

ROK X

1938

ZESZYT 4

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

POD REDAKCJĄ
FRANCISZKA BRANNEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

mas. 2090/10/4

WYSTAWA PRÓB WYKONANIA PRAC
WYKONANA PRZEZ PRACOWNIKÓW
WYKONANIA PRAC WYKONANA PRZEZ PRACOWNIKÓW

W 845/67/25

Treść zeszytu IV

ARTYKUŁY I MATERIAŁY OPISOWE.

	Str.
<i>Dr H. K. Hendrikson.</i> — Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej .	475
<i>Władysław Romanowski.</i> — Polityka terenowa miast niemieckich .	503

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA	525
--------------------------------	-----

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

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

A. Sprawy administracji samorządowej	532
B. Sprawy finansów komunalnych	554

KRONIKA.

1. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:	
Gminny podatek wyrównawczy	586
Zagadnienie przepisów prawnych o przedsiębiorstwach samorządowych	589
Zagadnienie organizacji rolnictwa i akcji popierania rolnictwa	594
2. Sprawy oświatowe:	
Sprawa zniesienia samorządu szkolnego	601
3. Sprawy drogowe:	
Konferencja poświęcona zadrzewieniom drogowym	601
4. Sprawy zdrowia i opieki społecznej:	
Ogólnopolski kongres dziecka	602
Ogólnopolski zjazd w sprawach szpitalnictwa	605
5. Ze związków:	
Zjazd wójtów	611
Zjazd delegatów Zrzeszenia Związków Zawodowych Pracowników Miejskich R. P. w Poznaniu	612

	Str.
6. Różne:	
Zagadnienie terenowe m. Gdyni	614
Projekty ustawodawcze, dotyczące samorządu teryt. w sesji zwyczajnej r. 1938/39	630
PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA	631

BIBLIOGRAFIA.

Książki i czasopisma polskie	654
„ „ niemieckie	661
„ „ francuskie	663
„ „ angielskie	664

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 de matières du fascicule IV.

ARTICLES ET MATERIAUX DESCRIPTIFS.

	Page
<i>Dr. H. K. Hendrikson.</i> — Entreprises d'utilité publique	475
<i>Romanowski Ladislas.</i> — Politique de lotissement des villes allemandes	503

REVUE DE LEGISLATION	525
--------------------------------	-----

REVUE DE JURISPRUDENCE.

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

A. Questions administratives	532
B. Questions financières	554

CHRONIQUE.

1. Finances et économie:

Impôt communal supplémentaire	586
Problème des reglements pour les entreprises communales	589
Problème d'organisation de l'agriculture et de l'aide à l'agri- culture	594

2. Education:

Question d'abolition d'autonomie scolaire	601
---	-----

3. Voirie:

Conference sur la plantation des arbres le long des routes	601
--	-----

4. Santé publique et assistance sociale:

Congrès Polonais sur la protection d'enfant	602
Congrès Polonais sur les hopitaux	605

5. Organisations:

Congrès des maires	611
Congrès des delegués des syndicats profesionnels des employés municipaux de la Republique Polonaise à Poznan	612

	Page
6. Varia:	
Problème de lotissement de la ville de Gdynia	614
Projets des lois touchant l'administration locale et regionale de la session parlementaire ordinaire 1938/39	630
REVUE DES ÉDITIONS	631

BIBLIOGRAPHIE.

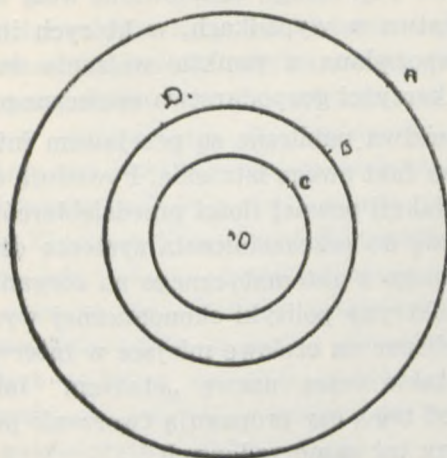
Livres et periodiques polonais	654
" " allemands	661
" " français	663
" " anglais	664

PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ.

I.

Gospodarstwo społeczne można by wyobrazić sobie jako sumę dwóch innych gospodarstw, tj. gospodarstwa prywatnego, złożonego z kolei z sumy wszystkich gospodarujących obywateli i spółek handlowych, i gospodarstwa publicznego, złożonego z gospodarstwa państwowego, samorządów, instytucji publicznych i stowarzyszeń. Można to przedstawić w formie poniższego schematu.

Schemat gospodarstwa społecznego.



Koło o promieniu	OA	oznacza	gospodarstwo społeczne
" "	OB	" "	publiczne
Pas o szerokości	AB	" "	prywatne
Koło o promieniu	OC	" "	administracji publicznej
Pas o szerokości	CB	" "	przedsiębiorstw publicznych.

Wycinek koła o promieniu OB, oznaczony ODB, stanowi w ramach gospodarstwa publicznego gospodarstwo innych, oprócz państwa, związków publicznych.

Gospodarstwo prywatne ma na celu zaspokajanie indywidualnych potrzeb obywateli — członków gospodarstwa społecznego, gospodarstwo publiczne zaś ich potrzeby zbiorowe. Kierownicy gospodarstwa publicznego prowadzą różną w czasie i przestrzeni politykę gospodarczą, której celem zawsze powinno być dążenie do korzyści dla całości gospodarstwa społecznego. Tu też leży główna różnica gospodarstwa publicznego i gospodarstwa prywatnego; gospodarstwo publiczne nie jest celem same w sobie i w odróżnieniu od gospodarstwa prywatnego ma na oku interes powszechny, czyli względnie optymalne zaspokojenie potrzeb społecznych. Polityka ekonomiczna gospodarstwa publicznego stosuje w niektórych wypadkach jako narzędzie do osiągnięcia swego celu — przedsiębiorstwa publiczne. Mogą to być przedsiębiorstwa państwowe, samorządowe lub inne publiczne. Barthélemy¹⁾ określa funkcję przedsiębiorstw publicznych na przykładzie gospodarstwa państwowego jako „fakultatywne usługi państwowe“, tj. usługi, ustanowione wolą władz, bądź administracji państwa w wypadkach, w których inicjatywa prywatna była niepożądana z punktu widzenia interpretowanej przez państwo korzyści gospodarstwa społecznego.

Przedsiębiorstwa publiczne są przejawem interwencji publicznej przez sam fakt swego istnienia. Powodują one zawsze odsuniecie od produkcji pewnej ilości przedsiębiorców prywatnych i przyczyniają się do przekształcenia systemu działania gospodarstwa społecznego z automatycznego na zorganizowany.

Niektóre doktryny polityki ekonomicznej wysuwają przedsiębiorstwa publiczne na czołowe miejsce w interwencji publicznej. Doktryny takie noszą nazwę „etatyzm“ lub „municipalizm“, zależnie od tego, czy propagują tworzenie przedsiębiorstw państwowych czy też samorządowych.

Konkludując, istotnym gospodarczym elementem odróżniającym przedsiębiorstwa publiczne od prywatnych, jest element zysku. O ile w gospodarce prywatnej chęć osiągnięcia zysku jest pobudką tak silną, że wszystkie inne obok niej są prawie niewidoczne, o tyle chęć zysku w przedsiębiorstwach publicznych jest

1) J. Barthélemy, *Traité de droit administratif*, 1921, p. 671.

pobudką wtórną, następującą pobudkom polityczno - gospodarczym i społecznym. Przedsiębiorstwa publiczne należy traktować jako narzędzie polityki ekonomicznej. Powstaje nawet wątpliwość, czy uzasadnionym jest używanie przedsiębiorstw publicznych jako uzupełnienia systemu podatkowego, jak to ma miejsce w tzw. monopolach fiskalnych.

Helczyński²⁾ charakteryzuje z punktu widzenia prawnego przedsiębiorstwa państwowe następująco: „Przedsiębiorstwa państwowe z samej swej natury są instytucją prawną, leżącą niejako u skrzyżowania się tych dwóch porządków prawnych: publicznego i prywatnego i wszelkie próby, by je przenieść całkowicie w zakres działania jednego z tych porządków, są z góry skazane na niepowodzenie. Jako część składowa majątku państwowego musi przedsiębiorstwo państwowe podlegać w pewnej mierze ingerencji rządu, ciał ustawodawczych i kontroli państwowej, a ta ingerencja może być regulowana jedynie przez prawo publiczne“.

II.

Co należałoby uważać za przedsiębiorstwo publiczne? O ile stwierdzić można zasadniczą różnicę celów przedsiębiorstwa publicznego i przedsiębiorstwa prywatnego, to pod względem techniki procesu wytwarzania przedsiębiorstwo publiczne nie różni się istotnie od przedsiębiorstwa prywatnego. Można by zatem przyjąć prostą definicję, zastosowaną np. w Sprawozdaniu Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych³⁾, która brzmiałaby: przedsiębiorstwem państwowym (publicznym) oznacza się jednostki gospodarcze, odpowiadające pojęciu przedsiębiorstwa w sensie ekonomicznym, których właścicielem jest państwo (związek publiczny). Powstaje tu jednak niejasność, czy zakłady pracujące na wewnętrzne zapotrzebowanie gospodarstwa państwowego i niektóre zakłady „użyteczności publicznej“ są przedsiębiorstwem. Można sobie uprościć zadanie i wyłączyć z pod rozważania powyższe pojęcia. Nie popełnia się przy tym wielkiego błędu, gdyż w praktyce

2) B. Helczyński, Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych, W-wa 1929, str. 97.

3) Sprawozdanie Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych, W-wa 1937. Tom Ia, V, str. 3.

zyciowej „zakłady użyteczności publicznej“ są często pomieszane i trudne do odróżnienia od władzy publicznej. Dlatego też taką dostatecznie uproszczoną definicją posługuje się z dostateczną dokładnością wielu autorów⁴⁾. Dla zasadniczego jednakże postawienia sprawy nie ma podstaw do wytworzenia pośredniej formy gospodarki publicznej między władzą administracyjną a przedsiębiorstwami, formy, obejmującej tzw. zakłady, jak szpitale, szkoły, instytuty doświadczalne itp. Skoro jednak nie byłoby wątpliwości co do zaliczenia tych jednostek gospodarczych do przedsiębiorstw, gdyby one były w ręku prywatnym, to nie ma podstaw, aby tego nie czynić, gdy właścicielem jest ciało publiczne⁵⁾. Często zresztą zakłady te prowadzą jakąś produkcję uboczną, konkurującą z wytwórcami prywatnymi. Nie można również zgodzić się na pogląd, że zakłady są majątkiem publicznym, potrzebnym do wykonywania normalnych funkcji korporacji publicznej, tak samo jak np. okręty wojenne są potrzebne do wypełnienia funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa, gdyż majątek, zainwestowany w zakładach, służy dalszej produkcji usług publicznych, podczas gdy np. okręty wojenne, raz wybudowane, są następnie tylko konsumowane. Również często się zdarza, że np. wyższa uczelnia państwowa, której nie traktuje się jako przedsiębiorstwa, posiada dla celów doświadczalnych majątek ziemski, który uważa się za przedsiębiorstwo. W ten sposób część tej samej instytucji jest organem administracji, część zaś przedsiębiorstwem. Taka nierówność w traktowaniu nie jest uzasadniona.

Istotą przedsiębiorstwa jest kombinowanie czynników produkcji, tj. kapitału, pracy i surowców, celem wytwarzania nowych wartości⁶⁾, z zamiarem osiągnięcia zysku w przedsiębior-

4) Np. Sprawozdanie Komisji ut supra, Z. Szyszkowski, l. c. str. 37. E. Heimann, Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. Grundsätzliche Bemerkungen, str. 3 — 8 oraz M. Lohmann, Die Morphologie der Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, str. 85 — 93 w Schriften des Ver. f. Sozialpolitik, Band 176/I, München u. Leipzig 1932, niemiecka ustawa samorządowa z 22.III.1935 § 67, i inni.

5) Zgadza się pod tym względem z K. Romaniukiem (Samorząd Terytorialny Nr 2/3 z roku 1934, art. p. t. „Polityka kształtowania zysku w przedsiębiorstwach komunalnych“, str. 190 i nast.).

6) L. W. Biegeleisen (Samorząd Terytorialny Nr 1/2 z r. 1931, art. p. t. „Teoria przedsiębiorstw komunalnych“, str. 26) niepotrzebnie, na-

stwach prywatnych lub z pewnymi założeniami polityki ekonomicznej w przedsiębiorstwach publicznych. O ile zatem jakaś część majątku publicznego użyta jest jako kapitał w procesie wytwórczym, powinna ona być wydzielona z majątku administracji, daną zaś jednostkę gospodarczą należy traktować jako przedsiębiorstwo bez względu na to, czy proces wytwórczy jest rentowny czy deficytowy i czy korzystanie z danych wartości jest odpłatne czy bezpłatne.

Wątpliwość wywołuje również zagadnienie, co ma być uważane za „własność publiczną”; chodzi tu głównie o udziały ciał publicznych w spółkach handlowych. Punkt ciężkości tego problemu leży w zagadnieniu ilościowym, a nie jakościowym. Każdy bowiem udziałowiec, a więc i związek publiczny, jest współwłaścicielem spółki handlowej. O tym, czy udziałowiec - współwłaściciel może być uważany za właściciela spółki, decyduje tylko ilość posiadanych udziałów. Niewątpliwie udziałowiec, posiadający 100% udziałów, jest właścicielem danej spółki, a udziałowiec, który posiada 1% udziałów, nim nie jest. Od prawodawstwa handlowego danego kraju zależy, jaka większość posiadanych udziałów jest potrzebna, aby samodzielnie stanowić o polityce przedsiębiorstwa. Zazwyczaj ta większość wynosi od 51% do 80%. Pozostała mniejszość udziałów nie może być uważana za właścicieli i pełni ona funkcję kapitalistów, mających głos doradczy w polityce przedsiębiorstwa. O tym zatem, czy korporacja publiczna może być uważana za właściciela danej spółki handlowej, czyli tzw. przedsiębiorstwa mieszanego, decyduje fakt, czy korporacja posiada dostateczną ilość udziałów, aby decydować o polityce przedsiębiorstwa.

Reasumując, możemy przyjąć następującą definicję przedsiębiorstwa publicznego: Przedsiębiorstwo publiczne jest to podmiot gospodarczy, będący własnością korporacji publicznej, który wnosi do dochodu społecznego nowe wartości przez kombinowanie w procesie wytwórczym kapitału, pracy i surowców i którego celem jest wykonywanie zadań zleconych mu przez władze dysponujące nim związku publicznego.

szym zdaniem rozróżnia produkcję, przerób, obrót i przewóz — są to bowiem tylko formy produkcji, tj. przetwarzania dóbr i przystosowania ich do spożycia.

III.

Klasyfikację przedsiębiorstw publicznych, konieczną dla dokładnego zanalizowania ich istoty, można przeprowadzić na podstawie najrozmaitszych kryteriów. Najczęściej używanymi kryteriami są: charakter właściciela, organizacja przedsiębiorstwa, stosunek do budżetu korporacji publicznej, przynależność do pewnej dziedziny gospodarstwa społecznego oraz cel przedsiębiorstwa.

Podział, zależny od charakteru właściciela, jest dla dokładniejszych badań zbyt ogólny, można tu bowiem utworzyć grupy przedsiębiorstw państwowych, samorządowych, fundacyjnych i innych osób prawa publicznego. Można tu wreszcie posługiwać się podziałem na przedsiębiorstwa, będące w całości własnością korporacji publicznej, i przedsiębiorstwa mieszane, należące częściowo do osób prawa publicznego, a częściowo do osób prywatnych.

Podział, oparty na kryterium formy organizacyjnej przedsiębiorstwa, a więc np. podział na przedsiębiorstwa niewydzielone i wydzielone z administracji publicznej, na skomercjalizowane i nieskomercjalizowane, publiczno-prawne i prywatno-prawne — ma zastosowanie głównie przy badaniach prawnych.

Stosunek przedsiębiorstwa do budżetu korporacji publicznej jest podziałem bardzo specjalnym, mającym praktyczne zastosowanie tylko w niektórych pracach administracji publicznej i w stosunku władzy wykonawczej (np. rządu) do władz ustawodawczej i kontrolnej (np. parlamentu i kontroli państwowej).

Kryterium przynależności do pewnej dziedziny gospodarczej — jak np. bankowości, górnictwa, rolnictwa, komunikacji itd. — umożliwia już wprawdzie wyrobienie sobie poglądu o znaczeniu danego przedsiębiorstwa publicznego w gospodarstwie społecznym, ale wprowadziłoby zbyt wiele grup przedsiębiorstw, co utrudniłoby ich scharakteryzowanie. Podział ten jest stosowany w badaniach statystycznych⁷⁾ lub opisowych⁸⁾,

7) Np. w analizie statystycznej przedsiębiorstw państwowych Niemiec, w *Vierteljahrshäfte zur Statistik des Deutschen Reichs*, 1937, III.

8) Np. w Sprawozdaniu Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych, Warszawa 1937 oraz w pracach T. Bernadzikiewi-

zwłaszcza zaś przy badaniach komisyjnych. Podział ten ma duże znaczenie praktyczne dla polityki ekonomicznej danej dziedziny gospodarstwa społecznego. Tak np. ważną wskazówką dla kierowników polityki górniczej pewnego kraju jest wiadomość, jaka część przedsiębiorstw górniczych należy do ciał publicznych.

Dla badań, mających za przedmiot uchwycenie roli przedsiębiorstw publicznych jako narzędzia polityki ogólnego - gospodarczej ciał publicznych, a zwłaszcza polityki interwencyjnej, potrzebny jest podział, oparty na kryterium gospodarczym, uwypuklającym zarazem funkcje przedsiębiorstw publicznych w gospodarstwie społecznym.

Dla powyższego założenia wydaje się być najodpowiedniejszym uschematyzowanie przedsiębiorstw publicznych według kryterium celu danego przedsiębiorstwa.

Cel przedsiębiorstwa zastosowali jako kryterium podziału m. in. Brandt, a za nim Szyszkowski oraz Ritschl⁹⁾. Podział Brandt'a rozróżnia przedsiębiorstwa o charakterze zakładowym (Anstalts — oder Wohlfahrtsbetriebe), użyteczności publicznej (Versorgungsbetriebe) i zarobkowym (Erwerbsbetriebe). Ten podział modyfikuje Szyszkowski korzystając z wyników J. Kożuchowskiego¹⁰⁾, następująco: „przedsiębiorstwa fiskalne (dochodowe), w których moment dochodowości odgrywa decydującą rolę;

przedsiębiorstwa o szczególnych zadaniach publicznych, gdzie na plan pierwszy wysuwają się takie momenty, jak wojaskowe, polityczne, wychowawcze itd.;

przedsiębiorstwa o zadaniach gospodarczych, wśród których należy wyróżnić jeszcze dwie dalsze grupy, a mianowicie przedsiębiorstwa interwencyjne, których zadaniem jest służyć za narzędzie interwencji rządu w danej gałęzi produkcji, oraz

cza, Mała Reforma Etatyzmu, W-wa 1937 i Udział Państwa w Spółkach Handlowych, W-wa 1938, Tow. Wyd. Mł. Praw. i Ekon.

9) Por. J. Brant, cytowany niżej str. 14, Z. Szyszkowski, cytowany niżej str. 35 — 39, H. Ritschl, Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176/I, München u. Leipzig 1932 str. 43 — 47.

10) Por. J. Kożuchowski, Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Przemysł i Handel, rok 1927, str. 327 i 328.

przedsiębiorstwa o ogólnych zadaniach gospodarczych. Cele tych dwóch ostatnich grup przedsiębiorstw różnią się tym, że kiedy przedsiębiorstwa interwencyjne spełniają zadania kontrolerów albo regulatorów cen rynkowych i kosztów produkcji, to przedsiębiorstwa o ogólnych zadaniach gospodarczych nie ograniczają się do regulowania stosunków w danej gałęzi przemysłu, ale bezpośrednio wykonywują wytyczne polityki gospodarczej państwa, np. u nas Żegluga Polska, a również Chorzów“.

Podziały powyższe, choć obejmują t. zw. zakłady użyteczności publicznej, jak szpitale, szkoły, muzea itp., wyłączają jednak przedsiębiorstwa, pracujące na wewnętrzne zapotrzebowanie ciał publicznych, co znów stwarzałoby konieczność utworzenia jakiejś pośredniej formy działalności gospodarczej między administracją publiczną a przedsiębiorstwem. Podział, zastosowany przez Ritschl'a, jest pod tym względem kompletny. Rozróżnia on dwojaki cel zastosowania majątku publicznego. W jednym wypadku majątek ten służy do bezpośredniego zaspakajania potrzeb zbiorowych, jest to niejako majątek konsumpcyjny, niezbędny w działalności administracji publicznej. W drugim wypadku majątek publiczny służy do produkowania nowych wartości dla dochodu społecznego. Jest to majątek produkcyjny — kapitał przedsiębiorstw publicznych. Wśród przedsiębiorstw, t. j. wśród produkcyjnego majątku publicznego Ritschl rozróżnia 5 odmian: przedsiębiorstwa, pracujące na wewnętrzne zapotrzebowania korporacji publicznej, zakłady publiczne, przedsiębiorstwo publiczne w wąskim tego słowa znaczeniu, przedsiębiorstwo zarobkowe i przedsiębiorstwo monopolowe. Ponieważ różnica pomiędzy zakładem publicznym i przedsiębiorstwem publicznym sensu stricto polega u Ritschl'a tylko na różnicy stopnia a nie istoty (zakład jest bardziej, przedsiębiorstwo mniej deficytowe), przeto można połączyć obydwie te grupy w jedną pod nazwą: przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Podobnie zaliczyć można do przedsiębiorstw zarobkowych monopole fiskalne. W ten sposób przyjąć można dla dalszych badań trzy zasadnicze pod względem funkcji gospodarczych grupy przedsiębiorstw publicznych: przedsiębiorstwa zaopatrzeniowe czyli produkujące na wewnętrzne zapotrzebowanie ciała publicznego, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa zarobkowe.

Klasyczną formą wszelkich przedsiębiorstw publicznych, a zwłaszcza przedsiębiorstw komunalnych są przedsiębiorstwa „użyteczności publicznej“. Ten bowiem rodzaj przedsiębiorstw publicznych najściślej odpowiada istotnej funkcji gospodarstwa publicznego, jaką jest produkcja nie na zysk, lecz na zaopatrzenie społeczeństwa. Poniżej zajmiemy się zanalizowaniem pojęcia użyteczności publicznej, zastosowaniem jego w praktyce i stanowiskiem rynkowym przedsiębiorstw, opartych na tej zasadzie.

IV.

Pojęcie użyteczności publicznej jest trudne do ścisłego zdefiniowania, tym bardziej, że jest ono zmienne zarówno w czasie jak i w przestrzeni. W Stanach Zjednoczonych, gdzie powstała w tym kierunku obszerna literatura, definiuje się je przez wyliczenie głównych przedmiotów gospodarczych, co do których opinia publiczna jest zgodna, że „leżą one w interesie ogólnym“¹¹⁾. Wobec tego też i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie stanowią jasno odgraniczonej dziedziny działalności gospodarczej i przybierają różne formy, zależnie od ducha czasu i kraju. Od w. XIX można zauważyć stały wzrost ilości przemysłów, podpadających pod pojęcie użyteczności publicznej, co było związane z licznymi wynalazkami i ogólnym podniesieniem się stopy życiowej społeczeństw. Rozrastanie się użyteczności publicznych stało się jednym z najistotniejszych przejawów wagnerowskiego prawa rozrastania się funkcji państwa i innych ciał publicznych. Następowало to jednakże nierównomiernie, zależnie od struktury gospodarczej danego kraju. Tak np. we Włoszech uznano wytwarzanie i handel chininą za użyteczność publiczną z powodu klęski malarii, która panowała niegdyś na półwyspie i w koloniach włoskich. W Anglii, a raczej na terytorium jej posiadłości zamorskich, uznano za użyteczność publiczną przewody naftowe t. zw. pipe lines z powodu wielkiego znaczenia tych urządzeń dla floty imperium brytyjskiego. Na kwestię rozszerzenia lub zwężenia pojęcia i zakresu działania użyteczności publicznych wpływała również

¹¹⁾ G. L. Wilson a. o., *Public Utility Regulation*, New York and London 1938, str. 518.

opinia publiczna bądź wysunięte przez nią lub wpływające na nią doktryny. W r. 1919 po dojściu do władzy socjalistów miasto Wiedeń¹²⁾ podjęło się w imię użyteczności publicznej bardzo wielu czynności dotychczas wykonywanych przez osoby prywatne tak, że wkrótce gospodarstwo samorządowe tego miasta było jednym z największych koncernów w Austrii. Gdzie indziej znów, jak np. w Stanach Zjednoczonych niektóre stany ustawowo zakazywały miastom tworzenia przedsiębiorstw¹³⁾.

Dążąc do możliwie ścisłego zdefiniowania pojęcia przedsiębiorstw użyteczności publicznej, należałoby podkreślić dwie cechy, odróżniające te działy gospodarstwa społecznego od pozostałych działów. Pierwszą z tych cech jest dążność do ochrony konsumentów takich dóbr i usług, które stanowią środek zaspokojenia potrzeb zbiorowych, t. j. potrzeb, których ewentualne niezaspokojenie przyniosłoby szkodę lub nawet klęskę dla całego społeczeństwa. Drugą zaś cechą jest dążność do podejmowania procesów wytwórczych, porzuconych lub niepodjętych przez przedsiębiorców prywatnych, a mogących pomimo to podwyższyć stopę życiową całego społeczeństwa przez udostępnienie szerokim masom niektórych wynalazków i urządzeń.

Obie wymienione cechy mają jeden warunek wspólny: powszechność czyli dbanie o korzyść całego gospodarstwa społecznego i korygowanie pod tym kątem widzenia istniejącej struktury gospodarczej danego kraju.

Po ustaleniu powyższych dwu cech użyteczności publicznej od razu nasuwa się pytanie: czy trzeba do tego tworzenia przedsiębiorstw publicznych, czy może wystarczy odpowiednia kontrola i regulacja prawno - administracyjna?

W Stanach Zjednoczonych taki system kontroli, wykonywany przez t. zw. stanowe komisje użyteczności publicznej, jest stosowany i utrzymuje się do dzisiejszego dnia, coraz bardziej wzrasta jednak opozycja przeciwko temu systemowi. Niektórzy badacze amerykańscy¹⁴⁾ stwierdzają, że system kontroli nie za-

12) W. Ellenbogen, Die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen in Österreich, Schriften des Vereins für Sozialpolitik. 176. Band, III, str. 76/77.

13) G. L. Wilson a. o., l. c. str. 531 — 533.

14) G. L. Wilson a. o., l. c. str. 542 — 543.

pewnia zasadniczego warunku użyteczności publicznych — powszechności, a to z następujących powodów:

komisje stanowe często nie obejmują bądź to wszystkich przemysłów użyteczności publicznej, bądź to nie posiadają dostatecznej egzekutywy dla swych postulatów,

materiał ludzki, posiadający odpowiednie kwalifikacje zawodowe, unika pracy w komisjach, gdyż jest ona gorzej wynagradzana niż w odpowiednich przedsiębiorstwach; jeżeli zaś fachowcy godzą się na pracę w komisjach, to czynią to w celu wyzyskania tego stanowiska dla późniejszego otrzymania lepszego stanowiska w przedsiębiorstwie prywatnym.

Wreszcie ostatnim argumentem przeciwko kontroli administracyjnej czy politycznej jest powolność i brak decyzji w stosunku do szybko rozwijających się wypadków.

W Europie, gdzie wojny, przeludnienie i brak surowców już wcześniej zmusiły poszczególne gospodarstwa społeczne do wyszukiwania racjonalniejszych metod produkcji, przeważna część przedsiębiorstw użyteczności publicznych zarządzana jest przez państwa, samorządy i inne ciała publiczne.

V.

Jakie są powody, dla których ciała publiczne bronią konsumentów, tworząc przedsiębiorstwa użyteczności publicznej? Dlaczego państwo nie broni w ten sam sposób np. konsumentów chleba, obuwia lub papieru, choć i to są niewątpliwie artykuły pierwszej potrzeby, jak broni konsumentów gazu świetlnego, wody, usług kolejowych itp.? Odpowiedź leży we właściwościach procesu wytwórczego odnośnych artykułów. Jedna i ta sama np. kamienica w mieście nie może korzystać równocześnie z kilku wodociągów i kanalizacji. Budowanie kilku równoległych gazociągów lub linii kolejowych byłoby najsamopierw marnotrawstwem kapitału, surowców i pracy, a następnie musiałoby spowodować walkę konkurencyjną i upadłość jednego z konkurentów, gdyż na równoległe istnienie obu przedsiębiorców nie starczyło by popytu. Przedsiębiorca, któryby zwyciężył w konkurencji, t. j. ten., który miał większy zapas kapitału obrotowego, uzyskałby stanowisko monopolistyczne i starałby się zrekompensować na swoich odbiorcach ciosy, otrzymane na skutek walki konkurencyjnej.

Te kilka przykładów mają przedstawić, że istnieją przemysły, które:

1. są niezbędne dla społeczeństwa lub dla pewnej, geograficznie ściśle określonej grupy społecznej, jak np. kolej dla jakiegoś kraju, wodociąg i kanalizacja w wielkim mieście, poczta, szpital, szkoła itp.

2. które mają naturalną tendencję do koncentracji, kończącej się monopolem.

Monopol w ręku przedsiębiorcy prywatnego na dobro lub usługę niezbędną (o małej elastyczności popytu) dla normalnego funkcjonowania życia społecznego, a równocześnie trudno lub wcale niedającą się zastąpić (o małej elastyczności substytucji), stanowi groźbę niepowołanego rozprowadzania tych niezbędnych i trudno dających się zastąpić dóbr lub usług. Prywatny monopolista nie będzie np. budował nierentownych, a geograficznie lub strategicznie niezbędnych linii komunikacyjnych, pocztowych, wysokiego napięcia itp. Monopolista wyznaczy cenę za swój towar w wysokości najkorzystniejszej dla siebie, nie bacząc, że biedniejsze warstwy konsumentów będą musiały zrezygnować z kupna i odmówić sobie zaspokojenia potrzeb, których zaspokojenie leży w interesie higieny powszechnej, eugeniki, równomiernej lokalizacji życia gospodarczego, przyszłych potrzeb itd.

Głównym zatem argumentem za uznaniem pewnego przemysłu za przemysł o charakterze użyteczności publicznej jest niezbędność danego artykułu dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych. Jak powiada Pigou¹⁵⁾ netto krańcowa produkcyjność gospodarstwa prywatnego, wywodząca się z inwestycji prywatnych, dokonanych w działach użyteczności publicznej, jest mniejsza od netto krańcowej produkcyjności gospodarstwa publicznego w tych samych warunkach. Monopol bowiem, właściwy przemysłom użyteczności publicznej, powoduje konieczność powzięcia decyzji o znaczeniu ogólnym, którą to decyzję państwo obawia się pozostawiać w ręku prywatnego przedsiębiorcy, nastawionego na zysk.

Ciała publiczne przejmują więc takie przemysły, które ciążą na skutek swych warunków technicznych do monopolu, a które wytwarzają produkty niezbędne dla całości lub znaczniejszej

15) A. C. Pigou, *The economies of Welfare*, Book II, Chap. 9.

części społeczeństwa, będąc jednocześnie niemożliwe lub trudne do zastąpienia.

Istotą rzeczy przy przejściu monopolu prywatnego w tych warunkach jest oczywiście to, że monopol ten po etatyzacji bądź municypalizacji będzie prowadzony pod kątem widzenia korzyści ogółu, co objawi się głównie w nowej polityce cen, nastawionej nie na zyskowy system gospodarowania, lecz zaopatrzeniowy. Oznacza to, że monopole użyteczności publicznej z istoty swej pracują nie na zysk lub na dochód fiskalny, lecz na dostarczanie swych produktów konsumentom.

VI.

Drugą cechą przedsiębiorstw użyteczności publicznych jest dążność do podejmowania procesów wytwórczych, porzuconych lub niepodjętych przez przedsiębiorców prywatnych, a mogących pomimo to podwyższyć stopę życiową całego społeczeństwa. Jest to albo t. zw. działalność pionierska, albo działalność, wynikająca z potrzeby stałego subwencjonowania pewnego działu wytwórczości.

Pionierskość ciał publicznych powołała do życia szereg gałęzi wytwórczych już w okresie merkantylizmu; doznała ona silnego bodźca w rozwoju techniki w w. XIX i XX. Jak stwierdza Hunke:¹⁶⁾ obecny niemiecki przemysł powstał w znacznej mierze jako rozwinięcie zakładów wojskowych, czyli na skutek inicjatywy publicznej. Często ciała publiczne wprowadzały jakiś artykuł na rynek. Tak było np. za czasów Fryderyka Wielkiego z konsumcją węgla kamiennego, a w czasach ostatnich z telewizją, sztuczną wełną itp. Taką działalność można również określić jako przygotowanie zaspokojenia przyszłych potrzeb.

Zmiany w strukturze gustów i potrzeb, wpływy koniunkturalne i monopole naturalne wpływają na to, że niektóre działy produkcji przestają być rentowne na pewien okres czasu. Tak było np. z żeglugą morską po wojnie światowej 1914 — 1918, kiedy to duże ilości „tonażu wojennego“ wytworzyły koniunkturalne bezrobocie handlowych statków morskich, a potrzeba

¹⁶⁾ H. Hunke, Grundzüge der deutschen Volks- und Wehrwirtschaft, Politik und Wirtschaft, Berlin 1938, str. 71.

dużych inwestycji i komfort uczyniły nierentownym transport pasażerski. Tak było również np. z budownictwem mieszkaniowym, gdzie podniesienie się kultury w warstwach robotniczych spowodowało konieczność budowy tanich, a więc nierentownych mieszkań itp. Przedsiębiorcy prywatni zaczęli wycofywać się z takich interesów, gdyż nie mogli uprawiać filantropii. Filantropia, stosowana nawet w takich rozmiarach, jak w Stanach Zjednoczonych¹⁷⁾, nigdy nie jest zdolna do zaspokojenia potrzeb zbiorowych. Ciała publiczne najpierw subwencjonowały różne dziedziny z uwagi na potrzebę struktury gospodarczej danego kraju, stawiając równocześnie kierownikom danego przedsiębiorstwa pewne warunki pod kątem widzenia korzyści gospodarstwa społecznego. Gdy zaś subwencje stały się zjawiskiem stałym na dłuższy czas, korporacje publiczne przejęły dane przedsiębiorstwa we własny zarząd, by nie wypłacać przedsiębiorcom prywatnym zysków z pieniędzy podatkowych i by posiadać całkowity wpływ na politykę utrzymywanego kosztem społeczeństwa zakładu.

Używany bywa również argument przemawiający za tworzeniem przedsiębiorstw publicznych w wypadkach, kiedy uruchomienie danej wytwórczości wymaga wyjątkowo wielkich kapitałów. Stosuje się to zwłaszcza do budowy portów¹⁸⁾, jako obiektów bardzo w kapitał intensywnych, a o rentowności nie raz nader powolnej. Argument ten był słuszny w okresie merkantylizmu i wczesnego kapitalizmu. Wydaje się jednak, że w czasach obecnych argument ten stał się nieaktualnym, gdyż nowoczesne spółki handlowe, a zwłaszcza spółki akcyjne mają teoretycznie nieograniczone możliwości zebrania kapitału dla rentownego przedsięwzięcia. O ile by w obecnych czasach ciała publiczne używały argumentu wielkości kapitału jako okazji do stosowania przedsiębiorstwa publicznego, to nie można by traktować takiego posunięcia w sferze użyteczności publicznej, lecz raczej jako przejaw dążenia do upaństwowienia lub uspo-

17) J. H. Barnes, *La gestion publique et la gestion privé des entreprises*, Amsterdam, V Congres des Chambres de Commerce, 1929.

18) Lohmeyer, *Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen im Gebiete der Hafenwirtschaft*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, München u. Leipzig 1931, Band 176/II, str. 310 — 313.

leczenia produkcji. Zresztą gdyby na krajowym rynku nie było dostatecznej ilości kapitałów do dyspozycji osób prywatnych, to zmobilizowanie ich przez przymus podatkowy lub kredyt publiczny jeszcze bardziej uszczupliłby ten rynek. Inaczej jest, jeżeli korporacja prawa publicznego otrzymuje kapitał z zagranicy w wypadkach, kiedy osoby prywatne nie mogłyby tego dokonać. Wówczas jednak również decydującym momentem do ewentualnego założenia przedsiębiorstwa publicznego będzie użyteczność publiczna albo inny cel publiczny, nie zaś sam fakt większej zdolności kredytowej ciała publicznego. Ciała publiczne często jednak ograniczają się w wypadku ściągania kapitałów z zagranicy do udzielania przedsiębiorcom prywatnym gwarancji publicznej.

Kapitały zatem publiczne, zainwestowane w przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, nie znalazły się tam w celu konkutowania czy wypierania kapitałów prywatnych, lecz z konieczności dla potrzeby zaspakajania potrzeb zbiorowych.

VII.

Krytyka zasady, że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powinny znajdować się w zarządzie korporacji publicznych, prowadzona jest obecnie raczej co do konkretnych wypadków, dotyczących zaliczenia pewnej gałęzi wytwórczości do pojęcia użyteczności publicznej, aniżeli do samej zasady.

Do ochrony konsumenta dóbr zaspakajających potrzeby zbiorowe, do działalności pionierskiej i przejmowania nierenownych, a potrzebnych gospodarstwu społecznemu gałęzi wytwórczości, współczesna opinia publiczna ustosunkowuje się raczej przychylnie. Dyskusja z etatyzmem przenosi się głównie na teren przedsiębiorstw publicznych o typie zarobkowym lub dotyczy funkcji ubocznych i „automatycznego crescendo“ przedsiębiorstw użyteczności publicznej¹⁹⁾.

Starsi natomiast teoretycy oraz część opinii publicznej krajów anglosaskich stoi jeszcze na gruncie doktryny liberalistycznej lub klasycznego socjalizmu. Tak więc np. piszący na po-

19) Por. np. Sprawozdanie Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych, Warszawa 1937.

czątku XX w. Lord Avebury²⁰) z zasady odrzucał przedsiębiorstwa publiczne (operując na przykładzie przedsiębiorstw miejskich), gdyż twierdził, że administracja publiczna jest i tak już przeciążona funkcjami, że przejmowanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej powoduje zwiększenie się zadłużenia ciał publicznych wskutek annuitetów kapitałowych, spłacanych wywłaszczonej osobom prywatnym, następnie że przedsiębiorstwa publiczne wciągają ciało publiczne do konfliktów pracy, wreszcie że gospodarka publiczna jest zawsze mniej wydajna od prywatnej, gdyż nie pracując na zysk, nie ma dostatecznego bodźca do oszczędnego gospodarowania i należytego postępu. Zarzuty te dotyczą działalności przedsiębiorstw publicznych w ogólności, a więc nie tylko przedsiębiorstw użyteczności publicznej, wymagałoby zatem odrębnego potraktowania. Avebury natomiast zarzuca przedsiębiorstwom użyteczności publicznej górną kontrolę wytwarzania dóbr i usług na zaspokojenie potrzeb zbiorowych od kontroli w analogicznych przedsiębiorstwach prywatnych. Na przykładzie wodociągów londyńskich stwierdza, że podczas gdy przy systemie prywatnych przedsiębiorstw wodociągowych kontrola czystości wody była przeprowadzana najpierw przez organy samego przedsiębiorstwa, a następnie przez urzędników miejskich, to w systemie wodociągów miejskich funkcje kontrolne zlewają się z dyрекcją tak, że „quis custodiet ipsos custodes?” Avebury nie wziął jednak pod uwagę, że przy racjonalnej organizacji przedsiębiorstw publicznych funkcje dyrekcyjne i kontrolne są oddzielone i dyrekcja przedsiębiorstwa publicznego jest tak samo kontrolowana, jak dyrekcja przedsiębiorstwa prywatnego, a obecnie można nawet często mówić o zbyt licznych instancjach kontrolnych.

Socjaliści²¹) krytykują przedsiębiorstwa użyteczności publicznej pod kątem widzenia walki klas. Bywały bowiem różne wypadki prowadzenia polityki np. kolei publicznych pod kątem widzenia popierania pewnych grup producentów. O ile jednakże polityka przedsiębiorstw publicznych była kiedykolwiek prowadzona pod kątem widzenia walki klas, to był to wypadek nie

²⁰) Lord Avebury (J. Lubbock) „On municipal and national trading“, London, Macmillan and Co — 1907.

²¹) N. p. D. M. Nachimson, *Die Staatswirtschaft, eine kritisch — theoretische Beleuchtung*, Leipzig 1913, str. 61.

mający nic wspólnego z istotą tych przedsiębiorstw i powinien być uważany raczej za błąd kierowników danego przedsiębiorstwa.

VIII.

Wśród przedsiębiorstw użyteczności publicznej możemy rozróżnić dwie wielkie grupy : przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w węższym tego słowa znaczeniu i zakłady użyteczności publicznej. Jak słusznie powiada Szyszkowski²²⁾, „z terminem zakład publiczny lub państwowy“ nie należy utożsamiać samego wyrazu „zakład“, który w znaczeniu ekonomicznym byłby do pewnego stopnia synonimem wyrazu „przedsiębiorstwo“. Różnica pomiędzy temi dwoma pojęciami polegałaby jedynie na pewnym odmiennym zakresie samodzielności i rozmiarów danej jednostki gospodarczej. A więc wyraz „zakład“ oznaczałby mniejszą, lokalnie ograniczoną i organizacyjnie zależną jednostkę techniczną, czyli że innemi słowy wysuwałby się tutaj na plan pierwszy moment techniczny, gdy natomiast w wyrazie „przedsiębiorstwo“ dominujące znaczenie posiadałby moment gospodarczej i organizacyjnej jedności i samodzielności.“

Różnica między zakładem użyteczności publicznej a takim samym przedsiębiorstwem jest różnicą stopnia, w jakim występuje interes ogółu. Można powiedzieć, że interes publiczny występuje silniej w zakładach, a słabiej w przedsiębiorstwach. Zakłady służą społeczeństwu, a zwłaszcza warstwom uboższym przez zaspakajanie raczej kulturalnych i charytatywnych potrzeb, jak przez utrzymywanie szkół, szpitali, muzeów itp., przedsiębiorstwa zaś przez zaspakajanie potrzeb raczej materialnych (koleje, poczta, energia itp.). W związku z tym wartość produkcji zakładów jest raczej niewymierna, wartość zaś produkcji przedsiębiorstw wymierna. Znajduje to wyraz w systemach cen obu rodzajów przedsiębiorstw użyteczności publicznych. Ceny za wartości wytwarzane w „zakładach“ są zbliżone do opłat publicznych, stoją więc na pograniczu między daninami a cenami, między odpłacalnością generalną a indywidualną.

22) Z. Szyszkowski, Zagadnienie Komercjalizacji Przedsiębiorstw Państwowych, Warszawa 1930, str. 29.

alną. Ceny zaś „przedsiębiorstw“ mają charakter cen rynkowych, z odpłacalnością indywidualną przy każdej zawartej transakcji. W związku z powyższym „zakłady“ są organem gospodarstwa publicznego, przynoszącym deficyt z punktu widzenia fiskalnego tego gospodarstwa, „przedsiębiorstwa“ zaś dążą raczej do pokrycia kosztów własnych.

Reasumując, można przyjąć do dalszych rozważań następującą definicję przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w szerszym tego słowa znaczeniu: przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są to przedsiębiorstwa, wytwarzające dobra lub usługi, służące do zaspokojenia potrzeb zbiorowych.

Jako potrzeby zbiorowe rozumie się w tym wypadku potrzeby, których niezaspokojenie spowodowałoby bądź to upośledzenie lub nawet klęskę dla całego społeczeństwa lub większych jego grup, bądź to też uniemożliwiło postępowanie gospodarstwa społecznego danego kraju.

IX.

Dziedziny gospodarcze, uznane za „użyteczność publiczną“, w których znajdują zastosowanie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, zmieniają się zależnie od ducha czasu i kraju. Najczęściej, a równocześnie najwcześniej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej występują w dziedzinie opieki społecznej. Państwo, samorządy, fundacje itp. utrzymują w postaci „zakładów“ szpitale, sierocińce, przytulki, zakłady produkujące szczepionki przeciwchorobowe, instytuty dla badania chorób społecznych, a w postaci „przedsiębiorstw“ zdrojowiska, wodociągi, kanalizacje miejskie, zakłady usuwające odpadki miejskie, rzeźnie itp. Zakłady i przedsiębiorstwa w dziedzinie higieny umożliwiają szerokie stosowanie zdobyczy naukowych dla podniesienia stanu zdrowia w społeczeństwie, przychodzą z pomocą osobom, dotkniętym nieszczęściem, umożliwiają bezstronną eksploatację i planowy rozwój przemysłów, od których zależy zdrowotność ludności itd. Są to potrzeby zbiorowe równie bezsporne, jak potrzeby w dziedzinie kulturalnej, które zaspakają publiczne szkoły, a zwłaszcza bezpłatne szkoły powszechne z przymusowym uczęszczaniem, muzea, teatry itp. Charakterystyczną rzeczą jest, że zakłady użyteczności publicznej w dziedzinach opieki i kultury nie mają zazwyczaj stanowiska

monopolistycznego. Istnieją tu bowiem również zakłady prywatne, jak szkoły, szpitale, teatry itp. Wynika stąd, że główną przyczyną przejmowania danego przemysłu przez korporację publiczną jest brak rentowności, co odstrasza kapitały prywatne. W przemysłach natomiast, które w danej chwili dają zyski, jak np. obecnie w kinoteatrach, dominuje niepodzielnie kapitał prywatny.

X.

Specjalną dziedzinę usług użyteczności publicznych stanowi informacja. Należą tu jednostki gospodarcze, dostarczające usług geologicznych, geograficznych, hydrograficznych, meteorologicznych i inne podobne oraz publiczne agencje telegraficzno - informacyjne. Powyższe jednostki gospodarcze są zazwyczaj „zakładami“, tj. potrzebują dopłaty z kas publicznych, gdyż dostarczają swe usługi albo po bardzo niskich opłatach, albo za darmo. Często są one niewyłączone z administracji publicznej, przez co są one niejednokrotnie błędnie traktowane jako działalność publiczno - prawna państwa. Obiektywna w miarę możliwości ludzka informacja stanowi niewątpliwie interes społeczny (potrzebę zbiorową), gdyż często mylne informacje mogą spowodować klęski dla społeczeństwa. Nie przeszkadza to, aby również i informacje dostarczane przez publiczne przedsiębiorstwo informacyjne, nie były w niektórych wypadkach tendencyjne. Przedsiębiorstwa publiczne w dziedzinie informacji nie mają tendencji monopolistycznych. Na ogół nie ma więc przeszkód do powstawania w tej dziedzinie prywatnych przedsiębiorstw, ale zdarza się to w praktyce tylko w odniesieniu do agencji informacyjno - telegraficznych; te bowiem są rentowne, podczas gdy pozostałe rodzaje informacji są przeważnie deficytowe.

Potrzeby komunikacyjne są bodajże największym polem stosowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Chodzi tu o koleje, drogi bite, pocztę, telekomunikację, radio, lotnictwo komunikacyjne, żeglugę morską i śródlądową, porty oraz komunikację miejską. Prawie więc wszystkie środki zawodowe traktowanej komunikacji są uważane za użyteczność publiczną za wyjątkiem niektórych wypadków, kiedy komunikacja jest nieregularna albo dotyczy ograniczonego kręgu zainteresowa-

nych, jak np. żegluga trampowa albo dorożkarstwo. Zresztą względność pojęcia użyteczności publicznej zależnie od miejsca i czasu powoduje, że ten rodzaj komunikacji, który w niektórych krajach n. p. w czasie wojny uważa się za użyteczność publiczną, w innych krajach w czasach pokoju traktowany jest jako zwykły sposób zarabkowania. Na ogół jednak można powiedzieć, że w krajach „nowych“, t. j. starających się polepszyć w szybkim tempie swą strukturę gospodarczą, uważa się za użyteczność publiczną więcej środków komunikacyjnych aniżeli w krajach „starych“, t. j. już zagospodarowanych. Dzieje się to na skutek aktywnej roli inwestycji komunikacyjnych w stosunku do całości gospodarstwa społecznego, gdyż dogodna komunikacja umożliwia włączenie do intensywniejszego ośrodka gospodarczego terenów oddalonych, niezagospodarowanych lub niedostatecznie wykorzystanych. Dlatego też np. w okresie budowy kolei prawie wszystkie państwa subwencjonowały odnośne towarzystwa prywatne. Następnie zaś, gdy zaczęły krystalizować się tendencje monopolistyczne w rozmaitych dziedzinach komunikacji, związki publiczne zaczęły je przejmować, aby zapewnić ich powszechność i skoordynować pomiędzy sobą działalność poszczególnych rodzajów komunikacji, jak to było np. przy utworzeniu London Passenger Transport Board (londyńska komunikacja miejska), a także by używać usługi komunikacyjne jako narzędzie polityki ekonomicznej w postaci celowych ulg i zwyczajek cen. Głównymi argumentami są tu jednakże ochrona konsumenta oraz dbałość o postęp gospodarczy. W niektórych wypadkach potrzeba wypłacania stałych subwencji już nie tylko na budowę, ale także i na eksploatację stała się przyczyną przejęcia danych jednostek gospodarczych przez związki publiczne. Tak było np. w licznych wypadkach z przedsiębiorstwami żeglugowymi, we wszystkich prawie przedsiębiorstwach lotniczych i z kolejami francuskimi w r. 1937. W miarę postępu techniki coraz to nowe dziedziny komunikacji przechodzą do przemysłu użyteczności publicznych, jak to było ostatnio z lotnictwem i radiem. W dziedzinie komunikacji prawie wyłącznie występują „przedsiębiorstwa użyteczności publicznej“ w węższym tego słowa znaczeniu jako forma działania poszczególnych jednostek. Przeważa tu też typ przedsiębiorstw monopolistycznych, przy czym

w niektórych wypadkach, jak np. przy poczcie monopol ma charakter prawny, a w większości wypadków charakter faktyczny. Monopolu nie spotyka się natomiast prawie wcale w publicznych przedsiębiorstwach żeglugowych.

Następnym z kolei wielkim polem działania przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest dziedzina wytwarzania i rozprowadzania energii. Dotyczy to głównie siłowni wodno-elektrycznych i elektrycznych oraz gazowni, czyli dwóch zasadniczych surowców energetycznych współczesnej gospodarki — wody i węgla, oraz ich pochodnej, elektryczności. Nie rzadko jednak i trzecie ważne źródło energii — ropa naftowa itp. — jest w zarządzie publicznym. Wytwarzanie energii ma tę samą właściwość aktywnego oddziaływania na gospodarstwo społeczne jak komunikacja. Rozmieszczenie źródeł energii decyduje nie raz o rozmieszczeniu przemysłu, a ceny za energię o cenach innych towarów. Wytwarzanie energii wykazuje tendencję do monopolu. Wprawdzie monopole w dziedzinie energetyki nie obejmują od razu obszaru całego kraju, jak to ma miejsce z monopolami w komunikacji, lecz tylko rynki lokalne; są jednak za to silniejsze wobec swoich odbiorców, ponieważ koszt energii stanowi dużą część kosztów własnych w produkcji innych towarów i usług. Tak samo więc jak w komunikacji o upublicznieniu wytwarzania energii decydowały momenty upowszechnienia i potaniania energii, tj. momenty ochrony konsumenta i postępu gospodarczego. Rzadziej natomiast decydują tu momenty braku rentowności; dlatego też zasada stosowania przedsiębiorstw publicznych w dziedzinie wytwarzania energii jest często atakowana przez przedstawicieli przedsiębiorców, jak to ma np. miejsce w Stanach Zjednoczonych z okazji budowy wielkiego koncernu Tennessee Valley Authority²³). Zarzuty te jednak opierają się prawie zawsze na generalnej krytyce przedsiębiorstw publicznych i wychodzą z założenia, że gospodarka publiczna jest mniej racjonalna od prywatnej.

Rozprowadzanie energii, jak linie wysokiego napięcia, rurociągi gazowe i naftowe stanowią odrębne zajęcie zarobkowe (przemysł). Wchodzi tu w grę rozprowadzanie energii w rozmiarach lokalnych i krajowych. W obu wypadkach struktura techniczna tych przemysłów wyklucza równoczesne ko-

23) G. L. Wilson a. o., l. c., str. 416 i nast.

rzystanie przez jednego odbiorcę z kilku sieci elektrycznych lub gazowych. Najlepsze natomiast wykorzystywanie wydajności technicznej siłowni następuje przy wzajemnym „pożyczaniu” sobie energii przez poszczególne siłownie, dla wspólnego przewyciężania sezonowych i dziennych wahań w zapotrzebowaniu. Wymaga to włączenia poszczególnych siłowni w jedną sieć, która im jest większa, tym bardziej obniża koszt energii. Te zjawiska powodują w rozprowadzaniu energii silną tendencję do monopolu naturalnego. W rozprowadzaniu o zasięgu lokalnym, a głównie w miastach, istnienie monopolu odbijałoby się niekorzystnie na zaspokojeniu potrzeb zbiorowych obywateli. Traciłoby na tym w pierwszym rzędzie oświetlenie ulic, a następnie uboższe warstwy ludności, które musiałyby płacić za energię cenę najdogodniejszą dla prywatnego monopolisty. Te czynniki zdecydowały już wcześniej o zarządzie publicznym w lokalnym rozprowadzaniu energii. Zresztą rentowność występuje w tej dziedzinie tylko w większych ośrodkach konsumenckich. Przy założeniu wyższości prywatnej gospodarki mniejsze ośrodki — jak to zresztą miało miejsce w Stanach Zjednoczonych²⁴⁾ — zostałyby albo bez elektryczności i gazu, albo musiałyby wybudować siłownie publiczne.

Zagadnienie powyższe w bardzo podobnej formie rozwinęło się później w rozprowadzaniu energii o zasięgu krajowym. W miarę bowiem uprzemysławiania się krajów rosło zapotrzebowanie na energię i opłacało się ją transportować na kilkadziesiąt nieraz kilometrów. Opłacało się to jednakże tylko przy pracach na dużą skalę, co rozprowadzającemu dawało znów stanowisko monopolistyczne już nie tylko wobec odbiorców energii, ale również i wobec dostawców. Motywem więc stworzenia przedsiębiorstw publicznych, obejmujących rozprowadzanie (a często i wytwarzanie) energii — jak np. Central Electricity Board w Anglii²⁵⁾, była potrzeba upowszechnienia i potanienia energii w kraju.

24) J. Jessen, Die anglo-amerikanische öffentliche und quasi-öffentliche Unternehmung, Schr. d. Ver. f. Sozpol. Band 176/III, str. 188 i nast.

25) G. Haldane, w pracy zbiorowej W. A. Robsona, Public enterprise: developments in social ownership and control in G. Britain. London Allen Unwin 1937, str. 105 i nast.

W dziedzinie handlu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są stosunkowo nielicznie reprezentowane. Wymienić tu można targowiska i giełdy, których istnienie opierać się musi na bezstronności przedsiębiorcy i które wobec tego są często powierzane bądź to samorządom, bądź też specjalnym do tego powołanym stowarzyszeniom, złożonym z przedstawicieli zainteresowanych warstw społecznych. W wielu miastach istnieją również miejskie lombardy i domy składowe. Użyteczność publiczna tych ostatnich nie wydaje się być udowodnioną i należy je traktować raczej jako przedsiębiorstwa zarobkowe.

Do przemysłu użyteczności publicznej należy zaliczyć również i budownictwo mieszkań robotniczych. Wskutek wielkiego rozrostu miast uboższe warstwy społeczne znajdują się zazwyczaj w niehigienicznych warunkach mieszkaniowych, nie mogąc równocześnie wytworzyć należycie rentownych warunków dla kapitału prywatnego. Budownictwem zajmują się przeważnie jednak bądź to spółdzielnie bądź to stowarzyszenia i fundacje, korzystając zazwyczaj z dużych subwencji państwa i samorządów.

