczeń wyłącznie na przeznaczone cele. W konsekwencji za mylne należy uznać zapatrywanie skargi, jakoby fakt użycia świadczeń na inne cele, aniżeli przewidziane w ustawie, uzasadnił w przypadku, gdy okoliczność ta wyjdzie na jaw już po uprawomocnieniu się wymiaru, wznowienie postępowania celem czy to uchylenia wymiaru, czy to jego stosownego ograniczenia. Kwestja bowiem kontroli zużycia środków, zebranych przez gminę, zgodnie z budżetem, jest w prawie obowiązującym uregulowana w ten sposób, że kontrola ta przysługuje władzy nadzorczej, której ustawa daje w tym względzie odpowiednie uprawnienia oraz środki celem zapobiegania względnie usuwania zachodzących w tej mierze uchybień; natomiast nie przewiduje prawo obowiązujące nigdzie takich samych uprawnień dla płatników i to nie tylko w sensie ogólnym, to znaczy w stosunku do ogółu świadczeń, ściągniętych w danym okresie budżetowym, ale także w stosunku do indywidualnych świadczeń danego płatnika.

O ile więc chodzi o kwestję wznowienia postępowania, to, pomijając już, że ustawowym wymogiem tej instytucji prawnej jest w myśl art. 95 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem, poz. 341 Dz. Ust., wyjście na jaw istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, które istniały już przy wydaniu decyzji, co w niniejszym przypadku oczywiście nie zachodzi, gdyż okoliczność zużycia świadczeń niezgodnie z ustawą nie istniała w chwili wymiaru, — należy podkreślić, że celem wznowienia jest wykazanie nielegalności wymiaru czy to pod względem materalnym, czy formalnym z powodu nieuwzględnienia pewnych istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, podczas gdy w konkretnym przypadku sam wymiar, nawet w pojęciu skargi, był zgodny z prawem, a obraża prawo, zdaniem skargi, dopiero sposób zużycia ściągniętych od skarżącego i innych płatników świadczeń.

Gdy więc władza pozwana orzekła, że w konkretnej sprawie brak jest przesłanek, tak faktycznych jak i prawnych, do wznowienia postępowania, to orzeczenie to w myśl powyższych wywodów uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, wobec czego oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

KRONIKA.

SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

SPRAWA POPRAWY GOSPODARKI I FINANSÓW ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

Zagadnienie poprawy gospodarki i finansów związków samorządowych wysuwa się na czoło najważniejszych spraw w samorządzie terytorjalnym. Doprowadzenie do równowagi budżetowej w gospodarce samorządowej, a jednocześnie nieobciążanie nadmiernie mieszkańców w obecnym okresie kryzysowym ciężarami podatkowymi jest zadaniem nielatwem. Zresztą w dziedzinie podatkowej są granice, określone ustawami, poza które samorządy wykraczać nie mogą.

W tych warunkach samorządy, zwłaszcza powiatowe, dokonały poważnej pracy w kierunku przystosowania planów swych prac do zmniejszonych środków finansowych. Niedobory budżetowe w przeważnej liczbie związków samorządowych mniej zadłużonych zostały usunięte, chociaż ogólna suma dochodów poważnie została zredukowana.

W staraniach swoich w kierunku dostatecznego uzdrowienia gospodarki i finansów, samorządy natrafiają na dwie zasadnicze przeszkody:

- 1) nadmierne obciążenie zadaniami związanymi z administracją państwową oraz ustawowymi obowiązkami nie zawsze ściśle określonymi,
- 2) poważne u wielu związków samorządowych zadłużenie, często nieostrożne, pochodzące z lepszej konjunktury gospodarczej.

Tak pierwsza jak i druga przeszkoda nie może być usunięta przez same związki samorządowe. Pierwsza wymaga reorganizacji i usprawnienia administracji państwowej oraz ścisłego sprecyzowania i zmniejszenia ustawowych obowiązków nakładanych na samorząd. Druga usunięta być może przez umiejętne oddłużenie.

Zagadnienie oddłużenia związków samorządowych nie jest sprawą łatwą. Bo jakkolwiek ogólna cyfra zadłużenia samorządu terytorjalnego nie przekracza dwukrotnej sumy budżetów zwyczajnych — to jednak w poszczególnych związkach samorządowych cyfry te różnią się poważnie. W niektórych związkach samorządowych cyfra zadłużenia przewyższa

cyfrę budżetu zwyczajnego kilkakrotnie. W tych wypadkach rozłożenie na dłuższe raty sumy dłużnej, zmniejszenie oprocentowania i moratorium płatności na pewien okres — nie są dostatecznymi środkami na uzdrowienie gospodarki i finansów tak zadłużonych związków samorządowych. I dlatego zagadnienie oddłużenia poważnie się komplikuje.

Sprawa oddłużenia związków samorządowych podjęta została na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. Ust. R. P. Nr. 94, poz. 846). Rozporządzenie powyższe stwarza ogólne zasady oddłużenia związków samorządowych oraz organizacje tym celom służące (Komisje Oszczędnościowo - Oddłużeniowe w województwach, Centralną Komisję Oszczędnościowo - Oddłużeniową i Urząd Rozjemczy do Spraw Kredytowych Samorządu Terytorjalnego), pozostawiając uregulowanie szczegółów rozporządzeniom poszczególnych zainteresowanych Ministerstw. Niektóre z rozporządzeń, regulujących poszczególne zagadnienia wypływające z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej zostały już wydane. Wiele jednak materji nie zostało rozstrzygniętych, powstrzymując temsamem pracę Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowych. Z tego też względu Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił w dniu 24 sierpnia 1935 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych z memorjałem treści następującej:

„Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 846) zawiera szereg doniosłych czynników, których zrealizowanie mogłoby gospodarkę finansową związków samorządowych wyprowadzić z dotychczasowego impasu, przywracając związkom samorządowym zdolność pełnego wykonywania ich ustawowych zadań.

Przekonanie o skuteczności rozporządzenia opieramy na przyjęciu, w rozporządzeniu zasady równoczesnego zastosowania ulg w spłacie zobowiązań związków samorządowych ze zniesieniem niektórych przymusowych świadczeń związków samorządowych, rewizją niektórych przepisów, dotyczących finansów komunalnych oraz podniesieniem roli kredytu komunalnego, opartego o formy specjalnej samopomocy. W większej jednak mierze przekonanie to opieramy na ustawowej zapowiedzi studiów nad możliwościami zmniejszenia wydatków samorządowych oraz racjonalizowania metod pracy w poszczególnych działach samorządu terytorjalnego, dla którego to celu między innemi powołana została Centralna Komisja Oszczędnościowo - Oddłużeniowa oraz na możliwościach, stworzonych w rozporządzeniu w formie upoważnienia Rady Ministrów do wydawania odpowiednich rozporządzeń, w kierunku odciążenia związków samorządowych od niektórych ustawowych obowiązków.

O ile zrealizowanie tej części rozporządzenia, którą ogólnie można ująć jako dążenie do obniżenia kosztów gospodarki samorządowej, choć bardzo pilne i o zasadniczym charakterze, wymaga niewątpliwie dłuższego okresu czasu na przeprowadzenie wszechstronnych i gruntownych badań i opracowania na tej podstawie realnych wniosków, a tylko część rozporządzenia, dotycząca akcji oddłużenia związków samorządowych w ścisłym tego słowa znaczeniu, może i powinna być naszym zdaniem zreali-

zowana możliwie szybko. W dotychczasowym stanie rzeczy można jednak mieć poważne obawy, czy z następnym rokiem budżetowym 1936/37 związki samorządowe będą mogły już w pełni korzystać z tych ulg, jakie przewiduje rozporządzenie w powszechnych normach oddłużenia i czy przed 1 kwietnia 1936 r. zostanie wszczęte postępowanie oddłużeniowe w stosunku do wszystkich związków samorządowych, których sytuacja finansowa tego wymaga.

Przyczyny tego stanu są, zdaniem naszym, następujące:

I. brak przepisów wykonawczych do rozporządzenia, w szczególności do powszechnych norm oddłużenia oraz związane z tem,

II. opóźnianie prac Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej i komisji oszczędnościowo - oddłużeniowych i

III. niemożność czynnego zainteresowania związków samorządowych akcją oddłużeniową, przewidzianą w rozporządzeniu.

I. Dotychczas ukazało się jedynie rozporządzenie do art. 1 o zasadach i warunkach konwersji na pożyczki długoterminowe pożyczek krótkoterminowych, udzielonych związkom samorządowym przez Bank Gospodarstwa Krajowego, oraz zaległych rat, odsetek, prowizyj, kosztów i innych należności ubocznych z tytułu pożyczek tak krótkoterminowych jak i długoterminowych, udzielonych związkom samorządowym przez Bank Gospodarstwa Krajowego i banki komunalne (Dz. U. R. P. Nr. 1, poz. 1) oraz rozporządzenie o organizacji i trybie postępowania Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla samorządu (Dz. U. R. P. Nr. 22, poz. 132) i rozporządzenie o organizacji i trybie postępowania komisji oszczędnościowo - oddłużeniowych dla samorządu (Dz. U. R. P. Nr. 31, poz. 231). Natomiast do pozostałych artykułów, w szczególności zamieszczonych w powszechnych normach oddłużenia, brak jest przepisów wykonawczych. Pozwalamy sobie przytem zauważyć, że niektóre postanowienia rozporządzenia wymagają, naszym zdaniem, nie tylko przepisów wykonawczych sensu stricto, lecz również uzupełnienie w drodze aktu ustawodawczego. Do ważniejszych zagadnień, które domagają się wyjaśnienia, zaliczamy:

1. bliższe wyjaśnienie wzajemnego stosunku powszechnych norm oddłużenia i oddłużenia w postępowaniu przed komisjami. Dla zilustrowania zachodzących w tym względzie niejasności pozwalamy sobie zauważyć, że na przykład przeprowadzenie konwersji, o której mowa w art. 1 rozporządzenia i w rozporządzeniu wykonawczem z dnia 18.XII.1934 r. (D. U. R. P. Nr. 1, poz. 1) jest w obecnej chwili utrudnione, albowiem nie są jeszcze określone te związki samorządowe, dla których będzie wymagane zastosowanie szczególnych ulg w postępowaniu przed komisjami czy to w zakresie okresu spłaty i niższego oprocentowania czy w umorzeniu zaległych odsetek za czas do dnia 1 stycznia 1932 r. Te same wątpliwości nasuwają się przy analizowaniu konwersyj, przepisanych art. 2, 4 i 5 rozporządzenia;

2. uzupełnienie art. 2 rozporządzenia w tym sensie, że równocześnie ze spłatą lokat instytucyj prawa publicznego w Banku Gospodarstwa Krajowego i w bankach komunalnych papierami procentowymi, pochodzącymi z emisji tych banków, zostanie przeprowadzona konwersja pożyczek

związków samorządowych, udzielonych z tych lokat oraz ustalenie, że w związku ze związanym charakterem tych lokat, krępujących banki określeniem związku samorządowego, któremu z lokaty pożyczka była udzielona, do świadczeń, wynikających z art. 18 rozporządzenia, pociągnięte będą „instytucje prawa publicznego“;

3. bliższe wyjaśnienie charakteru pożyczek, o których mowa w art. 4, przede wszystkim bliższe określenie ich źródła, które w rozporządzeniu nazwano „funduszami instytucji kredytowych i prawa publicznego“, a które zapewne nie w drodze przypadku zostają przeciwstawione pojęciu „lokat“, użytemu w art. 2 rozporządzenia. Nie znajdujemy również uzasadnienia w całości przepisów rozporządzenia i jego intencji dla zastosowania jedynie odroczenia do dn. 1 stycznia 1938 r. pożyczek, udzielonych przez komunalne kasy oszczędności z tych „funduszy“. Przyjmując przypuszczalnie, że przez fundusze należy rozumieć nie tylko właściwe lokaty, związane określeniem związku samorządowego, któremu pożyczka była udzielona, ale i zwykłe wkłady, nie byłoby w drugim wypadku istotnej różnicy między charakterem funduszy, z jakich pożyczki dla związków samorządowych były udzielane, między art. 4 i 5, w związku z czym byłibyśmy zdania, że i do art. 4 winny być zastosowane zasady art. 5 o spłacie tych pożyczek obligacjami banków komunalnych.

Na podstawie obecnego brzmienia art. 4 rozporządzenia, związki samorządowe nie będą mogły otrzymać istotnych ulg. Nadto pozwalamy sobie zauważyć, że w związku z ust. (2) art. 4 zachodzi potrzeba ustalenia, iż do świadczeń, wynikających z art. 18 rozporządzenia nie mogą być pociągane komunalne kasy oszczędności, jako te, którym właśnie odpowiednio wierzytelności mają być zabrane.

W związku z art. 5 oraz częściowo art. 4 w tym brzmieniu, jakie naszym zdaniem winien otrzymać, sądzimy, że zadłużenie związków samorządowych w komunalnych kasach oszczędności nie będzie podlegać likwidacji w całości i obowiązkowo w sposób podany w art. 5 i że jej zastosowanie uzależnione będzie od koniecznych warunków oddłużenia danego związku samorządowego oraz położenia danej Komunalnej Kasy Oszczędności;

4. w związku z art. 18 rozporządzenia sądzimy, że zastosowanie w szerszej mierze ulg, przewidzianych w tym artykule, będzie mogło mieć miejsce, o ile będą przewidziane dopłaty na rzecz instytucji finansowych, pociągniętych do znaczniejszych świadczeń. Dotyczy to zwłaszcza kredytu emisyjnego, który po stronie czynnej (pożyczki) podlega obniżaniu oprocentowania i przedłużaniu okresu umorzenia, natomiast strona bierna (wypuszczone na tej podstawie papiery procentowe) pozostaje w rozporządzeniu bez zmian;

5. wreszcie pierwszorzędne znaczenie dla kredytu komunalnego będzie mieć uregulowanie sprawy wzajemnych należności Skarbu Państwa i związków samorządowych w myśl art. 27 rozporządzenia.

II. Niewątpliwie jednym z głównych powodów opóźniania prac Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej i komisji oszczędnościowo - oddłużeniowych jest, naszym zdaniem, brak przepisów wykonawczych rozporządzenia, zwłaszcza do powszechnych norm oddłużenia, na

tle których komisje mogłyby rozwijać swoją działalność w zakresie oddłużenia w ramach artykułu 18 rozporządzenia.

III. Na podstawie własnych bezpośrednich obserwacji stwierdzamy, że związki samorządowe nie mogą okazać dostatecznie czynnego zainteresowania akcją oddłużeniową, przewidzianą w rozporządzeniu z dnia 24 października 1934 r., z powodów w pewnym stopniu od nich niezależnych.

Przed wydaniem rozporządzenia, stosunki między związkami samorządowymi a ich wierzycielami, podlegały w większej mierze swobodnej grze sił i związki samorządowe dążyły do odciążenia swych budżetów z tytułu obsługi długów w drodze dobrowolnych umów. Proces ten niewątpliwie doznał osłabienia po wydaniu rozporządzenia, a związki samorządowe przerzucają troskę o finanse na rozporządzenie. Nadto daje się zauważyć nacisk wierzycieli, wykorzystujących okres między wydaniem rozporządzenia a zastosowaniem go w praktyce. Ten stan rzeczy zarówno ze względu na gospodarkę finansową związków samorządowych jak i pewność obrotu prawnego należy uznać za niepożądany.

W konkluzji uważamy, że w pierwszym rzędzie ze względu na konieczność zapewnienia gospodarce finansowej związków samorządowych podstaw egzystencji, następnie zaprowadzenia pewnej stabilizacji i pewności obrotu w stosunkach między związkami samorządowymi a ich dłużnikami, okres prac nad właściwym oddłużeniem związków samorządowych winien być możliwie krótki.

ZAGADNIENIE BUDŻETU I FINANSÓW MIEJSKICH.

W sprawie równowagi budżetowej miast i finansów miejskich wypowiedziało się XIII Ogólne Zebranie członków Związku Miast Polskich w dn. 6 — 8 kwietnia 1935 r. w następujących uchwałach, wypływających z referatu Prezydenta W. Drojanowskiego p. t. „Zagadnienie równowagi budżetowej miast i finansów miejskich łącznie z zagadnieniem inwestycji miejskich“.

I. Zjazd, stwierdzając zachwianie równowagi budżetowej miast, wpływające ujemnie na całokształt życia gospodarczego i administracji publicznej, uznaje w interesie Państwa i samorządu za konieczne zano-bilizowanie wszystkich środków dla przywrócenia gospodarce miejskiej trwałych podstaw finansowych.

II. Zjazd stwierdza, że istniejący zanik inwestycji miejskich jest zjawiskiem niepokojącym, bowiem powoduje zmniejszenie się roli gospodarczej miast, ale uniemożliwia im tworzenie nowych wartości gospodarczych i kulturalnych w drodze racjonalnej akcji inwestycyjnej, jak również nie pozwala na zwiększenie stanu zatrudnienia, a w konsekwencji zwiększenia liczby konsumentów.

III. Zjazd stwierdza, że przyczyną zachwiania się równowagi budżetowej miast i zaniku ich akcji inwestycyjnej jest nie tylko nadmierne zadłużenie niektórych miast, spowodowane nieekonomicznymi inwestycjami i wadliwą gospodarką w latach ubiegłych, tudzież ujemny wpływ kryzysu, ale przede wszystkim przerost stale wzrastających ich obowiązków ustawowych, przy równoczesnym ograniczeniu ich uprawnień finansowych.

wych, połączonem ze sztywnością tych uprawnień oraz utratą samodzielności finansowej, a ponadto — brak zorganizowanego i dostosowanego do istniejących warunków kredytu inwestycyjnego. Zjazd wzywa miasta, by mimo tego nie ustawały w wysiłkach nad zrównoważeniem swych budżetów i stworzeniem podstaw racjonalnej polityki inwestycyjnej.

IV. Zjazd stwierdza, że spadek dochodów miast uniemożliwia im nietylko walkę z kryzysem gospodarczym, ale nawet łagodzenie jego skutków przez skuteczną akcję opieki społecznej i pomoc dla bezrobotnych, tembardziej, że nasilenie potrzeb pod tym względem wzrasta m. in. wskutek napływu zużożalej ludności rolniczej, pozbawionej dotychczas jakiegokolwiek zabezpieczenia i zmuszonej do poszukiwania w miastach środków do życia.

V. Zjazd zwraca się do Rządu z prośbą, by przy opracowywaniu norm i zarządzeń, dotyczących samorządu terytorjalnego, uwzględniano pomijany niejednokrotnie fakt poważnych różnic co do stopnia nasilenia potrzeb publicznych i zdolności finansowych poszczególnych miast oraz stopień przeprowadzonego już przez nie zmniejszenia wydatków, które to różnice praktycznie uniemożliwiają wykonanie przepisów, wydanych bez uwzględnienia koniecznej indywidualizacji stosunków.

VI. Uznając za konieczne wprowadzenie w całość pełni w życie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o poprawie gospodarki i finansów samorządowych, Zjazd zwraca się do Rządu z prośbą o uwzględnienie następujących postulatów:

1. Bezwzględne przestrzeganie zasady, wyrażonej w art. 69 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, iż w razie nakładania na związki samorządowe nowych zadań, należy im zapewnić dostateczne źródła dochodowe na pokrycie zwiększonych wydatków, która to zasada dotychczas przestrzegana nie była, a czemu obecnie ma być położony kres, zgodnie z publicznem oświadczeniem Pana Premiera Prof. L. Kozłowskiego.

Zjazd uznaje za konieczne zastosowanie tej zasady nietylko do nowych projektów ustaw, rozporządzeń i zarządzeń, powodujących dla miast nowe, względnie zwiększone wydatki, lecz i do tych przypadków, gdy ustawy, względnie rozporządzenia z mocą ustaw, zostały już wydane, lecz nie wprowadzone w pełni w życie spowodu braku rozporządzeń wykonawczych.

2. Zaniechanie dalszego umniejszania dotychczasowych ustawowych uprawnień finansowych miast. O ile zarządzenia, wypływające z polityki gospodarczej Rządu, mogą powodować zmniejszenie niektórych dochodów miast, należy w każdym razie pozostawiać władzom miejskim co najmniej roczny okres czasu dla zastosowania ich budżetów do zmienionych warunków.

3. Przeprowadzenie w jaknajkrótszym czasie rewizji zadań i czynności miast, pociągających za sobą wydatki niezależne od woli ich organów, a to w kierunku bądź uchylenia względnie ograniczenia tych zadań, bądź odmiennego ich podziału między miasta, inne związki samorządowe i Państwo, choćby nawet w drodze powołania specjalnych związków celowych, zwłaszcza dla spraw z zakresu opieki społecznej i szkolnictwa.

4. Zwiększenie stopnia elastyczności uprawnień finansowych miast przy równoczesnym zrównaniu ich między sobą pod względem możliwości stosowania tych uprawnień, lecz bez uszczuplania praw dotychczasowych, o ile są one stosunkowo większe; zwiększenie samodzielności finansowej, a nadto przywrócenie miastom prawa przymusowego ściągania ich własnych należności.

5. Umożliwienie miastom wydzielonym kontynuowania poboru t. zw. specjalnych opłat drogowych narówni z powiatowymi związkami samorządowymi i zapewnienie miastom niewydzielonym co najmniej 50%-owego udziału we wpływach z tych opłat, pobieranych od ich mieszkańców przez związki powiatowe, gdyż obniżone już w niepokojącym stopniu wydatki miast na budowę i utrzymanie ulic i placów mogą ulec w najbliższym czasie zupełnej likwidacji, a to w związku z zamierzoną akcją zniesienia niektórych opłat miejskich (np. rogatkowe i t. p.), obciążających m. in. ludność rolniczą, a przeznaczanych właśnie na te wydatki.

6. Udostępnienie miastom niezbędnych środków finansowych na:

a) ukończenie rozpoczętych inwestycji, względnie doprowadzenie nowopowstałych urządzeń do stanu używalności, bądź zlikwidowanie rozpoczętych inwestycji w sposób gospodarczo uzasadniony,

b) podejmowanie nowych inwestycji, odpowiadających dojrzałym potrzebom miast, przede wszystkim zaś inwestycji techniczno - sanitarnych i drogowych,

a to m. in. przez:

przeznaczenie znacznej części wpływów z pożyczki inwestycyjnej na zasilenie Funduszu Inwestycyjnego z przeznaczeniem odpowiednich kwot wyłącznie na celowe inwestycje miejskie;

ułatwianie instytucjom kredytowym rozwinięcia szerokiej akcji pożyczkowej;

umożliwienie tym instytucjom oraz dużym miastom nawiązania bezpośredniego kontaktu z kapitałem zagranicznym, poszukującym lokaty na zdrowych zasadach;

udział Komunalnego Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowego w gwarancjach spłaty pożyczek miejskich;

skoordynowanie polityki i akcji kredytowej w stosunku do miast, prowadzonej przez poszczególne powołane do tego instytucje publiczne;

dostosowanie warunków kredytu do charakteru poszczególnych rodzajów inwestycji.

7. Utworzenie Funduszu wyrównawczego dla niesienia pomocy finansowej miastom, które spowodu różnic w zdolnościach finansowych i nasilenia potrzeb nie mogą osiągnąć trwałej równowagi, przyczem Fundusz ten mógłby powstać przez:

a) częściowe przekształcenie istniejącego Komunalnego Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowego;

b) przekazanie na ten cel należności miast wobec Skarbu Państwa, o których mowa w art. 7 rozporządzenia o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych;

c) zasilanie go dotacjami ze Skarbu Państwa, przeznaczonemi na

obniżkę oprocentowania kredytów inwestycyjnych, przyczem Zjazd stwierdza, że stworzenie takiego Funduszu w drodze ograniczenia dochodów miast jest w warunkach dzisiejszych niemożliwe.

8. Nieczynienie trudności miastom zadłużonym i nie posiadającym zrównoważonego budżetu w kierunku zwiększenia stopnia wykorzystania przez nie przysługujących im z mocy ustaw uprawnień finansowych.

9. Położenie kresu obciążaniu organów miejskich przez władze i instytucje publiczne najróżnorodniejszymi czynnościami bez dostatecznej podstawy prawnej.

10. Powstrzymanie się władz nadzorczych od ingerencji w kierunku zwiększania wydatków lub wykonywania przez miasta czynności, względnie ograniczenie tej ingerencji wyłącznie do takich wypadków, w których zagrożony jest interes publiczny.

11. Ograniczenie wysokości dopuszczalnego zajmowania należności miast w kasach skarbowych.

12. Zaniechanie przez władze państwowe wywierania nacisku na miasta celem uzyskiwania od nich świadczeń, bądź bezpłatnych, bądź też na warunkach, nie będących w żadnym stosunku do wartości tych świadczeń, oraz terminowe regulowanie należności miast przez władze i instytucje państwowe.

MEMORJAŁ ZWIĄZKU MIAST POLSKICH W SPRAWACH FINANSÓW MIEJSKICH.

W sprawie uzdrowienia gospodarki i finansów związków samorządowych wypowiedział się ponadto Związek Miast Polskich w memorjale wręczonym dnia 15 czerwca 1935 r. Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrom: Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Opieki Społecznej, Komunikacji oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Wymieniony memorjał stwierdza, że na ostatnim Zjeździe Miast 6 — 8 kwietnia 1935 r. położony został duży nacisk na potrzebę jaknajwiększego własnego wysiłku władz miejskich w kierunku usprawnienia administracji i gospodarki miast. Ale wysiłki te mogą usunąć tylko część przyczyn ciężkiego położenia miast, które są od nich samych zależne. Nie mogą usunąć tych przyczyn, które są niezależne od władz miejskich. Z tego też powodu Zjazd Miast postanowił zwrócić się do Rządu z prośbą o zastosowanie szeregu środków, które łącznie z własnym wysiłkiem organów miejskich mogłyby w dostateczny sposób poprawić obecny stan samorządu miejskiego. Przedkładając uchwały Zjazdu Miast, Związek Miast Polskich podkreśla, że wszczęta przez Rząd akcja oddłużenia miast wymaga usunięcia powodów powstania nowych w nich zobowiązań. Równoległe więc z zastosowaniem sposobu oddłużenia miast, przewidzianych przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych, koniecznym jest uruchomienie środków pieniężnych na spłatę przez miasta ich zobowiązań wobec osób i instytucyj prywatnych. W zakresie tym, celowym byłoby skoncentrowanie całej akcji w Komunalnym Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowym, po uprzednim zasileniu go odpo-

wiedniami środkami pieniężnymi, przede wszystkim temi, które pochodzą ze wszystkich nieregulowanych dotychczas rozrachunków Skarbu Państwa ze związkami samorządowymi.

Pozatem Związek Miast Polskich zwraca uwagę na konieczność odciążenia miast od niektórych ich zadań i czynności, zmiany dotychczasowego stanu w zakresie egzekucji należności miejskich, rozszerzenia na wszystkie miasta prawa poboru dodatków do państwowego podatku dochodowego oraz zapewnienia miastom środków na sporządzenie planów i pomiarów, tudzież na budowę i utrzymanie ulic i placów miejskich przez pociągnięcie adjacentów do świadczeń pieniężnych i pobór specjalnych opłat drogowych. Do memoriału Związek Miast P. dołączył wykaz najpilniejszych następujących spraw, od załatwienia których uzależniona jest poprawa sytuacji finansowej miast.

A. Sprawy, niewymagające wydania nowych ustaw, wzgl. rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej.

1) Wydanie przez Ministra Skarbu zarządzenia, żeby sumy, ściągane przez urzędy skarbowe, były dzielone między Skarb Państwa i związki samorządowe w stosunku do ich należności (zarządzenie to powinno obowiązywać do czasu przywrócenia przez Radę Ministrów związkom samorządowym prawa ściągania ich własnych należności¹⁾).

