

ROK X

1938

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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

ROK X

1938

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POD REDAKCJĄ
FRANCISZKA BRANNEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

was. 2090/10/1-2

W 945/67/23

Treść zeszytu I i II

ARTYKUŁY I MATERIAŁY OPISOWE.

	Str.
<i>K. Krzeczkowski.</i> — O trzech etapach opieki społecznej	1
<i>Dr Ludwik Bar.</i> — Rozjemstwo gminne	18
<i>Kazimierz Romaniuk.</i> — Założenia i zasady projektu ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych	45
<i>Witold Sommer.</i> — Nowe dochody i nowe zadania gminy niemieckiej .	62
<i>Mgr Stefan Witkowski.</i> — Organizacja planowania państwowego i regionalnego w Niemczech	71

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Sprawy finansowe i gospodarcze	80
--	----

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

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

A. Sprawy administracji samorządowej	94
B. Sprawy finansów komunalnych	128

KRONIKA.

1. Sprawy ustroju związków samorządowych:

Stosunek Związku Miast Polskich do rządowego projektu ordynacji wyborczej do rad miejskich	163
Ordynacja wyborcza do największych miast	163
Stosunek Związku Miast Polskich do rządowego projektu ustroju gminy m. st. Warszawy	164
Państwowa Rada Samorządowa	165
Wybory członków zarządów miejskich	165

2. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:

Reforma ustawy o finansach komunalnych	166
Sprawy samorządowe w Centralnym Okręgu Przemysłowym .	167
Charakter kredytów Funduszu Pracy na akcję zatrudnienia .	168
Organizacja pomocy zimowej dla bezrobotnych a samorząd .	169
Państwowy podatek od nieruchomości od niektórych nieruchomości komunalnych	170
Należności związków samorządowych od Skarbu Państwa .	172
Projekty przepisów o przedsiębiorstwach samorządowych .	173
Działalność kredytowa instytucji kredytu komunalnego w r. 1937	174

	Str.
3. Sprawy drogowe.	
Uchwały IV. Polskiego Kongresu Drogowego	178
4. Sprawy oświaty i kultury:	
Stosunek centralnych zrzeszeń samorządowych do projektu usta-	
wy o zniesieniu samorządu szkolnego	193
5. Sprawy zdrowia publicznego:	
Opinia samorządu lekarskiego w sprawie organizacji opieki le-	
karskiej na wsi	193
Zjazd Higienistów Polskich	195
6. Sprawy budowlane i mieszkaniowe:	
Konferencja w sprawie budownictwa wiejskiego	195
7. Sprawy pracownicze:	
Bilans Studium Administracji Komunalnej przy Wolnej Wszecz-	
nicy Polskiej w zakresie szkolenia pracowników samorzą-	
dowych	195
Kongres pracowników państwowych, samorządowych i pry-	
watnych	196
8. Ze Związków:	
Ustąpienie dr M. Z. Jaroszyńskiego ze stanowiska prezesa Zwią-	
zku Powiatów R. P.	203
Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego	
w r. 1937/38	203
Działalność Instytutu Komunalnego w Warszawie w r. 1937/38 .	207
9. Różne:	
Projekty ustawodawcze, dotyczące samorządu terytorialnego	
w sesji zwyczajnej 1937/38 r. i nadzwyczajnej r. 1938 izb	
ustawodawczych	209
PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA	211

BIBLIOGRAFIA.

Książki i czasopisma polskie	237
" " niemieckie	245
" " francuskie	249
" " angielskie	251

10-me ANNÉE

1938

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

FRANÇOIS BRANNY

V A R S O V I E

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

Table des matières des fascicules I et II

ARTICLES ET MATERIAUX DESCRIPTIFS.

	Page
<i>Krzeczowski K.</i> — De trois étapes du développement de l'assistance sociale	1
<i>Dr. Bar Louis.</i> — Médiation dans les relations communales	18
<i>Romaniuk Casimir.</i> — Thèses et principes du projet de la loi sur les entreprises communales	45
<i>Sommer Witold.</i> — Recettes nouvelles et obligations nouvelles de la commune allemande	62
<i>Witkowski Stephane.</i> — Organisation d'action du plan d'Etat et régional en Allemagne	71

REVUE DE LEGISLATION.

Problèmes financiers et économiques	80
---	----

REVUE DE JURISPRUDENCE.

<i>Okulicz Stanislas.</i> — Les arrêtés des Tribunaux Suprêmes sur les problèmes de l'administration locale et regionale:	
A. Questions administratives	94
B. Questions financières	128

CHRONIQUE.

1. Organisation:	
Attitude de l'Union des Villes Polonaises vis à vis du projet gouvernemental de la loi électorale aux conseils municipaux	163
Loi électorale des villes les plus importantes	163
Attitude de l'Union des Villes Polonaises vis à vis du projet gouvernemental de la loi sur le statut de la commune de Ville de Varsovie	164
Conseil pour l'administration locale et regionale	165
Election des membres des bureaux municipaux	165
2. Finances et économie:	
Reforme de la loi sur les finances communales	166
Problèmes de l'administration locale et regionale sur le territoire de la Zone Industrielle Centrale	167
Caractère des crédits accordés par le Fonds du chômage pour l'emploi des chômeurs	168
Organisation d'assistance hibernale aux chômeurs et l'administration locale et regionale	169
Impôt d'Etat sur la propriété immobilière des certains immeubles communaux	170

	Page
Redevances des communes au Tresor d'Etat	172
Projets des reglements sur les entreprises communales	173
Activité des institutions du credit communal en 1937	174
3. Voirie:	
Resolutions du IV-eme Congrès Polonais de la Voirie	178
4. Education et culture:	
Attitude des organisations communales centrales vis à vis du pro- jet de la loi sur l'abolition d'autonomie scolaire	193
5. Santé publique:	
Opinion des organisations medicales sur l'organisation d'aide me- dicale à la campagne	193
Congrès des Hygiénistes Polonais	195
6. Construction et logement:	
Conference sur l'urbanisme	195
7. Employés communaux:	
Compte-rendu d'Etude d'Administration Communale de la Haute Ecole Libre Polonaise sur l'éducation des employés com- munaux	195
Congrès des employés d'Etat, communaux et privés	196
8. Organisations:	
Resignation du Dr M. Z. Jaroszyński de la dignité du President de l'Union des Arrondissements de la Republique Polonaise	203
Activité de l'Union pour le Controle de l'administration locale et regionale en 1937/38	203
Activité de l'Institut Communal à Varsovie en 1937/38	207
9. Varia:	
Projets des lois sur l'administration locale et regionale de la session parlementaire ordinaire 1937/38 et extraordinaire de 1938	209
REVUE DES ÉDITIONS	211

BIBLIOGRAPHIE.

Livres et periodiques polonais	237
„ „ allemands	245
„ „ français	249
„ „ anglais	251

O TRZECH ETAPACH OPIEKI SPOŁECZNEJ.

I.

Historia instytucji społecznych współczesnego życia zbyt mało jest studiowana i badana. Drogi, którymi idzie ich rozwój, nie zawsze nam są jasne i znane. Instytucje życia społecznego interesują nas głównie ze względu na funkcje, które spełniają, ze względu na bieżące ich znaczenie. Natomiast przemiany i kierunek tych przemian nie zawsze są uświadamiane. Brak znajomości przemian danej instytucji prowadzi zawsze do wiary w jej sztywność i niezmienność. Każdy stan aktualny uważa się za nieulegający przekształceniom i mający dążność utrwalania się, tężenia. Dopiero rzut oka historyczny wykrywa w jednolitej postaci danej instytucji różne fazy i okresy, towarzyszące ciąglej ich zmienności.

Opieka społeczna jest instytucją mającą wielką siłę trwania, wielką moc bezwładu, a przecież z wolna i bezwiednie ulega wciąż wewnętrznym przemianom i rozwojowi. Rozwój ten, to tworzenie się nowych form, nowych metod, rozrastania się i komplikowanie dawnej prostej całości. Coś nowego i nieznanego wyrasta z tej najstarszej instytucji przezorności ludzkiej. Z tego stanowiska instytucja ta rzadko jest rozpatrywana, pomimo, że tkwi tutaj klucz do zrozumienia jej „ducha“.

Opieka społeczna nie została dotąd umiejętnie zdefiniowana i rozklasyfikowana. Dotychczasowe definicje są najczęściej dopasowane do istniejącego ustawodawstwa. To samo tyczy klasyfikacji. 1) Oparte są zwykle o praktyczne formy — stąd

1) Porówn. np.: Dr J. Zawadzki. Zasady opieki społecznej. Warszawa, 1935, str. 8.

różnią się, jeżeli wziąć różne kraje i kultury i nie ma teoretycznego kryterium, służącego do tego podziału.¹⁾

Przyczyna tego stanu jest rezultatem dotychczasowej historii opieki. Aczkolwiek jako instytucja społeczna jest niemal odwieczna — istnieje w każdym razie od chwili powstania społeczeństw zróżniczkowanych, to jednak formy, w jakich się przejawiała, ulegały wielkim zmianom i mieści w sobie zarody nowych form, dotąd jeszcze nieutralizowanych, a może nawet nieujawnionych i nie ujmowanych jako całość. Dlatego też dotychczasowe definicje i podziały pasują głównie dla pewnych okresów i stadiów rozwoju.

Najbardziej ogólnie możnaby określić opiekę społeczną, jako system pomocy stosowanej w społeczeństwach zróżniczkowanych wobec swych członków, niezdolnych do samodzielnej egzystencji materialnej.²⁾

Określenie to należy omówić i poczynić pewne zastrzeżenia. Idzie o system pomocy stosowany wobec członków danego społeczeństwa zróżniczkowanego, niezdolnych do samodzielnej egzystencji a więc o skali trudno wymiernej, o system oparty o każdorazowo w danym okresie stosowane metody — metody te ciągle ulegały zmianom — była to pomoc w naturze i pieniądzu, otwarta i zamknięta. Słowem niezliczona ilość sposobów i metod postępowania i działania. Nie uważamy jednak za potrzebne różnicowanie tych form, służą bowiem temu samemu wspólnemu celowi, a podział ich nie daje oczekiwanych rezultatów. Mówimy, że idzie o pomoc udzielaną przez społeczeństwa zróżniczkowane. Rozumiemy, że w społeczeństwach nie zróżniczkowanych ani zawodowo, ani majątkowo, a więc np. w społeczeństwach, opartych o więź pokrewieństwa — w społeczeństwach rodowych — opieki społecznej nie było. Wszelka pomoc ma tam charakter pomocy bratniej, rodzinnej, wypływającej z solidarności rodzinnej. Pojęcie opieki powstaje dopiero w stosunku do człowieka obcego. Niewąt-

1) K. Krzeczkowski. Uwagi nad drogami opieki społecznej. Samorząd Terytorialny. W-wa, 1936, zes. 1—2 oraz odbitka. Str. 8 i n., str. 14 i n. Z Grzegorzewski. Opieka społeczna. Enc. podr. prawa publicznego. W-wa, str. 558 i n.

2) Krzeczkowski: Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych. W-wa 1936. Str. 155.

pliwie można by formy pomocy, wynikłe z solidarności rodzinnej, uważać za początek wszelkiej późniejszej pomocy, jest ona przecież bardzo różna od tego, co w czasach późniejszych za opiekę uchodzi. Przede wszystkim pomoc rodzinna nie posiada w sobie cechy poniżającej, tak charakterystycznej dla wszelkich form opieki społecznej późniejszych czasów.

Wreszcie z definicji wynika, że pomijamy przyczynę potrzeby pomocy. Fakt potrzeby udzielenia pomocy nie potrzebuje dalszej motywacji. Obojętną jest przyczyną. Przyczyny te, to skomplikowany splót wypadków losowych, jakie dotknęły potrzebującego opieki. Z przyczyn tych rzadko kiedy możemy sobie zdać sprawę i rzadko kiedy możemy ustalić „losowość” tych przyczyn. Oczywiście pojęcie „losowości” traktujemy bardzo rozciągle, uważając za losowe wypadki zarówno wszystkie przyczyny zewnętrzne jak i wewnętrzne, które doprowadziły człowieka do stanu, przy którym — w interesie bezpieczeństwa społecznego i społecznego dobrobytu konieczne jest danie mu pomocy.

W definicji pomijamy sprawę, czy jest ona publiczną czy prywatną, jednostkową czy zbiorową. Mówimy „system” w sensie tym, że rozumiemy różne sposoby regulowania tej sprawy, które w biegu lat ulegały przekształceniom. Nie chcemy więc wykluczyć żadnej z form, które istniały i obowiązywały.

Tylko przy takim ogólnym zakreśleniu ram pomocy społecznej możemy popробować bliżej wnikać w naturę i cechy charakterystyczne samej instytucji, oraz w cechy charakterystyczne jej rozwoju.

Rozwój form opieki społecznej nie ma jednolitej linii. Raczej kilka wątków tworzy zmienny proces historyczny, powtarzający się wszakże wśród różnych ludów i kultur.

W historii opieki społecznej wyróżnić możemy trzy etapy, raczej trzy prądy, które ujawniły się dotąd w długiej i bardzo różnorodnej historii tej instytucji. Etapy te a raczej prądy istnieją i powstają w historycznej pewnej kolejności, a jednocześnie istnieją obok siebie i niekiedy niezależnie od siebie. Są to okresy opieki indywidualnej, środowiskowej i integralnej. Wyjaśnienie treści każdego etapu będzie przedmiotem niniejszego studium. Żeby ujawnić najważniejsze podziały opieki, należy zrobić jeszcze jeden przekrój.

Wewnętrznie najbardziej decydującego znaczenia dla opie-

ki społecznej jest jej dobrowolność i przymusowość. Jedna i druga forma współistnieją obok siebie w całej niemal historii opieki.

Dobrowolność i przymusowość odpowiadają ujęciom prywatnej i publicznej opieki. Jedna uzupełnia drugą i w różnych okresach różny był zakres każdej z nich. W całej ewolucji przecież wydaje się naturalną stopniową przewagę drugiej nad pierwszą. Słowem ewolucja dokonywa się jakby dwoma drogami — zmiany następują w systemach i metodach sprawowania opieki społecznej. Pierwsza droga, to owe trzy etapy, druga jednoczesna, to stopniowa ewolucja od opieki prywatnej do publicznej.

II.

Pierwszy etap opieki, to opieka i n d y w i d u a l n a. Rozumiemy przez nią pomoc udzielaną osobom, które dotknęły wypadki losowe jakiegokolwiek natury i które bez tej pomocy nie mogłyby egzystować. Pomoc ta rodzi się w społeczeństwach zróżniczkowanych społecznie i gospodarczo, w społeczeństwach terytorialnych, w których zanikła więź pokrewieństwa. Indywidualistyczny charakter pomocy ujawnia się w niej wyraźnie, gdyż najczęściej poszkodowany jest jednostką i jednostką jest osoba pomoc dająca. Zróżniczkowany charakter budowy społeczeństwa i różnice społeczne, które się wyjaszczają właśnie z okazji potrzeby okazywania pewnym jednostkom pomocy, sprawiają, że pomoc ta ma w sobie od początku pewną dozę wzgardy i niechęci, że okazywana jest z łaski. I aczkolwiek powszechny jest nakaz religijny wśród wszystkich ludów świata do tej pomocy, nie może zniżyć tej poniżającej skazy, jaką niesie w zanadrzu ze sobą miłosierdzie ludzkie. Na tym szczeblu indywidualnej pomocy obowiązuje jednostki udzielające pomocy przymus wewnętrzny, obowiązek moralny, który się czyni dla zbawienia duszy czy innych łask niebieskich.

Cnota religijna ma jednak swoje granice — jest to najczęściej pomoc bez naruszenia stanu posiadania danych jednostek. Rzadkie i bynajmniej nie mające powszechnego waloru są inne wypadki miłosierdzia. A miłosierdzie ograniczone przez różnice posiadania nie wystarcza dla wszystkich.

Nie chcemy tu opisywać historii wysiłków opiekuńczych.

Wystarczy, jeżeli zaznaczymy, że stawała się w dziejach stopniowo coraz większą i liczniejszą, a jednocześnie coraz mniej skuteczną. Pomijamy starożytność i średniowiecze jako zbyt odległe i odmienne od czasów dzisiejszych i od razu przechodzimy do charakterystyki czasów nowszych.

Pomoc indywidualna wszelkich rodzajów w społeczeństwach nowoczesnych dość wcześnie przestaje wystarczać.

We wszystkich społeczeństwach europejskich dość szybko następuje pauperyzacja i nędznienie mas. Przekształcenie ustroju rolnego, tworzenie się miast, wojny, pomory — wszystko to wywołuje niszczące fale, które czynią coraz bardziej masowymi fakty dawniej indywidualne nędznienia ludzi.

Miłosierdzie indywidualne, a nawet zorganizowane zbiorowo przez zakony, przez gildie i cechy nie wystarcza. Zwłaszcza widocznych masowych kształtów nabiera zjawisko nędzy w krajach luteranckich po sekularyzacji zakonów, a zresztą w całej Europie po wojnie 30-letniej. Nędza staje się zjawiskiem masowym, groźnym dla bezpieczeństwa publicznego, niebezpiecznym dla ustroju społecznego.

Potrzeba walki z nędzą staje się problemem, otwierającym współczesne dzieje świata kapitalistycznego. Nędza zaczyna zagrażać bezpieczeństwu publicznemu i władza publiczna musi wkroczyć jako władza karna i opiekuńcza.

Są dwie drogi, którymi próbuje młody tworzący się nowy układ sił społecznych — kapitalizm bronić się przed niszczącą falą i zalewem przez nędzę. Z jednej strony, to przymus pracy, stopniowo coraz szerzej stosowany, w celu wyszkolenia sztabu pracowników w przyszłości wolnych, mających do sprzedania na rynku swą siłę roboczą. Z drugiej strony, to system pomocy obowiązkowej, udzielanej w zasadzie przez państwo, a przerzuconej od razu na gminy czy związki religijne, który stosować zaczęto niemal równocześnie z pierwszym środkiem.

Oba te środki, użyte naprzód w Anglii, dały początek dwu formom pomocy publicznej, stosowanym obecnie: opiece produkcyjnej i opiece społecznej.

Nas tu interesuje najbardziej wprowadzony w Anglii w r. 1601 obowiązek parafii do pomocy swoim biednym. Jest to akt przełomowego znaczenia dla opieki społecznej, gdyż on w Europie współczesnej zrodził przymus opieki państwowej. Fakt przynależności do danego państwa uprawnia w pewnych

warunkach do pomocy publicznej. Ciała publiczne ten swój obowiązek precyzują bardzo wyraźnie; idzie tu o wypadki niemożności wyjścia z danego stanu o własnych siłach, o wypadki bezradności indywidualnej. Tak ustalona zasada stała się kamieniem węgielnym całej opieki społecznej Europy.¹⁾

Prąd angielski w opiece społecznej, czyniący z opieki obowiązek ciał publicznych, uprawniający pewne kategorie do świadczeń, stworzył nowe pojmowanie obowiązków państwa i ma epokowe znaczenie.

Opieka społeczna, wykonywana przez państwo, była oczywiście pewnego rodzaju polityką, społeczną państwa. Szła jednak odrębnie od dróg, którymi rozpoczęła swoje koleje w nowożytnej Europie oficjalna polityka społeczna, mająca przede wszystkim na widoku procesy masowe, zagrażające bytowi ustroju całego oraz zagadnienia, które nabierały szczególnie ostrego zabarwienia w życiu.²⁾

Tymczasem opieka społeczna tych czasów zdaje się lekceważyć ustrojowe przyczyny nędzy i braki istniejącego układu stosunków, a skupia swą uwagę na człowieku, jako sprawcy własnego losu. Teoretycy w dobie początkowego kapitalizmu starają się badać owe indywidualne przyczyny nędzy i braku dobrobytu i starają się w swoich wysiłkach zapobiegać tym indywidualnym przyczynom ludzkiego nieszczęścia. Charakterystyczne dla tych czasów jest wciągnięcie do środków polityki społecznej państwa metod poprawczo-więziennych i wiara w pożytek tych metod.³⁾ Pogłębia to różnice i tym bardziej wyodrębnia metody indywidualnego traktowania opieki społecznej.

Losowość zjawiska nędzy, losowość potrzeby korzystania z pomocy społecznej nie jest uznawana, raczej wina za stan rzeczy, niekorzystny dla danej jednostki, przypisywana jest poszkodowanemu. Cechy natury, charakteru, są tu obarczającymi winą, przyczynami — lenistwo, pijaństwo, rozpusta, oto znane i przeklinane źródła indywidualnej nędzy ludzkiej.

1) K. Krzeczkowski. Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych. Str. 28 — 9. Z. Grzegorzewski l. c. Str. 559.

2) Porówn. Uwagi 3 i n.

3) F. Skarbek: Pisma pomniejsze, t. II. Pisma społeczne. Warszawa, 1937. Nakładem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Str. VII—X, 88 i nast.

Walka z nędzą i szkodami społecznymi prowadzona jest bez wiary w możliwość ich usunięcia, bez zmian natury człowieka. Fakty nędzy ludzkiej, to zło konieczne, na które trudno znaleźć środek poza człowiekiem.¹⁾

Rozwijają się w tym czasie liczne i różnorodne metody opieki, które stopniowo ogarniają wszystkie kategorie potrzebujących jej. Mamy do czynienia ze zróżniczkowaną opieką, próbującą usunąć wszystkie możliwe skutki losowych wypadków, uchwytnych w jednostkowych zdarzeniach. Na temat tych dziejów napisano już całe tomy.²⁾

Należy podnieść, że drogi tej opieki szły zarówno wysiłkami jednostek jak i państwa, gminy i w ogóle ciał publicznych. Szły w formie opieki zamkniętej zakładowej, jak i otwartej, zawsze jednak opierały się o jednostkę ludzką, o pomoc jednostkową. Nie myślano o przekształceniach społecznych, które z opieką się wiązały i których racjonalna pomoc społeczna wymagała, nie myślano również o akcji zapobiegawczej, któraby czyniła zbędną opiekę indywidualną.

Opieka społeczna stworzyła jakby odrębne pole działalności państwa, która była uważana za konieczność państwową, a pozostawała jednak na uboczu od głównych szlaków działalności społecznej państwa.

Stopniowo przecież tworzy coraz większy wyłom w istniejących formach pomocy i zaczyna skupiać na sobie uwagę i domaga się reformy.

Opieka społeczna jednostkowa nie wypełnia swego zadania, prowadzi niekiedy do rezultatów wprost przeciwnych niż zamierzenia.

Tam, gdzie indywidualna opieka nabiera cech masowych, giną wszystkie korzyści i dodatnie strony pomocy jednostkowej. Zaczyna powstawać przeciw niej sprzeciw, zaczynają się tworzyć nowe jakby formy pomocy, a przede wszystkim rodzi się nowa idea przezorności społecznej — ubezpieczenia społeczne, która chce indywidualne korzyści pomocy połączyć z korzy-

1) Porówn. H. Spencer. *Jednostka wobec państwa*. W-wa 1886.
2) G. Nicholls. *History of the english poor law*. Londyn 1904.
3 tomy. E. Laurent. *Le pauperisme et les associations de prévoyance* Paris, 1865, 2 t. B. i S. Webb *English local government. English poor law history*. Londyn 1927. Tychże, *Geschichte der Armut*. Berlin 1911.

ściami grupowymi, chce przekształceń, usuwających potrzebę indywidualnej pomocy.¹⁾

Prywatna dobroczynność o nastawieniu wybitnie indywidualistycznym odczuwać zaczęła również braki tego nastawienia. Chociaż obca społecznemu ujęciu zagadnień, musiała w obręb swoich rozważań wziąć pod uwagę nie tylko człowieka cierpiącego i potrzebującego pomocy, ale również jego otoczenie, środowisko, w którym żyje i w którym się obraca.²⁾

Również w kołach prywatnej opieki fakt dawania pomocy, najbardziej nawet zróżniczkowanej i najbardziej opartej o racjonalne podstawy, przestaje zadawałać.

Wpływ p. Richmond w opiece społecznej Ameryki ma to znaczenie, że nie tylko dla racjonalnej opieki umiejętnie bada każdy wypadek w jego całokształcie, ale widzi również, jak wielką rolę odgrywa w nich wpływ otoczenia, wpływ środowiska. W ten sposób od zupełnie indywidualnego traktowania wypadków opieka społeczna dochodzi również do społecznych źródeł faktu.

To zadecydowało o nowym nastawieniu organów opiekuńczych prywatnych i o ich metodach działania. Nastąpił zwrot, który pozwolił na pewną politykę zapobiegawczą, niemożliwą dawniej.

Otóż na obu drogach — reformy opieki społecznej publicznej i prywatnej opieki indywidualnej dochodzimy do związku z metodami polityki społecznej — do opieki środowiskowej.

III.

Dość wcześnie ujawniają się braki opieki społecznej jednostkowej i dość wcześnie wysuwane są przeciw jej metodom poważne zarzuty. Niedostateczność tej opieki, jej schematyczność i jednostronność budzą dość wcześnie opozycję przeciw jej sposobom działalności. Zarówno doświadczenia publicznej opieki, jak i prywatnej prowadzą do jednego celu. Nie tylko człowiek musi być brany pod uwagę w akcji pomocy, ale jeszcze bardziej uwaga musi być zwrócona na otoczenie, na warunki życia, na pobudki, działające w życiu danego osobnika,

1) Porówn. Idee. Str. 10 i n.

2) Mary E. Richmond, *Les méthodes nouvelles d'assistance*. Paris 1926.

wreszcie na ogólne warunki społecznego życia — słowem na czynniki życia zewnętrznego, na środowisko, otoczenie danego człowieka. Warunki te w stopniu znacznie silniejszym wpływają na losy ludzi, niż ich wewnętrzna duchowa struktura i najczęściej grają rolę decydującą.

W ten sposób powstaje w opiece społecznej problemat środowiskowy, który domaga się rewizji dotychczasowych metod działania i pomocy. Powstają nowe metody pomocy: samopomoc zorganizowana, ubezpieczenia, powstaje również nowa forma opieki społecznej — pomoc środowiskowa.¹⁾

Opieką środowiskową możemy nazwać te formy opieki społecznej, które są skierowane ku pomocy całym zbiorowiskom, dotkniętym przez wypadki losowe, bądź zapobiegają tym wypadkom. Opieka w tej formie znana jest oddawna w wypadkach kataklizmów społecznych — powódź, pożary, trzęsienie ziemi itd., słowem tam, gdzie występują poszkodowani w wielkiej masie i gdzie pomoc im udzielana ma formy akcji społecznej, bądź też gdzie wysiłki ciał publicznych skierowane są do zapobieżenia wypadkom.

Nie są to jednak jedyne formy podobnej opieki. Formę tą posiada opieka nad matką i dzieckiem, nad starcami, nad kalekami i inwalidami. W wypadkach tych mamy do czynienia wprawdzie z indywidualnymi przypadkami jednak stworzenie odpowiednich urządzeń środowiskowych jest tu rzeczą najważniejszą, gdyż idzie o to, aby liczba korzystających z niej była jak największa, by właściwie wszyscy z niej korzystać mogli.

W opiece środowiskowej w odwrotności do indywidualnej zależy na tym właśnie, że środki przez nią użyte mają na celu zmianę warunków, w jakich żyją i bytują jednostki. Opieka ta ma wybitne cechy profilaktyczne. Jej stosowanie ma zapobiec potrzebie stosowania pomocy indywidualnej, opieka ta jest prawem wszystkich i wskutek tego znika poniżające piętno, obciążające dawniej pomoc indywidualną.

Polityka środowiskowa państw wyrosła w związku z innymi działaniami pracy, nie tworząc początkowo wyraźnego kierunku. Stopniowe jej narastanie było związane z rozwojem działań, oddawna będących domeną polityki społecznej. Tak np. wyrosła niepostrzeżenie opieka nad matką i dzieckiem jako

1) Porówn.: Krzeczkowski. Idee. Str. 27. Uwagi. Str. 17 i n.

dopełnienie ochrony pracy tych kategorii pracowników, ale wkrótce rozrosła się do samodzielnej, odrębnej dziedziny twórczości społecznej państwa.

To samo można powiedzieć o dziedzinie opieki nad młodocianymi — o wszelkich formach czasów i opieki nad nimi, o tworzeniu klubów młodzieży, szkolnictwa wieczorowego itd. We wszystkich państwach kulturalnych obok dawnych form opieki powstają te nowe metody i nabierają coraz większej doniosłości. Mają one przede wszystkim charakter zapobiegawczy, ochronny.¹⁾

Istniały próby szczególnie celowej rozbudowy różnych działów tej opieki. Szczególnie ciekawe są tu eksperymenty wiedeńskie, dokonywane przez Zarząd miasta do r. 1933, który pomoc swoją dawał matce i dziecku umiał przepoić pierwiastkami szerszej polityki społecznej. Opieka nad matką rozpoczęła się tam od chwili poczęcia dziecka, dotyczyła wszystkich matek w mieście, polegała na dostarczeniu im odpowiedniej pomocy lekarskiej, lecznic, wyprawek dla dzieci itd. Żadna matka zamożna czy uboga nie były pominięte.

Od chwili urodzin dziecka gmina niosła pomoc materialną i leczniczą matce i dziecku, dostarczała im mleka, dbała o miejsce zamieszkania matki i dziecka, przyjmowała bezdomnych lub mieszkających w złych warunkach do domów dziecka, urządzo-nych z wielkim wprost komfortem, później dbała o zorganizowanie żłobków, trzymała ewidencję wszystkich dzieci, potrzebujących jakiegokolwiek pomocy w okresie niemowlęcym. To samo tyczyło przedszkoli i szkół. Dostarczanie środków utrzymania w formie obiadów i śniadań, ubrań, książek itd. dotyczyło wszystkich dzieci szkolnych. Za dzieci zamożne mogli rodzice pokrywać wydatki. Również los dzieci wychodzących ze szkoły i młodzieży był zawsze znany gminie i gmina w dalszym ciągu roztaczała swą opiekę nad tymi grupami.

Wszystkie te zabiegi opiekuńcze, rozwijane nad dzieckiem, miały swoje specjalne urządzenia, przewidujące wszystkie potrzeby rosnącego pokolenia. Instytucje higieny, pomoc lecznicza, urządzenia, służące do nauczania, kultury, pomocy materialnej, były tak zorganizowane, że tworzyły jakby sieć ściśle zespolonych organizacji, jakby jedną organizację o wielu

1) K. Krzeczkowski, Uwagi, str. 18 i n.

ośrodkach specjalnych, kierowanych nie biurokratycznie i nie sztywnie.

Przykład powyższy, który wydobyliśmy jako doskonałe i sprawnie zorganizowany, nie był zresztą jedyny, wart przytoczenia. Można by wziąć dawne przykłady pomocy i opieki nad dzieckiem szkolnym gmin szwajcarskich i niekiedy niemieckich, żeby znaleźć podobne urządzenia.

Dział ten opieki wyrósł zatem jako dopełnienie innych rodzajów polityki społecznej, prowadzonej przez państwo i stopniowo wyrósł na samodzielną sferę działania. Cechą charakterystyczną jego jest to, że dotyczy wszystkich członków społeczeństwa pewnej kategorii bez różnicy, że nie robi czegoś dla wyjątków, dla jednostki, ale dla pewnej całości. Ma charakter akcji masowej i najgłówniejszą myślą jest tu działalność zapobiegawcza. Przez akcję wczesnej pomocy stosowaną w każdym wypadku losowym, zapobieganie spadaniu ludzi na najniższy szczebel bytowania, zapobieganie i usuwanie wypadków jaskrawych nędzy i biedy, stwarza przykłady celowo zorganizowanej, niewidocznej opieki, ogarniającej całego człowieka.

Nowa ta forma opieki społecznej ma za zadanie przekształcanie istniejących warunków bytu, stwarzanie nowego środowiska życiowego dla danych grup ludności, wprowadzanie nowych urządzeń, które czynią niepotrzebną lub przynajmniej zmniejszają pomoc indywidualną. Jednostka automatycznie przenosi się do warunków, które ją bronią od strat personalnych.

Nie ma w tej opiece pierwiastka łaski czy filantropii. Działalność gminy — w wypadku opieki nad dzieckiem — zastępuje tu dom i otoczenie dawne dziecka, przejmuje na siebie elementarne obowiązki opiekuńcze, wychowawcze, uważając je za zwykłe swe czynności. Z pomocy tej korzystają wszyscy, a przynajmniej w zasadzie mogą korzystać wszyscy, a nie jak w pomocy indywidualnej, dopiero poszkodowani. Jest to nowy i płodny punkt widzenia, nieznanym dawniej opiece.

Środowiskowa opieka społeczna wychodzi z innego założenia niż opieka indywidualna. Państwo podejmuje ją, poczuwając się do odpowiedzialności za ustrój społeczny istniejący, za krzywdy, które dany ustrój mieści w swoim istnieniu. Jest to więc nie tylko obawa o bezpieczeństwo publiczne. Raczej państwo rozumie swój interes w dobrze funkcjonującym społeczeń-

stwie, w pełni wykorzystania swoich sił ludzkich i swych produkcyjnych możliwości.

W założeniach swoich gmina wychodzi z tych samych pobudek, co przy organizowaniu szkolnictwa powszechnego, z którego muszą wszyscy obywatele korzystać. Idzie tu niejako o powszechne zaspokojenie pewnych potrzeb, uważanych być może w życiu jednostkowym nie za najważniejsze, a wybijających się w życiu zbiorowym na plan pierwszy z tytułu poziomu kulturalnego całości.

Dla zaspokojenia tych potrzeb trzeba, by stały się powszechne i by istniał przymus ich zaspakajania, przymus ciążyący na ciałach publicznych. Ta potrzeba wytwarza, że opieka środowiskowa jest przede wszystkim opieką publiczną, że nie może być w dostatecznej mierze prowadzona siłami jednostek. Dla przekształceń środowiskowych potrzebna jest koniecznie wola ciał publicznych i większych grup społecznych, aby osiągnąć zamierzone rezultaty.

Opieka społeczna środowiskowa nie jest bez grzechu. Masowość jej i kierunek zapobiegawczy pozwalają jej zapominać o jednostce poszkodowanej. Walory grupowe osiągnane, korzyści społeczne usuwają z widowni człowieka cierpiącego, człowieka potrzebującego jako jednostkę. Jednostka jest lekceważona. Jej wszelkie wymagania traktowane są jako nadużycie, a w najlepszym razie jako manewr przekształcenia istoty pomocy.

I tutaj tkwi słaby punkt systemu.

IV.

Obie opisane formy opieki istnieją obok siebie, często są równolegle stosowane, ale najczęściej są pokłócone między sobą i zachodzą na siebie. Wytworzone w różnych epokach historycznych, obciążone inną tradycją, nie umieją się pogodzić i wytworzyć jakiegoś nowego ognia wyższego. Jeżeli prawdziwy jest dyalektyzm Hegla to w obu tych pierwszych formach moglibyśmy upatrywać istnienie dziejowej tezy i antytezy. Istotnie między obu formami pomocy istnieje wielka rozbieżność a nawet przeciwstawność, metod, celów, zadań, które są w zgoła rozbieżny sposób załatwiane. Opieka społeczna dojrzała już jednak do stworzenia między obu rodzajami dotychczas obcymi jakiegoś pomostu. Pomost ten rozumiemy w sensie połącze-

nia i współdziałania wzajemnego dotychczasowej jednostkowej i środowiskowej pomocy w opiece, którą moglibyśmy nazwać mianem *i n t e g r a l n e j* (całkowitej).¹⁾ Przez integralną opiekę społeczną rozumiemy celowe połączenie (syntezę) wysiłków opieki środowiskowej rozciągniętą na wszystkie formy opieki indywidualnej, na stałym połączeniu jednej z drugą, na równoczesnym traktowaniu opieki z obu punktów widzenia, na przepojeniu opieki metodami i zdobyczami, osiągniętymi przez oba jej rodzaje.

Potrzeba syntezy tej leży w tym, że dotychczas żaden z poprzednich kierunków nie zaspakajał bez reszty potrzeb danego społeczeństwa, że żaden nie ogarniał wszystkich wypadków losowych, w których pomoc należało okazać. Cóż z tego, że okazywano pomoc dziecku, jeżeli cała jego rodzina i otoczenie znajdowało się w nędzy. Co z tego, że zajęto się matką w okresie ciąży i macierzyństwa, jeżeli obcym opiece został cały późniejszy okres jej bytowania. Opieka integralna nie może pogodzić się z takim połowicznym rezultatem.

Opieka integralna wymaga *powszechności opieki i jej pełni*, wymaga zaspokojenia wszystkich potrzeb zarówno indywidualnych jak i zbiorowych, które przed nią stoją. Dokonać tego może przez możliwie pełne i jednoczesne zużytkowanie doświadczenia obu rodzajów opiek i takie ich zbliżenie ze sobą, że stworzą nową, nieznaną dotąd formę, kierowaną jednym celem i jedną wolą.

Proces ten zresztą dokonywa się spontanicznie. Widzimy coraz więcej prób całkowania opieki społecznej, łączenia w jedną całość różnorodnych dotąd i rozbieżnych funkcji gmin, państwa, osób prywatnych. Niewątpliwie jest to droga do syntezy w opiece społecznej, droga do objęcia wszystkich dzisiejszych działów zorganizowanej pomocy, ubezpieczeń, i stworzenia całkowitego zabezpieczenia społecznego obywateli. Jest to droga, którą mamy do przebycia. Dokonano na niej nieliczne tylko kroki — emerytury starcze państwowe (Anglia, Australia), ubezpieczenia bezskładkowe itd.

Należałoby do tej samej kategorii wysiłków zaliczyć różne

1) Nazwę tę spotykamy u autorów włoskich (Luigi Volpicelli. *Pour l'assistance integrale du maître d'école en Italie. Les assurances sociales.* 1938. Nr 1, str. 24.

próby, dokonywane np. przez opiekę społeczną, które przecież mają jeszcze głównie rozwiniętą jedną jakąś stronę działalności. Pierwszym przykładem są tu ośrodki opieki społecznej, zorganizowane głównie dla celów opieki indywidualnej, a przecież łączące swą działalność z opieką środowiskową, z badaniami odnośnymi i rozważaniami na temat zagadnień mieszkaniowych, chorób nagminnych, organizacji publicznej służby zdrowia, pomocy opiekuńczej i próbujące w drodze wysiłków indywidualnej i zbiorowej pomocy osiągnąć swoje cele.

To samo tyczy się różnych form opieki nad bezrobotnymi — od form przeróżnych produkcyjnego zatrudnienia bezrobotnych (roboty publiczne, obozy junaków, spółdzielnie pracy itd.), aż do różnych form pomocy bezpośredniej jednostkowej, rodzinnej, zakładowej lub otwartej, widzimy łączny wysiłek obu rodzajów opieki.

Do opieki integralnej możnaby zaliczyć próby stosowania w różnych ośrodkach koordynacji wszystkich instytucji opieki społecznej w celu pełniejszego i skuteczniejszego działania.

Są to wszystko przykłady opieki integralnej, oczywiście nie zawsze stojące na wysokości swego zadania i umiejącej pogodzić ze sobą sprzeczne systemy dotychczasowe. Niewątpliwie jednak stoimy dzisiaj wobec narodzin nowych form opieki, narodzin w dużym stopniu bezwiednych, które przecież wyraźnie przekształcają formy rutyniczne dotychczasowe. Całe zagadnienie nabrzmiało nową treścią czeka wciąż jeszcze na rozwiązanie.

Idzie tu o przepojenie dotychczasowej opieki indywidualnej metodami działania opieki środowiskowej, przewidującej i liczącej się z wielkimi masowymi procesami historycznymi, stosującej i rozumiejącej inny stosunek do potrzebującego opieki, aniżeli opieka indywidualna.

Z drugiej strony dotychczasowa działalność profilaktyczna i opieka środowiskowa odda największe usługi wówczas, gdy zostanie w niej również uwzględniony indywidualny czynnik ludzki, gdy przeprowadzając swoje szerokie cele będzie widziała wyraźnie różne typy i jednostki, potrzebujące zróżniczkowanej pomocy, gdy zacznie widzieć człowieka potrzebującego żywego, a nie jednostki statystyczne, bezkształtne i upodobnione ze sobą.

Skromne te początki całkowania opieki społecznej muszą prowadzić do dalszych wielkich posunięć, mających sprawić, że

opieka społeczna i inne formy przezorności społecznej nie będą toczyły się różnymi łożyskami, ale że stworzą jeden wielki prąd, w którym znajdą się najważniejsze pierwiastki pomocy różnych rodzajów.

Nowa pomoc musi być pozbawiona wszelkich poniżających godność ludzką elementów, musi starać się o wszechstronną współpracę zainteresowanych, jako czynnika twórczego i obywatelskiego, musi wyzbyć się szablonu w traktowaniu spraw i ludzi, musi wziąć pod uwagę jednostkę ludzką w całej różnorodności potrzeb i interesów, wydobyć słowem z każdego rodzaju opieki jego najcenniejsze walory.

Opieka integralna w pełnym rozumieniu jest systemem zabezpieczenia społecznego, o którym mówiliśmy na początku. Jest to system zabezpieczenia istnienia we wszystkich przypadkach losowych wszystkich poszkodowanych w danym społeczeństwie członków. Dokonywać się winien w drodze rozłożenia na całe społeczeństwo ciężarów tej pomocy w formie podatków. Jest to zatem połączenie wszystkich dotychczas stosowanych metod udzielania pomocy w jedną całość.

W społeczeństwach, gdzie organizacja życia gospodarczego dokonywa się planowo — system ten jest naturalną formą dopełniającą.¹⁾

V.

Na tle rozważań ewolucji opieki społecznej może najciekawszą jest historia różnych wysiłków przezorności społecznej i ich wzajemny stosunek. Przede wszystkim interesujący jest wzajemny stosunek opieki społecznej i ubezpieczeń społecznych. Dwie te formy pomocy społecznej obecnie są najbardziej częste w społeczeństwach dzisiejszych i odgrywają w dziejach przezorności ludzkiej najpoważniejszą rolę.

Obie mają na celu pomoc w wypadkach losowych, dotykających jednostki i grupy i obie dzisiaj w pewnym stopniu się uzupełniają, a jednocześnie istnieje między nimi pełno sprzeczności i niedociągnięć. Inne są podstawy działania każdej instytucji, inne metody i zasady odszkodowywania, inne prawa i przepisy o zakresie ich działania.

¹⁾ Porówn. *Gospodarka Narodowa*, Nr 14 — 15, 1936 r., projekt H. Greniewskiego.

Inną jest wreszcie historia obu instytucyj. O ile opieka społeczna jest odwieczną niejako formą pomocy społecznej, o tyle ubezpieczenia społeczne mają niezmiernie jeszcze krótką historię. Ale dzieje obu instytucyj wskazują niejako na zaniżającą rolę opieki społecznej, a przynajmniej niektórych form tej opieki, gdy odwrotnie ubezpieczenia wykazują dzięki swym metodom zorganizowanej samopomocy i celowej akcji, mającej zapobiegać i przeciwdziałać wypadkom losowym — niezwykłą prężność i siłę dynamiczną, która każe przypuszczać, że najbliższe czasy należą do tej formy pomocy społecznej. Ubezpieczenia, wnosząc nowe metody pomocy i organizując zainteresowanych, dają najsilniejszą gwarancję, że cele swoje będą umiały w przyszłości bez reszty załatwić. Upowszechnienie ubezpieczeń społecznych na wszystkie grupy społeczne, niezabezpieczone od wypadków losowych, na wszystkich nieposiadających odciaży i zrobi zbędną ogromną ilość instytucyj opieki indywidualnej.¹⁾ W miarę coraz większej planowości w życiu gospodarczym funkcje te coraz sprawniej będą niewątpliwie załatwiane.

Nie znaczy to przecież, aby kiedykolwiek ubezpieczenia mogły zupełnie usunąć działalność opieki społecznej. Zawsze można pomyśleć istnienie wypadków losowych, których ubezpieczenia najbardziej szeroko rozwinięte nie obejmą.

Również zostanie pewno żywą zawsze akcja zapobiegawcza — opieka środowiskowa, która, jak sądzimy, nie tylko nie będzie się zwężać, ale bodaj nawet musi się rozszerzać, aby zdobyć należne miejsce wśród środków pomocy społecznej. Sądzimy, że jest to dziedzina, w której stale, najczęściej spotykać się będą obie instytucje w swojej działalności.

Pomimo tych horoskopów, jakby niekorzystnych dla opieki społecznej i zastępowania jej przez różne metody polityki społecznej, należy raczej przypuszczać, że wcześniej czy później

1) E. Arnekker, Ubezpieczenia społeczne zagranicą. Warszawa 1938, str. 57, w rozdziałiku działalność ubezpieczeń społecznych a opieka społeczna, pisze: „W sprawozdaniach francuskich oceniane są np. oszczędności spowodowane wprowadzeniem ubezpieczeń społecznych w r. 1934 na 200 mil. fr., czyli o tę sumę zmniejszyły się wydatki instytucji opieki społecznej w r. 1934 w porównaniu z r. 1932 i 1933“.

społeczeństwa nowoczesne pójda na drogę tzw. bezskładkowych ubezpieczeń czy też zabezpieczenia społecznego.¹⁾

Wejście na tę drogę musimy przecież uznać za to, co nazwaliśmy opieką integralną i co jest istotnie jakby syntezą wszystkich form opiekuńczych w jednej instytucji, przepojonej metodami wytworzonymi przez ubezpieczenia społeczne.

I właśnie tutaj tkwi sens teoretyczny i praktyczny próby, którą uczyniliśmy, przeprowadzając rozbiór przekształceń dotychczasowych i przyszłych opieki społecznej. Pragnęliśmy uchwycić istotę ważnego procesu historycznego.

1) Krzeczkowski, l. c. str. 155 i n.

ROZJEMSTWO GMINNE

Przepisy prawne

Rozjemstwo gminne — w postaci gminnych urzędów rozjemczych w b. zaborze austriackim i urzędu rozjemców w b. zaborze pruskim — ma swe podstawy prawne w przepisach zaborczych.

W b. zaborze austriackim zagadnienie rozjemstwa zostało związane z gminą u progu jej rozwoju. Mianowicie państwowa ustawa gminna z dnia 5 marca 1862 r.¹⁾ przyniosła przepis, że „do własnego zakresu działania gminy należy również jednanie stron spornych przez mężów zaufania wybranych z gminy“ (Art. V, pkt. 11). Przepis ten przejęło krajowe ustawodawstwo gminne b. Galicji, nadając mu nieznacznie zmienione brzmienie: „jednanie stron w sporze będących przez mężów zaufania z gminy wybranych“²⁾.

Na podkreślenie zasługuje okoliczność, że ówczesny ustawodawca, zaliczył rozjemstwo do własnego zakresu działania gminy, który określa następująco: „własny zakres działania tj. zakres, w którym gmina z przestrzeganiem istniejących ustaw państwowych i krajowych samodzielnie zarządzać i rozporządzać może, obejmuje w ogóle wszystko, co bezpośrednio dotyczy interesu gminy i w jej granicach własnymi jej siłami, może być załatwione i przeprowadzone“³⁾. A więc rozjemstwo gminne nie miało stanowić pomocniczej funkcji, wykonywanej przez gminę dla sądu, czy innych władz państwowych. Nie potraktowano go, jako czynności z zakresu poruczonego, ale uznano je za sprawę własną i bezpośrednio dotyczącą interesów gminy.

Zdajemy sobie oczywiście sprawę z tego, że podział zakresu

1) Dz. p. p. Nr 18.

2) § 27 lit. m) ustawy gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Dz. u. kr. Nr 19, § 23 lit. m) ustawy gminnej z dnia 13 marca 1889 r. dla 30 miast — Dz. u. kr. Nr 24, § 22 lit. m) ustawy gminnej z dnia 3 lipca 1896 roku dla miast i miasteczek — Dz. u. kr. Nr 51, § 30 lit. m) statutu m. Lwowa, § 14, lit. p) statutu m. Krakowa.

3) Art. V ustawy gminnej państwowej z 1862 r.

działania gminy na własny i poruczony, na sprawy bezpośrednio i pośrednio gminę interesujące, budzi obecnie w sferach naukowych poważne zastrzeżenia i że dawne teorie, które przyświecały twórcom ustawy gminnej z 1862 r. o wolnej gminie i jej przyrodzonych prawach naturalnych — mają obecnie obok obrońców również licznych przeciwników¹⁾. Ale wtedy, gdy kładzono podwalinę pod nowoczesną gminę — wolność gminy i jej własny zakres działania uważane były za podstawową zasadę samorządu. Włączenie w owym czasie rozjemstwa gminnego do własnego zakresu działania gminy miało duże znaczenie.

Zapowiedziane państwową ustawą gminną z 1862 r. rozjemstwo gminne dopiero po kilku latach doczekało się ramowego uregulowania w ustawie z dnia 21 września 1869 r. o gminnych urządach rozjemczych²⁾. Jest to dość zwięzła, bo zaledwie jedenaście paragrafów licząca ustawa. Jej ustęp, — w którym czytamy „ażeby ugodom, zawartym między spornymi stronami przed mężami zaufania z gminy zapewnić moc ugód sądowych i uregulować ich traktowanie pod względem należytości rozporządzam z odwołaniem się na art. V. pkt. 11 ustawy z 5 marca 1862...” — wskazuje, że ustawodawca nawiązuje wyraźnie do ustawy gminnej. Nie zrywa więc łączności z gminą. Poza tym dowiadujemy się ze wstępu o rzeczy nowej, mianowicie, że ustawa ma zaopatrzyć rozjemstwo gminne w sankcję przez zapewnienie ugodom rozjemczym mocy ugód sądowych.

Po prawie czterdziestu latach (1869 — 1907) powyższe przepisy doczekały się nowelizacji. Dokonała tego ustawa z dnia 27 lutego 1907 r.³⁾. Zmienia ona i uzupełnia ustawę z 1869 r.

Gdy mowa o tych ustawach, na pierwsze miejsce wysuwają się przepisy, określające, jakie sprawy mogą być objęte postępowaniem rozjemczym. Według § 1 ust. z 1869 r. w brzmieniu ustawy z 1907 r. ugody przed urzędem rozjemczym mogą dotyczyć: a) żądań pieniężnych i pretensji do rzeczy ruchomych, b) spraw o oznaczenie lub sprostowanie granic nieruchomości lub o służebności gruntowe, c) sporów o służebność mieszkania i d) sporów o posiadanie. Ustawa z 1907 r., prócz zmiany § 1 ustawy z 1869 r., przyniosła ponadto (w art. II — §1) przepis, uprawniający urząd rozjemczy do podejmowania prób ugodowych w sprawach o obrazę czci.

Dalej należy podkreślić, że przepis art. II — § 1 ust. 2 postanawia, iż postępowanie „z powodu przekroczenia przeciw bez-

1) Szeroko pisze o tym Panejko: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno, 1934 r., str. 81 i nast. Poza tym por. Jaworski: *Nauka prawa administracyjnego* — Warszawa, 1924 r., str. 147 i n.

2) Dz. p. p. Nr 150.

3) Dz. p. p. Nr 59.

pieczeństwu czci według §§ 487 do 497 post. u. kar.¹⁾ w sądzie dopiero wtedy może być wdrożone, jeżeli próba ugody przed urzędem rozjemczym pozostała bez skutku. W razie skierowania sprawy wprost do sądu — sąd zwraca ją do urzędu rozjemczego w celu podjęcia prób ugodowych.

Jak z tego widzimy, ustawodawca w dwojaki sposób potraktował sprawy, które uczynił przedmiotem postępowania rozjemczego. Jedne z nich objęte wyliczeniem § 1 ustawy z 1869 r. mogły być poddawane rozjemstwu, zależnie od woli zainteresowanych — zaś drugie, z zakresu spraw o obrazę czci, miały być kierowane do urzędu rozjemczego obowiązkowo²⁾, w przypadku gdyby strony chciały się zwrócić do sądu.

Stawienie się przed urzędem rozjemczym nie jest bezwzględnie obowiązujące, albowiem osoba wezwana przed urząd rozjemczy, jeżeli nie chce się stawić lub ma przeszkody, może się nie stawić. Przymusowo sprowadzoną być nie może. Ma ona natomiast obowiązek zawczasu powiadomić urząd rozjemczy o tym, że przybyć nie zamierza. Niedopełnienie obowiązku zawiadomienia jest zagrożone karą pieniężną.

Znaczenie prawne ugód, zawartych w wyniku postępowania rozjemczego, przepis (§ 8) ustawy z 1869 r. w brzmieniu znolizowanym z 1907 r. — określa sposób następujący: „Ugody zawarte przed urzędem rozjemczym gminy w myśl powyższych postanowień, mają moc ugód sądowych“. Wszelkie zaś dokumenty o takich ugodach, wydawane przez urzędy rozjemcze, zostały zrównane z urzędowymi dokumentami sądowymi.

Poza wymienionymi zagadnieniami zasadniczymi ustawy z 1869 i 1907 r. regulują ogólnie jeszcze inne sprawy, jak np. sposób sporządzania ugód i prowadzenia ksiąg, wzywianie osób interesowanych.

Szczegółowe unormowanie pozostałych kwestyj pozostawiono ustawodawstwu krajowemu. Wyrażnie o tym mówi zwłaszcza przepis (art. III ustawy z 1907 r.), który zastrzega ustawodawstwu krajowemu postanowienie, w których gmi-

1) Należy tu: bezpodstawne obwinienie o zbrodnię, występki, albo przekroczenie, obwinienie o inne czyny hańbiące albo niemoralne, rozgłaszanie faktów zniesławiających, chociaż nawet prawdziwych z życia prywatnego lub rodzinnego, inne publiczne obelgi, albo zniewagi, zarzuty z powodu kary odcierpianej albo darowanej.

W polskim kodeksie karnym odpowiednikami są przepisy art. 255 i art. 256.

Przepisy art. II ustawy z 1907 r. nie zostały wykorzystane przez ustawodawstwo krajowe, które nie uwzględniło w ustawie krajowej rozszerzenia zakresu urzędu rozjemczego.

2) Polski kodeks postępowania karnego nie posiada normy, która by wniesienie w podobnych przypadkach skargi do sądu uzależniała od uprzedniego wykorzystania rozjemstwa.

nach mają być utworzone urzędy rozjemcze, jakie sprawy mają im być poddawane, w jaki sposób mają być powoływane urzędy rozjemcze — oraz inne sprawy techniczno - organizacyjne.

Zasady państwowej ustawy z 1869 r. rozwinęła krajowa ustawa z dnia 6 marca 1875 r. dla Królestwa, Galicji i Lodomarii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim¹⁾.

Ustawa ta reguluje przede wszystkim sposób ustanawiania urzędu rozjemczego. I tak dla gmin, liczących ponad 4000 mieszkańców, urząd rozjemczy musi być powołany, zaś w innych gminach może być powołany, jeżeli rada gminy uchwali, a wydział powiatowy uchwałą zatwierdzi.

Mężów zaufania wybiera rada gminna na lat trzy w ilości, określonej przez siebie. Ona też wyznacza kierownika urzędu rozjemczego. Jeżeli takiego kierownika nie powoła, ma nim być z urzędu wójt. Wybrani składają przysięgę przed starostą.

Rada gminna postanawia, czy i jakie wynagrodzenie mają pobierać mężowie zaufania z gminy za czynności rozjemcze.

Bliższe określenie zakresu działania przynoszą dalsze przepisy (§ 12). Stanowią one, że w gminach ponad 4000 mieszkańców urząd rozjemczy rozpatruje sprawy o roszczenia pieniężne i ruchomości do 300 zł, a w gminach mniejszych do 100 zł²⁾.

O postępowaniu i prowadzeniu ksiąg są dość szczegółowe przepisy (§§ 13 — 25). Regulują one między innymi — sprawy lokalu, urzędowania, sposobu zgłaszania spraw w urzędzie rozjemczym, przesłuchania stron, spisywania ugody i wydawania zaświadczeń urzędowych³⁾.

1) Dz. u. kr. Nr 27.

2) Mowa o ówczesnej walucie austriackiej.

3) Oto niektóre przepisy dotyczące postępowania:

§ 14. Zgłoszenie sprawy w urzędzie rozjemczym nastąpić może ustnie lub na piśmie i ma zawierać nazwisko i miejsce pobytu stron, niemniej przedmiot żądania.

§ 16. Grożenie stronom środkami przymusowymi przy wezwaniu do stawania przed urzędem rozjemczym, jakoteż używanie środków przymusowych przeciwko tym, którzyby wezwaniu zadość nie czynili, jest wzbronione (§ 2 ust. państw. z dnia 21 września 1869). Jeżeli zatem strony wezwane nie stawia się z okoliczności wnosić można, iż nie mają zamiaru do jednania stawać, ponowne wezwanie z urzędu miejsca mieć nie może.

§ 17. Stronom wolno stanąć przed urzędem rozjemczym osobiście lub dać się przez pełnomocnika zastąpić.

§ 18. Do zawarcia ugody przed urzędem rozjemczym potrzebną jest jednoczesna obecność przynajmniej dwóch mężów zaufania (§ 1 ust. państw. z 21 września 1869).

§ 20. Urząd rozjemczy przesłucha obie strony, rozważy przytoczone dowody i usiłować będzie załatwić sprawę sporną układem zgodnym. Rozprawa odbywa się ustnie bez spisywania protokołu.

Jeżeli strony powołują się na świadków i biegłych i z nimi do rozprawy stają, urząd rozjemczy wypytywać ich ma o wszystko, co sprawę wyjaśnić może.

Na szczególną uwagę zasługuje przepis (§ 21), który postanawia, iż „rozpoczęta rozprawa jednania ma trwać tak długo, dopóki, albo nie stanie ugoda pomiędzy stronami, albo też urząd rozjemczy nie nabierze przekonania, że usiłowania jego zgodne są daremne“. Z tego bowiem przepisu można najlepiej wyczytać istotny charakter rozjemstwa gminnego. Nie jest to więc sądzenie, rozstrzyganie sporów, orzekanie o pretensjach, wymiar sprawiedliwości ale zachęcanie, nakłanianie do zgody, przy wykorzystaniu znajomości miejscowych stosunków, charakteru osób, pozostających w sporze, oraz autorytetu i zaufania, którym się cieszą mężowie zaufania, czyli rozjemcy. W stosunku zaś do działania sądów — rozjemstwo jest działaniem, mającym zmniejszyć napływ drobnych spraw do sądu.

K o s z t a m i u t r z y m a n i a urzędu rozjemczego obciąża omawiana ustawa (§ 26) gminę, zaś na strony nakłada obowiązek zwrotu kosztów oględzin, przy czym (§ 20) wyrażnie postanawia, że odbycie oględzin może być uzależnione od złożenia odpowiedniej kwoty na pokrycie kosztów.

W sprawie nadzoru nad urzędami rozjemczymi czytamy (w § 28):

- a) przełożony (naczelnik) gminy czuwa nad tym, ażeby urząd rozjemczy załatwiał sprawy bezzwłocznie i w porządku,
- b) urząd rozjemczy podlega prawnie temu samemu nadzorowi, co i inne zakłady gminne,
- c) władze sądowe powołane są udzielać urzędom rozjemczym pouczeń według potrzeby i wzywać władzę polityczną do usunięcia dostrzeżonych braków,

d) władza polityczna ma wydawać stosowne zarządzenia.

Ustawa krajowa z 1875 r. nie była zmieniona, ani uzupełniona w związku ze zmianami, które do ustawy z 1869 r. wprowadziła ustawa z 1907 r. Na tym tle podnoszone są wątpliwości, czy przepisy ustawy z 1907 r. istotnie weszły w życie w b. zaborze austriackim, skoro nie było nowelizacji ustawy krajowej z 1875 r. Na marginesie tych wątpliwości, — bo nie jest obecnie kwestią najistotniejszą ich rozstrzyganie — można zauważyć, że w przepisach ustawy z 1907 r. należy odróżnić przepisy dwojakiego rodzaju: jedne nadają wyrażnie inne brzmienie niektórym przepisom ustawy z 1869 r. i tym trudno odmawiać mocy obowiązującej na obszarze b. zaboru austriackiego —

Z urzędu zaś nie wolno świadków i biegłych przyzywać do sprawy. Przedsiębranie oględzin może urząd rozjemczy zrobić zawisłym od złożenia odpowiedniej kwoty na pokrycie kosztów potrzebnych.

Odbieranie przysięgi urzędowi rozjemczemu jest wzbronione; również nie może być zawartą ugoda na przysięgę złożyć się mającą (§ 3 u. p.).

Jeżeli strony zgodzą się, aby urząd rozjemczy objął obowiązki sądu polubownego, natenczas winien urząd stosować się do postanowień postępowania sądowego.

drugie, których ostateczne wprowadzenie w życie zostało uzależnione od ustawy krajowej. Dotyczący tej kwestii art. III ustawy z 1907 r. pozwala nam stwierdzić, że niektóre z zagadnień, przekazanych w tym artykule do uregulowania ustawie krajowej, zostały już uregulowane ustawą krajową z 1875 r. i w tym względzie upoważnienie art. III nie musiało powodować ponownego uregulowania. Należy tu np. określenie sposobu tworzenia urzędów rozjemczych. Co się zaś tyczy zagadnień, których ustawa krajowa z 1875 r. nie uwzględnia, a przepis art. III ustawy z 1907 r. do uregulowania ich upoważnia, trzeba przyjąć, że uregulowane nie są i na tym odcinku przepisy ustawy państwowej z 1907 r. nie zostały zrealizowane.¹⁾

Na obszarze śląska Cieszyńskiego szczególne przepisy o gminnych urzędach rozjemczych zawiera ustawa krajowa śląska z dnia 10 lutego 1873 r.²⁾ Na uwagę zasługuje okoliczność że ustawa śląska przewiduje tylko rozjemstwo fakultatywne zależnie od woli przedstawicielstwa gminy, podczas gdy ustawa krajowa galicyjska z 1875 r. wprowadziła w gminach, liczących ponad 4000 mieszkańców, urzędy rozjemcze obowiązkowe.

W b. zaborze pruskim sprawy rozjemstwa dotyczy ustawa z dnia 29 marca 1879 r.³⁾ Ustawa ta nosi nazwę niemiecką Schiedsmannnsordnung. Przy tłumaczeniu na język polski akty prawodawcze używały różnych nazw na oznaczenie tej ustawy. Najpierw nazwano ją pruską „ustawą o sędziach polubownych“, a mianowicie w ustawie z dnia 21 stycznia 1921 r.⁴⁾ Wkrótce po tym wydane rozporządzenie Ministra b. Dzienicy Pruskiej z dnia 30 lipca 1921 r.⁵⁾ już mówi w ustawie „o urzędach rozjemczych“. Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z dnia 6 grudnia 1922 r.⁶⁾ nazywa ją ustawą o rozjemcach, a rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1924 r.⁷⁾ wprowadza nazwę „ordynacja dla rozjemców“. Tę samą nazwę zatrzymuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 lutego 1928 r.⁸⁾ Na tej nazwie się zatrzymamy, jedynej użytej dwukrotnie. Zadziwiającą jest ta różnorodność używanych nazw.

Cel rozjemstwa określa przepis (§ 1), głoszący, że rozjemca ma zadanie pojednawczego rozpatrywania spornych spraw

1) Nie uregulowano ustawą krajową rozjemstwa w sprawach karnych.

2) Dz. u. kr. Nr 21.

3) Zb. ust. pr. str. 321; poza ustawą zostały wydane rozporządzenia pruskiego Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1879 r., 27 sierpnia 1879 r. i 8 kwietnia 1882 r.

4) Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 75.

5) Dz. U. R. P. Nr 71, poz. 485.

6) Dz. U. R. P. Nr 110, poz. 1011.

7) Dz. U. R. P. Nr 32, poz. 322.

8) Dz. U. R. P. Nr 16, poz. 122.

prawnych. O rodzaju tych spornych spraw, czyli o zakresie rozjemstwa, mówią bliżej przepisy następne, które wymieniają roszczenia majątkowe (§ 12) oraz sprawy o zniewagę lub o uraz cielesny, ścigane na wniosek pokrzywdzonego (§ 33). W myśl przepisów niemieckiego kodeksu karnego wchodziły tu w grę zniewaga (§ 195), obmowa (§ 186), potwarz (§ 187), znieważenie pamięci zmarłego (§ 189), umyślne lekkie urazy cielesne (§ 223), urazy cielesne, spowodowane niedbalstwem (§ 223a i 224) — z wyjątkiem wyrządzonych z naruszeniem obowiązku urzędowego lub zawodowego (§ 232).

Poddawanie się rozjemstwu jest dobrowolne. Rozprawa pojednawcza odbywa się jedynie na wniosek jednej lub obu stron, przy czym żadna ze stron nie ma obowiązku składania wniosku (§§ 12 i 22).

Rozjemca nie ma prawa przeprowadzać rozprawy pojednawczej z własnej inicjatywy, z urzędu. Nie ma też prawa wzywania i nakłaniania stron do złożenia wniosku o rozprawę rozjemczą.

Według już dziś nie obowiązującego przepisu niem. ustawy post. karnego (§ 420) skarga sądowa o zniewagę była dopuszczalną dopiero wówczas, gdy próba pojednania stron, podjęta przez urząd rozjemczy, pozostała bez skutku. Oskarżyciel razem ze skargą miał obowiązek przedłożyć poświadczenie o bezskuteczności próby pojednania. Przepis ten nie dotyczył przypadków wyrządzenia zniewagi władzy, urzędnikowi, słudze religijnemu lub członkowi siły zbrojnej podczas wykonywania ich zawodu albo w odniesieniu do ich zawodu.

Rozjemstwo sprawuje jednoosobowo rozjemca. Jest to urząd honorowy, na który mogą być powołani mieszkańcy gminy, którzy ukończyli 30 lat życia, są obywatelami polskimi, władają językiem polskim w słowie i piśmie oraz odpowiadają innym warunkom, określonym przez prawo.

Rozjemców wybiera rada gminna, a jeżeli okręg rozjemczy obejmuje kilka gmin — rada powiatowa na 3 lata. Wybór wymaga zatwierdzenia prezesa sądu okręgowego. Przed objęciem urzędu rozjemca składa przysięgę lub przyrzeczenie.

Szczegóły co do obsadzania urzędu rozjemcy zawierają dalsze przepisy (§§ 2 — 5).

Przyjęcie urzędu rozjemcy jest obowiązkiem. Przypadki, w których można urzędu nie przyjąć lub urząd rozjemczy złożyć, są wymienione (§ 8) 1). Nie-

1) Następujące powody usprawiedliwiają nieprzyjęcie lub złożenie urzędu rozjemcy przed upływem okresu wyborczego:

- 1) osiągnięcie sześćdziesiątego roku życia,
- 2) sprawowanie urzędu rozjemcy podczas poprzednich trzech lat,
- 3) przewlekła choroba,

usprawiedliwione niesprawowanie urzędu rozjemcy może spowodować pozbawienie na lat 3 do 6-ciu wykonywania prawa uczestnictwa w organach gminy i pociągnięcie do opłaty podatków gminnych w wysokości wyższej od 1/8 do 1/4 (§ 10).

Na podstawie przepisu ordynacji (§ 6) rozjemcy przy wykonywaniu swego urzędu mają prawa urzędników.

Nadzór nad rozjemcami sprawuje: Minister Sprawiedliwości nad wszystkimi rozjemcami, prezes sądu apelacyjnego w swoim okręgu, prezes sądu okręgowego — nad rozjemcami, zamieszkałymi w okręgu tego sądu.

Władza nadzorcza ma prawo wytykania nieprawidłowości oraz powołaną jest do załatwiania zażaleń, dotyczących toku czynności rozjemcy lub zwlekania z załatwieniem sprawy.¹⁾

Sprawę rozjemstwa w przypadku wyrządzenia zniewagi przez słuchaczy szkół wyższych reguluje oddzielnie przepis (§ 39) i na jego podstawie wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 sierpnia 1879 r. Na podstawie tych przepisów rozprawę pojedynczą, poprzedzającą ewentualne wniesienie przeciw słuchaczowi wyższej uczelni skargi sądowej o zniewagę, przeprowadzać ma rektor lub jego zastępca. Dotyczy to tylko tych przypadków, w których strona pokrzywdzona zamierza wnieść skargę do sądu. Poza tym rozjemstwo we wszelkich innych przypadkach sprawuje w stosunku do słuchaczy szkół wyższych również zwykły rozjemca.

Odnosnie sposobu przeprowadzania rozjemstwa czyli postępowania rozjemczego ustawa zawiera szereg przepisów.

Ordynacja wylicza przypadki (§§ 15 — 17), w których rozjemca z mocy ustawy jest wyłączony od wykonywania urzędu (w sprawach, w których sam jest stroną, w sprawach żony, krewnych itp.), w których rozjemca powinien odmówić wykonania urzędu (nie włada językiem stron, nie zna stron, jeżeli potrzebna jest forma sądowa lub notarialna i t. p.), oraz w których może odmówić wykonania urzędu (np. sprawa sporna wydaje się rozjemcy zbyt zawiłą lub obszerną). Przeciw odmowie rozjemcy nie ma zażalenia.

Rozprawa przed rozjemcą ma być ustna (§ 23), strony sta-

4) sprawowanie interesów, wymagających długiej lub częstej nieobecności w miejscu zamieszkania,

5) sprawowanie bezpośredniego urzędu państwowego,

6) inne szczególne stosunki, uzasadniające w myśl zasad słuszności dostateczne usprawiedliwienie.

O tym, czy rozjemca ma prawo nieprzyjąć urzędu, rozstrzyga organ, który dokonuje wyboru rozjemcy, a o tym czy rozjemca ma prawo urząd ten złożyć, prezydium sądu okręgowego.

1) Przepisy o nadzorze zawiera § 7.

ją osobiście, przy czym mogą stawiać z doradcą. Pełnomocników mogą wyznaczać tylko gminy i korporacje (§ 18).

Świadków i biegłych może rozjemca przesłuchiwać jedynie za zgodą stron.

Z rozprawy rozjemczej spisuje się protokół, który musi zawierać miejsce i czas rozprawy, nazwiska stron, zastępców, doradców, przedmiot sporu, umowę stron, lub wzmiankę, że jej nie zawarto. Sposób prowadzenia księgi protokółów jest określony wyczerpująco (§§ 25 — 31).

Znaczenie prawne ugod rozjemczych określone jest w sposób następujący: „Na podstawie ugod, zawartych przed rozjemcą, można przeprowadzać egzekucję. Do takiej egzekucji należy stosować odpowiednio przepisy ustawy o postępowaniu w cywilnych sprawach spornych, dotyczące egzekucji na podstawie dokumentów notarialnych“ (§ 32). W dalszym ciągu przepisy określają przypadki, w których wypis z protokołu może rozjemca wydawać jedynie na żądanie sądu.

Jak wynika z omówionych przepisów, funkcje rozjemcy nie polegają na dochodzeniu, sądzeniu i wyrokowaniu. Rozjemca ma na celu jedynie dopomożenie stronom dojścia do pojednania i zawarcia ugody dobrowolnej. W żadnym więc stopniu rozjemca nie wkracza w kompetencje sądu — w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

O kosztach znajdujemy przepisy następujące: koszty rzeczowe urzędu rozjemczego ponosi gmina. Strona wnosi opłaty pisarskie za wypisy i odpisy z protokółów. Strony same dbają o to, ażeby spisane protokoły ugodowe zostały zaopatrzone w odpowiednie znaczki stemplowe (§§ 40 — 46).

Od stron pobierane być mają opłaty za sporządzanie aktów.

Nowelizacje ordynacji dla rozjemców, dokonywane przez prawodawcę polskiego, nie dotyczyły zasadniczej przebudowy urzędu rozjemczego. Zmierały one jedynie do zmiany opłat lub też wprowadzały zmiany bądź techniczne bądź też formalno - prawne, związane z przejściem części b. zaboru pruskiego w skład Państwa Polskiego. I tak: a) ustawa z dnia 21 stycznia 1921 r. zmienia opłaty przewidziane w § 43 ordynacji; b) rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 30 lipca 1921 r. skreśla część przepisu, dotyczącego „prowincji hanowerskiej“ i „krajów hohenzollerskich“ (§§ 113), dodaje przepis, że rozjemcą może być tylko ten, kto jest obywatelem polskim i władza językiem polskim w słowie i piśmie (§ 2), dodaje nowy przepis o pieczęci, której używa rozjemca (§ 5a), wreszcie nakłada obowiązek sporządzania protokółów w języku polskim (§ 25); c) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1934 r. zmienia przepis o opłatach (§ 43); d) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. ustala, że przewidziana grzywna za niestawienie się i niezawia-

domienie może wynosić od 1 zł do 5 zł (§ 22) oraz podwyższa opłaty pisarskie z 0,25 zł do 3 zł, a z 0,10 zł do 1 zł (§ 43).

Omawiane przepisy prawne pochodzą od różnych ustawodawców. Są między nimi poważne różnice co do zasad organizacyjnych, zakresu rozjemstwa, trybu postępowania, ale są zupełnie zgodne co do istoty rozjemstwa. Wszędzie ma ono charakter instytucji, która nakłania, zachęca, pomaga przy zawieraniu ugody, załatwiającej spór. Urząd rozjemczy nie jest władzą administracyjną, ani sądową, nie sędzi, nie nakazuje, nie przymusza, a tylko jest pomocnikiem i przewodnikiem dla stron spornych, pragnących znaleźć drogę do ugodowego załagodzenia stron.

Jeżeli się spotyka opinię, iż rozjemstwo gminne jest niepotrzebne, bo mamy polskie sądy, to jak sądzę — opinia taka wynika głównie z nieznamomości istoty rozjemstwa i traktowania gminnego urzędu rozjemczego jako małego jakby sądu, który orzeka. Omówione wyżej przepisy są jak najdobitniejszą odpowiedzią na tego rodzaju opinie. Od nich rozpocząłem rozważania nad rozjemstwem, ażeby na pierwszym miejscu przedstawić prawną istotę rozjemstwa przed omówieniem jego znaczenia.

Stosowanie rozjemstwa i jego znaczenie.

Brak jest nie tylko materiałów, któreby obrazowały rozwój i stosowanie rozjemstwa gminnego od czasu jego ustanowienia, ale brak nawet danych, dotyczących ostatnich lat. Jedynie tu i ówdzie można uzyskać fragmentaryczne dane z tej dziedziny. To też i na ankietę urzędową¹⁾ nie mogły urzędy wojewódzkie zebrać i władzom centralnym nadesłać wyczerpujących materiałów. Nie mniej jednak informacje, które można osiągnąć, pozwalają na poczynienie wymownych spostrzeżeń.

W województwach południowych pomimo tego, że obowiązują te same przepisy prawne i że warunki są podobne — rozjemstwo przedstawia się w poszczególnych województwach różnie. Można by to wywnioskować z następujących uzyskanych danych w 1937 r.

W województwie krakowskim wiadomo było w 1937 r. tylko o kilku gminnych urzędach rozjemczych w rozumieniu ustawy z 1875 r. W dużej mierze spotyka się natomiast załatwianie spraw spornych przez wójtów jednoosobowo, bądź też przy udziale ławników, bez opierania się jednak o przepisy prawne. Powszechnie podnoszona jest ta okoliczność, że autorytet i działalność wójtów w tym zakresie poczęła wyraźnie się zaznaczać i wzrastać po reorganizacji gminy w r. 1933 — 1934. Z danych, osiągniętych z powiatów, wynikało by, że tą drogą załatwia się w ciągu roku w powiecie przeciętnie od

¹⁾ Ankieta Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości z dnia 11 maja 1937 r.

800 do 1500 spraw. Dla przykładu można przytoczyć takie cyfry: w powiecie dębickim załatwiono w 1936 r. przez wójtów 1.248 spraw spornych, w tym około 60% sporów o naruszenie granic i prawa własności parcel, około 40% sporów o zwrot wierzytelności, o najem i wynagrodzenie usług, spłaty rodzinne itp.; w powiecie mieleckim załatwiono w 1936 r. sporów przez wójtów w gminie: Czerwin — 484, Radomyśl Wielki — 375, Padew Narodowa — 197, w pozostałych gminach od 35 do 85 spraw.

Czynności te zajmują wójtom jeden a czasami dwa dni w tygodniu, co stanowi duże obciążenie wójta¹⁾.

W województwie lwowskim uzyskano dane o istnieniu w 52 gminach (na 252 gmin w województwie) gminnych urzędów rozjemczych, zorganizowanych na podstawie ustawy z 1875 r. W przybliżeniu ocenia się, że w ciągu roku istniejące gminne urzędy rozjemcze załatwiają ponad 300 spraw. Poza tym wójtowie załatwiają spory jednoosobowo, bez opierania się o ustawę z 1875 r. W niektórych gminach ilość spraw spornych, załatwianych tą drogą, dochodzi do 1000 rocznie.

Województwo stanisławowskie wykazuje szczególnie dużą ilość gminnych urzędów rozjemczych, a mianowicie na 119 gmin wiejskich w 1937 r. w 109 gminach były czynne gminne urzędy rozjemcze. W ciągu roku załatwiły one około 19.000 spraw, wśród których około 35% stanowiły spory o dotrzymanie umowy kupna, sprzedaży i dzierżawy, około 20% spory o naruszenie granic, około 15% sprawy szkód polowych i leśnych, około 20% spory rodzinne oraz około 10% sprawy o pobicie i obrazę. Dodać należy, iż w dziesięciu powiatach urzędy rozjemcze działają z zachowaniem trybu, ustalonego ustawą z 1875 r., a jedynie w dwu powiatach ma miejsce jednoosobowe załatwienie sporów przez wójta²⁾.

W województwie tarnopolskim we wszystkich gminach wiejskich i mniejszych miastach jest praktykowane rozjemstwo gminne, sprawowane jednoosobowo przez wójta, bądź też przy współudziale ocenicielei (taksatorów). Orien-

1) O rozjemstwie w województwie krakowskim piszą: Piotr Ciechanowski — „Gospodarka gmin zbiorowych“, „Przegląd Samorządowy“ — Nr 3 z 1936 r., Tadeusz Dyló: „O gminach zbiorowych i ich pracy“ „Przegląd Samorządowy“ Nr 3 z 1936 r.

2) „Samorząd“ Nr 19 z 1937 r. str. 301 podaje, iż w Rohatynie odbyła się konferencja przewodniczących gminnych urzędów rozjemczych, na której omawiano działalność rozjemstwa. Według tych danych w okresie 9 — 11 miesięcy, urząd rozjemczy w Bukaczowcach załatwił 445 na 690 wniesionych, urząd rozjemczy w Podkamieniu przyjął 105 spraw, w Rohatynie — 122 sprawy. Wartość przedmiotów sporów, objętych sprawami polubownie załatwionymi wyniosła: w gm. Bukaczowce — powyżej 48 tys. zł, Żurów około 5.600 zł, Koniuszki — 4.500 zł, Bursztyn około 5.400 złotych.

Poza tym sprawy tej dotyczy artykuł Dolnickiego Romana: „Instytucja gminnych urzędów rozjemczych“ „Samorząd“ — 1937 r. Nr 47. — Str. 742 i 743.

tacyjnie ocenia się, iż rocznie załatwia się w gminie w ten sposób około 200 — 300 spraw spornych.

We wszystkich województwach południowych po reformie gminnej daje się zauważyć wzrost zainteresowania rozjemstwem gminnym i pojawia się dążenie do wznowienia zaniedbanej, a nawet często zapomnianej ustawy z 1875 r. o urządach rozjemczych.

W województwie pomorskim istniało w 1937 r. (przed zwiększeniem jego granic) 245 rozjemców. W niektórych powiatach, zwłaszcza południowych, obwody urzędów rozjemczych pokrywały się na ogół z dawnymi obwodami wójtowskimi; w innych powiatach odpowiadają mniej więcej obszarom nowych gmin. Z wyjątkiem m. Gdyni, gdzie nie ma rozjemcy, każda gmina wiejska i miejska miała przynajmniej jeden urząd rozjemczy. Ilość spraw, załatwionych w ciągu roku, wynosi przeciętnie 3 — 7 spraw na jednego rozjemcę, w tym około 75% — to sprawy o zniewagi — około 20% o uraz cielesny, a jedynie około 5% spraw spornych - cywilnych. Zmniejszenie się ilości spraw załatwionych przez rozjemców nastąpiło z chwilą wprowadzenia polskiego kodeksu postępowania karnego, który uchylił przepis b. niemieckiej procedury karnej, zobowiązujący oskarżyciela prywatnego do wykazania się przy wznoszeniu skargi zaświadczeniem, że próba ugodowego załatwienia sprawy przez rozjemcę nie dała pozytywnego wyniku.

W województwie poznańskim istniały w 1937 r. przed zmianą granic województw urzędy rozjemcze we wszystkich gminach wiejskich i miejskich. W ciągu tego roku załatwiono około 500 spraw spornych cywilnych i około 1600 spraw karnych o zniewagę lub uraz cielesny. Podobnie, jak w województwie pomorskim, po wprowadzeniu polskiego kodeksu postępowania karnego znaczenie urzędów rozjemczych zmalało.

Obok przytoczonych wyżej, co prawda fragmentarycznych lub ogólnikowych danych o rozjemstwie gminnym na obszarze obowiązywania ustawy krajowej galicyjskiej z 1875 r. i pruskiej ordynacji dla rozjemców w 1879 r., musi się znaleźć miejsce na zanotowanie uwagi, że w gminach na obszarze województw środkowych i wschodnich również dość często spotyka się załatwianie przez wójta spornych spraw majątkowych, rodzinnych i innych, zbliżonych do objętych w województwach południowych czy wschodnich rozjemstwem gminnym. Odbywa się to bez żadnych przepisów prawnych w oparciu jedynie o autorytet wójta i gminy. Trudno ocenić, nawet w przybliżeniu, ile to setek czy tysięcy sporów załatwia się tą drogą. Można jedynie z pewnością stwierdzić, że zagadnienie rozjemstwa gminnego jest również i na tych obszarach aktualne.

Czy istniejące rozjemstwo gminne należy utrzymać, — oto pytanie, które było przedmiotem rozważań i badań urzędów wojewódzkich, jak również znacznej ilości starostw i wydziałów powiatowych na obszarze b. zaborów austriackiego i pruskiego. W wyniku tych badań z zachowaniem rozjemstwa gminnego wypowiedziały się wszystkie województwa południowe, wyraźnie wskazując na to, że zapytywane o opinię wydziały powiatowe, a nierzadko i gminy, w przeważającej większości wypowiadały się za utrzymaniem i rozszerzeniem rozjemstwa gminnego. Inaczej wypadła opinia województw zachodnich, albowiem jedno z nich wypowiedziało się wyraźnie za zniesieniem rozjemstwa gminnego, a drugie oświadczyło, że nie znajduje powodów, dla których należało by rozjemców bronić. Argumenty tych dwu ostatnich województw są następujące: rozjemca zbyt rzadko doprowadza do ugody, a strona jest narażona na podwójne opłaty rozjemcze i sądowe; strony wolą poddawać się autorytetowi sądu. Na niekorzystną opinię z tego terenu wpłynęła okoliczność, że wprowadzenie polskiego kodeksu postępowania karnego odebrało dużą część znaczenia urzędowi rozjemczemu.

Wprowadzenie rozjemstwa gminnego na obszar b. zaboru rosyjskiego było rozpatrywane w województwach tego obszaru. Podobnie jak w województwach południowych i zachodnich do wydania opinii zostały również w wielu przypadkach powołane wydziały powiatowe¹⁾ oraz rady i zarządy gminne. Wyniki ankiety wykazały, że z wyjątkiem jednego (poleskiego) województwa wprowadzenie gminnych urzędów rozjemczych było by celowe i pożądane. Warto zaznaczyć, że w niektórych województwach organa samorządowe w przeważającej większości wypowiadały się za wprowadzeniem rozjemstwa gminnego: np. w województwie kieleckim na 17 wydziałów powiatowych — 13 oświadczyło się za rozjemstwem gminnym. Jeżeli zdarzały się opinie przeciwnie, to uzasadniane były przeważnie następującymi względami: wobec niskiego wyrobienia społecznego i wykształcenia mieszkańców brak będzie kandydatów na rozjemców, instytucja rozjemstwa nie zapobiegnie pieniactwu, brak funduszy na pokrycie wy-

1) Jak żywo sprawa była dyskutowaną w niektórych powiatach świadczy np. notatka, którą podaje „Samorząd” Nr 31 z 1937 r. str. 496 o debatach Rady Powiatowej w Miechowie na ten temat. M. in. czytamy tam: „Negatywne stanowisko... zajęli przede wszystkim przedstawiciele większych własności ziemskich, motywując swoje stanowisko brakiem w gminie odpowiednich ludzi na sędziów i ławników... Natomiast przedstawiciele mniejszej własności wypowiadali się pozytywnie... W rezultacie dyskusji Rada Powiatowa wyraziła w drodze uchwały pogląd, że wprowadzenie urzędów rozjemczych jest potrzebne i wskazane...”.

datków urzędu rozjemczego, organa gminne i pracownicy gminy będą obciążeni dodatkowymi czynnościami, brak zaufania ludności do miejscowych rozjemców.

W związku z omawianą ankietą zagadnienie rozjemstwa gminnego szeroko omówił Kazimierz Kühn¹⁾, doprowadzając do następującej konkluzji: „Nie zwiększenia liczby obecnych sądów państwowych wymagają obecnie stosunki nasze na wsi, ale instytucji, któraby ich spory rozjemczo rozstrzygała, opierając się na dokładnej znajomości danych warunków, doprowadzała do ugody przez miejscowych arbitrów, znających dokładnie osobiście zarówno przedmiot sporu, jak i stosunki prywatne osób spór wiodących i posiadających zarazem należną powagę, powszechnie uznanie i niezależny i życiowo sprawiedliwy sąd, słowem lokalne autorytety“.

Znaczenie rozjemstwa gminnego dla życia wiejskiego uzasadnione jest w opiniach i wypowiedziach głównie następującymi argumentami:

Pieniactwo, zwłaszcza w niektórych częściach kraju, jest nieszczęściem wsi. Bo oto w sprawach drobnych i mało wartościowych rozpoczynane są procesy w sądach, przy czym często koszt procesu przewyższa wartość przedmiotu sporu. A jeżeli się już proces rozpocznie, toczy się przez wyższe instancje, niezadko do Sądu Najwyższego włącznie — byle tylko postawić na swoim i sprawę „wygrać“.

Pieniactwo procesy pochłaniają tak trudno przez wieś uzyskiwany pieniądź, a jakżeż często rujnują całe gospodarstwo.

Rozjemstwo gminne jest zaporą przeciw p i e n i a c t w u. Nie posiada ono wprawdzie tak wielkiej, jakiejś magicznej siły, ażeby zabezpieczyło wieś przed p i e n i a c t w e m i powstrzymało wszystkie p i e n i a c k i e procesy, nie mniej jednak w wielu przypadkach postępowanie pojednawcze rozjemcy może spór zażegnać.

To jest pierwsze znaczenie rozjemstwa.

Rozjemstwo gminne przynosi potrójną o s z c z ę d n o ś ć. Załatwiający spory w drodze rozjemstwa gminnego są wolni od wysokich opłat sądowych, które zwłaszcza dla wsi są trudne do uiszczenia. To oszczędność pierwsza. Mieszkańcy wsi daleko położonych od sądu, ażeby dostać się na rozprawę sądową, do adwokata itp. muszą odbywać długą drogę, tracić czas, wydawać na to dodatkowo pieniądze, na kolej, autobusy itd. A tymczasem w razie załatwiania drobnych spraw w drodze rozjemstwa w gminie — odpadają te przeszkody i wydatki, jest oszczędność w czasie i gotówce. Wreszcie rozjemstwo przynosi odciążenie i oszczędność w sądzie: Bo oto, jeżeli do sądu nie będą wpływały drobne sprawy, ale będą za-

1) „Rozjemstwo w samorządzie“ — Samorząd Nr 32 z r. 1937.

łatwiane w drodze rozjemstwa, zmniejszą się wydatki na prowadzenie tych spraw.

W drodze rozjemstwa mogą być sprawy załatwiane szybko. Skoro bowiem do siedziby urzędu rozjemczego jest blisko, zaraz po zaistnieniu sporu, bez trudności można się zwrócić o wszczęcie postępowania rozjemczego. Wszakże dla zakończenia sporu jest to bardzo istotne, jeżeli jak najprędzej podda go się rozjemstwu. Jeżeli ze sprawą trzeba udawać się do sądu, a sąd jest daleko, spory przewlekają się. Jest to bardzo niekorzystne, gdy przez długi czas narastają między mieszkańcami nieprzyjemne nastroje. W takich przypadkach i wyrok sądowy, dlatego, że zapadł późno — nie kładzie kresu nagromadzonej nieprzyjaźni.

Rozjemcy znają dobrze miejscowe stosunki, a często również wady i zalety spierających się stron. Zwłaszcza na wsi ma to duże znaczenie. Podejście bowiem rozjemców do spornej kwestii nie tylko na podstawie oświadczenia spornych stron, ale również na podstawie dokładnej znajomości podłoża sporu i niejednokrotnie zupełnie ubocznych okoliczności, wywierających wpływ na powstanie sporu, ułatwia odnalezienie drogi do pojednania stron. Pod tym względem sytuacja miejscowych rozjemców jest znacznie korzystniejszą od pozycji sędziego, który pragnąłby strony nakłonić do ugody.

Poza okolicznościami, przemawiającymi za rozjemstwem ze względu na korzyści i wygodę ludności wiejskiej, na uwagę zasługuje jeszcze następujące:

Odciążenie sądów grodzkich od pewnej części drobnych spraw, które byłyby ugodowo załatwione w drodze rozjemstwa, było by bardzo pożądane z uwagi na obecny stan przeciążenia sądów.

Zaznaczyć przy tym trzeba, iż nie ucierpi na tym wcale ani nie zostanie uszczuplone prawo sądenia, służące sądom. Bowiem nie daje się urzędowi rozjemczym prawa rozstrzygania, orzekania, czy wyrokowania, a tylko prawo pomagania przy ugodowym łagodzeniu sporów.

W końcu — rzecz bardzo ważna — rozjemstwo gminne może być uważane za pewnego rodzaju rozszerzenie samorządu, a jednocześnie za instrument wyrabiania poczucia prawnego wśród ludności. Jak samorządowe instytucje wychowują wyraża to dobitnie następująca opinia Maurice'a Amos'a, profesora Uniwersytetu Londyńskiego: „Prawdziwy zakrój angielskiego myślenia politycznego ma niewątpliwie różne przyczyny... Szczególną siłę nadała temu czynnikowi długa szkoła samorządu gminnego, jaką od wczesnych lat naszej historii przechodziły wszystkie klasy Anglików, z wyjątkiem największych prostaczków... Korona opierała się na ludziach miejscowych, szeryfach, corone-rach, sędziach pokoju i wzrastającej gromadzie przysięgłych,

którzy nie przestając należeć do ludności cywilnej, żyli w atmosferze procedur prawnych i uczyli się, jak kraj szeroki, rządzić za pomocą prawa i prawnych form postępowania... Urządzenia samorządowe stały się wielką szkołą narodową administracji ujętej w ramy prawa¹⁾.

Pozostaje jeszcze do rozważenia kwestia, czy rozjemstwa gminnego nie może zastąpić jednanie stron przez sąd grodzki na podstawie przepisu art. 392 § 1 K. P. C., który głosi — „Niezależnie od orzekania w granicach cywilnych, przekazanych sądom grodzkim, sądy te są właściwe do przeprowadzenia pojednania stron“.

Przeciw temu przemawiają następujące argumenty:

1) sąd grodzki nie zna dokładnie miejscowych stosunków, zna jej lepiej miejscowy rozjemca;

2) większość wsi jest daleko położona od sądu grodzkiego; udawanie się do odległego sądu ze sprawą będzie połączone ze stratą czasu i dużymi trudnościami, a ponadto opóźni załatwienie sprawy;

3) obarczenie sądu grodzkiego wielką ilością spraw rozjemczych pomnożyłoby istniejące już dziś obciążenie sądów, zwłaszcza, że jednanie ugodowe wymaga wiele czasu i cierpliwości;

4) zbyt wielkie zajęcie się sądu grodzkiego rozjemstwem mogłoby osłabić znaczenie tego, co jest istotą sądu — wymiaru sprawiedliwości (wyrokowanie);

5) jeżeli z drobną sprawą strony potrzebowały by iść do sądu, ażeby ją poddać rozjemstwu, a później dopiero ewentualnie wnosić skargę, to strony będą raczej rezygnowały z rozjemstwa i z miejsca będą wносиły skargi.

Rozjemstwo sądu grodzkiego nie zaspokoiło by tych potrzeb, które dziś zaspokajają prawidłowe i „dzikie“ rozjemstwo, jeżeli tak można nazwać załatwianie spraw spornych w gminie, bez żadnych podstaw prawnych.

Wreszcie cała wartość społeczno - wychowawcza, którą rozjemstwo gminne niewątpliwie posiada byłaby stracona. A nie jest to, zwłaszcza w naszych stosunkach, błahostka, której z jakim sercem możnaby się wyrzec. Wszak tkwiący w rozjemstwie pierwiastek jednania stron spornych zasługuje nie tylko na kulturowanie go w dziedzinie spraw prywatnych, ale powinien być przenoszony i przenikać jak najszersze dziedziny naszego życia. Urząd rozjemczy powinien być podstawową szkołą dobrowolnego godzenia sprzecznych interesów. Rozjemstwo powinno być wskazaniem, że również w życiu społecznym przede wszystkim pojednania i zgody szukać należy, a dopiero w razie niemożności żądać rozstrzygnięcia mieczem sprawiedliwości czy przymusem władzy państwowej.

1) Konstytucja Angielska — Warszawa — Kraków 1938, str. 61 in.

Sprawa rozjemstwa gminnego została wniesiona przed 2 laty na porządek dzienny aktualnych zagadnień w formie projektu ustawy o zniesienie rozjemstwa gminnego. Zaznaczenie się wtedy dużej różnicy poglądów na charakter, znaczenie i sposób rozwiązania zagadnienia spowodowało odroczenie decyzji do czasu zbadania i rozważenia istotnych elementów tej kwestii. Od tego czasu sprawa przewędrowała przez wszystkie urzędy wojewódzkie, dużą ilość wydziałów powiatowych oraz gmin i zazna-czyła się na łamach prasy samorządowej. Jest bardziej przygo-towana do zdecydowania niż przed dwoma laty i jak można są-dzić — w innym kierunku niż wtedy.

Przyjmując, iż rozjemstwo gminne zostanie przeorganizo-wane i dopuszczone na całym obszarze Państwa, trzeba się zasta-nović, na jakich zasadach je oprzeć: jak zorganizować urzędy rozjemcze, które sprawy poddać rozjemstwu, w jaki sposób roz-wiązać kwestię nadzoru itd. Rozwój i znaczenie rozjemstwa zale-żyć będzie bowiem od tego, czy instytucja będzie istotnie dosto-sowana do faktycznych potrzeb i warunków naszego życia.

Osobiście przywiązuję wielkie znaczenie do instytucji roz-jemstwa. Sąd pozytywny wyrobiłem sobie na podstawie obser-wacji życia wiejskiego. Utwierdziły mnie w nim uwagi, opinie i sprawozdania, które znalazłem w udostępnionych mi materia-łach ankietowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Wyniki moich rozważań nad sposobem zorganizowania roz-jemstwa zanotowałem w formie tez, które poniżej przytaczam. Pragnę tą drogą przyczynić się do zwiększenia zainteresowania rozważaniami i dyskusją nad sposobem rozwiązania rozjemstwa gminnego.

TEZY PROJEKTU USTAWY O GMINNYCH URZĘDACH ROZJEMCZYCH.

Tworzenie gminnych urzędów rozjemczych.

1. Ustanawia się gminne urzędy rozjemcze do ugodowego za-latwiania sporów pomiędzy mieszkańcami gmin wiejskich i małych miasteczek.

Utrzymanie urzędów rozjemczych w gminach wiejskich na obszarze b. zaboru austriackiego a częściowo i pruskiego oraz wprowadzenie ich na obszarze b. zaboru rosyjskiego jest dosta-tecznie i przekonywująco uzasadnione tym, że: 1) w gminach wiejskich załatwianie spraw spornych w gminie ma faktycznie duże zastosowanie, a dziś odbywa się to bez podstaw prawnych, 2) opinie, które o znaczeniu rozjemstwa wypowiedziały zaintere-sowane urzędy i organa samorządu terytorialnego, wskazują na bardzo wielkie znaczenie rozjemstwa.

W małych miasteczkach, zwłaszcza o charakterze rolniczym,

w których nie ma siedziby sądu grodzkiego, możnaby również dopuścić rozjemstwo gminne.

2. O utworzeniu w gminie urzędu rozjemczego stanowi rada gminna uchwałą, powziętą bezwzględną większością głosów, ustawowej liczby swoich członków.

Rozjemstwo nie może być instytucją obowiązkową, ani narzuconą. Przepis prawny powinien dać możność utworzenia urzędu rozjemczego w tej gminie, w której okaże się to zdaniem rady gminnej potrzebne. Jeżeli bowiem w jakiejś gminie ludność nie pragnie z urzędu rozjemczego korzystać, to samo utworzenie go nie będzie miało żadnego znaczenia.

Przepis § 1 gal. ustawy z 1875 roku nakazuje utworzenie urzędów rozjemczych w gminie o ponad 4.000 mieszkańców. W pozostałych gminach utworzenie uzależnia od zatwierdzenia uchwały rady gminnej przez wydział powiatowy. Przepis § 1 ordynacji dla rozjemców nakazuje ustanowienie rozjemców w każdej gminie.

Spotykamy się również z opinią domagającą się, aby wprowadzenie ustawy o rozjemstwie w poszczególnych powiatach i gminach odbywało się za zgodą wojewody z wydziałem wojewódzkim. Taki tryb stanowiłby niewątpliwie hamulec w kwestii, rozjemstwa, o której hamowanie nie chodzi. Przeciwnie chodzi o przyjęcie się instytucji.

3) W jednej gminie może być utworzony jeden lub więcej gminnych urzędów rozjemczych; ich liczbę oraz zasięg terytorialny określa rada gminna.

Wielkość gmin jest różna, a poza tym istnieje duża różnorodność stosunków w poszczególnych gminach. Jeżeli urząd rozjemczy ma być dla ludności dostępny, należy w gminie utworzyć tyle urzędów rozjemczych, ile istotnie potrzeba; może nawet w każdej gromadzie. Najlepiej powinna o tym wiedzieć rada gminna.

Dotychczasowe przepisy dopuszczają również tworzenie większej ilości urzędów rozjemczych w gminie.

Mniej właściwe jest proponowanie przez niektórych oddanie decyzji w tej sprawie wydziałowi powiatowemu. Zwłaszcza, jeżeli w ogóle o utworzeniu urzędu rozjemczego stanowi rada gminna, to czemuż wydział powiatowy miałby lepiej oceniać, ile urzędów rozjemczych trzeba.

4) Gminny urząd rozjemczy działa w komplecie: przewodniczący lub jego zastępca i 2 rozjemców.

Kolegialny, czy jednoosobowy urząd rozjemczy — to ważka kwestia. Charakter rozjemstwa, w którym trzeba wiele bezstronności, umiejętności przekonywania, znajomości sprawy ze wszech

stron — a nie zachodzi potrzeba wydawania decyzji — przemawia za kolegalnością.

W przepisach obecnie obowiązujących jest pod tym względem różnica: ustawa galicyjska przyjęła kolegalność, a ordynacja pruska — jednoosobowość. Na korzyść jednoosobowości nie można zaliczać obecnego anormalnego stanu załatwiania spraw w dużej mierze jednoosobowo przez wójta. Praktyka tego rodzaju powstała często z powodu braku przepisów (b. zabór rosyjski) lub też w związku z przejściowym wzmożeniem władzy wójta przez wprowadzenie gmin zbiorowych (szczególnie w woj. południowych). Znakomita większość opinii opowiada się za kolegalnością. Można dodać, iż przyjęcie się rozjemstwa w terenie, zakorzenienie się go w świadomości wsi i jej życiu — będzie łatwiejsze przy utworzeniu instytucji kolegalnej.

5) Przewodniczącego i jego zastępcę wybiera na lat 3 rada gminna spośród rozjemców.

Przy rozważaniu kwestii przewodniczenia w urzędach rozjemczych nasuwa się przede wszystkim pytanie, czy funkcji tej nie powinien pełnić przełożony gminy. Są argumenty za i przeciw. Przeważają argumenty przeciw, a w szczególności następujące: urzędu rozjemczego nie należy wiązać z zarządkiem gminy, bo to może zaciemnić dobrowolny charakter urzędu rozjemczego; poruczenie wójtowi przewodnictwa stanowi obciążenie wójta i urzędu gminnego sprawami rozjemczymi; stanowiska wójta i przewodniczącego urzędu rozjemczego mają odmienny charakter, przy czym wypełnianie obowiązków wójta może przeszkadzać w sprawowaniu rozjemstwa; wymagania, stawiane faktycznie kandydatowi na wójta, nie zawsze pokrywają się z wymaganiami, które trzeba stawiać kandydatowi na przewodniczącego urzędu rozjemczego; przy wyborze wójta duży wpływ mają również względy polityczne, co nie powinno mieć miejsca przy powoływaniu przewodniczącego urzędu rozjemczego.