W dziedzinie rolnictwa do użyteczności publicznych należy zaliczyć lasy i towarzystwa melioracyjne. W obu tych dziedzinach często występują przedsiębiorstwa publiczne. Prowadzenie lasów, jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej uzasadnia się wielkim znaczeniem lasów dla klimatu i gospodarstwa danego kraju. Wymaga to stuletniego planu w gospodarce leśnej, co z kolei odstręcza kapitał prywatny. W krajach jednak niecywilizowanych lub posiadających jeszcze lasy dziewicze gospodarka leśna nie jest zaliczona do użyteczności publicznych i prowadzona tam jest gospodarka rabunkowa.

Użyteczność publiczna towarzystw melioracyjnych polega na dostarczeniu dla gospodarstwa społecznego nowych terenów rolniczych. Korzystają one zazwyczaj z pomocy ciał publicznych oraz stoją często pod opieką prawa publicznego.

Do przedsiębiorstw użyteczności publicznej należy wreszcie zaliczyć niektóre działy życia gospodarczego, które posiadają stanowisko wyjątkowe i nader ważne dla ogółu. Należą tu bank emisyjny (zazwyczaj państwowy), spełniający rolę

regulatora obiegu pieniężnego, który jest więc jednym z najważniejszych elementów polityki ekonomicznej, oraz zakłady ubezpieczeń społecznych. Zakłady te ubezpieczają od wypadków przy pracy, od choroby, od bezrobocia i na starość.

Wobec ciągłego wzrastania ilości osób, utrzymujących się z pracy zależnej, ubezpieczenia społeczne interesują bezpośrednio większość obywateli, stając się potrzebą zbiorową (zwłaszcza w dziale ubezpieczeń od bezrobocia), której znaczenie znajduje się jeszcze w fazie rosnącej.

Wreszcie należy wspomnieć o kilku drobniejszych przedsiębiorstwach publicznych, jak np. o syndykatach emigracyjnych, które przejęły rolę prywatnych spółek kolonizacyjno-emigracyjnych, gdyż te ostatnie często oszukiwały emigrantów. Należą tu również publiczne zakłady pogrzebowe, krematoria, cmentarze i różne indywidualne wypadki przedsiębiorstw publicznych, występujących w zależności od ducha czasu i miejsca.

XI.

Stanowisko rynkowe przedsiębiorstw użyteczności publicznej występuje w pierwszym rzędzie w ich polityce cen. Trzeba pamiętać, że przedsiębiorstwa te korzystają w bardzo licznych wypadkach ze stanowiska monopolistycznego. Istotnym momentem przejęcia danego monopolu z rąk prywatnych były jednak cele sprzeczne z postępowaniem prywatnego monopolisty. Monopole publiczne w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej mają za cel powiększenie wydajności gospodarstwa społecznego, podczas gdy monopole prywatne zmierzałyby do optymalnej dla siebie rentowności, a więc do ustalania cen na poziomie również dla siebie najkorzystniejszym. Gospodarstwo publiczne pracuje na zaopatrzenie, gospodarstwo prywatne na zysk. Monopolista publiczny, o ile zechce trzymać się istotnego sensu użyteczności publicznej, musi nie tylko różniczkować swoje ceny, aby wyzyskiwać przez to resztę zamożniejszych konsumentów, ale powinien dążyć do maksymalnego rozpowszechnienia i udostępnienia swoich towarów tak, aby uboższe warstwy spożywców, które odsunięte były dotychczas od nabywania, mogły stać się konsumentami. Taką polityką monopolów publicznych w przedsiębiorstwach uży-

teczności publicznej prowadzi w prostej linii do ceny, równej kosztom produkcji. Co więcej, zasada ta obowiązuje tylko dla „przedsiębiorstw użyteczności publicznej“ w węższym tego słowa znaczeniu, gdzie sprzedawane dobra i usługi są wymierne i odpłatność indywidualna. Tam zaś, gdzie istnieje odpłatność generalna i niewymierna użyteczność sprzedawanych przez ciała publiczne dóbr i usług, tj. w „zakładach użyteczności publicznej“, polityka cen idzie jeszcze dalej i cena może ustalić się na poziomie niższym od kosztu produkcji, zależnie od zapotrzebowania ze strony popytu i zależnie od środków finansowych korporacji publicznej. Wyrównanie do poziomu kosztu produkcji następuje wówczas w formie danin, pobieranych bezpośrednio z dochodu społecznego. Oczywiście, że nie uwidoczni się to w bilansach danego zakładu użyteczności publicznej. Istnieją nawet krańcowe wypadki w polityce cen użyteczności publicznej, gdzie wyprodukowane wartości oddawano zgoła za darmo konsumentom. Można tu przytoczyć np. święta ludowe, albo słynne circenses z czasów dekadencji Rzymu, a w pierwszym rządzie bezpłatność nauki w szkołach publicznych najniższego szczebla, bezpłatne szczepienie ospy i innych chorób, bezpłatne muzea i wystawy itd. Bezpłatność jednakże nie może stać się zasadą ogólną dla cen użyteczności publicznej. Gdyby np. ustanowiono bezpłatne koleje, doprowadziłoby to do nie naturalnie zwiększonego korzystania z usług kolejowych, co nie leży wcale w interesie społeczeństwa. Do bezpłatności ciąży raczej „zakłady“, a szczególnie te, których produkcja ma wartość niewymierną o generalnej odpłacalności. „Zakłady“ i „przedsiębiorstwa“ o produkcji wymiernej i indywidualnej odpłacalności powinny być płatne.

Można zatem przyjąć, że cena dóbr i usług użyteczności publicznej ustali się pomiędzy zerem a kosztami produkcji danego artykułu.

Wyjaśnienia wymaga jednakże pojęcie „koszty produkcji“. Należałoby tu stosować bezwzględnie to samo pojęcie, jakie używane jest w gospodarstwie prywatnym. Trzeba by zatem wziąć pod uwagę wszelkie przywileje, otrzymane od korporacji publicznej, oraz dokonywać amortyzacji i oprocentowania kapitału według norm, właściwych dla danego przemysłu. Tak obliczony koszt własny jest górną granicą ceny użyteczności

publicznej. Wszelkie odstępstwa poniżej tej ceny należy uważać za subwencje, pokrywane przez gospodarstwo publiczne z danin lub składek, tj. przez generalne obciążenie dochodu społecznego. Ścisła kalkulacja kosztu własnego jest zasadniczym warunkiem w działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Umożliwia ona bowiem stosowanie należytej polityki cen, a poza tym umożliwia kontrolę, czy przedsiębiorstwo publiczne nie gospodaruje gorzej od przedsiębiorstwa prywatnego w tych samych warunkach. To ostatnie zaś jest warunkiem, od którego zależy przejście danego zakładu w zarząd publiczny. Słusznie pisze K. Krzeczkowski²⁶⁾: „Zasady, które kierują polityką cen w przedsiębiorstwach komunalnych są w odróżnieniu od przedsiębiorstw prywatnych zasadami społecznymi“.

Techniczna możliwość, istniejąca w niektórych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, podnoszenia ceny od poziomu kosztów produkcji do poziomu ceny monopolowej często stanowi jednak dla administracji zbyt wielką pokusę wykorzystania danego przedsiębiorstwa dla celów fiskalnych. Jest to wówczas pewna forma opodatkowania spożycia. Zjawisko to niewątpliwie jest sprzeczne z istotą przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Liczni autorzy uważają to za błąd polityki ekonomicznej²⁷⁾. Fiskalne wykorzystywanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej następuje w momentach, kiedy skarb korporacji publicznej wystawiony jest na ciężkie próby, jak wojny, kryzysy, wielkie potrzeby inwestycyjne, a w niektórych wypadkach (jak np. w angielskich public concerns) także wyso-

26) K. Krzeczkowski, artykuł w „Samorządzie Terytorialnym“, Nr 1/2 z r. 1932, p. t. Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej, str. 15. Podobne poglądy wyrażają również K. Romaniuk (Samorząd Terytorialny Nr 2/3 z r. 1934, art. p. t. Polityka kształtowania zysku w przedsiębiorstwach komunalnych) i L. W. Biegeleisen (Samorząd Terytorialny, Nr 1/2 z r. 1931, artykuł p. t. Teoria przedsiębiorstw komunalnych).

27) N. p. H. Ritschl, Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, Schr. d. Ver. f. Sozialpol., Band 176/I, str. 61 — 62, W. A. Robson, (a. o.) Public enterprise: developments in social ownership and control in Gt. Britain, London 1937, str. 97, St. Włoszczowski, artykuł w „Samorządzie Terytorialnym“ Nr 3 z r. 1938, p. t. O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej.

kie annuitety spłat kapitałowych dawnym właścicielom przedsiębiorstwa. W tych wypadkach podwyższenie ceny użyteczności publicznych może przynieść dla gospodarstwa społecznego więcej niż proporcjonalne korzyści. Często jednakże następuje poprostu „wewnętrzna ekspansja“ ciał publicznych, albo też powodem fiskalizmu jest ambicja kierowników politycznych, administracyjnych i przedsiębiorstw publicznych. Podwyższanie ceny użyteczności publicznych nie przynosi w takich wypadkach należytych korzyści dla gospodarstwa społecznego. W ogólności wydaje się, że technika podatkowa powinna byłaby wynaleźć inną formę czerpania z dochodu społecznego aniżeli wykorzystywanie monopolów w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej.

XII.

Pod względem konkurencji przedsiębiorstw użyteczności publicznej z osobami prywatnymi można rozróżnić trzy wypadki. Pierwszy, kiedy konkurencja nie jest w ogóle podejmowana, gdyż nierentowność danego przemysłu z góry zniechęca kapitał prywatny. Dotyczy to większości „zakładów“ i tych „przedsiębiorstw“, które pracują stale z deficytem.

Drugi wypadek, kiedy przedsiębiorstwu publicznemu przysługuje monopol prawny, jak np. w wypadku poczty, który zupełnie odsuwa osoby prywatne od wykonywania danego przemysłu, kierując się przy tym argumentem dobra ogółu.

Trzeci wreszcie wypadek, kiedy przedsiębiorstwo publiczne celowo konkuruje z osobami prywatnymi (np. w dziale energetyki), aby obniżyć ceny danego dobra, kierując się przy tym również argumentem dobra ogółu. Taka konkurencja prowadzi po pewnym czasie do faktycznego monopolu publicznego (jak to było np. w wypadku kolei żelaznych), gdyż osoby prywatne są słabsze i ulegają. Ten ostatni rodzaj konkurencji istnieje tam, gdzie potrzeba zbiorowa jest jeszcze w trakcie powstawania albo ugruntowywania się, odnosi się zatem raczej do przedsiębiorstw publicznych typu zarobkowego.

Można by zatem przyjść do wniosku, że tam gdzie potrzeba zbiorowa została ostatecznie stwierdzona i ugruntowana, z góry wyklucza się osoby prywatne od współzawodnictwa.

Konkurowanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej z osobami prywatnymi, może jednak mieć miejsce na płaszczyźnie tzw. dodatkowej produkcji, istniejącej w każdym przedsiębiorstwie. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej np. poczta mogłoby założyć własną fabrykę aparatów telefonicznych, aby zaopatrywać się w ramach swego własnego koncernu. Taka „dodatkowa produkcja“ przekracza bezwzględnie ramy użyteczności publicznej i wkracza w dziedzinę przedsiębiorstw zarobkowych, konkurujących z osobami prywatnymi. Zdarzały się wypadki, że ustawowo zakazywano przedsiębiorstwu użyteczności publicznej prowadzenia „dodatkowej produkcji“. Tak np. było w wypadku London Passenger Board ²⁸⁾, któremu statutowo zakazano utrzymywania fabryk taboru kolejowego, tramwajowego lub autobusowego. W niektórych jednakże wypadkach generalny zakaz produkcji ubocznej, jak to proponują zwolennicy klasycznego liberalizmu i przedstawiciele przedsiębiorców prywatnych ²⁹⁾, byłby sprzeczny z istotą użyteczności publicznej. Tak np. publiczna rzeźnia o dużych rozmiarach musi prowadzić własną fabrykę lodu, aby w każdej chwili móc mieć pod ręką ten niezbędny dla konserwacji mięsa artykuł. Byłoby zatem wskazane traktować zasadę wykluczania dodatkowej produkcji indywidualnie dla każdego rodzaju przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

28) E. Davies, w pracy zbiorowej W. A. Robsona, *Public enterprise: developments in social ownership and control in G. Britain*, London 1937, str. 171 — 173.

29) N. p. F. Zweig, *Memoriał w sprawie działalności przedsiębiorstw państwowych i Sprawozdanie Komisji do Zbadania Gospodarki Przedsiębiorstw Państwowych*, Warszawa 1937.

POLITYKA TERENOWA MIAST NIEMIECKICH.

Plan zabudowania miasta — dzieląc obszar miasta na dzielnice handlowe, przemysłowe i mieszkaniowe, wyznaczając sposób zabudowania, poprawiając i projektując sieć komunikacyjną, rozmieszczenie gmachów i urzędów użyteczności publicznej: szpitali, szkół, hal, targowisk itp. oraz regulując szereg innych ważnych zagadnień, związanych z życiem miasta, pragnie stworzyć na dłuższy przeciąg czasu pewien kierunek i ramy dla najbardziej właściwego rozwoju organizmu miejskiego.

Realizacja jednak planu zabudowania w dużej mierze zależy od tego, czy gmina posiada odpowiednie tereny własne. Jeżeli plan zabudowania ma być wykonany tak jak został zamierzony, gmina musi prowadzić przewidującą politykę terenową. Jest ona jednym z najważniejszych działów polityki gospodarczej gminy i zaniedbanie jej fatalnie odbija się na rozwoju miasta. Gmina, która nie prowadzi polityki terenowej, nie ma możliwości kierowania rozwojem miasta według wskazań planu zabudowania, a jeżeli częściowo to się udaje, to kosztem niekiedy dużych i niepowetowanych ofiar. Rozwój takiego miasta jest chaotyczny i przypadkowy, a potrzeby mieszkańców nie są zaspokojone należycie.

Miasta niemieckie stawia się często za wzór dobrze prowadzonej polityki terenowej i dlatego też warto się z tym działem polityki miast niemieckich bliżej zaznajomić.

W związku z rozwojem gospodarczym Rzeszy nastąpił szybki rozrost miast niemieckich, idący w parze z wędrowką ludności wiejskiej (głównie z okręgów rolniczych — zwłaszcza z Prus Wschodnich) do rozwijających się w szybkim tempie ośrodków miejskich i przemysłowych.

W ciągu ostatnich czterech dziesiętników lat, przed wojną światową ludność miast niemieckich wzrosła z 15 do 40 milionów, gdy tymczasem ludność wiejska nie tylko nie wykazała wzrostu, ale zmniejszyła się z 26 do 25 milionów.

Napływ ludności do miast powoduje konieczność ich rozbudowy. Następuje coraz większe zapotrzebowanie na tereny budowlane co wywołuje znowu ożywioną spekulację nie tylko wśród właścicieli działek. Powstają specjalne przedsiębiorstwa

prywatne, trudniące się zawodowo skupem i sprzedażą terenów. Rozpowszechnia się typ zabudowy wysokiej, zwartej, powstają masowo kamienice „koszarowe“^{*)})

Wraz ze wzrostem ludności miejskiej zwiększają się obowiązki gmin — powstaje potrzeba rozbudowy gmachów administracyjnych, przedsiębiorstw komunalnych, szkół, szpitali, ulic itp. urządzeń o charakterze użyteczności publicznej. Jednocześnie coraz częściej zachodzą wypadki braku wolnych terenów bądź też trzeba je nabywać po wysokich cenach spekulacyjnych. Nasuwa to konieczność zakupu terenów „na zapas“, a więc w chwili, gdy jeszcze nie istnieje konkretna potrzeba ich użycia. Występujący powszechnie w miastach wzrost cen terenów oraz czynszów mieszkaniowych nasuwa gminie myśl dostarczania tanich terenów pod budownictwo mieszkań, których czynsz byłby dostosowany do poziomu zarobków szerokich warstw ludności niezamożnej.

Te dwie przyczyny — konieczność zabezpieczenia odpowiednich terenów dla inwestycji o charakterze użyteczności publicznej i potrzeba dostarczenia tanich terenów dla budownictwa mieszkaniowego — leżały u podstaw polityki terenowej miast niemieckich.

Decyzja podjęcia na szeroką skalę planowej akcji zakupu terenów przychodziła tym łatwiej, że wskutek rozwoju gospodarczego gminy rozporządzały znacznymi kapitałami, których część mogły przeznaczyć na zakup gruntów bez uszczerbku dla innych działów gospodarki miejskiej.

Dla szeregu miast określenie daty rozpoczęcia polityki terenowej jest niemożliwe, ponieważ z wcześniejszych okresów zachowały się o tym tylko szczupłe wiadomości. Niemniej uważając, że praktycznie początek polityki terenowej gminy zbiega się z nabyciem większych „zapasów terenowych“, a już napewno z chwilą utworzenia funduszu terenowego, można było ustalić początki polityki terenowej dla wielu miast niemieckich. W niektórych miastach można było już tylko stwierdzić datę rozpoczęcia odstępowania terenów np. na prawie zabudowy, a w takich wypadkach należy się domyślać celowego skupu terenów już o wiele wcześniej.

Początki polityki terenowej w miastach niemieckich sięgają 1870 r., a lata następne aż do ostatnich czasów cechuje ożywiona działalność miast w tej dziedzinie.

Gospodarkę terenową prowadzą w mniejszym lub większym zakresie wszystkie miasta, poczynając od miast najmniej-

^{*)} Rodowód kamienicy koszarowej — Mietskaserne — sięga lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy ten typ budownictwa rozwinął się w Berlinie. Za przykładem Berlina poszły w następnym dziesięcioleciu inne większe miasta niemieckie. Eberstadt. Handbuch des Wohnungswe-sens — Jena 1920 — str. 89.

szych. Oczywiście miasta wielkie stosują tę politykę w szerszej skali, nie można jednak niedoceniać gospodarki miast małych i średnich, które niejednokrotnie mogą się poszczycić posiadaniem terenów o znacznej wielkości w stosunku do obszaru administracyjnego. Szczególnie aktywną gospodarkę terenową prowadzą te miasta, które już dawniej musiały z różnych przyczyn dostarczyć większych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Przeważnie są to miasta przemysłowe i handlowe, zadowolające swój rozkwit rozwojowi życia gospodarczego.

Prócz miast politykę terenową prowadzą również większe gminy wiejskie, które nabrały od dawna cech osad miejskich w Nadrenii i Westfalii.

Gromadzenie terenów dla celów polityki gruntowej odbywało się w różny sposób. Miasta otrzymywały je bezpłatnie bądź też nabywały je drogą zamiany, wywłaszczenia lub zakupu.

Bezpłatnie otrzymywały miasta tereny od państwa. Były to najczęściej grunty pofortyfikacyjne, które obracano przeważnie na cele użyteczności publicznej, jak: parki, promenady, ulice itp., a częściowo pod budownictwo mieszkaniowe. Większe obszary uzyskiwały w ten sposób miasta Magdeburg, Królewiec, Głogów, Moguncja i inne.

Niejednokrotnie miasto powiększało swoje zapasy terenowe dzięki zamianie mniejszych pod względem obszaru gruntów, położonych bliżej centrum miasta, na tańsze, ale obszerniejsze tereny, które następnie przeznaczano na rezerwy zieleni, place sportowe itp. Korzystne były również transakcje odwrotne, kiedy gmina otrzymywała potrzebne tereny w gęsto zabudowanych dzielnicach w zamian za tereny na peryferiach.

Wywłaszczenie regulowane w Niemczech szeregiem ustaw specjalnych i rozporządzeń, stosowały gminy tylko w wypadkach wyjątkowych i to dla terenów o stosunkowo małej powierzchni. Postępowanie wywłaszczeniowe połączone jest z rozmaitymi trudnościami, a związane z nim koszty nie pozwalały na częste stosowanie tej metody zwłaszcza, że właściwym celem przepisów o wywłaszczeniu jest raczej skłonienie właściciela obiektu do polubownego załatwienia sprawy sprzedaży przez wpojenie w niego przekonania, że wywłaszczenie może przynieść dla niego znaczne straty.

Spośród nabytych przez miasta niemieckie terenów budowlanych w okresie 1919 — 1926, tereny wywłaszczone stanowiły pod względem obszaru tylko 2%,*) co dowodzi, że gminy niemieckie posługiwały się tą metodą tylko w wypadkach wyjątkowych.

Najczęściej stosowanym sposobem powiększenia własności terenowej jest zakup gruntów.

*) Zimmermann — Die Bodenvorratswirtschaft der deutschen Städte. Berlin 1934 — str. 46.

Przy zakupie terenów gmina występuje na rynku na równi z innymi nabywcami prywatnymi i musi zasadniczo płacić taką cenę, jaka wynika z podaży i popytu. Jednakże w wielu wypadkach gminy potrafiły uzyskać niższe ceny, ponieważ mogły zapłacić sprzedawcy od razu całą sumę. Jeżeli transakcja była kredytowa, wówczas sprzedawca, mając pewność, że otrzyma swoją sumę w oznaczonym czasie, zgadzał się na cenę niższą od rynkowej. Dzięki więc możliwości zapłacenia od razu całej sumy jednorazowo bądź też w określonym terminie gminy mogły występować na rynku zakupu gruntów jako nabywca uprzywilejowany.

Nie zawsze jednak sprawa zakupów terenowych przedstawiała się tak idealnie z punktu widzenia racjonalnej polityki gruntowej. Zdarzają się niekiedy wypadki zbyt drogie i nieczem nieusprawiedliwionych zakupów, a gospodarka terenowa niektórych miast nastawiona była w pewnych okresach, zwłaszcza przed wojną, na nieograniczony zakup terenów bez oglądania się na cenę. Taką nierozważną politykę prowadziło już bardzo wcześnie (od 1891 r.) miasto Mannheim, które w dążeniu do jak najszybszego powiększenia swej własności terenowej nie omijało żadnej okazji zakupu gruntów, bez istotnej w wielu wypadkach potrzeby i po nieusprawiedliwionych wysokich cenach. Podobnie Frankfurt n. M. występował stale, jako groźny konkurent na rynku terenowym, który nie spoczął, póki pożądane tereny nie znalazły się w jego posiadaniu.*) Na ogół jednak miasta zawsze potrafiły zręcznie wykorzystać swoje uprzywilejowane stanowisko na rynku terenowym, zakupując grunty po cenach niższych niż rynkowe. Szczególnie ostrożnie prowadzono zakupy terenów budowlanych.

Miasta nabywały tereny przeważnie z rąk właścicieli prywatnych, ale często się zdarzało, że i państwo odstępowało swoje tereny i to zazwyczaj po niskiej stosunkowo cenie. Znaczniejsze tereny nabyło w ten sposób miasto Brandenburg.

Dzięki konsekwentnej polityce zakupów szereg miast niemieckich już w latach 1890 — 1907 może się wykazać znacznym wzrostem własności terenowej.**)

*) Dr G. Klemt. Die Boden- und Siedlungspolitik der Stadt Königsberg Pr. Berlin 1936, str. 119.

**) G. Klemt j. w., str. 22.

Berlin	(1890 — 1907)	z 8493 na 11942 ha	(przyrost o 29%).
Kilonia	(1890 — 1907)	„ 471 „ 1134 „	(„ „ 141%).
Hannover	(1890 — 1907)	„ 1197 „ 2549 „	(„ „ 113%).
Królewiec	(1890 — 1907)	„ 464 „ 1112 „	(„ „ 140%).
Dortmund	(1890 — 1907)	„ 655 „ 2229 „	(„ „ 241%).
Kolonia	(1905 — 1907)	„ 3673 „ 4876 „	(„ „ 32%).

Przed wojną zakupywano grunty z myślą o użytkowaniu ich głównie na urządzenia o charakterze użyteczności publicznej. Na cele budownictwa mieszkaniowego nabywano mniej, chociaż nie należy zapominać o znaczniejszych obszarach, zakupionych przez miasta Freiburg, Ulm, Frankfurt n. M. i inne, szczególnie te miasta, gdzie w większym stopniu odczuwano głód mieszkaniowy.

W latach powojennych nabywanie gruntów dla celów mieszkaniowych stało się jedną z głównych trosk gminy. Budownictwo mieszkaniowe spoczywało przed wojną prawie całkowicie w rękach przedsiębiorców prywatnych. Po wojnie odmienne warunki gospodarcze, jak wysoka cena kapitału i podniesione koszty budowy z jednej, a zubożenie ludności nie mogącej płacić wysokich czynszów z drugiej strony, spowodowały, że budownictwo mieszkaniowe stało się mniej opłacalne dla gospodarki prywatnej i siłą faktu zostały przesunięte w dużej mierze na barki czynników publicznych. W szerokim więc zakresie na miejsce przedsiębiorstw prywatnych wkraczają gminy i popierane przez nie przedsiębiorstwa o charakterze użyteczności publicznej. Po wojnie zlikwidowały się również prawie całkowicie towarzystwa terenowe, które dawniej były głównym dostawcą terenów budowlanych.*) Brak na rynku odpowiednich terenów skłonił gminy do zwiększenia zakupów, wytworzony bowiem stan groził zwyżką cen gruntów, co mogło działać hamująco na budownictwo mieszkaniowe **).

Toteż w okresie powojennym zaznacza się ożywienie akcji zakupów terenowych, a największe jej natężenie wypada na czas od stabilizacji waluty (1924 r.) do 1927 roku. Szczególnie dla miast wielkich rok ten jest okresem największych zakupów. W latach 1914 — 1927 własność miejska zwiększyła się znacznie, przekraczając w niektórych miastach kilkakrotnie stan z lat przedwojennych. Procentowo wzrost ten przedstawia się następująco: ***)

Heidelberg	2800%	Frankfurt n. M.	394%
Hagen	581%	Bochum	350%

*) Przedsiębiorstwa terenowe odgrywały przed wojną ogromną rolę na rynku terenowym. Działalność ich polegała na skupowaniu terenów i odprowadzaniu na cele budowlane, najczęściej po odpowiednim ich do tego przygotowaniu. Nierzadko były to spółki akcyjne o wielomilionowym kapitale zakładowym. Szczególnie silnie rozwinęły się one w Berlinie i Monachium. Po wojnie uległy prawie całkowicie likwidacji, wskutek upadku wartości terenów, braku kapitału obrotowego, dużym ciężarom podatkowym i innym podobnym przyczynom.

Dr K. Mangoldt: Bodenspekulation. Handwörterbuch des Wohnungswesens, str. 170.

**) M. Fuchs: Bodenpolitik... j. w. str. 157.

***) G. Klemt j. w., str. 27.

Duisburg	329%	Dresden	216%
Bamberg	320%	Düsseldorf	137%
Mannheim	304%	Królewiec	132%
Kassel	275%	Kolonia	116%
Dortmund	220%	Kilonia	106%

i t. d.

Jeżeli porównamy ogólną powierzchnię terenów niezabudowanych, nabywanych w poszczególnych latach, to rok 1927, kiedy zakupiono ok. 1700 ha, daleko odbiega tak od roku poprzedniego (ok. 850 ha), jak i następnego (830 ha). Na ogół od 1927 roku powierzchnia zakupywanych terenów niezabudowanych szybko maleje i w r. 1932, kiedy nasilenie kryzysu gospodarczego w Niemczech jest największe, wynosi tylko 195 ha. Od tej chwili zakupy zwiększają się i ostatnie dane z roku 1935 podają już ok. 700 ha nabytych terenów niezabudowanych.*)

Powodów ożywionej akcji zakupów terenowych, jaką widzimy przed wojną, a głównie w okresie powojennym, należy szukać nie tylko w utrwalającej się świadomości władz miejskich co do potrzeby posiadania gruntów własnych, w rozwoju gospodarczym miast niemieckich i w szybkiej odbudowie gospodarstwa niemieckiego po wojnie, ale również w dążeniu poszczególnych miast do wzajemnego prześcigania się w wielkości posiadanych terenów własnych.***) Ta rywalizacja w dziedzinie własności gruntowej jest charakterystyczną cechą polityki terenowej miast niemieckich.

W wyniku prowadzonej niestrudzonej od kilkudziesięciu lat polityki zakupów terenowych gminy niemieckie uzyskały na potrzeby, związane z rozwojem miasta, znaczne nieraz pod względem obszaru tereny własne i to nie tylko w obrębie granic administracyjnych miasta, ale i poza jego granicami.

Jak wynika z danych, dotyczących 86 miast niemieckich, w 1935 roku przeciętnie 22,1% powierzchni administracyjnej

*) Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden (do 1933 r. — Statistisches Jahrbuch deutscher Städte) roczniki 1928 — 1937.

Przytoczone cyfry powierzchni zakupywanych terenów niezabudowanych mogą się wydawać zbyt szczupłe. Nie należy jednak zapominać, że miasta kupują również tereny zabudowane, grunty uprawne, lasy itp. Tereny niezabudowane stanowią zaledwie kilka procent ogółu własnych terenów miejskich (w 1935 r. — 7,4%). Ze względu na cenę tych terenów i sumy wydawane na ich zakup, jak również znaczenie terenów niezabudowanych dla budownictwa mieszkaniowego, można uważać obrót tymi terenami za najważniejszy miernik w badaniach rozwoju miejskiej polityki terenowej i dlatego wyodrębniliśmy je w naszych rozważaniach. Prawdopodobnie z tych samych względów w wymienionych wyżej rocznikach gmin niemieckich sumaryczne zestawienia podawane są tylko dla terenów niezabudowanych.

**) G. Klemt j. w. str. 27.

miasta należało do gminy (w końcu 1928 r. — 24,0%)^{*)}. Najwięcej stosunkowo terenów mają miasta największe (powyżej 500 tys. mieszkańców), a mianowicie 23,7% powierzchni administracyjnej. Rzecz charakterystyczna, że drugie miejsce pod tym względem zajmują miasta średniej wielkości (50 — 100 tys. mieszkańców), gdzie własność gruntowa gminy wynosi przeciętnie 22,2% obszaru administracyjnego. Potwierdza się tu duża aktywność gmin mniejszych w dziedzinie zakupów terenowych, o czym wspominaliśmy uprzednio. Na trzecim miejscu stoją miasta mające 200 — 500 tys. mieszkańców, gdzie własność gminy w obrębie granic administracyjnych równa się 21,9%. Stosunkowo najmniej terenów własnych posiadają gminy miejskie, liczące 100 — 200 tys. mieszkańców, bo 20,8%.

W roku 1935 w 20 miastach własność terenowa gminy stanowiła 20 — 29% powierzchni administracyjnej miasta, w 20 miastach 30 — 39%, w 6 miastach 40 — 49% i w 3 miastach 51% i więcej.

Wynika z tego, że spośród 87 miast (włącznie z Berlinem), liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, 49 czyli więcej niż połowa posiadała tereny własne o powierzchni stanowiącej przeszło 20% obszaru administracyjnego.

Największy procent terenów własnych w granicach administracyjnych posiada miasto Freiburg (w 1933 r. ok. 100 tys. mieszkańców) — 61,2, najmniej Castrop - Rauxel (ok. 60 tys. mieszkańców) — 2,5^{**)}.

Obok własności gruntowej w granicach administracyjnych gminy posiadają obszerne tereny poza granicami miasta. Powierzchnia ich jest niekiedy znaczna i w kilku wypadkach przewyższa nawet wielkością własność, położoną w obrębie granic

^{*)} Obliczenia według danych Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden z 1937 r., oraz Statistisches Jahrbuch deutscher Städte z 1930 r. Tereny własne gminy wzięto bez ulic i placów oraz terenów fundacyjnych lub będących w administracji miasta. Uwzględnione są tu wszystkie miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców bez Berlina, dla którego nie ma danych z 1935 roku.

Według statystyki G. U. S. (Powierzchnia miast, plany, użytkownictwo, własność. Statystyka Polski. Seria B. zes. 14), w miastach polskich własność miejska stanowi przeciętnie 9,4% obszaru administracyjnego. Cyfrę tę należy jednak traktować z dużym zastrzeżeniem (stosownie do uwag zawartych w wydawnictwie) i uważać raczej, że jest ona znacznie niższa.

^{**) Na początku 1938 r. Warszawa posiadała w granicach administracyjnych ok. 633 ha terenów własnych (bez ulic i placów oraz terenów fundacyjnych), co stanowiło 5,1% ówczesnego obszaru miasta (w dn. 22.9.38 r. nastąpiła inkorporacja części gminy Wilanów i Bródno, przez co obszar Warszawy z 12468 ha, powiększył się do 14148 ha).}

Gdyby zaryzykować porównanie własności terenowej miast niemieckich i Warszawy, okazałoby się, że spośród 87 miast tylko trzy: Castrop-Rauxel (2,5%), Oldenburg (3,5%) i Wattenscheid (5,0%), wykazują mniejszy od Warszawy procent terenów własnych.

miejskich. Na przykład Zgorzelec (Görlitz) poza granicami posiada 30694 ha gruntów (w granicach zaś 1002 ha), Lignica — 2686 ha (739 ha), Elbląg — 2156 ha (1327 ha), Frankfurt n. M. — 4965 ha (3001 ha).

W 1935 r. spośród własności gruntowej miast niemieckich przeciętnie $\frac{2}{3}$ (63,5%) leżało w obrębie granic, zaś $\frac{1}{3}$ (36,5%) poza granicami administracyjnymi.

Posiadanie własnych terenów poza granicami jest dla miasta sprawą dużej wagi, przede wszystkim ze względu na możliwość organizowania i udostępnienia mieszkańcom miasta terenów wypoczynkowych pod postacią lasów i łąk, gdzie ludność miejska znaleźć może po pracy odpoczynek i odetchnąć czystym powietrzem.

Tereny te jednakże nie mają takiego znaczenia, jak tereny, leżące w bezpośredniej bliskości zabudowań samego miasta, gdyż te ostatnie spełniają w polityce terenowej gminy ważną rolę w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego. Pod tym względem dużą rolę odgrywają również tereny, przylegające w pewnym promieniu do granic administracyjnych ze względu na rozwijające się zazwyczaj w tych okolicach osady mieszkalne, będące najczęściej dalszym ciągiem zabudowań miasta.

W obrębie granic miejskich ogromne znaczenie dla mieszkańców mają również własne tereny gminy znajdujące się pod: parkami, ogrodami, placami sportowymi itp., ze względu na bliskość, a tym samym możliwość pełnego ich wykorzystania.

Dlatego przeciętny stosunek 2:1 terenów własnych gminy w obrębie miasta do terenów pozamiejskich, który wytworzył się w miastach niemieckich, jest objawem zdrowej dążności gmin do posiadania własności gruntowej przede wszystkim w pobliżu zabudowań miasta, a więc tam, gdzie ona jest najpotrzebniejsza.

W obrębie granic miasta 7,4% gruntów własnych gminy stanowią tereny niezabudowane, ściślej mówiąc place budowlane. Około 30% (31,5%) tworzą grunty eksploatowane w uprawie rolnej. Oczywiście nie wszystkie one mogą być użyte na cele regulowania cen terenów i budownictwa mieszkaniowego. Można przyjąć, że przynajmniej $\frac{1}{3}$ część tych terenów będzie miała inne zastosowanie, wyznaczone planem zabudowania czy potrzebami gminy. Reszta, łącznie z terenami niezabudowanymi, a częściowo i zabudowanymi, stanowi ok. $\frac{1}{3}$ terenów własnych gminy w obrębie miasta i może służyć celom regulowania kwestii mieszkaniowej.

Poza granicami miasta tereny niezabudowane tworzą, rzecz jasna, nieznaczną tylko część własności terenowej (1,4%). Prawie wszystkie tereny pozostałe, czyli około 95%, są to grunty rolne i lasy *).

*) Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 1937 (str. 75).

Liczba miast = 86	Własne tereny gminy w obrę- bie granic admin. miasta	Własne tereny gminy poza granicami admin. miasta	Własne tereny gminy w grani- cach i poza granicami admin. miasta
Zabudowane tereny .	7,2	0,8	4,9
Niezabud. " .	7,4	1,4	5,2
Rolne " .	31,5	38,9	34,2
Parki i ogrody " . . .	8,2	0,8	5,5
Lasy	37,0	55,1	43,6
Inne tereny	8,7	3,0	6,6
Ogółem .	100,0	100,0	100,0

Przytoczone poprzednio procentowe cyfry własności terenowej gminy nie charakteryzują dostatecznie wartości tych terenów dla potrzeb miasta, gdyż nie są związane z wielkością jego zaludnienia. Lepszym niewątpliwie miernikiem będą tutaj cyfry, określające ilość m² terenów własnych gminy, przypadających na jednego mieszkańca. Posługując się cyframi zaludnienia miast, można takie wskaźniki otrzymać.

Pomimo, że procentowy udział własności gminnej w ogólnej powierzchni miasta, jak to już wykazaliśmy, na ogół powiększa się wraz z wielkością miast, to obliczenia ilości m², wypadających na jednego mieszkańca, wykazują obraz odwrotny: w miarę, gdy bierzemy miasta większe, ilość m² na mieszkańca wyraźnie maleje *).

Liczba miast	Wielkość miast	Na 1 mieszkańca wypada m ² terenów własnych gminy w obrębie granic miasta
44	50—100 tys. mieszkańców . .	150
28	100—200 " " . .	119
15	200—500 " " . .	69
9	powyżej 500 tys. mieszk. *) . .	63
86	Przeciętnie . .	91
*) Bez Berlina. Berlin 73 m ² /mieszkańca.		

*) Podane cyfry w rzeczywistości są trochę mniejsze, gdyż w braku aktualnych danych ludność miast wzięto z 1933 roku, gdy wielkość terenów z 1935 r.

Dla Warszawy podobne obliczenia w 1938 r. dają 5 m² na 1 mieszkańca.

II.

Środki na finansowanie zakupów terenowych czerpią miasta niemieckie z trzech źródeł: z sum budżetowych, ze specjalnie zaciąganych pożyczek, wreszcie z funduszków terenowych.

Zakup terenów wyłącznie z sum budżetowych stosowały tylko mniejsze miasta, którym nie udawało się uzyskać pożyczek. Według ankiety, która objęła działalność 154 miast w okresie od 1919 do 1926 roku, tylko 9 miast, czyli nie całe 6% czerpało środki na zakup terenów wyłącznie z tego źródła.

Znacznie częściej uciekano się do zaciągania pożyczek, które pozwalały na zakup większych partii terenów i w odpowiednim czasie, przez co lepiej można było wyzyskać dla ogółu te korzyści, jakie właścicielowi terenów daje szybki rozwój miasta. Wczesny zakup gruntów pozwalał potem na swobodniejsze operowanie ich cenami, gdy nadchodził moment interwencji na rynku terenowym. Poza tym zapobiegano w ten sposób stracie tych terenów, które w następstwie szybkiego rozwoju miasta przybierały gwałtownie na wartości i byłyby niemożliwe do nabycia. Za zaciąganiem pożyczek długoterminowych przemawiał jeszcze i ten wzgląd, że ciężar ich spłaty rozkłada się na przyszłe pokolenie, korzystające również z dobrodziejstw racjonalnej polityki terenowej miasta.

Tym sposobem finansowania zakupów terenów miasta niemieckie posługiwały się przeważnie przed rokiem 1914 i w okresie od ukończenia wojny światowej aż do początków inflacji. Po ustabilizowaniu waluty dopływ środków z pożyczek znacznie osłabł. Wprawdzie w tym czasie gospodarka niemiecka zasilana jest licznymi pożyczkami zagranicznymi, powracają również kapitały, które ratowały się przed inflacją ucieczką za granicę. Jednakże tak kredyty zagraniczne, jak i kapitały krajowe, finansowały bardziej rentowne od zakupów terenowych inwestycje przemysłowe. Od 1927 roku całkowicie odpadły dla miast pożyczki zagraniczne, a to wskutek ustawowych przepisów („Richtlinien über die Aufnahme von Auslandskrediten durch Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände“ z 31.10.1927 r.), które nie zezwalały na używanie kredytów zagranicznych na zakupy terenów. Przepisy te, wywołane polityką kierowania kapitałów zagranicznych do inwestycji szybciej rentujących się, uniemożliwiły samorządom korzystanie z tego źródła. Z tych względów po okresie inflacji, a szczególnie po roku 1927, ilość pożyczek, zaciąganych przez miasta na zakup terenów, ogromnie zmalała.

W okresie lat 1919 — 1926 spośród 154 zbadanych miast 38 miast, czyli ok. 25%, finansowało zakupy terenów wyłącznie przy pomocy pożyczek (Drezno, Stuttgart i Kilonia), zaś 56 miast stosowało pożyczki obok innych źródeł finansowania.

Najbardziej rozpowszechnionym źródłem finansowania zakupów terenowych w miastach niemieckich są fundusze terenowe.

W początkowym etapie rozwoju polityki gruntowej kierowano się zasadą, że wydatki nadzwyczajne gminy muszą być pokrywane przy pomocy kapitałów z zewnątrz, a więc pożyczek. Ponieważ zakup terenów uważano za wydatki nadzwyczajne, wobec tego i finansowanie musiało być dokonywane przez zaciąganie kredytów. Im częściej jednak następowały takie zakupy i im bardziej utrwalalo się przekonanie, że i na przyszłość muszą się znaleźć środki na zakup terenów, tym więcej powstawało wątpliwości, czy zaciąganie pożyczek stanowi odpowiednią do tego drogę. Szczególnie szybko rozwijające się miasta, doszły szybko do przekonania, że jedynym sposobem zapewnienia ciągłości polityce terenowej jest ustanowienie specjalnego funduszu terenowego.

Pierwszym miastem w Niemczech, które utworzyło fundusz terenowy, był Berlin. Fundusz ten powstał już w 1874 roku. Za przykładem Berlina poszły inne miasta, tworząc fundusze terenowe pod rozmaitymi nazwami, przy czym najczęściej spotyka się określenia: Grundstücksfonds i Grundstückserwerbsfonds. Obok tego używane są również nazwy: Grundstückstock, Grunderwerbungsstock, Grunderwerbungs-kasse i inne.

Fundusze terenowe powstawały w ten sposób, że z majątku i dochodów gminy wydzielano pewną określoną jego część, składającą się zazwyczaj z terenów, kapitału obrotowego i praw na terenach (pożyczki udzielone na hipotekę).

Wpływy z funduszu dzielą się na stałe i doraźne. Stałe wpływy mogą się składać z subwencji, udzielanych przez gminę szczególnie w pierwszych latach powstania funduszu dla podtrzymania jego aktywności. Na ogół jednak po kilku latach funkcjonowania fundusze obywateli się bez tej pomocy. Według wspomnianej już ankiety tylko 13 miast stosowało system stałego subwencjonowania funduszy terenowych. W niektórych miastach stałe sumy, napływające do funduszu, tworzyły pożyczki, udzielane corocznie przez kasę miejską. Inne stałe wpływy tworzą odsetki od kapitału, wpływy z wynajętych albo wdzierżawionych terenów lub budynków, czynsze za tereny oddane na prawie zabudowy, odsetki od sum, pożyczonych przez fundusz, wreszcie niektóre podatki, np.: od przyrostu wartości. Wpływy z tego podatku stanowiły w Osnabrücku główne źródło dochodów funduszu. W niektórych miastach przekazuje się do kasy funduszu opłaty kanalizacyjne i drogowe (Würzburg) oraz opłaty od adiacentów (Hamburg).

Obok stałych dochodów nie małe znaczenie mają dochody, wpływające do funduszu sporadycznie. Na pierwszym miejscu

należy tu wymienić sumy, otrzymywane ze sprzedaży terenów, należących do funduszu. Z tych właśnie sum finansowano większość zakupów terenowych w miastach niemieckich. Jeżeli tereny sprzedawano dla celów fiskalnych, wówczas ustalano ceny bliskie cen rynkowych. W wypadkach oddawania terenów innym działom administracji miejskiej, ustanawiano ceny równe kosztom zakupu. Inne wpływy niestałe pochodziły z zaciąganych pożyczek, którymi się miasta chętnie posługiwały.

Najpoważniejszymi wydatkami funduszu są zakupy terenów, dalej idą koszty administracji terenami, opłaty stemplowe od umów itp.

Początkowo zarząd funduszem terenowym należał do jednego z organów administracji gminy, np. do urzędu terenowego lub biura pomiarów. Następnie jednak zaczęto tworzyć specjalne komisje dla gospodarowania funduszem. Składały się one z osób, mianowanych przez burmistrza (prezydenta) spośród urzędników zarządu miejskiego, albo z urzędników i osób, wybranych spośród obywateli, uprawnionych do głosowania, przy czym przewodniczącym był urzędnik magistratu. Taka organizacja okazała się jednak biurokratyczna i w wielu miastach zaczęto nadawać funduszom formę przedsiębiorstw o charakterze mieszanym.

Miasta niemieckie zaczęły tworzyć fundusze terenowe w ostatnich dziesiątkach lat ubiegłego stulecia. W roku 1913 już 60 miast miało fundusze terenowe. Od tego czasu do początków inflacji, z przerwą w czasie wojny, ilość ich stale wzrastała. Okres inflacji był dla funduszy ciężką próbą, którą nie wszystkie zdołały przetrzymać. Wprawdzie w tym czasie uwolniły się one od przeważnej części zaciągniętych długów, ale z drugiej strony wartość ich kapitałów obrotowych spadła do minimum.

Ciężkie doświadczenia, jakie przeżyły fundusze terenowe w związku ze spadkiem wartości pieniądza, nie zniechęciły miast do dalszego ich zakładania lub popierania. Liczba funduszy terenowych z 60 przed wojną zwiększyła się do 106 przed wybuchem kryzysu gospodarczego *). W tym więc czasie przeszło 100 miast, a między nimi Berlin, prowadziło zakupy terenowe przy pomocy funduszu terenowego.

Środki, jakimi dysponowały fundusze, nie wystarczały na zaspokojenie potrzeb terenowych gminy, to też miasta o większym zapotrzebowaniu stosowały dodatkowo zaciąganie pożyczek.

Wysokość sum, jakie fundusze terenowe przeznaczały na zakup gruntów, była niekiedy znaczna, np.: we Frankfurcie n. M. (w r. 1933 ok. 560 tys. mieszkańców) w czasie od 1906 do 1920 r. oraz od 1924 do 1928 r. zakupiono terenów za 115 milio-

*) Zimmermann, j. w. str. 58.

nów RM. w Düsseldorfie (w 1933 r. ok. 500 tys. mieszkańców) wartość terenów, należących w 1928 r. do funduszu terenowego, wynosiła ok. 50 milionów RM. *).

Z danych statystycznych, prowadzonych od 1925 roku, można sobie wyrobić pewne pojęcie o wydatkach, które ponoszą miasta niemieckie na zakup terenów. Od tego roku statystyka podaje wydatki kilkudziesięciu miast na zakup terenów niezabudowanych (budowlanych). Wprawdzie udział terenów niezabudowanych w ogólnym dorobku gmin wynosi zaledwie 5,2%, jednakże trzeba liczyć, że wartość ich w ogólnej sumie zakupów jest znacznie wyższa. Dlatego zbadanie wielkości i przebiegu zakupów lub sprzedaży terenów niezabudowanych pozwala w dużym stopniu na zorientowanie się w całokształcie działalności miast w zakresie gospodarki gruntowej.

Według danych, zaczerpniętych z Roczników Statystycznych Gmin Niemieckich, sumy, przeznaczane na zakup terenów budowlanych, wzrastają od 1925 roku, przy czym w 1927 roku 71 miast wydało na ten cel ok. 57 milionów RM. Od tego czasu wartość zakupów maleje do 4,2 miliona RM. w 1932 r. Z chwilą poprawy gospodarczej sumy, wydawane na zakup terenów, zwiększają się, jednak daleko odbiegają od cyfr „przedkryzysowych”. Za sprzedane tereny budowlane najwięcej uzyskano w 1929 roku, gdyż przeszło 46 milionów RM i najmniej w 1932 roku — ok. 8,5 miliona RM. W okresie 11 lat, od 1925 do 1935 roku, 71 miast zakupiło łącznie terenów budowlanych za 240 milionów RM, zaś 87 sprzedało za 262 miliony RM.

Gospodarkę terenową najlepiej charakteryzuje porównanie w poszczególnych latach kwot, wydawanych na zakup terenów, z sumami, uzyskanymi ze sprzedaży. Do 1928 roku więcej wydawano na zakup terenów niż otrzymywano ze sprzedaży. Do tego więc czasu gminy powiększają swój zapas terenów gruntowych. Od 1929 roku sytuacja ulega zmianie i kwoty uzyskiwane ze sprzedaży terenów, są stale wyższe od wydatków na ich zakup (w r. 1935 dochody ze sprzedaży terenów były prawie trzy razy większe niż wydatki). Powodem tego jest początkowo prawdopodobnie konieczność zdobycia większych środków na wydatki, związane z łagodzeniem skutków kryzysu, a głównie wzmożona od 1933 roku akcja budownictwa mieszkaniowego, która stwarzała popyt na tereny budowlane.

Obrót terenami niezabudowanymi gmin w latach 1925 — 1935 **) przedstawia się następująco:

*) Zimmermann, j. w. str. 60.

**) Statistisches Jahrbuch, j. w. na okres lat 1927 — 1937.

Rok	Liczba miast	Powierzchnia w ha	Cena w 1000 RM.
1925 zak.	49	1311	21.164
sprz.	63	336	20.788
1926 zak.	54	854	26.951
sprz.	66	386	17.953
1927 zak.	71	1707	57.432
sprz.	71	352	32.675
1928 zak.	67	834	40.753
sprz.	71	310	25.517
1929 zak.	56	617	25.726
sprz.	66	362	46.333
1930 zak.	57	223	19.278
sprz.	69	316	37.745
1931 zak.	58	255	12.392
sprz.	73	192	18.513
1932 zak.	58	195	4.186
sprz.	79	188	8.663
1933 zak.	63	321	9.267
sprz.	81	276	10.771
1934 zak.	69	371	11.608
sprz.	86	377	14.504
1935 zak.	70	703	10.868
sprz.	87	839	28.320

Sumy, wydawane na zakup terenów wszelkiego rodzaju, są oczywiście znacznie wyższe. Dość wspomnieć, że wydatki miast na zakup terenów w okresie od 1918 r. do 1929 roku, szacuje się na sumę ponad 1 miliarda RM. *).

III.

Posiadane tereny miasta przeznaczały na potrzeby własne lub odstępowwały na cele budownictwa mieszkaniowego.

Formy zbycia są różne. Najczęściej gmina zastrzegała sobie przy odstępowaniu gruntów pewne prawa, które pozwalały jej na kontrolowanie sposobu zabudowy, charakteru użytkowania budynków lub na odzyskanie terenów w razie niewypełnienia przez nabywcę określonych w umowie warunków. Stosowano więc odstępowanie terenów na prawie pierwokupu, odkupu i zabudowy.

Prawo pierwokupu (Vorkaufsrecht), które dawało gminie tylko pierwszeństwo w nabyciu gruntu w wypadku, gdyby nabywca terenów gminnych chciał je sprzedać, było stosowane bardzo rzadko. Tutaj gmina nie mogła oczywiście przeciwdziałać ani spekulacyjnej zwwyżce cen, ani szkodliwemu przetrzymy-

*) Nawratzki Curt: Bevölkerungsaufbau, Wohnungspolitik und Wirtschaft, Berlin 1931 r. str. 151.

waniu terenów w stanie niezabudowanym. Dlatego ta forma zbycia nie znalazła uznania i używana była bodaj tylko w początkowym okresie gospodarki terenowej miast niemieckich.

Znacznie większe zastosowanie znalazło prawo odkupu (Wiederkaufsrecht), gdyż przewidywało powrót terenów w ręce gminy po określonym w umowie czasie i po cenie bliskiej tej, jaką uzyskała gmina przy sprzedaży. Nierzadko miasta zastrzegały w umowie, że w razie niewypełnienia przez nabywcę określonych warunków mogą one korzystać z prawa odkupu przed oznaczonym terminem. Gmina zastrzegała sobie na przykład, że lokale we wzniesionym na takiej działce budynku mogą być przeznaczone tylko na cele mieszkaniowe, wynajmowane tylko rodzinom licznym, osobom niezamożnym itp. Wpływ gminy rozciągał się również na sposób zabudowania.

Prawo odkupu zaczęto stosować w miastach niemieckich już w końcu ubiegłego stulecia, a pierwszym miastem, które je wprowadziło w 1891 roku był Stuttgart. Dzięki dobrym wynikom system ten zaczęły stosować inne miasta.

Gminy odstępują jednak tereny najczęściej na prawie zabudowy (Erbaurecht). Pozostając w zasadzie właścicielem terenu i pobierając tylko niewysoki czynsz roczny, gminy przyczyniają się do rozwoju drobnego budownictwa mieszkaniowego. Sposób zabudowy i charakter mieszkalny budynku jest zastrzeżony w umowie. W razie niezabudowania działki lub zabudowy niezgodnej z umową wraca ona do rąk gminy.

Okresy, na jakie miasta oddają tereny na prawie zabudowy, wahają się od 10 do 100 lat z tym, że raczej przewaga jest po stronie terminów dłuższych. W Bremie odstępowano tereny na 10, 20 i 60 lat, we Frankfurcie n.M. na 61 i 80 lat, w Lipsku na 100 lat itd. Czynsze wahają się pomiędzy 2 — 6% rocznie w stosunku do wartości ziemi, np.: w Norymberdze wynoszą 2%, we Frankfurcie n.M. 2,5%, Berlinie 2,5 — 5%, Hamburgu 2 — 4,5%, w Lipsku 5%, Dreźnie 6%.*)

Prawo zabudowy znalazło największe zastosowanie w Niemczech Środkowych i Zachodnich, gdy na wschodzie ustępuje znacznie prawu odkupu. Jest to może wynikiem pewnego psychicznego nastawienia mniej zamożnej ludności miast, położonych wśród rolniczych obszarów Prus Wschodnich i Pomorza, która, przechowując jeszcze resztki tradycyjnego przywiązania do gleby, przykłada szczególną wartość do możliwości nazwania działki swoją niepodzielną własnością. Ten moment psychiczny oddziałuje prawdopodobnie w dużym stopniu na decyzję gminy co do zastosowania prawa odkupu, gdyż np. Królewiec uważa tę formę odstępowania terenów za najodpowiedniejszą w miejscowych warunkach **).

*) Klemt, j. w. str. 48.

**) Klemt, j. w. str. 106.

Badania, przeprowadzone wśród 234 miast niemieckich wykazały, że najchętniej stosowane jest odstępowanie terenów na prawie zabudowy (131 miast), w drugiej kolejności idzie dopiero prawo odkupu (117 miast). Prawo pierwokupu nie odgrywa już żadnej roli. Obok jednej formy zbycia stosuje się niekiedy i inne.

Obok tych form odstępowania terenów w miastach niemieckich rozpowszechnione było w początkowych okresach gospodarki terenowej, głównie przed wojną i bezpośrednio po wojnie, zbywanie terenów miejskich tytułem pełnej własności, a więc mocą zwykłego aktu kupna — sprzedaży. Polityka ta zmierzała do jak najszybszego powiększania funduszy, przeznaczanych na zakup gruntów i pomnożenia stanu posiadania miasta. Brak większego doświadczenia w tej dziedzinie przyczyniał się do tego, że taką interwencję gminy na rynku terenowym uważano za najkorzystniejszą dla rozwoju danego osiedla.

Polityka ta przynosiła rzeczywiście zwiększenie obszaru miejskich terenów, częściowo jednakże prowadziła do skutków ujemnych. W dążeniu do uzyskania jak najwyższych cen miasta popadały w krańcowość, daleko odbiegającą od zasad zdrowej polityki terenowej. W niektórych miastach gmina występowała jako główny przedsiębiorca terenowy, nieliczący się zupełnie z jakimikolwiek względami natury społecznej. Na przykład Kolonia przez pewien czas stosowała politykę wyższości cen terenów, stając się sama głównym spekulantem obok rzeszy innych przedsiębiorców terenowych. Podobną politykę podbijania cen prowadził na początku również Lipsk. W miarę jednak powiększania się własności gruntowej i w miarę uświadamiania sobie szkodliwości takiej polityki akcja sprzedaży terenów po cenach wysokich doznawała osłabienia, wreszcie zaprzestano zupełnie jej stosowania.