2) Wydanie przez Prezydium Rady Ministrów zarządzenia o wstrzymaniu ściągania od związków samorządowych tych należności wobec instytucji publicznych, do których mogą być stosowane ulgi na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.X.1934 r., a to do czasu zdecydowania sprawy przez komisję oddłużeniową, wzgl. w przypadkach, przewidzianych w art. 7 wspomnianego rozporządzenia—przez Ministra Skarbu i Ministra Opieki Społecznej. Wstrzymanie ściągania tych należności powinno następować automatycznie na wniosek interesowanego związku samorządowego, poparty przez władze nadzorcze.

3) Wydanie przez Ministra Skarbu zarządzenia co do ograniczenia wysokości zajmowania w kasach skarbowych na rzecz władz i instytucji publicznych sum, przypadających związkom samorządowym, i zastrzeżenie, że zajęcia ponad 40% tych sum zależne są od stanu finansowego danego związku samorządowego i wymagają każdorazowej zgody Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

4) Wydanie zarządzenia wzgl. decyzji Ministra Skarbu co do sposobu spłaty kredytów, udzielonych związkom samorządowym przez Bank Gosp. Krajowego i banki komunalne, pochodzących z lokat instytucji prawa publicznego (p. art. 2 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.34 r.).

5) Wydanie rozporządzenia Ministra Skarbu o warunkach spłaty pożyczek, udzielonych związkom samorządowym przez K. K. O. (p. ar. 5 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.34).

1) Do tegoż czasu należy zawiesić obowiązek gmin ściągania kar i t. p., orzeczonych w sądowym i administracyjnym postępowaniu karnem.

6) Wydanie przez Centralną Komisję Oddłużeniową, wzgl. przez Ministra Spraw Wewnętrznych okólnika, polecającego wszystkim związkom samorządowym przedstawianie właściwym komisjom w określonym terminie ich planów oddłużeniowych, potwierdzonych przez ich władze nadzorcze.

7) Przeznaczenie w r. 1935/36 sumy przynajmniej 10 milionów złotych na spłatę na ulgowych warunkach (bonifikata do 50% należności) zobowiązań związków samorządowych wobec instytucji i osób prywatnych i skoncentrowanie akcji spłaty tych zobowiązań w Komunalnym Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowym. Ze sprawą tą wiąże się nierozstrzygnięta jeszcze sprawa pożyczki szwajcarskiej na oddłużenie miast w wysokości 25 milionów fr. szw.

8) Spieszne jednorazowe przekazanie Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu przez Skarb Państwa ok. 1½ miliona złotych z tytułu sum, ściągniętych przez Skarb Państwa od związków samorządowych po 31 marca 1933 r. na uregulowanie tych jego pretensyj, które obecnie przekazane zostały Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu w/g stanu w dn. 31 marca 1933 r. (p. art. 27 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.34 r.).

9) Spieszna jednorazowa wypłata Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu przez Skarb Państwa zaległych od kilku lat sum, należących związkom samorządowym z tytułu scalenia podatku przemysłowego (już przekazano Komun. Fund. ok. 1½ milj. zł., a cała zaległość wynosi przeszło 7 milionów zł. — p. art. 26 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.34).

10) Spieszne wypłacenie gminom przez Skarb Państwa należnych im sum z tytułu ich udziału w ryczałcie podatkowym od dzierżawcy monopolu zapalczanego. Należność za przeszło 4 lata stanowi obecnie ok. 1½ milj. zł.; nie była ona wypłacana z powodu braku rozporządzenia wykonawczego (p. art. 26 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.34).

11) Zmiana rozporządzenia wykonawczego o Komunalnym Funduszu Pożycz. - Zapomogowym w kierunku umożliwienia temu Funduszowi konwersji dotychczasowych pożyczek bez względu na czas ich zaciągnięcia i udzielania nowych pożyczek na okres do lat 50, tudzież obniżania w poszczególnych przypadkach oprocentowania pożyczek aż do zupełnego zwolnienia od procentów (podstawa prawna — rozp. Prezyd. R. P. z dn. 1.VI.27 r. — Dz. U. Nr. 50, poz. 448).

12) Wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu okólnika, zawierającego zarządzenie, iż dalsze zatwierdzanie statutów o opłatach drogowych na rzecz powiatowych związków samorządowych należy uzależnić od przeznaczenia 50% wpływów z tych opłat, pobieranych od mieszkańców miast niewydzielonych, na rzecz tych miast.

13) Wydanie przez Prezydium Rady Ministrów okólnika, nakazującego wszystkim władzom państwowym terminowe regulowanie należności miast za otrzymane od nich odpłatne świadczenia (np. za światło, wodę i t. p.) oraz za te czynności, za które należy się związkom samorządowym odszkodowanie (np. doręczanie różnych wezwań urzędowych i t.

p.); uregulowanie przez rozporządzenie wykonawcze wysokości odszkodowania gmin za ich czynności, wynikające z ordynacji podatkowej.

14) Wydanie w stanowczej formie zakazu obciążania przez różne władze i instytucje publiczne organów samorządowych różnymi czynnościami bez wskazania wyraźnej podstawy prawnej i zwolnienie tych organów od wykonywania takich czynności, bez potrzeby wnoszenia odwołań.

15) Wydanie stanowczego zakazu wywierania przez władze i instytucje publiczne nacisku na organa samorządowe celem uzyskania od nich bądź bezpłatnych świadczeń, bądź też odpłatnych w takiej wysokości, która nie znajduje się w żadnym słusznym stosunku do wartości świadczeń. Związki samorządowe powinny mieć prawo żądania zmiany warunków dotychczasowych umów w tym przedmiocie. Zmiana tych umów jak również zawieranie w przyszłości nowych umów, powinny być uzależnione od zgody wojewódzkiej władzy nadzorczej.

16) Przyspieszenie wydania zarządzeń, odciążających związki samorządowe od niektórych ich zadań i czynności (czyli wykonanie art. 30 rozp. Prez. R. P. z dn. 24.X.34 r.).

Do pilnych spraw należy:

a) zawieszenie obowiązku dostarczania przez gminy nauczycielom szkół powszechnych bezpłatnych mieszkań, wzgl. wypłacania im dodatków mieszkaniowych,

b) zawieszenie obowiązku gmin z tytułu kwaterunku wojskowego,

c) uchylenie, wzgl. zawieszenie obowiązku gmin leczenia w szpitalach samorządowych członków Ubezpiecz. Społecz. na ulgowych warunkach,

d) wprowadzenie zasadniczej zmiany do dotychczasowych zasad pokrywania przez gminy kosztów leczenia ubogich i kosztów opieki społecznej (za podstawę odnośnego rozporządzenia należy przyjąć projekt odnośnej ustawy, opracowany przez b. Komisję Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów),

e) zawieszenie obowiązków gmin, wynikających z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27.10.1933 r. o obrocie zwierzętami gospodarskimi oraz obrocie hurtowym mięsem (Dz. U. Nr. 85, poz. 639),

f) zawieszenie do czasu uchylenia przez ustawę obowiązku utrzymania przez gminy aresztów gminnych,

g) zawieszenie obowiązków gmin doręczania pism urzędowych w tych miejscowościach, w których istnieją urzędy pocztowe,

h) zawieszenie do czasu uchylenia przez ustawę obowiązku istniejącego w województwach zachodnich wynagradzania przez gminy szkół, poniesionych podczas rozruchów ulicznych,

i) zmniejszenie obciążeń miast wojew. poznańskiego i pomorskiego z tytułu t. zw. podatków krajowych, a to m. in. przez zmniejszenie wydatków odnośnych wojewódzkich związków samorządowych.

17) Przyspieszenie ustalenia przez N. T. A. na wniosek Prezydium Rady Ministrów interpretacji art. 174 prawa budowlanego, a to w związku z wyrokiem N. T. A., który utrudnia miastom korzystanie z prawa pociągania adjacentów do pokrywania kosztów urządzenia ulic.

B. Sprawy, wymagające wydania ustawy wzgl. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy.

1) Rozciągnięcie prawa poboru dodatków komunalnych do państwowego podatku dochodowego na wszystkie miasta (dodatki te pobierają niezależnie od udziału w podatku dochodowym tylko miasta wojew. zachodnich).

2) Przywrócenie miastom, wydzielonym z powiatowych związków samorząd. prawa poboru specjalnych opłat drogowych przez odpowiednią nowelizację ustawy drogowej.

3) Przekazanie Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu pretensyj Skarbu Państwa do związków samorządowych z tytułu udzielonych im pożyczek, a to przez odpowiednią nowelizację art. 7 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 24.X.34 r.

4) O ile N. T. A. utrzyma swe dotychczasowe stanowisko w sprawie art. 174 prawa budowlanego — znowelizowanie tego artykułu w kierunku szerszego ujęcia pojęcia pierwszego urządzenia ulic.

„METODY PRACY W GOSPODARCE MIEJSKIEJ“.

Na XIII Ogólnym Zebraniu członków Związku Miast Polskich, odbytem w Warszawie w dn. 6 — 8 kwietnia 1935 r., uchwalono następujące wnioski, wpływające z referatu Prezydenta L. Barcińskiego p. t. „Metody pracy w gospodarce miejskiej“:

A. Zjazd Miast uchwala następujące wytyczne dla miast co do metod pracy w ich gospodarce:

I. Gospodarka każdego miasta powinna być oparta na stałym planie gospodarczym, przyjętym przez radę miejską i uzgodnionym z władzą nadzorczą.

Plan gospodarczy powinien zawierać wytknięcie linii rozwojowych gospodarki miejskiej w jej całokształcie i poszczególnych dziedzinach; powinien on być wynikiem ustaleń przez organa miejskie lokalnych potrzeb, które dojrzwały, względnie dojrzewają, ustalenia ich ważności i pilności, a następnie kolejności podejmowania odnośnych zadań, wzgl. ich zakresu oraz stopnia ich uwzględnienia w każdorocznych budżetach.

Przy układaniu planu gospodarczego, a następnie przy jego realizowaniu, należy przestrzegać następujących zasad:

1) Zabudowa miasta i program inwestycji miejskich, stanowiące część ogólnego planu gospodarczego miasta, powinny być oparte na planach pomiarowych i planach zabudowania.

2) Należy dążyć do posiadania przez miasta technicznych projektów tych inwestycji miejskich, które zaliczone zostały w planie gospodarczym do najpilniejszych, niezależnie od tego, kiedy miasto będzie miało możliwość wykonania odnośnej inwestycji. Miasta powinny bardzo ogólnie postępować przy wyborze projektanta i przy określaniu dla niego zadania.

3) Zasadą w gospodarce miejskiej powinno być utrzymanie wydatków zwyczajnych na koniecznym poziomie, a to celem ułatwienia tworze-

nia nowych wartości gospodarczych przez podejmowanie przez miasta racjonalnych inwestycji.

Inwestycje należy podejmować wtedy, jeżeli budżet wytrzyma obsługę nowoprzyjętych zobowiązań.

4) Miasta powinny dążyć do posiadania i prowadzenia we własnym zarządzie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, opartych na racjonalnych podstawach.

Polityka opłat i cen za korzystanie z usług i świadczeń tych przedsiębiorstw powinna godzić w sobie momenty finansowe z momentami socjalnymi i z popieraniem wytwórczości w zakładach przemysłowych i rzemieślniczych, korzystających z usług przedsiębiorstw miejskich.

5) Miasta powinny bardzo oględnie postępować przy pozbywaniu się własnych terenów, zdolnych pod zabudowę. Miasta większe, zwłaszcza zaś te, w których rozwija się ruch budowlany, powinny dążyć do tworzenia zapasu takich terenów i prowadzić odpowiednią politykę terenową pod kątem widzenia potrzeb budownictwa mieszkaniowego i własnych i państwowych potrzeb publicznych.

6) W razie konieczności zmniejszenia wydatków nie należy zarówno przy układaniu, jak i przy wykonywaniu budżetów stosować mechanicznych redukcji wydatków, a kierować się ustaloną w planie gospodarczym oceną stopnia ważności i pilności tych potrzeb publicznych, na zaspokojenie których przeznaczają się odnośne kredyty.

W stosunkach miast z ich wierzycielami miasta obowiązują zawsze solidność wykonywania przyjętych zobowiązań; w razie niemożności bez własnej winy dotrzymania przyjętych zobowiązań, miasta powinny dążyć do porozumienia się z wierzycielami.

II. Organa miejskie powinny stale pracować nad usprawnieniem administracji i gospodarki miejskiej oraz wszystkich, związanych z nią urzędów, zakładów i przedsiębiorstw.

Do osiągnięcia tego celu należy dążyć następującymi drogami:

1) Należy stale podnosić poziom fachowy pracowników miejskich przez staranny dobór nowych pracowników pod względem ich kwalifikacji oraz przez doszkalcenie i przeszkalanie pozostałego personelu.

2) Miasta mniejsze, nieposiadające własnego personelu fachowego, względnie nieposiadające dostatecznie wykwalifikowanego takiego personelu, powinny, przynajmniej doraźnie, korzystać z pomocy odpowiednio wykwalifikowanych osób, lub też na wspólny koszt organizować stałą obsługę ich potrzeb przez takie osoby.

3) Należy zwracać baczną uwagę na racjonalny podział pracy i oprzeć ten podział na zasadzie ograniczania liczby samodzielnych komórek organizacyjnych, podległych bezpośrednio przełożonemu gminy.

4) Przełożony gminy nie powinien z reguły zajmować się bezpośrednio załatwianiem spraw urzędowych, a powinien opierać się pod tym względem na odpowiednio wykwalifikowanych pracownikach miejskich. Zadaniem jego, jako reprezentanta czynnika społecznego, jest nadawanie kierunku polityce gospodarczej miasta, zarządzanie sprawami miejskimi oraz kontrola wewnętrzna całokształtu gospodarki miejskiej, którą to kontrolę należy wzmocnić.

W miastach o więcej rozwiniętej gospodarce, a w miastach dużych z reguły, przełożony gminy powinien dysponować, niezależnie od aparatu urzędniczego, powołanego do sprawowania kontroli finansowej pod względem formalnym, specjalnym personelem, którego zadaniem byłoby stałe czuwanie nad sprawnością funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych zarządu miasta oraz miejskich urzędów, zakładów i przedsiębiorstw.

5) Należy wzmocnić kontrolę gospodarki miejskiej przez komisje rewizyjne rad miejskich. Zarządy miast powinny ułatwiać prace tym komisjom; należy im również umożliwiać korzystanie z pomocy rzeczoznawców.

6) Miasta powinny poddawać całokształt swej gospodarki perjo-dycznej kontroli zewnętrznej i to zarówno pod względem gospodarczym, jak i technicznym oraz rachunkowym.

7) Władze miejskie powinny zwracać szczególną uwagę na celową i uproszczoną rachunkowość oraz organizację należytej kontroli w szczególności uprzedniej (wstępnej).

8) Miasta powinny w jaknajszerszej mierze korzystać ze swych wzajemnych doświadczeń i utrzymywać w tym celu między sobą za pośrednictwem Związku Miast stały kontakt.

III. Wzajemny stosunek organów miejskich powinien być oparty na lojalności i przestrzeganiu przysługujących im uprawnień.

IV. Organa miejskie powinny dążyć do zainteresowania gospodarczymi i finansowymi sprawami miasta reprezentantów samorządu gospodarczego i całego wogóle miejscowego społeczeństwa, utrzymywać z samorządem gospodarczym i społeczeństwem stały kontakt oraz wciągać reprezentantów samorządu gospodarczego i społeczeństwa do bezpośredniego udziału w ich pracy. W tym celu organa miejskie powinny przede wszystkim utrzymywać stały kontakt z prasą, oczekując z jej strony pogłębienia zainteresowania się zagadnieniami gospodarki miejskiej i rzeczowego ustosunkowania się do tych zagadnień.

V. Miasta powinny popierać i pomagać finansowo tym instytucjom społecznym, które wyręczają miasta w wykonywaniu ich zadań, opierają swoją działalność nie tylko na funduszach miejskich, lecz i na własnych środkach, gospodarują oszczędnie i poddają się kontroli organów miejskich.

VI. Zjazd uznaje za konieczne, aby organa samorządu szkolnego podporządkowane zostały pod względem finansowym organom samorządu terytorialnego.

B. Zjazd Miast zleca Radzie Naczelnej Związku:

I. Podjąć starania u Rządu o usuwanie w administracji publicznej dwutorowości, a to przez przekazywanie przełożonym gmin funkcji z zakresu państwowej władzy administracji ogólnej, a przede wszystkim przekazywanie w zupełności takich funkcji prezydentom tych miast, w których istnieją odrębne dla miast władze państwowej administracji ogólnej.

II. Podjąć starania u Rządu o odpowiednie ustawowe unormowanie praw, obowiązków i odpowiedzialności pracowników miejskich, nie wyłączając praw do odpraw i emerytur, nabytych na podstawie lokalnych statutów.

III. Rozważyć sprawę należytego zorganizowania kształcenia i przygotowania do pracy zastępy nowych pracowników miejskich oraz dokształcania i przeszkalanania czynnych pracowników miejskich.

IV. Organizować gospodarcze regionalne Zjazdy Miast w celu z jednej strony ułatwienia miastom wzajemnego zapoznawania się z ich doświadczeniami, a z drugiej strony zapoznawania ich ze zdobyczami wiedzy i praktycznymi doświadczeniami w dziedzinie gospodarki miejskiej.

V. Rozwijać w Związku Miast działalność poradniczą dla miast, obejmującą całokształt zagadnień gospodarki miejskiej, oraz rozwijać działalność instrukcyjną i inspekcyjną Związku Miast. W tym kierunku należy rozwijać również pismo związkowe „Samorząd Miejski“. W związku z tem Zjazd zobowiązuje miasta do:

1) informowania Związku o wszystkich swych ważniejszych poczynaniach i doświadczeniach i wogóle o tych wszystkich sprawach, które mogą interesować ogół miast, np. wysokość stawek podatków i opłat,

2) przeznaczania na rozwinięcie przez Związek Miast szerszej akcji poradniczej przynajmniej części składek, płaconych obecnie przez przedsiębiorstwa miejskie na rzecz istniejących zrzeszeń przedsiębiorstw użyteczności publicznej względnie organizacji, obejmujących swą działalnością przedsiębiorstwa miejskie.

OPIEKA SPOŁECZNA.

OPIEKA SPOŁECZNA I BEZROBOCIE W MIASTACH.

XIII Ogólne Zebranie członków Związku Miast w dn. 6 — 8 kwietnia 1935 r. po wysłuchaniu na Komisji opieki społecznej referatu Dr. J. Zawadzkiego p. t. „Zagadnienie opieki społecznej i bezrobocia w miastach“, przyjęło na Komisji i na Plenum następujące wnioski:

I. Zjazd Miast uznaje, iż w związku z przedłużającym się okresem kryzysu gospodarczego i trwającym nadal bezrobociem powinny być w znacznie szerszym zakresie, niż dotychczas, podjęte planowe i celowe inwestycje, a to nie tylko dla doraźnego zatrudnienia bezrobotnych, lecz i ożywienia życia gospodarczego.

Inwestycje powinny być oparte na wieloletnim planie gospodarczym, opracowanym przez Rząd przy udziale samorządu terytorjalnego i gospodarczego. Przy wykonywaniu inwestycji należy w jaknajwiększym stopniu uwzględnić zasady decentralizacji i oprzeć się nie tylko na samorządzie terytorjalnym, lecz i na samorządzie gospodarczym, organizując w tym celu specjalne mieszane związki regionalne z dopuszczeniem do nich kapitału prywatnego.

Zjazd Miast uznaje za konieczne prowadzenie robót inwestycyjnych przede wszystkim w ośrodkach o specjalnem nasileniu bezrobocia i apeluje do władz Funduszu Pracy o systematyczne i wydatne zasilanie swemi środkami, czy to w formie kredytu, czy też subwencji, przede wszystkim tych ośrodków o dużem nasileniu bezrobocia.

Zarazem Zjazd stwierdza, że nagłe zaprzestanie finansowania robót, powodujące konieczność przerwania tych robót w miejskich ośrodkach o większym nasileniu bezrobocia, z powodu centralnie ustanowionej zmiany kierunku akcji inwestycyjnej, jest wysoce niebezpieczne i w konsekwencji swej zatem niepożądane.

II. Zjazd Miast uznaje za konieczne z jednej strony popieranie i podtrzymywanie przez miasta samodzielności gospodarczej ich mieszkańców, zwłaszcza zaś warsztatów rzemieślniczych i rękodzielniczych, przyczynianie się przez miasta do wprowadzania w nich ulepszonych metod pracy i w związku z tem zwiększania ich zdolności produkcyjnej, a to między innymi przez rozwój szkolnictwa zawodowego. Zjazd Miast zwraca się do Rządu, aby tę działalność miast otoczył ze swej strony szczególną opieką i pomocą. Z drugiej strony Zjazd Miast wzywa miasta do zwalczania w społeczeństwie, a przede wszystkim wśród inteligencji, bierności gospodarczej i pędu do opierania bytu na uzyskiwaniu pracy najemnej. Zjazd Miast stwierdza, że miasta są w dużym stopniu zainteresowane w podniesieniu zdolności konsumcyjnej drobnych gospodarstw rolnych, szerokich warstw miejskiej ludności robotniczej i pracowniczej przez podniesienie ich stopy życiowej.

III. Zjazd Miast stwierdza, że miasta przeciążone są ustawowemi obowiązkami z tytułu opieki społecznej, którą w związku z kryzysem należałoby raczej rozszerzyć, i że miasta nie mogą tych obowiązków należyście wykonywać nawet w okresie pomyślnej konjunktury gospodarczej, a tembardziej nie mogą im podołać w okresie kryzysu gospodarczego.

W związku z tem Zjazd Miast uznaje za konieczne:

1) utrzymanie, a nawet rozbudowę przymusowych ubezpieczeń społecznych, obejmujących tę część ludności, żyjącej z pracy najemnej, i to zarówno na terenie miast jak i wsi, która ze względu na stosunkowo niskie zarobki nie może zabezpieczyć sobie bytu przez dobrowolne oszczędności;

2) zdjęcie z gmin przynajmniej części obowiązku pokrywania kosztów utrzymania chorych umysłowych, oraz chorych na choroby zakaźne, a przede wszystkim chorych gruźliczych.

3) zapewnienie miastom z funduszków rządowych i Funduszu Pracy środków, potrzebnych dla spełnienia ustawowych obowiązków opieki nad osobami dorosłymi, zdolnymi do pracy, a pozbawionymi możliwości zarobkowania;

4) przedłużenie okresu zamieszkania w gminie dla nabycia prawa do trwałej opieki społecznej do lat trzech z zastrzeżeniem, że korzystanie z ofiarności publicznej przerywa bieg tego czasokresu, oraz uregulowania sprawy ściągania kosztów opieki przez gminy czasowego pobytu od gmin obowiązanych do opieki trwałej;

IV. Zjazd Miast nawołuje miasta do zwrócenia w ich działalności w zakresie opieki społecznej szczególnie uwagi na opiekę nad rodziną, matką, dzieckiem i młodzieżą. Okres obowiązkowych świadczeń gmin na rzecz małoletnich nie powinien być ograniczony wiekiem.

V. Zjazd Miast uznaje za bardziej celowe rozwijanie przez miasta

opieki otwartej, niż zamkniętej, po uprzednim wprowadzeniu instytucji opiekunów społecznych.

VI. Zjazd Miast zaleca miastom prowadzenie stałej i dokładnej ewidencji osób, korzystających z opieki społecznej zarówno ze strony miasta, jak i instytucji opiekuńczych, oraz poprzeczanie udzielania pomocy dokładnem zbadaniem sytuacji osoby, zwracającej się o tę pomoc, i ustaleniem właściwej w każdym przypadku formy pomocy.

SPRAWY LETNISKOWE I TURYSTYCZNE.

SPRAWY LETNISKOWE W WOJ. POŁUDNIOWYCH.

Możliwości ruchu letniskowego na terenie woj. południowych były naogół dotychczas mało wyzyskane wskutek braku jednolitej akcji i odpowiedniego przygotowania terenu. Przyczyny słabego wyzyskania ruchu letniskowego leżą z jednej strony w niedostatecznem uświadomieniu ludności oraz w słabem przygotowaniu terenu pod względem urządzeń kulturalnych i komunikacyjnych, z drugiej w braku organizacji, któraby informowała należycie o warunkach pobytu na danym terenie, organizowała i ułatwiała pobyt oraz prowadziła skuteczną propagandę. Z natury rzeczy zadania w tym zakresie winien podjąć przede wszystkim samorząd terytorjalny, w szczególności zaś powiatowe związki samorządowe i gminy wiejskie. Realizowanie tych zadań w sposób bardzo wydajny przyczynić się może do gospodarczego podniesienia powiatu, szczególnie ludności wiejskiej.

Inicjatywę pobudzenia związków samorządowych do żywszego zajęcia się temi sprawami, opracowania ogólnych metod pracy na tym odcinku i udzielania związkom pomocy fachowej podjął Związek Powiatów R. P. Dla prowadzenia prac w terenie Związek powołał samodzielne referaty w Krakowie dla woj. Krakowskiego i w Stanisławowie dla woj. Stanisławowskiego, Lwowskiego i Tarnopolskiego.

Do zadań referatu należy:

- a) opracowanie ogólnych wytycznych pracy w związkach samorządowych,
- b) udzielanie pomocy fachowej związkom samorządowym oraz współdziałanie z nimi w zakresie przygotowania ludności i terenu,
- c) współdziałanie ze związkami samorządowymi w zakresie propagandy i organizowania pobytów,
- d) współdziałanie z zainteresowanymi instytucjami państwowymi, samorządowymi i społecznymi.

Wstępny okres pracy na tym odcinku poświęcony został na uruchomienie na terenie odpowiedniego aparatu organizacyjnego, zebranie danych, dotyczących liczebnego stanu ruchu letniskowego oraz braków i potrzeb poszczególnych miejscowości letniskowych. Podstawą organizacyjną pracy nad podniesieniem i usprawnieniem ruchu letniskowego są powiatowe komisje letniskowo - turystyczne, gminne komisje letniskowo - turystyczne i w miarę potrzeby gromadzkie podkomisje letniskowo - turystyczne,

jako organy pomocnicze gminnych komisyj. Skład tych komisyj został określony tak, by tą pracą zainteresować wszystkie miejscowe organizacje społeczne i gospodarcze. Regulaminy tych komisyj zostały opracowane przez Związek Powiatów R. P. Na terenie woj. Krakowskiego prace organizacyjne zostały w większości powiatów ukończone i odpowiedni aparat uruchomiony, natomiast na terenach południowo - wschodnich tylko niektóre powiaty zostały objęte tą akcją.

Dla zebrania materiału o rozmiarach ruchu letniskowego oraz o potrzebach i brakach w tym zakresie, jak również celem wspólnego przedyskutowania z zainteresowanymi związkami samorządowymi metod pracy, odbyły się z inicjatywy Związku Powiatów dwie konferencje przedstawicieli gmin i powiatowych związków samorządowych: 13 lipca 1935 r. w Stanisławowie dla woj. południowo - wschodnich, 20 lipca 1935 r. w Zakopanem dla woj. Krakowskiego.

Niezależnie od tego w porozumieniu z Krakowskim Urzędem Wojewódzkim przeprowadzono na terenie woj. Krakowskiego piśmenną ankietę o stanie ruchu letniskowego.