Wybór przewodniczącego przez radę gminną powinien mu zapewnić zaufanie ludności, z drugiej zaś strony powinien być dostateczną rękojmią, że stanowisko to obejmie osoba, posiadająca potrzebne kwalifikacje. Zbyteczne jest, czego niektórzy pragną — zatwierdzanie wyboru przez wydział powiatowy, czy sąd grodzki. Wystarczy zaprzysiężenie.

Powoływanie przewodniczącego drogą wyboru przez radę jest bardziej odpowiednie niż np. mianowanie przez sąd lub wydział powiatowy, wybieranie przez rozjemców (arbitrów); są to bowiem sposoby, które nie uwzględniają naturalnej eliminacji odpowiednich osób spośród mieszkańców.

Ustawa z 1875 r. przewiduje (§ 2) wybór kierownika urzędu rozjemczego przez radę gminną, a jedynie w razie niewybrania oddaje kierownictwo przełożonemu gminy.

6) Rozjemców w dowolnej ilości dla każdego urzędu rozjemczego wybiera na 3 lata rada gminna. Przynajmniej połowę rozjemców wybiera w gminie wiejskiej rada gminna spośród kandydatów, przedstawionych przez organa uchwalające gromad (rady i zebrania gromadzkie).

Zarówno dotychczasowe ustawodawstwo jak i większość opinii przemawia za wyborem rozjemców przez radę gminną. Daje im to niewątpliwie większą powagę, aniżeli powołanie przez zarząd gminny. Przedstawianie kandydatów przez organa uchwalające gromad ułatwi radzie gminnej wybranie ludzi znanych i cieszących się zaufaniem w gromadzie, a jednocześnie zobowiąże radę gminną do dobierania rozjemców z poza grona mieszkańców tylko siedziby gminy, czy niektórych miejscowości. Zatwierdzenie wyboru rozjemców jest zbyt częste. Podnoszoną propozycję powoływania ławników do pełnienia funkcji rozjemczych uznać trzeba za nietrafną. Byłby to dalszy ciąg zarządu gminnego. Trudno również zgodzić się na propozycję ustalania przez radę gminną listy arbitrów, z której strony miałyby każdorazowo wybierać rozjemców. Taki system stworzyłby stan stałej niepewności, zbyt często kwestie organizacyjne przeszkadzałyby załatwianiu spraw.

7) Rozjemcy muszą posiadać prawo wybieralności do rady gminnej i mieszkać na obszarze działania gminnego urzędu rozjemczego. Utrata tego prawa powoduje utratę stanowiska rozjemcy.

Stanowisko rozjemcy wymaga, ażeby miał on doświadczenie życiowe, korzystał z pełni praw cywilnych i obywatelskich praw honorowych. Z tej przyczyny trudno się zgodzić, ażeby rozjemcami były jednostki nawet niewątpliwie zdolne, ale nie posiadające kwalifikacji obywatelskich.

8) Rozjemcą (a więc i przewodniczącym) nie może być członek zarządu gminnego ani funkcjonariusz gminy.

Wyłączenie członków zarządu gminnego i pracowników gminy ma przede wszystkim uniemożliwić obciążenie tych osób nowymi obowiązkami. Poza tym odpowiada to postulatowi niewiązania urzędu rozjemczego z zarządem i urzędem gminnym, gwoli zachowania niezależności i dobrowolności instytucji rozjemstwa.

Przepisy (§ 2) ordynacji pruskiej dla rozjemców stanowią, że urzędnicy państwowi, komunalni i kościelni mogą objąć stanowisko rozjemcy jedynie za zgodą swojej władzy.

9) Miejsce urzędowania gminnego urzędu rozjemczego wyznacza rada gminna, a zarząd gminny zapewnia odpowiedni lokal urzędowy.

Chodzi tu o dwie sprawy. Miejsce urzędowania, a więc np. — w gminie wiejskiej — w której miejscowości ma być siedziba urzędu rozjemczego, o tym musi decydować rada gminna. Drugą sprawą jest sprawa lokalu.

Urząd rozjemczy powinien mieć odpowiedni lokal urzędowy. Rozprawy rozjemcze nie mogą się odbywać w lokalach prywatnych, a jeszcze mniej, w karczmach. Pierwsze było by krępujące dla stron, a drugie w ogóle niedopuszczalne. Najlepiej, jeżeli lokal wyznaczy zarząd gminny w domu gminnym lub innym odpowiednim domu np. ludowym, oświatowym. Oczywiście koszt lokalu pokrywać będzie gmina. Podobnie sprawę regulują przepisy dotychczasowe.

10) Przewodniczący i rozjemcy składają przysięgę przed sądem grodzkim.

Zaprzysiężenie przewodniczącego i rozjemców przez sąd grodzki zobowiąże ich do właściwego postępowania oraz doda im powagi i znaczenia oraz zwiększy zaufanie do nich. W zestawieniu, czy zaprzysiężenie przez sąd, czy przez wydział powiatowy rozjemcy — pierwszeństwo przyznać trzeba sądowi, a to z uwagi na funkcje rozjemcy. Inaczej to reguluje przepis (§ 7) ustawy z 1875 r., która zaprzysięganie mężów zaufania (rozjemców) oddaje w ręce „naczelnika władzy politycznej“.

Zakres działania gminnych urzędów rozjemczych.

11) Gminny urząd rozjemczy dąży do ugodowego załatwiania sporów:

- a) o roszczenie pieniężne (z wyjątkiem spraw wekslowych, czeków, pap. wartościowych) do sumy 250 zł,
- b) o rzeczy ruchome, których wartość nie przewyższa 250 zł,
- c) między pracownikami rolnymi, a ich pracodawcami o naruszenie umowy o pracę, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przewyższa 100 zł,
- d) o korzystanie ze służebności gruntowych lub mieszkaniowych,
- e) o oznaczenie lub sprostowanie granic nieruchomości, należących do gospodarstwa, którego obszar nie przekracza 15 ha,
- f) o działy rodzinne, a zwłaszcza spadkowe, jeżeli wartość przedmiotu podziału nie przewyższa 10.000 zł,
- g) spowodowanych szkódniwem polnym i leśnym.

W zakresie spraw spornych cywilnych, w których przyznanie pretensji i dobrowolna ugoda ma rolę przodującą, — uprawnienia urzędu rozjemczego mogą być dość szerokie. Dać mu możliwość doprowadzenia do ugód zwłaszcza we wszystkich niezawitych sprawach. Projektowany zakres nie wiele odbiega od praktyki dotychczasowej i mieści się w ramach opinii, wspomnianych w tej kwestii.

Trzeba również dopuścić do ugodowego załatwiania spraw ze szkodnictwa polnego i leśnego. Przepisy ustawy z dnia 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie polnym i leśnym (Dz. U. R. P. Nr 30, poz. 224) oddały te sprawy postępowaniu karno - administracyjnemu. Możliwość załatwienia tego w drodze rozjemstwa nie została uwzględniona. Jednakże charakter tych spraw wyraźnie przemawia za włączeniem ich do postępowania rozjemczego. Wiele powiedzieć mogłaby praktyka, znająca wartość rozjemstwa w sprawach szkodnictwa polnego.

12) Gminny urząd rozjemczy dąży do pojednania osób, po różniomych skutkach przekroczenia art. 239, 255 i 256 K. K. oraz art. 52 — 57 prawa o wykroczeniach.

Uprawnienie to nie służy gminnemu urzędowi rozjemczemu, jeżeli osoba poszkodowana jest funkcjonariuszem publicznym lub jeżeli zniesławienie lub zniewagę popełniono drukiem.

Ilość drobnych spraw sądowych, spowodowanych kłótniami, niesnaskami, a czasem i bójkami, jest duża. W bardzo wielu przypadkach wystarczyłoby pośrednictwo rozjemcy dla załagodzenia sprawy. Potwierdza to obecna praktyka, która wykazuje, że przy udziale wójta, czy urzędu rozjemczego strony „przepraszają się” i godzą. Często nawet wewnętrzne spory rodzinne kończą się w ten sposób. Te względy przemawiają za poddaniem rozjemstwu również niektórych spraw z K. K., w których skargę wnosi pokrzywdzony.

13) Wojewoda, przy współudziale wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej) z głosem stanowczym, za zgodą prezesa właściwego sądu apelacyjnego, może zwiększyć uprawnienia niektórych lub wszystkich gminnych urzędów rozjemczych. Co do spraw wymienionych w pkt. 11 lit. a), b) i c) przez nie więcej niż dwukrotnie podwyższenie granicy wartości przedmiotu sporu (co do a) i b) — do 500 zł, co do c) — do 200 zł).

Poszczególne urzędy rozjemcze będą się różniły umiejętnością załatwiania spraw, a jednocześnie może się okazać, że w niektórych gminach nasilenie spraw jakiegoś typu jest wyjątkowo duże. Dla tych przypadków trzeba przewidzieć możliwość rozszerzenia granic rozjemstwa. Wystarczającą będzie w tym względzie decyzja wojewody, wydana z wydziałem wojewódzkim (izbą wojewódzką) za zgodą prezesa sądu apelacyjnego terytorialnie właściwego dla danej gminy.

Znane mi są opinie, oświadczające się za poddaniem rozjemstwu np. sporów pieniężnych i o rzeczy ruchome w znacznie szerszym zakresie — np. w jednym z województw do 400 zł, w innym do 500 zł a w dwu województwach proponuje się jako granicę 1.000 zł.

14) W sprawach, które należą do zakresu gminnego urzędu rozjemczego, nie można zwracać się do sądu, czy też władzy powiatowej administracji ogólnej przed próbą ugodowego załatwienia w gminnym urzędzie rozjemczym.

Bywają sprawy sporne, w których strona pozwana chętnie poddałaby się rozjemstwu i pragnęłaby ugodowego załatwienia. Jednakże powód wnosi skargę bez zwracania się do pozwanego z propozycją ugodowego załatwienia. Jeżeli zaś pozwany dopiero z wezwania sądowego dowiaduje się o wytoczonej skardze—wtedy jego stosunek do powoda i chęć ugodowego załatwienia się zmniejsza. Z tych względów należało by zobowiązać powoda czy oskarżyciela, ażeby przed skierowaniem sprawy do sądu, za pośrednictwem urzędu rozjemczego zaproponował ugodowe załatwienie. Pozwany, jeżeli czuje się winny, niejednokrotnie sam zwróciłby się do osoby pokrzywdzonej o ugodowe załatwienie, ale bezpośrednio jest to dość trudne. Pomoże mu w tym urząd rozjemczy.

Obowiązkowe rozjemstwo przed wniesieniem skargi nie odbiera nikomu prawa skargi.

Złożenie skargi z zaświadczeniem urzędu rozjemczego, że pozwany nie poddał się rozjemstwu, wskazuje od razu sądowi, że pozwany pogardza ugodowym załatwieniem, domagając się koniecznie wyroku sądowego.

Zasady postępowania rozjemczego.

15) Gminny urząd rozjemczy wszczyna rozprawę rozjemczą na wniosek jednej lub obydwu stron, złożony na ręce przewodniczącego.

Uprawnienie obydwu stron do zgłoszenia sprawy zmierza do ułatwienia każdej stronie pragnącej ugodowego załatwienia, wystąpienie i inicjatywę, niezależnie od tego, czy jest powodem, czy pozwanym.

Z własnej inicjatywy urząd rozjemczy pojednania podejmować nie może.

16) Strona pozwana przed gminny urząd rozjemczy powinna zgłosić się na wezwanie, jeżeli zamierza się poddać rozjemstwu. Jeżeli zaś nie zamierza poddawać się postępowaniu rozjemczemu, ma o tym zawiadomić gminny urząd rozjemczy przed terminem, na który została wezwana. W razie niestawienia się i nie powiadomienia przed terminem o przyczynie niestawienia się przewodniczący może nałożyć karę grzywny do 10 zł.

Ustanawia się jedynie obowiązek powiadamiania urzędu rozjemczego o niepoddaniu się rozjemstwu lub o przeszkodach w przybyciu na rozprawę. Poddanie się rozjemstwu lub nie — pozostawia się woli stron. Tkwi w tym jedna z istotnych cech

rozjemstwa. Jasno stąd widać, że nie ma przymusu, że urząd rozjemczy nie może nikogo zmusić do stawienictwa i poddania się rozjemstwu.

17) Wniesioną sprawę gminny urząd rozjemczy stara się załatwić przez nakłonienie stron do zawarcia ugody.

Urzędowi rozjemczemu nadaje się jedynie prawo nakłaniania do ugody dopiero, gdy sprawa jest wniesiona do urzędu rozjemczego. Nie ma tego prawa przed wniesieniem sprawy. Dalej — urząd rozjemczy nie może posługiwać się środkami, które miałyby wywierać nacisk w formie przymusu.

18) Zawartą ugodę wpisuje się do księgi ugód.

Znaczy to, że tylko ugoda, wpisana do księgi, ma charakter ugody rozjemczej. Ustnych ugód nie należało by dopuszczać z uwagi na trudności utrwalenia ich treści. Nie chodzi oczywiście o jakąś specjalną formę wpisu, ale jedynie o zanotowanie najistotniejszych danych.

19) Jeżeli strona pozwana odmówi poddania się rozjemstwu lub też pomimo wezwania nie stawia się, rozprawa rozjemcza się nie odbywa; jeżeli gminny urząd rozjemczy pomimo usiłowań nie zdołał doprowadzić do ugody — postępowanie rozjemcze zamyka się. Na żądanie stron wydaje się zaświadczenie o niedojściu do ugody.

W razie niepoddania się jednej ze stron rozprawa rozjemcza się nie odbywa. Urząd rozjemczy nie może odpornej strony nakłaniać ani zmuszać do stawienia się. Skoro się strony stawily i oświadczyły, iż chcą sprawę ugodowo załatwić, ale pomimo wysiłków urząd rozjemczy do ugody nie doprowadził — zamyka się rozprawę rozjemczą. W jakim stadium należy zaprzestać, decyduje urząd rozjemczy wedle uznania własnego. Trudno w tym zakresie ustalać szczegółowe reguły.

20) Wysokość opłat na rzecz gminy ustala rada gminna. Wydział powiatowy może obniżyć opłaty, jeżeli uzna je za zbyt wysokie.

Koszty utrzymania gminnego urzędu rozjemczego stanowią jedno z najtrudniejszych zagadnień. Z jednej strony liczyć się trzeba ze złym stanem finansowym gmin, z drugiej zaś z tym, że rozjemstwo gminne może mieć wtedy tylko znaczenie, jeżeli będzie bezpłatne lub jeżeli opłaty będą niskie, o wiele niższe niż sądowe.

Wchodzić tu mogą w grę następujące koszty: wydatki kancelaryjne, oględzin komisyjnych, ewentualny zwrot rozjemcom za utracony czas.

Oplaty powinna wyznaczać rada gminna zależnie od możliwości gminy i warunków materialnych ludności. Gdyby zaś okazało się, że są one zbyt wysokie, wydział powiatowy je obniży, gdyż, zatwierdzając budżet gminy, może ocenić, ile gmina z własnych funduszy może przeznaczyć na utrzymanie urzędu rozjemczego.

Opinie są bardzo rozbieżne: od takich, które wypowiadają się za bezpłatnością urzędów rozjemczych do takich, które oświadczają, iż gminy nie mogą dopłacać do utrzymania urzędów rozjemczych.

21) Regulamin gminnych urzędów rozjemczych uchwała rada gminna w ramach wzoru ustalonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Regulamin wzorowy wskaże, jak mają wyglądać księgi ugód, zaświadczenia dla sądu, szczegóły organizacyjne i t. p. Do warunków miejscowych dostosuje to regulamin uchwalony w gminie. On również określi zasady, na jakich można przyznawać odszkodowanie przewodniczącemu i rozjemcom za stragę czasu.

Władza nadzorcza będzie miała obowiązek sprawdzić, czy regulamin nie przekracza przepisów ustawy i mieści się w ramach regulaminu wzorowego.

Wyłączenie przewodniczącego i rozjemców.

22) W postępowaniu rozjemczym przewodniczący, ani rozjemca nie może zasiadać w komplecie, jeżeli:

- a) sam jest stroną w spornej sprawie,
- b) sprawa dotyczy małżonka lub krewnych pierwszego stopnia,
- c) z jedną ze spornych stron jest związany przysposobieniem lub kuratelą,
- d) jest pełnomocnikiem jednej ze spornych stron.

Wprawdzie rozjemca nie decyduje, a jedynie doradza i nakłania, to jednak nie jest wskazane, ażeby brał udział w rozprawie, jeżeli bardzo jest zainteresowany jej wynikiem. Podrywało by to zaufanie do rozjemstwa.

23) Przewodniczący i rozjemca, którzy się nie wyłączyli trzykrotnie, — tracą stanowisko. O utracie orzeka rada gminna.

Zakaz uczestniczenia w rozprawie, jeżeli rozjemca jest zainteresowany, musi mieć sankcję. Radykalną sankcją będzie utrata godności rozjemcy. Jest to sankcja bardzo ostra, ale też wydaje się być skuteczną.

Wykonanie ugód rozjemczych.

24) Ugoda rozjemcza załatwia sprawę ostatecznie i ma moc ugody sądowej.

Z chwilą zawarcia ugody spór jest załagodzony. Ponieważ decyduje tu wola stron, to też nie ma potrzeby zatwierdzania ugód przez sąd, czy inną władzę. Zresztą nałożenie na jakąś władzę obowiązku zatwierdzania ugód — obciążyło by ją sprawdzaniem i kontrolą tych ugód.

25) W sprawie załatwionej ugodą nie służy stronom prawo odwołania.

Skoro sprawa została ugodowo załatwiona, nie może być później mowy o odwołaniu czy skardze. Było by to odwołanie czy skarga od własnej decyzji. Rozpatrywanie sprawy ponownie przez jakąś „wyższą instancję“ odebrało by rozjemstwu jego właściwy charakter, czyniąc zeń natomiast urzędowe postępowanie instancyjne.

26) Ugodę niewykonaną dobrowolnie w czasie w niej oznaczonym sąd grodzki na wniosek strony zaopatruje klauzulą egzekucyjną.

Wykonanie ugody może być dobrowolne lub egzekucyjne. Dla wykonania egzekucyjnego wymagana jest klauzula wykonawcza sądu grodzkiego. Odpada natomiast potrzeba wnoszenia powództwa sądowego o niedotrzymanie umowy. Pod tym względem ugoda rozjemcza jest uprzywilejowana.

27) Czynności sądowe i egzekucyjne, związane z wykonaniem ugód rozjemczych, podlegają odpowiednim opłatom; ponoszą je strony w częściach, oznaczonych w ugodzie.

Sprawa opłat za czynności sądowe i egzekucyjne jest trudną. Z jednej strony chodzi o to, ażeby rozjemstwo było jak najbardziej tanie, z drugiej zaś trudno wymagać, ażeby udzielanie klauzuli egzekucyjnej i przeprowadzenie egzekucji przez komornika było zupełnie bezpłatne. Wydaje się konieczne przyjęcie zasady, iż w przypadku niewykonania umowy dobrowolnie powoduje to koszty egzekucyjne. Trudno byłoby z góry oznaczyć, kto te koszty pokrywa, raczej niech to strony ustalą w ugodzie.

Nadzór nad gminnymi urzędami rozjemczymi.

28) Nadzór nad gminnym urzędem rozjemczym sprawuje wydział powiatowy, który za zgodą wojewody z wydziałem wojewódzkim (izbą wojewódzką) z głosem stanowczym może niektóre czynności nadzorcze przekazać wójtowi.

Wydział powiatowy, który sprawuje nadzór nad gminą jest blisko gminy i może bardziej wnikliwie i wszechstronnie kontrolować działalność urzędów rozjemczych. Znacznie mniejsze możliwości ma w tym względzie sąd.

Według ordynacji pruskiej nadzór sprawuje sąd, zaś ustawa z 1875 r. oddała nadzór wydziałowi powiatowemu.

Znaczenie posiada i ta okoliczność, że wydział powiatowy może się częściowo wyręczyć wójtem.

29) Wydział powiatowy, jako władza nadzorcza, czuwa nad przestrzeganiem przepisów prawnych przez gminny urząd rozjemczy. Z tego tytułu służy mu prawo unieważnienia czynności, sprzecznych z prawem.

Prawo unieważniania sprzecznych z prawem czynności urzędu rozjemczego nie mieści w sobie prawa zmiany ugód. Chodzi jedynie o czynności proceduralne, zażalenia na przewlekanie sprawy, odmowa przyjęcia zgłoszenia, nieprzesłuchanie świadka itp.

30) Sąd grodzki może urzędowi rozjemczemu udzielać wskazówek i pouczeń oraz żądać od wydziału powiatowego usunięcia braków i uchybień naruszających przepisy.

Ażeby uniknąć dwoistości nadzoru, tylko wydział powiatowy może wydawać decyzje. Sąd ma prawo udzielania wskazówek poszczególnym urzędom rozjemczym bądź też pouczeń i wytycznych ogólnych wszystkim urzędom rozjemczym.

ZAŁOŻENIA I ZASADY PROJEKTU USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWACH KOMUNALNYCH ¹⁾).

W na ogół szeroko rozbudowanym systemie prawnym, dotyczącym organizacji i gospodarki samorządu w Polsce istnieje poważna luka w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw komunalnych. Wprawdzie w ustawach, dotyczących samorządu, mieszczą się przepisy, regulujące niektóre sprawy przedsiębiorstw komunalnych (więc np. ustawa o finansach komunalnych zawiera normy, dotyczące polityki cen w przedsiębiorstwach komunalnych, zaś dekret o budżetowaniu zawiera również postanowienia co do budżetowania w przedsiębiorstwach), przepisy te jednak, pomyślane z punktu widzenia regulowanych spraw gospodarki ogólnej związków samorządowych, sprawy przedsiębiorstw komunalnych traktują fragmentarycznie i drógoplanowo.

Wydania norm prawnych, któreby regulowały organizację i gospodarkę przedsiębiorstw komunalnych, domagano się w Polsce oddawna, zarówno ze strony nauki, polityki jak i praktyki samorządowej.

Opracowując i publikując drukiem projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych, Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego postawił sobie za cel z jednej strony dostarczenie materiału, któryby był pomocny przy opracowaniu odpowiednich norm prawnych przez powołane organy państwowe, z drugiej zaś danie podstawy do dyskusji publicznej nad treścią i zakresem przyszłej ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych.

Przedmiot reglamentacji.

Definicję przedsiębiorstwa komunalnego buduje projekt na dwóch elementach: elemencie własności i elemencie kapitału.

Komunalne tedy jest po pierwsze to przedsiębiorstwo, którego właścicielem jest związek samorządu terytorialnego

¹⁾ Vide Biuletyn Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego Nr 4, Warszawa, 1938.

nego, po wtóre zaś to, które działalność swą opiera na wyodrębnionym z ogólnego majątku danego związku komunalnego kapitale, przeznaczonym specjalnie do trwałej pracy w przedsiębiorstwie.

Cechą powyższej definicji jest najdalej posunięta ogólność, przy zachowaniu zresztą należytej prawnej ścisłości i ekonomicznej prawdziwości. Tak sformułowana definicja nie rozstrzyga jednak starego i wciąż spornego zagadnienia klasyfikacji różnych form aktywności gospodarczej samorządu, które przyjęło się określać mianem przedsiębiorstw, zakładów, urzędzeń komunalnych itd. Projektodawca jednak, jak to wynika z komentarzy załączonych do projektu, postawił w taki sposób sprawę całkowicie świadomie. Projekt ustawy nie odróżnia zatem i nie oddziela tzw. zakładu komunalnego od tzw. przedsiębiorstwa komunalnego. Zrywa także ze spotykanym w dotychczasowych przepisach rozróżnieniem pomiędzy zakładami dobra publicznego, przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, przedsiębiorstwami o charakterze przemysłowo - handlowym i gospodarstwami, gdyż podział ten nie wytrzymuje krytyki logiczno-teoretycznej, ani nie odpowiada potrzebom praktycznym. Dopiero bowiem nastawienie danego konkretnego urządzenia czy to na cele zarobkowe, czy socjalne, czy publiczne — nadaje mu piętno tzw. przedsiębiorstwa, lub tzw. zakładu. Szkoła, sanatorium, czy wodociąg w jednym wypadku może być przedsiębiorstwem zarobkowym, w drugim zakładem dobra publicznego. Tych spraw z góry rozstrzygnąć się nie da; rozstrzygają indywidualne okoliczności, a decyzji odpowiedzialnych organów kierowniczych pozostawić należy możliwość rozstrzygania o takim, a nie innym nastawieniu danego urządzenia. Słusznie tedy eliminuje projektodawca te sprawy z przepisów prawnych, unikając w ten sposób w gruncie rzeczy mało produktywnych, jałowych sporów i kontrowersji.

Czyniąc przedmiotem reglamentacji ustawowej przedsiębiorstwo komunalne, projektodawca, wyliczywszy pewne kategorie przedsiębiorstw, które generalnie przepisom ustawy mają być podporządkowane, do tych przede wszystkim przedsiębiorstwa jak gdyby zacieśnia moc obowiązkiwania projektowanej ustawy. Są to tzw. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, w szczególności: elektrownie, gazownie, wodociągi wraz z kanalizacją, rzeźnie oraz przedsiębiorstwa komunikacji miejscowej.

W praktyce gospodarki komunalnej wymienione rodzaje przedsiębiorstw komunalnych odgrywają dominującą rolę we wszystkich krajach, posiadających rozwiniętą przedsiębiorczość komunalną. W Polsce ponad 80% wszystkich przedsiębiorstw komunalnych stanowią właśnie wyżej wspomniane rodzaje przedsiębiorstw.

Warunki techniczne, handlowe, charakter zaspokajanych

potrzeb, wiążąca się z tym polityka cen i polityka inwestycji stwarzają, iż między wymienionymi rodzajami przedsiębiorstw istnieje wiele podobieństwa, umożliwiającego łączne podciągnięcie ich pod wspólne przepisy prawne. Z tych względów z dużą słusnością ustawę można by zatytułować miast „ustawą o przedsiębiorstwach samorządowych” — „ustawą o samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej”.

Pozostałe 20% przedsiębiorstw komunalnych jak gdyby pozostają poza sferą oddziaływania ustawy, wymagają bowiem innych form organizacji i innych założeń ekonomiczno-społecznych przy ich prowadzeniu.

Projektodawca pozostawia Ministrowi Spraw Wewnętrznych możliwość na drodze rozporządzenia rozszerzenia mocy obowiązującej przepisów ustawy również i na inne, poza wymienionymi, rodzaje przedsiębiorstw, więc np. także na samorządowe cegielnie, betoniarnie, przedsiębiorstwa handlowe, gospodarstwa rolne itp.

Z definicji generalnej, z owego nastawienia ustawy na komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, wynikają wszystkie dalsze przepisy: o założeniu i likwidacji przedsiębiorstwa, o jego organizacji, eksploatacji, finansach, rachunkowości i budżecie.

Założenie i likwidacja przedsiębiorstwa komunalnego.

Dotychczasową zupełną swobodę związków samorządowych zakładania i likwidowania przedsiębiorstw projekt ustawy ogranicza, stwarzając specjalną procedurę, której przestrzeganie staje się koniecznym warunkiem stworzenia nowego przedsiębiorstwa.

Procedurze tej projektodawca nadaje miano **p o s t ę p o w a n i a p u b l i c z n e g o**.

Decyzję powołania lub likwidacji przedsiębiorstwa podejmuje organ stanowiący związku komunalnego. Dla powzięcia decyzji przez ten organ muszą być spełnione określone warunki.

Przed wszystkim decyzja może zapaść jedynie na wniosek specjalnie w tym celu przez organ stanowiący powołanej komisji. Z kolei komisja musi oprzeć swe wnioski na wynikach odpowiedniej ekspertyzy tak gospodarczej, jak i technicznej, uwzględniając jednocześnie opinię zainteresowanego samorządu gospodarczego.

W sprawie utworzenia przedsiębiorstwa może się wypowiedzieć każdy pełnoprawny obywatel, ponieważ ustawa nakazuje wyłożenie na przeciąg 30 dni do publicznego wglądu odpowiednich materiałów — w szczególności: materiałów, zawierających uzasadnienie potrzeby powołania przedsiębiorstwa tak z punktu widzenia społecznego, jak i gospodarczego, materiałów, dotyczących struktury finansowej przedsiębiorstwa (wyposażenia

kapitałowego, majątkowego, materiałów do kalkulacji przewidywanych kosztów budowy a później eksploatacji, źródeł finansowania budowy itd.), materiałów, będących wynikiem wspomnianej ekspertyzy techniczno - gospodarczej, materiałów, zawierających opinię samorządu gospodarczego i wreszcie projektu statutu przedsiębiorstwa.

Czynnikiem, w którego rękach skupia się gestia polityki regulowania przedsiębiorczości komunalnej w państwie — wobec ogólnego i ramowego charakteru projektu ustawy — jest Minister Spraw Wewnętrznych. W rękach Ministra leży kierownictwo akcji rozszerzania lub zwężania działalności samorządu w dziedzinie przedsiębiorczości, nadawanie określonego kierunku tej działalności oraz koordynacja poczynań poszczególnych samorządów. Ten ostatni wzgląd odgrywa pierwszorzędną rolę w czasach ostatnich wobec coraz częstszego zakładania urzędzeń, wykraczających poza granice terytorium jednej gminy. Przykładem może służyć dziedzina elektryfikacji, gazyfikacji, komunikacji, gdzie jesteśmy świadkami powstawania okręgowych elektrowni, gazowni itd., zaopatrujących rozległe obszary, obejmujące teren nie jednego, a wielu związków samorządowych.

Z tych względów w myśl projektu każda uchwała o powołaniu przedsiębiorstwa podlega przed jej realizacją zatwierdzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych, który działać będzie w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz z zainteresowanymi właściwymi ministrami.

Minister Spraw Wewnętrznych może przelać swoje uprawnienia w określonych wypadkach na wojewodów, którzy z kolei do współdziałania zobowiązani są powołać wydziały wojewódzkie. W tych wypadkach od decyzji wojewody mogą związki samorządowe odwoływać się do Ministra Spraw Wewnętrznych.

Władzę ministra w tym względzie projekt o tyle ogranicza, iż jego decyzja odmowna lub warunkowa, żądająca wprowadzenia do uchwały zmian, musi być umotywowana.

Związki samorządowe są obowiązane dostarczyć Ministrowi Spraw Wewnętrznych odpowiednich materiałów, ułatwiających podjęcie decyzji, w szczególności tych, które samorząd obowiązany jest dołączyć do projektów, przedkładanych do publicznego wglądu.

Likwidacja przedsiębiorstwa komunalnego następuje — analogicznie jak i jego utworzenie — na mocy decyzji organu stanowiącego związku samorządowego. Podjęcie uchwały o likwidacji wymaga przeprowadzenia postępowania publicznego w tym samym zakresie co i przy utworzeniu przedsiębiorstwa komunalnego,

Organizacja.

Centralnym problemem organizacyjnym w przedsiębiorstwach komunalnych jest stworzenie właściwej równowagi pomiędzy ingerencją organów ustrojowych samorządu w sprawy eksploatacji i organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa, a dostateczną swobodą bezpośredniego kierownictwa, skupionego w rękach dyrektora przedsiębiorstwa.

Jeśli się zważy, że poza normalnym zaspokajaniem potrzeb odbiorców, analogicznym do działalności przedsiębiorcy prywatnego, przedsiębiorstwo komunalne spełnia także określone funkcje publiczne i socjalne, że — dalej — w przedsiębiorstwie zaangażowane są kapitały, stanowiące własność związku samorządowego, wtedy staje się rzeczą oczywistą, iż organom ustrojowym należy pozostawić należyty zakres uprawnień, nawet z pewnym uszczerbkiem dla sprawności eksploatacyjnej przedsiębiorstwa.

Projekt przydziela pewien zakres kompetencji każdemu z organów ustrojowych samorządu terytorialnego, przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie polskim, t. j. organowi stanowiącemu związek samorządowego¹⁾, zarządowi związku samorządowego²⁾ oraz kierownikowi związku samorządowego³⁾.

Czwartym organem, który projekt powołuje specjalnie do bezpośredniego kierowania przedsiębiorstwem jest dyrektor, ewentualnie (w małych przedsiębiorstwach) kierownik przedsiębiorstwa.

Wreszcie projekt przewiduje możliwość powoływania specjalnej rady przedsiębiorstwa. Rada przedsiębiorstwa została pomyślana jako organ fakultatywny.

Decyzję w sprawach najbardziej zasadniczych skupia projekt w rękach organu stanowiącego związek samorządowego, wychodząc słusznie z założenia, że temu organowi powierzył ogół członków danego związku samorządowego mandat do decydowania w sprawach samorządowych; innym organom pozostawia się zasadniczo jedynie kompetencje wykonawcze.

Do organu stanowiącego należy decyzja o utworzeniu,

1) Pod tym pojęciem projekt rozumie: radę gminną, radę miejską, radę powiatową, sejmik wojewódzki oraz radę związku międzykomunalnego.

2) Tzn. zarządowi gminnemu, zarządowi miejskiemu, wydziałowi powiatowemu, wydziałowi wojewódzkiemu w wojewódzkich związkach komunalnych oraz jednoosobowemu lub kolegialnemu zarządowi związku międzykomunalnego.

3) Czyli: wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, przewodniczącemu wydziału powiatowego, staroście krajowemu i prezesowi związku międzykomunalnego.

przekształceniu i likwidacji przedsiębiorstwa komunalnego: tenże organ decyduje także o wypuszczeniu w dzierżawę lub udzieleniu koncesji na prowadzenie przedsiębiorstwa.

Organ stanowiący ustala rozmiary i organizację przedsiębiorstwa komunalnego, jego strukturę majątkową i kapitałową w formie uchwalenia statutu dla przedsiębiorstwa. Określa kierunek i rozmiary samej gospodarki, uchwalając budżet przedsiębiorstwa, a następnie kontrolując jego wykonanie, w szczególności w formie zatwierdzania rocznych zamknięć rachunkowych. Wyznacza podstawy dla polityki cen przedsiębiorstwa, określając zasady ustalania cen za świadczenia przedsiębiorstwa komunalnego. Podejmuje uchwały co do zaciągania pożyczek długoterminowych na potrzeby przedsiębiorstwa, wyznacza normy dla zadłużenia krótkoterminowego. Udziela poręki finansowej dla przedsiębiorstw komunalnych, posiadających odrębną osobowość prawną. Wreszcie decyduje co do podziału czystego zysku, wygospodarowanego przez przedsiębiorstwo lub co do pokrycia straty, jeśli stratą zamknęło przedsiębiorstwo dany okres eksploatacyjny.

Zarząd związku samorządowego spełnia częściowo funkcje pomocnicze w stosunku do organu stanowiącego, częściowo zaś posiada własny zakres kompetencji wykonawczych.

Do pierwszych należy obowiązek przygotowywania uchwał organu stanowiącego w sprawach, dotyczących przedsiębiorstw, do drugich — kompetencja angażowania i zwalniania dyrektora przedsiębiorstwa, kompetencja ustalania szczegółowej taryfy opłat za świadczenia przedsiębiorstwa w ramach zasad, ustalonych przez organ stanowiący — oraz stosowania odchyleń od tej taryfy również zgodnie z powyższymi zasadami. Wreszcie zarząd związku samorządowego posiada ważne uprawnienia do umarzania zaległych należności, przypadających przedsiębiorstwu komunalnemu za dostarczane przezeń usługi.

Kompetencje kierownika zarządu związku samorządowego sprowadzają się do sprawowania stałej, bezpośredniej i bieżącej kontroli nad gospodarką przedsiębiorstwa, do zaciągania łącznie z dyrektorem przedsiębiorstwa zobowiązań krótkoterminowych na potrzeby przedsiębiorstwa w granicach, ustalonych przez organ stanowiący związku samorządowego.

Kierownik zarządu jest przełożonym służbowym dyrektora przedsiębiorstwa.

Bezpośrednią administrację przedsiębiorstwa sprawuje w ramach statutu dyrektor przedsiębiorstwa, ewentualnie — w małym przedsiębiorstwie — jego kierownik. Z tego tytułu na dyrektora przedsiębiorstwa ciąży odpowiedzialność za stan majątku i interesów przedsiębiorstwa.

Dyrektor przedsiębiorstwa jest przełożonym służbowym

pracowników przedsiębiorstwa, on też angażuje i zwalnia pracowników. Statut jednakże może ograniczyć to ostatnie uprawnienie dyrektora w odniesieniu do pewnej kategorii stanowisk.

Rada przedsiębiorstwa komunalnego jest organem fakultatywnym. Powołuje ją do życia organ stanowiący związku samorządowego spośród osób, które posiadają prawo wybieralności do organu stanowiącego związku samorządowego na mocy obowiązującego prawa ustrojowego. Rada ma przede wszystkim zadanie doradcze i opiniotwórcze. W szczególności rada wyraża opinie na temat dorocznego planu gospodarczego przedsiębiorstwa.

Duży nacisk położył ustawodawca na sprawy statutu przedsiębiorstwa komunalnego, przekazując cały szereg nader istotnych spraw do uregulowania statutowego.

Statut stanowi wewnętrzną konstytucję przedsiębiorstwa. Treść statutu określa projekt, ujmując rzecz oczywiście ramowo, w następujących punktach: a) nazwa, siedziba i cel przedsiębiorstwa, b) kapitał zakładowy przedsiębiorstwa, c) organa przedsiębiorstwa, ich prawa i obowiązki, d) przepisy o tworzeniu, użytkowaniu, lokowaniu i zużywaniu kapitału amortyzacyjnego i innych kapitałów specjalnych oraz e) przepisy dotyczące zasad eksploatacji, rachunkowości, kasowości i biurowości przedsiębiorstwa.

Statut uchwała organ stanowiący związku samorządowego, zatwierdza zaś Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu i ministrem właściwym. Minister Spraw Wewnętrznych dla określonych przez siebie typów przedsiębiorstw może przekazać władzę zatwierdzania statutu wojewodom, współdziałającym z wydziałami wojewódzkimi.

Majątek i kapitały.

Kapitał zakładowy. Już z przedstawionej powyżej definicji przedsiębiorstwa komunalnego widać, jak wielki nacisk kładzie projektodawca na sprawę wydzielenia kapitału przedsiębiorstwa z ogólnej masy kapitałowej związku samorządowego.

Dla każdego przedsiębiorstwa komunalnego ma być ustalony jego kapitał zakładowy w wysokości, zapewniającej sprawna eksploatację przedsiębiorstwa. Uchwałę w tym przedmiocie podejmuje organ stanowiący związku samorządowego, ustalając statut przedsiębiorstwa.

Z kapitałem organicznie związane są określone składniki majątkowe. Usamodzielnienie zatem kapitałowe przedsiębiorstwa komunalnego przesądza tym samym jego usamodzielnienie majątkowe. Inaczej mówiąc, z masy majątkowej związku samorządowego musi zostać wyodrębniona odpowiednia ilość

przedmiotów majątkowych, tak charakteru stałego jak i obrotowego, które złożą się na całość przedsiębiorstwa samorządowego w sensie warsztatu, produkującego określone dobra czy usługi. Zewnętrznym wyrazem tego wyodrębnienia będzie ustalenie dokładnego inwentarza stanu majątkowego przedsiębiorstwa tudzież rejestracja wszelkich zmian, jakie w majątku tym będą zachodzić. Takie majątkowe usamodzielnienie przedsiębiorstwa, które dotychczas w praktyce nie zawsze było stosowane, będzie ważnym czynnikiem usprawnienia jego działalności, m. in. pozwoli na ściśle określenie odpowiedzialności kierownictwa przedsiębiorstwa za jego stan majątkowy.

Wzrost lub spadek substancji majątkowej przedsiębiorstwa będzie musiał znaleźć odbicie po stronie kapitałowej, czy to w grupie kapitału zakładowego, kapitału amortyzacyjnego i innych kapitałów specjalnych własnych, czy też w grupie kapitałów obcych długo lub krótkoterminowych.

Pierwszorzędne znaczenie dla prawidłowej polityki majątkowej i kapitałowej przedsiębiorstwa komunalnego posiada sprawa oszacowania i inwentaryzacji majątku. Z tego względu dla szczegółowego opracowania tej materii projektodawca przewiduje wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych szczegółowych przepisów o zasadach sporządzania i prowadzenia inwentarzy majątku przedsiębiorstw komunalnych.

K a p i t a ł a m o r t y z a c y j n y. Zaletą projektu jest jasność i rygorystyczne postawienie sprawy amortyzacji w przedsiębiorstwach komunalnych.

W myśl projektu każde przedsiębiorstwo komunalne obowiązane jest dokonywać odpisów na amortyzację w odpowiedniej wysokości bez względu na wynik finansowy działalności przedsiębiorstwa w danym okresie eksploatacyjnym. Inaczej mówiąc, przedsiębiorstwa komunalne będą obowiązane dokonywać amortyzacji w pełnej wysokości niezależnie od tego, czy przedsiębiorstwo przynosi zyski, czy straty.

Takie postawienie sprawy wynika z rozumienia odpisów amortyzacyjnych przede wszystkim jako koniecznego składnika kosztów stałych przedsiębiorstwa, ponoszonych w toku procesu produkcyjnego. Amortyzacja jest wyrazem niszczenia się obiektów majątku stałego w związku z działalnością przedsiębiorstwa. Musi przeto wejść jako niezbędny składnik do kalkulacji w prawidłowej wysokości.

Zasadniczą podstawę dla polityki odpisowej przedsiębiorstwa komunalnego stanowi jego statut. Statut z natury rzeczy ustali jedynie podstawy i wytyczne ogólne dla tworzenia, użytkowania i używania kapitału amortyzacyjnego (zresztą także i innych kapitałów specjalnych). Ustalenie natomiast norm szczegółowych — w ramach ogólnych zasad statutowych — zwłaszcza zaś szczegółowych stawek amortyzacyjnych dla poszczegól-

nych kategorii obiektów majątkowych stanowić będzie obowiązek kierownictwa technicznego przedsiębiorstwa.

Niemniej ważne od zasad tworzenia kapitału amortyzacyjnego są zasady jego administrowania, użytkowania i używania.

Projekt stawia, jako regułę, zasadę kapitalizowania odpisów dokonywanych na kapitał amortyzacyjny. W myśl bowiem intencji projektu odpisy amortyzacyjne winny być zużytkowane na odnowienie majątku przedsiębiorstwa. Prawdłowo dokonywane odpisy na amortyzację danego obiektu tworzą po skończeniu okresu umorzenia fundusz równy wartości początkowej amortyzowanego obiektu majątkowego. Fundusz ten winien być przeznaczony na zakupienie nowego obiektu na miejsce zużytego i wycofanego z eksploatacji.

Od powyższej zasady kapitalizacji projekt przewiduje możliwość czynienia odchyień. W pewnych okolicznościach, uzasadnionych trudnościami finansowymi przedsiębiorstwa, można będzie gromadzone odpisy amortyzacyjne używać dla celów obrotowych. Projekt wszakże stawia obowiązek reaktywowania kapitału amortyzacyjnego do należytej wysokości po usunięciu trudności, powodujących pomniejszenie tego kapitału.

Odpisy na fundusz amortyzacyjny mają być — w myśl projektu — lokowane w komunalnych instytucjach finansowych w taki sposób, aby przedsiębiorstwo mogło w razie potrzeby lokaty te bez trudności upłynić.

Kapitały specjalne. W odróżnieniu od kapitału amortyzacyjnego, którego tworzenie stanowić ma obowiązek ustawowy, tworzenie pozostałych kapitałów specjalnych projekt traktuje fakultatywnie. W zależności od potrzeb i warunków, w jakich dane przedsiębiorstwo pracuje, może ono tworzyć pewne rodzaje kapitałów specjalnych lub ich tworzenia zaniechać.

Jako przykład kapitałów specjalnych przytacza uzasadnienie do projektu: **kapitał inwestycyjny** (przeznaczony na pokrycie kosztów przewidywanej rozbudowy przedsiębiorstwa), **kapitał konserwacyjny** (przeznaczony na poniesienie przewidywanych większych kosztów konserwacyjnych, których pokrycie z normalnych wpływów eksploatacyjnych w danym okresie nie byłoby możliwe lub pożądane), **kapitał zapasowy** (przeznaczony na pokrycie ewentualnych strat przedsiębiorstwa w przyszłych okresach obrachunkowych).

Do kategorii kapitałów specjalnych zaliczono w uzasadnieniu, również przykładowo, także tzw. **rezerwy specjalne**, przeznaczone czy to na pokrycie niedopełnionych zobowiązań przedsiębiorstwa (np. rezerwy podatkowe, rezerwy na należności z tytułu świadczeń socjalnych) — czy też — zmniejszające aktywa przedsiębiorstwa (jak np. rezerwa na wątpliwe należności).

Kapitały obce. Poza sprawą kapitału zakładowego

i kapitałów specjalnych projekt zajmuje się kwestią zadłużenia przedsiębiorstw komunalnych, zarówno krótko- jak i długoterminowego, traktując każde z nich odrębnie. Czytamy w uzasadnieniu do projektu:

„Do kategorii... (długów długoterminowych) zaliczyć należy kredyty zaciągnięte na okres dłuższy aniżeli 1 rok. Wszystkie inne zobowiązania zaliczyć należy do krótkoterminowych...”

Ze względu na zasadnicze przeznaczenie każdej z tych kategorii kredytu — zadłużenie długoterminowe nosi przeważnie charakter kredytu inwestycyjnego, zadłużenie zaś krótkoterminowe wiąże się przeważnie z potrzebami obrotowymi przedsiębiorstwa — polityka zaciągania i obsługi w stosunku do każdej z tych kategorii winna być odmienna. W myśl przepisów... (projektu) zaciągnięcie pożyczki długoterminowej na potrzeby przedsiębiorstwa może nastąpić dopiero na podstawie uchwały organu stanowiącego związku samorządowego. Kredyty krótkoterminowe natomiast może zaciągać na podstawie upoważnienia generalnego organu stanowiącego kierownik zarządu związku samorządowego łącznie z dyrektorem przedsiębiorstwa.

Ewidencja i obsługa kredytu długoterminowego ciąży całkowicie na budżecie przedsiębiorstwa, co wynika z natury tego kredytu, jego ścisłego związania z obrotem i niemożliwością odrębnego traktowania poza gospodarką przedsiębiorstwa.

Natomiast sprawa ewidencji i obsługi długów długoterminowych nasuwa trudności i wątpliwości. Sprawa ta jedynie z pozoru formalna i, wobec nieposiadania przez przedsiębiorstwo samorządowe odrębnej osobowości prawnej, mająca znaczenie wyłącznie pro foro interno — wewnątrz administracji związku samorządowego posiada także swe aspekty gospodarcze, organizacyjne i polityczne szerszej natury. Z tego względu nasunęła się konieczność jej prawnego uporządkowania.

Sprawę ewidencji i obsługi pożyczek długoterminowych, zaciągniętych przez związek samorządowy na potrzeby przedsiębiorstwa, projekt formułuje w trzech alternatywach. Dwie z nich... zajmują stanowisko skrajne, diametralnie przeciwne, trzecia zaś... nosi charakter pośredni.

W myśl alternatywy pierwszej wszelkie pożyczki długoterminowe, zużyte na powiększenie lub rozszerzenie przedsiębiorstwa, winny być z punktu widzenia gospodarki tegoż przedsiębiorstwa traktowane jako kapitały obce, których spłata i oprocentowanie winny być pokrywane bezpośrednio ze środków, wygospodarowanych przez przedsiębiorstwo. Alternatywa ta realizuje postulat pełnego usamodzielnienia przedsiębiorstw pod względem kredytowym, stawiając je w sytuacji analogicznej do tej, jaką by przedsiębiorstwa posiadały po wyposażeniu ich w odrębną osobowość prawną. Za przyjęciem tej alternatywy przemawiają względy na usprawnienie i uporządkowanie gospodarki przedsiębiorstw komunalnych, a także względy na wpro-

wadzenie do tej gospodarki — jak również do gospodarki związku samorządowego jako całości — elementu pełnej przejrzystości i uproszczenia rachunkowego.

Najważniejszym argumentem przeciw przyjęciu tej alternatywy jest obawa o zbytne przeciążenie kredytowe przedsiębiorstw komunalnych. Przy zakładaniu i rozszerzaniu przedsiębiorstw komunalnych związek samorządowy, mając na uwadze przede wszystkim względy użyteczności powszechnej, nie zawsze może się liczyć ze względami na bezpośrednią rentowność tych przedsiębiorstw. Stąd warunki, na jakich pożyczkę zaciągnięto, nie mieszczą się niejednokrotnie w ramach kalkulacji kupieckiej.

Powyższe obiekcje prowadzą do sformułowania alternatywy drugiej, stojącej, jak już wspomniano, na stanowisku skrajnie przeciwnym. W myśl tej alternatywy wszelkie długi długoterminowe, zaciągnięte na potrzeby przedsiębiorstwa, obciążają w całości i wyłącznie budżet ogólny związku samorządowego, który też w swoich księgach prowadzi ewidencję tych długów. Zaś z punktu widzenia przedsiębiorstwa długi te traktuje się jako bezzwrotną dotację, powiększającą jego kapitał zakładowy.

Zarzut przeciw temu sformułowaniu, pomijając wspomniane wyżej względy na usamodzielnienie i usprawnienie gospodarki przedsiębiorstw, sprowadza się głównie do zbytniego uprzywilejowania przedsiębiorstw komunalnych pod względem finansowym. Wiele przedsiębiorstw komunalnych znajduje się w tego rodzaju warunkach, iż mogłyby z powodzeniem przyjąć pełną obsługę omawianych pożyczek. Przedsiębiorstwa takie w rezultacie będą wykazywały nadmierne i, co jest ważne, niezgodne z rzeczywistością zyski, napotykając w związku z tym na trudności w prawidłowej kalkulacji kosztów własnych, przede wszystkim zaś trudności w polityce cen.

Alternatywa trzecia, pośrednia, brzmi: pożyczki długoterminowe, zaciągnięte przez związek samorządowy na stworzenie lub rozszerzenie przedsiębiorstwa, jeżeli ich obsługa obciąża przedsiębiorstwo, są traktowane jako kapitały obce i w tym charakterze są uwidoczniane w osobnej pozycji bilansu. Jeżeli natomiast obsługa tych pożyczek obciąża związek samorządowy, są one traktowane jako dotacja związku samorządowego, powiększającego kapitał zakładowy przedsiębiorstwa. Decyzję o obciążeniu przedsiębiorstw obsługą długów podejmuje organ stanowiący związku samorządowego. Jak widać alternatywa ta przyjmuje jako zasadę tezę, sformułowaną w alternatywie pierwszej. Przewiduje jednakże możliwość czynienia odstępstwa od tej zasady. Mianowicie organ stanowiący związku samorządowego może uznać za wskazane w pewnych, wyjątkowych — dyktowanych miejscowymi okolicznościami — wypadkach przeniesienie ciężaru obsługi zaciągniętych na potrzeby przedsiębiorstw pożyczek długoterminowych do budżetu ogólnego związku samo-

rządowego. Ewidencję tych pożyczek przejąłby również związek samorządowy, w przedsiębiorstwie zaś byłyby one traktowane jako dotacja na podwyższenie kapitału zakładowego.

Tak sformułowany przepis eliminuje częściowo wady zarówno pierwszej, jak i drugiej alternatywy. Jest natomiast obciążony nową kardynalną wadą, mianowicie wprowadza na tym odcinku gospodarki komunalnej element dowolności i prowadzić będzie do niejednolitego traktowania tej sprawy w różnych związkach samorządowych.

W praktyce gospodarki komunalnej w Polsce spotykamy wszystkie trzy omawiane sposoby rozwiązania tej kwestii. Znalazło to odbicie również w głosach osób, opiniujących pierwszą redakcję projektu. Z tych względów i w niniejszym stadium opracowania projekt pozostawia kwestię nadal otwartą, podając sprawę rozważeniu w toku spodziewanej dyskusji publicznej nad projektem“.

Ceny.

Nader istotne zmiany w stosunku do dotychczasowego stanu rzeczy wnosi projekt w dziedzinie polityki cen za świadczenia przedsiębiorstw komunalnych.

W myśl ustawy samorządowej z 1933 r. uprawnionym do stanowienia opłat za korzystanie z urządzeń zakładów gminnych jest zarząd związku samorządowego. Projekt natomiast stoi na stanowisku, że sprawa cen przedsiębiorstw komunalnych, ze względu na jej wagę w obrębie gospodarki samorządowej, winna być regulowana przez najważniejszy z samorządowego punktu widzenia organ, jakim jest organ stanowiący związku samorządowego, uosabiający i reprezentujący w organizacji samorządowej czynnik społeczny. Projektodawca jednak zdawał sobie sprawę z tego, że organ ten, jako ciało zbiorowe z natury rzeczy niezdolny jest do zbyt daleko posuniętego wkraczania w szczegóły gospodarki przedsiębiorstwa, także na odcinku polityki cen. Wobec tego projekt pozostawia organowi stanowiącemu kompetencję stanowienia jedynie o z a s a d a c h ustalania cen za świadczenia przedsiębiorstw samorządowych. Natomiast s z c z e g ó ł o w e u s t a l a n i e t a r y f y opłat oraz decyzje co do c e n s p e c j a l n y c h, odchylających się od taryfy ogólnej w ramach wyżej wspomnianych zasad, projekt pozostawia zarządowi związku samorządowego.

Drugą istotną zmianą, jaką projekt wnosi do dotychczasowego stanu rzeczy, jest zliberalizowanie samych zasad tworzenia cen. Zasady te ustaliła ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 r. W art. 28 tej ustawy czytamy: „1) Przedsiębiorstwa komunalne mają być w ten sposób administrowane, ażeby dochody z nich uzyskane pokrywały co najmniej koszty eksploatacji łącznie z oprocentowaniem i amorty-

zacja kapitału zakładowego. 2) Uchwały w przedmiocie pobierania opłat za używanie przedsiębiorstw komunalnych, względnie cen za dostarczane przez nie przedmioty nie podlegają zatwierdzeniu władzy nadzorczej. 3) Władza nadzorcza może jednak zażądać w każdym czasie zmiany opłat (cen), wymienionych w ust. 2) artykułu niniejszego“.

Projekt proponuje skreślenie powyższego artykułu ustawy o finansach komunalnych. Jednocześnie zaś nie stwarza na miejsce zawartych w nim przepisów żadnych nowych norm, któreby tę materię w jakiś inny sposób uregulowały.

Inaczej mówiąc, projekt liberalizuje dotychczasowy stan rzeczy. Pozostawia całkowitą swobodę powołanym organom gminnym do kształtowania cen za świadczenia przedsiębiorstw komunalnych. Ustawodawstwo obowiązujące wyznacza dolną granicę dla cen przedsiębiorstw komunalnych. Jak widzieliśmy dla cen tych nakazuje wyznaczyć co najmniej taką wysokość, aby dochody z eksploatacji przedsiębiorstwa pokrywały koszty eksploatacyjne łącznie z amortyzacją i oprocentowaniem kapitału zakładowego. Przepis ten nie wytrzymał próby życia. Świadczy o tym znaczna liczba przedsiębiorstw samorządowych, pracujących bez zysków, niezbędnych na wspomniane oprocentowanie kapitału zakładowego — albo też zgoła przynoszących straty. Szereg przedsiębiorstw, pracuje deficytowo nawet przez długi szereg lat, a więc wykazuje jak gdyby deficytowość strukturalną, pomimo to spełnia należycie swe zasadnicze zadanie t. j. zaspokajanie potrzeb ludzkich. Podniesienie w takim wypadku cen, jak to nakazuje ustawa, pomijając już fakt, iż bynajmniej nie musi pociągnąć za sobą wzrostu dochodów eksploatacyjnych i usunięcia deficytów, mogłoby całkowicie przekroczyć możliwości konsumpcyjne odbiorców, a więc tym samym przekreślić rację bytu przedsiębiorstwa.

W sprawie tej, wymagającej doskonałej znajomości wszelkich okoliczności miejscowych, projekt pozostawia odpowiedzialnym organom samorządowym całkowitą swobodę tak dalece, iż eliminuje nawet ingerencję władzy nadzorczej. Wiemy zaś, że uprawnienia te obecnie sięgają bardzo daleko. Władza nadzorcza bowiem może w każdej chwili żądać zarówno obniżenia, jak i podwyższenia ustalonych dla danego przedsiębiorstwa cen.

W ten sposób projekt czyni zadość najważniejszym wymaganiom, jakie można postawić polityce cen w przedsiębiorstwach komunalnych. Wymagania te dadzą się sformułować w trzech następujących тезach: 1) polityka cen przedsiębiorstw komunalnych winna być *z i n d y w i d u a l i z o w a n a* — tzn. dostosowana do warunków pracy każdego z przedsiębiorstw komunalnych z osobna, 2) ponadto powinna być *p u b l i c z n a*, tzn. poddana kontroli organów komunalnych i opinii publicznej, 3) wreszcie polityka cen winna się odznaczać *e l a s t y c z n o ś c i ą*, tzn. umożliwiać w wypadkach uzasadnionych względami

socjalnymi, albo względami na dobro gospodarstwa społecznego, stosowanie odchyleń od ustalonych zasad i norm generalnych.

Jeśli chodzi o realizację pierwszego postulatu, projekt, jak widzieliśmy, pozostawia organom samorządowym całkowitą swobodę w kształtowaniu cen przedsiębiorstw komunalnych, stawiając jedynie wymagania, aby regułą była sprzedaż według z góry ustalonych ogólnie obowiązujących taryf. Zasadzie drugiej czyni zadość przepis, przekazujący sprawę ustalania zasad dla polityki cen organowi stanowiącemu, zaś szczegółowych taryf — zarządowi związku samorządowego — a więc samorządowym organom ustrojowym, działającym pod kontrolą publiczną. Wreszcie wyrazem realizacji trzeciej z wymienionych wyżej zasad — zasady elastyczności, jest przepis, dopuszczający w poszczególnych wypadkach odchylenia od ogólnie obowiązujących norm taryfowych, pod tym jednakże warunkiem, że o odchyleniach decydować ma organ zarządzający związku samorządowego na podstawie upoważnienia, udzielonego mu w tym względzie przez organ stanowiący.

Charakter raczej porządkowy, mający znaczenie głównie w obrębie gospodarki wewnętrznej związku samorządowego, posiada wprowadzony przez projekt przepis, regulujący sprawę ceny rozrachunkowej za świadczenia przedsiębiorstwa komunalnego na rzecz macierzystego związku samorządowego oraz jego przedsiębiorstw i zakładów. Dla uporządkowania tej sprawy — dotychczas rozwiązywanej w praktyce najróżnorodniej, niezawsze z zachowaniem zasady przejrzystości w gospodarce publicznej — projekt nakazuje wyznaczenie ceny rozrachunkowej w wysokości przeciętnych kosztów własnych, poniesionych w poprzednim okresie eksploatacyjnym.

Przelew czystego zysku.

Ostateczny zysk, jaki przedsiębiorstwo wygospodarowuje w danym okresie eksploatacyjnym, przypada związkowi samorządowemu i wchodzi do dochodów ogólnego budżetu administracyjnego związku. Projekt zastrzega, iż przelaniu podlegać ma zysk, pomniejszony o przewidziane statutem odpisy na kapitały specjalne. W ten sposób chroni przedsiębiorstwo przed zbyt dużym eksploatowaniem finansowym na rzecz ogólnego budżetu administracyjnego, w praktyce nader często spotykanym. Jednocześnie projekt umożliwia przedsiębiorstwu wygospodarowanie rezerw, potrzebnych na renowację i dalszą rozbudowę jego urządzeń.

Budżet i rachunkowość.

Sprawę budżetowania i rachunkowości przedsiębiorstw samorządowych projekt traktuje wybitnie ramowo, odsyłając

wypracowanie norm szczegółowych do rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych. Rozporządzenia te miałyby obejmować przepisy o sposobie sporządzania bilansów, budżetów i rocznych sprawozdań, przepisy o zasadach prowadzenia księgowości i kassowości oraz przepisy o inwentaryzacji majątku.

Projekt ustala generalną zasadę, że każde przedsiębiorstwo samorządowe ma posiadać własny budżet i własną rachunkowość. Ponieważ zaś projekt dopuszcza tzw. zespolenie organizacyjne i eksploatacyjne kilku przedsiębiorstw w jeden zespół, rządzący się na podstawie jednego wspólnego statutu i tworzący jak gdyby nowe specyficzne przedsiębiorstwo, również budżet i rachunkowość takiego zespolenia przedsiębiorstwa mają być tak zorganizowane, aby można było osobno dla każdego działu eksploatacyjnego ustalić jego wyniki eksploatacyjne. Chodzi tu o umożliwienie ścisłej kontroli nie tylko całości, ale także poszczególnych członków składowych tak zorganizowanego zespołu przedsiębiorstw.

Budżet przedsiębiorstwa pomyślany został jako plan gospodarczy, na którym, w danym okresie obrachunkowym, przedsiębiorstwo będzie opierało swoją działalność.

Dla zapewnienia przejrzystości tego planu projekt wprowadza podział budżetu przedsiębiorstwa na trzy zasadnicze części, mianowicie — część eksploatacyjną, część renowacyjną i część inwestycyjną. W uzasadnieniu znajdujemy komentarz wyjaśniający, iż część eksploatacyjna budżetu będzie projektowanym rachunkiem strat i zysków brutto, a więc że ma obejmować pozycje o charakterze wynikowym, mającym wpływ na ostateczne rezultaty finansowe działalności przedsiębiorstwa, iż — dalej — część renowacyjna obejmować ma wydatki na odnowienie majątku przedsiębiorstwa oraz odpowiednie, przeznaczone na ten cel dochody, i że wreszcie w części inwestycyjnej mieścić się będą wydatki (i związane z tym dochody) na rozszerzenie przedsiębiorstwa.

Odchylenia od ustalonego budżetu będą mogły następować jedynie na mocy uchwały organu stanowiącego związku samorządowego. Jest to konsekwentna realizacja zasady, że o zmianach w planie może rozstrzygać jedynie ten czynnik, który plan ten uchwalił.

Jednakże celem stworzenia niezbędnej elastyczności w gospodarce przedsiębiorstwa komunalnego, wymagającej z natury rzeczy swobody w kierowaniu sprawami przedsiębiorstwa, niejednokrotnie także szybkich, natychmiastowych decyzji, wykraczających poza plan, a wynikających ze zmian w stosunkach eksploatacyjnych czy rynkowych, projekt zezwala na czynienie dyrektorowi przedsiębiorstwa odchylenia od budżetu bez decyzji organu stanowiącego związku samorządowego. Może to mieć miejsce w wypadkach, jeśli odchylenia te znajdują uzasadnienie w zmianach zjawisk rynkowych, na które kierownictwo

nie posiada żadnego wpływu, bądź też jedynie wpływ minimalny. Mogą tu zatem wchodzić w grę zmiany rynkowe cen towarów nabywanych (a także i sprzedawanych, jeśli przedsiębiorstwo pracuje w warunkach wolnej konkurencji i ceny za jego świadczenia wyznacza automatycznie rynek), zmiany w pokryciu lub w podaży sprzedawanych lub nabywanych artykułów (np. spadek frekwencji w przedsiębiorstwach komunikacyjnych, ograniczenie spożycia wody, prądu, gazu etc.), zmiany płac, jeśli płace te związane w jakikolwiek sposób z rynkowymi stawkami płac, itp.

Organ stanowiący może zawsze zrezygnować z części swych uprawnień w tym względzie i przelać je na inne organy, jeśli z warunków i charakteru pracy danego przedsiębiorstwa komunalnego wynikać będzie potrzeba znaczniejszej swobody i elastyczności w zarządzaniu jego sprawami.

Sprawę rachunkowości zamykają przepisy ustalające, iż księgowość mają przedsiębiorstwa komunalne prowadzić według zasad buchalterii podwójnej, kupieckiej. Księgowość ta winna być ściśle dostosowana do charakteru działalności przedsiębiorstwa oraz dawać pełny obraz przebiegu jego gospodarki, stanu majątkowego, kapitałowego oraz osiągniętych wyników finansowych.

Dzierżawa. Koncesja.

Udział samorządu w przedsiębiorstwach o kapitale mieszanym.

Podobnie jak przy zakładaniu przedsiębiorstw komunalnych projekt ogranicza dotychczasową całkowitą swobodę również i przy wydzierżawianiu przedsiębiorstw komunalnych, przy udzielaniu koncesji na eksploatację tych przedsiębiorstw, co do których prowadzenia samorząd posiada prawo wyłączności, wreszcie przy udziale samorządu w spółkach o kapitale mieszanym.

Wspomniane ograniczenia wyrażają się przede wszystkim w konieczności przeprowadzenia postępowania publicznego zarówno przy wydzierżawieniu jak i udzielaniu koncesji, jak wreszcie przy przystępowaniu do spółki handlowej. Dalszą formą ograniczenia jest przepis, określający maksymalny termin trwania dzierżawy na lat 25, koncesji zaś na lat 50. Kapitał komunalny w spółkach handlowych nie może wynosić mniej, aniżeli $\frac{1}{10}$ i więcej aniżeli $\frac{3}{4}$ kapitału zakładowego. W pierwszym wypadku związek samorządowy winien dążyć do likwidacji udziału, w drugim zaś do objęcia całości kapitału we własne i wyłączne posiadanie. Chodzi o zlikwidowanie szkodliwych fikcji „komunalności” przedsiębiorstw w pierwszym, zaś „prywatności” w drugim wypadku, gdzie formalnym tytułem nie odpowiada rzeczywisty zakres uprawnień. Efektem zaś praktycznym jest, przy zbyt małych udziałach, angażowanie środków publicz-

nych bez możliwości wpływania na sposób dysponowania nimi, natomiast przy bardzo znacznym udziale kapitału komunalnego przedsiębiorstwo w gruncie rzeczy komunalne pracuje w obrębie ustawodawstwa handlowego, cywilnego, obcego organizacji i istocie gospodarki samorządowej. Oba zjawiska należy uważać w gospodarce komunalnej za niepożądane i stąd postulat dążenia do ich likwidowania. (Ograniczenia powyższe dotyczą jedynie spółek o kapitale mieszanym komunalnym i niekomunalnym — nie mają zaś zastosowania do spółek, których udziałowcami są wyłącznie związki samorządu terytorialnego).

Dla zapewnienia ochrony interesów samorządu przy dzierżawie i koncesji projekt upoważnia odpowiednie władze nadzorcze do sprawowania nad przedsiębiorstwami dzierżawionymi i koncesjonowanymi kontroli w takim samym zakresie, w jakim jest ona sprawowana nad samymi związkami samorządowymi.

Odpowiednie postanowienia winny zatem znaleźć wyraz w umowach koncesyjnych lub w kontraktach dzierżawnych. Projekt postanawia ponadto, aby w umowach tych i kontraktach pomieszczone były „postanowienia dotyczące: a) kontroli dotrzymywania warunków umowy przez koncesjonariusza lub dzierżawcę, a w szczególności kontroli użytkowania budynków i urządzeń przedsiębiorstwa; b) współudziału związku samorządowego w ustaleniu taryfy opłat za korzystanie z usług przedsiębiorstwa; c) warunków przedterminowego rozwiązania umowy“.

Analogicznie załatwia projekt sprawę kontroli nad tymi spółkami, w których kapitale samorząd uczestniczy co najmniej w 50%. Ponadto zaś ustala, iż związki samorządowe mogą uczestniczyć tylko w tych spółkach, których forma prawna umożliwia ograniczenie odpowiedzialności finansowej wspólników, oraz że w statutach tych spółek winien być zapewniony udział przedstawicieli związku samorządowego w organach ustrojowych, niezależnie od wielkości udziału związku samorządowego w kapitale spółki.

NOWE DOCHODY I NOWE ZADANIA GMINY NIEMIECKIEJ.

Praca nad ujednoliceniem form życia wewnątrzno - państwowego Trzeciej Rzeszy, jaką podjął narodowy socjalizm, nie mogła potoczyć się osobnymi, zupełnie od siebie niezależnymi torami. Współzależność elementów składowych, zwłaszcza w państwie gospodarczej autarkii, nakazywała wielokrotnie przeprowadzać reformę jednocześnie kilku dziedzin. Między innymi dotyczy to samorządu terytorialnego: forma finansów komunalnych w Niemczech wiąże się z ogólną reformą podatkową.

Stosunki, istniejące w tym zakresie, przedstawiały się bardzo różnolicie, w zależności od ustawodawstwa krajowego, którego były wytworem. Pewne zmiany przyniosły pierwsze lata powojenne. Reformy podatkowe dokonane w latach 1919 i 1920 (Landessteuergesetz), regulujące m. in. sprawę t. zw. „Finanzausgleich“, rozdzielała źródła podatkowych między Rzeszą a krajami, poważnie osłabiły pozycję tych ostatnich, powodując przejęcie całego szeregu podatków przez Rzeszę.

Oslabieniu sytuacji finansowej krajów nie odpowiadało jednak ograniczenie uprawnień krajów w dziedzinie prawodawstwa podatkowego, dzięki czemu różnice, jakie istniały pomiędzy krajowymi systemami podatkowymi, jeszcze się pogłębiły.

Zasadniczy zwrot przynosi dopiero przejście władzy przez narodowych socjalistów. W roku 1934 „mała reforma“ podatkowa przeprowadza ujednolicenie i uproszczenie szeregu podatków. W dwa lata później ustawy z grudnia 1936 r. reformują w tym samym sensie podatki realne, gruntowy i przemysłowy, przekazując je jednocześnie w całości gminom. Niezależnie od tego, uprzedzając konkretne posunięcia w zakresie podatków, pozbawia się kraje uprawnień ustawodawczych, czego uwiecznieniem jest Reichsreformgesetz z 30 stycznia 1934 r.: miejsce dwóch konkurujących ze sobą ustawodawstw krajów i Rzeszy zajmuje jedno — ustawodawstwo Rzeszy.

Z uwagi na to, że reforma podatków realnych zmniejszyła dochody krajów o sumę mniej więcej 510 milionów marek, ustawa wprowadzająca (Einführungsgesetz zu dem Realsteuergesetz)

w par. 26 upoważniła rząd do wydania rozporządzenia, które by dokonało pewnych zmian zarówno w formie przejęcia przez gminy nowych zadań, dotychczas spoczywających na krajach, jak i w formie ustalenia innej stopy udziałów gmin w tej części podatków państwowych, jaką otrzymują kraje. Rozporządzenie to wyszło 10 grudnia 1937 r.

Jak się przedstawia *s t r o n a d o c h o d o w a* finansów gminnych po dokonaniu wspomnianych reform?

W przybliżeniu ogólne wpływy podatkowe, licząc łącznie wpływy z podatków pobieranych bezpośrednio przez gminy i z udziału w podatkach państwowych, powinny przynieść gminom w roku budżetowym 1938/9 przeszło 4,5 miliarda marek. Suma ta dla roku ubiegłego wynosiła mniej więcej 4 miliardy marek; w r. 1934/35 3,4 miliardy.

Wzrost wpływów podatkowych przewidywany w obecnym roku budżetowym, zawdzięczają gminy reformie podatków *r e a l n y c h*, która zwiększy ich dochody o 590 milionów marek, na co obok zmniejszenia dochodów krajów o 510 milionów marek, złoży się także zmniejszenie dochodów powiatów o 80 milionów marek. W ten sposób podatek gruntowy (wpływ przewidywany na rok 1938/9 — 1,5 mild. marek) oraz podatek przemysłowy (1 mild. marek) urosną do roli podstawy systemu podatkowego gmin.

Reforma podatków realnych dała gminom nie tylko wzrost ogólnej sumy dochodów, ale jednocześnie wprowadziła pewne wyrównanie pomiędzy nimi. Mianowicie udział w podatku przemysłowym przyznano także tym gminom, na których terytorium mieszka większa ilość osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie.

Dla podatników reforma podatków realnych poza ich ujednoliceniem nie wiąże się z bardziej zasadniczymi zmianami. Wyjątek pod tym względem stanowi Bawaria, gdzie średni przemysł korzystał ze specjalnie uprzywilejowanej pozycji podatkowej; to też odezwał on rozciągnięcie na niego ogólnie - państwowych norm podatku przemysłowego dość przykro.

Drugą ważną pozycją w systemie podatków gminnych jest podatek *o b y w a t e l s k i* (Bürgersteuer). Stworzony w roku 1930 miał — według intencji ówczesnego ministra finansów dr. Hilferdinga — z jednej strony stanowić ruchomy czynnik w ramach dochodów podatkowych, z drugiej oddziaływać wychowawczo w kierunku związania wszystkich obywateli z gminą oraz zwiększenia oszczędności w prowadzeniu gospodarki gminnej; niepopularność tego podatku, będącego naddatkowym, bezpośrednim obciążeniem ludności gminnej, miała wpływać hamująco na wykorzystanie przez władze gminy tego źródła dochodów. W dalszych latach podatek obywatelski uległ szeregowi zmian, wykształcił swoistą progresję, a przede wszystkim dzięki naciskowi warunków rozrósł się obejmując niemal wszystkie

gminy niemieckie i wzrastając z 65 milionów marek w r. 1930 do 450 milionów w roku 1936.

Trzecim z kolei źródłem dochodów gmin, o znacznej zdolności dostosowywania się do wahań koniunktury, są podatki pośrednie, k o n s u m c y j n e. Przeważnie powstały bądź też rozwinęły się w latach kryzysu (np. Biersteuer, Getränkesteuer). Dzisiaj wpływy z podatków konsumcyjnych są tak poważne, że nie należy przewidywać ich usunięcia mimo zarzutów natury organizacyjno - technicznej (Schmölders), jak brak granic celnych gminy, które pozwoliłyby ściągać podatki konsumcyjne drogą opodatkowania towaru u źródeł produkcji, o ile te ostatnie znajdują się na terytorium gminy lub też na granicy celnej w wypadku przywozu.

Osobną grupę wpływów podatkowych stanowią u d z i a ł y gmin w p o d a t k a c h p a ń s t w o w y c h (Reichssteuerüberweisungen). Znaczenie ich jest dużo mniejsze, aniżeli samostannych podatków gminnych. W roku 1936/7 wpływ gmin z własnych podatków wynosił 2,9 miliardy marek, podczas gdy z podatków państwowych gminy otrzymały 1,1 miliarda marek. Odpowiedni stosunek dla roku 1934/5 wynosił 2,4 miliardy i 1 miliard. W związku z przekazaniem gminom całości podatków realnych ustalono ich udział w podatkach państwowych w wysokości 20 do 30% udziałów krajów. Spowoduje to dalszą zmianę stosunku między wielkością podatków gminnych a wielkością udziałów gmin w podatkach państwowych w sensie korzystnym dla pierwszych.

Wysokość udziałów gmin w dotychczasowej ewolucji była uzależniona bardzo silnie od wysokości udziałów krajów. Te ostatnie zaś ulegały stopniowemu ograniczaniu.

Reforma podatkowa z lat 1919 i 1920, odbierając krajom prawo poboru całego szeregu podatków, musiała przyznać im pewien ekwiwalent w postaci udziału w podatkach państwowych. Udziały te były stosunkowo znaczne. Obejmowały grupę podatków, które jak np. podatek od pojazdów mechanicznych, podatek spadkowy, były przekazywane krajom w całości po potrąceniu 4% tytułem wymiaru i poboru. Z podatku dochodowego i podatku od korporacyj kraje otrzymywały 75%, z podatku obrotowego 30%.

Z przyjsciem do władzy narodowych socjalistów i jednoczesnym wzmożeniu się tendencji centralistycznych udziały krajów w podatkach państwowych poczęły maleć.

Scalenie i ujednolicenie podatku dochodowego, dokonane w ramach „małej reformy“ podatkowej z 1934 roku, obniżyło udziały krajów o przeszło 1/4. Scalenie to zlikwidowało cały szereg dodatków do podatku dochodowego jak np. podatek kryzysowy, opłaty na pomoc bezrobotnym itp. W tym samym roku nastąpiło przejście przez Rzeszę zarządu wymiaru sprawiedliwości,

z czym łączyło się zmniejszenie udziału krajów w podatkach państwowych o 300 milionów marek.

W latach 1935 i 1936 Rzesza wydaje tzw. Plafondgesetze (Gesetze zur Aenderung des Finanzausgleichs), które ograniczają udziały krajów w trzech najważniejszych podatkach: dochodowym, obrotowym i od korporacji. Pierwsza z tych ustaw określiła jako maksymalną sumę udziału krajów w podatku dochodowym na 1.100 milionów marek, w podatku od korporacji na 240 milionów oraz w podatku obrotowym na 573 miliony; w nadwyżce, jaka przypadłaby krajom według starych przepisów, określających procentowo udziały krajów w tych podatkach, zmniejszono udział krajów do 1/3. Druga z ustaw poszła jeszcze dalej, obniżając udział krajów w nadwyżce ponad wspomniane sumy do 15% od pierwszych 100 milionów marek, 12% od drugich 100 milionów, wreszcie 2% od następnych.

Ostatnie zmniejszenie dochodów krajów, płynące z tego źródła, miało miejsce w marcu 1937 roku w związku z przejściem przez Rzeszę zarządu policji, co zmniejszyło udziały krajów w podatkach państwowych o dalsze 300 milionów marek.

Z chwilą ukończenia tej ewolucji, która będzie równoznaczna z likwidacją krajów, należy się spodziewać ostatecznego uregulowania wysokości udziałów gmin w podatkach państwowych, tym razem już w bezpośredniej formie przez samą Rzeszę.

Omawiając stronę dochodową gospodarki gminnej z punktu widzenia wpływów podatkowych, trzeba wspomnieć jeszcze o podatku lokowym (Gebäudeentschuldungsteuer, wzgl. Hauszinssteuer), jedynym dzisiaj w pełnym tego słowa znaczeniu podatku krajowym. Opiera się on na przedwojennym jeszcze oszacowaniu gruntu. Jego taryfa została ułożona według obciążenia podatkowego, istniejącego w okresie wojny. Zarówno przepisy podatkowe, jak i udziały gmin w tym podatku przedstawiają się różnie w poszczególnych krajach.

Dla gmin wpływy z tego źródła podatkowego nie mają zasadniczego znaczenia. Krajom dają one w sumie ponad 1/2 miliarda marek, stąd odebranie im tego podatku musiałoby być połączone z czasowym zwiększeniem udziałów krajów w podatkach państwowych.

Do grudnia 1937 roku brak było jakichś ogólnych przepisów, dotyczących klucza rozdziału sum, otrzymanych przez kraje z podatków państwowych, pomiędzy poszczególne gminy. Początkowo za podstawę brano pod uwagę miejscowe wpływy podatkowe; później zaczęto uwzględniać potrzeby gmin i środki finansowe przez nie posiadane dla zaspokojenia tych potrzeb.

Rozporządzenie z 10.XII.1937 ustala w tym względzie jednolite dla całej Rzeszy przepisy.

75% sum przekazywanych winno być rozprowadzone według określonego klucza (Schlüsselzuweisungen), zatwierdzonego przez odpowiedniego ministra, który by obok

wielkości gminy uwzględniał jej siłę podatkową oraz strukturę społeczną.

Rozporządzenie uwzględniło tutaj zasadnicze momenty, jakie decydują o możliwości wywiązywania się gmin z ciążących na niej zadań. Z jednej strony własną zdolność podatkową, zasób posiadanych środków finansowych, z drugiej czynniki, od których przede wszystkim zależy wzrost wydatków. O ile chodzi o liczbę ludności, jest rzeczą stwierdzoną, że ze wzrostem liczby ludności powiększają się wydatki nie tylko w sumie ogólnej, ale także na jednego mieszkańca i to w wysokim stopniu. Struktura społeczna natomiast, stosunek liczby osób zawodowo czynnych do osób zawodowo biernych (rozporządzenie podkreśla znaczenie liczby dzieci), ich przynależność zawodowa, decyduje o specjalnych wydatkach budżetu związanych ze zdrowiem publicznym, opieką społeczną, budownictwem mieszkaniowym itp.

Pozostałe 25% winny kraje rozdzielić w zależności od szczególnych potrzeb gmin (Bedarfuweisungen), wynikających z nadzwyczajnych warunków, w jakich się dana gmina znajduje, specjalnych zadań nałożonych na gminę, wreszcie w zależności od braków powstałych w strukturze dochodowej gmin na skutek zastosowania rozdziału kluczowego. Rozporządzenie bowiem przyjmuje tę ewentualność, że uznanie za zasadnicze kryterium: liczby ludności, jej struktury społecznej oraz siły podatkowej może okazać się niewystarczające dla sprawiedliwego przydziału podatków państwowych poszczególnym gminom.

Warto podkreślić, że te tzw. Bedarfuweisungen posiadają duże znaczenie dla gmin, położonych w pasie granicznym. Sumy z tego źródła uzyskane będą mogły gminy nadgraniczne zużytkować na zaspokojenie potrzeb, wynikających z ich szczególnego położenia politycznego i narodowościowego.

Przyglądając się ewolucji finansów gminnych w Trzeciej Rzeszy z ogólnego punktu widzenia, można już dzisiaj określić zasady, na jakich zostanie oparty system finansów gminnych, mimo iż ewolucja nie dobiegła jeszcze do końca.

Pierwszą będzie przejęcie poboru podatków wyłącznie przez Rzeszę i gminy. Z tym będzie się łączyło oddzielenie możliwie ściśle grupy podatków gminnych od podatków państwowych. Jakkolwiek przekazanie gminom w pełni podatków realnych (do których ma być włączony również Gebäudeentschuldungsteuer) nie nasuwa żadnych wątpliwości co do dalszego ich losu, to jednak sprawa podatku obywatelskiego oraz gminnych podatków konsumcyjnych pozostaje otwartą.

Zastrzeżenia, wypowiedane na ten temat (Schmölders) ¹⁾

1) Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. J. 1937/II.

w literaturze samorządowej, dotyczą zagadnienia konkurencji istniejących systemów podatkowych. Nawiązuje się do reformy podatkowej, przeprowadzonej w Prusach w latach 1891/93, która przydzieliła państwu podatki „personalne” (od dochodu, obrotu, konsumpcji itp.), a gminie podatki „realne”. Państwo jest uprawnione niejako „z urodzenia” do pobierania podatków personalnych; posiadając granice celne, zdolne jest uchwycić źródło podatkowe mimo ruchu ludzi i towarów, czego nie może zrobić gmina. Uprawnienie tej ostatniej „z urodzenia” dotyczy podatków realnych, których przedmioty „leżą w zasięgu gospodarczym gminy i z jej dobrobytem są jak najsilniej związane”. Takie dokładne rozgraniczenie systemów podatkowych jest konieczne dla uniknięcia niesprawiedliwego w szeregu wypadków, nie uwzględniającego siły gospodarczej podatnika, podwójnego opodatkowania, jakie w Niemczech jest wynikiem istnienia obok siebie: podatku obywatelskiego obok ogólnopaństwowego podatku dochodowego oraz podatków konsumcyjnych gminnych obok takich samych podatków Rzeszy.

Cały ten wywód nie jest bez pewnej racji z teoretycznego punktu widzenia. Z punktu widzenia praktycznego nie należy się liczyć z możliwością likwidacji podatków konsumcyjnych gmin, jak i podatku obywatelskiego. I to nie tylko dlatego, że podatki te stanowią poważne źródło dochodów dla gmin.

Decyduje tutaj również moment ich *e l a s t y c z n o ś c i* (Tapolski)¹⁾. Wzrastające wydatki Trzeciej Rzeszy na zatrudnienie bezrobotnych, później zaś na zbrojenia, zmusiły ją do chronienia siły płatniczej ludności przed uroszczeniami innych czynników, co między innymi przejawiało się w nakreśleniu wyraźnej granicy dla dochodów podatkowych krajów. Rozporządzenie z marca 1933 (Realsteuersperreverordnung) zabroniło krajom podnosić stawki podatków realnych oraz zmieniać odpowiednie przepisy w sensie niekorzystnym dla podatnika. W ten sposób i tak już z natury swej sztywne podatki gruntowy i przemysłowy zostały całkowicie unieruchomione. Tak zwane Plafondgesetze z roku 1935 i 1936 utrwały wysokość udziałów w zasadniczych podatkach, przekazywanych przez Rzeszę krajom. Ponieważ zaś rozporządzenie z grudnia 1937 roku określiło prawie zupełnie dokładnie część, jaka z tych udziałów winna przypaść gminom (20 do 30%), pośrednio zostały unieruchomione dochody gmin płynące z tego źródła. W konsekwencji jako jedyny czynnik o pewnej elastyczności koniunkturalnej pozostały gminom: podatek obywatelski i gminne podatki konsumcyjne.

Ostatnim wreszcie następstwem przeprowadzanych reform będzie całkowite zbliżenie Rzeszy do gmin, co na terenie finansowym uzewnętrzni się pod postacią daleko idącej *i n d y w i d u a l i z a c j i* gmin w przyznawaniu im udziałów w podat-

1) Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. J. 1937/II.

kach państwowych. Dzisiaj w przekazywaniu podatków państwowych uczestniczą kraje. Z uwagi na to, że klucz, według którego następuje przydział podatków państwowych dla poszczególnych krajów, jest wynikiem rozwoju historycznego, zawiera więc sporo cech pochodzących z dawnych czasów, kiedy kryterium rozdziału była własna siła podatkowa kraju, dzięki czemu największe sumy szły do krajów finansowo najsilniejszych, — zaspokajanie potrzeb krajów, a w następstwie i gmin, finansowo słabych wykazywało poważne braki. Po przeprowadzeniu likwidacji krajów jedynym momentem decydującym ma być stosunek między zadaniami gminy, a środkami, jakie posiada gmina dla realizacji tych zadań.

Jeżeli rozporządzenie z grudnia 1937 roku dla wyrównania sytuacji krajów i gmin, zmienionej na skutek reformy podatków realnych, poczyniło pewne przesunięcia w udziałach w podatkach państwowych, to miało to znaczenie drugorzędne. Zasadniczą intencją rozporządzenia, zgodną z polityką całkowitej likwidacji krajów, było przejęcie przez gminy **n o w y c h z a d a ń**.

Nowo przejęte przez gminy zadania dotyczą **s z k o l n i c t w a**. Rozporządzenie ustala jedynie zasady (Grundsätze), nie wchodząc w szczegółowe uregulowanie obowiązków, jakie z tego tytułu mają ciążyć na gminach. Nie pozwalała na to różnorodność stosunków, wytworzona nieskoordynowaną działalnością prawodawczą krajów.

W zakresie **s z k o l n i c t w a p o w s z e c h n e g o** gminy są zobowiązane do ponoszenia kosztów rzeczowych związanych z utrzymaniem szkół, kosztów ich budowy oraz 25% kosztów osobowych (pensje, emerytury, koszty związane z przeniesieniami, wyjazdami służbowymi, świadczenia społeczne itp.). W pewnych wypadkach, kiedy finansowo gminy okażą się szczególnie słabe, winny gminom przyjść z pomocą kraje. Ponadto rozporządzenie zastrzega Ministrowi Finansów i Ministrowi Spraw Wewnętrznych możliwość zastosowania innego podziału kosztów.

Ponoszenie kosztów rzeczowych oraz kosztów, związanych z budową szkół powszechnych, istniało prawie wszędzie w Niemczech. Uznanie obowiązku ponoszenia części kosztów osobowych przez gminy jest w większości krajów nowym obciążeniem samorządu gminnego.

Charakterystyczny wyjątek stanowią Prusy. Podobnie jak w innych dziedzinach (wystarczy wskazać na Gemeindeverfassungsgesetz i Gemeindefinanzgesetz, które były wzorem dla Deutsche Gemeindeordnung), tak i w tej odegrały one rolę czynnika pionierskiego i już w grudniu 1936 r., ustawą o finansach szkół powszechnych (Volksschulfinanzgesetz)¹⁾, uregulowały

1) Gemeindetag Nr 1. J. 1937.

w ten sam sposób, jak w rok później rozporządzenie z grudnia 1937 r., sprawę pokrywania kosztów rzeczowych i osobowych, związanych ze szkołami powszechnymi. Oczywiście ustawa krajowa pruska reguluje te sprawy szczegółowo. Wpłacane przez gminy sumy na pokrycie 1/4 kosztów osobowych łącznie z odpowiednimi subwencjami państwa idą do krajowej kasy szkolnej (Landesschulkasse), stanowiącej pewnego rodzaju fundusz wyrównawczy, z którego pokrywa się wydatki osobowe szkół powszechnych we wszystkich gminach pruskich.

Rozporządzenie z grudnia 1937 określa podział sum, przeznaczonych na wydatki osobowe szkolnictwa powszechnego w zależności od ilości sił nauczycielskich, zaangażowanych w szkołach danej gminy, przyjmując za podstawę obliczeń przeciętną wydatków na jedną siłę nauczycielską. Ustawa pruska poszła dalej, określając ponadto stosunek liczby dzieci do jednej siły nauczycielskiej (50 dzieci), wymagane dla współudziału państwa w pokrywaniu kosztów jej utrzymania, oraz dzień 15 listopada jako właściwy moment czasowy dla określenia tego stosunku. Te i dalsze szczegółowe przepisy musiało siłą faktu pominąć omawiane przez nas rozporządzenie z uwagi na swój ogólnie - państwowy charakter jak i różnorodność dotychczasowych stosunków w tej dziedzinie.

Odnosnie szkolnictwa z a w o d o w e g o rozporządzenie nakazuje krajom przerzucić 75% ponoszonych przez nie kosztów na związki powiatowe oraz miasta wydzielone. Może to dotyczyć także i gmin, o ile okażą się dostatecznie silne finansowo i o ile dotychczas utrzymywanie szkół zawodowych na nich ciążyło. W wypadkach natury szczególnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o szkolnictwo na obszarach nadgranicznych, rozporządzenie przewiduje pomoc finansową ze strony krajów.

Rozporządzenie nie ogranicza się do wymienionych działów szkolnictwa, ale daje krajom uprawnienie pociągnięcia gmin i samorządu wyższego stopnia do uczestniczenia w kosztach związanych z i n n y m i działami, w szczególności szkolnictwem średnim i wyższym. O ile w odniesieniu do szkolnictwa wyższego przyczynę finansową gmin byłby czymś nowym, o tyle w ponoszeniu kosztów szkolnictwa średniego gminy uczestniczą już prawie wszędzie.

Wszystkie te zmiany natury finansowej nie dotyczą spraw, związanych ze stanowiskiem służbowym nauczyciela, który nadal pozostaje urzędnikiem państwowym.

Z uwagi na to, że rozporządzenie z grudnia 1937 jest uważane za pierwszy zasadniczy krok w dziedzinie przejmowania przez gminy i samorząd wyższego rzędu zadań, spełnianych dotychczas przez kraje, zawiera ono polecenie dla krajów szukania możliwości d a l s z e g o obciążania swymi zadaniami gmin jak i innych związków samorządowych. Dla dokonania tych przesuw-

nięć potrzebna jest zgoda Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych.

Oczywiście, obok tworzenia podstaw finansowych dla samorządu terytorialnego posuwa się równolegle praca prawno-ustrojowa. Pierwszy jej etap zakończyło ogłoszenie Deutsche Gemeindeordnung w 1935 roku. Zakończenie drugiego etapu nastąpi w niedługim czasie poprzez uformowanie jednolitego dla całej Rzeszy samorządu powiatowego (Kreisordnung). Uwieńczeniem pracy będzie samorząd wojewódzki (Gau). W ten sposób zostanie wypracowana całkowita struktura samorządu terytorialnego Trzeciej Rzeszy. Pozostawiam na uboczu to, że „samorządowość“ tego samorządu będzie kwestią więcej niż wątpliwą.

MGR STEFAN WITKOWSKI.

ORGANIZACJA PLANOWANIA PAŃSTWOWEGO I REGIONALNEGO W NIEMCZECH.*)

I.

Szybki proces industrializacji Niemiec pod koniec ubiegłego i na początku bieżącego stulecia oraz olbrzymie nagromadzenie ludności na pewnych obszarach kraju spowodowały kolizje interesów poszczególnych grup działalności gospodarczej i społecznej w zakresie użytkowania terenów. Najpierw odczuły skutki tych kolizyj miasta, które zainteresowane w posiadaniu odpowiednich terenów dla celów użyteczności publicznej (zieleńce, tereny pod zabudowę, drogi, ulice itp.) musiały wpływami swymi przekraczać swe granice administracyjne i wejść w kontakt z w sąsiedztwie leżącymi obszarami. W dążności do planowego ukształtowania terenów powstają samorządnie związki planowania regionalnego o charakterze instytucji międzykomunalnych, nie wyposażonych w sankcje publiczno-prawne. Wadą dużych tych organizacji był brak koordynacji zamierzeń z otaczającymi je obszarami.

Stan ten zmienił się gruntownie w r. 1935 tj. z chwilą wydania specjalnych ustaw o planowaniu państwowym i regionalnym i włączenia sprawy planowania terytorialnego w zakres programu rządu narodowo - socjalistycznego. Właściwie dopiero z tą chwilą można mówić o planowaniu w ogóle, gdyż planowanie opiera się na władzy natury publicznej, poprzednio zaś można było mówić jedynie o „życzeniach“ związków, powołanych do opracowania planów regionalnych, gdyż brakło specjalnych władz, któreby czuwały nad realizacją tych planów.

Obecnie planowanie państwowe i regionalne w Niemczech opiera się na następujących zasadniczych podstawach prawnych:

*) Przy opracowaniu tego zagadnienia korzystałem z materiałów, publikowanych w miesięczniku „Raumforschung u. Raumordnung“, oraz z materiałów i informacji udzielonych mi w Niemczech przez państwowy urząd planowania terytorialnego i biura planowania regj. w Hamburgu i Düsseldorfie.

1) Prawo o uregulowaniu potrzeb ziemi dla celów publicznych z dn. 29.III.1935 r. (R. G. Bl. I S. 468).

2) Dekret o państw. urzędzie planowania terytorialnego z dn. 26.VI.1935 r. (R. G. Bl. I S. 793).

3) II Dekret o państw. urzęd. planowania terytor. z dnia 18.XII.1935 r. (R. G. Bl. I S. 104).

4) I Rozporządzenie o przeprowadzeniu planowania państw. i regionalnego z dn. 15.II.1936 r. (R. G. Bl. S. 104).

Idea planowania państwowego i uporządkowania terenów opiera się w Niemczech na przesłankach szczupłości zapasu ziemi i na podziale ludzi i dóbr w terenie.

Zadaniem państwa jest zabezpieczenie narodowi normalnych warunków rozwoju. Naród jest więc celem planowania. Ziemia stanowi właściwy przedmiot planowania. Naród i ziemia — to główne czynniki planowania. Prawo z dnia 29.III. 1935 r. głosi więc, że „ziemia jest podstawą bytu dla narodu i państwa“. Celem zapewnienia odpowiedniego użytkowania ziemi, zostaje powołany państwowy urząd do regulowania potrzeb ziemi dla celów publicznych, podporządkowany bezpośrednio kanclerzowi, przez co instytucja ta została poparta wysokim autorytetem. Kanclerz Rzeszy mianuje kierownika tego urzędu, który jest uprawniony do wydawania w porozumieniu z odpowiednimi ministrami rozporządzeń wykonawczych do wprowadzenia w życie zamierzeń tej ustawy.

W następnym dekrete kanclerza z dnia 26.VI.1935 r. urząd ten otrzymuje nową nazwę, a mianowicie: państwowy urząd planowania terytorialnego (Reichstelle für Raumordnung w skróceniu R. f. R.) oraz nowe kompetencje, a mianowicie: przejęcie ogólnego planowania i uporządkowania niemieckich terenów na obszarze całego państwa. W tym celu nastąpiło podporządkowanie temu urzędowi wszystkich istniejących już władz i związków planowania regionalnego.

Drugi dekret kanclerza z dnia 18.XII.1935 r. nakłada na kierownika urzędu obowiązek zorganizowania władz i związków planowania terytorialnego i nadzór nad nimi.

Jednocześnie zostały uregulowane kompetencje w stosunku do innych instytucyj planowania.

Na podstawie powyższych uprawnień kierownik urzędu planowania uregulował organizację władz i związków planowania regionalnego (rozporządzenie z dnia 15.II.1936 r.).

Od tej chwili planowanie regionalne w Niemczech stało się instytucją prawa publicznego oraz instytucją powszechną, obowiązującą na terenie całego państwa.

II.

W organizacji planowania w Niemczech należy rozróżnić *związki planowania i władze planowania*. Głównym zadaniem

związków planowania jest opracowanie planów, opartych na wszechstronnych badaniach zagadnień, których dotyczą, zaś władze planowania zajmują się w zasadzie bezpośrednio lub w drodze nadzoru realizacją planów, dla konstrukcji których dają dyspozycje oraz które koordynują z zamierzeniami innych organów planujących¹⁾ i z szerszymi obszarami działania. Celem uniknięcia kolizji między organami planującymi a realizującymi plany przewidziana jest współpraca tych organów.

Władza planowania posiada jednocześnie kierownictwo prac związku planowania.

Centralną władzą planowania terytorialnego jest państwowy urząd planowania terytorialnego, którego kierownik, minister Rzeszy w sprawach planowania terytorialnego jest władzą równorzędną z ministerstwem. W urzędzie tym skupia się całokształt zagadnień, związanych z planowaniem terytorialnym, gdyż wszystkie ministerstwa mają obowiązek komunikowania temu urzędowi swych zamierzeń.

Do kierownika tego urzędu należy obowiązek instruowania, wydawania dyspozycji centralnych oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością niższych władz planowania oraz nad pracami i działalnością związków planowania.

Obok państwowego urzędu planowania terytorialnego istnieje związek planowania państwowego, do którego zadań należy opracowanie zagadnień, związanych z planowaniem państwowym, oraz opracowanie planu państwowego na podstawie zebranego materiału faktycznego i otrzymanych wytycznych politycznych.

Na czele związku stoi kierownik państwowego urzędu planowania jako przewodniczący. Pod jego przewodnictwem współpracują rada przyboczna oraz komisje fachowe.

Przewidziany zarząd oraz ogólne zgromadzenie członków, którymi mają być delegaci związków planowania regionalnego, nie zostały jeszcze powołane.

Przez utworzenie państwowego związku planowania i współpracę w nim szeregu osób, niezatrudnionych stale w R. f. R. zapobiega się zbiurokratyzowaniu tej instytucji oraz zapewnia się jej żywy kontakt z całym państwem i aktualnymi zagadnieniami polityki gospodarczo - społecznej.

Władzą planowania regionalnego są namiestnicy (Reichstatthalter) lub nadprezydenci (Oberpräsident), dla Saary — komisarz państwowy, a dla m. Berlina — prezydent miasta.

Wymienione władze administracji ogólnej łączą w swym ręku całokształt działalności władz państwowych i komunalnych na terenie swej pracy, przeto planowanie wchodzi w ich zakres działania jako jeden z referatów fachowych.

1) Chodzi tu szczególnie o planowanie resortów fachowych.

Do opracowywania planu regionalnego powołany jest związek planowania regionalnego, którego okręgi pokrywają się na ogół z małymi wyjątkami z obszarami działalności namiestników, czy nadprezydentów. Plan regionalny musi brać pod uwagę całokształt zagadnień, zachodzących na terenie jego działania, przeto w związku planowania regionalnego są reprezentowane różne grupy interesów i instytucji, czynnych na obszarze regionu, a mianowicie: władze państwowe (wojskowe, komunikacyjne, rolne, leśne, górnicze, pracy itp.), władze samorządowe, organizacje zawodowe i gospodarcze, instytucje naukowe, partia narodowo - socjalistyczna itp. Przedstawiciele tych instytucji i grup interesów tworzą zgromadzenie członków, które zwoływane jest tylko dla celów formalnych a więc dość rzadko.

Przewodniczącym związku jest namiestnik lub nadprezydent jako władza planowania regionalnego. W jego ręku skupia się więc możliwość nadania związkowi planowania regionalnego odpowiedniego kierunku działalności oraz nadanie planowi cech realności wykonania.

Dla ścisłego przedyskutowania zagadnień, objętych planem, oraz poddanie planu przed akceptacją szerszej opinii, została stworzona w związku planowania regionalnego rada przyboczna (Beirat). Jest to rodzaj konferencji szefów poszczególnych ważniejszych resortów, działających na terenie regionu. Członkowie tej rady mianowani są przez kierownika urzędu planowania, na wniosek przewodniczącego. Namiestnicy lub nadprezydenci są obowiązani osobiście przewodniczyć na tych posiedzeniach. Poszczególni członkowie tej rady współpracują z wydziałami fachowymi w związku planowania regionalnego.

Szczegółowe przygotowanie materiałów oraz opracowanie planu spoczywa na biurze związku.