W miastach niemieckich stosowano również politykę sprzedaży terenów po cenach niższych niż rynkowe. Dzięki korzystnym zakupom, jakie gminy umiały przeprowadzać, można było sprzedawać tereny po cenach znacznie niższych od rynkowych. Na przykład miasto Kassel, wpadając w pewną krańcowość, sprzedawało tereny po cenach niższych o 50% i więcej. Na ogół spośród 134 miast 75% sprzedawało swoje zapasy taniej niż właściciele prywatni.

Stosując taką politykę, miasta pragnęły uzyskać wpływ na rynek terenów i spowodować ogólne obniżenie poziomu cen w przeświadczeniu, że niskie ceny terenów budowlanych pociągną spadek czynszów w nowowyprowadzanych domach mieszkalnych. Dążenie do osiągnięcia jak największej zniżki czynszów w budynkach mieszkaniowych skłaniały niektóre miasta do odstępowania gruntów poniżej własnych kosztów zakupu (7 miast), a ponad 30 miast wyznaczało ceny równe kosztom zakupu.

Wpływ na poziom cen rynkowych udało się uzyskać w przeważnej ilości miast, bo w 68⁰/₀ spośród tych, które stosowały sprzedaż gruntów po cenach niższych. W niektórych miastach stwierdzono obniżenie ogólnego poziomu cen terenów, w innych zaś zahamowano tendencje zwyżkowe. W Karlsruhe konkurencja miejskich terenów wpływała hamująco na spekulację. We Frankfurcie n. O. uzyskano zniżkę ogólnego poziomu cen. Podobnie w Halle i w szeregu innych miast. W tych miastach, gdzie wpływu na ogólny poziom cen terenów nie udało się uzyskać, należy to przypisać brakowi dostatecznej ilości terenów miejskich.

Co do zniżki czynszów mieszkaniowych, to wątpić należy, aby na ogół same tylko obniżenie cen terenów powodowało spadek czynszów w tych wypadkach, kiedy tereny zbywane są bez zastrzeżenia wpływu gminy na kształtowanie się czynszów. Jeżeli jednak w niektórych miastach uzyskano taki wynik, to sądzić można, że spowodowany był on raczej wzrostem podaży nowych mieszkań, pobudowanych przez kapitał prywatny na tanio zakupionych terenach miejskich.

W tych miastach, gdzie obniżki czynszów nie udało się uzyskać, na przeszkodzie stała zbyt jeszcze wielka rozpiętość pomiędzy popytem a podażą mieszkań. Przeważnie wypadki takie zanotowano w miastach przemysłowych o silnym rozwoju ludnościowym.

Na cele budownictwa mieszkalnego miasta zaczęły zbywać tereny w szerszym zakresie mniej więcej od 1900 roku. Ożywioną działalność w tym kierunku zauważyć można dopiero bezpośrednio przed wojną, w którym to okresie miasta zbyły terenów w przybliżeniu dwa razy więcej, niż w ciągu poprzednich 10-ciu lat.

Po wojnie z powodu występującego braku mieszkań zapotrzebowanie na tereny budowlane znacznie się wzmogło. Dzięki posiadanym już wtedy dość znacznym zapasom gminy mogły zaspokoić znaczną część popytu. W okresie od 1919 do 1926 roku gminy dostarczyły z własnych zapasów przeszło połowę (ok. 60⁰/₀) wszystkich terenów użytych pod budownictwo mieszkaniowe w miastach niemieckich. Na przykład Królewiec pokrył całkowicie zapotrzebowanie na tereny budowlane, Lubeka dostarczyła 86%, Düsseldorf 80%, Wrocław 65%, Kolonia 48%, itd. Nic więc dziwnego, że biorąc taki wielki udział w obrotach terenowych, gminy mogły uzyskać nierzadko decydujący wpływ na ogólny poziom cen, a częściowo nawet na kształtowanie się czynszów mieszkaniowych.

IV.

Polityka terenowa miast niemieckich nie jest wolna od błędów; skutki ich widoczne są w dziedzinie społecznej i gospodarczej. Dążenie do jak najszybszego stworzenia zapasów ziemi skłaniało niejedną gminę do zakupów spekulacyjnych, która gromadząc w swym ręku tereny, przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe, bynajmniej nie przyczyniała się ani do powstawania budowli, odpowiadających wymaganiom higieny urbanistycznej, ani też do pomnażania mieszkań drobnych, społecznie najpotrzebniejszych. Zbyt szybka czasem i nieprzemyślana decyzja w sprawie zakupów terenowych prowadziła do powiększania własności miejskiej o grunty niezdatne pod zabudowę lub pod jakikolwiek inny rodzaju użytkowania.*) Ogromne sumy, wkładane w zakup gruntów bez oglądania się na możliwości gminy powodowały w następstwie nadmierne obciążenie finansów miejskich, nie pozwalając na podjęcie wielu innych pilnych zadań, związanych z rozwojem miasta i liczebnym wzrostem jego mieszkańców.

Są to jednak wypadki stosunkowo nieliczne, a wywołane głównie nazbyt optymistyczną oceną przyszłego rozwoju ludnościowego i gospodarczego miasta. Rozwój ten zgodnie z przewidywaniami, opartymi na nie tak dawnym wspałym rozkwicie, miał i nadal postępować w szybkim tempie, jednakże zmienione warunki polityczne i gospodarcze lat powojennych nie urzeczywistniły tych nadziei.

Na ogół wyniki gospodarki terenowej są jednak dodatnie. W rękach gminy znalazły się znaczne obszary terenów w granicach, jak i poza granicami miasta. Z ich pomocą gmina mogła podjąć się wypełnienia tych licznych i niezmiernie ważnych zadań, jakie nakłada na nią postępujący stale rozwój potrzeb rosnącej ludności miejskiej i konieczność dostosowywania organizmu miasta do nowoczesnych wymagań urbanistyki.

Rozbudowa miasta może być kierowana według wskazówek planu zabudowania. Własne tereny, rozrzucone we wszystkich dzielnicach, ułatwiają realizację przewidywanych założeń, przy czym w braku stosownego terenu istnieje zawsze możliwość odpowiedniej wymiany z właścicielem potrzebnego gruntu bez konieczności wywłaszczania lub kosztownych targów. Potrzebne tereny znalazły się pod budowę gmachów administracyjnych i przedsiębiorstw miejskich, szkół, szpitali itp. Mogą być również realizowane wielkie założenia o podstawowym dla miast znaczeniu. Na przykład w Królewcu wybudowany po wojnie

*) Królewiec w okresie gorączkowych zakupów terenowych nabył w okolicach rz. Pregoly tereny o znacznym obszarze pod budownictwo mieszkalne. Okazały się one jednak podmokłe i niezdatne na ten cel i dotychczas leżą bezużytecznie. Klemt, j. w. str. 14.

nowy port przemysłowo - hadlowy został założony na własnych terenach gminy.

Dzięki posiadaniu własnych terenów miasta mogły prowadzić politykę racjonalnego rozmieszczenia zakładów przemysłowych, co jest sprawą niesłychanie ważną z punktu widzenia uporządkowania zagadnienia miejsc pracy i odpoczynku oraz rozwoju gospodarczego miasta i higieny mieszkaniowej. Przemysł był jednym z głównych odbiorców terenów miejskich.*)

Dzięki okazałym zapasom terenowym posunięta została ogromnie sprawa budownictwa mieszkaniowego dla warstw niezamożnych. Drobne osadnictwo podmiejskie mogło być przeprowadzone tylko dzięki temu, że potrzebne tereny przeznaczała gmina, wyznaczając przy tym możliwie najniższe czynsze dzierżawne.

Następnie zielen pod postacią lasów, łąk, parków, ogrodów itp., dzięki polityce gruntowej gminy zaczyna zajmować należne jej miejsce w obrębie murów miasta. W miastach niemieckich przeciętnie 26% powierzchni administracyjnej zajmują lasy, parki i ogrody, a często zielen pokrywa znacznie więcej niż 1/3, a nawet połowę powierzchni miasta. We Frankfurcie n. M. zajmuje ona 30%, w Stutgarcie 36%, Berlinie 39%, Karlsruhe 40%, Koblencji 51%, Freiburgu 58%, Darmstadzie 59% **).

Kwestia ogródków działkowych, tych niezbędnych urządzeń dla niezamożnych warstw ludności, jest rozwiązywana w Niemczech głównie w oparciu o własne grunty gminy. Przeszło połowa powierzchni, użytej na ogródki działkowe, dostarczona została z zapasów miejskich ***).

Dzięki własnym terenom gminy pomyślnego rozwiązania mogła się doczekać kwestia wychowania fizycznego (place sportowe, baseny), jak i sprawa wypoczynku po pracy (las, łąki miejskie poza granicami miasta).

W związku z rozwojem miasta i jego okolic zachodziła niekiedy potrzeba inkorporacji terenów podmiejskich. Dzięki przewidującej polityce terenowej na przyłączonych obszarach miasto już posiadało prawie zawsze własne obszerne grunty, co niezmiernie ułatwiało uporządkowanie wszystkich spraw, związanych z dalszym rozwojem nowonabytych dzielnic. Z drugiej strony gminy podmiejskie zazwyczaj silnie zurbanizowane i prowadzące samodzielną politykę terenową wносиły jako „wia-

*) P. Zinsel: Die Bodenpolitik der Stadt Frankfurt a. M. Darmstadt 1935, str. 92.

**) Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 1937, str. 74 i następne.

***) W 1935 r. w miastach niemieckich było 342 tys. ogródków działkowych, zajmujących powierzchnię ok. 12 tys. ha. Przeciętna wielkość ogródka wynosiła 380 m². Statistisches Jahrbuch j. w. str. 80.

no“ nieraz okazała własność gruntową. Na przykład dzisiejsza własność terenowa Berlina w dużej mierze powstała z istniejących już zapasów, jakie posiadały inkorporowane w 1920 r. gminy okoliczne.

Ten krótki przegląd najgłówniejszych zadań, które mogły rozwiązać miasta dzięki posiadaniu własnych, obszernych terenów, dostatecznie świadczy o pożytku, jaki przyniosła miastom niemieckim racjonalnie i wytrwale prowadzona polityka gruntowa. *)

*
* *

Ostatnio wprowadzono w Niemczech przepisy prawne, które, regulując sprawę gospodarki gruntowej, przyczynią się prawdopodobnie do ograniczenia roli, jaką odgrywały gminy w dziedzinie obrotu terenami.

Dotychczas gminy nie miały żadnego ustawowego obowiązku nabywania terenów i tworzenia zapasów. Jeżeli miasta kierowały się pewnymi wskazówkami z góry, to raczej wydawane były one w formie zaleceń, które wskazywały, że gromadzenie terenów jest korzystne dla gospodarki miasta, gdyż ukróca spekulację i przynosi korzyść ogółowi. Tak więc rozporządzenie pruskiego ministerstwa przemysłu i handlu z 19.III.1901 r. zaleca gminom prowadzenie celowej polityki terenowej. Jako środek skuteczny na zwalczanie spekulacji terenowej wskazywano gminom potrzebę nabywania „możliwie najobszerniejszych gruntów“, szczególnie w tych miastach, gdzie wskutek szybkiego rozwoju akcja parcelacyjna i budowlana obejmowała ogrody i tereny uprawne nie tylko już w obrębie granic, ale i poza granicami miasta. Po wojnie okólnikiem pruskiego ministerstwa opieki społecznej z 4.II.1926 r. zalecono gminom troskę o dostarczenie budownictwu mieszkaniowemu terenów po niskiej cenie. Podobny nacisk na gminy stwarzają zalecenia ministra pracy w sprawie „popierania budownictwa mieszkaniowego“ (rozporządzenie z 26.III.1926 r.) **). Gminy miały dostarczać dla budownictwa mieszkań małych i średnich tereny własne, przy czym jeżeli tereny odstępowano nie na prawie zabudowy, wówczas cena powinna być z reguły równa kosztom zakupu, powiększonym tylko o pewne koszty uboczne.

Ustawowego obowiązku odstępowania terenów gminy również nie znały. Dopiero od 1931 r., gdy zapoczątkowano w Niemczech drobne osadnictwo podmiejskie, miasta zobowiązane zo-

*) Własność gruntowa dawała niekiedy zupełnie konkretne korzyści w postaci dochodów pieniężnych. Z ogromnych terenów leśnych, jakie posiada Zgorzelec, miasto uzyskało w 1924 r. ok. 850.000 RM, a ogólny dochód z własności terenowej wynosił w tym samym roku ok. 1.320.000 RM, co stanowiło 40% ogółu wpływów do kasy miejskiej. Klemt j. w. str. 28.

**) Reichsarbeitsblatt, 1926 r. Nr 15, str. 111.

stały do wydatnego wspomagania tej akcji przez dostarczanie osadnikom potrzebnych terenów.

Wydana w 1935 r. ustawa o ustroju gmin przewiduje ograniczenia, dotyczące działalności gmin na polu gospodarki terenowej, tak pod względem nabywania, jak i odstępowania terenów.*)

Nabywać grunty może gmina tylko wtedy, jeżeli może na to poświęcić odpowiednie środki z budżetu zwyczajnego, albo jeżeli zebrała na ten cel fundusze za pomocą odpisów z sum budżetu zwyczajnego (§ 61). Pożyczek na te cele nie wolno zaciągać. Dozwolone mogą być one tylko wtedy, jeżeli tereny potrzebne są na cel doraźny, nadzwyczajny i nieprzewidziany. Nabywać grunty może gmina tylko na cele, których wypełnienie przewiduje w określonym czasie. A więc nabywanie gruntów na zapas jest już ograniczone.

Ograniczono również odstępowanie gruntów. Jeżeli gmina zbywa tereny, wówczas musi nabyć tereny, odpowiadające wartości sprzedanego gruntu (§ 63). Władze nadzorcze mogą zażądać sprzedaży, jeżeli dany teren potrzebny jest dla wypełnienia zadań, jakie ciążyą na gminie (§ 62). Przy zbywaniu terenów gmina musi się stosować do poziomu cen rynkowych.

Ustawa o ustroju gmin próbuje zatem zapobiec na przyszłość tym błędom, jakimi grzeszyła niekiedy polityka terenowa miast niemieckich. Ograniczenie zakupów z pożyczek i oparcie się tylko na budżecie zwyczajnym ma uniemożliwić gminie zbyt wielkie zakupy terenowe i nadmierne obciążanie budżetu spłatą kredytów.

Przepisy tej ustawy, ograniczające możliwość zaciągania pożyczek na zakup terenu i w ogóle stwarzające ograniczenia w ich nabywaniu, nie są przeważnie uciążliwe dla szeregu miast niemieckich, trzeba bowiem pamiętać, że miasta niemieckie posiadają znaczny zapas gruntów.

Jednym z powodów, które podyktowały przepisy, ograniczające sprzedaż terenów, jest prawdopodobnie chęć zachowania gruntów miejskich na cele realizacji ogólnopństwowego programu budowy drobnych mieszkań, prowadzonego w Niemczech już od kilku lat. Ze względu na stosowany w drobnym budownictwie sposób zabudowy (zabudowa luźna o niskim procencie zabudowy działki), potrzebne są obszerne i tanie tereny, których może dostarczyć tylko gmina. W wielu bowiem miastach niemieckich sytuacja przedstawia się w ten sposób, że jedyną właścicielką odpowiednich terenów jest gmina, państwo zaś albo wcale nie posiada stosownych gruntów, albo w ilości niewystarczającej. Grunty prywatne są oczywiście przeważnie

*) Die Deutsche Gemeindeordnung z 30 stycznia 1935 r. Reichsgesetzblatt I str. 49.

zbyt drogie. Dlatego zrozumiała może być troska czynników państwowych, żeby grunty miejskie nie przechodziły w ręce prywatne.

Za utrzymaniem gruntów w posiadaniu gminy przemawia również i inny wzgląd. Masowe zjazdy partyjne, uroczystości i imprezy, związane z duchem panującego reżimu, wymagają olbrzymich placów, gmachów i urządzeń, mogących pomieścić ogromne nieraz masy uczestników i widzów. Takie urządzenia w wielkiej skali przeprowadzane są ostatnio w Berlinie, w Norymberdze, Monachium i Hamburgu. Potrzeba na to oczywiście terenów, których może dostarczyć tylko państwo albo gmina, przy czym ustawa o przebudowie miast z 1937 roku reguluje sprawę w ten sposób, że na mocy rozporządzenia ministra finansów gmina musi oddać potrzebne tereny bezpłatnie lub za częściowym tylko odszkodowaniem.*)

Polityce zakupów terenowych gminy pozostawiono o tyle wolną drogę, że może być ona kontynuowana z sum funduszu, gromadzonego przez dokonywanie odpisów z sum budżetowych. Również nie jest zamknięta droga do zaciągania w pewnych wypadkach pożyczek na zakup terenów.

Prowadzenie polityki terenowej nie tylko jest nadal dla gminy możliwe, ale jest nakazane ustawą o ustroju gmin. Dlatego też w ogólnej polityce gospodarczej gminy polityka gruntowa będzie stanowiła nadal ważną pozycję.**)

*) Gesetz über Neugestaltung deutscher Städte — z 4.X.1937 r. Reichsgesetzblatt, część 1, str. 1054.

**) Schmeling: Bodenbeschaffung und Bodenvorratswirtschaft der Gemeinden. Siedlung und Wirtschaft, 1938, zeszyt 2.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

Do tej części ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o poprawie finansów związków samorządu terytorialnego i o zmianie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (D. U. R. P. Nr 59, poz. 455), która dotyczy podatku drogowego *), zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Skarbu i Komunikacji z dnia 27 września 1938 r. (D. U. R. P. Nr 76, poz. 530).

Przepisy wykonawcze normują w zakresie podatku drogowego (bez uwzględnienia dopłat) następujące grupy spraw: 1) sposób ustalania globalnej sumy podatku drogowego (§ 2); 2) wymiar i pobór podatku drogowego na obszarze woj. pomorskiego i poznańskiego w związku z podatkiem drogowym, pobieranym na tym obszarze przez wojewódzkie związki komunalne (§§ 3 — 7); 3) rok podatkowy dla podatku drogowego (§ 8); 4) podatek od nieruchomości stale i czasowo zwolnionych od państwowego podatku od nieruchomości (§§ 9 — 12); 5) podatek drogowy a art. 174 prawa budowlanego (§ 13); 6) przepis końcowy (§ 14).

Rozporządzenie rozwija konstrukcję podatku drogowego jako daniny celowej i w pewnym stopniu kontyngentowej. Mianowicie suma podatku drogowego nie może przekraczać sumy wydatków związku samorządowego (wojew., powiat. i gminy miejskiej wydzielonej) na budowę i utrzymanie dróg, a w powiatow. zw. samorz. z uwzględnieniem także wydatków na zapomogi na budowę i utrzymanie dróg gminnych. Rozporządzenie wyjaśnia dalej, że do wydatków drogowych należy także zaliczyć obsługę długoterminowych pożyczek, zużytych na cele drogowe, natomiast ogólną sumę wydatków drogowych należy zmniejszyć o sumę wpływów budżetowych celowych (mogą to być np. subwencje na cele drogowe, dochody z dzierżawy pasów i rowów przydrożnych).

Wymiar i pobór podatku drogowego na obszarze woj. pomorskiego i poznańskiego wymagał specjalnych przepisów ze względu na to, że na tym obszarze prawo poboru tego podatku

*) Por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 3 z 1938 r., str. 371.

przysługuje dwóm stopniom samorządu: powiatowym związkom samorządowym względnie gminom miejskim wydzielonym oraz wojewódzkim związkom komunalnym. Rozporządzenie ustala w tym zakresie następujące zasady: 1) granica obciążania podatkiem drogowym, określona w art. 12 ust. (3) ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komun. w brzmieniu cytowanej na wstępie ustawy (75% państw. podatku gruntowego, 15% ceny świadectw przemysłowych względnie 25% lub 50% — ceny kart rejestracyjnych oraz 3,5% podstawy wymiaru podatku od nieruchomości z prawem podwyższenia tych norm za osobnym zezwoleniem o 50%), dotyczy łącznego obciążenia na rzecz powiatow. zw. samorz. lub miasta wydzielonego oraz wojew. zw. komun. (§ 4 ust. (1)); gdyby uchwalone stawki przekraczały łącznie tę granicę, wówczas redukuje się je do norm maksymalnego obciążenia (112,5% pod. grunt., 22,5% świadectw względnie 37,5% — kart rejestrac. oraz 5,25% podstawy wymiaru pod. od nieruch.), a wpływy dzieli się między pow. zw. samorz. lub miasto wydzielone i wojew. zw. komun. w stosunku do wysokości prelimitowanych na dany rok budżetowy wydatków drogowych (§ 4 ust. (2)); 2) wymiaru i poboru podatku drogowego na rzecz wojew. zw. komun. będą dokonywać wydziały powiatowe lub zarządy miejskie miast wydziel. łącznie z wymiarem i poborem własnego podatku drogowego (§ 3); w związku z tym pozostaje przepis § 6, nakazujący przesłanie wydziałowi powiat. lub zarządowi miejskiemu uchwały sejmiku wojewódzkiego o poborze podatku drogowego na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Za wymiar i pobór podatku drogowego wydziały powiatowe i zarządy miejskie będą otrzymywać 5% wpływów podatku drogowego, przypadających na rzecz wojew. zw. komun. (§ 7); 3) wszelkie wpłaty na poczet podatku drogowego podlegają zaliczeniu na rzecz pow. zw. sam. lub miast wydzielonych i wojew. zw. komun. w stosunku do wysokości stawek, uchwalonych przez te związki (§ 5).

Rokiem podatkowym dla wymiaru podatku drogowego jest rok budżetowy. Nieruchomości stale zwolnione od podatku od nieruchomości nie mogą być obciążane podatkiem drogowym (§ 9), natomiast nieruchomości czasowo zwolnione od tego podatku na podstawie przepisów o ulgach dla budownictwa mieszkaniowego nie posiadają tego przywileju, przy czym w miastach wydzielonych tylko ta kategoria nieruchomości budynkowych może być obciążana podatkiem drogowym (§ 10), w przeciwnieństwie do miast niewydzielonych i gmin wiejskich, gdzie wszelkie nieruchomości mogą być obciążane podatkiem drogowym. W związku z tym należy zauważyć, że przepis art. 12 ust. (5) ustawy o tymcz. uregul. finansów komun. w nowym brzmieniu, ustanawiający w miastach wydzielonych górną granicę łącznego obciążenia podatkiem drogowym i dodatkiem do

państwowego podatku od nieruchomości na 7% podstawy wymiaru, jest całkowicie bezprzedmiotowy.

Przepisy §§ 11 i 12 omawianego rozporządzenia poświęcone są wyjaśnieniu kwestii momentu powstania obowiązku podatkowego w stosunku do nowowzniesionych budowli oraz sposobu ustalania idealnego podatku od nieruchomości jako podstawy wymiaru podatku drogowego od nowowzniesionych budowli. Następnie § 13 określa początek biegu 6-letniego zwolnienia od podatku drogowego nieruchomości, które zostały pociągnięte do opłat z art. 174 prawa budowlanego.

Przepis końcowy (§ 14) w kwestii terminu wejścia w życie rozporządzenia odpowiada przepisowi art. 7 cytowanej na wstępie ustawy z dn. 5.VIII.1938 r.

Rozporządzenie omówione normowało niektóre szczegóły podatku drogowego; pozostaje jeszcze sprawa dopłat drogowych, co do których ustawa w art. 32c ust. (2) upoważniła również Ministra Spraw Wewnętrznych do wydania w porozumieniu z Ministrami Skarbu i Komunikacji szczegółowych przepisów.

W ramach prac nad organizacją służby aprowizacyjnej rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 28 września 1938 r. (D. U. R. P. Nr 79, poz. 536) powołano do życia Polski Komitet żywnościowy jako organ opiniotwórczy Ministra Rolnictwa i R. R. Do zakresu prac tego Komitetu ma należeć (§ 2): a) inicjowanie prac nad zagadnieniem żywienia ludności oraz prowadzenie odpowiednich badań pod kątem widzenia gospodarczym i higienicznym; b) przygotowywanie wytycznych w dziedzinie wyżywienia; współpraca z Komitetem Mieszanym Ligi Narodów do Spraw Wyżywienia; c) podejmowanie prac szczególnych, zleconych przez Ministra Rolnictwa i R. R.

W skład komitetu, obok przedstawicieli nauki, samorządu gospodarczego, organizacji społecznych wyznaczonych przez Ministra Rolnictwa i R. R. oraz ministerstw, wchodzi po jednym przedstawicielu Związku Miast Polskich i Związku Powiatów.

Rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Skarbu z dnia 27 września 1938 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o zmianie rozporządzenia Ministrów Komunikacji i Skarbu z dnia 12 maja 1933 r. w sprawie wykonania ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym (D. U. R. P. Nr 81, poz. 553) precyzuje bliżej niektóre zasady poboru opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego.

M. inn. rozporządzenie określa sposób ustalania wagi własnej pojazdów mechanicznych, jako podstawy wymiaru opłat od tej wagi na rzecz Państw. Funduszu Drogowego (ciężar po-

jazdu mechanicznego według katalogu fabrycznego, § 3 w nowym brzmieniu); zakres personelu technicznego drogowego, zwolnionego od opłat od pojazdów mechanicznych, używanych do objazdów służbowych, zaliczając do niego także niższą służbę drogową oraz funkcjonariuszów państwowych, którym zlecono nadzór nad ruchem drogowym (§ 2 ust. (3)); ustala w pojazdach mechanicznych zarobkowych ilość miejsc dla obsługi na dwa (§ 3 ust. (4)); zwalnia od opłat przyczepki do pojazdów mechanicznych turystycznych, wprowadzonych z zagranicy na czasowy pobyt, a posiadających do 6 miejsc, jeżeli służą do przewozu bagażu podróżnych (§ 7 ust. (2)). W zakresie opłat od pojazdów konnych, używanych do zarobkowego przewozu towarów, rozporządzenie określa inne zasady ustalania nośności pojazdu, jako podstawy wymiaru opłaty, mianowicie ryczałtowo przyjmuje, że nośność do 28 cm szerokości obręczy kół wynosi 2.000 kg (na obszarze woj. wschodnich — 1.000 kg), a z każdym dalszym centymetrem szerokości obręczy nośność zwiększa się o 100 kg, a na obszarze woj. wschodnich o 50 kg (§ 10 ust. (3)). Dla pojazdów o obręczach gumowych pełnych wprowadza się premię w postaci redukcji powyższych norm nośności o 25%; dla pojazdów o obręczach gumowych dętych na 1 cm szerokości śladu kół przyjmuje się 30 kg nośności (15 kg na obszarze woj. wschodnich), § 10 ust. (5). Ponadto rozporządzenie ustala, że pojazdy konne, biegnące po szynach, nie podlegają opłatom od pojazdów zarobkowego przewozu osób i towarów (§ 10 ust. (7)).

Rozporządzenie ustala wreszcie nową taryfę opłat od pojazdów mechanicznych, używanych doraźnie do przewozu osób oraz taryfę opłat dziennych od pojazdów, wprowadzonych czasowo z zagranicy oraz zwalnia od odsetek za zwłokę płatników, którzy w okresie od 1.IV.1933 r. do 31.III.1938 r. wpłacili należne kwoty z tytułu opłat od pojazdów, a także umarza niższej służbie drogowej zaległe opłaty (§ 2).

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Skarbu z dnia 13 października 1938 r. w sprawie udziału związków samorządu terytorialnego w pokrywaniu kosztów utrzymania sądów pracy na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego oraz górnośląskiej części woj. śląskiego (D. U. R. P. Nr 81, poz. 556) określa szczegółowo na okres od 1.X.1936 r. do 1.IV.1940 r. sumy, przypadające na poszczególne związki samorządowe z tytułu kosztów utrzymania sądów pracy, ustanowionych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1936 r. o przekształceniu sądów przemysłowych i kupieckich na sądy pracy (D. U. R. P. Nr 54, poz. 391).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 października 1938 r. (D. U. R. P. Nr 85, poz. 573) przyłączono do powiatu sandomierskiego niektóre tereny z prawego brzegu Wisły, mające charakter przedmieścia m. Sandomierza, a należące do pow. tarnobrzeskiego, a mianowicie gromady Nadbrzezie, Zarzekowice oraz część gromady Trześń ze stacją kolejową Sandomierz. Równocześnie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 października 1938 r. (D. U. R. P. Nr 85, poz. 577) włączyło te tereny do m. Sandomierza.

Wybory organów stanowiących związków samorządowych na podstawie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 23 marca 1933 odbyły się w różnych terminach, w związku z czym w poszczególnych dzielnicach Polski kadencja dotychczasowych organów upływała nie w jednym czasie. Odnawianie tych organów w drodze nowych wyborów w normalnym trybie rozciągnęłoby się mniej więcej na okres 2 lat. Dekret Prezydenta Rzplitej z dnia 22 listopada 1938 r. (D. U. R. P. Nr 91, poz. 625) skraca kadencję organów stanowiących gromadzkich, gminnych i powiatowych na obszarze woj. zachodnich oraz niektórych miejskich w sposób, umożliwiający całkowite odnowienie na obszarze całego Państwa organów samorządowych do połowy 1939 roku.

Do ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o ulgach inwestycyjnych (D. U. R. P. Nr 26, poz. 224) *) wydane zostały obszernie przepisy wykonawcze w drodze rozporządzenia Ministra Skarbu i innych właściwych ministrów, bądź w porozumieniu z nimi z dnia 16 listopada 1938 r. (D. U. R. P. Nr 93, poz. 636).

Rozporządzenie to w wielu punktach dotyczy bezpośrednio związków samorządowych ze względu na ich uprawnienia podatkowe, choć na ogół dla fiskalnych interesów samorządu terytorialnego nowy system ulg inwestycyjnych jest korzystniejszy, niż dotychczasowe przepisy.

Zasadniczą ulgą, przewidzianą w nowych przepisach, jest prawo potrącania kosztów określonych w ustawie inwestycyj, z dochodu, podlegającego państwowemu podatkowi dochodowemu z działu I ustawy o państw. pod. doch., a w pewnych wypadkach także z działu II (ulgi dla nowowznoszonych budowli, ulgi dla nabywców akcji i udziałów). Rozporządzenie wykonawcze ustala zasadę (§ 45 ust. (3)), że udział komunalny w podatku dochodowym nie przysługuje związkom samorządowym od tych sum podatku, które bądź nie wpłynęły, bądź zostały

*) Por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 1 i 2 z 1938 r., str. 83.

płatnikowi zwrócone z tytułu ulg w tym podatku. Ulgi obniżają sumę dochodu, podlegającego podatkowi, nie obniżają natomiast skali podatkowej, tzn. podatek dochodowy od obniżonej po zastosowaniu ulg sumy dochodu wymierza się jednak według skali, odpowiadającej pierwotnej, rzeczywistej sumie dochodu podatkowego (§ 45 ust. (1)).

W związku z tym, że ulga dla nabywców pojazdów mechanicznych polega na prawie potrącania określonej części kosztów nabycia tych pojazdów z podatku dochodowego, nie zaś — jak przy ulgach dla innych inwestycji — z dochodu podatkowego, rozporządzenie ustala, że w tym wypadku sumę, przypadającą do potrącenia z podatku dochodowego, rozdziela się proporcjonalnie między podatek dochodowy na rzecz Państwa i dodatek komunalny do tego podatku, pobierany na obszarze woj. zachodnich (§ 76 ust. (1)). Równocześnie związkowi samorządowym nie służy udział w podatku dochodowym w stosunku do potrąconych sum (§ 76 ust. (2)).

Jeżeli chodzi o dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego, pobierany na obszarze woj. zachodnich, to będzie on obliczany (§ 45 ust. (2)) od części dochodu, pozostałej po potrąceniu kosztów inwestycji. Część ta podlega jednak opodatkowaniu dodatkiem komunalnym według tej stopy, jakaby była właściwa dla całego dochodu, bez potrącania kosztów inwestycji. Jeżeli po potrąceniu suma dochodu wyniesie mniej niż 1.500 zł, to dodatku komunalnego w ogóle się nie pobiera.

Gdy chodzi o ulgi w zakresie podatku dochodowego (prawo potrącenia kosztów inwestycji oraz czasowe zwolnienie od podatku dochodowego przedsiębiorstw szczególnie ważnych dla obrony kraju, dochodów z poszukiwawczego wiertnictwa naftowego oraz dochodów z domów mieszkalnych, składających się z lokali nie większych niż dwuizbowe), to interesów związków samorządowych dotyczą one ze względu na przysługujący im udział w podatku dochodowym oraz prawo poboru dodatku do tego podatku na obszarze woj. zachodnich.

W zakresie innych danin (poza opłatami stemplowymi) ulgi dotyczą jedynie państwowego podatku od nieruchomości; czasowe (10-cio względnie 15-letnie) zwolnienie od tego podatku przewidziane jest dla nowowznoszonych budowli. W tym podatku związki samorządowe są zainteresowane nie tylko ze względu na prawo poboru dodatku do tego podatku, ale także ze względu na to, że stanowi on podstawę wymiaru niektórych samoistnych danin komunalnych. Ustawa o ulgach inwestycyjnych zwolnienie to rozciągnęła na wszystkie daniny, których podstawą wymiaru jest państwowy podatek od nieruchomości, z wyjątkiem opłat (obecnie podatku) i dopłat drogowych oraz opłat, stanowiących równowartość pieniężną świadczeń w naturze (art. 6 ustawy o świadczeniach w naturze z 1935 r.). Roz-

porządzenie wykonawcze w § 57 ustala, że podstawę wymiaru stanowi w tych wypadkach idealny podatek od nieruchomości albo budynkowy, obliczony według pełnego czynszu umownego lub pełnej wartości czynszowej nowowzniesionych budowli lub części dobudowanych, nie oddanych w najem, jaki przypadałby od tych budowli, gdyby im zwolnienie nie przysługiwało.

Jako na posunięcie zmierzające do usunięcia na pewnym odcinku administracji publicznej w m. st. Warszawie dwutorowości, zwrócić należy uwagę na rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 1938 r., wydane w porozumieniu z właściwymi ministrami na podstawie art. 78 i art. 90 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dn. 19.I.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (D. U. R. P. Nr 80, poz. 555 z 1936 r.), o przekazaniu Zarządowi Miejskiemu w m. st. Warszawie kompetencji powiatowej władzy administracji ogólnej w sprawach, dotyczących powszechnego obowiązku wojskowego (D. U. R. P. Nr 99, poz. 663). Komisarz Rządu na m. st. Warszawę przestaje być w tych sprawach władzą I instancji, a staje się II instancją dla Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy oraz dla urzędów konsularnych, przebywających za granicą, których miejscem zamieszkania jest m. st. Warszawa.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 299. Po dniu 1 lipca 1932 r. wszelkie umowy między Związkami Komunalnymi a stałymi pracownikami samorządowymi, zawierające mniej korzystne warunki, niż przewiduje ustawa z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 1073) w brzmieniu ustawy z dnia 15 marca 1932 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 345) i rozp. Prez. Rzplitej z dnia 28 października 1933 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 667) — są nieważne.

(Orzeczenie S. N. z dnia 8 stycznia 1937 r. C. I. 1804/36).

Michał P. wytoczył powództwo przeciwko Gminie Wiejskiej Ciechanowiec o 573 zł, przytaczając w pozwie, że za czas od dn. 1 kwietnia 1933 r. do dnia 1 października 1934 r. nie otrzymał dodatku mieszkaniowego, wynoszącego 28 zł 67 gr miesięcznie, że wójt Gminy wymógł na nim zrzeczenie się tego dodatku, na co zmuszony był zgodzić się w obawie, że utraci pracę; takie wymuszone zrzeczenie się, zdaniem powoda, nie pociągało skutków prawnych.

W skardze kasacyjnej pozwana Gmina żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając sądowi pominiecie tej istotnej okoliczności, że okólniki lub uchwały Rady Ministrów w przedmiocie dodatków mieszkaniowych, jako nie oparte na ustawie, nie miały mocy prawnej. Zarzut ten nie jest słuszny, w myśl bowiem zasadniczej ustawy uposażeniowej z dn. 9 października 1923 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 924) dodatek mieszkaniowy miał być wypłacany urzędnikom państwowym w zależności od uchwały Rady Ministrów, a Rada Ministrów w przypadku dodatek ten uchwalała dn. 16 marca 1929 r., w myśl zaś art. 1 rozporządzenia z dn. 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia pracowników państwowych (w brzmieniu ustawy z dn. 15 marca 1932 r. i rozporządzenia z dn. 28 października 1933 r.) wszelkie dodatki, przyznawane funkcjonariuszom państwowym, dotyczą również i pracowników związków komunalnych.

W dalszym ciągu skargi kasacyjnej Gmina zarzuca pominięcie przez Sąd, że w chwili zrzeczenia się dodatku mieszkaniowego rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. poz. 1073) obowiązywało w brzmieniu ustawy z dn. 15 marca 1932 r., żaden zaś z przepisów tej ustawy nie stanowił, by umowy, przewidujące mniejsze uposażenie, niż podaje rozporządzenie, miały być nieważne.

Zarzut ten nie jest słuszny, w myśl bowiem art. 1 § 1 ust. 2 powołanej przez skarżącego ustawy z dn. 15 marca 1932 r. uchwały i postanowienia umów sprzeczne z postanowieniami wspomnianej ustawy wygasają dn. 1 lipca 1932 r., z czego wynika, że po tym terminie umowy takie były nieważne, w przypadku zaś w myśl ustaleń Sądu powód zrzekł się dodatku za czas od 1 września 1932 r. do dn. 1 kwietnia 1933 r. i zrzeczenie to nastąpiło na początku 1933 r., to jest w czasie, kiedy umowy na warunkach mniej korzystnych, niż przewidywała ustawa z dn. 15 marca 1932 r., były nieważne i niedopuszczalne. Dodać należy, że rozporządzenie Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. w brzmieniu rozp. Prez. Rzplitej z dn. 28 października 1933 r. już kategorycznie stanowi, że wszelkie umowy sprzeczne z jego przepisami są nieważne.

Z powyższego wynika, że wbrew wywodom skargi kasacyjnej słuszny jest pogląd Sądu Okręgowego, że wynagrodzenie pracownika związku komunalnego nie mogło być w przypadku mniejsze, niż przewiduje rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych, wszelkie zaś umowy sprzeczne z tymi przepisami lub mające na celu obejście wspomnianego rozporządzenia, a więc i zrzeczenie się przez pracownika wypływających z tych przepisów korzyści, nie mogły pociągnąć żadnych skutków.

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

Nr 300. Roszczenie wójta do gminy o wynagrodzenie za pracę, jako oparte na stosunku prywatno - prawnym, podlega rozpoznaniu przez sądy powszechne.

(Orzeczenie S. N. z dnia 26 lutego — 13 kwietnia 1937 r. C. I. 2085/36).

Jan G. wytoczył powództwo przeciwko Gminie Wiejskiej Minoga o 5.013 zł 96 gr za pracę.

Sąd Okręgowy postanowieniem z dn. 15 maja 1935 r. oddalił żądanie pozwanej Gminy odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, lecz Sąd Apelacyjny, na skutek zażalenia pozwanej Gminy, wspomniane postanowienie Sądu Okręgowego zmienił i pozew odrzucił z założenia, że powoda, jako wójta, łączy z pozwaną Gminą stosunek publiczno-prawny, wobec czego roszczeń, wypływających z tego stosunku, nie mógł dochodzić w drodze procesu cywilnego, lecz jedynie w drodze administracyjnej.

W skardze kasacyjnej powód żąda uchylenia zaskarżonego postanowienia z powodu naruszenia art. 351 k. p. c. przez oparcie go na błędnej przesłance, że stosunek wójta do gminy ma charakter publiczno-prawny. Zarzut ten jest słuszny.

Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dn. 26 stycznia 1924 r. (Zb. Orz. Ogóln. Zgrom. S. N. z 1924 r. Nr 7) wypowiedział się, że stosunek służbowy pracowników samorządowych ma charakter prywatno-prawny, przytaczając w uzasadnieniu, że skoro w przeciwstawieniu do urzędników państwowych prawodawca nie uznał w sposób wyraźny publiczno - prawnego charakteru służby pracowników samorządowych i skoro postanowienia, zawarte w odnosnych ustawach, nie dają podstawy do wnioskowania, że ich położenie prawne jest analogiczne z położeniem urzędników państwowych, to należy przyjść do przekonania, że stosunek ich do ciał samorząd-

dowych ma charakter prywatno-prawny. Ta okoliczność, że wójt jest organem wykonawczym Gminy, że jest wybieralny, a wybór zatwierdza władza nadzorcza, i że władze administracyjne sprawują nadzór nad czynnościami wójta i, stosując ten nadzór, mogą składać wójtów z urzędu, nie zmienia jeszcze charakteru stosunku wójta do Gminy, wobec czego wójci mogą dochodzić swych pretensyj z tytułu wynagrodzenia za pracę od gminy, z której funduszów jest im to wynagrodzenie wypłacane (por. Orz. S. N. z 1931 r. Nr 211).

Słusznie również zarzuca skarżący naruszenie art. 351 k. p. c. przez oparcie przez Sąd Apelacyjny swego wniosku o publiczno-prawnym charakterze stosunku wójta do gminy na przepisach art. 257 — 258 i 261 ustawy o organizacji Zarz. Gub. Kr. Pol. z 1864 r. (Zw. pr. t. II z r. 1892 wg kont. z 1913 r. dz. IV), które zresztą od czasu wejścia w życie ustawy z dn. 23 marca 1933 r. przestały obowiązywać (art. 130), przepisy powyższe bowiem nie decydują o charakterze stosunku prawnego wójta do gminy, omawiając jedynie kwestię zależności hierarchicznej wójtów od jednostek nadrzędnych.

Z tych względów zaskarżone postanowienie, jako oparte na błędnych przesłankach, należy uchylić.

Nr 301. Wszelkie czynności, mające prawnie zobowiązywać gminę miejską lub związek komunalny, a nie należące do spraw bieżących, muszą być sporządzone w formie dokumentu, o którym mowa w ust. 6 art. 46 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.).

(Orzeczenie S. N. z dnia 26 kwietnia 1937 r. C. III. 2065/36).

...W myśl art. 46 ust. 6 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294) dokumenty, przez które gmina zaciąga zobowiązania, muszą być opatrzone urzędową pieczęcią zarządu gminy oraz własnoręcznym podpisem przełożonego gminy i jednego z członków zarządu. Przepis tej treści zawierała także ordynacja miejska z dn. 30 maja 1853 r. (Zb. ust. prusk. str. 261) w § 56 p. 8 i ordynacja powiatowa z dn. 13 grudnia 1872 r. (Zb. ust. prusk. str. 155) w § 137. Z przepisów tych wyciągnięto w nauce i orzecznictwie wnioski, że wszelkie czynności, mające prawnie zobowiązywać gminę miejską względnie związek komunalny, a nie należące do spraw bieżących, muszą być sporządzone w formie wyżej określonego dokumentu.

Sąd Najwyższy pogląd ten uznaje za uzasadniony także w ramach art. 46 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. Z tego wynika, że chociażby w danym przypadku nawet wykazane zostało, że naczelnik biura T. oświadczył powodowi, że zostaje przyjęty w charakterze ekspedienta na targowisku przy rzeźni miejskiej, to oświadczenie takie nie mogłoby wiązać gminy, skoro przyjęcie oferty powoda nie nastąpiło w formie przepisanej przez ustawę.

Nr 302. 1. Dla oceny, czy za naruszenie obowiązków urzędowych urzędników przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiada Państwo albo inny związek, nie jest miarodajna okoliczność, jakiego charakteru jest czynność, którą urzędnik wykonał z naruszeniem obowiązków urzędowych, lecz czy urzędnik był ustanowiony przez Państwo, czy przez inny związek.

2. Gmina przy wykonywaniu czynności administracji pań-

stwowej odpowiada za uchybienia przełożonej władzy państwowej, jeśli funkcjonariusz jej zaniecha z niedbalstwa spowodować władzę państwową do cofnięcia wadliwego, lecz wiążącego ją nakazu.

(Orzeczenie S. N. z dnia 24 maja 1937 r. C. III. 1722/35).

Na polecenie wojewody poznańskiego miejski urząd policyjny w Inowrocławiu dn. 3 czerwca 1925 r. na podstawie § 10. II. 17 prusk. powsz. pr. kraj. zarekwirował u powoda siedmiopokojowe mieszkanie na cele pomieszczenia optantów, powracających z Niemiec. Zarządzenie rekwizycyjne uległo na skutek skargi powoda uchyleniu. W sporze niniejszym domagał się powód odszkodowania...

Sąd Okręgowy zasądził powodowi za remont 855 zł 86 gr, tytułem zwrotu połączonych z nim kosztów ubocznych 30 zł, a za czynsz za rok 2.250 zł oraz odsetki 10%, poza tym skargę oddalił.

Skargę apelacyjną pozwanego Sąd Apelacyjny oddalił. Wyszedł z założenia, że za działalność policji miejskiej odpowiada miasto bez względu na to, że spełnia ono funkcję administracji państwowej, że co prawda za samo wykonanie rekwizycji nie może pozwane miasto ponosić odpowiedzialności, skoro rekwizycja nastąpiła na wyraźne polecenie wojewody i miejski urząd policyjny był zobowiązany do niego się zastosować, że jednak polecenie powinien był urząd miejski wykonać należycie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, że temu obowiązkowi uchybił... że wreszcie wobec zarekwirowania mieszkania bez podstawy prawnej — w myśl wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego — przyznać należy powodowi nie tylko wynagrodzenie szkody rzeczywistej, lecz również utracony zysk w postaci czynszu, jaki powód byłby pobierał w czasie zarekwirowania mieszkania, wynoszącym jeden pełny rok.

Rozpatrując sprawę w granicach skargi rewizyjnej Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Błędne jest zapatrywanie pozwanego, że nie może go obciążać w ogóle żadna odpowiedzialność za dokonaną rekwizycję, albowiem chodziło o czynność administracji państwowej. Według przepisów §§ 1 i 4 ust. z dn. 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa oraz innych związków za naruszenie obowiązków urzędowych urzędników przy wykonywaniu władzy publicznej (Zb. ust. prusk. str. 691) przy rozstrzyganiu kwestii, czy odpowiedzialność za urzędnika obciąża państwo albo inny związek, czy odpowiedzialność ma okoliczność, jakiego charakteru jest czynność, którą urzędnik wykonał z naruszeniem obowiązków urzędowych, lecz przez kogo urzędnik był ustanowiony, czy przez państwo, czy przez inny związek. Obojętne są zatem cytaty w uzasadnieniu skargi rewizyjnej, stwierdzające, że funkcje policyjne pełnione przez funkcjonariuszów komunalnych są czynnościami państwowymi. Mimo bowiem, że funkcjonariusz miejski pełni funkcje administracji państwowej, pozostaje on również podczas wykonywania tych czynności funkcjonariuszem ustanowionym dla służby związku komunalnego, nie nabiera natomiast w tym zakresie charakteru bezpośredniego urzędnika państwowego. Wobec tego w odniesieniu do niego zastosowanie mieć musi przepis § 4 a nie § 1 powołanej wyżej ustawy.

Jeżeli pozwany dalej na swą obronę powołuje się na komentarz Oertla do ordynacji miejskiej, opiewający, że gdy organ miejski działa jako funkcjonariusz policji na skutek nakazu państwowej władzy administracyjnej, kryty jest on otrzymanym nakazem i za jego uchybienie odpowiada państwo, to nie orientuje się w istocie zachodzącego zagadnienia. W wypadkach bowiem, w których urzędnik miejski wykonuje władzę policyjną, a więc czynność administracji państwowej, z nakazu władzy państwowej, do którego musi się zastosować, nie dopuszcza się zasadniczo żadnej winy i z tej tylko przyczyny odpada odpowiedzialność

związku komunalnego, a zachodzi odpowiedzialność państwa za uchybienie przełożonej władzy państwowej. Natomiast odpowiedzialność miasta jest do pomyślenia także w tych wypadkach, w szczególności gdy urzędnik miejski zaniedba z niedbalstwa spowodować władzę przełożoną do cofnięcia wadliwego nakazu. W warunkach powyższych jest uzasadnienie zaskarżonego wyroku w przedmiocie odpowiedzialności miasta za swych funkcjonariuszów przy wykonywaniu władzy policyjnej — wbrew zapratrywaniu pozwanego — wolne od sprzeczności i odpowiada treści przytoczonych §§ 1 i 4 jak również § 839 k. c.

Błędny jest również pogląd pozwanego, jakoby funkcjonariusze policji miejskiej nie mogli dopuścić się żadnego naruszenia swych obowiązków przy wykonywaniu rekwizycji, albowiem — jak mniema pozwany — z chwilą przekazania mieszkania reemigrantom czynność rekwizycyjna była ukończona i pomiędzy reemigrantami a powodem nawiązał się prywatno-prawny stosunek najmu. Najem dochodzi do skutku na skutek dobrowolnej oferty i dobrowolnego jej przyjęcia. Jeżeli wyjątkowo najem ma powstać w drodze przymusu, nastąpić to może tylko na skutek szczególnego przepisu ustawy, który jednak w zachodzącym wypadku nie istnieje. Ponieważ wobec tego właściciel zarekwirowanego mieszkania na kształtowanie się stosunku podczas używania mieszkania nie miał żadnego wpływu, przeto ochroną jego interesów zająć powinna się władza rekwirująca, posiadająca pełną możliwość skutecznego oddziaływania na użytkownika mieszkania. Słusznie przyjął dlatego Sąd Apelacyjny, że policja miejska miała obowiązek czuwania nad tym, aby mieszkanie nie zostało zniszczone, a jeżeli obowiązku tego nie dopełniła, to zachodzi zawinione uchybienie w rozumieniu § 839 k. c....

Nr 303. Zwolnienie pracownika przez prezydenta miasta bez orzeczenia przewidzianej w statucie miejskim komisji dyscyplinarnej podlega rozpoznaniu przez sądy powszechne.

(Orzeczenie S. N. z dnia 24 czerwca 1937 r. C. I. 705/37).

Zygmunt Z. wytoczył powództwo przeciwko Gminie m. st. Warszawy o 6.497 zł za pracę, w tym 5.500 zł tytułem odprawy w wysokości miesięcznej pensji za każdy rok pracy, 550 zł za urlop, reszta za pracę w godzinach nadliczbowych.

Sąd Pracy zasądził na rzecz powoda 5.500 zł tytułem odprawy, co do reszty powództwo umorzył, a Sąd Okręgowy wyrok 1 instancji zatwierdził z tą zmianą, że zasądzoną sumę zmniejszył do 4.950 zł; w uzasadnieniu Sąd Okręgowy przytoczył, że zwolnienie powoda nastąpiło w przypadku bez jego winy.

W skardze kasacyjnej pozwana Gmina żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi, że wbrew przyjętej judykaturze (Zb. Orz. z 1934 r. nr 435) nie wziął pod uwagę, iż powód został zwolniony na zasadzie orzeczenia dyscyplinarnego, które wiązało w przypadku Sąd i nie mogło być zwalczane pod względem merytorycznym, że na mocy takiego orzeczenia powód został zwolniony za nadużycia i Sąd winien był odrzucić dowody co do braku winy powoda.

Zarzut powyższy nie zasługuje na uwzględnienie.

W sprawie pozostaje poza sporem, że powód został zwolniony decyzją Prezydenta miasta na wniosek Biura Dyscyplinarnego. Niesporne jest również między stronami, że według obowiązujących przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym dla niektórych przedsiębiorstw i instytucji miejskich, w tej liczbie i lombardu, w którym pracował powód (Dz. Zarz. m. st. Warszawy z dn. 21 października 1929 r. nr 74), i przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym z dn. 3 czerwca 1929 r. wnioski Biura Dyscyplinarnego, o ile chodzi o degradację lub usunięcie, podlegają rozważeniu Komisji Dyscyplinarnej ewentualnie też Komisji Odwoławczej.

Do takich więc orzeczeń (wydanych przez Komisję Dyscyplinarną) może być stosowana zasada, podana przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu nr 435 Zb. Orz. z 1934 r., w myśl której pracownicy samorządowi nie mogą na drodze sądowej podważać pod względem merytorycznym orzeczeń komisji dyscyplinarnej, wydanych w ramach statutu. Skoro w przypadku obowiązujące przepisy statutowe przewidywały postępowanie przed Komisją Dyscyplinarną, a nawet środek odwoławczy, tylko orzeczenia, wydane przez te komisje krępowałyby sąd. Słusznie natomiast nie zastosował sąd zasady, podanej w orzeczeniu Nr 435, Zb. Orz. z 1934 r., do przypadku, gdy pracownik został zwolniony przez Prezydenta miasta na wniosek Biura Dyscyplinarnego. Taki uproszczony sposób postępowania dyscyplinarnego, gdyby nawet był przewidziany w przepisach o postępowaniu dyscyplinarnym, nie mógł być traktowany na równi z orzeczeniem Komisji Dyscyplinarnej, gwarantującej pracownikowi ze względu na swój skład bezstronność i możliwość obrony. W tych warunkach mógł Sąd Okręgowy poddać w przypadku sprawdzenia słuszność decyzji Prezydenta miasta co do winy powoda i nie krępować się tą decyzją przy wyrokowaniu.

Niesłuszny jest również dalszy zarzut kasacji rzekomego pominięcia przez Sąd, że władzę orzekania kar dyscyplinarnych wykonywać może Prezydent miasta bądź sam, bądź też za pomocą organów, którym funkcje te powierzył (art. 48 dekretu o samorządzie miejskim z d. 4 lutego 1919 r.). Sąd miał na uwadze powyższe uprawnienia, z chwilą jednak, gdy Prezydent przelał w przypadku władzę orzekania kar dyscyplinarnych Komisjom Dyscyplinarnym, to mógł Sąd w myśl orzeczenia Sądu Najwyższego nr 435 Zb. Orz. z 1934 r. jedynie orzeczenia, wydane przez tego rodzaju Komisje, uznać za wiążące strony i Sądy.

Z tych względów skarga kasacyjna, jako bezpodstawna, została oddalona.

Nr 304. Z przepisu art. 14 w związku z przepisem art. 49 rozp. Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. (Dz. U. Z. C. Z. W. Nr 21, poz. 215), przewidującego wypłacanie zastępcy wójta przez czas pełnienia przez niego obowiązków wójta wynagrodzenia w wysokości przyznanej wójtowi, wynika, że za czas zawieszenia wójta w razie wdrożenia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia o czyny przestępne (wszczęcia śledztwa) nie należy mu się uposażenie.

(Orzeczenie S. N. z dnia 5 listopada 1937 r. C. I. 3032/36).

Jan M., wójt, wytoczył powództwo przeciwko Zarządowi Gminy Łużeckiej o 1.980 zł tytułem przypadającej do końca kadencji pensji. W pozwie przytoczył, że w końcu maja 1933 r. został zawieszony w czynnościach decyzją starosty, że w stanie zawieszenia pozostawał do końca kadencji, tj. do dn. 31 marca 1934 r., że zawieszenie nastąpiło wskutek wszczęcia dochodzenia karnego, które skończyło się wyrokiem uniewinniającym. Wobec tego, że po zawieszeniu w czynnościach zaprzestano powodowi wypłacania poborów służbowych, w konkluzji powód żądał zasądzenia uposażenia służbowego za czas od dn. 1 czerwca 1933 r. do dn. 31 marca 1934 r.

W toku sprawy powód przyznał, że za czas do dn. 1 lipca 1933 r. uposażenie otrzymał.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił, a Sąd Apelacyjny wyrok 1 instancji zatwierdził, przytaczając w uzasadnieniu, że od dn. 14 lipca 1933 r. powodowi nie należało się uposażenie wobec zawieszenia go w czynnościach, ponieważ ustawa z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 294) w art. 71 ust. 5 pozbawia niezawodowych członków organów samorządowych (powód był wójttem niezawodowym) takiego uposażenia, za czas zaś sprzed dn. 14 lipca 1933 r.