Zarówno konferencje, jak i ankietę wykazały ponad wszelką wątpliwość, że czynne zajęcie się temi sprawami przez związki samorządowe może usunąć wiele braków, osłabiających ruch letniskowy, czy to w dziedzinie komunikacji, zdrowia publicznego, aprowizacji, czy wreszcie w dziedzinie organizacji napływu letników i odpowiedniej służby informacyjnej i propagandowej.

DROGI.

WYSTAWA DROGOWA.

Liga Drogowa zorganizowała w Warszawie Wystawę Drogową, która trwała od 7 do 30 września 1935 r. Wystawa miała na celu unaościwienie społeczeństwu doniosłości problemu drogowego i motoryzacji w Polsce. Szybkie rozwiązanie tego zagadnienia staje się coraz bardziej konieczne tak ze stanowiska gospodarczego, jak i ze stanowiska obronności Państwa.

Organizatorzy Wystawy Drogowej przedstawili nam w szeregu tablic porównawczych istotny stan drogowy w Polsce. Z porównań tych widzieliśmy, że w dziedzinie dróg o twardej nawierzchni jesteśmy w stosunku do innych państw na szarym końcu. Gorzej jeszcze przedstawia się sprawa, gdy chodzi o nawierzchnię ulepszoną, której budowę zaledwieśmy rozpoczęli.

Stan dróg w połączeniu ze zubożeniem kraju, wpływającym z obecnego kryzysu gospodarczego, spowodował zastój motoryzacji komunikacyjnej. W tej dziedzinie jesteśmy również w stosunku do innych państw na szarym końcu.

W tablicach zilustrowano dotychczasowe rezultaty w dziedzinie budowy dróg i przedstawiono plany na najbliższą przyszłość. Wynika

z nich, że od początku Niepodległości Polski do 1 maja 1935 r. wybudowaliśmy dróg o twardej nawierzchni:

1) państwowych	605 km.
2) wojewódzkich i powiatowych	4381 „
3) gminnych około	3000 „

razem około 7986 km.

Jest to liczba w stosunku do naszych potrzeb bardzo niewystarczająca. To też Ministerstwo Komunikacji przedstawiło w tablicach plany zwiększenia intensywności w budowie dróg o trwałej i ulepszonej nawierzchni. Plan dwuletni przewiduje wybudowanie 245 km. dróg państwowych i 685 km. dróg samorządowych, kosztem 41 milionów złotych; plan 4-letni przewiduje wybudowanie 839 km. dróg państwowych i 3389 km. samorządowych, kosztem 204 milionów złotych; wreszcie plan 6-letni przewiduje wybudowanie 1138 km. dróg państwowych i 4074 km. samorządowych, kosztem 245 milionów złotych.

Na Wystawie Drogowej zilustrowano problem drogowy i ze stanowiska obronnego Państwa oraz przedstawiono udział w budowie dróg wojska. Udział ten uwidocznił się bardzo owocnie w odbudowaniu mostów. Wybudowało bowiem wojsko 676 mostów, mających 10560 metrów bieżących.

Zilustrowane zostały w tablicach materiały i sposoby budowy dróg o nawierzchni ulepszonej, wystawione tak przez Ministerstwo Komunikacji jak i poszczególne firmy prywatne. Wykazały one, że możliwości w tej dziedzinie mamy bardzo duże.

W Wystawie Drogowej wzięły udział niektóre instytucje i samorządy. Przedstawił swoją pracę w dziedzinie drogowej Fundusz Pracy, Urząd Województwa Śląskiego, powiatowe związki samorządowe: warszawski, garwoliński, dubieński, krakowski, a z miast: Warszawa i Gdynia.

Wystawą, Drogową była licznie zwiedzona przez ludność stolicy i prowincji. Do licznego udziału w zwiedzeniu Wystawy przez ludność z prowincji przyczyniły się zniżki kolejowe i organizowanie wycieczek przez władze administracyjne, samorządowe i kolejowe.

SPRAWY PRACOWNIKÓW ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

ZAGADNIENIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH.

Wysuwane projekty uregulowania ustawowego warunków służbowych, uposażeń i emerytalnych pracowników samorządowych oraz pewne posunięcia aktualne znajdują żywy odzwiek w organizacjach zawodowych pracowników samorządowych.

Ustosunkowanie się do tych zagadnień pracowników samorządowych znalazło wyraz w uchwałach Walnego Zjazdu delegatów Zrzeszenia Związków Zawodowych Pracowników Miejskich R. P. we Lwowie w dn. 29 i 30 czerwca 1935 r., które poniżej przytaczamy:

I. W zakresie projektów ustaw o stosunkach służbowych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Walny Zjazd Delegatów stwierdza, że „tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych i odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszów samorządowych“, wydane w postaci specjalnej broszury przez Radę Naczelną Związków Pracowników Samorządowych R. P., są wyrazem jednomyślniej opinii ogółu pracowników miejskich i zrzeszonych zawodowo i wzywa Zarząd Główny Zrzeszenia do wszczęcia zdecydowanej akcji na terenie Rządu o uwzględnienie zawartych w nich dezyderatów.

W szczególności Walny Zjazd Delegatów:

1) podkreśla konieczność utrzymania zasady jednolitego charakteru stosunku służbowego pracowników samorządowych,

2) wypowiada się za publiczno-prawnym charakterem stosunku służbowego, przyczem — w zakresie stosunków służbowych — od orzeczenia wydanego przez władzę nadzorczą I instancji winno służyć pracownikowi prawo skargi do sądów powszechnych,

3) wychodzi z założenia, że stosunek służbowy z pracownikiem samorządowym może być rozwiązany jedynie w ściśle określonych ustawą wypadkach, z wyłączeniem swobodnego uznania władzy w postaci „dobra służby“ i t. p.,

4) stoi na stanowisku, że w chwili wejścia w życie projektowanej ustawy pracownicy mają uprawnienie do zrealizowania praw nabytych, o ile nie wyrażą swej zgody na nowe przepisy,

5) wyraża pogląd, że komisje dyscyplinarne winny orzekać w kompletach złożonych w równej ilości z przedstawicieli związku samorządowego i pracowników pod przewodnictwem sędziego zawodowego oraz, że pracownicy winni mieć zagwarantowane prawo do obrońcy z grona adwokatów.

II. W zakresie polityki personalnej i uposażeniowej.

Redukcje osobowe.

Walny Zjazd Delegatów zważywszy, że:

a) ostatnio skutecznie zredukowane osobowe w samorządach nie zostały podyktowane względami celowości i rzeczowości,

b) redukcje te stają się narzędziem niektórych samorządów do pozbawiania się pracowników w przededniu nabycia praw emerytalnych, bądź też

c) redukcje te obciążają nadmiernie budżety miast w postaci wypłacanych emerytur bądź odprow, —

uważa za swój obowiązek społeczny zaprotestować przeciw tej niesłychanej praktyce i wzywa Zarząd Główny do energicznej akcji, zmierzającej do położenia kresu tym anormalnym stosunkom, oraz spowodowania wydania zarządzenia, mającego na celu powołanie młodych emerytów do służby czynnej z warunkiem zachowania przez nich pełni nabytych praw przed przejściem w stan spoczynku i zaliczenia okresu prze-

bytego na emeryturze do wysługi emerytalnej po uiszczeniu właściwych opłat emerytalnych.

Bezrobocie.

Walny Zjazd Delegatów, mając na uwadze, że panujące bezrobocie stanowi klęskę społeczną, której zwalczanie jest obowiązkiem całego społeczeństwa, w szczególności zaś samorządu terytorjalnego i leży w jego interesie, wypowiada się:

a) za skróceniem czasu pracy w administracji i przedsiębiorstwach samorządowych do 35 godzin tygodniowo dla pracowników umysłowych i 40 godzin dla pracowników fizycznych,

b) za wydaniem bezwzględneho zakazu pracy w godzinach nadliczbowych,

c) przeciw zatrudnianiu w służbie samorządowej osób, mających prawo do 100% zaopatrzenia emerytalnego oraz emerytów państwowych i innych.

A w a n s e.

1. Walny Zjazd Delegatów stwierdzając, że:

1) niema ograniczeń ustawowych do przeprowadzenia awansów w administracji samorządowej,

2) znaczna ilość etatów nie jest obsadzona bądź też przywiązane do nich stanowiska zajmowane są przez osoby z uposażeniem według niższych grup, niż to wynika z zatwierdzonego przez władze nadzorcze statutu etatu stanowisk,

3) w administracji państwowej przeprowadzono dwukrotnie awanse w roku ubiegłym i zamierzonym jest uskutecznienie znacznych awansów w roku bieżącym,

wzywa Zarząd Główny do wszczęcia starań o spowodowanie wykorzystania przez Zarządy Miejskie wszelkich możliwości w zakresie awansów pracowników do wyższych grup uposażenia.

2. Walny Zjazd Delegatów, stwierdzając z drugiej strony, że wspomniane możliwości awansowania w samorządach są nadwyraz skromne w porównaniu np. z administracją państwową, wzywa Zarząd Główny do wyjednania u Rządu:

a) przywrócenia automatycznego przechodzenia do wyższych szczebli,

b) wydania zarządzenia, by wakujące stanowiska były ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Min. Spraw Wewn. w celu umożliwienia wszystkim pracownikom samorządowym ubiegania się o nie.

Dodatek komunalny.

Walny Zjazd Delegatów, stwierdzając, że mimo wyraźnych postanowień ustawowych władze nadzorcze nie zatwierdzają dodatku komunalnego, który stanowi ekwiwalent z tytułu nieumowadzanych stosunków służbowych pracowników samorządowych i jest uzasadniony charakterem spełnianych przez nich czynności, zakłada protest przeciw tej praktyce

sprzecznej z intencjami ustawodawcy i godzącej w najżywotniejsze interesy samorządu i pracowników.

Ubezpieczenie społeczne.

Walny Zjazd Delegatów wzywa Zarząd Główny do wszczęcia energicznej akcji zmierzającej do:

a) nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznem w tym kierunku, by zwolnienie pracowników samorządowych od obowiązku ubezpieczenia chorobowego w Ubezpieczalni Społecznej nie było uwarunkowane równocześnie zwolnieniem od obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i odwrotnie,

b) spowodowania zmiany stanowiska władz nadzorczych, które mimo upoważnienia ustawowego, nie zatwierdzają miejscowych statutów o pomocy leczniczej, a tem samem uniemożliwiają wyłączenia pracowników miejskich od obowiązku ubezpieczenia chorobowego w Ubezpieczalni Społecznej,

c) przeprowadzenia zasady jednolitej formy zabezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych i fizycznych i zdecydowanego przeciwstawienia się wszelkim próbom podwójnego zabezpieczania emerytalnego pracowników fizycznych we własnym zakresie związków samorządowych i w ubezpieczalniach społecznych.

III. W zakresie projektu ustawy o uposażeniu.

1. Walny Zjazd Delegatów wychodzi z założenia, że wynagrodzenie pracownika, opłacanego z funduszków publicznych, winno być zależne nie od warunków podaży i popytu rąk roboczych, a raczej być wypadkową czynników natury społecznej i że nie może być w ścisłym tego słowa znaczeniu wynagrodzeniem, lecz „uposażeniem“, czyli takim ekwiwalentem za pracę mózgu lub mięśni, któryby umożliwiał funkcjonariuszowi publicznemu egzystencję w rozmiarach, dostosowanych do jego stanowiska hierarchicznego i jego roli w Państwie i społeczeństwie.

2. Walny Zjazd Delegatów, opierając się na powyższych wytycznych, nietylko w imię interesów ogółu pracowników samorządowych, lecz w poczuciu obywatelskiej odpowiedzialności za dobrą gospodarkę swych warsztatów pracy, uważa za konieczne, aby w przyszłej ustawie o uposażeniu uwzględniono następujące minimalne — ze względu na istniejące przesilenie ekonomiczne — postulaty:

a) utworzenie trzech grup uposażenia: 1) dla samotnych, 2) dla małżeństw bezdzietnych i 3) dla małych, średnich i dużych rodzin;

b) wyznaczenie uposażenia w sumach brutto i potrącanie z nich wszelkich małych składek i opłat na zasadzie odnośnych ustaw;

c) jako podstawę przy zaszeregowaniu uznać dotychczasowe płace z dodatkami mieszkaniowym, kresowym i komunalnym w wysokości 15%;

d) przyznać dodatek za kierownictwo;

e) wprowadzić dodatki podyktowane specjalnymi warunkami służby, jak lokalny, ryzyka zawodowego i t. p.;

- f) wprowadzić dodatek za wysługę lat;
- g) uznać jako integralną część uposażenia bezpłatną pomoc lekarską w zakresie rzeczywistych potrzeb pracowniczych podyktowanych przepisami lekarskimi;
- h) wprowadzić obowiązek gminy opłacenia wpisów szkolnych za dzieci pracowników samorządowych;
- i) przyznać ulgi kolejowe;
- j) przewidzieć mieszkania służbowe bezpłatne jako ekwiwalent za pracę poza obowiązkową wykonywaną w specjalnych warunkach służby lub pozostawianie do dyspozycji zwierzchności i opiekę nad mieniem publicznem w różnych porach doby;
- k) przewidzieć obowiązek wynagrodzenia pracownika przez gminę w czasie służby wojskowej nieporobowej;
- l) ustalić obowiązek samorządów wynagradzania godzin nadliczbowych w tych wypadkach, które przewiduje ustawa.

IV. W zakresie projektu ustawy o zabezpieczeniu emerytalnem.

1. Walny Zjazd Delegatów wypowiada się za unormowaniem praw emerytalnych pracowników samorządowych w drodze ustawodawczej na zasadach wzorowego statutu emerytalnego, zaleconego przez M. S. Wewn. okólnikiem Nr. 148 z 1929 r.

2. Ustawa o zabezpieczeniu emerytalnem pracowników samorządowych winna w szczególności:

- a) utrzymać zasadę początkowego zaopatrzenia emerytalnego po 10 latach służby w wysokości 40% i po 35 latach wysługi emerytalnej — 100% uposażenia w służbie czynnej łącznie ze wszystkimi dodatkami,
- b) unormować zaliczalność lat pracy w służbie państwowej, w instytucjach prawa publicznego i pracy zawodowej przy równoczesnem uwzględnieniu podstaw rozrachunku z Zakładem Emerytalnym Pracowników Państwowych oraz instytucjami ubezpieczeń społecznych,
- c) gwarantować dotychczasowe prawa na podstawie obowiązujących obecnie statutów.

ZE ZWIĄZKÓW.

ZJAZD MIAST.

W dn. 6 — 8 kwietnia 1935 r. odbyło się Ogólne Zebranie członków Związku Miast Polskich (Zjazd Miast). Na Zjeździe reprezentowanych było 252 miasta, należące do Związku. Poza tem w charakterze gości brało udział 11 miast niezwiązkowych. Uprawnionych do głosowania było obecnych 457 delegatów i 17 członków Zarządu Związku. Zjazd otworzył swą obecnością Pan Prezydent Rzeczypospolitej.

Obrady Zjazdu zagał Prezes Związku Miast Polskich — Stefan Starzyński, zwracając uwagę w dłuższym przemówieniu na historyczny rozwój i obecny stan miast w Polsce.

Następnie w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych powitał Zjazd

Wiceminister W. Korsak. Po dłuższym przemówieniu inż. A. Paprockiego z ramienia Towarzystwa Urbanistów Polskich — ukonstytuowano prezydium Zjazdu w osobach: St. Starzyńskiego, jako przewodniczącego, W. Drojanowskiego i E. Więckowskiego, jako zastępców oraz 4 asesorów i 4 sekretarzy.

Na wniosek przewodniczącego uchwalono wysłać depeszę hołdowniczą Marszałkowi Józefowi Piłsudskiemu.

Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich złożył Dyrektor M. Porowski; po krótkiej dyskusji Zjazd przyjął sprawozdanie do wiadomości i udzielił Zarządowi absolutorjum.

Na plenum Zjazdu Miast wygłosił jeszcze referat Dyr. Jan Strzelecki, zaznajamiając uczestników z organizacją i działalnością Towarzystwa Osiedli Robotniczych.

Nastąpiły skolei obrady w komisjach nad referatami i wnioskami: prezyd. W. Drojanowskiego p. t. „Zagadnienie równowagi budżetowej miast i finansów miejskich łącznie z zagadnieniem inwestycji miejskich“; prezyd. L. Barciszewskiego p. t. „Metody pracy w gospodarce miejskiej“; Dr. J. Zawadzkiego p. t. „Zagadnienia opieki społecznej i bezrobocia w miastach“. Dyskusja nad referatami i wnioskami była bardzo ożywiona. Szereg wniosków i poprawek delegatów zostało przyjętych przez poszczególne komisje dla przedstawienia do uchwalenia na plenum, a cały szereg wniosków zostało przesłanych Zarządowi Związku Miast Polskich.

W dn. 7 kwietnia 1935 r. odbyło się drugie posiedzenie plenarne, na którym przyjęto wnioski komisji finansowej, gospodarczej, opieki społecznej w brzmieniu uchwalonem na komisjach. (Uchwały te podajemy w poszczególnych działach w obecnym zeszycie „Samorządu Terytorjalnego“.

Następnie przyjęto jednomyślnie zgłoszoną przez Komisję Matkę listę członków Rady Naczelnej Związku Miast Polskich i ich zastępców (skład władz Związku Miast Polskich zamieszczony został w „Samorządzie Terytorjalnym“, zeszyt 4 z r. 1934).

W związku ze sprawozdaniem Zarządu z działalności Związku Miast Polskich przyjęto następujące wnioski organizacyjne:

„Ogólne Zebranie członków Związku Miast wzywa miasta, dotychczas do Związku nie należące, do przystąpienia do Związku“.

„Ogólne Zebranie członków Związku Miast wzywa miasta związkowe do regularnego wpłacania składek członkowskich“.

„Ogólne Zebranie członków Związku Miast Polskich ustala na podstawie § 12 statutu Związku następującą wysokość składek członków:

dla miast do 25.000 mieszkańców	3,5 gr.
„ „ od 25 do 100.000 mieszkańców	4 „
„ „ ponad 100.000 mieszkańców	4,5 „

od jednego mieszkańca.

Liczbę mieszkańców dla wymiaru składek przyjmuje się według wyników ostatniego urzędowego spisu ludności.

Składki członkowskie w ramach wyżej podanych Rada Naczelna oznaczy poraz pierwszy na rok 1936/37.

Na rok 1935/36 miasta obowiązuje wysokość składek ustalona już przez, dotychczasowy Zarząd, działający na prawach Rady Naczelnej“.

Podziękowaniem uczestnikom Zjazdu za wyteżoną i płodną pracę, wzmacniającą ducha i świadomość celów i środków, zamknął przewodniczący Starzyński Zjazd Miast.

WALNE ZEBRANIE ZWIĄZKU GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO.

W dniu 1 czerwca 1935 r. odbyło się w Katowicach Walne Zebranie Związku Gmin Województwa Śląskiego. W Zebraniu uczestniczyło 80 delegatów, reprezentujących 68 gmin miejskich i wiejskich.

W zagajeniu przewodniczący Związku Gmin W. S. prezydent Dr. Kocur wezwał zebranych do uczczenia pamięci Marszałka Józefa Piłsudskiego. Zebrani stojąc wysłuchali orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej, odczytanego przez przewodniczącego. Oprócz sprawozdania z działalności Zarządu Związku Gmin W. S., które przedstawił Dr. Kocur, — tematem obrad był stan finansowy gmin śląskich i sprawa bezrobocia. Zobrazował stan finansowy gmin w imieniu Komisji Finansowej Związku Gmin W. S. p. Wieczorek naczelnik gminy Tychy, a sprawę bezrobocia poseł Pionka.

W uchwałach domagano się:

- a) uproszczenia administracji i rewizji nałożonych na samorządy agend państwowych;
- b) przyjęcia Komunalnych Urzędów Pośrednictwa Pracy przez Fundusz Pracy;
- c) udzielenia pewnych ulg w spłaceniu zaciągniętych przez gminy pożyczek na inwestycje;
- d) zniesienia urzędów okręgowych;
- e) rozciągnięcia Rozporządzenia Prezydenta o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych na teren Śląska i powołanie na Śląsku Wojewódzkiej Komisji Oddłużeniowej.

W sprawach bezrobocia Zebranie wypowiedziało się przeciwko obniżaniu zasiłków w naturze i w gotówce; podkreśliło konieczność uruchomienia na wielką skalę robót publicznych; wypowiedziało się także za tem, aby zaopatrzenie bezrobotnych w odzież z Funduszu Pracy odbywało się przez zarządy gmin; aby poczynić zabiegi celem uzyskania funduszy na budowę mieszkań dla bezdomnych; aby fundusze na budowę i roboty wpływały we właściwym wiosennym czasie, umożliwiającym zatrudnienie bezrobotnym; aby wystąpić do Dyrekcji Funduszu Pracy o zwrot kosztów z tytułu prowadzenia po 1 kwietnia 1935 r. Komunalnych Urzędów Pośrednictwa Pracy, do czego gminy nie są w myśl ustawy zobowiązane.

Budżet Związku Gmin Województwa Śląskiego na 1935/36 r. ustalono w dochodach i wydatkach na 23.800 zł.

Do Zarządu wybrano: pp. Dr. Kocura, prezydenta m. Katowic, Grzesika, prezyd. m. Chorzowa; Dr. Przybyłę, burmistrza m. Bielska; Miedniaka, naczelnika gm. Wisła; Skopa, burmistrza m. Lublińca; Wie-

czorka, naczelnika gm. Tychy; Webera, burmistrza m. Rybnika; Rudzkiego, naczelnika gm. Godula; Tomanka, naczelnika gm. Orzegów; Antesa, burmistrza m. Tarnowskie Góry; Dr. Michnę, naczelnika gm. Szopienice; na zastępców wybrano: pp. Popka, burmistrza m. Siemianowice; Dubiela, burmistrza m. Chorzowa; Zieleźnia, naczelnika gm. Czechowice; Dr. Karczewskiego, burmistrza m. Mysłowice; Koją, burmistrza m. Mikołowa; Sitkę, naczelnika gm. Kończyce; Zmija, burmistrza m. Pszczyzny; Przybyłę, naczelnika gm. Chrobaczowa; Polaka, naczelnika gm. Świętochłowice; Płonkę, naczelnika gm. Szarlej-Piekary; Halfara, burmistrza m. Cieszyna; do Komisji Rewizyjnej wybrano: pp. Grusia, radcę m. Chorzowa; Brandysa, naczelnika gm. Radlin; Fojkisa, naczelnika gm. Miśńowice.

WALNY ZJAZD DELEGATÓW ZRRZESZENIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH PRACOWNIKÓW MIEJSKICH R. P.

W dn. 29 i 30 czerwca 1935 r. odbył się we Lwowie XV Walny Zjazd Delegatów Zrzeszenia Związków Zawodowych Pracowników Miejskich R. P., w którym wzięło udział 89 delegatów z różnych miast Rzeczypospolitej Polskiej.

Przed przystąpieniem do obrad prezes Zrzeszenia R. Krukowski w przemówieniu swem uczcił pamięć Marszałka Józefa Piłsudskiego. Przemówienia tego wysłuchali wszyscy stojąc, poczem nastąpiło uroczyste ślubowanie, a następnie zarządzono 5-cio minutową przerwę.

Następnie prezes R. Krukowski zagałę posiedzenie Zjazdu, podkreślając fakt, że zbiega się on z 15-leciem działalności ogólnokrajowej organizacji zawodowej pracowników miejskich.

Na przewodniczącego Zjazdu wybrano p. M. Pawluka, na zastępców R. Nahorskiego, W. Caertnera, na sekretarza J. Staniszewskiego, na asesorów Dr. Silberbacha, Wozignoja i Winera.

Zjazd powitał prezydent m. Lwowa Dr. Drojanowski.

Zjazd uchwalił wysłać depeze: do Pana Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych.

Następnie zostały wygłoszone referaty przez R. Krukowskiego — „Reprezentacja pracownicza a państwo“; Dr. J. Baryszewskiego — „Rola samorządu w zagadnieniach społeczno-gospodarczych“; F. Jastrzębowski — „Podstawowe zasady uposażenia i ubezpieczenia emerytalnego pracowników samorządowych“; M. Pawluka — „Finanse miast, oszczędności budżetowe i ich skutki“; M. Orlańskiego — „Podstawowe zasady stosunków służbowych pracowników samorządowych“.

Po przedstawieniu sprawozdań z działalności Zarządu Głównego i Komisji Rewizyjnej — dyskusje toczyły się w 3-ch komisjach, poczem nastąpiło uchwalenie wniosków opracowanych przez komisje na plenum Zjazdu.

W uchwałach wypowiedziano się za udziałem pracowników samorządowych w wyborach do Sejmu.

Zaprotestowano przeciwko wytwarzaniu niechęci w społeczeństwie

przeciwko pracownikom samorządowym w związku z gnębiącym ludność kryzysem gospodarczym.

Do statutu Zrzeszenia wprowadzono zmiany w kierunku ustalenia prawa głosu przez poszczególne Związki na Walne Zjazdy Delegatów w stosunku 1 delegata na każdych rozpoczętych 50 członków; zniesiono kumulację głosów (każdy delegat ma prawo jednego głosu); ilość członków Zarządu Głównego ustalono na 36, w tym 9 członków Prezydium Zrzeszenia.

Zatwierdzono preliminarz budżetowy, zamykający się w dochodach i wydatkach sumą 40.805 zł. Składkę członkowską ustalono w wysokości 6 zł. rocznie, wprowadzając ulgi procentowe w zależności od ilości członków, którzy wpłacają składkę ryczałtem.

Zatwierdzono również preliminarz organu Zrzeszenia, wychodzącego pod nazwą: „Pracownik Miejski“, zamykający się sumą 19.100 zł.

Przyjęto cały szereg uchwał w sprawach służbowych, dyscyplinarnych, uposażeniowych, emerytalnych, które podajemy na innym miejscu.

Do władz naczelnych Zrzeszenia wybrano następujących członków: do Prezydium i Zarządu Głównego: Dr. J. Baryszewskiego (prezes), F. Jastrzębowski (sekretarz), Mec. M. Orlańskiego, F. Dymmela, Cz. Bertmana z Warszawy, J. Krzyżanowskiego z Krakowa, W. Gaertnera z Poznania, mgr. M. Pawluka ze Lwowa i J. Winera z Pruszkowa, jako zastępców: E. Szackiego, Dr. J. Chmielowskiego, T. Kryckiego z Warszawy, L. Swobodę ze Śląska i R. Nahorskiego z Wilna.

Mandaty członków Zarządu Głównego przydzielono następującym ośrodkom organizacyjnym: Warszawie, Płockowi, Włocławkowi, Łodzi, Kaliszowi, Zagłębiu Dąbrowskiemu, Kielcom, Lublinowi, Białostokowi, Wilnu, Nowogródkowi, Baranowiczom, Równemu, Lwowowi, Borysławowi, Stanisławowi, Złoczowowi, Krakowowi, Tarnowowi, Poznaniowi, Bydgoszczy, Toruniowi, Gdyni i Woj. Śląskiemu.

Do Komisji Rewizyjnej wybrano: W. Altrichta, W. Konopkę z Warszawy, A. Piłsudskiego z Wilna, inż. O. Pohlmana z Poznania i St. Krausa, jako zastępców: Z. Lisowską, L. Kaczyńskiego i A. Drzewińskiego.

Do Sądu Odwoławczego wybrano: Dyr. E. Korba, F. Okołowicza, inż. J. Wojciechowskiego, Dr. L. Gouta i W. Urbanowskiego.