Na czele biura stoi kierownik (Landesplaner). Biuro podzielone jest na odpowiednią ilość fachowych referatów. Kierownik tego biura jest najczęściej równocześnie referentem planowania przy władzy planowania, wobec czego jest zorientowany dobrze we wszystkich zamierzeniach władz. Ta unia personalna pozwala uniknąć kolizji w pracach między władzą i związkiem planowania.

Celem decentralizacji pracy niektóre związki planowania regionalnego utworzyły okręgowe biura planowania, jako ekspozytury związku. Biura te znajdują się pod kierownictwem prezydenta regencji (Regierungspresident) lub równorzędnego mu szefa administracji ogólnej. Dyspozycje wydaje biuro oraz nadzór nad nim sprawuje przewodniczący związku planowania regionalnego za pośrednictwem prezydenta regencji. Biuro zorganizowane jest podobnie jak związek planowania regionalnego. Na czele prac technicznych stoi kierownik okręgo-

wego biura planowania (Bezirksplaner), który otrzymuje fachowe wskazówki oraz dyspozycje od kierownika biura planowania regionalnego. Dla przedyskutowania, przepracowania oraz opiniowania prac biura okręgowego powołana jest rada przyboczna, obradująca pod przewodnictwem prezydenta regencji.

Koszty, związane z utrzymaniem i działalnością związku planowania regionalnego, pokrywają w myśl przepisów statutu te władze, których przedstawiciele wchodzi w skład związku. Na ogół ok. 50% kosztów pokrywa państwo i ok. 50% związki samorządowe.

Kontrolę nad finansami, budżetem i rachunkowością związku wykonywa bezpośrednio państwowy urząd planowania.

Obszar działalności związku planowania regionalnego pokrywa się na ogół (z małymi odchyleniami) z obszarami działalności nadprezydentów i namiestników.

Obecnie istnieje w Niemczech 23 związki planowania regionalnego i 52 okręgowe biura planowania.

III.

Planowanie musi opierać się na wnikliwych studiach wstępnych, podłoża naturalnego kraju oraz struktury gospodarczo - społecznej ludności. Do tego celu potrzebny jest stały sztab fachowców o wysokich kwalifikacjach. Rezerwuarem takich sił są wyższe uczelnie, pracownie i instytucje naukowe.

Zarządzeniem Ministerstwa Oświaty Rzeszy z dnia 16.XII. 1935 r. została stworzona nowa placówka naukowo - badawcza, a mianowicie państwowy związek pracy nad badaniami terenowymi (Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung, w skr. R. A. G. f. R.), w skład którego wchodzi szereg wybitnych fachowców z różnych dziedzin nauki. Instytucja ta opracowuje we własnym zakresie zagadnienia naukowe, przez co uszanowana jest wolność myśli i sądów naukowych.

Na czele instytucji stoi przewodniczący. Jest on odpowiedzialny przed ministrem oświaty za prace w myśl zasad narodowo - socjalistycznych, zaś przed kierownikiem państwowego urzędu planowania za zachowanie głównych linii postępowania w prowadzonych przez związek pracach badawczych dla celów planowania państwowego i regionalnego.

Przewodniczący wyraża opinie związku oraz nadaje kierunek pracom związku. Praca związku idzie w trzech głównych kierunkach:

- 1) zorganizowania badań naukowych, związanych z zagadnieniami terenowymi,
- 2) planowego przeprowadzenia badań dla celów planowania państwowego i regionalnego,
- 3) przygotowanie odpowiednich zastępów pracowników.

Opracowane materiały oraz wnioski związku wykorzystywane są przez państwowy urząd planowania.

Wyrazem prac związku są organizowane sporadyczne zjazdy, w których biorą udział kierownicy związków pracy badawczej przy wyższych uczelniach, przedstawiciele państwowego urzędu planowania, zainteresowanych ministerstw i związków planowania regionalnego. Na zjazdach tych omawia się prace dokonane oraz uzgadnia się metody opracowywania poszczególnych zagadnień.

Zapewniony jest także udział związku w pracach nad planowaniem regionalnym. Zarządzeniem ministerstwa oświaty z dnia 15.II.1936 r. zorganizowane zostały przy wyższych zakładach naukowych związki pracy badawczej (Hochschularbeitsgemeinschaft), obejmujące zainteresowanych nauczycieli i studentów. Kierownikiem związku jest jeden z profesorów, mianowany przez przewodniczącego R. A. G. f. R. na wniosek rektora. Miejscowy związek pracy współpracuje ze związkiem planowania regionalnego, a kierownik tego związku jest w ciągłym kontakcie z kierownikiem biura regionalnego (Landesplaner) oraz należy do rady przybocznej (Beirat) związku planowania regionalnego.

Studenci, pracując w związku, uczą się współdziałania i stosowania metod naukowych do rozwiązywania zagadnień życiowych, praktycznych, a jednocześnie pod kierunkiem profesorów dokonywują szereg opracowań naukowych, mających służyć za podstawę do opracowywanych planów. Celem ułatwienia pracy, tworzy się grupy pracy według fakultetów i opracowywanych zagadnień lub też opracowywanych obszarów. Gdy na terenie jest kilka wyższych uczelni, wówczas zainteresowani profesorowie i studenci wszystkich uczelni biorą udział w pracach związku.

IV.

Praca państwowego urzędu planowania terytorialnego rozwija się w dwóch kierunkach: teoretycznym i praktycznym.

W pracach tych można rozróżnić 4 etapy:

- 1) ustalenie stanu istniejącego,
- 2) zbadanie procesu rozwojowego,
- 3) planowanie terytorialne,
- 4) ukształtowanie terenów.

Ustalenie stanu istniejącego łączy się częstokroć ze zbadaniem procesu rozwojowego zagadnienia, którego skryształizowaniem jest stan istniejący.

Działając na małych obszarach, można łatwo po dłuższym pobycie w terenie poznać jego warunki i wyrobić sobie mniej lub więcej dokładny sąd o aktualnym układzie siły społecz-

nej i strukturze gospodarczej obszaru. Skoro rozszerza się obszar działania, trzeba szukać coraz bardziej skomplikowanych metod, pozwalających na łatwe wyrobienie sobie sądów planującego o danych zagadnieniach, na łatwe porównanie w jednej płaszczyźnie położonych problemów. Jako pomocnicze w tej pracy instrumenty są kartografia i statystyka.

W celu ustalenia stanu faktycznego, biura planowania posługują się: a) statystykami i danymi urzędowymi, b) opracowaniami naukowymi, c) własnymi zebranymi materiałami.

Statystyka urzędowa zorganizowana centralnie, służąca gotowymi tablicami statystycznymi, jest dla celów szczegółowego opracowania problemów albo niewystarczająca ze względu na skalę opracowania albo nieużyteczna ze względu na metodę opracowania materiału. Państwowy urząd planowania ułatwia instytucjom planowania sięgnięcie do materiałów źródłowych, które są im potrzebne. Biura planowania realizują więc regionalne opracowywanie materiałów, Państwowy urząd planowania daje ponadto metody jednolitego opracowania materiałów. Dotychczasowe opracowania naukowe, jako nie sporządzane dla celów planowania, nie mogą służyć jako bezpośrednie materiały.

Obecnie ożywioną pracę nad zbadaniem poszczególnych problemów oraz obszarów prowadzą: państwowy związek pracy nad badaniami terytorialnymi oraz związki miejscowe przy wyższych uczelniach.

Ze sprawą planowania terytorialnego łączy się zagadnienie planowania szczegółowego, prowadzonego przez poszczególne resorty, gdyż wszystkie gałęzie działalności posiadają w Niemczech zamierzenia na dłuższy okres czasu.

W planowaniu szczegółowym należy rozróżnić:

- a) planowanie pionowe,
- b) planowanie poziome.

Planowanie pionowe dotyczy poszczególnych gałęzi działalności gospodarczo - społecznych i resortów fachowych. Będą to więc zamierzenia w dziedzinie polityki: surowcowej, aprowizacyjnej, osiedleńczej, komunikacyjnej, agrarnej itp. Szczególnie duże kompetencje w tej dziedzinie, przekazane dekretem kanclerza z dn. 4.XII.1934 r. (R. G. Bl. I. S. 1225), mają ministerstwa pracy i gospodarki.

Planowanie poziome dotyczy przede wszystkim planowania szczegółowego, dokonywanego przez organa lokalne różnych stopni, a łączących szereg zagadnień (np. planowanie miejskie i gminne). Stosunek planowania poszczególnych resortów do planowania terytorialnego reguluje wspomniany już dekret kanclerza z dn. 18.XII. 1935 r. Dekret ten zobowiązuje te resorty do komunikowania swych zamierzeń państwowemu urzędowi planowania, w którym skupiają się więc

wszystkie zamierzenia, dotyczące poszczególnych dziedzin działalności państwa. Taki układ pozwala na uniknięcie kolizji poszczególnych zamierzeń oraz daje możliwość urzędowi planowania wpływania na resorty fachowe w kierunku prowadzenia polityki zgodnie z wytkniętym przez państwowy urząd planowania planem ukształtowania terytorium państwa. Różnica między planowaniem, dokonywanym przez państwowy urząd planowania lub jego organa, a resortem fachowym polega głównie na tym, że resorty te realizują same lub przez podległe im organa, tymczasem państwowy urząd planowania może realizować często swe zamierzenia właśnie za pośrednictwem tych resortów fachowych, mając jedynie nadzór ogólny nad wykonaniem planu.

W obecnym stanie rzeczy uprawnienia państwowego urzędu planowania nie są jeszcze wystarczające. Możliwości działania tej instytucji opierają się na następujących uprawnieniach:

1) prawie sprzeciwu w sprawach niecelowego użytkowania ziemi,

2) wpływie i nadzorze nad instytucjami planowania regionalnego,

3) wpływie na planowanie resortów fachowych.

Wpływ państwowego urzędu planowania oraz podległych mu organów jest w istocie o wiele większy, niż nakreślają go dekrety z 1935 r. W instytucji tej koncentrują się zamierzenia wszystkich resortów, celem ich uzgodnienia. Poza tym instytucja ta rozporządza dzięki zorganizowanej specjalnie akcji badawczej pierwszorzędnymi materiałami, z których korzystają i inne resorty fachowe, jak ministerstwa gospodarki, aprowizacji, wojny, spraw wewnętrznych itd.

Punktem wyjściowym dla planowania i podstawą do realizacji planów jest gmina. W gminie miejskiej, czy wiejskiej spotyka się w końcu kompleks zagadnień, objętych planem centralnym, które wymagają na miejscu przepracowania w szczegółach i wprowadzenia w życie. Poza tym gmina ma kompleks własnych zadań do przeprowadzenia planowego np. kwestię zabudowy terenów.

Nadzór nad realizacją planów jest wykonywany przez władze planowania, aby w opracowaniach szczegółowych i wykonaniu nie została spaczona myśl zasadnicza.

Z kwestią planowania terytorialnego łączą się w pierwszym rzędzie: w miastach — sprawa odpowiedniej zabudowy, na wsi — sprawa struktury gospodarstw rolnych, które to zagadnienia mają przeważający wpływ na kształtowanie się terenów w miastach i okręgach rolniczych.

Odnosnie polityki terenowej miast władze planowania czuwają nad tym, aby zamierzenia gminy mieściły się w ogól-

nych planach, opracowywanych przez związki planowania. Ponadto w ogólnym planie gospodarczym państwa, jako jedna z naczelných kwestyj jest sprawa zaopatrzenia kraju w odpowiednią ilość dobrych materiałów budowlanych, oraz poprawa warunków mieszkaniowych przez masową budowę osiedli.

Kwestia struktury gospodarstw rolnych została w znacznej mierze rozwiązana w roku 1933 ustawą o zagrodach dziedzicznych. Została wtedy wprowadzona zasada niepodzielności i niezbywalności zagród wiejskich, które mają stanowić warsztat pracy dla całych pokoleń. Tym samym została zniesiona dotychczasowa zasada liberalnego stosunku do ziemi i swobodnego rozporządzania nią przez jednostki. To ograniczenie prawa własności do ziemi użytkowanej rolniczo ma pierwszorzędne znaczenie dla unormalizowania stosunków istniejących, a dalej dla planowego ukształtowania terenów rolnych.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

Nadmierny rozrost w działalności gminy tzw. poruczonego zakresu działania ze szkodą dla zaspokajania lokalnych potrzeb „gospodarczych, zdrowotnych i kulturalnych“ jest do dnia dzisiejszego jedną z najdotkliwszych bolączek samorządu terytorialnego.

Do szczególnie uciążliwych w tej dziedzinie należy obowiązek doręczania pism urzędowych, który w sposób wydatny absorbuje tak aparat gminny, jak również sołtysów.

Ważną zmianę w dotyczących tej kwestii przepisach przynosi u s t a w a z d n. 11.I.1938 r. o d o r ę c z a n i u p i s m u r z ę d o w y c h p r z e z g m i n y (Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 16).

Ustanawia ona dla władz oraz instytucji prawa publicznego, jako zasadę, doręczanie pism przez pocztę lub własnych funkcjonariuszów. Natomiast obowiązek gmin w tym zakresie został uznany, jako pomocniczy, a mianowicie ograniczono go jedynie do miejscowości, w których nie ma zorganizowanej pocztowej służby doręczeń, przy czym spełniania tych funkcji można się od gminy domagać tylko w przypadkach przez akt ustawodawczy wyraźnie określonych. W związku z tym dostosowano do powyższych zmian przepisy o postępowaniu administracyjnym oraz ordynacji podatkowej.

Jest to znaczna ulga w stosunku do dotychczasowego stanu. Szkoda jednakże, iż sprawa ta została załatwiona połowicznie. Skoro bowiem z powodu zbyt rzadkiej sieci pocztowej gmina musi wyręczać pocztę w doręczaniu pism do szeregu miejscowości, to jest rzeczą słuszną, aby otrzymywała ona za to zapłatę. Teza ta powinna być w ustawie, regulującej zagadnienie doręczania pism urzędowych przez gminę, znaleźć wyraz przez wprowadzenie generalnej zasady odpłatności.

W braku zaś takiego postanowienia utrzymuje się nadal ten anormalny stan pewnego jakby upośledzenia gminy w stosunku do poczty. Poczta, w której zakresie działania doręczanie jest jednym z zasadniczych celów powołania jej do życia, ma

zagwarantowaną odpłatność również odnośnie doręczania pism urzędowych. Wprawdzie w swoim czasie (od 1928 r.) obowiązywało także pocztę bezpłatne doręczanie pism urzędowych, a następnie (w r. 1933) wprowadzono jedynie opłaty o charakterze rejestracyjnym, a mianowicie 1- i 2-groszowe znaczki urzędowe. Już jednakże w r. 1934 opłaty te podwyższono do 6 i 12 groszy, a więc opłaty rejestracyjne zastąpiono opłatami ulgowymi. Aczkolwiek zatem odnośnie pism urzędowych nie obowiązuje normalna taryfa pocztowa, to jednakże poczta nie doręcza tych pism bezpłatnie.

Natomiast gmina, której cele i zadania nie obejmują bynajmniej doręczania pism, lecz jest ona pociągnięta do spełniania tych funkcji tylko zastępczo, nie ma zapewnionej zapłaty za te usługi w ustawie, regulujące w sposób zasadniczy sprawę doręczania pism urzędowych przez gminy.

W r. 1930 został przerzucony na gminy obowiązek wypłacania dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych. Niemal od chwili jego wprowadzenia reprezentacje samorządu terytorialnego czyniły usilne zabiegi o zwolnienie gmin od tego ciężaru. Postulat ten był na przestrzeni szeregu lat stale wysuwany nie tylko z tego względu, że obowiązek powyższy uszczuplał wydatnie skromne środki finansowe gmin, ale również dlatego, iż z powodu niefortunnego ujęcia tego zagadnienia w ustawie z 1930 r. oraz wynikających stąd sprzeczności interpelacyjnych był on równocześnie źródłem stałych tarć i fermentów między nauczycielstwem, a gminami.

Sprawa ta doczekała się wreszcie uregulowania w ustawie z dn. 29.III.1938 r. o przejęciu przez Skarb Państwa wypłaty dodatków na mieszkanie dla nauczycieli publicznych szkół powszechnych (Dz. U. R. P. Nr 21, poz. 172), aczkolwiek nie można powiedzieć, aby ustawa ta w swej redakcji była idealnie skonstruowana.

Przede wszystkim z punktu widzenia formalnego zagmatwana, dotychczasowa sytuacja prawna nie została w sposób niewątpliwy wyjaśniona. W zasadzie bowiem obowiązuje nadal Rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 3.XII.1930 r. (Dz. U. R. P. Nr 86, poz. 662), nowelizujące art. 11 ustawy z dn. 17.II.1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych. Nowela ta wprowadzała obowiązek dostarczenia przez gminy nauczycielom bezpłatnie mieszkań, co, było właściwie powtórzeniem przepisu, zawartego w art. 1 ustawy z dn. 17.II.1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, w myśl którego gminy obowiązane są dostarczyć odpowiednich pomieszczeń szkołom oraz nauczycielom. Nowym natomiast było w ustawie z 1930 r. postanowienie, obligujące gminy do wypłaty dodatku mieszkaniowego w gotówce w razie niedostarczenia powyższe-

go świadczenia w naturze. Min. Spr. Wewn., interpretując przepisy noweli z 1930 r., stanęło w okólniku Nr 25 z dn. 20.II. 1934 r. na słusznym merytorycznie stanowisku, iż intencją ustawodawcy było zapewnienie nauczycielom mieszkań, a nie zwiększanie ich poborów. Skoro zatem mąż, jako nauczyciel względnie urzędnik państwowy lub samorządowy, otrzymuje bezpłatne mieszkanie służbowe, dostosowane do warunków rodzinnych lub rodzinny dodatek mieszkaniowy, to żona jego nauczycielka ani mieszkania ani dodatku dostawać nie powinna. Tego poglądu nie podzielił jednakże Najw. Trybunał Admin., który, opierając się na ścisłej interpretacji przepisów noweli z 1930 r., orzekł w tymże roku 1934 w konkretnej sprawie, że gminy nie mają podstawy prawnej do odmowy wypłacania nauczycielce dodatku mieszkaniowego z tego powodu, iż jest ona zamężna i mieszka przy mężu, który otrzymuje bezpłatne mieszkanie służbowe względnie dodatek mieszkaniowy, gdyż nowela wyjątków takich nie przewiduje. Sprzecznosc, zachodząca między stanowiskami Min. Spr. Wewn. i N. T. A. nie została w latach następnych usunięta i stan ten utrzymuje się, mimo wejścia w życie ustawy z dn. 29.III.1938 r., do dnia dzisiejszego.

W tej niepożądaney z punktu widzenia porządku prawnego sytuacji najprostszym właściwie rozwiązaniem było uchylenie noweli z 1930 r. Obowiązek dostarczania nauczycielom przez gminy odpowiednich pomieszczeń zawiera bowiem ustawa o budowie szkół z 1922 r., a jeżeli zamiarem ustawodawcy było zapewnienie nauczycielom, mimo przeprowadzonej w 1933 r. reformy uposażeń funkcjonariuszów państwowych, wypłaty dodatku mieszkaniowego ze Skarbu Państwa w razie nieotrzymania mieszkań od gminy w trybie art. 1 ustawy o budowie szkół z 1922 r. To wystarczało uchwalenie postanowienia, iż w tych wypadkach nauczyciele otrzymują dodatek mieszkaniowy ze Skarbu Państwa na zasadzie dawnych przepisów o tym dodatku, które obowiązywały przed reformą uposażeń z 1933 r.

Poza tym zastrzeżenia natury merytorycznej nasuwa zawarty w art. 1 ust. 2 tej ustawy, a wywołany doraźną tendencją utrzymania obecnego status quo w zakresie dostarczanych nauczycielom przez gminy mieszkań w naturze, przepis natury przejściowej, iż w przypadku pozbawienia nauczyciela mieszkania, dostarczonego mu przed wejściem w życie tej ustawy, w budynku szkolnym lub innym, stanowiącym własność gminy, obowiązek wypłaty dodatku ciąży nadal na gminie. W zestawieniu bowiem z art. 2, uprawniającym gminy do poboru czynszu za mieszkania, dostarczone nauczycielom w budynkach, oddanych do użytku po dniu 1 kwietnia 1938 r. i to nawet w budynkach szkolnych, przepis ten różniczkuje czysto mechanicznie to zagadnienie i stwarza gorszą sytuację dla tych gmin, które w miarę swych możliwości starały się zaspokoić potrzeby mieszkaniowe nauczycielstwa.

Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o ulgach inwestycyjnych (Dz. U. R. P. Nr 26, poz. 224) stanowi jednocześnie kodyfikację i reformę polskiego systemu ulg podatkowych, jako instrumentu polityki popierania inwestycji. Kodyfikacyjny charakter ustawy wyraża się w scaleniu i usystematyzowaniu dotychczasowych przepisów prawnych o ulgach, zawartych w szeregu osobnych aktów ustawodawczych, zaś zmiana zakresu i charakteru szeregu dotychczasowych ulg, a także objęcie nimi niektórych nowych typów działalności inwestycyjnej nadają omawianej ustawie charakter merytorycznej, zasadniczej reformy.

System ulg, skonstruowany w ustawie, posiada pewne zasadnicze założenia. Pierwszym założeniem ustawy jest stworzenie „przynajmniej równowagi rentowności poszczególnych rodzajów inwestycji“, albowiem Rząd doszedł do przekonania, że dotychczasowe uprzywilejowanie budownictwa mieszkaniowego jest szkodliwe, preferując lokaty w budownictwie mieszkaniowym nad lokaty w inwestycjach przemysłowych (uzasadnianie rządowego projektu ustawy o ulgach inwestycyjnych, druk sejmowy Nr 759, sesja zwyczajna r. 1937/38). Następną zasadniczą przesłanką ustawy jest taka konstrukcja ulg, „by skuteczność ich dawała się odczuć już w momencie, gdy przedsiębiorca rozpoczyna inwestycje“ (uzasadnienie), dlatego tak duże znaczenie w ustawie posiada ulga w formie potrącenia z dochodu, podlegającego państwowemu podatkowi dochodowemu, kosztów inwestycji. Dla każdego typu inwestycji skonstruowano szereg ulg dodatkowych, w zależności od przypisywanego jej znaczenia, a także w zależności od terenu, na którym podejmowana jest działalność inwestycyjna.

Ulg dla inwestycji przemysłowych w świetle ustawy dzielą się pod względem terytorialnym na powszechne i ograniczone do określonych obszarów. Ulgami powszechnymi w tym znaczeniu są ulgi, przewidziane w rozdz. IV ustawy („Ulg inwestycyjne na całym obszarze Państwa“) oraz w rozdz. III („Ulg dla poszukiwawczego wiertnictwa naftowego“), przy czym zakres ulg — poza wspólną ulgą w formie potrącenia z dochodu kosztów inwestycji — jest szerszy dla wiertnictwa naftowego (zwolnienie od podatku dochodowego przez lat 10 dochodu z produkcji i przeróbki ropy naftowej i gazu ziemnego, otrzymanych w otworach poszukiwawczych). Ulg terytorialne dotyczą określonych inwestycji, podejmowanych na obszarze Centralnego Okręgu Przemysłowego (rozdział I) oraz na obszarze ziem wschodnich (rozdział II). Rodzaj ulg stosowanych dla inwestycji na obszarze C. O. P., jest specjalnie skonstruowany. Mianowicie ulgi na obszarze C. O. P. nie działają automatycznie, jak w zakresie innych inwestycji, objętych ustawą, lecz dotyczą niektórych przedsiębiorstw na warunkach, które osobno ustalają powołane władze ze względu na wymogi obrony Państwa.

Ulgi dla obszaru ziem wschodnich dotyczą m. inn. ulepszeń w gospodarstwach rolnych, które poza tym obszarem nie korzystają z przywilejów podatkowych.

Pośrednią formą popierania inwestycji przemysłowych jest premiowanie pierwonabywców akcji i udziałów w spółkach z ogr. odpow., jeśli chodzi o nowo zakładane przedsiębiorstwa, uprawnione do ulg na podstawie wspomnianych wyżej przepisów ustawy. Premiowanie to, które polega na tym, że nabywca akcji spółki akcyjnej lub udziału w spółce z ogr. odp. ma prawo potrącić cenę nabycia akcji lub udziału z dochodu podatkowego, (dz. I i II ustawy o pod. doch.), stanowi w polskim ustawodawstwie zupełną nowość.

Dla specjalnych celów przewidziane zostały ulgi dla nabywców pojazdów mechanicznych i statków powietrznych (rozdział VIII). Ulgi te polegają na prawie potrącenia z podatku dochodowego kosztów nabycia pojazdu mechanicznego, przy czym potrąceniu ulega tylko część kosztów nabycia (15 — 20%) oraz dotyczy zarówno podatku dochodowego z dz. I ustawy o państwowym podatku dochodowym, jak i z dz. II oraz podatku specjalnego od wynagrodzeń.

Bardzo istotnym zmianom uległ system ulg dla budownictwa mieszkaniowego i to zarówno co do zakresu ulg generalnych, jak przez większe ich zróżniczkowanie dla różnych typów budownictwa. Zmiany te podyktowane zostały myślą o przywrócenie równowagi między przywilejami dla inwestycji przemysłowych i budownictwa mieszkaniowego z jednej strony, oraz myślą o popieraniu budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych. Główne ulgi dla budownictwa obejmują: 1) dziesięcioletnie zwolnienie od podatku od nieruchomości oraz od danin, których podstawą wymiaru jest ten podatek; okres ten przedłuża się do 15 lat dla budowli, zawierających lokale nie większe niż trzyizbowe; 2) dziesięcioletnie zwolnienie od podatku od lokali, a piętnastoletnie dla lokali trzyizbowych; 3) prawo potrącenia kosztów budowy domów mieszkalnych i garaży z dochodu podatkowego (dz. I i II ustawy o państw. pod. doch.) oraz z dochodu podlegającego podatkowi specjalnemu od wynagrodzeń, przy czym wysokość potrącania jest ograniczona i zróżniczkowana dla osób fizycznych i prawnych; 4) zwolnienie dochodów, z domów mieszkalnych, składających się wyłącznie z lokali nie większych niż dwuizbowe, od podatku dochodowego. Prawo potrącenia z dochodu podatkowego (dz. I) służy nadto właścicielom nieruchomości, inwestującym w urządzenia kanalizacyjne i wodociągowe.

Dla fiskalnych interesów samorządu terytorialnego ustawa o ulgach inwestycyjnych jest na ogół korzystniej sformułowana, niż dotychczasowe przepisy. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji przemysłowych i budownictwa mieszkaniowego. W zakre-

sie inwestycyjom przemysłowym podstawową ulgą jest prawo potrącania kosztów inwestycji z dochodu podatkowego (ulgi dla C. O. P., ulgi dla obszaru całej Polski, ulgi na obszarze ziem wschodnich). Ta forma ulgi podatkowej najmniej obniża dochody podatkowe samorządu. Bardziej dotkliwe są czasowe przywileje podatkowe, zwłaszcza w zakresie tych danin, które stanowią wydatne źródło dochodów komunalnych. Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 329) o ulgach dla inwestycji w tzw. trójkacie bezpieczeństwa, które zostało zastąpione przez rozdział I omawianej ustawy o ulgach dla C. O. P., przewidywało właśnie zwolnienie na określonych warunkach od podatku przemysłowego od obrotu przez lat 10, od podatku od nieruchomości przez lat 25; specjalne zaś przedsiębiorstwa zakładane w widłach Wisły i Sanu zostały zwolnione na lat 15 od wszelkich podatków bezpośrednich tak państwowych, jak i samorządowych, z wyjątkiem dodatku komunalnego do podatku gruntowego. W myśl nowej ustawy zwolnienie może być zastosowane jedynie do podatku dochodowego, gdy chodzi o przedsiębiorstwa szczególnie ważne dla obrony kraju (art. 4 ust. (2)).

Także w zakresie ulg dla budownictwa mieszkaniowego interesy związków samorządowych doznały poprawy przez ograniczenie zwolnienia od podatku od nieruchomości w czasie (z 15 na 10 lat) oraz ograniczenie zwolnienia od podatku dochodowego tylko do mieszkań jedno- i dwuizbowych. W art. 24 ust. (1) p. 2) została przy tym wyjaśniona w sensie pozytywnym sporna kwestia prawa gmin do obciążania nowowzniesionych budowli świadczeniami w naturze na niektóre cele publiczne w myśl ustawy z 1935 r.

Ulg dla obszaru ziem wschodnich pozostały co do swego charakteru niezmienione w porównaniu z dekretem z dn. 25.XI. 1936 o popieraniu ruchu inwestycyjnego na ziemiach wschodnich (Dz. U. R. P. Nr 88, poz. 614), mianowicie obejmują głównie prawo potrącania kosztów inwestycji z dochodu podatkowego; z punktu widzenia fiskalnych interesów związków samorządowych nie są zatem dotkliwe.

Ulg dla poszukiwawczego wiertnictwa naftowego, które jako jedyne obok ulg dla C. O. P. i budownictwa mieszkaniowego—przewidują wyraźne przywileje podatkowe, (nie licząc opłat stemplowych), zostały w omawianej ustawie zreformowane także w sposób korzystny dla związków samorządowych. Mianowicie rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 17 listopada 1927 r. (Dz. U. R. P. Nr 102, poz. 885) przewidywało zwolnienia w zakresie podatku przemysłowego i dochodowego, a także komunalnego podatku od kopalń. Obecna ustawa utrzymuje tylko zwolnienie w zakresie podatku dochodowego na okres 10 lat.

Ustawa o uporządkowaniu wspólnot gruntowych. Wydanie ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. R. P. Nr 33, poz. 290) było poprzedzone dłuższymi pracami przygotowawczymi. Zagadnienie bowiem skomplikowane pod względem prawnym i społecznym dotyczy dwóch działów: rolnictwa i samorządu. Gdy Minister Rolnictwa i Reform Rolnych wnosił w imieniu Rządu projekt ustawy do Sejmu (22.I.1938 r.) w uzasadnieniu do projektu (druk sejmowy Nr 657) podkreślał, iż obszar gruntów wspólnych wynosi około 1.741.000 ha i, że są one na ogół niekorzystnie zagospodarowane. Przemawiała przez to troska o jak najlepsze zagospodarowanie ziemi. Jednocześnie ze strony samorządu podnoszone były obawy, że projektowana ustawa może przynieść ubytek kilku milionów złotych w budżetach gromad i gmin, stanowiących dochód z majątku i dobra gromadzkiego. Trzeba przy tym dodać, że objęte omawianą ustawą zagadnienie dobra gromadzkiego, od czasu wprowadzenia gmin zbiorowych ustawą z 1933 r. często bywało przedmiotem dyskusji w czasopismach samorządowych. Wydawało się bowiem niektórym, że majątek i dobro b. gmin jednostkowych, które ustawa z 1933 r. oddała gromadom — winny przejść na gminy zbiorowe¹⁾.

Izby Ustawodawcze załatwiły sprawę nadspodziewanie szybko. Bo oto 9 marca 1938 r. rozpoczęły się debaty Komisji Rolnej Sejmu, a już 31 marca projekt został uchwalony przez Sejm po poprawkach Senatu.

Z szybkiego uchwalenia ustawy nie można wyprowadzać wniosku, że Izby Ustawodawcze dały rozwiązanie wszystkich zawikłanych zagadnień i znalazły drogę pogodzenia sprzecznych interesów, które się uwidoczniły przy przygotowaniu projektu. To też w wielu przypadkach przy wykonaniu ustawy w całej swej ostrości wystąpią trudności. A, że stoimy przed wprowadzeniem ustawy w życie — warto już obecnie przypomnieć niektóre dawne i nowe przewidywane wątpliwości i trudności.

Tytuł ustawy mówi o wspólnotach gruntowych. Samorządowcowi mogło by się wydawać, że ustawa ta dotyczy tylko ma-

1) Można przypomnieć choćby tylko następujące głosy: A. H. — Dobro gminne w województwach południowych — „Samorząd“ — Nr 28/1934, Dalbor. — Gromada częścią gminy czy pełną gminą miejscową. — „Samorząd“ — Nr 13/1935 r., Kołodziej. — Zarząd i użytkowanie dobra gromadzkiego — w woj. południowych. — „Samorząd“ Nr 12/1937 r., Henryk Śniadecki. — Geneza i stan form użytkowania dobrem gromadzkim, Nr 18/1937, Bar. — O sprawach majątkowych zagadnień gromady. — „Samorząd“ — Nr 32 i 33/1937 r., Dolnicki. — Jeszcze o sprawie majątkowych zagadnień gromady. „Samorząd“ — Nr 1/1938. Zagadnieniu temu poświęciły również kilka artykułów „Aktualne wiadomości leśnicze“ (Lwów np. — Nr 7 i 11).

terii, której dotyczy art. 80 ustawy samorządowej z 1933 r. Tymczasem ustawa objęła również dobro gromadzkie, co do którego określenie „wspólnota gruntowa” — w praktyce prawa samorządowego nie było przyjęte.

Dobro gromadzkie (b. dobro gminne) w zasadzie bierze swój początek w likwidacji stosunków służebnościowych, podobnie, jak wspólnota gromadzka w b. zaborze rosyjskim. Prawne usytuowanie dobra i wspólnoty było zupełnie inne. Dobro stało się własnością b. gminy jednostkowej, jako osoby prawnej i na mocy art. 108 ust. samorz. przeszło na gromadę, jako osobę prawną — zaś wspólnota była wspólną własnością poszczególnych uprawnionych. Z biegiem czasu dobro zrosło się z majątkiem b. gminy jednostkowej, obecnie gromady, nabytym w drodze kupna, darowizny, czy w inny sposób i było zarządzane przez organa gminy, obecnie gromady, pod opieką władzy nadzorczej. W ten sposób osłabione zostały węzły między uprawnionymi a dobrem, które coraz bardziej utwierdzało się w publicznym charakterze. Jeżeli do tego dodać, że z dobra gromadzkiego około pięciu tysięcy gromad czerpie kilka milionów złotych rocznie na wydatki publiczne gromad i gmin — staje się zrozumiałym, że podciągnięcie dobra gromadzkiego pod zagadnienie „wspólnoty gruntowej” spotkało się z wielu zastrzeżeniami.

Wśród wyłączeń o których stanowi art. 2 ustawy czytamy, iż ustawie o uporządkowaniu wspólnot nie podlegają nieruchomości, które stanowią majątek gromad i związków samorządowych. Sprawa wydaje się pozornie zupełnie jasna: dobro podlega ustawie, a majątek nie podlega. Tymczasem w praktyce brak jest wyraźnych kryteriów, któreby wskazywały co należy uważać za majątek a co za dobro. Nie określa tego bliżej ustawa gminna galicyjska z 1866 r., ani też ustawa z 1933 r. Trudno też wziąć za podstawę nazwę użytą w hipotece. Weźmy taki przykład: w protokole, spisany przez komisję Sądu Powiatowego w Olesku w dniu 5 lutego 1878 r. przy dochodzeniach miejscowych celem założenia księgi gruntowej w gminie katastralnej Podlesie czytamy: „Pgr. 418/1 otrzymała gmina Podlesie jako ekwiwalent za zniesione prawa służebne pasania bydła w lasach i na łąkach dominikalnych a pgr. 418/4 jako ekwiwalent za prawo służebności poboru drzewa z lasów dominikalnych...” i dalej „pgr. 418/1, 418/4 ...stanowią majątek gminy“. A więc parcele, otrzymane za służebność pastwiskową i poboru drzewa, są zapisane, jako majątek. Gdyby iść za zapisem hipotecznym, — w myśl art. 2 ustawy — nieruchomości te trzeba by wyłączyć spod działania ustawy. Jeżeli nie zadowolimy się wpisem hipotecznym, musimy w każdym przypadku badać i dochodzić, co pochodzi z likwidacji serwitutu i może być traktowane jako wspólnota, a co jest majątkiem nie podpadającym.

Jak widzimy ustawa nie zdołała dać jasnych norm, wyrażnie oznaczających zakres objętego tematu. Wątpliwości będzie

rozstrzygała praktyka. Ażeby jednak utrzymać jakąś jednolitą linię wśród tych wątpliwości — wydaje się potrzebnym wydanie rozporządzenia, któreby dało bliższe dyspozycje wykonawcze.

Głównym celem ustawy jest doprowadzenie do podziału wspólnot gruntowych. Podstawę podziału mają stanowić zapisy w dokumentach, dziesięcioletnie bezsporne posiadanie lub też uchwały uprawnionych. Przepisy o wyłączeniu od podziału, przewidziane w projekcie, zostały zmienione w Izbach Ustawodawczych. Wyłączenie następuje bądź z mocy przepisu ustawy, np. obszary wodne, pastwiska powyżej 1.000 m. n. p. m., lub na podstawie decyzji władzy — np. wspólne grunty gromadzkie, które uprawnieni chcą zachować w niepodzielności — ze względów gospodarczych. Ten ostatni przypadek będzie często zachodził w gromadach ubogich, w których ludność jest niechętna zwłaszcza podziałowi pastwiska.

Postępowanie podziałowe ma w zasadzie następować na wniosek uprawnionych. Podział z urzędu jest przewidziany odnośnie gruntów wielogromadzkich, gruntów wspólnych wsi i dworu oraz podziału wspólnych gruntów gromadzkich, które nie są od podziału wyłączone, a w ciągu 10 lat nie będą podzielone, jeżeli zarząd ich nie będzie prowadzony zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu.

W przypadkach, w których podziału nie będzie, w myśl ustawy nastąpi ustalenie praw współwłasności w gruntach wspólnych w częściach idealnych.

Zarząd niepodzielonych gruntów wspólnych może być prowadzony: a) przez współwłaścicieli pod przewodnictwem sołtysa, bądź b) przez sołtysa z zarządem wybranym przez współwłaścicieli, bądź c) — przez utworzenie specjalnej spółki, w ramach statutu wzorowego, ustalonego przez Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Spraw Wewnętrznych. Projektowane sposoby zarządzania najbardziej się różnią od sposobu zarządzania dobrem gromadzkim w województwach południowych, gdzie zarząd sprawuje sołtys i rada gromadzka, bez udziału uprawnionych. Przy nowym sposobie rada gromadzka będzie pozbawiona prawa głosu w sprawie dobra. Projektowane spółki są nowością na całym obszarze obowiązywania ustawy. Mają one powstawać dobrowolnie, a w przypadku scalenia przymusowo.

Ze sprawą zmiany zarządzania dobrem gromadzkim łączą się ujemne skutki finansowe dla gromad, gdyż w razie zarządzania przez organa gromadzkie — są możliwości przeznaczania dochodów na ogólne cele gromady, podczas gdy przy zarządzaniu przez uprawnionych dochody mogą z łatwością być użytkowane na cele pozagromadzkie, społeczne lub prywatne. Poza tym powstaje pytanie, czym zatrudnić owe rady gromadzkie, których działalność opierała się przede wszystkim na gospodarce dobrem.

Wreszcie ustawa wprowadziła poważne utrudnienia w rozporządzaniu wspólnotami gruntowymi przy sprzedaży. Sprzedaż, zamiana, wydzierżawienie, zastaw lub obciążenie — wymaga zezwolenia władzy. Dalej prawa do wspólnoty gruntowej mają być zbywane tylko w całości i tylko w przypadku, gdy zbywana jest nieruchomość, z którą związane jest prawo do wspólnoty i gdy nabywcą jest posiadacz gospodarstwa rolnego, z którym związane jest prawo do wspólnoty.

Objęcie dobra gromadzkiego omawianą ustawą spowoduje pozbawienie wydziału powiatowego uprawnień nadzorczych w sprawach dobra. Władzą właściwą staje się starosta — (komisarz ziemski). Zarówno dla gminy jak i dla wydziału powiatowego będzie to dużym obciążeniem. Z innych jednak względów — a szczególnie finansowych, (dochody gromad), obciążenie to przynosi więcej smutku niż radości.

Przewidywanie poważnych trudności, które towarzyszyć będą wykonaniu ustawy w województwach południowych, spowodowało, iż Izby Ustawodawcze zawiesiły na trzy lata działanie ustawy w stosunku do dobra gromadzkiego i gminnego (art. 75 ust. (2)). Zarówno gromada jak i gmina mają trochę czasu na uporządkowanie stanu prawnego mienia gromadzkiego i gminnego oraz przygotowanie się do skutków finansowych przejścia dobra gromadzkiego przez uprawnionych. Nie będzie to takie łatwe, jeżeli się zważy, że znalezienie podobnych nowych źródeł dochodowych jest dziś prawie, że niemożliwe. — A więc podatek?

Po bliższym przestudiowaniu ustawy nasuwają się następujące wątpliwości:

1) Ustawa nie obowiązuje na ziemiach b. zaboru pruskiego. Podobno na tym obszarze sprawa wspólnot nie wymaga nowego uregulowania, zwłaszcza, iż jest ich tam nie wiele. Wydaje się jednak, że skoro się już zagadnienie reguluje w całym Państwie, to i w b. zaborze pruskim, choć tych obiektów jest mniej — można było też wprowadzić przepisy polskie. Choćby tylko ze względu na potrzebę zastępowania przepisów zaborskich prawem polskim. A jest to взгляд poważny.

2) Istnieje poważna wątpliwość, czy przepisom ustawy podlegają wspólnoty gruntowe w powiatach: lipnowskim, nieśzawskim, rypińskim, włocławskim, kaliskim, kolskim, konińskim i tureckim. Wątpliwość ta wynika z następujących okoliczności: Przepis art. 1 mówi w pkt. 1) że przepisom ustawy podlegają „na obszarze województw środkowych i wschodnich” nieruchomości w tym punkcie wyliczone. Ustawa o uporządkowaniu wspólnot została ogłoszona dnia 12 maja 1938 r. i weszła w życie w 30 dni po ogłoszeniu. W dniu 1 kwietnia 1938 r. weszła zaś w życie ustawa z dnia 12 czerwca 1937 r. o zmianie granic województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego i z tym dniem wymienionych wyżej 8 powiatów

przeszło z województw środkowych — do pomorskiego i poznańskiego, nazywanych zachodnimi. Gdy Rząd wnosił projekt ustawy — owe powiaty były jeszcze w województwach środkowych. Były jeszcze w nich w dniu 31 marca 1938 r., gdy Sejm ostatecznie uchwalił ustawę. Ale już od dnia 23 czerwca 1937 r., czyli od dnia ogłoszenia ustawy o zmianie granic, wiadomo było, że z dniem 1 kwietnia 1938 r. te powiaty przechodzą do województw zachodnich.

Jakkolwiek określenie „województwa środkowe“ nie opiera się na wyraźnej normie prawnej, to jednak praktyka stosowania tej nazwy stoi na przeszkodzie takiego tłumaczenia, żeby powiaty, które odeszły z województw warszawskiego i łódzkiego do poznańskiego i pomorskiego — mogły być uważane za wchodzące do obszaru województw środkowych.

Wszystko to przemawia za tym, że ustawa nie reguluje sprawy wspólnot w wymienionych 8 powiatach. Do tego trzeba jeszcze dodać, iż został uchylony art. 80 ustawy samorządowej, który dotyczył sprawy zarządzania wspólnotami. W tym stanie sprawy odnośnie wspólnot w tych 8 powiatach obowiązują te przepisy, które obowiązywały w chwili wejścia w życie ustawy samorządowej z 1933 r., a więc przepisy art. 271 i 274 ustawy z dnia 2 marca 1864 r. o organizacji gubernii Królestwa Polskiego.

3) Ustawa nie uregulowała sprawy wspólnot na Spiszu (powiatu nowotarskiego), a mianowicie wspólnot szlacheckich (tzw. kompensaty szlacheckie) i wspólnot byłych poddanych pańszczyźnianych tzw. wspólnoty urbarialne — („urberi korossegek“). Chodzi w przybliżeniu o następujące obszary w morgach: Krempachy — 171, Nowa Biała — 399, Dursztyn — 98, Frydman — 528, Kacwin — 100, Łapsze Niżne — 760, Łapsze Wyżne — 306, Niedzica — 280, Trybsz — 180, Jurgów — 140, Rzepiska — 81, Chyżne — 1321, Jabłonka — 1821, Lipnica Mała — 605, Lipnica Wielka — 371, Podwilk — 289, Zubrzyca Dolna — 891, Zubrzyca Górna — 214, Piekielek — 1517. Sprawa wspólnot komposesorsyjnych i urbarialnych jest wyjątkowo prawnie zawiła i skomplikowana. Wchodzi przy niej w grę prawo i zwyczaje węgierskie. Ustalenie jakiegoś stanu prawnego, który byłby znany i dostępny, przyniosłoby znaczne wyjaśnienie na tym odcinku.

4) W klauzuli derogacyjnej czytamy, że z chwilą wejścia w życie ustawy tracą moc przepisy w sprawach unormowanych ustawą. Później następuje wyliczenie aktów ustawodawczych, które w „szczegółowości tracą moc“. Jest to wyliczenie jedynie przykładowe, to też nie ma w nim wzmianki, że wejście w życie ustawy o uporządkowaniu wspólnot gruntowych częściowo zmienia m. i. również przepisy art. 17 i 20 ustawy samorządowej o zarządzaniu dobrem gromadzkim, art. 23 o dochodzie z dobra gromadzkiego, art. 108 — o przekazaniu gromadom dobra,

§ 66 — 68 ustawy gminnej galicyjskiej. Ponieważ z tymi przepisami łączą się liczne przepisy niektórych rozporządzeń wykonawczych, a zwłaszcza rozporządzenia o gromadach — zachodzi potrzeba zajęcia się tym tematem w rozporządzeniu wykonawczym.

Ze względu na to, iż ustawa o uporządkowaniu wspólnot gruntowych reguluje wyjątkowo powikłane zagadnienie — przewidzenie i uniknięcie wszystkich niedociągnięć było rzeczą niezmiernie trudną. Jednak pomimo pewnych braków omawiana ustawa stanowi poważny krok naprzód w wysiłkach, zmierzających do przebudowy ustroju rolnego. Jeżeli ją pod tym kątem rozpatrujemy — musimy zapisać ją do rzędu ustaw potrzebnych i pożytecznych. Jeżeli zaś na ustawę patrzymy przez pryzmat interesów samorządu — wyczytamy w niej, że interesy samorządowe zostały podporządkowane interesom rolnictwa. Tym się tłumaczy, że samorządowcy wejściem w życie ustawy są zakłopotani i zmartwieni. Samorząd, który miał tak wiele trudności — ma do pokonania jeszcze jedną.

Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o podatku obrotowym (D. U. R. P. Nr 34 poz. 292) łącznie z ustawą z dnia 25 kwietnia 1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (D. U. R. P. Nr 34 poz. 293) stanowi w naszym systemie podatkowym poważną reformę, która także znalazła swój wyraz w systemie danin komunalnych.

Reforma dotychczasowego podatku przemysłowego polega na wprowadzeniu jako podatku państwowego ogólnego podatku obrotowego, przy zniesieniu dotychczasowych świadectw przemysłowych. Dla wyrównania związkom samorządu terytorialnego, izmom przemysłowo-handlowym i izmom rzemieślniczym oraz szkołom zawodowym dotychczasowych wpływów z dodatków do ceny świadectw przemysłowych, które zostają zniesione z dniem 1 stycznia 1940 r., ustawa wprowadza z tym dniem opłaty rejestracyjne, pomyślane jako danina komunalna.

Obok wprowadzenia w ustawie o podatku obrotowym nowych konstrukcyj podatkowych, główne znaczenie przeprowadzonej reformy leży w zniesieniu świadectw przemysłowych, które zostały uznane za szkodliwe z punktu widzenia gospodarczego z racji na niewłaściwe kryteria obciążania nimi. W zamian za zniesione świadectwa przemysłowe Skarb Państwa uzyskuje w ustawie podwyżkę stawek podatku obrotowego, tak by dotychczasowa globalna suma obciążenia na rzecz Skarbu została zachowana. Ze względu jednak na specjalną, opartą na sztywnych, czysto zewnętrznych kryteriach taryfikację dotychczasowych świadectw przemysłowych oraz znaczną rozpiętość cen świadectw dla poszczególnych kategorii, a także na skutek

świadomych założeń ustawodawcy podwyżka stawek podatku obrotowego stanowi równocześnie wyrównanie dotychczasowych dysproporcji w obciążeniu świadectwami przemysłowymi na korzyść przedsiębiorstw mniejszych.

Reforma podatku przemysłowego od obrotu w ścisłym rozumieniu w niewielkim tylko stopniu zahacza o skarbowość związków samorządowych. Udział związków samorządowych w nowym podatku obrotowym ustalony został na 15,5% (art. 12). Dotychczasowy udział w podatku przemysłowym od obrotu wynosił 17%; zmniejszenie udziału ma jednak charakter nominalny wobec równoczesnego podniesienia stawek podatku obrotowego.

W głębszym stopniu dotyka samorządu terytorialnego reforma świadectw przemysłowych. Rozstrzygnięcia wymaga charakter prawny wprowadzonych przez ustawę z dn. 25.IV.1938 r. opłat rejestracyjnych. Z konstrukcji art. 1 ustawy („opłaty rejestracyjne pobiera się na rzecz związków samorządu terytorialnego, izb przemysłowo-handlowych, izb rzemieślniczych oraz szkół zawodowych“) wynika, że prawo poboru opłaty nie jest uzależnione od woli związku samorządowego, że związki samorządowe nie korzystają z tego źródła podatkowego na podstawie przyznanego im przez ustawę własnego władztwa podatkowego, lecz otrzymują określone dochody z mocy samej ustawy, tak jak otrzymują np. pewne dochody z tytułu udziału w podatkach państwowych lub otrzymywały dochody z podatku wojskowego. Gminom zlecono tylko wymiar, pobór opłat i wydawanie kart rejestracyjnych (art. 12 ust. (1) i art. 17).

Ogólnie biorąc, zakres obowiązku nabywania kart rejestracyjnych odpowiada dotychczasowym świadectwom przemysłowym. Istotne i głębokie zmiany wprowadzono natomiast w samej taryfie opłat, która w porównaniu z dotychczasową taryfą świadectw przemysłowych stanowi wielkie uproszczenie, ułatwiające m. inn. wymiar i pobór opłat przez zarządy gminne. W miejsce bardzo zróżniczkowanego podziału miejscowości ustawa wprowadza 4 klasy miejscowości; dzieli płatników na trzy grupy: 1) kupców rejestrowych, 2) spółdzielnie, 3) pozostałych płatników oraz rozróżnia ogółem 11 rodzajów zakładów, przedsiębiorstw i zajęć. Znikają dawne skomplikowane kryteria liczby zatrudnionych pracowników, liczby i charakteru ubikacji, ilości urządzeń, wysokości dokonanych obrotów itd.

Cena kart rejestracyjnych została na ogół ustanowiona na poziomie najniższej ceny świadectwa przemysłowego dla danej grupy. W związku z tym należy się spodziewać, że wpływy związków samorządowych, izb przemysłowo-handlowych, rzemieślniczych i szkół zawodowych ulegną pewnej obniżce.

W związku ze zniesieniem świadectw przemysłowych, a wprowadzeniem opłat rejestracyjnych powstaje w związkach samorządowych zagadnienie danin o charakterze kontyngentno-

wym, których globalną sumę rozkłada się między płatników państwowych podatków bezpośrednich: gruntowego, od nieruchomości oraz przemysłowego w formie świadectw przemysłowych i w stosunku do tych podatków (podatek wyrównawczy, świadczenia w naturze). Zmniejszenie podstawy miarodajnej dla rozkładu na daną grupę płatników np. podatku wyrównawczego, automatycznie powiększa ciężar pozostałych dwóch grup płatników podatku wyrównawczego, ponieważ równocześnie globalna suma nie uległa żadnej zmianie.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr. 273. Najniższymi stawkami w rozumieniu § 1 p. 1 rozporządzenia Min. Pracy i Opieki Społecznej z 30 czerwca 1925 r. w sprawie taryfy, według której związku ubogich na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego mają zwracać koszty utrzymania ubogich (poz. 480 Dz. Ust.), są, o ile chodzi o szpitale publiczne, opłaty w klasie najniższej ustalonej zgodnie z art. 27, 28, 29, 30 i 35 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (poz. 382 Dz. Ust.), a nie opłaty ulgowe, przysługujące ubezpieczalniom społecznym za leczenie w szpitalach publicznych osób uprawnionych do leczenia szpitalnego ze strony tych ubezpieczalni, na zasadzie art. 127 (1) ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (poz. 396 Dz. Ust.).

(Uchwała N. T. A. z dn. 19 listopada 1937 r. L. rej. 4549/35. Teza).

Wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zasądził Miejscowy Związek popierania ubogich w Toruniu na zapłacenie Miejscowemu Związkowi ubogich w Bydgoszczy 220 zł. 14 gr. z 10% odsetkami od dnia 7 listopada 1934 r., a to tytułem zwrotu kosztów pomocy leczniczej, udzielonej Pelagii, żonie Joachima K. W kwocie tej miesięc się zwrot kosztów leczenia wymienionej w Publicznym Szpitalu Miejskim w Toruniu na oddziale chirurgicznym w czasie od 4 stycznia do 15 stycznia 1934 r. i od 2 czerwca do 8 czerwca 1934 r., licząc po 8,40 dziennie.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd przyjął za niesporne, że Joachim K. w czasie roztoczenia opieki nad jego żoną miał siedzibę wsparcia u pozwanego, a potrzebę wsparcia uznał za udowodnioną świadectwem lekarskim i brakiem dochodów i majątku po stronie K. Co się zaś tyczy wysokości wspomnianych kosztów, to Sąd stwierdził, że koszty utrzymania

w szpitalu odpowiadają obowiązującej taryfie, wydatki zaś na środki le-karskie zostały potwierdzone wierzytelnym rachunkiem. Zgodnie prze-to z zasadą wyrażoną w wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego do L. rej. 2602/29 Sąd uznał, że koszty te podlegają w całości zwrotowi.

Od wyroku tego wniósł pozwany odwołanie do Najwyższego Trybuna-lu Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Odwoławca kwestionuje wysokość stawki dziennej zastosowanej przez powoda, wywodząc, że mieści ona niewątpliwie obok faktycznych kosztów własnych także koszty przypadające na administrację szpitala i że najniż-szą stawką, przewidzianą w szpitalu powszechnym w Toruniu, jest stawka dzienna stosowana przez powoda przy leczeniu szpitalnym członków Ubez-pieczalni Społecznej, wynosząca 4,40 zł dziennie, gdyż ta stawka zawiera tylko kosztą własne i jest tą ulgową najniższą stawką zgodną z § 30 niem. ustawy o domicylu wsparcia z 30 maja 1908 (dz. ust. Rzeszy str. 381) i z pkt. 1 § 1 rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej z 30 czerwca 1925 (poz. 480 Dz. Ust.).

Zarzuty te nie są trafne:

Powolywanie się na zastrzeżenie zawarte w § 30 ust. 3 ustawy o do-micylu wsparcia, że do kosztów leczenia, podlegających zwrotowi przez właściwy związek wspierania ubogich, nie można wliczać m. in. ogólnych kosztów administracji jest, o ile chodzi o kosztą leczenia w zakładach pu-blicznych, chybione. Jak to już bowiem Najwyższy Trybunał Administra-cyjny wywiódł i uzasadnił szczegółowo w cytowanym też przez Sąd a quo wyroku z 4 lutego 1931 r. L. rej. 2602/29 zb. wyr. Nr. 344 — A, skoro po-wołane wyżej rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z r. 1925 przyjmuje bez jakichkolwiek zastrzeżeń najniższe stawki w zakładach pu-blicznych za miarodajne dla wysokości zwrotu kosztów między związkami dla wspierania ubogich według § 30 ustawy z r. 1908, to należy uznać, że ta najniższa stawka jest dla powyższych związków bezwzględnie obowią-zująca i nie zachodzi już potrzeba samodzielnego ustalania przez Sądy admi-nistracyjne wysokości kosztów podlegających zwrotowi.

Jeżeli natomiast odwoławca twierdzi, że za najniższą stawkę w rozu-mieniu rozporządzenia z 1925 r. uważać należy stawkę 4,40 zł., którą rze-komo ma opłacać w szpitalu miejskim w Toruniu Ubezpieczalnia Społecz-na, to zaznaczyć należy, że według art. 127 (1) ustawy o ubezpieczeniu społecznym (poz. 396/1933 Dz. Ust.), która to ustawa obowiązuje od dnia 1 stycznia 1934 r. na mocy rozp. Rady Ministrów z 27 grudnia 1933 r. (poz. 789 Dz. Ust.), szpitale publiczne ogólne i specjalne w rozumieniu rozpo-rządzenia Pr. Rzp. z 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (poz. 382 Dz. Ust.) obowiązane są przyjmować osoby uprawnione do leczenia szpi-talnego ze strony ubezpieczalni społecznych za wynagrodzeniem w wyso-kości 85% opłaty na klasie najniższej ustalonej zgodnie z art. 27 do 30 i art. 35 powołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej. Wynika z tego, że najniższą stawką, także w rozumieniu rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z r. 1925 są opłaty dzienne, ustalone dla danego szpitala publicznego względnie jego poszczególnych oddziałów, zgodnie z cytowanymi wyżej artykułami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o zakładach leczniczych, a nie ulgowe stawki, przysługujące Ubezpieczalni Społecznej na mocy cyt. art. 127 z r. 1933.

Skoro więc pozwany nie zaprzecza twierdzeniu powoda, że według ta-ryfy publicznego szpitala miejskiego w Toruniu, zatwierdzonej przez Izbę Wojewódzką w Toruniu dnia 3 grudnia 1928 r., a ogłoszonej w Dzienniku Wojewódzkim Nr. 8 z r. 1929, najniższa stawka w dziale chirurgicznym wynosi 8.40 zł. dziennie, należało uznać zastosowanie tej taryfy przy obli-czeniu spornych kosztów leczenia K. za zgodne z obowiązującymi przepi-sami i w konsekwencji odwołanie oddalić.

Nr. 274. Według art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rze-czypospolitej o sposobie uregulowania zaległych kosztów le-

czenia ubogich chorych i kosztów opieki społecznej z 27 października 1933 r. (poz. 644 Dz. Ust.) umorzeniu podlegają jedynie sumy, należne wymienionym tam publicznym zakładom leczniczym i opieki społecznej od związków samorządowych i od związków wspierania ubogich nie zaś także pretensje między gminami z tytułu zwrotu powstałych stąd kosztów.

(Wyrok N. T. A. dn. 1 grudnia 1937 r. L. rej. 3348/35. Teza).

Jak wynika z podanego w zaskarżonym orzeczeniu stanu faktycznego sprawy, przez strony niekwestionowanego, Zarząd Miejski m. Lublina roztoczył opiekę tymczasową nad posiadającą prawo do trwałej opieki na terenie gminy miasta stołecznego Warszawy Fr. R., którą umieścił w zakładzie opiekuńczym „Towarzystwa Miłosierdzia pod wezwaniem Św. Wincentego a Paulo“ i związku z tym zwrócił się do Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy na zasadzie art. 10 ustawy o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r. (poz. 726 Dz. Ust.) o zwrot kosztów wymienionej opieki, poczynwszy od 1 sierpnia 1927 r.

W odpowiedzi na to Zarząd Miejski m. st. Warszawy w pismach z 6 marca i 1 czerwca 1934 r., nie kwestionując swego obowiązku trwałej opieki nad wyżej wymienioną, uznał, że zwrotowi podlegają koszty tej opieki tylko od 1 kwietnia 1931 r., co się zaś tyczy kosztów za poprzedni okres oświadczył, iż uległy one umorzeniu w myśl art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o sposobie uregulowania zaległych kosztów leczenia ubogich chorych i kosztów opieki społecznej z 27 października 1933 r. (poz. 644 Dz. Ust.).

Na to Zarząd Miejski m. Lublina wniósł zażalenie do Ministerstwa Opieki Społecznej, które orzeczeniem z dnia 31 stycznia 1935 r. zażalenia nie uwzględniło...

Orzeczenie to Zarząd Miejski m. Lublina zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżący zarzuca obrazę art. 2 powołanego wyżej rozporządzenia z dn. 27 października 1933 r. (poz. 644 Dz. Ust.), wywodząc w uzasadnieniu tego zarzutu, że, skoro zostało stwierdzone, iż Zarząd Miejski m. Lublina jedynie w zastępstwie Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, uiszczał nań kosztów opieki nad Fr. R. w zakładzie „Towarzystwa Miłosierdzia pod wezwaniem Św. Wincentego a Paulo“, który nie jest zakładem publicznym, posiadającym osobowość prawnopubliczną, i skoro Zarząd Miejski m. st. Warszawy taki sposób opieki nad Fr. R. zaakceptował i częściowo uregulował należność z tytułu tej opieki, uznając, że Zarząd Miejski m. Lublina nie ma obowiązku pokrywać kosztów rzezonej opieki, to nie można z takiego stanu faktycznego wnioskować, jak to czyni władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu, że stosunek prywatno-prawny do zaw stosunek publiczno-prawny, gdy chodzi o zwrotne roszczenie Zarządu kładu, sprawującego opiekę, ze strony Zarządu Miejskiego przeistacza się Miejskiego m. Lublina do gminy opieki trwałej, że obowiązku publiczno-prawnego, jakim jest obowiązek udzielenia tymczasowej opieki, nie można utożsamiać z roszczeniami pieniężnymi, z takiego obowiązku płynącymi, i że stanowisko władzy pozwanej, zajęte w zaskarżonym orzeczeniu, byłoby słuszne i zgodne z przepisem art. 2 powołanego wyżej rozporządzenia tylko wówczas, gdyby Zarząd Miejski m. Lublina posiadał własny zakład i w takim zakładzie umieścił Fr. R.

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę wnosi o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej, podnosząc na przytoczone wyżej wywody strony skarżącej, że z art. 10 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (poz. 726 Dz. Ust.) wynika, że obowiązek roztoczenia opieki tymczasowej, sto-

sunek, jaki zaistnieje pomiędzy gminą, zobowiązaną do opieki tymczasowej, a gminą, zobowiązaną do opieki trwałej, na skutek roztoczenia opieki, i wreszcie roszczenia z tego stosunku wypływające — mają charakter publiczno - prawny, jako oparte na tytule prawa publicznego, że art. 7 cytowanej ustawy o opiece społecznej dopuszcza możliwość powierzenia przez związki samorządowe sprawowania opieki osobom prawa prywatnego na zasadzie zawartej z nimi umowy, wobec czego, o ile gmina, zobowiązana do opieki trwałej, w wykonaniu obowiązku ustawowego skorzysta z tych uprawnień i powierzy wykonywanie opieki tym osobom, powstaje między nimi odrębny stosunek prywatno-prawny, niezależnie od stosunku, istniejącego pomiędzy gminą, zobowiązaną do opieki tymczasowej, a gminą, zobowiązaną do opieki trwałej, i wreszcie, że według art. 2 powołanego wyżej rozporządzenia z 27 października 1933 r. umorzeniu podlegają nie tylko sumy, należne zakładom publicznym, a właściwie związkom samorządowym, które utrzymują zakłady opiekuńcze w wykonaniu ustawy o opiece społecznej, lecz także wszelkie sumy o charakterze publiczno-prawnym od związków samorządowych z tytułu sprawowania opieki społecznej bez względu na formę i sposób jej wykonywania.

Z powyższych wywodów skargi i odpowiedzi na nią władzy pozwanej wynika, że sporną między stronami jest jedynie kwestia, czy art. 2 powołanego wyżej rozporządzenia o sposobie uregulowania zaległych kosztów leczenia ubogich chorych i kosztów opieki społecznej obejmuje wszelkie w ogóle należności związków samorządowych z tytułu sprawowania opieki społecznej, powstałe przed 1 kwietnia 1931 r., czy też tylko sumy należne z tytułu sprawowania tej opieki zakładom publicznym, względnie odnośnym związkom samorządowym, utrzymującym te zakłady. Powołany przepis głosi, że umarza się sumy należne od związków samorządowych i od związków wspierania ubogich względem publicznych zakładów leczniczych i opieki społecznej z tytułu zakładowej lub poza zakładowej opieki społecznej, o ile należności te powstały przed dniem 1 kwietnia 1931 r. Z tekstu przytoczonego postanowienia, podkreślającego wyraźnie „sumy należne względem publicznych zakładów leczniczych i zakładów opieki społecznej“, wynika, że omawiany przepis ma na myśli tylko te sumy, które należą się odnośnym zakładom publicznym bądź za utrzymanie potrzebującego pomocy względnie opieki w odpowiednim zakładzie, bądź za udzielenie mu przez tenże zakład opieki poza zakładem, polegającej na umieszczeniu potrzebującego opieki u osoby prywatnej. Natomiast przepis ten nie obejmuje wcale wzajemnych pretensji między gminami o zwrot kosztów, poniesionych z powodu udzielenia przez nie opieki tymczasowej. Trafnie więc zarzuca skarżący, że przytoczony wyżej przepis omawianego rozporządzenia nie dotyczy wydatków gminy, zobowiązanej do udzielania opieki tymczasowej, na utrzymanie potrzebującego tej opieki w prywatnym zakładzie opiekuńczym, pomimo że roszczenie z tego powodu gminy, zobowiązanej do opieki tymczasowej, przeciw gminie zobowiązanej do trwałej opieki, posiada istotnie, jak to trafnie podnosi władza pozwana, charakter publiczno-prawny. Wyrażone przeto w zaskarżonym orzeczeniu i w odpowiedzi na skargę zapatrywanie władzy pozwanej, że w myśl art. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia Prezydenta R. P. z 27 października 1933 zostały umorzone wszystkie należności publiczno-prawne związków samorządowych z tytułu sprawowania opieki społecznej, o ile te należności powstały przed 1 kwietnia 1931 r., nie znajduje oparcia w powołanym przepisie prawa, a ponieważ władza pozwana, wychodząc z tego właśnie założenia, odmówiła skarżącemu prawa żądania od gminy m. st. Warszawy zwrotu opłaconych przez skarżącego kosztów utrzymania w prywatnym zakładzie opiekuńczym potrzebującej opieki Fr. R., należało zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem, uchylić.

Nr. 275. W wypadku odesłania ubogiego przez tymczasowo wspierający go Związek Ubogich do Związku, do jego

przyjęcia zobowiązanego, z pominięciem postępowania, przewidzianego na wypadek odmowy przejęcia w § 38 ustawy z 30 maja 1908 r. (Dz. Ust. Rz. str. 381), koszty przewiezienia ubogiego nie mogą obciążać Związku zobowiązanego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 22 lutego 1938 r. L. rej. 4238/35. Teza).

Miejskowy Związek Wspierania Ubogich w Działdowie, udzielał od dłuższego czasu wsparcie publiczne małoletniej sierocie Gertrudzie L. a to na koszt Miejsowego Związku Ubogich w Grudziądzu, gdzie wymieniona ma siedzibę wsparcia. Pismem z 3 września 1934 r. Zarząd Miejski w Działdowie zawiadomił Zarząd Miejski w Grudziądzu, że wobec nie przekazywania mu kosztów wsparcia za wymienioną sierotę nie jest w stanie nadal wsparcia zaliczkować i wobec tego odstawi ją do Grudziądza w dniu 15 września 1934, a nie otrzymawszy odpowiedzi, odstawił wymienioną rzeźwiście w dniu 22 września 1934 r.

Ponieważ Miejskowy Związek Popierania Ubogich w Grudziądzu, regulując zaległe koszty utrzymania L., odmówił zapłaty kosztów odstawienia jej do Grudziądza w kwocie 25 zł., Miejskowy Związek Wspierania Ubogich w Działdowie wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu, który wyrokiem z 26 marca 1935 r. L. Rej. S. 154/35 zasądził pozwanego na zapłacenie powodowi powyższej kwoty tytułem zwrotu kosztów przejazdu Gertrudy L. i jej konwojentki z Działdowa do Grudziądza, oraz na ponoszenie kosztów sporu.

W uzasadnieniu Sąd uznał, że skoro pozwany nie udzielił powodowi odpowiedzi na cytowane wyżej pismo z 3 września 1933, należy uznać, że milcząco zgodził się na jego decyzję, gdyż wniesienie sprzeciwu przeciw tej decyzji musiałoby wstrzymać jej wykonanie.

Z tych powodów Sąd uznał, że odstawienie L. nastąpiło legalnie, bo z wiedzą i zgodą pozwanego, bez naruszenia powołanych przez pozwanego przepisów § 32 ustawy o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia z 30 maja 1908 (Dz. Ust. Rz. str. 381).

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

Pozwany zarzuca, że odstawienie L. nastąpiło wbrew przepisom ustawy o siedzibie wsparcia, gdyż odesłanie osoby nie może wcześniej nastąpić, zanim Związek Ubogich, do którego potrzebujący opieki ma być odesłany, nie oświadczy gotowości przyjęcia. Pozwany powołuje się w tym względzie na komentarz Wohlers - Krech do § 32 ust. 5 wspomnianej ustawy.

Zarzut ten należało znać za trafny.

Według § 31 cytowanej ustawy z r. 1908 Związek obowiązany w myśl § 30 do zwrotu kosztów opieki społecznej, obowiązany jest również do przyjęcia osoby, potrzebującej wsparcia, we własną opiekę, o ile wsparcie nie jest potrzebne li tylko z powodu przejściowej niezdolności do pracy (§ 5 ustawy o swobodzie przesiedlania się z 1 listopada 1867 (Dz. Ust. Rz. str. 55)).

W związku z tym przepisem postanawia § 34 w ustępie 3, że jeżeli zdaniem wspierającego związku zachodzą warunki dla zakazania osobie wspieranej dalszego pobytu według cytowanego wyżej § 5 ustawy z 1 listopada 1867, a związek chce z tego uprawnienia korzystać, to winno to być wyrażnie zaznaczone w zawiadomieniu.

Dalej § 35 głosi, że jeżeli na zawiadomienie (tj. na zawiadomienie z § 34 ust. 1 o potrzebie udzielenia tymczasowego wsparcia, jak i z ustępu 2 tego artykułu, co do zamiaru wydalenia wspieranego) nie nadejdzie do 14 dni odpowiedź przyzwalająca Związkowi Wspierania Ubogich, do którego się zwrócono, to należy to uważać za odmowę roszczenia.

Wreszcie § 38 reguluje postępowanie, jakie ma miejsce wówczas, gdy

związek ubogich odmówi roszczenia o zwrot kosztów wsparcia lub o przyjęcie osoby potrzebującej wsparcia, którym według § 39 ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych z 1 sierpnia 1933 (Zb. Ust. Pr. str. 237) jest postępowanie sporno - administracyjne z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, orzekającym w pierwszej instancji.

O ile więc Sąd pierwszej instancji uznał brak odpowiedzi pozwanego na zawiadomienie o zamierzonym odesłaniu pozwanemu L. za zgodę na ten krok, a samo odesłanie za legalne, to takie stanowisko niezgodne jest z cytowanymi §§ 35 i 38 ustawy z r. 1908, gdyż w myśl tych przepisów brak odpowiedzi pozwanego uważać należało za odmowę i powód mógł domagać się prawa wydalenia L. jedynie w drodze skargi do Woj. Sądu Administracyjnego.

Skoro więc powód nie zastosował się do tych przepisów ustawy, lecz samowolnie przesiedlił L. do Grudziądza, to kosztą jej przejazdu i konwojowania nie mogą obciążać pozwanego. Powołany bowiem w skardze ustęp 2 art. 32 ustawy z r. 1908, głoszący, że koszty przewiezienia ponosić winien zobowiązany Związek Wspierania Ubogich, nie ma zastosowania w sprawie niniejszej, gdyż odnosi się on, jak cały ten §, do wypadków, gdy związek zobowiązany żąda przewiezienia osoby potrzebującej wsparcia w jego bezpośrednią opiekę.

Z tych powodów należało odwołanie uwzględnić.

Nr. 276. W sprawach o przyznanie ulg związkom samorządowym w spłacie należności na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych — ogólne przepisy, zawarte w ustawie z 10 marca 1932 r., poz. 336/35 Dz. Ust., i w rozporządzeniu Ministra Opieki Społecznej z 12 lipca 1935 r., poz. 353. Dz. Ust., zastąpione zostały przez przepisy dekretu Prez. Rz. z 14 listopada 1935 r., poz. 506 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z 27 stycznia 1938 r. L. rej. 1667/36).

Centralna Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa dla samorządu na posiedzeniu z dnia 20 stycznia 1936 r. powzięła decyzję w sprawie ulg w spłacie zobowiązań gminy miejskiej Sambor i orzekła z powołaniem się na art. 14 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r., poz. 846 Dz. Ust., w brzmieniu dekretu z dnia 14 listopada 1935 r., poz. 506 Dz. Ust. następujące ulgi w spłacie w stosunku do zobowiązań gminy miasta Sambor wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:

z tytułu zaległych składek na rzecz b. Kasy Chorych w Drohobyczu, b. Zakładu Ubezpieczeń od wypadków i b. Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych oraz z tytułu składek na rzecz Ubezpieczalni Społecznej, zaległych w okresie od 1 stycznia 1934 r. do 31 grudnia 1935 r.: a) umarza się zaległe odsetki i odsetki zwłoki, obliczone po dzień 31 grudnia 1935 r., b) odracza się spłaty należności do dnia 31 grudnia 1941 r., c) obniża się oprocentowanie na okres od dnia 1 stycznia 1936 r. do dnia 31 marca 1941 r., do 3‰, d) rozkłada się spłatę należności od 1 kwietnia 1941 r. na lat 20 w równych ratach półrocznych przy oprocentowaniu 4‰.

Decyzję Komisji w zacytowanej części z wyłączeniem orzeczenia co do zaległych składek na rzecz b. Kasy Chorych zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie i Ubezpieczalnia Społeczna w Drohobyczu, zarzucając, że zaskarżona decyzja narusza prawa skarżących instytucji, a ponadto jest niezgodna z przepisami i dotknęta istotną wadliwością postępowania.

...Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdza, że skarżące instytucje niesłusznie dopatrują się sprzeczności i przekroczenia kompetencji przez Komisję ze względu na przepisy rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 lipca 1935 r., poz. 353 Dz. Ust.

Rozporządzenie to, wydane w wykonaniu ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o spłacie zaległości podatkowych oraz zaległych składek i opłat na rzecz niektórych publiczno-prawnych instytucji ubezpieczeń, poz. 336/35 Dz. Ust., zawiera ogólne przepisy o przyznawaniu ulg w zakresie spłaty należności instytucjom ubezpieczeń, obejmujące ogół dłużników tych instytucji. Skoro zaś następnie wydane zostały akty prawodawcze z mocą ustawy, które dotyczą spłaty należności tymże instytucjom przez jedną wymienioną w tych aktach kategorię dłużników, a mianowicie przez związki komunalne, to rozporządzenia te, jako *lex specialis*, zastąpiły w przewidzianym w nich zakresie normę ogólną, która stanowi treść ustawy z 10 marca 1932 r. i rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dnia 12 lipca 1935 r.

W tym stanie rzeczy Trybunał nie mógł się w pomienionej dziedzinie dopatrzeć w zarzucanej skardze sprzeczności, luki lub dwutorowości.

Należy przy tym zaznaczyć, że skarżące instytucje bezpodstawnie ograniczają prawo Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu do przyznawania ulg z tytułu art. 14 ust. 2 pkt. 3) wyłącznie do rozkładania należności na raty. W pojęciu ulgi mieści się niewątpliwie nie tylko odroczenie spłat należności, lecz również obniżenie odsetek, lub umorzenie odsetek zaległych, co właśnie zostało w zaskarżonej decyzji miastu Sambor przyznane. Poza tym przepisy rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r. i dekretu z dnia 14 listopada 1935 r., zakreślając szerokie granice w przyznawaniu przez Komisję ulg w spłacie należności, nie nakładają również na Komisję Centralną obowiązku brania pod uwagę ewentualnych ulg, przyznawanych już dawniej związkom komunalnym przez Ministra Opieki Społecznej na mocy rozporządzenia z dnia 12 lipca 1935 r.

Nr. 277. 1. Uchwała magistratu, ustanawiająca taryfe opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych gminnych, wymaga w myśl art. 6 ust. 3 ustawy z 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych, poz. 359 Dz. Ust., zatwierdzenia władzy nadzorczej. Zatwierdzeniu takiemu podlegają również taryfy, uchwalone przed wejściem w życie tej ustawy.

2. Do zatwierdzania taryfy opłat cmentarnych w miastach, wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, właściwym jest w pierwszej i ostatniej instancji Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

(Wyrok N. T. A. z 10 listopada 1937 r. L. rej. 2022/34).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu, orzeczeniem z dnia 8 stycznia 1934 Nr. S. F. 98/5/1, odmówiło zatwierdzenia taryfy opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych gminnych m. Krakowa, ustalonej ostatnio uchwałą Magistratu m. Krakowa z dnia 4 września 1932 na podstawie upoważnienia Rady Miejskiej z dnia 14 listopada 1921 r. i poleciło jednocześnie Zarządowi Miejskiemu powzięcie w tej mierze nowej uchwały, uwzględniającej udzielone w tym orzeczeniu wskazówki Ministerstwa, i przedstawienie jej wraz z uzasadnieniem wysokości stawek opłat, Ministerstwu do zatwierdzenia.

Orzeczenie to zaskarżyła Gmina m. Krakowa do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wnosząc o jego uchylenie jako niezgodnego z obowiązującymi przepisami tak pod względem formalnym, jak też merytorycznym.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznawszy sprawę, uznał co następuje:

Trybunał wziął przede wszystkim pod rozwagę, jako najdalej idący

zarzut skargi, że uchwała Magistratu m. Krakowa z dnia 13 września 1932, uchwalająca taryfę opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych gminnych m. Krakowa, nie wymaga w ogóle zatwierdzenia władzy nadzorczej i zarzut ten uznał za nieuzasadniony, a to z następujących powodów:

Zarówno statut Gminy m. Krakowa, jak też art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, na które skarżąca Gmina się powołuje dla uzasadnienia swego stanowiska, utraciły w kwestii powyższej moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 17 marca 1932 o chowaniu zmarłych, poz. 359 Dz. Ust., która i jako *lex posterior* i jako *lex specialis* w stosunku do statutu m. Krakowa oraz ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych wprowadza w sposób całkiem wyraźny wymóg zatwierdzenia opłat na cmentarzach gminnych przez władze nadzorcze (ust. 3 art. 6), a ponadto uchyla z dniem wejścia jej w życie moc obowiązującą wszelkich przepisów prawnych w sprawach unormowanych tą ustawą (ust. 2 art. 18). Wprawdzie skarżąca Gmina wspomniany kategoriyczny przepis ustępu 3 art. 6 stara się w swej skardze osłabić przez związanie go z końcowym postanowieniem rzeczzonego ustępu 3 art. 6 „o ile inne przepisy prawne nie normują tej sprawy w sposób odmienny”, lecz zapatrywania tego nie mógł Trybunał uznać za trafne, jak to bowiem jasno wynika z odnośnego postanowienia ustawowego, zwrot ten odnosi się nie do opłat na cmentarzach gminnych, lecz do opłat, pobieranych na cmentarzach związkowych i osób prawnych, wymienionych w ustępie 3 wspomnianego art. 6 (związki religijne i inne wymienione osoby prawne oraz instytucje wojskowe). W związku z powyższym pozostaje do rozstrzygnięcia również kwestia, związana z odnośnym zarzutem skargi, czy na zasadzie powołanego wyżej przepisu ust. 3 art. 6 ustawy o chowaniu zmarłych, władze sprawujące nadzór nad gminami w sprawach finansowych, są uprawnione do sprawdzania i zatwierdzania taryf opłat cmentarnych na cmentarzach gminnych, ustalonych przez właściwe organa gminne w czasie przed wejściem w życie tejże ustawy, t.j. przed dniem 25 października 1932 r.

Otóż przede wszystkim stwierdzić należy, że w mowie będąca ustawa o chowaniu zmarłych, nie zawiera żadnego w tej kwestii wyraźnego przepisu, tym nie mniej jednak, wnosząc z całokształtu oraz ducha jej postanowień należy na powyższe pytanie odpowiedzieć twierdząco. Skoro bowiem ustawa ta sprawę chowania ciał osób zmarłych, zakładania, rozszerzania i zamykania cmentarzy, pobierania opłat za korzystanie z przewidzianych tam urządzeń cmentarnych i t. p., normując na nowo i jednolicie na całym obszarze Państwa — z wyjątkiem województwa śląskiego — stanowi w art. 18, że wchodzi ona w życie dopiero po upływie sześciu miesięcy od jej ogłoszenia (ust. 1), i że z tą chwilą dopiero tracą moc obowiązującą wszelkie przepisy prawne w sprawach, tą ustawą unormowanych (ustęp 2), to na zasadzie tego stanu prawnego należy dojść do wniosku, że pobierane legalnie na zasadzie obowiązujących do tego czasu przepisów prawnych opłaty cmentarne winny być w owym okresie dostosowane do przepisów tej ustawy, a zatem, że władze nadzorcze są uprawnione do żądania przedłożenia sobie odnośnych taryf opłat cmentarnych do sprawdzenia i wyrażenia swej zgody na pobieranie w mowie będących opłat w formie zatwierdzenia rzeczonych taryf. Natomiast gdyby stanąć na stanowisku skargi i przyjąć, iż wspomniana taryfa opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych gminnych m. Krakowa, jako uchwalona przez Magistrat m. Krakowa, przed wejściem w życie wspomnianej kilkakrotnie ustawy o chowaniu zmarłych na podstawie wówczas obowiązujących przepisów i wobec tego nie podlega już kontroli i zatwierdzeniu przez władzę nadzorczą na zasadzie rzeczzonego przepisu ustępu 3 art. 6 w mowie będącej ustawą o chowaniu zmarłych, to stanowisko takie uzależniałoby wprowadzenie w życie odnośnych postanowień tejże ustawy jedynie od woli danego zarządu gminnego i w ten sposób mogłoby je uczynić zu-

pełnie iluzorycznym, co niewątpliwie byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Z tych przeto powodów Trybunał uznał odnośny zarzut skargi na niezasadniony.

Wreszcie, o ile skarga, dla uzasadnienia zbędności zatwierdzenia uchwał o opłatach cmentarnych, powołuje się na ustęp 1 art. 65 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294/23 Dz. Ust.), to w tej mierze zauważyć należy, że tenże art. 65 w końcowym zdaniu ustępu 5 zawiera przepis, iż „pozostają w mocy dotychczasowe uprawnienia władz skarbowych i nadzorczych w sprawach budżetowych i finansowych”.

Według ustępu 3 art. 6 wspomnianej ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu (poz. 359 Dz. Ust.) opłaty cmentarne na cmentarzach gminnych „podlegają zatwierdzeniu władzy, sprawującej nadzór nad gminami w sprawach finansowych”. Jakże zaś władze powołane są do sprawowania nadzoru nad gminami w sprawach finansowych, określa art. 36 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/32 Dz. Ust.) w brzmieniu, nadanym mu w ustępie 4 art. 130 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.). Z brzmienia tego artykułu wynika, że władzą nadzorczą w stosunku do miast, wydzielonych z powiatowych związków samorządowych, a więc i w stosunku do m. Krakowa, jest wydział wojewódzki.

W myśl jednak art. 37 wymienionej wyżej ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych — aż do wprowadzenia w życie samorządu wojewódzkiego władzą nadzorczą właściwą do działania w miejsce wydziału wojewódzkiego, jest Minister Spraw Wewnętrznych, działający w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Ministrowie ci mogą przekazać swoje uprawnienia w tym zakresie całkowicie lub częściowo podległym im bezpośrednio władzom państwowym. Wprawdzie w § 120 rozporządzenia z dnia 23 listopada 1932 r. (poz. 937 Dz. Ust.) wymienieni ministrowie przekazali też wojewodom szereg uprawnień i obowiązków nadzorczych, wpływających dla nich z art. 36 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, lecz w szeregu przekazanych uprawnień nie ma prawa do zatwierdzania opłat na cmentarzach gminnych. Wynika z tego, że do zatwierdzania tych opłat w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych właściwym jest w I i ostatniej instancji w toku postępowania administracyjnego Minister Spraw Wewnętrznych, działający w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Stanowisko to nie jest sprzecznym — jak twierdzi to skarżąca Gmina m. Krakowa w swej skardze — z przepisami artykułów 87 i 65 ust. 3 ustawy z dnia 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust. Skoro bowiem według całkiem jasnego przepisu cyt. wyżej ustępu 3 art. 6 ustawy z dnia 17 marca 1932 opłaty cmentarne na cmentarzach gminnych podlegają zatwierdzeniu władzy, sprawującej nadzór nad gminami w sprawach finansowych, a kwestię władz nadzorczych i ich postępowania w tych sprawach normuje powołana wyżej ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/32 Dz. Ust. Część czwarta art. 36—42), która z uwagi na przepis art. 130 ustęp 2 wspomnianej ustawy z 23 marca 1933, nie utraciła mocy obowiązującej, to w konsekwencji przyjąć należy, że w kwestii omawianej powołanymi są wyłącznie powyższe przepisy (części IV) tejże ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w brzmieniu ustalonym co do art. 36 w ustępie 4 cyt. art. 130 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. A gdy w myśl przepisów rzeczonyj ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych — jak to wyżej wywiedziono — do zatwierdzenia w mowie będących opłat jest właściwym Minister Spraw Wewnętrznych, a decyzje jego są ostateczne w administracyjnym toku instancji, uznać należało, że powyższe stanowisko władzy pozwanej w tej

mierze nie jest również sprzeczne ani z odnosnymi przepisami prawa o postępowaniu administracyjnym (poz. 341/28 Dz. Ust.), ani też z postanowieniami art. 38 wspomnianej kilkakrotnie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

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

Nr. 278. Podział majątku gminy pomiędzy rozdzielone części tej gminy należy przeprowadzić stosunkowo do kwoty, w jakiej każda z gmin przyczyniła się do nabycia wspólnego majątku, lub też stosownie do siły podatkowej poszczególnych części gminy, jeśli majątek został nabyty z ogólnych funduszy gminy, opartych na podatkach.

(Wyrok N. T. A. z 2 listopada 1937 r. L. rej. 5107/35).

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1926 r. (poz. 771 Dz. Ust.) z obszaru gminy Helenów powiatu błońskiego wydzielone zostało z dniem 1 stycznia 1927 r. osiedle Letnisko-Brwinów, z którego została utworzona samodzielna gmina. Wydział Powiatowy w Grodzisku-Mazowieckim na podstawie art. 104 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. poz. 294 Dz. Ust. i art. 3 ustawy z dnia 22 września 1922 r. poz. 770 Dz. Ust. decyzją z dnia 26 stycznia 1934 r. między gminami Helenów i Letnisko-Brwinów dokonał podziału majątku...

Wniesionego od tej decyzji odwołania gminy Helenów Urząd Wojewódzki Warszawski zaskarżonym do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczeniem z dnia 24 maja 1935 r. Nr. SA. III. 9—7 nie uwzględnił.

Rozpatrując skargę, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał m. in. co następuje:

...Natomiast co do drugiego zarzutu skargi, dotyczącego przyjętej przez władzę pozwaną z powołaniem się na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 24 lutego 1931 r. do L. Rej. 799/29 (Zb. wyr. Nr. 356 A) podstawy podziału majątku między zainteresowane gminy, to zważywszy: że — zgodnie z treścią uzasadnienia powołanego wyroku — wobec braku specjalnych przepisów, określających zasady, jakimi należy się kierować przy podziale majątku gminnego pomiędzy poszczególne części tej gminy, oddzielone od całości, należy oprzeć się w tym względzie na przyjętych w obowiązującym kodeksie cywilnym ogólnych zasadach prawnych normujących podział wspólnej własności; że przy zastosowaniu tych zasad do podziału wspólnego majątku w wypadku, jak niniejszy — należy podzielić majątek stosunkowo do kwoty, w jakiej każda z gmin przyczyniła się w swoim czasie do nabycia wspólnego majątku; że wprawdzie w wyroku tym Trybunał orzekł, iż podział majątku gminnego odbyć się winien stosownie do siły podatkowej poszczególnych części terytorium gminy, to jednakże taką zasadę ustalili dla tych wypadków, w których podlegający podziałowi majątek nabyty został z ogólnych funduszy gminy, opartych na podatkach; że w rozpatrywanej sprawie, jak świadczy dołączona do skargi w odpisie uchwała zebrania gminnego gm. Helenów z dnia 19 października 1918 r., a czemu władza pozwana nie przeczy — całkowite koszty nabycia podlegającego podziałowi majątku pokryte zostały ze specjalnego funduszu, utworzonego ze składek w określonej jednakowej dla wszystkich właścicieli gruntów w gminie wysokości z każdej morgi gruntu (przy czym ściśle ustalenie kwot wpłaconych na ten cel przez każdą z obecnych gmin nie nastręcza trudności); że więc — zgodnie z cytowanym wyrokiem — w niniejszym wypadku nie siła podatkowa poszczególnych części terytorium gminy, lecz rzeczywisty udział tych terytoriów w pokryciu kosztów nabycia wspólnego majątku winien być przyjęty za podstawę jego podziału. — Naj-

wyższy Trybunał Administracyjny w pominięciu przez władzę przy rozstrzygnięciu o podstawie podziału będącego w mowie majątku okoliczności, dotyczących sposobu pokrycia kosztów nabycia tego majątku, dopatrywał się wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącej gminy i zaskarżone orzeczenie w odnośnej części uchylił z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 279. Jeśli Urząd Wojewódzki przy podziale majątku między gminami wiejskimi przyzna nieruchomość, przeznaczoną na siedzibę urzędu gminy, nie tej gminie, na której obszarze nieruchomość ta się znajduje, to z uwagi na przepis § 5 ustęp 3 rozp. III Min. Spr. Wew. z 2 sierpnia 1934 r., poz. 688 Dz. Ust., winien decyzję swą w tej mierze oprzeć na obiektywnych ustaleniach okoliczności, usprawiedliwiających umieszczenie siedziby urzędu gminnego na obszarze gminy sąsiedniej.

(Wyrok N. T. A. z 2 listopada 1937 r. L. rej. 5023/35).

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1926 r. (poz. 771 Dz. Ust.) z obszaru gm. Helenów pow. błońskiego wydzielone zostało z dniem 1 stycznia 1927 r. osiedle Letnisko-Brwinów, z którego została utworzona samodzielna gmina. Wydział Powiatowy w Grodzisku Mazowieckim na podstawie art. 103 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., i art. 2 ustawy z dnia 22 września 1922 r., poz. 770 Dz. Ust. decyzją z dnia 26 stycznia 1934 r. między gminami Helenów i Letnisko-Brwinów, dokonał podziału majątku oszacowanego przez specjalną komisję protokólnie w dniu 18 stycznia 1934 r. na sumę złotych 21.700, z której według podziału przyznano gm. Helenów zł. 13.561 gr. 47 i gm. Letnisko-Brwinów zł. 8.138 gr. 53, przy czym postanowił nieruchomość, w której mieści się urząd gminny, pozostawić na własność gminie Helenów, zobowiązując ją do spłaty gminie Letnisko-Brwinów kwoty zł. 8.138 gr. 53. Wniesionego od powyższej decyzji odwołania gm. Letnisko-Brwinów, Urząd Wojewódzki Warszawski zaskarżonym do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczeniem z dnia 24 maja 1935 r. nie uwzględnił, utrzymując w mocy decyzję Wydziału Powiatowego.

Rozpatrując skargę gm. Letnisko-Brwinów, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał co następuje:

Dotyczące organizacji samorządu gminnego w b. Królestwie Polskim przepisy (Zb. Pr. Ces. ros. tom II wyd. 1892 r.) przewidują, że siedziba urzędu gminnego ma się znajdować na terytorium, podległym gminie, tę samą zasadę, wynikającą zresztą z samej natury potrzeb i zadań zarządu gminą, utrzymuje również rozporządzenie III Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 sierpnia 1934, w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 688 Dz. Ust.), stanowiąc w § 5 ustęp 3), że siedziba urzędowa gminy, „powinna być z reguły położona na obszarze danej gminy wiejskiej, a w wyjątkowych przypadkach na obszarze gminy sąsiedniej”. Jakkolwiek ocena, czy w odniesieniu do poszczególnej gminy zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniający odstąpienie od powyższej zasady, należy do uznania władzy orzekającej, tym niemniej ocena ta nie może być dowolna, lecz musi opierać się na obiektywnych ustaleniach okoliczności, stanowiących co najmniej poważną przeszkodę do zachowania powyższej reguły i usprawiedliwiających tym samym umieszczenie siedziby urzędowej gminy na obszarze gminy sąsiedniej. Odnośny zarzut skargi, dotyczący niesłusznego przyznania nieruchomości na rzecz gminy Helenów, o ile oparty jest na wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego Nr. 356/31 Zb. wyr. nie jest trafny, gdyż w wyroku tym Trybunał tej kwestii nie przesądził i nawet jej nie rozpatrywał, stwierdzając jedynie stan faktyczny w tej materii. Natomiast, jak wynika z tre-

ści zaskarżonego orzeczenia — władza pozwana jako jedynę usprawiedliwienie pozostawienia przy podziale majątku nieruchomości, w której mieści się urząd gminny gm Helenów, na własność tejże gminy, mimo, że nieruchomość ta znajduje się na obszarze skarżącej gminy Letnisko-Brwinów, podaje okoliczność, że gm. Helenów łatwiej może spłacić skarżącą gminie przypadającą z podziału tej nieruchomości na jej rzecz kwotę, jako mniejszą, aniżeli gdyby gmina skarżąca z tegoż tytułu obowiązana została spłacić gminie Helenów kwotę, która jest znacznie większa i zbyt obciążałaby na dłuższy okres czasu budżet skarżącej gminy. Gdy jednakże gmina skarżąca, powołując się na bezspornie przypadające jej od gminy Helenów w chwili rozstrzygnięcia o podziale wierzytelności, przy zarachowaniu, których kwota spłaty obciążałaby jej budżet w stopniu nieznacznym, tym samym zakwestionowała słuszność stanowiska władzy, o ile chodzi o stanowiącą również i jej obowiązek ochronę własnych jej interesów, to obowiązkiem pozwanej władzy było przed ostatecznym załatwieniem sprawy przeprowadzić w ramach, zakreślonych art. 44—48 i 92 prawa o postępowaniu administracyjnym poz. 341/28 Dz. Ust. postępowanie wyjaśniające celem obiektywnego ustalenia, czy i w jakim stopniu pozostawienie spornej nieruchomości na własność skarżącej gminie i zachowanie przez to reguły z § 5 ustęp (3) powołanego rozporządzenia poz. 688 Dz. Ust. zaszkodziłoby w znaczny sposób finansowym i gospodarczym interesom gminy skarżącej. Zaznaczyć przy tym wypada, że jakkolwiek okoliczność, iż w omawianej nieruchomości mieści się siedziba urzędowa zarządu gminy Helenów, sama przez się nie ma decydującego znaczenia przy rozstrzygnięciu sprawy podziału wspólnego majątku i w szczególności przy decydowaniu, której z zainteresowanych gmin ma ona przypaść z podziału, gdyż sprawa umieszczenia siedziby urzędowej zarządu gminnego należy do innego zakresu administracji samorządowej i uregulowana jest specjalnymi przepisami, — tym nie mniej powinna była być wzięta pod uwagę o tyle, o ile w niniejszym wypadku wiąże się ona z koniecznością dla skarżącej gminy ponoszenia kosztów na wynajem lokalu pod siedzibę urzędu gminnego, kiedy na jej obszarze znajduje się nieruchomość na ten cel właśnie w swoim czasie nabyta i przeznaczona, a równocześnie stwarza się anormalne położenie, polegające na tym, że gm. Helenów ma w tej nieruchomości siedzibę urzędową swego zarządu, co wbrew wyrażonemu w odpowiedzi na skargę poglądowi władzy pozwanej, — jest dopuszczalne tylko w wyjątkowych wypadkach, zgodnie bowiem z odnośnymi przepisami o organizacji samorządu gminnego (Zb: Pr. Ces. tom II) i rozporządzenia III Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 sierpnia 1934 poz. 688 Dz. Ust. siedziba urzędowa gminy powinna z reguły znajdować się na obszarze podległym gminie. Zaniechanie przez władzę pozwaną przeprowadzenia wyżej wskazanego postępowania wyjaśniającego z uwzględnieniem całokształtu stosunków faktycznych uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny w odniesieniu do tej części zaskarżonego orzeczenia za naruszenie form postępowania ze szkodą skarżącej gminy.

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

Nr. 280. 1. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie zmiany granic gmin wiejskich i miast, nie stanowiących odrębnych powiatów miejskich dla celów administracji państwowej, wydane na podstawie art. 104 rozp. Prez. Rz. z 19 stycznia 1928 r., poz. 86 Dz. Ust., w brzmieniu rozp. Prez. Rz. z 3 grudnia 1932 r., poz. 895 Dz. Ust., nie są wyłączone z pod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

2. Ani powołany art. 104 ani inne przepisy nie określają

trybu ani formy wzywania zainteresowanych ciał samorządowych do składania opinii w przedmiocie zmiany granic wiejskich i miast, a tym samym nie wymagają, aby opinia ta była odpowiedzią na pytania ściśle sformułowane.

(Wyrok N. T. A. z 25 lutego 1938 r. L. rej. 6485/34).

Wojewoda Pomorski pismem z dnia 18 kwietnia 1934 r. Nr. SA 10/6 zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych z wnioskiem o zmianę granic m. Brodnicy przez przyłączenie do niej szeregu obszarów z gmin sąsiednich, uzasadniając tę zmianę koniecznością wyrównania granic m. Brodnicy i zniesienia wzajemnych enklaw, t. j. m. Brodnicy i sąsiednich gmin, a wszystko w związku z zamierzoną reformą ustroju gminnego zgodnie z art. 103 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr. 35 poz. 294).

Na powyższy wniosek Wojewody, uzupełniony opiniami wszystkich zainteresowanych ciał samorządowych Minister Spraw Wewnętrznych po zapoznaniu się z treścią uchwał zainteresowanych gmin wiejskich, obszarów dworskich i m. Brodnicy ogłosił w Dz. U. R. P. z dnia 30 maja 1934 r. Nr. 44 poz. 388 rozporządzenie o zmianie granic m. Brodnicy i gmin sąsiednich, opierając je na art. 104 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 19 stycznia 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 86 w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 3 grudnia 1932 r. Dz. U. R. P. Nr. 109 poz. 895.

Rozporządzenie to, wbrew uchwale gminy Karbowo, wyłącza z jej terytoriów szereg parcel, przeciw czemu gm. Karbowo wniosła skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Skarga zarzuca, że art. 104 cyt. ust. ogranicza swobodne uznanie Ministra obowiązkiem wysłuchania interesowanych ciał samorządowych. Opinia ta winna być odpowiedzią na pytania ściśle sformułowane wskazujące, że odpowiedź na nie ma być przyjęta przez Ministra Spraw Wewnętrznych, jako wysłuchanie ciała samorządowego po myśli art. 104 cyt. ust. W danym wypadku zapytanie skierowane w tej sprawie przez Wydział Powiatowy do gminy Karbowo miało charakter zbyt ogólny i niejasny, wydana więc na skutek tego zapytania opinia gminy nie mogła mieć charakteru opinii zainteresowanego ciała samorządowego, wymaganej przez ustawę, przez co całe postępowanie jest dotknięte wadliwością, a decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych jest wydana z obrazą art. 104 cyt. ust. w części dotyczącej gm. Karbowo.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpatrując sprawę, rozpatrzył przede wszystkim zażut władzy pozwanej, dotyczący właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego w tej sprawie. Władza pozwana zarzuca w swej odpowiedzi, że rozporządzenie wydane na podstawie art. 104 cyt. ustawy nie podpada pod kategorię orzeczeń i zarządzeń, o których mowa w art. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 27 października 1932 r. Dz. Ust. R. P. Nr. 94 poz. 806, a które to określenia wypełniają pojęcia decyzji wydanych w toku postępowania administracyjnego, wymienionych w art. 72 Rozporządzenia Prezydenta R. P. o postępowaniu administracyjnym poz. 341/928 D. Ust. Gdy w myśl art. 65 w Konstytucji z 1921 r. sprawa podziału administracyjnego zastrzeżona jest dla drogi ustawodawczej, to akty wydane w tej sprawie na podstawie uprawnienia ustawowego przez poszczególnych Ministrów należy uważać za rozporządzenia władzy, o których mówi ostatni ustęp art. 3 Konstytucji, a więc za normy, które stanowią ogólnie o prawach i obowiązkach obywateli. Takie normy nie mogą dochodzić do skutku w sposób przewidziany dla decyzji w prawie o postępowaniu administracyjnym, ani nie mogą pod względem formalnym odpowiadać postanowieniom art. 72 — 81 tego prawa ani pod względem ich zmiany nie mogą podlegać ograniczeniom art. 95 do 102. Te normy nie mogą również podpadać pod art. 73 Konstytucji a ich legalność może być

badana w myśl art. 81 Konstytucji jedynie na tle pewnych konkretnych decyzji, wydanych w wykonaniu i na podstawie tych rozporządzeń.

Zarzut ten uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za nieuzasadniony.