(za 14 dni lipca) również nie należało się powodowi uposażenie na zasadzie poprzednio obowiązujących przepisów (rozp. Kom. Gen. Ziem. W. z dn. 26 września 1919 r., jak również § 13 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych — Dz. U. nr 118, poz. 1073).

W skardze kasacyjnej powód żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi, że:

1) zastosował do powoda od dn. 14 lipca 1933 r. normy ustawy z dn. 23 marca 1933 r. (Dz. U. poz. 294) z pominięciem, że decyzja, zawieszająca powoda w urzędowaniu, wydana została dn. 30 maja tegoż roku, kiedy wspomniana ustawa jeszcze nie weszła w życie;

2) oparł się na błędnym poglądzie, że i pod rządem rozp. Kom. Gen. Z. W. z dn. 26 września 1919 r. i rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. można było zawiesić wójta, pozbawiając go poborów służbowych, z pominięciem, że § 13 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r., traktując o uposażeniu wójta, wprowadza zasadę, że przy odpowiednich kwalifikacjach przyznać można wójtowi uposażenie wyższej bezpośrednio grupy, bynajmniej jednak nie zawiera norm, uprawniających do pozbawienia go uposażenia podczas zawieszenia;

3) w końcowym ustępie uzasadnienia wyroku przytoczył błędny pogląd, że droga procesu cywilnego była w przypadku niedopuszczalna.

Niesłuszny jest pierwszy zarzut skargi kasacyjnej, stosownie bowiem do ust. 5 art. 71 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. niezawodowi członkowie samorządowych organów zarządzających przez czas zawieszenia ich w sprawowaniu mandatu nie pobierają żadnego uposażenia. Od czasu więc wejścia w życie pominiętej ustawy, tj. od dn. 14 lipca 1933 r., był wyraźny nakaz ustawowy, pozbawiający skarżącego prawa do uposażenia. Ta okoliczność, że skarżący został zawieszony przed wejściem w życie wspomnianej ustawy, nie staje na przeszkodzie do stosowania jej po wejściu jej w życie. Na zasadzie okoliczności sprawy Sąd Apelacyjny przyszedł do wniosku, że skarżący był wójtem niezawodowym w rozumieniu ustawy z dn. 28 marca 1933 r. i wniosek powyższy usuwa się spod kontroli kasacyjnej.

Niesłuszny jest i następny zarzut skargi kasacyjnej. Art. 14 rozp. Kom. Gen. Z. W. z dn. 26 września 1919 r. (Dz. Urz. Z. C. Z. W. nr 21, poz. 215) zawiera nakaz zawieszenia wójta w razie wdrożenia przeciwko niemu postępowania karnego z oskarżenia o czyny przestępne (wszczęcia śledztwa) nie wspomina natomiast, by za ten czas należało wypłacać w całości lub częściowo uposażenie. Z powyższego przepisu w związku z przepisem, zawartym w art. 49 tegoż rozporządzenia, przewidującego wypłacanie zastępcy wójta przez czas pełnienia przez niego obowiązków wójta wynagrodzenia w wysokości przyznanej wójtowi, mógł Sąd Apelacyjny wnioskować, że za czas zawieszenia skarżącemu uposażenia nie należało wypłacać. Tego rodzaju zasadę przeprowadził i Najwyższy Trybunał Administracyjny w orzeczeniu nr 358 A, ogłoszonym w Zb. Wyroków nr 1 A z 1931 r. w podobnej sprawie, dotyczącej stosunków na obszarze b. Królestwa Kongresowego. Na przepisy rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych Sąd Apelacyjny powołał się ubocznie, nie ma więc potrzeby rozważania zarzutu zbyt rozszerzającej wykładni § 13 tego rozporządzenia.

Nie zasługuje na uwzględnienie i ostatni zarzut kasacji. Sady obu instancji uznały w przypadku dopuszczalność procesu cywilnego, skoro spór rozstrzygnęły merytorycznie. Końcowy ustęp uzasadnienia należy rozumieć w ten sposób, że jedynie od uznania Rady Gminnej zależało częściowe zaspokojenie roszczeń powoda i że roszczenia te nie ulegały uwzględnieniu przez Sąd.

Z tych względów skarga kasacyjna powoda, jako bezzasadna, uległa oddaleniu.

Nr 305. Plantacje miejskie nie są zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy.

(Orzeczenie S. N. z dnia 5 listopada 1937 r. C. I. 195/37).

Sąd Okręgowy zmienił wyrok 1 instancji, uwzględniający powództwo, wytoczone przez Antoniego J. przeciwko gminie m. Wilna o 1.717 zł 31 gr, poszukiwanych tytułem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych na plantacjach miejskich. Oddalenie roszczeń pozwu Sąd Okręgowy tym uzasadnił, że plantacje miejskie nie są zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy, i że ilość nadliczbowych godzin pracy nie została udowodniona.

Skarga kasacyjna Antoniego J. domaga się uchylenia powyższego wyroku, zarzucając Sądowi Okręgowemu:

naruszenie art. 1 i 6 ustawy z dn. 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu i art. 10 ustawy miejskiej z dn. 14 sierpnia 1919 r. (Dz. Urz. Z. C. Z. W. nr 12 poz. 99) przez uznanie, że plantacje miejskie nie są zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy, chociaż prowadzenie ich może być zaniechane, jeśli zarząd miejski ma prawo ich przenoszenia, chociaż ustawa miejska z dn. 14 sierpnia 1919 r. nie nakłada na zarząd miejski obowiązku ich prowadzenia i chociaż plantacje miejskie w Wilnie stale sprzedawały z nich kwiaty, a więc były obliczone na zysk.

Plantacje miejskie są instytucją użyteczności publicznej, gdyż celem ich jest zapewnienie zdrowotności i upiększenie osiedli. (por. Zb. Orz. z 1934 r. nr 415); są one więc prowadzone przez gminę w celu wypełnienia jej zadań administracji publicznej i z tych względów nie mogą być uznane za zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy; wskutek tego pracownicy plantacji miejskich nie korzystają z przepisów ustawy z dn. 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu (Dz. U. z 1920 r. nr 2 poz. 7 i z 1933 r. nr 94 poz. 734) wobec przepisu art. 1 tej ustawy.

Poglądowi temu nie przeczy fakt, powołany w skardze kasacyjnej, że władze miejskie mogą przenosić plantacje, i że w Wilnie sprzedają z nich zbędne kwiaty w niewielkich ilościach, gdyż pierwszy z tych faktów nie wskazuje, aby Gmina miejska mogła przestać utrzymywać ogrody i skwery miejskie, a drugi nie stwierdza, wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, aby utrzymywanie plantacji przez Gminę miało na celu zysk.

Z tych względów skarga kasacyjna uległa oddaleniu.

Nr 306. Okoliczność, że przedsiębiorstwo gazowni czy elektrowni jest prowadzone przez zarząd miejski, nie nadaje ich administracji cech urzędu, wykonywującego funkcje publiczno-prawne, do rzędu których nie należy dostarczanie ludności na mocy umowy i zgodnie z jej warunkami gazu czy prądu.

(Wyrok S. N. z 27 stycznia 1938 r. 3 K. 1601/37).

Kasacja zarzuca obrazę art. 109 rozp. Prez. Rzplitej z 22 marca 1928 r. (Dz. U. nr 36, poz. 341) przez skazanie oskarżonego przy braku w czynie jego znamion wykroczenia, przewidzianego w art. 109 powołanego rozp., dyrekcja gazowni bowiem, do której oskarżony wystosował list, stanowi przedsiębiorstwo miejskie, a nie urząd samorządu terytorialnego, ponadto zwrócenie uwagi na prawdziwy fakt zalegania przez burmistrza z opłatą za prąd nie posiada cech niewłaściwego zachowania.

Zarzut kasacji skazania oskarżonego przy braku w czynie jego cech wykroczenia, przewidzianego w art. 109 rozp. Prez. Rzplitej z 22 marca 1928 r., Dz. U. nr 36, poz. 341, jest zasadny. Jak wynika z ustaleń wyroku, oskarżonemu zostało przypisane wniesienie do administracji gazowni i elek-

trowni miejskiej w Starogardzie podania utrzymanego w tonie niewłaściwym i nie odpowiadającym godności urzędu. Tak ustalony czyn nie wypełnia znamion wykroczenia, przewidzianego w art. 109 rozp., okoliczność bowiem, że przedsiębiorstwa, którymi są gazownia i elektrownia, prowadzone są przez zarząd miejski, nie nadaje administracji ich cech urzędu, wykonywującego funkcje publiczno-prawne, do rzędu których nie należy dostarczanie ludności na mocy umowy i zgodnie z jej warunkami gazu czy też prądu, nie należące do rzędu spraw załatwianych w zakresie prawa administracyjnego. Skoro ponadto nie wypełnia czyn oskarżonego cech żadnego innego wykroczenia, ściganego w trybie postępowania karno-administracyjnego, wyrok Sądu z mocy art. 516 lit. a) k. p. k. ulega uchyleniu, a oskarżony uniewinnieniu.

Nr 307. Skoro funkcjonariusz zarządu miejskiego, któremu burmistrz, powołany w zasadzie do spełnienia czynności urzędnika stanu cywilnego w odpowiednim zakresie, zleca jako swemu podwładnemu w zarządzie miejskim dokonywanie funkcji urzędnika stanu cywilnego w granicach swych pełnomocnictw, i skoro ów urzędnik faktycznie obowiązki powyższe wypełnia, to winien być uznany za urzędnika, pełniącego odnośne funkcje i posiadającego wypływające z nich uprawnienia i obowiązki.

(Wyrok S. N. z 8 marca 1938 r. 2 K. 2131/37).

1. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Sądu Najwyższego (Zb. O. 78/28, 53/37 i innych) dla możliwości przypisania urzędnikowi umyślnego nadużycia władzy konieczne jest ustalenie posiadania przezeń świadomości bezprawności jego czynu w znaczeniu zdawania sobie sprawy, że spełniania czynność nie leży w zakresie jego uprawnień lub że do spełnienia jej w konkretnym wypadku nie był on uprawniony, tudzież, że, spełniając ją, działa na szkodę interesu publicznego względnie prywatnego, albo przynajmniej możliwość tę przewiduje i na to się godzi, tak że odnośny błąd ze strony urzędnika co do prawnych granic jego władzy, która jest okolicznością, należącą do istoty czynu z art. 286 k. k., stanowi błąd w znaczeniu § 1 art. 20 k. k. (Zb. O. 408/36). Z powyższego wynika, że wobec braku ustalenia odnośnej świadomości, względnie w razie ustalenia odnośnego błędu, urzędnik nie może odpowiadać za nadużycie władzy. W niniejszej sprawie Sąd obu instancji w oparciu o posiadający jeszcze moc prawną dekret króla saskiego z 23 lutego 1809 r. (Dz. Praw. W. Księstwa Warszawskiego, tom I, str. 195) opinię biegłego M. oraz zeznanie b. burmistrza miasta H. uznały, że opłaty pobierane na swoją rzecz przez oskarżonego, który pełnił czynności urzędnika stanu cywilnego dla osób wyznań niechrześcijańskich, miały podstawę w istniejącym stanie prawnym (wspomniany dekret, art. 92 k. p. c. z 1825 r.) względnie w niebędących w sprzeczności z ustawą zwyczajach lokalnych, tolerowanych przez władzę nadzorczą (opinia M., zeznania H.) a w każdym razie, że oskarżony działał w dobrej wierze. Kasacja niesłusznie twierdzi, że sądy merytoryczne bezpodstawnie uznały oskarżonego za urzędnika stanu cywilnego, podczas gdy spełniał on odnośne funkcje tylko z polecenia burmistrza, jako że według k. k. (art. 292 k. k.) o charakterze służbowym urzędnika rozstrzyga sam rodzaj wykonywanej przezeń działalności w trybie zarządu państwowego lub samorządowego, nie zaś czynnik formalny ustanowienia go w służbie; skoro więc burmistrz, powołany w zasadzie do spełniania czynności urzędnika stanu cywilnego w odpowiednim zakresie, zlecił był funkcjonariuszowi podległego mu Zarządu Miejskiego, jakim był właśnie oskarżony, w granicach swych pełnomocnictw, dokonywanie tych funkcji, i skoro oskarżony faktycznie obowiązki powyższe wypełniał,

to Sady merytoryczne miały zupełną podstawę uznać tegoż oskarżonego za urzędnika, pełniącego odnośne funkcje i posiadającego wypływające z nich odnośne uprawnienia i obowiązki. Wbrew twierdzeniu kasacji, Sąd Apelacyjny poddał swym rozważaniom zeznanie świadka G., wyprowadzając zeń niewadliwie wnioski, że świadomość oskarżonego o zapadłej w Ionie Rady Miejskiej odnośnej uchwale (odpisu której reszta w aktach brak) została stwierdzona przez tego świadka tylko przypuszczalnie (że „musiał wiedzieć”) i że zeznanie to nie wyjaśnia w jaki sposób miano wynagradzać urzędnika za prowadzenie aktów stanu cywilnego, a w związku z owym zeznaniem nasuwają się natomiast trudności interpretacyjne przy rozstrzygnięciu kwestii pokrywania kosztów, związanych z prowadzeniem odnośnej agendy. Sąd Apelacyjny, również wbrew twierdzeniu kasacji, rozważył zeznanie świadka Gor. i ocena tego zeznania nie wyklucza żadnego błędu logicznego, bądź też prawnego, skoro istotnie świadek ten stwierdził jedynie, że nie upoważniał oskarżonego do pobierania danych opłat i że się zastrzegł przeciwko ich pobieraniu na swoją korzyść. Sąd Apelacyjny wprowadził pominał w uzasadnieniu swego wyroku przepis, zawarty w § 5 ujawnionej na rozprawie odwoławczej tymczasowej instrukcji w przedmiocie prowadzenia ksiąg i sporządzania akt stanu cywilnego wyznania moźjeszowego, obowiązującej na terenie województwa lubelskiego (Lubelski Dziennik Wojewódzki nr 23 a, poz. 201 z 1932 r.), jednak nie może stanowić to uchybienia w rozumieniu art. 360 k. p. k. względnie 379 § 1 lit. a) k. p. k., skoro z treści tego przepisu nie wynika, w jaki sposób gmina (magistrat) miała z uzyskanych sum pokrywać wynagrodzenie dla odnośnego urzędnika, tudzież koszty, związane z prowadzeniem przezeń wspomnianych akt; wobec tego Sąd wyrokujący władny był nie uznać dowodu z tego przepisu instrukcyjnego za przeciwny w rozumieniu ustawy, o ile chodzi o umyślne nadużycie władzy ze strony oskarżonego. Kwestią rozrachunków między Magistratem a urzędnikiem stanu cywilnego, wynikających z pokrycia kosztów, związanych z prowadzeniem aktów tego stanu (pomoc kancelaryjna, materiały piśmienne, opał, światło, lokal itp.) zajął się w uzasadnieniu swego wyroku Sąd Apelacyjny, uznając niewadliwie, że na tle istniejących przepisów oraz usankcjonowanych zwyczajów zachodzą tylko pewne możliwości ich interpretowania.

2. Natomiast zarzut kasacji pod b) jest zasadny. Sąd Apelacyjny nie wykluczył możliwości dopuszczenia się ze strony oskarżonego wykroczenia dyscyplinarnego, polegającego na niesubordynacji wobec swych władz przełożonych oraz na niestosowaniu się do jej zleceń, tudzież wydanych odnośnie prowadzenia aktów stanu cywilnego zarządzeń i okólników, wyłączając jedynie możliwość spełnienia przezeń umyślnego nadużycia władzy wobec braku zamiaru przestępnego przywłaszczenia sobie odnośnych kwot. Tak rozumiejąc, Sąd Apelacyjny pominął w swym polu widzenia trzecią możliwość bezprawnego charakteru dokonanego ze stowoskarżonego czynu, mianowicie, jako czynu przestępnego, przewidzianego w § 3 art. 286 k. k., a więc nieumyślnego nadużycia władzy. Tą kwestią nie interesował się również Sąd 1 instancji. Różnica między odpowiedzialnością urzędnika sądową a dyscyplinarną polega na tym, że szkoda, wynikła z naruszenia przezeń jego obowiązku służbowego, w pierwszym wypadku tkwi nie tylko w samym fakcie przekroczenia władzy lub niedopełnienia obowiązku, lecz w dalszych skutkach natury idealnej, bądź materialnej, będących wynikiem bezprawnych jego działań, bądź zaniechań, tak że naruszenie przepisów nawet instrukcyjnych czy regulaminowych, pod warunkiem spowodowania dla interesu publicznego, względnie prywatnego, szkody lub też choćby jej możliwości może stanowić podstawę do odpowiedzialności z art. 286 k. k. (z pozostawieniem prawu dyscyplinarnemu tylko naruszeń formalności, przepisanych w wewnętrznym toku urzędowania, bez wywołania i nawet bez możliwości wywołania szkody, o której mowa w art. 286 k. k.) (Orzeczenie Sądu Najwyższego z 23 października 1935 r. nr 3 K. 1320/35 oraz z 25 sierpnia 1936 r.

nr 2 K. 608/36). Skoro więc Sąd wyrokujący ustalił w niniejszej sprawie możliwość istnienia w czynie oskarżonego takiego działania, które polegało na niewpłaceniu do kasy miejskiej pobieranych przezeń w związku z urzędowaniem kwot pieniężnych wbrew istniejącym zakazom jego władzy, jej zarządzeniom i okólnikom, z jednoczesnym obroceniem tych kwot na swoją korzyść, to przy wyłączeniu jego świadomości bezprawności w kierunku przestępnego przywłaszczenia sobie tych sum pieniężnych, a więc zbrodni z § 2 art. 286 k. k., powinien był zastanowić się nad możliwością zakwalifikowania jego czynu z § 3 tego artykułu, skoro z oceny zeznań świadków G. i Gor. oraz § 5 wspomnianej wyżej instrukcji wyłaniała się kwestia nieumyślnego, powodującego straty materialne dla Zarządu Miejskiego, działania ze strony oskarżonego przez zaniedbanie zaznajomienia się z istniejącymi przepisami szczegółowymi, normującymi tok jego wewnętrznego urzędowania, przy czym Sąd mógł skorzystać z zawarowanego mu przez art. 300 k. p. k. prawa przeprowadzenia dowodu z uchwały Rady Miejskiej, o której mówi w swym zeznaniu świadek G.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy pozbawiony jest możliwości sprawdzenia, czy Sąd orzekający zastanawiał się nad powyższą możliwością zakwalifikowania zarzuconego oskarżonemu czynu z art. 286 § 3 k. k., wobec czego w tym zakresie omawiany zarzut kasacji należy uznać za zasadny.

Nr 308. Uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego nauczycieli średnich szkół komunalnych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, których stosunek służbowy ma charakter publiczno - prawny, wobec postanowień § 6 ustawy z dn. 27.III.1872 r. (Ges. Saml., z roku 1872, str. 268 i z 1907 r., str. 95) należy oceniać według postanowienia ustaw emerytalnych, regulujących uprawnienia emerytalne polskich funkcjonariuszów państwowych.

(Wyrok N. T. A. z 18 marca 1938 r. L. rej. 4529/37. Teza).

Skarżąca L. Z. została powołana zarządzeniem Magistratu m. Bydgoszczy z dnia 3 września 1923 r. na stanowisko nauczycielki Miejskiej Szkoły Handlowej na rok szkolny 1923/24 pod warunkiem zatwierdzenia przez Kuratorium szkolne i z zastrzeżeniem wzajemnego sześciotygodniowego wypowiedzenia. Zatwierdzenie Kuratorium nastąpiło pismem z dnia 5 listopada 1923 r. Uposażenie skarżącej zostało przyznane według stopnia VIII z dodatkiem za 2 trzecie lata po zaliczeniu wysługi od 1 października 1915 r.

Zarządzeniem Magistratu z dnia 26 maja 1924 r. stosunek służbowy skarżącej został przedłużony na rok szkolny 1924/25 również z zastrzeżeniem sześciotygodniowego wypowiedzenia. W dniu 12 października 1926 r. skarżąca złożyła przysięgę służbową w myśl przepisów art. 15 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. (Dz. P. P. P. poz. 385), jako urzędniczka stała, i już bez nowych zarządzeń, przedłużających stosunek służbowy, zajmowała stanowisko nauczycielki do 1931 r. Zarządzeniem z dnia 28 kwietnia 1931 r. Magistrat wypowiedział skarżącą stanowisko nauczycielki tymczasowej z dniem 31 sierpnia 1931 r.

Wskutek wniesionego przez skarżącą zażalenia Magistrat zarządzeniem z dnia 9 czerwca 1931 r. przyjął skarżącą ponownie do służby „w dotychczasowym charakterze” lecz tylko z 15% dodatkiem komunalnym i następnie 15 marca 1932 r. zawarł ze skarżącą umowę służbową na czas nieokreślony z trzechmiesięcznym wypowiedzeniem z ważnością tej umowy wstecz od 1 września 1931 r.

Wreszcie zarządzeniem z dnia 28 marca 1933 r. Magistrat wypowiedział skarżącą posadę nauczycielki z dniem 30 czerwca 1933 r.

Przeciwko temu zarządzeniu Magistratu skarżąca wniosła odwołanie do Kuratorium Okręgu Szkolnego w Poznaniu, wywodząc w tym odwołaniu, że stosunek jej służbowy miał charakter publiczno-prawny, że opłacała ona składkę emerytalną, że w czasie swej służby, jako nauczycielka stała, awansowała w grupach i szczeblach według ustawy uposażeniowej, że po wejściu w życie pragmatyki nauczycielskiej z dnia 1 lipca 1926 r. stała się nauczycielką stałą w rozumieniu tej pragmatyki po myśli art. 146 i że wobec posiadania przez skarżącą uprawnień emerytalnych, zwolnienie jej mogło nastąpić tylko przez przeniesienie w stan spoczynku z przyznaniem zaopatrzenia emerytalnego.

Kuratorium Okręgu szkolnego w Poznaniu orzeczeniem z dnia 20 kwietnia 1933 r. Nr III 19630/33 zatwierdziło dokonane przez Magistrat m. Bydgoszczy wypowiedzenie skarżącej stanowiska nauczycielskiego, jako zgodne z art. 5 umowy służbowej z dnia 15 marca 1932 r., nadmieniając, że orzeczenie to jest ostateczne w administracyjnym toku instancji i skarżącej przysługuje tylko prawo wniesienia skargi do Sądu w Bydgoszczy w myśl art. 8 umowy służbowej.

Powyższe orzeczenie Kuratorium L. Z. zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny wyrokiem z dnia 18 grudnia 1936 r. L. rej. 4905/33 uchylił zaskarżone orzeczenie Kuratorium Okręgu Szkolnego w Poznaniu, uznając, że Magistrat m. Bydgoszczy przy wydawaniu zarządzenia z dnia 23 marca 1933 r., rozwiązującego stosunek służbowy ze skarżącą z dniem 30 czerwca 1933 r., nie miał uprawnień do działania w stosunku do skarżącej, jako władza szkolna I instancji, że dopiero zaskarżone do N. T. A. orzeczenie Kuratorium z dnia 20 kwietnia 1933 r. było orzeczeniem władzy szkolnej I instancji, że skarżącej przysługiwało od tego orzeczenia prawo odwołania do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i że wobec tego Kuratorium, określając swoje orzeczenie z dnia 20 kwietnia 1933 r., jako ostateczne w administracyjnym toku instancji, dopuściło się wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącej, która została pozbawiona II instancji administracyjnej.

Wobec powyższego wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego Kuratorium Okręgu Szkolnego w Poznaniu nowym orzeczeniem z dnia 11 stycznia 1937 r. pozostawiło roszczenie L. Z. bez rozpatrzenia, wyjaśniając, że w myśl p. 3 art. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. Ust. poz. 341) i zgodnie z p. 8 umowy służbowej z dnia 15 marca 1932 r., zawartej przez L. Z. z Zarządem m. Bydgoszczy, do rozpatrzenia powyższej sprawy kompetentnymi są Sady przedmiotowo właściwe, mające siedzibę w Bydgoszczy.

Przeciwko temu orzeczeniu Kuratorium L. Z. wniosła odwołanie do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, podnosząc w tym odwołaniu, że Kuratorium zupełnie bezpodstawnie i sprzecznie z wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego uznało się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia roszczenia rekurentki i nie pouczyło jej nawet o przysługującym w myśl tegoż wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego prawie odwołania do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, że stosunek służbowy rekurentki miał charakter publiczno-prawny, a po wejściu w życie pragmatyki nauczycielskiej z dnia 1 lipca 1926 r. (Dz. Ust. poz. 530) rekurentka uzyskała charakter nauczycielki stałej, że rekurentka z tytułu swej służby nabyła uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego i że zwolnienie rekurentki ze służby było sprzeczne z obowiązującymi przepisami i w żadnym razie nie mogło nastąpić bez przyznania jej zaopatrzenia emerytalnego.

Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego orzeczeniem z dnia 9 lipca 1937 r. Nr B. P. 6320/37 odwołanie powyższe oddaliło z motywów, podanych w orzeczeniu Kuratorium, zaznaczając dodatkowo, że wywody odwołania co do naruszenia postanowień p. 3 art. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym (Dz. Ust. z 1928 r. poz. 341)

i art. 89 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. Ust. z 1932 r. poz. 806) są niesłuszne, gdyż rekurentka została pouczona przez Kuratorium, że do rozpatrzenia jej sprawy jest właściwy Sąd w Bydgoszczy i że to pouczenie jest zgodne z wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który uznał, że Zarząd m. Bydgoszczy ma jedynie uprawnienia prywatnego właściciela prywatnej szkoły i że Kuratorium w odniesieniu do szkół prywatnych wbrew wywodom odwołania nie jest uprawnione do wydawania orzeczeń, dotyczących stosunku służbowego, istniejącego pomiędzy nauczycielem szkoły prywatnej, a jej właścicielem.

Powyższe orzeczenie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego L. Z. zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Rozpatrując sprawę niniejszą, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył przede wszystkim kwestię, jakie przepisy były miarodajne w zakresie ustroju szkolnictwa komunalnego oraz w zakresie stosunku służbowego, uposażenia i zaopatrzenia emerytalnego nauczycieli średnich komunalnych zakładów naukowych na terenie pracy nauczycielskiej skarżącej, to jest na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego.

Według §§ 54, 65, 68 i 69 powszechnej ustawy krajowej z 1794 r. (Alg. Landr. część II tytuł 12) nauczyciele wszystkich publicznych szkół średnich powinni być uważani za urzędników państwowych, przy tym pod pojęciem szkół publicznych rozumiano nie tylko szkoły, będące na etacie państwa, ale również i szkoły, będące własnością i utrzymywane przez związki komunalne (patrz w szczególności zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 12 grudnia 1908 r. w sprawie wykonania nowej ordynacji szkolnictwa dla dziewcząt. Zb. Güldnera pt. Die höheren Lehranstalten für die weibliche Jugend in Preussen). Powoływanie nauczycieli do szkół komunalnych było dokonywane w drodze zarządzeń władz komunalnych, a w szczególności magistratów, zatwierdzanych przez władze szkolne (patrz Güldner str. 117). Nauczyciele składali przysięgę taką samą, jak urzędnicy państwowi (Rozporządzenie Ministerstwa z dnia 9 maja 1896, Güldner str. 428, Grotefend str. 151). Jedną i tą samą instrukcją z dnia 10 marca 1912 r. (U. Z. B. 360. Grotefend, 1912 r., str. 350) regulowała szczegółowo sprawy porządku szkolnego i stosunków służbowych dyrektorów i nauczycieli w szkołach państwowych i komunalnych, będących na etacie związków komunalnych. W sprawach dyscyplinarnych nauczyciele szkół komunalnych podlegali ustawie dyscyplinarnej dla urzędników państwowych z dnia 21 lipca 1852 r. (Ges. Sam. str. 465, Nr 31), co wynika z postanowienia zawartego w § 1 tej ustawy. Następnie według § 1 ustawy z dnia 25 lipca 1892 r. (Ges. Sam. 219, Grotefend str. 455) postanowienia ustawy uposażeniowej, regulującej uposażenie nauczycieli szkół państwowych, powinny być stosowane również do nauczycieli szkół publicznych, utrzymywanych przez związki komunalne.

Wreszcie według § 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym urzędników państwowych i nauczycieli z dnia 27 marca 1872 r. (Preus. Ges. Sam. str. 268), znowejzowanej ustawą z dnia 27 maja 1907 r. (Preus. Ges. Sam. str. 95), postanowienia tej ustawy powinny być stosowane do nauczycieli publicznych szkół komunalnych, z tym, że wynikające stąd obciążenia są regulowane postanowieniami §§ 3—9 i 16—18 rozporządzenia z dnia 28 maja 1846 r. (Ges. Sam. 214).

W ten sposób przez prawodawstwo pruskie w odniesieniu do personelu nauczycielskiego średnich szkół komunalnych został stworzony systemat zrównania tego personelu co do charakteru służbowego, uposażenia i zaopatrzenia emerytalnego z nauczycielami szkół państwowych, a to w drodze analogicznego stosowania do nauczycieli średnich szkół komunalnych postanowień ustaw pragmatycznych, uposażeniowych i emerytalnych, regulujących uprawnienia urzędników i nauczy-

cieli szkół państwowych. Należy jednak podkreślić, że cały ten system dotyczył jedynie nauczycieli mianowanych z wyłączeniem kontraktowych, sam charakter służbowy których wyłączał stosowanie wymienionych przepisów.

Po odzyskaniu przez Polskę ziem b. zaboru pruskiego stan ten uległ zmianie o tyle, że w miarę zastępowania wymienionych powyżej przepisów zaborczych przez ustawy polskie pragmatyczne, uposażeniowe i emerytalne, już oczywiście te polskie ustawy, a nie zaborsze stawały się w konsekwencji analogicznego stosowania miarodajnymi przy regulowaniu również stosunków służbowych uposażeniowych i emerytalnych nauczycieli średnich szkół komunalnych. W szczególności, w zakresie stosunków służbowych tych nauczycieli stały się miarodajnymi postanowienia nauczycielskiej ustawy pragmatycznej z dnia 1 lipca 1926 r. (Dz. Ust. poz. 530) z późniejszymi zmianami, a w zakresie uprawnień emerytalnych po wygaśnięciu ustawy z dnia 28 lipca 1921 r. postanowienia ustawy emerytalnej z dnia 11 grudnia 1923 r. z późniejszymi zmianami.

Do orzekania o stosunkach służbowych nauczycieli szkół komunalnych i o przysługujących im uprawnieniach służbowych, uposażeniowych i emerytalnych, uregulowanych przepisami wymienionych powyżej ustaw, właściwe są władze, wskazane w tych ustawach dla nauczycieli szkół państwowych i publicznych, wykonywujące swe uprawnienia w drodze zarządzeń bezpośrednich, względnie w drodze zatwierdzania odnośnych decyzji władz komunalnych, które bez tego zatwierdzenia nie mają charakteru zarządzeń właściwej władzy szkolnej. Powyższy stan prawny nie uległ zmianie po wejściu w życie ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o szkołach prywatnych (Dz. Ust. poz. 343), która swym zakresem działania objęła również szkoły, utrzymywane przez związki komunalne, gdyż ustawa ta nie uregulowała stosunku służbowego nauczycieli tych szkół, a jedynie zapowiedziała w art. 10 uregulowanie tego stosunku, co jednak w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy (Dz. Ust. z 1932 r. poz. 473) nie nastąpiło.

Po wejściu w życie wskazanej powyżej ustawy o szkołach prywatnych oraz ustawy z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz. Ust. poz. 389), które zrównały związki komunalne, utrzymujące szkoły, w prawach z utrzymującymi szkoły osobami prywatnymi, nieposiadającymi w odniesieniu do nauczycieli tych szkół żadnych uprawnień władzy szkolnej, wspomniane powyżej decyzje władz komunalnych w sprawach nauczycieli szkół komunalnych, wymagające dotychczas zatwierdzenia właściwej władzy szkolnej, utrzymały jedynie charakter i znaczenie wniosków utrzymującego szkoły związku komunalnego, składanych właściwej władzy szkolnej.

Rozpatrując w świetle powyższego stanu prawnego zagadnienia, podniesione w skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, należy przede wszystkim rozważyć zarzuty skargi co do bezpodstawności pozostawienia bez rozpatrzenia zarówno przez Kuratorium jak i przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego kwestii nielegalności zwolnienia skarżącej ze służby nauczycielskiej w dniu 30 czerwca 1933 r. Pozostawienie bez rozpatrzenia zostało umotywowane niekompetencją władz szkolnych do rozpatrzenia zasadności i legalności rozwiązania stosunku służbowego, opartego na umowie służbowej z dnia 15 marca 1932 r., zawartej przez skarżącą z Magistratem m. Bydgoszczy.

Zarzuty swe skarga opiera na rzekomej nieważności tej umowy, jako zawartej rzekomo pod przymusem psychicznym, i na niedopuszczalności zmiany w drodze umowy istniejącego stosunku służbowego publiczno-prawnego na prywatno-prawny.

Zarzut pierwszy Najwyższy Trybunał Administracyjny pomija, gdyż do rozpatrywania skutków przymusu psychicznego na ważność zawartego kontraktu cywilnego są właściwe sądy powszechne, i wobec tego kwestia ta w myśl postanowień p. 1 art. 6 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z dnia 27 października 1932 (Dz. Ust. poz. 806) jest

wylączona spod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Natomiast drugi zarzut co do niedopuszczalności zmiany publiczno-prawnego stosunku służbowego na kontraktowy w drodze zawarcia umowy jest słuszny, ale tylko o ile chodzi o zmianę charakteru służbowego wstecz za czas, poprzedzający zawarcie umowy, gdyż — jak to już Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił i uzasadnił w wyroku 6 kwietnia 1929 r. w analogicznej sprawie L. rej. 4472/27 — służbowa umowa prywatna nie może pozbawić funkcjonariusza państwowego praw, nabytych poprzednią służbą o charakterze publiczno-prawnym, może jednak skutecznie zmienić charakter tego stosunku służbowego na przyszłość po zawarciu tej umowy. Pomimo więc, że skarżąca zawarła umowę służbową z Magistratem m. Bydgoszczy 15 marca 1932 r. z objęciem tą umową okresu służby wstecz od 1 września 1931 r., służbę jej należy uważać za mającą z mocy powyższej umowy charakter służby kontraktowej dopiero od dnia zawarcia tej umowy, to jest dopiero od dnia 15 marca 1932 r.

Skoro jednakże rozwiązanie przez Magistrat m. Bydgoszczy stosunku służbowego ze skarżącą nastąpiło z dniem 30 czerwca 1933 r. w drodze wypowiedzenia, doręzonego skarżącej w dniu 29 marca 1933 r., a więc w okresie, gdyż już skarżąca w myśl powyższego wyводу była na służbie kontraktowej, opartej na umowie służbowej z dnia 15 marca 1932 r., należało uznać, że tu miało miejsce rozwiązanie stosunku służbowego o charakterze prywatno-prawnym, niepodpadającego zupełnie pod wymienione na wstępie przepisy pragmatyczne zaborcze i polskie, a w szczególności pod wymieniony w skardze art. 59 pragmatyki nauczycielskiej (Dz. Ust. 1932 poz. 873) i że wobec tego władze szkolne słusznie uznały się za niekompetentne do rozpatrzenia sporu o rozwiązanie tego stosunku pracy, jako sporu z zakresu prawa cywilnego, podległego właściwemu sądowi.

Jednakże skarżąca tak w swym pierwotnym zażaleniu do Kuratorium, jak i w odwołaniu do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, podniosła nie tylko kwestię zasadności i legalności rozwiązania z nią stosunku służbowego z dniem 30 czerwca 1933 r. lecz również kwestię likwidacji jej uprawnień, nabytych długoletnią służbą nauczycielską o charakterze publiczno-prawnym w średniej szkole zawodowej miejskiej w Bydgoszczy, bez przyznania jej zaopatrzenia emerytalnego z tytułu tej służby i poprzedzającej tę służbę pracy i służby nauczycielskiej.

Władza kwestię tę zupełnie pominęła, zapewne wychodząc z założenia, że niewątpliwie kontraktowy charakter służby L. Z. w ostatnim okresie jej służby czyni zupełnie bezprzedmiotową kwestię jej uprawnień emerytalnych z tytułu służby do dnia zawarcia umowy, to jest do dnia 15 marca 1932 r.

Otóż — jak to już Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił i uzasadnił niejednokrotnie, a w szczególności w cytowanym już poprzednio wyroku z dnia 6 kwietnia 1929 r. w sprawie L. rej. 4472/27 oraz w sprawie L. rej. 2343/25, — przejście funkcjonariusza państwowego ze służby etatowej do służby kontraktowej nie pozbawia danego funkcjonariusza praw, nabytych poprzednią służbą w myśl przepisów ustawy emerytalnej, przy czym w odniesieniu do danej sprawy należy dodatkowo przyjąć pod uwagę, że według art. 152 i 69 pragmatyki nauczycielskiej z dnia 1 lipca 1926 r. (Dz. Ust. poz. 530), a art. 94 i 62 według nowego brzmienia też pragmatyki (Dz. Ust. z 1932 poz. 873) uprawnienia emerytalne względnie do odprawy przysługują nie tylko nauczycielom stałym ale i tymczasowym pod wskazanymi w tych artykułach warunkami.

Skoro więc się zważy, że skarżąca rozpoczęła swą służbę nauczycielską w szkole zawodowej miejskiej w Bydgoszczy na podstawie nominacji Magistratu m. Bydgoszczy z dnia 3 września 1923 r. na jeden rok szkolny, zatwierdzonej przez Kuratorium, potem przedłużonej jeszcze na

rok, a następnie — już bez śladu w aktach dalszych prolongat — zajmowała nadal stanowisko nauczycielki tejże służby, przy czym, jak to wynika z adnotacji w aktach, pobierała uposażenie służbowe stopnia VIII z dodatkami za 2 trzechlecia zaliczonej poprzedniej służby nauczycielskiej (termin wysługi lat był oznaczony na 1 października 1915 r.), że skarżąc po wejściu w życie pragmatyki nauczycielskiej z dnia 1 lipca 1926 r. złożyła protokółarnie wobec rady szkolnego Magistratu ks. J. Filipiaka przysięgę służbową w myśl art. 15 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. (Dz. P. P. P. poz. 385), jako urzędniczka stała, że Magistrat w pismach swych, a nawet w pismach, wypowiadających jej stosunek służbowy, nazywa L. Z. nauczycielką tymczasową, a nie kontraktową, że wreszcie Magistrat ubezpieczył skarżącą w Emerytalnym Ubezpieczeniu Społecznym dopiero w połowie 1931 r., po pierwszej próbie rozwiązania z nią stosunku służbowego, należy, nie przesadzając kwestii, czy skarżąca uzyskała na podstawie art. 145 — 146 pragmatyki nauczycielskiej (Dz. Ust. z 1926 r. poz. 530) prawa nauczycielki stałej, czy też pozostawała do końca w myśl tejże pragmatyki nauczycielką tymczasową, stwierdzić, że nie było podstaw do traktowania skarżącej w okresie przed zawarciem umowy służbowej, to jest przed 15 marca 1932 r., za nauczycielkę kontraktową, gdyż stosunek służbowy w tym okresie miał charakter publiczno-prawny i że wobec tego władza pozwana nie miała podstawy do pozostawienia bez rozpatrzenia roszczenia skarżącej o zaopatrzenie emerytalne na tej podstawie, że dla rozstrzygnięcia jej sprawy jest kompetentny właściwy sąd w Bydgoszczy.

Uznając wobec powyższego, że władza pozwana dopuściła się w sprawie niniejszej istotnej wadliwości postępowania ze szkodą dla skarżącej, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie na podstawie p. 3 art. 84 prawa o N. T. A. z powodu wadliwego postępowania, o ile dotyczy ono pozostawienia bez rozpatrzenia roszczeń emerytalnych skarżącej z tytułu służby nauczycielskiej do dnia 15 marca 1932 r., poza tym oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 309. Ocena, czy i jakie środki są niezbędne dla wsparcia ubogiego, jest w myśl § 28 niem. ustawy o siedzibie wsparcia i § 63 prus. ustawy wykonawczej, pozostawiona swobodnemu uznaniu władzy.

(Wyrok N. T. A. z 11 października 1938 r. L. rej. 926/37).

Według akt sprawy, Związek Wspierania Ubogich w Kruszwicy przyznał Walentemu Cz. wsparcie publiczne w kwocie 12 zł miesięcznie. Od uchwały, przyznającej powyższe wsparcie, Walenty Cz. wniósł zażalenie, domagając się podwyższenia wsparcia. Starosta Powiatowy w Mogilnie, opierając się na uchwale Wydziału Powiatowego z 16 grudnia 1936 r., orzeczeniem z 23 grudnia 1936 r. nr Op. 3/686/36 uwzględnił częściowo zażalenie i przyznał Cz. oprócz wsparcia publicznego, udzielanego przez Zarząd gminny w Kruszwicy, bezpłatne mieszkanie, nakładając obowiązek udzielania tego wsparcia na miejscowy Związek Wspierania Ubogich w Kruszwicy.

Na to orzeczenie Walenty Cz. wniósł do Najwyższego Trybunału Administracyjnego skargę, wywodząc, że przyznane wsparcie w kwocie 12 zł miesięcznie jest za niskie i nie wystarczy na utrzymanie jego, żony i 2 małoletnich dzieci i z tego powodu prosi o przyznanie tego wsparcia w kwocie po 36 zł dla siebie i dla żony czyli w kwocie 72 zł miesięcznie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

W myśl § 28 niemieckiej ustawy o siedzibie wsparcia i § 63 pruskiej ustawy wykonawczej do tej ustawy, związek wspierania ubogich, obowiązany jest udzielić potrzebującemu pomocy wsparcia publicznego na czas trwania tej potrzeby i tylko w granicach niezbędnych środków do życia.

Ocena zaś czy i jakie środki są w tym celu niezbędne, wobec braku bliższych wskazań w tym względzie w przepisach powyższych ustaw, pozostawiona została władzy, która orzeka na podstawie znajomości miejscowych warunków egzystencji, przy uwzględnieniu zebranego materiału faktycznego.

Z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia wynika, że władza pozwana przyznała skarżącemu dodatkowo wsparcie publiczne w formie bezpłatnego mieszkania z tego powodu, że zdaniem jej skarżący z przyznanego wsparcia gotówkowego nie był w możności opłacać komornego za mieszkanie. Zarazem władza pozwana uznała, że przyznane skarżącemu wsparcie w gotówce i w postaci wolnego mieszkania jest wystarczające na zaspokojenie niezbędnych środków do życia dla niego i jego rodziny — w tej zaś ocenie Trybunał nie dopatrywał się ani dowolności, ani naruszenia przepisów ustawy o siedzibie wsparcia.

Z powyższych względów należało skargę, jako nieuzasadnioną, oddalić.

Nr 310. Wobec treści art. 73 i 76 prawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r., poz. 341 Dz. U., w związku z § 7 ustawy z dnia 30 lipca 1899 r. (Zb. Ust. pr., str. 141), obowiązującej na terenach Województwa Poznańskiego, brak pouczenia w decyzji ostatecznej władzy administracyjnej o służącym stronie prawie skargi do Sądu powszechnego stanowi istotną wadliwość postępowania.

(Wyrok N. T. A. z 14 października 1938 r. L. rej. 4780/35. Teza).

Dekretem nominacyjnym Magistratu m. Gniezna z dnia 14 października 1922 został powołany Józef Cz. od dnia 15 września 1922 na urzędnika m. Gniezna, na razie na próbę. W nocy z dnia 22 na 23 października 1933 r. Cz. zmarł. Wdowa po nim Stefania Cz. zwróciła się dnia 8 grudnia 1933 do Magistratu m. Gniezna z prośbą o wymierzenie zaopatrzenia emerytalnego dla niej i pozostałej córki, a pismem z dnia 10 stycznia 1934 r., jako emerytowana nauczycielka, pobierająca zaopatrzenie emerytalne ze Skarbu Państwa, zrezygnowała z zaopatrzenia wdowiego, wobec czego Magistrat na posiedzeniu z dnia 6 czerwca 1934 r. przyznał małoletniej jej córce pensję sierocą w kwocie 25 zł 80 gr miesięcznie.

Prośbę jej z dnia 16 sierpnia 1934 r. o przyznanie kosztów przeprowadzki z Gniezna do Lwowa Zarząd Miejski w Gnieźnie decyzją z dnia 25 sierpnia 1934 r. L. I. 408/34 P. załatwił odmownie, ponieważ nie otrzymuje ona od gminy zaopatrzenia emerytalnego. Przeciw tej decyzji wniosła ona odwołanie do Wojewody w Poznaniu, który decyzją z dnia 18 stycznia 1935 r. nr S. A. I. 7/29 uchylił decyzję Zarządu Miejskiego i na podstawie § 7 ustawy z dnia 30 lipca 1899 (Zb. ustaw prus.) uwzględnił odwołanie Cz. od decyzji Zarządu Miejskiego w Gnieźnie z dnia 25 sierpnia 1934 r. L. I. 408/34 P., odmawiającej wypłaty jej kosztów przeprowadzki. Na skutek odwołania się Zarządu Miejskiego orzeczeniem z dnia 6 maja 1935 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych uchyliło decyzję Wojewody w Poznaniu z motywów, że prawo do zwrotu kosztów przeprowadzki przysługuje wdowie i sierotom po takim funkcjonariuszu, który w chwili śmierci miał prawo do zaopatrzenia emerytalnego. Ponieważ Cz. był mianowany na próbę i dekretu stabilizacyjnego nie otrzymał, przeto w chwili śmierci nie posiadał prawa do zaopatrzenia emerytalnego, a w konsekwencji i pozostała po nim wdowa i sierota nie ma prawa do pensji wdowiej (sieroczej), ani do zwrotu kosztów przeprowadzki w ciągu roku po śmierci męża. Ministerstwo pouczyło przy tym, że decyzja ta

jest ostateczna w administracyjnym toku instancji, polecając o powyższym zawiadomić Zarząd Miejski m. Gniezna i Stefanię Cz.

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

Jak wynika z akt, sprawa niniejsza w toku postępowania administracyjnego była rozstrzygana na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 lipca 1899 r. (Zb. ust. prus. str. 141) i strona skarżąca podstawy tej ani w toku postępowania administracyjnego, ani w skardze do Trybunału nie kwestionowała i nie kwestionuje. Rozpoznając zatem skargę w tych granicach, Najwyższy Trybunał Administracyjny przede wszystkim zaznacza, co następuje:

Z zestawienia ustępów artykułu 73 prawa o postępowaniu administracyjnym poz. 341/28 Dz. Ust. niewątpliwie wynika, iż artykuł ten ma na względzie te decyzje władz administracyjnych, od których służy stronie skarga do sądów administracyjnych. Nowelizacja zaś art. 76 tego prawa, która nastąpiła w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r., poz. 976 Dz. Ust., dotyczyła niezamieszczania w decyzji ostatecznej wzmianki o ewentualnym prawie strony wniesienia skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Natomiast gdy chodzi o sprawy pracowników komunalnych, rozstrzygane przez władze administracyjne na mocy przepisów ustawy z dnia 30 lipca 1899 (Zb. ust. str. 141), to w tych sprawach według § 7 tej ustawy funkcjonariuszom służy prawo dochodzenia swych roszczeń po zapadnięciu decyzji władz administracyjnych w zwykłej drodze prawa i to z zastrzeżeniem wniesienia skargi do sądu powszechnego w ciągu 6 mies. od daty zapadnięcia decyzji władzy administracyjnej. Wobec takich wyjątkowych przepisów zacytowanej ustawy, brak w decyzji władzy pouczenia o służących stronie prawach skargi do sądu powszechnego stanowi wadliwość postępowania, połączoną ze szkodą dla strony, albowiem ograniczenie się władzy do zaznaczenia, że jej decyzja jest ostateczna, może doprowadzić stronę do wniosku, iż oznacza to skierowanie jej na zwykłą drogę skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a w związku z tym może być połączone z uchybieniem przewidzianego w § 7 cytowanej wyżej ustawy 6 mies. terminu.

Z tych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny, kierując się art. 84 i 95 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym poz. 806/32 Dz. Ust., uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

Nr 311. Przepis ust. 1 art. 108 ustawy z dn. 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. U., nie wyklucza wynikającego z art. 11 ustawy z dnia 17 lutego 1922 r., poz. 143 Dz. U., w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 3 grudnia 1930 r., poz. 662 Dz. U., uprawnienia władzy szkolnej do wezwania gminy zbiorowej do wypłacenia zaległego dodatku mieszkaniowego nauczycielowi publicznej szkoły powszechnej, znajdującej się na terenie tej gminy, także i w tym wypadku, kiedy dodatek ten należy się za okres, w którym szkoła znajdowała się na terenie gminy jednostkowej, wchodzącej w dacie wezwania w skład danej gminy zbiorowej.

(Wyrok z 25 października 1938 r. L. rej. 5027/36. Teza).

Petronela S., stała nauczycielka publicznej szkoły powszechnej, zamieszkała wspólnie ze swym mężem — kierownikiem tejże szkoły — w jego mieszkaniu służbowym i od dnia 1 kwietnia 1931 r. nie pobierająca dodatku mieszkaniowego, pismem z dnia 10 grudnia 1934 r. odniosła się

do Inspektoratu Szkolnego o spowodowanie wypłaty przez Zarząd gminy w Pasiecznej dodatku mieszkaniowego za czas od 1 kwietnia 1931 r.

Inspektorat Szkolny wezwał Zarząd gminy w Pasiecznej pismami z dnia 20 lutego 1935 r. i 13 marca 1935 r. do wypłacenia S. dodatku na mieszkanie.

Od wspomnianego wyżej wezwania Inspektoratu Szkolnego wniósł Zarząd gminy w Pasiecznej odwołanie do Kuratorium Okręgu Szkolnego we Lwowie.

Na podstawie zarządzenia Kuratorium z dnia 5 grudnia 1935 r. Inspektorat Szkolny, zmieniając częściowo zarządzenie z dnia 13 marca 1935 r., skierowane do ówczesnej gminy jednostkowej w Pasiecznej, wydał nowe zarządzenie w sprawie dodatku mieszkaniowego i przesłał je Zarządowi gminy zbiorowej w Zielonej.

Od powyższego zarządzenia wniósł Zarząd gminy w Zielonej odwołanie do Kuratorium Okręgu Szkolnego Lwowskiego, podnosząc zarzut niewłaściwego skierowania wezwania do zarządu gm. Zielonej, gdyż sprawa dotyczy b. gminy jednostkowej Pasieczna, a obecnie gromady Pasieczna, która to gromada winna wszelkie pretensje i długi, powstałe przed wprowadzeniem gmin zbiorowych, z własnego majątku pokrywać. Kuratorium zaskarżonym do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczeniem z dn. 22 sierpnia 1936 r. odwołania nie uwzględniło z powodu, że gminy zbiorowe objęły majątek gmin jednostkowych oraz przyjęły na siebie ich zobowiązania.

Rozpatrując skargę gminy Zielona, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, co następuje:

Art. 11 ustawy z dn. 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (poz. 143 Dz. Ust.) w brzmieniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 3 grudnia 1930 r., poz. 662 Dz. Ust., obowiązek dostarczenia nauczycielom tych szkół bezpłatnego mieszkania bądź też w określonych w tymże artykule wypadkach obowiązek zastępczy wypłacania tym nauczycielom dodatku mieszkaniowego nakłada na gminę, na której terenie szkoła się znajduje, a w razie niespełnienia przez gminę tego obowiązku uprawnienia Skarb Państwa do potrącenia zalegających sum pieniężnych z dodatków do podatków komunalnych i z udziałów samorządu w podatkach państwowych, pobieranych przez kasy skarbowe, a to w celu wypłacenia nauczycielom publicznych szkół powszechnych zaległego dodatku na mieszkanie. Z powyższego wynika, że omawiany obowiązek opiera się na tytule prawnopublicznym i że stroną zobowiązaną, od której władze szkolne, działające w imieniu Skarbu Państwa, są uprawnione domagać się spełnienia tego obowiązku tudzież z dochodów której mogą potrącać zaległe kwoty, jest gmina, na której terenie znajduje się dana szkoła; wbrew więc zapatrywaniu skargi — władza pozwana w niniejszej sprawie była uprawniona do skierowania wezwania o wypłatę zaległego dodatku mieszkaniowego nauczycielce S., pełniącej obowiązki nauczycielskie w publicznej szkole powszechnej w Pasiecznej, znajdującej się obecnie na terenie skarżącej gminy, właśnie do tej ostatniej gminy, jako do zbiorowej, a nie do nieistniejącej już gminy Pasiecznej. Postanowienia bowiem ust. 1 art. 108 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.), na których skarga opiera zarzut niewłaściwego skierowania wezwania, bynajmniej nie uchylają wyżej określonego uprawnienia władzy pozwanej, gdyż zgodnie z postanowieniami ust. 3 tegoż art. 108 rozrachunek i ustalenie zobowiązań i wierzytelności między nowoutworzonymi gminami a gromadami — o ile nie nastąpiły na podstawie bezpośredniego między nimi porozumienia — należą do kompetencji wydziału powiatowego, a więc dla władzy pozwanej nie ma znaczenia sprawa, w jaki sposób i z jakiego źródła skarżąca gmina pokryje ten wydatek, i w razie niespełnienia przez skarżącą gminę omawianego obowiązku władza ta ma możność potrącenia należnych kwot

jeździe ze znajdujących się w kasie skarbowej sum, stanowiących dochód skarżącej gminy, a nie obecnej gromady Pasiecznej.

Również zapatrywanie skargi, jakoby przez dostarczenie mieszkania mężowi S., sprawującemu kierownictwo tejże szkoły, z którym wspólnie zamieszkuje, spełniony został obowiązek gminy także w stosunku do S., jest mylne, jak to już zresztą Najwyższy Trybunał Administracyjny w licznych wyrokach (patrz naprz. wyrok do L. rej. 9074/32) orzekł, bowiem S., jako czynnej nauczycielce, przysługuje samoistne prawo do otrzymania mieszkania bądź dodatku mieszkaniowego, niezależnie od przydziału mieszkania jej mężowi, z akt zaś nie wynika i skarżąca gmina nie twierdzi nawet, by mieszkanie dostarczyła i przydzieliła S.

Z tych wszystkich powodów należało skargę oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr 312. Postanowienia dekretu Prez. Rz. Pol. z dn. 22 listopada 1935 r., poz. 521 Dz. U., nie stosują się do b. nauczycieli szkół komunalnych na G. Śląsku, pobierających zaopatrzenie emerytalne na zasadzie ustawy emerytalnej z dn. 28 lipca 1921 r., poz. 466 Dz. U.

(Wyrok N. T. A. z dnia 14 listopada 1938 r. L. rej. 2802/37. Teza).

Decyzją z dnia 21 marca 1936 r. Magistrat m. Katowic, powołując się na postanowienia art. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 r. o zmianie niektórych przepisów, dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, poz. 521 Dz. Ust., zmniejszył Adamowi M. em. nauczycielowi gimnazjum miejskiego w Katowicach poczynsz od dnia 1 kwietnia 1936 r. wymiar zaopatrzenia emerytalnego, uwzględniając przy wymiarze zaopatrzenia z okresu służby zaborczej od dnia 1 sierpnia 1905 r. do dnia 31 października 1918 r. jedynie 3/4 tej służby tj. lat 9, miesięcy 11, dni 8.

Na skutek odwołania Urząd Wojewódzki Śląski orzeczeniem z dnia 1 kwietnia 1937 r. decyzję powyższą uchylił, jako niezajdującą uzasadnienia w dekrete Prezydenta R. P. z dnia 22 listopada 1935 r., z uzasadnieniem, iż z brzmienia rzezonego dekretu niedwuznacznie wynika, że postanowienia jego odnoszą się do niektórych przepisów, dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, a więc nie mają zastosowania do nauczycieli szkół utrzymywanych przez Związki Komunalne.