KOMUNALNE INSTYTUCJE KREDYTOWE I OSZCZĘDNOŚCIOWE.

POLSKI BANK KOMUNALNY W WARSZAWIE.

Polski Bank Komunalny zamknął w 1934 r. 15-letni okres swej działalności. Działalność w całym tym okresie była bardzo pomyślna. Świadczą o tem zestawienia porównawcze. Pomijając okres markowy, który nie nadaje się do porównania, rozwój Polskiego Banku Komunalnego przedstawia się jak następuje:

W dniu 31 grudnia	Kapitały własne	Wkłady	Kredyty gotów- kowe	Pożyczki obligacyjne	Suma bilansowa	Czysty zysk
1924 r.	602	1.726	1.784	226	3.015	3
1925 r.	606	2.504	3 137	224	5.134	19
1926 r.	2.253	6.228	5.182	219	10.653	52
1927 r.	2.308	12.293	11.657	8.664	29.745	185
1928 r.	5.642	29.858	28.219	9.497	50.528	350
1929 r.	5.875	32.949	33.104	12.049	57.470	643
1930 r.	6.141	41.205	40.463	14.149	67.932	496
1931 r.	6.329	42.669	41.971	15.315	71.309	306
1932 r.	6.433	46.331	42.725	16.462	74.845	236
1933 r.	6.542	49.580	46.947	16.257	77.327	234
1934 r.	6.658	57.915	49.895	16'044	83.479	211

Pomyślny rozwój Polskiego Banku Komunalnego, jak widzimy z powyższej tablicy, ma miejsce nie tylko w okresie dobrej konjunktury, ale i w okresie kryzysu.

Jeżeli chodzi o 1934 r., to analizując poszczególne pozycje, widzimy, iż w rubryce „kapitały własne“, na kapitał zakładowy, składający się z 50.000 akcji po 100 zł., przypada 5.000.000 zł., a 1.658.440 zł. na kapitały zapasowe.

Akcjonariuszy na 31 grudnia 1934 r. Polski Bank Komunalny liczył 520, z czego przypadło na:

- | | |
|--|-----|
| 1) komunalny związek wojewódzki | 1 |
| 2) powiatowe związki samorządowe | 157 |
| 3) miasta | 214 |
| 4) gminy wiejskie | 12 |
| 5) komunalne kasy oszczędności | 126 |
| 6) instytucje prawa publicznego | 10 |
- Kapitały zapasowe zwiększyły się w 1934 r. o 116.140 zł.

Wkłady Polskiego Banku Komunalnego na 31 grudnia 1934 r. przedstawiały się następująco:

- | | |
|--|-----------------|
| 1) na rachunkach terminowych | 7.816.252,— zł. |
| 2) „ „ à vista | 5.194.291,— „ |
| 3) „ „ książeczek wkładowych | 577.174,— „ |
| 4) „ „ bieżących | 48.354,— „ |
| 5) „ „ banków „Loro“ | 8.649.287,— „ |
| 6) „ „ wkładów specjalnych | 35.630.314,— „ |

Razem: . 57.915.674,— zł.

Z zestawienia powyższego wynika, że Polski Bank Komunalny administruje poważnemi sumami wkładów specjalnych. Są to specjalne fun-

dusze przeznaczone na kredyt komunalny. Stan poszczególnych funduszków przedstawiał się na 31 grudnia 1934 r. jak następuje:

a) Komunalny Fundusz Pożyczkowy . . .	27.421.459,— zł.
b) „ „ Zapomogowy . . .	418.022,— „
c) Drogowy Fundusz Pożyczkowy . . .	6.687.438,— „
d) Fundusz Inwestycyjno - Budowlany . . .	628.215,— „
e) „ na Rozbudowę Miast . . .	105.426,— „
f) Fundusz Pracy	369.755,— „
Razem:	35.630.314,— zł.

Z Funduszków tych udzielono pożyczek 34.029.011 zł., z czego powiatowym związkom samorządowym 16.989.080 zł., miastom 16.049.142 zł., innym instytucjom samorządowym 990.789 zł. Pozatem z Komunalnego Funduszu Zapomogowego wypłacono w 1934 r. 90 zapomóg na sumę 1.145.000 zł., z czego dla miast 39 zapomóg na sumę 547.000 zł., a dla powiatów 51 zapomóg na sumę 598.000 zł. Z Funduszu Pracy wypłacono 8 dotacyj dla Biur planów regionalnych na sumę 130.000 złotych.

Kredytu gotówkowego z funduszków własnych i z lokat Polski Bank Komunalny na dzień 31 grudnia 1934 r. udzielił 20.866.430 zł.

W dziale pożyczek pokaźne miejsce zajmują Komunalne Kasy Oszczędności. Polski Bank Komunalny finansował 122 K. K. O. Stan przyznanych K. K. O. kredytów dyskontowych w dn. 31 grudnia 1934 r. wynosił 7.307.250 zł.

Stan pożyczek długoterminowych obligacyjnych udzielonych przez Polski Bank Komunalny wynosił na 31 grudnia 1934 r. — 154 pożyczek na sumę 16.044.657 zł., z czego miastom udzielono 66 pożyczek na sumę 6.298.404 zł., powiatom 88 na sumę 9.745.870 zł. Zaległe raty od pożyczek obligacyjnych wynosiły na dzień 31 grudnia 1934 r. — 1.839.165 zł., w porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyły się o 220.816 zł.

Polski Bank Komunalny wykazał w sprawozdaniu za 1934 r. 211.921 zł. czystego zysku. Zysk ten jest mniejszy niż w latach ubiegłych. Na zmniejszenie zysku wpłynęły odpisy wątpliwych pozycji i strat na dłużnikach, papierach wartościowych oraz dalsze obniżenie pobieranych odsetek i prowizyj. Uzyskanie mimo tego wyżej wymienionego czystego zysku przypisać należy w znacznej mierze najdalej posuniętym oszczędnościom w wydatkach.

KOMUNALNY BANK KREDYTOWY W POZNANIU.

Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu jest instytucją powołaną przez Komunalny Związek Kredytowy, jako jego organ. Rozwój Komunalnego Banku Kredytowego przedstawia się następująco:

w tysiącach złotych

W dniu 31 grudnia	Kapitały własne	Wkłady	Kredyty udzielone komunom i K. K. O.	Sumy bilansowe	Czysty zysk
1924 r.	30	3.000	6.870	39.572	209
1925 r.	201	5.280	8.280	43.157	295
1926 r.	423	11.448	12.179	47.715	270
1927 r.	634	14.090	15.601	49.638	446
1928 r.	2.505	20.579	20.666	54.486	519
1929 r.	3.159	30.642	28.888	61.094	743
1930 r.	4.741	33.633	32.182	70.292	1.167
1931 r.	5.577	24.949	32.180	64.129	634
1932 r.	5.729	25.124	30.824	61.381	577
1933 r.	5.834	28.724	30.318	64.244	518
1934 r.	10.614	24.864	31.091	58.932	1.595

Z zestawienia tego widzimy poważny wzrost kapitałów własnych.

W 1934 r. wzrost ten wynosi blisko 5 milionów zł. Tłumaczy się to zawarciem przez Komunalny Bank Kredytowy nowej umowy z Ministerstwem Skarbu, mocą której sumy administrowane przez Bank na rachunkach wierzytelności przeszły na jego własność.

Wkłady w końcu 1934 r. zmniejszyły się w porównaniu z rokiem poprzednim o 3.859.648 zł. Spadek wkładów jest wynikiem przeniesienia blisko 4 milionów zł. z pozycji wkładów do rezerw i koniecznością spłaty oprocentowanego rachunku Ministerstwa Skarbu.

W zależności od terminu wypowiedzenia stan wkładów na dzień 1 grudnia 1934 r. przedstawiał się następująco:

1) Na rachunkach terminowych	zł. 15.633.694,—
2) „ „ à vista	„ 3.022.955,—
3) „ „ bieżących	„ 6.207.902,—

Razem: zł. 24.864.551,—

Stan kredytów gotówkowych z funduszy własnych na dzień 31 grudnia 1934 r. przedstawiał się następująco:

1) Weksle zdyskontowane	zł. 5.232.645,—
2) „ protestowane	„ 275.561,—
3) Pożyczki terminowe	„ 7.976.249,—
4) Rachunki bieżące	„ 3.492.888,—
5) Wkłady konwersyjne	„ 117.910,—

Razem: zł. 17.095.253,—

W dziale „Długoterminowe pożyczki“ Komunalny Bank Kredytowy wykazuje sumę 25.282.445 zł. Na sumę tą składają się pożyczki hipoteczne

udzielone różnym osobom i samorządom w sumie 17.303.682 zł. i pożyczki komunalne (gotówkowe) w sumie 7.978.762 zł.

Pomoc Komunalnego Banku Kredytowego dla związków samorządowych szła w trzech kierunkach:

1) udzielania w wypadkach pilnych i uzasadnionych kredytu przeważnie średnioterminowego. Udzielono takiego kredytu w sumie 1½ miliona złotych,

2) zamiany krótkoterminowych kredytów na długoterminowe, zapoczątkowanej już przed kilku laty. Bank skonwertował związkom samorządowym pożyczki krótkoterminowe na długoterminowe na sumę 16,1 milionów złotych,

3) zmniejszenia związkom samorządowym oprocentowania pożyczek przeważnie do 3 — 7%.

Czysty zysk Komunalnego Banku Kredytowego na skutek zwolnienia cichej rezerwy w związku z zawarciem wspomnianej wyżej umowy wynosił 1.595.225 zł., z czego 792.296 zł. włączono do funduszy zasobowych, które wzrosły do sumy 8.407.207 zł.

KOMUNALNE KASY OSZCZĘDNOŚCI.

Na dzień 31 grudnia 1934 r. istniało 366 komunalnych kas oszczędności, z czego było 228 powiatowych, 130 miejskich, 6 międzykomunalnych i 2 inne. Komunalne kasy oszczędności posiadały 55 oddziałów, 2 zbiornice, 2 wpłatnie, 13 zakładów zastawniczych oraz 3 kantory wymiany.

Rok 1934 komunalne kasy oszczędności zamknęły sumą bilansową, wynoszącą 927.817.000 zł. W porównaniu z 1933 r. suma ta wzrosła o 35.566.000 zł.

Kapitały własne kas w 1934 r. wykazały dalszy wzrost. Składają się na nie kapitały zakładowe, zasobowe i inne fundusze specjalne.

Kapitały zakładowe wynosiły w końcu 1934 r. 17.952.000 zł. Suma ta jest stosunkowo niewielka, gdyż niektóre kasy, zwłaszcza starsze na terenie województw południowych mają niskie kapitały zakładowe, ale mają duże już fundusze zasobowe.

Wogóle fundusze zasobowe wszystkich kas wynosiły na 31 grudnia 1934 r. 49.504.000 zł., z czego najwięcej (23.589.000 zł.) przypadało na województwa południowe, najmniej (3.831.000 zł.) na województwa centralne i wschodnie, gdzie komunalne kasy oszczędności działają zaledwie kilka lat.

Inne fundusze, jako to fundusze wyrównawcze lub o specjalnym przeznaczeniu wynoszą 15.097.000 zł.

Razem fundusze własne komunalnych kas oszczędności wynoszą 82.553.000 zł. Dochodzą tu jeszcze na terenie województw południowych fundusze emerytalne 8.774.000 zł., które mają jednak specjalne przeznaczenie.

Wkłady oszczędnościowe wynosiły w komunalnych kasach oszczędności 626.619.000 zł., na rachunkach bieżących 54.173.000 zł., razem 680.792.000 zł. W dziedzinie więc gromadzenia wkładów oszczędności-

wych komunalne kasy oszczędności odgrywają już poważną w Polsce rolę. Rok 1934 wykazuje w porównaniu z rokiem poprzednim znaczny przyrost wkładów. Oprocentowanie wkładów wahało się od 3½ do 6¼%. Zadłużenie komunalnych kas oszczędności z tytułu udzielonych im kredytów, zmniejszyło się z 47.506.000 zł. w końcu 1933 r., na 43.633.000 zł. w końcu 1934 r. Zmniejszyło się również zadłużenie w tym okresie z tytułu redyskonta weksli z 49.368.000 zł. na 43.724.000 zł.

Kredyty udzielone przez komunalne kasy oszczędności wynosiły na dz. 31 grudnia 1934 r. 641.330.000 zł. Wzrost w stosunku do roku poprzedniego jest niewielki (o 2.671.000 zł.). Powodem tego była ostrożność w angażowaniu się w kierunku pożyczek i przedsięwzięte środki w kierunku wytworzenia większego pogotowia kasowego. Pogotowie to wykazuje stosunkowo dużą płynność. Sumy do dyspozycji i lokaty w bankach wynoszą 78.043.000 zł., co stanowi 11,4% wszystkich wkładów. Pozatem komunalne kasy oszczędności lokowały gotówkę w papierach wartościowych. Portfel papierów wartościowych wzrósł w kasach z 57.481.000 zł. w końcu 1933 r. na 76.152.000 zł. w końcu 1934 r.

Ostrożność w dziedzinie pożyczek i staranie się o upłynięcie gotówki uzasadnione jest spadkiem rentowności K. K. O. Szereg bowiem kas wykazało w 1934 r. straty, powstałe głównie z akcji oddłużeniowej rolnictwa oraz z trudności płatniczych pożyczkobiorców, powodujących „zamrożenie” wierzytelności.

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA.

Jerzy Schimmel, *Miejska renta gruntowa. Studium ekonomiczno - urbanistyczne*. Poznań. str. 170. (Poznańskie prace ekonomiczne pod redakcją prof. Dr. Edwarda Taylora Nr. 19).

Praca p. Schimmla zarówno ze względu na temat jak i sposób traktowania przedmiotu, zasługuje na uwagę naszego kwartalnika. I to tembardziej, że jest jedną z prac w zbiorze wydawnictw seminarjum ekonomicznego uniwersytetu poznańskiego, wreszcie ponieważ została nagrodzona przez tenże uniwersytet.

Niestety ocena nasza pracy powyższej nie wypadła korzystnie (p. wyż. str. 12 i n.). Tembardziej czujemy się obowiązani sąd swój uzasadnić i udowodnić.

We wstępie do swej pracy podkreśla autor, że dopiero rozwój miast współczesnych podniósł miejskie zagadnienie gruntowe oraz podstawowy dla nich problemat miejskiej renty gruntowej do rzędu odrębnych i ważnych zagadnień współczesnej ekonomji. Stąd późny i nikły rozwój teoryj o rencie miejskiej. Autor dzieli je na dwie grupy, które uważa za zasadniczo sprzeczne ze sobą. Do jednej, reprezentowanej głównie przez Smitha, Sismondiego, Milla, Eberstadta, Voigta — zalicza autor te teorie, które traktują rentę gruntową miejską, jako rentę monopolową. Na drugą grupę, której główni przedstawiciele — Ricardo, Thünen, Wieser, Marshall, Cassel, składają się poglądy, ujmujące rentę gruntową, jako rentę różniczkową, rentę położenia.

Już w tej klasyfikacji i ocenie doktryn ekonomicznych o rencie zaznacza się wyraźnie własne, pozytywne stanowisko autora, które w następnych rozdziałach pracy zostało szeroko rozwinięte. Stanowisko to polega na twierdzeniu, że różniczkowa teoria renty „wychodzi zasadniczo od istnienia już cen rynkowych“ (str. 8) i nie da się absolutnie pogodzić z teorią, podkreślającą momenty monopolistyczne w tworzeniu się renty, gdyż cechą charakterystyczną dla postępowania monopolisty jest „możność wywierania wpływu, na cenę przez manipulację

w wielkości podaży (lub popytu)“. Teoria różniczkowa przyjmuje zatem pewien poziom cen, jako podstawę tworzenia się renty, gdy teoria monopolistyczna usiłuje wyjaśnić, jakie momenty kształtują ustalenie się tego poziomu. Z przekonania o zasadniczej sprzeczności w teoriach renty różniczkowej i monopolistycznej wynika krytyka poglądów Smitha, u którego autor stwierdza zaczątki obu, rozdzielonych przez siebie teorii o rencie. Autor ubolewa, że Smithowi wyrwało się zdanie; że „właściciel renty gruntowej występuje zawsze w charakterze monopolisty“. Analizując poglądy Milla, wyjaśnia autor swe stanowisko w sprawie pojęcia monopolu: „dla pojęcia monopolu porozumienie wzajemne (monopolistów) jest właśnie cechą charakterystyczną“. Według autora twierdzenie Milla, że „dobro ograniczone w swej ilości jest towarem zmonopolizowanym, chociaż nawet posiadacze jego nie weszli w porozumienie“ nadaje zbyt szerokie pojęcie monopolowi, że staje się ono „co do istoty swej identyczne z pojęciem ograniczoności dóbr ekonomicznych wogóle“. Trudno pogodzić się z temi poglądami autora. Podkreślanie przez Smitha różniczkowego charakteru renty z równoczesnem zaakcentowaniem jej monopolistycznych momentów nie jest ani sprzecznością, ani przypadkiem, jak tego chce autor. Prostu Smith, wyjaśniając proces tworzenia się renty, podkreślił jej zasadniczy różniczkowy charakter, mówiąc zaś o sytuacji właściciela renty — monopolisty, uwzględnił proces tworzenia się poszczególnych, różniczkujących się cen. Nietylko bowiem nieistnieje żadna sprzeczność między obu teorjami renty, ale nawet zachodzi wyraźny związek między niemi, gdyż teoria różniczkowa wyjaśnia procesy tworzenia się renty przy założeniu, że poziom cen jest już ustalony, teoria zaś monopolistyczna oświeśla stadium wcześniejsze, wyjaśniając w jaki sposób ów poziom się ustala. Można więc uważać za zasługę Smitha, że nie zatrzymał się na wyjaśnieniu ostatecznego stadium procesu tworzenia się renty, lecz uwzględnił również warunki w jakich kształtowały się ceny, tworzące rentę.

Monopol na grunty miejskie przybiera różne formy. Czasem, co przyznaje autor, mamy do czynienia z monopolem zupełnym, kiedy wszystkie grunty należą do jednego właściciela (str. 54), czasem mamy monopol, oparty o porozumienie się grupy właścicieli (str. 50), najczęściej jednak monopolistyczna sytuacja właścicieli gruntów miejskich polega na tem, że są oni właścicielami pewnego dobra o cechach określonych, które może być zastąpione przez bardzo ograniczoną ilość dóbr tego samego rodzaju. Substytucja w zakresie terenów miejskich jest ściśle ograniczona. Najczęściej zamiana terenów pociąga za sobą koszty dodatkowe, których istnienie stwarza podstawę dla tworzenia się renty monopolistycznej. Przedsiębiorca, szukający placu na budowę domu mieszkalnego, magazynu, fabryki, teatru, ma zawsze na widoku pewne jaknajkorzystniejsze

warunki, które pragnąłby uzyskać dla swego celu. Ograniczona tylko ilość parcel czyni zadość tym warunkom. Zastąpienie terenu optymalnego przez gorszy grozi zmniejszeniem przychodów lub zwiększeniem wydatków. Stąd wpływa możliwość osiągania specjalnych rent monopolistycznych. Dla tego też trudno przyjąć twierdzenie, że sytuacja rynkowa terenów miejskich jest analogiczna do roli tych wszystkich dóbr, które mogą być z łatwością zastąpione przez inne tego samego rodzaju, że ilość placów miejskich, jest ograniczona w ten sam sposób, jak ograniczona jest ilość „wszelkich dóbr ekonomicznych“. Dla tego wbrew autorowi Mill słusznie dopatruje się elementów monopolu nawet tam, gdzie niema, wyraźnego porozumienia się właścicieli gruntów.

Klasyfikacja doktryn ekonomicznych o rencie miejskiej, dokonana przez p. Dr. Schimmla, wydaje nam się o tyle niesłuszna i nieścisła, że żaden z autorów przezeń powołanych nie neguje różniczkowego charakteru renty, natomiast niektórzy z nich zaprzeczają istnieniu wpływu monopolu na tworzenie się renty miejskiej, gdy drudzy uważają monopol za element bardzo istotny w tej rencie. Naszem zdaniem ściślejszy byłby taki podział doktryn o rencie miejskiej, któryby dzielił doktryny te — na uwzględniające czynnik monopolu w tworzeniu się cen ziemi, a więc i renty, oraz nieuwzględniające roli tego czynnika.

Krytykując poglądy ekonomistów, którzy wzrost miejskiej renty przypisują działaniu spekulacji gruntowej, autor słusznie podkreśla, że rola tej spekulacji jest zazwyczaj wyolbrzymiana, gdy inne czynniki, niezależne od warunków miejskiego rynku gruntowego (zmiana stopy procentowej, ogólnych cen ziemi, zmiana kosztów budowy i t. d.) nie są doceniane i że wszystkie te zmiany wpływają na poziom renty. Uznając to twierdzenie, należy jednak podkreślić rolę spekulacji, prowadzącą do monopolu, do „porozumienia się“, do celowego wpływania na ceny. Tych cech kardynalnych autor zdaje się nie widzieć, chociaż wielokrotnie stwierdza ten wpływ w swojej książce.

Poglądem centralnym w ujęciu renty gruntowej miejskiej przez autora jest twierdzenie (str. 47), że „cena parcel budowlanych będąca funkcją renty, nie może wpływać na wysokość komornego“, że „renta jako skutek procesu kształtowania się cen nie może wywierać wpływu na komorne“. Chociaż pogląd powyższy podniesiony jest przez autora do rzędu zasadniczego credo, znajdujemy przecież w kilku miejscach pracy twierdzenia, sprzeczne z wyżej przytoczonym. Na str. 32 autor wyjaśnia, że naszekutek wzrostu cen ziemi pozamiejskiej komorne musiało wzrosnąć, aby pokryć oprocentowanie kapitału, potrzebnego na zakup terenów. Na str. 55 czytamy, że przepisy budowlane, zakazujące wznoszenia domów przy ulicach nieurządzonych, powodują „ograniczenie

podąży, wzrost cen parceli, wzrost kosztów budowy a więc i komornego“ (Trudno tu chyba przypuścić, aby tylko wzrost kosztów budowy uważany był za jedynie wpływający na komorne). Na str. 72 powiada autor: „wzrost komornego może być wywołany wzrostem płac, lub cen materiałów budowlanych, lub stopy procentowej, lub wzrostem renty“. Na str. 92 spotykamy zdanie: „Przed wojną zwykło było komorne na lokale i mieszkania i to nie na skutek przeróbek, udogodnień—komorne zwykło było, ponieważ zwykło był jeden jego czynnik—renta gruntowa“. Przykładów podobnych można by przytoczyć więcej. Do sprzeczności tych doprowadziło autora dążenie odjęcia renty, a właściwie procesowi jej wzrostu, wszelkich ujemnych społecznie skutków.

Faktycznie renta miejska jest funkcją komornego i dzięki komornemu powstaje, toteż można by powiedzieć, że renta jest identyczna z pewnym elementem, ułamkiem komornego. Nie można oddzielić zjawiska renty miejskiej od zjawiska przychodów z terenów miejskich (czynszu, komornego), gdyż przychody te muszą zawierać w sobie element renty „jako zapłatę za użytkowanie monopolowego położenia gruntów. Przecistawianie renty i komornego, odniesienie renty do kategorii tylko skutków komornego jest nieporozumieniem. Renta jest elementem, który musi być uwzględniony w komornym, ale ma swe własne źródła, związane z położeniem, ograniczonością, uprzywilejowaniem, niezależne od komornego. Gdyby nie było nawet żadnej opłaty za mieszkania czy tereny, istniałyby jednak renty dla posiadaczy czy użytkowników, wypływające z większego uprzywilejowania wszystkich lub pewnych placów.

Popróbowałam wykazać sztuczność konstrukcyj teoretycznych p. Schimmla. Nie chcemy z nich wyprowadzać wszelkich konsekwencji. Jest faktem, że p. Schimmel unika wszelkich ujęć renty, któreby miały dalsze poważne konsekwencje. Zrobił z renty kukłę, którą pokazuje, kręcąc dowolnie w różnych kierunkach by wykazać, że jest niewinna i nikomu nie wadzi. Do pojęcia renty, pojęcia tak ostatnimi czasy od czasów Marshalla rozwiniętego nic nie dodał, raczej próbował odjąć mu monopolistyczny posmak. Również nic nie powiedział o czynnikach, które rodzą rentę, które czynią, że renta jest specyficzną formą dochodu, że to właśnie stanowi rdzeń wszystkich owych „demagogicznych“ projektów do wyzyskania renty. Wszystkie te sprawy p. Dr. Schimmel zgubił i zagubił w sztucznej próbie rozgraniczenia renty monopolowej i renty różniczkowej. Rozważam te zagadnienia na innym miejscu, powyżej. Tutaj jeszcze chcemy dotknąć się drugiej strony pracy p. Schimmla.

Książka p. Schimmla ma również zadania praktyczne — chce być podstawą dla polityki komunalnej. Cel swój jednak ujmuje w ten sposób że w całości jest negacją różnych metod dzisiejszych, natomiast jest niezmiernie skąpa w swej części pozytywnej. Stąd jej słabość organiczna.

Za nieporozumienie należy chyba uważać przypuszczenie autora, że uzasadnienie pewnej teorii może obalić uprawianie tej czy innej polityki przez związki komunalne. Autor wprost mówi: „w miastach, w których teorie Eberstadta zastosowano“ (str. 14). Jest to bodaj zupełne niezrozumienie zagadnienia i stąd wypływa pewno potrzeba szukania argumentów w dziedzinie, w której ich znaleźć nie można.

Polityka p. Dr. Schimmela wydaje się być o wiele bardziej jeszcze symplistyczna niż teoria. Przejechał się po Eberstadtzie i jego zwolennikach, którzy nie mają dostatecznego wykształcenia ekonomicznego i przeciwni są intensywnej zabudowie, dowodząc, że wzrost renty wprost odwrotnie większy jest w miastach o szerokiej podstawie, o niskich i małych domach. Powołując się niepotrzebnie na Naumanna, dowodzi, że właściciel wielopiętrowej kamienicy, choć wyższy z parceli swojej czerpie dochód, ale dochód ten nie polega na wyzysku lokatorów, tylko powstaje z bardziej celowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności i odciąża finansowo lokatora.

Przeciwko tej polityce, idącej wbrew widocznym interesom ludności, niema potrzeby wiele mówić. Wiadomo, że właśnie metody intensywnej zabudowy zrobiły z miast dzisiejszych potworne skupienia mas ludzkich, żyjące przeważnie w warunkach uznanych powszechnie za będące grubo poniżej wszelkich norm ludzkich. Wiemy, że owe polecane, nieszkodliwe i nie rodzące renty sposoby zabudowywania miast są jednocześnie formami, w których najmocniej utrzymuje się typ najmniejszych, najgorszych mieszkań. Pan Dr. Schimmel zapomniał zupełnie uwzględnić różnice jakie zna, statystyka między wielkością domów i mieszkań i między liczbą mieszkańców na jedno domostwo i jedną izbę przy każdym z tych systemów budownictwa, zapomniał swoich czytelników pouczyć, że przeciętnie dom w Anglii ma właśnie tylu mieszkańców ile jedna izba w domu warszawskim! Cóż z tego, że rodzina robotnika angielskiego płaci wyższe komorne, czy rentę niż mieszkańcy nieszczęsnych izb warszawskich. „Globalna renta“ — tu w mieście zacieśnionem i zbudowanym wbrew wszelkim przepisom higieny i wbrew, wszystkim przepisom uczciwości wyzyskiwanym, wbrew autorowi jest wyższa, stokroć wyższa niż w owych miastach angielskich, któremi nas autor straszy. Największą zda się bolączką społeczną, na którą zwrócił uwagę nasz autor, to krzywda posiadaczy kamienic, wynikła z wadliwych ustaw, że lokatorzy mogli uszczknąć część renty, będącej świętą własnością pierwszych. Ciągłe myślenie jego obraca się około tego zagadnienia — nie widzi innych, których setki nasuwa życie miasta. Należy go pocieszyć że w wielu krajach (Niemcy, Austria) ową rentę przeniesioną u nas na lokatora zużytkowała gmina dla stworzenia społecznych kapitałów, przy pomocy których walczyła z bezdomnością, z głodem mieszkaniowym...