Władza pozwana w uzasadnieniu zarzutu niewłaściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego zupełnie niesłusznie łączy tę sprawę z kwestią, czy przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym mają zastosowanie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczących podziału administracyjnego Państwa. Przeważna część wywodów władzy pozwanej zmierza do wykazania, że rozporządzenia te nie są decyzjami w rozumieniu art. 72 tego prawa, a co za tym idzie nie mają charakteru orzeczeń i zarządzeń, o których mowa w art. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust. Wywody te oparte są na tym założeniu, że oba te artykuły mówią o orzeczeniach i zarządzeniach, że zatem określone w nich oba rodzaje aktów administracyjnych, do których mają zastosowanie oba te rozporządzenia, są dla nich obu identyczne. Otóż założenie to uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za nieuzasadnione, jako nie poparte żadnym przepisem prawnym. Każde z tych rozporządzeń ma swój własny zakres mocy obowiązującej, a użyte dla jego określenia terminy muszą podlegać wykładni specjalnej, dla każdego z tych rozporządzeń ze względu na ich cel i charakter, oraz w związku z innymi przepisami tego właśnie rozporządzenia, wobec czego interpretacja przepisów art. 72 prawa o postępowaniu administracyjnym i art. 3 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym są od siebie zupełnie niezależne. Zgodnie z tym, gdy kwestia ewentualnego zastosowania do zaskarżonego obecnie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych przepisów prawa o postępowaniu administracyjnym nie jest przedmiotem skargi ani też rozporządzenia te nie powołują się na przepisy tego prawa, Najwyższy Trybunał Administracyjny pominął te wywody władzy pozwanej, które wykazują, że zaskarżone rozporządzenie nie może być traktowane jako decyzja w rozumieniu art. 72 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 22 marca 1928 r. poz. 341 Dz. Ust.

Słuszne jest twierdzenie władzy pozwanej, że rozporządzenia o podziale administracyjnym należą do norm o charakterze ogólnym, opartych na specjalnym upoważnieniu ustawy, regulujących daną sprawę ze względu na interes publiczny i wprowadzających daleko idące następstwa w różnych dziedzinach administracji państwowej. Jednak żaden przepis ani powołanej ustawy konstytucyjnej, ani prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie uzasadnia wyłączenia kompetencji Najwyższego Trybunału Administracyjnego do rozpatrywania legalności tego rodzaju norm. Przeciwnie, kompetencja ta uzasadniona jest zarówno art. 73 Konstytucji z 1921 r. (oraz art. 70 p. b) ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. poz. 227 Dz. Ust.), gdyż rozporządzenie zaskarżone jest niewątpliwie aktem administracyjnym; również jest ona uzasadniona art. 1-ym prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, gdyż jest ono „zarządzeniem, wchodzącym w zakres administracji rządowej”. Jedynym ograniczeniem, jakie z prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym wynika dla możliwości rozpatrywania skargi w niniejszym wypadku, mógłby być przepis art. 49 tego prawa, w świetle którego musi być rozpatrywane uprawnienie strony skarżącej do zaskarżenia orzeczenia lub zarządzenia przed Trybunałem. W świetle też tego przepisu należy rozpatrywać zarzut władzy pozwanej, że legalność rozporządzenia w sprawie podziału administracyjnego nie może podlegać zaskarżeniu w myśl powołanego art. 73 Konstytucji z 1921 r., lecz że może ona być badana jedynie w myśl art. 81 tej Konstytucji na tle pewnych konkretnych decyzji wydanych w wykonaniu i na podstawie tych rozporządzeń. Podniesiony poprzednio charakter tych rozporządzeń, jako norm ogólnie obowiązujących, ogranicza możliwość stron do wnoszenia skargi przeciw nim, gdyż strony mogą najczęściej wykazać zgodnie z cyt. art. 49 naruszenie ich praw jedynie w wypadkach konkretnych decyzji wydanych

na ich podstawie. W danym jednak wypadku skarżąca gmina powołuje się na to, że właśnie przez wydanie tego rozporządzenia prawo jej zostało naruszone i to w sensie dwojakim — zarówno przez to, że część jej terytorium została przyłączona do innej gminy, a poza tym przez to, że przy wydaniu tego rozporządzenia naruszono zastrzeżone skarżącej w ustawie prawo do wyrażenia opinii w sprawie projektowanej zmiany granic. Gdy zaś zaskarżone rozporządzenie Ministra Spraw Wewn. z 24 maja 1934 r. poz. 388 Dz. Ust. rzeczywiście wyłącza z gminy Karbowo wskazane w nim parcele, włączając je do miasta Brodnicy, i gdy według art. 104 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 19 stycznia 1928 r. w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 3 grudnia 1932 r. poz. 895 Dz. Ust. rozporządzenie takie przychodzi do skutku po wysłuchaniu opinii zainteresowanych ciał samorządowych, do których należy także gmina Karbowo, należało uznać, że gmina Karbowo była uprawniona do wniesienia skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w tej sprawie.

Przechodząc do rozpatrywania zarzutów skargi, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał podniesiony zarzut wadliwości postępowania za nieuzasadniony. Słusznie podniosła pozwana władza, że ani art. 104, powołanego rozporządzenia Prezydenta R. P. ani inne przepisy nie określają trybu i formy wzywania władz samorządowych do składania opinii w tym artykule przewidzianych. Jak wynika z akt sprawy, Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Brodnicy pismem z dn. 25 września 1933 r. zawiadomił sołtysa w Karbowie o wysuniętej w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 marca 1933 koncepcji wyłączenia z gminy wiejskiej Karbowo osiedla Niskie brodno, jeziora Niskie — brodno, dworca kolejowego wraz z laskiem powiatu i Gajdy — załączając szkic sytuacyjny i polecił zwołać posiedzenie rady gminnej celem powzięcia uchwały w tej sprawie. Rada gminy Karbowo na posiedzeniu z dnia 8 października 1933 r. postanowiła „nie oddać projektowanych przez Wydział Powiatowy terenów gminy Karbowo do gminy miejskiej Brodnica”, przy czym szczegółowo uмотywowała uchwałę odmowną. Tę odmowną opinię władza powiatowa a następnie Urząd Wojewódzki z odpowiednim wyjaśnieniem przedłożył Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Wobec tego sprawa wyłączenia tych właśnie obszarów, do których odnosi się zaskarżone rozporządzenie, była przedmiotem obrad Rady gminnej w Karbowie i z jej opinii zaznajomiło się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych łącznie z opiniami innych zainteresowanych związków samorządowych. W ten sposób stało się zadość postanowieniom formalnym powołanego art. 104, poruszone zaś w skardze zarzuty co do niejasnego brzmienia pisma Wydziału Powiatowego w Brodnicy z dnia 25 września 1933 r. i powołania się w nim na ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego są bez znaczenia, gdyż z pisma tego wynika jasno, że odnosi się ono do zamierzonego wyłączenia z gminy wymienionych obszarów i w ten sposób było ono rozumiane przez Radę Gminną w Karbowie, której uchwała słusznie została uznana przez władzę pozwaną jako odnośna opinia w sprawie, której dotyczyło zaskarżone rozporządzenie.

Gdy zaś poza ograniczeniem, wynikającym z obowiązku zasięgnięcia opinii zainteresowanych ciał samorządowych w sprawach podziału administracyjnego, opartych na art. 104 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 19 stycznia 1928 r. w brzmieniu poz. 845/32 Dz. Ust., władze uprawnione są do rozstrzygnięcia według swobodnej oceny, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazłszy w postępowaniu władzy pozwanej zarzucanej w skardze wadliwości postępowania, oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 281. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, do którego doszła w drodze odwołania sprawa zatwierdzenia uchwały Rady Miejskiej o przyjęciu darowizny nieruchomości na rzecz gminy miejskiej — może odmówić w trybie art. 38

Dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz. Pr. P. P. poz. 140/19, zatwierdzenia tej uchwały z uwagi na to, że darowiznę tę uważa za niezgodną z dobrymi obyczajami (art. 18 Dekretu o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów, Dz. Pr. P. P. poz. 215/19), aczkolwiek sprawa w trybie przepisany dla zatwierdzania darowizn nie była rozpoznawana.

(Wyrok N. T. A. z dn. 30 listopada 1937 r. L. rej. 5574/34. Zasada prawna).

Urząd Wojewódzki w Łodzi decyzją z dnia 8 maja 1931 r. odmówił zatwierdzenia uchwały Rady Miejskiej miasta Łodzi z dnia 15 maja 1930 r., mocą której przyjęto jako darowiznę od Towarzystwa Przemysłowo-Handlowego „Flewalko” 3 działki gruntu, wymienione w akcie, sporządzonym u Notariusza Rossmanna w Łodzi w dniu 17 kwietnia 1928 r. Nr. 1086, i zaakceptowano oświadczenie do tegoż aktu, złożone przez Prezydenta m. Łodzi Ziemięckiego i ławnika Izdebskiego. Jako powód odmowy zatwierdzenia wymieniono okoliczność, że poszerzenie ulic jest realizacją planu zabudowy, który nie uzyskał jeszcze zatwierdzenia władzy, oraz niedopuszczalność warunków, pod jakimi Magistrat m. Łodzi zezwolił na dysponowanie wymienionymi w akcie nieruchomościami.

Magistrat m. Łodzi wniósł na powyższą decyzję Wojewody odwołanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i w odwołaniu tym podniósł, że 1) uchwała Rady Miejskiej z dnia 15 maja 1930 r. dotyczy przyjęcia darowizny 3-ch działek gruntu, przeznaczonych na rozszerzenie ulic miejskich, a nie samej sprawy rozszerzenia ulic, które oczywiście będzie mogło nastąpić po zatwierdzeniu planów zabudowy przez władzę; uchwała ta stanowi akt przygotowawczy na wypadek możliwości rozszerzenia ulic i takie przezorne postępowanie w gospodarce miejskiej, jakie zastosowano w danym wypadku, jest jedynie celowe i wskazane; 2) że co do warunków Magistratu, to odnośny zarzut władzy jest bezprzedmiotowy, skoro Towarzystwo „Flewalko” warunki te zaakceptowało i wykonało.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 28 sierpnia 1931 r., powołując się na art. 93 i 94 prawa o postępowaniu administracyjnym, odwołanie oddaliło z powodów przytoczonych przez Wojewodę.

Na skutek skargi Magistratu m. Łodzi, Najwyższy Trybunał Administracyjny wyrokiem z dn. 13 grudnia 1933 r. w sprawie L. Rej. 9677/31 orzeczenie Ministerstwa uchylił z powodu wadliwego postępowania, którego dopatrywał się w tym, że władza pozwana wbrew przepisom art. 94 i 75 prawa o postępowaniu administracyjnym i wyjaśnieniom, zawartym w wyroku Trybunału z dn. 11 marca 1933 L. Rej. 5379/31, nie uzasadniła swojego orzeczenia, lecz ograniczyła się do powołania się na motywy przytoczone przez Urząd Wojewódzki.

Wobec powyższego Ministerstwo wydało z dniem 23 marca 1934 nowe orzeczenie, którym również oddaliło odwołanie Magistratu m. Łodzi od decyzji Urzędu Wojewódzkiego z dn. 8 maja 1931 z następujących powodów:

„1) wbrew twierdzeniu rekurentów, że uchwała zakwestionowana nie jest sprzeczna z obowiązującymi przepisami, a mianowicie z art. 43 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16 lutego 1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, który to artykuł przewiduje możliwość wywłaszczania gruntu w związku z regulacją miasta, nie przewiduje natomiast bezpłatnego odstąpienia gruntu, a przeciwnie sprowadza się dana sprawa do takiego stanu rzeczy, gdyż od uczynienia darowizny zostało uzależnione wbrew przepisom art. 43 zatwierdzenie planu parcelacyjnego gruntów, należących do firmy „Flewalko”; 2) wbrew twierdzeniom rekurentów, że zarzut Pama Wojewody o niedopuszczalności umowy gminy m. --

Łodzi z firmą „Flewalko” jest nieistotny, ponieważ warunki podyktowane przez Zarząd Miejski m. Łodzi firmie „Flewalko” zostały przez tę ostatnią wykonane — uznać należy za błędny, ponieważ wykonanie warunku nie przesądza o jego legalności, a niewątpliwie niedopuszczalną jest rzeczą, jako sprzeczną z dobrymi obyczajami — opatrzenie aktu administracyjnego warunkiem o charakterze prywatno-prawnym”.

I to orzeczenie zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Magistrat m. Łodzi, wywodząc, że jest ono niezgodne z przepisami ustawy i wyjaśnieniami Trybunału, zawartymi w wyroku z dnia 13 grudnia 1933 w sprawie L. rej. 9677/31.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Z akt wynika, że do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi sprawą przyjęcia przez gminę miejską darowizny działek gruntu, dokonanej przez Towarzystwo Przemysłowo Handlowe „Flewalko”, wpłynęła z uwagi na przepisy art. 21 i 38 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz. Pr. poz. 140. Przepisy te wymagają uzyskania zgody władzy nadzorczej na nabycie przez gminę miejską nieruchomości jak również na przyjęcie darowizny na jej rzecz.

Odmawiając zatwierdzenia uchwały miejskiej m. Łodzi o przyjęciu darowizny gruntów wyżej wymienionych, władza pozwana odmowę swoją uzasadniła tym, że darowizna ta jest spreczna z dobrymi obyczajami oraz przepisami art. 43 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, poz. 202 Dz. Ust.

Uzasadniając w tym względzie swoje stanowisko, władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu oświadcza, że za niezgodne z dobrymi obyczajami uważa zamieszczenie w akcie administracyjnym warunku o charakterze prywatno-prawnym. Chodzi tu mianowicie o uchwałę Magistratu m. Łodzi z dnia 7 lutego 1928 r. Nr. 129, którą Magistrat zatwierdził w trybie art. 30 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast, poz. 372 Dz. Ust., plan podziału nieruchomości, stanowiących własność sukcesorów Eugeniusza i Julii Gundelachów, i zezwolił na sprzedaż działek tych, uzależniając jednak swoje zezwolenie od uprzedniego odstąpienia przez sprzedawców bezpłatnie na własność gminy miejskiej wskazanych w uchwale działek, przeznaczając je na urządzenie względnie poszerzenie ulic. W wykonaniu tego właśnie warunku zeznany został akt darowizny przez nabywcę parceli firmy „Flewalko” a przyjęcie tej darowizny stanowi treść uchwały Rady Miejskiej, której zatwierdzenia władza pozwana odmawia. Władza pozwana zatem uznała, że Magistrat m. Łodzi, urzędując w charakterze władzy budowlanej, niezgodnie z prawem i z dobrymi obyczajami zamieścił w swojej decyzji o zatwierdzeniu planu parcelacyjnego warunek nieprzewidziany w przepisach budowlanych, na mocy których wydawał decyzję, a polegający na żądaniu od petentów świadczenia na rzecz gminy o charakterze prywatno-prawnym, uzależniając przy tym od wykonania tego świadczenia możliwość wykorzystania przez petentów uprawnień, które winien był oceniać ze stanowiska przepisów ustawy. Należy zaznaczyć, że niezgodność z dobrymi obyczajami, jako przyczynę niezatwierdzenia aktu darowizny, przewiduje art. 118 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów Dz. Pr. poz. 215.

Wobec takiego zatem uzasadnienia Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpatrując przede wszystkim kwestię niezgodności omawianej darowizny z dobrymi obyczajami w granicach p. 2 art. 6 prawa z dnia 27 października 1932 r. Dz. Ust. R. P. poz. 806, nie znajduje podstawy, ażeby zaskarżoną decyzję uważać za powziętą dowolnie, względnie z przekroczeniem granic, swobodnemu uznaniu określonych, a to wobec braku w ustawie ograniczenia swobody decyzji władzy w pomienionym kierunku, — ani by przyjęte przez władzę pozwaną motywy uznać za sprzeczne z przepisami ustawy, lub niezgodne ze stanem akt.

Dalszy zarzut skargi co do bezpodstawności powołania się władzy pozwanej na naruszenie przez Magistrat art. 43 prawa budowlanego, poz. 202 Dz.Ust., jest już dla tego nietrafny, gdyż powołanie się to należy rozumieć nie tak, jak to wywodzi skarżąca gmina, jakoby przepis powyższy władza pozwana uważała za wykluczający możliwość nabycia przez miasto gruntów, potrzebnych na regulację miasta, przez darowiznę ze strony osób zainteresowanych, lecz w tym znaczeniu, że przepisy tego artykułu, przyznające gminie miejskiej prawo do nabycia potrzebnych jej do regulacji gruntów, w razie nie nabycia ich z wolnej ręki, przez wywłaszczenie za odszkodowaniem, tym samym wykluczają prawo domagania się od zainteresowanych odstąpienia takich gruntów bezpłatnie na rzecz gminy, a właśnie za pośredni wynik takiego domagania się władza uważa wspomnianą darowiznę.

Powolywanie się gminy skarżącej na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 17 listopada 1933 r. L. Rej. 9602/31 nie jest trafne, gdyż aczkolwiek wyrok ten zapadł w sprawie analogicznej, jednak za skarżone orzeczenie w tej sprawie oparte było na odmiennych przesłankach (niezgodność z art. 99 Konstytucji), a Trybunał w motywach wyroku zastrzegł, że kwestii sprzeczności darowizny z dobrymi obyczajami, podniesionej w odpowiedzi na skargę, nie rozpatruje.

Z tych wszystkich powodów i zważywszy, że skarga nie zawiera zarzutów, ażeby w trybie postępowania administracyjnego zostały naruszone ze szkoda dla skarżącej gminy formy postępowania administracyjnego, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł w zarzutach skargi podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i wobec tego skargę, jako niezasadzoną, oddalił.

Nr. 282. Postępowanie dyscyplinarne przeciwko funkcjonariuszowi powiatowego związku samorządowego, aczkolwiek dekret z dn. 4.II.1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej nie ustalił trybu postępowania dyscyplinarnego, powinno być przeprowadzone z zachowaniem istotnych form każdego postępowania, mającego na celu wykrycie prawdy materialnej, a więc i z zachowaniem kontradiktoryjności.

(Wyrok S. N. z dn. 1 grudnia 1937 r. Nr. C. I. 3299/36).

Zważywszy, że S. Sz. wytoczył powództwo przeciwko powiatowemu związkowi samorządowemu w S. o 3,488 zł. tytułem wynagrodzenia za zwolnienie z pracy bez wypowiedzenia na trzy miesiące, odprawy za przesłużony czas w wysokości trzymiesięcznej pensji i wynagrodzenia za niewykorzystane urlopy;

że pozwany powiatowy związek samorządowy powództwa nie przyznał, twierdząc, że powód, pełniący funkcje sejmikowego agronoma, został zwolniony za uchybienia służbowe na zasadzie orzeczenia dyscyplinarnego, że wobec tego w myśl obowiązującego strony statutu emerytalnego nie może rościć pretensji do wynagrodzenia z powodu natychmiastowego rozwiązania umowy, jak również do odprawy, wynagrodzenia zaś za urlop nie może dochodzić, ponieważ nie zgłosił tego żądania we właściwym czasie;

że Sąd Okręgowy powództwo oddalił, a Sąd Apelacyjny wyrok pierwszej instancji zatwierdził, z założenia, że powód zwolniony za uchybienia służbowe w drodze dyscyplinarnej, a w myśl orzeczenia Sądu Najwyższego Nr. 425/1934 r. trafność takiego orzeczenia pod względem materialnoprawnym nie podlega sprawdzeniu przez sądy powszechne;

że w skardze kasacyjnej powód żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi pominięcie tej istotnej okoliczności, że dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej, przewidując w art. 37 sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez wydział powiatowy, nie ustalił trybu postępowania dy-

scyplinarnego wobec czego do takiego postępowania w myśl art. 9 u. p. c. należało stosować per analogiam przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym urzędników państwowych i wtedy jedynie orzeczenia dyscyplinarne wiązałyby Sąd;

że zarzut powyższy nie zasługuje na uwzględnienie, brak bowiem w dekreście z dnia 4 lutego 1919 roku o tymczasowej ordynacji powiatowej szczegółowych przepisów, określających tryb postępowania dyscyplinarnego, nie upoważnia jeszcze, by stosować w przypadku per analogiam przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym urzędników państwowych, gdyż prawo specjalnie nie może być stosowane per analogiam;

że słusznie natomiast zarzuca skarga kasacyjna pominięcie przez Sąd Apelacyjny tej istotnej okoliczności, że postępowanie dyscyplinarne niezależnie od tego, czy ustawa lub statut przewidują jego tryb, powinno być przeprowadzone z zachowaniem istotnych form każdego postępowania, mającego na celu wykrycie prawdy materialnej, a jak w przypadku, ustalenie winy pracownika, a więc z zachowaniem kontradiktoryjności; w przypadku z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie widać, by powód miał możliwość zapoznania się z całym obciążającym go materiałem, zdobytym podczas dochodzenia dyscyplinarnego, widoczne jest natomiast, że komisja dyscyplinarna, zadawalnijąc się wyjaśnieniem powoda, danym w toku dochodzenia, nie wezwwała go na rozprawę i nie przesłuchiwała;

że takiego orzeczenia, wydanego bez zachowania w postępowaniu dyscyplinarnym istotnych zasad kontradiktoryjności, nie mógł Sąd Okręgowy uznać za wiążące sądy powszechne i winien był, zgodnie z żądaniem strony, poddać je ocenie co do trafności pod względem materialno-prawnym, Sąd Najwyższy wyrok Sądu Apelacyjnego uchylił.

Nr. 283. 1. Przy powzięciu uchwały Rady Miejskiej w myśl art. 69 (4) ustawy z 25 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., ustalenie quorum winno się odbywać na podstawie faktycznej ilości radnych i członków Zarządu Miejskiego, nie zaś ustawowej. (Zasada prawna).

2. Wezwanie władzy, skierowane na podstawie art. 69 (2) tejże ustawy do organu związku samorządowego o usunięcie uchybień, braków i nieprawidłowości w gospodarce samorządowej, winno stanowić osobny akt władzy i nie może być zastąpione uwagami i zastrzeżeniami, komunikowanymi gminie przy sposobności zatwierdzenia preliminarzy budżetowych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 30 grudnia 1937 r. L. rej. 3660/34).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 27 lutego 1934 r. rozwiązało zgodnie z wnioskiem Wojewody Warszawskiego Radę Miejską i Zarząd Miejski m. Płocka, ponieważ organa te nie wykonywały ciążących na nich zadań, wynikających z ciężkiego stanu finansowego miasta, wykazując całkowitą beczynność, nieudolność i niedbałość i naraziły miasto na znaczne straty.

Decyzję powyższą w części, dotyczącej rozwiązania Rady Miejskiej, zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w trybie art. 69 ustawy samorządowej rozwiązana Rada Miejska, wywodząc w skardze, że zarzuty zawarte w zaskarżonym orzeczeniu w odniesieniu do Rady Miejskiej w Płocku są niesłuszne, a ponadto nie zostały przez władzę zachowane przepisy art. 69 p. 2 ustawy samorządowej.

Władza pozwana wnosi o pozostawienie skargi bez rozpatrzenia lub oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył na wstępie, jako najdalej idący wniosek władzy pozwanej o pozostawienie skargi bez rozpoznania, a to z powodu braku legitymacji do wniesienia skargi przez zespół osób, w których, imieniu wniesiono skargę. Wniosek ten władza pozwana opiera na poglądzie, że uchwała o wniesienie skargi zapadła przy nienależytym komplecie członków Rady Miejskiej m. Płocka, albowiem quorum należy obliczać nie od faktycznej, lecz ustawowej ilości radnych i członków zarządu miejskiego, a w takim razie do kompletu brakuje jednej osoby, przy tym władza powołała się na stałą swoją w tej mierze praktykę, załączając na dowód okólnik z dnia 9 listopada 1921 r. Nr. 151.

Wywodów tych władzy pozwanej Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał za trafne już z tego względu, że załączony okólnik ma na względzie wyłącznie wykładnię przepisów dekretu o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r. Dz. Pr. poz. 140, który co do obliczenia quorum na posiedzeniach rad miejskich szczegółowych postanowieniach nie zawiera. W danym jednak wypadku rozchodzi się o uchwałę Rady Miejskiej powziętą z mocy przepisów nie wspomnianego dekretu, lecz ustawy z dnia 23 marca 1933 r. D.U.R.P. poz. 294, a mianowicie z mocy art. 69 ustęp 4 tej ustawy. Otóż ustawa ta wyszczególnia przypadki, kiedy obliczenie kompletu rady miejskiej względnie zarządu winno się odbywać według ustawowej liczby członków (art. 36, 37, 44, 66); z powyższego wynika, że prawodawca uważa ten sposób ustalenia quorum za wyjątkowy, wymagający specjalnego zastrzeżenia, co do innych zatem przepisów teże ustawy, takiego zastrzeżenia nie zawierających, należy przyjąć, że te przepisy takiego obliczania quorum już nie wymagają. Skoro więc i w odnoszących się do niniejszego przypadku przepisach art. 69 ustęp 4 ustawy ośnośnego zastrzeżenia również brak, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że władza niesłusznie zarzuca, iż przy wydawaniu decyzji o wniesienie skargi przez Radę Miejską m. Płocka do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w niniejszej sprawie nie było należytego kompletu i w związku z tym wniosku o pozostawienie skargi bez rozpoznania z mocy art. 61 p. 5 prawa z dnia 27 października 1932 r. D.U.R.P. poz. 806 — nie uwzględnia.

Przechodząc wobec tego do rozpoznania zarzutów skargi, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Komentując przepisy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. D.U.R.P. poz. 294 o częściowej zmianie ustroju samorządowego Najwyższy Trybunał Administracyjny wyrokiem w sprawie o rozwiązaniu Rady Miejskiej m. Poznania L. Rej. 6437/35 wyjaśnił, że rozwiązanie Rady Miejskiej jest tak głębokim wkroczeniem władzy nadzorczej w samoistność związku samorządowego, że ośnośne decyzje władzy winny zawierać szczegółowe, wyczerpujące uzasadnienie powziętego przez władzę zarządzenia.

W tym celu art. 69 wymienia szczegółowo okoliczności, które upoważniają władzę nadzorczą do powzięcia decyzji o rozwiązaniu rady, pozatym prawo wydania samej decyzji przyszuje nie władzy bezpośrednio nadzorczej w stosunku do danego związku komunalnego lecz hierarchicznie wyższej, wreszcie dopuszcza wydanie decyzji o rozwiązaniu po uprzednim wezwaniu rady do usunięcia stwierdzonych uchybień, braków i nieprawidłowości w określonym terminie i ustaleniu, że wezwaniu temu nie uczyniono zadość.

Otóż należy stwierdzić, że wymogom tym zaskarżone orzeczenie, o ile chodzi o Radę Miejską m. Płocka, — nie odpowiada.

Orzeczenie to po wykazaniu niepomysłnego stanu finansowego miasta Płocka i środków podjętych przez władzę celem uzdrowienia finansów miejskich — zawiera tylko ogólnikowe zarzuty, iż akcja władzy napotykała na opór ze strony organów miejskich, że organa te wykazywały całkowicie beczynność, nieudolność i niedbałość, przez co naraziły miasto na znaczne straty. W czym się jednak miał wyrazić ten opór, beczynność, nieudolność ze strony Rady Miejskiej m. Płocka zaskarżone orzeczenie nie wymienia. W szczególności nie wyjaśniono, w jakiej mierze Rada Miejska

ma być uznana za odpowiedzialną za wspomniane w orzeczeniu uchybienia. W szczególności nie wyjaśniono, w jakiej mierze Rada Miejska ma być uznana za odpowiedzialną za wspomniane w orzeczeniu nie wykonanie planu reorganizacji biur lub nienależyte funkcjonowanie lub pobieranie zaliczek przez członków Zarządu Miasta. A należy mieć na względzie, iż Rada Miejska po myśli art. 1 ust. 1 ustawy jest organem gminy stanowiącym i kontrolującym, podczas gdy organem zarządzającym i wykonawczym miasta jest Zarząd Miejski, który jest odpowiedzialny na należyte kierowanie sprawami bieżącymi. Działalność Rady Miejskiej wyraża się w podejmowaniu odnośnych uchwał, których nieścisłość lub nielegalność może być ewentualnie wykazana. Należy przy tym zaznaczyć, że skarżąca Rada Miejska zaprzecza w skardze, ażeby dopuściła się ze swej strony jakichkolwiek uchybień lub czyniła przeszkody organom rządowym w ich staraniach przy porządkowaniu gospodarki miejskiej.

Z akt poza tym nietylko nie wynika, ażeby władza pozwana umożliwiła organom miejskim m. Płocka, a w szczególności Radzie Miejskiej, oświadczenie się co do zarzutów stawianych tym organom przez Urząd Wojewódzki Warszawski lecz, jak to słusznie podnosi skarga, nie uczyniła zadość wspomnianym wyżej wymogom ustępu 2 art. 69 ustawy, a mianowicie zaniechała wezwać organa miejskie do usunięcia stwierdzonych uchybień, braków i nieprawidłowości w wyznaczonym terminie do wykonania tego zarządzenia. Upomnienie takie dało by właśnie organom miejskim sposobność do wyjaśnienia sprawy i w szczególności usprawiedliwienia swojego postępowania. Ponadto wystosowanie upomnień stanowi, jak to wyjaśniono w zacytowanym na wstępie wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 7 grudnia 1936 r., warunek niezbędny dla wydania zarządzenia o rozwiązaniu upominanego organu komunalnego. Upomnienie takie jako zagrożone powzięciem decyzji o rozwiązaniu organu miejskiego — winno stanowić osobny akt władzy i nie może być zastąpione wbrew oświadczeniu władzy w odpowiedzi władzy na skargę uwagami i zastrzeżeniami, komunikowanymi gminie przez Wojewodę przy sposobności zatwierdzenia preliminarzy budżetowych. Zresztą powołane przez władze decyzje Wojewody przy zatwierdzaniu budżetu m. Płocka w r. 1930/31 i 1931/32 zawierają tylko po wykazaniu niepomyślnego stanu gospodarki miejskiej m. Płocka — oświadczenie, że za należyte wykonanie budżetu Wojewoda czyni odpowiedzialnymi Magistrat i Prezydenta miasta, którzy zresztą są za to odpowiedzialni i z samego prawa, natomiast co do Rady Miejskiej specjalnych wytknięć lub oskarżeń nie zawierają.

W tych warunkach stwierdzając, że orzeczenie zaskarżone w stosunku do Rady Miejskiej m. Płocka zapadło wbrew wywodom władzy pozwanej, zawartym w odpowiedzi na skargę, bez należytego zgrupowania i ujawnienia materiału dowodowego a w związku z tym bez należytego uzasadnienia i poza tym z naruszeniem przepisów art. 69 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 284. Władzy nadzorczej służy z mocy art. 50 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. poz. 294 Dz. Ust. prawo odmowy według swobodnego uznania zatwierdzenia osoby wybranej na stanowisko prezydenta względnie wiceprezydenta miasta również w wypadku, gdy wybranego uprzednio zwolniono od wykazania się cenzusem wykształcenia i praktyką, oraz pomimo, że odmowa następuje już po upływie próbnego okresu rocznego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 kwietnia 1938 r. L. rej. 4661/36. Teza).

Rada Miejska m. Grudziądza na posiedzeniu z dnia 19 listopada 1934 r., wybrała na stanowisko wiceprezydenta miasta Z. M.

Minister Spraw Wewnętrznych zgodnie z orzeczeniem Wojewody Pomorskiego pismem z dnia 2 marca 1935 r. skierowanym do tegoż Wojewody, powołując się na art. 49 ust. 7 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. udzielił M. zwolnienia od wykazania się cenzusem wykształcenia i praktyką, wymaganą w myśl ustępu 5 tegoż artykułu, pod warunkiem odbycia jednorocznego okresu próbnego, zastrzegając, że decyzja w sprawie zatwierdzenia wyboru M. nastąpi w zależności od wyników wspomnianego okresu próbnego.

Następnie jednak Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z 23 lipca 1936 r. odmówił na podstawie art. 50 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. zatwierdzenia wyboru M. na stanowisko wiceprezydenta m. Grudziądza.

Decyzję tę zaskarżył M. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywołując w skardze, że decyzja ta nie odpowiada przepisom art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym, a zatem zachodzi tu wadliwość postępowania, oraz, że jest ona niezgodna z przepisami zawartymi w ust. 3 art. 50 ustawy z dnia 23 marca 1933 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., w art. 50 (ust. 2) zapewnia władzom nadzorczym prawo zatwierdzania wyborów zawodowych wójtów, burmistrzów, wiceburmistrzów, prezydentów miast i wiceprezydentów, a Trybunał, komentując przepisy tego artykułu w wyroku z dnia 27 grudnia 1936 r. L. Rej. 10373/33 wyjaśnił, że w tych sprawach władza nadzorcza nie jest skrepowana żadnymi ograniczeniami i może decydować o odmowie zatwierdzenia według całkowitego swobodnego uznania, nie będąc obowiązana do motywowania swoich decyzji.

Skarżący jednak twierdzi, że skoro w jego sprawie zapadła już decyzja uprzednia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 2 marca 1935 r., mocą której został on zwolniony od wykazania się cenzusem wykształcenia i praktyką, to tym samym władza nadzorcza już ograniczyła na przyszłość swoją kompetencję w sprawie zatwierdzenia jego na stanowisko wiceburmistrza i mogła odmówić zatwierdzenia tylko uzasadniając odmowę niepomysłnym dla skarżącego wynikiem próbnego okresu jego urzędowania.

Wywody te nie są jednak uzasadnione. Z powołanej przez skarżącego decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych przede wszystkim wynika, że wybór skarżącego na stanowisko wiceburmistrza m. Grudziądza nie został zatwierdzony, że skarżący został dopuszczony do urzędowania próbnego i że władza zastrzegła, iż zatwierdzenia udzieli w zależności od wyników okresu próbnego.

W tym stanie rzeczy należy wziąć pod uwagę przepis art. 50 ust. 3 tejże ustawy z dnia 23 marca 1933 r., który upoważnia władzę do odmowy zatwierdzenia wyboru osób, zwolnionych od wykazania się cenzusem wykształcenia lub praktyką — w okresie próbnym — w każdej chwili, stanowiąc, iż taka odmowa powoduje wygaśnięcie mandatu. Skarżący jednak uważa, że prawo to służyło władzy nadzorczej w stosunku do niego tylko w okresie rocznym oznaczonym jako okres próbny a skoro okres ten przeminął, nabył on prawo domagania się zatwierdzenia.

Wniosek taki jednak nie wynika ani z brzmienia zacytowanego przepisu ustawy, ani z treści decyzji Ministerstwa z dnia 2 marca 1935 r. W decyzji tej bowiem władza pozwana, zastrzegając sobie zatwierdzenie skarżącego na stanowisku wiceburmistrza w zależności od wyników okresu próbnego, tym samym wyłączała możliwość komentowania swojej decyzji w tym kierunku, że po upływie próbnego okresu rocznego, o ile nie nastąpiła odmowa zatwierdzania skarżącego, mógłby się on uważać za zatwierdzonego automatycznie na swoim stanowisku, jak również z treści tego zastrzeżenia nie da się wyprowadzić i samo ograniczenie się władzy

co do swobodnej i wszechstronnej, a nie tylko fachowej oceny przydatności skarżącego do pełnienia funkcji wiceprezydenta, co wyklucza obowiązek uzasadnienia odmownej decyzji.

Również i zacytowany przepis art. 50 nie uzasadnia poglądu skarżącego, skoro bowiem upoważnia on władzę nadzorczą do odmowy zatwierdzenia wyboru i w czasie trwania okresu próbnego, to z tego wynika tylko, że wyznaczenie rocznego okresu próbnego nie stwarza jeszcze prawa nabytego, dla osoby zainteresowanej co do przebywania na stanowisku w ciągu całego tego okresu, a może ona być pozbawiona stanowiska i przed końcem roku, natomiast wyprowadzanie z tego przepisu wniosku, iż po ukończeniu próbnego okresu odmowa już nastąpić nie może, lub musi być wywołana okolicznościami spowodowanymi urzędowaniem próbnym, w treści tych postanowień uzasadnienia nie znajduje, przeciwnie wywód taki należy uznać za niezgodny z zasadniczym tezę artykułu przepisem o konieczności uzyskania katerygrycznej decyzji o zatwierdzenie przez władzę nadzorczą wyborów na stanowiska przełożonych gmin miejskich, co wyklucza wszelkie w tej mierze domniemanie. Sam zaś upływ jednorocznego okresu nie skutkuje automatycznie zmiany charakteru stanowiska osoby poddanej próbie.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

Nr. 285. Zmiana przez władzę nadzorczą kwoty, przeznaczonej na wynagrodzenie niezawodowego wiceburmistrza i ławników, wstawionej do budżetu gminy miejskiej, przedstawionego władzy do zatwierdzenia, zarządzona z mocy art. 53 ustawy z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., § 8 i 13 rozp. Prez. Rzpl. z 17 czerwca 1924 r., poz. 522 Dz. Ust., i rozp. Ministrów Spr. Wew. i Skarbu z 6 grudnia 1932 r.; poz. 71/33 Dz. Ust., ze stanowiska celowości — nie podlega ocenie w tym kierunku przez Najwyższy Trybunał Administracyjny, powołany do oceny zarządzeń władz ze stanowiska legalności.

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 kwietnia 1938 r. L. rej. 2468/36. Teza).

Wydział Powiatowy w Radomsku uchwałą z 7 października 1935 r. zatwierdził budżet m. Radomska na rok 1935/36, wprowadzając jednak doń szereg zmian.

Po zapoznaniu się z treścią uchwały Zarząd Miejski i Rada Miejska m. Radomska postanowiły odwołać się do Urzędu Wojewódzkiego odnośnie niektórych skreśleń, dokonanych przez Wydział Powiatowy na sumę 22.910 zł.

Wojewoda Łódzki decyzją z dnia 11 marca 1936 r. odwołania nie uwzględnił i utrzymał w mocy uchwałę Wydziału Powiatowego, z wyjątkiem niektórych kredytów.

Decyzję Wojewody w części, zatwierdzającej uchwałę Wydziału Powiatowego, a zakwestionowanej przez miasto, zaskarżył Magistrat m. Radomska do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodząc w skardze, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z art. 53 ustawy z 23 marca 1933 r., przyjmując stan faktyczny sprzecznie z ujawnionym w aktach.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje: Jak wynika z akt i z odpowiedzi na skargę, władze nadzorcze wprowadziły do preliminarza budżetowego miasta Radomska, uchwalonego przez Zarząd i Radę Miejską na rok 1935/36, pewne zmiany przez skreślenie względnie obniżenie pozycji po stronie wydatków, gdyż w preliminarzu tym nie była

wcale przewidziana pozycja na opłatę zobowiązań gminy. Ponieważ miasto znalazło się w bardzo trudnych warunkach gospodarczych, a pozycje po stronie dochodów nie mogły być zwiększone, przeto wstawienie do budżetu wspomnianej wyżej pozycji mogło być osiągnięte tylko przez zmniejszenie innych uchwalonych przez gminę wydatków. Należy zaznaczyć, że według przepisów, zawartych w rozporządzeniu Prez. Rz. z dnia 27 października 1932 r., 809 Dz. Ust. gmina miała obowiązek wstawienia do swego budżetu kwoty niezbędnej dla spłaty długów, opartych na tytułach prywatno-prawnych, skierowanych do egzekucji, a władze nadzorcze winne przestrzegać, ażeby obowiązek ten był przez gminę właściwie wykonany (art. 8).

A zatem w sprawie niniejszej władza pozwana miała podstawę prawną do wstawienia odnośnej pozycji do budżetu a w związku z tym do wprowadzenia w budżecie takich zmian, któreby umożliwiły wprowadzenie do wydatków gminy tej pozycji bez naruszenia równowagi budżetu. Skarżąca gmina nie podnosi w skardze zarzutów, ażeby władza w tym kierunku przekroczyła swoje uprawnienia lub naruszyła obowiązujące przepisy. Natomiast skarżąca gmina wywodzi, że słusznie, z korzyścią dla miasta i zgodnie z ustawą przewidziała w budżecie diety dla wiceburmistrzów i ławników. Niewątpliwie z cytowanego przez gminę art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., 294 Dz. Ust., wynika, że gmina ma prawo a nie obowiązek przyznać przewidziane tamże wynagrodzenie za pracę wiceburmistrzowi i ławnikom, lecz należy stwierdzić, że władza pozwana nie zakwestionowała legalności uchwały gminy w tym względzie, redukując przewidziane na ten cel kwoty, kierowała się wyłącznie koniecznością poczynienia oszczędności w budżecie i ze stanowiska celowości uznała za możliwe obniżenie i tych pozycji. Ponieważ z przepisów art. 53 ust. 3 nie wynika, ażeby wydatek na ten cel był dla gminy obowiązkowy i tym bardziej, ażeby obowiązywało wynagrodzenie w określonej wysokości, przeto obniżenie przez władzę tych pozycji budżetowych nie może być uważane za naruszenie przepisów ustawy.

Należy przy tym zaznaczyć, że w myśl przepisów rozp. Prez. Rz. z 17 czerwca 1924 r., (§ 8 i 13), poz. 522 Dz. Ust., oraz rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu z dnia 6 grudnia 1932 r., (§ 56), poz. 71/33 Dz. Ust. władzy nadzorczej służy prawo kontroli przedkładanych jej budżetów związków komunalnych nie tylko ze stanowiska legalności, lecz również ze stanowiska celowości. Natomiast N.T.A. z mocy art. 1 prawa z dn. 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust., powołany jest do oceny ostatecznych orzeczeń i zarządzeń władz wyłącznie ze stanowiska legalności, wobec tego zarzuty, podnoszone w skardze gminy m. Radomska, zarówno co do obniżenia przez władzę nadzorczą kwot, przeznaczonych na wynagrodzenie wiceburmistrza i ławników, jak i zmian, zaprowadzonych w pozycjach, przewidujących wydatki na cele opieki społecznej, zmierzające do udowodnienia konieczności utrzymania tych pozycji według preliminarza dla dobra miasta, a zatem kwestionujące dokonane przez władze zmiany ze stanowiska celowości, nie mogą być przez Trybunał uwzględnione.

Nr. 286. Ani ustawa z 10 marca 1932 r., poz. 328 Dz. Ust., ani rozporządzenie z 25 czerwca 1932 r., poz. 580 Dz. Ust., nie zawierają przepisu, któryby z mocą wsteczną pozbawiał gminę nabytego do dnia 31 sierpnia 1932 r. prawa pobierania na swój rachunek kosztów egzekucyjnych.

(Wyrok N. T. A. z dn. 14 stycznia 1938 r. L. rej. 6192/35).

W toku lustracji, dokonanej dnia 30 listopada 1932 r. w Magistracie m. Wilna w odniesieniu do akcji poboru podatków od nieruchomości, od lokali i od placów budowlanych, stwierdził delegat Izby Skarbowej w Wilnie, że gmina m. Wilna po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów

z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (poz. 580 Dz. U.) nadal pobiera na swój rachunek (względnie w niektórych wypadkach jednocześnie także na rachunek Urzędu Skarbowego) koszty egzekucyjne, w szczególności za wezwania i zajęcia, spowodowane zaległościami podatkowymi, których egzekucja na podstawie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (poz. 328 Dz. Ust.) oraz na podstawie wyżej powołanego rozporządzenia należy do wyłącznej właściwości urzędów skarbowych.

Izba Skarbowa w Wilnie wezwwała Magistrat do zaprzestania poboru na rachunek własny wymienionych kosztów egzekucyjnych i zażądała przedłożenia wykazu kwot zainkasowanych z powyższego tytułu. Na to wezwanie Magistrat wyjaśnił, że pobierane na rachunek własny kwoty egzekucyjne stanowiły zaległą należność za czynności egzekucyjne, dokonane przez Magistrat do dnia 31 sierpnia 1932 r.

Gdy Izba Skarbowa następnie ponownie wezwwała Magistrat do wykonania wymienionego swego zarządzenia, wniósł Magistrat odwołanie do Ministerstwa Skarbu z prośbą o uchylenie zarządzenia Izby Skarbowej. Ministerstwo Skarbu decyzją z dnia 18 czerwca 1935 r. odwołania nie uwzględniło.

Ta decyzja jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Niesporne jest między stronami, że wezwania i zajęcia, za które od zalegających z podatkami płatników należały się opłaty, były przez Magistrat skarżącej Gminy dokonane do dnia 31 sierpnia 1932 r. zgodnie z obowiązującymi do tego dnia przepisami, oraz że po myśli § 126 ust. (1) powołanego rozporządzenia z dn. 25 czerwca 1932 r. odnośne czynności egzekucyjne, wszczęte przez Magistrat przed dniem 1 września 1932 r. miały być nadal prowadzone przez właściwe urzędy skarbowe według przepisów powyższego rozporządzenia. W rozpoznawanym sporze chodzi więc tylko o takie wypadki, w których opłaty egzekucyjne za wezwania i zajęcia przez Magistrat do dnia 31 sierpnia 1932 r. legalnie dokonane, wpłacili zobowiązani w Magistracie skarżącej Gminy po tym dniu.

Przedmiotem sporu jest zatem kwestia, czy skarżąca Gmina po dniu 31 sierpnia 1932 r. miała prawo pobierać na swój rachunek kwoty egzekucyjne za wezwania i zajęcia, dokonane przez siebie do dnia 31 sierpnia 1932 r. odnośnie do podatków, których egzekucja na podstawie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. poz. 328 Dz. U. oraz na zasadzie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. poz. 580 Dz. U. należy od 1 września 1932 do wyłącznej właściwości urzędów skarbowych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznaje za uzasadnione stanowisko skargi, że gmina miała prawo powyższe opłaty egzekucyjne pobrać na swój rachunek także po dniu 31 sierpnia 1932 r. W powyższych wypadkach bowiem prawo do konkretnych opłat egzekucyjnych nabyła gmina przed dniem 1 września 1932 r. na zasadzie przepisów, które do tego czasu obowiązywały. Nabyte przed dniem 1 września 1932 r. prawo do tych opłat nie zostało następnie bynajmniej uchylone wskutek tego, że — jak odpowiedź na skargę podnosi — z dniem uzyskania mocy obowiązującej rozporządzenia z dnia 25 czerwca 1932 uległy zawieszeniu na czas jego obowiązywania wszelkie dotychczasowe przepisy sprzeczne z postanowieniami tego rozporządzenia oraz wszystkie przepisy, dotyczące przedmiotów, unormowanych w tym rozporządzeniu (§128 ust. 2). Ani bowiem wyżej powołana ustawa z dnia 10 marca 1932 r., ani rozporządzenie z dn. 25 czerwca 1932 r. nie zawierają przepisu, któryby z mocą wsteczną pozbawiał gminę nabytego do dnia 31 sierpnia 1932 r. prawa do powyższych opłat. W szczególności też nie może wywołać takiego skutku powołany w za skarżonym orzeczeniu § 126 ust. (2) rozporządzenia z 25 czerwca 1932 r., według którego opłaty egzekucyjne nie będą pobierane w myśl przepisów tego rozporządzenia, o ile w sprawach wszczętych pobrano je już od zobo-

wiązanego za wszystkie czynności egzekucyjne w myśl przepisów dotychczasowych.

Z przepisu tego wynika niewątpliwie, że ma on na celu zapobiec podwójnemu wzgl. ponownemu pobieraniu opłat egzekucyjnych w wypadkach, w których w myśl przepisów, obowiązujących przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z dn. 25 czerwca 1932 r., pobrano je już od zobowiązanego za wszystkie czynności egzekucyjne. Nie daje ten przepis natomiast podstawy do wniosku, wysnuwanego z niego w zaskarżonym orzeczeniu i w odpowiedzi na skargę, jakoby omawiane kwoty egzekucyjne po wejściu w życie cytowanego rozporządzenia nie przypadały poprzedniej władzy egzekucyjnej, mimo dokonania przez nią czynności egzekucyjnych, lecz urzędowi skarbowemu.

Wobec powyższego stanu rzeczy należało zaskarżone orzeczenie uchylić, jako niezgodne z prawem.

Nr. 287. 1. Orzeczenia Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu, wydawane z mocy art. 14 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Prez. Rz. z dnia 14 listopada 1935 r., Dz. Ust. poz. 506, podlegają zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

2. Orzeczenia wskazanej wyżej Komisji Centralnej, zawierające postanowienia o redukcji kapitałowej należności, przypadającej od gminy miejskiej na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych — wobec postanowień ustawy z dnia 29 marca 1937 r., Dz. Ust. poz. 151, uważać należy za powzięte w granicach kompetencji Komisji.

3. Komisję Centralną w postępowaniu w sprawach rozstrzyganych z mocy zacytowanego art. 14 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r. do dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministrów Skarbu i Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 1936 r., Dz. Ust. poz. 460, obowiązywały ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym, zawarte w rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej z dnia 22 marca 1928 r., Dz. Ust. poz. 341.

(Wyrok N. T. A. z dn. 27 stycznia 1938 r. L. rej. 2107/36. Tezy).

Centralna Komisja Oszczędnościowo - Oddłużeniowa dla samorządu w dniu 17 stycznia 1936 r. orzekła szereg ulg w spłacie zobowiązań gminy miejskiej m. Kowla, a w tej liczbie w stosunku do zobowiązań gminy m. Kowla wobec instytucji ubezpieczeń społecznych.

Uchwałą powyższą zaskarżyły do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oraz Ubezpieczalnia Społeczna w Kowlu, wywodząc, że uchwała ta narusza prawa skarżących oraz istotne formy postępowania administracyjnego.

Rozpoznając skargę oraz odpowiedzi władzy pozwanej i osoby przywołanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny wziął przede wszystkim pod uwagę zgłoszony przez władzę pozwaną w odpowiedzi na skargę wniosek o pozostawienie skargi bez rozpoznania ze względu, że orzeczenie Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla samorządu należy uważać za wyłączone spod orzecznictwa Trybunału, i uznał wniosek ten za nieuzasadniony z następujących powodów:

Według art. 1 i 3 prawa z dnia 27 października 1932, poz. 806 Dz. Ust., zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego podlegają

wszystkie ostateczne orzeczenia i zarządzenia, wchodzące w zakres administracji rządowej i samorządowej, a wyjątki od tej ogólnej zasady wyliczone są taksatywnie w art. 6 tegoż prawa. Zaskarżone orzeczenie Komisji Centralnej pod przepisy tego artykułu nie podpada. Orzeczenie to wydane zostało na mocy art. 14 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r., poz. 846 Dz. Ust. w brzmieniu ustalonym przez dekret Prezydenta R. P. z dnia 14 listopada 1935 r., poz. 506 Dz. Ust.

Prawo przyznawania ulg związkom komunalnym w spłacie długów instytucjom ubezpieczeń społecznych, które według pierwotnego brzmienia powołanego rozporządzenia przysługiwało (art. 7 i 14) Ministrowi Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Skarbu na wniosek Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu, na mocy dekretu z roku 1935, przekazane zostało pomienionej Komisji.

Komisja ta zatem rozstrzyga obecnie sprawy, należące uprzednio do kompetencji naczelnej władzy administracyjnej (Ministerstwo Opieki Społecznej), dla której dotychczas było organem opiniodawczym wydaje więc decyzje w toku postępowania administracyjnego i ani treść przepisów, na mocy których Komisja powyższa powstała, ani jej skład nie upoważniają do traktowania tej Komisji jako instytucji sądowej w rozumieniu art. 6 pkt. 1 prawa z dnia 27 października 1932, poz. 806 Dz. Ust. Poza tym nie ma również podstawy do zastosowania p. 7 cytowanego art. 6 ustawy, gdyż ani rozporządzenie Prezydenta R. P. z dn 24 października 1934 r. ani dekret z dnia 14 listopada 1935 r. nie zawierają postanowienia o wyłączenie decyzji Komisji Centralnej w sprawach, o które w danym wypadku chodzi — spod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, co nie może być domniemywane, przepisy zaś zawarte w art. 20 i 21 rozporządzenia z dnia 24 października 1933 r., iż od decyzji tej Komisji nie służy żaden środek prawny odnoszą się do postępowania Komisji w sprawach o rozpoznawaniu planów oddłużenia i dotyczą niewątpliwie administracyjnego toku instancji, nie dopuszczając odwołań od decyzji Komisji w żadnym kierunku.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że wniosek władzy pozwanej, zgłoszony w odpowiedzi na skargę jakoby sprawę powyższą należało uważać za wyłączoną spod orzecznictwa Trybunału i skargę pozostawić bez rozpoznania, nie znajdując uzasadnienia w odnośnych przepisach.

Wobec tego Trybunał przystąpił do rozważenia zarzutów skargi.

Strona skarżąca zarzuca przede wszystkim przekroczenie przez Centralną Komisję Oszczędnościowo - Oddłużeniową w zaskarżonym orzeczeniu jej kompetencji, określonej w art. 14 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24 października 1934 r., poz. 846 Dz. Ust. w brzmieniu ustalonym dekretem Prezydenta R. P. z 14 listopada 1935 r., poz. 506 Dz. Ust., wywodząc, że w myśl tych przepisów Komisja uprawniona jest tylko do rozkładania na raty wymienionych tam należności, natomiast nie ma prawa ani redukować należności kapitałnej, ani obniżać, umarzać lub włączyć do kapitału zaległych odsetek.

Istotnie, użyty w dekreście Prezydenta R. P. z dnia 14 listopada 1935 r. poz. 506 Dz. Ust. termin „ulgi” mógł wywołać wątpliwości co do zakresu uprawnień Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej w pomienionym kierunku i w związku z tym do powstania poglądów, wyrażonych przez skarżące instytucje, a to tym bardziej, że rozporządzenie Prezydenta k. P. z 24 października 1934 r., poz. 846 Dz. Ust. w pierwotnym brzmieniu przyznaje wyrażnie w art. 7 Ministrowi Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Skarbu na wniosek Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu prawo umarzania częściowego lub całkowitego należności instytucji ubezpieczeń społecznych od związków samorządowych, natomiast dekret z dnia 14 listopada 1935 r., poz. 506 Dz. Ust., nadając inne brzmienie niektórym postanowieniom rozporządzenia nowelizowanego, wspomniany przepis przy nowej redakcji art. 7 opuszcza (art.

1 pkt. 2), a w punkcie 3 tegoż artykułu, rozszerzając kompetencję Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej, przyznaje jej pomiędzy innymi prawo orzekania „ulg” w spłacie zobowiązań związków samorządowych wobec instytucji ubezpieczeń społecznych.

Mogła więc powstać wątpliwość, czy ustawodawca, nowelizując rozporządzenie z 24 października 1934 r. miał zamiar przelać na Centralną Komisję Oszczędnościowo - Oddłużeniową kompetencje uprzednio przyznane Ministrowi Opieki Społecznej w całości, a zatem również i prawo częściowego lub całkowitego umarzania należności związków samorządowych instytucjom ubezpieczeń społecznych, obejmując wszystkie te uprawnienia ogólnym terminem „ulgi”, czy też przy sposobności tej nowelizacji zmienił pierwotne stanowisko co do uprawnienia administracji do redukowania kapitałnych należności, ograniczając prawo Komisji do przyznawania tylko ulg w ich spłacie.

Wątpliwość tę jednak usuwa obecnie ustawa z 29 marca 1937 r. o zakończeniu akcji oddłużenia związków samorządowych, poz. 151 Dz. Ust., która w art. 2, przedłużając działalność Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla niektórych miejscowości do dnia 1 lipca 1937 r., stanowi, że Komisja ta może w tym okresie orzekać ulgi w dotychczasowym zakresie, który to zakres obejmuje ustalenie warunków spłaty należności, rozkładanie na raty, obniżenie oprocentowania, umorzenie odsetek, odsetek zwłoki i innych należności ubocznych, zwolnienie od płacenia odsetek w przyszłości, wreszcie częściowe lub całkowite umorzenie należności.

Wobec tej ustalonej przez ciała ustawodawcze wykładni istotnego znaczenia przepisów, zawartych w cytowanych rozporządzeniach, muszą upaść przedstawione wyżej wątpliwości i zarzuty, i Trybunał, opierając się na brzmieniu przepisów ustawy, stwierdza, iż wbrew wywodom skargi Centralna Komisja Oszczędnościowo - Oddłużeniowa, orzekając częściowe lub całkowite umorzenie należności związków samorządowych instytucjom ubezpieczeń społecznych przyznanych jej rozporządzeniem z dnia 14 listopada 1935 r., uprawnień swoich w tym zakresie nie przekroczyła.

Wyrażony przez zastępcę strony skarżącej na rozprawie pogląd, jakoby postanowienie to ustawy z dnia 29 marca 1937 r. mogło być stosowane tylko w postępowaniu Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej na przyszłość, po dacie ogłoszenia tej ustawy, nie ma zaś znaczenia w odniesieniu do decyzji Komisji już przed tą datą zapadłych — nie jest słuszny, z brzmienia bowiem zacytowanego przepisu wynika, jak to już wyżej zaznaczono, że stanowi on autentyczną wykładnię przepisów dekretu Prezydenta R. P. z dnia 14 listopada 1935 r. i wyjaśnia dotychczasowy zakres kompetencji pomienionej Komisji.

Z tych samych powodów upadają również zarzuty skargi, dotyczące braku uprawnienia ze strony Komisji do orzekania o kapitalizacji odsetek.

Przechodząc z kolei do rozważenia zarzutów skargi, dotyczących uchybień w postępowaniu Komisji Centralnej, Trybunał rozpoznał przede wszystkim zarzut zaniedbania przez Komisję Centralną dokonania publikacji o wszczęciu akcji oddłużeniowej oraz niezawiadomienia skarżących instytucji o posiedzeniu Komisji na 14 dni przed terminem.

Otóż w tym względzie należy na wstępie zaznaczyć, że w związku z rozszerzeniem kompetencji Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej, zarządzonym dekretem Prezydenta R. P. z dnia 14 listopada 1935 r., poz. 506 Dz. Ust., wydane zostało również rozporządzenie wykonawcze Ministrów Skarbu i Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 1936 r., poz. 460 Dz. Ust., które nowelizuje niektóre przepisy dotychczasowego rozporządzenia wykonawczego, wydanego przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 26 marca 1935 r., poz. 132 Dz. Ust. i w szczególności normuje w § 14 sprawę zawiadamiania wierzycieli bądź ich władz nadzorczych o terminie posiedzeń Komisji, na których rozpoznają się sprawy przyznawania ulg w spłacie przez związki komunalne należności Skarbowi Państwa, względnie instytucjom ubezpieczeń społecznych. Przepisy te jednak zaczęły

obowiązywać dopiero od dnia 20 sierpnia 1936 r., do tej zatem daty (a w tym okresie zapadło i zaskarżone orzeczenie) mogą być brane pod uwagę przepisy zacytowanego wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 1935 r. w brzmieniu pierwotnym.

Rozporządzenie to, na przepisy którego zresztą powołuje się strona skarżąca, skonstruowane jest w ten sposób, iż w § 3 określono zakres działania Komisji Centralnej w akcji oddłużeniowej, a w paragrafach następujących ustalono tryb postępowania dla poszczególnych rodzajów czynności tej Komisji. W szczególności do czynności Komisji, przewidzianych w pkt. 1 § 3 polegających na rozpatrywaniu wniosków o wszczęcie postępowania oddłużeniowego, wpływających do Komisji Centralnej w trybie art. 17 ustęp 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24 października 1934 r., czyli w wypadkach, gdy Komisja Oszczędnościowo - Oddłużeniowa (lokalna) uzna, iż dłużny związek samorządowy zdolny jest do wywiązania się z zobowiązań i postępowanie umorzy, — odnoszą się przepisy §§ 6 i 7 tegoż rozporządzenia. Postępowanie Komisji Centralnej w sprawach, przewidzianych w punkcie 2 i 3 § 3 czyli przy rozpatrywaniu przez Komisję planów oddłużenia — regulują przepisy §§ 8—12. Natomiast gdy chodzi o czynności Komisji Centralnej, polegającej na opracowaniu wniosków dla Ministra Skarbu, względnie Ministra Opieki Społecznej w sprawach przyznawania ulg w spłacie należności Skarbowi Państwa oraz instytucjom Ubezpieczeń Społecznych, które to czynności przewiduje pkt. 4 wielokrotnie zacytowanego paragrafu 3, to co do trybu postępowania Komisji Centralnej w tych sprawach rozporządzenie zawiera w § 13 tylko ogólne postanowienia, że wnioski Centralnej Komisji mogą być zgłaszane niezależnie od tego, czy co do danego związku samorządowego jest w toku przygotowanie planu oddłużenia, a uchwały Komisji zapadają z inicjatywy zainteresowanego związku samorządowego, właściwej Komisji lub samej Komisji Centralnej.

Z powyższego wynika, że obowiązek publikowania o terminach posiedzeń Komisji na dwa tygodnie przed posiedzeniem przewidziany jest (§§ 6, 7, 8) wyłącznie dla wypadków urzędowania Komisji w sprawach wymienionych w punktach 1 — 3 § 3 rozporządzenia, natomiast, gdy chodzi o postępowanie w sprawach o przyznanie ulg w spłacie należności Skarbowi Państwa i instytucjom Ubezpieczeń Społecznych, to w tym względzie aż do chwili opublikowania rozporządzenia z dnia 31 lipca 1936 r. żadne specjalne przepisy proceduralne nie zostały wydane, przeto w sprawach tych zarówno Ministra Opieki Społecznej, do którego przed wydaniem dekretu z dnia 14 listopada 1935 r. należało decydowanie o przyznawaniu wymienionych ulg, jak również Komisję Centralną, do której po opublikowaniu wymienionego dekretu przeszły kompetencje Ministra Opieki Społecznej w tych sprawach, obowiązywały w myśl ogólnej zasady wyrażonej w art. 1 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. Dz. Ust. R. P. poz. 341 przepisy tego ostatniego rozporządzenia.

Według zaś przepisów tego rozporządzenia władza z urzędu ustanawia zakres postępowania wyjaśniającego (art. 44) i decyduje według swobodnego uznania, czy zachodzi potrzeba przeprowadzenia rozprawy, chyba, że specjalne przepisy nakazują rozstrzygnięcie sprawy po przeprowadzonej rozprawie (art. 46). Gdy zaś ani rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r., ani dekret z dnia 14 listopada 1935 r. ani rozporządzenie wykonawcze Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 1935 r. nie zawierają wyraźnego i kategorycznego postanowienia, ażeby przy rozstrzyganiu spraw o przyznawanie ulg w spłacie przez związki komunalne należności Skarbowi Państwa oraz instytucjom ubezpieczeń społecznych władze (Minister Opieki Społecznej względnie Centralna Komisja) obowiązane były zarządzać rozprawę, a z kolegielnego urzędowania Komisji nie wynika, ażeby posiedzenia jej jako rozprawy traktowane być miały, — to w tych warunkach należy dojść do wniosku, że aż do dnia 20 sierpnia 1936 r. to jest do dnia, od którego zaczęło obowiązywać roz-

porządzenie Ministra Skarbu i Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 1936 r. Dz. Ust. poz. 460, Komisja Centralna przy rozstrzyganiu wymienionych wyżej spraw nie była obowiązana zarządzać rozprawy, a w związku z tym nie było również obowiązku zawiadamiać strony o terminie posiedzeń Komisji. Jeżeli pomimo to Komisja Centralna o terminie tych posiedzeń zawiadamiała Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, umożliwiając przedstawicielom tego zakładu obecność na swoich posiedzeniach i możliwość obrony praw instytucji ubezpieczeń społecznych, to zarządzenie to wychodziło już poza zakres obowiązków ustawowych Komisji, a nie zawiadomienie o tym terminie również Ubezpieczalni Społecznej nie stanowi wbrew wywodom strony skarżącej obrazy form postępowania, przewidzianych w zacytowanych przepisach.

Również nie uwzględnia Trybunał zarzutu nienależytego uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia.

Prawodawca, przyznając związkowi komunalnemu specjalne ulgi w spłacie długów — wychodził z założenia, że w związku z przeżywanym przez kraj kryzysem ekonomicznym liczne związki komunalne znalazły się w tak krytycznych warunkach finansowych, że dla utrzymania na niezbędnym poziomie ich działalności zachodziła konieczność zastosowania tych wyjątkowych zarządzeń, które przewiduje wydane rozporządzenie.

Gdy zatem Komisja Centralna po dokładnym rozpatrzeniu stanu finansowego zgłaszającej się o ulgi gminy miejskiej, zaliczyła tę gminę do liczby podlegających oddłużeniu, oświadczając, że miasto znajduje się w bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, a przy tym powołała się na plan obsługi długów, załączony do akt, a zatem stronie skarżącej znany, tym samym włączając ten plan do uzasadnienia orzeczenia, to w tych warunkach, pomimo niewątpliwiej lakoniczności motywów, nie ma jednak podstaw do zarzucenia Komisji pozostawienia skarżących instytucji w nieświadomości co do podstaw powziętego zarządzenia, co mogłoby uzasadnić zastosowanie art. 84 prawa z dnia 27 października 1932 r.

Zarzutu powyższego nie uzasadnia powołanie się strony skarżącej na okoliczność, że gmina oddłużana posiada majątek nieruchomy, który mógłby być ewentualnie uznany za dostateczne zabezpieczenie należnych skarżącym sum bez potrzeby uciekania się do ich obniżenia.

Jak wynika z akt, Komisja Centralna miała sobie przedstawiony stan gospodarczy gminy w całym zakresie, a więc i inwentarz gminy z wyszczególnieniem wszystkich posiadanych przez gminę nieruchomości i podaniem ich szacunku i cały ten materiał w obecności przedstawicieli zarówno oddłużanej gminy, jak i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych — szczegółowo rozważyła. Jeżeli zatem pomimo przedstawionego jej przez gminę oszacowania tych nieruchomości — doszła do wniosku o konieczności zastosowania norm oddłużających, to z tego wynika, że wartość tych nieruchomości nie wpływała na uznanie gminy za mogącą o własnych siłach wydobyc się z ciężkiego przesilenia ekonomicznego.

W każdym razie przedstawiciele Zakładu Ubezpieczeń Społecznych mieli niewątpliwie możność z odnosnymi wnioskami, jako dotyczącymi rozrachunku, wystąpić właśnie na posiedzeniu Komisji, gdzie wszechstronnie i w łączności z całym zadłużeniem rozpatrywano położenie ekonomiczne gminy i układano plan uzdrowienia jej finansów, biorąc pod uwagę i inne jej zobowiązania, względnie gdy uważali, że sprawa ta wymaga bardziej szczegółowego zbadania, wystąpić z wnioskiem o odroczenie uchwały i zgromadzenie uprzednio odpowiedniego materiału. Natomiast podniesienie tego zarzutu nawet nie w skardze, a na rozprawie uniemożliwia Trybunałowi ocenę zasadności tego zarzutu, tym bardziej, że władza pozwana w odpowiedzi oświadczyła, że wszystkie nieruchomości gminy stanowią obiekty przeznaczone na cele publiczne.

Z tych wszystkich powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie znajdując w zarzutach skargi, dostatecznej podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia — oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 288. Obowiązek zabezpieczenia robotników na wypadek bezrobocia na podstawie art. 1 ust. z 18 lipca 1924 r. (poz. 555/32 Dz. Ust.) obejmuje również robotników niekwalifikowanych, zatrudnionych choćby dorywczo przez zarządy gmin miejskich przy czyszczeniu ulic i placów miejskich, o ile nie jest im regulaminowo zapewnione zabezpieczenie na wypadek bezrobocia.

(Wyrok N. T. A. z dn. 25 lutego 1938 r. L. rej. 3378/35. Teza).

Zarząd Obwodowy Funduszu Bezrobocia w Stanisławowie wymierzył Zarządowi miejskiemu w Skolem „protokołem kontroli” z 26 lipca 1934 r. Nr 344 składki na rzecz Funduszu Bezrobocia za robotników, zatrudnionych przy czyszczeniu miasta w czasie od 12 kwietnia 1926 r. do 27 lipca 1934 r. Po odmownym załatwieniu przez wspomniany Zarząd Obwodowy odwołania Zarządu miejskiego od powyższego wymiaru decyzją z 29 października 1934 r. wniósł Zarząd miejski odwołanie od tej decyzji do Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia, które to odwołanie zostało załatwione odmownie orzeczeniem Komisji Orzeczniczej Zarządu Głównego z 30 stycznia 1935 r., zakomunikowanym Zarządowi miejskiemu pismem Dyrekcji Funduszu Bezrobocia z 26 lutego 1935 r. Nr. Pr. 234/34. W uzasadnieniu tego orzeczenia podano, że prowadzenie przez Zarząd miejski w Skolem robót drogowych przy oczyszczaniu ulic odpowiada cechom zakładu pracy, prowadzonego w sposób przemysłowy w rozumieniu art. 1 ustawy z 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, wobec czego odnośni robotnicy podlegają obowiązkowi zabezpieczenia na zasadzie powyższej ustawy.

Na orzeczenie to wniosła gmina m. Skole do Najwyższego Trybunału Administracyjnego skargę, zarzucając, że prowadzenie przez Urząd miejski oczyszczania ulic, a więc wykonywanie czynności, należących do zakresu działania gminy, jako publiczno-prawnej jednostki samorządu terytorialnego, bez utworzenia odrębnego przedsiębiorstwa oczyszczania miasta, — nie podpada pod pojęcie zakładu pracy, prowadzonego w sposób przemysłowy. Ponadto podniosła skarżąca, że w danym wypadku chodzi o robotników niewykwalifikowanych i często się zmieniających, wobec czego, zdaniem skarżącej, robotnicy ci w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z 11 marca 1925 r. (poz. 192 Dz. Ust.) nie podlegają obowiązkowi zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. W związku z tym podniosła też skarżąca zarzut wadliwości postępowania z powodu niezbadania w postępowaniu administracyjnym kwalifikacyj i okresów pracy wspomnianych robotników.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Ustawa z 18 lipca 1924 r. o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia (poz. 555/32 Dz. Ust.), wprowadzając w art. 1 odnośny obowiązek ubezpieczenia robotników, nie wyłączała bynajmniej spod tego obowiązku robotników, zatrudnionych przez jednostki samorządu terytorialnego, lecz w odniesieniu do tych robotników, jak i robotników, zatrudnionych przez Państwo, przekazała (ust. 3 art. 1) Radzie Ministrów unormowanie zakresu tego obowiązku w drodze rozporządzenia przez określenie rodzajów przedsiębiorstw i zakładów pracy oraz kategorii robotników, które mają powyższemu obowiązkowi podlegać. Na tej podstawie zakres tego obowiązku został co do wspomnianych robotników unormowany rozporządzeniem Rady Ministrów z 11 marca 1925 r. (poz. 192 Dz. Ust.), które obowiązywało do dnia 10 lipca 1932 r., to jest do dnia uchylenia go rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 czerwca 1922 r. (poz. 546 Dz. Ust.), które unormowało zakres wspomnianego wyżej obowiązku ubezpieczenia z mocą obowiązującą od dnia 11 lipca 1932 r. począwszy.

Ponieważ w niniejszej sprawie chodzi o kwestię istnienia obowiązku

ubezpieczenia robotników skarżącej gminy w czasie od 12 kwietnia 1926 r. do 27 lipca 1934 r., przeto do rozpatrzenia tej kwestii miarodajne są postanowienia obu powołanych wyżej rozporządzeń, zależnie od okresu ubezpieczenia.

Otóż, o ile chodzi o okres przed 11 lipca 1932 r., to — jak już Trybunał niejednokrotnie wyjaśnił (m. in. w wyrokach z 29 lutego 1928 r. L. Rej. 4825/26 w sprawie ze skargi gminy m. Krakowa, oraz z 7 lutego 1934 r. L. Rej. 6931/31 w sprawie ze skargi gminy m. Buczacza, samorządy obowiązane były w myśl przepisu § 4 cyt. rozporządzenia z 11 marca 1925 r. do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia w ogóle wszystkich zatrudnionych przez siebie robotników, tak wykwalifikowanych, jak niewykwalifikowanych, o ile nie jest im regulaminowo zapewnione zabezpieczenie w okresie ich bezrobocia — czego zresztą skarżąca nawet nie twierdzi, — oczywiście z wyjątkiem kategorii robotników, które na zasadzie art. 5 cytowanej ustawy z 18 lipca 1924 r. zostały zwolnione od odpowiedniego obowiązku ubezpieczenia, co w danym wypadku nie miało miejsca.

O ile zaś chodzi o okres od 11 lipca 1932 r. począwszy, to powołane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 r. w § 2 również rozciąga obowiązek zabezpieczenia na wypadek bezrobocia na wszystkich tak wykwalifikowanych, jak niewykwalifikowanych robotników, zatrudnionych w zakładach pracy samorządu terytorialnego, o ile te zakłady pracy nie zapewnia im specjalnym statutem dostatecznego zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Ograniczając powyższą ogólną zasadę, przepis § 3 tegoż rozporządzenia zwalnia od obowiązku zabezpieczenia jedynie wyszczególnione w nim kategorie niewykwalifikowanych robotników sezonowych m. in. zajętych przy robotach drogowych, prowadzonych przez samorządowe przedsiębiorstwa i zakłady pracy, jednak pod tym warunkiem, że roboty, przy których są oni zatrudnieni, trwają normalnie krócej niż 6 miesięcy w roku, co w danym wypadku nie zachodzi, czyszczenie bowiem ulic i placów miejskich trwa przez cały rok i nie podpada pod pojęcie robót sezonowych.

Z powyższych przepisów wynika, też, że — wbrew odmiennemu zapatrywaniu skargi — do uzasadnienia obowiązku ubezpieczenia na wypadek bezrobocia robotników, zatrudnionych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie jest przede wszystkim wcale wymagane utworzenie przez nie odrębnych „przedsiębiorstw”, prowadzących odrębne roboty, przepisy powyższe przewidują bowiem wykonywanie odpowiednich robót nie tylko przez „przedsiębiorstwa”, ale w ogóle przez wszelkie „zakłady pracy”. Ponadto wynika z powyższych przepisów, że — lege non distinguente — dla istnienia wspomnianego obowiązku jest bez znaczenia okoliczność, iż wykonywanie odpowiednich robót należy do zakresu działania gminy, jako publiczno-prawnej jednostki samorządu terytorialnego. Wreszcie bez znaczenia prawnego jest też okoliczność, że według twierdzeń skarżącej gminy robotnicy zatrudnieni przy czyszczeniu ulic pracują tylko dorywczo, ustawa bowiem z 18 lipca 1924 r., ani przepisy powołanych wyżej rozporządzeń wcale nie uzależniają odpowiedniego obowiązku zabezpieczenia od okresu trwania pracy poszczególnych robotników.

Tym samym upada również zarzut wadliwości postępowania, oparty na niezbadaniu okresów pracy i kwalifikacji odpowiednich robotników, okoliczności te bowiem są — jak wyżej wyjaśniono — nieistotne przy ocenie spornego obowiązku zabezpieczenia.

Kierując się tymi rozważaniami, Trybunał oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 289. Do rozstrzygania sporu, dotyczącego przydziału związkom samorządowym dodatków do podatku przemysłowego (art. 8 ust. z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin.

kom., poz. 884/32 Dz. Ust.), uprawnione są właściwe władze nadzorcze nad samorządem.

(Wyrok N. T. A. z dn. 18 maja 1938 r. L. rej. 4952/35).

Izba Skarbowa w Łodzi dokonała dla firmy Towarzystwo Akcyjne Łódzkich Elektrycznych Kolei Dojazdowych z siedzibą w Łodzi wymiaru podatku przemysłowego od obrotu za 1931 r. przy czym ustaliła dodatek na rzecz związków komunalnych w kwocie zł. 26.449 gr 19, zarachowując go na dobro miasta Łodzi.

Następnie Izba Skarbowa, powołując się na zarządzenie Ministerstwa Skarbu, wydane w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i wyrażone w piśmie Ministerstwa Skarbu z dnia 16 lipca 1929 r., zarządzeniem z 9 czerwca 1932 r. sprostowała pierwotne zarachowanie dodatku komunalnego przez odpisanie z niego kwoty 23.586 zł. 65 gr. i przypisanie tej kwoty na rzecz Powiatowych Związków Komunalnych Łódzkiego, Łaskiego, Łęczyckiego oraz gminy m. Zgierza.

Przeciwko temu zarządzeniu Izby Skarbowej Magistrat m. Łodzi wniósł do Ministerstwa Skarbu zażalenie, w którym zakwestionował odpisanie wspomnianej sumy, wychodząc z założenia, że cały dodatek winien przyspaść miastu Łodzi, ponieważ siedzibą przedsiębiorstwa Łódzkich Elektrycznych Kolei Dojazdowych jest Łódź.

Reskryptem z 9 stycznia 1934 r., zastąpionym następnie reskryptem z 21 czerwca 1934 r., Ministerstwo Skarbu podział dodatku zatwierdziło.

W związku ze skargą na ten ostatni reskrypt Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ministerstwo Skarbu, jako władza państwowa, nie jest uprawniona do rozstrzygania roszczeń związków samorządowych, podnoszonych na tle postanowień art. 8 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. poz. 884/32 Dz. Ust.

W płaszczyźnie dodatków komunalnych do podatków państwowych, o ile dodatki te nie są pobierane samodzielnie przez związki komunalne, funkcje państwowych władz wymiarowych w myśl art. 43 ust. 2 powołanej ustawy, sprowadzają się do wymiaru, poboru i ściągania dodatków komunalnych od indywidualnych płatników, według norm, podanych do wiadomości przez Zarząd uprawnionego związku komunalnego (§ 2, ust. 4 rozporządzenia wykonawczego poz. 937/32 Dz. Ust.) i do wypłacenia wpływów związkom komunalnym, uprawnionym do ich poboru (art. 58 ust. 1 ustawy). Ustalenie zaś, który związek komunalny jest uprawniony do poboru konkretnych dodatków, należy w wypadkach spornych do właściwych władz nadzorczych, sprawujących w toku instancji nadzór nad poszczególnymi związkami komunalnymi. Władze te z wyszczególnieniem ich właściwości są wymienione w części IV ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Wśród tam wymienionych władz nie ma w szczególności Izby Skarbowej ani Ministerstwa Skarbu. Również ustawa o państwowym podatku przemysłowym poz. 550/25 Dz. Ust. organom tym nie daje żadnych uprawnień w tym kierunku.

Stwierdzając powyższy stan rzeczy, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, iż władza pozwana, rozstrzygając spór, dotyczący przydziału związkom samorządowym dodatku do podatku przemysłowego, przekroczyła swe kompetencje, wobec czego na podstawie art. 84 pkt. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust., uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania, przy czym uznał w tym stanie rzeczy za przedwczesne rozpatrywanie merytorycznych zarzutów skargi.

Nr. 290. 1. Do rozpoznawania sporów urzędników komunalnych i pozostałych po nich członków rodzin o roz-

szczenia majątkowe ze stosunku służbowego powołane są w b. dzielnicy pruskiej sądy powszechne w trybie § 7 ustawy z 30 lipca 1899 o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. Ust. pr. str. 141).

2. Uznanie się władzy administracyjnej za niewłaściwą zachodzi w rozumieniu art. 16 ustawy z 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. Ust. R. P. Nr. 126, poz. 897), także w tym przypadku, gdy władza administracyjna, rozpoznając sprawę merytorycznie w trybie § 7 ustawy z 30 lipca 1899 r. o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. Ust. pr. str. 141), wskazuje stronie, iż służy jej droga procesu cywilnego.

(Orzeczenie Tryb. Kompetenc. z 23 maja 1938 r. L. rej. 13/37. Zasady prawne).

Selma U., wdowa po emerytowanym burmistrzu w Rychtalu, rości sobie wobec gminy Rychtal prawo do zaopatrzenia wdowiego w wysokości 50% uposażenia emerytalnego zmarłego męża. Żądanie, oparte na powyższej podstawie, „o przyznanie zaopatrzenia wdowiego w wysokości prawem przewidzianej”, oraz „o przyznanie za czas przejściowy niewypłaconego i uszczuplonego zaopatrzenia wdowiego” Wydział Powiatowy w Kępnie orzeczeniem z 29 sierpnia 1934 r. L. dz. 3629/34, doręczonym U. dnia 1 września 1934, oddalił jako nieuzasadnione, pouczając U., że od orzeczenia tego służy jej w terminie dwutygodniowym odwołanie do Wojewody w Poznaniu albo w terminie prekluzyjnym sześciomiesięcznym skarga w zwykłej drodze sądowej. U. nie odwołała się od tego orzeczenia, lecz wniosła do Sądu Grodzkiego w Kępnie przeciwko gminie Rychtal pozew o zapłatę 863 zł. 92 gr. tytułem zaległego zaopatrzenia wdowiego za czas od 30 kwietnia 1934, żądając jednocześnie przyznania jej prawa ubogich. Sąd Grodzki postanowieniem z 23 października 1934 wnioskowi o prawo ubogich odmówił, a pozew odrzucił na zasadzie art. 213 k. p. c. z tym uzasadnieniem, że powództwo dotyczy renty której dochodzić można jedynie w drodze administracyjnej. Dalszym pozewem z 21 lutego 1935 r., wniesionym do Sądu Okręgowego w Ostrowie, U. żąda sumy 1.363 zł. 12 gr. i placenia jej, od 1 stycznia 1935 począwszy, zaopatrzenia wdowiego w wysokości 50% uposażenia emerytalnego zmarłego męża. Suma 1.363 zł. 12 gr. przedstawia różnicę pomiędzy zaopatrzeniem wdowim obliczonym według stopy 50% uposażenia emerytalnego męża a zaopatrzeniem odpowiadającym $\frac{1}{3}$ części tegoż uposażenia za czas od 1 stycznia 1933 do 31 grudnia 1934. W uwzględnieniu jednoczesnego wniosku U. Sąd Okręgowy dla prowadzenia powyższego procesu udzielił jej prawa ubogich. Sprawa pozostała jednak bez biegu, albowiem adwokat, przydzielony z racji ubóstwa, ze względu na postanowienie Sądu Grodzkiego w Kępnie, z 23 października 1934 powództwa nie popiera, zalecając U. zwrócenie się do Trybunału Kompetencyjnego. Z tej przyczyny U. złożyła w dniu 20 września 1937 wniosek o rozstrzygnięcie sporu negatywnego co do właściwości władz.

Trybunał Kompetencyjny zważył co następuje:

Załatwiając żądanie U., władza administracyjna wydała orzeczenie po merytorycznym rozpoznaniu sprawy i wyjaśniła w pouczeniu o środkach odwoławczych, że służy U. prawo odwołania się w drodze administracyjnej. Można by więc mniemać, że władza administracyjna nie uznała się wcale za niewłaściwą, a przeciwnie — orzekła dlatego, że przyjęła swą właściwość dla rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Atoli według treści § 7 ustawy z 30 lipca 1899 roku o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. Ust. pr. str. 141), na którym — jak należy przypuszczać — oparte jest orzeczenie Wydziału Powiatowego, rozpoznanie

sprawy w trybie administracyjnym nie ma znaczenia ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. Rozstrzygnięcie takie służy sądom powszechnym i dlatego też, jeżeli władza administracyjna, odmawiając w części lub całości żądaniu strony, wskazuje jej drogę właściwą do ostatecznego rozstrzygnięcia, to daje w ten sposób wyraz swemu stanowisku, że sama ostatecznie sporu nie rozstrzyga. W takim razie pouczenie strony o drodze sądowej zawiera stwierdzenie niewłaściwości władzy administracyjnej w rozumieniu art. 16 ustawy o Trybunale Kompetencyjnym. Mimo zatem, że Wydział Powiatowy orzekł merytorycznie o roszczeniu U. i U. nie skorzystała z prawa odwołania się od tego orzeczenia, z chwilą odrzucenia pozwu jej przez Sąd Grodzki w Kępnie dla niedopuszczalności drogi sądowej zaistniała przesłanka z art. 16 ustawy o Trybunale Kompetencyjnym, polegająca na uznaniu się za niewłaściwy tak sądu, jak i władzy administracyjnej.

Jak wynika ze stanu faktycznego, roszczenie w sumie 863 zł. 92 gr., które U. dochodzi powództwem odrzuconym postanowieniem Sądu Grodzkiego z 23 października 1934, objęte jest również żądaniem, z którym występuje U. w sporze przed Sądem Okręgowym w Ostrowie, a powództwo to nie uległo tam odrzuceniu dla niedopuszczalności drogi sądowej, przeciwnie Sąd Okręgowy udzielał U. prawa ubogich dał tym samym pośrednio do zrozumienia, że pod względem dopuszczalności drogi procesu cywilnego nie uważa powództwa za oczywiście bezzasadne (art. 114 § 2 k.p.c.). Niemniej U. jest zainteresowana w uzyskaniu rozstrzygnięcia Trybunału Kompetencyjnego o właściwości, gdyż przy należytych uwzględnieniu zachodzących okoliczności powództwo w Sądzie Okręgowym, w części dotyczącej zapłaty 863 zł. 92 gr., winno być odrzucone i U. mogłaby uzyskać zasądzenie powyższej kwoty tylko przez kontynuowanie procesu w Sądzie Grodzkim.

Pogląd Sądu Grodzkiego, że droga powództwa cywilnego jest wykluczona sprzeczny jest z wyraźną treścią powołanego wyżej przepisu § 7 ustawy z 30 lipca 1899 o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych, który to przepis dotychczas pozostaje w mocy (por. orzec. Trybunału Kompetencyjnego z 20 listopada 1935 L. Rej. 3/35).

Z tych zasad Trybunał Kompetencyjny stosownie do art. 33 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 (Dz. Ust. R. P. Nr. 126, poz. 897) uznał, że władzą właściwą do rozstrzygania w sprawie niniejszej jest sąd powszechny.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

(Ciąg dalszy).

Nr. 328. Zwolenienie w myśl art. 3 p. 5 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.) nie przysługuje właścicielom nieruchomości, w której mieszczą się lokale handlowe lub przemysłowe, zajmowane przez spółkę jawną handlową, której właściciel jest spółnikiem.

(Wyrok N. T. A. z 3 listopada 1937 r. L. rej. 2379/36 i 4563/36. Teza).

Przedmiotem sporu jest przede wszystkim kwestia, czy korzysta ze zwolnienia w myśl art. 3 p. 5 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.) właściciel nieruchomości, w której mieszczą się lokale przemysłowe lub handlowe, której właściciel nieruchomości jest spółnikiem.

Władza pozwana nie uwzględniła odwołania z uwagi na brzmienie powyższego przepisu, który mówi o „prowadzeniu własnego przedsiębiorstwa” — uważając, że przedsiębiorstwo spółki jawnej nie jest własnym przedsiębiorstwem spółnika.

W tej mierze podzielił Trybunał zapatrywanie władzy.

W myśl art. 81 kod. handl. spółka jawna może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, w myśl art. 82 rzeczy i prawa, wniesione tytułem wkładu, stanowią majątek spółki — używanie więc przez spółkę dla celów jej przedsiębiorstwa lokali w nieruchomości jednego ze spółników jest wyrazem pewnych uprawnień spółki jako takiej, odrębnych od uprawnień spółnika, przedsiębiorstwo zaś spółki jawnej nie jest przedsiębiorstwem „własnym” spółnika, gdyż tylko pośrednio wchodzi w jego majątek, a bezpośrednio należy do majątku spółki, odrębnego od majątku spółników.

Podniesiona w skargach dalsza okoliczność, że w wewnętrznych stosunkach spółki spółnicy, poza skarżącym, żadnych udziałów nie wnieśli, jest dla oceny skutków prawnych niespornego faktu prowadzenia przedsiębiorstwa w miarodajnym czasie przez spółkę jawną, ujawnioną w rejestrze handlowym, dla stosunków zewnętrznych spółki i spółników — a więc i w stosunku do spornego wymiaru opłat na Fundusz Gospodarczy — bez znaczenia. Przepisy prawa handlowego rozróżniają bardzo stanowczo stosunek spółki do osób trzecich — i ten regulują kategorycznymi przepisami iuris cogentis — pozostawiając swobodę regulowania stosunków wewnętrznych w bardzo znacznej mierze umowie stron. Stosunki jednak wewnętrzne — poza wypadkiem art. 83 § 2 (umowne wyłączenie spółnika od reprezentowania spółki) — nie mają żadnego wpływu na ocenę skutków istnienia spółki jawnej i prowadzenia przez nią przedsiębiorstwa w stosunku do osób trzecich.

Skargi należało zatem oddalić, jako nieuzasadnione.

Nr. 329. Według statutu o miejskim podatku od zbytku mieszkaniowego na rzecz m. Łodzi z 15 lutego 1930 r. jest dla ustalenia ilości zbędnych pokoi, podlegających podatkowi, obojętną rzeczą, czy i która z osób, zamieszkujących dany lokal a nienależących do służby domowej, zajmuje pokoje oddzielne, a która pomieszczenie wspólne chociażby ze służbą domową.

(Wyrok N. T. A. z 1 grudnia 1937 r. L. rej. 725/36).

Orzeczeniem z 29 listopada 1935 r. Urząd Wojewódzki w Łodzi nie uwzględnił odwołania skarżącego przeciw wymiarowi podatku od zbytku mieszkaniowego na rzecz gminy miasta Łodzi za 1933 r., ponieważ według dochodzeń „sublokatora” nie zajmowała specjalnego pokoju, lecz mieszkała wspólnie z krewną rekurenta, zaczem do czasu zamieszkania u rekurenta jego matki opodatkowaniu podlegały dwa pokoje.

Skarga kwestionuje legalność tego orzeczenia, ponieważ w statucie o podatku od zbytku mieszkaniowego nie ma zastrzeżenia, że do liczby osób, zajmujących dany lokal, nie zalicza się sublokatora, który nie zajmuje odrębnego pokoju, lecz mieszka wspólnie z inną osobą, która nie jest sublokatorem.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według statutu o miejskim podatku od zbytku mieszkaniowego na rzecz m. Łodzi z datą 15 lutego 1930 r., przedłożonego wraz z aktami administracyjnymi przez pozwaną władzę, podatkowi temu podlegają części mieszkalne, które m. i. w stosunku do liczby osób zamieszkujących lokal uważa się za zbędne (§ 1). Według § 2 tegoż statutu za części mieszkalne zbędne uważać należy we wszystkich mieszkaniach pokoje, które więcej niż o jeden przekraczają liczbę osób, zamieszkujących lokal, z wyłączeniem służby domowej

Osnowa powyższa nie dostarcza podstawy do wykładni, że z osób, zamieszkujących dany lokal mieszkalny jako całość, te tylko są brane w rachubę przy ustalaniu ogólnej liczby mieszkańców w celu wypośrodkowania stosunku tej liczby do liczby części mieszkalnych, które zajmują dla siebie odrębną część mieszkalną tego lokalu, że zatem osoby, zajmujące wspólnie jedną część mieszkalną lokalu, uważać należy za jedną jednostkę podmiotową. Wypadek wydzielenia z całości mieszkania określonej części mieszkalnej w celu jej oddzielnego podnajęcia w konkretnej sprawie nie zachodzi, zaczynając odpada potrzeba rozważania skutków prawnych w ramach powyższego statutu w wypadku zajmowania takiego wyodrębnionego i podnajętego pokoju przez kilka osób.

W odpowiedzi na skargę władza pozwana przenosi punkt ciężkości spornego zagadnienia na okoliczność, że sublokatorka mieszkała wspólnie ze służbą domową, albowiem krewna skarżącego, z którą ona mieszkała, pełniła obowiązki „gospodyni”. Władza sądzi, że skoro w myśl statutu służby domowej nie uwzględnia się przy ustalaniu liczby osób, zamieszkujących dany lokal, to za osobę, która może mieć wpływ na rozmiar podatku, nie można uznać tego, który zamieszkuje lokal wspólnie ze służbą domową, przez co władza zapewne chce rozumieć wypadek, że taka osoba ze służbą zajmuje odnośne pomieszczenie wspólnie.

Ta wykładnia atoli jest również błędna. Statut bowiem wprowadza w § 2 dwojakiemu rodzajowi ograniczenia obowiązku podatkowego: z jednej strony wyłącza z pojęcia mieszkańców lokalu służbę domową, a z drugiej strony ogranicza pojęcie pokoju przez wyłączenie m. i. kuchni i pomieszczeń dla służby domowej. W płaszczyźnie osobowej zatem tylko osoby, należące do służby domowej, nie są brane pod uwagę, ale też i bez względu na to, czy i jakie odrębne pomieszczenia zajmują, a więc także wówczas, gdy zajmują pomieszczenia, wypełniające statutowe pojęcie pokoju. W płaszczyźnie rzeczowej znów kuchnie i pomieszczenia dla służby domowej, t. zw. pokoje służbowe, bezwzględnie nie stanowią pokoju w rozumieniu statutu, chociażby faktycznie nie były zajęte przez służbę domową.

W świetle tej wykładni jest przeto obojętną rzeczą dla ustalenia ilości niezbędnych pokoi, podlegających podatkowi, czy i która z osób, zamieszkujących dany lokal, zajmuje pokoje oddzielne, a która pomieszczenie wspólne chociażby ze służbą domową. Osnowa bowiem § 2 statutu wskazuje na mechaniczny sposób ustalania miarodajnych dwóch współczynników przedmiotowego obowiązku podatkowego w trybie porównania ogólnej liczby osób, zamieszkujących lokal, jako całość wzięty, z ogólną ilością pokoi danego lokalu, z pominięciem osobistego stosunku poszczególnych osób do poszczególnych części mieszkalnych lokalu, poza wypadkiem podnajmu określonego pokoju jako oddzielnego pomieszczenia.

Władza pozwana wysuwa w odpowiedzi na skargę jeszcze jedną okoliczność w obronie swego orzeczenia a mianowicie, że nie zostało niezbicie udowodnione, czy sublokatorka, pomimo zameldowania w lokalu skarżącego, u skarżącego rzeczywiście mieszkała, a przeciwnie zachodzi podejrzenie fikcyjności zameldowania. Otóż jest to okoliczność zupełnie nowa, nie podniesiona przez władzę w zaskarżonym orzeczeniu. Skarżący nie miał zatem możliwości ustosunkowania się do tego argumentu w skardze kasacyjnej. Najwyższy Trybunał Administracyjny pominął przeto tę okoliczność przy rozpoznawaniu legalności zaskarżonego orzeczenia na zasadzie art. 83 prawa o N. T. A., poz. 806/32 Dz. Ust., a to tym więcej, że w zaskarżonym orzeczeniu wręcz odwrotnie wychodziła z założenia, że sublokatorka mieszkała u skarżącego.

W myśl powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę za uzasadnioną a orzeczenie za sprzeczne z prawem, w szczególności zaś z postanowieniem § 2 powołanego statutu i orzekł uchylenie orzeczenia.

Nr. 330. Na obszarze b. dzielnicy austriackiej podstawę wymiaru opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy w odniesieniu do lokali fabrycznych, dzierżawionych razem z urządzeniem fabryki, stanowi pełny czynsz dzierżawy.

(Wyrok N. T. A. z 18 grudnia 1937 r. L. rej. 2744/36, 3010/36. Teza).

Skarżący Hollandsche Bank voor de Middellansche zee N. V. w Amsterdamie jest właścicielem nieruchomości, złożonej z gruntów, stawu, zabudowań fabrycznych, mieszkalnych i biurowych, i wydierżawia ten obiekt wraz z urządzeniem fabryki za czynszem. Na zasadzie art. 2 ustawy o Śl. Funduszu Gospodarczym wymierzono skarżącemu opłaty na ten Fundusz, obliczając je, o ile chodzi o rok 1933, w ten sposób, iż od ogólnego czynszu dzierżawy potrącono wartość dzierżawną gruntów i koszt ubezpieczenia od ognia, a następnie potrącono 25% z pozostałego czynszu jako wartość amortyzacji w myśl § 12 rozp. wyk. poz. 53/33 Dz. Ust. Śl. O ile chodzi o lata następne, potrącono od czynszu 10% na amortyzację. Od wymiaru za rok 1933 wniósł skarżący odwołanie, w którym zarzucił niezgodność wymiaru z ustawą z powodu objęcia nim czynszu także i w tej części, jaka przypada na wartość użytkowania maszyn, niezgodność z ustawą przepisu § 12 rozp. wyk., a jako zarzuty ewentualne — niewłaściwość zastosowania § 12 do czasu przed wejściem w życie tego rozporządzenia, zbyt niskie ustalenie wartości dzierżawnej gruntów i zbyt niskie ustalenie amortyzacji. Od wymiarów za rok 1934 i za czas od 1 stycznia do 30 czerwca 1935 r. wniósł skarżący dwa odwołania, w których zarzucił jedynie zbyt niskie ustalenie potrącenia na amortyzację i powoływał się na opinię biegłego, wedle której potrącenia te winny były być uwzględnione w wysokości 30% czynszu.

Władza pozwana nie uwzględniła odwołań decyzjami z 20 lutego 1936 r., odnoszącą się do wymiaru za rok 1933, i z 30 marca 1936 r. odnoszącą się do wymiarów za rok 1934 i pierwsze półrocze 1935 r.

W skargach na te orzeczenia zarzuca skarżący: niezgodność § 12 rozp. wyk. z ustawą i obrazę art. 2 ustawy o Śl. Funduszu Gospodarczym.

Na zarzuty skarg rozważył Najwyższy Trybunał Administracyjny, co następuje:

Art. 2 ustawy o Śl. Funduszu Gospodarczym stanowi, że opłaty na ten Fundusz ponoszą właściciele nieruchomości (domów i budowli), a opłaty oblicza się wedle skali, w tym artykule zawartej, „od lokali najętych lub dzierżawionych na cele mieszkalne, handlowe i przemysłowe” w stosunku procentowym do „pobranego czynszu w stosunku miesięcznym”.

Przedmiotem więc opłat są czynsze najmu lub dzierżawy nieruchomości budynkowych. Co za taką nieruchomość ma być uważane, o tym ustawa nie wspomina, należy więc pojęcie nieruchomości zaczerpnąć z innych przepisów prawa. O ile chodzi o teren, na którym znajduje się obiekt skarżącego (kamienica koło Bielska), to wedle obowiązującego na nim austriackiego kodeksu cywilnego za nieruchomość budynkową uważa się domy i budynki ze znajdującym się nad nimi słupem powietrza, dalej nie tylko to, co osadzone w ziemi, wmurowano, zanitowano i gwoździłmi przybito, jak panwie browarniane, kotły gorzelniarne i szafy wmurowane, lecz również te rzeczy, które są przeznaczone do trwałego używania całości (§ 297). Wedle § 293 uważa się rzeczy same przez się ruchome za nieruchome, jeśli stanowią przynależność rzeczy nieruchomej na mocy ustawy lub z przeznaczenia właściciela. Wedle § 297 a) maszyny, połączone z nieruchomością, tylko wtedy nie są uważane za przynależność, skoro za zgodą właściciela nieruchomości odnotowano w księdze publicznej, że maszyny są własnością osoby drugiej. A contrario więc maszyny, będące własnością właściciela nieruchomości, a przeznaczone przez niego do trwałego używania budynku (§ 294 u. c.) są w rozumieniu austr. kodeksu cywilnego nieruchomością, jako przynależności budynku. Z uwagi więc na to maszyny tego rodzaju są częścią składową „lokalu dzierżawionego na cele

przemysłowe" w rozumieniu art. 2 ustawy o Śl. Funduszu Gospodarczym, przypadająca zaś na ich wartość użytkową część czynszu dzierżawy jest częścią czynszu za taki lokal i stanowi wobec tego podstawę wymiaru opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy.

Tym samym upada zarzut sprzeczności z ustawą § 12 rozp. wyk., oparty na poglądzie, że art. 2 ustawy nie pozwala na włączenie do podstaw wymiaru opłaty, poza czynszem za sam lokal, również wynagrodzenia za użytkowanie maszyn i urządzeń. Należy przy tym zaznaczyć, że rzeczowy przepis wykonawczy, regulując potrącenia z czynszów dzierżawy na amortyzację objętych dzierżawą urządzeń, maszyn, narzędzi i t. p. w stosunku do płaconego czynszu, stanowi ułatwienie dla płatników, którzy w ten sposób nie muszą udowadniać faktycznej wartości tych amortyzowanych obiektów i ich faktycznego zużycia w każdym okresie czasu, za który płatne są opłaty na Fundusz Gospodarczy. Z tych względów zastosowanie tego sposobu obliczenia także do wymiaru za okres, poprzedzający wydanie odnośnego przepisu, nie może być uważane za nielegalne, zwłaszcza w wypadku, gdy płatnik nie żądał potrącenia kwoty, odpowiadającej faktycznemu zużyciu, i nie przedstawił odpowiednich dowodów na jej cyfrową wysokość.

Gdy skargi innych zarzutów nie podnoszą, oddalił je Najwyższy Trybunał Administracyjny jako nieuzasadnione.

Nr. 331. Od nieruchomości i lokali, oddanych bezpłatnie w używanie osobom trzecim, nie pobiera się opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy z ustawy z dn. 8 lutego 1928 poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.

(Wyrok N. T. A. z 18 grudnia 1937 r. L. rej. 2633/36).