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

Według ustawy śląskiej z dnia 23 stycznia 1924, poz. 11 Dz. Ust. śl., w odniesieniu do nauczycieli Komunalnych górnośląskiej części Województwa Śląskiego ma zastosowanie ustawa emerytalna z dnia 28 lipca 1921 r., poz. 466 Dz. Ust., i na zasadzie tej ustawy emerytalnej wymierzył Magistrat w Katowicach M. decyzją z dnia 27 września 1935 r. zaopatrzenie emerytalne.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 listopada 1935 r., poz. 521 Dz. Ust., nowelizujący w art. 1 ustawę emerytalną z r. 1923 i wprowadzający w art. 2 tegoż dekretu ograniczenia co do uwzględnienia przy wymiarze zaopatrzenia wysługi emerytalnej z tytułu służby w b. państwach zaborczych oraz służby i pracy zawodowej, zawiera w ust. 2 art. 3 postanowienie, że ograniczenia zawarte w art. 2 stosuje się odpowiednio do osób (emerytów, wdów i sierot), którym zostało przyznane zaopatrzenie emerytalne z doliczeniem do wysługi emerytalnej czasu służby państwowej zaborczej oraz pracy zawodowej na zasadzie ustawy z dnia 28 lipca 1921 r., poz. 466 Dz. Ust.

W rozpatrywanej obecnie sprawie spór sprowadza się do zagadnie-

nia, czy cytowane postanowienie ust. 2 art. 3 rzeczono dekretu Prezydenta R. P. ma zastosowanie do wszystkich osób, pobierających zaopatrzenie na zasadzie ustawy z r. 1921 (stanowisko Magistratu), czy wyłącznie do funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, względnie ich rodzin (stanowisko Urzędu Wojewódzkiego).

Otóż w tej mierze Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał stanowisko Urzędu Wojewódzkiego za uzasadnione.

Dekret Prezydenta R. P. z dnia 22 listopada 1935 r. traktuje — jak głosi jego tytuł — „o zmianie niektórych przepisów dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych“. Z takiego ujęcia odnośnego tytułu wynika, że woła ustawodawcy było wprowadzenie określonych w tym dekreście zmian tylko w stosunku do funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, oczywiście łącznie z osobami, którym służą prawa pochodne (wdowy i sieroty) i wobec tego, gdyby intencją ustawodawcy było rozciągnięcie tych zmian również na osoby, nie czerpiące zaopatrzenia ze Skarbu Państwa względnie ze Skarbu Śląskiego, dałby temu ustawodawca w odnośnym dekreście pozytywny wyraz. A ponieważ rzeczony dekret żadnych postanowień w kierunku powyższym nie zawiera, należało uznać, iż wykładnia, jaką pozwana władza nadała ust. 2 art. 3 dekretu, jest słuszna.

Kierując się tymi rozważaniami, Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę, jako nieuzasadnioną, oddalił.

Nr 313. 1. § 12 pruskiej ustawy z 30 lipca 1899 r. o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych został w części, dotyczącej powołania się na pruską ustawę emerytalną z 27 marca 1872 r. oraz na nowele do tej ustawy z 31 marca 1882 r. i z 1 marca 1891 r., zastąpiony przez ustawę emerytalną funkcjonariuszów państwowych z 28 lipca 1921, poz. 466 Dz. U., oraz ustawę emerytalną z 11 grudnia 1923 r., poz. 160/34 Dz. U.

2. Przeniesienie na terenie b. zaboru pruskiego urzędników komunalnych w stan spoczynku — o ile związek komunalny nie uchwalił dla nich specjalnego statutu emerytalnego — może nastąpić tylko na zasadzie przepisów art. 29 lit. a lub b ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r. a zatem w trybie, przepisany art. 31 i 32 tej ustawy.

(Wyrok N. T. A. z dn. 25 listopada 1938 r. L. rej. 3147/35).

Zarząd Miejski w Tucholi decyzją z dnia 25 września 1934 przeiósł na emeryturę Władysława D. dozorcę miejscowej rzeźni miejskiej, z powodu stwierdzonej przez Komisję Lekarską w dniu 28 sierpnia 1934 niezdolności do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku z 80% niezdolności do pracy i jednocześnie wymierzył mu zaopatrzenie emerytalne, stosownie do dekretu nominacyjnego z dnia 22 maja 1922 r. i przy zastosowaniu postanowień art. 99 ustawy z dnia 9 października 1923, o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych, poz. 924 Dz. Ust.

Na skutek wniesionego od tej decyzji odwołania, Wydział Powiatowy w Tucholi orzeczeniem z dnia 21 lutego 1935 uchylił powyższą decyzję Zarządu Miejskiego w Tucholi, ponieważ wbrew postanowieniu art. 31 i 32 ustawy emerytalnej z dnia 11 grudnia 1923, poz. 160/34 Dz. Ust., nie zawiadomiono D. o zamiarze przeniesienia go w stan spoczynku bez jego prośby, tudzież nie podano mu do wiadomości orzeczenia Komisji Lekarskiej I-ej instancji, które wypadło dla niego niekorzystnie, przez co pozbawiono go możności domagania się przedstawienia Komisji Lekarskiej II-ej instancji, a ponadto w decyzji powyższej ograniczono się do częściowego tylko podania mu do wiadomości orzeczenia Komisji

Lekarskiej bez podania, czy zachodzi trwała czy też tylko przejściowa niezdolność do wykonywania czynności zawodowych oraz czy zachodzi tu związek przyczynowy stwierdzonego u niego stanu chorobowego z pełnioną przez niego służbą; wreszcie ponieważ decyzja ta nie zawiera danych określonych w art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/28 Dz. Ust.

Orzeczenie to zaskarżyła Gmina m. Tucholi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Wywody skargi zmierzają przede wszystkim do wykazania, że przepisy ustawy emerytalnej z dnia 11 grudnia 1923 nie mają w wypadku niniejszym zastosowania. Lecz gdyby nawet stanąć na stanowisku, zajęтым w tej mierze przez władzę pozwaną w zaskarżonym orzeczeniu, to — zdaniem skargi — nie dopuściła się skarżąca gmina zarzuconego jej naruszenia przepisów art. 31 względnie 32 tejsze ustawy, gdyż nie mając żadnego wpływu na postępowanie Komisji Lekarskiej, nie mogła spowodować przesłania przez nią odpisu jej orzeczenia D., który zresztą dowiedziawszy się o jej treści z decyzji o przeniesieniu go na emeryturę, mógł zażądać udzielenia mu odpisu tego orzeczenia w ciągu dni 14, zgodnie z przepisami prawa o postępowaniu administracyjnym, skarżąca zaś gmina nie miała obowiązku zawiadamiania go o przysługującym mu w tej mierze prawie. Nie nastąpiło również naruszenie przez skarżącą gminę przepisów art. 32, ponieważ przewidziany tam obowiązek zawiadamiania funkcjonariusza o zamierzonym przeniesieniu go w stan spoczynku istnieje tylko wtedy, gdy chodzi o przesłanki z art. 28 oraz 29 lit. a) i b) cyt. ustawy emerytalnej, warunki zaś te u D. nie istniały.

Wywodów powyższych jednak nie mógł Trybunał uznać za trafne. Jak to już bowiem Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił i szczególnie uzasadnił w wyroku z dnia 24 listopada 1936, L. rej. 197/33, § 12 pruskiej ustawy z dnia 30 lipca 1899 r. o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych, zawierając ogólną zasadę o przyznaniu urzędnikom miejskim emerytury według zasad, dotyczących emerytowania bezpośrednich urzędników państwowych z zachowaniem dla gmin miejskich za zgodą wydziałów okręgowych (Bezirksausschuss) prawa unormowania tej sprawy inaczej, został w części dotyczącej powołania się na pruską ustawę emerytalną z dnia 27 marca 1872 oraz na nowelę do tej ustawy z dnia 31 marca 1882 i z dnia 1 marca 1891, zmieniony przez rozporządzenia b. Naczelnej Rady Ludowej z dnia 31 lipca 1919 (Tygodnik Urzędowy Nr 34 str. 187) oraz Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 30 grudnia 1920 (Dz. Urz. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 1921 r. poz. 5), zastąpione następnie przez ustawę emerytalną funkcjonariuszów państwowych z dnia 28 lipca 1921, poz. 466 Dz. Ust. oraz ustawę emerytalną z dnia 11 grudnia 1923 r.

W sprawie niniejszej jest rzeczą stojącą poza sporem, że do chwili przeniesienia D. w stan spoczynku nie został wydany dla urzędników komunalnych m. Tucholi specjalny statut emerytalny, zgodnie przeto z powyższym stanowiskiem Trybunału, uznać należy, że w kwestii przeniesienia D. w stan spoczynku, miały — wbrew odmiennemu zapatrywaniu skargi — zastosowanie przepisy ustawy emerytalnej z dnia 11 grudnia 1923 poz. 160/34 Dz. Ust., na których władza pozwana oparła swe zaskarżone orzeczenie, że przeto przytoczony wyżej zarzut skargi w tej mierze przedstawia się jako nieuzasadniony.

W sprawie niniejszej jest również rzeczą niesporną, że przeniesienie w stan spoczynku D. nastąpiło bez jego prośby i bez poprzedniego przeniesienia go w stan nieczynny, lecz — jak to wynika z brzmienia przytoczonej wyżej decyzji Zarządu Miejskiego w Tucholi z dnia 25 września 1934 oraz akt sprawy — z powodu stwierdzonej przez Komisję Lekarską w I-ej instancji niezdolności jego do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku, w związku przeto z powyższym wywodem, uznać należało — wbrew odmiennemu zapatrywaniu skargi — że, jak to słusznie przyjęła władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu, przeniesienie D.

w stan spoczynku mogło nastąpić tylko na zasadzie przepisów art. 29 lit. a) lub b) wspomnianej ustawy emerytalnej z dnia 11 grudnia 1923 r., a zatem w trybie przepisany w art. 32 tejże ustawy, tj. po uprzednim pisemnym zawiadomieniu D. o zamiarze przeniesienia go w stan spoczynku, z równoczesnym pouczeniem go o przysługującym mu prawie wniesienia w ciągu dni 14-tu odwołania, a o ile chodziło o przeniesienie D. w stan spoczynku na podstawie przepisu punktu b) rzeczonego art. 29, nadto przy analogicznym zastosowaniu postępowania przewidzianego w art. 31 cyt. ustawy emerytalnej, tudzież z jednoczesnym powołaniem się na orzeczenie Komisji Lekarskiej I-ej instancji, celem umożliwienia D., w razie niekorzystnego dla niego orzeczenia lekarskiego, ewentualnego domagania się poddania go badaniu przez Komisję Lekarską II-ej instancji.

A gdy skarżąca gmina tego nie uczyniła, należało uznać, że w ten sposób dopuściła się naruszenia powołanych wyżej przepisów ustawowych, że przeto władza pozwana słusznie — między innymi — z tego powodu uchyliła wspomnianą wyżej decyzję skarżącej gminy z dnia 25 września 1934 w przedmiocie przeniesienia D. w stan spoczynku.

W tym stanie faktycznym i prawnym Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie znajdując podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia ani z powodu wadliwego postępowania, ani też z powodu niezgodności z prawem, skargę, jako nieuzasadnioną, oddalił.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr 364. 1. O tym, czy stosunek właścicieli nieruchomości, korzystających z urządzeń wodociągowych miasta, do gminy miejskiej, jako właścicielki tych urządzeń, jest publiczno - prawny czy prywatno - prawny, rozstrzyga podstawa prawna i istota tego stosunku.

2. Jeżeli korzystanie z urządzeń wodociągowych nie zależy od woli właściciela nieruchomości, nie jest oparte na umowie, lecz jest jego obowiązkiem, nakazanym przepisami prawa publicznego (prawa administracyjnego), wówczas stosunek właściciela nieruchomości do gminy miejskiej, utrzymującej zakład wodociągowy, jest stosunkiem publiczno - prawnym.

3. Dla dochodzenia w tym przypadku zwrotu nadmiernie pobranych opłat za wodę droga procesu cywilnego jest wyłączona.

(Orzeczenie S. N. z dnia 12 — 19 lutego 1937 r. C. III. 395/35).

Jak to już niejednokrotnie było wyjaśnione przez Sąd Najwyższy, nie można poszukiwać w drodze procesu cywilnego pretensji, której źródłem jest stosunek publiczno - prawny, chyba że specjalny przepis ustawy wyjątkowo dopuszcza poszukiwanie danej pretensji, wynikającej ze stosunku publiczno - prawnego, w drodze procesu cywilnego. Należy zatem rozstrzygnąć, czy pretensja powoda wynika ze stosunku prywatno - prawnego, czy przeciwnie, ze stosunku publiczno - prawnego.

Sąd Apelacyjny ustalił, że na podstawie rozp. polic. z dn. 6 czerwca 1898 r. w Bydgoszczy istnieje przymus zakładania urządzeń wodociągowych, nadzoru nad nimi i połączenia z nimi nieruchomości, że sprawa nadzoru nad zakładaniem i funkcjonowaniem wodociągów została przekazana administracji, i że przepisom regulującym tę kwestię nadane zostało znaczenie norm prawa publicznego. Mimo to Sąd Apelacyjny jest

zdania, że opłaty wodociągowe nie należą do kategorii opłat komunalnych publicznych, gdyż statut miejski nie powołuje się na przepis prawny, na którego podstawie opłatom wodociągowym miałby „przysługiwać charakter opłat publiczno - prawnych“, według określenia Sądu Apelacyjnego, a zdaniem tego Sądu „w myśl wyraźnego brzmienia art. 1 § 3 u. s. p., tylko ustawa szczególna zdecydować może o wyłączeniu pewnych sporów prawnych z pod wymiaru sprawiedliwości, sprawowanego przez sądy powszechne“.

Powyższe rozumowanie jest błędne, ponieważ wychodzi z błędnego założenia, jakoby wszelkie spory prawne podlegały rozpoznaniu przez sądy powszechne, zapominając o „wyraźnym brzmieniu art. 1 § 1 u. s. p., według którego sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych“ i karnych. Spory zaś wynikłe ze stosunków publiczno - prawnych nie są sprawami „cywilnymi“, przeto nie potrzeba szczególnej ustawy, wyłączającej z właściwości sądów powszechnych, lecz, przeciwnie, tylko specjalne ustawy mogą poddać takie spory orzecznictwu sądów powszechnych, jak to wyżej zaznaczono.

Sąd Apelacyjny słusznie zaznaczył, że statut wydany przez Magistrat Miejski i zatwierdzony przez władzę nadzorczą nie może zmieniać właściwości sądów powszechnych. Statut regulujący szczegółowo sposób zakładania wodociągów, przyłączania nieruchomości do sieci wodociągowej, nadzór nad wodociągami i sposób ściągania opłat za korzystanie z wodociągów, nie zmienił oczywiście właściwości sądów i żadnego postanowienia pod tym względem nie zawiera. Pytanie, czy stosunek właścicieli nieruchomości, korzystających z urządzeń wodociągowych miasta do gminy miejskiej, jako właścicielki tych urządzeń, jest publiczno-prawny czy prywatno-prawny, rozstrzyga nie statut miejski, lecz podstawa prawna i istota tego stosunku. Pod tym względem Sąd Apelacyjny błędnie ogranicza istotę tego stosunku do dostarczania wody i pobierania za nią opłaty, pomijając swe własne wyżej przytoczone ustalenia, dotyczące podstawy prawnej stosunku.

Gmina miejska może być właścicielką przedsiębiorstw i zakładów dowolnego rodzaju. Jedne z tych zakładów i przedsiębiorstw miasto zakłada i prowadzi w charakterze przedsiębiorcy prywatnego, mając na celu głównie osiągnięcie zysku, a jeżeli nawet prowadzi je w interesie publicznym, to jednak najczęściej z własnej inicjatywy, i w ten sposób, że korzystanie z usług zakładu czy przedsiębiorstwa jest poostawione woli korzystających na podstawie umowy prywatno-prawnej, zawieranej przez nich z gminą, w której imieniu zawiera ją zarząd zakładu lub przedsiębiorstwa, przy czym istoty tego stosunku nie zmienia okoliczność, że opłaty za korzystanie z usług przedsiębiorstwa (zakładu) lub jego produktów ustala często zarząd gminy lub przedsiębiorstwa gminnego w formie taryf, taks itp., nie podlegających zmianom w poszczególnych umowach. Do takich zakładów i przedsiębiorstw należą zwykle miejskie elektrownie, gazownie, mleczarnie, teatry itp. Stosunek osób, korzystających z usług, urządzeń lub produktów takich zakładów i przedsiębiorstw do gminy, jako ich właścicielki, jest z tego tytułu prywatno - prawny, jako oparty na umowie prywatno-prawnej. Opłaty za te usługi, produkty, korzystanie z urządzeń mają charakter prywatno-prawny.

Przedsiębiorstwa i zakłady drugiego rodzaju gmina zakłada i prowadzi w interesie publicznym wskutek włożonego na nią obowiązku publiczo-prawnego tj. obowiązku, nakazanego przepisami prawa publicznego (prawa administracyjnego), korzystanie z usług, urządzeń itp. tych przedsiębiorstw i zakładów nie zależy od woli korzystającego, lecz jest jego obowiązkiem, nakazanym przepisami prawa publicznego, które stanowią, że wszyscy mieszkańcy gminy lub pewne ich kategorie (np. właściciele domów) są obowiązani korzystać z urządzeń lub usług i produktów zakładu lub przedsiębiorstwa. Nie ma tu więc umowy stron. Warunki korzystania i opłaty ustala zarząd gminy jednostronnie, jako władza samorządowa, uprawniona i obowiązana do ustalenia tych warunków na

podstawie przepisów prawa publicznego. W tych przypadkach stosunek, którego podstawą i źródłem są normy prawa publicznego, który normuje te przepisy, jest stosunkiem publiczno-prawnym. Opłaty mają charakter publiczno-prawny.

Mogą też zachodzić przypadki, w których zakłady lub przedsiębiorstwa gminne mają charakter mieszany. Stosunek ich do pewnych kategorii korzystających z usług lub urządzeń może być publiczno-prawny, — do innych, z którymi zawiera umowy, — prywatno-prawny.

Z ustaleń Sądu Administracyjnego wynika, że miasto Bydgoszcz założyło sieć wodociągowa i że właściciele nieruchomości w tym mieście są obowiązani do przyłączenia się do miejskiej sieci wodociągowej na podstawie rozp. polic. z dn. 6 czerwca 1898 r. Wynika więc z tych ustaleń, że wodociągi są zakładem gminnym, urządzonym wyłącznie w interesie publicznym, są zakładem użyteczności publicznej. Gmina ustaliła opłaty za korzystanie z wodociągów i wody, dostarczanej przez nie, do czego była uprawniona na podstawie § 4 ordynacji miejskiej, oraz uregulowała szczegółowo sposób korzystania, nadzoru itp., do czego była uprawniona na podstawie § 11 tej ordynacji. Stosunek właściciela nieruchomości, korzystającego z urządzeń wodociagowych i z wody dostarczanej przez wodociągi, do gminy miejskiej, utrzymującej zakład wodociagowy, nie jest w tych warunkach prywatno-prawnym stosunkiem odbiorcy wody do dostawcy wody, opartym na prywatno - prawnej umowie, lecz stosunkiem powstałym na podstawie przepisu prawa publicznego, tworzącego ten stosunek, i unormowanym przepisami tego prawa, jest stosunkiem publiczno-prawnym. Opłaty wodociagowe mają tu charakter publiczno-prawny.

Ponieważ żadna ustawa szczególna nie poddała sporów, wynikających z powyższego stosunku, orzecznictwu sądów powszechnych, to droga procesu cywilnego na podstawie art. 1 u. s. p. jest niedopuszczalna...

Nr 365. Właściciel budynku, obowiązany do oczyszczania chodnika ze śniegu i lodu, nie jest zwolniony od tego obowiązku, jeżeli między budynkiem, stanowiącym jego własność, a chodnikiem i jezdnią znajduje się pas ziemi, zajęty pod zieleniec, wchodzący wraz z chodnikiem i jezdnią w skład parceli gruntowej, zapisanej w katastrze gruntowym jako ulica.

(Orzeczenie S. N. z dnia 21 września 1937 r. C. II. 794/37).

W skardze kasacyjnej, opartej wyłącznie na podstawie z art. 426 p. 1 k. p. c., wywodzi pozwany Skarb Państwa, że ponieważ tylko część parc. gr. lk. 7585 gm. Lwów, będącej własnością gminy m. Lwowa, stanowi urządzoną ulicę Misjonarską, a dalsza część tej parceli, oddzielająca chodnik tej ulicy od sąsiedniego budynku pozwanego Skarbu Państwa, jest skwerem (zieleńcem), nie ciążył na Skarbie Państwa obowiązek oczyszczenia chodnika ze śniegu i lodu, bo według obwieszczenia Magistratu m. Lwowa z dn. 28 września 1927 r. nr W. IV. 3959/31 r. obowiązek utrzymywania chodnika w należyтым porządku i czystości ciąży na właścicielu domu lub gruntu, położonego przy urządzonej ulicy. Wywody te byłyby uzasadnione, gdyby przestrzeń gruntu zajęta pod skwer stanowiła oddzielną samoistną parcelę katastralną, różną od parceli gruntowej stanowiącej ulicę Misjonarską. Tak jednak nie jest, według wyniku przeprowadzonych oględzin miejsca wypadku i poświadczenia urzędu ksiąg gruntowych Sądu Okręgowego we Lwowie, gdyż zarówno pas ziemi zajęty pod zieleniec, jak i chodnik, oraz jezdnie ulicy Misjonarskiej należą do parceli gruntu lk. 7585, zapisanej w katastrze gruntowym jako ulica. To określenie katastralne ma decydujące znaczenie i dlatego nie można pasma ziemi, na którym znajdują się zieleńce, uważać za samoistny grunt niezabudowany, oddzielający budynek Skarbu Państwa od ulicy.

Konfiguracja działek budowlanych, na których znajduje się budynek Skarbu Państwa, jest od strony ulicy Misjonarskiej tego rodzaju, że chodnik nie może sięgać aż po samą ścianę budynku strony pozwanej, wygiętą i wykazującą liczne załamania i odchylenia od linii prostej. Ze względów estetyki musiano chodnik ułożyć w linii prostej, a pozostałą część działki gruntowej, stanowiącej ulicę, pozostawić niezakończoną płytami i przemienić w zielenie. Przez to jednak pasmo ziemi, oddzielające chodnik od ściany budynku strony pozwanej, nie przestało być częścią składową działki, stanowiącej ulicę, i do niej należeć.

Wszelkie wątpliwości w tym względzie usuwa przepis § 1 rozp. Min. Robót Publicznych z dn. 24 czerwca 1924 r. o używaniu i ochronie dróg (Dz. U. nr 61, poz. 611), który określa pojęcie drogi publicznej i zalicza do niej także pasy przydrożne, stanowiące przynależność drogi.

Na zasadzie art. 436 k. p. c. Sąd Najwyższy nieusprawiedlioną skargę kasacyjną strony pozwanej oddalił.

Sąd Najwyższy zauważył w końcu, że Sąd Apelacyjny w wyroku swym mylnie powołał się na przepisy §§ 1311 i 1313, a) u. c. przez widoczne przeoczenie, że wypadek, jakiego doznała powódka, wydarzył się w dn. 7 marca 1935 r., a więc już po wejściu w moc obowiązującą kodeksu zobowiązań. Lecząc i ze stanowiska przepisów art. 134 i 145 k. z. ocena prawna sprawy musi wypaść tak samo.

Nr 366. W przypadku, gdy osoba, obowiązana na podstawie art. 1 ustawy z 29 marca 1926, poz. 214 Dz. U., do subsydiarnego ponoszenia za leczonego kosztów szpitalnych, nie posiada w kraju żadnego majątku, to koszty te należy uznać za nieściągalne, chociażby dana osoba posiadała majątek zagranicą.

(Wyrok N. T. A. z 7 kwietnia 1938 r. L. rej. 4477/36).

Urząd Wojewódzki w Białymstoku orzeczeniem z 1 lipca 1936 r. nie uwzględnił odwołania Gminy miasta st. Warszawy od decyzji Starostwa Powiatowego w Ostrowi - Mazowieckiej, mocą której Zarząd gminy Orło nie został zobowiązany do pokrycia kosztów leczenia Izaaka O. w Szpitalu Starozakonnym w Warszawie w wysokości 246 zł 50 gr. W uzasadnieniu swego orzeczenia Urząd Wojewódzki zaznaczył, że ojciec leczonego Moszek O. nie jest ubogim, gdyż w chwili wyjazdu zagranicę za paszportem, wydany w dniu 15 września 1934 r., posiadał majątek po sprzedanym sklepie i piekarni, wobec czego zgodnie z art. 1 ustawy z 29 marca 1926 r. poz. 214 Dz. U. kosztami leczenia Izaaka O. nie może być obciążona gmina Orło, zwłaszcza że Zarządowi Szpitala Starozakonnym w Warszawie pozostaje możliwość dochodzenia swej należności od Moszka O., zamieszkałego w Palestynie, drogą konsularną, nadto że okoliczność, iż Zarząd gminy Orło nie udzielił na kwestionariusz Szpitala Starozakonnym z 5 lipca 1934 r. wyczerpujących wyjaśnień, nie może wpłynąć na obciążenie gminy Orło kosztami leczenia, tym bardziej, że rachunek kosztów leczenia został odesłany do gminy Orło w dniu 6 grudnia 1935 r., gdy ojciec leczonego po uzyskaniu paszportu zagranicznego spieniężył cały majątek przed wyjazdem do Palestyny.

Na to orzeczenie gmina m. st. Warszawy wniosła skargę, w której, powołując się na art. 1 ustawy z 29 marca 1926 r., poz. 214 Dz. U. i na § 15 rozporządzenia wykonawczego z 9 września 1927 r., poz. 861 Dz. U. do pomienionej ustawy, wywodzi, że, z uwagi na niemożność przeprowadzenia egzekucji administracyjnej w Palestynie, uznać należy, iż należność Szpitala Starozakonnym w Warszawie tytułem kosztów leczenia Izaaka O. nie może być od jego ojca Moszka O. ściągana, że zatem odpowiedzialną do pokrycia tych kosztów jest gmina Orło, w której Izaak O. miał w trzylecie, poprzedzającym jego leczenie, ostatnie nieprzerwane roczne zamieszkanie.

Rozpoznając zarzuty skargi, Trybunał rozważył, co następuje:

Według art. 1 ustawy z 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia w szpitalach publicznych o subsydiarnym obowiązku pokrywania tych kosztów przez gminy, w tymże artykule bliżej określone, decyduje moment nieściągalności tych kosztów od osób i instytucji do ponoszenia ich obowiązanych, a według § 15 rozporządzenia z 9 września 1927 r. poz. 861 Dz. U. koszty leczenia, przypadające do zwrotu szpitalom publicznym, zaliczają się do należności publiczno - prawnych i ściągane są w drodze egzekucji administracyjnej.

W wypadku więc, w którym osoba obowiązana, jako wstępna uboższego lezonego, do ponoszenia za niego kosztów szpitalnych odmawia zapłacenia odnośnej kwoty, a nie posiada w kraju żadnego majątku, to wobec zaznaczonego wyżej charakteru należności zwrotu kosztów szpitalnych, należy uznać koszty te za nieściągalne, chociażby dana osoba posiadała majątek zagranicą, brak bowiem przepisów prawa publicznego, dających możliwość przymusowego realizowania takiego rodzaju należności zagranicą.

W świetle powyższych wywodów uznać należy, że, o ile pozwana władza stanęła na stanowisku, że gmina Orło nie jest zobowiązana do pokrycia spornych kosztów z tego powodu, że ojciec lezonego nie jest ubogim, gdyż posiadał majątek w chwili wyjazdu do Palestyny i prawdopodobnie nadal ten majątek posiada, to stanowisko to nie jest trafne.

Natomiast kwestia obowiązku wymienionej gminy, wobec okoliczności, że miejsce pobytu Moszka O. nie jest nieznane, mogłaby dopiero wówczas stać się aktualną, gdyby skarżąca gmina wykazała, że O. zachował się negatywnie wobec wezwania go do zapłacenia odnośnych kosztów.

W konkluzji tych rozważań należało zaskarżone orzeczenie uchylić jako niezgodne z prawem.

Nr 367. Nowe ulice, place, drogi i miejsca użyteczności publicznej, przewidziane w planach zabudowania, sporządzonych przed wejściem w życie prawa budowlanego, poz. 202/28 Dz. U., nie mogą podlegać urządzeniu na podstawie takich planów, jeśli w chwili wejścia w życie prawa budowlanego nie zostały założone.

Przez założenie ulicy należy rozumieć jej wytyczenie na terenie, przez urządzenie — budowę jezdni i chodników, zaprowadzenie oświetlenia, wodociągów, kanalizacji itp.

(Wyrok N. T. A. z 7 czerwca 1938 r. L. rej. 1891/37).

Zarząd Miejski w Kowlu, powołując się na uchwałę Rady Miejskiej z 23 grudnia 1935 r., zatwierdzoną orzeczeniem Urzędu Wojewódzkiego Wołyńskiego z 2 maja 1936 r., nakazem płatniczym z 20 maja 1936 r. nr 120 wezwał spadkobierców Michała K. do złożenia opłaty z tytułu przełożenia 50% faktycznych kosztów pierwszego urządzenia (zabrukowania) ulicy Br. Pierackiego w kwocie 1.021 złotych 99 gr.

Wniesionego od powyższego nakazu płatniczego odwołania Wojewoda Wołyński orzeczeniem z 18 lutego 1937 r. na zasadzie art. 174 prawa budowlanego w brzmieniu, ustalonym art. 1 punkt 47 ustawy z 14 lipca 1936 r., poz. 405 Dz. U. nie uwzględnił. Rozpoznając zarzuty odwołania Wojewoda w uzasadnieniu swego orzeczenia zaznaczył m. in., że zarzut, iż Zarząd Miejski, nie posiadając zatwierdzonego planu zabudowania, tym samym dopuścił się naruszenia postanowień art. 4, a w związku z tym art. 174 prawa budowlanego, jest nieuzasadniony, ponieważ w posiadaniu tego Zarządu znajduje się plan zabudowy miasta Kowla, zatwierdzony przez b. władze rosyjskie w 1909 r., w którym to planie przewidziana została ulica pod nazwą „Centralna“, która z małymi odchyleniami natury technicz-

nej pokrywa się z obecnie przeprowadzoną ulicą Br. Pierackiego, nadto że kwestionowanie korzyści, wynikających z przeprowadzenia ulicy, jest również nieuzasadnione, ponieważ działka odwoławców nie uległa wskutek wywłaszczenia ziemi pod ulicę większemu zniekształceniu w porównaniu ze stanem przed wywłaszczeniem, oraz ponieważ za wywłaszczony ogród owocowy zostało odwoławcom orzeczeniem Wojewody Wolyńskiego z 5 lipca 1934 r. przyznane odpowiednie wynagrodzenie tak za grunta, stanowiące ogród owocowy, jak i za drzewa owocowe.

Na powyższe orzeczenie spadkobiercy Michela K. wnieśli skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Skarga zawiera m. in. zarzut naruszenia przepisu art. 4 prawa budowlanego, polegający na tym, że gmina miasta Kowla nie posiada planu zabudowania, przewidzianego wspomnianym art. 4, a plan zabudowania z 1909 r. jako sporządzony trybem nieobowiązującym w Polsce oraz posiadający małe odchylenia w porównaniu do obecnego projektu przeprowadzenia ulicy Br. Pierackiego, nie może być uznany za plan zabudowania w rozumieniu tegoż art. 4...

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Według przepisu art. 4 prawa budowlanego zakładanie przez gminę miejską ulic, dróg, placów i wszelkich terenów, przeznaczonych do użytku publicznego, tudzież zmiany tych urządzeń, mogą być dokonywane tylko na podstawie planów zabudowania odnośnych osiedli, sporządzonych w trybie, przewidzianym w niniejszym prawie budowlanym, a mianowicie w art. 7 do 51. Ten ostatni artykuł natomiast głosi, że wszelkie zmiany w planach zabudowania, które uprawomocniły się zarówno przed jak i po wejściu w życie prawa budowlanego, mogą być dokonywane jedynie w trybie, przewidzianym w art. 21 — 38.

Ponieważ z przytoczonej powyżej osnowy art. 51 wynika, że prawo budowlane z 16 lutego 1928 r. pozostawiło nadal skuteczność prawną planów zabudowania gmin miejskich, sporządzonych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów i uprawomocnionych, — między przepisem tym, a art. 4 zdaje się zachodzić sprzeczność. Wobec momentu, że w art. 4 powołany jest art. 51, wykluczyć należy sprzeczność, pochodzącą z niedopatrzienia prawodawcy, lecz wyjść należy z założenia, że prawodawca tak oba te przepisy rozumiał, że sprzeczności między nimi nie było.

Idąc po linii tej myśli prawodawcy wypada przyjąć, że plany sporządzone przed wejściem w życie prawa budowlanego zachowują swą skuteczność prawną co do wszystkich szczegółów poza wymienionymi w art. 4, że zatem przewidziane w planach takich nowe ulice, place, drogi i miejsca użyteczności publicznej, o ile nie zostały w chwili wejścia w życie prawa budowlanego założone, nie mogą już realizowane być na podstawie dawnego planu zabudowy, lecz, że winno co do nich przeprowadzone być postępowanie, unormowane w art. 7 i następnych prawa budowlanego.

Za takim rozumieniem obu rozpatrywanych przepisów przemawia także ich wykładnia logiczna. Skoro bowiem prawo budowlane ustanawia w swych przepisach cały szereg wymogów, jakim odpowiadać mają ulice, place, drogi i miejsca użyteczności publicznej, względnie pozostawia te rzeczy wydawanym na jego podstawie i w jego ramach przepisom miejscowym (art. 408 pkt. 1), — to uznać należy, że prawodawca zastrzeżenie wypowiedziane w art. 4 uczynił w trosce o to, by urządzenie nowych ulic, placów i miejsc użyteczności publicznej w gminach miejskich odpowiadało nowym przepisom, uwzględniającym nowoczesny poziom założeń i wymagań urbanistycznych.

Odmienne rozumienie omawianych przepisów prowadziłoby do tego, że zakładane byłyby przewidziane w dawnych planach ulice czy place, nie odpowiadające co do szerokości, rozmiarów lub usytuowania, obowiązującym w tym czasie przepisom, a taka ewentualność nie mogła być przez prawodawcę zamierzona.

W związku z wyłożoną zasadą nadmienić jeszcze wypada, że przez za-

łożenie nowej ulicy rozumieć należy wytyczenie tej ulicy na terenie, po przeprowadzonym ewentualnie wykupie potrzebnych gruntów, czy też ich wywłaszczeniu. Natomiast urządzenie nowej ulicy w ścisłym tego słowa znaczeniu, polegające na budowie jezdni i chodników, urządzenie oświetlenia, jako też urządzenie wodociągu i kanalizacji, stanowi stadium dalsze. Jeśli więc w czasie wejścia w życie prawa budowlanego jakaś ulica w gminie miejskiej była już założona w znaczeniu jej wytyczenia, to może ona oczywiście zostać następnie urządzoną w powyższym rozumieniu przy zastosowaniu odpowiednich postanowień art. 174 prawa budowlanego.

W sprawie będącej przedmiotem obecnego sporu odnośna ulica, przewidziana w planie zabudowania miasta Kowla z 1909 r., została założona dopiero w 1934 r. na podstawie tegoż planu, a zatem niezgodnie z art. 4 prawa budowlanego. Ponieważ przewidziany w art. 174 tegoż prawa obowiązek zwrotu kosztów urządzenia ulicy dotyczyć może tylko takich ulic, które założone i urządzone zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami, nałożenie na skarżących zakwestionowanego przez nich obowiązku nie może być w danych okolicznościach uznane za legalne.

Wobec rozstrzygnięcia tego bezprzedmiotowa stała się kwestia, czy wobec przepisu art. 177 rosyjskiej ustawy budowlanej odnośny plan zabudowy mógł być w ogóle traktowany jako prawomocny, a również bezprzedmiotowymi stały się dalsze zarzuty skargi.

Nr 368. Przedsiębiorstwo „Polski Monopol Tytoniowy“ zwolnione jest na zasadzie art. 6 ustawy z 18 marca 1932, poz. 240 Dz. U., od opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, pobieranych przez związki samorządowe według art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. U.

(Wyrok z 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 o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polski Monopol Tytoniowy“ (poz. 240 Dz. U.), 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. U.).

Wyrokiem z 28 kwietnia 1936 Wojewódzki Sąd Administracyjny powództwo uwzględnił i, uchylając decyzję pozwanego z 27 stycznia 1936, zwolnił powoda od spornej opłaty kanałowej.

W uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że według cytowanego art. 6 ustawy z 18 marca 1932 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. U., 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 po-
zwanego, że opłata kanałowa nie jest daniną w rozumieniu powyższego przepisu, uznał Sąd za sprzeczne z brzmieniem tego przepisu.

Na powyższy wyrok 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 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 w s z e l k i e h 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 obejmowało ono danin publicznych o charakterze odpłatnym. 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. U.) 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 anonsów, 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, niewyliczonych 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 samorządowego w formie obowiązku dozwoleń na bezpłatne używanie przez uprzywilejowane przedsiębiorstwo odnośnych komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, jest właśnie normalnym zjawiskiem przy tego rodzaju przywilejach, jak zniżki 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 Monopolu Tytoniowego i jego konsekwencji gospodarczych dla związków samorządowych nie może podlegać rozpoznaniu sądów administracyjnych, należało rewizję pozwanego oddalić jako nieuzasadnioną.

Nr 369. 1. W przypadku, gdy ta sama osoba wynajmuje w jednej nieruchomości dwa lub więcej odrębnych lokali, za podstawę obliczeniową opłaty na Śląski Fundusz Gospodarczy, przewidzianej w art. 3 ust. 2 ustawy z 8 lutego 1928 r., poz. 7 Dz. U. Śl., należy przyjąć czynsz najmu od każdego lokalu oddzielnie, nie zaś łączny od wszystkich zajmowanych lokali.

2. W przypadku, gdy płatnik opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy w składanych wykazach lokali, podlegających tym opłatom, nie zeznał czynszów w wysokości, przyjętej za podstawę wymiaru, nie ma zastosowania przepis art. 8 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym, ograniczający prawo dodatkowe wymiaru do jednego roku.

(Wyrok N. T. A. z 12 września 1938 r. L. rej. 517/35).

Magistrat m. Chorzowa (Królewskiej Huty) nakazem płatniczym z 5 lipca 1933 r. L. dz. 2916/33 wymierzył Józefowi S. w Chorzowie opłatę na rzecz Śląskiego Funduszu gospodarczego od pobranych czynszów w domu przy ul. 3-go Maja 75 za czas od 1 stycznia 1928 r. do 31 grudnia 1932 r. w ogólnej sumie 2.280,83 zł.

...Według art. 3 ust. 2 ustawy z 8 lutego 1928 r. o Śląskim Funduszu Gospodarczym, Nr 4, poz. 7 Dz. U. Śl., w brzmieniu obowiązującym w czasie miarodajnym, płatnicy opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy (właściciele i dzierżawcy nieruchomości) uiszczają opłaty od lokali najętych lub dzierżawionych na cele mieszkalne, handlowe i przemysłowe według skali określonej w stosunku do pobieranego czynszu najmu względnie dzierżawy. Skala ta progresywnie wzrasta z wysokością czynszu i wynosi od 5 do 25%. W myśl więc tego przepisu podmiotem opłaty są właściciele względnie dzierżawcy nieruchomości, przedmiotem zaś tej opłaty jest każdy poszczególny lokal najęty lub dzierżawiony, czynsz zaś najmu względnie dzierżawy od każdego lokalu stanowi podstawę obliczeniową wymiaru. Z przepisu tego bynajmniej nie wypływa, że w przypadku, gdy ta sama osoba zajmuje dwa lub więcej odrębnych lokali (tego samego lub różnych rodzajów), za podstawę obliczeniową należy przyjąć łączny czynsz z zajmowanych lokali. Tego rodzaju wykładnia, któraby pociągnęła za sobą opodatkowanie lokali ustawowo wolnych od opłaty (do 15 zł czynszu miesięcznego) i zastosowanie progresywnej opłaty w stosunku do lokali, odnajmowanych jednej osobie, nie miałaby również żadnego uzasadnienia w płaszczyźnie ogólnych zasad podatkowych, gdyż odnajęcie dwu lub więcej lokali nie różnym osobom, lecz jednej nie wpływa bynajmniej na przychód podatnika, którym jest właściciel nieruchomości, i nie usprawiedliwia stosowania wyższej stawki opłatowej. Przyjęta w konkretnym wypadku zasada łączenia czynszów, pobieranych z odrębnych lokali, w jedną całość jest tym bardziej błędna, ponieważ opodatkowane lokale znajdowały się nawet częściowo w różnych nieruchomościach (przy ul. 3-go Maja 75 i 77, przy ul. Styczńskiego 83) i składały się z części o całkowicie odrębnym przeznaczeniu (lokalne mieszkalne, warsztaty rzemieślnicze, garaże). Charakterystycznym jest, że pouczenie władzy wymiarowej, zawarte na odwrocie „wykazów lokali wynajmowanych za czynszem dla opłat na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego” poleca właścicielom domów opłatę od każdego

poszczególnie pobieranego czynszu według skali ustawowej wyliczyć i w odpowiedniej rubryce wpisać. Okoliczność ta świadczy, że władze wymiarowe stały również w okresie wstępnych czynności wymiarowych na stanowisku, że opłata wymierzona jest w stosunku do każdego lokalu odrębnie i że później bez bliższego uzasadnienia stanowisko swe zmieniły.

Gdy więc, jak z zaskarżonego orzeczenia widocznym jest, władza pozwana za podstawę wymiaru przyjęła czynsz łącznie z kilku różnych obiektów najmu, zajmowanych przez jednego lokatora, to tego rodzaju postępowanie wymiarowe, skutkujące progresywne podwyższenie opłat, uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za sprzeczne z ustawą.

Chybionym jest zarzut skarżącego niezastosowania w stosunku do niego przepisów art. 8 ustawy z 8 lutego 1928 r., według którego płatnicy opłat, których przy pierwotnym wymiarze opłat opuszczono lub niewłaściwie zwolniono, winni być pociągani do opłat dodatkowych za czas ubiegły, lecz nie więcej jak za 1 rok bezpośrednio poprzedzający ten rok, w którym ujawniono opuszczenie lub niewłaściwe zwolnienie. W wyroku bowiem z dn. 28 czerwca 1937 L. rej. 2538/36 Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł, że przepis art. 8 nie może sięgać poza wypadki w nim wyrażnie przewidziane, a takimi są tylko opuszczenie płatnika przy pierwotnym wymiarze i niewłaściwe jego zwolnienie. W konkretnym zaś przypadku zostało bezspornie ustalone, że skarżący nie zeznał czynszów w wysokości, przyjętej za podstawę spornego wymiaru. Wypadek tego rodzaju przewiduje zresztą wyraźnie późniejsze rozporządzenie wykonawcze z 2 października 1933 r., poz. 53 Dz. U., w § 20, wyłączając go spod ogólnej zasady art. 8 ustawy.

370. 1. O ile Wojewódzki Związek Komunalny nie uchwalił w myśl ustępu 4 art. 24 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. U. odmienniej podstawy rozkładu podatków wojewódzkich — za zgodny z przepisami ustępów 2 i 3 tegoż artykułu może być uznany jedynie rozkład, dokonany według sumy wymiaru państwowych podatków gruntowego i budynkowego, służących dla każdego związku samorządowego za podstawę poboru dodatków komunalnych. Rozkład, dokonany na innej podstawie, a więc również wskutek omyłki przy ustalaniu powyższej podstawy, bez względu na to, z czyjej winy powstała, jest niezgodny z ustawą.

2. Przepis art. 58 ust. 1 rozp. Prez. Rz. z 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. U., według którego skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego winny być wnoszone przez adwokata, nie ma zastosowania do skarg, wnoszonych w postępowaniu sporno - administracyjnym na podstawie § 28 ust. o daniach powiatowych i prowincjonalnych z 23 kwietnia 1906 (zb. ust. pr. str. 159).

(Wyrok N. T. A. z 20 września 1938 r. L. rej. 1841/36).

Starosta krajowy w Poznaniu pismem z 3 grudnia 1934 zawiadomił Wydział Powiatowy w Mogilnie, że ogłoszony w Poznańskim Dzienniku Wojewódzkim nr 39 z 19 września 1931 wymiar podatku wojewódzkiego na rok budżetowy 1931/32 został uchylony wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 23 maja 1934 L. rej. 1321/32 (winno być z 19 maja 1934) oraz, że Poznański Wydział Wojewódzki zgodnie z § 28 ustawy o daniach powiatowych i prowincjonalnych z 23 kwietnia 1906 (zb. ust. pr. str. 159) rozłożył ponownie uchwałą z 28 września 1934 sumę podatku wo-

jewódzkiego w kwocie 3.654.232 zł na powiatowe związki komunalne oraz gminy miejskie i wiejskie, obowiązane do płacenia tego podatku z uwzględnieniem zmian, wywołanych powyższym wyrokiem, i że podatek ten wynosi 74.0843794% sumy katastralnej wymiaru państwowych podatków budynkowego i gruntowego według stanu z 1 lipca 1930 r.

Zarazem zawiadomiono Wydział Powiatowy, że na reprezentowany przez ten związek komunalny (obejmujący obecnie b. powiaty mogileński i strzebiński) przypada podatek wojewódzki w kwocie 135.937 zł 28 gr, tj. 74.0843794% od sumy 183.489,80 Mkn. (kataster) według stanu z 1 lipca 1930 r. i że na poczet tego wymiaru zaliczono sumę podatku, uiszczoną na zasadzie uchylonego wymiaru, reszta zaś w kwocie 708 zł 96 gr płatna jest do 31 grudnia 1934 r.

Na powyższy wymiar wniósł Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Mogilnie sprzeciw do Starostwa Krajowego w Poznaniu, zarzucając, że wzięta za podstawę wymiaru suma katastralnego podatku gruntowego i budynkowego z b. powiatu mogileńskiego jest niezgodna z rzeczywistym stanem, ponieważ b. Wydział Powiatowy w Mogilnie podał w piśmie z 25 sierpnia 1930 sumę tych podatków, przypadającą nie tylko z gmin wiejskich i obszarów dworskich, ale także z miast, położonych na terenie tego powiatu, a płacących już osobno podatek wojewódzki. Na tej podstawie i opierając się na szczegółowym obliczeniu Przewodniczący Wydziału Powiatowego domagał się obniżenia sumy wymiaru podatku wojewódzkiego o 24.277,75 zł, tj. do kwoty 111.659,55. Do sprzeciwu dołączono pismo Urzędu Skarbowego w Mogilnie z 23 stycznia 1935 r. L. II.405/1/35 stwierdzające, że sumy katastralnego wymiaru podatku gruntowego i budynkowego z gmin wiejskich i obszarów dworskich b. powiatu mogileńskiego z wyłączeniem miast, położonych na jego obszarze, wynosiły według stanu z 1 lipca 1930:

a) katastralny podatek gruntowy 58.555,83 mk.

b) budynkowy 16.235,00 mk.

Uchwałą z 5 marca 1936 Poznański Wydział Wojewódzki sprzeciw powyższy oddalił, jako nieuzasadniony, zaznaczając, że wysokość podstawy wymiarowej podatku wojewódzkiego na rok 1931/32 ustalono w myśl art. 24 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych na podstawie zaświadczeń, przedkładanych Starostwu Krajowemu przez poszczególnych płatników, że w cytowanym już wyżej piśmie z 25 sierpnia 1930 Wydział Powiatowy w Mogilnie podał sumę katastralnego wymiaru państwowych podatków gruntowego i budynkowego według stanu z 1 lipca 1930 w kwocie 105.715,54 mk. katastralnych, i że tę sumę przyjął za podstawę do wymiaru podatku wojewódzkiego, ponieważ Wojewódzki Związek Komunalny nie miał wątpliwości co do zgodności powyższej kwoty z katastrem, a w interesie Wydziału Powiatowego leżało wyczerpanie wszystkich środków dla ustalenia właściwej wysokości podstawy wymiarowej, jeżeli zaś tego nie uczynił, a pomyłkę stwierdził dopiero po upływie czterech lat, to powinien też ponosić konsekwencję takiego zaniedbania.

Poza tym Wydział Wojewódzki w motywach swej uchwały zaznaczył, że między kwotami, podanymi w sprzeciwie, a kwotami, wykazanymi przez Urząd katastralny w powyższym zestawieniu, istnieje drobna rozbieżność, a następnie w obszernych wywodach polemizował z zapatrywaniem prawnym, wyrażonym w cytowanym na wstępie wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodząc, że pozwany nie miał ustawowego obowiązku kontrolowania kwot podanych przez płatnika podatku wojewódzkiego przez porównanie ich z danymi, podanymi przez urzędy katastralne oraz że zastosowanie tezy Najwyższego Trybunału Administracyjnego, iż wniesienie sprzeciwu choćby przez jednego płatnika powoduje zawieszenie prawomocności całego wymiaru, prowadziłoby do zupełnej płynności wymiaru podatku wojewódzkiego i do chaosu w gospodarce tak Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego, jak i płatników tego podatku. Wreszcie zaznaczono w uchwale tej, że z powyższych względów

Wydział Wojewódzki zamierza spowodować nowy spór przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym celem uzyskania wyroku, uwzględniającego jego stanowisko.

Na powyższą uchwałę wniósł Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Mogilnie na zasadzie § 28 cytowanej ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który oddalił przede wszystkim zawarty w odpowiedzi pozwanego wniosek o pozostawienie skargi tej bez rozpoznania z powodu nie wniesienia jej przez adwokata. Przepis bowiem art. 58 ust. 1 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (poz. 806/1932 Dz. U.), na który się powoływał, dotyczy jedynie skarg, wnoszonych do Trybunału w trybie kasacyjnym (art. 1 i 3), natomiast w sprawach, podległych istniejącemu na obszarze m. in. województwa poznańskiego sądownictwu administracyjnemu, zachowuje się według art. 113 (2) tego prawa tryb postępowania w Trybunale wedle dotychczasowych ustaw, na tym obszarze obowiązującym. Skoro więc skarga powyższa wniesiona została w postępowaniu sporno-administracyjnym na zasadzie cytowanego wyżej przepisu ustawy z r. 1906, a ustawa o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 zb. ust. pr. str. 195 nie wymaga, by skargi w tym postępowaniu wnoszone były przez adwokatów, należało uznać skargę za należyście wniesioną.

Powód w skardze swej powołuje się na cytowane wyżej poświadczenie Urzędu katastralnego w Mogilnie i na tej podstawie stwierdza, że wymierzony mu podatek wojewódzki, o ile dotyczy b. powiatu mogileńskiego, opiera się na mylnej podstawie, gdyż wskutek omawianej już wyżej pomyłki b. Wydział Powiatowy w Mogilnie podał swego czasu sumę wymiaru katastralnych podatków gruntowego i budynkowego łącznie z podatkiem z miast, położonych na jego obszarze, które już oddzielnie opłacają podatki wojewódzki, tak że powód opłacił ten podatek za siebie i poraz drugi za te miasta, skąd wynika nadpłata w kwocie 24.293,16 zł; powód wywodzi dalej, że Wojewódzki Związek Komunalny, będący nadrzędną jednostką samorządową w stosunku do Powiatowego Związku Samorządowego, nie powinien dopuścić do tego, by ten ostatni płacił 25.000 zł za inne związki samorządowe, które w ten sposób wzbogaciłyby się jego kosztem. Zarzut wniesienia sprzeciwu dopiero po 4 latach powód odpięra, zaznaczając, że za wiadomienie o nowym wymiarze, spowodowanym uchyleniem poprzedniego rozkładu podatku wojewódzkiego powyższym wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, doręczone mu zostało dnia 7 grudnia 1934, sprzeciw zatem z 19 grudnia tego roku wniesiony był w terminie, zakreślonym § 28 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych, okoliczność zaś, że odnośne pismo zawierało wymiar dodatkowy podatku wojewódzkiego, nie pozbawiała powoda prawa wniesienia sprzeciwu odnośnie do całej kwoty wymierzonego mu podatku. Dalsze wywody zaskarżonej uchwały powód zwalcza, cytując odnośne motywy omawianego już wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 19 maja 1934 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/1932 Dz. U.) do pokrycia krajowych podatków bezpośrednich są obowiązane gminy miejskie i powiatowe związki komunalne, a podstawę rozkładu na nie tych podatków stanowią sumy katastralnego wymiaru państwowych podatków: gruntowego i budynkowego, służących za podstawę poboru dodatków komunalnych w gminach miejskich i powiatowych związkach komunalnych, rozkład zaś winien być dokonany według stanu tych podatków w dniu 1 lipca roku, poprzedzającego rok rachunkowy wojewódzkich związków komunalnych. O ile więc Wojewódzki Związek Komunalny nie uchwalił odmiennej podstawy rozkładu, o czym mowa w ustępie 4 tego artykułu, zgodny z ustawą jest jedynie rozkład dokonany według sumy katastralnego wymiaru państwowych podatków gruntowego i budynkowego, służących dla każdej gminy miejskiej, względnie każdego powiatowego związku komunalnego za pod-

stawę poboru przez te jednostki samorządowe przysługujących im z mocy art. 2 względnie 4 tej ustawy dodatków komunalnych do tych podatków. Rozkład przeto, dokonany na innej podstawie, a więc i wskutek omyłki przy ustalaniu powyższej podstawy, o ile zostanie zaskarżony w trybie § 28 ustawy o daninach powiatowych i prowincjonalnych bez względu na to, z czyjej winy powstała pomyłka, musi, jako niezgodny z ustawą, ulec uchyleniu.

Na wywody zaś pozwanego, zmierzające do wykazania, że wbrew tezie, ustalonej w wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 19 maja 1934, nie miał on ustawowego obowiązku porównywać danych, przedłożonych mu przez płatników podatku wojewódzkiego co do wysokości podatków gruntowego i budynkowego według stanu z 1 lipca 1930, z takimi samymi danymi, przedkładanymi mu przez urzędy katastralne w myśl § 16 rozporządzenia II Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 marca 1924 (poz. 317 Dz. Ust.), zaznaczyć należy, że takiej tezy Trybunał w powyższym wyroku bynajmniej nie wypowiedział. W odnośnym ustępie bowiem motywów powyższego wyroku Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdził jedynie:

1) że cytowany § 16 rozporządzenia z r. 1924 wskazuje wojewódzkim związkom komunalnym dwa źródła, z których mogą czerpać informacje o wysokości podatków gruntowego i budynkowego, a mianowicie wykazy, składane przez samych płatników, oraz także wykazy, dostarczane przez urzędy katastralne,

2) że celem tego przepisu jest niewątpliwie dać organom wykonawczym wojewódzkich związków komunalnych możliwość usunięcia zawczasu pomyłek cyfrowych i zapobieganie mylnemu rozdziałowi podatku;

3) że pozwany nie skorzystał z możliwości skontrolowania tych danych między sobą.

Z tych przesłanek wyciągnął Najwyższy Trybunał Administracyjny wniossek, iż władza pozwana nietrafnie uważa wykaz, dostarczony przez powoda, za jedyną prawnomocną podstawę dla wymiaru, a błędne obliczenie podatku krajowego za wyłącznie przez powoda zawinione, omyłka ta bowiem przy zastosowaniu należytej ostrożności ze strony władzy pozwanej mogła i winna była być zawczasu wykryta i sprostowana.

Powyższe wywody wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie stwierdzały więc ustawowego obowiązku pozwanej władzy do żądania od urzędów katastralnych przedkładania sobie dat informacyjnych i porównania ich z danymi dostarczającymi przez płatników podatku, a zawierały jedynie wskazówki, jak należało więc postąpić, by uniknąć błędnego rozkładu podatku wojewódzkiego. Jeżeli więc pozwany Wydział Wojewódzki, dokonując na skutek tego wyroku ponownego rozkładu podatku wojewódzkiego na r. 1931/32, do tych wskazań się nie zastosował i, mając możliwość żądania przedłożenia sobie odnośnych wykazów przez urzędy katastralne, tego widocznie nie uczynił, a błędu w wykazie, przedłożonym mu w r. 1930 przez Wydział Powiatowy w Mogilnie, nie sprostował, to zaskarżony wymiar podatku jako oparty na błędnej podstawie cyfrowej ostać się nie może.