Właśnie brak jasnej myśli społecznej prawodawców polskich sprawił, że owa renta, do której przestali mieć prawo posiadacze kamienic, owa renta bezpańska nie stała się rentą gminną, chociaż wynikała z ogólnych warunków gminnych mieszkaniowych w danej gminie, lecz mogła się stać rentą lokatorską a często i sublokatorską. Autor nie chce tego wszystkiego widzieć i ciągle sarka, że te lub owe przepisy i prawa polegały na przesunięciu renty z jednych rąk do drugih...

Bardzo słuszna jest krytyka autora polityki prowadzonej przez niektóre nasze magistraty (które?) zakładania pseudo miast - ogrodów, a raczej przedmieść ogrodów. Magistraty te rzekomo sprzedawały po cenach niższych niż rynkowe, tereny leśne, niszcząc, dodajmy, lasy „bez żadnej korzyści dla warstw najbardziej upośledzonych“. Parcele te kupują nie robotnicy, lecz spekulanci, którzy je sprzedają bardzo szybko po cenie rynkowej, realizując w ten sposób prezent, jaki im magistrat zrobił“. Piszemy się całkowicie na opinię autora. Stwierdza on tu dwie ujemne rzeczy które przedtem polecał: sprzedaż po niskich cenach i rolę spekulantów.

Z autorem polemika jest trudną sprawą gdyż bez ceremonji do potrzeb swoich dopasowuje i naciąga fakty. Wobec „idealizowania“ u nas różnych form wieczystej dzierżawy, autor używa najbardziej ciemnych barw by instytucję tę zrobić niepopularną. Poprostu pisze: „W ten sposób powstają słynne „slums“: są one bezpośrednim skutkiem tej wyidealizowanej instytucji „leaseholdu“. Jest to już dość grube naciąganie faktów. „Slumsy“ nie spotykają się wszak na terenie całej Anglii, a „leasehold“ jest instytucją powszechną — czy aby nie działają tu jakieś inne czynniki? Czyż kraje Europy, a zwłaszcza Polska, nie mając leaseholdu nie mają swoich, o ile gorszych „slumsów“.

W ostatnim rozdziale (XI) autor reasumuje wszystkie swoje praktyczne wywody. Występuje więc przeciw ochronie lokatorów, jako środkowi walki z rentą, choć ten środek ten nie zawsze się stawał, gdyż „takie sztuczne i nienaturalne przesuwanie dochodu społecznego wywołuje w organizmie społeczno - gospodarczym silne tarcia“ i wynik jego jest wybitnie szkodliwy. Dziwna rzecz, że autor nie myślał ani przez chwilę o lokatorach, których prawo to nie chroniło — o eksmisjach, o bezdomności, o wszystkich tych klęskach, któreby powstały, gdyby ochrony lokatorów nie były wprowadziły w czasie wojny niemal wszystkie państwa. A wszak nie wszędzie odprzedaż lokali była możliwa, a stąd i krzywda właścicieli kamienic!

Falszywie przedstawia i ośmiesza politykę rezerw terenowych, tak ważną i zdrową w życiu związków komunalnych, której nie rozumie i którą fałszywie komentuje (str. 160). Podatkowanie placów wolnych, przeciwko któremu tak zasadniczo przemawia p. Dr. Schimmel, powstało przedewszystkiem stąd,

że chciano uniemożliwić spekulowanie temi placami, że chciano opodatkować tych, co kupując place, nie dające dochodu, unikali wszelkiej interwencji władz podatkowych, a spekulując, podbijali ceny placów i t. d. Wszyscy ci liczni i u nas placowi spekulanci przez podatki zostali złapani w sidła, z których zrzecznie przecież umieli się wywinąć. Cóż można na to zrobić, że place są wygodną formą kapitalizacji i oszczędzania. Nic dziwnego, że skoro ktoś ucieka od podatkowania, to tam go łowią. Nie należy nawet z tem wiązać polityki obniżania cen parceli na tej drodze, bo to jest istotnie obosieczny środek, który nie wiadomo w jaką stronę może się zwrócić ostrzem. Musi być i jest najczęściej używany oględnie i w związku z innemi sposobami regulowania kwestji cen parceli.

Nie zgadza się autor również na stosowanie podatku od przyrostu wartości. Argumenty przytoczone są uznane przez ogół praktyków; nie wnoszą nic nowego. Jest to niewątpliwie jedna z najtrudniejszych form opodatkowania, która dodajmy niekoniecznie musi być oddzielona od podobnego podatku nałożonego nie tylko na nieruchomości, ale na wszelkie dobra, których wartość zależy od zbiorowości.

Obawia się tu autor, że po przewycięzeniu wszelkich trudności, gdyby udało się podatek od przyrostu wartości nałożyć, to renta nie spełniałaby ważnej funkcji — „odpadłby motyw do największego wysiłku dla jednostek gospodarujących“. Sądę, że tego motywu w stosunku do renty nigdy nie można postawić, gdyż nigdy renta nie jest motywem czynu. Przecież to nie zysk, nie sprawność czyjaś ją tworzy — ona tworzy się właśnie niezależnie od tych cech niezależnie od jednostek gospodarujących i spada im jak owe bajkowe „pieczone gołąbki“. Inaczej nie będzie to renta. I niema wtedy nad czem rozrywać szat...

Niezwykle są natomiast środki, które autor proponuje: „Zastosowane konsekwentnie, mogą przyczynić się bądź to do obniżenia renty, bądź to do zahamowania lub osłabienia dalszego jej wzrostu“. Dowiadujemy się, że „głównym źródłem miejskiej renty gruntowej jest oszczędność na czasie i kosztach przejazdu“ z pewnego punktu w stosunku do innego mniej dogodnie położonego. (Czy potrzebna była matematyka dla tak prostego wniosku?). Stąd oszałamiający wniosek: „wszystko co ułatwia komunikację w obrębie miasta przyczynia się do wyrównania rozpiętości rent poszczególnych punktów“, a w następstwie wstrzyma lub zwolni tempo, jej wzrostu. Stąd cały splot wniosków komunikacyjnych, w których kulminuje twierdzenie: „dla ludności o małych dochodach rower jest dogodnym i tanim środkiem komunikacyjnym“. Czy dlatego stwierdzenia warto było pisać całą książkę?

Do środków tych „walki z przestrzenią“, aż nadto dobrze znanych politykom komunalnym, dorzuca autor uwagi swoje o „dekoncentracji“ osiedli dzisiejszych i proponuje umieszczać

na peryferjach zakłady użyteczności publicznej, więzienia, mieszkania robotnicze i t. d., zaleca przytem „uniar“ w tej polityce urbanistom i politykom mieszkaniowym, którzy, jak zapewnia, mogą „wiele zdziałać w dziedzinie walki z rentą miejską bez uciekania się do utopijnych koncepcyj, sprzecznych z podstawowymi zasadami gospodarstwa społecznego“.

Należałoby tu dodać, że środki te mogą działać i działają na rentę różniczkową, natomiast zostaną bezsilne wobec roli jaką spełnia renta monopolowa. Czuje to autor i dla tego tak miękko formułuje swoje ostateczne, bezsilne wywody.

Praca p. Dr. Schimmla razi tem, że nie była napisana z czystą myślą naukową. Naukowość przyćmiła w nim obrona interesów pewnej grupy społecznej. Odbija się to fatalnie na całym rozumowaniu i na nastawieniu autora — autorowi niestety chodzi o udowodnienie pewnych tez, które nie dają się dowieść i na wyprowadzeniu praktycznych postulatów, które są przeważnie antyspołeczne i nieszczerze.

Trudno z nim wojować, bo należałoby napisać drugą książkę, gdzie prawie wszystkie twierdzenia trzeba by odwrócić.

K. Krzeczkowski.

Leon Władysław Biegeleisen. — Polityka aprowizacyjna miast polskich (Warszawy i Lwowa). Geneza — Historia — Stan faktyczny — Tendencja — Ocena i wnioski. Warszawa 1935. Nakładem Towarzystwa dla Polityki i Administracji Gospodarczej.

Praca powyższa, z której treścią i wynikami pragniemy zaznajomić czytelnika na tem miejscu, wiąże się ściśle z działalnością Prof. Biegeleisena jako konsumenta dla spraw gospodarczo - aprowizacyjnych m. Warszawy oraz przedsiębiorstw komunalnych m. Lwowa.

Trudno w sposób bardziej ścisły i trafny przedstawić przedmiot i cel pracy oraz zakres poruszonych w niej zagadnień, aniżeli uczynił to sam autor w przedmowie do omawianej tu książki: „Opracowanie niniejsze obejmuje zasadniczo dwie części: pierwszą charakteru opisowo - poznawczego, oraz historycznego, gdzie omawiam genezę i historję oraz stan faktyczny i tendencje rozwojowe aprowizacji komunalnej, oraz drugą — dynamiczno - teleologiczną, obejmującą ocenę oraz ogólne i szczegółowe wnioski i postulaty na przyszłość, w dalszym ukształtowaniu stosunków aprowizacyjnych... Głównie rozważania poświęcam bezpośrednio aprowizacji jako zagadnieniu szczególnie interesującemu ze stanowiska ekonomicznego i komunalnego. Nadto jednak traktuję w nawiązaniu do stosunków warszawskich pośrednią aprowizację, więc rzeźnię, targowiska oraz hale targowe, którym jednak, zwłaszcza pierwszemu zagadnieniu, poświęcam równocześnie obszerniejsze studjum na

tle kwestji mięsnej z punktu widzenia zarówno produkcji, jak i obrotu oraz konsumpcji“.

W pierwszej części książki autor precyzuje na wstępie zadania i obowiązki, jakie ciążyą na związkach samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacji, następnie zaś kolejno, opierając się na bogatym materiale faktycznym, nierzadko posługując się odpowiednimi zestawieniami statystycznymi, omawia następujące tematy: historję, cele i zadania aprowizacji miejskiej w Warszawie, aprowizację miejską we Lwowie, jej historję, cele, zadania, teren działalności i charakter zaopatrzenia, komunalny obrót handlowy aprowizacji warszawskiej i jego porównanie z obrotem prywatnym, komunalny obrót detaliczny w Warszawie i Lwowie, kalkulację, ruch i politykę kształtowania cen w miejskim obrocie zarówno hurtowym, jak i detalicznym, działalność czynnika komunalnego w zakresie obrotu bydłem i mięsem, genezę i organizację obrotu i interwencji zbożowej w działalności aprowizacyjnej miast, działalność w zakresie obrotu opałem, przyczyny i podstawy finansowo - administracyjne przekształcenia Miejskich Zakładów Zaopatrywania Warszawy na samodzielne przedsiębiorstwa aprowizacyjne, wreszcie omówienie organizacji i działalności każdego z nowo utworzonych, samodzielnych przedsiębiorstw aprowizacyjnych m. st. Warszawy: Miejskich Zakładów Spożywczych, Miejskich Zakładów Mięsnych, Mleczarni Miejskiej, Miejskiej Piekarni Mechanicznej i Miejskich Zakładów Opałowych.

Szczególnie jednak interesująca jest druga część pracy, w której autor przedstawia i uzasadnia postulaty rozwoju komunalnych przedsiębiorstw i urządzeń aprowizacyjnych Warszawy i Lwowa.

Zasadniczo prof. Biegeleisen nie jest zwolennikiem zbyt daleko idącego wnikania czynnika publicznego w dziedzinę gospodarki aprowizacyjnej. „Z istoty swej — czytamy na str. 195 — nie nadaje się handel artykułami spożywczymi dla inicjatywy państwa czy samorządu terytorjalnego, mamy tu bowiem do czynienia z działalnością, wymagającą raczej drobnych i średnich warsztatów pracy, licznej obsady personalnej, oraz ustawicznej kontroli, co, przy znacznem ryzyku i trudności egzekutywy, czyni bezpośredni udział czynnika publicznego w zakupie, sprzedaży i przerobie szczególnie trudnym“.

Wejście czynnika publicznego — tak jak to miało miejsce szczególnie w odniesieniu do stosunków warszawskich, pozatem również i lwowskich — musiały uwarunkować i spowodować specjalne stosunki i okoliczności. Przytem niewątpliwie najważniejszą przyczyną była tu niedostateczność i nieład w organizacji przedsiębiorczości prywatnej, nie dającej gwarancji należytego zaspokojenia potrzeb szerokich warstw konsumentów. Ponadto niemałą rolę odegrał tu również brak odpowiedniej aktywności ze strony czynnika spółdzielczego. Ostatni zaś

kryzys gospodarczy nietylko, że nie osłabił, ale przeciwnie, wzmocnił argumenty za tem szerszem i tem energiczniejszym zajęciem się czynnika publicznego dziedziną aprowizacji miasta.

Pierwszorzędnem narzędziem działalności czynnika komunalnego w tej dziedzinie są przedsiębiorstwa, urzędnicy i majatki rolno - ogrodniczo - leśne, stanowiące własność samorządową. W chwili obecnej, jeśli chodzi o Warszawę, szczególnie doniosłą rolę odgrywa czynnik komunalny, czy to jako producent, czy to jako kupiec, czy też wreszcie jako jedno i drugie jednocześnie, w odniesieniu do pięciu następujących artykułów: pieczywa, mleka, nabiału, mięsa i środków opałowych.

Postulaty autora w kierunku racjonalizacji i modernizacji pracy czynnika publicznego w dziedzinie aprowizacyjnej gospodarki w mieście, posiadają trojaki charakter: prawno - organizacyjny, kupiecki i techniczny.

Wśród postulatów charakteru prawno - organizacyjnego wymienić należy jako najważniejsze: skupienie całokształtu aprowizacyjnej polityki w jednej komórce organizacyjnej zarządu miejskiego, powołanie miejskiej rady spożywczej w charakterze ciała opiniodawczego, przyjęcie właściwych form organizacyjnych dla poszczególnych przedsiębiorstw miejskich z tej dziedziny (przytem autor proponuje bądź wydzielenie formalno organizacyjne z centralnej administracji komunalnej z jednoczesnem oparciem ich działalności na własnym statucie, jednakże bez nadania samoistnej osobowości prawnej, bądź też nadanie im form spółki handlowej — akcyjnej czy też z ograniczoną odpowiedzialnością — z pozostawieniem kapitału przedsiębiorstwa albo całkowicie w rękach komunalnych, albo częściowo również i w rękach czynnika spółdzielczego lub społecznego).

Postulaty natury kupieckiej dotyczą w głównej mierze: planowości w gospodarce poszczególnych agend, racjonalizacji polityki zakupów oraz racjonalizacji kontaktu z odbiorcą (np. premjowanie odbiorców), właściwego kształtowania cen, a w dalszej konsekwencji również i ostatecznych zysków, racjonalizacji w rozmieszczeniu poszczególnych agend na terenie miasta, zastosowania odpowiednich metod rachunkowości, wprowadzenia celowej reklamy i propagandy — i właściwej metody płac, oparcia działalności na współpracy z spółdzielniami żywców, z organizacjami o charakterze społeczno - obywatelskim i t. p., odpowiedniego zorganizowania i kształtowania działalności aparatu kredytowego i t. d.

Postulaty powyższe autor szczegółowo precyzuje, omawiając każde z poszczególnych przedsiębiorstw aprowizacyjnych Warszawy i Lwowa.

Podobnie zajmuje się autor również poszczególnymi miejskimi urządzeniami aprowizacji pośredniej: rzeźni, targowisk, hal targowych i domu składowego publicznego. W dziedzinie

tej zwraca szczególną uwagę na niedostateczność i prymitywizm urządzeń, konieczność odpowiedniej rozbudowy i modernizacji zarówno technicznej jak i organizacyjnej, na potrzebę załatwienia kwestji robotniczej, na konieczność wypracowania podstaw dla odpowiedniej polityki taryfowej w dziedzinie przewozów kolejowych i t. d. Wielki nacisk kładzie autor na brak w Warszawie tak zasadniczego urządzenia, jakim jest wielka, centralna chłodnia miejska, bez której dotychczasowy stan aprowizacji miejskiej szwankuje zarówno pod względem aprowizacyjno - kupieckim, jak — i to przede wszystkim — pod względem higienicznym.

Pracę uzupełniają tabele statystyczne, obrazujące obroty i rezultaty finansowe poszczególnych działów aprowizacyjnych Mięskich Zakładów Zaopatrywania Warszawy do chwili ich przekształcenia na poszczególne, autonomiczne przedsiębiorstwa komunalne.

b-m.

Zagadnienie gospodarki Samorządu Warszawy. Praca zbiorowa, wydana z zasiłku Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie, tom I, Warszawa 1935, str. 267.

Wielkie miasto w znacznym stopniu utrudnia i hamuje rozwój samorządu, jeśli chodzi o jego wartości psychologiczne i socjologiczne. Wielkie miasto rozluźnia tak istotny dla samorządu element więzi sąsiedzkiej. W wielkiem mieście wytwarza się poważny dystans pomiędzy społecznością komunalną a władzami komunalnymi, który to dystans rośnie tem bardziej, im większe jest dane miasto.

Z drugiej jednak strony bynajmniej nie rozluźnia się wspólnota interesów gospodarczych, czy techniczno - administracyjnych. Przeciwnie, wielkie miasto wytwarza w bardzo silnym stopniu centralizację zainteresowań sprawami działalności gminy, co ma swe źródło w uspołecznieniu — czy też ściślej — w usamorzadowaniu i scentralizowaniu zaspokojenia potrzeb danej społeczności komunalnej. Zwłaszcza jeśli chodzi o potrzeby najbardziej powszechne i elementarne, jak: komunikacja, woda, kanalizacja, oświetlenie i t. d.

Stwierdzenie powyższych zjawisk zmusza do specjalnego zorganizowania współżycia społecznego i gospodarczego na terenie wielkiego miasta, którego formą zewnętrzną ma być samorząd.

Rzeczą pierwszorzędną wagi dla należytego rozwoju samorządu w wielkiem mieście jest wzmocnienie rozpadającej się więzi sąsiedzkiej i zmniejszenie dystansu między władzami gminnymi a społeczeństwem.

Do tego celu prowadzić mogą różne drogi. Z tych, pierwszorzędną wagi jest należyte rozwiązanie zagadnienia organizacji samorządu stołecznego od strony prawnej. Stworzenie właści-

wych ram prawno - organizacyjnych, któreby nie utrudniały, a ułatwiały kształtowanie się treści społecznej na terenie wielkiego miasta jest punktem i podstawowym i wyjściowym. Nie rozwiązuje jednak sprawy całkowicie. Jako dopełnienie winien się pojawić czynnik psychologiczny, czynnik zainteresowania społeczeństwa działalnością władz centralnych, zwłaszcza zaś czynnik zrozumienia zarówno celów jak i intencji, jak wreszcie metod pracy przez władze te sprawowanych. Tu właśnie występuje problemat wzajemności kontaktów między społecznością gminną i władzami gminnymi, i to zarówno jeśli chodzi o jego nawiązanie, jak i utrzymanie.

W pewnych okresach potrzeba owych kontaktów występuje szczególnie silnie. Ma to miejsce w momentach nasilenia dynamiki rozwojowej danego miasta, w okresach wielkich zmian i przeobrażeń, w okresach doniosłych reform, w okresach szczególnego nasilenia potrzeb, i wynikającej stąd konieczności rozwiązania tych potrzeb.

Prasa periodyczna, która szczególnie jest do tego powołana, nie zawsze spełnia należycie swe zadania. Powierzchowność, brak ciągłości, uleganie nastrojom chwili, brak obiektywizmu, tendencyjność, stronnictwo sprawiają, że wyniki działalności prasy na tym odcinku nie zawsze dadzą się ocenić obiektywnie.

W tych właśnie momentach szczególnie doniosłą rolę mogą odegrać publikacje tego typu, co omawiana tutaj praca.

Twórczą rolę pośrednika pomiędzy społeczeństwem a władzami miasta bierze na siebie uczony i znawca poszczególnych spraw i zagadnień samorządowych, istniejących na terenie stolicy.

Zresztą powyższa, jeśli tak rzecz można, misja społeczna nie wyczerpuje znaczenia takiej publikacji. Jej rola wybiega znacznie poza teren stolicy. Sprawy stolicy bowiem w znacznym stopniu zająają się wzajemnie o sprawy całego państwa — stąd też publikacja tego rodzaju może ułatwić i wyjaśnić stosunek gospodarki stolicy do gospodarki całego państwa.

Wreszcie podkreślić należy naukowy walor tego typu publikacji. Zwłaszcza w Polsce, gdzie naukowa literatura samorządowa jest tak uboga, praca taka jest wkładem czynnym i pozytywnym. Jej treść zainteresuje nie tylko działacza samorządowego, czy człowieka zawodowo pracującego w samorządzie, ale każdego prawnika, ekonomistę, socjologa czy też polityka społecznego, podchodzącego do zagadnień samorządowych od strony naukowej.

Na treść pierwszego tomu składają się następujące rozprawy:

- d-ra Maurycego Jaroszyńskiego — Problem ustroju stolicy;
- inż. Alfonsa Kühna — Rola przedsiębiorstw w samorządzie Warszawy;
- inż. Jana Kubalskiego — Komunikacja m. st. Warszawy;

Teodora Toeplitza — Polityka gruntowa m. st. Warszawy;
Edwarda Strzeleckiego — Zagadnienie mieszkaniowe
współczesnej Warszawy;

inż. Stanisława Różańskiego — Zagadnienia rozwoju Warszawy i jej regionu.

Kazimierz Romaniuk.

Inż. Zygmunt Słomiński. — Gospodarka Warszawy w dobie kryzysu 1930 — 1934. Warszawa 1935, str. 91.

Były prezydent miasta Warszawy wygłosił pod powyższym tytułem odczyt w Stowarzyszeniu Techników w dn. 17.V. 1935 r., poczem wydał go w specjalnej broszurze, którą uzupełnił szeregiem aneksów, zawierających cytaty z okólników Prezydenta Miasta, z exposé budżetowych 1931/32, 1932/33, z przemówień Prezydenta Miasta na posiedzeniach Rady Miejskiej oraz rozmaite opinie z prasy codziennej.

Aby wytłumaczyć wszystkie trudności, jakie musiał pokonywać i przezwyciężać w wykonywaniu swych obowiązków samorząd stolicy, autor cofa się do lat wojennych i przedstawia ciężkie warunki, w których Warszawa już w owych latach się znalazła, a które tak fatalnie na jej późniejszym rozwoju zaciążyły. Okres inflacji pogorszył jeszcze i tak już ciężką sytuację finansową miasta, gdyż w najwyższym stopniu utrudnił prowadzenie prawidłowej gospodarki. O normalnem funkcjonowaniu gospodarki finansowej nie mogło być mowy, ponieważ miasto nie posiadało ściśle ustabilizowanych źródeł dochodów — system podatkowy ulegał przez wszystkie te lata najrozmaitszym zmianom. Miasto nie miało możliwości zaciągania pożyczek wobec niepewnej sytuacji politycznej, a przede wszystkim nie miało budżetu. Zdaniem autora dopiero w ostatnich latach jego urzędowania gospodarka finansowa Warszawy została uporządkowana, gdyż cprawda ustawa regulująca finanse komunalne ukazała się w sierpniu 1923 r., lecz przepisy wykonawcze do niej ukazały się w latach późniejszych.

Dopiero w r. 1924, w momencie stabilizacji waluty, rozpoczyna się lepsza konjunktura wogóle, a dla samorządu Warszawy lepsze czasy. W tym to czasie miasto rozpoczęło prace inwestycyjne na różnych odcinkach życia gospodarczego, na co wydawało swoje olbrzymie nadwyżki budżetowe. Miastu przybysza duża liczba przedsiębiorstw komunalnych, buduje się wiele gmachów szkolnych i innych, powstają nowe parki, zielonice, boiska sportowe i t. d. Zwiększa się liczba linii tramwajowych, wodociagowych, kanalizacyjnych, gazowych, polepszają się bruki w śródmieściu i na przedmieściach, wzrasta majątek miejski.

Lata dobrej konjunktury mijają jednakże i na tle ogólnego kryzysu następuje także załamanie gospodarki komunalnej.

W r. 1930 dochody miasta zaczynają gwałtownie maleć, rozpoczyna się gospodarka deficytowa, Warszawa ma coraz większe trudności finansowe. Rok 1931/32 staje się rokiem katastrofalnym, rokiem licznych strajków pracowników i robotników miejskich z powodu zmniejszania i nawet niewypłacania pensyj. Miastu grozi bankructwo. Źródła dochodu wciąż maleją, wpływy podatkowe zmniejszają się, magistrat musi się uciekać do ostrych środków ratunku. Prace inwestycyjne zostają porzucone, następują redukcje wynagrodzeń i redukcje personalne. Niektóre działy gospodarki zostają wogóle zlikwidowane, inne zreorganizowane i usprawnione. Miasto porządkuje swoje zadłużenie.

Walkę z kryzysem utrudniała, zdaniem autora, sztywność wynagrodzeń, umowy zbiorowe, których nie można było zrywać przed czasem z obawy strajków pracowników, wreszcie najrozmaitsze obciążenia nakładane na gminę przez Państwo i jednocześnie zmniejszanie wpływów miasta z niektórych podatków.

Prócz wszystkiego utrudniał prace Zarządu Miejskiego fakt, iż od r. 1930 Rada Miejska stale oczekiwała nowych wyborów, wskutek czego wszelkie jej poczynania musiały, siłą rzeczy, nosić charakter tymczasowości.

Mimo wszelkich trudności sądzi autor, iż „ogromny wysiłek, skierowany ku opanowaniu kryzysu, nie okazał się bezskuteczny“, jeżeli wykonanie budżetu 1933/34 przyniosło, niewielką wpprawdzie, ale bądź co bądź nadwyżkę budżetową.

Ze względu na stanowisko, jakie zajmował autor w gospodarce stolicy, praca powyższa nosi na sobie wyraźne piętno subiektywizmu w opisie i ocenie poszczególnych procesów i faktów. Przebija w niej ton optymizmu i przeświadczenie, że z wszystkich możliwych środków i metod, jakie można było w poszczególnych wypadkach stosować, te, które zastosowano, były możliwie najlepsze. Z tem stanowiskiem, niestety, nie zawsze można się zgodzić.

F. R.

Dr. Józef Zawadzki. — Zarys gospodarczej polityki komunalnej, Warszawa 1935. Wykłady w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie w roku 1934/35, str. 103.

Powyższa publikacja dr. Józefa Zawadzkiego obejmuje 12 wykładów wygłoszonych w r. akad. 1934/35 w Warszawskiej Szkole Nauk Politycznych.

Celem autora było w sposób możliwie praktyczny przedstawić całość zagadnień, związanych z gospodarczą działalnością czynnika komunalnego w Polsce. Oczywiście szczupłość ram czasowych nie pozwoliła autorowi pogłębić żadnego z poruszonych tematów. Poszczególnych spraw — rzechy można — autor zaledwie dotyka, żadnego nie pogłębia ani rozwija.