Przedmiotem sporu jest:

a) wymiar opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy od wartości czynszowej mieszkania, oddanego przez skarżącą w bezpłatne użytkowanie,

b) wymiar takichże opłat od czynszów, pobieranych za najem lokali na Dom Modlitwy oraz Związkowi Harcerzy w nowowytbudowanym domu.

O ile chodzi o kwestię pierwszą, zarzuca skarga obrazę art. 2 p. 1 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.), władza pozwana zaś powołuje się na brzmienie § 18 p. 3 rozp. wyk. (poz. 53/33 Dz. Ust. Śl.).

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

W myśl art. 2 powołanej ustawy ustanawia się opłaty na Śląski Fundusz Gospodarczy, które ponoszą właściciele nieruchomości „od pobieranych czynszów” oraz dzierżawcy nieruchomości państwowych i samorządowych od „pobieranych czynszów z ubikacyj, oddanych przez siebie w dalszy podnajem”. Dalej ustala art. 2 skalę opłat a) od lokali „najętych lub dzierżawionych na cele mieszkalne, handlowe lub przemysłowe” w wysokości procentowej „pobranego czynszu”, oraz b) od mieszkań „oddanych w używanie służbowe — wedle przeciętnej wartości czynszowej” tych mieszkań i lokali.

Brzmienie tego artykułu wskazuje całkiem niedwuznacznie na zasadę, że przedmiotem opłat jest uzyskanie droga najmu lokali mieszkalnych lub innych komorne, a w wypadku tylko, gdy komorne to nie jest ustalone, lecz wpływa faktycznie na dochody właściciela w formie uwzględnienia wartości mieszkania służbowego w płaconych przez niego wynagrodzeniach służbowych — wedle wartości czynszowej mieszkania służbowego. Wprawdzie art. 3 ustawy zwalnia w p. 7 właścicieli mieszkań domów od opłat od mieszkań zajmowanych przez siebie, lecz przepis ten sam przez się nie może dać podstawy do interpretacji art. 2 w sposób niezgodny z jego oczywistym i jasnym brzmieniem — mianowicie, że art. 2 ma obejmować także wartość czynszową lokali, oddanych bezpłatnie w używanie osobom różnym od właściciela. Przepis art. 3 p. 7 ma więc jedynie charakter wyja-

śnienia autentycznego, gdyż i bez tego przepisu lokale, zajmowane przez właściciela, musiałyby być z mocy art. 2 uznane za niepodlegające opłatom. W tekście art. 3 znajduje się zresztą jeszcze i dalsza wskazówka, że chodzi wyłącznie o opodatkowanie czynszów — mianowicie w p. 6, zwalniającym od opłat właścicieli domów, których czynsze razem nie przekraczają miesięcznie kwoty 125 zł.

W tym stanie rzeczy przepis § 18 rozp. wyk. — mający zresztą charakter przepisu proceduralnego, gdyż wskazuje tylko wypadki, w których ma nastąpić (wbrew ogólnej zasadzie uiszczania opłat bez wezwania) wymiar opłaty — nie może stanowić podstawy prawnej do ustalenia materialnego obowiązku opłat od wartości czynszowych lokali, nie oddanych w najem, lecz używanych bezpłatnie.

Gdy zaś kwestia ad b) rozstrzygnięta już została przez N. T. A. wyrokiem z dn. 13 maja 1936 r. L. rej. 4530/34 (zb. wyr. Nr. 1178 S.) i wyrokiem z dn. 28 października 1936 r. L. Rej. 2702/36 w tym sensie, że zwolnieniu w myśl art. 3 p. 1 ustawy podlegają wszystkie części, wchodzące organicznie i technicznie w skład nowozbudowanego domu — uchylił Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie w całości, jako niezgodne z prawem.

Nr. 332. 1. Komunalne Kasy Oszczędności nie są korporacjami prawa publicznego w rozumieniu art. 3 p. 2 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.).

2. Kasy te, jako instytucje finansowe, nie mają charakteru instytucyj społecznych w rozumieniu art. 3 p. 4 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.).

(Wyrok N. T. A. z 18 grudnia 1937 r. L. rej. 2641/36 i 4065/37. Teza).

Przedmiotem sporu jest przede wszystkim kwestia prawna, czy skarżąca Komunalna Kasa Oszczędności korzysta ze zwolnienia od opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy na mocy przepisów art. 3 p. 2 i 4 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.).

Przepisy cytowane zwalniają od opłat: a) Państwo i korporacje prawa publicznego, b) instytucje humanitarne, religijne, społeczne, związki zawodowe pracowników fizycznych i umysłowych.

Skargi wywodzi, że Komunalne Kasy Oszczędności, posiadające wprawdzie odrębną osobowość prawną o charakterze publiczno-prawnym (art. 2 rozp. Prez. z 24 października 1934 r., poz. 806 Dz. Ust.) mimo to z uwagi na swe powstanie, przeznaczenie i cel muszą być uważane na równi ze związkami założycielskimi (art. 2 i 3 cyt. rozp.) za „korporacje prawa publicznego“.

Argumentacja ta jest mylna. Korporacja jest z istoty tego pojęcia tylko związek o s ó b, korporacją zaś prawa publicznego taki związek osób, którego istnienie oparte jest na przepisach prawa publicznego. Należą więc do nich zarówno związki samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego, jak i związki oparte na prawie przemysłowym i innych przepisach prawa publicznego. Nie są natomiast korporacjami osoby prawne, nie będące same związkami osób, lecz przez takie związki powołane do życia, jako ich zakłady, organy lub instytucje. Charakter prawny osoby prawnej musi bowiem być oceniany wedle jej własnej organizacji, a nie może być dedukowany z formy organizacyjnej odrębnej osoby prawnej, będącej tylko jej założycielem i poręczycielem (art. 3 cyt. rozp. Prez. Rz. o K.K.O.).

O ile chodzi o konkretny wypadek, zarzucają skargi ponadto, że skarżącej brak przymiotu osoby prawnej, gdyż nie została dotąd wpisana do rejestru handlowego, co jest w myśl art. 2 p. 2 cyt. rozp. Prez. Rz. wymogiem powstania osobowości prawnej Kasy Oszczędności. W aktach sprawy znajduje się jednak statut skarżącej, z którego wynika, iż powstała ona w r. 1859, a obecna jej organizacja opiera się na statucie uchwalonym

przez Radę gminną m. Bielska dn. 7 marca 1929 r. i zatwierdzonym przez Wojewodę Śląskiego w porozumieniu ze Śląską Radą Wojewódzką dn. 17 kwietnia 1929 r. Wedle § 2 tego statutu posiada skarżąca osobowość prawną.

Wedle przepisów Rozp. Prez. z 13 kwietnia 1927 r., poz. 339 Dz. Ust., pod którego rządem nastąpiła ta reorganizacja skarżącej, powstaje osobowość prawna Komunalnej Kasy Oszczędności z chwilą zatwierdzenia statutu (art. 11). Bez względu więc na poprzedni charakter skarżącej Kasy, od dnia 17 kwietnia 1929 r. posiada ona samoistną osobowość prawną i osobowości tej oczywiście nie mogła utracić przez wejście w życie nowych przepisów, dotyczących organizacji i sposobu uzyskania osobowości prawnej nowopowstających komunalnych kas oszczędności, gdyż i przepisy te, powołane w skardze, do skarżącej nie mają bezpośredniego zastosowania. Brak uzgodnienia statutu skarżącej z nowymi przepisami mógłby wprawdzie wywołać jej likwidację (art. 89 ust. 2 Rozp. Prez. z 24 października 1934 r.) — do ukończenia jednak takiej likwidacji nie utraciłaby ona uzyskanej wedle obowiązujących w czasie jej powstania przepisów i posiadanej bez przerwy osobowości prawnej.

Dalszy zarzut skarg dotyczy charakteru „społecznego“ skarżącej Kasy, który wyprowadza skarga z przepisów ustawowych, dotyczących zadań Komunalnych Kas Oszczędności. O charakterze społecznym instytucji nie decyduje sama tylko przewodnia myśl ich organizacji, sam cel ostateczny, jakiemu mają one służyć, lecz także treść ich działania i formy, w jakie to działanie się przyobleka. Otóż treścią działania Komunalnych Kas Oszczędności jest ułatwianie składania oszczędności i udostępnianie kredytu (art. 1 Rozp. Prez. z 24 października 1934 r.), a formą ich działania jest organizacja kupiecka i wykonywanie czynności bankowych (art. 6 cyt. rozp.). Skoro więc wedle tych postanowień Komunalne Kasy Oszczędności są instytucjami finansowymi, działającymi przede wszystkim wedle prawideł handlowych, a tylko dalszym ich celem, a raczej motywem ich zakładania są względy nie tylko czysto gospodarcze, ale do pewnego stopnia społeczne, nie mogą one być uznane za instytucje „społeczne“ w rozumieniu art. 3 p. 4 ustawy, postawione na równi z wymienionymi tam instytucjami humanitarnymi, religijnymi i związkami zawodowymi pracowników. Odmowa więc w danym wypadku zastosowania przepisów art. 3 p. 2 i 4 ustawy o Śl. Funduszu Gospodarczym jest uzasadniona.

Dalszym przedmiotem sporu jest odmowa zwolnienia od opłat na Śl. Fundusz Gospodarczy uchwałą z dn. 27 lutego 1936 r. — czynszów, przypadających na handlowe i przemysłowe pomieszczenia w nowozbudowanym domu przy ul. Legionów 1 — zaś uchwałą z 29 kwietnia 1937 r. — czynszów z nieruchomości przy al. 3 Maja 4. O ile chodzi o uchwałę z 27 lutego 1936 r., to powołuje się w niej władza pozwana na przepis § 4 rozp. wyk. (Dz. Ust. Śl. poz. 53/33) — o ile zaś chodzi o uchwałę z 29 kwietnia 1937 r., to uwzględniono nią zarzuty odwołania, dotyczące domu przy ul. Legionów 1, natomiast nie uwzględniono odwołania co do czynszów z nieruchomości przy ul. 3 Maja 4 na tej podstawie, iż chodzi tu nie o nowozbudowany dom w rozumieniu art. 3 p. 1 ustawy, lecz o bazy, stanowiące samoistny obiekt budowlany, zbudowany wyłącznie na cele handlowe.

W tym stanie rzeczy należy uznać odmowę zwolnienia czynszów z lokali handlowych i przemysłowych w domu przy ul. Legionów 1 za niezgodną z prawem — a to z motywów wyroku z dnia 13 maja 1936 r. L. Rej. 4530/34, zb. wyr. Nr. 1178 S., którym ustalił N. T. A. tezę, że przepis § 4 rozp. wyk. poz. 53/33 Dz. Ust. Śl., o ile nim objęto takie lokale w nowozbudowanych domach jest niezgodny z przepisem art. 3 p. 1 ustawy o Śl. Funduszu Gospodarczym. Natomiast wobec niezwalcanego w skardze pod względem faktycznym ustalenia zaskarżonej decyzji, że nowozbudowany budynek przy ul. 3 Maja 4 stanowi „bazar“ — a więc specyficzny typ budynku, nie pokrywający się z pojęciem domu w znaczeniu potocznym, o jakim mowa w powołanym wyżej wyroku N. T. A., należało uznać uchwałę z 29 kwietnia 1937 r. za zgodną z prawem.

Nr. 333. Statut podatku od widowisk, odbiegający od norm podatkowych, ustanowionych w rozp. Min. Sp. Wew. z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., nie może służyć za podstawę wymiaru tego podatku od dnia 1 kwietnia 1933 r. (Wyrok N. T. A. z 5 stycznia 1938 r. L. rej. 710/34).

W dniu 8 maja 1933 r. w kino-teatrze X w Warszawie podczas wyświetlania filmu, opodatkowanego w wysokości 40%, kontrola miejska ustaliła fakt sprzedaży z kasy kina dwóch biletów o niższej stawce podatkowej, pochodzących z okresu dawniejszego, a mianowicie wykazanych przez administrację kina, jako sprzedanych w dniu 12 sierpnia 1932 r. Wobec ustalenia powyższego faktu oraz niemożności ściślejszego określenia wynikających z tego tytułu strat dla miasta, Zarząd Miejski na mocy § 10 statutu podatku od widowisk skutecznie dodatkowy wymiar podatku za dzień 8 maja 1933 r. w takiej wysokości, jaka byłaby osiągnięta, gdyby wszystkie miejsca rozporządzalne zostały wyprzedane, w przypuszczeniu, że bilety ulgowe wynosiły 50% ogółu biletów wyprzedanych.

Wniesionego odwołania Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z dnia 14 listopada 1933 r. nie uwzględniło, zmniejszając tylko należność podatkową.

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

Według art. 1 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. Ust., 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.

Według art. 40 te same ustawy, uchwała zatwierdzona ma moc obowiązującą od dnia jej powzięcia, jeśli w uchwale lub w zatwierdzeniu nie jest oznaczony dzień późniejszy.

Wreszcie art. 47 ustawy głosi, że w razie poboru dodatku komunalnego do podatku (opłat) państwowych zarząd związku komunalnego winien normę dodatku podać do wiadomości publicznej przez ogłoszenie w sposób, w danej miejscowości przyjęty, i że tak samo winny być ogłoszone uchwały w przedmiocie pobierania samoistnych podatków i opłat.

Z treści tych przepisów jest widoczne, że związki samorządowe są uprawnione do pobierania samoistnych podatków na mocy uchwał swych organów stanowiących i że uchwały te wtedy tylko mają moc obowiązującą i mogą stanowić podstawę wymiaru, gdy zostały w należyty sposób zatwierdzone i ogłoszone.

Oczywiście przepisy te stosują się nie tylko do uchwalania nowych statutów podatkowych, lecz również do wprowadzania do nich wszelkich zmian, a w szczególności — jak to wypływa z osnowy art. 47 — zmian dotyczących norm podatku, które z natury rzeczy najbardziej interesują płatników.

Przed wejściem w życie przepisów, dotyczących opodatkowania przedstawień kinematograficznych, wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w rozporządzeniu z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., podatek ten pobierał Zarząd Miejski m. Warszawy na podstawie statutu, uchwalonego przez Radę Miejską m. st. Warszawy 23 kwietnia 1925 r. i zatwierdzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych reskryptem z 9 czerwca 1925 r. L. SF. 119/25, ze zmianami, wprowadzonymi uchwałą Rady Miejskiej z 14 maja 1928 r. i zatwierdzonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych reskryptem z 4 czerwca 1928 r. Nr. SF. 2288/1/28. Powołane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane na mocy ustawowego pełnomocnictwa (art. 18 ust. 3 ustawy o fin. kom., poz. 884/32 Dz. Ust.), określiło w § 80 — 90 w stawce maksymalnej normy podatku od przedstawień kinematograficznych, różniące się między sobą w zależności od tematu filmu i jego wartości pod względem artystycznym i kształcącym, po-

stanawiając jednocześnie § 91, że z dniem 1 kwietnia 1933 r. wysokość podatku nie może przekraczać norm, ustalonych w rozporządzeniu, i że powinność odpowiadać ustalonym w tym rozporządzeniu zasadom.

Ponieważ statut miejski, jak widać z postanowień jego § 4, całkowicie odbiega od zasad, wyłożonych w powołanym rozporządzeniu i od norm podatkowych, w nim ustalonych, które są od statutowych niższe — to w myśl § 91 nie mógł on już od 1 kwietnia 1933 r. służyć za podstawę do wymiaru podatku.

Do poboru zaś opłat po tym terminie władze miejskie uzyskałyby prawo dopiero wtedy, gdyby po myśli art. 1, 40 i 47 ust. o fin. kom. rada miejska — w oparciu się na przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r. — uchwaliła bądź nowy statut podatkowy bądź zmiany w istniejącym i gdyby ta uchwała uzyskała zatwierdzenie władz nadzorczej i została należycie ogłoszona.

Gdy zaś, jak to z akt widocznym jest, władze miejskie nie powzięły żadnej w tym przedmiocie uchwały, która miałaby zastosowanie do okresu wymiarowego (8 maja 1933 r.), Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że wymiar spornego podatku został dokonany bez należytej podstawy prawnej.

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

Nr. 334. W wypadkach umorzenia państwowego podatku spadkowego przy zastosowaniu art. 5 i 6 ustawy z 14 marca 1933 r., poz. 141 Dz. Ustw., umorzenie komunalnego podatku spadkowego na rzecz m. st. Warszawy (§ 6 statutu miejskiego, Dz. Zarz. Nr. 58 z 1924 r.) uzależnione jest od uiszczenia przez podatnika do dnia 1 stycznia 1934 r. sumy tego podatku, wynikającej z odpowiedniego zastosowania ulg z art. 5 i 6 wspomnianej ustawy.

(Wyrok N. T. A. z 7 stycznia 1938 r. L. rej. 1401/35).

Zarząd Miejski m. st. Warszawy wymierzył skarżącym w 1931 r. po zmarłym Mendlu Handelsmanie komunalny podatek od spadku w kwocie 3.119,70 zł. Według sprawozdania Magistratu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 31 sierpnia 1934 r. Nr. 9417, do dnia 1 kwietnia 1933 r. skarżący wpłacili na poczet wymierzonego podatku 883,70 zł. Według wspomnianego sprawozdania, w maju 1934 r. skarżący, powołując się na zmniejszenie przez Urząd Opłat Stemplowych części pierwotnie wymierzonego państwowego podatku spadkowego z sumy 22.805 złotych na złotych 4.095, domagali się zmniejszenia pozostałej części komunalnego podatku spadkowego do wysokości 10% wymiaru, zmniejszonego przez wspomniany Urząd. Zarząd Miejski decyzją z 22 czerwca 1934 r. nie uwzględnił tego żądania skarżących, mianowicie na tej zasadzie, że nie uiszcili oni do dnia 1 stycznia 1934 r. przeliczonego według nowej taryfy podatku komunalnego (art. 5 ustawy z 14 marca 1933 r. poz. 141 Dz. Ustw.). Odwołania od powyższej decyzji zaskarżonym orzeczeniem nie uwzględniono.

Rozpatrując niniejszą sprawę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarga, z oparciem się na statucie o poborze komunalnego podatku od spadków na rzecz m. st. Warszawy (Dz. Zarz. m. st. Warszawy Nr. 58 z 1924 r.) zarzuca, że skoro na mocy ustawy z 14 marca 1933 r. poz. 141 Dz. Ust. władze skarbowe zredukowały nieuiszczoną część podatku spadkowego w sumie 23.805 zł. do sumy 4.095 zł., to z chwilą obniżenia tego podatku — wbrew odmiennemu zapatrywaniu pozwanej władzy — należność na rzecz miasta, nawet bez zabiegów strony, automatycznie, z samego prawa, uległa obniżeniu. Skarga zarzuca dalej, że pozwana władza, uzależniając redukcję tej należności względnie umorzenie podatku od dopełnienia

warunków, wyszczególnionych w art. 5 ustawy z 14 marca 1933 r., nakłada na płatnika obowiązek dokonywania świadczeń nieprzewidzianych we wspomnianym statucie o poborze komunalnego podatku od spadków.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył:

Art. 5 i 6 (oraz 7) ustawy z 14 marca 1933 r. poz. 141 Dz. Ust. statuują w swej istocie ulgi w spłacie podatku. Zasadniczym warunkiem skorzystania przez podatnika z tych ulg jest uiszczenie przez niego najdalej do dnia 1 stycznia 1934 r. rat, określonych w ustawie (art. 5, 6). Wymiar podatku, ustalony w chwili wejścia w życie ustawy z 14 marca 1933 r., nie ulega zmianie wskutek oświadczenia podatnika, iż chce korzystać z ulg, przewidzianych w tej ustawie, czy też wskutek rozłożenia podatku na raty w myśl jej art. 6. Jeśli podatnik do 1 stycznia 1934 r. uiszcza sumę, jaka z zastosowania ulg z art. 5 i 6 do zapłaty przypada, podatek ulega umorzeniu, — jeśli to się nie stanie, obowiązuje nadal wspomniany wyżej wymiar podatku.

Według § 6 statutu o poborze komunalnego podatku od spadków na rzecz m. st. Warszawy (Dz. Zarz. m. st. Warszawy Nr. 58 z 1924 r.) między innymi rozłożenie na raty, odroczenie płatności lub umorzenie państwowego podatku od spadków powoduje o d p o w i e d n i e rozłożenie na raty, odroczenie płatności względnie umorzenie miejskiego podatku od spadków. W przypadkach, w których wchodzi w zastosowanie ulgi z art. 5 i 6 ustawy z 1933 r., następuje umorzenie podatku. Mianowicie sam fakt uiszczenia przez podatnika do 1 stycznia 1934 r. sumy, jaka wynika z zastosowania wspomnianych ulg ustawowych, wypełnia w myśl ustawy pojęcie umorzenia podatku. Otóż tak swoista konstrukcja umorzenia podatku, wynikająca z przepisów ustawy, nie może pozostać bez wpływu na pojęcie „odpowiedniego“ umorzenia miejskiego podatku od spadków z § 6 wspomnianego statutu. Mianowicie wpływ jej przejawia się w konieczności uwzględnienia faktu, o którym mowa wyżej, jako elementu umorzenia. „Odpowiednie“ umorzenie zatem z § 6 statutu musi mieć u podstawy uiszczenie przez podatnika do 1 stycznia 1934 r. sumy miejskiego podatku spadkowego, wynikającej z odpowiedniego zastosowania do tego podatku ulg z art. 5 i 6 ustawy z 1933 r. Innymi słowy: w wypadkach umorzenia podatku spadkowego przy zastosowaniu art. 5 i 6 ustawy z 14 marca 1933 r. uzależnione jest umorzenie miejskiego podatku od spadków, przewidziane w § 6 statutu, od uiszczenia przez podatnika do dnia 1 stycznia 1934 r. sumy tego podatku, wynikającej z odpowiedniego zastosowania ulg z art. 5 i 6 wspomnianej ustawy.

Skoro w rozpatrywanej sprawie podatnik do dnia 1 stycznia 1934 r. wspomnianej ostatnio sumy nie uiszczył, to Trybunał nie dopatrywał się w uznaniu przez pozwaną władzę, iż nie zachodzą warunki umorzenia miejskiego podatku od spadków, zarzucanej w skardze obrazy prawa i z tej przyczyny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 335. Dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia z art. 59 ust. 3 i 4 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 884/32 Dz. Ust. w przypadkach, w których wymiar samoistnej daniny komunalnej miał być dokonany przed wejściem w życie noweli z 17 marca 1932 r. poz. 223 Dz. Ust., nie ma znaczenia data wejścia w życie tej noweli.

(Wyrok N. T. A. dn. 10 stycznia 1938 r. L. rej. 7294/34. Teza).

Magistrat m. st. Warszawy nakazem z dnia 30 marca 1933 r. Nr. 16883/Z.O.M. wezwał H. M., właściciela nieruchomości przy ulicy Elektralnej w Warszawie, do uiszczenia należności za oczyszczenie przez Zakład

Miejski w latach 1928 — 1932 odcinka ulicy (części jezdni i chodnika), przylegającego do powyższej nieruchomości.

Od tego orzeczenia płatnik odwołał się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, podnosząc w stosunku do okresów budżetowych 1928/29, 1929/30 i 1930/31 wygaśnięcie prawa gminy do wymiaru opłaty wobec przedawnienia.

Odwołania tego nie uwzględniło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z dnia 31 maja 1934 r. Nr. SB. 45/20/2, wychodząc z założenia, iż instytucja przedawnienia została wprowadzona przez nowelę z dn. 17 marca 1932 r. poz. 223 Dz. Ust., bez działania wstecznego, wobec czego bieg terminu przedawnienia mógł się zacząć najwcześniej z dniem wejścia w życie noweli, to jest z dniem 1 kwietnia 1932 r. Przedawnienie przeto w obecnej sprawie nie zapadło, gdyż bieg jego został przerwany przez doręczenie nakazu w dn. 31 marca 1933 r., a więc przed upływem rocznego terminu przedawnienia.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, w której skarżący powtarza zarzuty odwołania, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Instytucja przedawnienia prawa związków samorządowych do wymiaru samoistnych danin komunalnych nie była znaną na terenie b. zaboru rosyjskiego do dnia wejścia w życie ustawy z dn. 17 marca 1933 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych, poz. 223 Dz. Ust. Przepis art. 46 ustęp 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dn. 11 sierpnia 1923 r., poz. 884/1932 Dz. Ust., głoszący, że o wysokości i terminach płatności wszystkich samoistnych danin komunalnych, wymierzonych w stosunku rocznym, powinien być płatnik powiadomiony równocześnie w ciągu dwóch pierwszych miesięcy roku budżetowego, nie może tu wchodzić w rachubę, gdy przepis ten według stałej judykatury Najwyższego Trybunału Administracyjnego (np. L. Rej. 6318/30) ma charakter terminu porządkowego i jest bez wpływu na obowiązek podatkowy. Instytucję przedawnienia prawa do wymiaru danin wprowadza dopiero przepis art. 1, XIX ustęp 3 ustawy z 17 marca 1932 r. poz. 223 Dz. Ust., dodający do art. 59 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. nowy ustęp o brzmieniu: „prawo do wymiaru samoistnej daniny komunalnej w przypadku pominięcia płatnika — bez jego winy — przy wymiarze tej daniny przedawnia się w ciągu roku, następującego po tym roku, w którym wymiar miał być dokonany“. Przepis ten zaczął obowiązywać, jak to widocznym jest z treści art. 5 ustawy z 17 marca 1932 r., z dniem 1 kwietnia 1932 r.

Miedzy stronami istnieje spór co do terminu, od którego biegnie przedawnienie w stosunku do danin, które mogły być wymierzone przed dn. 1 kwietnia 1932 r. Władza pozwana broni stanowiska, na jakim stoi postanowienie § 132 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., według którego „bieg terminu przedawnienia prawa do wymiaru i poboru danin, które wymierzone lub pobrane mogły być przed dniem 1 kwietnia 1932 r., rozpoczyna się 1 kwietnia 1932 r.“ Skarżący stoi na odmiennym stanowisku, t. j. że również w stosunku do danin z okresów ubiegłych bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od terminu, w którym wymiar tych danin miał być dokonany.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznaje stanowisko skarżącego za słuszne.

Przepis art. 59, jako zakreślający prekluzyjny termin dokonania wymiaru, a więc nie dotyczący przedawnienia samego roszczenia podatkowego, lecz tylko ograniczający możliwość dokonania czynności wymiarowych pod względem czasu — jest przepisem natury proceduralnej, a więc w myśl ogólnych zasad prawa musi być stosowany we wszystkich przypadkach, gdy akt wymiaru dokonany jest po wejściu w życie tego przepisu, a więc w danym wypadku po 1 kwietnia 1932 r.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że ustawodawca, nowelizując ustawę z 11 sierpnia 1923 r. o finansach komunalnych, ograniczył

się do ogólnikowego i szerokiego postanowienia o przedawnieniu prawa do wymiaru daniny w ciągu roku, następnego po roku, w którym wymiar miał być dokonany. Ustawodawca nie uważał za potrzebne dodania jakiegokolwiek postanowienia co do tego, od jakiego terminu biegnie to przedawnienie odnośnie do danin, których wymiar miał być dokonany przed wejściem w życie ustawy z 17 marca 1932 r., t. j. przed 1 kwietnia 1932 r. Ustawodawca jednak musiał niewątpliwie liczyć się z tym, że w chwili wejścia w życie ustawy z 17 marca 1932 r. prawo do wymiaru szeregu danin z rozmaitymi terminami wymiaru nie zostało przez związki samorządowe zrealizowane. Jeśli zaś mimo to ustawodawca poprzestał na ujęciu normy w sposób, podany wyżej, a mianowicie objął nowym przepisem wszystkie wypadki, w których prawo wymiaru nie zostało zrealizowane, nie podając ani w tym, ani w jakimkolwiek innym przepisie szczególnych postanowień w stosunku do danin z okresów dawniejszych, — to przyjąć należało do wniosku, że celem tego przepisu było również uporządkowanie zaległych wymiarów i że wobec tego roczny termin przedawnienia odnosi się do wszystkich danin, a więc również do tych, które mogły być wymierzone przed 1 kwietnia 1932 r.

W konkluzji dojść należało również do wniosku, że przepis § 132 rozporządzenia Min. Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., określający najwcześniejszy początek terminu przedawnienia prawa wymiaru na dzień 1 kwietnia 1932 r., nie ma oparcia w ustawie.

Ponieważ władza pozwana, wychodząc z mylnych założeń prawnych, nie uwzględniła zarzutu odwołania o przedawnieniu prawa wymiaru, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr. 336. Postanowieniem statutu, wprowadzającego na podstawie art. 17 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 884/32 Dz. Ust. opodatkowanie szyldów, wywieszonych w miejscu widocznym w celach reklamowych, nie są objęte tablice, umieszczone na wieżach szybowych w myśl § 17 przepisów górniczo-policyjnych dla kopalń oleju ziemnego w Galicji z 10 października 1913 r. (Nr. 95 Dz. Ust. i Rozp. Kraj.).

(Wyrok N. T. A. z dn. 10 stycznia 1938 r. L. rej. 9859/34. Teza).

Zarząd Miejski w Borysławiu nakazem płatniczym Nr. 105 wymierzył firmie „Premier — Polska Naftowa Spółka Akcyjna“, podatek od szyldu o treści „Koncern Naftowy, Małopolska — Kopalnia Metan“ i rozmiarach 2 m. × 0.60 za rok 1934 w kwocie 25 zł.

Odwołania od tego wymiaru nie uwzględnił Urząd Wojewódzki Lwowski orzeczeniem z 4 września 1934 r.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Sporny podatek został wymierzony skarżącej na podstawie art. 17 ust. z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/1932 Dz. Ust., oraz statutu podatku od plakatów i szyldów oraz podatku od anonsów w gminie miasta Borysławia, zatwierdzonego reskryptem Urzędu Wojewódzkiego we Lwowie z dnia 13 marca 1933 r. Według § 3 tego statutu podatek pobiera się od wszelkich znaków, szyldów, napisów, ogłoszeń i plakatów firmowych, wywieszonych w miejscach widocznych. Dwa więc warunki uzależniają obowiązek podatkowy: 1) wywieszenie znaku w celach reklamowych, 2) wywieszenie znaku w miejscu widocznym. Żaden z tych warunków w konkretnej sprawie nie zachodzi.

Nie zachodzi warunek pierwszy, ponieważ umieszczenie znaku quae-
 tionis jest obowiązkiem kopalni, wynikającym z postanowienia § 17 prze-
 pisów górnico-policyjnych dla kopalń oleju ziemnego w Galicji z 10 paź-
 dziernika 1913 r. L. 5232, Dz. Ust. i rozp. kraj. Nr. 95, który to paragraf
 między innymi głosi „u głównego wejścia na każdą kopalnię oleju ziem-
 nego ma się znajdować tablica z nazwiskiem lub firmą uprawnionego do
 wydobywania”. Jak widocznym jest z ogólnej treści tych przepisów oraz
 z okólnika Okręgowego Urzędu Górniczego w Drohobyczu z 8 października
 1934 r., tablice tego rodzaju mają charakter orientacyjny i są umieszczane
 w celach „zabezpieczenia prawidłowego i bezpiecznego prowadzenia ruchu
 na kopalniach i ułatwienia kontroli wykonywania przepisów górnico-po-
 licyjnych przez władzę”. Tak więc w zasadzie tablice w kopalniach są
 umieszczane w interesie publicznym. Czynniki reklamowy mógłby tu wcho-
 dzić w rachubę tylko w tych przypadkach, gdyby tablice te oprócz przepi-
 sowej treści zawierały dodatkowe elementy, świadczące o celach reklamo-
 wych, na przykład, wskazywanie miejsca sprzedaży produktu, jego zalety
 i t. d. Takim elementem jednak, wbrew wywodom władzy w odpowiedzi
 na skargę, nie jest ani okoliczność, że znak „prócz nazwy kopalni, zawiera
 również nazwę firmy”, gdyż obowiązek umieszczenia nazwy firmy wypływa
 właśnie z wyraźnego przepisu § 17, ani też wielkość jego powierzchni,
 której wymiar 1.20 m.² w stosunku do wymiaru wieży, na której został umie-
 szczony, nie jest tak wielki, aby w jego wymiarze można dopatrywać się
 ubocznej tendencji reklamowej.

Nie zachodzi również warunek drugi, ponieważ nie może być mowy
 o zawieszeniu znaku „w miejscu widocznym”, oczywiście widocznym dla
 szerszego ogółu, ponieważ znak ten jest zawieszony na wieży szybowej,
 znajdującej się na terenie kopalni, do której wstęp osobom postronnym
 jest zasadniczo wzbroniony. W tych zaś warunkach okoliczność, podnoszona
 przez władzę w odpowiedzi na skargę, że wieża znajduje się w miejscu
 nieogrodzonym, nie ma dla sprawy żadnego znaczenia, a to tym bardziej,
 że według twierdzenia skarżącej firmy, niezaprzeczonego przez władzę, sam
 szyb położony jest w oddaleniu przeszło pół kilometra od ulicy, w szcze-
 rym polu.

Z wszystkich powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administra-
 cyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr. 337. Lokale łazienek, utrzymywanych przez Ubez-
 pieczalnię Społeczne, nie są wolne od podatku od lokali na
 podstawie art. 3 p. 3 ust. z 2 sierpnia 1926 r., poz. 879/31 Dz.
 Ust.

(Wyrok N. T. A. z dn. 14 lutego 1938 r. L. rej. 2462/35).

Ubezpieczalnia Społeczna w Ostrowie Wlkp. zaskarżyła do Najwyższego
 Trybunału Administracyjnego orzeczenie Izby Skarbowej w Poznaniu z dn.
 23 lutego 1935 r. Nr. 140/34 rej. odw. zol., którym nie uwzględniono od-
 wołania od wymiaru podatku od lokali za rok 1934 z lokalu, zajmowanego
 przez skarżącą na łazienki, mieszczącego się w Ostrowiu przy ul. Za Bó-
 nicą Nr. 8.

Pozwana władza wnosi o oddalenie skargi.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarga zarzuca niezgodność wymiaru z prawem, ponieważ podatnicza
 jest instytucją użyteczności publicznej, a prowadzone przez nią łazienki
 są instytucją dobroczynną, wobec czego lokal tych łazienek jest wolny od
 spornego podatku w myśl art. 3 jak i art. 4 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r.
 o podatku od lokali.

Otóż przede wszystkim należy stwierdzić, że gdy skarga opiera się na
 przepisie art. 3 wzgl. art. 4 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. (nb. w brzmieniu
 ustawy z 17 grudnia 1931 r. poz. 879 Dz. Ust.), to jak wynika z treści tej
 skargi ma ona na względzie przepis p. 3 art. 3, który stanowi, że po za

przewidzianym w nim wyjątkiem, podatkwowi nie podlegają „lokale, zajmowane przez urzędy i instytucje państwowe lub samorządowe, oraz przez instytucje naukowe, oświatowe, dobroczynne i wyznaniowe“. Jak z tego przepisu widać, zarzut skargi co do wolności podatkowej spornego lokalu może znajdować oparcie jedynie w charakterze instytucji, zajmującej lokal, a nie w charakterze lokalu. Jeżeli więc skarga podnosi z jednej strony, że ubezpieczalnia jest instytucją użyteczności publicznej, nie mającą na celu zysku, a z drugiej strony, że prowadzone przez nią łazienki są instytucją dobroczynną, to w związku z podstawami prawnymi tej skargi należy rozumieć, że wszystkie powyższe kwalifikacje odnosi ona do charakteru samej ubezpieczalni i że w tym kierunku winna skarga być rozpatrzone.

Wyżej przytoczony przepis art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. jak widać z jego tekstu (który w myśl ogólnej zasady co do przepisów wyjątkowych, nie podlega interpretacji rozszerzającej) nie przewiduje zwolnienia podatkowego dla instytucji użyteczności publicznej, jako takich. Jeżeli zaś skarga kwalifikuje skarżącą ubezpieczalnię jako instytucję dobroczynną (mając na względzie czy to w ogóle jej zadania z zakresu zdrowia publicznego i opieki społecznej, czy w szczególności brak nastawienia jej działalności na zysk, względnie nieprzemysłowy charakter tej działalności) to stanowisko skargi należy uznać za błędne.

Jak to bowiem wynika z wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1929 r. L. rej. 4107/26 w sprawie Kasy Chorych we Włocławku, nie podpada pod pojęcie działalności dobroczynnej — i to niezależnie nawet od jej charytatywnych pobudek i celów — tego rodzaju działalność, na którą fundusze są gromadzone w drodze przymusu zewnętrznego, co w danym wypadku niewątpliwie zachodzi. Zresztą i inne motywy powołanego wyroku, podnoszące, że oparcie instytucji na zasadzie wzajemności ubezpieczeń również wyklucza uznanie jej za dobroczynną, a to przez pozbawienie jej działalności cech charytatywnych, mają też całkowite zastosowanie w wypadku skarżącej ubezpieczalni.

Na rozprawie zastępca strony skarżącej popierał skargę jeszcze tym argumentem, że Ubezpieczalnia Społeczna jest instytucją samorządową. Jednak, pomijając nawet okoliczności, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 r. poz. 396 Dz. Ust. nie oznacza wyraźnie ubezpieczalni społecznych jako instytucji samorządowych i że już wobec tego, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił w wyroku swoim z dn. 30 października 1935 r. L. rej. 7028/33 w sprawie Kasy Chorych w Lublinie, nie mogą one podpadać pod pojęcie takich instytucji w sensie art. 3 p. 3 ustawy o podatku od lokali — podniesiony na rozprawie powyższy zarzut zasadniczy nie podlega rozpoznaniu jako nie figurujący w skardze.

Z tych względów skarga podlega oddaleniu jako nieuzasadniona.

Nr. 338. Z art. 1 i 3 ustawy z 29 marca 1926 r. (poz. 214 Dz. Ust.) o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego wynika, że art. 3 zawiera określenie pojęcia ubogiego w rozumieniu tej ustawy, a nie przesądza kwestii, które osoby mogą być zobowiązane do zwrotu wzmiankowanych kosztów za ubogich.

(Wyrok N. T. A. z dn. 9 marca 1938 r. L. rej. 6256/35. Teza).

Zakład Położniczy im. ks. Anny Mazowieckiej, pozostający pod Zarządem Miejskim m. st. Warszawy, wezwał Jana P., zamieszkałego we wsi Miętne, gm. Wola Rębkowska, pow. Garwoliński do zapłacenia 230 zł za leczenie, zamieszkałej w Warszawie, synowej jego Florentyny P.

Wniesionego przeciwko temu nakazowi sprzeciwu Starosta Powiatowy Garwoliński decyzją z dnia 26 czerwca 1935 nie uwzględnił, natomiast Wojewoda Lubelski, załatwiając w toku instancji odwołanie Jana P., orzeczeniem z dnia 20 września 1935 r. decyzję I instancji uchylił. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewoda zaznaczył, że w myśl art. 1 ustawy z 29 marca 1926 (poz. 214 Dz. Ust.) koszty leczenia ubogich chorych w szpitalach publicznych pokrywane są w pierwszym rzędzie przez te osoby lub instytucje, które z jakiegokolwiek tytułu prawnego są do ich ponoszenia obowiązane, zaś art. 3 tej ustawy w sposób wyczerpujący określa, że zobowiązanymi do zapłaty tych kosztów są krewni leczonego w linii wstępnej, a zatem ci, na których, zgodnie z art. 1, ciąży obowiązek alimentacji na podstawie przepisów prawa cywilnego, że Starosta Powiatowy Garwoliński, nakładając obowiązek uregulowania wspomnianych kosztów na Jana P., kierował się w tym wypadku stopniem powinowactwa, a nie stopniem pokrewieństwa, podczas gdy art. 3 cytowanej ustawy w sposób wyraźny i ścisły nakłada obowiązek regulowania kosztów leczenia ubogiego tylko na jego krewnych w linii wstępnej i zstępnej.

Skarga zawiera zarzut, że władza pozwana niesłusznie zwolniła Jana P. od obowiązku ponoszenia kosztów leczenia synowej skoro wymieniony, w myśl art. 239 i 240 K. C. P., jest obowiązany dawać synowej alimenty, a wobec tego zgodnie z § 1 pkt. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 lutego 1931 r. (poz. 196 Dz. Ust.) obowiązany jest również do ponoszenia za nią kosztów leczenia; zapatrywanie zaś władzy, jakoby w myśl art. 3 ustawy z 29 marca 1926 r. byli zobowiązani jedynie krewni w linii wstępnej i zstępnej, nie znajduje oparcia w powołanym przepisie ustawy, gdyż kwestia, jaka kategoria krewnych względnie powinowatych ubogiego ma ponosić koszty leczenia tegoż została unormowana nie w samej ustawie, lecz w cytowanym rozporządzeniu wykonawczym, które w § 1 pkt. 5 głosi, iż obowiązek osób i instytucji do pokrywania kosztów leczenia ocenia się według obowiązujących przepisów prawnych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Art. 3 ustawy z 29 marca 1926 r. (poz. 214 Dz. Ust.) określa jedynie pojęcie ubogiego w rozumieniu tej ustawy, przy czym stanowiąc, że za ubogiego ma być uważany ten, u którego stwierdzono niemożność zapłacenia kosztów leczenia bez uszczerbku dla istnienia warsztatu pracy tak przez niego samego jak i przez krewnych wstępnych i zstępnych w linii prostej, obejmuje pojęciem tym także wzmiankowanych krewnych jako zobowiązanych oczywiście w pierwszej linii do ponoszenia kosztów szpitalnych za leczonego. Określenie to jednak nie przesądza jeszcze kwestii osób i instytucji, które mogą być zobowiązane do ponoszenia wymienionych kosztów. W tym względzie powołana ustawa szczegółowych postanowień nie zawiera, głosząc tylko jako ogólną zasadę w art. 1, że koszty leczenia ubogich (w pojęciu ustalonym w art. 3) w szpitalach publicznych, o ile nie mogą być ściągnięte od osób i instytucji, z jakiegokolwiek tytułu prawnego do ich ponoszenia zobowiązanych, pokrywają odnośne gminy. Z tego przepisu wynika zatem, że obowiązek odnośnych gmin do pokrywania kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych powstaje dopiero wówczas, gdy nie ma innych osób bądź fizycznych bądź prawnych, zobowiązanych z jakiegokolwiek tytułu prawnego do ponoszenia tych kosztów, a zatem przyjąć należy, że, o ile chodzi o osoby fizyczne, które do ponoszenia tych kosztów mogą być zobowiązane, to koło ich nie jest ściśle ograniczone do pewnej kategorii krewnych i w szczególności do krewnych w linii wstępnej i zstępnej, lecz, że do tego obowiązku mogą być pociągnięci wszyscy ci, którzy w myśl obowiązujących przepisów prawnych mogą być w ogóle zobowiązani do pokrywania tego rodzaju kosztów. Gdy więc w danym wypadku władza pozwana wyszła z odmiennego założenia prawnego, zaskarżone orzeczenie przedstawia się już z tego powodu jako niezgodne z prawem.

Nr. 339. Opłaty za użytkowanie rzeźni miejskiej nie tracą charakteru daniny publicznej pomimo wydzierżawienia ich przez gminę osobie trzeciej.

(Wyrok N. T. A. z dn. 23 marca 1938 r. L. rej. 4149/34).

Na mocy statutu, uchwalonego przez Radę Miejską m. Ostrołki w dniu 14 marca 1931 r., Zarząd Miejski tegoż miasta pobiera opłaty za użytkowanie rzeźni miejskiej. Uchwałą Miejskiej Rady z 28 marca 1931 r. opłaty te zostały wydzierżawione obecnie zmarłemu już Bronisławowi M. na okres budżetowy 1931/32.

Opierając się na § 13 kontraktu dzierżawy opłat z dnia 22 kwietnia 1931 r., w myśl którego Magistrat winien dzierżawcy udzielić pomocy egzekwowaniu należności opłatowych, spadkobierczyni dzierżawcy, Leokadia i Janina M., wniosły podanie do Zarządu miasta z prośbą o wyegzekwowanie należnych opłat za korzystanie z rzeźni w czasie od 1 do 25 lutego 1932 r. od O. P. i innych w kwocie po 77 zł. 25 gr. od każdego. W wykonaniu tej prośby Zarząd Miejski przesłał wnioski do Urzędu Skarbowego w Ostrołęce o wyegzekwowanie na rzecz dzierżawcy powyższych kwot. Odwołania od powyższego zarządzenia nie uwzględnił Wydział Powiatowy orzeczeniem z dnia 26 marca 1934 r. Nr. V.—7/34.

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

Nie ma sporu między stronami, że opłaty, pobierane na rzecz miasta Ostrołki na pokrycie kosztów urzędowego badania zwierząt rzeźnych i mięsa oraz za użytkowanie rzeźni miejskiej, ustanowione statutem miejskim z 14 marca 1931 r., mają charakter komunalnej daniny publicznej.

Wbrew jednak wywodom skargi fakt wydzierżawienia tych opłat nie odbiera im tego charakteru, gdyż dzierżawa opłat jest jedynie formą ściągania daniny publicznej na rzecz miasta, którą obrała gmina, jako dla siebie najkorzystniejszą.

W szczególności nie ma żadnej podstawy do twierdzenia, aby stosunek, który powstał przez zawarcie umowy dzierżawy opłat między gminą i dzierżawcą, mógł w czymkolwiek zmienić dotychczasowy publiczno-prawny stosunek osób, podlegających omawianym opłatom, do gminy, wpływający z postanowień statutu, nadal w całej pełni obowiązującego.

Gdy więc sporne opłaty mają charakter daniny publicznej, to do ich poboru mają zastosowanie przepisy o postępowaniu administracyjnym (poz. 341/28 Dz. Ust.) oraz przepisy, dotyczące egzekucji danin publicznych (poz. 342/28, 328/32 i 580/32 Dz. Ust.).

W szczególności — jak to również przewiduje § 6 statutu — egzekucję opłat winno być poprzedzić odpowiednie orzeczenie wymiarowe zarządu gminy, oparte na własnych ustaleniach i odpowiadające wymogom art. 75 rozp. o postępowaniu administracyjnym.

W konkretnym zaś przypadku zarząd gminy wszczął na prośbę spadkobierców kroki egzekucyjne jedynie na podstawie wyciągu z księgi uboju bytła w rzeźni miejskiej i bez uprzedniego doręczenia płatnikowi orzeczenia wymiarowego, a władza odwoławcza taki tryb postępowania potwierdziła.

To uchybienie, pozbawiające płatnika możliwości kwestionowania materialnej prawidłowości wymiaru, uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za wadliwość postępowania ze szkodą dla skarżącego, wobec czego uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr. 340. Uiszczane przez lokatorów łącznie z czynszem w myśl statutów m. Cieszyna opłaty na czyszczenie miasta, wywóz śmieci i kanałowe nie stanowią części czynszu w ro-

zumieniu art. 2 ustawy z 8 lutego 1928 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.

(Wyrok N. T. A. z dn. 30 marca 1938 r. L. rej. 5550/35. Teza).

Anna Biłkowska zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego uchwałę Śląskiej Rady Wojewódzkiej z dnia 8 maja 1935 r., stwierdzoną pismem wymienionej Rady do Wydziału Skarbowego z dn. 25 czerwca 1935 r. L. RW. 14/c/37. Uchwałą tą nie uwzględniono odwołania od wymiaru opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego na rok obrotowy 1934/35, który to wymiar dotyczy nieruchomości (domu) położonego w Cieszynie przy ul. Lenaua 3. Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznając powyższą skargę, rozważył, co następuje:

Skarżąca w odwołaniu swoim podniosła niezgodność wymiaru z art. 2 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym z 8 lutego 1928 r. poz. 46/33 Dz. Ust. Śl. ze względu na to, że przy wymiarze spornych opłat wliczono do podstawy wymiaru, a mianowicie do pobieranych przez nią od lokatorów czynszów, opłaty za czyszczenie miasta, kanałowe i za wywóz śmieci, które są pobierane przez skarżącą dla Urzędu Gminnego w wykonaniu odnośnego obowiązku prawnego, nałożonego na właścicieli domów.

Zaskarżona uchwała w uzasadnieniu swoim stoi na stanowisku, że pojęcie czynszu (przyjętego w sprawie za podstawę wymiaru) wynika z ustawy o ochronie lokatorów z 16 grudnia 1926 r. poz. 54 Dz. Ust. Śl. i oznacza — jak to stwierdza § 11 rozporządzenia Śląskiej Rady Wojewódzkiej i Wojewody śląskiego z 2 października 1933 r. poz. 53 Dz. Ust. Śl. (w związku z art. 7 ustawy jw.) — czynsz brutto, z wyłączeniem jedynie opłaty za wodę, a natomiast obejmujący wszelkie inne opłaty, uiszczane przez lokatorów właścicielom nieruchomości z tytułu stosunku najmu; oraz, że — co do opłat kanałowych, za czyszczenie miasta i wywóz śmieci — wg. statutów m. Cieszyna obowiązek ich uiszczania obciąża właścicieli nieruchomości a nie lokatorów, wobec czego nie naruszają one przepisu art. 7 ustawy o ochronie lokatorów, a w wypadku rozłożenia ich przez właścicieli nieruchomości na lokatorów opłaty te należy uważać za podwyżkę komornego, podlegającą opłatom na Śląski Fundusz Gospodarczy.

Skarga podtrzymuje pogląd odwołania co do niewliczalności wspomnianych w nim opłat do czynszu jako podstawy wymiaru, przy tym wychodzi ona: 1) z ustawowego pojęcia czynszu, stanowiącego podstawę wymiaru wg. art. 2 ustawy z 8 lutego 1928 r. poz. 46/33 Dz. Ust., jako czynszu faktycznie pobranego, 2) ze specjalnego charakteru opłat kanałowych, za czyszczenie miasta i wywóz śmieci, wg. statutów m. Cieszyna.

Otóż co do pierwszego z tych założeń skargi, to art. 2 ust. 1. p. 1 ustawy z 8 lutego 1928 r. w brzmieniu obwieszczenia Wojewody Śląskiego z 29 sierpnia 1933 r., poz. 46 Dz. Ust. Śl., stanowi, że opłaty na Śląski Fundusz Gospodarczy będą ponoszone przez właścicieli nieruchomości „od pobieranych czynszów“. W ten sposób za przedmiot opodatkowania ustawa uznaje wyżej wymienione „pobierane czynsze“. Analogicznie jest kwestia postawiona również i w odniesieniu do specjalnej kategorii nieruchomości w p. 2 ust. 1 wymienionego artykułu. Określając jw. przedmiot opodatkowania, ustawa precyzuje dalej podstawę wymiaru, a to w ust. 2 (punkty a i b) wymienionego art. 1. Jeżeli bowiem ustęp ten przede wszystkim zajmuje się skalą procentową wymiaru, to jednak równocześnie zawiera on postanowienia odnośnie do przedmiotu skali. Jako taki przedmiot, a więc właśnie podstawę wymiaru (poza lokalami oddanymi w używanie służbowe, którymi nie ma potrzeby zajmować się w tej sprawie) p. a rozpatrywanego ustępu wymienia „pobrane czynsze“ w stosunku miesiecznym.

Z brzmienia powyższego przepisu winno wynikać, że podstawa wymiaru jest czynsz faktycznie przez właściciela domu otrzymany, gdyż tylko taki czynsz odpowiada ściśle wyrażeniu „czynsz pobrany“. Taka

jednak wykładnia gramatyczna nie znajduje potwierdzenia w wykładni logicznej przy zestawieniu tego przepisu z innymi przepisami ustawy. Mianowicie np. p. 6 art. 3, przewidujący wyjątek od obowiązku uiszczenia opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego, w związku z pewnym minimum „wszystkich czynszów razem“ z danej nieruchomości, wskazuje raczej na to, że ustawodawca nie przeprowadza różnic między czynszami faktycznie pobranymi, a należnymi od lokatorów, lecz wszystkie czynsze z nieruchomości traktuje jednolicie. Logicznie zaś należy wnioskować, że wyjątki określone są według tych kryteriów, wg. których określa się zasada ogólna. Jeżeli zaś nawet wyżej wspomnianego przepisu nie uznać za miarodajny — jako mającego raczej znaczenie dla właściciela samego obowiązku podatkowego wzgl. przedmiotu podatku, a nie podstawy wymiaru — to w tej ostatniej kwestii rozstrzyga już w sposób niewątpliwy przepis art. 10 ustawy.

Mianowicie wymieniony art. 10 przewiduje możliwość umarzania opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego, ew. stosowania ulg w ich spłacie; ewentualności te zaś wiąże on z niemożnością ściągnięcia opłat jw. (od właścicieli nieruchomości) wzgl. z trudnością ściągnięcia ich. Skoro zaś przepis ten, mówiąc o nieściągalności opłat od właściciela nieruchomości, wiąże ten moment z przedstawieniem dowodu co do nieściągalności czynszu, to oczywiście stwierdza on przez to, że i w razie nieotrzymania przez właściciela nieruchomości czynszu zasadniczo ciąży na nim obowiązek uiszczenia opłat, czyli że i w tym razie wymiar opłat ma miejsce, gdyż umorzenia oraz ulgi w spłacie są do pomyślenia tylko przy istnieniu wymiaru. Na podstawie zatem tych rozważań należy dojść do wniosku, że wyrażenie „czynsz pobrany“ (wzgl. „pobierany“) użyte w art. 2 ustawy przy określaniu podstawy wzgl. przedmiotu podatku — aczkolwiek gramatycznie użyte niewłaściwie — jednak oznaczają wg. intencji ustawodawcy nie czynsz faktycznie zapłacony, lecz czynsz, który obowiązuje strony w umowie najmu lokalu. Pierwsze zatem z wyżej przytoczonych założeń skargi okazuje się nietrafne.

Jednakże ponieważ z akt sprawy nie wynika, aby w konkretnym wypadku czynsz pobrany przez stronę skarżącą a czynsz należny jej od lokatorów przedstawiał pozycje cyfrowe różne, gdyż z danych sprawy i to zarówno z twierdzeń samej skarżącej, jak i z zaskarżonej uchwały zdaje się wynikać, że opłaty gminne (kanałowe, za czyszczenie miasta i za wywóz śmieci) były od lokatorów pobierane łącznie z czynszem i zasadniczo doliczane do obowiązującego czynszu — kwestia różnic między pojęciami czynszu pobranego (wzgl. pobieranego) a czynszu umownego nie jest dla sprawy istotna, a odnośne założenie skargi nie ma praktycznego znaczenia dla praw skarżącej. Natomiast istota niniejszego sporu sprowadza się do kwestii pojęcia czynszu w ogóle, a mianowicie do tego, czy opłaty kanałowe, za czyszczenie miasta i za wywóz śmieci, aczkolwiek faktycznie z czynszem połączone, są objęte samym pojęciem czynszu tj. czy pojęciowo stanowią one jego element składowy.

Pozwana władza opiera się w tej kwestii na przepisach § 11 rozporządzenia wykonawczego z 2 października 1933 r. poz. 53 Dz. Ust. Śl. oraz na art 7 ustawy z dn. 16 grudnia 1926 r. poz. 54 Dz. Ust. Śl. Otóż § 11 rozporządzenia wykonawczego, pomijając jego zdanie pierwsze, jako w myśl tego, co powiedziano poprzednio, nie mające dla sprawy znaczenia, stanowi, że podstawą wymiaru na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego ma być komorne brutto, zaznaczając, że opłata za wodę nie jest w myśl ustawy o ochronie lokatorów częścią komornego. Przepis ten, który samego pojęcia komornego (wzgl. czynszu) — poza odestaniem do ustawy o ochronie lokatorów — ani nie wyjaśnia, ani nie rozwija, nie zawiera odpowiedzi na rozpatrywane tu sporne zagadnienie. Art. 7 ustawy o ochronie lokatorów (również powołany przez pozwaną władzę) nie wyjaśnia także pojęcia komornego, poza jedną tylko kwestią, a mianowicie kwestią opłaty za dostarczanie wody, uznając tę opłatę za świadczenia odrębne od komornego. W zakresie natomiast wchodzących tu

w rachubę opłat — kanałowej, za czyszczenie miasta i za wywóz śmieci — artykuł ten nie wypowieda się. Wprawdzie zawiera on ustęp, stanowiący, że do uiszczenia innych opłat (tj. prócz opłaty za wodę, oraz samego komornego) lokator nie jest zobowiązany, jednak, o ile przepis ten stanowi ograniczenie zakresu świadczeń lokatora z tytułu umowy najmu, o tyle oczywiście nie zawiera on żadnej klasyfikacji prawnej dla świadczeń przezeń w ogóle nie przewidzianych wzgl. nie wykluczonych. Nie przesądza on też wcale możliwości dalszych świadczeń (przezeń nie przewidzianych) z innego tytułu niż umowa najmu (i uzupełniające ten cywilnoprawny stosunek przepisy ustawy o ochronie lokatorów, w zakresie których on sam pozostaje), jak również nie przesądza on charakteru takich świadczeń, pozostawiając nietkniętym w swojej zasadzie pojęcie komornego, które w ten sposób pozostaje pojęciem z dziedziny prawa cywilnego.

Sporne w niniejszej sprawie opłaty lokatorów opierają się na tytułach prawnych, odrębnych od zobowiązania umownego, a mianowicie na statutach m. Cieszyna należycie zatwierdzonych. Statuty te bowiem: a) o przestrzeganiu czystości w obrębie m. Cieszyna, b) o wywozie śmieci w gminie m. Cieszyna i c) o opłatach kanałowych na obwód m. Cieszyna, wydano na zasadzie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (z powołaniem się na art. 20 wzgl. 19 i 22 ustawy z 14 kwietnia 1924 r. poz. 47 Dz. Ust. Śl. wzgl. poz. 30/26 Dz. Ust. Śl.), przedstawiają zupełnie samoistne źródła obowiązków wzgl. praw (por. art. 32 ustawy jw.), a wprowadzając dla właścicieli nieruchomości obowiązki odnośnych opłat, jednocześnie uprawniają ich przez specjalny przepis do rozkładania tych opłat na lokatorów (§ 21 i 23 ad a, § 10 ad b oraz § 8 ad c) i ten przepis jest wyłącznie źródłem odnośnego obowiązku lokatorów. Gdy już z powodu powyższego charakteru tytułu prawnego, na którym są one oparte, opłaty te nie odpowiadają cywilno-prawnemu pojęciu komornego, które jako takie musi być oparte na zobowiązaniu, wynikającym ze stosunku umownego (niezależnie od tego, że wysokość komornego może być ustawowo ograniczona), i gdy niezależnie od tego opłaty te nie odpowiadają pojęciu komornego i ze swej natury, albowiem, mając specjalnie na celu odpłatnie świadczeń gminy miejskiej, nie stanowią one świadczenia wzajemnego lokatora na rzecz właściciela nieruchomości (jako strony w stosunku najmu lokalu) — to należy stwierdzić, że z powodu braku cech komornego nie mogą one być wliczane do podstawy wymiaru opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego, za którą to podstawę uznane jest w każdym razie tylko komorne (wzgl. czynsz) — czy to w art. 2 ustawy z 8 lutego 1928 r. poz. 46/33 Dz. Ust. Śl. czy w §§ 2 i 11 rozporządzenia wykonawczego z 2 października 1933 r. poz. 53 Dz. Ust. Śl.

Skoro więc zaskarżona uchwała stanęła na stanowisku przeciwnym, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał ją za niezgodną z prawem i z tego powodu uchwałę tę uchylił.

Nr. 341. Władza nadzorcza może w myśl art. 65 ust. 5 ustawy z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., wstawić do budżetu związku samorządowego tylko takie wydatki, które związek obowiązany jest pokryć w myśl istniejących przepisów lub umów. Decyzje władz nadzorczej i odwoławczej winne być w tym przedmocie należycie umotywowane.

(Wyrok N. T. A. z dn. 4 kwietnia 1938 r. L. rej. 5542/36).

Wydział Powiatowy w Radomsku uchwałą z 30 marca 1936 r. zatwierdził przedstawiony przez Zarząd Miejski w Radomsku, a uchwalony przez Radę Miejską tegoż miasta preliminarz budżetowy na rok 1936/37, przy czym wprowadził w nim szereg zmian, a w tej liczbie wstawił do budżetu sumę 1.545.34 zł. jako odpłatę b. komisarzowi rządowemu L. i poobniżał preli-

minowane przez Radę Miejską sumy na oświatę, szkolnictwo, na zdrowie publiczne, tudzież na opiekę społeczną na łączną sumę 38.362 zł.

Od uchwały tej odwołał się zarząd miejski m. Radomska do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, kwestionując legalność wstawienia do budżetu odprawy dla komisarza L. oraz dowodząc konieczność utrzymania sum na cele oświatowe, zdrowotne i opiekuńcze w wysokości preliminowanej, a to z uwagi na stan ekonomiczny ludności miasta.

Urząd Wojewódzki decyzją z dn. 6 listopada 1936 r., powołując się na § 13 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 17 czerwca 1934 r. Dz. Ust. R. P. poz. 522, odwołania nie uwzględnił, odsyłając do powodów, przytoczonych w orzeczeniu Wydziału Powiatowego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznając skargę gminy m. Radomska na to orzeczenie, rozważył, co następuje:

Słusznie podnosi władza pozwana, że według § 8 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 17 czerwca 1924 r. Dz. U. R. P. poz. 522 władza nadzorcza nad związkiem komunalnym kontroluje preliminowane w przedstawionym jej przez ten związek do zatwierdzenia w budżecie pozycje zarówno ze stanowiska ich zgodności z przepisami odpowiednich ustaw, jak i celowości, a rozstrzygnięcia władzy, oparte na wnioskach co do celowości pozycji budżetowych, z tego stanowiska nie podlegają ocenie przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Niemniej jednak z powyższego nie wynika, ażeby Najwyższy Trybunał Administracyjny, powołany do rozstrzygnięcia o legalności wydawanych przez władzę orzeczeń ze stanowiska przepisów, zarówno merytorycznie regulujących odnośne sprawy (art. 1 prawa z 27 października 1932 r. Dz. U. R. P. poz. 806) jak i przepisów formalnych, mógł być pozbawiony prawa oceny, czy i orzeczenie władzy, dotyczące celowości uchwały organów gminy miejskiej w zakresie budżetowym, odpowiada formalnym wymogom ustawy, czy jest zgodne ze stanem faktycznym, ujawnionym w aktach.

Jednym z zasadniczych wymogów prawa o postępowaniu administracyjnym jest wymóg uzasadnienia przez władzę zarówno ze stanowiska faktycznego, jak i prawnego decyzji, którymi negatywnie załatwia się roszczenia strony, przy czym nakaz ten dotyczy zarówno władz instancji pierwszej, jak i władzy odwoławczej (art. 75, 78 i 94 prawa o postępowaniu administracyjnym poz. 341 Dz. U.). Od obowiązku tego zwalnia się władzę wyłącznie w wypadkach oznaczonych w pkt. 3 art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Otóż zaskarżone orzeczenie w sprawie niniejszej przepisom tym nie odpowiada, władza pozwana bowiem nie umotywowała weale swojego orzeczenia, lecz odesłała odwoławcę do powodów, przytoczonych w orzeczeniu Wydziału Powiatowego.

Wprawdzie zacytowany wyżej art. 94 prawa o postępowaniu administracyjnym upoważnia w pewnych wypadkach władzę odwoławczą do powołania się na uzasadnienia, przytoczone przez władzę instancji pierwszej bez uzasadnienia samodzielnego, jednak Najwyższy Trybunał Administracyjny, komentując ten przepis w zestawieniu z innymi przepisami tegoż prawa, w wyroku z dn. 11 marca 1932 r. L. Rej. 5379/31 i wielu innych, wyjaśnił, że władza odwoławcza może na podstawie tego przepisu, zatwierdzając rozstrzygnięcie niższej instancji ograniczyć się do powołania się na motywy tego rozstrzygnięcia w tym tylko wypadku, gdy odwołanie nie zawiera żadnego zarzutu lub tylko te zarzuty, z którymi strona wystąpiła już wobec pierwszej instancji i w jej orzeczeniu znalazła na nie umotywowaną odpowiedź.

Zaden z tych wypadków nie miał miejsca w sprawie niniejszej. Magistrat m. Radomska, odwołując się od uchwały Wydziału Powiatowego zarzucił nielegalność wstawienia do budżetu sumy 1.545.34 zł., tytułem odprawy dla b. komisarza rządowego z Radomska i zakwestionował wyrażone przez Wydział Powiatowy podstawy do obniżenia sum preliminowanych w budżecie na cele oświatowe, zdrowotne i opiekuńcze, a mianowicie

cie rzekomy brak pokrycia dla tych wydatków, wskazując na odpowiednie pozycje dochodowe.

Na te wszystkie zarzuty władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu żadnej odpowiedzi nie udzieliła, naruszając w ten sposób, jak to wyżej wyjaśniono, istotne formy postępowania administracyjnego ze szkodą dla strony skarżącej.

W szczególności władza nie przytoczyła podstawy prawnej zatwierdzenia zakwestionowanej przez skarżącą gminę uchwały Wydziału Powiatowego o wstawienie do budżetu sumy 1.545.34 zł., aczkolwiek wstawienie przez władzę nadzorczą do budżetu po stronie wydatków sum niepreliminowanych przez Radę Miejską może mieć miejsca z mocy art. 65 ust. 5 ustawy z 23 marca 1933 r. poz. 294 Dz. Ust. oraz art. 64 dekretu z 4 lipca 1914 r. poz. 140 Dz. Ust. w tych tylko wypadkach, gdy odnośny wydatek miasto obowiązane jest pokryć w myśl istniejących ustaw i umów.

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny, uwzględniając zarzuty skargi, uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 342. Zarząd miejski przy wymiarze i poborze od przedsiębiorcy zakładu gastronomicznego 50-ciogroszowych opłat, ustanowionych art. 25 ustawy z 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, poz. 163 Dz. Ust., może oprzeć się na zasadzie przeciętnej frekwencji osób, przebywających w zakładzie w godzinach od 24 do 6, o ile przed tym w trybie prawidłowym zostało stwierdzone, że przedsiębiorca nie wpłaca do kasy gminnej należnych opłat.

(Wyrok N. T. A. z dn. 8 kwietnia 1938 r. L. rej. 2820/35).

Nakazem z 21 marca 1934 r. Zarząd miejski m. Lwowa na zasadzie § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 1933 r. o świadczeniach na rzecz Funduszu Pracy, poz. 176 Dz. Ust., wymierzył Maurycemu A. opłatę na rzecz Funduszu Pracy od osób, przebywających po godzinie 24 w jego restauracji w kwocie 2 zł. dziennie za czas od 1 października 1933 r. do 28 lutego 1934 r., czyli ogółem w kwocie 302 zł.

Odwołania od tego wymiaru nie uwzględnił Wojewoda Lwowski orzeczeniem z 10 grudnia 1934 r. L. S. F. 10/j/249/1934, opierając się na następujących założeniach.

„Rekurent obowiązany był w myśl ustawy z 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, Dz. U. Nr. 22 poz. 163, oraz § 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 1933 r. Dz. Ust. Nr. 22 poz. 176, do inkasowania opłat na rzecz Funduszu Pracy od osób, przebywających w lokalu po godzinie 24, zainkasowane kwoty odprowadzać w terminach, przewidzianych powołaną ustawą do Kasy Miejskiej.

Przeprowadzona przez funkcjonariusza zarządu miejskiego kontrola frekwencji osób w lokalu po godzinie 24-ej wykazała w dniu 18 lutego 1933 r. obecnych dwie osoby, 19 grudnia 1933 r. — 4 osoby, 20 grudnia 1933 r. — 4 osoby, 21 grudnia 1933 r. — 6 osób, 6 stycznia 1934 r. — 12 osób, 7 stycznia 1934 r. — 0 osób, 18 stycznia 1934 r. — 4 osoby i 21 stycznia 1934 r. — 3 osoby, z czego wynika, że przeciętnie dzienna frekwencja wynosi 4 osoby.

Wobec stwierdzenia w czasie powyższych kontroli, że rekurent nie przestrzegał ciążącego na nim obowiązku inkasowania opłat na rzecz Funduszu Pracy, a w myśl art. 25 punktu 2 na wstępie powołanej ustawy jest za nie odpowiedzialny, Zarząd Miejski na zasadzie § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 1933 r., Dz. Ust. Nr. 22 poz. 176, przyjąwszy za podstawę przeciętną frekwencję dzienną publiczności w ilości 4 osób, wymierzył opłatę na rzecz Funduszu Pracy w sposób ryczałtowy w kwocie 2 zł. dziennie.“

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, poz. 163 Dz. Ust., w zakładach gastronomicznych i salach bilardowych, podlegających obowiązkowi nabycia świadectw przemysłowych, opłacie w wysokości 50 gr. od osoby podlegają przebywający w tych lokalach od godz. 24-ej do 6-ej z wyjątkiem osób zarządzających i zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie, a za opłaty te odpowiada przedsiębiorca.

Według zaś § 16 rozporządzenia wykonawczego Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 1933 r. poz. 176 Dz. Ust., o ile opłaty te nie zostały wpłacone do Kasy Gminnej w terminie (5 dni) lub zostały wpłacone niezgodnie z art. 25 ustawy, wymiaru i poboru dokonywa zarząd gminy, który wykonywa również kontrolę tych opłat. Do wymiaru i poboru opłat oraz do odwołań od wymiaru tych opłat zarówno pod względem trybu postępowania, jak i właściwości władzy, stosuje się odpowiednio przepisy, dotyczące samoistnych danin komunalnych.

Otóż z powyższych przepisów wypływa przede wszystkim, że zarząd gminy może dokonać wymiaru i poboru opłat również wtedy, gdy stwierdzi, że, wbrew postanowieniu art. 25 ustawy, właściciel zakładu nie pobiera od osób, przebywających w zakładzie, opłaty 50-groszowej. Wypływa także, że pod względem trybu postępowania stosują się tutaj zarówno przepisy ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. poz. 884/32 Dz. Ust., dotyczącej finansów komunalnych, jako też z uwagi na ust. 5 art. 48 tejże ustawy, oraz art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym poz. 341 Dz. Ust. również przepisy tego ostatniego rozporządzenia.

Gdy więc początkowym momentem, który uprawnia gminy do przejęcia w swe ręce wymiaru i poboru opłat, jest stwierdzenie faktu, że właściciel nie wpłaca, względnie nie pobiera należnych opłat, to fakt ten winien być stwierdzony w trybie prawidłowego postępowania administracyjnego, opartego na przepisach rozporządzenia z 22 marca 1928 r. Mogłyby tu wchodzić w grę, jak to słusznie podnosi skarga, przepisy art. 19 i 20 tego rozporządzenia, dotyczące protokółarnego ustalania faktów.

Również prawomocny wymiar kary, nałożonej na właściciela zakładu na podstawie art. 33 ustawy z 16 marca 1933 r., mógłby oczywiście służyć za podstawę do wymiaru opłat przez zarząd gminy.

Głosłowne zaś stwierdzenie funkcjonariuszów Zarządu Miejskiego — uprawnionego zresztą do wykonywania kontroli przez własne organa — że w pewnym dniu po godzinie 24-ej znajdowała się w zakładzie ta lub inna liczba osób bez biletów, świadczących o uiszczeniu opłaty, nie może być uznane za miarodajne, gdyż nie dawałoby osobom interesowanym możliwości obrony swych praw, których gwarancją są właśnie formalne normy postępowania.

Myli się atoli skarżący, twierdząc, że wymiar opłaty przez Zarząd gminy „według przeciętnej frekwencji dziennej”, jest niedopuszczalny, jako sprzeczny z prawem. Wprawdzie trafny jest pogląd skarżącego, że przepis ustępu 3 art. 25 ustawy z 16 marca 1933 r. ma zastosowanie jedynie „na życzenie przedsiębiorcy”, lecz z tego przepisu nie wynika, by władza, stwierdziwszy, że podatnik nie odprowadza opłaty w wysokości należnej według ustawy, ustaliła wysokość przypadającego wymiaru przeciętnej opłaty na podstawie stwierdzonych danych. Żaden przepis prawny, dotyczący samoistnych danin komunalnych, nie sprzeciwia się w zasadzie zastosowaniu wymiaru w tym trybie; rozumie się jednak samo przez się, że dane dla uzyskania podstaw wymiaru winny być zebrane w sposób prawidłowy z ewentualnym wykorzystaniem postanowień art. 44 ustawy o finansach komunalnych.

Zastosowany przeto przez władzę pozwaną tryb wymiaru na zasadzie „przeciętnej frekwencji dziennej” nie jest sam przez się sprzeczny z prawem.

Uchybienia władzy w konkretnym przypadku polegają na tym, że władze wymiarowe, przystępując do wymiaru opłat, wbrew przepisowi § 16 rozporządzenia z 31 marca 1933 r., nie stwierdziły uprzednio w sposób należyty, że skarżący nie wywiązywał się z obowiązku opłacania do kasy gminnej należitych opłat, lecz oparły się na jednostronnym i niekompletnym materiale, zebrany przez swych funkcjonariuszów, i że wysokość opłat określiły również na podstawie tego samego niedostatecznego materiału.

W tych uchybieniach dopatrzył się Najwyższy Trybunał Administracyjny wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącego, wobec czego zaskarżone orzeczenie uchylił.

Nr. 343. Włącznie 100%-owej podwyżki państwowego podatku gruntowego do podstawy wymiaru samoistnego podatku komunalnego od gruntów państwowych sprzeciwia się postanowieniu § 2 rozp. Prez. Rz. z 12 kwietnia 1924 r. o podwyższeniu państwowych podatków gruntowych, poz. 339 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z dn. 20 kwietnia 1938 r. L. rej. 1316/39).

Skarga kasacyjna zarzuca obrazę § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 kwietnia 1924 o podwyższeniu państwowych podatków gruntowych, Dz. Ust. poz. 339, ponieważ Zarząd gminy Małopole w Dąbrówce do komunalnego podatku gruntowego na r. 1935/1936 z gruntów państwowych nadleśnictwa w Drewnicy przyjął stawkę podatku państwowego łącznie z 100% podwyżką (0.14 + 0.14 od 1 morgi gruntu), a władza pozwana mimo wyraźnego zarzutu odwołania wymiar ten orzeczeniem zatwierdziła.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę za uzasadnioną.

Pismo wyjaśniające Zarządu gminnego z 21 maja 1935, wystosowane do Wydziału Powiatowego Radzymińskiego w związku właśnie z odwołaniem, potwierdza trafność zarzutu skargi, gdyż Zarząd wyraźnie przyznaje, że obliczył podatek komunalny w wysokości 40% podstawy, obejmującej nie tylko zasadniczą stawkę państw. podatku gruntowego w wysokości zł. 0.14 od 1 morgi, ale także 100% podwyżkę, wprowadzoną powyższym rozporządzeniem, ale z mocy § 2 wyraźnie wyłączonej od obliczenia dodatków komunalnych do podatku gruntowego. Ponieważ według art. 2 ust. 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. poz. 884 z 1932 r., także samoistny podatek gruntowy komunalny od gruntów państwowych, o jakie właśnie chodzi, nie może przewyższać normy obciążenia dodatkami komunalnymi do państw. podatku gruntowego gruntów podobnych, przeto włączenie 100%-wej podwyżki do podstawy wymiarowej w wypadku konkretnym jest sprzeczne z prawem. Odpowiedź władzy pozwanej opiera się na przesłankach, nie objętych ani wymiarem ani orzeczeniem odwoławczym.

Orzeczenie zatem, utrzymujące taki wymiar podatku komunalnego w mocy, nie jest zgodne z powołanymi przepisami prawa i dlatego Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia jako niezgodnego z prawem.

Nr. 344. Decyzja władzy, prostująca prawomocne orzeczenia wymiarowe na niekorzyść płatnika, winna znaleźć uzasadnienie w odpowiednim przepisie prawa.

(Wyrok N. T. A. z dn. 21 kwietnia 1938 r. L. rej. 3649/35).

Zarząd Gminny Trościaniec nakazem płatniczym z 30 marca 1934 r. wymierzył od gruntów państwowych Nadleśnictwa Trościaniec daniny

komunalne (podatek wyrównawczy, opłatę na utrzymanie środków lokomocji i świadczenia drogowe) za 1934/35 r. Następnie przy piśmie z 24 października 1934 r. Nr. 9/31 tenże Zarząd nadesłał dodatkowy nakaz płatniczy, prostujący wymiar danin i powiększający ich wysokość o 100%.

W odwołaniu przeciwko nowemu wymiarowi zarzuciła Dyrekcja Lasów Państwowych, że poprzednie wymiary już się uprawomocniły, zaś w ciągu roku można zmieniać prawomocne wymiary tylko w wypadkach, przewidzianych w art. 95 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poz. 341 Dz. Ust., w danej zaś sprawie te wypadki nie zachodzą.

Wydział Powiatowy w Łucku orzeczeniem z 14 marca 1935 r. L. Cp. 2c/200 odwołania nie uwzględnił, wychodząc z założenia, że do dodatkowego wymiaru władze były uprawnione na podstawie art. 59 ust. 4 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o finansach komunalnych poz. 884/32 Dz. Ust., oraz na podstawie art. 95 lit. b) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym poz. 341 Dz. Ust., „w chwili bowiem sporządzenia pierwotnego wymiaru nie były znane władzy wymiarowej okoliczności, które zaistniały po wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego, jaki miał miejsce 12 kwietnia 1934 r., a który dopiero po ukazaniu się jego w „Samorządzie“ z dnia 10 czerwca 1934 r. doszedł do wiadomości władz samorządowych i spowodował dodatkowy wymiar tych danin“.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Sporny wymiar danin komunalnych nie był wymiarem dodatkowym, opartym na specjalnym uprawnieniu gminy do skutecznego takiego wymiaru, lecz stanowił uzupełnienie już uprzednio dokonanego wymiaru. Świadczy o tym zarówno pismo wójta gminy Trościaniec z 24 października 1934 r., według którego dawne nakazy płatnicze zostały zamienione nowymi, jako też „zestawienie“ wymierzonych danin, sporządzone przez Zarząd gminy na zasadzie „sprostowania“ wymiarów dawniejszych.

W sprawie bezspornym jest, że pierwotne nakazy płatnicze uprawomocniły się. Prawomocne orzeczenie wymiarowe, stwierdzające, że na danej osobie ciąży obowiązek uiszczenia daniny w wysokości, określonej przez to orzeczenie, jest prawem nabytym płatnika. Prawomocność wymiaru wiąże nie tylko płatnika, ale również władzę wymiarową. Brak jest wszelkiej podstawy do uznania, iż władzy przysługuje prawo prostowania prawomocnego już wymiaru na niekorzyść płatnika, jeżeli później ujawni się, że pierwotny wymiar opiera się na podstawie, zdaniem władzy, sprzecznej z materialnymi przepisami prawa. Wypadki, w których władza jest uprawniona do prostowania wymiarów prawomocnych na niekorzyść płatnika, należy uznać za wyjątek od niewzruszalności podatku prawomocnie wymierzonego, wobec czego każda decyzja władzy tego rodzaju winna znaleźć usprawiedliwienie w odpowiednim przepisie prawa.

Władza wymiarowa I-ej instancji, podwyższając pierwotny wymiar danin, niczym nie uzasadnia swego formalnego prawa do podwyższenia należności podatkowych, władza pozwana zaś powołuje się w tym względzie na przepisy art. 59 ust. 4 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o finansach komunalnych, poz. 884/32 Dz. Ust., oraz na przepisie art. 95 lit. b) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym poz. 341 Dz. Ust.

Żaden jednak z tych przepisów nie przemawia za stanowiskiem władzy pozwanej.

Przepis art. 59 ust. 4 ustawy o finansach komunalnych, traktujący o przedawnieniu prawa władzy do wymiaru samoistnej daniny, niczym nie uzasadnia ani nie dotyczy spornego prawa władzy do prostowania na niekorzyść płatnika prawomocnych orzeczeń wymiarowych.

Przepis zaś art. 95 lit. b) rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, traktujący o wznowieniu postępowania, nie ma w danym przy-

padku zastosowania. Nie tylko bowiem Zarząd Gminy, który w myśl art. 97 ust. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym byłby kompetentny w konkretnej sprawie do wydania decyzji, wznowiającej postępowanie, takiej decyzji nie wydał, ale również nie miał należytej prawnej podstawy do jej wydania, gdyż — nie mówiąc już o innych okolicznościach, warunkujących wznowienie postępowania — wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie może być uważany za nową okoliczność, uzasadniającą wznowienie postępowania (Porów. wyrok N. T. A. z 19 października 1935 r. L. Rej. 9782/33 OPA 1970).

Gdy więc, jak się okazuje, sprostowanie prawomocnych wymiarów na niekorzyść płatnika zostało dokonane bez należytej podstawy prawnej, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr. 345. Zwolnienie podatkowe, przewidziane w art. 3 p. 3 ustawy o podatku od lokali z 2 sierpnia 1926 r., poz. 718/34 Dz. Ust., rozciąga się również na instytucje samorządu gospodarczego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 6 maja 1938 r. L. rej. 2234/36).

Poznańskie Ziemstwo Kredytowe w Poznaniu zaskarżyło do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 17 stycznia 1936 r. Nr. 330/34 i 217/35 Rej. Odw. żol., którym nie uwzględniono odwołania od wymiarów podatku od lokalu skarżącej instytucji, mieszczącego się w Al. Marszałka Piłsudskiego 13 w Poznaniu.

Rozpoznając tę skargę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarga zarzuca niezgodność zaskarżonego orzeczenia z ustawą. Mianowicie zarzuca ona, że w myśl art. 3 p. 3 ustawy o podatku od lokali z 2 sierpnia 1926 r. poz. 718/34 Dz. Ust. lokal skarżącego Ziemstwa, którego charakter jako instytucji samorządowej nie został przez pozwaną władzę zakwestionowany, jest z racji tego charakteru osoby lokatora wolny od wspomnianego podatku, że natomiast § 5 p. 2 rozporządzenia Ministra Skarbu z 14 września 1934 r. poz. 772 Dz. Ust., na którym opiera się zaskarżone orzeczenie i który w zakresie instytucji samorządowych ogranicza wyżej wspomniany przepis ustawy do instytucji samorządu terytorialnego, nie stanowi samoistnego źródła prawa i nie może zmieniać ustawy.

Otóż art. 3 p. 3 wyżej wspomnianej ustawy o podatku od lokali stanowi, że podatkowi temu nie podlegają „lokale, zajmowane przez urzędy i instytucje państwowe lub samorządowe oraz przez instytucje naukowe, oświatowe, dobroczynne i wyznaniowe, z wyjątkiem części tych lokali, odnajmowanych lub oddawanych bezpłatnie do użytkowania osobom trzecim”. Odnośnie do tegoż przepisu Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł już i uzasadnił w wyroku swoim z dnia 9 marca 1936 r. L. Rej. 3440/35 w sprawie ze skargi Naczelnej Izby Lekarskiej w Warszawie, że dotyczy on instytucji samorządowych w ogóle, i że w świetle przepisu j. w. nieusprawiedliwiony jest pogląd, jakoby instytucje samorządowe, mające inne zadanie jak administracja ogólna, nie były nim objęte. Gdy zatem, stosownie do tego wyroku, na który Najwyższy Trybunał Administracyjny powołuje się w myśl § 57 swojego Regulaminu poz. 968/32 Dz. Ust., zwolnienie podatkowe, przewidziane w wyżej wspomnianym art. 3 p. 3 rozciąga się w szczególności i na instytucje samorządu gospodarczego, i gdy trafny jest pogląd skargi, iż przepis § 5 p. 2 rozporządzenia z 14 września 1934 r. poz. 772 — jako przepis rozporządzenia wykonawczego — nie może ustanawiać ograniczeń wolności podatkowej nie przewidzianych przez odnośną ustawę, to należy stwierdzić, że pozwana władza, opierając swoje orzeczenie na zawartej w tym przepisie wykonawczym, a nie wynikającej z ustawy ograniczającej interpretacji pojęcia samorządu, jako wyłącznie samorządu terytorialnego, wyszła z błędnego założenia prawnego.

Skoro zaś w związku z tym nie rozpoznała ona zupełnie podniesionej w odwołaniu kwestii charakteru skarżącego Ziemstwa, jako instytucji samorządu gospodarczego — to przez to naruszyła ona istotne formy postępowania (art. 120 w związku z art. 119 oraz art. 123 obowiązującej w niniejszej sprawie Ordynacji Podatkowej z r. 1934), wobec czego zaskarżone orzeczenie należało uchylić w myśl art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust. z powodu istotnej wadliwości postępowania.

Nr. 346. Biblioteka publiczna może korzystać ze zwolnienia od podatku od lokali w myśl art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 718/34 Dz. Ust., jeśli ze względu na swą organizację lub na rodzaj zainteresowań umysłowych, którym służy, stanowi zakład ściśle związany z nauką lub oświatą.

(Wyrok N. T. A. z dn. 11 maja 1938 r. L. rej. 2824/36. Teza).

Stowarzyszenie „Deutsche Gesellschaft für Kunst und Wissenschaft“ w Bydgoszczy zaskarżyło do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 11 lutego 1936 r. Nr. 186/35 rej. odw. (określając je w skardze jako noszące datę 30 marca 1936 r.), którym nie uwzględniono odwołania od wymiaru podatku od lokali za rok 1935 z lokalu, zajmowanego przez Stowarzyszenie na cele biblioteki publicznej w domu przy ul. Gdańskiej 20 w Bydgoszczy.

Rozpoznając tę skargę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarga, podtrzymując stanowisko odwołania, a mianowicie, że skarżące Stowarzyszenie jest instytucją oświatową, względnie, że charakter taki posiada prowadzona przez nie biblioteka publiczna, podnosi zarzut, że opodatkowany lokal podlega zwolnieniu od podatku w myśl art. 3 p. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r., poz. 718/34 Dz. Ust., oraz § 5 p. 4 (recte p. 5) zdanie 2 rozporządzenia wykonawczego z 14 września 1934 r., poz. 772 Dz. Ust.

Stosownie do judykatury Najwyższego Trybunału Administracyjnego (vide powołany w odpowiedzi pozwanej władzy wyrok z 26 stycznia 1934 r. L. Rej. 3690/33) oraz do przepisów interpretacyjnych, zawartych w § 5 p. 5 rozporządzenia wykonawczego z 14 września 1934 r., poz. 772 Dz. Ust., niniejszy spór o zwolnienie podatkowe sprowadza się do kwestii charakterystyki tych celów Stowarzyszenia, na których realizację służy zajmowany przez nie sporny lokal. Otóż już w odwołaniu swoim Stowarzyszenie podnosiło, że lokal jest zajęty wyłącznie na cele biblioteki publicznej i że biblioteka ta ma charakter oświatowy. Wbrew temu pozwana władza w orzeczeniu swoim przyjmuje, że lokal, o który chodzi, nie jest użytkowany na cele ściśle związane z nauką lub nauczaniem, przy czym nie kwestionuje tej okoliczności faktycznej, znajdującej zresztą potwierdzenie w aktach sprawy, że lokal jest zajęty na bibliotekę.

W wyroku swoim z dnia 4 maja 1936 r. L. Rej. 939/34 w sprawie Stowarzyszenia Polsko-Francuskiego w Poznaniu Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił już pojęcia nauki i oświaty, będące podstawą tego tekstu przepisu, jaki — odnośnie do zwolnienia podatkowego — wchodzi w rachubę i w niniejszej sprawie. Wg. tego wyroku, na który Najwyższy Trybunał Administracyjny powołuje się w myśl § 57 swojego regulaminu poz. 968/32 Dz. Ust., o tym czy instytucja ma cele oświatowe decyduje okoliczność, czy celem jej jest rozpowszechnianie wiedzy wg. programu, którego zadaniem jest zasadniczo wykształcenie umysłowe; o tym zaś, czy ma ona cele naukowe rozstrzyga to, czy celem jej jest działalność, polegająca na samej twórczości umysłowej, a nie tylko na rozpowszechnianiu jej objawów.

Aczkolwiek biblioteka publiczna, jako taka, nie podpada pod powyższe kryteria, to jednak należy stwierdzić, że w poszczególnych wypadkach biblioteka może służyć powyższemu celom czy to ze względu na jej zasady organizacyjne — w charakterze pewnego działu instytucji odpowiadającej pojęciom, o których wyżej — czy ze względu na rodzaj zainteresowań umysłowych, którym biblioteka służy, a które pozostają w sferze wyżej zdefiniowanych dziedzin oświaty lub nauki, niezależnie od charakteru instytucji bibliotekę prowadzącej. Takie też stanowisko zajmuje § 5 p. 5 rozp. z dnia 14 września 1934 r., gdy mówi o zakładach „ściśle związanych z nauką i nauczaniem“, i z tych też punktów widzenia, o których mowa wyżej, winien być wyjaśniony charakter oświatowy względnie naukowy biblioteki Stowarzyszenia.

Władza jednak ograniczyła się, jak to widać z akt sprawy, jedynie do zbadania statutu skarżącego Stowarzyszenia. Statut ten wprawdzie wyjaśnia dostatecznie, że instytucja, której częścią składową jest niniejsza biblioteka, nie ma charakteru instytucji oświatowej lub naukowej wg. odnośnych pojęć, wyjaśnionych przez judykaturę Trybunału. O ile bowiem ze statutu wynika, że Stowarzyszenie ma charakter kulturalny, a mianowicie ma na celu popieranie nauki i sztuki, o tyle zakres i rodzaj środków służących do tego popierania (odezwy lub „inne urządzenia“, stworzenie domu Stowarzyszenia i pomieszczeń na zbiory i biblioteki) nie wystracza do uznania, że odpowiada ono istotnym warunkom wspomnianych pojęć instytucji oświatowej lub naukowej — jako to bądź szerzenie wiedzy wg. określonego programu, bądź zajmowanie się twórczością umysłową. Natomiast statut Stowarzyszenia nie określa w żadnej mierze dziedziny i zasięgu zainteresowań, którym ma służyć biblioteka Stowarzyszenia, ta więc okoliczność jest w sprawie niniejszej kwestią faktu, który pozwana władza winna była odpowiednio wyjaśnić, w szczególności przez zbadanie, jakiego typu piśmiennictwo jest przez bibliotekę gromadzone i udostępniane czytelnikom. Gdy jednak władza ta zaniechała wyjaśnienia tej okoliczności faktycznej, od której zależy ocena spornego charakteru biblioteki i rozstrzygnięcie kwestii, czy podlega ona dochodzonemu przez stronę zwolnieniu od podatku — to Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że akta sprawy wymagają w tym kierunku uzupełnienia i z tego powodu zaskarżone orzeczenie uchylił w myśl art. 84 p. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust. z powodu wadliwości postępowania.

Nr. 347. Z dniem wejścia w życie ustawy z 15 czerwca 1936 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym, poz. 23 Dz. Ust. Śl., zwolnienia daninowe dla nowowzniesionych domów oceniać należy według zmienionego przepisu art. 3 p. 1 tej ustawy także w odniesieniu do domów, powstałych przed tym terminem.

(Wyrok N. T. A. z dn. 24 maja 1938 r. L. rej. 2947/37).

Spór toczy się o wykładnię przepisów art. 3 p. 1 ustawy z 8 lutego 1928 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym w brzmieniu ustawy z dn. 19 czerwca 1933 r. i w brzmieniu nadanym im ustawą z 15 czerwca 1936 r. Dz. Ust. Śl. poz. 23 na tle obowiązku daninowego lokali handlowych w domu mieszkalnym nowowzburowanym w okresie czasu 1934/1935.

Skarżący rości pretensje do zwolnienia od opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego także za czas po wejściu w życie ustawy z 15 czerwca 1936 r. t. j. po 19 czerwca 1936 r., ponieważ — w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego — lokale handlowe w domach wzbudowanych po 1 stycznia 1919 r. korzystały z zwolnienia od opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego na podstawie przepisu art. 3 p. 1 ustawy z 8 lutego 1928 r. w brzmieniu ogłoszonym w Dz. Ust.

Sl. poz. 46 z 1933 r. a, zdaniem skarżącego, ustawa późniejsza z 15 czerwca 1936 r. nie mogła lokali tych pozbawić ulgi nabytej przed wejściem jej w życie w myśl zasady ochrony praw nabytych. Władza zaś broni przeciwnego zapatrywania, że mianowicie z dniem 19 czerwca 1936 r. zwolnienia daninowe dla nowowzniesionych domów oceniać należy według zmienionego przepisu art. 3 p. 1 także w odniesieniu do domów powstałych przed tym terminem.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie przychylił się do zapatrywania, bronionego w skardze kasacyjnej.

Ustawa z 8 lutego 1928 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym w brzmieniu obowiązującym do chwili wejścia w życie ustawy z 15 czerwca 1936 r., zapewniała wprawdzie zwolnienie od opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego właścicielom domów nowowytbudowanych po 1 stycznia 1929 r., lecz nie przewidywała takiego zwolnienia na określony okres czasu. Tym samym zwolnienia, ustawą tą wprowadzone, obowiązywały tak długo, dopóki ustawą późniejszą nie zostały uchylone lub zmienione. Skoro ustawa z 15 czerwca 1936 r. w tym względzie dokonała zmiany, wyłączywszy z zwolnienia lokale przemysłowe i handlowe, to z dniem wejścia jej w życie lokale takie, a zatym także i lokale, o które chodzi w niniejszej sprawie, przestały stanowić wyjątek od zasady i przeszły do rzędu normalnych przedmiotów daninowych. Skarżący jest w błędzie, jeśli broni się zasadą „lex retro non agit”. Przez zastosowanie przepisów ustawy z 15 czerwca 1936 r. do skarżącego w odniesieniu do w mowie będących lokali handlowych za czas od 19 czerwca do 30 czerwca 1936 r. bynajmniej nie nastąpiło działanie tej ustawy wstecz. Skarżącego też nie pozbawiono ulgi daninowej nabytej pod rządem ustawy w dawnym brzmieniu, gdyż nie wymierzono mu opłaty za czas do dnia 19 czerwca 1936 r., a tylko do tego terminu obowiązywała ustawa poprzednia.

W myśl powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę oddalił jako nieuzasadnioną.

Nr. 348. Do opłat z art. 5 i 6 ustawy kanałowej dla miasta Krakowa, Dz. Ust. i Rozp. Kraj. Nr. 2/1915, mogą być pociągani tylko ci właściciele nieruchomości, którzy po dniu 31 marca 1915 r. wybudowali i połączyli kanały domowe z kanałem ulicznym. Zmiana kanalizacji domowej i sposobu połączenia kanałów nie uprawnia sama przez się do poboru opłat z mocy powołanych przepisów.

(Wyrok N. T. A. z dn. 27 maja 1938 r. L. rej. 3618/35).

Zatwierdzając plan budowy kanału domowego w nieruchomości Ohrenstein Gusty w Krakowie przy ul. Dietla 62, Zarząd Miejski w Krakowie wymierzył jednocześnie orzeczeniem z 13 sierpnia 1934 r. Nr. Bb. kan. 1198/34 opłatę na podstawie § 5, 6 i 7 ustawy kanałowej z 11 lipca 1914 r. Dz. Ust. Kraj. Nr. 2/1915, oraz ustawy z 26 października 1920 r. poz. 683 Dz. Ust. opłatę za połączenie kanału domowego z kanałem miejskim w kwocie 587 zł. 10 gr., licząc 30 zł. za każdy metr bieżący frontu realności wynoszącej 19,57 mb.

Odwołania od tego wymiaru nie uwzględnił Wojewoda Krakowski orzeczeniem z 12 marca 1935 r. Nr. SA. IV—2—473/34.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 1 ustawy kanałowej dla miasta Krakowa z 11 lipca 1914 r. Dz. Ust. i Rozp. Kraj. Nr. 2 z 1915 r., która weszła w życie z dniem ogłoszenia, t.j. z dniem 31 marca 1915 r., każdy właściciel zabudowanej realności, położonej przy placu lub ulicy, gdzie miejski kanał uliczny istnieje, obowiązany jest do wybudowania kanału domowego i połączenia go z tym kanałem. Według § 3 połączenie uliczne między zewnętrzną granicą real-

ności a kanałem ulicznym wykonywa gmina m. Krakowa we własnym zarządzie, przy czym kosztą tego połączenia ponosi częściowo właściciel realności, częściowo zaś gmina m. Krakowa; według § 5 gmina m. Krakowa ma prawo pobierania jednorazowych opłat za to połączenie, przy czym wysokość tych opłat na mocy § 6 zmienionego art. 1 ustawy z 26 października 1920 r. Dz. Ust. poz. 683 została ustanowiona w kwocie 30 zł. od 1 m. b. frontu realności.

Jak więc z powyższych przepisów wynika, do opłat z § 5 i 6 mogą być pociągani ci tylko właściciele nieruchomości, którzy po dniu 31 marca 1915 r. wybudowali i połączyli kanały domowe z kanałem ulicznym.

Między stronami nie jest spornym, że realności skarżącego jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 11 lipca 1914 r. posiadały na mocy odpowiednich zezwoleń kanały domowe połączone z kanałem miejskim.

Jak widać z treści zaskarżonego orzeczenia władza pozwana prawo żądania opiera na tym, że „w związku z nadbudową domu zaszła potrzeba przeróbki kanału domowego i zmiany istniejącego połączenia z kanałem miejskim, a w szczególności została rozbudowana sieć kanalizacji domowej i zostało wykonane nowe połączenie z kanałem miejskim dla przyłączonych klozetów i łazienek“.

Lecz pomijając już okoliczność, że skarżąca stanowczo przeczy, aby gmina wykonywała jakiekolwiek nowe techniczne połączenie z kanałem miejskim, zauważyć należy, że nawet w tym przypadku nie przysługiwałoby jej prawo poboru opłat z mocy § 5 ustawy kanałowej z 11 lipca 1914 r. Paragraf ten bowiem w związku z § 1 ustawy przewiduje tylko jednorazową opłatę za połączenie kanałów od właścicieli tych zabudowanych nieruchomości, które takiego połączenia nie miały (wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 24 czerwca 1936 r. L. rej. 3662/35 i in. Zbiór wyroków Nr. 1232 S/, przy czym ani z treści tych przepisów, ani z charakteru samej opłaty bynajmniej nie daje się wysnuć wniosek, aby każdorazowa zmiana kanalizacji domowej i sposobu połączenia kanałów uprawniała do poboru opłat z art. 5 i 6 ustawy. Sama zresztą wysokość tej opłaty, ustanowiona w sposób sztywny i w stosunku do długości frontu realności (§ 6), wyraźnie świadczy o tym, że nie jest ona ekwiwalentem za techniczne zmiany w połączeniu kanałów, gdyż rozciągłość tych zmian może być bardzo różnorodna i bynajmniej nie wiązać się z długością frontu danej realności.

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

Nr. 349. Do uiszczenia podatku wodociągowego, przewidzianego w § 5 ustawy Kraj. wodociągowej dla gminy m. Lwowa z 25 listopada 1900 r., Dz. Ust. Kraj. Nr. 16/1901, obowiązani są nie tylko właściciele budynków, którzy pobierają wodę z wodociągu miejskiego, lecz również ci, którzy wbrew ustawowemu obowiązкови nie przyłączyli swych budynków do miejskiej sieci wodociągowej.

(Wyrok N. T. A. z dn. 23 marca 1938 r. L. rej. 2825/35).

Nakazami płatniczymi Nr. 526/III Magistrat m. Lwowa wymierzył Antoniemu M., jako właścicielowi realności przy ul. Kochanowskiego we Lwowie, opłatę gminną wodociągową za lata 1930/31, 1931/32 i 1932/33 w kwocie 21 zł. kwartalnie.

Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Urząd Wojewódzki Lwowski orzeczeniem z 31 grudnia 1934 r.

Rozpatrując niniejszą sprawę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Skarżący wywodzi, że wykładnia § 5 ustawy krajowej wodociągowej dla gminy m. Lwowa z 25 listopada 1900 r., Dz. Ust. Kr. Nr. 16/1901, pro-

wadzi do wniosku, że „podatkowi“ wodociągowemu podlegają jedynie i wyłącznie realności, korzystające z wodociągu miejskiego, a więc z nim połączone. Wynika to również — według skarżącego — z przepisów § 1, 2 i 3 cytowanej ustawy. Ponieważ zaś nieruchomości skarżącego nie jest połączona z wodociągiem i nie odnosi z niego żadnych korzyści, a wodę czerpie się jedynie ze studni — przeto „podatkowi“ nie podlega.

Wywody te nie są jednak trafne.

Według § 1 i 2 ustawy wodociągowej z 25 listopada 1900 r. każdy właściciel domu, położonego w obrębie gminy m. Lwowa, obowiązany jest po otwarciu miejskiego wodociągu w dotyczącej ulicy lub dotyczącym placu połączyć dom swój z tym wodociągiem najpóźniej w przeciągu 3-ch lat po otwarciu wodociągu.

Według § 5 na pokrycie kosztów urządzenia, utrzymania i administracji wodociągu miejskiego, tudzież rozszerzenia sieci rur wodociągowych przysługuje gminie prawo pobierania od budynków, w obrębie gminy przy wodociągu położonych: a) podatku gminnego aż do wysokości 5%₀ od zeznanego i przez władzę sprawdzonego czynszu najmu lub wartości czynszowej.