Jeżeli zaś pozwany wskazuje przy tym na ujemne skutki gospodarcze uchylenia błędnego wymiaru ze względu na kontyngentowy charakter podatku wojewódzkiego i wzajemną zależność kwot podatkowych, przypadających na poszczególne gminy miejskie i powiatowe związki komunalne, to na te wywody zaznaczyć wypada, że uniknąć tych konsekwencji Wojewódzki Związek Komunalny może właśnie przez skorzystanie z uprawnień, przysługujących mu z omawianego § 16 rozporządzenia z r. 1924 tj. przez zażądanie przedłożenia sobie w terminie do 15 sierpnia każdego roku odnośnych wykazów nie tylko od samych płatników podatku wojewódzkiego, ale także od urzędów katastralnych i porównania odnośnych cyfr i skorygowania ewentualnych błędów jeszcze przed dokonaniem rozkładu.

Kierując się tymi rozważaniami, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł podstawy do zmiany stanowiska prawnego, zajętego w wyroku z 19 maja 1934 r. L. rej. 1321/32, i w konsekwencji uchylił zaskarżoną uchwałę.

Nr 371. Przepis § 1 p. 3 rozporządzenia królewskiego z 23 września 1867 (Zb. ust. pr. str. 1648) nie uwalnia od komunalnego opodatkowania dochodu z prywatnego majątku duchownych (wyznania katolickiego i ewangelickiego).

(Wyrok N. T. A. z 5 października 1938 r. L. rej. 4178/36).

Władza pozwana stanęła w zaskarżonym orzeczeniu na stanowisku, iż pod pojęcie dochodu z „płac i emolumentów“ duchownych, który przepis § 1 p. 3 rozporządzenia królewskiego z 23 września 1867 (Zb. ust. pr. str. 1648) zwalnia od opodatkowania na rzecz związków komunalnych, podpada tylko dochód z „akcydensu“, natomiast nie dochód z kościelnych gruntów i budynku (wartość użytkowa własnego mieszkania), oddanych duchownemu do użytkowania.

Otóż Najwyższy Trybunał Administracyjny już w wyroku z 23 marca 1932 r. L. rej. 9805/30 orzekł, iż powołany przepis nie uwalnia od komunalnego opodatkowania dochodu z prywatnego majątku duchownych, natomiast zwalnia dochód z gruntów będących własnością katolickiej gminy kościelnej a przeznaczonych na uposażenie każdorocznego proboszcza, jak również dochód z budynku mieszkalnego należącego do gminy kościelnej, a przeznaczonego dla każdorocznego proboszcza.

Zaskarżone orzeczenie tedy, oparte na sprzecznej z tym stanowiskiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego wykładni powołanego przepisu, należało uchylić, jako niezgodne z prawem.

(Uwaga. W powołanym wyroku N. T. A. orzekł m. in., że § 1 p. 3 cyt. rozporządzenia królewskiego z 1867 r. zwalnia m. in. i duchownych od danin komunalnych, lecz nie odnośnie do wszelkich ich dochodów, lecz jedynie co do ich plac i emolumentów, a także uposażenia emerytalnego, z czego wynika, iż dochody osób duchownych, płynące z innych źródeł, a więc przede wszystkim dochód z prywatnego ich majątku ruchomego czy nieruchomego pod ten przepis nie podpada, a tym samym nie korzysta z tego zwolnienia; że w szczególności wolny od opodatkowania jest dochód z gruntów wzgl. kapitałów, będących własnością katolickiej gminy kościelnej, a przeznaczonych na uposażenie każdorocznego proboszcza (§ 3 ustawy pruskiej o zarządzie majątku katolickich gmin kościelnych z 20 czerwca 1875 Zb. ust. pr. str. 241), oraz budynki mieszkalne, należące również do gminy kościelnej, a przeznaczone dla każdorocznego proboszcza).

Nr 372. Wydziały powiatowe nie są kompetentne do rozstrzygania odwołań właścicieli działek budowlanych od decyzji organów zarządu gmin miejskich, ze związku powiatowego niewydzielonych, mocą których obciążono odwoławców na podstawie art. 174 prawa budowlanego w brzmieniu ustawy z 14 lipca 1936, poz. 405 Dz. U., obowiązkiem zwrotu kosztów pierwszego urządzenia ulic lub placów komunikacyjnych.

(Wyrok N. T. A. z dnia 8 października 1938 r. L. rej. 701/37. Teza).

Zarząd Miejski w Busku, decyzją z 10 lipca 1935, — powołując się na uchwały Rady Miejskiej miasta Buska z 14 i 17 września 1929, utrzymanych w mocy uchwałą z 16 maja 1936 i zatwierdzonych 13 czerwca

1936 przez Starostę Powiatowego Kamioneckiego — nałożył na Alicję K. i Kazimierza B., właścicieli realności przy ul. Pierackiego w Busku, na zasadzie art. 174 prawa budowlanego, stosownie obliczony zwrot połowy kosztów budowy chodników z krawężnikami i ściekiem na tej ulicy przed ich realnościami. Odwołanie od decyzji tej rozstrzygnął Wydział Powiatowy Kamionecki, który orzeczeniem z 15 grudnia 1936 uchylił przełożenie kosztów budowy chodnika i krawężnika ze ściekiem wzdłuż łąki zalewnej na długości od granicy realności Zofii Tokarzewskiej do muru granicznego między parkiem a ogrodem handlowym, natomiast nie uwzględnił pozostałej części odwołania.

Skarga zawiera między innymi zarzut niekompetencji władzy pozwanej, oparty na wywodzie, że władzą rozstrzygającą odwołanie od nakazów zapłaty zwrotu kosztów urządzenia ulicy winna być ta sama władza, która powołana jest do zatwierdzenia uchwał rad miejskich względnie gminnych, dotyczących przełożenia odnośnych kosztów, a ponieważ władzą tą jest według art. 174 prawa budowlanego nadzorca władza państwowa, nie może nią być wydział powiatowy, jako władza samorządowa.

Po przystąpieniu do oceny przedstawionego powyżej zarzutu skargi Najwyższy Trybunał Administracyjny — mając na uwadze podaną już w wyroku z 19 lutego 1937 r. L. rej. 2573/35, Zb. Wyr. Nr 1316 A wykładnię art. 174 prawa budowlanego w jego pierwotnym brzmieniu — rozważył co następuje:

Wspomniany przepis w brzmieniu ustawy z 14 lipca 1936 poz. 405 Dz. U. między innymi głosi, że koszty pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych do szerokości 20 m mogą być na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy, zatwierdzonej przez rządową władzę nadzorczą, przekładane w całości lub części na właścicieli działek. Osnowa będącego w mowie przepisu okazuje w stosunku do jego tekstu pierwotnego tę zmianę, że w miejsce państwowej władzy nadzorczej wymienia rządową władzę nadzorczą. W związku z tym nasuwa się przede wszystkim pytanie, czy zmiana ta w oznaczeniu władzy zatwierdzającej nie mieści w sobie także zmiany pojęcia tej władzy. Przy rozpatrywaniu pytania tego wyjść należy z przepisu objętego art. 75 ustęp 5 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935, poz. 227 Dz. U. Przepis ten stanowi, że nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia. Wobec takiej treści przedstawionego przepisu należy w wypadku, w którym do decydowania o pewnym przedmiocie z zakresu samorządu powołaną jest nadzorca władza rządowa, rozumieć oznaczenie to jako przeciwstawienie władzy samorządowej wyższego stopnia. W tym stanie prawnym wprowadzoną w art. 174 zmianę w oznaczeniu władzy zatwierdzającej uznać wypada za dostosowanie tylko oznaczenia tej władzy do osnowy wzmiankowanego przepisu Konstytucji, przy pozostawieniu tego samego pojęcia danej władzy.

W kwestii, jaka władza ma być władzą odwoławczą od decyzji władz gminnych, zawierających obciążenie właścicieli działek obowiązkiem zwrotu kosztów, prawo budowlane nie zawiera żadnych postanowień, przepisy bowiem objęte art. 394 — 398 tego prawa nie dotyczą orzecznictwa w tym przedmiocie. Wobec tego należy kwestię właściwości władzy odwoławczej rozpatrzyć na tle postanowień art. 174 prawa budowlanego przy uwzględnieniu cech specjalnego trybu postępowania, z przepisów tych wynikającego. W tym względzie należy — zgodnie z wywodami wymienionego na wstępie niniejszych rozważań wyroku — w pierwszym rzędzie przyjąć pod uwagę okoliczność, że decyzja rządowej władzy nadzorczej, zatwierdzająca uchwałę, dotyczącą przełożenia kosztów pierwszego urządzenia ulicy, nie mieści w sobie indywidualnych obciążeń wchodzących w rachubę właścicieli działek, zawiera bowiem w sobie tylko stwierdzenie wobec gminy dopuszczalności projektowanego przełożenia kosztów, nie wdaje się natomiast w rozstrzygnięcie o tym, jakie osoby

i w jakiej wysokości mają być odnośnym obowiązkiem obciążone. Decyzje w tym ostatnim kierunku zawierają dopiero skierowane do odnośnych osób zarządzenia władz gminnych, mieszczące w sobie, z powołaniem na stosowne postanowienia rządowej władzy nadzorczej, nałożenia na dane osoby obowiązku zwrotu, przypadających na nie części wspomnianych kosztów, oraz określenie odpowiadających temu obowiązkowi kwot pieniężnych. W związku z powyższym obciążeni omawianym obowiązkiem właściciele działek nie mają legitymacji do kwestionowania w drodze środków prawnych decyzji rządowych władz nadzorczych, zatwierdzających odnośnie uchwały organów stanowiących gmin. Ponieważ jednak dopuszczalność przełożenia na właścicieli działek kosztów pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych nie została pozostawiona swobodnemu uznaniu władzy, lecz uzależniona jest od istnienia przewidzianych w art. 174 warunków, należy przyjąć, że osoby, obciążone będącym w mowie obowiązkiem, mogą w odwołaniach od skierowanych do nich zarządzeń czynników gminnych podnosić zarzuty nie tylko co do wysokości żądanych od nich kwot, lecz także co do zasady nałożonego na nich obowiązku, a więc kwestionować mogą istnienie w ogóle przewidzianych w powołanym ostatnio przepisie warunków przełożenia kosztów. W tym stanie rzeczy władze powołane do rozpatrywania wspomnianych odwołań orzeczeniami swymi obejmować muszą, w razie podniesienia stosownych zarzutów, także kwestie, które były już przedmiotem decyzji zatwierdzającej uchwałę organu stanowiącego gminy. Moment ten stanowi decydującą wskazówkę w tym względzie, jaka władza powołana jest do rozstrzygania odwołań, władzą tą bowiem może być tylko ta rządowa władza nadzorcza, która właściwą była do zatwierdzania wzmiankowanej uchwały i która zatwierdzenia takiego udzieliła, tylko bowiem ta władza, przekonana ewentualnie wywodami odwołania, może w stosunku do odwoławcy zmienić swe pierwotne stanowisko co do istnienia w danym wypadku warunków przełożenia kosztów.

W tym miejscu nadmienić jeszcze wypada, że zawarte w art. 174 prawa budowlanego postanowienia przemawiają według treści swej raczej za uznaniem wynikających z postanowień tych uprawnień gmin i obciążeń właścicieli działek za uprawnienia i obciążenia *sui generis*, oparte wyłącznie na przepisach prawa budowlanego, zwłaszcza, że prawo to nie odsyła w tym względzie do żadnych innych przepisów. Gdyby jednak nawet wspomniane uprawnienia i obowiązki traktować jako jedną z form danin komunalnych, to w każdym razie, wobec okoliczności, że ostatnio wymieniony przepis określa jako władzę nadzorczą inną władzę niż wymienione w art. 36 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 434 Dz. U. ex 1936), jako też wobec okoliczności, że wyłożona powyżej sytuacja prawna stwarza konieczność powierzenia władzy nadzorczej zatwierdzającej także funkcje władzy odwoławczej, przewidziany w art. 48 tej ustawy tryb postępowania nie mógłby być w omawianych sprawach stosowany, lecz należałoby przyjąć, że dla tej formy daniny komunalnej, stworzonej przepisami prawa budowlanego, przepisy te tworzą zarazem specjalny tryb postępowania.

W konkluzji przedstawionych rozważań Trybunał uznał, że władza pozwana, jako organ samorządu wyższego stopnia w stosunku do gminy miasta Buska, nie była kompetentną do rozstrzygania odwołania skarżących, skierowanego przeciw nałożeniu na nich przez Zarząd Miejski zwrotu kosztów pierwszego ułożenia chodników. Wydanie ze strony pozwanej władzy rozstrzygnięcia odwoławczego w sprawie wychodzącej poza zakres jej rzeczowej właściwości, do przestrzegania której jest, według art. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym, z urzędu obowiązana, przedstawia się jako naruszenie form postępowania administracyjnego. Wadliwość ta, uniemożliwiająca poddanie kontroli Trybunału zaskarżonego orzeczenia co do jego strony merytorycznej, połączoną jest ze szkoda skarżących, skutkuje zatem, po myśli art. 84 pkt. 3 cytowanego w sentencji wyroku rozporządzenia, uchylenie tegoż orzeczenia.

Nr 373. Statut o opłatach i dopłatach drogowych, przewidzianych w art. 19 i 23 ust. drog. z 10 grudnia 1920, poz. 32/21 Dz. U., winien zawierać postanowienia co do wprowadzenia i pobierania opłat. Brak w statucie przepisów, dotyczących sposobu poboru opłat, pozbawia władzę podstawy prawnej do poboru tych opłat, przy czym brak ten nie może być zastąpiony ani okólnikiem władzy nadzorczej, ani przepisami wzorowego statutu.

(Wyrok N. T. A. z 12 października 1938, poz. 707/36).

Nakazem płatniczym z dnia 1 sierpnia 1931 r. Wydział Powiatowy w Zamościu wymierzył Ordynacji Zamoyskiej tytułem dopłat drogowych od adiacentów na rok 1931/32 kwotę 447 zł 10 gr, obniżoną następnie pismem z 24 marca 1932 do kwoty 321 zł 97 gr. Wniesionego odwołania nie uwzględnił Wojewoda Lubelski orzeczeniem z dnia 8 września 1932 r. Wyrokiem z 13 maja 1935 r. L. rej. 10276/32 Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie z tego powodu, że ani nakaz płatniczy, ani statut ani zaskarżone orzeczenie nie zawierały tych danych, które mogłyby umożliwić płatnikowi sprawdzenie prawidłowości wymiaru pod względem prawnym i liczbowym. Między innymi Najwyższy Trybunał Administracyjny podkreślił, że statut o poborze specjalnych opłat i dopłat drogowych, uchwalony na posiedzeniu Sejmiku Zamoyskiego w dniu 30 i 31 stycznia 1931 r., który posłużył za podstawę poboru opłat i dopłat drogowych, w części oznaczonej cyfrą II, dotyczącej poboru dopłat — w przeciwieństwie do pozostałych pozycji statutu — nie określa sposobu podziału tej sumy pomiędzy poszczególnych adiacentów i sam przez się nie usprawiedliwia wysokości wymiaru.

W wykonaniu powyższego wyroku Wojewoda Lubelski wydał nową decyzję z dnia 29 listopada 1935 r. Oddalając na ogół odwołanie płatnika, Wojewoda Lubelski obniżył wymiar dopłat do kwoty 308 zł 51 gr, przy czym podał, że ogólna suma dopłat wymieniona w statucie została rozłożona między płatników według zasady, zawartej w p. 8 okólnika Nr 43 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dn. 19 lutego 1927 r. Nr SF. 842/2 i p. II § 2 statutu wzorowego, podanego przez to Ministerstwo.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, N. T. A. rozważył, co następuje:

Według art. 17 p. 4 dekretu o tymczasowej ordynacji powiatowej z 4 lutego 1919 r., poz. 141 Dz. Pr. Państwa Polskiego, do kompetencji Sejmiku Powiatowego należą i uchwałam jego podlegają statuty powiatowe co do prowadzenia i pobierania podatków powiatowych i opłat, dodatków do podatków państwowych i gminnych jako też ustanawianie monopolii. Statut, uchwalony przez Sejmik powiatowy w Zamościu w dniu 30 i 31 stycznia 1931 r., zawiera w art. 2 cz. II postanowienie co do wprowadzenia dopłat drogowych, przy czym określa tylko ich globalną sumę. Natomiast statut ten nie zawiera żadnych postanowień co do pobierania tych opłat, tj. sposobu ich poboru. (Porównaj przepis art. 43 lit. o) ustawy z 23 marca 1933 r. poz. 294 Dz. Ust.). Luka ta, jak wykazują akta, nie została uzupełniona żadną późniejszą uchwałą. W ten sposób statut ten, nie wskazując sposobu poboru dopłat, nie dawał ani władzy wymiarowej podstawy prawnej do wymiaru dopłat poszczególnym płatnikom, ani płatnikom możliwości sprawdzenia legalności i prawidłowości wymiaru. Tak więc zasadniczy cel każdego statutu nie został w konkretnym przypadku osiągnięty.

Wywód zaskarżonego orzeczenia, że wymiar jest legalny, ponieważ dokonany został w sposób, ustalony w p. 8 okólnika Nr 43 z 19 lutego 1927 r. i w p. II § 2 statutu wzorowego, jest całkowicie chybiony. Z jednej strony bowiem okólnik, który zawiera jedynie wewnętrzne zarządzenie władzy wyższego stopnia w stosunku do władzy niższego stopnia, jak to już niejednokrotnie wyjaśnił N. T. A., nie ma sam przez się w sto-

sunku do obywateli mocy obowiązującej, z drugiej strony statut wzorowy, ustalony przez Ministerstwo może nabrać w myśl art. 17 p. 4 dekretu z 4 lutego 1919 r. oraz art. 47 i 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. U., mocy obowiązującej dopiero po jego uchwaleniu przez organ uchwalający związku samorządowego, zaś twierdzeniu przez władzę nadzorczą i należytm ogłoszeniu, sama zaś władza pozwana nie twierdzi, aby to postanowienie statutu wzorowego, na którym się rzekomo przy wymiarze oparla, zostało objęte uchwałą Sejmiku, zatwierdzone i ogłoszone. Wreszcie brak jest jakiegokolwiek dowodu, aby rozkład ogólnej kwoty dodatków był sporządzony przy zastosowaniu postanowień tego wzorowego statutu, tj. w oparciu na przepis art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. i § 19 rozporządzenia Min. Spraw Wewnętrznych z 18 marca 1924 r., poz. 317 Dz. Ust.; ani bowiem akta nie stwierdzają, ani władza pozwana nawet nie twierdzi, by rozkładu dokonał Wydział powiatowy po wysłuchaniu opinii Komisji, wybranej przez Sejmik i składającej się w połowie z grona płatników dopłat.

Gdy więc, jak z powyższego wynika, sporna danina została wymierzona bez należytej podstawy prawnej, Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie uchylił z powodu wadliwego postępowania.

Nr 374. Podatek wyrównawczy, wymierzony w stosunku do podatku gruntowego od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. z 20 marca 1931, poz. 172/31 i 613/33 Dz. U., może być egzekwowany od płatnika tylko w tej części, w jakiej jest on współwłaścicielem tej niepodzielnej nieruchomości.

(Wyrok N. T. A. z 17 października 1938 r. L. rej. 5554/36).

Wydział Powiatowy w Piotrkowie orzeczeniem z dnia 2 października 1936 r. nr IV. 8/14-36 nie uwzględnił odwołania Józefa Przedpeńskiego przeciw egzekucji całego samoistnego podatku wyrównawczego od gruntów na rzecz gminy Łęka za I ratę 1936 r. W odwołaniu twierdził płatnik, iż podatek ten należy egzekwować od niego zgodnie z wnioskiem egzekucyjnym tylko w $\frac{1}{3}$ części, gdyż jest on hipotecznym właścicielem maj. Łęka tylko w $\frac{1}{3}$ części, i Urząd Skarbowy w Piotrkowie egzekwuje od niego podatki skarbowe z tegoż majątku tylko w $\frac{1}{3}$ części. Wspomniane orzeczenie Wydział Powiatowy uzasadnił tym, że wymieniony podatek został wymierzony płatnikowi na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1931, poz. 172 Dz. Ust., i zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933, poz. 613 Dz. Ust., jako współwłaścicielowi niepodzielnego majątku Łęka.

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

Skarga zarzuca, że samoistny podatek wyrównawczy od gruntów na rzecz gminy Łęka winien być od skarżącego egzekwowany tylko w wysokości $\frac{1}{3}$ wymiaru, ponieważ jest on hipotecznym właścicielem maj. Łęka tylko w $\frac{1}{3}$ części. Zarzutowi temu Najwyższy Trybunał Administracyjny nie może odmówić zasadności.

Po myśli art. 5 ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich z dnia 20 marca 1931 w brzmieniu poz. 613/33 Dz. Ust. ogólna suma podatku ulega podziałowi między płatników tego podatku w stosunku do przypadających na każdego z nich podatków, które w myśl art. 1 stanowią podstawę wymiaru, przy czym za podstawę wymiaru tego podatku przyjmuje się w stosunku do płatników państwowego podatku gruntowego należny od nich zasadniczy podatek gruntowy.

Według art. 121 ros. ustawy o podatkach bezpośrednich (Zb. pr. ces. ros. tom V) jednostkami podatku w dworskim podatku gruntowym są majątki z osobną księgą hipoteczną.

Z powyższych zasad i z okoliczności, że zgodnie z powołanym art.

121 ros. ustawy o podatkach bezpośrednich podatek gruntowy został wymierzony od całego majątku Łekawa, nie wynika jeszcze, by skarżący, który bezspornie jest niepodzielnym współwłaścicielem tylko $\frac{1}{3}$ tego majątku, był obowiązany do uiszczenia samoistnego podatku wyrównawczego od całego tego majątku. Uwzględnić bowiem należy, że — w przeciwieństwie do podatku gruntowego — samoistny podatek wyrównawczy nie ma charakteru daniny realnej, lecz jest podatkiem osobistym, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny już w wyroku z dnia 21 kwietnia 1937 r. L. rej. 6898/33 orzekł i uzasadnił. Na motywy tego wyroku powołuje się Najwyższy Trybunał Administracyjny po myśli § 57 swego regulaminu (poz. 968/32 Dz. Ust.). Wprawdzie została powyższa teza w cyt. wyroku ustalona w odniesieniu do samoistnego podatku wyrównawczego pobieranego na zasadzie ustawy z 1 marca 1927, poz. 208 Dz. Ust., jednak ze względu na identyczność miarodajnych dla tej tezy przepisów prawnych znajduje ona zastosowanie również do podatku, pobieranego na zasadzie cyt. wyżej ustawy z 20 marca 1931 r.

Ze względu więc na osobisty charakter wymienionego podatku wyrównawczego nie ma podstawy do zakreślenia zobowiązaniu podatkowemu skarżącego szerszych rozmiarów, niż to wynika ze stosunku jego współwłasności w maj. Łekawa.

Powołany w odpowiedzi na skargę art. 7 ust. 2 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 listopada 1936, poz. 593 Dz. U., nie ma dla omawianego wypadku znaczenia, a to nie tylko z tego powodu, że dekret ten wszedł w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1937 (art. 20), ale też dlatego, że dotyczy on obliczenia oddzielnego dodatku do podatku gruntowego, który to dodatek do podstawy wymiaru samoistnego podatku wyrównawczego nie ma być wliczony (art. 5 cyt. ust. z 20 marca 1931).

Uznając w tym stanie sprawy rozpatrywanie zarzutu wadliwości postępowania za bezprzedmiotowe, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr 375. Przewidziany w § 27 p. 6 rozporządzenia z dnia 3 listopada 1927 r., poz. 913 Dz. U., warunek przeznaczenia z góry placu na potrzeby zakładów przemysłowych i handlowych nie ma na względzie przeznaczenia, przewidzianego przez plan zabudowania (art. 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928, poz. 202 Dz. U.).

(Wyrok N. T. A. z 25 października 1938 r. L. rej. 3157/36. Teza).

Konrad S. zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Komisji Odwoławczej przy Izbie Skarbowej w Grudziądzu z dnia 27 kwietnia 1936 r., którym nie uwzględniono odwołania od wymiaru podatku od placów budowlanych za rok 1935 od posesji, położonej w Toruniu przy ul. Mickiewicza 55.

Rozpoznając powyższą skargę, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Zaskarżone orzeczenie uzasadnione jest tym, że plac nie korzysta ze zwolnienia z p. 6 § 27 rozporządzenia z 3 listopada 1927 r., poz. 913 Dz. Ust., ponieważ nie był z góry przeznaczony na cele przemysłowe lub handlowe, a odwołujący się nie nabył świadectwa przemysłowego ani nie opłaca podatku od obrotu.

Jak wynika z odpowiedzi pozwanej władzy, między stronami jest niesporne, że obiekt opodatkowany jest placem, na którym jest prowadzone przemysłowe ogrodnictwo, oraz, że dla sprawy obojętną jest okoliczność, czy w powyższy sposób plac użytkuje osobiście sam właściciel czy inna osoba.

Tym samym bez znaczenia dla kwestii wolności podatkowej placu, o co właśnie chodzi w sprawie, jest przytoczona w orzeczeniu okoliczność, że skarżący nie nabył świadectwa przemysłowego ani nie opłaca podatku od obrotu. Natomiast sporne jest między stronami, czy plac był stosownie do odnośnego warunku p. 6 § 27 rozporządzenia z 3 listopada 1927 r. poz. 913 Dz. Ust. „przeznaczony z góry“ na potrzeby zakładu przemysłowego. Nietrafnym jest stanowisko pozwanej władzy, któremu dała ona bliższy wyraz w swojej odpowiedzi na skargę, jakoby o „przeznaczeniu“ placu na potrzeby przedsiębiorstwa przemysłowego w sensie p. 6 § 27 rozstrzygało przede wszystkim przeznaczenie, przewidziane w planie zabudowy, a które w danym wypadku, stosownie do pisma Zarządu Miejskiego w Toruniu z 21 listopada 1935 r., przedstawia się jako przeznaczenie na cele wyłącznie mieszkalne.

Plan zabudowania w myśl art. 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r., poz. 202 Dz. Ust. określa wprawdzie przeznaczenie objętych nim obszarów czy to na cele wyłącznie mieszkaniowe, czy na inne, wymienione w tym przepisie, a w szczególności na cele uprawy rolnej, leśnej, ogrodniczej lub podobne, oraz na cele bądź wyłącznie przemysłowe, bądź mieszkaniowe i przemysłowe łącznie. Jednakże należy stwierdzić, że o ile przepisy o podatku od placów budowlanych przyjmują plan zabudowania jako zasadnicze kryterium dla obowiązków podatkowego (art. 24 rozp. Prezydenta R. P. z 22 kwietnia 1927 r. poz. 372 Dz. Ust.), o tyle z drugiej strony przepisy, normujące ulgi podatkowe (wydane na podstawie delegacji, zawartej w art. 25 tegoż rozporządzenia) nawiązują do kryteriów różnego rodzaju. Mianowicie § 27 rozporządzenia z 3 listopada 1927 r., poz. 913 Dz. Ust. (ze zmianą przewidzianą w p. 13 § 1 rozporządzenia z 31 marca 1933 r. poz. 220 Dz. Ust.) uzależnia wolność podatkową od szeregu momentów prawnych lub faktycznych, nie mających nic wspólnego z planem zabudowania, jako to osoba właściciela (p. 1), przeszkody ustawowe do natychmiastowego zabudowania (p. 5), faktyczny charakter użytkowy placu (p. 4) i in. Wobec takiego ujęcia § 27 nie można zatem przyjąć zasadniczego założenia, że skoro warunku on zwolnienie podatkowe przeznaczeniem placu, to (pomimo braku odnośnego zastrzeżenia w jego tekście) ma on na względzie plan zabudowania, a mianowicie przeznaczenie według tego planu. Przeciwnie ta okoliczność, że w wypadkach, gdy wspomniany § 27 rzeczywiście ma na względzie przeznaczenie w rozumieniu planu zabudowania, zostało to wyraźnie w jego tekście skonstatowane jak w p. 3 uznającym za zwolnione od podatku place „przeznaczone zgodnie z prawomocnym planem zabudowania... na potrzeby użyteczności publicznej“, wynika a contrario, że w braku wyraźnego nawiązania do planu j. w. pojęcie „przeznaczenia“ placu nie jest przez § 27 ujmowane pod kątem widzenia planu zabudowania. Taka też sytuacja zachodzi co do p. 6 wymienionego paragrafu, który stanowi, że wolne od podatku są place budowlane „przeznaczone z góry na dziedzince, składy itp. potrzebne dla zakładów przemysłowych i handlowych, oraz w tym charakterze użytkowane i położone w obrębie jednej osady fabrycznej“. Gdy zaś z natury rzeczy przeznaczenie terenów na potrzeby przedsiębiorstwa jest wyrazem zarządzeń względnie czynności osoby tym przedsiębiorstwem kierującej, to jedynie moment takich zarządzeń względnie czynności decyduje o przeznaczeniu placu w sensie rozważanego p. 6.

O ile chodzi o specjalne zastrzeżenie tegoż p. 6, kwalifikujące warunek przeznaczenia placu na potrzeby zakładu przemysłowego w tym sensie, że winien on być na te potrzeby przeznaczony „z góry“ — to należy stwierdzić, że, ponieważ wymiar podatku, jak i zwolnienia od niego, dotyczą okresów jednorocznych, istnienie warunków wymiaru jak i zwolnienia winno być rozważane w granicach jedynie odnośnego okresu, któremu to pogładowi Najwyższy Trybunał Administracyjny dał zresztą już wyraz w wyrokach swoich z dnia 15 czerwca 1934 r. L. rej. 5675/30 w sprawie Towarzystwa Sosnowieckich Fabryk Rur i Żelaza i z dnia

23 września 1936 r. L. rej. 9160/34 w sprawie dr Leona Placzkiewicza. Stosownie do tego kwestia przeznaczenia spornego placu „z góry“ na potrzeby, którym on służy, ogranicza się w niniejszej sprawie do kwestii przeznaczenia go na te cele od początku okresu podatkowego, o który chodzi w sprawie, a więc od początku roku 1935.

Pozwana władza winna więc była rozważyć sprawę zgodnie z wyżej wyliczonymi zasadami, a w szczególności winna była rozpoznać figurujące w sprawie dowody, dotyczące faktycznego przeznaczenia z góry spornego placu na cele przemysłowe, przez osobę wykonywującą odnośny przemysł, ew. w razie potrzeby zarządzić uzupełniające dochodzenie dla wyjaśnienia, czy w sprawie zachodzą warunki zwolnienia podatkowego, o jakich mowa wyżej. W szczególności należy zaznaczyć, w związku z odnośnym zarzutem skargi, że aczkolwiek w sprawie figuruje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie zwolnienia spornego placu od podatku od placów budowlanych, to jednak skoro dotyczy on wymiaru za inny rok (1931), nie posiada on w niniejszym wypadku mocy rzeczy osądzonej, lecz jedynie charakter istotnego dla sprawy dowodu, który władza winna była rozpoznać i z którym winna była się rozprawić, mając jednak wszelką możliwość ew. ponownego wyjaśnienia sprawy w drodze własnych dochodzeń.

Gdy zaś z powodu przyjęcia przez władzę mylnych założeń prawnych, istotne dla sprawy okoliczności nie zostały wyjaśnione, to należało uznać postępowanie w niniejszej sprawie za dotknięte istotną wadliwością postępowania.

Ze względu na tę wadliwość postępowania Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie uchylił.

Nr 376. Do rozpoznania roszczenia, dochodzonego przeciwko związkowi samorządowemu przez osobę prywatną o zwrot kosztów, wyłożonych przez nią na utrzymanie osoby uprawnionej do korzystania z opieki społecznej, powołane są sądy powszechne.

(Orzeczenie Tryb. Kompetenc. z 25 października 1938 r. L. rej. 10/38. Zasada prawna).

K. Franciszka, urodzona w dniu 29 września 1911, córka Jana i Marii z domu S., powiła w szpitalu powszechnym w dniu 1 września 1934 ze stosunku pozamałżeńskiego córkę, która również otrzymała imię Franciszki, i oddała ją we wrześniu 1934 na wychowanie Janinie K. za umówionym wynagrodzeniem po 25 zł miesięcznie, przy czym zapłaciła wynagrodzenie za pierwszy miesiąc. Obecnie miejsce pobytu Franciszki K., matki, nie jest znane. Janina K. zatrzymała dziecko u siebie i w lutym 1937 zwróciła się do zarządu gminy Ślemień, jako gminy przynależności Franciszki K., matki, a tym samym i Franciszki K., córki, o zwrot kosztów utrzymania dziecka za czas od 1 października 1934 do 1 marca 1937 po 25 zł miesięcznie. Gmina pismem z 16 lutego 1937 odmówiła zwrotu, powołując się na to, że Franciszka K. (matka) od przeszło czterech lat w gminie Ślemień nie mieszka, że przeto w myśl art. 9 p. b) ustawy z 16 sierpnia 1923 o opiece społecznej (Dz. U. R. P. Nr 92, poz. 726) utraciła prawo do opieki. Wskutek zarządzonych przez Wydział Powiatowy w Żywcu na prośbę Janiny K. dalszych dochodzeń, gmina Ślemień sprostowała uzasadnienie swej odmowy w ten sposób, iż ustaliła, że ojciec Franciszki K. (matki) wyemigrował przed wojną ze Ślemienia do Ameryki, a matka jej w rok po wyjeździe ojca przeniosła się ze Ślemienia do Żywca wraz z trojgiem dzieci, w czasie, w którym córki Franciszki jeszcze nie miała, tak, że Franciszka K. (matka) nigdy w Ślemieniu nie mieszkała. Wobec tych ustaleń Wydział Powiatowy w Żywcu w orzeczeniu z 4 maja 1937 podzielił odmowne stanowisko gminy.

Rozpoznając odwołanie Janiny K., Urząd Wojewódzki w Krakowie orzeczeniem z 21 marca 1938 uchylił na zasadzie art. 21 powyższej ustawy o opiece społecznej oraz art. 99 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341) orzeczenie Wydziału Powiatowego, jako wydane przez władzę niewłaściwą. Przepisy ustawy o opiece społecznej nie przewidują bowiem, aby osoby i instytucje prywatne mogły na drodze administracyjnej dochodzić od gmin swoich pretensji prywatnych z tytułu wykonywania opieki, zatem Wydział Powiatowy w Żywcu nie był właściwy do rozpatrywania i rozstrzygania skargi Janiny K. na gminę Ślemień o zwrot kosztów utrzymania dziecka, oddanego jej w opiekę przez Franciszkę K.

W toku powyższego postępowania administracyjnego Janina K. wytoczyła w dniu 3 grudnia 1937 przed Sąd Okręgowy w Wadowicach powództwo przeciwko gminie Ślemień o zwrot wydatków na utrzymanie Franciszki K. (córkę) za czas od 1 września 1934 do 1 listopada 1937, które obliczyła na 1150 zł. Sąd Okręgowy postanowieniem z 22 grudnia 1937 I. C. 419/37 odrzucił powództwo z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, Sąd zaś Apelacyjny w Krakowie postanowieniem z 28 marca 1938, II. C. Z. 340/38 nie uwzględnił zażalenia powódki, opartego na przepisach art. 123 k. z., i zatwierdził zaskarżone postanowienie. Sąd Apelacyjny wyszedł z założenia, że ocena, czy w stosunku do pewnej osoby istnieją obowiązki gminy, unormowane w ustawie o opiece społecznej, należy według tej ustawy do władzy administracyjnej tak co do zasady, jak i co do rozmiaru obowiązków. Jeżeli z roszczeniem wobec gminy nie występuje sam uprawniony do opieki, lecz osoba trzecia, która dochodzi zwrotu tego, co bez umowy z gminą wyłożyła na uprawnionego do korzystania z opieki, musi być przede wszystkim zbadana i rozstrzygnięta kwestia, czy zachodziła w ogóle odpowiedzialność gminy wobec osoby, na którą wydatki były czynione. Rozstrzygnięcie zaś o tym nie należy do sądu, lecz do władz administracyjnych. Spór regresowy trzeciej osoby nie da się więc rozstrzygnąć, bo jego założeniem jest obowiązek gminy do dania opieki, a rozstrzygnięcie o tym, czy i w jakich rozmiarach gmina była obowiązanałożyć na dziecko, należy do kompetencji władz administracyjnych, przeto i dla sporu osoby trzeciej o regres sądowna nie jest dopuszczalna, gdyż inaczej sąd wkroczyłby w atribucje władzy administracyjnej do orzekania o tym, czy i w jakich rozmiarach gmina w konkretnym przypadku do opieki jest zobowiązana.

W tym stanie rzeczy Janina K. zwróciła się do Trybunału Kompetencyjnego o rozstrzygnięcie sporu negatywnego, jaki wyłonił się pomiędzy Sądem Apelacyjnym a Urzędem Wojewódzkim w Krakowie.

Trybunał Kompetencyjny zważył co następuje.

Wykonywanie obowiązków, nałożonych w zakresie opieki społecznej ustawą z 16 sierpnia 1923 (Dz. U. R. P. Nr 92, poz. 726) na związki samorządowe, poddane jest tą ustawą jedynie i wyłącznie pod kontrolę i orzecznictwo władz, sprawujących nadzór nad związkami samorządowymi (art. 17 i 18 ustawy). Osoba, roszcząca sobie prawo do opieki społecznej, lub ustawowy zastępca tej osoby może w razie odmowy przez związek samorządowy świadczeń, dochodzonych z tytułu opieki społecznej, zwrócić się o ochronę prawną tylko do władz nadzorczych tegoż związku, nie zaś do władz sądowych. Również roszczenia o zwrot świadczeń wyłożonych z tytułu opieki społecznej przez związek samorządowy w zastępstwie innego związku samorządowego, niemniej roszczenia związków samorządowych przeciwko skarbowi państwa z tytułu sprawowania opieki społecznej mogą być rozpoznawane i rozstrzygane tylko przez władze administracyjne (art. 21 tejże ustawy). Natomiast ustawa o opiece społecznej nie normuje stosunku pomiędzy związkiem samorządowym, obowiązującym do świadczeń z tytułu opieki społecznej, a osobą trzecią, wyręczającą związek samorządowy w świadczeniach z tytułu opieki społecznej wobec osoby, ustawą tą do żądania świadczeń tego rodzaju

uprawnionej. Ustawa powyższa nie normuje także sposobu ochrony prawnej tej osoby trzeciej i ani ta ustawa, ani żadna inna nie przewiduje dochodzenia roszczeń tych osób w drodze administracyjnej. Prawo dochodzenia w tym trybie zwrotu wydatków poniesionych na sprawowanie opieki może być nadane rozporządzeniem Ministra Opieki Społecznej jedynie stowarzyszeniom, związkom, instytucjom i zakładom, których cele należą do zakresu opieki społecznej (art. 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927, Dz. U. R. P. Nr 40, poz. 354).

Roszczenia pomienionych osób trzecich, nie objęte normami prawa publicznego, należą w istocie rzeczy do zakresu prawa prywatnego. Chodzi tu bowiem może o zwrot wydatków, które osoba trzecia wyłożyła na ubogiego, a które ponieśćby musiał związek samorządowy na spełnienie obowiązków, ciążących na nim z mocy ustawy o opiece społecznej. Wprawdzie przy rozstrzyganiu tego rodzaju roszczeń wyłoni się jako zagadnienie wstępne pytanie, czy i w jakim zakresie osoba, na którąłożła wydatki osoba trzecia, uprawniona była do korzystania ze świadczeń danego związku samorządowego z tytułu opieki społecznej, atoli k. p. c. nie wyłącza bynajmniej sądów powszechnych bezwarunkowo od rozważań zagadnień prawa administracyjnego, wyłaniających się jako kwestie wstępne przy rozstrzyganiu o żądaniach powoda. Art. 197 § 1 p. 3) k. p. c., nie nakładając na sąd obowiązku samoistnego rozstrzygania kwestii wstępnych z prawa administracyjnego, pozostawia jednak rozważaniu sądu, czy ma kwestię z prawa administracyjnego, wyłaniającą się jako zagadnienie wstępne, rozstrzygnąć sam, czy też zawiesić postępowanie i wycekeć wydania uprzednio orzeczenia przez władzę administracyjną. W żadnym razie k. p. c. nie zwalnia sądu powszechnego od obowiązku rozpoznania istoty sprawy i wydania orzeczenia wówczas, gdy wchodzi w grę wstępne zagadnienie prawa administracyjnego.

Orzeczenie władzy sądowej nie będzie w tym przypadku wkroczeniem w zakres działania władzy administracyjnej, gdyż nie będzie ono skuteczne na rzecz osoby, chcącej korzystać z opieki społecznej, lecz tylko na rzecz osoby trzeciej, nie objętej ustawą o opiece społecznej a łożącej swe środki pieniężne w zastępstwie związku samorządowego. W świetle przepisów art. 197 § 1 p. 3) k. p. c. przyjęta przez sądy w danym przypadku niedopuszczalność drogi sądowej nie może się więc ostać.

Nr 377. Władza 2-giej instancji, orzekająca o wymiarze podatku wyrównawczego, której pierwotne orzeczenie zostało uchylone wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, obowiązana jest w myśl art. 93 rozp. Prez. Rz. z 22 marca 1928 r., poz. 341 Dz. U., i art. 89 ust. 1 rozp. Prez. Rz. z 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. U., wydać nową decyzję, rozstrzygającą sprawę merytorycznie, nie ma zaś prawa kasowania decyzji 1-ej instancji z poleceniem wydania nowych nakazów. Wydane w tym trybie nakazy są pod względem formalnym nowymi samoistnymi nakazami płatniczymi, przeciwko którym przysługuje płatnikowi prawo oddzielnego odwołania.

(Wyrok N. T. A. z 7 listopada 1938 r. L. rej. 3475/36).

Wyrokami z 28 stycznia 1931 r. L. rej. 488/29 i 4 stycznia 1933 L. rej. 8193/30 Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił jako niezgodne z ustawą orzeczenie Wydziału Powiatowego w Janowie Lubelskim z dnia 21 listopada 1928 L: 1730 w przedmiocie wymiaru podatku wyrównawczego dla M. Z. za r. 1926 oraz za rok 1930/1931. Niezgodności z ustawą dopatrzył się Najwyższy Trybunał Administracyjny odnośnie roku 1926 w braku ustawowego uprawnienia gmin wiejskich na obszarze b. za-

boru rosyjskiego do pobierania podatku wyrównawczego na pokrycie deficytu budżetowego z roku 1926, a odnośnie roku 1930/1931 w braku ważnego statutu podatkowego uchwalonego i zatwierdzonego po wejściu w życie ustawy z 20 marca 1931 Dz. U. poz. 172.

Wydział Powiatowy przesłał odpis wyroku z 28 stycznia 1931 r. L. rej. 488/29 w sprawie uchylenia wymiaru podatku gmin. wyrównawczego 1926/27 Urzędowi gminnemu do wiadomości i wykonania, a zarząd gminy wydał w dniu 18 lipca 1935 dwa „nakazy płatnicze“, wymierzając M. Z. na zasadzie art. 43 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. U., podatek wyrównawczy za r. 1927 oraz za rok 1930/31 w obydwóch wypadkach ze wskazaniem na ustawę z 10 marca 1931, poz. 172 Dz. U., jako podstawę prawną wymiaru.

W odwołaniu zarzucił płatnik przedawnienie prawa wymiaru i poboru podatku wyrównawczego za rok 1927 i rok 1930/31.

Wydział Powiatowy nie uwzględnił odwołania orzeczeniem z 16 czerwca 1936, ponieważ powołany w odwołaniu przepis art. 59 p. 4 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. poz. 884/1932) dotyczy wypadków pominięcia płatnika przy wymiarze daniny, zaś w wypadkach kwestionowanych nie było pominięcia, gdyż wymiaru dokonano we właściwym czasie i nakazy przesłano płatnikowi za r. 1926/27 w dniu 26 listopada 1927, zaś za r. 1930/31 w dniu 30 lipca 1930 r.; kwestionowane nakazy płatnicze stanowią — według wywodów orzeczenia — tylko uzupełnienie podstawy prawnej, jako sprostowanie doręczonych we właściwym czasie nakazów płatniczych, uchylonych przez Najwyższy Trybunał Administracyjny wyrokami L. rej. 488/29 i L. rej. 8193/30 wskutek mylnego interpretowania odnośnych przepisów. Również nie zaszedł — według orzeczenia — wypadek przedawnienia z art. 59 p. 5 ustawy, ponieważ płatnik „był wzywany do zapłaty należności za pomocą doręczonych nakazów a następnie w toku korespondencji urzędowej z r. 1933, ustnych upomnieniach tudzież wreszcie przez nałożenie przymusowej egzekucji skarbowej“, odwołanej na prośbę Ordynacji z 24 marca 1933 nr 6843; wreszcie oparła się władza pozwana na przepisie art. 8 ustawy z 20 marca 1931, który najwyraźniej przyznaje prawo poboru podatku wyrównawczego na pokrycie niedoboru w budżecie gminy za r. 1930/1931; wobec czego nakaz płatniczy gminy za r. 1930/1931 jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Skarga kasacyjna zarzuca, że z uchyleniem nakazu płatniczego stosownie do orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego (wyrok z 7 września 1935 L. rej. 10278) związane są skutki umorzenia postępowania wymiarowego, za czym dopiero przez wydanie nowych nakazów płatniczych wszczęto ponownie postępowanie wymiarowe, lecz prawo to uległo, zdaniem skarżącego, przedawnieniu z mocy postanowień p. p. 4 i 5 art. 59 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. poz. 884 z 1932 r.).

Skarżący kwestionuje też prawo władzy wymiarowej I-ej instancji do „zastępczego“ prostowania decyzji wymiarowej, zaskarżonej do II-ej instancji, ponieważ w myśl wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 25 marca 1935 r. L. rej. 6886/32 władza odwoławcza, rozpatrując sprawę na skutek odwołania, obowiązana jest wydać decyzje merytoryczną, załatwiającą sprawę, będącą przedmiotem sporu, w całości, natomiast wydanie przez władzę odwoławczą decyzji kasacyjnej, uchylającej decyzje pierwszej instancji i nakazującej teje ponowne rozpatrzenie sprawy, jest niezgodne z przepisami art. 92 — 94 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał orzeczenia za zgodne z prawem.

Wyrokiem L. rej. 488/29 i 8193/30 Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił z powodu niezgodności z prawem orzeczenie odwoławcze Wydziału Powiatowego, natomiast nie orzekał i z uwagi na przepis art. 3 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym Dz. U.,

poz. 806 z 1932 r. nie mógł orzekać o prawnej stronie nakazów płatniczych, wydanych przez władzę I instancji. Skutkiem kasacji orzeczeń władzy II instancji orzeczenia te przestały istnieć, czyli sprawy wróciły do stanu, w jakim się znajdowały przed załatwieniem odwołania, za czym na władzy odwoławczej ciążyły obowiązki, przewidziane w art. 93 i 94 prawa o postępowaniu administracyjnym, poz. 341/28 Dz. U. Ani te artykuły, ani żaden inny przepis prawa o postępowaniu administracyjnym nie przewiduje prawa kasacji w postępowaniu administracyjnym, co też stwierdził Najwyższy Trybunał Administracyjny w tezie do wyroku z 25 marca 1935 L. rej. 6886/32, orzekłszy, że władza odwoławcza obowiązana jest wydać decyzję rozstrzygającą sprawę merytorycznie, nie ma zaś prawa ograniczyć się do kasowania decyzji I instancji i przekazywania tejże sprawy do ponownego rozstrzygnięcia. Co prawda, ani akta nie wykazują, ani też skarga nie twierdzi, że pierwotne nakazy zapłaty zostały formalnie uchylone.

Niezależnie od tych przepisów i ich wykładni zupełnie wyraźnie zobowiązuje art. 89 ust. 1 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym władzę, której orzeczenie zostało uchylone przez Trybunał, do wydania nowego orzeczenia w tej sprawie i to w ciągu miesiąca od dnia doręczenia jej wypisu wyroku, a według następnego ustępu władza ta w danej sprawie jest związana zapatrzywaniem zawartymi w uzasadnieniu wyroku.

W świetle tych przepisów zatem „ponowne“ nakazy płatnicze z 18 grudnia 1935, nie pochodzące od władzy, której orzeczenia zostały uchylone wyrokami Najwyższego Trybunału Administracyjnego, nie są orzeczeniami, załatwiającymi merytorycznie odwołania przeciw pierwotnym nakazom płatniczym, lecz pod względem formalnym są to nowe samoistne nakazy płatnicze, nakładające na skarżącego daniny za lata 1927 i 1930/31, niezwiązane z poprzednimi nakazami, których uchylenia w postępowaniu administracyjnym, jak już zaznaczono, akty administracyjne zresztą nawet nie ujawniają. Skarżącemu przysługiwało zatem prawo oddzielnego odwołania, które mu zresztą zastrzegły odpowiednie klauzule rekursowe tychże nakazów. Władza pozwana zatem wyszła z błędnego założenia, jeśli rozstrzygając odwołanie, wniesione przeciw tym nowym nakazom płatniczym, uznała je za nakazy „uzupełnione“ i zastępujące orzeczenie odwoławcze władzy II instancji na odwołanie, skierowane przeciw pierwotnym nakazom płatniczym.

Władza dopuściła się zatem błędnej oceny prawnej akt administracyjnych (nakazów płatniczych).

Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł przeto uchylenie za skarżonego orzeczenia z powodu wadliwego postępowania w myśl art. 84 p. 3 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

W tym stanie rzeczy uznał Trybunał rozpatrywanie zarzutu przedawnienia za przedwczesne.

Nr 378. Tylko lokale, wchodzące w skład przedsiębiorstwa hotelowego, mogą podlegać opodatkowaniu na podstawie art. 7 ust. 4 lit. b ustawy z 11 sierpnia 1923, poz. 884/32 Dz. U.

(Wyrok N. T. A. z 17 października 1938. L. rej. 401/36).

Nakazem płatniczym z 20 sierpnia 1935 r. nr Ks. bier. 418, Zarząd Miejski w Krynicy - Zdroju, ustalając czynsz za lokal, zajmowany przez Władysława Ch. w „Domu Zdrojowym“ na kwotę 3.600 zł rocznie, wymierzył mu na podstawie § 2 statutu o poborze podatku hotelowego, zatwierdzonego przez Tymczasowy Zarząd Powiatu w Nowym Sączu w dniu 7 sierpnia 1928 r., oraz art. 7 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. U., podatek hotelowy od tego lokalu za rok 1935 w kwocie 180 zł.

Odwolania od tego wymiaru, w którym płatnik zarzucił, że opodatkowany lokal, jako zajęty na sklep galanteryjny, podatkowi hotelowemu nie podlega, nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Nowym Sączu orzeczeniem z 26 listopada 1935 r.

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

Według art. 7 ust. 4 lit. b ustawy z 11 sierpnia 1923 r. gminy miejskie i wiejskie mogą pobierać podatek za zajmowanie lokali lub ich części w hotelach, pensjonatach, pokojach umeblowanych, gospodach, zajazdach, lub domach noclegowych, tzw. podatek hotelowy.

Według ustępu 5 tegoż artykułu podatek hotelowy obciąża osoby, korzystające z lokali lub ich części. Do ściągania podatku tego obowiązany jest właściciel przedsiębiorstwa hotelowego, który odpowiada za wpływ podatku.

Z treści tych przepisów niewątpliwie wynika, (co zresztą uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w szeregu wyroków, a między innymi z dnia 21 kwietnia 1937 r. L. rej. 6842/33), że podatek hotelowy pobiera się za zajmowanie lokali w wyszczególnionych zakładach, prowadzonych jako przedsiębiorstwo hotelowe.

Przez przedsiębiorstwo hotelowe w powszechnym znaczeniu tego wyrazu rozumieć należy przedsiębiorstwo, trudniące się odnajmowaniem pokoiów gościom na krótkotrwały w zasadzie pobyt; w skład tego przedsiębiorstwa wchodzi lokala odpowiednio do swego przeznaczenia przygotowane, a więc umeblowane i zaopatrzone w pościel, jak również ubikacje pomocnicze, jak łazienki, ustępy itp. Obsługę pokoju wykonywa specjalna służba przedsiębiorstwa. Pokoje tego rodzaju przedsiębiorstwa są bądź całkowicie umeblowane (hotele, pensjonaty, pokoje umeblowane) lub posiadające co najmniej urządzenia noclegowe (zajazdy, domy noclegowe). Goście mogą zajmować bądź cały lokal, naprzykład pokój lub kilkupokojowy apartament, bądź jego część, np. wspólną izbę w zajazdach lub domach noclegowych.

Na gruncie takiego pojęcia przedsiębiorstwa hotelowego stoją również niektóre przepisy prawne. Widocznym to jest, na przykład, z rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z 1 lipca 1935 r. w sprawie przepisów sanitarnych dla hoteli, pokoiów umeblowanych i pensjonatów, poz. 352 Dz. U., które zawiera nie tylko przepisy, dotyczące warunków, jakim odpowiadać winny pokoje, ale również przepisy, dotyczące służby hotelowej, bielizny zakładowej, jej przechowywania, zmiany itp.

Przedsiębiorstwo hotelowe rozumie w ten sam sposób również przepis Części II działu A, rozdział X taryfy, stanowiącej załącznik do art. 23 ustawy z 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym, poz. 550 Dz. U., według którego kategoria, do której są zaliczone hotele, pokoje umeblowane, zajazdy, gospody i domy noclegowe, jest zależna od ilości posiadanych do wynajęcia pokoiów (numerów).

Z powyższego wynika, że tylko lokale, należące do przedsiębiorstwa hotelowego, a więc odpowiadające wyżej wymienionym warunkom, mogą stanowić przedmiot opodatkowania podatkiem hotelowym, wszelkie zaś inne lokale, choćby znajdowały się w budynku, „przeznaczonym na prowadzenie przedsiębiorstwa hotelowego“, wbrew wywodom zaskarżonego orzeczenia, podatkowi temu nie podlegają.

Wbrew jednak samej istocie podatku hotelowego, wbrew wyżej wyłożonym rozważaniom, władza pozwana in concreto zatwierdziła wymiar podatku hotelowego od lokalu, zajętego na sklep z wyrobami galanteryjnymi, tylko dla tego, że znajduje się on w budynku hotelowym Domu Zdrojowego, jakkolwiek ten lokal sklepowy nie ma i mieć nie może żadnej łączności z przedsiębiorstwem hotelowym.

Z powyższych powodów N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr 379. Jeżeli wskutek zmiany podstawy wymiarowej przez obniżenie dochodu nastąpi zmiana dotychczasowego wymiaru państwowego podatku dochodowego, płatnik na podstawie § 36 ust. 3 i § 37 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. Ust. pr. str. 152) ma prawo żądać uchylenia przez zarząd gminy dokonanego już wymiaru dodatku komunalnego, pobieranego samodzielnie przez gminy, i dostosowania wymiaru tego podatku do nowego wymiaru państwowego podatku dochodowego, a żądanie takie musi być traktowane na równi ze sprzeciwami z § 69 wspomnianej ustawy.

(Wyrok N. T. A. z dnia 22 listopada 1938 r. L. rej. 4541/36. Teza).

Dnia 24 sierpnia 1929 r. zmarł ś. p. Kazimierz S., właściciel fabryki pod firmą Kazimierz S. w Pleszewie. Spadek po nim objęły w dniu 25 sierpnia 1929 r. na mocy testamentu jego córki Maria M. i Stefania W. w równych częściach.

Dnia 3 listopada 1930 r. Zarząd Miejski w Pleszewie wymierzył spadkobierczyniom dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego na rok 1930 w wysokości 5.337 zł 35 gr, pouczając je o prawie wniesienia przeciwko temu wymiarowi w ciągu 4 tygodni sprzeciwu do Zarządu Miejskiego. Z prawa tego spadkobierczynie nie skorzystały.