Rozpoczyna autor krótkim szkicem historycznym samorządu europejskiego, na tem tle rysuje sytuację samorządu na ziemiach polskich przed wojną, próbuje stworzyć definicję samorządu i sprecyzować jego stosunek do państwa.

Skolei autor omawia zadania samorządu, posługując się jako materiałem, danymi statystycznymi, dotyczącymi wydatków budżetowych za kilka okresów wstecz, poprzedzających okres wygłoszenia niniejszych wykładów. Zadania te autor ujmuje bardzo szeroko. Jego zdaniem: „samorząd winien wykonywać wszelkie zadania w zakresie gospodarki, zdrowia, kultury i oświaty, z zastosowaniem się do warunków miejscowych oraz do potrzeb ludności, zamieszkującej dane terytorjum, przyczem powinien uwzględniać warunki geograficzne i klimatyczne terenu, oraz dostosowywać ogólne zasady polityki gospodarczej państwa do potrzeb miejscowych“.

Owym olbrzymim obowiązkom nie odpowiada, zdaniem autora, struktura dochodów związków komunalnych. Struktura ta od momentu wydania ustawy o finansach komunalnych stale ulega zmianie na gorsze: „prawodawstwo idzie po linii niezrozumienia potrzeb samorządu“ (str. 30), zwiększając obowiązki samorządu z jednej strony — „prawodawca szedł w kierunku zwiększania wpływów państwa kosztem zmniejszania wpływów samorządu“.

Przy okazji omawiania dochodów samorządu autor udziela wskazówek jak należy prawidłowo administrować majątkiem samorządu, jak należy kształtować politykę podatkową, jakie i w jakich rozmiarach winny być nakładane na społeczeństwo opłaty za korzystanie z urządzeń i usług samorządu i t. d.

Specjalny rozdział poświęca autor przedsiębiorstwom samorządowym, omawiając ich istotę, formy organizacyjne, wytyczne i zasady jakie należy brać pod uwagę przy ich zakładaniu, prowadzeniu, wskazówki co do polityki kształtowania zysków oraz potrzeby jakie w tej dziedzinie musi zaspokoić czynnik komunalny.

Wiele miejsca poświęca autor omówieniu sprawy wydatków w samorządzie, powracając tem samem i rozwijając sprawę zadań samorządu w Polsce, przechodząc po kolei niemal wszystkie ważniejsze tereny i formy pracy związków samorządu terytorjalnego.

Zamykają pracę uwagi i rady autora co do zasad przeprowadzania w samorządach akcji inwestycyjnej oraz uwagi co do roli związków celowych na tem polu.

Nie ze wszystkimi uwagami, wnioskami i zaleceniami można się zgodzić bez zastrzeżeń. Wydaje się, że w wielu wypadkach autor, formułując swój sąd czy zalecenie, ucieka się do nazbyt daleko idących uproszczeń i skrótów, co częściowo możnaby wytłumaczyć szczupłością ram pracy i płynącą stąd lakonicznością w przedstawianiu zagadnień. Weźmy dla przy-

kładu następujące zdanie: „... należy pamiętać... że każde przedsiębiorstwo publiczne musi być prowadzone w myśl zasad ściśle handlowych i że rentowności przedsiębiorstwa lekceważyć nie wolno. Przedsiębiorstwem publicznym, które daje deficyty, nie jest do pomyślenia, bo rezultatem tego będzie to, że deficyty pokryte być muszą z innych środków publicznych, a więc z opłat i podatków, czyli będą płacić za świadczenia zrobione jednemu obywatelowi, obywatele, którzy z tego nie korzystają. Dlatego przedsiębiorstwo musi być tak skalkulowane, że jeżeli zysków nie daje, to w żadnym razie nie może dawać strat“ (str. 55).

Formułując zdanie powyższe, autor zdaje się zapominać, że zysk w przedsiębiorstwie komunalnym, zwłaszcza zaś niemopolistycznym, a wolnokonkurencyjnym podlega prawom rynku, na jego kształtowanie nie zawsze można wywrzeć wpływ decydujący.

Zapominać zdaje się autor również, że w przedsiębiorstwie komunalnym czynnik zysku posiada znaczenie drugorzędne. że na politykę kształtowania zysków w danym przedsiębiorstwie decydująco muszą wpływać przede wszystkim względy na dobro społeczne — a więc że możliwe są wypadki, gdy ze względu na interes społeczny trzeba będzie dostarczać dóbr lub usług poniżej kosztów własnych przedsiębiorstwa (np. w takich przedsiębiorstwach jak wodociągi, przedsiębiorstwa komunikacyjne — zwłaszcza w pierwszych latach istnienia tych przedsiębiorstw). Dlatego zakwestjonować należy sąd autora, że przedsiębiorstwo komunalne „... w żadnym razie nie może dawać strat“. Życie uczy, że przedsiębiorstwa komunalne dawały i dają deficyty i że pomimo to nikt nie zamierza przystąpić do ich natychmiastowej likwidacji.

Terminologia używana przez autora niezawsze odznacza się naukową ścisłością. Autor twierdzi np., mówiąc o formach organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych: „Nie tak dawno... znano tylko dwie postacie prowadzenia przedsiębiorstw: monopole lub też koncesjonowanie przedsiębiorstw“ (str. 47), a nieco dalej w tej samej materji: „Jak już zaznaczyłem, przed wojną znano albo zwykłą administrację własną, albo też oddawanie przedsiębiorstw w dzierżawę“. Wynika z tego, że „monopole“ to tyle, co przedsiębiorstwa prowadzone w „zwykłej administracji własnej“, a „koncesjonowanie przedsiębiorstw“ to tyle, co „oddawanie przedsiębiorstw w dzierżawę“. W pierwszym wypadku autor połączył znakiem równości dwa zjawiska z zupełnie różnych płaszczyzn (monopol jest zjawiskiem czysto ekonomicznym, „administracja własna“ — jedną z form organizacji pracy w administracji publicznej). Zjawiska powyższe bynajmniej nie muszą się z sobą pokrywać, aczkolwiek oczywiście zdarza się, że niektóre przedsiębiorstwa prowadzone w „zwykłej administracji własnej“, znajdują się w monopolicz-

nych warunkach pracy — zdarzają się również i zjawiska odwrotne. Błędne natomiast jest utożsamienie koncesji z dzierżawą.

Jako były radny Warszawy autor w pracy swojej obficie cytuje przykłady z gospodarki stołecznej. Sprawia to wrażenie pewnej jednostronności, trudno bowiem uznać stosunki i warunki gospodarki stołecznej za typowe dla stosunków i warunków pracy samorządu w całej Rzeczypospolitej.

Praca powyższa ukazała się nakładem dwutygodnika „Samorząd Miejski“, wydawanego przez Związek Miast Polskich.

b—m.

BIBLIOGRAFJA.

Książki polskie.

- Aseńko J. i Grodzicki A. — Kontrola finansowa. Zeszyt I. Warszawa, 1935. Str. 43.
- Babicki J. Cz. — Jestem opiekunem. Warszawa, Ministerstwo Opieki Społecznej, 1935. Str. 27.
- Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w 1932/33. Część I i II. Warszawa, Instyt. Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach, 1935.
- Bagiński Wł. — Nowy ustrój pracy w Niemczech. Warszawa, Inst. Spraw Społecznych, 1935. Str. 144.
- Baliński Wł. — Metody porządkowania i przechowywania papierów w biurze i w domu. Warszawa. Str. 172.
- Baranowski F. — Zagadnienia Ubezpieczeń Publicznych w Polsce. Poznań, Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych 1935.
- Bernadzikiewicz T. — Zagadnienie rentowności przedsiębiorstw. Warszawa 1935. Str. 108.
- Biegeleisen L. W. dr. — Szkoła a gospodarstwo narodowe. Warszawa, 1935, tom II str. 232.
- Biegeleisen L. W. dr. — Polityka gospodarczo - aprowizacyjna miast polskich. Warszawa, 1935, str. XIV + 289.
- Bielak M. — Teoretyczne podstawy formalnej strony gospodarki państwowej. Warszawa, Stow. Urzęd. Skarbowych R. P., 1935 str. 183.
- Bilans płatniczy Polski za lata 1931 i 1932. Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. VIII + 41.
- Bilans płatniczy Polski za 1933 r. Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. 8.
- Bloch J. — Nowe prawo o sądach pracy z dn. 24 października 1934 r. Warszawa, 1935.
- Błażejowski W. — Historia harcerstwa polskiego. Wyd. II jubileuszowe. Warszawa, 1935.
- Borowiecka M. — Program szkół wieczorowych dla młodocianych. Warszawa, Instytut Oświaty Dorosłych, str. 71.
- Braun J. — Twórcza wartość i drogi rozwoju woj. Kieleckiego. Kielce 1935.
- Broda A. S. — Zadłużenie drobnych gospodarstw w 1934 r. Warszawa, Instytut Nauk. Gosp. Wiej. 1935.
- Bruner Br. — Opieka nad szkołami polskimi zagranicą. Światowy Związek Polaków z zagranicy, 1935, str. 47.
- Brzozowski J. — Przedpola frontu gospodarczego. Kraków, 1935, str. 266.

- Car St. — Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 1935, str. 79.
- Car St. i Podowski B. — Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu. Warszawa, 1935, str. 159.
- Chałasiński J. dr. — Tło socjologiczne pracy oświatowej. Warszawa, Instytut Oświaty Dorosłych, 1935, str. 130.
- Chmielewski Z. — Czynniki psychiczne spółdzielczości. Warszawa, Spółdzielczy Instytut Naukowy, 1935, str. 184.
- Chojecki Z. — Motoryzacja i konkurencja samochodu z koleją żelazną. Część I Polska. Warszawa, Izba Przem. - Handl. 1935, str. 60.
- Curzytek J. — Położenie gospodarstw włościańskich w 1934/35 r. Warszawa, Inst. Nauk Gosp. Wiejsk. 1935, str. 26.
- Curzytek J. — Organizacja pracy w gospodarstwach włościańskich. Warszawa, Inst. Nauk. Gosp. Wiejsk., 1935.
- Czerwijowski Z. — Projekt sfinansowania melioracji Poleśia. Warszawa, Pol. Zaw. Związek Roln. i Leśn. 1935.
- Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Nieruchomości i budynki w miastach. Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935 str. VII + 57.
- Dziadosz Ig. — Współpraca izby rolniczej z samorządem terytorjalnym. Łuck. Wołyńska Izba Rolnicza, 1935, str. 20.
- Dziadosz J. — Magazyny zbożowe. Łuck, 1935.
- Dziekoński T. — Wychodźstwo a zagadnienie turystyki i podróży do Polski. Warszawa, 1935.
- Feller B. — Ustawa stemplowa. Wyd. IV zmienione. Kraków, 1936.
- Feliński R. — Miasta, wsie, uzdrowiska w osiedleńczej organizacji kraju. Warszawa, 1935, str. 245.
- Frankowski J. — Zawieranie układów przez Bank Akceptacyjny. Poznań, 1935.
- Franz A., Komorek Z. — Ustawa o państwowym podatku dochodowym. Komentarz i t. d. Warszawa, 1935, str. XII + 350 + 37.
- Fularski M. — Zagadnienia ruchu turystycznego. Warszawa 1935.
- Fularski M. — Turystyka jako dział gospodarki narodowej. Warszawa, 1935.
- Gajewski W. — Zagadnienie rozwoju miast woj. wschodnich. Warszawa, Tow. Rozwoju Ziemi Wschodnich 1935, str. 15.
- Gliwicz H. — Kryzysowe rozważania ekonomiczne. Warszawa, 1935.
- Gospodarka elektryczna w Polsce. Warszawa, Zw. Elektryczni Polaków 1935, str. 994.
- Grabski Wł. — Idea Polski. Warszawa, 1935, str. 190.
- Hasfeld B. — Orzecznictwo podatkowe Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego 1924 — 1934 r. Warszawa, 1935.
- Hausner R. — Skorowidz ustawodawstwa polskiego. Część VI od 1 stycznia 1933 do 1 stycznia 1935 r. Warszawa, 1935.
- Hausner R. — Poczynania organizacyjno - oszczędnościowe w Polsce w latach 1918 — 1934. Warszawa, 1935.
- Hertz J. J. i Kopankiewicz Z. — Ulgi w spłacie zaległości ubezpieczeniowych. Warszawa, 1935, str. 63.
- Hrycaj J. dr. i Danyluk M. — Kodeks podatkowy, Warszawa, 1935, str. 703.
- Indywidualne wyniki rachunkowe gospodarstw włościańskich (rejonami) za 1932/33 r. Warszawa, Instytut Nauk. Gosp. Wiej. 1935, str. 306.
- Instrukcja do badania wody pod względem fizycznym i chemicznym. Warszawa, 1935.

Instrukcja Ministra Opieki Społecznej z dn. 15 marca 1935 r. o państwowej pomocy lekarskiej dla funkcjonariuszów państwowych. Warszawa, Min. Op. Społecznej, 1935.

Instrukcja dla opiekunów społecznych. Warszawa, Ministerstwo Opieki Społecznej, 1935, str. 50.

Instrukcja szczegółowa kasowo-rachunkowa (dla miast niewydziałonych) i regulamin Komisji rewizyjnych. Wyd. II. Warszawa, Zw. Miast Polskich 1935 r.

Iwaszkiewicz E. — Oplaty rzeźne i targowiskowe. Warszawa, 1935.

Iwaszkiewicz E. — Program prac nad organizacją rynku wewnętrznego. Warszawa, 1935.

Jakubowski J. — Rolnicze ustawodawstwo oddłużeniowe. Warszawa, 1935, str. 393.

Janiszewski M. — Polska w obliczu Europy. Rozważania geograficzne. Warszawa, 1935.

Kaftal A. — Skorowidz opłat stemplowych. Warszawa, 1935.

Kalendarz Samorządowy na rok 1936. Warszawa, Samorządowy Instytut Wydawniczy, 1935 r., str. 291.

Kelsen H. — Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego, Tom. I. Wilno, 1935.

Klarnier Cz. — U podstaw bezrobocia. Warszawa, 1935, str. 275.

Klonow W. — Z badań nad znaczeniem hodowli w ekonomice gospodarstw włościańskich. Warszawa, Inst. Nauk. Gosp. Wiejsk. 1936.

Kłapkowski T. dr. — Spółdzielcze związki rewizyjne w Polsce według stanu z 1933 r. Warszawa, 1935, str. 166.

Kłapkowski T. dr. — Społeczeństwo w rozwoju historycznym. Warszawa, 1935, str. 384.

Korgowd L. — O izbach pracy. Poznań, 1935.

Kremer B. — Zaopatrzenie miasta Wilna w mleko. Wilno, 1935.

Kruszelnicki S. i Janosik W. — Prawo ubogich w postępowaniu sądowym. Wyd. II. Poznań, 1935.

Krygler St. — Państwowy podatek od nieruchomości i podatek od lokali. Warszawa, 1935, str. 102.

Krzeczkowski K. — Rozwój ubezpieczeń publicznych w Polsce, 2 tomy. Warszawa, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, 1935, str. 497 + 443.

Książka w pracy oświatowej. (Praca zbiorowa). — Warszawa, 1935, str. VIII + 140.

Kühn A. — XXIV Kongres Zw. Międzyn. tramw., kolei i publicznych przewozów autobusowych. Warszawa, 1935 r.

Kumaniecki K. — Nowa Konstytucja Polska. Kraków, 1935, str. 117.

Kwiatkowski Eug. — Kryzys współczesny i zagadnienie odbudowy życia gospodarczego. Warszawa, Zw. Izb i Org. Rolniczych, 1935, str. 47.

Kwiatkowski Wł. — Samorząd Kaliski. Zarys historyczny. Kalisz. Pol. Tow. Krajoznawcze, 1934, str. 72.

Langrod J. St. — Praca społeczna a Państwo. Kraków, 1935.

Langrod R. dr. — Fikcje skarbowe, fikcje fiskalne w świetle prawa gospodarczego. Warszawa, 1935, str. 60.

Langrod R. dr. — Ustawa o państwowym podatku dochodowym. Komentarz i t. d. Warszawa, 1935, str. XIX + 327.

Lauterbach St. — Gospodarka planowa w Polsce. Warszawa, Tow. Ekonomiczne w Krakowie, 1935, str. 164.

Le Brun H., Borowski Wł., Łazarowicz K., Orzechowski K. — Poradnik dla szpitali. Warszawa, Samorządowy Inst. Wyd., 1934.

Lentz W. i Radłowski L. — Prawo emerytalne. Kraków, 1935.

Leśniowski W. — Przegląd działalności Zw. Izby Organizacji Rolniczych R. P. Warszawa, Zw. Izby Org. Rol. 1935, str. 19.

Litwin J. — Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno-administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Warszawa, 1935.

Lisak J. — Wady organizacyjne naszej spółdzielczości. Kraków, 1935.

Ludkiewicz Z. — Struktura agrarna Pomorza. Toruń, 1935.

Makowski J. — Współczesne formy bezpieczeństwa zbiorowego. Warszawa, 1935.

Małachowska M. i Reiterowa A. — Poradnik biblioteczny. Katalog ułatwiający wybór książek w bibliotekach oświatowych. Warszawa, Pol. Macierz Szkolna, 1935.

Margulies St. — Ulgi podatkowe. Komentarz. Warszawa, 1935.

Margulies St. — Ordynacja podatkowa. Komentarz. Kraków, 1935.

Massalski J. W. — Udział robocizny w kosztach produkcji węgla. Kraków, Polska Akademia Umiejętności. — Wydawnictwa Śląskie. — Prace ekonomiczne Nr. 1, 1935, str. 46.

Mastyński J. dr. — Skorowidz rzeczowy Dziennika Ustaw Rz. P. Lata 1918 — 1934. Zeszytów 3. Poznań, 1935, str. 1, 140.

Materiały na Walne Zgromadzenie członków Związku Miast Polskich. Warszawa, 1935.

Miklaszewski St. — Rozpoznawanie gleb w polu na ziemiach polskich, oraz obowiązujące klasyfikacje gruntów. Wyd. III rozszerzone i uzupełnione. Warszawa, 1935, str. 160.

Miklaszewski St. — Prace ekonomiczne samorządu rolniczego. Warszawa, 1935.

Miklaszewski St. — Chałupnictwo. Warszawa, Związek Izby Org. Rolniczych, 1935, str. 19.

Minkowska A. — Rodzina bezrobotna na podstawie ankiety 1932 r. Warszawa, Inst. Gospodarstwa Społecznego, 1935, str. 112.

Mokrzycki J. — Katalog gotowych projektów urządzeń sanitarnych. Warszawa, Samorz. Instyt. Wydawniczy, 1935.

Mróz K. — Jastrzębia, wieś pow. radomskiego. Warszawa, Instytut Nauk. Gosp. Wsijskiego w Puławach, 1935, str. 327.

Mysłakowski Z. dr. — Państwo a wychowanie. Warszawa, 1935, str. 123.

Nawrocki B. — Metody i sposoby współpracy kierownictwa z personelem. Warszawa, Liga Pracy, 1935.

Nestorowicz M. W. prof. — Budowa i utrzymanie dróg. I. Projektowanie dróg. Warszawa, 1935, str. 349.

Nowicki W. — Z zagadnień zbożowych w Polsce w latach kryzysu. Warszawa, Inst. Nauk. Gosp. Wsijskiego, 1935.

Oleksy W. — Zbiórki publiczne. Obowiązujące przepisy prawne. Poznań, 1935.

Organizacja urzędu nadzoru budowlanego Zarządu miejskiego we Lwowie. Lwów, 1935.

Orłowicz M. — Rozwój turystyki, uzdrowisk i letnisk w Karpatach Polskich. Warszawa, 1935.

Ostrowski T. — Plan nowego ustroju gospodarczego w Polsce. Kraków, 1935, str. 198.

Quadrat W. — Zagadnienie budowy zakładów wodociągowych w Polsce. Warszawa, 1935, str. 24.

Pancewicz W. — Uporządkowanie długów rolniczych. Warszawa, 1935.

Pankiewicz M. — Problem emigracji w Polsce. Warszawa, 1935.

Paprocki A. — Plan zabudowania, to podstawa urządzeń i kultury naszych miast. Warszawa, Samorządowy Instytut Wyd., 1935, str. 12.

Pawłowski St. — Osiedla wiejskie na Pomorzu pod względem geograficzno-osadniczym i narodowościowym. Toruń, 1935.

V-ty Ogólnopolski Zjazd Przeciwgruźliczy w Warszawie w d. 9 — 11 grudnia 1933 r. Pamiętnik. — Warszawa, Polski Zw. Przeciwgruźliczy, 1934, str. 352.

Peretiatkowicz A. Prof. — Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 1935, str. 256.

Peretiatkowicz A. Prof. — Państwo współczesne. Wyd. VII. Warszawa, 1935, str. 171.

Plutyński A. — Wielkie roboty publiczne. Zarys planu finansowania i amortyzacji. Warszawa, 1935.

Podwiński St. i Typiak P. — Przewodnik. — Kalendarz dla sołtysów i radnych na r. 1936. Warszawa, Zw. Zaw. Prac. Sam. Terytor., 1935, str. 307.

Polityka społeczna Państwa Polskiego. (Lata 1918—1935). — Warszawa, Ministerstwo Opieki Społecznej, 1935, str. 457.

Pomianowski K. — Mniejsze zakłady o sile wodnej. Warszawa, 1935.

Ponikowski W. Dr. — Gospodarstwa włościańskie i folwarczne na tle materiałów rachunkowych z 3 województw środkowych w 1928/29 r. Warszawa, Inst. Nauk. Gospod. Wiejskiego, 1935, str. XII + 224.

Preliminarze budżetowe związków samorządowych na rok 1934/35. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. 20.

Prökl K. i Kowalczewski J. Dr. — Polskie Prawo Sanitarne. Warszawa, Polskie Towarzystwo Higieniczne, 1935, str. XVIII + 1489.

Pruszkowski A. — Nowe prawo o stowarzyszeniach. Warszawa, 1935.

Przewodnik Gromadzki i Kalendarz Sołtysa na 1936 r. — Warszawa, Samorządowy Instytut Wydawniczy, 1935, str. 549.

Raczyński M. — Materiały do historii Ciechocinka. Zeszyt I. Warszawa, 1935.

Radlińska H. — Stosunek wychowawcy do środowiska społecznego. Warszawa, 1935, str. 323.

Rappé W. E. — Zagadnienia administracyjne Konkordatu. Lwów, 1935.

Regulaminy obrad organów i komisji powiatowego związku samorządowego. — Warszawa, Zw. Powiatów R. P., 1935, str. 126.

Regulaminy powiatowej komisji letniskowoturystycznej i gminnej komisji letniskowoturystycznej. — Warszawa, Zw. Powiatów R. P., 1935, str. 16.

Regulamin rad miejskich. — Warszawa, Zw. Miast Polskich, 1935.

Rocznik statystyczny Gdyni 1933 — 1934. Gdynia, 1935, str. XVIII + 112.

Rocznik handlu zagranicznego Rzeczypospolitej Polskiej za 1934 r. Część I. i II. — Warszawa, Główny Urząd Statystyczny, 1935, str. XXXII + 306.

Rocznik Statystyczny m. st. Warszawy za rok 1933. — Warszawa, 1935, str. 108.

Rocznik Statystyczny m. Wilna za 1933 r. — Wilno, 1935, str. 293.

Rocznik Statystyczny Zjednoczenia Związków Spółdzielni Rolniczych R. P. za 1933 r. — Warszawa, str. 195.

Różański A. — Bezpieczeństwo urządzeń przeciw powodziom na tle ostatniej powodzi w dorzeczu Wisły. Warszawa, 1935.

Różański St. — Zagadnienie rozwoju Warszawy i jej regionu. Warszawa, 1935.

Rudolf Z. — Rola inżyniera w planowaniu osiedli i regionów. Warszawa, 1935, str. 29.

Rudzińska E. — Co to jest opieka społeczna. Warszawa, Ministerstwo Opieki Społecznej, str. 36.

Runcewicz Wł. — Ordynacja podatkowa. Warszawa, 1935.

Rybarski R. — Nauka skarbowości. Warszawa, 1935.

Siewierski W. — Rejestracja spraw i obieg akt w urzędach. Warszawa, 1935.

Skalski W. — Zasady inwentaryzowania i bilansowania w przedsiębiorstwach handlowych i przemysłowych. Wyd. II. Poznań, 1935, str. 141.

Skorowidz gmin Rzeczypospolitej Polskiej. Ludność i budynki oraz powierzchnia ogólna. Część III a. Województwa Południowe. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. 20.

Skorowidz przepisów prawnych, ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej w latach 1918 — 1935, obowiązujących w d. 1 października 1935 r. — Warszawa, Ministerstwo Sprawiedliwości, 1935, str. XXVII + 408.

Słomiński Z. — Gospodarka Warszawy w dobie kryzysu 1930 — 1934. Warszawa, 1935, str. 91.

Słomski K. — Rola komunalnych kas oszczędności w życiu gospodarczym państwa. Poznań, 1935.

Sondel J. — Działacz społeczny w środowisku wiejskim. Wyd. II. Kraków, Instytut Administracyjno - Gospodarczy, 1935, str. 256.

Sprawozdanie Dyrektora Międzynarodowego Biura Pracy. — Zagadnienia społeczne a kryzys gospodarczy. Warszawa, 1935, str. 117.

Sprawozdanie Instytutu Bałtyckiego z działalności naukowej w dziedzinie pomoroznawstwa w latach 1933 — 1934. Toruń, 1935.

Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzeczypospolitej oraz o działalności władz i instytucji zdrowia publicznego w latach 1932 — 1933. — Warszawa, Ministerstwo Opieki Społecznej, 1935, str. 112 + XII tablic.

Sprawozdanie Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych za 1934 r. — Warszawa, 1934, str. 65.

Sprawozdanie Stowarzyszenia opieki nad niezatrudnioną młodzieżą za 1934/35 r. — Warszawa, 1935, str. 127.

Sprawozdanie z badań stanu finansowego instytucji ubezpieczeń społecznych. — Warszawa, Specjalna Komisja dla spraw ubezpieczeń społecznych. Warszawa, 1935, str. 365.

Sprawozdanie z działalności Polskiego Związku Przeciwegruźlicznego za 1933/34 r. — Warszawa, 1935, str. 96.

Stan posiadania ziemi na Pomorzu II. Zagadnienia geograficzne i gospodarcze. — Toruń, Inst. Bałtycki, 1935.

Statystyka karteli w Polsce. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. VIII + 92.

Statystyka pocztowa, telegraficzna, telefoniczna za 1934 r. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. XXI + 75.

Statystyka przemysłowa za 1933 r. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. XV + 159.

Statystyka rolnicza za 1934 r. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. VIII + 142.

Statystyka samorządowa za 1933/34 r. — Warszawa, Główny Urząd Statystyczny, 1935, str. X + 43.

Statystyka samorządu terytorjalnego. Preliminarze budżetowe za 1935/36 r. — Warszawa, Główny Urząd Statystyczny, 1935, str. 20.

Statystyka skarbowa za 1933/34. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. 24.

Statystyka spółek akcyjnych w Polsce w latach 1929 — 1933. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. XI + 30.

Statystyka spółdzielni spóżywców za 1934 r. Warszawa, 1935, Związek Spółdzielni Spożywców R. P.

Statystyka szkolnictwa za 1933/34 r. — Warszawa, Główny Urząd Statystyczny, 1935, str. IX + 84.

Statystyka wyborów do Sejmu i Senatu z dnia 16 i 23 listopada 1930 r. — Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. 32 + 136.