Otóż z treści tych przepisów wynika, że nałożenie na właściciela realności „podatku“ wodociągowego uzależnione jest w zasadzie od następujących 3-ch wymogów, a mianowicie, aby: 1) budynek położony był w obrębie gminy m. Lwowa, 2) miejski wodociąg był na „dotyczącej“ ulicy lub placu otwarty do użytku, 3) budynek był położony przy sieci wodociągowej. Wymóg połączenia realności z wodociągiem miejskim i korzystanie z niego bynajmniej z przytoczonych postanowień ustawy nie wynika. Potwierdza to również przepis ostatniego ustępu § 5, według którego „podatek“ nie obciąża realności, położonych przy ulicach lub placach, przy których na razie nie będą umieszczone rury wodociągowe; ponieważ brak rur wodociągowych oczywiście uniemożliwia korzystanie z wody wodociągowej, to przepis ten byłby całkowicie zbędny lub zgoła nielogiczny przy założeniu, którego broni skarżący, że „podatek“ wodociągowy obciąża tylko te realności, które faktycznie osiągną korzyści z sieci wodociągowej. Nie bez znaczenia dla spornej kwestii jest również przepis ustępu 2 § 28 przepisów wykonawczych do ustawy, zgodnie z którym obowiązek płacenia „podatków“ za wodę póty nie ciąży na właścicielach realności, póki lokatorowie będą wyłączeni od korzystania z miejskich wodociągów z powodu niezaoprawowania instalacji wodociągowej. Jakkolwiek przepis ten, o ile mówi o przerzuceniu obowiązku podatkowego na lokatorów, nie jest obecnie aktualny wobec odmiennych postanowień ustawy o ochronie lokatorów, to jednak niewątpliwie wyjaśnia intencję ustawodawcy, idącą w tym kierunku, że połączenie z wodociągiem miejskim realności i używanie wody nie jest koniecznym warunkiem dla obciążenia realności „podatkiem“.

Z powyższych rozważań wynika, że do uiszczenia „podatku“ wodociągowego, przewidzianego w § 5 ustawy, obowiązani są nie tylko właściciele budynków, którzy pobierają wodę z wodociągu miejskiego, lecz również ci, którzy wbrew ustawowemu obowiązkowi nie przyłączyli swych budynków do miejskiej sieci wodociągowej, i mając możność korzystania z niej, możliwości tej nie realizują.

Ponieważ, jak to jest bezsporne między stronami, budynek skarżącego odpowiada wszystkim wyżej wymienionym warunkom, od których uzależniony jest wymiar spornej daniny, przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny wymiar ten uznał za legalny a skargę za nieuzasadnioną.

Nr. 350. Przedsiębiorstwo „Polski Monopol Tytoniowy“ zwolnione jest na zasadzie art. 6 ust. z 18 marca 1932 r. (poz. 240 Dz. Ust.) od opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, pobieranych przez związ-

ki samorządowe według art. 27 ust. o tymcz. ureg. fin. kom. (poz. 884/32 Dz. Ust.).

(Wyrok N. T. A. z dn. 7 czerwca 1938 r. L. rej. 3503/36. Teza).

Zarząd Miejski w Poznaniu wymierzył Wytwórni Polskiego Monopolu Tytoniowego w Poznaniu opłaty kanałowe od szeregu nieruchomości, stanowiących własność Polskiego Monopolu Tytoniowego, a między innymi opłatę w kwocie 125 zł. 20 gr. od nieruchomości przy ul. Staszica 11/13. Po oddaleniu przez Zarząd Miejski odnośnego sprzeciwu, wniosła Dyrekcja Polskiego Monopolu Tytoniowego w Warszawie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, powołując się na art. 6 ustawy z 18 marca 1932 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy” (poz. 240 Dz. Ust.), według którego Monopol Tytoniowy wolny jest od wszelkich danin publicznych z wyjątkiem podatków i opłat wyraźnie wymienionych w tym artykule, do których jednak nie należą opłaty kanałowe, pobierane na zasadzie art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/1932 Dz. Ust.).

Wyrokiem z 28 kwietnia 1936 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny powództwo uwzględnił i, uchylając decyzję pozwanego z 27 stycznia 1936 r., zwolnił powoda od spornej opłaty kanałowej.

W uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że według cytowanego art. 6 ustawy z 18 marca 1932 r. przedsiębiorstwo „Polski Monopol Tytoniowy” wolne jest od wszelkich danin publicznych z wyjątkiem opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, podatków komunalnych od gruntów i budynków, opłat komunalnych od przeniesienia własności nieruchomości, zaprotestowanych weksli, plakatów i anonsów, tudzież innych podatków komunalnych, ustanowionych na podstawie art. 20 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. poz. 747), i przyjął, że skoro sporna opłata w art. 6 ustawy o utworzeniu „Polskiego Monopolu Tytoniowego”, zwalniającym w zasadzie przedsiębiorstwo to od wszelkich danin publicznych, nie została wymieniona między daninami stanowiącymi wyjątek od zasady wolności podatkowej, należało uznać, że państwowe przedsiębiorstwo „Polski Monopol Tytoniowy” na podstawie brzmienia art. 6 ustawy przedmiotowej wolne jest także od spornej opłaty kanałowej. Twierdzenie pozwanego, że opłata kanałowa nie jest daniną w rozumieniu powyższego przepisu, uznał Sąd za sprzeczne z brzmieniem tego przepisu.

Na powyższy wyrok wniósł pozwany rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Pozwany uważa zakwalifikowanie spornej opłaty jako daniny publicznej w rozumieniu art. 6 ustawy z r. 1932 za błędne i wywodzi w tym względzie, że opłaty za używanie urządzeń i zakładów dobra publicznego oparte są na zasadzie „do ut des”, stanowią więc ekwiwalent za świadczenia, otrzymane przez płatnika ze strony pobierającego opłatę, że zaliczenie ich do danin publicznych w rozumieniu art. 6 omawianej ustawy byłoby nie tylko zwolnieniem od opłaty, ale równocześnie i obciążeniem gminy na rzecz zwolnionego, i że nie jest do pomyślenia, by ustawodawca, zwalniając od danin publicznych Monopol Tytoniowy, miał zamiar obciążyć gminę świadczeniami na jego rzecz, a to tym mniej, że jest to przedsiębiorstwo zarobkowe, a nawet nieruchomości Skarbu Państwa, służące wyłącznie celom administracyjnym, nie są przez ustawę zwolnione od opłacania tego rodzaju opłat.

Na wywody te zaznaczyć należy, że art. 6 omawianej ustawy zwalnia przedsiębiorstwo „Polski Monopol Tytoniowy” generalnie od wszelkich danin publicznych, a nie ma podstawy do przyjęcia, jak to czyni pozwany, by określenie danin publicznych, użyte w tym przepisie, miało być ciśniejsze od ogólnie przyjętego pojęcia tego określenia, a w szczególności, by nie obejmowała ono danin publicznych o charakterze odpłat-

nym. Poza tym należy mieć na uwadze, że zwolnienie od danin publicznych, zawarte w tym przepisie, jest przywilejem na rzecz powyższego przedsiębiorstwa i już z tego powodu nie może podlegać wykładni ani ścieśniającej, ani rozszerzającej.

Zważywszy więc:

1 że daniny komunalne pobierane na zasadzie przepisów ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/1932 Dz. Ust.) są niewątpliwie daninami publicznymi w ogólnie przyjętym tego słowa znaczeniu;

2) że wielokrotnie cytowany art. 6 ustawy o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy“, wyliczając taksatywnie daniny publiczne, od których przedsiębiorstwo to nie jest zwolnione, wymienia spośród danin komunalnych jedynie podatki komunalne od gruntów i budynków, opłaty komunalne od przeniesienia własności nieruchomości, od zaprotestowanych weksli, plakatów i anonсів, tudzież inne podatki komunalne, ustanowione na podstawie art. 20 ustawy o finansach komunalnych, —

należało przyjąć, że zgodnie z zamiarem ustawodawcy tylko te ostatnie daniny komunalne mogą być pobierane od przedsiębiorstwa Polski Monopol Tytoniowy przez odnośne związki samorządowe, że natomiast przedsiębiorstwo to zwolnione jest od wszelkich innych, nie wyliczonych wyraźnie w tym artykule danin komunalnych, a więc także od opłat, pobieranych przez związki samorządowe na zasadzie art. 27 ustawy o finansach komunalnych za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego. Okoliczność zaś, że z tym przywilejem połączone jest pośrednio obciążenie odnośnego związku w formie obowiązku dozwolenia na bezpłatne używanie przez uprzywilejowane przedsiębiorstwo odnośnych komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, jest właśnie normalnym zjawiskiem przy tego rodzaju przywilejach, jak niżki opłat kolejowych, pocztowych, zwolnienia od opłat stemplowych, notarialnych, hipotecznych itp., które podobnie jak opłaty z art. 27 ustawy o finansach komunalnych mają charakter odpłatny.

A ponieważ kwestia celowości samego przywileju podatkowego, ustanowionego w art. 6 ustawy z 18 marca 1932 na rzecz Polskiego Monopoli Tytoniowego i jego konsekwencji gospodarczych dla związków samorządowych, nie może podlegać rozpoznaniu sądów administracyjnych, należało rewizję powanego oddalić jako nieuzasadnioną.

Nr. 351. Piekarnia miejska gminy m. st. Warszawy, jako nie posiadająca odrębnej od tej gminy osobowości prawnej, jest w myśl art. 4 p. 1 ustawy z 24 marca 1933 r., poz. 248 Dz. Ust., wolna od obowiązku uiszczenia nadzwyczajnej daniny majątkowej.

(Wyrok N. T. A. z dn. 10 czerwca 1938 r. L. rej. 5398/35).

Spór kasacyjny toczy się o wykładnię art. 4 p. 1 ustawy z dnia 24 marca 1933 r. o nadzwyczajnej daninie majątkowej, Dz. U. poz. 248.

Władze wymiarowe obu instancyj stanęły na stanowisku, że piekarnia miejska gminy stoł. m. Warszawy posiada własny zarząd gospodarczy i jako przedsiębiorstwo podlega daninie na zasadach ogólnych w II grupie płatników państwowego podatku przemysłowego, natomiast skarżąca Gmina broni się przeciw obowiązkowi daninowemu w ramach art. 4 p. 1 ustawy, ponieważ piekarnia, prowadzona zresztą jako zakład użyteczności publicznej, nie posiada własnej osobowości prawnej, a zdaniem skarżącej zwolnienie od obowiązku daninowego, przyznane związkowi komunalnym, przysługuje Gminie jako podmiotowi, prowadzącemu piekarnię. Skarżąca dowodzi, że z okoliczności, iż w art. 4 p. 1 obok państwa wymieniono przedsiębiorstwa państwowe, a obok związków komunalnych

nie wymieniono przedsiębiorstw komunalnych, nie można snuć wniosku, iż zwolnienie daninowe dla związków komunalnych nie obejmuje przedsiębiorstw, ponieważ ustawodawcy chodziło o objęcie zwolnieniem licznych przedsiębiorstw państwowych, posiadających odrębną osobowość prawną, których nie można podciągnąć pod pojęcie „państwa”. Wreszcie wywodzi skarżąca, że piekarnia miejska nie posiada oddzielnej od gminy osobowości i jest także pod względem gospodarczym ściśle związana z zarządem Gminy.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jakkolwiek skarżąca Gmina podkreśla cechę „użyteczności publicznej” przedsiębiorstwa piekarni miejskiej, to jednak nie twierdzi, by przedsiębiorstwo to nie podlegało podatkowi przemysłowemu z mocy art. 3 p. 3 ustawy o państwowym podatku przemysłowym. Należy zatem przyjąć za pewnik, iż Gmina z tytułu prowadzenia piekarni była płatnikiem państwowego podatku przemysłowego od obrotu.

Pozostaje więc do rozstrzygnięcia, czy przepis art. 4 p. 1 ustawy o nadzwyczajnej daninie majątkowej stwarza dla skarżącej podstawę do żądania podmiotowego zwolnienia daninowego.

Nadpis do art. 4 stwierdza, że przepisy w tym artykule zawarte mają charakter podmiotowy.

Osnowa artykułu 3 zaś dowodzi, że danina jako taka ma stanowić ciężar osobisty a nie rzeczowy, skoro podmiotami jej są płatnicy poszczególnych podatków grupowych. Podmiotowy charakter daniny stwierdził też Najwyższy Trybunał Administracyjny np. w wyroku z 3 czerwca 1936 l. rej. 4745/34 w sprawie ze skargi Jerzego Rachwalskiego.

Wobec tego Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał za trafną wykładnię zawartą w skardze, że dodanie do słowa „państwo” i „przedsiębiorstwa państwowe” ma na celu objęcie zwolnieniem podmiotowym także tych przedsiębiorstw państwowych, wydzielonych z ogólnej administracji, które uzyskały na podstawie i w myśl rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1927 r. Dz. U. poz. 195 „samoistną” osobowość prawną, a któreby wobec przepisu art. 30 tego rozporządzenia podlegały obowiązкови daninowemu.

Skoro nie jest sporne, że piekarnia miejska, o którą chodzi, nie posiadała odrębnej od Gminy miasta Warszawy osobowości, to podmiotem daniny mogłaby być tylko Gmina jako taka, a skoro ona niewątpliwie jest związkiem komunalnym w rozumieniu art. 4 p. 1 ustawy, przeto nałożenie na nią obowiązku daninowego jest niezgodne z tym przepisem, i dlatego Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia jako niezgodnego z prawem.

Nr. 352. Pod pojęcie „przedsiębiorstwa”, użyte w art. 2 p. 2 dekretu Prez. Rz. z 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości, poz. 14 Dz. Ust., należy rozumieć jedynie przedsiębiorstwa, obliczone na zysk gospodarczy i będące wyrazem prywatno - prawnej (kupieckiej) działalności właściciela.

(Wyrok N. T. A. z dn. 22 czerwca 1938 r. L. rej. 4973/36).

Gmina miejska miasta Kartuzy zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Izby Skarbowej w Grudziądzu z dnia 19 sierpnia 1936 r. Nr. 3/36 rej. odw., którym nie uwzględniono odwołania od wymiaru podatku od nieruchomości za rok 1936 z należącej do gminy rzeźni miejskiej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpoznając tę skargę, rozważył co następuje:

W odwołaniu swoim strona skarżąca domagała się uchylenia wymiaru z tego powodu, że opodatkowana rzeźnia miejska nie jest przedsiębior-

stwem w sensie art. 2 p. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936 r. poz. 14 Dz. Ust. o podatku od nieruchomości, lecz jest zakładem użyteczności publicznej. Zaskarżone orzeczenie, pozostawiające wymiar podatku w mocy, zostało uzasadnione jedynie powołaniem się na przepisy wyżej wspomnianego dekretu, a konkretnie jedynie na art. 2 p. 2.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoznał skargę w płaszczyźnie istniejącego między stronami sporu merytorycznego co do pojęcia „przedsiębiorstwa” wg. art. 2 p. 2 dekretu z 14 stycznia 1936 r. i — w związku z tym — co do niepodpadania pod to pojęcie opodatkowanej rzeźni. Skarga bowiem podtrzymuje zarzut odwołania, że zakład użyteczności publicznej, jakim jest niniejsza rzeźnia miejska, nie jest objęty pojęciem „przedsiębiorstwa”.

Otóż art. 2 p. 2 dekretu, stanowiąc o wolności podatkowej nieruchomości należących do związków samorządowych (ew. części nieruchomości), zastrzega, że zwolnienie takie ma miejsce „jeżeli te nieruchomości lub ich części nie przynoszą dochodu przez wynajęcie lub wydzierżawienie oraz gdy nie są zajęte przez przedsiębiorstwa wymienionych związków i instytucji”. Pojęcie „przedsiębiorstwa” nie znajduje przy tym bezpośredniego wyjaśnienia ani w przepisach samego dekretu, ani w odnośnym rozporządzeniu wykonawczym.

Z samego jednak zestawienia w tekście p. 2 art. 2 — jako równorzędnych wyjątków od wolności podatkowej — nieruchomości, przynoszących dochód przez wynajęcie lub wydzierżawienie, z nieruchomościami, zajętymi przez właściciela na przedsiębiorstwa, widać, że ustawodawca wychodził ze wspólnej cechy obu powyższych kategorii nieruchomości. Jako taka wspólna cecha występuje tu charakter nieruchomości jako źródła prywatno-prawnych dochodów. Ze mianowicie ustawodawca przyjął za kryterium wyłącznie dochody prywatno-prawne i to będące wynikiem gospodarki właściciela (pozostającej w tej dziedzinie prywatnej) — zostało zaznaczone w sposób niewątpliwy co do nieruchomości wydzierżawionych lub wynajmowanych. Gdy zaś, jak to wyżej zauważono, logiczna interpretacja przepisu każe przyjąć jednolitość kryteriów co do obu kategorii nieruchomości, potraktowanych w dekrete jako równorzędne wyjątki od wolności podatkowej — to trzeba przyjąć, że druga kategoria winna odpowiadać tym samym warunkom podstawowym co i pierwsza. Należy więc przyjąć, że pod pojęciem „przedsiębiorstwa” art. 2 p. 2 rozumie jedynie przedsiębiorstwa obliczone na zysk gospodarczy i będące wyrazem prywatno-prawnej (kupieckiej) działalności właściciela.

Jedynie też taka wykładnia powyższego pojęcia dekretu z 14 stycznia 1936 r. jest zgodna z duchem obowiązującego ustawodawstwa, które — nie zawierając wprawdzie w tym względzie wyraźnych wskazówek — pojęciowo rozróżnia jednak (specjalnie w zakresie stosunków komunalnych) przedsiębiorstwa od zakładów i urzędów dobra publicznego. W tym też sensie Najwyższy Trybunał Administracyjny wypowiedział się już — mianowicie w wyroku z dnia 10 stycznia 1934 r. L. Rej. 3845/32 w sprawie Mordki Nirenberga i in., na którego uzasadnienie powołuje się on na zasadzie § 57 swojego regulaminu poz. 968/32 Dz. Ust. Wyrok ten bowiem, aczkolwiek oparty na pierwotnym tekście ustawy o finansach komunalnych, który następnie ulegał zmianom (por. obwieszczenia z 28 września 1932 r. poz. 884 Dz. Ust. oraz z 26 czerwca 1936 r. poz. 454 Dz. Ust.) ma nadal całkowite zastosowanie, zważywszy, że wchodzące w nim w rachubę przepisy pierwotne żadnym istotnym zmianom nie uległy.

W tym stanie rzeczy pozwana władza winna była ocenić charakter rzeźni, na którą jest zajęta opodatkowana nieruchomość, z punktu widzenia konkretnych okoliczności, warunkujących pojęcie przedsiębiorstwa, o których mowa wyżej. W szczególności winna ona była oprzeć się w tej mierze na zasadniczym celu, któremu służy rzeźnia, jej organizacyjnych podstawach prawnych oraz zasadach gospodarczych. Gdy jednak, jak wynika z akt sprawy, powyższe okoliczności przez władzę nie zostały wyjaśnione, a z odnośnymi twierdzeniami strony władza nie rozprawiła się —

to należało orzeczenie jej uznać za dotknięte istotną wadliwością postępowania.

Nr. 353. Art. XV i XXV Konkordatu nie zniosły przepisu § 83 gal. ust. gmin. z 12 sierpnia 1866 r., Dz. Ust. Kraj. Nr. 19, zwalniającego duszpasterzy co do ich kongrui od obowiązku opłacania dodatków do podatków bezpośrednich.

(Wyrok N. T. A. z dn. 24 czerwca 1938 r. L. rej. 1308/36).

Urząd Skarbowy w Brzeżanach wezwał ks. Jana R., gr. kat. proboszcza, do zapłaty pierwszej raty państwowego podatku gruntowego za rok 1935 od majątku kościelnego w kwocie 108 zł. 03 gr. oraz do zapłaty kwoty 78 zł. 34 gr. tytułem dodatków komunalnych od tego podatku.

Wniesionego od tego wezwania zażalenia, w którym płatnik z powołaniem się na § 8 wzgl. 83 ustawy gminnej z 12 sierpnia 1866 r. (Dz. U. Kr. Nr. 19) i na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 29 grudnia 1930 r. L. Rej. 996/29 domagał się zwolnienia od obowiązku zapłaty kwoty 78 zł. 34 gr. tytułem dodatków komunalnych do podatku gruntowego, nie uwzględnia Izba Skarbowa zaskarżonym orzeczeniem dla braku podstaw prawnych, gdyż z postanowień § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 25 marca 1933 r. w sprawie wykonania postanowień Konkordatu zawartego między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską (poz. 197 Dz. Ust.) wynika, że przepisy ustawowe dotyczące kongrui w Państwie Polskim nie obowiązują.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę wnosi o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej, twierdząc, że od chwili wejścia w życie Konkordatu osoby duchowne i świeckie oraz ich majątki mają być w myśl art. XV Konkordatu (poz. 501/25 Dz. Ust.) na równi traktowane i że art. XXV uchylił sprzeczne z nim postanowienia wspomnianej wyżej ustawy gminnej z 12 sierpnia 1866 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpatrując skargę, uznał ją za uzasadnioną a zapatrywanie władzy pozwanej, wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu i w odpowiedzi na skargę, za błędne. W powołanym bowiem w skardze wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 29 grudnia 1930 r. L. Rej. 996/29 oraz wyroku z 24 lutego 1937 r. L. Rej. 3165/36 wypowiedział Najwyższy Trybunał Administracyjny zasadę prawną, że jeśli duchowni lub majątki kościelne kościoła katolickiego korzystały w Polsce przed wejściem w życie Konkordatu na mocy obowiązujących przepisów prawnych z uwolnienia od pewnych podatków państwowych lub komunalnych lub dodatków do podatków, to uwolnienia te nie mogą być uważane za sprzeczne z art. XV Konkordatu, a tym samym nie zostały uchylone przez art. XXV tegoż Konkordatu, zawierającego klauzulę derogacyjną jedynie dla przepisów sprzecznych z postanowieniami Konkordatu. Na motywy tych wyroków powołuje się Najwyższy Trybunał Administracyjny, na podstawie § 57 swego regulaminu (poz. 968/32 Dz. U.).

Ponieważ władza pozwana wyszła z błędnego założenia prawnego, że przepisy art. XV i XXV Konkordatu zniosły przepis § 83 ustawy gminnej z 12 sierpnia 1866 r., zwalniający duszpasterzy co do ich kongrui od opłacania dodatków do podatków bezpośrednich, to Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia, jako niezgodnego z prawem.

K R O N I K A

1. SPRAWY USTROJU ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

STOSUNEK ZWIĄZKU MIAST POLSKICH DO RZĄDOWEGO PROJEKTU ORDYNACJI WYBORCZEJ DO RAD MIEJSKICH.

Rada Naczelna Związku Miast Polskich na posiedzeniu swym w dniu 23 czerwca 1938 r. uchwaliła na wniosek Zarządu Związku i na podstawie wyników prac Komisji Ustrojowej Związku rezolucję, będącą wyrazem stanowiska Związku w stosunku do rządowego projektu ustawy o wyborze radnych miejskich (druk sejmowy Nr 836), wniesionego na sesję nadzwyczajną parlamentu w lecie 1938 r.

W stosunku do rządowego projektu ordynacji wyborczej do rad miejskich Rada Naczelna Związku Miast Polskich wypowiedziała się za:

„1) wydaniem dla wszystkich miast jednej ordynacji wyborczej i przyjęciem za jej podstawę projektu rządowego, dotyczącego ogółu miast,

2) ograniczeniem prawa ingerencji administracji rządowej do postępowania wyborczego,

3) oznaczeniem w ustawie terminu, na który wstrzymuje się ukonstytuowanie nowej rady miejskiej w razie wniesienia protestu wyborczego,

4) większym, niż przewiduje rządowy projekt, zróżniczkowaniem terminów czynności wyborczych w zależności od wielkości miast i przedłużeniem w ogóle terminów wyborczych,

5) zmniejszeniem liczby podpisów, wymaganej dla wniesienia protestów wyborczych (art. 53),

6) dopuszczeniem zastępowania w komisjach nieobecnych mężów zaufania przez ich zastępców, zgłoszonych przez pełnomocników (art. 32)“.

Ponadto Rada Naczelna podniosła „wątpliwości co do słuszności i celowości jedno- i dwumandatowych okręgów wyborczych, a głównie jednomandatowych, przez co przekreśla się zasadę proporcjonalności wyborów“.

ORDYNACJA WYBORCZA DO NAJWIĘKSZYCH MIAST.

Organa Związku Miast Polskich szeroko rozważały rządowy projekt ustawy o wyborze radnych w miastach: Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu, m. st. Warszawie i Wilnie (druk sejmowy Nr 645), w szczególności

ści zagadnienie udziału w radach miejskich przedstawicieli grup gospodarczych i zawodowych.

Komisja Ustrojowa Związku Miast Polskich stwierdziła, że „nie znajduje w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ordynacji wyborczej dla 6 największych miast przekonywujących argumentów za koniecznością wprowadzenia do rad miejskich oprócz radnych z powszechnych wyborów również radnych, reprezentujących wyłącznie grupy gospodarcze i zawodowe“. W razie, gdyby izby ustawodawcze nie podzieliły tego stanowiska, komisja proponowała:

„1) zmniejszenie liczby radnych, reprezentujących grupy gospodarcze, zawodowe i in. do 1/5 ogółu radnych,

2) dopuszczenie do rad miejskich przedstawicieli poszczególnych grup gospodarczych i organizacji zawodowych, przedstawicieli kultury, tudzież organizacji uczestników walk o Niepodległość,

3) zaniechanie wyboru radnych przez członków poszczególnych grup, o których mowa poprzednio, natomiast wprowadzenie zasady wyboru radnych z tych grup przez ogół radnych, pochodzących z wyborów powszechnych i to spośród kandydatów, przedstawionych w potrójnej liczbie przez zarządy odnośnych organizacji“.

Zarząd Związku Miast Polskich zajął natomiast odmienne stanowisko. Na posiedzeniu w dn. 23.II.1938 r. uznał „zasadniczo za słuszne wprowadzenie do rad miejskich 6 największych miast oprócz radnych z powszechnych wyborów również radnych, reprezentujących samorząd gospodarczy, organizacje zawodowe, świat nauki i kultury oraz organizacje uczestników walk o Niepodległość“.

Rada Naczelna Związku zajmowała się tym zagadnieniem na posiedzeniu w dn. 23.VI.1938 r., bezpośrednio jednak nie zajęła stanowiska wobec projektu ordynacji do sześciu większych miast; sprawa ta była wprawdzie przedmiotem obrad na posiedzeniu w dn. 24.II.1938 r., jednakże z przyczyn technicznych nie powzięto wiążących uchwał. Pośrednio wypowiedziała się dopiero w związku z rządowym projektem ustawy o wyborze radnych miejskich, wniesionym na sesję nadzwyczajną w czerwcu — lipcu 1938 r. (druk sejmowy Nr 836), na posiedzeniu w dn. 23.VI.1938 r., o czym jest mowa na tym miejscu w rozdziale p. t. „Stosunek Związku Miast Polskich do rządowego projektu ordynacji wyborczej do rad miejskich“.

STOSUNEK ZWIĄZKU MIAST POLSKICH DO RZĄDOWEGO PROJEKTU USTROJU GMINY M. ST. WARSZAWY.

Rada Naczelna Związku Miast Polskich na posiedzeniu swym w dn. 23 czerwca 1938 r. uchwaliła na wniosek Zarządu Związku i na podstawie wyników prac Komisji Ustrojowej Związku rezolucję, określającą stanowisko Związku w stosunku do rządowego projektu ustawy o ustroju gminy m. st. Warszawy, wniesionego na nadzwyczajną sesję parlamentu w lecie 1938 r.

Rezolucja ta brzmi w sposób następujący:

„Związek Miast Polskich uznaje rządowy projekt ustawy o ustro-

ju m. st. Warszawy, znajdujący się obecnie w Sejmie, za usuwający znaczną część braków, wynikających ze stosowania do stolicy dotychczasowej ustawy samorządowej.

Związek Miast Polskich uważa jednak, że należy powiększyć stopień samodzielności poczyniń kolegialnych organów miejskich, a co za tym idzie zwiększyć ich stopień odpowiedzialności i to przede wszystkim w sprawach celowości poczyniń. Należy również zmniejszyć zakres spraw, zwłaszcza drobnych, podlegających zatwierdzeniu przez władze nadzorcze.

Jednocześnie Związek wyraża opinię, że nowy ustrój m. st. Warszawy nie da pełnych pożądanych rezultatów, jeżeli nie będzie w krótkim czasie przeprowadzone całkowite usunięcie dwutorowości administracji publicznej na terenie stolicy“.

PAŃSTWOWA RADA SAMORZĄDOWA.

Związek Miast Polskich opracował projekt ustawy o Państwowej Radzie Samorządowej w formie noweli do ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Tekst projektu zamieszczony został w Nr 3 — 4 „Samorządu Miejskiego“ z 1938 r. (str. 260). Odpowiada mu projekt ustawy posła Dominika Dratwy w sprawie zmiany ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (druk sejmowy Nr 676), zgłoszony w czasie sesji zwyczajnej izb ustawodawczych w r. 1937 - 38.

WYBORY CZŁONKÓW ZARZĄDÓW MIEJSKICH.

Związek Miast Polskich, opierając się na opinii komisji ustrojowej Związku, wystosował do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych memoriał z dnia 21 stycznia 1938 r. w sprawie wyborów członków zarządów miejskich.

Mianowicie na komisji tej podniesiono postulat znowelizowania ustawy samorządowej z 1933 r. w tym kierunku, by wybory członków zarządów miejskich odbywały się bez osobnego zarządzenia władzy nadzorczej. Wniosek ten motywowano istniejącymi przypadkami braku w poszczególnych miastach pełnego składu zarządów miejskich z powodu niezarządzenia wyborów przez władze nadzorcze.

We wspomnianym memoriale Związek Miast rozważył co następuje: „Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13.6.1934 r. (Dz. Ust. Nr 52, poz. 485), przewidujące w § 4 zarządzenie wyborów członków zarządów miejskich przez władze nadzorcze, wydane zostało na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy samorządowej z r. 1933, zgodnie z którym Minister Spraw Wewnętrznych miał wydać regulaminy wyborcze, zawierające tylko bliższe zasady wyborów ławników. Powołany w tymże rozporządzeniu art. 129 ustawy z r. 1933 nie zawierał upoważnienia dla Ministra Spraw Wewnętrznych do regulowania spraw, związanych z wyborem członków zarządów miejskich. Nie zawierają takiegoż upoważnienia inne artykuły ustawy samorządowej z r. 1933. Z tego wypływałby wniosek, iż zarówno § 4 wspomnianego rozporządzenia, jak i inne jego przepisy, dotyczące przelo-

zonych gmin oraz izb zastępców, nie mają wyraźnego oparcia w ustawie samorządowej. Gdyby jednak przyjąć, iż wszystkie przepisy rozporządzenia mają moc obowiązującą, to wówczas nasuwałaby się uwaga, iż § 4 reguluje jedynie sprawę pierwszych wyborów całego zarządu miejskiego i że przeto nie dotyczy on późniejszych wyborów poszczególnych członków tego zarządu. Wskazuje na to ... przepis tegoż § 4, iż w razie niedokonania na pierwszym zebraniu wyborczym wyboru wszystkich członków zarządu miejskiego, termin następnego zebrania wyborczego określa przełożony gminy. W każdym razie przepis § 4 wymagałby ... uzupełnienia, a mianowicie wskazania terminu, w którym powinno następować zebranie wyborcze dla dokonania wyborów członków zarządu miejskiego“.

W konsekwencji Związek Miast domagał się wprowadzenia do omawianego rozporządzenia odpowiednich zmian, bądź też przynajmniej wydania władzom nadzorczym odpowiednich wyjaśnień i wskazówek.

2. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

REFORMA USTAWY O FINANSACH KOMUNALNYCH.

Związek Miast Polskich opracował własny projekt ustawy o poprawie finansów związków samorządowych. Tekst projektu został zamieszczony w Nr 1 — 2 „Samorządu Miejskiego“ (str. 140). Zarząd Związku Miast Polskich, zastanawiając się nad sytuacją, wytworzoną w związku z rządowym projektem ustawy o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego (druk sejmowy Nr 647), uchwalił na posiedzeniu w dn. 8.II.1938 r. poprzeć raczej równocześnie złożony projekt ustawy posła Leona Suchożewskiego w sprawie poprawy finansów związków samorządowych (druk sejmowy Nr 671), pomimo, że i ten projekt, zdaniem Związku Miast, nie uwzględnia całkowicie postulatów miast.

Związek Powiatów ustosunkował się do projektu rządowego w zasadzie pozytywnie, wysuwając jednak w granicach tego projektu szereg postulatów. Postulaty te szły w kierunku: 1) ustawowego zafiksowania podziału projektowanej 10-milionowej dotacji między poszczególne rodzaje związków samorządowych oraz nieograniczania tej dotacji tylko do 3-letniego okresu, 2) nieograniczania w ustawie związków samorządowych co do wysokości opłat drogowych (podatku drogowego); gdyby izby ustawodawcze stanęły na stanowisku, że określenie górnej granicy jest ich obowiązkiem konstytucyjnym — ustalenia tej granicy w sposób, któryby w niczym nie uszczuplił dotychczasowych środków na gospodarkę drogową, a nawet w miarę ogólnej poprawy gospodarczej pozwolił na powiększenie tych środków, 3) zniesienia dopłat drogowych od adiacentów, 4) pociągnięcia miast wydzielonych do udziału w kosztach utrzymania dróg wojewódzkich w razie przyznania im prawa poboru opłat drogowych (podatku drogowego), 5) dokonywania podziału udziału bądź dodatku do państwowego podatku dochodowego i przemysłowego między uprawnione

związki samorządowe, jeśli zakład położony jest na obszarze graniczących ze sobą miast i powiatów, nie według stosunku powierzchni zakładu, lecz na podstawie ugody, 6) przyznania samorządom ustawowego prawa do zaliczek na udział w państwowym podatku przemysłowym od obrotu.

SPRAWY SAMORZĄDOWE W CENTRALNYM OKRĘGU PRZEMYSŁOWYM.

Rozbudowa Centralnego Okręgu Przemysłowego postawiła związki samorządowe, położone na jego obszarze, przed nowymi i poważnymi zadaniami, które z reguły przerastają aktualne możliwości finansowe tych związków.

Centralne zrzeszenia samorządowe podjęły inicjatywę opracowania najpilniejszych potrzeb, które muszą być zaspokojone przez związki samorządowe C. O. P., zestawiając je z możliwościami materialnymi.

Związek Miast Polskich zorganizował w dn. 25.4.1938 r. konferencję miast z C. O. P., w której wzięło udział 28 miast z woj. krakowskiego, lwowskiego, kieleckiego i lubelskiego. Celem konferencji było omówienie najpilniejszych problemów i planu działania miast w związku z budową C. O. P. i środków tego działania.

Obszerna dyskusja, która dała dużo cennego materiału, ujęta została przez prezydium konferencji w następujących punktach:

„1) Doceniając w pełni wysiłki Rządu, zmierzające do ożywienia i przebudowy życia gospodarczego oraz wzmoczenia obronności Państwa przez stworzenie Centralnego Okręgu Przemysłowego, zainteresowane miasta pragną wszelkimi dostępnymi środkami przyczynić się do powodzenia i rozwoju podjętej akcji Rządu.

2) Nie chcąc jednak uronić czegokolwiek z tego, co wzmaga ich żywotność i siłę na pożytek Państwa, miasta pragną być nie tylko terenem, na którym prace prowadzą czynniki państwowe, ale także czynnikiem, świadomie oddziałującym na kształtowanie przyszłych swych losów. Wydaje się więc konieczne zwrócenie większej uwagi przez władze państwowe przy budowie C. O. P. na problem miast oraz umożliwienie miastom podjęcia zawczasu prac przygotowawczych dla oczekujących ich zadań.

3) Konieczne jest uwzględnienie potrzeb miast C. O. P. i specjalnych okoliczności, powstających na terenie tych miast przy wydawaniu ustawy o doraźnej poprawie finansów miejskich.

4) Konieczne jest zapewnienie miastom C. O. P. środków na inwestycje bezpośrednio wiążące się z inwestycjami państwowymi i będące ich naturalnym uzupełnieniem oraz na takie inwestycje, których potrzeba i pilność jest następstwem powstawania nowych warsztatów produkcji i pracy.

5) Należałoby zwiększyć kredyty na sporządzanie planów zabudowania miast C. O. P. oraz na przygotowanie technicznych projektów inwestycji.

6) Konieczne jest udostępnienie miastom środków do walki ze spe-

kulacją terenową i ułatwienie wykonywania planów zabudowania, a to przede wszystkim przez umożliwienie im tworzenia zapasów gruntów.

7) Należałoby zastrzec miastom pierwszeństwo rozprowadzania na ich terenie energii elektrycznej i gazowej, dostarczanej państwowymi liniami elektrycznymi i gazociągiem. Zapewniłoby to szybszą rentowność ich urządzeń i wpłynęłoby dodatnio na rozwój przemysłu i rzemiosła w miastach. Należałoby w tym celu udostępnić miastom środki na przebudowę istniejących miejskich urządzeń dla przyjęcia i prawidłowego rozdziału dostarczonej energii“.

Przy Związku Miast Polskich powołano stałą komisję miast C. O. P. Równocześnie przy pomocy aparatu inspekcyjnego podjęto badania sytuacji finansowo - gospodarczej i potrzeb inwestycyjnych tych miast.

Analogiczną akcję w zakresie samorządu ziemskiego podjął Związek Powiatów. Zorganizowane zostały przez Związek Powiatów dwie konferencje przedstawicieli powiatowych związków samorządowych ściślejszego C. O. P. (powiaty woj. krakowskiego i lwowskiego, stanowiące część tzw. regionu „A“): dn. 22.4.1938 w Dębicy dla 4 powiatów woj. krakowskiego i dn. 29.4.1938 r. we Lwowie dla 9 powiatów woj. lwowskiego. Na konferencjach tych zostały przedyskutowane i określone najbliższe potrzeby powiatów, głównie w zakresie dróg i zdrowia, związane z rozbudową C. O. P.

Centralne zrzeszenia samorządowe podjęły akcję o zorganizowanie dla samorządów C. O. P. pomocy finansowej, przede wszystkim w postaci zdrowego kredytu.

Z inicjatywy Ministerstwa Opieki Społecznej została zwołana w końcu marca 1938 r. konferencja, celem omówienia zagadnień służby zdrowia w C. O. P.

CHARAKTER KREDYTÓW FUNDUSZU PRACY NA AKCJĘ ZATRUDNIENIA.

Związek Miast Polskich w memoriale do Pana Ministra Opieki Społecznej z dnia 28 marca 1938 r. poruszył bardzo istotne zagadnienie udziału miast w akcji zwalczania bezrobocia. Powołał się w tym względzie na uchwałę Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej. Komisja ustaliła, mianowicie że:

„a) elementem utrudniającym w chwili obecnej prawidłową gospodarkę samorządową jest akcja zatrudnienia bezrobotnych. Nakłada ona na samorządy wydatki, przerastające ich bieżące możliwości budżetowe i przez zwiększenie ciężaru zobowiązań grozi równowadze budżetowej;

b) prowadzenie walki z bezrobociem leży w zakresie zadań związków samorządowych wyłącznie w płaszczyźnie współdziałania;

c) należy przeto uznać, że względy zdrowej gospodarki finansowej samorządów wymagają, aby:

— kryterium wyboru inwestycji stanowiło rentowność inwestycji lub jej lokalna użyteczność,

— środki finansowe były gromadzone i użytkowane w ramach możliwości budżetowych,

— proces racjonalnego inwestowania nie został zahamowany na rzecz robót o doraźnym tylko efekcie zatrudnienia („Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu“, Warszawa, 1937 r., str. 87 — 88).

Zdając sobie sprawę z trudności wprowadzenia w życie powyższych zasad, a w każdym razie z tego, że potrzeba na to dłuższego czasu, Związek Miast sformułował szereg doraźnych postulatów w zakresie akcji kredytowej Funduszu Pracy, postulatów, z których niektóre podnoszone już były z chwilą powstania Funduszu Pracy, m. in. także przez Związek Powiatów R. P.

Związek Miast domaga się:

„1) aby poza kredytami towarowymi Fundusz Pracy przyznawał miastom na prowadzenie robót publicznych wyłącznie dotacje i aby udzielone dotychczas pożyczki zamienione zostały na dotacje,

2) aby wymagany przez Fundusz Pracy własny finansowy udział miast w prowadzeniu robót publicznych dla zatrudnienia bezrobotnych nie przekraczał w żadnym przypadku 30% kwoty otrzymanej dotacji i był określony w każdym poszczególnym przypadku z uwzględnieniem możliwości finansowych miasta, stwierdzonej przez władze nadzorcze, względnie aby poszczególne miasta zwolnione nawet zostały od tego udziału,

3) aby wykonywana obecnie przez Fundusz Pracy kontrola rachunków wpływów i wydatków miast, związanych z prowadzeniem robót, finansowanych przez Fundusz Pracy, ograniczona została do kontroli wydatkowanych sum, pochodzących z Funduszu Pracy“.

Związek Miast zaznaczył, iż „miasta wydatkują z konieczności na prowadzenie robót dla zatrudnienia bezrobotnych znacznie więcej, niż otrzymują z Funduszu Pracy, a nie mając na to dostatecznych własnych środków, zaciągają niekiedy poza Funduszem Pracy uciążliwe zobowiązania, wzgl. starają się o pożyczki na spłatę zobowiązań wobec Funduszu Pracy“.

Co do kontroli Funduszu Pracy, to zdaniem Związku Miast „przy istnieniu w związkach samorządowych wewnętrznej kontroli oraz działaniu zewnętrznej kontroli z ramienia władz nadzorczych, specjalna kontrola Funduszu Pracy, nie ograniczająca się zresztą do sposobu zużytkowania kwot, otrzymanych od tego Funduszu, a wkraczająca nawet w sprawy czysto buchalteryjne, wywołuje niekiedy zbędną korespondencję i zamieszanie“.

ORGANIZACJA POMOCY ZIMOWEJ DLA BEZROBOTNYCH A SAMORZĄD.

Na tle pewnych tendencji do przekazania związkom samorządowym akcji pomocy zimowej Związek Miast Polskich wystosował do Pana Ministra Opieki Społecznej memoriał z dnia 22.4.1938 r. w sprawie organizacji tej pomocy. Na temat ten Związek rozpisał uprzednio ankietę do miast. Związek Miast wychodzi z założenia, że „zagadnienie pomocy zimowej, podobnie jak i zagadnienie walki z bezrobociem przez prowadzenie robót publicznych, jest tak dużym i ważnym zagadnieniem ogólnopolskim

znaczenia, łączącym się z sytuacją ekonomiczną i gospodarczą całego kraju, iż związki samorządowe, w szczególności miasta, nie są w stanie rozwiązać tego zagadnienia we własnym zakresie działania nawet przy żywym bezpośrednim dobrowolnym współdziałaniu społeczeństwa“, że „miasto z reguły nie mogłoby włączyć akcji pomocy zimowej do ich zadań, względnie wziąć na siebie odpowiedzialność za jej prowadzenie i wynik“, natomiast „miasta... gotowe są współdziałać w prowadzeniu akcji pomocy zimowej“. W konsekwencji zdaniem Związku Miast „organizacja i prowadzenie akcji pomocy zimowej powinnyby nadal pozostać w rękach Rządu, mającego do dyspozycji specjalne środki działania oraz gotowy aparat w postaci Funduszu Pracy“.

Zasadniczej reformy domaga się natomiast Związek Miast w kwestii środków finansowych na prowadzenie akcji pomocy zimowej dla bezrobotnych.

„Nie negując istnienia wielu dodatnich stron społecznego charakteru akcji pomocy zimowej i nie dążąc przeto do tego, żeby nadal pomoc zimowa pozbawiona była tego charakteru, musimy podkreślić, iż dla powodzenia w przyszłości musi ona mieć bardziej trwałą podstawę materialną, niż dotychczas.

Nadając omawianej akcji charakter dobrowolnej akcji społecznej, słusznie podkreślano niejednokrotnie konieczność osiągnięcia jej powszechności i uciekano się w tym celu do stosowania nacisku moralnego.

Obecne środki oddziaływania na poszczególne grupy społeczne nie są niestety jednakowo zawsze skuteczne, zależy to niewątpliwie przede wszystkim od wrażliwości członków tych grup na przesłanki społeczne i moralne.

W tych warunkach dla powodzenia dalszej akcji pomocy zimowej, która przecież nie ma charakteru akcji uzupełniającej, lecz jest akcją główną, mającą dać w odpowiednim czasie określony wynik, wydaje się nam konieczne znalezienie odpowiednich środków dla doprowadzenia do powszechności świadczeń.

Jeżeli chodzi o rodzaj tych środków, to, mając do wyboru pozostawienie dobrowolności świadczeń przy określeniu jednak z góry orientacyjnych stawek i szukaniu sposobu oddziaływania na osoby, uchylające się od tych świadczeń, albo też potraktowanie świadczeń na pomoc zimową na równi z daninami publicznymi, wypowiadamy się zdecydowanie za tą drugą formą, która w praktyce może być zresztą bardziej właściwą od formy przymusu, stosowanej już niekiedy dotychczas i która da należną satysfakcję grupom społecznym, posiadającym największą wrażliwość na nacisk moralny i usunie drażliwą nierównomierność ponoszonych świadczeń na rzecz pomocy zimowej“.

PAŃSTWOWY PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI OD NIEKTÓRYCH NIERUCHOMOŚCI KOMUNALNYCH.

Na tle nowych przepisów o państwowym podatku od nieruchomości, wprowadzonych dekretem Prezydenta Rzplitej z dnia 14 stycznia 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 14), zmieniła się sytuacja prawna przedsiębiorstw komunalnych pod względem obowiązku podatkowego. Mianowicie związ-

ki samorządowe zostały pociągnięte do opłacania tego podatku od nieruchomości, służących potrzebom przedsiębiorstw komunalnych. Centralne zrzeszenia samorządowe podjęły akcję w kierunku zwolnienia od podatku od nieruchomości przedsiębiorstw o charakterze użyteczności publicznej. Związek Miast wystosował w dn. 7 sierpnia 1937 r. pismo do Ministerstwa Skarbu, w którym domagał się ograniczenia poboru państwowego podatku od nieruchomości do tych tylko nieruchomości, które służą potrzebom przedsiębiorstw miejskich w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak np. cegielnie, betoniarnie, tartaki itp.

Sprawę tę ponowił Związek Miast w piśmie do Ministerstwa Skarbu z dn. 21 stycznia 1938 r. w związku z okólnikiem Ministerstwa Skarbu z dnia 25.XI. 1937 r. (Dz. Urzęd. Min. Skarbu Nr 31, poz. 899 z 1937 r.). W piśmie tym Związek Miast zaznaczył co następuje:

„W okólniku (wyżej cytowanym) Ministerstwo Skarbu oparło się na definicji przedsiębiorstw samorządowych, zawartej w § 108 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 listopada 1932 r. (Dz. Ust. Nr 113, poz. 937), pomijając natomiast powołaną przez nas ustawę z dn. 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym oraz zapatrywania na tę sprawę Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który podkreślił, iż decydującym momentem przy traktowaniu przedsiębiorstw samorządowych nie powinna być nazwa, lecz główny cel, jaki przyświeca założeniu i prowadzeniu przedsiębiorstwa.

Biorąc pod uwagę, że:

1) przed wydaniem dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. (Dz. Ust. Nr 3, poz. 14) od państwowego podatku od nieruchomości wolne były wszystkie nieruchomości związków samorządowych o ile tylko nie przynosiły dochodu przez oddanie ich w najem,

2) wspomniany dekret nałożył na związki samorządowe nowe wydatki, pomimo wegetacyjnego stanu gospodarki samorządu, stwierdzonego obecnie przez Wicepremiera w exposé z dnia 1 grudnia ub. r...”

Związek Miast Polskich zwrócił się do Pana Ministra Skarbu „o spowodowanie przywrócenia poprzedniego stanu prawnego przez odpowiednią zmianę dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 roku, względnie o jak najdalej idące ograniczenie pojęcia „przedsiębiorstwo samorządowe“ przy wymiarze państwowego podatku od nieruchomości“.

Następnie w piśmie do Ministerstwa Skarbu z dnia 26 marca 1938 r. Związek Miast Polskich rozszerzył swoje postulaty co do zwolnień od państwowego podatku od nieruchomości na niektóre inne nieruchomości, mianowicie na nieruchomości, wydzierżawiane Skarbowi Państwa, z których dochód używany jest w całości na remont tychże nieruchomości i to przez czas trwania takiego stanu rzeczy. W uzasadnieniu Związek Miast Polskich przytoczył następujące argumenty:

„...nieruchomości miejskie wydzierżawiane są Skarbowi Państwa za zwyczaj na ulgowych warunkach i to nieraz pod presją odnośnych władz. Żądanie od gmin miejskich w takich przypadkach przez władze skarbowe podatku od nieruchomości nie wydaje się uzasadnione.

Jeżeli chodzi o te nieruchomości, wydzierżawiane Skarbowi Państwa,

z których czynsz jest używany wyłącznie na ich remont, to poza przytoczonym wyżej argumentem, powołujemy się na przepis art. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 14), zgodnie z którym wolne od podatku od nieruchomości są nieruchomości związków samorządowych, o ile nie przynoszą dochodu przez wydzierżawienie. Opierając się na art. 6 ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz. U. Nr 2 z 1936 r., poz. 6), zawierającym określenie pojęcia dochodu, sądzimy, że pobór podatku od nieruchomości jest w omówionym ostatnio przypadku prawnie nieuzasadniony. Gdyby Pan Minister nie podzielił tego poglądu, prosilibyśmy o spowodowanie odpowiedniej zmiany wspomnianego art. 2^o.

Stanowisko Związku Miast miało na względzie głównie koszary miejskie, wydzierżawione Skarbowi.

NALEŻNOŚCI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH OD SKARBU PAŃSTWA.

Powiatowe związki samorządowe posiadają szereg należności od Skarbu Państwa z najrozmaitszych tytułów. Pod względem wysokości pierwsze miejsce zajmują tu należności z tytułu sum, wyłożonych przez związki samorządowe zastępczo na drogi państwowe i utrzymywane przez Państwo oraz z tytułu udziału Skarbu Państwa w kosztach utrzymania powiatowych zarządów drogowych; następnie wymienić należy koszty leczenia funkcjonariuszów państwowych i ich rodzin w samorządowych zakładach leczniczych, zaległe opłaty za korzystanie z urządzeń komunalnych, należne związkom samorządowym udziały, bądź dodatki do podatków państwowych, spłaconych papierami wartościowymi itd.

W ramach akcji, podjętej przez centralne zrzeszenia samorządowe w kierunku zlikwidowania przez Skarb pretensyj związków samorządowych, Związek Powiatów zwrócił m. in. uwagę na sprawę zaległych kosztów leczenia funkcjonariuszów państwowych, która z uwagi na potrzeby szpitalnictwa samorządowego posiada specjalne, bardzo doniosłe znaczenie. Związek w specjalnym memoriale do Pana Ministra Opieki Społecznej zwrócił się o zarządzenie wypłacenia szpitalom powiatowym należności z powyższego tytułu, przedstawiając w uzasadnieniu co następuje.

„Stan szpitali powiatowych jest powszechnie znany. Walczą one z częstym brakiem elementarnych urządzeń dla celów leczniczych i diagnostycznych, jak aparatów roentgenowskich, lamp bezcieniowych, diatermii krótko- i długofalowej itp. Wiele szpitali znajduje się bądź w nieodpowiednich budynkach, bądź wymaga powiększenia niedostatecznej ilości łóżek. Braki te utrudniają wypełnianie przez szpitale ich publicznej funkcji.

Źródłem tego stanu są z jednej strony ograniczone możliwości finansowe powiatowych związków samorządowych, nie pozwalające na podejmowanie na szerszą skalę inwestycji szpitalnych, z drugiej — chroniczne zaległości w opłatach szpitalnych. Dotyczy to zarówno osób prywatnych, jak i publicznych. Do drugiej grupy należą w pierwszym rzędzie gminy z tytułu obowiązku pokrywania kosztów leczenia ubogich

chorych, następnie zaś Skarb Państwa z tytułu kosztów leczenia funkcjonariuszów państwowych i ubezpieczalnie społeczne z tytułu kosztów leczenia ubezpieczonych. Koszty leczenia ubogich chorych, należne od gmin muszą być jednak odrębnie traktowane ze względu na wadliwy system przepisów o pokrywaniu tych kosztów oraz ze względu na sytuację finansową gmin wiejskich, którym powiatowe związki samorządowe z mocy ustawy obowiązane są pomagać.

Należności powiatowych związków samorządowych od Skarbu Państwa z tytułu kosztów leczenia funkcjonariuszów państwowych, powstałe w czasie od 1933/34 do 1937/38, sięgają według naszych przybliżonych obliczeń kwoty blisko miliona złotych. Ocenę tę opieramy na danych posiadanych dla 67 pow. zw. samorz., które wykazują tych należności na sumę 448 tysięcy złotych.

Dla zobrazowania wagi, jaką posiadają zaległości Skarbu Państwa, należy zaznaczyć, że wynoszą one mniej więcej tyleż co dopłaty powiatowych związków samorządowych do szpitali (w r. 1936/37 zł 903 tysiące), a około 10% ogółu wydatków (brutto) szpitali powiatowych.

Zaległości te mają tendencję do wzrostu, a w każdym razie likwidacja ich idzie opornie. Urzędy wojewódzkie, do których zwracają się, nie raz po kilka razy, powiatowe związki samorządowe, odpowiadają stereotypowo, że likwidacja zaległości uzależnioną jest od przydzielenia odpowiednich kredytów. Ostatnio w wielu wypadkach urzędy wojewódzkie proponowały spłatę tych zaległości obligacjami pożyczki konsolidacyjnej, z oczywistym zapoznaniem interesów gospodarki szpitalnej z racji na poważną stratę na kursie, jaką muszą ponieść powiaty, sprzedając te obligacje, skoro ich sytuacja finansowa nie pozwalała na długoterminowe lokaty pieniężne“.

W odpowiedzi na to wystąpienie Ministerstwo Opieki Społecznej oświadczyło pisemnie, że wszystkie pretensje związków samorządowych z tego tytułu według stanu na dzień 31 marca 1938 r. zostały pokryte w ciągu miesięcy: kwietnia, maja i czerwca 1938 r.

W sprawie należności samorządów z tytułu dodatków bądź udziałów w podatkach państwowych, spleconych papierami wartościowymi, wystąpił do Ministerstwa Skarbu Związek Miast Polskich w piśmie z dn. 25.I. 1938 r. Związek Miast stwierdził, że „wpłaty, uskutecznione papierami wartościowymi, nie zostały rozłożone proporcjonalnie na podatki państwowe i dodatki, wzgl. na udziały związków samorządowych, zaś odnośne sumy nie są wypłacane Związkom samorządowym w ustalonych terminach (14 dni po upływie miesiąca)“, a to „wbrew przepisom art. 57 i 58 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych“.

PROJEKTY PRZEPISÓW O PRZEDSIĘBIORSTWACH SAMORZĄDOWYCH.

Sekcja Przedsiębiorstw Związku Miast Polskich opracowała projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie tworzenia, prowadzenia i znoszenia przedsiębiorstw związków samorządowych. Projekt

ten został zamieszczony w Nr 11 — 12 „Samorządu Miejskiego“ z 1938 r. (str. 835).

Również Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego opracował projekt przepisów w tej samej materii. (Biuletyn Zw. Rew. Sam. Teryt. Nr 4, 1938 r.).

DZIAŁALNOŚĆ KREDYTOWA INSTYTUCYJ KREDYTU KOMUNALNEGO W R. 1937.

Do instytucyj kredytu komunalnego zaliczyć należy: Bank Gospodarstwa Krajowego, banki komunalne, Komunalny Fundusz Poż.-Zapomog. oraz komunalne kasy oszczędności. Poza tym doniosłą rolę w kredytowaniu samorządu na cele inwestycyjne dla rozładowywania bezrobocia odgrywa Fundusz Pracy. Działalności jego nie będziemy jednak na tym miejscu omawiać ze względu na specjalne cele, którym służy jak i specjalne, poza finansowe kryteria, jakimi się rządzi. Zresztą ostatnie drukowane sprawozdanie Funduszu Pracy odnosi się do r. 1936/7.

Wyeliminować także należy kredyty Państwowego Banku Rolnego, P. Z. U. W. i innych instytucyj, w których związki samorządowe (w danym razie głównie powiatowe) odgrywają przeważnie tylko rolę pomocniczą, a kredyty nie są przeznaczone na właściwe cele samorządowe (kredyty na inwestycje, związane z przetwórstwem i obrotem artykułami rolniczymi, kredyty siewne, na paszę, na budownictwo ogniotrwałe itp.), choć odpowiedzialność finansowa obciąża związki samorządowe.

Działalność Banku Gospodarstwa Krajowego *) w zakresie kredytu komunalnego jest od szeregu lat bardzo ograniczona. W najważniejszej dziedzinie kredytu komunalnego, mianowicie w zakresie kredytu długoterminowego emisyjnego, po raz pierwszy od szeregu lat Bank wydał dwie nowe pożyczki w emisjach, a mianowicie 1 pożyczkę w 6% obligacjach komunalnych na zł 4 miln. oraz 1 pożyczkę w 5½% obligacjach komunalnych na zł 0,5 miln. Poza tym Bank udzielił w tym roku 7 pożyczek emisyjnych w gotówce na zł 30.839 tys. prawie wyłącznie na zamianę dawnych zobowiązań dłużnych samorządu terytorialnego.

Ogólna suma kredytów długoterminowych komunalnych emisyjnych, udzielonych od początku działalności B. G. K., wynosiła do końca 1937 r. (bez amortyzacji) 465148 tys. zł, w czym kredyty emisyjne w gotówce zł 48247 tys. Stan tych kredytów na 31.XII.1937 r. wynosił zł 335518 tys., w czym: a) kredyty emisyjne w gotówce zł 46110 tys., b) pożyczki tzw. ulenowskie zł 40911 tys.

Poza tym działalność Banku w zakresie kredytowania samorządu terytorialnego obejmowała kredyty krótko- i średnioterminowe ze środków własnych Banku oraz kredyty budowlane, jak również w nieznacznym stopniu kredyty z lokat celowych Funduszu Pracy.

Na ogólną sumę 1.232 tys. zł kredytów gotówkowych przypada 104490 tys. zł kredytów samorządowych.

*) „Sprawozdanie Banku Gospodarstwa Krajowego za rok 1936“, Warszawa, 1937. „Sprawozdanie Banku Gospodarstwa Krajowego za rok 1937“, Warszawa, 1938.

Na sumę tę składają się następujące kredyty (na koniec 1936 i 1937 r., w tysiącach zł).

	Ogółem	Kredyty krótkoterminowe				Kredyty gotówkowe długotermin.	Kredyty w działaniach operacyjnych ze Skarbem Państwa.
		Razem	Weksle zdykt. i protest.	Pożyczki termin.	Rachunki bieżące		
Poż. budowlan. 1936	36596	—	—	—	—	11226	25370
1937	29647	—	—	—	—	13743	15904
Inne kredyty 1936	65591	2136	973	491	672	62258	1197
1937	74529	3368	361	752	2255	70653	508
Przeds. samorz. 1936	381	380	133	30	217	1	—
1937	314	313	55	210	48	1	—
Ogółem 1936	102568	2516	1106	521	889	73485	26567
1937	104490	3681	416	962	2303	84397	16412

(W sumie kredytów długoterminowych mieści się wspomniana już wyżej kwota 46110 tys. zł kredytów emisyjnych w gotówce).

Udział samorządu w nowych kredytach budowlanych, przyznanych w r. 1937, wynosi zaledwie 460 tys. zł na ogólną sumę 24172 tys. zł tych kredytów.

Udział samorządu w łącznej sumie kredytów budowlanych, przyznanych do końca 1937, wynosi 58954 tys. zł na 714400 tys. tych kredytów.

Na rok 1937 przypada całkowite zakończenie akcji oddłużeniowej w samorządzie. Akcja ta objęła 335 samorządów na ogólną liczbę 355 związków samorządowych, zadłużonych w B. G. K. Przeprowadzone przez B. G. K. odpisy ze specjalnego funduszu oddłużenia samorządów wyniosły ogółem 47382 tys. zł. Fundusz oddłużenia powstał w końcu 1934 roku w pierwotnej wysokości zł 24694 tys., po czym w roku 1936 na fundusz ten Bank przeznaczył zł 4217 tys. z rezerwy ogólnej oraz zł 4 miln. z czystego zysku. W roku 1937 wydał Bank na ten cel kwotę 6031 tys. zł. Poza tym dokonana została specjalna konwersja zadłużenia 10 miast tzn. ulenowskich (Częstochowy, Dąbrowy Górniczej, Kielc, Lublina, Ostrowa Wlkp., Otwocka, Piotrkowa, Radomia, Sosnowca i Zgierza) w łącznej sumie \$ 7719 tys. z tytułu pożyczek, zaciągniętych w latach 1925—26 w 8% obligacjach Banku, uplasowanych w Ameryce z tytułu zapłaty za roboty inwestycyjne, wykonane dla wymienionych miast przez firmę Ulen & Co. W związku z umowami, zawartymi w tej sprawie dnia 26 maja 1937 r. pomiędzy B. G. K. a firmą Ulen & Co. oraz The Chase National Bank jako powiernikiem, Bank przeprowadził konwersję tych pożyczek, obniżając ich oprocentowanie do 3% p. a. i przedłużając okres ich umorzenia do I.VII.1966 r. Zniesiona przy tym została formalnie klauzula dolara złotego w stosunku do obligacji, emitowanych na podstawie wspomnianych pożyczek, wskutek czego stan tych obligacji zmniejszył się o zł 27896 tys.

Działalność kredytowa Polskiego Banku Komunalnego z funduszków własnych przedstawia się następująco (wg stanu na dz. 31.XII, w tysiącach zł):*)

	1936 r.	1937 r.
1) pożyczki na weksle własne samorządów . .	433,9	1122,5
2) dyskonto weksli samorz., przedsiębiorstw samorządowych, zw. międzykom. i zrzeszeń sam.	522,3	887,8
3) pożyczki na r-kach otwartego kredytu . .	903,5	963,0
Razem	1859,7	2973,3

Pożyczki terminowe ze specjalnych lokat ulegają zmniejszeniu na skutek dokonywanych spłat, zaś nowych pożyczek nie wydawano. Stan tych pożyczek (50) wynosił na koniec 1937 r. — 5702,9 tys. zł. Poza tym sumy objęte akcją oddłużenia i rozterminowane na podstawie decyzji Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej stanowią zł 3547,8 tys.

W r. 1937 Bank rozpoczął wydawanie pożyczek w 5½% obligacjach komunalnych. Ogółem wydano 8 pożyczek na sumę 5090,2 tys. zł, w czym 4 pożyczki na sumę 4445,2 tys. zł na spłatę zadłużeń samorządów w k. k. o. Stan pożyczek obligacyjnych na 31.XII.1937 wynosił zł 19863,8 tys. zł wobec 15070,1 tys. zł na koniec 1936.

Polski Bank Komunalny administruje szeregiem specjalnych funduszy, przeznaczonych na kredytowanie związków samorządowych. W pierwszym rzędzie należy wymienić Komunalny Fundusz Pózyeczko - Zapomogowy.

Z funduszu tego wydano w r. 1937 pożyczek na sumę 7559,2 tys. zł (w tym miastom — 4107,7 tys. zł, pow. zw. sam. — 1728,0 tys. zł) wobec 6984,5 tys. zł w r. 1936. Stan pożyczek z tego funduszu wynosił na koniec 1937 r. 21477,5 tys. zł. Trzeba jednak zważyć, że w ciągu roku 1936 i 1937 umorzono na podstawie decyzji Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej pożyczek, zaciągniętych w tym funduszu, na sumę 18285,6 tys. zł.

Z Komunalnego Funduszu Zapomogowego wypłacono w r. 1937 zapomóg na łączną sumę 6525,2 tys. zł (miastom 4530,4 tys. zł, powiatom 1598,4 tys. zł i centr. instyt. i zrzeszeniom samorz. 396,4 tys. zł) wobec 9143,8 tys. zł w r. 1936. Suma wypłaconych zapomóg obniżyła się wskutek spadku wpływów Funduszu Zapomogowego, a to z kolei spowodowane zostało m. in. umorzeniem znacznej sumy pożyczek z Funduszu Pożyczkowego, z których procenty przeznaczone są na Fundusz Zapomogowy.

Czynnym funduszem jest także Drogowy Fundusz Pózyeczko - Zapomogowy, choć działalność jego jest b. skromna z racji na niedostosowanie go od wielu lat przez Skarb Państwa.

W r. 1937 wydano z tego Funduszu 8 pożyczek na 254,0 tys. zł wobec 365,0 tys. zł w r. 1936. Na koniec 1937 stan pożyczek z tego Funduszu wynosił 3398,2 tys. zł (z czego miasta 960,8 tys. zł, pow. zw. sam. — 2169,1 tys. zł i spółki drogowe — 268,3 tys. zł). W ciągu roku 1936 i 1937

*) „Polski Bank Komunalny Spółka Akcyjna 1936“, Warszawa.
„Polski Bank Komunalny Spółka Akcyjna 1937“, Warszawa.

umorzeniu podległo w związku z akcją oddłużeniową zł 3873,4 tys. zł z tytułu pożyczek, wydanych z tego Funduszu.

Wreszcie z Funduszu na pomiary i plany zabudowania z lokaty Funduszu Pracy wydano w ciągu roku 1937 — 252,5 tys. zł (nie jest to oczywiście pełna działalność kredytowa Funduszu Pracy w tym zakresie). Stan pożyczek z tego Funduszu wynosił na koniec 1937 r. zł 603,3 tys. zł. W ciągu roku 1936 i 1937 umorzono w związku z postępowaniem oddłużeniowym pożyczek na sumę 892,9 tys. zł.

W administracji Polskiego Banku Komunalnego znajdują się poza tym fundusze, będące w stanie likwidacji: Fundusz Inwestycyjno-Budowlany i Fundusz na Rozbudowę Miast.

Działalność Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu*) w zakresie kredytowania samorządu wyraża się łączną sumą 23291 tys. zł pożyczek na koniec 1937 r. wobec 22250 tys. zł na koniec 1936 r. Na sumę tę składają się (w tys. zł.):

	1936 r.	1937 r.
kredyty długoterminowe	10026	10530
kredyty długoterm. obligac.	9073	10180
kredyty średnio i krótkoterm.	3151	2581
	22250	23291

Ponieważ sprawozdanie Banku nie podaje dokładnej cyfry komunalnych kredytów krótko- i średnioterminowych, wyprowadzono ją powyżej przez odjęcie od ogólnej sumy kredytów sumy, przypadającej na kredyty długoterminowe. Ta ostatnia suma nie jest jednak ścisła, albowiem i w innych kredytach długoterminowych Banku mieszczą się kredyty dla związków samorządowych, których jednak nie określa bliżej sprawozdanie. Są to niestety braki sprawozdania.

Wzrost wyraźny wykazują pożyczki długoterminowe gotówkowe o 0,5 miln. zł oraz pożyczki obligacyjne o 1,1 miln. zł, te ostatnie w związku z przeprowadzoną konwersją zadłużenia związków samorządowych.

Kredyty komunalne zajmują w ogólnej akcji kredytowej Banku 52% (23291 tys. zł na 44729 tys. zł), a łącznie z kredytami dla K. K. O. (5244 tys. zł) — 63%. W Polskim Banku Komunalnym w Warszawie stosunek ten przedstawia się korzystniej: w łącznej sumie kredytów z funduszy własnych i obligacyjnych (bez kredytów z funduszy specjalnych i pożyczek terminowych z lokat specjalnych), wynoszącej 27626,0 tys. zł kredyty dla samorządu wynoszą 22837,1 tys. zł, t. j. 83%, a łącznie z K. K. O. (4331,2 tys. zł) — 98%. W kredytach gotówkowych odsetek ten wynosi 94% (7304,5 tys. zł na 7762,1 tys. zł).

Brak jest także dokładnych danych co do działalności w r. 1937 Komunalnych Kas Oszczędności w zakresie kredytowania związków samorządowych. Sprawozdanie Związku Komunalnych

*) „Komunalny Bank Kredytowy. Poznań, 1937“, Poznań, 1938.

Kas Oszczędności w Warszawie *), obejmującego swoją działalnością kasy woj. centralnych i wschodnich, podaje jedynie, że na koniec 1937 r., stan kredytów, udzielonych przez te kasy związkowi samorządowemu, ich przedsiębiorstwom i zakładom oraz związkowi międzykomunalnym wynosił zł 37376 tys., co stanowiło 19,8% ogółu akcji kredytowej i 17,8% stanu wkładów oszczędnościowych.

Zadłużenie związków samorządowych w k. k. o. ma podlegać konwersji na pożyczki obligacyjne banków komunalnych. W związku z tym Związek komunalnych kas oszczędności w Warszawie, jak zaznacza w cytowanym sprawozdaniu, zabiega o to, by w razie konieczności sprzedaży uzyskanego stąd przez kasy waloru, miały one zapewnione pokrycie ewentualnej straty kursowej. Związek wskazuje na Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy, jako na źródło pokrycia tych strat.

Jak podaje T. Adamczewski **) kredyty komunalne, udzielane przez kasy woj. poznańskiego i pomorskiego, zmniejszają się bardzo nieznacznie. W ciągu ostatnich dwóch lat obniżyły się o ca 800.000 zł i wynoszą obecnie okragło 48 mil. zł, co stanowi blisko 30% całej akcji kredytowej, a 34% wkładów oszczędnościowych.

3. SPRAWY DROGOWE.

UCHWAŁY IV POLSKIEGO KONGRESU DROGOWEGO.

W dniach 3 — 5 stycznia odbył się w Warszawie IV Polski Kongres Drogowy, zorganizowany przez Stowarzyszenie Członków Polskich Kongresów Drogowych.

Na Kongresie wygłoszone zostały następujące referaty: „Finanse drogowe” — inż. M. Richter; „Tezy programu gospodarki drogowej Polski” — praca zbiorowa; „Problem budowy dróg samochodowych (autostrad) w Polsce” — prof. M. W. Nestorowicz; „Budowa szabrowek cementowych i nawierzchni betonowych w województwie śląskim” — inż. Stanisław Dylewski; „Zaopatrzenie dróg Polski w smoły drogowe” — inż. Jerzy Chodakowski; „Konstrukcje betonowe z asfaltów krajowych” — F. Limbach; „Organizacja pracy służby drogowej w Polsce i pożądane zmiany” — inż. A. Zubelewicz; „Organizacja pracy służby drogowej w Polsce” — inż. Franciszek Szczygieł; „Organizacja pracy służby drogowej w Polsce i pożądane zmiany” — Henryk Niziński; „Organizacja pracy służby drogowej” — inż. K. Liksza; „Budować gospodarczo czy w drodze przedsiębiorstwa” — inż. Edward Lebda; „Organizacja służby drogowej w Polsce i pożądane zmiany” — inż. E. M. Geisler.

W wyniku swych prac Kongres powziął poniższe uchwały.

*) „Oszczędność” Nr 18 z 1938 r.

**) „Zagadnienia z zakresu działalności i rozwoju K. K. O. województw poznańskiego i pomorskiego”, „Czasopismo Kas Oszczędności” Nr 5 z 1938 r.

a. Ogólne.

I. Czwarty Polski Kongres Drogowy zwraca się do najwyższych czynników państwowych i ustawodawczych, czynników odpowiedzialnych za obronność kraju, sfer rządzących i ogółu obywateli z apelem o spowodowanie, aby na gospodarkę drogową znalazły się takie środki finansowe, które umożliwiłyby postawienie naszego kraju pod względem drogowym na poziomie odpowiadającym jego wielkości i historycznym zadaniom i upoważnia Prezydium Kongresu, aby łącznie z Prezydium Zarządu Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych wyłoniło delegację do Pana Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych, Marszałka Śmigłego - Rydza, Do Pana Premiera, do Pana Ministra Komunikacji i do Pana Ministra Skarbu, a to celem przedstawienia obecnych potrzeb drogowych i złożenia prośby o zapewnienie środków finansowych, niezbędnych dla zrealizowania programu drogowego.

II. Nieodzownym warunkiem osiągnięcia wyników pracy Polskich Kongresów Drogowych jest zachowanie ciągłości w dążeniu do realizacji przyjętych uchwał i tez.

W tym celu IV Polski Kongres Drogowy uchwala powołać stałą „Komisję Wykonawczą Uchwał Polskich Kongresów Drogowych“. Zadaniem tej Komisji będzie dążenie do realizowania uchwał Kongresów, ogłaszanie periodycznych sprawozdań z czynności na łamach „Wiadomości Drogowych“, a wreszcie sprawozdań ostatecznych przed następnym Kongresem z całokształtu osiągniętych w międzyczasie wyników.

Komisja wykonawcza jest wybierana na plenum każdorazowych Kongresów na czas do następnego Kongresu, a Przewodniczącym Komisji jest Przewodniczący Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych.

Pierwszą Komisję Wykonawczą powoła Zarząd Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych.

b. Administracja drogowa.

III. Doświadczenie 20 lat pracy od czasu odzyskania niepodległości wykazało, że sprawa drogowa w Polsce nie została dotąd zdecydowanie i pozytywnie rozwiązana. Przyczyny tego stanu leżą nie tylko w braku środków materialnych, ale również w nieustaleniu jednolitej i ciągłej polityki i administracji drogowej w Polsce.

1. W celu nadania odpowiednich form organizacyjnych naczelnym władzom drogowym w Polsce w ramach Ministerstwa Komunikacji, czy Spraw Technicznych w ogóle, po uzupełnieniu „Wydziałem Technicznej Obrony Państwa“, należałoby pomieścić poza sprawami kolejowymi, drogowymi, lotniczymi, motoryzacyjnymi i wodnymi również sprawy budowlane, a przede wszystkim agendy Funduszu Pracy, tak by Ministerstwo to stało się jednolitym organem całkowitej służby technicznej Państwa dla celów obrony.

2. Odpowiednikiem naczelnym władz drogowych, względnie technicznych, w Państwie winny być w drugiej instancji Dyrekcje Spraw Tech-

nicznych względnie drogowych, zależne tylko od właściwego Ministerstwa resortowego.

3. Uznając celowość istnienia w administracji drogowej I instancji jednotorowych Powiatowych Zarządów Drogowych IV Polski Kongres Drogowy uważa za wskazane takie ich zorganizowanie, aby tworząc zwartą i sprężystą jednostkę, były w dziedzinie administracji dróg państwowych bezpośrednim organem wykonawczym resortowych urzędów II instancji, zaś w dziedzinie administracji dróg samorządowych takim samym samodzielnym organem wykonawczym wydziałów powiatowych, podległym w sprawach technicznych wyłącznie czynnikom fachowym II instancji.

IV. W celu usprawnienia funkcjonowania organów drogowych Kongres uważa za konieczne:

1. Stosowanie w jak najszerszym zakresie w pracy służby drogowej zasad naukowej organizacji pracy.

2. Uaktualnienie rozporządzeń i przepisów drogowych.

3. Uzgodnienie roku budżetowego z rokiem kalendarzowym, a do czasu przeprowadzenia tej reformy ustalenie zamknięcia sprawozdawczego na 1 stycznia, a terminu złożenia sprawozdania na 1 marca.

V. Czwarty Polski Kongres Drogowy uważa za celowe opracowanie jednolitych i jasno oraz ściśle określonych zasad organizacji Powiatowych Zarządów Drogowych na terenie całego Państwa, oraz jak najszybsze zorganizowanie Powiatowych Zarządów Drogowych na terenie województwa pomorskiego i poznańskiego i obsadzenie ich należycie kwalifikowaną służbą drogową.

VI. Zagadnienie usprawnienia organizacji służby drogowej powinno być przedmiotem stałego zainteresowania czynników, czuwających nad podniesieniem i usprawnieniem gospodarki drogowej w Polsce. W tym celu koniecznym jest utworzenie w Departamencie Dróg Kołowych Min. Kom. specjalnego referatu, powołanego do przepracowywania materiałów i norm, dotyczących sprawy organizacji służby drogowej.

VII. W zakresie polityki osobowej — należy wytworzyć takie warunki moralne i materialne pracy inżynierów i techników, aby mogła ona wydać najlepsze wyniki.

1. Przy wszelkich nominacjach, awansach i przesunięciach w służbie drogowej na wszystkich szczeblach powinny być przede wszystkim brane kwalifikacje fachowe i wnioski bezpośrednich przełożonych fachowych.

2. Konieczna jest taka zmiana w systemie płac, która umożliwiła inżynierom i technikom całkowite oddanie się pełnionym przez nich obowiązkom i pogłębianiu swego doświadczenia i wiedzy. Jest to konieczne przede wszystkim z tego powodu, że na inżynierach i technikach ciąży wielka odpowiedzialność za celowe wykorzystanie znacznych funduszy publicznych.

3. Celem zapewnienia ciągłości pracy w wydziałach Kom. Bud., w państwowych wytwórniach materiałów drogowych i w Departamencie Dróg Kołowych Min. Komunikacji niezbędnym jest podniesienie poziomu uposażenia personelu technicznego w pierwszym rzędzie zatrudnionego w wymienionych wyżej instancjach i przedsiębiorstwach państwowych, gdyż

przy obecnym stanie wynagrodzeń przesunięcie zdolniejszych i więcej wyszkolonych administracyjnie kierowników P. Z. D. na stanowisko nie tylko referentów, lecz nawet inspektorów drogowych, lub kierowników oddziałów drogowych nie jest awansem i przynosi tym pracownikom krzywdę materialną, wobec czego wynagrodzenie fachowego personelu technicznego w wymienionych instancjach powinno być unormowane w ten sposób, aby uposażenie odpowiadało zakresowi pełnionych przez te osoby obowiązków i ponoszonej odpowiedzialności.

VIII. Sprawność wykonania robót drogowych w głównej mierze zależy od bezpośrednich wykonawców, a tymi w pierwszym rzędzie są Powiatowe Zarządy Drogowe.

Zważywszy:

- 1) na brak odpowiednich instrukcyj normujących pracę w P. Z. D.,
- 2) na obciążenie kierowników P. Z. D. czynnościami nietechnicznymi,
- 3) na brak ustalonego dla P. Z. D. szematu organizacyjnego,
- 4) na brak jednolitego wzoru księgowości pieniężnej i materiałowej,
- 5) na niezwykle skomplikowany sposób obliczania świadczeń socjalnych i wszelkie związane z tym manipulacje,

IV Polski Kongres Drogowy uważa, że sprawy powyższe powinny stać świadczenia w naturze, kredytowa dostawa drzewa z lasów państwowych się przedmiotem szczególnych badań i być rozstrzygnięte w zaprojektowanym referacie organizacyjnym.

IX. Celem podniesienia sprawności i wydajności pracy technicznej administracji drogowej IV Kongres Drogowy uchwała:

Każdy z pracowników technicznych powinien posiadać odpowiedni cenzus naukowy zależnie od stanowiska, jakie zajmuje w tej administracji, względnie może zająć ponadto odpowiednią praktykę przy budowie i utrzymaniu dróg i mostów oraz administracyjną w biurze Zarządu Drogowego.

X. W odniesieniu do organizacji Zarządów Drogowych kwalifikacje pracowników winny być następujące:

1. Kierownikiem Zarządu Drogowego winien być inżynier mający ukończone studia politechniczne, który odbył przynajmniej 2-letnią praktykę w Zarządzie Drogowym, oraz częściowo w II instancji.

2. Zastępcą kierownika winien być również inżynier w większych Zarządach Drogowych, zaś w mniejszych Zarządach może być doświadczony technik.

3. Zawiadowcą odcinka drogowego (drogomistrzem, nadzorcą drogowym) winien być technik, mający ukończoną średnią szkołę techniczną, dwuletnią praktykę przy zdjęciach terenowych i budowach oraz dwuletnią praktykę administracyjną w biurze Zarządu Drogowego. Pracownicy ci winni być zaliczani do drugiej kat. urzędników.

Funkcje zawiadowcy odcinka drogowego (drogomistrza, nadzorcy drogowego) może pełnić w braku technika również pracownik, który ukończył specjalne kursy drogowe, oraz przez wieloletnią pracę na terenie nabył potrzebnego doświadczenia i rutyny w robotach i administracji drogowej.

Pracownicy o wymienionych kwalifikacjach winni być zaliczani do urzędników trzeciej kategorii.

4. Posterunki dróżników należy obsadzać osobami umiejącymi czytać

i pisać, do fizycznej pracy w pełni uzdolnionymi, w wieku możliwie poniżej 30 lat, wybieranymi spośród robotników, z robotami na drogach dostatecznie obznajmionymi, którzy przeszli odpowiednie przeszkolenie fachowe.

Pierwszeństwo przy przyjmowaniu na te posterunki winni mieć robotnicy, którzy odbyli służbę wojskową.

Dróżnicy winni być zaliczani do kategorii niższych funkcjonariuszów państwowych.

XI. Inżynierowie referenci w II instancjach powinni posiadać kwalifikacje co najmniej jak kierownicy Zarządów Drogowych.

XII. Kwalifikacje podane pod X i XI dotyczą nowopryjmowanych pracowników drogowych.

XIII. Czwarty Polski Kongres Drogowy uznaje, że dla dobra organizacji robót drogowych, oraz podniesienia sprawności i wydajności pracy, koniecznym jest zaopatrzenie służby drogowej w mechaniczne środki lokomocji: kierowników zarządów drogowych w samochody, techników i zawiadowców odcinków drogowych (drogomistrzów) w motocykle, zaś dróżników w rowery.

Kwestia ryczałtów objazdowych i diet winna być rozwiązana praktycznie, w sposób umożliwiający dokonanie koniecznych objazdów, gdyż obecnie przyznawane stawki są niewystarczające.

c. Potrzeby drogowe Polski i program ich rozwiązania.

XIV. Podstawowym czynnikiem warunkującym rozwój życia gospodarczego i kulturalnego Państwa oraz stanowiącym zasadniczy element obronności kraju są należycie urządzone środki transportu.

Pośród innych rodzajów transportu — wysuwa się w czasach ostatnich w całym świecie cywilizowanym na czołowe miejsce i to zarówno w ruchu lokalnym jak i dalekobieżnym transport drogowy zmotoryzowany. Ten rodzaj transportu zawdzięcza swój rozwój elastyczności z jaką może się dostosować do wszelkich warunków lokalnych, możliwości bezpośredniej dostawy towaru i ludzi od osiedla do osiedla, szybkości oraz możliwości osiągnięcia dużej przelotności odpowiednio urządzonych traktów. Ten rodzaj transportu czyni zadość potrzebom ruchu turystycznego, ułatwia komunikowanie się ludzi między sobą i zaspokaja pęd człowieka do poznania świata. Transport samochodowy umożliwia rozładowanie wielkich ośrodków miejskich i uzdrowotnienie tam warunków mieszkaniowych. W końcu transport samochodowy stanowi potężny czynnik ułatwiający działania armii w czasie wojny.

Aby drogowy transport zmotoryzowany mógł się rozwijać musi być tani i bezpieczny; dlatego też istnienie dostatecznie gęstej sieci dobrych dróg jest warunkiem koniecznym jego rozwoju.

XV. Należy stwierdzić, że pomimo trudności w finansowaniu robót drogowych został osiągnięty w Polsce w dziedzinie drogowej w ciągu ubiegłych 18 lat poważny dorobek: wybudowano 19400 kilometrów nowych dróg o nawierzchni twardej, 2000 km dróg o nawierzchni ulepszonej, 20.000 mb. mostów stałych i 160.000 mb. drewnianych — wszystko to obok robót

związanych z utrzymaniem i odbudową zniszczonych w czasie wojny dróg i mostów.

Zawdzięczać to należy sprężystemu, nie mającemu wspólnego z biurokratyzmem, działaniu wszystkich czynników odpowiedzialnych za stan dróg w Polsce.

Czynniki te w okresie ciężkiego kryzysu wykazały dużą zabieglivość w wyszukiwaniu różnych dodatkowych środków na prowadzenie gospodarki drogowej (kredyty przewozowe, kredyty na zatrudnienie bezrobotnych, świadczenia w naturze, kredytowa dostawa drzewa z lasów państwowych itd.) w szczególności zawdzięczać to należy ofiarnej pracy całego personelu drogowego, który pomimo nieraz całkowitego braku środków, swoją gorliwą roztropnością w wykorzystywaniu lokalnych możliwości ratował nasze drogi od zagłady.

XVI. Czwarty Polski Kongres Drogowy stwierdza, że wysiłek czynników odpowiedzialnych za stan dróg w Polsce oraz ofiarna praca służby drogowej umożliwiły przetrwać ciężki okres w gospodarce drogowej, nie mogły jednak podnieść stanu dróg do poziomu odpowiadającego potrzebom rozwojowym naszego Państwa:

1) Gęstość sieci dróg bitych w Polsce jest nadal poniżej minimum potrzeb gospodarczych i obronnych kraju, sytuacja nasza pod tym względem nie polepszyła się w ciągu całego okresu niepodległości. Tempo budowy nowych dróg zupełnie nie nadąża za wzrastającymi potrzebami gospodarczymi naszego Państwa, a przepaść dzieląca nas w tej dziedzinie od państw zachodnio - europejskich nie wyrównuje się. Zagęszczenie naszej sieci drogowej na głowę ludności z trudem tylko nadąża za przyrostem ilości mieszkańców i nadal pozostaje zupełnie niewystarczające.

2) Poza drogami, które w ciągu kilku ostatnich lat zostały przebudowane i zaopatrzone w nawierzchnie trwałe, większa część pozostałych dróg, nieuwzględnionych z powodu szczupłych kredytów w programie przebudowy w latach najbliższych, jest w stanie katastrofalnym, gdyż przez dłuższy szereg lat nie było w budżecie państwa i samorządów dostatecznych funduszy na ich racjonalną konserwację.

Gospodarstwo narodowe polskie stoi w obliczu faktu, że w razie nie zwiększenia środków na konserwację około połowy naszych dróg bitych (państwowych, wojewódzkich i powiatowych) może się zamienić w ciągu najbliższych kilku lat na nieprzejezdne drogi gruntowe, pozostała zaś ilość będzie tak zużyta, że nie wytrzyma żadnego wydatniejszego zwiększenia ruchu, a więc nie będzie posiadała dostatecznej wartości z punktu widzenia obronności kraju.

3) Niezależnie od konieczności zagęszczania istniejącej sieci drogowej i należytego jej utrzymywania, gospodarka drogowa w Polsce musi się liczyć z potrzebą dostosowania naszych głównych arterii do wymagań ruchu samochodowego, bez czego rozwój motoryzacji, tego podstawowego dziś czynnika rozwoju gospodarczego i obronności kraju, jest niemożliwym. Tymczasem tempo ulepszania dróg jest wskutek niedostatecznych funduszy niezmiernie powolne. Uznany przez miarodajne czynniki państwowe przed kilku laty program ulepszenia najważniejszych szlaków państwowych jest wykonywany w stosunku rocznym zaledwie w jednej trzeciej. Tymcza-

sem powyższy program już obecnie powinien być zwiększony wobec nowych zadań państwa w związku z powstawaniem Centralnego Okręgu Przemysłowego. Wytworzyła się więc sytuacja, że przy dotychczasowym tempie prac nad przystosowaniem naszych głównych arterii do potrzeb ruchu samochodowego, wykonanie obecnego minimalnego programu będzie mogło być przeprowadzone nie wcześniej niż za 25 lat. Takie rozciągnięcie robót w czasie jest nie do pomyślenia, jeżeli Polska ma nie zostać zupełnie zdystansowana przez te państwa, które do programu swej obronności i gospodarczej niezależności włączyły narówni z wyścigiem zbrojeń wyścig usprawnienia zmotoryzowanego transportu.

XVII. Groźna sytuacja drogowa w Polsce przejawia się mimo posiadania w kraju dostatecznej ilości surowców do budowy, utrzymania i ulepszania dróg, mimo istnienia wielkiej ilości niezatrudnionych rąk roboczych, mimo posiadania dobrze zapowiadającego się przemysłu drogowego oraz przemysłu maszyn i materiałów drogowych, mimo istnienia dostatecznych kadr pracowników technicznych — majstrów, techników i inżynierów, przygotowanych do wykonania wielkich robót drogowych, wreszcie mimo posiadania dostatecznej ilości szkół technicznych wyższych, średnich i niższych, wypuszczających corocznie gotowych do pracy dla kraju fachowców.

XVIII. Do ratowania naszych dróg od niszczenia, do podniesienia ich stanu do poziomu odpowiadającego potrzebom gospodarczym i obronnym naszego państwa, konieczna jest realizacja na dłuższą metę ustalonego programu budowy i przebudowy dróg i mostów.

Czwarty Polski Kongres Drogowy stwierdza konieczność oparcia programu drogowego na następujących założeniach podstawowych:

- 1) W zakresie konserwacji dróg o nawierzchni twardej:
 - a) Przeciętna grubość nawierzchni tłuczniowej wraz z podkładem kamiennym winna być doprowadzona w ciągu 10 lat do 20 cm.
 - b) Nawierzchnia drogowa, niezależnie od jej rodzaju, oraz wszystkie urządzenia drogowe winny być utrzymywane w dobrym stanie.
- 2) W zakresie budowy nowych dróg:
 - a) Gęstość sieci dróg o nawierzchni twardej, która obecnie wynosi 15,5 km na 100 km², winna być w ciągu 30 lat podwojona (obecna gęstość dróg w województwie poznańskim).
 - 3) W zakresie budowy nawierzchni ulepszonych:
 - a) Winny być zaopatrzone w nawierzchnie ulepszone wszystkie drogi państwowe w ciągu 20 lat; wszystkie drogi wojewódzkie i 75% dróg powiatowych w ciągu 25 lat.
 - b) Przy ruchu mieszanym — przy intensywności już ponad 1000 ton należy stosować nawierzchnie ciężkie; przy intensywności ruchu od 400 do 1000 ton — nawierzchnie średnie, zaś poniżej 400 ton — nawierzchnie lekkie.
 - 4) W zakresie gospodarki na drogach gruntowych — gminnych:
 - a) W ciągu 30 lat gminy winny ulepszyć 60.000 km dróg gruntowych.
 - b) Drogi gruntowe nieulepszone przez gminy winny być utrzymywane przez gromady.
5. W zakresie mostów:

a) W ciągu 30 lat wszystkie mosty drewniane na drogach państwowych oraz 25% mostów na drogach wojewódzkich i powiatowych winny być przebudowane na mosty stałe.

b) Należy wybudować szereg nowych mostów stałych na różnych rzekach, a przede wszystkim na Wiśle.

c) Winna być dokonywana okresowa odbudowa i konserwacja mostów.

6. W zakresie specjalnych dróg samochodowych:

a) W ciągu 30 lat stanie się konieczna w Polsce na niektórych szlakach tranzytowych budowa specjalnych dróg samochodowych, których długość wyniesie prawdopodobnie od 4000 do 6000 km.

XIX. Oparta na ustalonych wyżej podstawach szczegółowa analiza potrzeb wykazuje, że w okresie 30 lat poza staranną konserwacją i odbudową istniejącej sieci dróg bitych i gruntowych należy:

1. Wybudować nowych dróg 64.000 km.

2. Przebudować około 41.000 km nawierzchni zwykłych na ulepszone w tym, na nawierzchnie typu ciężkiego około 2.000 km, nawierzchnie typu średniego — około 14.500 km, nawierzchnie typu lekkiego około 24.200 km.

3. Ulepszyć dróg gruntowych 60.000 km.

4. Wybudować mostów stałych 136.000 mb., drewnianych 39.000 mb.

5. Wybudować specjalnych dróg samochodowych 4.000 do 6.000 km.

XX. Wykonanie programu robót drogowych wymagać będzie odpowiedniej organizacji kierownictwa bezpośredniego i inspekcji we wszystkich instancjach; wymagać ona będzie znacznej ilości inżynierów i techników. Ilość inżynierów i techników kończących obecnie uczelnie — będzie niewystarczająca. Zajdzie potrzeba ufundowania nowych zakładów naukowych wyższych i średnich, względnie znacznego powiększenia zakładów istniejących.

XXI. W związku z przedłożeniami rządowymi w sprawie ochrony tytułu inżyniera, IV Polski Kongres Drogowy stwierdza, iż dotychczasowa ustawa w tej sprawie zabezpiecza należycie ochronę tego tytułu. Rozciągnięcie tego tytułu również na absolwentów średnich zakładów technicznych, stwarza niebezpieczeństwo obniżenia dotychczasowego poziomu wiedzy technicznej w tak ważnej obecnie dziedzinie drogowej.

Nie negując konieczności uznania pracy wybitniejszych jednostek, które ukończyły średnie zakłady techniczne przez nadanie im akademickiego tytułu inżyniera, IV Polski Kongres Drogowy wyraża zapatrywanie, iż stać się to powinno li tylko za pośrednictwem odpowiednich indywidualnych uchwał Rad Wydziałowych istniejących w kraju technicznych szkół akademickich.

XXII. Wykonanie programu drogowego wymagać będzie dużej ilości robocizny bezpośrednio na drogach oraz w zakładach produkujących materiały drogowe. Wpłynie to znacznie na zmniejszenie bezrobocia oraz ożywi rozwój przemysłu w całym szeregu gałęzi pokrewnych z gospodarką drogową.

XXIII. W kraju rolniczym, jakim jest Polska, transport konny jeszcze przez długie lata będzie stanowić czynnik dominujący w przewozach lokalnych. Rentowność ziemi naszej oraz podniesienie gospodarcze i kultu-

ralne naszej wsi nie jest możliwe bez dostatecznie gęstej sieci dobrych dróg.

Dla wyciągnięcia wsi polskiej z bezdroża, należy przede wszystkim usprawnić organizację szarwarku drogowego, co możliwym będzie wówczas, gdy każda gmina będzie miała należyte zorganizowany dozór techniczny ze stałym nadzorcą drogowym, posiadającym należyte kwalifikacje fachowe, a roboty szarwarkowe odbywać się będą w miarę możliwości akorowo i na podstawie z góry ułożonych programów.

XXIV. Mając na względzie zasady racjonalnej gospodarki państwowej w operowaniu funduszami publicznymi oraz potrzeby państwa natury wojskowej, IV Polski Kongres Drogowy uważa za wskazane, by roboty drogowe, zawierające w sobie element ryzyka budowy zarówno technicznego, organizacyjnego i finansowego, a więc przede wszystkim budowa nawierzchni ulepszonych oraz roboty przygotowawcze, ściśle z budową takich nawierzchni związane i wpływające na ich trwałość, wykonywane były z zasady przez przedsiębiorstwa prywatne, oparte na polskim kapitale, a sposobem gospodarczym tylko takie roboty, których należyte wykonanie może nastąpić w ramach normalnej działalności danego urzędu.

XXV. Z uwagi na specjalny charakter budownictwa drogowego, Kongres uważa, iż dla określenia kwalifikacji przedsiębiorstw powinno być wprowadzone **k o n c e s j o n o w a n i e** przemysłu budowy dróg, przy czym udzielanie koncesyj na prowadzenie tego przemysłu powinno być uzależnione od kwalifikacji przedsiębiorcy.

Uznając twórczą pracę przedsiębiorcy za ważny i zasługujący na poparcie czynnik postępu w drogownictwie polskim Kongres równocześnie stwierdza, że ogół firm zainteresowanych w przebudowie dróg w Polsce winien we własnym i obywatelskim interesie dążyć do zajęcia właściwego im miejsca, drogą ustawicznego fachowego doskonalenia się, jako też dostosowania kosztów robót do naszych możliwości płatniczych, z wyłączeniem jednak wszelkiego ryzyka dla dobra społecznego.

d. Finanse drogowe.

XXVI. Zasadniczą przyczyną złego stanu dróg oraz powodem stałego cofania się Polski w zakresie drogowym w stosunku do zagranicy jest fakt, iż państwo i samorząd przeznaczały dotychczas na cele drogowe zaledwie jedną czwartą tych środków finansowych, które dla gospodarki drogowej w Polsce są niezbędne.

Brak dostatecznych środków, brak ustalonych źródeł finansowania gospodarki na drogach państwowych oraz zmienność wydajności tych źródeł utrudnia planową realizację programu i racjonalną organizację robót drogowych, jak również niejednokrotnie uniemożliwia stosowanie właściwych metod technicznych.

XXVII. Przyczyny tego wysoce niebezpiecznego stanu naszych dróg, wynikające z niewspółmierności potrzeb drogowych do przeznaczonych na ich zaspokojenie środków finansowych muszą być bezwzględnie usunięte. W tym celu nieodzowną koniecznością jest:

1. Aby utrzymanie, przebudowa i budowa sieci dróg państwowych stanowiła wyłączny obowiązek Skarbu Państwa, który winien ponosić wydatki na te kategorie dróg z ogólnych swych dochodów w takim stopniu, jak to czyni w stosunku do innych potrzeb państwowych, jak utrzymanie armii, szkolnictwa itd. W budżecie państwa (w budżecie P. F. D. i w budżecie ogólnym) winny być stale umieszczone sumy przeznaczone na drogi państwowe w takiej wysokości, która gwarantowałaby utrzymanie w stanie zdatnym do użytku oraz gwarantowałaby stały postęp w przygotowaniu głównej sieci dróg do potrzeb transportu drogowego, a nadto gwarantowałaby sumy na zapomogi dla tych związków samorządowych, które z własnych środków nie mogą podolać ciężącym na nich obowiązkom w zakresie gospodarki drogowej. W planach inwestycji państwowych na pierwszym miejscu i w szerokim stopniu winny być uwzględnione inwestycje drogowe.

2. Aby wysokość uchwalonych i pobieranych przez samorzady terytorialne specjalnych opłat i dopłat drogowych oraz świadczeń w naturze odpowiadała faktycznym potrzebom drogowym na danym terenie i aby nie krępowano organów samorządowych co do wysokości stawek uchwalanych przez nie w ramach ich uprawnień ustawowych.

Wpływy z opłat drogowych nie mogą być przez samorzady w żadnym wypadku używane na inne cele niż drogowe.

3. By miasta wydzielone otrzymywały prawo poboru na swoje potrzeby drogowe opłat drogowych, a równocześnie przyjęły obowiązek utrzymania przebiegających w ich granicach administracyjnych odcinków dróg wszystkich kategorii.

4. Znowelizowanie ustawy o świadczeniach w naturze w kierunku nadania gminom prawa zużywania części sum otrzymanych z tytułu ekwiwalentu za nieodrobione świadczenia drogowe w naturze również na inne potrzeby drogowe, a nie jak to ma miejsce obecnie, tylko na zastępcze wykonanie nieodrobionego szarwarku. Należy upowszechnić świadczenia drogowe w naturze i wykorzystywać je w sposób najracjonalniejszy.

5. Znowelizowanie ustawy drogowej w tym kierunku, ażeby spółki drogowe mogły być organizowane dla budowy i utrzymania dróg wszelkich kategorii, łącznie z ulicami w osiedlach.

6. Przywrócenie samorządom prawa egzekucji danin komunalnych, co przyczyni się do usprawnienia ich gospodarki w ogóle, a tym samym i gospodarki drogowej.

7. Wybitne obniżenie i kredytowanie:

a) przewozów kolejowych wszelkich materiałów, maszyn i narzędzi dla budowy i utrzymania dróg i mostów,

b) materiałów drzewnych, dostarczanych przez lasy państwowe na potrzeby dróg i mostów.

8. Przekazanie wyłącznie na potrzeby drogowe jako celowych dochodów wszelkich podatków, cel i opłat od pojazdów mechanicznych i środków pędnych.

9. Spowodowanie, aby Fundusz Pracy przeznaczał poważniejsze niż

dotychczas fundusze na cele drogowe, jako na inwestycje pierwszej kolejności.

XXVIII. Realizacja programu drogowego winna być oparta na dokładnie ustalonym planie finansowania. Wymagać ona będzie co roku następujących środków (w milionach złotych):

Źródło finansowania	I okres		II okres		III okres	
	got.	świadc.	got.	świadc.	got.	świadc.
Państwo (budż. ogólny i P. F. D.) . .	185,0	—	186,5	—	200,2	—
Samorząd woj. i pow.	141,0	10,0	165,5	10,0	168,0	10,0
Samorząd gminny .	6,0	39,0	5,0	47,0	9,0	56,0
Razem . .	332,0	49,0	357,0	57,0	377,2	66,0

XXIX. Wobec stworzenia podstawy racjonalnej gospodarki drogowej w programie prac na okres 30-letni, zachodzi konieczność skoordynowania wysiłków państwa, samorządu terytorialnego, Państw. Fund. Drogowego, Funduszu Pracy, Funduszu Inwestycyjnego i przemysłu pracującego na potrzeby drogowe dla sfinansowania jego wykonania.