W dniu 19 września 1934 r. zapadł wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego (L. rej. 4019/31), mocą którego z powodu wadliwości postępowania uchylone zostało orzeczenie Komisji Odwoławczej przy Izbie Skarbowej w Poznaniu z 18 marca 1931 r., ponieważ orzeczenie to utrzymało w mocy wymiar państwowego podatku dochodowego na rok 1930, dokonany masie spadkowej jako takiej mimo, że spadkobiercy spadek objęli.

Wówczas powódki zwróciły się 7 grudnia 1934 r. do pozwanego z żądaniem zwrotu sum wpłaconych na poczet dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego na rok 1930, twierdząc, że we wspomnianym wyroku Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał wymiar państwowego podatku dochodowego za niesłuszny, wobec czego wyrok ten dotyczy również dodatku komunalnego.

W odpowiedzi na to pismo pozwany pismem z 17 stycznia 1935 r. zawiadomił powódki, że w wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego nie orzeczono obniżenia lub uchylenia ustalonego dochodu, od którego nastąpił wymiar podatku państwowego, wobec czego Zarząd nie ma też podstaw do uchylenia swego wymiaru dodatku komunalnego i zwrotu wpłaconych sum. Wymiar dodatku komunalnego opiera się na ustalonym dochodzie i do czasu uchylenia lub obniżenia dochodu przy nowym wymiarze państwowego podatku dochodowego dokonany wymiar dodatku komunalnego pozostaje w mocy w tej samej wysokości.

W dalszej korespondencji, która się wywiązała, powódki zawiadomiły pozwanego, że państwowy podatek dochodowy został im zwrócony i obstawiały przy swoim stanowisku, że należy im się zwrot zapłaconego dodatku komunalnego, pozwany Zarząd Miejski zaś wyjaśniał, że dodatek komunalny został słusznie pobrany. Zapytany wreszcie przez powódki, czy wyjaśnienia te należy uważać za odmowną decyzję, i proszony o ewentualne podanie środka prawnego od takiej decyzji, pozwany odpowiedział pismami z 31 sierpnia 1935 r. i z 17 września 1935 r., że poprzednie jego pisma mają tylko charakter wyjaśnień, a nie decyzji, do wydania której nie ma podstaw, oraz, że okoliczność, iż władza skarbową zwróciła pobrany państwowy podatek dochodowy, nie ma wpływu na dodatek komunalny. Odnośnie zaś zapytania o środki prawne pozwany

odesłał powódki do karty wymiarowej dodatku komunalnego z 3 listopada 1930 r., w której środki te były podane.

W dniu 11 września 1935 r. powódki wniosły przeciwko pozwanemu skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, żądając uchylenia decyzji z 31 sierpnia 1935 r. a także nakazu płatniczego z 3 listopada 1930 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę wyrokiem z 26 czerwca 1936 r. oddalił, podnosząc w uzasadnieniu, że powódki nie wniosły przeciwko nakazowi płatniczemu z 3 listopada 1930 r. sprzeciwu w myśl § 69 ustawy o daninach komunalnych (Zb. Ust. pr. str. 152 z 1893 r.), wobec czego wymiar dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego urosł w moc prawną. Jeżeli zaś powódki w skardze swej mają na myśli zwrot niesłusznie pobranego dodatku komunalnego, to jakkolwiek Wojewódzki Sąd Administracyjny uważa się w zasadzie za właściwy do rozstrzygania takich spraw, jednak w danym przypadku nie może rozpatrywać kwestii zwrotu zapłaconego przez powódki dodatku komunalnego, ponieważ wymiar urosł już w moc prawną. Jeżeli zaś powódki przez zacepienie pism pozwanego z 31 sierpnia i 17 września 1935 r. chcą stworzyć taką sytuację prawną, jakoby pozwany wskutek sprzeciwu powódek rozpatrzył kwestię, czy sporny dodatek komunalny mu się należy, a tym samym milcząc przywrócił sprawę do stanu pierwotnego, Wojewódzki Sąd Administracyjny odmawia słuszności takim motywom, ponieważ ani pisma powódek, na które wspomniane pisma pozwanego były tylko odpowiedzią, nie miały charakteru sprzeciwów podatkowych, ani też pisma pozwanego nie noszą cech decyzji podatkowych, zaskarżonych w postępowaniu sporno-administracyjnym.

Na wyrok ten powódki wniosły rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodząc, że gdy po zapadnięciu wspomnianego wyżej wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 19 września 1934 r. zwróciły się 7 grudnia 1934 r. do pozwanego z żądaniem zwrotu zapłaconego dodatku komunalnego, pozwany pismo to potraktował jako sprzeciw podatkowy i decyzją z 14 stycznia 1935 r. zobowiązał się do obniżenia względnie całkowitego uchylenia wymiaru dodatku komunalnego zależnie od obniżenia względnie uchylenia ustalonego dochodu przez władze skarbowe. Z chwilą więc zawiadomienia pozwanego dnia 30 sierpnia 1935 r. o tym, że władze skarbowe uchyliły dochód i wymiar państwowego podatku dochodowego, a podatek ten zwróciły, pozwany obowiązany był zobowiązanie swe wykonać i uchylić swój nakaz płatniczy z 3 listopada 1930 r. Pismo więc pozwanego z 31 sierpnia 1935 r., które Wojewódzki Sąd Administracyjny określił jako wyjaśnienia, jest w rzeczywistości decyzją, odmawiającą uchylenia nakazu płatniczego.

Powódki dalej zarzucają, że Wojewódzki Sąd Administracyjny pominął przepis § 36 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. Ust. pr. str. 152), a także nie uwzględnił przepisu § 69 ust. 3 tejże ustawy, według którego sprzeciwy skierowane przeciwko podstawie, przyjętej do wymiaru państwowego podatku dochodowego, są przy dodatkach komunalnych niedopuszczalne. Sprzeciw taki, nawet gdyby był dopuszczalny, nie miałby praktycznego znaczenia, ponieważ nie pozwany, lecz władze skarbowe decydują o zmianie ustalonego dochodu, będącego podstawą wymiaru.

Dalej powódki zarzucają, że Wojewódzki Sąd Administracyjny niesłusznie uznał swoją właściwość do rozstrzygania o zwrocie niesłusznie pobranego dodatku komunalnego, powołując się przy tym na wyrok Trybunału Kompetencyjnego z 22 lutego 1934 r. L. rej. 7/33, na art. 48 i 50 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. poz. 454 z 1936 r.), § 70 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. Ust. pr. str. 152) i art. 1 rozporządzenia b. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 21 lutego 1920 r. (Dz. Urzęd. Ministerstwa b. Dzieln. Pr. poz. 81). Skarga powódek do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczyła uchylenia nakazu płatniczego z 3 listopada 1930 r., a nie

zwrotu niesłusznie pobranego dodatku komunalnego. Zwrot taki zarządza władza administracyjna a mianowicie izba wojewódzka, co wynika z przepisów art. 95 i 96 ustawy o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. Ust. poz. 86 z 1928 r.) oraz art. 48 i 50 ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych. Przytoczony w wyroku art. 1 rozporz. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 21 lutego 1921 r. uchylony został przez art. 97 wspomnianej ustawy o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

Polemizując z wywodami powódek, pozwany wnosi o oddalenie rewizji.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważył, co następuje:

Wyrokiem z 19 września 1934 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił orzeczenie Komisji Odwoławczej przy Izbie Skarbowej w Poznaniu z 18 marca 1931 r., dopatrując się wadliwości postępowania w tym, że podatek dochodowy za rok 1930 wymierzono masie spadkowej jako takiej, a nie dwom spadkobierczyniom — obecnym powódkom — mimo, że objęły one spadek. Zgodnie przeto z art. 89 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. Ust. poz. 806 z 1932 r.) władza skarbową obowiązana była dokonać nowego wymiaru państwowego podatku dochodowego w stosunku do każdej z powódek oddzielnie.

W myśl art. 53 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. poz. 454 z 1936 r.) w b. Dzielnicy Pruskiej obowiązują w kwestii zależności samodzielnych podatków komunalnych od analogicznych podatków państwowych dotychczasowe przepisy.

Według § 36 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. Ust. pr. str. 152) podwyższenie lub obniżenie państwowego podatku dochodowego pociąga za sobą odpowiednią zmianę dodatku komunalnego. Przepis ten w myśl § 37 ust. 3 ma analogiczne zastosowanie także do samoistnych komunalnych podatków dochodowych.

A ponieważ według ust. 3 § 69 tej ustawy sprzeciwy, skierowane przeciwko stawkom państwowego podatku dochodowego (§ 36) a przy samoistnych podatkach komunalnych (§ 37) przeciwko wysokości dochodu, ustalonego dla celów państwowego podatku dochodowego, są niedopuszczalne, przyjąć należy, że analogia, o której mowa w § 37 ust. 3, sprowadza się do tego, że podwyższenie lub obniżenie dochodu podatkowego, ustalonego dla celów podatku państwowego, pociąga za sobą automatycznie zmianę samoistnego komunalnego podatku dochodowego.

Jeżeli przeto wskutek zmiany podstawy wymiarowej przez obniżenie dochodu nastąpi zmiana dotychczasowego wymiaru państwowego podatku dochodowego, wówczas władza komunalna ma ustawowy obowiązek poddać rewizji swój wymiar dodatku komunalnego i dostosować go do zmienionego dochodu podatkowego. Jeżeli zaś władza komunalna obowiązku tego nie dopełni z własnej inicjatywy, podatnik ma prawo żądać, by go dopełniła. Żądanie takie, opierające się na tym, że pierwotnie słuszny wymiar dodatku komunalnego stał się niezgodny z przepisami § 36 ust. 3 i § 37 ust. 3 przez to, że władza skarbową przy nowym wymiarze podatku państwowego przyjęła inną podstawę wymiarową, musi być traktowane na równi ze sprzeciwem z art. 69. Nietrafnie więc Sąd I instancji to żądanie potraktował, jako sprzeciw przeciwko wymiarowi z 3 listopada 1930 r. i oddalił go z powołaniem się na prawomocność wymiaru.

W tym stanie rzeczy należało uchylić zacepiony wyrok Sądu I instancji. A ponieważ sprawa nie jest dojrzałą do rozstrzygnięcia, gdyż w aktach sprawy nie znajduje się nowy wymiar państwowego podatku dochodowego za rok 1930, ustalający dochód podatkowy powódek na ten rok, należało w myśl § 99 ustawy o ogólnym zarządzie kraju przekazać sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpatrzenia.

Nr 380. Poczynając od okresu budżetowego 1936/37 wymiar świadczeń drogowych w naturze winien być oparty na przepisach ustawy z 26 marca 1935 o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. U., nie zaś na przepisach ustawy drogowej z 10 grudnia 1920, poz. 32/21 Dz. U.

(Wyrok N. T. A. z 6 grudnia 1938 r., L. rej. 5319/37).

Nakazem z 7 maja 1937 r. Zarząd miejski miasta Łap wezwał Dyрекcję Okręgową Kolei Państwowych w Wilnie do dostarczenia w celach naprawy drogi gminnej w Łapach w okresie od 1 maja do 1 czerwca 1937 r. dniówek furmanek jednokonných 48, parokonných 30 i robocizny pieszej 352½ lub do uiszczenia w zamian tych świadczeń ekwiwalentu pieniężnego w kwocie 1154 zł 75 gr.

Odwołania od tego wymiaru nie uwzględnił Wydział powiatowy w Wysokiem Mazowieckiem orzeczeniem z 13 sierpnia 1937 r.

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

Jak wykazuje statut o świadczeniach drogowych w naturze, uchwalony przez Radę Miejską m. Łap w dn. 12 stycznia 1937 r., oraz zaskarżone orzeczenie, sporny wymiar świadczeń w naturze został dokonany dla skarżącej Dyrekcji na rok 1937/38 i w oparciu na przepisach art. 19, 20, 29, 30 i 31 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publ., poz. 32/1921 Dz. Ust.

Lecz przepisy art. 29 — 33 ustawy z 10 grudnia 1920, dotyczące świadczeń drogowych w naturze na cele budowy i utrzymania dróg gminnych, zostały w myśl postanowień art. 2 p. 1 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 26 marca 1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. Ust., uchylone z dniem 17 czerwca 1935 r. Jedynie wymiary świadczeń drogowych w naturze, dokonane na rok 1935/36 na podstawie ustawy z 10 grudnia 1920, w myśl postanowień § 11 rozporządzenia Min. Spraw Wewn. z 24 czerwca 1936, poz. 377 Dz. Ust., pozostały w mocy, o ile mieściły się w ogólnej ilości świadczeń, dozwolonej ustawą z 26 marca 1935 r.

Gdy więc władza pozwana oparła sporny wymiar na przepisach ustawy, które w okresie wymiarowym już nie obowiązywały, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr 381. Obowiązek zwrotu płatnikowi dodatku komunalnego do podatku dochodowego różnicy pomiędzy odsetkami za zwłokę, pobranymi od pierwotnego wymiaru, a odsetkami, należnymi od nowego wymiaru, opiera się na przepisie § 36 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152).

(Wyrok N. T. A. z 13 grudnia 1938 r. L. rej. 175/37).

Orzeczeniem wymiarowym z dnia 28 lutego 1934 r. pozwany wymierzył powódce dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego na rok 1933 w wysokości 4.595,02 zł, przyjmując za podstawę dochód, ustalony przez Izbę Skarbową w kwocie 91.900,40 zł.

W dniu 9 października 1935 r. zapłaciła powódka wymierzony dodatek komunalny wraz z 6% odsetkami za zwłokę od dnia 7 marca 1934 r. do 9 października 1935 r. w wysokości 436,53 zł.

Na odwołanie powódki przeciwko państwowemu podatkowi dochodowemu decyzyją Ministerstwa Skarbu z dnia 28 lutego 1936 r. dochód powódki ustalony został na 19.194,40 zł. Dodatek komunalny od tej kwoty

wynosi przeto 767,78 zł, zaś 6% odsetki za zwłokę od tej sumy za czas od 7 marca 1934 r. do 9 października 1935 r. 73,19 zł, razem więc 840,97 zł.

Ponieważ powódka zapłaciła dnia 9 października 1935 r. tytułem odsetek za zwłokę 436,53 zł, zaś odsetki te, obliczone od nowego wymiaru dodatku komunalnego wynoszą 73,19 zł, zatem różnica w odsetkach za zwłokę wynosi 363,34 zł.

Powódka wniosła o zwrot tej różnicy, pozwany jednak uchwałą z dnia 2 lipca 1936 r. odmówił temu żądaniu.

Przeciwko tej uchwale powódka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który wyrokiem z 28 września 1936 r. skargę oddalił, ponieważ pozwany uprawniony był do pobrania w swoim czasie odsetek za zwłokę, nie ma zaś przepisu, któryby ustanawiał dla pozwanego obowiązek zwrotu pobranych odsetek w razie uchylenia lub obniżenia wymiaru.

Na wyrok ten powódka wniosła rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodząc, że obowiązek zwrotu nadpłaconego dodatku komunalnego obejmuje również obowiązek zwrotu nadpłaconych odsetek za zwłokę i dlatego specjalny przepis w tym kierunku jest zbędny.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl § 36 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152) obniżenie państwowego podatku dochodowego pociąga za sobą odpowiednie obniżenie dodatku komunalnego. Jeżeli przeto wskutek zmiany podstawy wymiarowej przez obniżenie dochodu nastąpi obniżenie dotychczasowego wymiaru państwowego podatku dochodowego, musi również nastąpić odpowiednie obniżenie dodatku komunalnego i to z ważnością od dnia pierwotnego wymiaru. Pierwotny bowiem wymiar tego dodatku, na razie słuszny, stał się później niesłuszny i niezgodny z przepisem wspomnianego § 36 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych przez to, że władza skarbową przyjęła inną podstawę wymiaru, którą wobec tego przyjąć musi również władza komunalna. Na tej niezgodności z ustawą pierwotnego wymiaru opiera się też obowiązek władzy komunalnej zwrócenia płatnikowi nadpłaconej sumy wymierzonego mu dodatku komunalnego, którego to obowiązku pozwany nie kwestionuje i już dopełnił. Ponieważ pierwotny wymiar dodatku komunalnego zastąpiony został przez pozwanego zgodnie z przepisami § 36 ust. 3 nowym wymiarem, przeto tylko od tego nowego, a nie od pierwotnego już uchylonego, a więc nieistniejącego wymiaru mogą być przez pozwanego pobrane odsetki za zwłokę. Wojewódzki Sąd Administracyjny mylnie przyjął, jakoby dla zwrotu nadpłaconych odsetek za zwłokę potrzebny był specjalny przepis ustawy. Obowiązek zwrotu płatnikowi różnicy pomiędzy odsetkami za zwłokę, pobranymi od pierwotnego wymiaru, a odsetkami, należnymi od nowego wymiaru, opiera się na tych samych podstawach prawnych co obowiązek zwrotu różnicy pomiędzy pierwotnym a nowym wymiarem dodatku komunalnego tj. na § 36 ust. 3 ustawy o daninach komunalnych.

Z tych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zażępiiony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Uznając zaś sprawę za dojrzałą do osądzenia, Najwyższy Trybunał Administracyjny zasądził pozwanego na zwrot powódce 363,34 zł różnicy pomiędzy odsetkami za zwłokę, pobranymi przez pozwanego od pierwszego wymiaru dodatku komunalnego za czas od 7 marca 1934 r. do 9 października 1935 r. w wysokości 436,53 zł, a odsetkami, które należą się pozwanemu za ten czas od drugiego wymiaru w wysokości 73,19 zł.

Nr 382. Okoliczność, że gmina m. Lwowa pobiera opłaty za używanie stoiska na targowicy, nie wpływa na zmianę aktu administracyjnego nadania stoiska, opartego na przepisach ustawy przemysłowej z 20 grudnia 1859 r., Nr 227 Dz. Ust. P.,

i innych, na stosunek prywatno-prawny najmu między gminą i przedsiębiorcą.

(Wyrok S. N. z 16 sierpnia 1938 r. C. II. 3085/37).

Żadna z przywiedzionych podstaw zaskarżenia z art. 426 k. p. c. nie zachodzi.

Założenie skargi kasacyjnej, jakoby między powodem a pozwaną gminą m. Lwowa zaistniał stosunek prawny o dwojakim charakterze, tj publiczno-prawny, o ile pozwana jako władza przemysłowa I instancji nadała powodowi uprawnienia przemysłowe, oraz prywatno-prawny, o ile pobierała opłaty za używanie miejsca na stoisko przez powoda — nie znajduje uzasadnienia w stanie faktycznym sprawy i w powołanych w zaskarżonym wyroku przepisach prawnych.

Powyższe rozdwojenie charakteru stosunku prawnego nie jest w przypadku dopuszczalne, skoro z ustaleń wynika, że nadanie stoiska było przesłanką nadania koncesji przemysłowej i że wobec tego jedno i drugie jest jednolitym i jednostronnym aktem administracyjnym pozwanej, opartym na przepisach ustawy przemysłowej z 20 grudnia 1859 r. Nr 227 Dz. U. P., dalej ustawy targowej, zatwierdzonej dekretem Namiestnictwa we Lwowie z 29 maja 1861 r. Nr 61290/860 i statutu pozwanej gminy.

Omawiane w skardze kasacyjnej konsekwencje z rzekomego zaistnienia między stronami prywatno-prawnego stosunku najmu odnośnie do spornego stoiska targowego są oczywiście chybione, skoro, jak już wyżej zaznaczono, nadanie stoiska jest jednostronnym w oparciu o powołane przepisy aktem prawnym pozwanej jako władzy przemysłowej i nadzorującej targowiska miejskie a zarazem uprawnionej do pobierania opłat na zasadzie ustawy z 11 sierpnia 1923, poz. 747 Dz. Ust., i rozp. wykon. z 18 marca 1924, poz. 317 Dz. Ust. W tym stanie rzeczy o odpowiedzialności pozwanej za rzekomą szkodę, wyrządzoną powodowi usunięciem straganu na podobieństwo jednostronnego zerwania stosunku najmu, nie może być mowy, skoro usunięcie straganu nie było bezprawiem.

Zastosowanie w przypadku przepisów ustawy austriackiej z 20 grudnia 1859, należy uznać za trafne — ile że dotyczące przepisy, normujące uprawnienia pozwanej jako władzy przemysłowej i nadzorującej targowiska, nie zostały uchylone art. 198 ust. 2 prawa przemysłowego z 7 czerwca 1927, poz. 468 Dz. Ust., gdyż nie ma w nich sprzeczności z przepisami prawa przemysłowego (art. 63 — 68 tego prawa).

Zarzut skargi kasacyjnej, jakoby pozwana nie miała uprawnień policji targowej na placu Unii Brzeskiej, gdzie powód miał stoisko, z tego powodu, że na placu tym odbywał się targ stale, a nie okresowo, jak przewiduje prawo przemysłowe z r. 1927, jest bezpodstawne, gdyż wspomniane prawo uprawnień pozwanej Gminy w tym zakresie, wynikających z dotychczasowych przepisów, wcale nie uchyliło, a z przepisów art. 63 i 64 prawa przemysłowego wynika, że do gminy należy ustalenie miejsca i czasu dokonywania obrotu towarowego na targowiskach przez nią wyznaczonych.

Okoliczność zatem, czy obrót towarowy na rzeczonym placu Unii Brzeskiej odbywał się codziennie, jest obojętną i pominięcie jej badania nie może stanowić pogwałcenia przepisów postępowania, podobnie jak nie stanowi wady postępowania pominięcie dowodu na wysokość szkody, skoro pozwana za rzekomą szkodę prawnie nie odpowiada.

Z tych zasad, gdy żadna z podstaw zaskarżenia nie została wykazana, skarga kasacyjna ulega oddaleniu (art. 436 k. p. c.).

KRONIKA

1. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

GMINNY PODATEK WYRÓWNAWCZY.

Gminny podatek wyrównawczy w naszym systemie finansów komunalnych ciągle jest traktowany jako danina tymczasowa, wobec tego, że z reguły ustawodawca zezwala na jego pobór tylko na określony okres czasu. Właśnie z dniem 31 marca 1939 r. wygasa prawo poboru tego podatku, oparte na ustawie z dn. 27.II.1937 r. (Dz. U. R. P. Nr 16, poz. 104). W przewidywaniu wniesienia przez Rząd projektu ustawy o przedłużeniu prawa poboru podatku wyrównawczego na dalszy okres, Związek Powiatów przesłał do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych memoriał z dn. 28.X. 1938 r., w którym wysunął postulat niektórych zmian w dotychczasowych zasadach poboru podatku wyrównawczego.

„1. Rząd Rzeczypospolitej zapowiedział zasadniczą reformę finansów komunalnych, która ma być przygotowana i zrealizowana w ciągu trzech lat. Reforma ta — należy się spodziewać — oprze na innych podstawach skarbowość samorządu ziemskiego, przede wszystkim gmin wiejskich, szczególnie źle usytuowanych w systemie finansów komunalnych tak pod względem zasięgu i wydajności źródeł dochodowych, jak i konstrukcji poszczególnych danin. Reforma ta, zdaniem naszym, powinna także objąć gminny podatek wyrównawczy, którego zasady są słusznie krytykowane tak z punktu widzenia teoretyczno - skarbowego, jak i gospodarczego.

Nie wydaje nam się celowym zasadnicze reformowanie podatku wyrównawczego oddzielnie, uprzedzając reformę całego systemu finansów komunalnych. Ponieważ z drugiej strony dochody gmin wiejskich z podatku wyrównawczego stanowią podstawę ich budżetów, zdaniem naszym podatek ten powinien być utrzymany w dotychczasowej wysokości i w dotychczasowej zasadniczej swej konstrukcji aż do czasu zrealizowania zapowiedzianej reformy finansów komunalnych.

Wypowiadając się przeciwko zasadniczym zmianom w podatku wyrównawczym, uważamy jednak, że przedłużenie prawa jego poboru jest okazją do wprowadzenia pewnych poprawek podyktowanych bądź ostatnio dokonaną zmianą pewnych przepisów o podatkach państwowych, bądź zbyt jaskrawymi wypadkami niedostosowania konstrukcji podatku wyrównawczego do struktury gospodarczej terenu.

2. Z dniem 1 stycznia 1940 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 25 kwietnia 1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (D. U. R. P. Nr 34, poz. 293). Dotychczasowe świadectwa przemysłowe wykupione będą jeszcze tylko na rok 1939 (art. 15 ust. (1) ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o podatku obrotowym (D. U. R. P. Nr 34, poz. 292). Ponieważ ogólna suma podatku wyrównawczego podlega podziałowi pomiędzy poszczególnych płatników tego podatku w stosunku do danego podatku państwowego (gruntowego, od nieruchomości i przemysłowego w formie świadectw przemysłowych), jaki przypada na każdego płatnika w czasie, w którym niedobór był tym podatkiem pokrywany (por. wyrok. N. T. A. z dnia 16 grudnia 1935 r. L. rej. 8487/33), dotychczasowe świadectwa przemysłowe mogą być podstawą rozkładu podatku wyrównawczego do roku budżetowego 1939/40. Ponieważ przedłużenie poboru podatku wyrównawczego będzie prawdopodobnie przeprowadzone przynajmniej na okres dwóch lat budżetowych, a to w związku z trzyletnim okresem, zapowiedzianym dla zasadniczej reformy finansów komunalnych, dotychczasowa podstawa rozkładu podatku wyrównawczego uległaby zmianie w roku budżetowym 1940/41.

Zagadnienie to poruszamy dlatego, że nasuwające się jako najprostsze rozwiązanie przyjęcie za podstawę rozkładu podatku wyrównawczego wprowadzonych z dniem 1.I.1940 r. opłat rejestracyjnych byłoby, naszym zdaniem, krzywdzące pozostałe dwie grupy kontrahentów podatku wyrównawczego, mianowicie płatników państwowego podatku gruntowego i od nieruchomości.

Opłaty rejestracyjne wprowadzone zostały ustawą z dnia 25 kwietnia 1938 r., w związku ze zniesieniem świadectw przemysłowych jako podatku państwowego. Mają one mianowicie zastąpić dotychczasowe dodatki do ceny świadectw przemysłowych, pobierane na rzecz związków samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i szkół zawodowych. Dodatki te mogły dotychczas wynosić łącznie 70% ceny świadectw przemysłowych (30% na rzecz samorządu terytorialnego, 15% na rzecz samorządu gospodarczego i 25% na rzecz szkół zawodowych). Gdyby zatem przyjąć nawet, że dochody z nowowprowadzonych opłat rejestracyjnych odpowiadałyby ściśle łącznym dochodom z 70%-owego dodatku do ceny świadectw przemysłowych, to i tak przyjęcie tych opłat za podstawę rozkładu podatku wyrównawczego zwiększyłoby ciężar pozostałych dwóch grup płatników tego podatku w miarę jak większym był udział sumy ceny świadectw przemysłowych w ogólnej sumie trzech podatków, stanowiących podstawę rozkładu podatku wyrównawczego.

Niezależnie jednak od tego odmienna konstrukcja taryfy opłat rejestracyjnych w porównaniu z taryfą dotychczasowych świadectw przemysłowych zmniejsza w pewnym, bliżej nie dającym się określić stopniu, podstawę wymiaru podatku wyrównawczego, zwłaszcza w gminach bardziej uprzemysłowionych. Taryfa opłat rejestracyjnych jest bowiem mniej zróżnicowana i prostsza od taryfy świadectw przemysłowych.

Te dwa czynniki, zdaniem naszym, wykluczają możliwość przyjęcia nowowprowadzonych opłat rejestracyjnych za podstawę rozkładu podatku wyrównawczego, tym bardziej, że podobnie jak i dotychczasowe świadec-

stwa przemysłowe opłaty te nie są w żadnym razie miarą zdolności płatniczej odnośnych przedsiębiorstw i zajęć. Inaczej bowiem bez żadnej głębszej racji, a tylko na skutek reperkusyj reformy podatku państwowego ciężar gminnego podatku wyrównawczego zostałby jeszcze bardziej przesunięty na własność gruntową i budynkową, gdy tendencja winna być raczej odwrotna, właśnie z racji na charakter świadectw przemysłowych, a także nowowprowadzonych kart rejestracyjnych“.

Związek Powiatów zaproponował przyjęcie za podstawę rozkładu podatku wyrównawczego przynajmniej podwójnej ceny karty rejestracyjnej. Bliższa analiza wykazała, że i ten sposób nie rozwiązuje zupełnie zagadnienia ze względu na strukturę taryfy świadectw przemysłowych (por. artykuł S. M. p. t. „Konieczna poprawka do podatku wyrównawczego“, „Samorząd“ Nr 2 z 1939 r. Dlatego stanowisko pierwotne należało następnie zmienić w poszukiwaniu innego lepszego rozwiązania.

„3. Konstrukcja podatku wyrównawczego jest czysto mechaniczna, obliczona na rolniczy charakter gmin wiejskich. Zbudowany jest on w ten sposób, że im uboższa gospodarczo gmina, czego m. in. wyrazem są stawki państwowego podatku gruntowego, tym wyższe stosunkowo obciążenie podatkiem wyrównawczym. W gminach uprzemysłowionych stosunkowo znaczenie podatku wyrównawczego maleje, ponieważ maksymalna suma tego podatku powstała z pomnożenia ha opodatkowanych przez 2, 1,5, 0,50 lub 0,25 rozkłada się na większą ogólną sumę państwowych podatków bezpośrednich, będących podstawą wymiaru podatku wyrównawczego, w związku z poważnymi kwotami podatku przemysłowego i od nieruchomości. W ten sposób obciążenie podatkiem wyrównawczym poszczególnego płatnika spada w miarę zróżniczkowania się struktury gospodarczej gminy przez uprzemysłowienie.

Ilustruje to zagadnienie sytuacja 5 gmin uprzemysłowionych pow. będzińskiego. Maksymalny wymiar podatku wyrównawczego w tych gminach o obszarze 18.600 ha wynosi zł 41.850 (18600 · 2,25). Obciążenie to rozkłada się na następujące kategorie płatników:

a) gruntowego	zł 32.800
b) od nieruchomości	„ 137.000
c) ceny świadectw przemysłowych	„ 90.800
razem podstawa wymiaru	zł 260.600

Średni iloraz wymiarowy wynosi zatem 0,16. Tymczasem w sąsiedniej gminie rolniczej, przy zbliżonych stawkach podatku gruntowego, iloraz ten wzrasta do 1,12.

Sytuacja finansowa gmin uprzemysłowionych jest specjalnie ciężka. Posiadają one bardzo poważne obowiązki w zakresie opieki społecznej, zdrowotności publicznej, szkolnictwa, którym przy zasadniczo wadliwej strukturze finansów nie są w stanie podolać. Z reguły są przeto gminami deficytowymi. Sytuację ich pogorszyło zwolnienie od opodatkowania podatkiem od nieruchomości maszyn i urządzeń technicznych budynku fabrycznego w związku z dekretem z dnia 14.I.1936 r. o podatku od nieruchomości

(Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 14) z ograniczeniem dodatku komunalnego do tego podatku do 7% podstawy wymiaru.

Za gminy uprzemysłowione możnaby uznać te gminy, w których na podstawie wymiaru podatku wyrównawczego (łączna suma trzech podatków państwowych) składają się przynajmniej w 50%: podatek od nieruchomości oraz przemysłowy w formie świadczeń przemysłowych. W takich gminach górna granica podatku wyrównawczego powinna być określona stosunkiem procentowym do trzech państwowych podatków bezpośrednich. Stosunek ten wyprowadzałoby się przez obliczenie sumy podatku wyrównawczego w sposób dotychczasowy, tzn. z zastosowaniem wskazanych w ustawie mnożników i znalezienie stosunku procentowego tej sumy do sumy państwowego podatku gruntowego. Stosunek ten obowiązywałby automatycznie jako procentowa granica obciążenia podatkiem wyrównawczym zarówno gruntu, jak i przemysłu i handlu oraz nieruchomości.

Oczywiście ten sposób ustalania łącznego ciężaru podatku wyrównawczego jest także w dużym stopniu mechaniczny. Podniósłby on w pewnym stopniu obciążenie wszystkich trzech grup płatników, równocześnie jednak przystosowałby konstrukcję podatku wyrównawczego do potrzeb nielicznych, a uprzemysłowionych gmin wiejskich.

4. O ile nie będzie można generalnie uchylić przywilejów podatkowych duchowieństwa w b. dzielnicy pruskiej, opartych na rozporządzeniu królewskim z dnia 23 września 1867 r. (Zb. ust. pr. str. 1648), należałoby, zdaniem naszym, ze względu na znaczenie, jakie posiada obecnie w woj. zachodnich podatek wyrównawczy, uchylić zwolnienie duchownych od bezpośrednich danin komunalnych przynajmniej na razie w zakresie tego podatku. Są to przywileje, nieznane w tych rozmiarach w innych dzielnicach Polski, a wobec znacznych obszarów gruntów kościelnych — bardzo dotkliwe dla finansów gmin wiejskich“.

ZAGADNIENIE PRZEPISÓW PRAWNYCH O PRZEDSIĘBIORSTWACH SAMORZĄDOWYCH.

Rząd przygotował projekt przepisów o przedsiębiorstwach samorządowych, który ma być przedmiotem prac izb ustawodawczych w czasie sesji zwyczajnej izb ustawodawczych.

Projekt ten, był uprzednio przesłany centralnym zrzeszeniom samorządowym do zaopiniowania.

Związek Miast Polskich, który w tym zakresie posiada własny projekt (por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 1 i 2 z 1938 r., str. 173), opowiadając się za potrzebą unormowania tej sprawy w celu zapewnienia przedsiębiorstwom samorządowym sprawności i ciągłości działania oraz ich rozwoju dla zaspakajania potrzeb ludności i warsztatów gospodarczych, równocześnie wysunął wątpliwości co do celowości normowania całokształtu zagadnienia przedsiębiorstw samorządowych przez specjalną ustawę i co do tego, czy w ogóle nadszedł już odpowiedni czas dla ustawowego unormowania tego fragmentu gospodarki samorządowej.

Stanowisko Związku Miast zostało sprecyzowane w memoriale z dn. 18.XI.1938 r.

„Prowadzenie przedsiębiorstw przez związki samorządowe jest podstawową ich funkcją gospodarczą, wywołaną koniecznością zaspakajania potrzeb ludności, a w obecnych warunkach także jednym ze sposobów zdobywania środków na wykonywanie przez związki samorządowe innych zadań publicznych.

Te dwie cechy, a każda z nich w większym, lub mniejszym stopniu, są właściwe wszystkim niemal przedsiębiorstwom samorządowym.

W tym stanie rzeczy zagadnienie przedsiębiorstw nie może być traktowane jako zagadnienie, istniejące niezależnie od gospodarki związków samorządowych i przeto wymagające uregulowania przez specjalną ustawę w oderwaniu od przepisów ustawowych, regulujących ustrój samorządu i jego finanse.

Inaczej mówiąc, sprawa przedsiębiorstw samorządowych powinna być uregulowana nie przez specjalną ustawę, a przez nowelizację wspomnianych przepisów ustawowych i przepisów o zasadach budżetowania.

Oderwanie się od tych ogólnych przepisów łatwo może doprowadzić do niesłusznego ograniczenia przewidzianych w nich kompetencji organów samorządowych, co właśnie ma miejsce w projekcie ustawy, opracowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Z projektu tego wynika np., że wbrew ogólnej zasadzie, wyrażonej w ustawie samorządowej z r. 1933, o ustalaniu przez magistrat planu wykonania budżetu i sposobu wykonania uchwał rady miejskiej o wznoszeniu budowli, w stosunku do przedsiębiorstw o wszystkim tym decydować mają ich kierownicy.

Gdy się weźmie pod uwagę, że budżety przedsiębiorstw mogą nieraz znacznie przewyższać budżety administracyjne, ograniczenie w tych sprawach kompetencji kolegiального zarządu miejskiego i pozostawienie ich do decyzji kierownika przedsiębiorstwa bez żadnego nawet udziału w tej decyzji przełożonego gminy, staje się oczywiście niesłuszne i ze stanowiska interesu publicznego zasadniczo niepożądane.

Próba unormowania zagadnienia przedsiębiorstw samorządowych przez specjalną ustawę, doprowadziła, jak to wynika z projektu Ministerstwa, do tego, że organa ustrojowe związku samorządowego określa się jako organa przedsiębiorstwa, z czego wynikałoby, że przedsiębiorstwo samorządowe stawia się narówni z jego właścicielem — związkiem samorządowym.

Konsekwencją koncepcji uregulowania sprawy przedsiębiorstw samorządowych przez specjalną ustawę stało się w projekcie Ministerstwa skreślenie w ustawie samorządowej z r. 1933 tego wszystkiego, co reguluje kompetencje organów samorządowych w sprawie przedsiębiorstw. Trudno to uznać za słuszne, a poza tym z tego właśnie powodu powstać mogą przy stosowaniu prawa różne wątpliwości.

Skoro specjalna ustawa ma regulować całokształt zagadnienia przedsiębiorstw samorządowych, skoro w projekcie przewiduje się m. in. za twierdzenie przez władze nadzorcze niektórych uchwał rady miejskiej

w sprawie przedsiębiorstw, powstaje, naszym zdaniem, uzasadniona wątpliwość, czy przepisy ustawy samorządowej z r. 1933 o nadzorze państwowym, a więc np. przepisy art. 66 o unieważnianiu i zawieszaniu uchwał organów samorządowych będą, czy nie będą mieć zastosowania do przedsiębiorstw samorządowych.

Pozwalamy sobie teraz wyrazić pogląd, że należyte unormowanie tej sprawy może być naprawde skuteczne tylko wtedy, gdy uprzednio, albo równocześnie unormowany zostanie całokształt zagadnienia gospodarki samorządu, a w szczególności zagadnienia finansów samorządowych.

Przecież znaczenie przedsiębiorstw samorządowych, jako źródła dochodów związków samorządowych, wzrasta coraz bardziej i niejako automatycznie w miarę zmniejszania się innych dochodów tych związków, a w szczególności wpływów z podatków, i maleje w miarę poprawy ogólnej sytuacji finansowej samorządu.

Zmiany tej ogólnej sytuacji finansowej wywierają z natury rzeczy swój wpływ na stopień korzystania przez związki samorządowe z dochodów ich przedsiębiorstw na zaspokojenie ogólnych potrzeb.

W okresie pomyślnej ogólnej sytuacji finansowej związki samorządowe kładą szczególny nacisk na udostępnienie swych przedsiębiorstw jak najszerszej warstwie ludności i to m. in. przez politykę opłat oraz zapewnienie przedsiębiorstwom niezbędnych środków dla ich działania i rozwoju.

Z chwilą pogorszenia się ogólnej sytuacji finansowej związki samorządowe zmuszone są dążyć do zwiększenia stopnia czerpania z dochodów przedsiębiorstw na wykonywanie innych rozległych swych zadań publicznych.

Jest zrozumiałe, że w okresie szczególnie dużych trudności finansowych, który to okres związki samorządowe mają, zdaje się, prawo traktować zawsze jako okres przejściowy, związki te w niektórych przypadkach zmuszone są odstępować nawet od zasad racjonalnego dysponowania dochodami swych przedsiębiorstw, aby nie zaniedbać innych — nieraz pilniejszych i ważniejszych nawet — obowiązków wobec ludności.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w art. 28 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych według jego pierwotnego brzmienia, ustawodawca dał wyraz troski o to, aby przez ustalanie przez związki samorządowe zbyt niskich opłat za korzystanie z przedsiębiorstw nie stały się te przedsiębiorstwa ciężarem związków samorządowych ze szkodą dla innych dziedzin ich gospodarki. Ustawodawca upoważnił mianowicie władze nadzorcze do żądania podwyższania przez związki samorządowe opłat za korzystanie z przedsiębiorstw, o ile niskie opłaty nie wytrzymują kalkulacji. Przepis ten obowiązywał aż do końca roku 1935.

Z tego już wynika, że punkt ciężkości unormowania finansowej strony zagadnienia przedsiębiorstw samorządowych sprowadza się właściwie do przywrócenia takiej ogólnej sytuacji finansowej związków samorządowych, jaka miała miejsce po wydaniu wspomnianej ustawy z r. 1923 i że przeto co najmniej przedwczesne jest obecnie unormowanie sprawy przedsiębiorstw samorządowych przez ustawę, a w szczególności normowanie finansowej strony tego zagadnienia.

Nie wytrzyma więc, naszym zdaniem, próby życia zasadniczo może słuszne, ale zbyt sztywne ujęcie jednej z dziedzin gospodarki związków samorządowych, jaką są przedsiębiorstwa, bez jednoczesnego usunięcia tych trudności, jakie mają związki samorządowe przy wykonywaniu innych obowiązków, a przede wszystkim obowiązków, wyraźnie określonych w ustawach.

W każdym jednak razie należałoby, naszym zdaniem, podejść do tej sprawy z dużą ostrożnością i uczynić ustawę w jak największym stopniu elastyczną.

Abstrahując od formy, w jakiej Ministerstwo zamierza unormować sprawę przedsiębiorstw samorządowych (specjalna ustawa), pozwalamy sobie zwrócić uwagę, iż projektowane przepisy nie są właśnie dostatecznie elastyczne.

Projekt nie bierze również w dostatecznym stopniu pod uwagę istniejących trudności finansowych w związkach samorządowych i do tego stopnia usamodzielnia przedsiębiorstwa samorządowe, iż do całkowitej samodzielności brak im jest tylko własnej osobowości prawnej, jak to właśnie stwierdza Ministerstwo w uzasadnieniu swego projektu.

Zbyt daleko idące usamodzielnienie przedsiębiorstw samorządowych nie tylko może wyrzucić ujemne skutki na finanse poszczególnych związków samorządowych, lecz niesłusznie ogranicza kompetencje organów ustrojowych związków samorządowych, o czym wspomnieliśmy już poprzednio.

Przez przyjęcie w projekcie zasady, iż kierownikowi przedsiębiorstwa zastrzega się kompetencje, niezastrzeżone dla organów ustrojowych związku samorządowego i niewymienienia wyraźnie kompetencji przełożonego gminy, powstaje nieokreślony zupełnie stosunek kierownika przedsiębiorstwa do przełożonego gminy, który przecież odpowiada za całość kształt gospodarki samorządu.

Nie wystarczy, naszym zdaniem, ogólny przepis, iż przełożony gminy jest przełożonym służbowym kierownika przedsiębiorstwa i że ma go kontrolować, zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę zamierzone przekazanie kolegialnemu zarządowi związku (magistratowi) angażowania i zwalniania kierownika przedsiębiorstwa i to nawet bez zastrzeżenia, że tylko przełożonemu gminy przysługuje prawo zgłaszania kandydatów.

Niejednokrotnie mieliśmy już sposobność zwracać uwagę na istniejący przerost nadzoru nad samorządem i niesłuszne ograniczanie przez to samodzielności poczynić organów samorządowych.

Omawiany projekt ustawy zmierza do dalszego jeszcze zwiększenia ingerencji władz nadzorczych.

Możnaby uznać za słuszne dążenie do ostrożności przy zakładaniu nowych przedsiębiorstw samorządowych i w związku z tym nawet zastrzeżenie władzom nadzorczym prawa zatwierdzania odnośnych uchwał organów samorządowych.

Możnaby to uznać za bardziej słuszne, niż zatwierdzanie niektórych innych uchwał, zastrzeżone już obecnie władzom nadzorczym.

Natomiast trudno uznać konieczność zatwierdzania przez władze nad-

zoreze np. statutów wszystkich przedsiębiorstw samorządowych zarówno nowopowstających, jak i już istniejących. Stałoby się to mogło, naszym zdaniem, niepotrzebnym obciążeniem władz nadzorczych nowymi licznymi czynnościami; w praktyce wywołałoby to mogło dużo zamieszania i przezwlec sprawę unormowania działalności przedsiębiorstw samorządowych na podstawie nowych statutów.

Opierając się na powyższych wywodach, Związek Miast proponuje „zaniechanie na razie normowania sprawy przedsiębiorstw samorządowych przez ustawę, a w każdym razie przez specjalną ustawę, a natomiast o spowodowanie zmian tych obowiązujących już przepisów, które utrudniają gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych i ujemnie wpływają na całokształt gospodarki związków samorządowych, a mianowicie:

1) zwolnienie przedsiębiorstw samorządowych od państwowego podatku od nieruchomości, od którego przedsiębiorstwa te wolne były do roku 1936,

2) odpowiednią zmianę art. 28 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z r. 1923, który daje władzom nadzorczym nieczym nieograniczone prawo żądania zmiany wysokości opłat za korzystanie z przedsiębiorstw w każdym czasie, a więc nawet w czasie wykonywania budżetu, zatwierdzonego przez te władze,

3) unormowanie sprawy ściągania opłat za korzystanie z przedsiębiorstw,

4) umożliwienie poboru opłat za wodę i kanalizację na podstawie zwykłej uchwały organu stanowiącego związku samorządowego, a nie w formie przepisów miejscowych, co ze względu na przewlekłą procedurę utrudnia obecnie wprowadzanie tych opłat i naraża związki samorządowe na dotkliwe straty.

Zanim przyjdzie czas na należyte unormowanie sprawy przedsiębiorstw samorządowych przez ustawę, byłoby zdaniem Związku Miast celowe udzielenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych związkom samorządowym i ich władzom nadzorczym odpowiednich zaleceń względnie instrukcji, która mogłaby usunąć pewne niewłaściwości, jakie się zdarzają zwłaszcza w zakresie zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw przez te związki samorządowe, których sytuacja finansowa jest szczególnie trudna. Jako drugą alternatywę, w razie gdyby Ministerstwo uznało za niedostateczne wydanie instrukcji, Związek Miast proponował częściowe unormowanie zagadnienia w formie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych opartego na upoważnieniu ustawowym, a mianowicie na art. 32 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.X.1934 r. w brzmieniu dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.XI.1935 r. (Dz. U. Nr 82, poz. 506). „Rozporządzenie takie bowiem łatwiej jest dostosować do zmiennych potrzeb życia“.

Wreszcie w ostatecznym wypadku w razie nie uznania argumentów przeciw normowaniu obecnie sprawy przedsiębiorstw samorządowych przez ustawę za dostatecznie przekonujące, Związek Miast prosił przynajmniej o odroczenie na pewien czas wnoszenia projektu do Sejmu i umożliwienie mu przedstawienia w konkretnej formie propozycji odnoszących się nawet do szczegółów projektu ustawy.

ZAGADNIENIE ORGANIZACJI ROLNICTWA I AKCJI POPIERANIA ROLNICTWA.

Zagadnienie organizacji rolnictwa i form popierania rolnictwa przez Państwo i samorząd właściwie nigdy nie przestawało być aktualnym; w mniejszym lub większym stopniu było ono stale przedmiotem obrad i prac organizacyj rolniczych, społeczno - gospodarczych i zrzeseń samorządu terytorialnego, a także przedmiotem żywej wymiany myśli w prasie ogólnej i fachowej.

Szczególnie intensywne zainteresowanie tym zagadnieniem przypada na ostatnie dwa lata, w szczególności rok 1938. W r. 1937 komisja gospodarcza *Centralnego Związku Młodej Wsi* opracowała projekt organizacji rolnictwa, ogłoszony w czasopiśmie „Przodownik Wiejski” Nr 12 z 1937 r. Duży rezonans w opinii publicznej wywołał projekt dr. A. Wojtysiaka, b. dyrektora Centralnego Towarzystwa Kółek i Organizacji Rolniczych, ogłoszony w Nr. 6/7 czasopisma „Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze” z 1938 r., pt. „Problem zracjonalizowania organizacji rolnictwa w Polsce”. Rada Naczelna *Obozu Zjednoczenia Narodowego*, na posiedzeniu swym w dniach 11 — 13 lipca 1938 r., uchwaliła na podstawie prac komisji rolnej obszernie tezy programowe w sprawach wsi i rolnictwa, wśród których znajdują się także tezy o organizacji rolnictwa (poza tym tezy zasadnicze, społeczno - gospodarcze, o strukturze agrarnej oraz o kulturze, oświacie ogólnej i wiedzy fachowej). Tezy O. Z. N. w sprawie organizacji rolnictwa, będące w znacznej mierze recepcją projektów, sformułowanych przez dr. A. Wojtysiaka w cytowanej wyżej pracy, przedstawiają się następująco:

„1. Dzisiejsza organizacja rolnictwa wykazuje następujące główne wady:

1) pomieszanie kompetencji samorządu rolniczego z organizacjami dobrowolnymi, co nie tylko zaciera moment odpowiedzialności za wyniki pracy, ale i nie pozwala na swobodny i pełny rozwój tych obu form organizacji; 2) nadmierne rozproszkowanie organizacji rolniczych, które zachowały jeszcze w wielu wypadkach charakter dzielnicowy. Prowadzi to do marnotrawstwa energii społecznej i środków finansowych; 3) zbyt nikły odsetek rolników zrzeszonych w organizacjach, co uniemożliwia wszelkie szersze oddziaływanie na podniesienie rolnictwa; 4) wprowadzenie elementów partyjnych do całego szeregu organizacji rolniczych, co w wysokim stopniu utrudnia pracę społeczno - gospodarczą na wsi.

2. Dotkliwe braki w obecnej organizacji rolnictwa oraz konieczność jego intensywnego i planowego rozwoju ze względu na potrzeby społeczne, gospodarcze i obronne Polski, wymagają jak najrychlejszego wprowadzenia racjonalnej organizacji rolnictwa.

3. Racjonalna organizacja rolnictwa powinna się opierać: 1) na samorządzie rolniczym i 2) na dobrowolnych organizacjach rolniczych.

4. Samorząd rolniczy obejmuje osoby należące do zawodu rolniczego. Kwalifikacje tych osób będą osobno określone.

5. Samorząd rolniczy obejmuje: 1) na szczeblu centrali — Związek

Izb Rolniczych, 2) szczeblu województwa — wojew. izbę roln., 3) na szczeblu powiatu — powiatową izbę roln., 4) na szczeblu gminy — gminną radę rolniczą.

6. Samorząd rolniczy ma za zadanie: 1) przygotować dla gospodarstwa wiejskiego warunki wszechstronnego rozwoju, scharmonizowanego z ogólnym planem gospodarczym państwa, 2) wykonywać czynności poruczone mu przez władze państwowe, 3) opiniować ustawy, rozporządzenia i zasadnicze posunięcia władz państwowych w zakresie polityki rolnej, 4) współdziałać z władzami państwowymi, samorządowymi i wojskowymi w zaspakajaniu potrzeb ogólnopństwowych i obronnych, związanych z wytwórczością rolniczą, 5) współdziałać z dobrowolnymi organizacjami rolniczymi nad podnoszeniem kultury rolniczej i nad rozwojem organizacji handlowej rolnictwa, 6) zbierać i opracowywać wszelkie materiały i dane, dotyczące się stosunków rolniczych, 7) reprezentować i bronić interesów rolnictwa.

7. Przygotowanie dla gospodarstwa wiejskiego warunków wszechstronnego rozwoju, zharmonizowanego z ogólnym planem gospodarczym państwa wymaga przede wszystkim: 1) opracowywania i wykonywania okresowych planów wytwórczości przetwórczej i obrotu w zakresie gospodarstwa wiejskiego, 2) podnoszenie kultury rolniczej oraz szkolenie i doszkalanie fachowców w zakresie wytwórczości, przetwórczości i obrotu artykułami rolniczymi, 3) podnoszenie jakości wytworów gospodarstwa wiejskiego, 4) zorganizowanie ochrony przed szkodnikami wytwórczości roślinnej i zwierzęcej.

8. W zakresie planowania działalności gospodarstwa wiejskiego:

1) Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych: a) ustala ogólne kierunki rozwoju wytwórczości, przetwórczości i obrotu w zakresie gospodarstwa wiejskiego; b) zatwierdza ogólne plany opracowane przez Związek Izb Rolniczych oraz szczegółowe plany, opracowane przez wojewódzkie izby rolnicze, przedstawione przez Związek Izb Rolniczych.

2) Związek Izb Rolniczych opracowuje na podstawie wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych ogólne plany rozwoju wytwórczości, przetwórczości i obrotu w zakresie gospodarstwa wiejskiego.

3) Wojewódzkie izby rolnicze: a) na podstawie szczegółowych wskazówek Związku Izb Rolniczych opracowują dla swoich okręgów szczegółowe plany rozwoju wytwórczości, przetwórczości i obrotu w zakresie gospodarstwa wiejskiego; b) zapewniają na terenie swoich okręgów warunki wykonania dla powyższych planów, przede wszystkim przez wykorzystanie swoich podległych organów oraz współpracę dobrowolnych organizacji rolniczych; c) czuwają nad możliwie dokładnym wykonaniem powyższych szczegółowych planów, przede wszystkim przez koordynację działalności zainteresowanych organizacji.

4) Podobne są zadania powiatowych izb rolniczych.

5) Gminne rady rolnicze: a) na podstawie szczegółowych wskazówek powiatowej izby rolniczej, opracowują dla swojej gminy szczegółowe plany wytwórczości, przetwórczości i obrotu w zakresie gospodarstwa wiejskiego; b) zapewniają na terenie swoich gmin warunki wykona-

nia dla powyższych planów, przede wszystkim przez wykorzystanie współpracy gromad i dobrowolnych organizacji rolniczych, c) czuwają nad możliwie dokładnym wykonaniem powyższych planów, przede wszystkim przez koordynację działalności zainteresowanych organizacji i gospodarstw rolnych.

9. W zakresie kultury rolniczej i fachowców rolniczych, samorząd rolniczy: 1) prowadzi własne placówki doświadczalne; 2) prowadzi biura rachunkowości rolnej; 3) urządza wystawy i pokazy rolnicze; 4) organizuje i rozciąga opiekę nad gospodarstwami przykładowymi; 5) przygotowuje do zawodu rolniczego we własnych szkołach rolniczych (niższych i średnich); 6) przygotowuje przy pomocy Instytutu Agronomii Społecznej — instruktorów rolniczych; 7) sprawuje nadzór nad przysposobieniem rolniczym; 8) dąży do racjonalnego wykorzystania fachowców rolniczych; 9) prowadzi ewidencję wychowanków szkół rolniczych, inżynierów - rolników i techników rolnych.

10. W zakresie jakości wytworów gospodarstwa wiejskiego, samorząd rolniczy: 1) opracowuje normy dla standaryzacji artykułów rolniczych (przerobionych lub nieprzerobionych); 2) prowadzi stacje oceny artykułów standaryzowanych; 3) wydaje świadectwa kwalifikacyjne dla celów eksportowych.

11. W zakresie ochrony przed szkodnikami wytwórczości roślinnej i zwierzęcej, samorząd rolniczy: 1) prowadzi stacje ochrony roślin; 2) prowadzi w terenie walkę z chorobami i szkodnikami roślinnymi przy pomocy samorządu terytorialnego; 3) prowadzi akcję zapobiegawczą w zakresie chorób zwierzęcych.

12. Celem zorganizowania i usprawnienia wytwórczości szczególnie ważnych artykułów gospodarstwa wiejskiego, tworzy się w obrębie samorządu rolniczego powszechne, autonomiczne związki wytwórców wspomnianych artykułów. Te związki tworzą, zależnie od potrzeby swe oddziały w województwach, powiatach, gminach i wsiach.

O potrzebie tworzenia tych związków w obrębie samorządu rolniczego rozstrzyga każdorazowo Minister Rolnictwa i Reform Rolnych po wysłuchaniu Związku Izb Rolniczych.

13. Celem planowego szkolenia instruktorów rolnych, tworzy się przy Związku Izb Rolniczych — Instytut Agronomii Społecznej.

14. Organizacje dobrowolne mają za zadanie: 1) rozwijać dobrowolną pracę społeczną na wsi w zakresie kultury wsi; 2) organizować i usprawniać wymianę wytworów rolnych, głównie w oparciu o zrzeszenie spółdzielcze; 3) organizować i usprawniać poszczególne działy wytwórczości i przetwórczości rolnej, z wyjątkiem tych działów, które zostały objęte przez samorząd rolniczy, zgodnie z tezą 12; 4) reprezentować i bronić interesów członków w zakresie swej podstawowej działalności.