Stawski J. — Waloryzacja zobowiązań prywatno-prawnych. Orzecznictwo za lata 1932 — 1935. Warszawa, 1935, str. 56.

Stein E. Dr. i Thaler A. Dr. — Prawo przemysłowe z objaśnieniami i przepisami związkowymi. Kraków, 1935.

Strowski J. — Związki rolnicze na Polesiu. Brześć nad Bugiem, Pol. Wojew. Zw. Rolniczy, 1935, str. 71.

Stróżecki K. Dr. — Łącznie w dawnej Polsce i konieczność ich wznowienia. Milanówek, 1935, str. 112.

Strzelecki E. — Zagadnienie mieszkaniowe współczesnej Warszawy. Warszawa, 1935.

Strzelecki J. — Organizacja i działalność Towarzystwa Osiedli Robotniczych. Warszawa, 1935.

Szczegółowa instrukcja o prowadzeniu kasowości i rachunkowości w gminach wiejskich. — Warszawa, Związek Zaw. Prac. Sam., 1935.

Szczepański W. — Zasady obradowania. Warszawa, 1935.

Szczepański W. — Prawo pracy w świetle orzeczeń sądowych. Tezy orzeczeń Sądu Najwyższego. Cz. II Warszawa, 1935.

Szczęśniak Wł. — Monografia gminy Korabjewicze, pow. skierniewickiego według stanu organizacyjnego, opartego na ustawie z d. 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Suchedniów, 1935, str. 32.

Sypniewski B. — Środki używane do napadów lotniczych, ich działanie i elementy samoobrony. Warszawa, 1935.

Świderski Br. — Stare Leszno, jego źródła, wodociągi i studnie artezyjskie. Leszno, 1935, str. 16.

Tennenbaum H. — Struktura gospodarstwa polskiego. Tom II. Warszawa, 1935.

Toeplitz T. — Polityka gruntowa m. st. Warszawy. Warszawa, 1935.

Tomaszewicz St. — Skorowidz wykroczeń karno-administracyjnych. Wyd. IV uzupełnione. Warszawa, 1935.

Typiak P. — Obowiązki i zadania gminy w sprawach drogowych. Warszawa, Zw. Zawod. Pracowników Samorządu Teryt. R. P., 1935, str. 203 + 4 tabele.

Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1925 — 1934. Warszawa, 1935.

Uhma T. — Daimy Polsce rodzimy kapitał. Warszawa 1935.

Umowy zbiorowe w przemyśle przetwórczym w Polsce w roku 1933. Warszawa, Gł. Urz. Statystyczny, 1935, str. VI + 180.

Urban J., Reis J. i Kotowicz T. — Ustawodawstwo podatkowe. Warszawa, Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych R. P. 1935.
Wakar A. — Teoria płacy roboczej. Warszawa, Tow. Ekonomistów i Statystyków Polskich, 1935, str. 200.

Walla S. — Prawo pracy. Warszawa, 1935.

Werner St. — Przemysł na Pomorzu i jego przyszłość. Poznań, 1935, str. 200.

Wesołowski B. — Regulamin wzorowy wraz z instrukcją podręczną ewidencji ruchu ludności. Wyd. II, uzupełnione. Warszawa, 1935.

Wilczyński H. — Ideologia ubezpieczeń społecznych, a trudności i wady wykonawcze. Warszawa, 1935, str. 111.

Wiśniewski St. — Współczesne postulaty polskiej polityki uzdrowskiej. Warszawa, 1935.

Wojtyga A. — Zadrzewianie kraju z punktu widzenia obrony przeciwlotniczej. Warszawa, 1935.

Wojtyna J. — Handel mięsny w świetle organizacji rynku warszawskiego. Warszawa, 1935.

Wrzosek A. — Własność ziemska na Pomorzu według narodowości. Toruń, 1935.

Zagadnienia gospodarki samorządu Warszawy, t. I (Praca zbiorowa). Warszawa, 1935, str. 267.

Zagadnienia wychowawcze w szkole zawodowej. (Praca zbiorowa). Lwów, Kuratorjum O. S. Lwowskiego, 1935, str. 301.

Zahorski B. — Osiedla wiejskie Pomorza. Toruń, 1935.

Zawadzki J. — Zasady opieki społecznej. Warszawa, 1935, str. 190.

Zawadzki J. — Zarys Gospodarczej Polityki Komunalnej. Warszawa, 1935, str. 100.

Zbiór przepisów o podatkach pośrednich i monopolach. Tom I i II. Warszawa, Stowarzyszenie Urzędników Skarbowych, 1935, str. 367 + 541.

Znamierowski Cz. — Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza. Warszawa, 1935, str. 287.

Związki samorządowe woj. wileńskiego w 1933/34 r. w świetle liczb. Wilno, Wydział Wojewódzki, 1935, str. 66.

Z zagadnień rolniczych i osadniczych na Pomorzu. (Praca zbiorowa). Warszawa, Inst. Nauk. Gosp. Wiejskiego w Puławach, 1935, str. 193.

Żenczykowski W. Dr., Inż. — Oświetlenie budynków światłem dziennym. Warszawa, 1935.

Życzynski T. — Regulamin wyborczy do wydziałów powiatowych. Rohatyn, 1935.

Czasopisma polskie *).

Adamowiczowa Stanisława. — Stan Polski, pod względem chorób zakaźnych. Praca i Opieka Społeczna 15, zeszyt 2, 200 — 208, (kwiecień — czerwiec 1935).

Altman Stanisław inż. — Nowe autostrady w Niemczech. Wiadomości Drogowe 9, 99, 391 — 409, (czerwiec 1935).

*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.

Andruszkiewicz R. — Sytuacja finansowa przyszłej gminy zbiorowej w woj. południowych na tle jej budżetu. Samorząd 17, 16, 259 — 261 (21.4.1935).

Babicki J. Cz. — Umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych. Życie Dziecka 4, 7/8, 201 — 207, (lipiec — sierpień 1935).

Bakalowa Stanisława. — Umieralność z gruźlicy w Warszawie. Kronika Warszawy 11, zeszyt 1 i 2, 9 — 18. (1935).

Baryszewski Józef Dr. — Rola samorządu w zagadnieniach społeczno - gospodarczych. Pracownik Miejski 4, 5, 7 — 9, (sierpień 1935).

B. A. — Pilne potrzeby w szkolnictwie powszechnym. Samorząd 17, 39, 593 — 594 (29.9.1935).

Biegeleisen L. W. dr. — System utylizacji odpadków domowych. W służbie zdrowia 2, 4/5, 125 — 132 (kwiecień — maj 1935).

Biłek Jan. — Szkoły powszechne we własnych gmachach. Kronika Warszawy 11, zeszyt 3, 131 — 139 (1935).

Bobrowska Bronisława. — Wychowanie zakładowe czy w rodzinie przybranej. Życie Dziecka 4, 7/8, 184 — 192 (lipiec — sierpień 1935).

Bobrowski Czesław. — Losy reformy rolnej. Gospodarka Narodowa 5, 8, 113 — 116 (15.4.1935).

Bóbr Wacław inż. — Samochód w Stanach Zjednoczonych A. P. w świetle liczb. Wiadomości Drogowe 9, 100, 433—452 (lipiec 1935).

Bojanowski Józef inż. — O zastosowaniu smoły drogowej w budownictwie nowoczesnych dróg. Wiadomości Drogowe 9, 99, 417 — 420 (czerwiec 1935).

Bonkowicz-Sittauer J. — Oszczędności w gminach. Samorząd 17, 14, 225 — 226. (7.4.1935).

Bonkowicz-Sittauer J. — Opiekunowie gromadzczy. Samorząd 17, 25, 401 — 402. (23.6.1935).

Brodowski B. — Zakres i zadania ewidencji ruchu ludności. Samorząd 17, 33, 505 — 507. (18.8.1935).

Branny Franciszek. — Nieprzemyślana uchwała. Samorząd 17, 16, 257 — 258. (21.4.1935).

Branny F. — Sprawy letniskowe i turystyczne a samorząd. Samorząd 17, 21, 337 — 339. (26.5.1935).

Branny F. — Sprawa zaдрzewienia kraju a samorząd terytorjalny. Samorząd 17, 37, 561 — 562. (15.9.1935).

Branny F. — O wszechstronność akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej. Samorząd 17, 38, 577 — 578. (22.9.1935).

Bratro Emil, prof. — Maszyna w nowoczesnym budownictwie drogowym. Wiadomości Drogowe 9, 97/98, 261 — 286. (kwiecień — maj 1935).

Chmaj Marcin, inż. — Z Międzynarodowego Kongresu Drogowego w Monachjum w r. 1934. Wiadomości Drogowe 9, 96, 139 — 161 i 97/98, 227 — 261 (marzec, kwiecień — maj, 1935).

Chodźko W. — Polski lekarz powiatowy. Zdrowie Publiczne 50, 9, 820 — 835. (wrzesień 1935).

Chylewski Jerzy. — Ubezpieczenia emerytalne w samorządzie terytorjalnym. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 17, 14, 446 — 448. (15.7.1935).

Czapinśki Władysław. — Stowarzyszenia wyższej użyteczności. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 17, 15, 474 — 477. (1.8.1935).

Dalbor Wł., dr. — Zagadnienie finansowe gromad o charakterze miejskim. Samorząd 17, 31, 477 — 479. (4.8.1935).

Dębowski St. — Zagadnienia oddłużenia gminy wiejskiej. Samorząd 17, 35, 533 — 536. (1.9.1935).

Dmitrjew A., dr. — Niewykonalne przepisy budżetowe. Samorząd 17, 36, 547 — 548. (8.9.1935).

Dmitrjew A., dr. — Metody akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej. Samorząd 17, 38, 578 — 581. (22.9.1935).

Dmitrjew A., dr. — Ideologiczne podstawy prawodawstwa o korzystaniu z urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Samorząd Miejski 15, 11, 577 — 580. (1.6.1935).

Dziedzic Franciszek. — W sprawie metodyki rolniczego programu regionalnego. Rolnictwo 7, tom II, zeszyt 2, 40 — 98 (15.5.1935).

Englicht Wł. — Ciężary podatkowe i ich reforma. Rolnik - Ekonomista 10, 7, 162 — 166. (1.4.1935).

Englicht Wł. — Reforma państwowego podatku gruntowego. Rolnik - Ekonomista 10, 8, 181 — 184. (15.4.1935).

Englicht Wł. — Wykonanie ustawy o klasyfikacji gruntów do podatku gruntowego. Rolnik - Ekonomista 10, 17, 440 — 445. (1.9.1935).

Fabierkiewicz W. — Sprawa normalizacji handlu mięsem na terenie Warszawy. Kronika Warszawy 11, zeszyt 1 i 2, 36 — 64. (1935).

Fiećko W., dr. — Upadek szpitalnictwa w Polsce. Zdrowie Publiczne 50, 8, 724 — 727. (sierpień 1935).

Filipowski Adam. — Trudności w zmniejszeniu wydatków gminnych. Samorząd 17, 34, 521 — 522. (25.8.1935).

Firkowski S. — O należyte zorganizowanie weterynarii samorządowej. Samorząd 17, 17, 278 — 280. (28.4.1935).

Fried Anatol. — Wytczne polityki kredytowej K. K. O. Oszczędność 11, 16, 413 — 416. (31.8.1935).

Gajewski Wacław. — Po co oszczędzać? Samorząd 17, 24, 385 — 387. (16.6.1935).

Gajewski Wacław. — Zagadnienia rozwoju miast województw wschodnich. Samorząd Miejski 15, 12, 647 — 659. (15.6.1935).

Gajewski Wacław. — Likwidowanie niedorostów. Samorząd Miejski 15, 13, 701 — 704. (1.7.1935).

Galasiewicz C. — Sprawy społeczne w stosunkach wiejskich. Samorząd 17, 39, 597 — 598. (29.9.1935).

Galasiewicz C. — Poprawa stanu finansowego gmin wiejskich, czy usprawnienie administracji. Głos Gminy Wiejskiej 11, 17, 245 — 246. (15.9.1935).

Galasiewicz C. — Akcja szkoleniowa w samorządzie. Pracownik Samorządowy 12, 16, 304 — 306. (30.9.1935).

Gliszczyński St. — Szpitalna dżungla. Samorząd 17, 14, 226 — 229. (7.4.1935).

Grenowski Józef. — Obecny ustrój gmin pruskich. Samorząd Miejski 15, 11, 566 — 576. (1.6) i 12, 638 — 646. (15.6.1935).

Grzeszczak Stefan. — Wokół dyskusji i projektu rozporządzenia o gromadzie. Głos Gminy Wiejskiej 11, 10, 161 — 162. (35.5.1935 r.).

Grzybowski Konstanty, dr. — Samorząd w Konstytucji nowej a dotychczasowej. Przegląd Samorządowy 2, 5, 2 — 4. (1.5.1935 r.).

Gumiński L. — Uwagi o pracach meljoracyjnych samorządu powiatowego. Samorząd 17, 30, 465 — 466. (28.7.1935).

Gumiński L. — W sprawie kredytu meljoracyjnego. Rolnik - Ekonomista 10, 18, 475 — 478. (15.9.1935).

Harski Zygmunt. — Próby powszechnej organizacji rolnictwa na Polesiu. Rolnictwo 7, tom IV, zeszyt 1, 32 — 62. (1.10.1935).

Hausner R. — Zakres działania administracji rządowej. Biuletyn Urzędniczy 9, 3/4, 3 — 5 (marzec — kwiecień 1935).

H. A. — Konstrukcja planu oddłużenia. Samorząd 17, 38, 581 — 582. (22.9.1935).

H. W. — Trudności finansowe gmin wiejskich woj. krakowskiego. Przegląd Samorządowy 2, 7, 2 — 5. (1.7.1935).

H o n h a i s e r H e n r y k, i n ż. — Jezdnia mostowa z rusztu stalowego. Wiadomości Drogowe 9, 97/98, 219 — 227 (kwiecień — maj. 1935).

I w a s z k i e w i c z K. — Sprawa organizacji mleczarstwa w Polsce. Rolnik - Ekonomista 10, 17, 433 — 439. (1.9.1935).

J a n k o w s k i A p o l i n a r y. — Działanie nowej ustawy o komunalnych kasach oszczędności. Samorząd Miejski 15, 13, 705 — 716. (1.7. 1935).

J a n k o w s k i A. — Uzdrowiska a samorząd terytorjalny i gospodarczy. Zdrowie Publiczne 50, 7, 678 — 686 (lipiec 1935).

J a n k o w s k i T a d e u s z. — Władza, rząd i administracja w nowej Konstytucji. Biuletyn Urzędniczy 9, 5/6, 5 — 7 (maj — czerwiec 1935).

J a r o s z y Ń s k i M., d r. — Samorząd w Konstytucji kwietniowej. Samorząd 17, 18, 289 — 290. (5.5.1935).

J a r o s z y Ń s k i M., d r. — Problem wsi w polityce samorządu terytorjalnego. Rolnictwo 7, tom II, zes. I, 1 — 14. (1.4.1935).

J a r o s i e w i c z P i o t r, i n ż. — Rozważania na temat nowego systemu budowy dróg betonowych. Wiadomości Drogowe 9, 100, 452 — 463 (lipiec 1935).

J a r z ę b o w s k i F e l i k s. — Podstawowe zasady uposażenia i zabezpieczenia emerytalnego pracowników samorządowych. Pracownik Miejski 4, 5, 5 — 6 (sierpień 1935).

J a s t r z ę b s k i R. — Sprawa urzędnicza w samorządzie. Pracownik Samorządowy 12, 15/16, 271 — 273. (31.8.1935).

J a s t r z ę b s k i R. — Emerytury pracowników samorządowych. Pracownik Samorządowy 12, 17, 287 — 288. (15.9.1935).

J a w i d z y k ó w n a H e l e n a. — Walka z żebractwem i włóczęgostwem na terenie stolicy w 1934 r. Kronika Warszawy 11, zeszyt 1 i 2, 3 — 8. (1935).

J e n n e r W. — Związek Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych, jako platforma ruchu spółdzielczego warstw indywidualnych warsztatów pracy w Polsce, wobec zadań podyktowanych przez współczesną rzeczywistość. Spółdzielczy Przegląd Naukowy 8, 6/7, 3 — 14 (czerwiec — lipiec 1935).

K a c z y Ń s k i W i t o l d. — W sprawie wychowania nowego typu pracownika do służby publicznej. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 17, 17, 549 — 552. (1.9.1935).

K a r p i Ń s k i W. — Ubezpieczenie emerytalne pracowników samorządowych. Samorząd 17, 35, 536 — 539. (1.9.1935).

K. M. — Problem odpowiedzialności w gospodarce samorządowej. Polska Gospodarcza 16, zeszyt 36, 1107 — 1108. (7.9.1935).

K o p c z y Ń s k i S t. — Stan gminnych kas pożyczkowo - oszczędnościowych w 1933 r. Oszczędność 11, 8, 113 — 116 i 9, 124 — 126. (30.4 i 15.5.1935).

K r ó l i k o w s k i J., i n ż. — Dyskusja w sprawie dwuletniego programu robót drogowych. Polska Gospodarcza 16, zeszyt 30, 927 — 929. (27.7.1935).

K r u k o w s k i R o m a n. — Niebezpieczeństwo emerytalne. Pracownik Miejski 4, 4, 6 — 8 (czerwiec 1935).

K u Ź n i a r J., d r. — O istocie i znaczeniu zbiorowej propagandy oszczędności. Czasopismo Kas Oszczędności 10, 7/8, 143 — 145 (sierpień 1935).

L a n g e n h e i m K o n r a d. — Spółdzielczy zbyt zwierząt rzeźnych w ramach gospodarki planowej. Rolnictwo 7, tom IV, zeszyt 1 (1. 10.1935).

Ł e ś n i o d o r s k i Z y g m u n t. — Ustawa o bibliotekach publicznych. Przegląd Samorządowy 2, 5, 9 — 11. (1.5.1935).

Łagiewski C. — Spółdzielnie mniejszości narodowej w Polsce. Spółdzielczy Przegląd Naukowy 8, 8/9, 14 — 42 (sierpień — wrzesień 1935).

Łazarowicz Klemens, dr. — Organizacja lecznictwa samorządowego. Samorząd Miejski 15, 14/15, 767 — 772. (1.8.1935).

Majkowskiego Antoni. — Ruch młodzieży w Polsce. Przewodnik Pracy Społecznej 1 i 2, 8, 9, 10 i 1. (kwiecień, maj, czerwiec i wrzesień 1935).

Majkowski Antoni. — O typ urzędnika - obywatela. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 17, 15, 481 — 483. (1.8.1935).

M. H. — Wydatki i dochody miast w obliczeniu na jednego mieszkańca za okres lat 1927/28, 1929/30 i 1933/34. Samorząd Miejski 15.10. 499 — 513. (15.5.1935).

Michalski St. — O przyspieszeniu akcji oddłużenia związków samorządowych na podstawie rozporządzenia z d. 24 października 1934 r. Samorząd 17, 32, 489 — 491. (11.8.1935).

Michalski St. — Inwestycje, kredyty i wieś. Samorząd 17, 23, 369 — 371. (9.6.1935).

Michalski St. — Banki komunalne i oddłużenia samorządów. Oszczędność 11, 7, 97 — 100. (15.4.1935).

Miklaszewski Stanisław. — Chałupnictwo. Rolnik - Ekonomista 10, 15, 373 — 378. (1.8.1935).

Mogilnicki T., dr. — Zasady oszczędnościowe w wyposażeniu szpitala. Zdrowie Publiczne 50, 8, 713 — 721 (sierpień 1935).

Moszczyński H. — O rachunkowość przedsiębiorstw samorządowych. Samorząd 17, 39, 595 — 597. (29.9.1935).

Moszczyński H. — Jeszcze o szarwarku. Głos Gminy Wiejskiej 11, 17, 246 — 248. (15.9.1935).

Nowotarski Leon, inż. — Gospodarcze znaczenie zdrowotności polskich. Zdrowie Publiczne 50, 7, 643 — 660. (lipiec 1935).

Obszyński B. — Nowe prawo o instytucjach kredytowych w Niemczech. Oszczędność 11, 7, 96 — 97 i 8, 110 — 112. (15.4 i 30.4. 1935).

Orski Zbigniew. — Roboty Publiczne. Gospodarka Narodowa 5, 9, 129 — 131. (1.5.1935).

Orzechowski K., dr. — Rozwój szpitalnictwa m. st. Warszawy w ostatnich latach. Zdrowie Publiczne 50, 4, 337 — 356 (kwiecień 1935).

Ostromęcki B., dr. — Stan sanitarno - porządkowy osiedli miejskich w Polsce w 1933 r. Zdrowie Publiczne 50, 5, 457 — 465 (maj 1935).

Piotrowski E., dr. med. — Jak należy pojmować współdziałanie ubezpieczalni społecznych z samorządem terytorjalnym. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych 10, 4, 211 — 213 (kwiecień 1935).

Polakiewicz Karol, dr. — O gromadach ich działalności i projekcie rozporządzenia opracowanym przez Min. Spraw Wewnętrznych. Głos Gminy Wiejskiej 11, 12, 189 — 192. (30.6.1935).

Poniatowski Józef. — Wobec przeludnienia wsi. Rolnictwo 7, tom II, zeszyt 1 i 2, tom III, zeszyt 1 i 2, tom IV, zeszyt 1. (1935).

P. F. — Obraz statystyczny dochodów i wydatków Warszawy w okresie 1928 — 1933 r. Kronika Warszawy 11, zeszyt 1 i 2, 19 — 35. (1935).

P. M. — W sprawach opieki społecznej. Głos Gminy Wiejskiej 11, 15/16, 228 — 230. (31.8.1935).

Pręchnik Adam. — Zagadnienia bibliotek samorządowych. Samorząd Miejski 15, 16/17, 851 — 863. (1.9.1935).

Przetocki Józef. — Zagadnienie koordynacji pracy samorządów i organizacji rolniczych nad podniesieniem rolnictwa. Przegląd Samorządowy 2, 6, 7/8. (1.6.1935).

Przywieczerski Wit, dr. med. — Uzdrowiska w Polsce. W służbie zdrowia 2, 6/7, 145 — 148. (czerwiec — lipiec 1935).

Rączaszek Antoni. — O usprawnienie i koordynację akcji popierania rolnictwa. Samorząd 17, 15, 244 — 246. (14.4.1935).

Robaczewski Włodzimierz inż. i Rudolf Zygmunt inż. — Urządzenia zdrowotne a planowanie miast. Samorząd Miejski 15, 8, 433 — 442. (15.4.1935).

Roguska A. i Szymkiewicz S. — Zagadnienia bibliografii miast polskich. Samorząd Miejski 15, 11, 581 — 588. (1.6.1935).

Rudolfowa-Skokowska M., dr. — Walka z gruźlicą na terenach wiejskich. Lekarz Polski 11, 4, 78 — 82. (1.4.1935).

Rudolf Zygmunt, inż. — Technika sanitarna w Polsce. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 17, 16, 510 — 512. (15.8.1935).

Rudolf Zygmunt, inż. — Usługi śmieci z miast. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 17, 14, 452 — 455. (15.7.1935).

Rudziński St. — Gminy wiejskie o charakterze miejskim wobec nowego podziału administracyjnego. Samorząd 17, 25, 402 — 405. (23.6.1935).

Rudziński St. — Opieka społeczna w województwach zachodnich. Samorząd Miejskich 15, 7, 390 — 397.

Rusinek Zygmunt. — Wytyczne polityki rolniczej. Przegląd Gospodarczy 16, 13, 432 — 434. (1.7.1935).

Sakłak S. — U podstaw nowej organizacji K. K. O. Samorząd 17, 17, 274 — 277. (28.4.1935).

S. — Gospodarka budżetowa gmin wiejskich. Głos Gminy Wiejskiej 11, 8, 125 — 127. (30.4.1935).

S-ki S. — Wyniki działalności finansowej miast w roku 1933/34. Samorząd Miejski 15, 7, 377 — 384. (1.4.1935).

Skurska M. — Wpływ kryzysu na spółdzielnie spożywców w Polsce. Spółdzielczy Przegląd Naukowy 8, 6/7, 31 — 38. (czerwiec — lipiec 1935).

Sławińska Helena. — Opieka nad dziećmi w rodzinach zastępczych. Życie Dziecka 4, 7/8, 193 — 200 (lipiec — sierpień 1935).

Sokołowski K. — Przemysł ludowy i domowy oraz praca chałupnicza. Polska Gospodarcza 16, zeszyt 32, 987 — 989. (10.8.1935).

Starzyński Ludomir. — Majątek i długi gmin wiejskich. Gazeta Administracji i P. P. 17, 11, 361 — 363. (1.6.1935).

Starzyński Stefan. — Polityka gospodarcza stolicy. Polska Gospodarcza 16, zeszyt 33, 1015 — 1018. (17.8.1935).

Stęplewski S. — Konieczność formalnego uregulowania gospodarki przedsiębiorstw samorządowych. Samorząd 17, 33, 507 — 509. (18.8.1935).

Stęplewski S. — Majątek miast. Samorząd Miejski 15, 18, 935 — 942. (15.9.1935).

Szadokazimierz. — Samorząd a zagadnienia szkół rolniczych. Głos Gminy Wiejskiej 11, 8, 128 — 129. (30.4.1935).

Szumánówna Wanda. — Umieszczanie sierot w rodzinach opiekuńczych przez urzędy opieki społecznej. Praca i Opieka Społeczna 15, zeszyt 3, 393 — 400. (lipiec — wrzesień 1935).

Świderski Franciszek. — Trzeci Międzynarodowy Kongres Oszczędnościowy. Oszczędność 11, 11/12, 154 — 157. (30.6.1935).

T. B. — Popieranie budowy publicznych szkół powszechnych. Głos Gminy Wiejskiej 11, 12, 192 — 194. (30.6.1935).

Tubiasz S., dr. — Zagadnienie Ośrodków Zdrowia w chwili obecnej. Zdrowie Publiczne 50, 5, 493 — 501. (maj 1935).

Tulacz Marjan Wł. — Szkolne kasy oszczędności w Polsce. Oszczędność 11, 10, 141 — 144 i 11/12, 168 — 170. (31.5 i 30.6.1935).

Wasiłk W. — Oszczędności w gospodarce szpitali powiatowych. Samorząd 17, 14, 230 — 232. (7.4.1935).

W. B. — Rzut oka na nieuregulowane potrzeby gmin. Pracownik Samorządowy 12, 9, 170 — 171. (15.5.1935).

Wiśniewski St. — Współczesne postulaty polskiej polityki uzdrowiskowej. Zdrowie Publiczne 50, 7, 661 — 669. (lipiec 1935).

Witkowski Z., dr. — Polityka finansowa. K. K. O. w dobie depresji. Czasopismo Kas Oszczędności 10, 4, 61 — 64. (kwiecień 1935).

Witkowski Z., dr. — Kierunki nowoczesnej propagandy kas oszczędności. Czasopismo Kas Oszczędności 10, 9, 173 — 176.

Wojciechowska Z. — Oświata pozaszkolna w samorządach. Samorząd 17, 28, 441 — 444. (14.7.1935).

Wojnarowicz St., inż. — Określanie najekonomiczniejszych warunków współdziałania między przedsiębiorstwami miejskimi. Przegląd Organizacji 10, 5, 176 — 177 (maj 1935).

Wojnarowicz St. — Ustalenie etatów w przedsiębiorstwach miejskich. Przegląd Organizacji 10, 7/8, 262 — 266. (lipiec — sierpień 1935).

Załęski Zygmunt. — Budowa szkół powszechnych. Głos Gminy Wiejskiej 11, 18, 259 — 262. (30.9.1935).