IV. Polski Kongres Drogowy wzywa Zarząd Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych do stworzenia specjalnej komisji składającej się z członków zarządu, oraz zaproszonych przez Zarząd Stowarzyszenia wybitnych ekonomistów, znawców samorządu, skarbowości, przedstawicieli centralnych zrzeszeń samorządowych, przedstawicieli sfer przemysłowych i rolniczych celem opracowania szczegółowego memoriału o sposobie finansowania gospodarki drogowej.

Równocześnie Kongres przekazuje tej komisji celem ewent. wykorzystania w jej pracach: referat „Finanse drogowe“ oraz wnioski zgłoszone na sekcji przez inż. inż.: Kiepala, Weytkę, Turyczyna, Ziembickiego i Ciechanowicza.

XXX. IV. Polski Kongres Drogowy zwraca się z apelem do tych gałęzi przemysłu w Polsce, które doceniając znaczenie dróg dla rozwoju ogólnej gospodarki w państwie, a co za tym i ich własnego rozwoju, aby zechciały dobrowolnie zadeklarować nieznaczne podwyżki taryf na przewóz własnych surowców i produktów z przeznaczeniem tej nadwyżki na jak najwydatniejsze obniżenie taryf na przewóz materiałów drogowych.

e. Technika urowniowa.

XXXI. Placówki badań naukowych stać się winny elementem ściśle współdziałającym przy realizacji programu drogowego. W związku z tym powinny ulec odpowiedniemu rozwojowi istniejące przy uczelniach wyższych laboratoria doświadczalne i badawcze, jak również winny być pro-

wadzone badania w warunkach normalnych na drodze oraz na specjalnie w tym celu zbudowanych torach doświadczalnych.

XXXII. Dla wykorzystania doświadczenia zdobytego w ciągu długiego okresu na drogach za granicą — należy umożliwić polskim inżynierom służby drogowej żywszy kontakt z techniką drogową zagraniczną przez udzielanie im delegacji naukowych.

XXXIII. Czwarty Polski Kongres Drogowy uważa za konieczne, aby plany regionalne i plany zabudowy były opracowywane przy współudziale inżynierów drogowych.

Plan regionalne i plany zabudowy, opracowane bez udziału inżynierów drogowych, wykazują poważne braki w dziedzinie komunikacyjnej, która jest podstawą planowania.

XXXIV. Czwarty Polski Kongres Drogowy uważa za konieczne stopniową zamianę przy pojazdach, a zwłaszcza przy pojazdach przedsiębiorstw transportowych obręczy i podków żelaznych, wywierających szkodliwy wpływ na trwałość nawierzchni bitumicznych, — na obręcze i podkowy gumowe.

XXXV. Należy dążyć do stosowania w Polsce w najszerszym zakresie nawierzchni o lepszemu cementowym, jako materiale o dużych możliwościach produkcji.

XXXVI. Stosowanie makadamów cementowych przy obciążeniu do 700 ton/dobę może dać zadawalające wyniki pod warunkiem użycia twardych materiałów kamiennych i dokładnego wykonania. W większości jednak wypadków stosowanie nawierzchni betonowej jednolitej kosztuje nie wiele drożej od makadamu cementowego, a daje znacznie lepsze rezultaty techniczne.

Stosowanie makadamu cementowego może być pożyteczne jako fundament pod pokrowce bitumiczne na odcinkach zacięzionych.

Ponieważ poczyniona w województwie śląskim próba z makadamem cementowym z powłoką bitumiczną dała wyniki dodatnie — należy czynić dalsze obserwacje nad tym typem nawierzchni, aby umożliwić wyciągnięcie ostatecznych wniosków.

XXXVII. Na podstawie kilkuletnich obserwacji, poczynionych w Polsce, należy uznać, że dobrze wykonane nawierzchnie betonowe wytrzymują ruch konny i mechaniczny nawet bardzo intensywny.

Budowa nawierzchni betonowych wymaga staranności i dokładności oraz dobrze odwodnionego podłoża; od tych czynników zależy w pierwszym rzędzie trwałość nawierzchni betonowych.

Użycie w dolnej warstwie nawierzchni betonowej dwuwarstwowej kamienia łamanego, zaklinowanego betonem, może przynieść w pewnych wypadkach obniżenie kosztów budowy tego rodzaju nawierzchni.

Sprawa konstrukcji szczelin dylatacyjnych nawierzchni betonowej, a zwłaszcza sprawa materiałów wypełniających szczeliny, wymaga dalszych studiów.

Boczne krawędzie nawierzchni betonowej winny być zabezpieczone od zniszczenia za pomocą oporów, opasek itp.

Układanie nawierzchni betonowej bezpośrednio na gruncie w odpowiednich warunkach daje dobre wyniki. Koszt budowy nawierzchni betonowej w tym wypadku jest znacznie tańszy.

Zastąpienie w górnej warstwie płyty twardych grysów przez żwir rzeczny, odpowiednich wymiarów, może przy pewnej intensywności ruchu dać dobre wyniki. Wskazane są dalsze badania i próby w tym kierunku. W pewnych wypadkach może to wpłynąć na obniżenie kosztów budowy nawierzchni betonowej.

XXXVIII. Budowa nawierzchni z płyt kamienno - betonowych może być w niektórych wypadkach pożyteczna, zwłaszcza przy budowie nowych dróg w okolicach pozbawionych miejscowych tanich materiałów kamiennych. Trwałość nawierzchni kamienno - betonowej zależy w pierwszym rzędzie od dokładności wykonania płyt i starannego ułożenia danej nawierzchni. W sprawie trwałości nawierzchni kamienno - betonowej i jej rentowności w porównaniu z innymi nawierzchniami, należy przeprowadzić dalsze obserwacje. Również dalszym badaniom i obserwacjom należy poddać sprawę wpływu na trwałość nawierzchni użycia kostki kamienno - betonowej różnych kształtów. Użycie płyt kamienno - betonowych jako fundamentu pod nawierzchnie ulepszone może dać dobre wyniki.

f. Materiały drogowe.

XXXIX. Przemysł wyrabiający materiały do budowy nawierzchni drogowych, a zwłaszcza wytwarzający cementy i bitumy, należy uznać za przemysł służący do obrony kraju i dążyć do jego rozmieszczenia w Centralnym Okręgu Przemysłowym.

XL. W związku z potrzebą racjonalnego gospodarczego wykorzystania wszystkich krajowych materiałów drogowych, tak pod względem jakościowym, jak i ilościowym, należy w planie rozbudowy i konserwacji dróg przewidzieć wydatne rozszerzenie stosowania pełnowartościowego surowca, jakim jest asfalt i smoła drogowa.

XLI. Czwarty Polski Kongres Drogowy zwraca uwagę polskiego przemysłu cementowego na konieczność przeprowadzenia obszernych badań nad sprawą skurczu cementów, używanych dla celów drogowych. Produkcja cementów, które nie tracąc wysokich dzisiejszych własności wytrzymałościowych, wykazywałyby możliwie najmniejszy skurcz, posiada dla techniki drogowej pierwszorzędne znaczenie.

XLII. Należy zwrócić uwagę na polepszenie jakości produkcji grysów szlachetnych do nawierzchni betonowych, a w szczególności na zmniejszenie w grysach zawartości ziaren blaszkowatych.

XLIII. Stosowanie betonu na fundamenty nowoczesnych nawierzchni jest pożądane.

XLIV. Czwarty Polski Kongres Drogowy zaleca wzięcie pod uwagę możliwości stosowania emulsji bitumicznych do budowy i konserwacji dróg.

g. Motoryzacja.

XLV. Wytyczną polskiej polityki komunikacyjnej powinno być przyspieszenie motoryzacji transportu drogowego.

Problem motoryzacji w Polsce, wiążący się ściśle z rozwojem ekonomicznym kraju i jego obronnością, powinien być wysunięty na jedno z czołowych miejsc wśród zagadnień państwowych, wymagających bezwłocznego i radykalnego rozwiązania.

Dla przyspieszenia motoryzacji potrzebne jest dalsze konsekwentne ułatwienie stopniowej zamiany siły pociągowej zwierzęcej na mechaniczną, przez kontynuowanie i pogłębianie ogólnej polityki motoryzacyjnej, prowadzonej obecnie, a zmierzającej do racjonalnego, ekonomicznego i możliwie największego wykorzystania zmotoryzowanego transportu drogowego, jako podstawowego czynnika dla rozwoju gospodarczego i wzmocnienia obronności Państwa.

XLVI. Stwierdzając pewną poprawę stanu motoryzacji kraju na skutek obecnie prowadzonej polityki władz i biorąc pod uwagę:

- 1) stosunkowo małe uświadomienie szerokich warstw naszego społeczeństwa co do korzyści wypływających z motoryzacji transportu,
- 2) ogólnie niski poziom zamożności kraju,
- 3) znaczne opóźnienie motoryzacji w Polsce w stosunku do innych państw,

należy zastosować bardziej skuteczne środki w celu jak najszybszego umożliwienia szerokim warstwom społeczeństwa zaopatrywania się w samochody i osiągnięcia warunków taniej ich eksploatacji przez:

- 1) silne wzmoczenie tempa budowy nowych i modernizacji istniejących dróg;
- 2) ułatwienie rozwoju krajowej produkcji samochodów;
- 3) wydatne obniżenie kosztów materiałów pędnych;
- 4) zmodyfikowanie systemu ulg podatkowych przez rozszerzenie obecnej obowiązującej zasady jednorazowego wykorzystania ulg na wielokrotne; przez rozciągnięcie ulg na wozy droższe niż 12.000 złotych, z uwzględnieniem przy obliczaniu ulg podatkowych tylko kwoty 12.000 zł; przez potrącanie kosztów eksploatacji samochodu od dochodu wszystkim posiadaczom samochodów; przez zniesienie obowiązującej obecnie progresyjnej ulg podatkowych, a to celem zachęcenia do nabywania samochodów mniej zamożnych warstw społeczeństwa;
- 5) rozszerzenie kręgu nabywców samochodów przez obniżenie cen wozów w szczególności tych typów, których brak odczuwa się na rynku;
- 6) zmodyfikowanie sposobu obliczania ulg podatkowych dla urzędników i emerytów państwowych, nabywających samochody, w ten sposób, aby przy obliczaniu wysokości tych ulg uwzględniano również podatek dochodowy, wpłacany za urzędników i emerytów państwowych przez Skarb Państwa.
- 7) powstanie niezbędnej sieci stacji obsługi samochodów i warsztatów reperacyjnych;

- 8) obniżenie kosztów garażowania w miastach;
- 9) przeprowadzanie stałej i intensywnej propagandy problemu motoryzacji.

XLVII. Termin rozpoczęcia budowy dróg samochodowych obecnie nie da się ściśle ustalić. W każdym razie:

- 1) już obecnie należy przystąpić do opracowania programu budowy dróg samochodowych w Polsce, oznaczania kierunku oraz kolejności budowy poszczególnych szlaków, mając na uwadze zarówno względy obrony kraju, jak względy ekonomiczne oraz niezbędne skoordynowanie sieci projektowanych dróg samochodowych w Polsce z takimiż drogami w państwach sąsiednich;

- 2) jednocześnie z zaprojektowaniem dróg sieci dróg samochodowych należy opracować warunki techniczne, jakim te drogi winny odpowiadać ze względu na różnorodne warunki terenowe, ekonomiczne, klimatyczne itp. w poszczególnych okolicach należy je uwzględniać przy opracowywaniu warunków technicznych; wynika stąd konieczność indywidualnego opracowywania warunków technicznych dla poszczególnych szlaków; ponieważ budowa dróg samochodowych wymaga wielkich środków materialnych, powinna być przewidziana w warunkach technicznych dla poszczególnych szlaków możliwość stopniowego (częściowego) realizowania ich budowy;

- 3) na badania, prace wstępne i wykonanie projektów dróg samochodowych środki potrzebne winny się znaleźć w preliminarzu państwowym;

- 4) po przeprowadzeniu studiów ekonomicznych i technicznych dla pewnego kompleksu szlaków należy w miarę posiadanych na ten cel środków przystąpić do budowy tych szlaków których budowa z punktu widzenia gospodarki narodowej uznana będzie za rentowną; w żadnym wypadku finansowanie budowy dróg samochodowych nie może się odbyć kosztem funduszy niezbędnych na utrzymanie, ulepszanie i rozbudowę sieci dróg zwyczajnych; realizacja programu budowy dróg samochodowych winna być rozwijana stopniowo.

XLVIII. Celem poskromienia anarchii na drogach publicznych należy:

- 1) wzmóc akcję kontroli i regulacji ruchu przez zwiększenie powołanego do tego personelu oraz zastosowanie jednolitego umundurowania służby drogowej,

- 2) bezzwłocznie uruchomić kadry policji drogowej w potrzebnej ilości,

- 3) usprawnić sposób ściągania doraźnych mandatów karnych,

- 4) przez umiejętną propagandę dążyć do wywołania życzliwego wzajemnego stosunku pomiędzy ludnością a użytkownikami pojazdów mechanicznych.

XLIX. Pomyśne rozwiązanie zagadnienia transportu samochodowego wymaga samochodów (ciągników) tanich w eksploatacji o odpowiedniej nośności. Wprowadzenie na rynek samochodów (ciągników) o nośności od 4 ton wzwyż, z motorami Diesla, po cenie dostępnej jest niezbędnym dla zapewnienia zdrowej ewolucji transportu samochodowego.

L. Należy umożliwić urzędnikom państwowym i samorządowym, a zwłaszcza inżynierom drogowym nabycie i korzystanie z własnych samochodów do objazdów służbowych, przez podniesienie obowiązujących obecnie nierealnie niskich stawek za przejazd.

LI. Dla pogłębienia podstaw naukowych dla nowej polityki komunikacyjnej należy przeprowadzić systematyczne studia nad całokształtem zagadnień transportu drogowego; między innymi należy przystąpić do badań nad zabezpieczeniem dla potrzeb zwiększonej motoryzacji odpowiedniej ilości krajowych materiałów pędnych, zastosowaniem materiałów zastępczych.

W tym celu IV Polski Kongres Drogowy wzywa Zarząd Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych do zainicjowania, w porozumieniu z odpowiednimi czynnikami, prac przygotowawczych.

4. SPRAWY OŚWIATY I KULTURY.

STOSUNEK CENTRALNYCH ZRZESZEŃ SAMORZĄDOWYCH DO PROJEKTU USTAWY O ZNIESIENIU SAMORZĄDU SZKOLNEGO.

Wniesiony przez Rząd do izb ustawodawczych w czasie sesji zwyyczajnej r. 1937 - 38 rządowy projekt ustawy o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (druk sejmowy Nr 608) był wyrazem realizacji postulatów, podnoszonych od szeregu lat przez centralne zrzeszenia samorządowe o zniesienie odrębnego samorządu szkolnego i przekazanie jego agend organom samorządu terytorialnego.

Koncepcja projektu rządowego spotkała się jednak ze strony tych zrzeszeń z szeregiem zastrzeżeń. M. in. Związek Powiatów, którego organa szczegółowo rozpatrywały ten projekt, (Rada Związku na posiedzeniu w dn. 27 stycznia 1938 r.), zgłosił do tego projektu następujące postulaty: 1) uzgodnienia projektu ustawy z ustawą o ustroju samorządu (charakter i kompetencje projektowanych komisji oświatowych, przewodnictwo w tych komisjach, nadzór); 2) zmniejszenia składu liczebnego projektowanych komisji i wyeliminowanie z nich przewagi czynnika pozasamorządowego, 3) przekazania egzekucji obowiązku szkolnego zarządom gminnym, 4) ustawowego zagwarantowania udziału czynnika obywatelskiego przy wydawaniu przez organa administracji szkolnej decyzji w niektórych sprawach (n.p. ustalanie sieci szkolnej).

5. SPRAWY ZDROWIA PUBLICZNEGO.

OPINIA SAMORZĄDU LEKARSKIEGO W SPRAWIE ORGANIZACJI OPIEKI LEKARSKIEJ NA WSI.

Zarząd Naczelnej Izby Lekarskiej przedłożył Ministerstwu Opieki Społecznej memoriał w sprawie zorganizowania opieki nad zdrowiem ludności wiejskiej.

Główne tezy memoriału przedstawiają się w streszczeniu następująco:

1. Zagadnieniem zorganizowania opieki nad zdrowiem ludności, jeśli chodzi o zasięg terytorialny, dotyczy tylko gmin wiejskich oraz małych miasteczek.

Całokształt organizacji oraz prowadzenie opieki nad zdrowiem ludności wsi i miasteczek ma być powierzone związkom samorządu terytorialnego. Przez to uniknie się wielotorowości. Samorząd również winien wraz z innymi organizacjami koordynować zakres pomocy lekarskiej.

2. Możliwość realizacji nie będzie fikcją tylko wtenczas, gdy samorządy zostaną wyposażone w specjalne fundusze. Zdaniem autorów memoriału obecna sytuacja finansowa samorządów nie wykazuje możliwości podjęcia wspomnianych zadań na szerokiej płaszczyźnie. Również powinna nastąpić kumulacja funduszy. Rozumieć ją należy w ten sposób, iż dotacje gminne umieszczone w budżetach, a przeznaczone na cele zdrowotne powinny być przelewane do dyspozycji P. Z. S. W ten sposób można poprowadzić racjonalną gospodarkę uzyskanymi funduszami.

3. Całkowitą koordynację w zakresie organizacji zdrowia może dać samorząd wojewódzki. Jest to zagadnienie pilne, samorząd ten powinien być powołany do życia.

4. Za najodpowiedniejszą i podstawową formę organizacyjną opieki nad zdrowiem wsi uznać należy terenowy ośrodek zdrowia, przy czym należałoby zwrócić specjalną uwagę na planowe rozmieszczenie tych ośrodków zdrowia. Tworzenie spółdzielni zdrowia uznać należy za wskazane, przy utrzymaniu jednak nadzoru przez samorząd.

5. Liczba szpitali jest niewystarczająca. Należy ją powiększyć przez rozbudowę szpitali mniejszych na wsi.

Ze względu na obronność kraju akcja ta powinna być prowadzona w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wojskowych. Sprawa pokrycia kosztów leczenia szpitalnego może znaleźć swe rozwiązanie w drodze ściągania specjalnego podatku szpitalnego, bądź też przez utworzenie specjalnego funduszu zdrowia (opodatkowanie całej ludności).

6. Koniecznym jest obniżenie taksy aptekarskiej oraz zorganizowanie rozdawnictwa leków dla niezamożnych w ośrodkach zdrowia i przychodniach. W ten sposób jak i przez organizowanie aptek o typie uproszczonym dla wsi, udostępni się ludności korzystanie z leków.

7. Wskazany jest utworzenie sieci punktów doraźnej pomocy w niebezpiecznych wypadkach. Akcja ta polegałaby na współpracy tego rodzaju instytucji, jak Polski Czerwony Krzyż, Związek Straży Pożarnych itp., z samorządem, polegającej na natychmiastowym udzielaniu pomocy i odtransportowaniu chorego do najbliższego szpitala.

8. Ustawy, omawiające zagadnienia zdrowia powszechnego na poszczególnych terytoriach w kraju, powinny być rozciągane etapami.

9. Wsi musi mieć zapewniony dostateczny dopływ odpowiednio do swej pracy przygotowanych lekarzy. Obecny stan rzeczy dowodzi zupełnie wyraźnie, iż ogólna liczba lekarzy w Polsce jest niewystarczająca. Lekarze nie są na ogół dostatecznie przygotowani do pełnienia wielostronnych funkcji lekarskich na wsi, a poza tym na wsi osiedlają się niechętnie.

Usunięcie tych trudności, zdaniem Zarządu Naczelnej Izby Lekarskiej, może osiągnąć przez: 1) utworzenie dla studentów medyków dostatecznej ilości stypendiów rządowych i samorządowych, przy czym przyznawanie tego rodzaju pomocy zobowiązywałoby lekarzy do przepracowania określonej liczby lat na wsi w charakterze lekarzy gminnych, 2) powiększenie liczby miejsc na wydziałach lekarskich tak, aby rocznie było wydawane 600 dyplomów. Studia lekarskie należy zreformować, nadając im charakter bardziej praktyczny, 3) dążenie do zaznajamiania studentów medyków z warunkami pracy na wsi przez odbywanie praktyk wakacyjnych, 4) zapewnić lekarzowi na wsi dostatecznych środków utrzymania w postaci uposażenia, mieszkania i warsztatu pracy. Dla lekarzy samorządowych powinna być wydana pragmatyka, ustalająca prawa i obowiązki lekarzy.

10. Ogólny plan akcji zdrowotnej na terenie całej Polski należy przystosować do potrzeb poszczególnych terytoriów. Ogólne kierownictwo sprawuje Ministerstwo Zdrowia, organami wykonawczymi powinny być odpowiednie czynniki państwowe, samorządowe i ubezpieczeń społecznych.

ZJAZD HIGIENISTÓW POLSKICH.

W dniach 29 i 30 czerwca 1938 r. odbył się w Lublinie Zjazd Higienistów Polskich, poświęcony głównie zagadnieniom zdrowotnym wsi.

Ze Zjazdu tego ma być wydany pamiętnik.

6. SPRAWY BUDOWLANE I MIESZKANIOWE.

KONFERENCJA W SPRAWIE BUDOWNICTWA WIEJSKIEGO.

W dniu 26 lutego 1938 r. odbyła się w Warszawie I-sza ogólnopolska konferencja w sprawie budownictwa wiejskiego, zwołana przez Centralne Towarzystwo Organizacji i Kólek Rolniczych, stowarzyszenie Architektów R. P. i Towarzystwo Urbanistów Polskich.

W konferencji tej wzięło udział około 250 osób. Referaty, ważniejsze głosy w dyskusji oraz rezolucje konferencji zostały wydane w książce p. t. „Zabudowa wsi i budownictwo wiejskie“. Nakładem Centralnego Towarzystwa Organizacji i Kólek Rolniczych (Wydział Budownictwa Wiejskiego), Warszawa, 1938 r.

7. SPRAWY PRACOWNICZE.

BILANS STUDIUM ADMINISTRACJI KOMUNALNEJ PRZY WOLNEJ WSZECHNICY POLSKIEJ W ZAKRESIE SZKOLENIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH.

Akcję doszkalania pracowników samorządowych prowadzi obecnie Instytut Komunalny w Warszawie. Do roku 1937 szkolenie to prowadzo-

ne było przez Wolną Wszechnicę Polską w Warszawie, która zorganizowała w r. 1926 Studium Administracji Komunalnej.

Ogółem Studium Administracji Komunalnej zorganizowało 20 kursów, poczynając od 4 lutego 1927 r. do 20 lutego 1937 r.

Na kursach tych przeszkolono 2007 słuchaczy, przy czym znakomitą większość z nich stanowili pracownicy zarządów gminnych. Ponadto na specjalnych kursach kandydatów na sekretarzy nowoutworzonych gmin zbiorowych w Małopolsce i Wielkopolsce dokształcono 1302, wreszcie na kursie wojewódzkim w Łucku 404.

Jeśli chodzi o cyfry z poszczególnych województw, to przedstawiają się one następująco (na kursach Studium Adm. Komunal.).

1) Białystok ogółem delegował na kursy 145, w tym najwięcej, bo 24 powiat grodzieński, najmniej łomżyński — 3. Gmin wiejskich w woj. białostockim 173, miejskich 44.

2) Kielce — delegowano 309, powiat stopnicki 34, olkuski i opoczyński po 6. Gmin wiejskich 313, miejskich 40.

3) Lublin delegował 235, w tym powiat chełmski 27, najmniej zamajski 4. Gmin wiejskich 277, miejskich 33.

4) Łódź delegowała 188, wieluński 27, słupecki 2. Gmin wiejskich 232, miejskich 45.

5) Warszawa delegowała 314, nieszawski — 41, mławski — 5. Gmin wiejskich 203, miejskich — 59.

6) Nowogródek delegował 73, lidzki — 16, stołpecki — 3. Gmin wiejskich 87, miejskich 10.

7) Polesie delegowało 55, brzeski 11, koszyński — 2. Gmin wiejskich 79, miejskich 12.

8) Wilno delegowało 50, postawski 10, oszmiański i wileńsko - trocki — 6.

9) Wołyń 116, rówieński — 15, kostopolski — 6. Gmin wiejskich 103, miejskich 22.

Pracownicy województw południowych i zachodnich wzięli udział w kursach dopiero począwszy od 12 do 20 i to wobec zorganizowania na swym terenie kursów specjalnych w liczbie na ogół dość skromnej.

Z województwa krakowskiego delegowano 9, lwowskiego 18, stanisławowskiego 8, tarnopolskiego 22. Wreszcie różni z tych obszarów — 14. Województwo pomorskie 6, poznańskie — 12, śląsk — 1, różni inni 41.

KONGRES PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWYCH, SAMORZĄDOWYCH I PRYWATNYCH.

W dniach 16 i 17 stycznia 1938 r. odbył się w Warszawie dwudniowy kongres pracowników państwowych, samorządowych i prywatnych, zorganizowany przez Centralną Komisję Porozumiewawczą Związków Pracowniczych.

Na otwarcie kongresu przybył Premier gen. Felicjan Sławoj-Składkowski oraz Minister Opieki Społecznej M. Zyndram - Kościałkowski.

Prace Kongresu prowadzone były w 5 komisjach: gospodarczej, społeczno-organizacyjnej, do spraw stosunków służbowych, uposażenia i eme-

rytur urzędników państwowych, do spraw samorządu i pracowników samorządowych i kulturalno-oświatowej.

Kongres uchwalił następujące rezolucje, przedstawione przez komisję do spraw samorządu terytorialnego:

W sprawie wyboru władz samorządowych.

„Kongres, wychodząc z założenia, że 1) podstawowym warunkiem normalnego rozwoju gospodarki samorządowej jest zapewnienie ludności miast i wsi rzeczywistego wpływu na kierunek i celowość prac podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz 2) że udział obywateli we władzach i organach samorządowych, daje największą gwarancję ich wychowania obywatelskiego i państwowego, domaga się bezzwłocznego rozpisania wyborów do organów stanowiących związków samorządowych we wszystkich tych związkach, gdzie one zostały rozwiązane.

Kongres, wychodząc z założenia, że nadzór nad samorządem terytorialnym winien wykonywać samorząd wojewódzki, domaga się wprowadzenia w życie samorządu wojewódzkiego oraz rozszerzenia kompetencji samorządu wojewódzkiego na terenie województw zachodnich.

Kongres wypowiada się za wprowadzeniem w życie sądów administracyjnych niższych stopni, jako dających gwarancję bezstronnej kontroli w stosunku do zarządzeń władz administracji państwowej“.

W sprawie reformy finansów komunalnych.

„Kongres stwierdza palącą konieczność gruntownej reformy finansów komunalnych na zasadach przywrócenia samorządowi terytorialnemu samodzielności finansowej i rozgraniczenia źródeł dochodowych Skarbu Państwa i samorządu oraz ścisłego określenia jego uprawnień i obowiązków.

Kongres daje wyraz swemu głębokiemu przekonaniu, że reforma finansów komunalnych w ten sposób przeprowadzona, stworzy z miast i wsi organizmy żywe i twórcze, umożliwiające ludności dalsze pomnażanie dóbr narodowych. Kongres uznaje tę sprawę za niecierpiącą zwłoki“.

W sprawie uposażenia pracowników samorządowych.

„Kongres stwierdza, że reforma finansów komunalnych na stałe zapewni pracownikom samorządowym odpowiednie warunki bytu materialnego, co umożliwi tymże pracownikom oddanie wszystkich swych sił dla dobra Państwa i samorządu.

Kongres stwierdza, że pobór specjalnego podatku od uposażeń pracowników samorządowych, czynnych i emerytowanych, wygasł ustawowo z dniem 1 stycznia 1938 r. i, że dalsze potrącanie go z poborów pracowników jest sprzeczne z właściwym celem tego podatku, jakim była równowaga budżetowa Państwa.

Kongres domaga się generalnej podwyżki płac pracowników samorządowych ze względu na stały wzrost kosztów utrzymania oraz niskie

zaszeregowanie tej kategorii pracowników, co przy ograniczonych możliwościach awansowych stawia pracowników samorządowych w sytuacji szczególnie katastrofalnej.

Projektowana ustawa o uposażeniu winna w szczególności gwarantować pracownikom samorządowym minimum płac wg norm obowiązujących na równorzędnych stanowiskach w administracji rządowej z uwzględnieniem zasady korzystniejszego regulowania ich warunków bytu materialnego we własnym zakresie działania związków samorządowych.

Ustawa winna przewidywać automatyczny awans po przepracowaniu w związku samorządowym odpowiedniej ilości lat, niezależnie od awansu z wyboru. Ustawa ta winna nadto przewidywać świadczenia dodatkowe, do których w szczególności należy zaliczyć: a) pomoc lekarską w rozmiarze świadczeń nie gorszych niż w ubezpieczalniach społecznych, b) zwrot opłat szkolnych, c) ulgi kolejowe i ulgi w korzystaniu z leczniczych zakładów państwowych, d) ulgi w korzystaniu z urządzeń i zakładów danego związku samorządowego.

Reforma uposażeniowa niczym nie może wzruszyć praw nabytych pracowników samorządowych na podstawie obowiązujących przepisów, statutów, umów itp.

Kongres wypowiada się za przywróceniem pracownikom samorządowym dodatku komunalnego w pełnej 15% skali, z uwagi na dotychczasowe ich niskie zaszeregowanie oraz pozbawienie świadczeń dodatkowych.

Kongres wypowiada się za natychmiastowym przywróceniem awansu drogą tzw. szczeblowania.

Kongres żąda, aby pracownicy kontraktowi po przesłужeniu co najmniej 2 lat, automatycznie stawali się pracownikami stałymi (etatowymi).

Kongres wypowiada się przeciwko obsadzaniu stanowisk etatowych pracownikami kontraktowymi.

Kongres stwierdza, że wskutek kilkakrotnych obniżek pborów, zmniejszających płace nawet ponad 50%, jak również wskutek wprowadzenia podatku specjalnego od uposażeń, pracownicy samorządowi pozbawieni zostali możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych ze swych niewystarczających pborów i zmuszeni byli znacznie się zadłużyć. Kongres domaga się przeto przeprowadzenia ustawowego oddłużenia dla pracowników samorządowych i uważa tę sprawę za nagłą i palącą.

Kongres domaga się zwalniania z zajmowanych stanowisk pracowników, którzy osiągnęli przepisany ustawowo wiek i wysłużyli pełne prawa emerytalne. Kongres wypowiada się za znowelizowaniem ustawy w sprawie zajmowania stanowisk w samorządzie przez zemerytowanych wyższych wojskowych, jak również przeciwko zatrudnianiu w służbie samorządowej dobrze sytuowanych emerytów cywilnych.

Kongres uważa za niczym nieuzasadniony fakt pobierania przez samorządy województw zachodnich dodatku komunalnego do podatku dochodowego, skoro podobnego obciążenia na pozostałym obszarze Państwa nie ma i domaga się zniesienia go i w wojew. zachodnich.

Kongres wypowiada się za przywróceniem 40% dodatku dla Gdyni oraz dodatku dla Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego.

I.

Kongres, biorąc pod uwagę cel i charakter pracy pracowników samorządu terytorialnego, wymagającej od nich całkowitego oddania się służbie dla dobra publicznego, realizowanego przez samorząd terytorialny, stwierdza, że ustawowe unormowanie całokształtu stosunków służbowych pracowników samorządu terytorialnego, przez uwzględnienie słusznych postulatów tych pracowników, jest zagadnieniem niezmiernie aktualnym i niecierpiącym zwłoki.

II.

Kongres domaga się:

1) aby ustawa o służbie samorządowej nakazywała, aby związki samorządowe ustaliły taką ilość publicznych stanowisk służbowych, jaka jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania administracji samorządowej;

2) aby ustawa o służbie samorządowej nadawała pracownikom samorządowym takie prawa służbowe, które z jednej strony umożliwiałyby im właściwe wywiązywanie się z obowiązków służbowych, z drugiej zaś — zabezpieczały odpowiednie materialne i kulturalne bytowanie, a w szczególności, aby ustawa o służbie samorządowej:

a) zagwarantowała pracownikom samorządowym stałość służby, o której nie może być mowy przy zachowaniu tzw. „przeniesienia dla dobra służby“;

b) zezwoliła pracownikom samorządowym na dochodzenie roszczeń materialnych przed sądami powszechnymi,

c) ustaliła czas pracy nie dłuższy od 7 godzin na dobę, a za nadliczbowe godziny pracy przyznała dodatkowe wynagrodzenie,

d) zagwarantowała pracownikom samorządowym prawa do urlopów nie gorszych niż mają funkcjonariusze administracji rządowej,

e) przyznawała pracownikom samorządowym zniżki kolejowe i uzdrowiskowe na zasadach, dotyczących funkcjonariuszów administracji rządowej.

III.

1) Kongres stwierdza, że niezależność i dwuinstancyjna organizacja władz dyscyplinarnych oraz powierzenie sędziom zawodowym przewodnictwa kompletów orzekających i dopuszczenie w procesie dyscyplinarnym adwokata są nieodzownymi warunkami obiektywnego i celowego wymiaru kar dyscyplinarnych, przy czym pracownicy samorządowi powinni mieć zagwarantowany udział w komisjach dyscyplinarnych.

2) Kongres stwierdza, że najwyższa kara dyscyplinarna nie może pozbawiać prawa do zaopatrzenia emerytalnego, ponieważ stanowi ono z jednej strony oszczędność skazanego, z drugiej zaś — źródło utrzymania niezawinionej rodziny.

IV.

1) Kongres stwierdza, że prawa emerytalne pracowników samorządowych nie mogą być gorsze od praw funkcjonariuszów administracji rządowej.

dowej, przy czym z uwagi na uciążliwość służby samorządowej, powodującej zbyt wczesne wyczerpywanie się zdolności zawodowej pracowników samorządowych, okres wyczekiwania do minimalnego zaopatrzenia emerytalnego nie powinien przekraczać lat 10, a podstawę wymiaru powinno stanowić całkowite wynagrodzenie służbowe.

2) Kongres uważa, że wszyscy pracownicy samorządu terytorialnego powinni być ubezpieczeni we własnym zakresie związków samorządowych, a w każdym bądź razie związki samorządowe powinny wypłacać tymczasowe zaopatrzenie pracownikom ubezpieczonym w Z. U. S., a zwolnionym po 55 roku życia, lecz przed nabyciem prawa do renty starczej lub inwalidzkiej.

3) Nie przesądzając formy organizacyjnej, ubezpieczenia emerytalnego pracowników samorządowych, kongres uważa, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym w samorządzie terytorialnym powinna:

a) utrzymać bezpośrednią odpowiedzialność materialną związków samorządowych za przysługujące pracownikom świadczenia, zarówno w razie normalnego wysłużenia emerytury, utraty zdolności zawodowej, jak i w przypadku niezawinionego przez pracownika rozwiązania stosunku służbowego,

b) zagwarantować terminową wypłatę świadczeń emerytalnych,

c) wprowadzić przepisy o technice wymiaru świadczeń, o nadzorze państwowym oraz o konsekwencjach służbowych i materialnych administratorów za niewłaściwe gospodarowanie funduszami emerytalnymi.

V.

1) Kongres stwierdza, że prawa nabyte przez pracowników samorządowych nie mogą być naruszone. Ograniczenie bowiem praw nabytych nie tylko narusza praworządność państwa, lecz nadto dezorganizuje społeczne i gospodarcze stosunki państwa.

2) Kongres stwierdza, że w każdym bądź razie ustawa o służbie samorządowej powinna ustabilizować wszystkich pracowników, pozostających w służbie samorządowej w dniu wejścia w życie tej ustawy. Ustawa zaś o zaopatrzeniu emerytalnym powinna zachować prawa emerytalne, nabyte przez pracowników samorządowych zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

VI.

Kongres domaga się umożliwienia pracownikom samorządowym udziału w pracach nad unormowaniem zagadnień, dotyczących ich stosunku służbowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz uposażenia służbowego i zaopatrzenia emerytalnego.

VII.

Kongres domaga się, aby stosunki służbowe, odpowiedzialność służbowa oraz uposażenie i zaopatrzenie emerytalne pracowników samorządu gospodarczego były uregulowane w formie ustawy.

Przy czym kongres stwierdza konieczność:

- a) zapewnienia pracownikom samorządu gospodarczego stałości służby,
- b) ustalenia uposażenia służbowego stosownie do wymogów służby w danym rodzaju samorządu gospodarczego oraz
- c) zapewnienia im zaopatrzenia emerytalnego w wysokości nie niższej od zaopatrzeń funkcjonariuszów administracji rządowej z tym, że forma wypłaty tych zaopatrzeń powinna być analogiczna do formy, jaka obowiązuje względnie obowiązywać będzie w samorządzie terytorialnym.

VIII.

Kongres zwraca się do właściwych władz o jak najszybsze rozpatrzenie wniosków w przedmiocie zatwierdzenia przepisów służbowych i uposażeniowych dla pracowników Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych i na życie w Poznaniu.

Kongres przy tym stwierdza, że 5-cio letnia zwłoka w rozpatrzeniu wspomnianych wniosków wywołuje uzasadnione rozgoryczenie zainteresowanych pracowników“.

Na wniosek komisji kulturalno - oświatowej Kongres powziął następujące rezolucje:

W sprawie szkolnictwa powszechnego.

Kongres domaga się: 1) stałego powiększania ilości etatów nauczycielskich proporcjonalnie do każdorocznego przyrostu ludności do wysokości, umożliwiającej powszechność nauczania, 2) opracowania wielkiego planu oświatowego, mającego za główny cel odbudowanie szkolnictwa powszechnego i oparcie tego planu na pewnych podstawach finansowych.

W sprawie szkolnictwa specjalnego.

„Kongres domaga się zgodnie z art. 13 ustawy o ustroju szkolnym z 1932 r., zorganizowania szkół specjalnych względnie oddziałów w tych miejscowościach, gdzie liczba dzieci anormalnych jednego typu wynosi 20 lub więcej dzieci, które nie mogą się kształcić w szkołach dla dzieci normalnych, a tworzą kadry przyszłych wykolejeńców i przestępców“.

W sprawie szkolnictwa średniego.

„Kongres domaga się: 1) jak najszybszego rozbudowania sieci średnich szkół ogólnokształcących państwowych na terenie całego Państwa z uwzględnieniem potrzeb małych miast i wsi, 2) udostępnienia studiów w szkołach średnich młodzieży najszybszych warstw społecznych ze szczególnym uwzględnieniem chłopów, robotników i pracowników umysłowych przez przyjmowanie do gimnazjów ogólnokształcących bez egzaminów wstępnych na podstawie świadectwa ukończenia szkoły powszechnej, 3)

zniesienia tzw. opłat administracyjnych w szkołach średnich i pokrywania kosztów utrzymania szkół tego typu z budżetu Państwa.

W sprawie szkolnictwa zawodowego.

„Do szkół zawodowych przyjmowana jest młodzież po ukończeniu najwyżej zorganizowanej szkoły powszechnej, dla młodzieży więc większości naszych szkół wiejskich szkoła zawodowa jest niedostępna. Kongres domaga się rozszerzenia sieci szkolnictwa zawodowego, handlowego, przemysłowego, rzemieślniczego i rolniczego“.

W sprawie szkolnictwa dokształcającego.

„Kongres domaga się utworzenia odpowiedniej ilości szkół dokształcających na terenie miast i wsi, uregulowania organizacji szkoły dokształcającej, opracowania programu tych szkół, wydania podręczników i odpowiednich pomocy naukowych oraz uregulowania sytuacji prawno - uposażeniowej nauczyciela tej szkoły“.

W sprawie kształcenia nauczycieli.

„Ze względu na aktualne warunki ekonomiczne i socjalne, z uwagi na rozwój nauk i bardziej skomplikowane zadania nauczyciela szkoły powszechnej, Kongres domaga się, by kształcenie nauczycieli odbywało się w akademiach pedagogicznych o 3-letnim kursie, do których przyjmuje się tylko absolwentów liceów. Kongres domaga się, by nauka w zakładach kształcenia nauczycieli była bezpłatna oraz były organizowane internaty przy tych zakładach, aby umożliwić szeroką rekrutację kandydatów na nauczycieli i aby dać możliwość dostępu do tych szkół młodzieży najszerzych warstw ludowych i robotniczych“.

W sprawie szkół wyższych.

„Kongres domaga się zapewnienia nauki bezpłatnej studentom wybitnie zdolnym, a niezamożnym, udostępnienia szkół wyższych młodzieży pochodzącej z szerokich warstw chłopskich, robotniczych i pracowniczych przez zakładanie dla nich burs i internatów bezpłatnie, stworzenia na wyższych uczeniach warunków umożliwiających normalną pracę w imię dobra nauki“.

W sprawie oświaty pozaszkolnej.

„Biorąc pod uwagę znaczenie oświaty dla całokształtu kultury społecznej, duchowej i materialnej narodu, Kongres domaga się wydania ustawy o oświacie dorosłych, któraby nałożyła na związki publiczne (Państwo, samorząd terytorialny i gospodarczy), obowiązek wprowadzenia oświaty pozaszkolnej w postaci publicznych bibliotek, a szczególnie gminnych bibliotek publicznych z kompletami dla gromad w celu wprowadzenia

książki na wsi, uniwersytetów powszechnych, domów oświatowych, teatrów itp. Kongres domaga się należytej pomocy ze strony władz państwowych i samorządowych dla pracowniczych i robotniczych organizacji społecznych, które zajmują się oświatą dorosłych“.

8. ZE ZWIĄZKÓW.

USTĄPIENIE DR. M. Z. JAROSZYŃSKIEGO ZE STANOWISKA PREZESA ZWIĄZKU POWIATÓW R. P.

Dr M. Z. Jaroszyński złożył w dn. 24 lutego 1938 r. rezygnację ze stanowiska Prezesa Związku Powiatów R. P., a to w związku z powołaniem go na stanowisko podsekretarza stanu w Ministrstwie Rolnictwa i Reform Rolnych.

Rada Związku Powiatów na posiedzeniu w dn. 20 maja 1938 r. powzięła jednogłośnie na wniosek Zarządu Związku następującą uchwałę:

„Rada Związku Powiatów R. P. stwierdza, że prof. dr M. Z. Jaroszyński dotychczasową swą działalnością dobrze się zasłużył idei samorządu w Polsce.

Celem uczczenia powyższej zasługi w sposób trwały, Rada Związku ustanawia stypendium im. Prezesa dr. M. Jaroszyńskiego dla studentów studiujących zagadnienia samorządowe i zobowiązuje właściwe władze Związku do wstawiania każdorocznie do budżetu Związku odpowiedniej kwoty na powyższy cel. Do budżetu na rok 1938/39 Rada wstawia na ten cel kwotę 1.200 zł.“

DZIAŁALNOŚĆ ZWIĄZKU REWIZYJNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W R. 1937/38.

Na posiedzeniu Rady Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w dniach 17 i 18 czerwca 1938 r. Prezes Związku złożył sprawozdanie z prac Z. R. S. T. za rok 1937/38, które Rada postanowiła przyjąć do wiadomości.

W sprawozdaniu swym Prezes Związku podkreślił, że dla powołanego do życia rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.X. 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 847 ex 1934) Związku Rewizyjnego Sam. Teryt. rok 1937/38, był drugim rokiem normalnej działalności. W ramach nadanego Związkowi rozporządzeniem Min. Spraw Wewnętrznych z dnia 24.IV. 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 34, poz. 244) statutu, utrzymała się organizacja Biura Związku. Przedstawia się ona obecnie, jak następuje:

Na czele Biura stoi Prezes Związku, który kieruje całością prac Związku i koordynuje prace poszczególnych działów. Biuro dzieli się na działy względnie samodzielne referaty. Mianowicie: 1. dział inspekcji ogólnej, 2. dział przedsiębiorstw komunalnych, 3. dział naukowo - badawczy, 4. referat organizacyjny - prawny i 5. dział administracyjny Związku.

Trzonem działalności Związku jest oczywiście działalność inspekcyj-

na. W okresie sprawozdawczym wykończone zostały we wszystkich związkach samorządowych będących członkami Związku (powiatowe związki samorządowe, miasta wydzielone, prócz m. st. Warszawy i członkowie dobrowolni) pierwsze rewizje generalne. Kolejno przystąpiono do rewizji powtórnych w terminach mniej więcej dwuletnich, a nawet krótszych od momentu pierwszych rewizji.

Pod koniec maja 1938 roku zbadano powtórnie 83 powiatowe związki samorządowe oraz 17 miast wydzielonych, w 8 zaś miastach wydzielonych przeprowadzono rewizje cząstkowe. Ponadto przeprowadzono lustrację gospodarki lasów, gruntów oraz wspólnot samorządowych (Związek rozporządza w tej dziedzinie specjalistą) w 13 powiatach oraz specjalną lustrację robót melioracyjnych na terenie 1 powiatu.

W ostatnim okresie nasilono również akcję zmierzającą w kierunku stałego (periodycznego) instruowania komisji rewizyjnych rad związków samorządowych. W końcu okresu sprawozdawczego rozpoczęto bowiem drugą turę konferencyj z komisjami rewizyjnymi biorąc za temat referatów instrukcyjnych technikę badania rzetelności rocznych zamknięć rachunkowych. Aby ułatwić i potanić koszty dojazdów na konferencje, a jednocześnie, aby instruowanie odbywało się w mniejszych grupach, zastosowano obecnie konferencje regionalne, obejmujące 5 do 10 powiatów. Do końca maja 1938 r. przeprowadzono 10 konferencji instrukcyjnych w 8 województwach; w konferencjach wzięły udział komisje rewizyjne z 71 powiatowych związków samorządowych.

Działalność Związku w zakresie inspekcji ogólnej przedstawia się w liczbach w okresie sprawozdawczym, jak następuje:

Związek dysponował w r. 1937/38 ogólną liczbą 8665 inspektoro-dni. Z tej liczby nie wyłącza się świąt ze względu na wielką trudność takiej eliminacji, zwłaszcza w wypadku wyjazdu na teren. Na wyjazdy inspekcyjne i inne wyjazdy służbowe, związane z inspekcją zużyto 3884 inspektoro - dni, tj. 44,8%; na prace w biurze (opracowanie sprawozdań inspekcyjnych i wniosków oraz inne prace związane z inspekcją) 3915 inspektoro - dni tj. 45,2%; na urlopy, choroby, ćwiczenia wojskowe 866 inspektoro - dni, tj. 10%.

W okresie tym przeprowadzono inspekcje:

	generalne cząstkowe razem		
1. Miasta wydzielone	18	6	24
2. Powiatowe związki samorz.	134	1	135
3. Miasta niewydzielone	2	2	4
4. Woj. związki samorz.	1	—	1
5. Zw. międzykom. i spółki sam.	3	—	3
razem	158	9	167

Jeśli chodzi o poszczególne miasta w województwach, to inspekcje generalne przeprowadzono: w woj. warszawskim — Włocławek (dokończenie); w łódzkim — Łódź, Tomaszów Maz.; w woj. kieleckim — Kielce,

Ostrowiec, Radom; w woj. lubelskim — Siedlce; w woj. białostockim — Białystok (dokończenie); Grodno (dokończenie); w woj. wołyńskim — Kowel, Łuck; w woj. poznańskim — Gniezno; w woj. pomorskim — Toruń; w woj. krakowskim — Tarnów; w woj. lwowskim — Drohobycz, Rzeszów, Borysław (dokończenie); w woj. wileńskim — Wilno, oraz w miastach niewydzielonych: Ciechocinek i Ciechanów.

Ponadto rewizję cząstkową przeprowadzono w następujących miastach wydzielonych: Białystok, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Piotrków, Zgierz, oraz w miastach niewydzielonych: Otwock i Ostrów Wielkopolski.

Zrewidowano również działalność Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego oraz Związku Międzykomunalnego Kalisz - Turzek - Świecie, Międzykomunalnego Związku Szpitalniczego Kalisz i Pomorskich Kamieniołomów Samorządowych, Spółka z o. o.

Co się tyczy powiatowych związków samorządowych w poszczególnych województwach, to inspekcje generalne przeprowadzono:

woj. warszawskie: Błonie, Ciechanów, Gostynin, Kutno, Maków, Mińsk Maz., Mława, Płock, Przasnysz, Pułtusk, Radzymin, Rawa, Warszawa; woj. łódzkie: Łask, Sieradz; woj. kieleckie: Iłża, Kielce, Będzin, Częstochowa, Koźnice, Opatów, Pińczów, Radom, Sandomierz, Włoszczowa, Zawiercie; woj. lubelskie: Biała, Biłgoraj, Hrubieszów, Krasnostaw, Lubartów, Lublin, Radzyń, Sokołów, Tomaszów Lub., Węgrów, Włodawa; woj. białostockie: Białystok; woj. wileńskie: Dżisna, Święciany, Wilejka; woj. nowogrodzkie: Baranowicze, Nieśwież, Nowogródek, Wołożyn; woj. poleskie: Brześć n. B., Drohiczyn, Kobryń, Łuniniec, Prużana; woj. wołyńskie: Dubno, Horochów, Kostopol, Kowel, Równe, Sarny, Włodzimierz; woj. poznańskie: Chodzież, Czarńków, Gniezno, Jarocin, Kalisz, Kępno, Koło, Konin, Krotoszyn, Leszno, Mogilno, Oborniki, Ostrów, Poznań, Szamotuły, Śrem, Środa, Wągrowiec, Września, Żnin; woj. pomorskie: Brodnica, Bydgoszcz, Grudziądz, Inowrocław, Lipno, Wejherowo, Nieszawa, Rypin, Sępólno, Szubin, Świecie, Toruń, Wąbrzeźno, Włocławek, Wyrzysk; woj. krakowskie: Jasło, Kraków, Nowy-Targ, Dębica, Tarnów, Wadowice, Żywiec; woj. lwowskie: Dobromil, Jarosław, Kolbuszowa, Lesko, Łańcut, Rzeszów, Sanok, Sokal, Tarnobrzeg, Turka, Żółkiew; woj. stanisławowskie: Dolina, Kałusz, Rohatyn, Stanisławów, Tłumacz, Żydaczów; woj. tarnopolskie: Borszczów, Brody, Brzeżany, Buczacz, Czortków, Kamionka Strum., Kopyczyńce, Podhajce, Przemysły, Radziechów, Skalat, Tarnopol, Trembowla, Zaleszczyki, Zbaraż, Zborów, Złoczów.

Cząstkowej inspekcji poddano jedynie Powiatowy Związek Samorządowy w Zdobunowie, gdzie specjalnie zbadano zagadnienie K. K. O.

Specjalne światło rzuca na działalność Związku fakt, iż w ostatnim okresie daje się zauważyć wyraźne rozszerzenie działalności Związku również na instytucje i związki samorządowe nie będące dotychczas członkami Związku. Wyraża się to zarówno we wzmożonym przystępowaniu ich na dobrowolnych członków Związku, jak też w zwiększonej liczbie inspekcji dokonywanych na zapotrzebowanie ze strony władz nadzorczych poszczególnych związków samorządowych oraz na życzenie władz nadzorczych Związku. I tak Związek ostatnio przeprowadził na ży-

czenie urzędów wojewódzkich względnie wydziałów powiatowych inspekcje w miastach niewydziałonych: Pułtusu, Nakle, Białej Krakowskiej oraz inspekcję specjalną we Włocławku poza normalnym programem inspekcyjnym.

Pogłębia się również znacznie praktyka korzystania z usług Związku przez jego władze nadzorcze. Na życzenie Ministerstwa Skarbu Związek przeprowadził rewizje stanu finansowego miast ułenowskich. Bardzo szeroko z usług Związku w dziedzinie inspekcji pozaobowiązkowych korzysta obecnie p. wojewoda pomorski, na którego życzenie przeprowadzona została rewizja gospodarki spółki samorządowej Pomorskie Kamieniołomy Samorządowe Spółka z o. o., oraz pp. wojewodowie krakowski i warszawski. Daje się zauważyć rozszerzenie działalności Związku również na instytucje i związki samorządowe nie będące dotychczas członkami Związku.

Poza inspekcją związków samorządowych prowadzono inspekcję przedsiębiorstw komunalnych. Przeprowadzono specjalne rewizje w 14 przedsiębiorstwach i jednym zarządzie drogowym. Zbadano mianowicie 4 elektrownie miejskie i międzykomunalne (w Tarnopolu, w Ostrowcu n. K., w Tarnowie, Związek Elektryfikacyjny Chełmno - Świecie - Toruń), 3 gazownie miejskie (Bydgoszcz, Kraków i Piotrków), 3 przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne miejskie (Rzeszów, Przemyśl i Grudziądz), 4 przedsiębiorstwa komunikacyjne (Autobusy p. z. s. w Warszawie, Tramwaj Miejski w Grudziądzu, Kolej Wąskotorowa Kalisz - Turek, Tramwaj Miejski we Lwowie). Ponadto zbadano techniczną stronę gospodarki drogowej w Siedlcach. Rozpoczęto w okresie sprawozdawczym badanie Gazowni Miejskiej w Łodzi, Elektrowni Wodnej w Janowie (pow. Trembowla), Tramwaju Miejskiego w Krakowie, Poznańskiej Kolei Elektrycznej.

Ponadto przepracowane zostały następujące problemy oraz instrukcje dotyczące przedsiębiorczości komunalnej: a) zagadnienia elektryfikacyjne na Pomorzu, b) gospodarka magazynowa w przedsiębiorstwach komunalnych, c) instrukcja dla używania smarów w autobusach w Gdyni, d) wskazówki w sprawie ryczałtów na utrzymanie samochodów we Lwowie, e) schemat kosztów własnych produkcji wraz z wykazem w przedsiębiorstwach komunikacyjnych, elektrowniach, gazowniach, zakładach wodociągowych i kanalizacyjnych, w rzeźniach (w związku z pracami nad ustawą o przedsiębiorstwach komunalnych). W opracowaniu: normy dla gospodarki autobusowej w samorządach oraz ochrona skór zwierzęcych.

O ile chodzi o inne prace, Związek przygotował opracowanie syntetyczne wyników rewizji w poszczególnych dziedzinach gospodarki komunalnej: a) działalność powiatowych związków samorządowych w dziedzinie popierania rolnictwa — opracowanie drugie (Biuletyn Nr 1); b) działalność miast wydzielonych w zakresie oświaty, kultury i sztuki (Biuletyn Nr 2); c) działalność p. z. s. i miast wydzielonych w zakresie opieki społecznej (w przygotowaniu do druku), d) gospodarka drogowa p. z. s. — opracowanie drugie (w przygotowaniu do druku); e) wydatki na zarząd ogólny w miastach wydzielonych (w przygotowaniu do druku).

W toku opracowania jest działalność p. z. s. i miast wydzielonych w zakresie zdrowia publicznego, polityka terenowa i mieszkaniowa miast, zagadnienie powszechności korzystania z usług przedsiębiorstw o charakterze zakładów użyteczności publicznej. Zamierzone jest opracowanie szpitalnictwa p. z. s. i miast wydzielonych, gospodarki drogowej miast wydzielonych, ludowych szkół rolniczych.

Ponadto opracowany został projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych (Biuletyn Nr 4) oraz statut organizacyjny biura zarządu miejskiego (Biuletyn Nr 3). W opracowaniu są projekty rozporządzeń wykonawczych do ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych, a mianowicie: projekty przepisów, dotyczących budżetowania, rachunkowości, kasowości oraz inwentaryzacja majątku.

Z prac naukowych *stricto sensu* wspomnieć należy również zapoczątkowanie badania nad wymiarem podatku gruntowego na różnych obszarach prawnych Państwa Polskiego, szacunkowe obliczenie obciążenia świadczeniami na rzecz samorządu gruntów, przemysłu i nieruchomości miejskich, obliczenie kosztów pełnej realizacji nauczania powszechnego i inne drobniejsze prace.

W okresie sprawozdawczym Związek wkroczył na drogę wydawania generalnych instrukcji dla pewnych zagadnień organizacyjnych i gospodarczych. W zakresie instrukcji organizacyjnych opracowano i rozesłano miastom wzór statutu organizacyjnego biur zarządów miejskich mniejszych i średnich miast wydzielonych, tj. tej kategorii miast, które najbardziej takiego wzoru potrzebowały. Statut przed ostatecznym opracowaniem był poddany opinii inspektorów Związku i rozesłany zarządom miejskim wszystkich miast wydzielonych do wypowiedzenia się. Ponadto przepracowano zagadnienie powierzenia K. K. O. prowadzenia kas powiatowych związków samorządowych.

W opracowaniu są:

- a) wzór regulaminu wewnętrznego zarządów miejskich miast wydzielonych wraz z instrukcją kancelaryjną,
- b) wzór regulaminu kontroli miejskiej,
- c) wzór statutu organizacyjnego biura wydziałów powiatowych.

Należy również wymienić, iż Związek wydaje Przegląd Bibliograficzny zagadnień samorządowych oraz Biuletyn Związku.

działalność instytutu komunalnego w warszawie

W R. 1937/38.

Rok 1937 - 38 był pierwszym pełnym okresem pracy Instytutu Komunalnego. Plan działalności obejmował: prowadzenie kursu 3-miesięcznego dla pracowników administracji gminnej oraz kursu 5-miesięcznego dla sekretarzy gminnych i dla sekretarzy mniejszych miast niewydzielonych w półroczu zimowym i letnim r. 1937 - 38; prowadzenie kursów dla inspektorów powiatowych samorządu gminnego; zorganizowanie w porozumieniu z gminą m. st. Warszawy wieczorowych kursów dla urzędników referendarskich Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy; prowadzenie dalszych prac

mających na celu stworzenie z Instytutu centrum akcji szkolenia pracowników samorządowych oraz ośrodka prac naukowo - badawczych na potrzeby samorządu.

Działalność w zakresie prowadzenia kursów.

W okresie sprawozdawczym Instytut prowadził następujące kursy:

1. Dwa kursy 3-miesięczne dla pracowników administracji gminnej. Kursy te ukończyło 75 słuchaczy, w tym 68 z gmin wiejskich i 7 z miast niewydziałonych, trzem odmówiono świadectwa z powodu niedostatecznych wyników pracy.

2. Dwa kursy 5-miesięczne dla sekretarzy gminnych i dla sekretarzy zarządów miejskich mniejszych miast niewydziałonych, które ukończyło 107 słuchaczy, a łącznie z kursem, który obecnie dobiega końca 165 (w tym 144 z gmin wiejskich i 21 z miast niewydziałonych).

3. 6-tygodniowe kursy dla powiatowych inspektorów samorządu gminnego. Zamierzone jest przeszkolenie w ciągu dwóch lat wszystkich inspektorów powiatowych. Kurs podzielono na dwa okresy — jesienny i wiosenny. W każdym okresie po 3 turnusy, liczące po 40 uczestników. Na dzień 28 czerwca rb. przewidziane jest zakończenie ostatniego turnusu okresu wiosennego i w ten sposób będzie załatwione przeszkolenie połowy inspektorów powiatowych. W okresie sprawozdawczym zgłosiło się na kursy 130 inspektorów. Na rok 1938 - 39 pozostanie przeprowadzenie przez kurs drugiej połowy inspektorów powiatowych.

4. Kurs dla kierowników sekcji Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, zorganizowany przy pomocy Pracowniczej Komisji Samopomocy Społecznej przy Zarządzie Miejskim w m. st. Warszawie, która podjęła się materialnej organizacji kursu, natomiast Instytut opracował program i zaangażował wykładowców. Zakończenie tego pierwszego próbnego w tej kategorii kursu przewidziane jest na jesień.

Działalność naukowa.

1. Praca o finansach komunalnych: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów R. P. oraz Związek Gmin R. P. powzięły w swoim czasie wspólną inicjatywę opracowania i wydania pracy naukowej o finansach komunalnych w Polsce. Praca ta miałaby na celu dostarczyć naukowo opracowanego materiału dla zamierzonej reformy finansów komunalnych, a zawarta w niej koncepcja autorska przyszłego urządzenia finansów komunalnych w Polsce miała być podstawą dyskusji. Wymienione organizacje zwróciły się do Instytutu z propozycją przejęcia tej inicjatywy, deklarując na ten cel odpowiednie subwencje. Rozpoczęte już przez Zarząd przygotowania zmierzają do opracowania problemu finansów komunalnych w Polsce i w niektórych państwach zagranicznych na ogólnym tle finansów publicznych. Ta rzeczowo i obiektywnie potraktowana część pierwsza pracy stałaby się podstawą dla części drugiej, zawierającej jedną lub więcej koncepcyj autorskich przyszłego urządzenia finansów komunalnych w Polsce, a całość — materiałem do prac przygotowawczych do reformy finansów.

2. Prace badawcze nad gromadą. W porozumieniu z Państwowym Instytutem Kultury Wsi opracowano ankietę, mającą dostarczyć materiału dla naukowych opracowań na tematy dotyczące gromady wiejskiej, a interesujące zarówno Instytut Komunalny, jak i Państwowy Instytut Kultury Wsi. Dla zebrania odpowiednich materiałów Instytut wykorzystuje kontakty z uczestnikami kursów, zwłaszcza z inspektorami powiatowymi. Część materiałów już wpłynęła.

Działalność organów Instytutu.

W okresie sprawozdawczym Komisja Naukowa Instytutu odbyła 10 posiedzeń, ustalając programy kursów i kandydatury na wykładowców.

9. RÓŻNE.

PROJEKTY USTAWODAWCZE, DOTYCZĄCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SESJI ZWYCZAJNEJ 1937/8 R. I NADZWYCZAJNEJ R. 1938 IZB USTAWODAWCZYCH.

W uzupełnieniu wykazu projektów ustawodawczych, dotyczących samorządu, a wniesionych na sesję zwyczajną izb ustawodawczych r. 1937/38, który został zamieszczony w „Samorządzie Terytorialnym“, zeszyt 3 i 4 z 1937 r. (str. 476), podajemy poniżej te projekty, które zostały wniesione po dniu 3 marca 1938 r.:

1) projekt ustawy posła T. Gduli w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 28 marca 1928 r. o likwidacji mienia byłych rosyjskich osób prawnych (druk sejmowy Nr 741);

2) projekt ustawy posła St. Widackiego w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności (druk sejmowy Nr 742);

3) rządowy projekt ustawy o ulgach inwestycyjnych (druk sejmowy Nr 759);

4) projekt ustawy posła St. Widackiego w sprawie ulg w spłacie zobowiązań związków samorządowych, orzeczonych w postępowaniu odłużeniowym (druk sejmowy Nr 771).

Na sesję nadzwyczajną 1938 r. zostały wniesione następujące projekty, dotyczące samorządu terytorialnego:

1) rządowy projekt ustawy o zabezpieczeniu podaży przedmiotów powszedniego użytku (druk sejmowy r. 829);

2) rządowy projekt ustawy o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej w sprawie uregulowania obrotu zwierzętami gospodarskimi, drobiem oraz obrotu hurtowego mięsem (druk sejmowy Nr 831);

3) rządowy projekt ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych (druk sejmowy Nr 835);

4) rządowy projekt ustawy o wyborze radnych miejskich (druk sejmowy Nr 836);

5) rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Pracy (druk sejmowy Nr 837);

6) rządowy projekt ustawy o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej o wykonywaniu praktyki lekarskiej (druk sejmowy Nr 838);

7) rządowy projekt ustawy o udziale czynnika obywatelskiego w orzecznictwie karnym (druk sejmowy Nr 839);

8) rządowy projekt ustawy o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolniczych (druk sejmowy Nr 874).

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Leon Dydusiak. Opieka publiczno - prawna nad dzieckiem w Polsce. Rozprawa doktorska przyjęta przez Radę Wydziału Prawa i Um. Politycznych Uniwersytetu J. K. we Lwowie. Lwów. Nakładem autora 1938, str. VII + 220.

Praca składa się z sześciu rozdziałów: pojęcie dziecka w opiece społecznej i organizacja opieki społecznej, urządzenia w opiece nad dzieckiem niezależnie od wieku dziecka, opieka nad niemowlęciem, opieka nad dzieckiem w wieku przedszkolnym, opieka nad dzieckiem w wieku szkolnym i rzut oka na stan obecny i potrzeby reformy.

Książka traktuje swój przedmiot przede wszystkim ze stanowiska prawnego, ale nie poprzestaje na tym. Owszem dużą część książki autor poświęca rozważaniom ze stanowiska polityki społecznej, medycyny, wychowania. Rozprawa dzięki tym wtrętom niezmiernie się rozrasta, chociaż zagadnienia poruszane przez autora nie są bynajmniej wyczerpane, staje się gadulską, ale mimo to praca stanowi poważny przyczynek do rozważanego zagadnienia. Za najlepiej opracowane części pracy należy uznać analizę prawną pojęć dziecka, opieki nad nim i w ogóle rozważania natury prawniczej. Są one proste i umiejętnie przeprowadzone, słusznie wysunięta jest potrzeba jednolitości kodyfikacyjnej oraz potrzeba jednolitości organizacyjnej opieki społecznej nad dzieckiem. Dopatrujemy się tu tylko drobnych uchybień jak np. opuszczenie ustawy angielskiej o ochronie pracy dzieci z r. 1802 (str. 3), jak pominięcie bardzo istotnych rozważań nad „wiekiem społecznym“ dzieci p. prof. Radlińskiej (Społeczne przyczyny powodzeń i niepowodzeń szkolnych. Kraków 1937). Mimo te braki rozdziały powyższe stawiają książkę na jedno z poważniejszych miejsc w naszej literaturze poświęconej zagadnieniu powyższemu. Rozdziały natomiast referujące o zagadnieniach szczegółowych opieki nad dzieckiem, dające umotywowanie społeczne lub historyczne powstanie pewnych instytucji, szwankują bądź z powodu swej niepełności czy też niedostatecznej znajomości omawianych zagadnień. Autor zdaje się nie znać całego szeregu instytucji i poczynañ, które u nas dokonywano, nie zna podstawowych autorów, poruszają-

cych dane zagadnienia. Nigdzie nie cytuje Staszica ani Skarbka (zwracam uwagę, że pisma społeczne Skarbka zostały ponownie w całości wydane w roku 1937), że pominię już autorów późniejszych.

Należy podkreślić u Autora bardzo pozytywny stosunek do potrzeby reformy opieki społecznej nad dzieckiem u nas. Uwagi jego są bardzo istotne. Uderza w nich negatywny stosunek do dotychczasowych wyników akcji państwa a również krytyczny stosunek do pracy samorządów. Ostatnią opinię przytaczamy dosłownie: „Gminy nie podolały powierzonemu im zagadnieniu i dziś ani opieka społeczna nad dzieckiem ani opieka społeczna nad dorosłymi nie stoi na właściwym poziomie, niektóre zaś działy np. sprawa zwalczania żebractwa nie doczekała się dotychczas uwzględnienia ani odpowiedniego rozwiązania. Nie można bowiem utożsamiać z opieką społeczną, pojętą w duchu pojęć nowoczesnych, form tego rodzaju działania, jak przydział subwencji ze strony gminy na rzecz towarzystw o charakterze opieki nad dzieckiem, względnie wyznaczanie subwencji komitetom rodzicielskim na dożywianie ubogiej dziatwy w szkołach, czy wreszcie zakup pewnej ilości płaszczyków i obuwia. Taka działalność zasługuje raczej na miano filantropii. Udzielanie bowiem subwencji nie pociąga w następstwie żadnych praw ani obowiązków i każdorazowo zależy od dobrej woli i uznania gminy“.

Nie dajemy tu propozycji autora do nowelizacji ustawodawstwa pozytywnego i postulatów jednolitego i fachowego kierownictwa spraw opieki, chociaż autor uważa, że „gminy z wielu powodów można uważać za czynniki najbardziej powołane do zajmowania się opieką społeczną“, gdyż jego propozycje szczegółowe wymagają specjalnego fachowego omówienia. Chcemy tylko książkę polecić jako lekturę wysoce interesującą i śmiało stawiającą na porządku dnia polityki społecznej samorządów sprawę rozważaną.

K. K.

Stanisław Rychliński. Przeobrażenia społeczne w Stanach Zjednoczonych na tle urbanizacji. Warszawa 1937, str. 145.

Praca niniejsza stanowi pierwszy tom wydawnictw Zakładu Polityki Społecznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, wydana została z zasiłku Funduszu Kultury Narodowej. Autor oparł swoje studium o badania bezpośrednie, dokonane w Ameryce w r. 1933.

Książka jest syntetycznym ujęciem procesów przekształceń społecznych w dobie powojennej na tle zmian struktury ludnościowej, zwłaszcza autor uwypuklił przemiany psychiczne i przebudowę duchową człowieka i całej kultury w Stanach Zjednoczonych.

Prof. Rychliński daje nam obraz Ameryki „z doby party-

kularza“ w przekrojach życia rodzinnego, kościoła, życia politycznego, stowarzyszeniowego i na tej kanwie zarysowuje obraz psychiki amerykańczyka z tej doby.

Z kolei przedstawia zmiany, zachodzące w życiu Ameryki od końca wieku XIX, podkreśla proces urbanizacji, zachodzący w Stanach, tworzenie się kultury wielkomiejskiej, szybkość zachodzących przemian i gruntowne przeobrażenie się człowieka, jego psychiki, potrzeb, upodobań, całego życia. Na miejsce starych więzi o charakterze uczuciowym, które giną w środowiskach miejskich, wchodzi nowe, słabe, dzielące raczej niż łączące ludzi — więzi rzeczowe. Człowiek odosabia się od innych ludzi, w miarę jak narastają coraz większe skupienia ludzkie, w miarę jak rozwija się proces urbanizacji. Istniejące poprzednio więzi ulegają coraz szybszemu rozpadowi, natomiast nie zadzierzga się między ludźmi nowa więź uczuciowa, procesowi rozpadu jednych form współżycia nie towarzyszy odwrotny proces budowania nowego świata, nowych form życia. Ujawnia się jakaś nieudolność twórcza jednostki, otoczenie wielkomiejskie działa na nią destrukcyjnie, zabójczo — następuje proces jałowienia społecznego, tj. proces rozbicia społecznego, braku zdolności organizacyjnych, które tak wielką i decydującą rolę odgrywały w życiu społecznym minionej doby.

Nowe formy walki o byt, intelektualizm tych walk, nie zdolne są skompensować strat społecznych nowej kultury. Równowaga wewnętrzna ludzi zostaje głęboko zachwiana i rodzą się tęsknoty za powrotem do niej. Tragedią nowych dziejów jest właśnie brak środków, któreby automatycznie zapewniły powrót do tej równowagi. I tutaj zjawia się kwestia akcji celowej w różnorodny sposób zmierzającej do osiągnięcia jakiejś nowej równowagi społecznej.

Prof. Rychliński zatrzymuje się tylko na analizie socjologicznej, daje obraz powyższych zmian i przekształceń, w wielkich skrótach i świetnych szkicach, daje najtrudniejszą do uchwycenia stronę wielkiego procesu — przeobrażenia duchowe człowieka, człowieka jako członka zbiorowości różnych typów i na tej drodze praktycznie uwydatnia zmiany zachodzące w osobowości ludzkiej.

Procesy, przedstawione przez Autora, dzieją się wszędzie na świecie dzisiaj, dokonywują się i obok nas, nie dostrzegamy ich, gdyż intensywność tych przeobrażeń nie dochodzi najczęściej, do naszej świadomości, natomiast przykład zastosowany przez niego — rozwój stosunków amerykańskich jest przykładem klasycznym, możnaby rzec, wyjątkowym, ze względu na swą bezwzględność, szybkość i śmiałość z jaką się odbywa.

Praca prof. Rychlińskiego jest pożądanym nabytkiem w naszej literaturze socjologicznej — napisana z wielkim talentem, jako rezultat głębokich przemyśleń, stanowi dużą pozycję naszego piśmiennictwa.

Dla badaczy i działaczy samorządowych książka prof. Rychlińskiego ma szczególne znaczenie. Procesy rozwojowe, które opisuje, toczą się w obrębie jednostek komunalnych, toczą się między wsią i miastem naszym. Trzeba aby znajomość ich była możliwie powszechna — wszelka celowa akcja musi się z nimi liczyć. Prof. Rychliński ową akcję celową, politykę społeczną, we wstępie do swej książki bardzo silnie zacieśnił (str. 3), ale cała książka jego mówi zgoła co innego — rozszerza znakomicie granice procesów celowych.

K. K.

Stanisław Włoszczowski. Teoretyczne podstawy taryf w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni, gazowni i zakładów wodociągowych). Warszawa, 1938. Nakładem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, str. X + 187.

Powyższa praca wyszła w zbiorze: Prace Zakładu Ekonomii Politycznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, jako 4 zeszyt powyższego zbioru. Jest to wyróżniona przez Szkołę praca dyplomowana, ogłoszona drukiem przez Zakład Ekonomii, a więc jak gdyby autoryzowana pod względem poprawności teoretycznej. Składa się z dwu części — część pierwsza omawia zagadnienie ceny zróżniczkowanej, część druga taryfy w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej. Poza tym praca zawiera bibliografię przedmiotu i skrót w języku angielskim. Na wstępie do swej pracy pisze autor, że zadaniem jego nie jest opis „czym się kierują przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przy ustalaniu cen“, a „zbadanie wpływu takiej czy innej struktury cen na zyskowność przedsiębiorstwa“. Część teoretyczną autor ujmie jako pomocniczą i rozważa w niej kształtowanie się ceny monopolu i zagadnienie różniczkowania ceny monopolu, zakładając, że motywem decydującym w polityce cen jest osiągnięcie maksimum zysku.

Autor wyraźnie podkreśla, że w rozważaniach swoich nie chce odchyłać się od gruntu ekonomicznego i wprowadzać „motywów pozagospodarczych“. Zadania swego jednak całkowicie nie wypełnia.

W części „praktycznej“ analizuje pojęcie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, strukturę kosztów i przedstawia zasadnicze typy taryf, stosowane w tych przedsiębiorstwach. Tutaj widzimy częste przekroczenie poprzednio postawionej zasady, gdyż autor wciąż wprowadza obok ekonomicznych, momenty techniczne produkcji, dodajmy — niepotrzebnie się powtarzając i odwołując do tych przecież „pozagospodarczych“ elementów taryf.

Praca omawiana jest bodaj pierwszą szerszą teoretyczną pracą ekonomiczną w polskim języku, omawiającą sprawę taryf w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej. Jest dobrze, ży-

wo napisana, operuje dużym materiałem faktycznym, czerpanym z praktyki i życia polskich przedsiębiorstw komunalnych. Sądzić należy, że strona teoretyczno - matematyczna jest bez zarzutu, wystarczająco za tym przemawia naukowa firma wydawnicza.

W krytyce książki nie chcę tych spraw poruszać, chociaż one stanowią podstawową część książki, gdyż zagadnienia te są mi obce. Chciałbym natomiast rozważyć zasadnicze zagadnienie, czy istotnie autor mówi o przedsiębiorstwach użyteczności publicznej? Wydaje mi się, że pojęcie to przekracza założenia, które sobie autor postawił. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie można rozważać wyłącznie jako kategorii ekonomicznej i stąd może pewne nieporozumienia i niejasności w wywodach autora, który mówi właściwie o przedsiębiorstwach monopolowych, znajdujących się w rękach publicznych, ale traktuje je wyłącznie ze stanowiska prywatno - gospodarczego, natomiast pomija specyficzny „pozagospodarczy“ charakter tych gospodarstw.

Wydaje mi się, że poza dążeniem „do osiągnięcia maksimum zysku“ w tych przedsiębiorstwach mogą istnieć inne jeszcze motywy „społecznego“ charakteru, których autor nie chce widzieć, a które nie tylko muszą kalkulację ekonomiczną zmienić, ale nawet podporządkować innej hierarchii celów. Jednostronność autora jest szczególnie widoczna przy omawianiu przedsiębiorstw komunalnych. Szkoda, że autor nie zna, a przynajmniej nie cytuje i nie przejął się cennym artykułem swego profesora (E. Lipińskiego) o monopolu socjalnym. Wiele zagadnień w jego pracy, sądzę, znalazłoby inne nieco rozwiązanie.

Autor bardzo słusznie pisze, że krytykując taryfy można dojść do wniosku, że ten lub inny typ nadaje się w szczególności do zastosowania, jest szczególnie giętkim instrumentem. Ostateczne wyniki będą jednak zależały „przede wszystkim o d u m i e j ę t n o ś c i posługiwania się tym narzędziem, a następnie — o d w o l i posługującego się nim p r z e d s i ę b i o r c y“. W stwierdzeniu tym, autor bardzo słusznie podkreśla, że użytkowanie taryf może być bardzo różne i że sposób użytkowania, umiejętność, cel przyświecający mogą modyfikować bardzo poważnie wartość różnych metod, ale w wywodach swoich uzależnia je jedynie od woli p r z e d s i ę b i o r c y, tymczasem cechą charakterystyczną taryf publicznych jest fakt, że muszą one również zależeć i od strony publiczności — użytkowników tych przedsiębiorstw, a zatem, że muszą być brane pod rozwagę inne jeszcze motywy — nie tylko maksymalna zyskowność.

Z tego traktowania wynika, że autor nie rozważył najważniejszego zagadnienia o charakterze u ż y t e c z n o ś c i p u b l i c z n e j przedsiębiorstw komunalnych, o których głównie mówi. Zagadnienie to sformułowałbym następująco: Jak

winna być skonstruowana taryfa cen w danym przedsiębiorstwie, aby w s z y s c y mieszkańcy określonego terytorium mogli być zaopatrzeni w dany, niezbędny do życia produkt po cenie zróżniczkowanej, dostępnej dla każdego mieszkańca, a jednocześnie dawać wystarczający zysk na pokrycie amortyzacji i oprocentowanie włożonego kapitału. Wydaje nam się, że dotychczasowa rutyniczna praktyka taryfowa, wychodząca zresztą nie tylko z założeń ekonomicznych, ale i technicznych, nie wystarcza, aby stworzyć nowe podstawy taryfowania, któreby odpowiadały wyżej postawionym wymaganiom. Należałoby przecież rozważyć metody taryfowania z tej strony, gdyż bez odpowiedzi na tak postawione zagadnienie niema pracy o komunalnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, jak to poniekąd i z wywodów autora wynika (str. 86 — 87).

Stawiając zarzut powyższy autorowi, zdajemy sobie sprawę, że wymagamy od niego rzeczy daleko odbiegających od schematu. I dla tego chcielibyśmy tutaj również podkreślić dużą zasługę autora w umiejętnej analizie stosowanych taryf, rozważenie ich na gruncie polskim, rozważenie wszechstronne, które pozwoliło mu dojść do interesujących wniosków ostatecznych.

K. K.

Samorząd Wojewódzki w Wielkopolsce (w zarysie), Poznań 1938, nakładem Starostwa Krajowego, str. 62.

Ustrój wewnętrzny państwa polskiego uzależnia stan kultury materialnej naszego życia w znacznym stopniu od aktywności samorządu terytorialnego. Odmienna sytuacja, jaka pod względem poziomu materialnego, panuje w woj. zachodnich — znajduje między innymi swoją przyczynę i swój przejaw w pełniejszej rozbudowie samorządu w tej dzielnicy. Wyraża się to między innymi i w tym, że jedynie na tych terenach Polski istnieje samorząd wojewódzki. Specjalne zadania, które leżą w ramach obowiązków tego samorządu, są w pozostałych dzielnicach naszego kraju częściowo spełniane w ramach samorządu niższego stopnia — często kosztem zaspokajania innych bardziej elementarnych potrzeb — bądź w ogóle nie znajdują wykonawcy.

Rozszerzenie samorządu wojewódzkiego na teren całego kraju, będąc jednym z istotnych warunków pełnej rozbudowy samorządu terytorialnego, jest równocześnie w dużej mierze warunkiem podniesienia się kultury materialnej Polski. Gospodarka samorządu wojewódzkiego w Wielkopolsce stanowi więc w naszych warunkach specjalnie ciekawy, niejako doświadczalny odcinek pracy samorządowej.

Pomimo to praca związków samorządu wojewódzkiego nie znajduje prawie żadnego oddźwięku w naszych publikacjach samorządowych i to zarówno w publicystyce, jak i w wydawnict-

wach specjalnych. Chcąc zapoznać się z podstawami ustrojowymi samorządu wojewódzkiego woj. zachodnich, jak również z metodami jego pracy i dotychczasowym dorobkiem, czytelnik zmuszony jest sięgać do starych niemieckich ustaw i zadowolić się danymi cyfrowymi, zawartymi w drukowanych materiałach rachunkowych wojewódzkich związków komunalnych.

W bardzo skromnym zakresie brak ten zaspokaja broszura, wydana ostatnio przez Poznańskie Starostwo Krajowe pt. „Samorząd Wojewódzki w Wielkopolsce“. Niewielkie, o popularnym charakterze, wydawnictwo informacyjne stawia sobie zresztą bardzo tylko ograniczone cele: poinformować szersze koła ludności, szczególnie ludności nowoprzyłączonych do woj. poznańskiego powiatów o znaczeniu i działalności samorządu wojewódzkiego.

Na wstępie publikacji omówione zostały przemiany, jakie pociągnie za sobą zmiana granic woj. poznańskiego, pomorskiego, łódzkiego i warszawskiego, wprowadzona ustawą z dnia 12.VI. 1937 r. Przemiany te będą dość poważne zarówno na odciniku struktury ludnościowej, jak i gospodarczej. Do województwa poznańskiego zostaną przyłączone cztery powiaty z woj. łódzkiego, w których nie istniał samorząd wojewódzki i które trzeba będzie dopiero stopniowo dostosowywać do poziomu województwa poznańskiego. Poznański Wojewódzki Związek Samorządowy traci natomiast sześć zagospodarowanych powiatów, w których m. in. są dwa duże zakłady: w Szubinie — zakład wychowawczy i w Bydgoszczy — zakład dla ociemniałych. W rezultacie bilans tej wymiany jest dla Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Samorządowego ujemny.

W zagadnienia samorządu wojewódzkiego wprowadza czytelnika krótki rys historyczny kształtowania się samorządu wojewódzkiego: poprzez Sejm Stanowy Wielkiego Księstwa Poznańskiego i Prowincjonalny Związek Stanów Prowincji Poznańskiej aż do dzisiejszego Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego, którego organem uchwałodawczym jest Sejmik Wojewódzki, złożony z 85 przedstawicieli powiatów i miast, a organem wykonawczym — Wydział Wojewódzki ze Starostą Krajowym na czele.

Dużo miejsca w omawianej publikacji poświęcono organizacji i pracy Starostwa Krajowego, którego działalność opiera się na trzech źródłach finansowych: dotacjach państwowych, wpływach z podatku wojewódzkiego i wpływach z własnych dochodów samorządu.

Największym dorobkiem samorządu wojewódzkiego są, jak wiadomo, liczne i dobrze wyposażone zakłady specjalne. Pięć z nich prowadzi działalność wychowawczą - szkolną wśród dzieci i młodzieży upośledzonej kalectwem, niedorozwiniętej lub moralnie zaniedbanej. Wartość tych zakładów wynosi około 6 mil. zł, a wobec małej ilości tego typu zakładów w Polsce, działał-

ność ich ma bardzo doniosłe i ogólnopństwowe znaczenie. Poważnym dorobkiem Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Samorządowego są również cztery specjalne zakłady lecznicze (trzy dla umysłowo chorych i zakład położniczo - ginekologiczny wraz ze szkołą dla położnych), oraz trzy zakłady opiekuńcze (dwa domy pracy dobrowolnej i zakład ubogich), które swoją działalnością opiekuńczą obejmują około 3 tys. osób. W ramach Samorządu Wojewódzkiego działa również Wojewódzki Bank Poznański.

Organizacji i działalności każdego z wyżej wymienionych zakładów poświęcono w omawianej publikacji specjalny rozdział. Podane informacje ilustrują liczne fotografie gmachów zakładów wojewódzkich.

Zarówno układ jak i dobór danych informacyjnych, zawartych w wydawnictwie Poznańskiego Starostwa Krajowego, trzeba ocenić dodatnio. Czytelnik znajdzie tam szereg niezbędnych, a nigdzie nie drukowanych wiadomości. Obszerniejszej i bardziej wnikliwej analizy, na którą bezwątpienia zasługuje charakter i rozmiar działalności Poznańskiego Związku Wojewódzkiego, szukać tam oczywiście nie powinien.

Całość estetycznie wydanej broszury psuje w wielu miejscach niepoprawny język.

Z. W.

Stanisław Głabiński: „Skarbowość samorządowa w Polsce i potrzeba jej reformy“. Wydawnictwo Wydziału Samorządowego Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego. Nakładem Zarządu Okręgowego S. N. w Bielsku, 1938 r., str. 30.

Jest to wydawnictwo obozu politycznego i jako takie posiada swój specjalny charakter i przeznaczenie. Autorem jego jest jednak znakomity znawca, profesor skarbowości, którego ocena systemu naszej skarbowości komunalnej i propozycje reformy przedstawiają wartość szerszą.

Popularny charakter broszury nie pozwolił zapewne Autorowi na głębszą analizę wad systemu finansów komunalnych i głębsze uzasadnienie zaprojektowanej reformy, nie mniej krytyka i wnioski, pokryte powagą człowieka nauki, przedstawiają w sobie poważny ciężar gatunkowy.

Pierwsze trzy rozdziały posiadają prawie wyłącznie charakter popularno-informacyjny o stanie prawnym i faktycznym finansów komunalnych oraz o władzach nadzorczych i prawie budżetowym związków samorządowych. Szersze znaczenie posiada rozdział IV broszury, zatytułowany „sprawa reformy skarbowości samorządowej“.

Propozycje reformy wychodzą z przesłanki „zatomowania dalszego pędu centralistycznego w dziedzinie skarbowości komunalnej, a zarazem stworzenia podstawy dla ożywienia życia

samodzielnego i twórczej pracy w związkach samorządowych“ — (str. 30). Nawiasem dodać należy, że tendencję centralistyczną upatruje Głębiński m. inn. w coraz szerszym zakresie działania komunalnego funduszu pożyczkowo - zapomogowego.

Prof. Głębiński w zasadzie stoi na gruncie rozdzielenia źródeł dochodowych Skarbu Państwa i samorządu, choć zastrzega się przeciw „przeciwstawianiu państwa i jego finansów samorządom i ich finansom“, a dla wszelkich rozważań na temat reformy przyjmuje za punkt wyjścia „łączność interesów publicznych“ i „konieczność ich sprawiedliwego wzajemnego ustosunkowania w dziedzinie finansowej przy unikaniu niepotrzebnych podwójnych kosztów w pobieraniu dochodów ze źródeł publicznych“ (str. 24). W myśl tych zasad prof. Głębiński pozostawia Państwu największe i najbardziej elastyczne źródła, jak podatek dochodowy oraz podatki konsumcyjne łącznie z monopolami. Samorząd otrzymać winien do wyłącznej eksploatacji podatki przychodowe. I tak proponuje przekazanie samorządowi w całości podatku gruntowego oraz podatku od nieruchomości i świadectw przemysłowych, a nadto podatku od lokali. Pow. zw. samorz. i gminy miejskie i wiejskie miałyby natomiast stracić dodatek do podatku gruntowego oraz prawo poboru podatku wyrównawczego, a nadto udziały w podatku dochodowym, przemysłowym od obrotu, w podatkach konsumcyjnych, dodatki do patentów akcyzowych.

Oczywiście propozycje te nie zdołałyby utrzymać prawdopodobnie obecnej globalnej sumy dochodów samorządowych z danin; ważniejszym jest wszakże moment, że rozkład terytorialny strat i zysków samorządów przy przejściu na system skarbowości komunalnej, oparty na daninach realnych, byłby nierównomierny. W szczególności gminy miejskie, które znaczną część swych dochodów opierają na elastycznych źródłach podatkowych, odczułyby poważny wstrząs finansowy w związku z radykalną zmianą struktury ich dochodów. Podobno reforma, która niewątpliwie uprościłaby całą skarbowość publiczną, zmniejszyła dla płatnika ilość tytułów podatkowych, a pod względem prawno-politycznym usamodzielniała samorząd, musiałaby być wprowadzana ewolucyjnie i to w okresie lepszej koniunktury gospodarczej, zwłaszcza ze względu na konieczny udział Skarbu Państwa w ułatwieniu samorządom przejścia na inny system skarbowy.

Specjalnie trudnym zagadnieniem jest reforma finansów gmin wiejskich, które swoje dochody opierają w blisko 40% na podatku wyrównawczym. Pozbawienie prawa poboru tego podatku, z równoczesnym choćby przekazaniem gminom odpowiedniej — w globalnej sumie — części podatku gruntowego byłoby wstrząsem dla wielkiej ilości gmin. Mianowicie dla tych gmin, w których wymiar podatku gruntowego jest niski (np. całe kresy wschodnie), a w związku z czym stosunek podatku

wyrównawczego do podatku gruntowego b. wysoki; pochodzi to stąd, że globalna suma podatku wyrównawczego nie jest uzależniona od sumy podatku gruntowego, płaconej w danej gminie, lecz od deficytu gminy i ilości ha opodatkowanych w gminie, mnożonej przez wskazane w ustawie współczynniki. Przy tej samej ilości ha, a przy różnym obciążeniu podatkiem gruntowym, różnym jest także stosunek podatku wyrównawczego do podatku gruntowego.

Do broszury wkradło się przykre nieporozumienie. Mianowicie prof. Głabiński twierdzi, że wysokość samorządowego dodatku do podatku gruntowego została w związku z dekretem z 4.XI.1936 r. o podatku gruntowym obniżona ze 100% do 50% (str. 5). Na innym miejscu (str. 27) potwierdza ten błąd, pisząc w związku z reformą podatku gruntowego, że związkom komunalnym „przyznano zaledwie połowę dotychczasowego udziału“ (właściwie dodatku) w tym źródle podatkowym. Tymczasem, jak wiadomo, związki samorządowe posiadają faktycznie te same uprawnienia. Dotychczasowy 100% dodatek do państwowego podatku gruntowego, obliczany bez 100% podwyżki z rozporz. Prezydenta z dn. 12.IV.1924 r. (Dz. U. R. P. Nr 33, poz. 339), odpowiada bowiem obecnym 50% państwowego podatku gruntowego, po jego reformie przeprowadzonej w dekrete z dn. 4.XI.1936 r.

S. M.

„Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie Samorządu Terytorialnego“. Warszawa, 1937, str. 142 + 7 tablic.

Akcja oddłużeniowa i działalność Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej stanowi niewątpliwie w historii samorządu w Polsce Niepodległej przełomową kartę. Znaczenie tej akcji jest wielostronne. W pierwszym rzędzie uporządkowanie zadłużenia związków samorządowych w sposób, zapewniający w zasadzie bezdeficytową gospodarkę. Następnie proces oddłużeniowy w sposób głęboki i źródłowy przeświecił finansowo - gospodarczą sytuację samorządu, pogłębił i rozszerzył problematykę finansowo - gospodarczych zagadnień samorządu. To ostatnie znaczenie procesu oddłużeniowego, formalnie będące tylko ubocznym, jest w moim przekonaniu równie ważnym i równie trwałym elementem, jak samo zredukowanie zadłużenia związków samorządowych i stworzenie formalnych podstaw do prawidłowej, bezdeficytowej gospodarki.

Sprawozdanie C. K. O. O. przedstawia dlatego podwójny interes: jako zreferowanie jej prac, wyrażonych w ilości odbytych posiedzeń, ilości indywidualnie oddłużonych związków, w danych o stanie i strukturze zadłużenia związków samorządowych przed i po oddłużeniu, o wysokości dokonanych umo-

rzeń i zakresie innych ulg, w związku z tym także o wysokości poniesionych przez wierzycieli strat, o motywach i przesłankach aktu oddłużeniowego itp.; i jako oświecenie zagadnień finansowo-gospodarczych, które na tle i w związku z oddłużeniem wystąpiły, musiały być zbadane i uwzględnione przy przeprowadzaniu oddłużenia.

Do pierwszej grupy należą zawarte w Sprawozdaniu dane i rozważania historyczne o zadłużeniu związków samorządowych (zadłużenie z okresu przedwojennego, zadłużenie z okresu 1918 — 1926, zadłużenie w okresie „wielkich inwestycji“), o przyczynach nadmiernego zadłużenia, o sytuacji samorządu i jego wierzycieli w okresie najcięższego kryzysu finansowego; następnie analiza środków zmierzających do poprawy gospodarki i finansów samorządowych (przepisy prawne, metoda i technika oddłużenia, podstawy ustalania tzw. „marży“ na obsługę długów, kryteria stosowane przy ustalaniu ulg w spłacie różnych kategorii zobowiązań, oddłużenie gmin wiejskich); wreszcie analiza wyników oddłużenia (stan zadłużenia przed oddłużeniem, redukcja i zmiana charakteru zadłużenia w wyniku oddłużenia, wyniki akcji oddłużenia dla wierzycieli, niektóre kategorie zadłużenia, nie „załatwione“ przez oddłużenie). Do drugiej grupy należy rozdział o „sytuacji związków samorządowych po oddłużeniu“ (str. 644), tezy i postulaty Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu uchwalone po zakończeniu akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej (str. 83) łącznie z przemówieniem przewodniczącego C. K. O. O. dr. Jaroszyńskiego na ostatnim posiedzeniu komisji (str. 92).

Sprawozdanie Komisji daje możność obserwowania ewolucji polityki w stosunku do samorządu w zakresie finansowym. B. Min. Matuszewski, jako przewodniczący C. K. O. O. na posiedzeniu w dn. 18.XII.1934 stwierdził, że „Głównym zadaniem Komisji jest nie tylko przywrócenie równowagi budżetowej samorządów, lecz także poprawienie równowagi budżetowej płatników“ (str. 30). „...nawet gdyby udało się dzięki pracy Komisji przywrócić równowagę budżetową samorządów bez obniżenia stawek podatkowych, to praca taka musiałaby być uznana za niewystarczającą“. (str. 31). Odpowiadało to ówczesnym tendencjom Rządu, które zmierzały do wydatnego obniżenia publicznego obciążenia wsi. W praktyce obniżenie to realizowane było głównie na odcinku danin komunalnych, właściwie jednak nie zostało konsekwentnie przeprowadzone. Częściowe wycofanie się z tej polityki znalazło także swój wyraz w pracach Komisji; podwójne zadanie, które jej nakreślił pierwotnie b. min. Matuszewski, zostało zredukowane do właściwej akcji oddłużeniowej.

Akcja ta przeprowadzona została dość intensywnie. Masa zadłużenia samorządowego została zredukowana o około 30% ; na skutek umorzeń i ulg w oprocentowaniu obsługa długów

w stosunku do dochodów zwyczajnych zredukowana została do 10 — 12%, co komisja uważa za leżące w granicach możliwości finansowych samorządu (str. 57). Nie znaczy to, by wszystkie trudności i zagadnienia finansowo - gospodarcze samorządu zostały usunięte. Przewodniczący C. K. O. O. dr Jaroszyński w przemówieniu na ostatnim posiedzeniu komisji stwierdził, że bez zastosowania szeregu innych środków poza oddłużeniem nie można uznać odcinka samorządowego za uporządkowany" (str. 98); te inne środki trwałej poprawy i uporządkowania gospodarki i finansów samorządowych zostały ujęte w uchwałach Komisji w siedem grup zagadnień (str. 84).

Akcja oddłużeniowa nie była jednak pełna w tym sensie, że nie objęła definitywnie i w jednakowym stopniu niektórych kategorii zobowiązań związków samorządowych. Komisja w niedostatecznym stopniu objęła akcją oddłużeniową zadłużenie powiat. związków samorządowych na cele drogowe, ze względów formalnych, jak wyjaśnia Sprawozdanie, albowiem z opłat drogowych „po pokryciu wydatków administracyjno - konserwacyjnych... zawsze pozostanie jeszcze dostateczna marża na normalną obsługę pożyczek drogowych. Pewność wyprowadzenia takiej marży jest tym większa, że teoretycznie istnieje nieograniczona możliwość podnoszenia stawek opłat drogowych" (str. 58). Niestety, ten drugi argument w rok po zakończeniu prac C. K. O. O. przedstawia już tylko wartość historyczną; nowelizacja ustawy o finansach komunalnych, przeprowadzona na sesji nadzwyczajnej izb ustawodawczych w lecie 1938 r., poszła w kierunku zakreslenia górnej granicy opłat drogowych, nazwanych podatkiem drogowym; u źródła takiego postawienia sprawy leżał podobno legitymizm konstytucyjny.

Na niektórych związkach sam. ciążyła bez zmiany zobowiązania za straty komunalnych kas oszczędności. Są to ciężary nie tylko potencjalne, ale i efektywne. Na d. 31.XII.1936 r. straty kom. kas oszczędności wynosiły około 14 miln. zł; suma ta w oderwaniu wzięta jest z pewnością niewielka, ponieważ jednak rozłożona jest stosunkowo na niewielką ilość jednostek, przeważnie mniejszych, ciężar jej w indywidualnych wypadkach jest znaczny. O ciężarze potencjalnym wspomina dr Jaroszyński, stwierdzając, że „równowagę, którąśmy osiągnęli przez oddłużenie, mogą całkowicie zwichnąć zobowiązania wynikające z odpowiedzialności za k. k. o., a mianowicie w tych wypadkach, gdzie te kary są zachwiane. Dlatego sanacja związków samorządowych przez oddłużenie musi być uzupełniona przez sanację słabych i zachwianych k. k. o.“.

Kapitałnym problemem pozostaje zadłużenie gmin wiejskich, mające swe źródło w strukturalnych brakach w podstawach finansowych gmin. Centralna komisja indywidualnym oddłużeniem objęła zaledwie 301 gmin wiejskich oraz z jej inicjatywy przeprowadzono generalne oddłużenie w zakresie nie-

których zobowiązań gmin w dekrete z dn. 3 listopada 1936 r. o ulgach w spłacie niektórych zobowiązań gmin wiejskich (Dz. U. R. P. Nr 84, poz. 584). Niezależnymi pozostały w szczególności zobowiązania gmin z tytułu kosztów leczenia. Komisję zadowolilo „zapewnienie czynników miarodajnych, że sprawa zobowiązań tego typu znajdzie generalne rozwiązanie w przygotowywanych projektach ustawodawczych, ustalających nowe zasady pokrywania kosztów leczenia w szpitalach publicznych“ (str. 47).

Niezależnym także przez C. K. O. O. problem miast tzw. ulenowskich został niebawem rozwiązany we wspomnianej już nowelizacji ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

Jak już wspomniałem równorzędną — obok bezpośredniej akcji oddłużeniowej — wartość prac Komisji przedstawia oświecenie przez nią szeregu zagadnień finansowo - gospodarczych samorządu. Zawarte ono jest w końcowych uchwałach Komisji, uzupełnionych i skomentowanych przez Przewodniczącego Komisji dr Jaroszyńskiego. Są to postulaty, które w przekonaniu Komisji stanowią niezbędne uzupełnienie akcji oddłużeniowej dla uzyskania trwałej poprawy i uporządkowania gospodarki i finansów samorządowych. Dotyczą one zagadnień, ujętych przez Komisję w siedem grup: 1) zakresu działania i wyposażenia finansowego związków samorządowych; 2) stosunków służbowych, uposażeń i emerytur pracowników samorządowych; 3) obowiązku pokrywania nieściągalnych kosztów leczenia i opieki społecznej; 4) inwestycji samorządowych oraz udziału związków samorządowych w akcji zatrudnia; 5) kredytu samorządowego; 6) niesamowystarczalnych związków samorządowych; 7) formalnych gwarancji porządku w gospodarce związków samorządowych (str. 84).

Postulaty te, w których zawiera się także tak zasadniczy, „długofalowy“ postulat „rozszerzenia podstaw wyposażenia finansowego gospodarki samorządowej, bądź też zwiężenia obowiązkowego zakresu działania“, stanowią program niezbędnych i pilnych reform gospodarczo - finansowych. Obiektywną ich wartość i słuszność podnosi okoliczność, że zostały sformułowane przez instytucję oficjalną, na podstawie pierwszorzędných materiałów.

Część opisowa Sprawozdania zawiera dużo ciekawego i cennego materiału, który zarówno dla celów naukowych, jak i praktycznych będzie wielce pożyteczny. Materiał, o przewadze obserwacyjnej i przykładów, jest opracowany wszechstronnie i przejrzysto. Nie można się jednak oprzeć wrażeniu, że niepowtarzalna okazja dla przeprowadzenia źródłowej, nie tylko statystycznej analizy struktury finansowo - gospodarczej samorządu, nie została w pełni wykorzystana.