Zakrzewski St. — Zagadnienia personalne w administracji samorządowej. Samorząd 17, 26, 420 — 421. (30.6.1935).

Żaboklicki J. — Zakres działania i granice odpowiedzialności komunalnych kas oszczędności w świetle orzeczenia Sądu Najwyższego. Oszczędność 11, 14, 187 — 189. (31.7.1935).

Książki niemieckie.

Aubel, Peter van — Die Pflichtsprüfung in Gemeinden und Gemeindebetrieben. 3 neubearb. Aufl. d. Schrift. „Die Pflichtprüfung d. Kommunalbetriebe nach Reichsrecht u. preuss. Landrecht“. Berlin: Wirtschaftsberatung dt. Gemeinden 1934. S. 235. M. 4,20.

Die Bayerischen Vollzugsvorschriften zur deutschen Gemeindeordnung. Ansbach: Brügel 1935. S. 103. M. 1.—.

Bartack Hans. — Vom Boden Wiens. Eine bodenpolit. Studie. Wien: Selbstverl. 1935. S. 89. M. 3,—.

Bienhardt Albert. — Bürgermeister, Beigeordnete, Beauftragter der N. S. D. A. P., Gemeinderäte und Beiräte. Ihr Recht u. ihre Arbeit nach d. Dt. Gemeindeordnung vom 30.1.1935. Berlin: Vahlen 1935. S. 95. M. 2,70.

Brecht. — Beiträge zur Frage der II. Hypothek. Komm.-Verlag Fischer, Jena 1935. S. 128.

Bülow Margarete v. — Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und der österreichische Entwurf zu einem Jugendwohlfahrtsgesetz. Berlin: Selbstverl. 1934. S. 135. M. 2,80.

Damaschke Adolf. — Ein Kampf um Sozialismus und Nation. Vom Ringen um Boden f. jeden Volksgenossen. Dresden: Reissner 1935. S. 256. M. 4,30.

Deines E. u. Heid F. — Altstadtanierung in Frankfurt/M. — Verlag Braun, Karlsruhe 1935. M. 1,80.

Derschau Bernhard v. — Der Haushalt der kleinen Gemeinden. Berlin: Dt. Gemeinderverl. 1935. S. 80. M. 1,80.

Die Deutsche Sparkassen und Giroorganisation. — Hrsg. vom Dt. Sparkassen - u. Giroverband. Berlin: Dt. Sparkassen - u. Giroverband 1935. S. 32. Abb.

Die deutschen Volksbüchereien nach Ländern, Provinzen und Gemeinden 1933/34. (Erstmalig) Bearb. im Statist. Reichsamt. Berlin: Verl. f. Sozialpolitik, Wirtschaft u. Statistik 1935. S. 65. M. 3,—.

Die wohnungs- und siedlungswirtschaftliche Gesetzgebung. — Hrsg. von Emil Werber u. Alfred Enskat. Jg. 2. 1934. Berlin: Heymann 1935. S. 472. M. 4.—.

Duhmer Wilhelm. — Die Selbstverwaltung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen in Preussen. Berlin: Vahlen 1935. S. 70. M. 2,25.

Elendsviertelsanierung. — Bd. 1.: Text S. 209, Bd. 2: Pläne S. 83. Intern. Verband für Wohnungswesen, Frankfurt/M. Verlag Jul. Hoffmann. Stuttgart 1935.

Feldmann Marcus. — Eingemeindungen und Zweckverbände. Zürich 1934. Orell Füssli. S. 60.

Galster Gudrun. — Die Jugendwohlfahrtspflege in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und in Deutschland mit Berücksichtigung des einschlägigen Rechts. Leipzig: Univ. Verl. 1934. S. 149. M. 4,50.

Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. — Hrsg.: Kurt Jeserich. Jg. 1. 1934. Halbj. Bd. 2. Stuttgart: Kohlhammer 1935. S. 299. M. 6,50.

Jehle O. — Fürsorge für das Pflegekind. Strassfurt: Berger 1934. S. 36. M. 1,20.

Kösters Herta. — Die Wandlungstendenzen der deutschen und englischen Wohlfahrtspolitik seit der Jahrhundertwende. Emsdetten 1935. Lechte. S. 84.

Nischk Kurt. — Der Gemeindebeamte im Dritten Reich. Ein Hand. u. Nachschlagewerk f. d. Beamten d. Gemeinden u. Gemeindeverbände. 3. Aufl. Leipzig: Rossberg 1935. S. 452. M. 10,—.

Pfaundler Richard. — System des Finanzausgleichs in Oesterreich auf Grund der Neuordnung im Jahre 1934. Berlin 1935, Spronger, S. 184. M. 11,70.

Prüfung von Gemeinden und Gemeindeverbänden. 6. Vorstr. d. Schulungskursus der Leiter d. Preuss. Gemeinde-Prüfungsämter. Hrsg. von Wilhelm Loschelder, Wolfgang Spielhagen. Eberswalde: Verlagsges. Müller 1935. S. 223. M. 6,20.

Sellmann Adolf. — Der Kampf gegen die Prostitution und das Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten. 2. bed. erw. u. gänzl. umgearb. Aufl. Schwehn. i. Westf.: Meiners 1935. S. 53. M. 1,—.

Sommer Albrecht. — Geistesgeschichte der deutschen Sparkassen. Berlin: Heymann 1935. S. 85. M. 3,80.

Suren Friedrich Karl u. Wilhelm Loschelder. — Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935. Kommentar. Berlin: Heymann 1935. S. 331. M. 9,—.

Stadelmayr Franz. — Die öffentliche Sparkasse. Ein Beitrag zur Theorie d. öffentl. Unternehmens u. d. öffentl. Anstalt. Leipzig: Buske 1935. S. 120. M. 5,20.

Tomforde Hans, Friedrich Diefenbach, Heinrich Webler. — Das Recht des unehelichen Kindes und seiner Mutter im In- und Ausland. Handb. zur Verfolgung ihrer Rechtsansprüche. 4 umgearb. Aufl. Berlin: Heymann 1935. S. 226. M. 8,—.

Wulff Annemarie. — Die uneheliche Mutter und ihr Kind. Eine sozialstat. Unters. als Beitrag zur Reform d. Unehelichenrechts. Leipzig: Lühe in Komm. 1935. S. 91. M. 2,30.

Zimmerle Ludwig. — Die Vorschriften d. Reiches u. d. Landes Preussen mit Einf. u. Verweisungen. Eberswalde: Müller 1935. S. 112. M. 2,50.

Czasopisma niemieckie.

Albrecht Paul. — Das Gemeindevermögen und seine Verwaltung. in: Landgemeinde 44, 6, 137 — 139; 7, 162 — 164 (25.3. u. 10.4.35).

Althaus Hermann. — Die Vereinheitlichung der freien

Wohlfahrtspflege. in: Lt. Z. f. Wohlfahrtspflege 11, 2, 105 — 108 (Mai 1935).

Aufgaben und Pflichten der Gemeinderäte (Ratsherren) nach der Dt. Gemeindeordnung vom 30.1.35. in: Gemeindetag 29, 4, 103 — 105 (15.2.35).

Augustin Gisela. — Der Kampf europäischer Länder gegen die Tuberkulose. in: Soz. Praxis 44, 9, 265 — 270 (28.2.35).

Blaum. — Sparkassenüberschüsse und ihre Verwendung. in: Sparkasse 55, 9, 175 — 180 (1.5.35).

Boesler Felix. — Deutsche Gemeindeordnung und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. in: Braune Wirtschafts-Post 3, 49, 1555 — 1559 (8.6.35).

Carstens. — Selbstverwaltung in Oldenburg. in: Gemeindetag 29, 6, 165 — 171 (15.3.35).

Cuno. — Neue Vorschläge zur Regelung der Wandererfürsorge. in: Soz. Praxis 44, 1, 11 — 18 (3.1.35).

Derschau Bernhard. — Kommunalaufsicht. in: Gemeindetag 29, 6, 171 — 174 (15.3.35).

Die französischen und italienischen Sparkassen. in: Währung u. Wirtschaft 4, 5, 79 — 84 (Mai 1935).

Energiewirtschaft als öffentliche Aufgabe. in: Z. f. öff. Wirtschaft 2, 3, 81 — 83 (15.3.35).

Engfer. — Die Neugestaltung des Kommunalaufsichtsrechts. in: Z. f. d. Heimatwesen 40, 7, 100 — 105 (1.3.35).

Friedrichs Karl. — Die Deutsche Gemeindeordnung und ihr Einfluss auf das Fürsorgewesen in Preussen. in: Z. f. d. Heimatwesen 40, 5, 65 — 71, 6, 81 — 86 (11. u. 21.2.35).

Fischer - Dieskau. — Wohnungsbau und Kleinsiedlung im Jahre 1934. in: Reichsarbeitsbl. N. F. 15, 4, II, 33 — II 36 (5.2.35).

Fritz A. — Säuglingssterblichkeit und deren Bekämpfung in einem Landbezirke. in: Mitt. d. Volksgesundheitsamtes (Wien) 3, 24 — 29 (1.3.35).

Gahlen. — Heranziehung der Anlieger zu Strassenbaukosten. in: Gemeindetag 29, 5, 136 — 137 (1.3.35).

Gemeinden und Wirtschaftswerbung. — in: Gemeindetag 29, 11, 331 — 334 (1.6.35).

Goerdeler. — Die Deutsche Gemeindeordnung in der Entwicklung der Selbstverwaltung. in: Soz. Praxis 44, 8, 218 — 222 (21.2.35).

Gütt. — Der öffentliche Gesundheitsdienst im Dritten Reich. in: Archiv f. Bevölkerungswiss. 5, 2, 125 — 131 (Mai 35).

Heymann E. — Der Neuaufbau der Landstrassenverwaltung. in: Landgemeinde 44, 6, 131 — 136 (25.3.35).

Hirtz. — Abbau der Vorschulen und Vorschulklassen. — in: Gemeindetag 29, 3, 75 — 77 (1.2.35).

Kampfmeyer Bernhard. — Einfamilienhaus — oder Stockwerkbau? Eine Fragestellung beim Sanierungsbau in England. in: Bauen, Siedeln, Wohnen 15, 8, 162 — 163 (15.4.35).

Kayser Th. — Heranziehung zu Strassenbaukosten. in: Gemeindetag 29, 10, 314 — 316 (15.5.35).

Kiepert. — Kommunale Gesundheitsämter. in: Landgemeinde 44, 5, 105 — 106 (10.3.35).

Klamroth Kurt. — Neuregelung der Verwaltung der Volksschulangelegenheiten in den preussischen Gemeinden. in: Gemeindetag 29, 7, 195 — 198, (1.4.35).

Koch. — Stadtrandsiedlung und gemeindliche Wohlfahrtslasten. in: Gemeindetag 29, 8, 244 — 247 (15.4.35).

Lampe. — Die Prüfungspflicht kommunaler Wirtschaftsbetriebe nach Reichsrecht und preussischem Landesrecht. in: Reichsverwaltungsbe. 56, 2, 35 — 37 (12.1.35).

Lufft Hermann. — Die englische Housing Bill 1935. in: Gemeindetag 29, 10, 316 — 320 (15.5.35).

Mauvé Hans. — Das Prüfungswesen im Preussischen Gemeindefinanzgesetz vom 15.12.1933. in: D. prakt. Betriebswirt 15, 1, 62 — 65 (Jan. 35).

Most Otto. — Gemeinde und Wirtschaft. Zur neuen „Deutschen Gemeindeordnung“. in: Dt. Handels - Warte 23, 6, 144 — 151 (15.3.35).

Neumann E. — Strassenbau und Strassenunterhaltung in Schweden. in: Verkehrstechnik 16, 10, 276 — 278 (20.5.35).

Organisationsprobleme der Wohlfahrtspflege. in: Z. f. d. Heimatswesen 40, 7, 97 — 100 (1.3.35).

Pathe Karl. — Zur Problematik der Selbstverwaltung. in: Reichsverwaltungsbl. 56, 7, 130 — 132 (16.2.35).

Reitzer Hermann. — Armenwesen und Armenfürsorge in Oesterreich. in: Armenpflege (Zürich) 32, 4, 33 — 39 (1.4.35).

Rompe F. — Einwohnermeldewesen und Bevölkerungsfortschreibung. in: Gemeindetag 29, 2, 37 — 42 (15.1.35).

Suhr. — Die öffentlichen Leihhäuser, ihre soziale Bedeutung, ihre wirtschaftliche Funktion. in: Soz. Praxis 44, 23, 661 — 668 (6.6.35).

Surén. — Zur Deutschen Gemeindeordnung. in: Dt. Juristen - Ztg. 40, 4, 198 — 202 (15.2.35).

Schickenberg Wilhelm. — Kritik der kommunalen Sozial - und Wohlfahrtspolitik. Aus den Gutachten des Reichssparkommissars. in: Soz. Praxis 44, 3, 66 — 72; 4, 103 — 108, 6, 159 — 166; 7, 194 — 200; 8, 225 — 230; 9, 249 — 254 (17. u. 24.1.; 7, 14, 21 u. 28.2.35).

Schjander Fr. — Das norwegische Sparkassenwesen. Charakterische Züge der Entwicklung. in: Dt. Sparkassen - Ztg. 12, 1, 1 — 2 (3.1.35).

Schnackenburg Gerhard. — Die Organisation und der Erfolg des Schulsparens bei den deutschen Sparkassen. in: Sparkasse 55, 6, 114 — 116; 7, 140 — 143 (15.3. u. 1.4.35).

Schulze Günther. — Die Neuregelung des Strassenwesens. in: Gemeindetag 29, 1, 2 — 4, (1.1.35).

Städteplanung — in: Gemeindetag 29, 8, 236 — 240 (15.4.35).

Städteumbau. — Sonderheft: Die Stellung der Gemeinde in der Reichsplanung und ihre Massnahmen zur Siedlungsfrage (G. Alsleben) — Kampf der Verstädterung (Gross) — Stadtverweiterung und Stadtplanung (Neundörfer) — Landesplanung um Berlin (Arnim) — Landesplanungsarbeit in Pommern (Norbert Ley). in: Reichsplanung 1, 4, 97 — 119 (April 1935).

Strölin. — Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. in: Gemeindetag 29, 8, 229 — 236 (15.4.35).

Weidemann - Halle. — Die Stellung des Parteibeauftragten nach der Deutschen Gemeindeordnung — in: Gemeindetag 29, 9, 267 — 274, (1.5.35).

Wildermuth Eberhard. — Finanzierung des Wohnungsbaues und Zweite Hypothek in: D. dt. Volkswirt 9, 17, 741 — 745 (25.1.35).

Wohnungsbau und Wohnungsbedarf in Deutschland — in: Gemeindetag 29, 12, 385 — 386 (15.6.35). (Kommunale Nachrichten).

Zeitler Ralf. — Die Wohlfahrtslasten im Haushalt der Gemeinden und Gemeinderverbände. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 10, 10, 459 — 467 (Jan. 35).

Zengerling. — Die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens. in: Gemeindetag 29, 5, 132 — 136. (1.3.1935).

Książki francuskie.

Aragon Marcel. — Les élections du conseil municipal, du maire et des adjoints. Paris 1935. Recueil Sirey. Fr. 18,—.

Bettinger Raymond. — Le conseil de préfecture juge du Contentieux départemental et communal. Paris 1935. Recueil Sirey. p. 114. Fr. 18,—.

Chaveton Bernard. — Les finances locales anglaises. Paris 1935. Librairie Technique et Economique. p. 172. Fr. 25,—.

Clémentel Etienne et Jules Crabol. — Les finances municipales. Paris 1935. Foyer Municipal. Fr. 12,—.

Comte Philippe. — Essais d'une théorie d'ensemble de la concession public. Paris. Recueil Sirey. p. 195. Fr. 30,—.

Contre l'Incendie. — Préface de H. Mouchet, directeur des Affaires Départementales et Communales au Ministère de l'Intérieur. 2. t. Paris 1935. Commissariat Général de l'Oeuvre d'Encouragement à la Prévention du Feu. Fr. 35,—.

Les décrets de Codifications fiscales. — Paris 1935. Recueil Sirey. p. 554. Fr. 25,—.

Eyraud Clovis. — Caisses de crédit municipal et monts-de-piété. Paris 1935. Librairie Technique et Economique. p. 276. Fr. 30,—.

Girolami Jérôme et Jean Delaporte. — Les subventions de l'Etat aux collectivités locales. Paris 1935. Administration de La Vie Communale et Départementale. p. 350. Fr. 40,—.

Le guide de l'eau et de l'assainissement. — Paris 1934. Foyer Municipal. p. 400. Fr. 60,—.

Jèze Gaston. — Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Exécution des contrats administratifs. Theorie de l'imprévision. Rémunération du contractant; taxes, prix. Paris 1934. p. 343. Fr. 60,—.

Jèze Gaston. — Les principes généraux du droit administratif. 3 édition revue et augmentée. Paris 1934. Giard. p. 464 + XII. Fr. 60,—.

Miliouche Bogdan. — L'organisation municipale en Yougoslavie. Loi du 14 mars 1933. Paris 1935. Bossuet. p. 248.

De la Rochefoucauld Eugène. — La coordination des transports ferroviaires et routiers. Paris 1935. Recueil Sirey. p. 275. Fr. 45,—.

Czasopisma francuskie.

Borrel Antoine. — Les budgets des petites communes rurales. Dans: Revue Politique et Parlementaire (Paris), 485, 28 — 33 (10.4.1935).

Le crédit communal de Belgique. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles), 22, 12, 118 (Mai 1935).

La dette des pouvoirs locaux britanniques. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles), 22, 12, 119, 6 — 9 (Juillet 1935).

Dufour A. — La responsabilité des communes en matière d'incendie. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris), 12, 137, 178 — 182 (Avril 1935).

Le fonctionnement de la caisse de crédit aux départements et aux communes en 1934. — Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris), 12, 140, 349 — 360 (Juillet 1935).

Leroux Lucien. — Les arbres et l'hygiène des villes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris), 12, 140, 330 — 339 (Juillet 1935).

Lespes J. — Faut-il diminuer le nombre des communes? La réduction du nombre des communes en Hollande. Dans: *L'Administration Locale* (Bruxelles), 11, 106, 1 — 16 (Février 1935).

Marcotte Ed. — L'assainissement rationnel d'une ville. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 142, 450 — 456 (Septembre 1935).

Martin Emile. — Le personnel municipal et les assurances sociales. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 136, 119 — 127 (Mars 1935).

Martin Emile. — La police municipale et la protection du commerce local. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 138, 228 — 236 (Mai 1935).

La nouvelle loi communale allemande. — Dans: *L'Administration Locale* (Bruxelles), 22, 12, 121 (Juillet 1935).

Organisation et activités de l'Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux. — Dans: *L'Administration Locale* (Bruxelles), 11, 104, 1 — 8 (Janvier 1935).

Paoletti Henri. — Les communaux. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 137, 170 — 176 (Avril 1935).

Pouvoirs de l'autorité municipale en matière d'urbanisme. — Dans: *Revue du Droit Public et de la Science Politique* (Paris), 52, 1, 96 — 108 (Janvier — Mars 1935).

La réforme fiscale en Allemagne. — Dans: *L'Administration Locale* (Bruxelles), 22, 12, 119, 10 — 12 (Juillet 1935).

Sari Emile. — La réforme de l'Etat dans le cadre régional, départemental et communal. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 136, 114 — 119 (Mars 1935).

La situation des communes aux Pays-Bas. — Dans: *L'Administration Locale* (Bruxelles), 22, 12, 119 (Juin 1935).

St.-Mars de G. Blanpain. — Le crédit pour dépenses imprévues dans le budget communale. Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 139, 294 — 302 (Juin 1935) et 12, 140, 343—349 (Juillet 1935).

Les stations hydrominérales, climatiques et de tourisme. — Dans: *La Vie Communale et Départementale* (Paris), 12, 141, 401 — 408 (Août 1935).

Tugulea Nicole. — Le régime des finances locales en Roumanie. Dans: *La Fevre des Sciences et de Législation Financière* (Paris), 33, 1, 5 — 16 (Janvier — Mars 1935).

Les Unions des Villes, leurs activités. (Autriche, Belgique, Grande Bretagne, Indes Anglaises, Espagne, Pays-Bas). — Dans: *L'Administration Locale* (Bruxelles), 22, 12, 123, 1 — 15 (Juillet 1935).

Książki angielskie.

Adams, Thomas. — Outline of town and city planning. New York 1935. Russel Sage Foundation. p. 368. \$ 3,—.

Basset E., Williams F., Bettman A., Whitten R. — Model laws for planning cities, counties and states. Cambridge 1934. Harvard University Press. p. 137. \$ 2,50.

Bauer, Catherine. — Modern housing. Boston 1934. Houghton Mifflin Co. p. 331. \$ 5,—.

Bauer, John and Nathaniel Gold. — Public utility valuation for purposes of rate control. New York 1934. Macmillan. p. 499. \$ 3,50.

Brewer, F. G. — A century of London government: the creation of Borough. London 1935. Benn. p. 32. \$ 1,—.

Buck, A. E. — The budget in governments of today. New York 1934. Macmillan Company. p. 347. \$ 3,—.

Electric Public Utilities. — A grafic record of development. New York 1935. National Industry Conference Board. p. 10.

Foster, J. Rhoads. — The public utility franchise in Missouri; the ralatoin of the short term franchise as an instrument of public utility regulation to the issue of centralization versus decentralization in state administration. Columbia 1934. University. p. 83. \$ 1,25.

Hillhouse, A. M. — New sources of municipal revenue. Chicago 1935. Municipal Finance Officers' Association. p. 74. \$ 1,—.

Huus, Randolph O. — Financing municipal recreation. Menasha Wisconsin 1935. The Georg Banta Publishing Company. p. 249. \$ 2,50.

King, Clyde L. — Public finance. New York 1935. Macmillan Company. p. 602. \$ 3,75.

Lipawsky, Albert. — Home rule for metropolitan Chicago. Chicago 1935. University of Chicago. p. 233. \$ 2,—.

Moore, Franklin F. and J. Goodner Gill. — Municipal accounting and auditing. Trenton, New Jersey 1934. Rider College. p. 326. \$ 6,—.

Morris, W. Richard. — Organization and administration of a municipal police department. Albany 1934. New York State Conference Of Mayors and Other Municipal Officials. p. 47. \$ 1,—.

The Municipal Year Book 1935. — Edited by C. E. Ridley and O. F. Nolting. Chicago 1935. International City Managers Association. p. 392. \$ 4,—.

Parry, H. Lloyd. — Local government. London 1934. King and Son. p. 251.

Ridley, Clarence E. and Orin F. Nolting. — What the depression has done to cities. Chicago 1935. International City Managers' Association. p. 55. \$ 1,—.

Salter, J. T. — Boss rule; portraits in city politics. New York 1935. Whittlesey House. p. 281. \$ 2,50.

Seasongood, Murray. — Cases on municipal corporations. Chicago 1934. Callaghan and Co. p. 713. \$ 6,—.

Stieff, Frederick Philip. — The government of a great American City. (Baltimore). Baltimore 1935. Rocbuck. p. 391. \$ 2,50.

Walker, W. F., Dr. P. H. and Carolina R. Randolph. — Recording of local health work. New York 1935. The Commonwealth Fund. p. 275. \$ 2,—.

Wright, Henry. — Rehousing urban America: New York 1935. Columbia University Press. p. 173. \$ 7,50.

Young, Kimball. — The Madison Community. Madison 1934. University of Wisconsin. p. 243. \$ 1,50.

Czasopisma angielskie.

Anderson, Georg E. — The outlook for state and municipal finances under new federal relief plans. In: *Annalist* (New York) 1173, 36 — 37 and 60 (12.7.1935).

Bärber, H. — „As represented“: Adventures in public utility accounting. In: *The Journal of Land Public Utility Economics*, vol. 11, Nr. 1, 25 — 38 (February 1935).

Buchanan, Norman S. — The capital account and the rate of return in public utility operating companies. In: *Journal of Political Economy*. (Chicago) 43, 1, 50 — 68 (Februrary 1935).

Carpenter, Niles and Clarence Quinn Berger. — Social adjustments in cities. In: *American Journal of Sociology*. (Chicago) 40, 6, 729 — 736 (May 1935).

Cox, Montagu H. — The development of local government during the last 50 years. In: *Public Administration* (London) 13, 2, 146 — 152 (April 1935).

Ellis, Ellen Deborah. — National parties and local politics. In: *American Political Science Review* (Madison) 29, 1, 60 — 67 (February 1935).

Ellsworth, D. W. — The recent recovery in public utility net income and its main causes. In: *Annalist* (New York) 1168, 835 — 836 (7.6.1935).

Grierson, Andrew. — One hundred years of Scottish local government. In: *Public Administration* (London) 13, 3, 230 — 241 (July 1935).

Hall, H. Albert. — New York State municipalities solve their pension problems. In: *National Municipal Review* (New York) vol. 24, Nr. 10, 531 — 535 (October 1935).

Jennings, W. Ivor. — Local government law (England 1885 — 1935). In: *Law Quarterly Review* (London) 201, 180 — 194 (January 1935).

Lutz, Harley L. — State supervision of local finance. In: *Journal of Political Economy* (Chicago) 43, 3, 289 — 305 (June 1935).

Macqueen, Percy. — The elements of public administration. In: *Public Administration* (London) 13, 3, 279 — 289 (July 1935).

Mansfield, Lewis P. — State control of municipal finance. In: *National Municipal Review* (New York) vol. 24, 6 (June 1935).

Mitchell, J. — Some notes on the financing of capital expenditure of local authorities (England). In: *Public Administration* (London) 13, 2, 135 — 145 (April 1935).

Olds, Leland. — The public utility issue. In: *Yale Review* (New Haven) 24, 4, 704 — 723 (June 1935).

Pich, Frank. — Some reflections on the administration of a public utility undertaking. In: *Public Administration* (London) 13, 2, 135 — 145 (April 1935).

Scholtz, Karl. — Municipal borrowing and legal debt limits. In: *National Municipal Review* (New York) vol. 24, 6, 323 — 328 (June 1935).

Seibert, Stewart H. — Government interference and the public utility crisis. In: *Commercial and Financial Chronicle* (New York) 3634, 1029 — 1031 (16.2.1935).

Simey, T. S. — A public relations policy for local authorities. In: *Public Administration* (London) 13, 3, 242 — 250 (July 1935).

Steiner, Jesse Frederick. — Community organization. In: *American Journal of Sociology* (Chicago) 40, 6, 788 — 795 (May 1935).

Stewart, A. C. — The significance of „public“. In: *Public Administration* (London) 13, 3, 271 — 278 (July 1935).

Thompson, Woody C. — Some fundamentals of utility taxation. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics*, (Chicago) vol. 11, 2, 146 — 154 (May 1935).

Urwick, L. — A republic of administration. In: *Public Administration* (London) 13, 3, 263 — 270 (July 1935).

Waldegrave, A. J. — Finance and administrative control. In: *Public Administration* (London) 13, 3, 251 — 262 (July 1935).

Webb, Ursula K. — Local public debt in England and Wales. In: *Economica* (London) 2, 6, 204 — 219 (May 1935).

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7

Telefony: Redakcji 9-66-06, Administracji 9-61-92.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł. 20, zeszyt pojedynczy zł. 5.



Biblioteka Uniwersytetu
M. CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

czap. 2090 7
1-2
CZASOPISMA

DRUKARNIA
SAMORZĄDOWEGO
INSTYTUTU
WYDAWNICZEGO
WARSZAWA
MIODOWA 6.
TEL. 682-18.