Wskażę np. na rozdział pt. „Geneza zadłużenia związków

samorządowych“ (str. 9). C. K. O. O. a właściwie jej aparat wykonawczy, miał możność w związku z akcją oddłużeniową przeprowadzenia głębszej — niż to uczyniono — analizy zadłużenia związków samorządowych, w szczególności powstałego w okresie tzw. „wielkich inwestycji“ (1927 — 1932). Chodziłoby, przykładowo wymieniając, o takie zagadnienie, jak udział różnych form kredytu w ogólnym zadłużeniu; koszty kredytu długo- i krótkoterminowego, udział w ogólnym zadłużeniu kredytów związanych, o specjalnym przeznaczeniu i charakterze (np. zadłużenie pow. zw. sam. z tytułu różnych kredytów celowych dla rolnictwa, spółdzielczości rolniczo-handlowej itp., zadłużenie drogowe pow. zw. sam.), stan zaległości w obsłudze kredytów długoterminowych w momencie załamania się sytuacji finansowej samorządów (dla ilustracji głębokości tego załamania się), sprawa drenowania k. k. o. Podrozdział pt. „Przyczyny nadmiernego zadłużenia samorządów“ (str. 18), wydaje mi się, że zbyt jednostronnie oświetla to zagadnienie. Nie uwzględnia on mianowicie w rejestrze przyczyn polityki władz centralnych oraz braku koordynacji akcji kredytowania samorządu, przerzucając całą odpowiedzialność na organy samorządowe i częściowo wierzycieli.

Również niektóre dane nie wydają się dostatecznie wyjaśnione. Np. na str. 77 sprawozdanie podaje, że „w chwili obecnej przelewy z przedsiębiorstw stanowią około 30% globalnej sumy wpływów budżetowych gmin miejskich“. Tymczasem według Małego Rocznika Statystycznego wpłaty przedsiębiorstw stanowiły w r. 1935/36 — 16% ogółu dochodów miejskich, a w r. 1936/7 — 13%. Gdyby brać tylko w stosunku do dochodów zwyczajnych, to i tak nie dojdzie się do 30%; w r. 1935/36 stosunek ten wynosił 22%, w r. 1936/7 — 20%.

Wiele szczegółowych zagadnień oświetlono zapewne w referatach, opracowanych w trakcie akcji oddłużeniowej i na podstawie materiałów, dostarczonych przez nie (str. 83). Byłoby bardzo pożądanym, by referaty te mogły być opublikowane; stanowiły by one pożyteczne uzupełnienie Sprawozdania.

S. M.

Edward Arnekker. Ubezpieczenia społeczne zagranicą, Wydawnictwo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1938, str. 63.

Broszura stanowi przegląd najważniejszych urządzeń ubezpieczeń społecznych w państwach europejskich. Przegląd daje zarys porównawczy rodzajów ubezpieczeń i ich ewolucji, ilości ubezpieczonych i stosunku ich do ogółu ludności każdego państwa, mówi o powszechności ubezpieczeń, o różnych ubezpieczeniach zastępczych, dochodach i wydatkach ubezpieczeń, składkach i świadczeniach, obciążeniu, jakie stanowią ubezpieczenia

w gospodarstwie społecznym, o wielkości majątku ubezpieczeń społecznych, o stosunku ich do opieki społecznej, o zadaniach na przyszłość itd. — słowem obejmuje całość życia i działalności tych organizacyj w dzisiejszej Europie.

Obraz całości dokonany w formie bardzo zwartej, w płaszczyźnie porównawczej jest pouczający i celowy wobec małej u nas znajomości zagadnienia ubezpieczeń społecznych. Wydawnictwu zarzucilibyśmy tylko zupełne pominięcie Rosji Sowieckiej oraz brak porównania opisywanych urządzeń z urządzeniami polskimi. Traci na tym przejrzystość książki i domaga się od czytelnika dobrej znajomości zagadnienia w Polsce. Jeszcze jako zarzut postawilibyśmy pominięcie literatury przedmiotu i źródeł, z których korzystał autor.

Krótki zarys zagadnienia, który mamy przed sobą jest niezmierznie bogaty w treść i budzi ogromną ilość skojarzeń i refleksyj. W związku z pracą w każdej niemal dziedzinie nasuwa się potrzeba ogólniejszego omówienia zadań, związania w całość owych rozdrobnionych wiadomości o ubezpieczeniach różnych krajów, wydobywania z tego obrazu tendencji rozwoju instytucji. Przekracza to jednak zakreślone książce ramy. Tutaj na marginesie książki chcielibyśmy z autorem jej rozpocząć spór o zagadnienie organizacji instytucji ubezpieczeń społecznych. Autor zdaje się utożsamiać scalenie ubezpieczeń ze scentralizowaniem ich (str. 55). Niewątpliwie procesy te odbywają się łącznie, ale są różnej jakości i niezależne od siebie: scalenie może powstać przy decentralizacji instytucji ubezpieczeniowych, podobnie jak scentralizowaniu ich nie koniecznie musi towarzyszyć scalenie. Również polityka celów wydaje mi się, że została zbyt ciasno ujęta i nie zawiera całej problematyki tych zagadnień na przyszłość, które przecież dałyby się wysnuć nawet z obrazu autora. Mimo te refleksje i wątpliwości wydaje nam się książka bardzo potrzebna, na czasie, w interesie szerokich kół, interesujących się ubezpieczeniami.

K. K.

Zasady sporządzania planów zabudowania. — Inż. A. Kuncewicz i G. Szymkiewicz, wydane nakładem Związku Miast Polskich, Warszawa 1937, str. 122 + IV.

Kwestia zabudowania osiedli jest jedną z doniosłych, a skomplikowanych przez wszechstronność wchodzących do niej zagadnień. Żywy ruch inwestycyjny, wzmożony zwłaszcza akcją organizowania C. O. P., uaktualnił — zawsze zresztą potrzebną — konieczność kierowania się fachowością przy planowaniu i zakładaniu osiedli. Jeżeli nie chcemy popaść w anarchię przy realizowanym obecnie przerzucaniu pewnych połaci kraju z funkcji rolniczych na przemysłowe, a więc przy prze-

radzaniu się wsi i osad w miasteczka, a tych — w miasta — musimy dostosowywać plany rozbudowy poszczególnych osiedli do ogólnych założeń i potrzeb gospodarczych.

Ze wszech miar dodatnim objawem jest więc fakt ukazywania się publikacyj z tego zakresu. Publikacje takie zapobiegają możliwemu zupełnie faktowi, że mimo istnienia normy prawnej — szczególnie normy treściowo skomplikowanej a objętościowo znacznej — strony zainteresowane o istnieniu jej albo nie wiedzą, albo wiedzą niedokładnie, co w rezultacie przynosi w praktyce wiele niepotrzebnych zadrzań i rozczarowań.

Tu — w omawianym wypadku planowania zabudowy osiedli — przychodzi nam z pomocą wydany nakładem Związku Miast Polskich podręcznik „Zasady sporządzania planów zabudowania“. Książce tej dajemy niecodzienną dla tego rodzaju wydawnictw nazwę „podręcznika“ z tego powodu, że w znakomitym skrócie autorzy zaznajamiają czytelnika w sposób jasny i zrozumiały z normami prawnymi i technicznymi planowania osiedli. Tyle jest w omawianym dziełku materiału fachowego, że nie czujemy się na siłach, w krótkim z konieczności, szkicu recenzyjnym chociażby najogólniej przedstawić całość poruszanych zagadnień i dlatego ograniczamy się do podania tylko schematycznego ujęcia treści.

Na książkę składają się cztery części.

W części pierwszej omówione zostały ogólne podstawy sporządzania planów zabudowania, więc: prawo budowlane z dnia 16 lutego 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 23, poz. 202) znowelizowane ustawą z dnia 14 lipca 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 405), oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1936 r. o sposobie opracowania planów zabudowania.

Część druga przedstawia wytyczne sporządzania planów zabudowania. Mówi więc o rodzajach założeń, ustalonych na podstawie planu zabudowania i o poszczególnych obiektach osiedli, które mogą lub muszą znaleźć miejsce w planie i późniejszej realizacji tego planu. Jest to zwięzłe objaśnienie o koniecznych potrzebach i postulatach, jakie powinny być uwzględniane w projekcie zabudowania zdrowego, gospodarczo racjonalnego i estetycznego miasta.

W części trzeciej poznajemy się z realizowaniem planu zabudowania, a więc z przepisami o wznoszeniu budynków i parcelowaniu terenów w okresie sporządzania tego planu. Wreszcie autorzy podają skutki zatwierdzenia planu dla stron zainteresowanych.

Ostatnia, czwarta część, zawiera postępowanie administracyjno - prawne przy sporządzaniu planów zabudowania. Jako aneks zamieszczone jest w książce, cytowane wyżej, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o sposobie opracowania planów zabudowania.

Z omawianym podręcznikiem poznać się powinni wszyscy ci, którym na sercu leży prawidłowy rozwój miast i osiedli w naszym kraju. Mimo fachowego ujęcia tematu, książka ta i laikowi przyniesie wiele korzyści, poznając go z tendencjami społecznymi i gospodarczymi nowoczesnej urbanistyki. W każdym razie zaznajomienie się z „Zasadami“ niezbędne jest dla stron zainteresowanych, a więc dla budowlanych władz miejskich i dla obecnych, a nawet przyszłych właścicieli nieruchomości. Dzięki znajomości założeń ustawowych uniknie się wielu możliwych błędów, rozczarowań i powikłań, a inicjatywę społeczną i prywatną skieruje się na właściwe tory.

J. W.

„Prawo budowlane i zabudowanie osiedli w nowym brzmieniu“ — Gustawa Szymkiewicza, nakładem własnym, Warszawa 1938, str. 272.

Jest to zbiór przepisów prawa budowlanego, więc nie tylko Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 14 lipca 1936 r., ale i wyjątki ze wszystkich obowiązujących ustaw i rozporządzeń, odnoszących się do prawa budowlanego. Z tytułów dodatkowych ustaw, zamieszczonych w zbiorze, wymienimy przykładowo: nazwy osiedli i numeracja nieruchomości, wyłączenie, hotele i pensjonaty, zakłady kąpielowe, bezpieczeństwo pracy, budynki w portach morskich, lotniska, pomniki, zabytki, wytrzymałość konstrukcji, ochrona lokatorów, wygląd budynków, itd.

Autor miał do pokonania niemałą trudność: przedstawienia całokształtu przepisów przy jednoczesnej dbałości o to aby w powodzi ustaw, pośrednio lub bezpośrednio dotyczących prawa budowlanego, nie zagubić jasności wykładu. Trudność tę autor rozwiązał — naszym zdaniem — doskonale. Układ zbioru jest następujący: najpierw podany został tekst rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, który w przypisach zawiera pewną część łatwiejszych komentarzy. W wypadkach, wymagających szerszego omówienia i nawiązania do innych ustaw lub rozporządzeń, autor odsyła do dodatku, w którym zamieścił wraz z komentarzami teksty odpowiednich norm prawnych. Na końcu książki znajdujemy skorowidz przedmiotowo - alfabetyczny.

Całość jest solidnym wkładem w dziedzinie fachowego udostępnienia przepisów prawnych — zbliża się do ujęcia kodyfikacyjnego. Drugi już, w krótkim czasie, nakład tego pożytecznego zbioru dobrze świadczy o jego aktualności i jakości.

J. W.

Społeczne przyczyny powodzeń i niepowodzeń szkolnych (Prace z pedagogiki społecznej pod redakcją H. Radlińskiej, Wydawnictwo Naukowego Towarzystwa Pedagogicznego, Warszawa 1937, str. 504+IV, Praca zbiorowa).

Ciekawa książka. Autorzy, oświetlając zagadnienie powyższe z różnych stron, charakteryzując wpływy ogromnej ilości czynników na powodzenia i niepowodzenia szkolne, jak gdyby zapomnieli o samorządzie.

Już choćby tylko dla tego pominięcia samorządu, pominięcia tym wyraźniejszego, że czynionego prawdopodobnie nie celowo, a z całego milczącego przekonania mimochodem — byłoby warto zapoznać się z przesłankami społeczników - pedagogów, którzy w dziedzinie realizacji zadań szkoły powszechnej i doksztakającej nie dostrzegają czy nie mogą dostrzec czynnej roli samorządu, który tak znaczny procent swego budżetu przeznaczają na szkolnictwo.

Żmudne, wieloletnie, czynione wszędy i w głąb badania statystyczne autorów ustaliły ponad wszelką wątpliwość „zależność losów indywidualnych od organizacji życia zbiorowego“ i dążenie „do wyrwania się z istniejącego typu stosunków“ (str. 24, H. Radlińska). Mógłby ktoś powiedzieć, że jest to sprawa jasna, ale — niestety — tak często przechodzimy do porządku dziennego nad rzeczami oczywistymi, że jednak dopiero wyważanie drzwi otwartych czyni aktualnym przejście przez nie.

Mówimy o powodzeniach i niepowodzeniach szkolnych. Zbierzmy najpierw przyczyny niepowodzeń.

Najboleśniej powodem faktu, że duży odsetek dzieci nie wypełnia obowiązku szkolnego, jest „odraczanie“. W obecnych warunkach jest ono konieczne, gdyż odczuwamy brak szkół i sił nauczycielskich, więc do szkół przyjmuje się przede wszystkim te dzieci, co do których presumuje się, że będą mogły fizycznie i umysłowo odpowiadać wymaganiom programu. Na pierwszy rzut oka jest to słuszne. Lecz, kto zaprzeczy słuszności uwagi: „Odraczenie obowiązku szkolnego, liczące się z interesem przepelnionej klasy, w której słabsi utrudniają nauczanie — przyczynia się do pogarszania szansy życiowej tych, którzy najbardziej potrzebują pomocy. W rezultacie bowiem poza szkołą pozostają najubożsi. Sposób i rozciągłość wykonywania obowiązku szkolnego przez dzieci są zależne od zabezpieczenia minimum utrzymania oraz minimum oświaty generacji starszej“ (str. 24).

Jest to tym tragiczniejsze, że podobne faktyczne postawienie sprawy nie poprawia niczego, a na dodatek odbiera temu właśnie pokrzywdzonemu materialnie i duchowo dziecku ostatnią może już szansę należytego rozwoju. Oto co mówi wychowawca - społecznik: „Dziecko traci rok pobytu w szkole, czyli możliwość korzystania z wpływów środowiska szerszego, bardziej sprzyjającego rozwojowi, niż jego warunki domowe... Gdy idzie o stan fizyczny, warunki domowe z góry przekreślają jakąkolwiek jego poprawę“ (str. 66).

Ogólnie stoimy już w Polsce na tym poziomie, że powszechne nauczanie przestaje być traktowane jako obowiązek, a po-

czyna być uważane za jedno z kardynalnych praw obywatelskich. Rodzice — choćby sami byli analfabetami — „odroczenie“ uważają za krzywdę. Do głębszego odczucia tej losowej niesprawiedliwości przyczyniają się powody ściśle materialne. Częste są skargi rodziców nieprzyjętych dzieci: „Dziecko uczęszczające do szkoły dostaje obiad, czasem coś z okrycia. Wieczorem chodzi do świetlicy. To, któremu odroczone obowiązek, jest głodne i z powodu braku ubrania skazane na stałe przebywanie w przeludnionym, dusznym, mało lub wcale nieopalonym mieszkaniu“ (str. 65).

Na niewypełnienie w całości obowiązku szkolnego przez znaczną część dzieci wpływa — obok odraczania — drugoroczność. Najczęstszą jej przyczyną bywają warunki domowe dzieci, szczególnie robotniczych i wiejskich. Bieda, zniewalająca do pracy zarobkowej, brud, choroby — płynące z tej biedy i przedwczesnej pracy — czasami niedoceniające potrzeby nauki przez starszych, stawiają dziecko w niemożności wypełnienia programu szkolnego, a szkołę zmuszają do ocen niedostatecznych. W tych warunkach całkowicie korzysta ze szkoły powszechnej (kończy ją) zaledwie 5% dzieci robotniczych, a około 10% dzieci wieśniaczych.

Jest to wynik wprost straszny. Okazuje się, że powszechne nauczanie dla przeszło 90% dzieci jest fikcją. Fikcją tym groźniejszą, że formalnie każdy jest w porządku: i szkoła, która przyjmuje dziecko i dziecko, które chodzi do tej szkoły. Obowiązkowi szkolnemu staje się zadość, ale dziecko nie wykorzystuje szkoły tak, jak należałoby oczekiwać. Przyczyną tego jest z jednej strony odraczanie, z drugiej drugoroczność dzieci: mija wiek szkolny, mija z nim przymus, a pozostają warunki, zmuszające do pracy zarobkowej; dziecko wrasta więc w starsze społeczeństwo. Takie rozstrzygnięcie sprawy nie rozstrzyga niczego, nawet — a może szczególnie — gmatwa finanse, przeważnie samorządowe: „około piątej części budżetu szkół Łodzi, a około czwartej części budżetu przeznaczonego na utrzymanie szkół na Bałutach, są zmarnowane przez drugoroczność“ (str. 123).

Oto z takiej rzeczywistości, z prawdziwej otehlani krzywdy dziecka, która jest w konsekwencji i krzywdą społeczeństwa — autorzy potrafią wysnuć ciepłe promyki nadziei i światła, które idzie z ciemności. Bo jednak te dzieci w 5% kończą szkołę, a kończą ją w warunkach, które są ciężkie. Cytujemy bez komentarzy: „Na Bałutach w Łodzi z dzieci chodzących do szkół powszechnych 10,8% frendzluje chustki, 36% pracuje u krawców, inni robią torebki papierowe, słomianki, szpulki, szale, pracują u kamaszników, ogrodników, pomagają rodzicom w warstwie, 6% jest w służbie, 12% nosi paczki dorywczo“ (str. 97).

To samo na Woli. „O swej pracy zarobkowej mówi 86 dzieci w wieku szkolnym (68,8% zbadanych)... 18 dzieci ośmio — jedenastoletnich mówi o drobnych zarobkach za odnoszenie pa-

czek, kartofli, bielizny do magła itp. Zarobki wahają się od 5 do 50 gr przy jednej dorywczej „okazji“. Na zajęcia sezonowe, krótsze, dzieci 10 — 14 letnich składa się sprzedawanie wianków, chorągiewek, cukierków w dniu zadusznego i odpustowego (12 dzieci), pomoc matce w praniu „u ludzi“ (2 dziewczynki). Czysty zysk dziecka w okresie Zaduszek wynosił 5 — 15 złotych, okupionych conajmniej dziesięciodniowym opuszczeniem szkoły... Prace stałe zatrudniają 42 dzieci. U ogrodników pracuje 9 dzieci. 8 dzieci (11 — 14 letnich) podaje jako zarobek mycie i sprzątanie „u ludzi“. 5 dzieci zarabia noszeniem wody — zarobek dzienny wynosi 20 do 40 groszy... Kiedy zaczyna się sezon w cegielni, dzieci dostają robotę przy kantowaniu cegieł... Chłopiec 13 letni pracował u kowala... sprzątanie i podlewanie grobów — zajęcie bardzo rozpowszechnione wśród dzieci Woli — zarabkuje w ten sposób 8 dzieci 11 — 14 letnich... Poza tym bywają zajęcia, do których dziecko się nie przyznaje, jak np. handel uliczny, podwórzowy, żebranina“ (str. 193 — 195).

I tak idzie opowieść o bohaterstwie dzieci z Ochoty, Woli i tych najbiedniejszych bezdomnych z Annapola i tamtych ze wsi podlaskiej i z powiatu warszawskiego i dziewcząt ze szkół zawodowych. Z cyfr, wynurzeń i wywiadów dowiadujemy się o wielkich charakterach naszych najmłodszych, którzy mimo takich warunków kończą szkoły, wrastają w społeczeństwo, szukając sobie i innym lepszą dolę. Ci maleńcy ubodzy toczą upartą walkę z warunkami bytu, z własną wygodą albo lenistwem, niekiedy z najbliższym otoczeniem.

Książka ta wprowadza nas w światy może nie nowe, ale oświecla je od wewnątrz, gdy dotychczas staliśmy z boku i tyle jeno mieliśmy światła, ile z sobą przynieśliśmy. Z tej książki, opartej na doskonale opracowanych danych statystycznych, a przepełnionej głęboką treścią i troską o młode pokolenia, rodzi się moc niebywała nowych myśli, nowych spojrzeń na cały szereg spraw.

Przedewszystkim uświadamiamy sobie tę prawdę, że z nadto może wiele spraw i rzeczy załatwia się tylko formalnie. Pomijamy fakt zależności wzajemnej wszystkich dziedzin życia. Za dużo zagadnień rozwiązywanych jest fragmentarycznie. Właśnie samorząd jest powołany do scalania, do łącznego traktowania zagadnień i z tych powodów dla samorządowca omawiane dzieło może przynieść specjalnie dużą korzyść. Na przykładzie szkół zorientujemy się doskonale, że nie ma pracy, nie ma odcinka pracy, który poprawiony, ulepszony, nie odbiłby się dodatnio na całości. Zrozumienie tego dopomoże wszystkim do łatwiejszego i ofiarniejszego spełniania obowiązków społecznych.

Istotnie wielka prawda kryje się w określeniu H. Radlińskiej (str. 429): „Dzieciństwo jest nie tylko okresem swobodnego ćwiczenia sił, radosnego poznawania świata, lecz daje star-

szym uczestnikom pokolenia szczęście śledzenia odrodzeń i pielęgnowania rozwoju. Młodość odnawia nie tylko dla siebie, lecz również dla społeczeństwa wzloty ku najwyższym ideałom, ku którym nie mogą wznieść się skrzydła obciążone odpowiedzialnością i troską dnia dzisiejszego". J. W.

Nauczyciele w liczbach. Ludność, cechy osobowe, zatrudnienie, uposażenie. 1935/1936. Wyd. Min. W. R. i O. P. Praca referatu statystycznego pod redakcją dra Mariana Falskiego, Warszawa 1938, str. 193+XI nlb.

Publikacje referatu statystycznego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego mają już swoje dobre zasłużone stanowisko w polskim piśmiennictwie. Wydanie nowego tomu opracowań statystycznych, wychodzących pod redakcją dra M. Falskiego, staje się zawyczaj bodźcem do dyskusji na łamach prasy codziennej i fachowej. Pomimo bowiem bardzo specjalnego charakteru prac, publikowanych przez referat statystyczny Min. W. R. i O. P., zainteresowanie nimi bynajmniej nie ogranicza się do kręgu specjalistów w sprawach szkolnych.

Spotykamy się tutaj z bardzo dodatnim, a dosyć niestety rzadkim, zjawiskiem w naszej administracji. Specjalny referat statystyczny, utworzony w pewnym resorcie, pracuje we właściwym kierunku: nie dubluje on bowiem opracowań centralnej instytucji statystycznej, jaką jest Główny Urząd Statystyczny (co niekiedy dzieje się w niektórych innych resortach), lecz dąży do głębszego i wszechstronniejszego przepracowywania zagadnień, przekraczających możliwości i zadania G. U. S., zachowując przy tym współpracę z Urzędem w zakresie techniki statystycznej.

Sprawy, oświeclane w omawianych opracowaniach, nie mogą nie interesować ludzi, pracujących w samorządzie terytorialnym, chociaż publikacja, której ukazanie się sygnalizujemy, jest jedną z tych, które może mniej bezpośrednio dotyczyć kwestii, związanych z gospodarką samorządową.

Sprawa wyposażania szkół w odpowiedni personel nauczycielski pozostaje, jak wiadomo, w kompetencji czynników państwowych. Nie jest jednak dla samorządu obojętny sposób wywiązywania się państwa z tych obowiązków. Poważne wkłady, jakie rokrocznie czynią związki samorządowe w rzeczowe wyposażenie naszego szkolnictwa, mogą dać tylko wówczas dobre rezultaty, gdy sprawa personelu nauczycielskiego będzie odpowiednio rozwiązana. W pierwszym rzędzie obchodzi nas tutaj personel nauczycielski publicznych szkół powszechnych.

Omawiana publikacja, w przeciwieństwie do większości poprzednich, ogranicza się wyłącznie do podania materiału cyfrowego, zaopatrzonego w informacyjny wstęp, wyjaśniający jedynie metodę opracowywania materiału. Brak oceny wyników przeprowadzonych badań będzie zapewne jedną z przyczyn,

utrudniających szerszemu ogółowi zapoznanie się z ciekawym materiałem liczbowym, zawartym w omawianym wydawnictwie.

Przeszło 100-tysięczna masa nauczycielska została zbadana wszechstronnie i szczegółowo. Zbadano nie tylko jej cechy „urzędnicze“, lecz uwzględniono również „ludzkie“ cechy tej może najbardziej zindywidualizowanej masy pracowniczej. Nie ma bowiem tutaj, jak we wszystkich innych grupach urzędniczych, podziału na element wykonawczy i twórczy. Każda jednostka z tych tysięcy — to pracownik twórczy, który według własnego sumienia i możliwości kształtuje dziesiątki dziecięcych umysłów i dusz.

Omówiono więc nie tylko takie cechy, jak: wiek i płeć, stan cywilny, stanowisko i charakter służbowy, wykształcenie i rodzaj udzielanej nauki, język ojczysty i wyznanie, lecz poświęcono wiele miejsca również takim sprawom, jak stan rodzinny nauczyciela, miejsce jego urodzenia i miejsce jego pracy, obciążenie pracą i uposażenie. Omówiono wreszcie rok rozpoczęcia pracy i kwestie kwalifikacji i awansów. Wszystkie te sprawy zostały oświetlone dla wszystkich typów szkolnictwa i w skali ogólnopolskiej. Niektóre z wyżej wymienionych kwestii znalazły bardziej szczegółowe opracowanie w danych wojewódzkich i powiatowych.

Dla nas najbardziej interesujące są cechy grupy nauczycieli szkół powszechnych. Grupa ta stanowi zresztą około 80% ogólnej liczby nauczycieli przedmiotów świeckich. Większość w tej grupie stanowią kobiety (55%). Trzy czwarte nauczycieli szkół powszechnych, to element młody w wieku od lat 25 do 40, a więc najbardziej produktywny. Procent pracowników w wieku powyżej lat 40 jest dużo mniejszy (około 20%) wśród nauczycielstwa, aniżeli wśród ogólnej liczby pracowników umysłowych (około 26%). Świadczy to o gruntownym odmłodzeniu kadr naszego nauczycielstwa, jest jednak również dowodem, że bardzo ciężka jest praca, która człowieka, będącego jeszcze w sile wieku, zmusza do opuszczenia swego zawodu. Przypuszczenia te potwierdzają dane o przeciętnej tygodniowej liczbie godzin pracy nauczyciela szkoły powszechnej. Najwięcej obciążony jest nauczyciel wiejskiej szkoły, który obowiązany jest do pracy 30,4 godz. tygodniowo. Jest to oczywiście tylko formalne, a nie faktyczne obciążenie nauczyciela. Dodać należałoby tu jeszcze pracę w zakresie oświaty pozaszkolnej, w najrozmaitszych organizacjach społecznych, współpracę z rodzicami, samorządem itp. Do wszystkich tych czynności nauczyciel jest przecież, może nie formalnie, ale faktycznie obowiązany. Tymczasem za cały ten trud przeciętne uposażenie nauczyciela wiejskiego w Polsce wynosi 187 zł brutto, nauczyciela w mieście — 213 zł. A przecież znaczny procent nauczycieli, to ludzie obciążeni rodzinami i dziećmi, zmuszeni do licznych wydatków na utrzymanie poziomu

maturalnego i umysłowego swego i swojej rodziny w sposób, mający stać się przykładem dla danego środowiska.

Omawiana publikacja nie daje nam, niestety, możliwości zbadania rozwoju sytuacji nauczycielstwa polskiego na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat, lub choćby porównania stanu obecnego ze stanem sprzed kilku lat. Ankietowy charakter opracowania nie pozwalał na takie zestawienie. Szkoda tym większa, że kierunek ewolucji, panujący w zakresie tych stosunków, jest sprawą tutaj może najistotniejszą.

Z. W.

Oryŋżyna Janina — Przemysł ludowy w Polsce — Nakładem tygodnika „Polska Gospodarcza“. Warszawa 1938, str. 272.

W obszernej i interesującej tej książce znajdujemy przegląd całego kompleksu spraw, dotyczącego przemysłu ludowego, jego rozwoju, rozrostu, zasięgu, zbytu i organizacji. Uwzględnione zostały również kwestie z pogranicza przemysłu ludowego, sztuki ludowej i chałupnictwa, wszystko sprawy niezłatwione jeszcze ostatecznie ustawodawczo, a wymagające dyskusji i oświeślenia.

Książka p. Oryŋżyny dzieli się na 4 części, poprzedzone obszernym wstępem, omawiającym: a) zwrot ku przemysłowi ludowemu, b) co to jest przemysł ludowy i c) dynamikę przemysłu ludowego. Jakkolwiek zagadnienia przemysłu ludowego nie wychodzą ze stadium dyskusji i sama definicja zarówno pod względem prawnym jak gospodarczym nastrocza poważne wątpliwości, których właściwie nigdzie definitywnie nie rozstrzygnięto, niewątpliwym pozostanie fakt ciągłej ewolucji przemysłu ludowego ku nowym formom, a nawet — ku zdumieniu, wyznawców pewnych teorii — reinkarnuje się, powraca na tereny, które dawno opuścił, przetwarza się pod wpływem nowych wy-mogów gospodarczych, ocalając swą treść wewnętrzną, mianowicie główne motywy kultury ludowej.

Autorka pisze:

„W miarę, jak cywilizacja miejska przenika do wsi — przemysł ludowy cofa się w zapadłe mniej dostępne dla komunikacji zakątki. Mamy jeszcze w Polsce wiele skarbnic tradycyjnej ludowej kultury, rynek wiejski jest bowiem oporny na ataki przemysłu fabrycznego. Długotrwały kryzys i bieda wsi, która nie jest tylko zjawiskiem przejściowym, podtrzymują wytwórczość wsi na własne potrzeby, przeważnie jest to raczej samowystarczalność gromady niż rodziny. I w jednym i drugim wypadku pomnaża ona pracę dobrobyt wiejski, uczy radzić sobie prawie bez grosza, zapobiega marnotrawieniu czasu i wciąż przybywających sił roboczych.

Klasyczny przemysł ludowy wytwarza na potrzeby wsi, jednakże dalszy jego rozwój wypycha wyroby wsi do miast. Przy zastraszającym ubóstwie wsi pojawia się konieczność spieniężenia tej pracy, przeznaczonej dotychczas dla domu i sąsiadów.

Powstrzymuje to naturalny proces zaniku przemysłu ludowego na korzyść rzemiosł i fabryk, jednocześnie jednak zmienia coraz istotniej jego organizację, przeobrażając go w chałupnictwo.

Istnieje ciągły ruch w tej dziedzinie: tkaczki wiejskie musiały się niegdyś uczyć kunsztu od rzemieślników, aby tkać dla siebie, dzisiaj — przeistaczają się one z wolna w chałupniczki, a niektóre wsie stają się ośrodkami wytwórczości, pracującej wyłącznie dla miast. Wprowadza to zasadnicze przemiany w ich wytworach, tak samo jak w organizacji ich pracy.

Poza tym — obok panujących tradycji — istnieje w przemyśle ludowym również wewnętrzny mus twórczy. Nieraz tworzą artyści, obdarzeni wybitnymi talentami, a zbiorowość jak echo powtarza ich pomysły. Zjawiają się mody i szkoły dowodzące, że sztuka ludowa jeszcze żyje, mają one swoje indywidualne warianty — mimo zbiorowej korektywy, która udoskonala te ornamenty. Poszczególne regiony i wsi stwarzają nowe techniki i motywy lub zapożyczają wzory od sąsiadów.

Nowe mody pod wpływem przemian cywilizacyjnych ztracają cechy dawnych czasów: brak pośpiechu, „rozagę i pomysłenie“, a z nią — precyzję, umiar, mistrzowstwo, zastępuje je większa skala środków technicznych, bogactwo i przeładowanie barw i ornamentów — cecha dekadencji. Jednocześnie wraz z nowymi sposobami technicznymi z nowymi surowcami zjawiają się nie tylko nowe motywy, ale i nieużywane dotąd wytwory“.

Tak charakteryzuje p. Oryńczyna to najważniejsze dla charakterystyki obecnego stanu przemysłu ludowego zjawisko, które określa jako dynamizm przemysłu ludowego. Potem przechodzi do szczegółowej analizy poszczególnych działów przemysłu ludowego, w czym wykazuje zarówno wielkie znanstwo przedmiotu, jak umiejętność posługiwania się wielkim materiałem. Główna część książki nosi tytuł: Gałęzie przemysłu ludowego i omawia po kolei: tkacwo, hafciarstwo, koronkarstwo, garncarstwo, przemysły drzewne, przemysł skórzany, mosiężnictwo i wyrób drobnych przedmiotów obrzędowych. Każda gałąź przemysłu omówiona też jest dokładnie, mianowicie autorka bada zasięg przemysłu, jego technikę i surowce, używane przy wytwórczości przemysłowej. W drobnych podrozdziałach dowiadujemy się o zarobkach pracowników, o typach regionalnych. Ta część rozważań p. Oryńczyny wypełnia prawie 150 stron, a więc 3/5 całej książki. Rozdział ten stanowi wyciąg naszej wiedzy o stanie faktycznym przemysłu ludowego, którego zasięgu i zasadniczych właściwości z najrozmaitszych powodów, dzisiaj już prawie nieaktualnych, prawie nie znano, aczkolwiek Polska była krajem, w którym ze znaczenia przemysłu dla kultury ludowej dobrze zdawano sobie sprawę.

Następny rozdział książki traktuje o popieraniu przemysłu ludowego zagranicą. Rozdział ten zwięzły, zawiera wiele ciekawych informacji, uprzytamniając, że odrębność przemysłu ludo-

wego jest jego siłą i warunkiem istnienia. Dlatego też wszystkie kraje, poważnie a intensywnie zajmując się przemysłem ludowym, stwarzały specyficzne formy popierania go u siebie, formy, które gdzie indziej nie są do naśladowania. Pod tym względem kraje europejskie według autorki podzielić można na dwie grupy: do pierwszej należą kraje, w których popierano przemysł ludowy tymi samymi metodami, co rzemiosło i chałupnictwo i te państwa zatraciły przemysł ludowy lub przekształciły go w wytwórczość innego rodzaju, do drugiej grupy należą kraje, otaczające szczególną opieką produkcję o charakterze sztuki ludowej. Polska przedrozbiorowa zajmowała się tym problemem, a nawet eksperymentowała w tym zakresie. Autorka podaje dość szczegółowo dzieje wszystkich organizacji popierania przemysłu ludowego w Polsce oraz ich doświadczenia i wyniki, uzyskane w prowadzonej przez nie pracy. Dawna Galicja prowadziła agendy przemysłu ludowego i zajmowała się nim dość szeroko, aż w niespodziewanej a nad wszelki wyraz wybitnej inicjatorskiej pracy Witkiewicza i Matlakowskiego, potem Warchałowskiego i innych uformułowala nową podstawę dla wszelkich prac w tym kierunku. Tkactwo, koszykarstwo i ceramika szły także swoją drogą, świadcząc o rosnącym zrozumieniu dla wartości przemysłu ludowego. W b. Kongresówce z akcją popierania przemysłu ludowego nazwiska swoje związali dwaj działacze M. Malinowski, a przede wszystkim dr Benni, działacz w najlepszym stylu, któremu przemysł ludowy w b. Kongresówce przedwojennej najwięcej zawdzięcza.

Nie będziemy streszczali tych rozdziałów pracy p. Orynżyny, w których jest mowa o przemyśle ludowym w odrodzonym Państwie w dzisiejszej jego postaci. Pamiętamy wszyscy najrozszybsze nieraz bardzo ciekawe próby spopularyzowania go. Po między próbami tymi najpocześniejsze miejsce zajmuje udział Towarzystw Popierania Przemysłu Ludowego w Powszechnej Wystawie Krajowej w Poznaniu. Zgromadzono wówczas na jednym miejscu największą ilość eksponatów, widzieliśmy największy z pokazów przemysłu ludowego w Polsce. Był to pokaz ważny i jedyny w swoim rodzaju. Eksponaty zbierane przez Komisarza tego działu na Wystawie zostały przejęte i użytkowane przez Muzeum Etnograficzne w Warszawie, ale część ich z braku miejsca spoczywa jeszcze w skrzyniach. Impuls, dany jednak przez te rozpoznawcze raczej prace, trwa nadal i o przemyśle ludowym mówi się dalej i to z akcentami coraz wyraźniej fachowymi. Najrozszybsze towarzystwa, powstające na prowincji, inicjatywy handlowe i poczynania dyletanckie skupiają się wreszcie w Centrali bazarów przemysłu ludowego, co uważać można za znak logicznego ustosunkowania się do zadań, jakie czekają wszystkich, którzy racjonalnie chcą popierać przemysł ludowy tym bardziej, że istnieje fundacyjny gmach na Tamce w Warszawie, który doskonale pomieściłby i muzeum etnografi-

czne i sklep zjednoczonych bazarów i wreszcie sale odczytowe; w ten sposób gmach stanowiłby wielką imponującą całość, którą niewątpliwie zwiedzanoby, jako jedną z osobliwości stolicy.

Jeśli chodzi zaś o zbyt produkcji przemysłu ludowego w miastach, to zarówno wzmożenie szybkiej i sprawnej obsługi, poprawa jakości i wykończenia wyrobów przemysłu ludowego, propaganda, praca w zakresie surowca, a nade wszystko zasilenie kapitałów obrotowych na skup i zbyt muszą być spotęgowane, jeśli mamy doprowadzić do eksportu artykułów przemysłu ludowego. Dopiero opanowanie rynku wewnętrznego umożliwi eksport zagraniczny, co jest przedsięwzięciem zarówno trudnym, jak bardzo wdzięcznym, lecz wszystkie dotąd próby w tym zakresie, jak otwarcie przyznać należy, kończyły się fiaskiem.

Wiadomo, że przemysłu ludowego nie da się oddzielić od sztuki ludowej, z którą się zazębia i krzyżuje. Regulacja i normalizacja sprawy przemysłu ludowego przyczyni się bez żadnej wątpliwości do posunięcia naprzód także sprawy ochrony sztuki ludowej, która wymaga specjalnego oddziaływania i wzajem oddziałuje na przemysł ludowy, otwierając przed nim nowe perspektywy i mobilizując w jego obronie opinię sfer artystycznie uświadomionych i umiejących walczyć w obronie kultury, jej samorodności i powszechności. Miarą znaczenia tej kwestii jest także bardzo interesująco opracowany rozdział w książce p. Oryńczyny „Ideologie popierania sztuki ludowej“, gdzie oprócz mnóstwa nowych informacji mamy także dokładnie scharakteryzowane sposoby dawnego i nowego odnoszenia się do sztuki ludowej i dość ściśle odgraniczenie kompetencji w tej dziedzinie, co można osiągnąć tylko dzięki wyjątkowemu znanstwu przedmiotu.

P. Oryńczyna, autorka tej dużej i pięknie przez „Polskę Gospodarczą“ wydanej książki, swą przedmowę zaczęła od stwierdzenia, że nie ma ona charakteru pracy naukowej. Oczywiście niktby nawet takich wymagań stawiać nie mógł w obecnym stadium rozwoju przemysłu ludowego i prac dopiero nad nim zapoczątkowanych. Nie mając jednak charakteru wyczerpującego, książka p. Oryńczyny jest bardzo żywym i celowo zestawionym przeglądem zagadnień i spraw przemysłu ludowego, zestawieniem informacji encyklopedycznym. Cechuje ją fachowość, dokładne życie się z przedmiotem i nabyta umiejętność wyłuskania z materiałów, które w ciągu lat napłynęły dużą falą do Ministerstwa Przemysłu i Handlu, rzeczy i zjawisk najważniejszych i najbardziej charakterystycznych. Nie można ominąć zasługi tak wydawnictwa, jak choćby firmy tłoczącej klisze, które po raz pierwszy oddały szereg wzorów tkackich i hafciarskich, wprowadzając czytelnika od razu w ten szczególny świat wyobraźni ludowej, stanowiącej o nieprzemijającym uroku przemysłu ludowego dla wszystkich, którzy z nim się zetknęli.

L. R.

BIBLIOGRAFIA

Książki polskie.

Ajnenkiel Eugeniusz — Powstanie, rozwój i działalność Związku Pracowników Komunalnych i Instytucyj Użyteczności Publicznej w Polsce, Oddział I w Łodzi w latach 1918 — 1938 oraz sprawozdanie Zarządu Związku za rok 1937 (opracowane przez kierownictwo Biura Związkowego). Łódź, 1938. Nakł. Zw. Prac. Kom. i Inst. Użyt. Publ. w Polsce, str. 1 nlb. + III + 73.

Altenberg M. i Kozłowski S. — Działalność elektryfikacyjna m. Lwowa. Warszawa, 1937, str. 19.

Bernadzikiewicz Tadeusz Dr — Koncern państwowy w Polsce. Warszawa, 1938, Tow. Wyd. Młodych Prawników i Ekonomistów, str. 112.

Biuletyn Komisji Studiów Ligi Popierania Turystyki. — T. 2. Kraków, 1938, Liga Popierania Turystyki, str. 289 + 1 nlb. Zawiera: Stanisław Leszczycki — Region Podhala. Podstawy geograficzno-gospodarcze planu regionalnego.

Bloch Józef. — Kodeks pracy. Uzupełnienie 1936 — 1938. Ustawy, rozporządzenia, dekrety. Orzecznictwo. Komentarz. Warszawa, 1938, Gebethner i Wolff, str. VI + 2 nlb. + 358 + 1 nlb.

Bogolubówna Ksana. — Przemysł ludowy i chałupnictwo jako jedna z dróg wzbogacenia życia społecznego wsi. Krzemieniec, 1938, B-ka „Życia Krzemienieckiego“ nr 2, str. 17.

Borkiewicz Seweryn i Linowski Zygmunt Inż. — Monografia historyczna i gospodarza powiatu jędrzejowskiego. Kielce, 1937, Związek Ziemian w Jędrzejowie, str. 406.

Bronikowski Wiktor Dr. — Szkoła Rolnicza Mieczysławów. 25 lat pracy (1912 — 1936). Z przedmową dyr. Stanisława Dobrowolskiego. Warszawa, 1938, Nakł. Państw. Instytut Nauk. Gosp. Wiejskiego, str. XVI + 270.

Branny Franciszek. — Opieka nad dziećmi w rodzinach zastępczych. (Regulaminy — Instrukcje). Warszawa, 1938, Związek Powiatów R. P. str. 31 + 1 nlb.

Celarski Z. S. Inż. arch. — Zabudowa osad na tle reformy rolnej w Polsce. Warszawa, 1938, Towarzystwo Oświaty Rolniczej, str. 66.

Curzytek Jan Inż. — Położenie gospodarstw włościańskich w 1936/37 r. Komunikat Wydziału Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich na podstawie tymczasowych danych z rachunkowości rolniczej. Warszawa, 1938, Państw. Inst. Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach, str. 2 nlb. + 30.

Czarnecki P. — Wodociągi i kanalizacja, drogi we Włocławku. Włocławek, 1937, Zarząd Miejski, str. 130.

Czarnocki Stefan. — Potrzeby wsi a samorząd. Krzemieniec, 1938, B-ka „Życia Krzemienieckiego“ nr 1, str. 2 nlb. + 33.

Dąbrowska Maria. — Ręce w uścisku. Rzec o spółdzielczości. Warszawa, 1938, Mortkowicz — Tow. Wydawnicze, str. 4 nlb. + 118 + 1 nlb.

Dąbrowski K. Inż., Radziejowska W., Kobylński Z. Inż. — Prace zespołowe wsi. I. Organizacja wsi i gospodarstw. II. Koła gospodyń wiejskich. III. Przysposobienie rolnicze. W-wa, 1938, Tow. Ośw. Rolniczej.

Drewnowski Jan. — Próba ogólnej teorii gospodarki planowej. Warszawa, 1938. Odb. z „Ekonomisty“, 1937, t. 4, 1938, t. 1, str. 50.

Drugi powszechny spis ludności z dn. 9.XII. 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe. Woj. tarnopolskie, str. XXVII + 2 nlb. + 300. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, Seria C, zesz. 78).

Duda-Dziewierz Krystyna. — Wieś małopolska a emigracja amerykańska (Studium wsi Babica powiatu rzeszowskiego). Warszawa — Poznań, 1938, Polski Instytut Socjologiczny, str. 152.

Dziesięciolecie Studium Administracji Komunalnej. (Kursów Administracji Komunalnej) przy Wydziale praw i nauk ekonomiczno-społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie (1927—1937). Warszawa, 1937.

Fularski Mieczysław. — Aktualne problemy turystyki zagranicznej. Warszawa, 1938, Prace Studium Turyzmu Uniwersytetu Jagiellońskiego, t. 6, str. 127.

Głębiński Stanisław. — Skarbowość samorządowa w Polsce i potrzeba jej reformy. Bielsko, 1938. Nakł. Zarządu Okr. Stronnictwa Narodowego w Bielsku, str. 30.

Hołub M. — Ustawa samorządowa t. II. Gmina wiejska i gromada. Rohatyn, 1937, Biblioteka Ustaw Gminnych.

Instrukcje o świadczeniach w naturze, obowiązujące na terenie powiatu garwolińskiego. Garwolin, 1937, Wydział Powiatowy. Zarząd Drogowy, str. 71.

Janiczek Józef. — Samorządowe powiatowe centrale biblieczne w roku szkolnym 1936/37. Warszawa, 1938, str. 30 + 1 nlb. Odb. „Bibliotekarz“, nr 11—12, r. 1937/38.

Jaroszyński Maurycy (Zdzisław). — Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych. Warszawa, 1938, Samorządowy Instytut Wydawniczy, str. 18. Odb. z Samorządu Terytorialnego, zesz. 3—4, 1937 r.

Kacprzak Marcin Dr. — Czyste powietrze w izbie. (Warszawa, 1938). Nakł. Zarządu Głównego P. C. K., str. 23 + 1 nlb.

Kacprzak Marcin Dr. — Zdrowie w chacie wiejskiej. Wyd. 4. Warszawa, 1937. Centr. Komisja do Spraw Młodzieży Wiejskiej przy Zw. Izbi Organizacji Rolniczych, str. 105 + 2 nlb. + tabl. 1.

Karczewski Zdzisław. — Lisków, dzieje jednej wsi polskiej. Warszawa, 1937, str. 147.

Każmierczak Jan Prof. — Rawicz — gród Przyjemskich. Historyczny rys powstania i rozwoju miasta 1638 — 1938. Warszawa, 1938. Nakł. Instytutu Kultury Historycznej, str. 61 + 3 nlb. + tabl. 10.

Kiciarski M. — Działalność ośrodków zdrowia w pow. olkuskim. Warszawa, 1937, Biblioteka Polska, str. 14.

Kilarski Jan. — Przewodnik po Wielkopolsce. Podręcznik dla turysty — krajoznawcy. Z 91 ilustr., 6 planami i 3 mapami. Poznań, 1938. Związek Popierania Turystyki w Poznaniu, str. LXI + 4 nlb. + 338 + 3 mapy.

Klonowicki Wit. — Strona w postępowaniu administracyjnym. Lublin, 1938, Tow. Nauk. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, str. 5 nlb. + 224.

Kluźniak Stanisław. — Urbanizm. — Warszawa, 1937, nakład autora, str. VI + 427. Subsyd. przez Społ. Zrzesz. Inżynierów.

Kodeks zobowiązań. — Warszawa, 1938. Wyd. Ministerstwa Sprawiedliwości, str. 286.

Kuncewicz Adam Inż. — Planowanie regionalne, sprawy budowlane a ochrona przyrody. (Kraków, 1938), str. 18—28. Nadb. Ochrona Przyrody. R. 17. 1937.

Kwiatkowski Eugeniusz Inż. — Obraz gospodarstwa Polski w roku 1937. Przemówienia wygłoszone w Sejmie w dn. 1 grudnia 1937 r. Warszawa, 1937. Nakł. „Polski Gospodarczej“, str. 74.

Langrod Jerzy Stefan Prof. Dr. — Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej. Kraków, 1938, Księgarnia Pow-szechna, str. VIII + 266 + 1 nlb.

Lassotówna Zofia. — Opodatkowanie rodziny w Polsce. Lublin, 1937. Tow. Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, str. 60 + 1 nlb.

Lenart Piotr. — Bilanse i budżet przedsiębiorstw komunalnych przystosowane do zasad księgowości podwójnej handlowej. 1938. Czcionkami Drukarni Spółkowej w Kościanie, str. 32.

Leszczycki Stanisław. — Region Podhala. Podstawy geograficzno-gospodarcze planu regionalnego. Kraków, 1938. Prace Inst. Geograf. Un. Jagiel. z. 20, str. 285 + 1 nlb.

Leszczycki Stanisław. — Ruch uzdrowiskowo - letniskowy w Polsce. Kraków, 1938. Z zas. Wyd. Tur. Min. Kom. Komunikaty Studium Turystyki Un. Jag. zesz. 8, str. 11 + 1 nlb.

Oddłużenie samorządu terytorialnego. — Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Warszawa, 1937, str. 142.

Olszewicz Bolesław Doc. — Obraz Polski dzisiejszej. Fakty, cyfry, tablice. Warszawa, 1938. Wyd. M. Arcta, str. 6 nlb. + 265 + 1 nlb. + tabele 3 + mapy 2.

Opisy gospodarowania w gospodarstwach karłowatych. (1. Męskie. 2. Kobięce). — Warszawa, 1938. Z zas. Związku Izby i Organizacji Rolniczych R. P. Nakł. Państw. Instytutu Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach, str. 8 nlb. + 291.

Orlikowski St. Inż. — Aktualne zagadnienia kredytu rolnego. Warszawa, 1938, str. 43, Towarzystwo Oświaty Rolniczej.

Orłowicz Mieczysław. — Podział Karpat Polskich na grupy górskie z punktu widzenia turystycznego. Kraków, 1938. Komunikaty Studium Turystyki Uniw. Jagiell., zesz. 4, str. 29 + 1 nlb. + 1 mapa.

Orłowicz Mieczysław Dr. — Statystyka turystyczna w Austrii. Kraków, 1938, Z zas. Wyd. Turyst. Min. Komunikacji, Komunikaty Studium Turystyki Uniwersytetu Jagiell., zesz. 10.

O społeczne budownictwo mieszkaniowe. — Warszawa, 1938. Nakł. Zarządu Gł. T. U. R., str. 47 + 1 nlb.

Patkowski Aleksander. — Sandomierskie. Góry świętokrzyskie. (Z przedm. v.-premiera E. Kwiatkowskiego). Poznań (1938). Cykl. „Cuda Polski“. R. Wegner. — Wydawnictwo Polskie, str. 4 nlb. + 238 + 1 nlb. + mapa 1.

Piaścik Franciszek Inż. arch. — Przykładowe projekty zagród wiejskich. (Dla gospodarstw od 2 do 15 ha) wraz z wykazami najważniejszych materiałów budowlanych, opisem projektów i wskazówkami technicznymi) w opracowaniu i przygotowaniu materiałów do druku brali udział: inż. arch. Ciolek Gerard, Rekosz Jan, Zakrzewski Romuald. Warszawa, 1938. Nakł. „Książnica dla Rolników“, str. 16 + 3 nlb. + mapa 1, tablic 25.

Podwiński St. i Typiak P. — Przewodnik dla sołtysów i radnych gromadzkich na 1938 r. Warszawa, 1938. Związek Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P., str. 224.

Popławski Jan L. — O naprawę samorządu gminnego.

Jan L. Popławski o samorządzie. Warszawa, 1938. Wyd. Wyd. Samorz. Zarz. Gł. Str. Narod., str. 34.

Projekt ustawy o samorządzie m. st. Warszawy. — Warszawa, 1937. Rada Miejska, str. 16.

Radwan J. Inż. — Zagadnienie scalenia gospodarstw wiejskich w Polsce. Warszawa, 1938. Tow. Oświaty Rolniczej, str. 32.

Rapacki Marian. — Spółdzielczość spożywców na wsi. Warszawa, 1938. „Społem“, Zw. Spółdzielni Spożywców R. P., str. 47 + 1 nlb.

Roman Antoni. — Wstęp do nauk ekonomicznych. Referat, wygłoszony w dniu 28.III.1938 r. w Stowarzyszeniu Elektryków Polskich. Warszawa, 1938. Nakł. tyg. „Polska Gospodarcza“, str. 41 + 1 nlb.

Ruch budowlany w miastach 1935 i 1936. — Warszawa, 1938. Główny Urząd Statystyczny. Seria C, zesz. 80, str. XI + 1 nlb. + 15.

Rühle Edward. — Zagadnienia gospodarcze ziem wschodnich. Warszawa, 1938. Wyd. Zarz. Głównego Tow. Rozwoju Ziem Wschodnich.

Rybiński Paweł. — O badaniu socjograficznym śląska. Katowice, 1938. Instytut Śląski, str. 42.

Rzeczywistość gospodarcza Polski i zamierzenia ku poprawie. — 22 tablice plast. oprac. i wyd. nakł. Muzeum Techniki i Przemysłu. Warszawa, 1938.

Schneider Józef. — Handel m. Zamościa. (Monografia gospodarcza). Zamość, 1938, str. 5 nlb. + 40 + tabel 6.

Skokowska-Rudolfowa M. Dr. — Ustawa o zwalczaniu gruźlicy. Warszawa, 1938, str. 25. Odb. „Lekarz Polski“ 1938, nr 1.

Sozański R. — Zagadnienia gospodarcze wsi polskiej. Lwów (1938). Wyd. Księg. St. Malinowskiego, str. 39 + 1 nlb.

Sprawa mieszkaniowa w Polsce. — Warszawa, 1938. Nakł. Warsz. Spółdzielni Mieszk. str. 16.

Sprawozdanie Biblioteki Publicznej m. st. Warszawy za okres 1.IV.1936 — 31.III.1937. Warszawa, 1938, str. 24. Zarząd Miejski w m. st. Warszawie.

Sprawozdanie rachunkowe Funduszu Drogowego oraz państwowych wytwórni materiałów drogowych za okres od 1 kwietnia 1936 — do 31 marca 1937. — Warszawa, 1937, Ministerstwo Komunikacji, str. 105.

Stasek Leon. — Oplaty za oczyszczanie osiedli. (Warszawa, 1938. Druk. Sam. Inst. Wyd.). Odb. Samorząd Miejski, nr 3 i 4 1938 r.

Stamirowski Jerzy. — Praca w gminie i gromadzie. Warszawa, 1938, Samorz. Inst. Wydawn., str. 101 + 1 nlb.

Starzyński Ludomir i Grela Franciszek. — Prawo budżetowe oraz przepisy o kasowości i rachunkowości związków komunalnych. Wyd. II. Warszawa, 1938, Sam. Instytut Wyd., str. VII + 201 + 5 wzorów.

Starzyński Stefan. — Przemówienie prezydenta m. st. Warszawy Stefana Starzyńskiego, wygłoszone na 38 posiedzeniu Tymczasowej Rady Miejskiej w dn. 26 stycznia 1938 r. Warszawa, 1938, Zarząd Miejski w m. st. Warszawie, str. 52 + 2 nlb.

Statystyka spółdzielni 1936. — Warszawa, 1938, Ministerstwo Skarbu. — Rada Spółdzielcza, str. XVIII + 1 nlb. + 44 + 2 nlb.

Stecki Jan. — Zagadnienie rozwoju gospodarczego wsi polskiej. Warszawa, 1938, str. 46 + 2 nlb.

Studia i materiały. Zesz. I. — Pod red. Edwarda Strzeleckiego. Sprawy rynku pracy. Warszawa, 1938. Instytut Spraw Społecznych, str. VIII + 136.

Szniolis Aleksander Inż. — W sprawie zaopatrzenia ludności Polski w dobrą wodę. Warszawa, 1938. Państwowy Zakład Higieny, str. 27. Odb. Praca i Opieka Społeczna, 1937, zesz. 3.

Świątkowski Henryk. — Zagadnienie niepodzielności

gospodarstw wiejskich. Warszawa, 1938. Odb. „Gazeta Sądowa — Warszawska“, 1938, nr 1 — 4, str. 40.

T a u b e n s c h l a g G u s t a w D o c. — Organa ustrojowe samorządu miejskiego. Łódź, 1938, Zarząd Miejski w Łodzi, str. 62.

T u r o w s k i G r z e g o r z. — Warunki i drogi rozwoju gospodarczego wsi polskiej. Wyd. II. (Warszawa, 1938). Nakł. Spółdz. „Gospodarka Narodowa“, str. 133 + 1 nlb.

T u r y s t y k a n a P o l e s i u. — Protokół I. Zjazdu Turystycznego odbytego w Pińsku 5 i 6 czerwca 1936 r. na zaproszenie Ministerstwa Komunikacji i Poleskiego Urzędu Wojewódzkiego — zestawili dr Mieczysław Orłowicz — sekretarz Zjazdu. Warszawa, 1938, Ministerstwo Komunikacji, str. 138 + tabl. 6.

U l g i i n w e s t y c y j n e. — Zarys i ustawa. Poznań, 1938. Księgarnia Wł. Wilaka, str. 61.

W a ŋ k o w i c z M e l c h i o r. — C. O. P. — ognisko siły. — Centralny Okręg Przemysłowy, Warszawa, 1938. Wyd. „Rój“, str. 164 + 2 nlb. + tabl. 14.

W a s i l e w s k i J. — Zagadnienie samorządu w Z. S. R. R. Warszawa, 1938. Odb. „Samorząd Terytorialny“, z. 1—2 i 3—4, 1937 r., str. 117. Sam. Inst. Wyd.

W i ś n i e w s k i S t. — Charakter i zakres propagandy uzdrowisk polskich. Warszawa, 1938. Odb. „Zdrowie Publiczne“, 1938, nr 3, str. 10.

W i t k i e w i c z - K o s z c z y c J a n. — Dom biblioteki gminnej. Warszawa, 1938. Skł. Gł. Poradnia Bibl. Związku Bibliotekarzy Polskich, str. 7 + 1 nlb.

W s ł u ż b i e i d e i. — Księga zbiorowa ku uczczeniu 35-lecia pracy Aleksego Rzewskiego 1902 — 1937. Łódź, 1938. Komit. Uczczenia Pracy Aleksego Rzewskiego, str. 482 + tabl. 1.

Z a c z y ŋ s k i E u g e n i u s z J. — Dwadzieścia lat rozwoju Zakopanego 1918 — 1938. I. Frekwencja w uzdrowisku. Kraków, 1938. Komunikaty Studium Turyzmu Un. Jag., zesz. 9, str. 22 + 2 nlb.

Z a k a s z e w s k i C z. I n ż., W a w r z k o w i c z S t. I n ż., R y c h ł o w s k i S t. i S i e n k o w s k i S t. — Zagadnienie melioracji rolniczych w Polsce. Warszawa, 1938. Nakł. Tow. Oświaty Rolniczej, str. 102 + 2 nlb.

Z a k r z e w s k i T a d e u s z. — Spółdzielnie niezwiązkowe i walka z nimi. Z przedmową dra Aleksego Całkosińskiego, przewodniczącego Rady Spółdz. Warszawa, 1938. Spółdzielczy Instytut Naukowy, str. 79 + 1 tabl.

Z a l e s i a n i e n i e u ż y t k ó w. — Ustawa, instrukcja, obwody ochrony lasów. Warszawa, 1938. Zw. Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P., str. 47.

Z i e m i a c z ę s t o c h o w s k a. T. 2. — Częstochowa (1938). Wyd. Tow. Popierania Kultury Regionalnej w Częstochowie. Z Funduszu im. Inż. Kühna, str. 270 + tabl. 18 + mapy 2 + plan 1.

Czasopisma.

(Cyfra pierwsza oznacza rocznik, druga zeszyt, trzecia i czwarta strony, piąta, szósta i siódma — datę).

B a n a ś J ó z e f m g r. — Nadzór nad gminami i gromadami. Kilka uwag o projekcie instrukcji ministerialnej). Głos Gminy Wiejskiej i Gromady, 14, 10, 153 — 155, (16.V.1938).

B a r L u d w i k d r. — O krytyce projektu ustroju samorządu stolicy. Samorząd Miejski, 18, 11/12, 783 — 793, (1.VI.1938).

B a r L u d w i k d r. — Zmiany ustroju samorządu stolicy. Samorząd Miejski, 18, 6, 435 — 448, (5.III.1938).

B a r L u d w i k d r. — Zagadnienia samorządowe w ustawie

o uporządkowaniu wspólnot gruntowych. Samorząd, 20, 16, 257 — 259, (17.IV.1938).

Bernadzikiewicz Tadeusz. — Rentowność przedsiębiorstw państwowych w latach 1934/35 — 1936/37. Przegląd Gospodarczy, 19, 3, 102 — 105, (1.II.1938).

Bilek Mieczysław. — Na marginesie projektów ustaw o samorządzie gminy miasta Warszawy i o wyborze radnych w 6 wielkich miastach. Samorząd Miejski, 18, 6, 425 — 435, (15.III.1938).

Boroń Edward inż. — Drogi gospodarczej rozbudowy wsi. Samorząd, 20, 5, 69 — 70, (30.I.1938).

Boroń Edward inż. — Refleksje inwestycyjne. Samorząd, 20, 15, 244 — 246, (10.IV.1938).

Branny F. — Kolonie letnie dla dzieci wiejskich. Samorząd, 20, 23, 373 — 374, (5.VI.1938).

Branny F. — O przymus rocznej praktyki lekarskiej na wsi. Samorząd, 20, 11, 167 — 169, (13.III.1938).

Branny F. — Rola samorządu w organizacji czasów pracownicznych. Samorząd, 20, 21, 341 — 343, (22.V.1938).

Broda Antoni Stefan mgr. — Drobną własność rolną jako producent. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 11, 1 — 2, 10 — 16, (styczeń — luty 1938).

Bronikowski W. dr. — Władysław Grabski a oświecanie wsi. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 8 (18), 4, 118 — 123, (kwiecień 1938).

Brzeski Tadeusz prof. dr. — O niepodzielności gospodarstw włościańskich. Przegląd Ekonomiczny, 10, t. XXII, nr 98 — 103, 51 — 62, (II. kw. 1938).

Charszewski A. — Wychowankowie ludowych szkół rolniczych. Samorząd, 20, 13, 200 — 202, (27.III.1938).

Dalbor Wł. dr. — O zniesienie dwoistości władz administracji ogólnej. Samorząd Miejski, 18, 7, 520 — 533, (1.IV.1938).

Danielski Jan dr. — Działalność lekarza powiatowego. Praca i Opieka Społeczna, 17, 4, 421 — 427, (październik — grudzień 1937).

Dec Jan. — Akcja kształcenia młodzieży przedpoborowej. Przewodnik Pracy Społecznej, 4 (15), 6 — 9, 65 — 71, (1937/38).

Dekowski Jan Piotr. — Powiat opoczyński w przeszłości. Ziemia, 28, 1 — 2, 2 — 3, (styczeń — luty 1938).

Dołżycki Wincenty. — Wyszczególnienie urzędników administracyjnych. Gazeta Administracji, 20, 8, 489 — 495, (15.IV.1938).

Dütz Marian inż. — Plany parcelacyjne i ich wykonanie w latach 1926 — 1937. Rolnictwo, 10, t. I, zesz. 1, 51 — 70, (1938).

Friedman Filip. — Rozwój gospodarczy Łodzi do r. 1914. Ekonomista, 38, 1, 67 — 104, (kw. I-szy 1938).

Gliszczyski S. — Ubezpieczenia emerytalne. Samorząd, 20, 8, 118 — 120, (20.II.1938).

Grela F. — Na właściwej drodze. Samorząd, 20, 10, 149 — 152, (6.III.1938).

Grodyński Tadeusz dr. — Metoda prawa budżetowego. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 18, 1, 43 — 56, (kw. I-szy 1938).

Herbich H. inż. — Program inwestycji wodno-komunikacyjnych w roku 1938. Polska Gospodarcza, 19, 25, 927 — 931, (16.VI.1938).

Chmielnia Stanisław. — Organizacja wsi. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 8 (18), 5, 129 — 141, (maj 1938).

Hrb. M. — Finansowanie melioracji — najpilniejsze zadanie kredytu rolniczego. Bank, 6, 2, 150 — 156, (luty 1938).

Janiczek Józef. — Najpilniejsze potrzeby bibliotekarstwa wiejskiego. Oświata Pozaszkolna, 5, 3, 142 — 148, (marzec 1938).

J a r o s z R a j m u n d. — O potrzebie i znaczeniu Komisji uzdrowiskowych oraz o ich stosunku do zakładu i miejscowego samorządu. *Zdrowie Publiczne*, 53, 3, 173 — 181, (marzec 1938).

K a c z o r o w s k i W a c ł a w. — Wędrowki ludności podmiejskiej do Lwowa. *Przegląd Krajoznawczy*, 2, 1 — 3, 1 — 5, (styczeń — marzec 1938).

K o w a r s k i L. — Zdrowie publiczne w województwie warszawskim. *Zdrowie Publiczne*, 53, 5, 477 — 487, (maj 1938).

K ł o s o w s k i F r a n c i s z e k. — Gminny instruktor oświatowy na terenie ziem południowo-wschodnich. *Oświata Pozaszkolna*, 5, 1, 19 — 20, (styczeń 1938).

K u n c e w i c z A d a m i n ż. — Planowanie regionalne. *Gazeta Administracji*, 20, 7, 440 — 445, (1.IV.1938).

L e s z c z y c k i S t a n i s ł a w d r. — Ruch uzdrowiskowo-leśnikowy w Polsce. *Turyzm Polski*, 1, 1 — 2, 4 — 11, (styczeń — luty 1938).

L e s z c z y c k i S t a n i s ł a w. — Zadania związków letnisk i zimowisk. *Samorząd*, 20, 2, 23 — 25, (9.I.1938).

L u b i c z K a z i m i e r z. — Kierunki reformy finansów samorządu terytorialnego. *Gospodarka Narodowa*, 8, 8, 113 — 116, (15.IV.1938).

Ł a z a r o w i c z K l e m e n s d r. — Wady obecnej ordynacji sanitarnej. *Nowiny Społeczno-Lekarskie*, 12, 11, 165 — 167, (1.VI.1938).

Ł a z a r o w i c z K l. d r. — Zwalczanie gruźlicy. *Samorząd Miejski*, 18, 5, 361 — 366, (1.III.1938).

M a j K a z i m i e r z. — Problemy oświaty dorosłych w Polsce. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 4 (15), 1 — 5, 41 — 44, (1937/38).

M a j K a z i m i e r z. — Uniwersytety chłopskie. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 4 (15), 6 — 9, 80 — 86, (1937/38).

M a l a n o w i c z S t. m g r. — Szkolenie pracowników samorządowych. *Gazeta Administracji*, 20, 5, 288 — 295, (1.III.1938).

M a l a n o w i c z S t. m g r. — Szkolenie pracowników zarządów gmin wiejskich. *Pracownik Samorządowy*, 20, 11, 258 — 261, (1.VI.1938).

M a ł k i e w i c z F r a n c i s z e k d r. — Projekt ustawy o zwalczaniu chorób wenerycznych. *Lekarz Polski*, 15, 5, 106 — 112, (1.V.1938).

M a r c z a k B o l e s ł a w. — Potrzeba podziału obowiązków i ustalenia wytycznych w dziedzinie popierania rolnictwa. *Samorząd*, 20, 12, 184 — 186, (20.III.1938).

M i c h a ł s k i S t a n i s ł a w. — Projekt ustawy o samorządzie szkolnym. *Samorząd*, 20, 3, 39 — 41, (16.I.1938).

M i c h a ł s k i S t a n i s ł a w. — Odosobnianie wsi. *Samorząd*, 20, 20, 326 — 328, (15.V.1938).

M i c h a ł s k i S t. — O rozszerzenie prawa poboru opłat drogowych. *Samorząd*, 20, 23, 375 — 377, (5.VI.1938).

M i c h a ł s k i S t a n i s ł a w. — W sprawie opłat drogowych. *Samorząd*, 20, 22, 357 — 359, (29.V.1938).

M i k u ś k i e w i c z M. — Skale podatku dochodowego. *Polska Gospodarcza*, 19, 18, 710 — 714, (30.IV.1938).

M i l e s k i W i t o ł d m g r. — Elementy planowej gospodarki turystycznej w Karpatach. *Turyzm Polski*, 1, 6, 89 — 94, (czerwiec 1938).

O s o s t o w i c z J e r z y m g r. — Praca społeczna starosty. *Gazeta Administracji*, 20, 7, 430 — 434, (1.IV.1938).

P a w ł o w s k i H e n r y k. — Samorząd terytorialny wobec zagadnienia obrony przeciwpożarowej. *Samorząd*, 20, 14, 213 — 214, (3.IV.1938).

P o ł a k i e w i c z K. d r. — Sprawa zrównoważenia budżetów związków samorządowych. *Głos Gminy Wiejskiej i Gromady*, 14, 12, 181 — 182, (16.VI.1938).

P i o t r o w s k i L u d w i k d r. — W sprawie lekarzy powiatowych. *Nowiny Społeczno-Lekarskie*, 12, 10, 150 — 153, (15.V.1938).

Praczyński Aleksander inż. — Wskazania dla działaczy w terenach letniskowo-turystycznych. Samorząd, 20, 2, 19 — 23, (9.I.1938).

Próchnik Adam. — Samorząd a zagadnienie historii regionalnej. Samorząd Miejski, 18, 9, 662 — 674, (1.V.1938).

Przetocki Józef mgr. — Zadania związków letniskowych (artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 18, 291 — 292, (1.V.1938).

Rudolf Zygmunt inż. — Higiena wsi. Lekarz Polski, 15, 4, 84 — 87, (1.IV.1938).

Rudolf Zygmunt inż. mgr. — Technika sanitarna na wsi. Gazeta Administracji, 20, 3, 149 — 159, (1.II.1938).

Rudziński Stanisław. — Grunty gromadzkie w miastach. Samorząd Miejski, 18, 9, 674 — 687, (1.V.1938).

Rudziński Henryk dr. — Program opieki społecznej i zdrowotnej nad działalnością młodzieży na Wileńszczyźnie. Zdrowie Publiczne, 53, 2, 97 — 109, (luty 1938).

Rylski Eustachy. — Rolnictwo przed nowym rokiem gospodarczym. Przegląd Gospodarczy, 19, 10, 383 — 385, (15.V.1938).

Salak Bolesław dr. — Dać wsi lekarza i opiekę zdrowotną. Praca i Opieka Społeczna, 17, 4, 427 — 433, (październik — grudzień 1937).

Schmidt Stefan. — Problemy związane z naprawą ustroju rolnego. Ekonomista, 38, 2, 44 — 68, (kw. II-gi 1938).

Skalski Andrzej. — Uspołeczniony dochód społeczny. Gospodarka Narodowa, 8, 3, 39 — 41, (1.II.1938).

Smolec Stefan mgr. — Stan prac nad organizacją ruchu letniskowego w Polsce. Turystyka Polska, 1, 3, 3 — 7, (marzec 1938).

Sokołowski A. — Co mówią cyfry o nowym ustroju samorządu gminnego. Pracownik Samorządowy, 20, 5, 115 — 118, (1.III.1938).

Sokołowski Antoni. — Kilka słów o kosztach administracyjnych w związkach samorządowych. Gazeta Administracji, 20, 6, 364 — 367, (15.III.1938).

Sokołowski Antoni. — Kilka uwag o układzie i wzorach budżetów związków samorządowych. Pracownik Samorządowy, 20, 2, 25 — 27, (15.I.1938).

Stamirowski Jerzy. — Samorząd terytorialny a spółdzielczość. Samorząd, 20, 10, 155 — 156, (6.III.1938).

Starczewski Jan. — Znaczenie pracy opiekunów społecznych. Opiekun Społeczny, 3, 3 (18), 2 — 5, (marzec 1938).

Studentowicz Czesław dr. — Praca kulturalno-oświatowa w środowiskach robotniczych, cz. II. *). Przewodnik Oświatowy, 35, 2, 41 — 58, (marzec — kwiecień 1938).

Szemraj Piotr inż. roln. — Dochód a spożycie różnych warstw społecznych. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 11, 3, 6 — 18, (marzec 1938).

Szewczyk Piotr inż. roln. — Stan oświaty a stosunki społeczno-gospodarcze na wsi. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 11, 4, 7 — 26, (kwiecień 1938).

Topolnicki J. — Zarys szpitalnictwa małopolskiego i jego potrzeby. Zdrowie Publiczne, 53, 4, 390 — 398, (kwiecień 1938).

Trzeciński Aleksander. — Rola samorządu terytorialnego w życiu gospodarczym Poznańskiego. Pracownik Samorządowy, 20, 11, 262 — 264, (1.VI.1938).

Uhma Stefan dr. — Potrzeby kulturalne Małopolski Wschodniej. Przewodnik Oświatowy, 35, 1, 1 — 13, (styczeń — luty 1938).

Walczak Stanisław. — Potrzeby wsi a samorząd. Głos Gminy Wiejskiej i Gromady, 14, 9, 130 — 132, (1.V.1938).

*) Cz. I. art. zamieszczona w nr 5 Przew. Ośw. z 1937 r. (wrzesień — październik).

Wasiutyński Bohdan prof. — Własność dróg publicznych. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 18, 2, 148 — 161, (kw. II-gi 1938).

Wengierow Jerzy. — Układy zbiorowe pracy a ubezpieczenia społeczne. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 13, 1, 2 — 13, (styczeń 1938).

Wieroński Tadeusz. — O opiekę oświatowo-wychowawczą nad młodocianymi w większych miastach. Oświata Pozaszkolna. 5, 4, 209 — 215, (kwiecień 1938).

Witwicki Bohdan. — Ośrodki dyspozycji w gospodarce polskiej. Przegląd Ekonomiczny, 10, t. XXI, nr 95 — 96, 26 — 46, (I. kw. 1938).

Wojciechowska Zofia. — Międzykomunalne związki samorządowe. Samorząd, 20, 22, 359 — 362, (29.V.1938).

Wojnarski W. — Publiczna służba zdrowia a finanse. Samorząd, 20, 11, 165 — 167, (13.III.1938).

Woyciechowski Karol. — Województwo lwowskie jako teren letniskowy. Przegląd Krajoznawczy, 2, 1 — 3, 12 — 20, (styczeń — marzec 1938).

Zakrzewski Konstanty inż. — O miejsce akcji organizacji wsi i gospodarstw w samorządzie terytorialnym. Samorząd, 20, 4, 53 — 55, (23.I.1938).

Zakrzewski Stanisław. — Wobec zapowiedzi zasadniczej reformy finansów samorządu terytorialnego. Samorząd, 20, 7, 101 — 103, (13.II.1938).

Załęski Zygmunt. — Powszechność nauczania. Samorząd, 20, 25, 417 — 419, (19.VI.1938).

Zbrożyna St. — Rola i zadania miast w dziedzinie poprawy warunków mieszkaniowych ludności. Samorząd Miejski, 18, 7, 501 — 514, (1.IV.1938).

Z. K. — Program gospodarki drogowej w okresie 1938/39. Polska Gospodarcza, 19, 14, 559 — 565, (2.IV.1938).

Żemis Stanisław. — Warunki mieszkaniowe robotników Warszawy. Artykuł opracowany na podstawie ankiety Tow. Osiedli Robotniczych z r. 1936. Dom — Osiedle — Mieszkanie, 10, 3, 12 — 23, (marzec 1938).

Żołątkowski Bohdan. — Możliwości społecznej akcji budowlanej. Gospodarka Narodowa, 8, 5, 71 — 73, (1.III.1938).

Książki niemieckie.

Van Aubel Peter. — Amtliche Vorschriften zur Pflichtprüfung in Gemeinden und Gemeindebetrieben. Neu bearbeitete und stark vermehrte 5. Auflage. Berlin 1938. Selbstverlag der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden A. - G. S. 426. M. 4,80.

Beiträge zum Wohnungs- und Siedlungswesen der Gegenwart. — 5 Vorträge von E. Vögler, Knoll, Eugelmeier, Knipping, Schwan. — Münster i. W. 1938. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlicher Verlag. S. 136.

Berling Werner. — Die englischen Building Societies. Eine betriebswirtschaftliche Betrachtung. Bühl - Baden: Konkordia 1938. S. 135. M. 6,—.

Blum Otto. — Städtebau — Zweite umgearbeitete Auflage. Verlag von Julius Springer. Berlin 1937. S. 224. M. 22,50.

Corsi Pietro. — Die Betreuung von Mutter und Kind in Italien. Rom: Laboremus 1937. S. 98. M. 1,—.

Der öffentliche Gesundheitsdienst im Deutschen Reich 1936. — Bearb. in d. Abt. Volksgesundheit d. Ministeriums d. Innern. Berlin: Schoetz 1938. S. 345. M. 12,80.

Die Binnenhäfen. — Ihre Wirtschaftspolitik, verkehrspolit., betriebswirtschaftl. u. techn. Probleme. Bearb. von Herbst Meyer. Stuttgart: Kohlhammer 1938. (Einzelschr. d. Kommunalwissenschaft. Institut an d. Univer. Berlin 10). M. 12,—.

Dressner Heinz. — Die Neuordnung des deutschen Gemeindegewesens im Zuge des nationalsozialistischen Staatsaufbaus. Dresden: Dittert 1938. S. 64. Leipzig, Diss.

Engelsmann Robert. — Die praktische Durchführung der Aufgaben der Gesundheitsämter bei der Bekämpfung des Missbrauchs von Alkohol, Tabak und Schlafmitteln, Opiaten und ähnlich wirkenden Giftstoffen. — Franz Klein. Die Aufgaben der Tuberkulosenfürsorge und die hierbei erforderliche Zusammenarbeit der Gesundheitsämter mit den praktischen Aerzten, Heilstädten u. Parteidienststellen. Berlin: Schoetz 1938. S. 44. M. 1,80.

Fischler K. u. Jeserich K. — Handbuch der Gemeindeverwaltung. Alphabetisches Nachschlagewerk für die Praxis. Zweite Lieferung: Soziale Arbeit der Gemeinden. München — Berlin 1938. Kommunalschriften Verlag J. Jehle. M. 9,94.

Fleisch. — Der Landkreis und die kreisangehörigen Gemeinden. Presse und Wirtschaft Verlagsgesellschaft Halbe. S. 1937. S. 61.

Gander Hilda. — Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz. Basel 1937: Schwalbe. S. 174. Bern. Diss.

Gazzetti Fernando. — Wohlfahrt und Fürsorge in Italien. Dt. Uebetrag. 2. Auflage. Roma: Soc. ed. di novissima 1937. S. 189. M. 1,—.

Gütt Arthur. — Der Aufbau des Gesundheitswesens im Dritten Reich. 4. überarb. Aufl. Berlin 1938, Junker u. Dünhaupt. S. 59. M. 1,60.

Heberle Rudolf u. Meyer Fritz. — Die Grossstädte im Strome der Binnenwanderung. Wirtschafts- und bevölkerungswissenschaftliche Untersuchung über Wanderung und Mobilität in deutschen Städten. Leipzig 1937. S. 206.

Hempfen Wilhelm. — Die Organisation der deutschen Verkehrswirtschaft, insbesondere die Unternehmungsformen in den einzelnen Verkehrszweigen. Fischer, Jena 1937. S. 192. M. 2,70.

Hettlage K. M. u. Loschelder W. — Gemeindegewirtschaftsrecht. Systemat. Erl. d. ges. Vermögens-, Schulden-, Haushalts-, Betriebs-, Kassen- u. Prüfungsrechts d. dt. Gemeinden u. Gemeindeverbände. T. 2. Berlin: Dt. Gemeindeverlag 1938.

2. Gemeindehaushaltsrecht. Erl. z. Gemeindehaushalts-verordn. vom 4.9.1937 nebst Ausführungsanweisungen. S. 488. M. 14,70.

Jahrbuch für Kommunalwissenschaft Band II. 1937. — Herausgeber: Dr. Kurt Jeserich. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart u. Berlin. S. 248. M. 6,—.

Kämpner Otto. — Wohnungswirtschaft und Grundkredit. Mit. bes. Betrachtung des nachstelligen Grundkredits im In- und Auslande. Berlin, de Gruyter 1938. S. 485. M. 20 —.

Köhler Johannes. — Das Gemeindefinanzwesen. Die gesetzl. Bestimmungen. Leipzig: Deichert 1938. S. 210. M. 7,—.

Krecke Karl. — Die Energiewirtschaft der Welt. Ergebnisse der III. Weltkraftkonferenz Washington 1936 in deutscher Betrachtung. VDJ — Verlag Berlin 1937. S. 193. M. 10,—.

Krug Karl u. Rindermann Hans. — Das neue Strassenverkehrsrecht. Strassenverkehrs - Ordnung vom 13. November 1937, Strassenverkehrs - Zulassungs - Ordnung vom 13. Nov. 1937 u. Kraftfahrzeuggesetz nebst d. sonst. einschläg. Bestimmungen. Stuttgart: Kohlhammer 1938. S. 544. M. 8,70.

Möller Adolf. — Prüfungsmassstäbe und Prüfungsverfahren bei Gemeindeprüfungen. Selbstverlag der Wirtschaftsberatung deutscher Gemeinden Berlin 1938. M. 1,20.

Parlow Walter. — Rücklagen im Gemeindehaushalt. Stuttgart: Kohlhammer 1938. S. 105. M. 4,20.

Porsack H. — Die Notwendigkeit und Gestaltung von Generalwirtschaftsplanen der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände. Berlin 1938. Berliner Formular - Verlag. S. 88, M. 2,95.

Rüsch Max. Adalbert. — Die Grundlagen für die Sozialeinrichtungen bei Neusiedlungen. Berlin 1938. Verlag Siedlung u. Wirtschaft. S. 58. M. 3,90.

Schmidt Hans. — Revision und Kontrolle im Sparkassenbetriebe. München, Eher 1938. S. 141. M. 2,20.

Schriewe Franz. — Das ländliche Volksbüchereiwesen: Jena. Eugen Dietrichs Verlag. S. 194.

Suthoff-Gross R. u. Luhter E. — Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin auf der Grundlage des Gesetzes vom 1. Dezember 1936. Berlin 1938. Heymann, S. 479, M. 15,—.

Wenzel I. — Leibeserziehung in den Volksschulen, unter bes. Berücks. d. ländlichen Verhältnisse. 4. Aufl. Osternieck/Harz: Zickfeldt 1938. S. 98. M. 1,95.

Czasopisma niemieckie.

Bauch. — Preispolitik und öffentliche Aufträge — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 5, 155 — 158 (10.5.1938).

Bennighoff. — Die zukünftige Verkehrsgestaltung im Raume Grossberlins. — in: Z. d. öffentliche Wirtschaft 5, 6, 225 — 228 (1.6.1938).

Brügelmann H. — Die deutschen Gaswerke 1933/37. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 2, 53 — 56 (Februar 1938).

Das soziale Wohnbauprobem in Frankreich. — in: Siedlung u. Wirtschaft 20, 5, 392 — 397 (Mai 1938).

Das gemeinwirtschaftliche Prinzip im Grossstadtnahverkehr. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 2, 60 — 62 (Februar 1938).

Der Fremdenverkehr im Jahre 1937 (Schweiz). — in: Volkswirtschaft (Bern) 11, 3, 173 — 178 (März 1938).

von Derschau Bernard. — Gemeindeschreiber in ländlichen Gemeinden. — in: Landgemeinde 47, 2, 31 — 34 (25.1.1938).

Die gemeindliche Steuerkraft in Preussen. — in: Finanzwirtschaftl. Mitt. 5, 1/2, 1 — 5 (Mai 1938).

Die Sparkassen im Jahre 1937. — in: Wirtschaft und Statistik 18, 5, 205 — 208 (1.3.1938).

Dornedden. — Der Kampf gegen die Geschlechtskrankheiten. — in: Arbeiten a. d. Reichsgesundheitsamte. Berlin 1938, Springer. 72, 3 (Sonderabdr. aus Dt. Aerztebl. 68, 3, 41 — 43).

Eickhoff. — Die offene Fürsorge in den Jahren 1928 — 1937. — in: Dt. Ztschr. d. Wohlfahrtspflege 13, 11, 605 — 607 (Februar 1938).

Fickert H. — Berufs- und Ausbildungsfragen der Volkspfleger und Volkspflegerinnen. — in: Deutsche Zeitschrift f. Wohlfahrtspflege 13, 11, 589 — 596 (Februar 1938).

Fischbach. — Die Steuerpflicht der öffentlichen Leihhäuser. — in: Reichsverwaltungsbl. 59, 11, 222 — 226 (12.3.1938).

Frick W. — Gemeindevirtschaft. — in: D. dt. Volkswirtschaft 7, 18, 691 — 692 (21.6.1938).

Goetz Harry. — Die Bedeutung der Städte für die Volkswirtschaft. — in: Gemeindetag 32, 8, 256 — 260 (15.4.1938).

Groot Gerhard. — Die Grünflächenpolitik der deutschen Gemeinden. — in: D. nationalsozialist. Gemeinde 6, 6, 158—161 (15.3.1938).

Haehling. — Die staatliche Wohnungsbaupolitik im bisherigen Bundesstaat Oesterreich. — in: Reichsarbeitsbl. N. F. 18, 13, 1443—146 (5.5.1938).

H a n c k. — Die Netzbelastung und der Einfluss der Tarife auf die Wirtschaftlichkeit und Inverstierung — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 1, 13 — 15 (Januar 1928).

H e i n t z e J o h a n n e s. — Die Sparkassen als Kreditgeber des Mittelstandes. — in: Technik u. Wirtschaft 31, 1, 6 — 10 (Jan. 1938).

H o f f m a n n. — Um die Einheit der ländlichen Familienfürsorge. — in: Landgemeinde 47, 6, 160 — 162 (25.3.1938).

H o f f m a n n E r i c h. — Organisation der Säuglingsfürsorge in einem ländlichen Gesundheitsamt. — in: D. öffentl. Gesundheitsdienst 4, 1 B, 1 — 11 (5.4.38).

J e s e r i c h K u r t. — Gemeindepolitik und Raumordnung. — in: Gemeindetag 32, 10, 321 — 324 (10.5.1938).

J e s e r i c h K u r t. — Entwicklungstendenzen der gemeindlichen Selbstverwaltung. — in: Z. f. d. ges. Staatswiss. 98, 2, 280 — 309 (Jan. 1938).

K ä m p n e r O t t o. — Wohnungswirtschaft und Grundkredit. — in: D. österreich. Volkswirt (Wien) 30, 35, 643 — 645; 36, 659 — 664 (28.5. u. 4.6.1938).

K l u g e W. — Die ärztliche Versorgung von Stadt und Land in Thüringen. — in: Vjber. d. Thüring. Statist. Landesamtes 17, 1, 28—33 (Jan./März 1938).

K r a u s e W e r n e r. — Die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung des Strassenwesens in Preussen. — in: Verkehrstechnik 19, 6, 153 — 156 (20.3.1938).

K r a u s e W e r n e r. — Die Ausgaben für das Strassenwesen in den kommunalen Haushalten Preussens. (1929 — 1935) u. bes. Berücksichtigung des Kraftfahrzeugsteuerüberweisungen. — in: D. Nazionalsozialist. Gemeinde 6, 6, 169 — 171. (15.3.1938).

L a f o r e t W i l h e l m. — Fragen des Selbstverwaltung. — in: Schmollers Jb. 62, 2, 13 — 40 (April 1938).

L a n g e O t t o. — Der Amtsvormund in der Familienunterstützung. — in: Deutsche Jugendhilfe 30, 11 — 11 (April 1938).

L e n z W a l t e r. — Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe. — in: Industrie u. Steuer 1938, 9, I 101 — I 112 (1.5.1938).

L e s p e s J u l e s. — Die belgische Kommunalverwaltung. — in: Gemeindetag 32, 3, 74 — 76 (1.2.1938).

L u e d i c k e H. — Wettbewerbsprobleme der amerikanischen Sparkassen. — in: Sparkasse 58, 6, 81 — 83 (15.3.1938).

L u e d i c k e H e i n z. — Amerikanische Sparkassenprobleme. — in: Sparkasse 58, 9, 136 — 137; 13, 206 — 208 (1.5. u. 1.7.1938).

M a n t e l K u r t. — Die Wald- und Grünflächen im Städtebau. — in: Raumforschung u. Raumordnung 2, 3, 123 — 126 (März 1938).

M a r d e r. — Organisationsfragen der kommunalen Wohlfahrtspflege. — in: Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege 14, 1, 5 — 13 (April 1938).

M e w e s. — Organisation des Beschaffungswesens. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 5, 152 — 155 (10.5.1938).

P r e i s e r K u r t. — Die öffentliche Armenpflege in Oesterreich. — in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 14, 1, 1 — 5 (April 1938).

R u s c h M. — Die Grundlagen für die Sozialeinrichtungen bei Neusiedlungen. — Oeffentliche Anstalten und Anlagen in Neusiedlungen. (Beispiele aus der Siedlungspraxis des Landkreises Wittenberg). — in: Siedlung u. Wirtschaft 20, 6, 429 — 436 (Juni 1938).

S c h m e l i n g. — Bodenbeschaffung und Bodenvorratswirtschaft der Gemeinden — S c h e n k. — Gemeinden und Raumordnung. — K u h n. — Fragen der städtbäulichen Planung. — Pfeifer. — Die Planung von Grosssiedlungen. — in: Siedlung und Wirtschaft 20, 2, 139 — 135 u. 150 — 159 (Febr. 1938).

S c h m e l i n g. — Gemeinschaftseinrichtungen in Grosssiedlungen. — in: Wohnung 13, 4, 73 — 76 (April 1938).

Schönebeck Heinrich. — Unfallfürsorge für gemeindliche Ehrenbeamte. — in: Landgemeinde 47, 11, 296 — 298 (10.6.1938).

Schöne. — Gemeinden und Gemeindeverbände. — in: Landgemeinde 47, 7, 183 — 186 (10.4.1938).

Seltmann Friedrich. — Entwicklungstendenzen im deutschen Wohnungs- und Siedlungswesen unter Berücksichtigung des Baujahres 1937. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 3, 79 — 81 (März 1938).

Sonderheft. — Deutsche Sparkassenorganisation 1938. Ihre Leistung in der deutschen Wirtschaft. — in: D. dt. Volkswirtschaft 7, 15, 537 — 598 (31.5.1938).

Sprengel. — Erfahrungen mit dem Wohnsiedlungsgesetz. — in: Dt. Wohnungs-Archiv 13, 5, 204 — 211. 6, 241 — 249 (Mai u. Juni 1938).

Surén F. K. — Die Staatsaufsicht über die Gemeinden. — in: Z. d. Akademie f. dt. Recht 5, 3, 78 (1.2.1938).

Totzek W. — Die staatspolitische Ausrichtung der Gemeinden — Michael Walter. — Das Recht der Gemeinden zur öffentlichen Gesetzgebung. — in: Fischers Z. f. Verwaltungsrecht 75, 6/8, 249 — 276 (1938).

Vogelsberger Wilhelm. — Die belgische Kommunalverwaltung. — in: Gemeindetag 32, 3, 74 — 76 (1.2.1938).

Vollweiler Helmut. — Die Provinzial- und Kommunalverfassung im faschistischen Italien. — in: D. nationalsozialist. Gemeinde 6, 10, 286 — 289 (15.5.1938).

Wasmuth A. — Die „asozialen“ Familien in der neuzeitlichen Sonderfürsorge. — in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 13, 11, 601 — 605 (Februar 1938).

Willms. — Gemeinden in der Förderung des Obstbaues. — in: Landgemeinde 47, 4, 103 — 105 (25.2.38).

Winkler L. — Wo steht die deutsche Gaswirtschaft. — in: Z. f. öffentliche Wirtschaft 5, 6, 197 — 201 (1.6.1938).

Winkler Horst. — Die gesetzliche Regelung der Ueberschussverwendung bei den preussischen Sparkassen im Wandel eines Jahrhunderts. — in: Gemeindetag 32, 9, 284 — 288 (1.5.38).

Zeitler Ralf. — Die Gemeinden als Auftraggeber der Wirtschaft. — in: Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft 5, 3, 149 — 152 (10.5.1938).

Zeitler Ralf. — Zur Frage der Ausbildung von Volkspflegerinnen. — in: Deutsche Zeitschrift für wirtschaftspflege 13, 11, 585 — 589 (Februar 1938).

Zengerling. — Hebammenverträge in Preussen. — in: Landgemeinde 47, 3, 67 — 71 (10.2.1938).

Książki francuskie.

Agenda Dunod 1938 „Travaux publics“. — Paris 1938. Librairie Dunod. P. 384.

Agenda de poche à l'usage des maires, adjoints, conseillers municipaux et secrétaires de maire. Paris 1938. Berger — Levraut. P. 465.

Albrespy Marcel. — Finances et comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance. Paris 1938. La Vie Communale et Départementale. P. 668.

Bonnard Roger. — Syndicalisme, corporatisme et Etat corporatif. Bordeaux 1938. Librairie générale de droit et de jurisprudence. P. 148.

Delpeuch Joseph. — Code administrative. Paris 1938. Recueil Sirey. P. 1720.

Girolami J., Goldenberg Leo et A. Maurice-

Hersent. — Les pouvoirs du maire. Paris 1938. La Vie Communale et Départementale. P. 720.

Haurion Maurice. — Précis élémentaire de droit administratif. Paris 1938. Recueil Sirey. P. 600.

Koch Pierre. — L'assainissement des agglomérations. Paris 1937. P. 376+307+292.

de Lacharrière René. — Le contrôle hiérarchique de l'administration dans la forme juridictionnelle. Paris 1938. Recueil Sirey. P. 280.

Lainville R. — Qu'est-ce que le budget communal? Paris 1937. Recueil Sirey. P. 172.

La loi municipale du 5 avril 1884. — Paris 1937. La Vie Communale et Départementale. P. 64.

Malespine Emile. — Hygiène pratique et administrative. Paris 1938. Librairie Vigot. P. 536.

Masson Pierre. — Le contentieux des adjudications publiques en matière de travaux publics. Paris 1938. Recueil Sirey. P. 178.

Moye Marcel. — Précis de législation financière. Paris 1938. Recueil Sirey. P. 382.

Raymond J. — L'urbanisme à la portée de tous. Paris 1938. Librairie Dunod. P. 181.

Czasopisma francuskie.

Beckerath v. Ulrich. — Assurance publique et monnaie compensation. Dans: Les Annales de l'Economie Collective (Genève) 29, 331 — 334 (janvier — avril 1937).

Les communes et le financement de l'éclairage des routes. — Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 175, 264 — 266 (juin 1938).

Le conseil du comté de Londres sous une administration travailliste 1934. — 1936. — Dans: Les Annales de l'Economie Collective (Genève) 29, 235 — 242, 308 — 337 (mai — décembre 1937).

Les délibérations du Conseil municipal. — Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 171, 54 — 58 (février 1938).

Les Données du problème des finances locales en France. — Dans: X Revue ind. (Paris) 67, 2338, 306 — 308 (septembre 1937).

Goetz Harry Dr. — La bienfaisance publique et privée en divers pays. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 210, (avril 1938).

Hygiène publique. — Conférence de Bucarest 29 juin — 2 juillet 1938. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 208 (mars 1938).

Jèze Gaston. — Revision ou résiliation des concessions de service public de transports en commun d'intérêt local. Dans: Revue du Droit Public et de la Science Politique (Paris) 54, 1, 5 — 37 (janvier — mars 1937).

de Lacharrière L. R. — Les entreprises industrielles ou commerciales des communes et des nouveaux décrets. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 174, 194 — 198 (mai 1938).

La loi municipale du 5 avril 1884 annotée et commentée. — Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 170, 17 — 30 (janvier 1938), 15, 171, 58 — 70 (février 1938), 15, 172, 111 — 116 (mars 1938), 15, 173, 165 — 173 (avril 1938), 15, 174, 205 — 215 (mai 1938), 15, 175, 256 — 264 (juin 1938).

Municipalisme et économie nationale.—Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 209 (mars 1938).

L'organisation internationale du travail face au problème de l'organisation de l'économie. Dans: Les Annales de l'économie Collective (Genève) 29, 342, 111 — 247 (mai — décembre 1937).

Perrot Louis. — Le municipalisme belge. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 19, 206, 1 — 16 (décembre 1937).

Le problème de l'hygiène rurale. — Dans: Revue Municipale (Paris) 14, 932, 3225 — 3227 (avril 1938).

Raynaud Jean B. — Le financement des marchés communaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 172, 98 — 111 (mars 1938) et 15, 173, 1554 — 165 (avril 1938).

Régime municipal. — Les cercles allemands. F. Wright. — Le gouvernement municipal au Canada. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 19, 25, 204, 1 — 4 (décembre 1937).

La retribution des fonctions municipales. — Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 171, 70 — 74 (février 1938).

Simon A. P. — Une politique pour la création d'un musée municipal. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 25, 211 (avril 1938).

Turdeanu Lucian I. — Les entreprises et les avoirs de l'État roumain. L'administration et l'exploitation du domaine privé de l'État. Dans: Bul. Inst. écon. Romanesc. (Bucarest) 16, 7/9 362 — 404 (juillet — septembre 1937).

Książki angielskie.

Asford E. Bright. — Local government: a simple treatise. London 1938. National Union of Ratepayers Association. P. 115.

Bernstein E. M. — Public utility rate making and the price level. Chapel Hill: University of N. C. 1937. P. 135.

Devine John E. — Films as an aid in training public employees. New York 1937. Committee on Public Administration of the Social Science Research Council. P. 114.

Ford James and Morrow Ford Katherine. — the abolition of poverty. New York 1937. The Macmillan Company. P. 300.
Goldfeld Abraham. — The diary of a housing Officials. P. 115.

Government in small council manager cities. — Chicago 1937. International City Managers Association. P. 16.

Hinshaw David. — Sowing the wind; a public finance primer. New York 1937. Mail and Express Publishing Company. P. 59.

Hodes Barnet. — Law and the modern city. Chicago 1937. Reilly Lee Company. P. 107.

Key V. O. — The administration of federal Grants to states. Chicago 1937. Public Administration Service. P. 385.

Municipal snow removal and the treatment of icy pavements. — Chicago 1938. The American Public Works Association. P. 54.

Nolen John and Hubbard Henry V. — Parkways and land values. Cambridge Mass. 1937. Harvard University Press. P. 135.

Porter Kirk H. — State Administration. New York 1938. F. S. Crofts and Co. P. 450.

Reed H. Thomas. — Twenty years of government in Essex county, New Jersey. New York 1938. D. Appleton Century Company. P. 183.

Renne Roland and Wesley Hoffmann Helena. — The Montana citizen. Montana 1937. State Publishing Company. P. 384.

Results of municipal lightink plants. — Kansas City 1937. Burns and McDonnell Engeneering Company. P. 230.

Thurston John. — Government proprietary corporation in the English speaking countries. London 1938. Oxford University. P. 15.

Czasopisma angielskie.

Alves Henry. — The study of local school units in ten states. In: National Municipal Review (New York) 27, 2, 86 — 92 (February 1938).

Bauer John. — Important public utility decisions by the supreme Court and their public implications. In: Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 14, 1, 1 — 9 (February 1938).

Bernstein E. M. — Public utility rate making in depression. In: Quarterly Journal of Economy. (Cambridge Mass.) 52, 1, 113 — 128 (November 1937).

Bond Elsie M. — The relief picture in New York State. — In: National Municipal Review (New York) 27, 1, 21 — 24 (January 1938).

Calrow Charles J. — County manager government in Virginia. — In: National Municipal Review (New York) 27, 3, 148 — 153 (March 1938).

Capes Parr William. — Municipal holdback straps. — In: National Municipal Review (New York) 27, 2, 100 — 104 (February 1938).

Chamberlin H. C. — Municipal wage regulation — how the Joint Industrial Council System works. In: Public Administration (London) 16, 1, 73 — 85 (January 1938).

Chute Charlton F. — Cooperative governmental purchasing in the Irish Free State. — In: National Municipal Review (New York) 27, 5, 254 — 216 (May 1938).

Crouch Winston. — State assistance to cities in highway building. — In: National Municipal Review (New York) 27, 4, 203 — 209 (April 1938).

Dimeck E. Marshall. — Administration as a science. — In: National Municipal Review (New York) 27, 5, 265 — 267 (May 1938).

Fleming John W. and Owsley Roy H. — Meine's emergency municipal finance board. — In: National Municipal Review (New York) 27, 143 — 148 (March 1938).

Gey van Pittins E. T. W. — Some aspects of municipal government. — In: Public Administration (London) 16, 1, 52 — 62 (January 1938).

Leonard J. M. — Michigan's county government, 1938. — In: National Municipal Review (New York) 27, 4, 214 — 223 (April 1938).

Mac Diarmid John. — Government corporations and federal funds. — In: American Political Science Review (Madison) 31, 6, 1094 — 1107 (December 1937).

Marshall A. H. — The trend of local government. — In: Public Administration (London) 16, 1, 45 — 51 (January 1938).

Molson Hugh. — Parliament and the independent boards. — In: Nineteenth Century (London) 123, 731, 78 — 92 (January 1938).

Paine C. L. — Some aspects of discrimination by public utilities. — In: Economica (London) 14, 16, 425 — 439 (November 1937).

Relief problems of local government. — Philadelphia, Boston, Providence, Rochester — New York, Monroe County — New York. — In: National Municipal Review (New York) 27, 1, 30 — 39 (January 1938).

Reuben A. Lazarus. — A new administrative code for (New York) 27, 2, 92 — 100 (February 1938).

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.

Telefony: Redakcji 8.79-77, Administracji 9.61-92.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.

cas 2030/10/12