15. Wszystkie polskie dobrowolne zrzeszenia i stowarzyszenia rolnicze, młodzieżowe i kobiece, działające na terenie wsi, powinny skupiać się w jednolitej organizacji, która będzie nosiła nazwę: Polskie Towarzystwo Rolnicze.

Powyższe zrzeszenia i stowarzyszenia działają automatycznie w ogól-

nych ramach Polskiego Towarzystwa Rolniczego i tworzą zależnie od potrzeby swe własne oddziały w województwach, powiatach, gminach i wsiach.

16. Polskie Towarzystwo Rolnicze tworzy jako swe oddziały: 1) w województwie — Wojewódzkie Towarzystwo Rolnicze; 2) w powiecie — Powiatowe Towarzystwo Rolnicze; 3) w gromadzie — Kółko Rolnicze.

17. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych czuwa nad koordynacją działalności samorządu rolniczego i dobrowolnych organizacji rolniczych.

18. Celem koordynacji prac badawczo - doświadczalnych w zakresie rolnictwa, powołuje się osobną instytucję naukowo - rolniczą.

19. Przy Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych powołuje się Państwową Radę Naczelną, złożoną z przedstawicieli samorządu rolniczego, spółdzielczości rolniczej, towarzystw rolniczych, akademickich uczelni rolniczych i naukowych instytucji rolniczych.

Państwowa Rada Rolnicza opiniuje zasadnicze zagadnienia i posunięcia w dziedzinie państwowej polityki rolnej oraz w zakresie opracowania i wykonania planów gospodarczych, dotyczących się gospodarstwa wiejskiego.

20. Spółdzielnie rolnicze powinny stanowić aparat przemysłowy, handlowy i kredytowy dobrowolnie zorganizowanych rolników, spółdzielnie rolnicze należą do Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo - Gospodarczych, który prowadzi całą akcję gospodarczą w ścisłym porozumieniu z Polskim Towarzystwem Rolniczym i Związkiem Izb Rolniczych.

Działalność Związku Spółdzielni Spożyców „Społem“ na wsi powinna być uzgodniona z działalnością Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo - Gospodarczych.

21. Gromady wiejskie prowadzą prace rolnicze według szczegółowych wskazówek gminnej rady rolniczej.

22. Samorząd rolniczy opiera się na własnych środkach finansowych, płynących z części podatku gruntowego i specjalnych opłat.

23. Celem wprowadzenia w życie racjonalnej organizacji rolniczej należy: 1) opracować projekt nowelizacji ustawy o samorządzie rolniczym; 2) wyodrębnić izby rolnicze z obecnego Związku Izb i Organizacji Rolniczych i utworzyć osobny Związek Izb Rolniczych; 3) utworzyć przy wyższym Związku Instytut Agronomii Społecznej, celem szkolenia instruktorów dla nowej organizacji; 4) przeprowadzić konsolidację wszystkich polskich organizacji dobrowolnych; 5) uzgodnić działalność Związku Spółdzielni „Społem“ na wsi z działalnością Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo - Gospodarczych.

24. Nowa organizacja rolnicza powinna być stopniowo wprowadzana w życie, w miarę przygotowania niezbędnych warunków realizacji“.

W pracach Związku Powiatów R. P. jako naczelnej reprezentacji samorządu ziemskiego zagadnienie organizacji rolnictwa i form popierania rozwoju wsi i rolnictwa przez czynnik publiczny (Państwo, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy) z natury rzeczy musi zajmować czołowe miejsce. Wystarczy tu przypomnieć referaty i uchwały ostatnich

zjazdów głównych Związku: w Katowicach w dn. 2 i 3 lutego 1935 r. („Samorząd Terytorialny“, zeszyt 4 z 1934 r., str. 454), we Lwowie w dn. 13 i 14 września 1937 r. („Samorząd Terytorialny“, zeszyt 3 i 4 z 1936 r., str. 476) i w Wilnie w dn. 3 i 4 października 1937 r. („Samorząd Terytorialny“, zeszyt 3 i 4 z 1937 r., str. 466).

Zagadnieniu udziału samorządu terytorialnego w akcji popierania wsi i rolnictwa Związek poświęcił w r. 1938 kilka zjazdów wojewódzkich, a następnie dwukrotnie posiedzenia Rady Związku. Ostatecznie Rada na posiedzeniu w dniu 18 października 1938 r. po referacie wiceprezesa Związku Jana Siwca uchwaliła ogólne tezy w sprawie akcji popierania rozwoju społeczno - gospodarczego wsi i rolnictwa, będące równocześnie wyrazem stosunku Rady do aktualnych tendencji wprowadzenia nowych form organizacyjnych rolnictwa. Tezy te brzmią następująco:

„I. Rada Związku Powiatów R. P. stwierdza konieczność podjęcia szerszej i intensywniejszej działalności samorządu terytorialnego w zakresie podnoszenia oświaty i kultury na wsi.

Rada Związku Powiatów jest przeświadczona, iż istnieją w Państwie realne możliwości pozwalające na znaczne przyspieszenie procesu odrodzenia wsi polskiej pod względem gospodarczym i kulturalnym.

II. Uznając konieczność wykorzystania w pełni tych możliwości, Rada zaleca zwrócenie większej uwagi w działalności samorządu:

a) na potrzebę wzmożenia akcji organizowania ludności wiejskiej w kółkach rolniczych, kołach gospodyń wiejskich i kołach młodzieży wiejskiej, celem jak najszybszego pokrycia wsi siecią ogniw organizacji pracy pionierskiej,

b) na potrzebę dopilnowania, aby jak najszybciej zostały opracowane w powiatach przy współudziale samorządu powiatowego, izb rolniczych i powiatowych organizacji rolniczych dobrowolnych, wieloletnie plany działalności, uwzględniając hierarchię podejmowanych zadań oraz praktyczny sposób ich realizacji,

c) na potrzebę prowadzenia celowej akcji stypendialnej, mającej na względzie wytworzenie potrzebnej kadry przodowników życia na wsi, posiadających odpowiednie przygotowanie zawodowe,

d) na potrzebę wydatnego zwiększenia liczby należycie przygotowanego personelu instruktorskiego, oraz przybliżenie instruktorów do terenów ich realnej pracy przez stopniowe tworzenie rejonów pracy instruktorskiej, obejmujących jedną do dwóch gmin, a to celem doraźnego uzupełnienia życia wsi brakującym jej czynnikiem intelektualno - zawodowym,

e) na potrzebę wdrażania samorządu gminnego i gromadzkiego do podejmowania we własnym zakresie realizacji w ramach planu powiatowego zagadnień inwestycyjnych, sprzyjających szybkiemu rozwojowi kultury materialnej i duchowej na wsi, ze szczególnym uwzględnieniem sprawy przemysłu rolnego, organizacji obrotu, oraz sprawy bibliotek, radia i domów ludowych.

III. Rada Związku Powiatów R. P. widzi nieodwołalną konieczność udostępnienia młodzieży wiejskiej możliwości kształcenia się zawodowo przez upowszechnienie na wsi szkolnictwa zawodowego. Równocześnie Ra-

da stwierdza, że dotychczasowy stan tego szkolnictwa nie odpowiada w żadnym, życiowo usprawiedliwionym, stosunku istotnym potrzebom w tym względzie.

IV. Rada Związku Powiatów R. P. celem wzmoczenia zainteresowań oraz rozszerzenia wpływu samorządu powiatowego i gminnego, w dziedzinie organicznej pracy nad rozbudową kulturalną i gospodarczą wsi widzi konieczność rozszerzenia jego zakresu obowiązków oraz uprawnień.

V. Rada Związku Powiatów R. P. stwierdza, iż w ramach rozporządzalnych dotychczas środków finansowych samorząd powiatowy i gminny nie sprostą zadaniu należytego przyspieszenia rozwoju życia wiejskiego pod względem kulturalnym i gospodarczym. Rada widzi nieodwołalną konieczność wydatnego rozszerzenia uprawnień finansowych samorządu ziemskiego.

VI. Rada Związku Powiatów R. P. przyczynę niemocy organizacyjnej życia wiejskiego upatruje w braku ludzi odpowiednio uzdolnionych do prac w terenie oraz w nieusprawiedliwionej życiowo szczupłości środków materialnych, przeznaczanych na cele popierania rozwoju społeczno - gospodarczego i kulturalnego wsi.

W tych warunkach Rada Związku Powiatów R. P. nie widzi pożytku w takiej przebudowie struktury aparatu organizacyjnego wsi na poziomie powiatu i niżej, któraby obok samorządu ziemskiego i dobrowolnych organizacji rolnych wprowadzała nowy aparat organizacyjny.

Równocześnie Rada uważa za pożądane zreformowanie izb rolniczych i ich związku w kierunku nadania im charakteru istotnego samorządu rolniczego.

Zagadnienie organizacji rolnictwa znalazło także swój wyraz w uchwałach Walnego Zjazdu *Centralnego Towarzystwa Organizacji i Kółek Rolniczych*, odbytego w dniach 10 i 11 grudnia 1938 r. Odpowiednia rezolucja Zjazdu brzmi w sposób następujący:

„Polski system organizacji rolnictwa zbudowany na działalności: rządowej, samorządowej (terytorialnej i gospodarczej) i dobrowolnych organizacji społeczno - gospodarczych (kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, spółdzielnie, koła młodzieży wiejskiej i organizacje specjalne), zaspakaja potrzeby organizacyjne rolnictwa i w jego ramach mogą być wszystkie zamierzenia rządowe, samorządowe i społeczne pomieszczone i rozwiązywane.

Dla usprawnienia działalności potrzebne jest wprowadzenie pewnych zmian organizacyjnych (centrali organizacji dobrowolnych i centrali samorządu gospodarczego), ulepszeń (powiaty), ściślejszego podziału kompetencji i powiązania działalności organizacji dobrowolnych, samorządu terytorialnego i gospodarczego.

1) Dobrowolne formy organizacji rolnictwa (kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, spółdzielnie, koła młodzieży wiejskiej) oraz treści zawarte w tych formach są niezmiernie cennym dorobkiem społecznej myśli i pracy wiejskiej, są drogowskazami na szlak istotnego postępu wiejskiego, tworzącego nowego człowieka i uspołecznioną wieś.

Te formy i te treści są naturalnym dorobkiem nowoczesnej kultury

społeczno - gospodarczej wolnej wsi i od lat przeszło trzydziestu stają się tradycją organizacyjną, która w życiu każdej warstwy jest wielką wartością, a której ważkość z roku na rok wzrasta. Przerwanie tego procesu narastania tradycji społeczno - organizacyjnych byłoby dla wsi niezmierzenie szkodliwe.

Dobrowolne organizacje wiejskie umożliwiają wsi branie swoich spraw w swoje ręce, branie odpowiedzialności za własny rozwój, odciążają budżety państwowe i samorządowe (tańsza praca), wychowując szeregi działaczy społecznych, którzy przetwarzając rzeczywistość i walcząc z trudnościami — są tym elementem w państwie, który rozumie podobne trudności rządu czy samorządu.

2-a) Samorząd terytorialny jest naturalną formą przymusowego zorganizowania mas. Samorząd ma duże możliwości odgrywania pożytecznej roli w tworzącym się postępie rolniczym, szczególnie na odcinkach: a) finansowania działalności fachowej, b) pomocy przy tworzeniu stałych ośrodków kultury wiejskiej materialnej: elewatory (magazyny), młyny, gorzelnie, cukrownie, bekoniarne, targowiska, przetwórnice owoców, warzyw, przechowalnie owoców itp., oraz c) pomocy przy tworzeniu ośrodków kultury duchowej (szkoły zawodowe i ogólne, bursy, domy ludowe, muzea, biblioteki, stypendia itp.), które to ośrodki winny być prowadzone przez dobrowolne organizacje wiejskie. Poza tym samorząd wpływa na rozwój wsi przez prace drogowe, opieki społecznej i inne.

Do władz samorządu terytorialnego tak uchwałodawczych, jak i wykonawczych, winni wchodzić działacze organizacji dobrowolnych, a w szczególności do komisji rolnych, których uprawnienia winny być poszerzone i których działalność winna być podporządkowana wojewódzkiej izbie rolniczej. Budżet działu rolnego winien w powiatach i gminach być określony, ustabilizowany, w formie ustalonego procentu w budżecie ogólnym i przekazywany dobrowolnym organizacjom na prowadzenie prac zaplanowanych przez nie i prac zleconych. Te ostatnie winny podlegać opinii i kontroli fachowej wojewódzkiej izby rolniczej. Samorząd terytorialny nie powinien prowadzić bezpośredniej pracy organizacyjnej i fachowej.

2-b) Samorząd gospodarczy — wojewódzkie izby rolnicze, oparte na przedstawicielach dobrowolnych organizacji rolniczych powiatowych i przedstawicielach samorządu terytorialnego (pożądany wybór przez komisje rolne), są zbudowane na właściwych podstawach, winny jednak mieć decydujący wpływ w odniesieniu do samorządu terytorialnego na odcinku zamierzeń rolniczych i budżetu rolniczego wspólnie z wojewódzkim Wydziałem Rolnictwa i R. R. oraz W. T. O. i K. R. Podobna rola winna przyspać wojewódzkiej izbie rolniczej w odniesieniu do prac rolnych zleconych O. T. O. i K. R., a prowadzonych w ogniewie przez izbę rolniczą. Prace swe izba rolnicza winna opierać wyłącznie o dobrowolne organizacje rolnicze, które w działach zleconych mogą w miarę potrzeby rozszerzać swą działalność.

3. Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych, odpowiedzialne za planowanie i realizację państwowej polityki rolnej, winno w zakresie przebudowy ustroju rolnego, jak i ogólnej kultury rolnej, harmonizować i uspra-

wniać działalność wszystkich czynników państwowych, samorządowych i społecznych, dla osiągnięcia wytkniętych celów.

Minister Rolnictwa i Reform Rolnych winien być w tym zakresie z urzędu zwierzchnikiem prac zarówno samorządu gospodarczego, jak i organizacji dobrowolnych.

Równocześnie Walny Zjazd C. T. O. i K. R. uchwalił rezolucję, w której „zwraca się do wszystkich członków organizacji rolniczych: Wielkopolskiego Towarzystwa Kółek Rolniczych, Małopolskiego Towarzystwa Rolniczego, Pomorskiego Towarzystwa Rolniczego i Śląskiego Związku Rolników, by zdecydowaną postawą swoją przyspieszyli stworzenie *Polskiego Towarzystwa Rolniczego*, które da rolnictwu polskiemu jedność działania i siłę moralną i materialną“.

2. SPRAWY OŚWIATOWE.

SPRAWA ZNIESIENIA SAMORZĄDU SZKOLNEGO.

W czasie sesji zwyczajnej izb ustawodawczych 1937/38 r. Rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (druk sejmowy Nr 608). Projekt ten, po wprowadzeniu do niego szeregu istotnych zmian, idących po linii postulatów centralnych zrzeszeń samorządowych (por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 1 i 2 z 1938 r., str. 193), został uchwalony jedynie przez Sejm, jednak przed zamknięciem sesji nie został załatwiony przez Senat. Projekt ten nie został następnie wniesiony na sesję nadzwyczajną izb ustawodawczych w lecie 1938 r. Ten stan rzeczy spowodował uchwałę Rady Związku Powiatów R. P., powziętą na posiedzeniu w dniu 18 października 1938 r., treści następującej:

„Rada Związku Powiatów stwierdza, iż projekt ustawy, likwidujący samorząd szkolny i przekazujący sprawy oświatowe samorządowi terytorialnemu i samorządowym komisjom oświatowym był w swym założeniu słuszny i konieczny. Niewprowadzenie go w życie przyniosło jednak dużą krzywdę dla spraw szkolnych. Samorząd szkolny przestał faktycznie działać jako ciało skazane na zlikwidowanie. W tym stanie rzeczy faktycznie nie ma instytucji, która by za sprawy szkolne była odpowiedzialna. Należy dlatego dołożyć wszelkich starań, by sprawa ta była załatwiona w ciągu najbliższej sesji izb ustawodawczych“.

Na sesję zwyczajną 1938/39 r. Rząd wniósł ponownie projekt w tej samej materii, który jednak odbiega znacznie od pierwotnego projektu, przejmując na ogół zasady poprawek sejmowych, wprowadzonych do pierwotnego projektu.

3. SPRAWY DROGOWE.

KONFERENCJA POŚWIĘCONA ZADRZEWIENIOM DROGOWYM.

W dniu 10 grudnia 1938 r. odbyła się w Związku Powiatów R. P. konferencja rzeczoznawców, zainteresowanych bezpośrednio bądź pośrednio

prowadzoną przez powiatowe związki samorządowe akcją zadrzewiania dróg, dla przedyskutowania szeregu aktualnych zagadnień z następującym porządkiem obrad:

1) Wytyczne dla doboru drzew i krzewów dla zadrzewień samorządowych — ref. dyr. A. Wróblewski.

2) Odległości drzew i krzewów od osi drogi w związku z bezpieczeństwem komunikacji — ref. inż. S. Rodkiewicz.

3) Projekt zarządzenia Ministerstwa Komunikacji, dotyczący szczegółowej instrukcji w sprawie sadzenia i utrzymywania drzew i krzewów na drogach — ref. M. Kordus.

4) Niektóre zagadnienia dotyczące organizacji zadrzewień drogowych w Polsce — ref. M. Kordus.

W konferencji tej, poza przedstawicielem Ministerstwa Komunikacji p. radcą Stefanem Rodkiewiczem, wzięli udział pp.: prof. dr Gorjaczkowski, prof. dr Kobendza, dyr. Wróblewski, dr inż. Pilat, inż. Błaszczuk, dr Le Brun, insp. Celichowski, inż. Brzywcza-Kunińska i M. Kordus.

Po otwarciu obrad przez prezesa Związku Powiatów R. P., p. J. Siwca i wygłoszeniu przewidzianych porządkiem obrad referatów, rozwinęła się bardzo ożywiona dyskusja nad doбором drzew i krzewów dla zadrzewień drogowych. Na wniosek p. dyr. Wróblewskiego, który podjął się opracowania doboru drzew i krzewów, wyłoniono specjalną komisję w składzie pp. prof. dr. Kobendzy, inż. Błaszczyka i M. Kordusa, która wspomniany projekt ostatecznie przepracuje i prześle do wiadomości Ministerstwa Komunikacji.

Niezależnie od tego zagadnienia wspomniana komisja przedyskutuje i zaaprobuje następujące rozdziały projektowanej instrukcji Ministerstwa Komunikacji: IV. sposób sadzenia drzew. V. utrzymanie drzew i VII źródła nabycia drzew, które na podstawie przeprowadzonej dyskusji opracują w podanej kolejności pp. M. Kordus, inż. Brzywcza - Kunińska i insp. Celichowski.

4. SPRAWY ZDROWIA I OPIEKI SPOŁECZNEJ.

OGÓLNOPOLSKI KONGRES DZIECKA.

W dniach 2, 3 i 4 października 1938 r., obradował w Warszawie Ogólnopolski Kongres Dziecka. Na otwarciu Kongresu obecnych było ponad 1000 osób z p. Marią Mościcką i min. Kościalskim na czele. Równocześnie otwarta została wystawa p. n. „Dziecko w Polsce“. Pan Minister Kościalski wygłosił na otwarciu Kongresu przemówienie, w którym m. in. omówił nasz dorobek opieki nad dzieckiem.

Prace Kongresu prowadzone były na 3 zebraniach plenarnych oraz 5 komisjach (dziecko i człowiek dorosły, dziecko w rodzinie, prawo dziecka do szkoły, zdrowie dziecka, prawo dziecka do zabawy i wczasy dziecięce), na których wygłoszono około 35 referatów. W wyniku obrad wpłynęło setki wniosków, z których specjalna komisja wniosków wybrała do uchwał

wnioski, odpowiadające tematowi obrad. Inne wnioski zostały przekazane komitetowi wykonawczemu do opracowania i wykonania.

Wnioski, uchwalone na Kongresie, przedstawiają się następująco:

Komisja: Dziecko i człowiek dorosły.

Interesy dziecka muszą być brane pod uwagę w każdej dziedzinie życia, jednakże nie powinno się zapominać tej prawdy, że w interesie dziecka leży również zaprawienie go do wypełniania ciężących na nim obowiązków.

Poprawienie warunków bytu warstw pracujących miast i wsi, a w szczególności pomoc dziecku, winno stać się naczelnym postulatem. Następnym postulatem jest mieszkanie rodziny. Widne, ciepłe i tanie.

Książki dla dzieci, młodzieży, biblioteki i czytelnie dostępne nawet dla najbiedniejszych, oto obowiązki rozumiany przez całe społeczeństwo.

Winny być budowane szkoły rolnicze i zawodowe.

Prasa powinna podlegać cenzurze, w której zredukowane byłyby do minimum opisy zbrodni oraz wszelkie opisy, demoralizujące młodzież.

Nie wolno wciągać dzieci i młodzieży nieletniej w walki polityczne.

Komisja: Dziecko w rodzinie.

Wychowanie moralne zdrowej rodziny, a przez nią dziecka jest właściwsze dla rozwoju dodatnich zadatków dziecka i dla nabycia przezeń cnót społecznych.

Konieczność propagowania uświadomienia rodzin, że idea Boga ma być centralną ideą wychowania, winna być rozpowszechniana.

Najpilniejszą sprawą w chwili obecnej jest ochrona rodziny.

Formowanie opinii społecznej pod kątem widzenia decydującego wpływu rodziny na bogactwo narodowe — oto jeden z postulatów wysuniętych przez Kongres na naczelnym miejscu.

Liczna rodzina winna być uprzywilejowana pod każdym względem.

Należy rozwijać wszystkie instytucje, mogące przyjąć z pomocą rodzinie, a przez nią dziecku.

Walka z alkoholizmem jako jeden ze swoich postulatów winna przyjąć uświadamianie rodziny o zabójczym działaniu alkoholu na zdrowie dziecka.

Należy pozbawić praw rodzicielskich rodzin, które wpływają na swoje potomstwo demoralizująco.

Proponowano założenie funduszu macierzystego, opiekującego się matką i dzieckiem w pierwszych latach jego istnienia.

Zakładanie domów wychowawczych, szukanie rodzin zastępczych, ale pozostających na odpowiednim poziomie moralnym i etycznym — oto zadanie, wymagające jak najszybszego załatwienia.

Komisja: Dziecko w polskim prawie rodzinnym.

Prawa i obowiązki rodzicielskie i opiekuńcze powinny być stanowione i wykonywane w interesie i dla dobra każdego dziecka polskiego z my-

ślą o jego przyszłości jako obywatela Państwa, członka narodu i społeczeństwa.

Wzajemne prawa i obowiązki rodziców i dzieci oraz obowiązki opiekunów powinny być stanowione i wykonywane w taki sposób, żeby dziecko było wychowane fizycznie i umysłowo, moralnie i religijnie, jako dzielny i dobry członek rodziny, narodu i społeczeństwa.

Kongres wypowiada się za reformą polskiego prawa.

W szczególności Kongres apeluje o przeprowadzenie niezwłocznej nowelizacji Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego z roku 1825 celem doraźnego ulżenia doli dziecka nieślubnego w następującym kierunku:

- a) należy uchylić zakaz poszukiwania ojcostwa,
- b) należy umożliwić przysposobienie dzieci cudzych niepełnoletnich,
- c) należy uchylić możliwość zgłaszania zarzutu „plurium concubentium“,
- d) należy ułatwić odebranie władzy rodzicielskiej rodzicom, dopuszczającym się wobec dziecka czynów lub zaniedbań, zagrażających jego dobru fizycznemu i moralnemu.

Komisja: Zdrowie dziecka.

Konieczne jest ustawowe unormowanie opieki lekarskiej nad dzieckiem od chwili jego poczęcia do 15-go roku życia. W związku z tym należy zwiększyć liczbę instytucji opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem; zorganizować sieć lekarzy szkolnych, a organizację pomocy lekarskiej oprzeć na zasadach spółdzielczo-ubezpieczeniowych.

W dziedzinie żywienia dzieci dążyć do poprawy drogą racjonalnego dożywiania i zwalczania ignorancji ogólnej w zakresie żywienia.

W zakresie szpitalnictwa powinno istnieć jedno łóżko szpitalne dla dziecka na 1.000 mieszkańców, a jeden szpital dziecięcy na województwo lub miasto ponad 100.000 mieszkańców. Przyjmowanie do szpitala winno być uzależnione od stanu zdrowia dziecka, a nie od warunków płatniczych.

Rozbudowa sieci poradni higieny psychicznej i zakładów wychowawczo - leczniczych dla dzieci umysłowo upośledzonych.

Zwiększone wydatki na powyższe cele muszą obciążyć nie tylko samorządy, lecz przede wszystkim budżet państwowy i Z. U. S., ewentualnie należy przewidzieć specjalny podatek na cele zdrowia.

Komisja: Prawo dziecka do szkoły.

Wysunięto tutaj postulaty następujące: budowa dobrych szkół w należytej ilości; pomoc w wykonywaniu obowiązku szkolnego; wniknięcie w przyczyny i usuwanie niepowodzeń szkolnych młodzieży.

Granica wieku zezwolenia na pracę młodzieży powinna być przesunięta.

Należy stworzyć więcej szkół dla dzieci głuchoniemych, ociemniałych i upośledzonych.

Wychowanie przedszkolne należy upowszechnić.

Należy udostępnić szkołę dzieciom wiejskim, a dla dzieci miejskich, uczących się w miastach, stworzyć specjalne bursy.

Potrzebna jest wreszcie szeroka rozbudowa poradnictwa zawodowego.

Komisja: Prawo do zabawy i wczasy dziecka.

Wysuwa się tu na czoło kwestia stabilizacji placówek wczasów dziecięcych i odpowiedniego ich wyposażenia.

Racjonalna organizacja wczasów przy udziale artystów, psychologów, pedagogów itd. Przygotowanie rodziców i organizatorów.

Proponowane jest następnie utworzenie sekcji wczasów dziecięcych przy Wydziale Wykonawczym Kongresu. Pożądane jest także przygotowanie specjalnej wystawy, poświęconej dziecięcej twórczości artystycznej.

W dalszym ciągu proponowane jest upowszechnienie akcji kolonijnej, uzyskanie bezpłatnych przejazdów kolejowych i autobusowych dla dzieci na kolonie.

Zakładanie ogrodów jordanowskich powinno być zadaniem samorządów.

Świetlice i kluby dziecięce powinny być organizowane na wielką skalę.

Wypowiedzono się za akcją teatrów dziecięcych stałych i objazdowych dla wsi i miasta. Tworzenie filmów dla dzieci powinno być przeprowadzone przy udziale komisji psychologów i pedagogów.

Należy podjąć starania o obarczenie samorządów obowiązkiem powoływania bibliotek i czytelni dziecięcych.

Zabawki dla dzieci muszą odpowiadać psychice dziecka i powinny być produkowane w porozumieniu z czynnikami kompetentnymi.

Ponadto w ramach Kongresu odbywa się *konferencja o dziecku polskim zagranicą*. Zwróciła się ona z apelem o popieranie zbiórki na Fundusz Szkolnictwa Zagranicą. Następnie uchwaliła:

Tworzenie przedszkoli dla dzieci polskich na wychodźstwie, aby je nauczyć języka polskiego

Zapewnienie wychowania religijnego przez księży polskich, wychowanych w polskich zakładach naukowych.

Zainteresowanie się pograniczem, gdzie dziecko jest zaniedbane w okresie robót sezonowych.

W obradach Kongresu Światowego Związku Polaków z Zagranicy powinna być specjalnie uwzględniona sprawa dziecka polskiego. Materiał z dyskusji niniejszej przekazany zostaje światowemu Związkowi Polaków z Zagranicy.

OGÓLNOPOLSKI ZJAZD W SPRAWACH SZPITALNICTWA.

W dniach od 2 do 4 października 1938 r. odbył się w Warszawie I. ogólnopolski zjazd w sprawach szpitalnictwa, zorganizowany przez Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa.

W czasie zjazdu odbyły się trzy posiedzenia plenarne oraz obradowały 4 komisje: ogólna, techniczna, psychiatryczna i finansowa.

Wygłoszone zostały następujące referaty: prof. dr. W. Szenajcha — „Ideologia szpitala“; dr. W. Chodźko — „Służba społeczna w szpitalu“; prof. dr. J. Laubera — „Znaczenie nauki w pracy oddziałów szpitalnych“; dr. J. Modrzewskiego — „Współczesne warunki egzystencji szpitali w Polsce“; dr. J. Danielskiego — „Koordynacja pracy szpitali z instytucjami medycyny zapobiegawczej“; dr. St. Stańczaka — „Szpitalnictwo łódzkie jako podstawa tworzenia uczelni lekarskiej w Łodzi“; dr. M. Chormańskiego — „Współpraca szpitala powiatowego z ubezpieczalnią społeczną“; dr. M. Biernackiego — „Administracja szpitali pod dyktando lekarzy“; dr. J. Topolnickiego — „Zarys szpitalnictwa małopolskiego i jego potrzeby“; dr. B. Kamińskiego — „Archiwa i muzea szpitalne“; inż. arch. J. Kraussa — „Główny Szpital Wojskowy im. Marsz. J. Piłsudskiego w Warszawie“; dr. S. Radwana — „Celowe rozmieszczenie urządzeń leczniczych i gospodarczych w większym szpitalu publicznym“ i „Finansowe podstawy gospodarki szpitalnej“; dr. Soboczyńskiego — „Zasadnicze wymagania budownictwa szpitalnego, oparte na doświadczeniach nowego szpitala w Bydgoszczy“; dr. K. Czyżewskiego — „Urządzenia stacji urazowej średniego szpitala“; dr. W. Stryjeńskiego — „Tezy do ustawy psychiatrycznej“ i „Zagadnienia finansowe szpitala“; dr. O. Bielawskiego — „Polska ustawa psychiatryczna“; dr. A. Malinowskiego — „Psychicznie chorzy a ustawa psychiatryczna“; dr. S. Deresza — „Szkolenie personelu pielęgniarstwa dla zakładów psychiatrycznych“ i „Rola nowoczesnego szpitala psychiatrycznego“; dr. W. Terajewicza — „Warunki pracy i płacy personelu zakładów psychiatrycznych“; dr. B. Kamińskiego — „Potrzeby psychiatryczne Warszawy“; dr. K. Szymańskiego — „Sprawozdanie z I Zjazdu Dyrektorów Zakładów Psychiatrycznych“; S. Zbrożyny — „Koniieczność uregulowania sprawy pokrywania kosztów leczenia w szpitalach za niezamożnych chorych“; dr. J. Ratkowskiego — „Naukowe i pedagogiczne zadania oddziału szpitalnego“; dr. J. Misiewiczówny — „Obecna i przyszła rola szpitala w walce społecznej z gruźlicą w Polsce“; dr. A. Zylbera — „Łóżka gruźlicze na terenie m. Krakowa“; dr. St. Otolskiego — „Polski przemysł leków syntetyczno - chemicznych“; dr. B. Ostromeckiego — „Szpitale powiatowe“; dr. S. Starkiewicza — „Rola i znaczenie leczniczych placówek dziecięcych w Polsce powojennej“; dr. K. Łazarowicza — „Fundacje szpitalne“; dr. W. Fiećko — „Zagadnienie szpitala prowincjonalnego“; S. Klimkiewicza — „Zagadnienie windykcji kosztów szpitalnych“; inż. O. Berezowskiego — „Szpitale w obronie przeciwnolotniczej i przeciwgazowej“; inż. M. Kozłowskiego — „Unowocześnienie szpitali“; inż. W. Borawskiego — „Podstawy racjonalnej budowy szpitali w Polsce“; inż. M. Heymana — „Normy budowlane szpitali“.

W wyniku obrad uchwalono około 60 wniosków, obejmujących całość kształtu zagadnienia szpitalnictwa w Polsce. M. inn. uchwały domagają się restytuowania ministerstwa zdrowia publicznego, uregulowania sprawy kosztów leczenia ubogich chorych, wzmożenia tempa budowy nowych szpitali ze specjalnym zwróceniem uwagi na szpitale dziecięce i szpitale dla gruźlików.

Na podstawie wniosków, zgłoszonych na I-szym Polskim Zjeździe

w sprawach szpitalnictwa, został opracowany przez Zarząd Polskiego Towarzystwa Szpitalnictwa i przesłany Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrom: Opieki Społecznej, Spraw Wewnętrznych, Skarbu i Sprawiedliwości, następujący memoriał:

„Dane statystyczne, odnoszące się do stanu posiadania szpitalnictwa na terenie całego kraju, którymi rozporządza Ministerstwo Opieki Społecznej, wykazują, iż mamy w Polsce 52.181 łóżek szpitalnych ogólnych, 5.638 łóżek sanatoryjnych i wreszcie 16.780 łóżek psychiatrycznych. Ogółem posiadamy 74.999 łóżek szpitalnych. W stosunku do ludności wynoszącej 34.534.000 mieszkańców przypada 1 łóżko szpitalne na 460 mieszkańców tj. 21 łóżek na 10.000 ludności.

Należy zaznaczyć, że na ogólną liczbę 241 powiatów w Polsce mamy 29 powiatów, które nie posiadają zupełnie szpitali. W powiatach tych, wchodzących głównie w skład województw południowych, zamieszkuje około 3 milionów ludzi, pozbawionych pomocy leczniczej w wypadkach nagłych i w ciężkich wypadkach chorobowych, oraz nie mających możliwości izolowania chorych niebezpiecznych dla otoczenia.

Wynika z tego, iż liczba łóżek szpitalnych w Polsce jest niedostateczna. Według norm przyjętych za granicą i według obliczeń, stosowanych powszechnie przez miarodajne czynniki państwowe i samorządowe, Polska powinna mieć co najmniej 90 tys. łóżek szpitalnych ogólnych i z górą 30 tys. łóżek psychiatrycznych.

Ubogi stan nasz obecny występuje naoecznie, gdy się zestawia stan posiadania w Polsce ze stanem w innych krajach. Liczby ogólne dla niektórych państw (patrz Rocznik Statystyczny Warszawy rok 1935 i 1938) wykazują iż na 100.000 mieszkańców Szwajcaria ma 106 łóżek szpitalnych, Niemcy — 97,7, Dania — 65, Kanada — 92,7, Austria — 77,4, Norwegia — 82,8, Łotwa — 63,9, Czechosłowacja — 54, Węgry — 52,2, Z. Z. S. R. — 28,0, Polska — 21,1, Bułgaria — 19,9, Grecja — 19,4, Jugosławia — 18,1, Litwa — 15,5.

Polska zajmuje w tym szeregu jedno z ostatnich miejsc.

Nie mniej ważnym zagadnieniem jest wielkość istniejących w Polsce szpitali. Ze względu na konieczność utrzymania na odpowiednim poziomie lecznictwa szpitalnego i opieki pielęgniarskiej, nowoczesnego, całkowitego zaopatrzenia i wreszcie prowadzenia szpitali w sposób racjonalny i ekonomiczny, nie jest rzeczą obojętną, jaka jest pojemność naszych szpitali.

Z zestawień wynika, że większość szpitali liczy poniżej 100 łóżek, a mianowicie:

59 szpitali	do	10 łóżek
50 „	„	20 „
75 „	„	30 „
110 „	„	50 „
196 „	„	100 „

Zaledwie 103 szpitale posiadają od 100 — 200 łóżek, 54 szpitale od 200 — 500 łóżek, 9 szpitali do 1000 łóżek i 12 szpitali powyżej 1000 łóżek.

Z przytoczonego zestawienia można wnioskować, jak niski jest ogół-

ny poziom większości naszych szpitali, w jak prymitywnych warunkach odbywa się praca szpitalna. Przeciętne obłożenie tych tak nielicznych łóżek szpitalnych wynosi zaledwie około 80 procent. Zjawisko to należy tłumaczyć tym, iż szpitale nie są przygotowane do spełniania tej roli, do jakiej są powołane i nie zdobyły sobie w wielu wypadkach zaufania ludności. Wchodzą tu w grę jeszcze zbyt wysokie koszty kuracji, które w źle urządzonym szpitalu i nie posiadającym odpowiedniej obsady lekarskiej i pielęgniarskiej kalkulują się zbyt wysoko, gdyż okres leczenia chorego trwa dłużej i nie daje należytego efektu. Szpital w mieście, czy też na głębszej prowincji, by mógł podołać zadaniom lecznictwa i spełnić swą rolę w całokształcie akcji zdrowotnej, powinien być postawiony na możliwie wysokim poziomie i posiadać odpowiednio wyszkolony i odpowiednio płatny personel lekarski, pielęgniarski i pomocniczy.

W pierwszym rzędzie personel kierowniczy w szpitalach przez stosowanie zbyt niskiego wynagrodzenia nie powinien być zmuszany do poszukiwania dodatkowych zajęć i zarobków. Prócz tego szpital musi być zaopatrzony w niezbędne urządzenia dla prac rozpoznawczych, leczniczych i naukowych (Rentgen, pracownia chemiczna - bakteriologiczna, biblioteka itp.). Jest rzeczą bezsporną, iż w szpitalach małych — poniżej 75 — 100 — łóżek nie można dostarczyć choremu niezbędnych warunków pobytu i leczenia.

Zachodzi przeto potrzeba rozbudowy istniejących małych szpitali i budowy nowych jednostek szpitalnych, zdrowych pod względem gospodarczym i, dzięki swemu wyposażeniu i obsadzie personalnej, mogących spełnić swoje zadanie w ogólnej organizacji służby zdrowia.

Zagadnieniem przebudowy starych, źle urządzonych szpitali i unowocześnieniem ich zajmują się czynniki miarodajne wszystkich krajów cywilizowanych. Jak palącym staje się to zagadnienie, niechaj posłuży fakt, że na Międzynarodowym Kongresie Szpitalnictwa w Paryżu w roku 1937 zapadła uchwała, aby opracować i przygotować projekty przebudowy szpitali na przyszły Kongres w Toronto. W ciągu ostatnich 15 lat w samym Paryżu przebudowano 12 szpitali, a w Warszawie poddano gruntownej przebudowie 10 szpitali.

W każdym poszczególnym wypadku, gdzie zachodzi pytanie, czy należy przebudować i unowocześnić szpital, odpowiedzi udzielić winna komisja rzeczoznawców, złożona z lekarzy i architektów. Ostateczna decyzja w tej sprawie musi być uzależniona od ogólnego planu szpitalnictwa, sporządzonego dla całego kraju. To też należy żywić nadzieję, że miarodajne czynniki w Polsce w najkrótszym czasie przystąpią do opracowania sieci szpitalnej, która obejmie poszczególne dzielnice kraju, całe państwo.

Warszawa posiada już plan sieci szpitalnej, opracowany przez Zarząd Miejski. Dopiero wtedy, gdy w całym kraju budowa, przebudowa i organizacja szpitali będzie się odbywała wg wszechstronnego, z góry opracowanego planu, będzie można w sposób najbardziej celowy i tani zaspokoić palące potrzeby zarówno w zakresie obronności, jak i w dziedzinie zdrowia publicznego.

Wybitny działacz społeczny w Europie dr René Sand twierdzi, że

szpital stać się musi wykładnikiem i bastionem dla medycyny, higieny i służby zdrowia, zespalać je i tworzyć ogniwo w ogólnym systemie uzbrojenia i obrony państwa.

Zgodnie z opinią, wypowiedzianą przez I. Ogólnopolski Zjazd w sprawach szpitalnictwa, konieczną jest rozbudowa szpitali ogólnych, a oprócz tego szpitalnictwa dziecięcego, okulistycznego, psychiatrycznego i zakładów leczniczych dla chorych na gruźlicę. Szczególnie ~~du~~ stoi sprawa leczenia chorób zakaźnych ostrych i przewlekłych tzw. społecznych.

Rozwiązanie tej sprawy wymaga dużych funduszy, których samorządy nie są w stanie dostarczyć. Niesłusznym byłoby mniemanie, że wyłączenie samorządy terytorialne są powołane do rozwiązania tego zagadnienia. Wszak choroby społeczne muszą być traktowane inaczej, aniżeli pozostałe choroby. Za epidemie i różnego rodzaju endemie, gnębiące społeczeństwo, muszą ponosić konsekwencje wspólnie władze państwowe, samorządowe, ubezpieczalnie społeczne i wreszcie samo społeczeństwo. Sprawa zdrowia obywatela, jak i sprawa jego choroby powinna być przedmiotem troski państwa na równi ze sprawami obrony i powszechnej oświaty. Wobec szczupłych środków finansowych samorządów na cele, związane z utrzymaniem, a tym bardziej i z budową szpitali, i wobec stale wzrastających zaległości z tytułu kosztów leczenia ze strony samorządów, należy dojść do wniosku, że bez wydatnej pomocy i udziału Skarbu Państwa, współdziałania ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i ubezpieczalni społecznych, samorząd terytorialny nie rozwiąże sam jeden programu rozbudowy i budowy nowych szpitali. Samorząd poniósł już wielkie ofiary na rzecz instytucji ubezpieczeń społecznych. W pierwszym rządzie gminy miejskie narażone zostały na poważne straty z tytułu dopłat ustawowych, wynoszących początkowo 50% a następnie 15% rzeczywistych kosztów leczenia w szpitalach. Wystarczy wspomnieć, że Gmina m. Warszawy w okresie czasu od roku 1925 — 1938 dołożyła do leczenia szpitalnego członków Ubezpieczalni Społecznej w Warszawie sumę ponad 16½ miliona. Nie też dziwnego, że ubezpieczalnie społeczne, korzystając z tak znacznego przywileju do dnia 1 stycznia 1938 r., nie zdradzały większego wysiłku w kierunku budowy własnych szpitali.

Obecnie należy żywić nadzieję, że Z. U. S. i ubezpieczalnie, rozporządzając środkami materialnymi, zebranymi ze składek, przeznaczenie których obejmuje cele lecznicze, wezmą żywszy, niż dotychczas, udział w budowaniu nowych szpitali. Znajduje to zresztą uzasadnienie w przepisach ustawy z dnia 28.III.1933 roku o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 396), która postanawia, że w szczególności do zakresu działania Z. U. na wypadek choroby należy zakładanie i prowadzenie we własnym zakresie działania lub za pośrednictwem instytucji, wymienionych w art. 93, zakładów leczniczych.

Jednym z czynników, mogących wpłynąć dodatnio na rozwój szpitalnictwa w Polsce są fundacje szpitalne. Znana jest rzeczą, jak wielkie majątki należą do niektórych fundacji szpitalnych i jednocześnie jak znikome są wpływy z gospodarstw tych fundacji do kas szpitalnych. Wydaje się słusznym, iż polityka gospodarcza fundacji powinna być dostosowana

do nowych warunków bytowania. Część majątków fundacyjnych powinna być zlikwidowana, a kapitał, jaki się otrzyma ze sprzedaży, obrócony na budowę nowych szpitali.

Zachodzi więc pilna potrzeba uregulowania spraw fundacji i nadania im, zgodnie z dekretem Naczelnika Państwa z roku 1919 statutów fundacyjnych. Uregulowanie tych spraw wpłynie dodatnio na ofiarność społeczeństwa na cele szpitalnictwa.

Niewątpliwie, zbilansowanie i uporządkowanie bieżącej gospodarki szpitalnej jest nieodzownym warunkiem dalszej rozbudowy szpitalnictwa i potężnym bodźcem w kierunku jego rozwoju.

Obecny stan prawny w zakresie pokrywania kosztów leczenia w szpitalach publicznych cechuje różnorodność przepisów w zależności od tego, jaka dzielnica kraju wchodzi w grę. Przyjęte zasady co do obowiązków ze strony związków samorządowych, zwłaszcza na terenie b. zaboru rosyjskiego, w obecnych warunkach finansowych, nieprzewidujących specjalnego podatku szpitalnego, okazały się nierealnymi. Obciążenie gmin kosztami leczenia, zwłaszcza z tytułu długotrwałych chorób, przekraczają ramy możliwości finansowych tych gmin. Powstały wielomilionowe zaległości i zaszła potrzeba uregulowania tego zjawiska w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27.X.1933 r., umarzającego część zaległości, a następnie w drodze akcji oddłużeniowej na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.X.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych. Akcja ta niestety nie rozwiązała zagadnienia i gminy nadal nie mogą podolać obowiązkowi, jakie na nie nakłada ustawa.

Pierwszy Ogólnopolski Zjazd w sprawach szpitalnictwa jednomyślnie stwierdził, że obowiązujący obecnie sposób pokrywania kosztów leczenia przez samorządy w wysokim stopniu utrudnia walkę z chorobami zakaźnymi i społecznymi, stwarza wielkie zaległości z tytułu tych kosztów, dezorganizuje gospodarkę i pracę wewnątrz - szpitalną, uniemożliwia należyte spełnianie przez szpitale ich zadań i wreszcie hamuje normalny ich rozwój.

Zjazd domaga się możliwie rychłego uregulowania tej, tak ważnej sprawy i jako podstawę do wydania nowych przepisów wskazuje projekt, opracowany przez Związek Miast Polskich.

Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa, w wykonaniu uchwał Zjazdu i w trosce o prawidłowy rozwój szpitali i w imię możliwości spełniania przez nie zadań i obowiązków względem Państwa i społeczeństwa, zwraca się do Pana Ministra z prośbą o spowodowanie posunięć, zmierzających do możliwie najszybszego rozwiązania zagadnień, poruszonych w niniejszym memoriale i we wnioskach, uchwalonych przez I. Ogólnopolski Zjazd w sprawach szpitalnictwa“.

5. ZE ZWIĄZKÓW.

ZJAZD WÓJTÓW.

W dniu 9 listopada 1938 r. odbył się w Warszawie zjazd wójtów zorganizowany przez Związek Gmin Wiejskich. Obradom przewodniczył prezes Związku Gmin Wiejskich dr K. Polakiewicz.

Na otwarciu obrad Pana Premiera i Ministra Spraw Wewnętrznych gen. F. Sławoj - Skłodowskiego reprezentował Wiceminister Wł. Korsak, który wygłosił następujące przemówienie:

„Jestem wydelegowany na zjazd PP. Wójtów przez szefa Rządu i p. ministra spraw wewnętrznych p. gen. Sławoj-Skłodowskiego po to, aby Was tu przybyłych do stolicy gospodarzy naszych polskich gmin wiejskich serdecznie powitać (oklaski).

Zebrałście się tutaj Panowie jako gmin swoich gospodarze, zebrałście się jako również zatroskani o ich los działacze. Wśród tych trosk, wśród rozważania bolączek, jakim trzeba zaradzić, a nad których usunięciem myśli i troska się również i Rząd Rzeczypospolitej, nie zapominajcie Panowie, że jesteście swoich gmin przewodnikami, że jesteście w nich czynnikiem porządku, że powinniście być również czynnikiem trzeźwej oceny sił własnych środków i możliwości.

Polska jest wielką gromadą ludzi i Ona też w całości ma ogromne potrzeby. Tą pierwszą naczelną potrzebą nie zezwolić nikomu, by mógł targnąć się na Jej wolność i niepodległość.

Stąd płynie dla nas, wszystkich Polaków, czy jesteście wójtami, czy sołtysami, czy radnymi, czy ministrami, jedno wielkie przykazanie: dobywać wszystkich sił, dokładać wszystkich starań, ażeby tej naczelnej potrzeby, tej konieczności, bez której zaspokojenia żyć nie moglibyśmy, uczynić zadość.

Tej potrzebie i tej konieczności uczyni się zadość pracą codzienną i skupianiem środków. Skąd płyną te środki? Płyną od nas wszystkich. Wszyscy bowiem płacimy, w tej czy innej formie swój grosz — wedle naszych możliwości do wspólnego skarbu. Skarb opiera się w swoich decyzjach i postanowieniach na obrachunku z jednej strony tego, co mu wszyscy obywatele w całym państwie przynieść mogą, a z drugiej strony tego, co potrzeba w pierwszym rzędzie, ażeby główne fundamentalne sprawy w państwie zostały załatwione. Potrzeb, bolączek, braków mamy bardzo wiele. Są one w zakresie głównych fundamentalnych w państwie spraw. Toteż niechże nie ogarnia Was niecierpliwość, że niejednej najśluszniejszej potrzebie nie uczyni się w tej chwili zadość, że trzeba czekać nieraz latami, czy to realizacji sieci szkolnej, któraby była dla naszych potrzeb dostateczna, czy takiej sieci dróg bitych, któraby była dostateczna dla naszego organizmu państwowego, rolnictwa, dążącego do poprawienia naszej sytuacji, która za łatwą uważana być nie może.

Musimy iść naprzód, opierając się o własne siły, bowiem tylko oparci o własne siły możemy stworzyć trwałe podstawy samodzielnego bytu. Mamy być gospodarzami we własnym kraju, a zaspokojenie tych braków, któ-

re wyrosły poprzez wiek z górą niewoli, które odczuwamy wszyscy tak boleśnie, ma się odbywać w oparciu tylko o nasze własne siły. Przy ocenie naszych potrzeb powodujemy się rachunkiem i ołówkiem, zasadą zgodności dochodu z rozchodem.

Jestem przekonany, że Wy, Panowie Wójtowie, gospodarze w większości na własnym gruncie, ojcowie rodzin, reprezentujący znakomity stan włościański, będziecie w ocenie potrzeb, bolączek i zjawisk Was otaczających wychodzili z tych założeń, które temu stanowi są właściwe. Będziecie rozumowali nie jako teoretycy oderwani od codziennej twardej pracy, ale jako prawdziwi rzetelni gospodarze i dlatego jestem przekonany, że zjazd wyda jak najlepsze owoce. Witając Was dzisiaj, życzę Wam, abyście zbliżając się do chwili zmiany w składzie naszych rad gminnych, rad gromadzkich, mogli swoim współsiadom — wyborcom powiedzieć: oto spełniliśmy na miarę naszych sił i możliwości, ale również z całą najlepszą wolą szczerzy nasz obowiązek i nasze posłannictwo. Tośmy zrobili, a tegośmy jeszcze zrobić nie mogli. Osądźcie nas, rozważywszy wszystko, a sąd Wasz będzie sprawiedliwy!

To samo mogę powiedzieć o postulatach, wysuwanych pod adresem Rządu. Rząd na miarę sił i możliwości, na miarę tego, na co pozwala mu obrachunek możliwości, robi wszystko, aby ulżyć gminie w jej położeniu, aby stworzyć dla niej i ludności warunki jak najszerszego rozwoju. Ale nie ludźmy się, nie zapowiadajmy wzajemnie rzeczy, których nie potwierdzi życie. Zrobiliśmy już bardzo wiele i potrafimy wiele zrobić, ale po to, aby usunąć ślady wiekowego obcego panowania, aby podnieść naszą wieś i gminę na taki poziom, jak tego wymaga interes Polski, potrzeba jeszcze dalszych dwóch dziesiętków lat, w ciągu których te sprawy w sposób realny mogą być załatwione przy zgodnej i wyteżonej pracy wszystkich. O tym musimy pamiętać, bowiem nie jesteśmy gromadą marzycieli, ale jesteśmy zespołem ludzi, którzy w ciągu 20 lat Niepodległości pracowali w miarę swoich sił i umięją patrzeć trzeźwo na życie“.

Po referatach dr. Polakiewicza i mgr. Banasza rozwinęła się obszerna dyskusja, w wyniku której uchwalono kilkadziesiąt rezolucyj.

ZJAZD DELEGATÓW ZRRZESZENIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH PRACOWNIKÓW MIEJSKICH R. P. W POZNANIU.

W dniach 8 i 9 października br. odbył się w Poznaniu Walny Zjazd Delegatów Zrzeszenia Związków Zawodowych Pracowników Miejskich R. P. przy udziale 200 delegatów. W czasie Zjazdu wygłoszono dwa referaty: dr. A. Cwiakowskiego na temat: „Udział pracowników samorządowych w życiu publicznym“ i Mieczysława Orlańskiego: „Naczelne zasady kodeksu pracy w samorządzie miejskim“. Prace zjazdu toczyły się w komisjach: 1) organizacyjno - gospodarczej, 2) zawodowej i 3) głównej.

Wynikiem prac zjazdu były następujące rezolucje:

W sprawie ustaw pracowniczych.

Walny zjazd delegatów stwierdza, że prawa i obowiązki pracowników samorządowych winny być unormowane jedną ustawą, która miałaby

charakter ramowy i gwarantowała prawa ogólnie obowiązujące bez naruszania podstawowego uprawnienia związków samorządowych do regulowania spraw pracowniczych we własnym zakresie w sposób korzystniejszy.

Walny zjazd delegatów uznaje, że ustawodawcze unormowanie praw i obowiązków pracowników samorządowych jest pilną koniecznością i leży w interesie związków samorządowych i pracowników samorządowych, przy czym potwierdza stanowisko poprzednich zjazdów co do zasad, na jakich winna być oparta wspomniana ustawa, w szczególności zaś podkreśla, że przepisy przejściowe ustawy winny w pełni respektować dotychczas nabyte prawa zarówno pracowników czynnych jak i zemerytowanych.

Zjazd delegatów stwierdza, że ciężka sytuacja materialna ogółu pracowników miejskich wymaga natychmiastowego podjęcia przez Rząd i związki samorządowe kroków, zmierzających do przyścia im z pomocą i podniesienia stopy życiowej pracowników, której dalsze utrzymanie grozi komplikacjami natury społecznej.

Zjazd delegatów, stwierdzając stale postępującą poprawę finansów komunalnych z jednej strony, z drugiej zaś pauperyzację szerokich rzesz pracowników miejskich spowodowaną ciągłym obniżaniem na przestrzeni ostatnich kilku lat uposażeń i wynagrodzeń oraz zniesieniem różnych dodatków i świadczeń ubocznych przy równoczesnym wzroście kosztów utrzymania wzywa zarząd główny Zrzeszenia do podjęcia jak najbardziej stanowczych kroków, zmierzających do uzyskania generalnej podwyżki płac w wysokości co najmniej 15%.

Zjazd delegatów jednocześnie podkreśla pilną konieczność wyzyskania przez związki samorządowe przysługujących im uprawnień w zakresie niepobierania podatku specjalnego, przyznania w pełnej wysokości dodatku komunalnego oraz skutecznego przesunięć pracowników do wyższych szczebli i grup, przewidzianych rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. t. j. w drodze awansu automatycznego przez przeszczeblovanie.

Zjazd delegatów uznaje, że doraźnym środkiem, który by zaspokoił uzasadnione postulaty pracownicze w zakresie warunków bytu materialnego, jest wypłacenie we wszystkich związkach samorządowych 13 pensji w postaci jednorazowego zasiłku wyrównawczego.

Zjazd delegatów stwierdza konieczność uchwalenia statutów etatu stanowisk służbowych w tych związkach samorządowych, w których dotychczas tego nie uskutecznilo oraz przeprowadzenie generalnej rewizji tych statutów, wydanych na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. wobec ograniczonej ilości stanowisk, przewidzianych statutami, oraz wobec stale postępującej rozbudowy gospodarki miejskiej, zwłaszcza niektórych miast, co spowodowało, że zaledwie nieliczny odsetek pracowników posiada uprawnienia pracowników stałych.

Zjazd delegatów stwierdza bezsporne prawo do dodatku mieszkaniowego pracowników kontraktowych, otrzymujących wynagrodzenie, obliczone wg. zasad obowiązujących pracowników etatowych (stałych), t. j. wg. grup i szczebli.

W sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zjazd delegatów wzywa zarząd główny do zajęcia się sprawą bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników umysłowych, uwzględniając te kwestie w statutach służbowych i w umowach zbiorowych oraz tworząc specjalną komisję propagandową i inspekcyjną.

W sprawie wyborów samorządowych.

Uważając samorząd terytorialny za czynnik niezmiennie doniosły w życiu pod względem społecznym, gospodarczym, kulturalnym i wychowawczym — pracownicy miejscy parokrotnie na walnych zjazdach zrzeszenia podkreślali konieczność przeprowadzenia nowych wyborów do samorządu i oddania gospodarki miejskiej w ręce reprezentacji społeczeństwa.

Zjazd delegatów wyraża nadzieję, że nowe władze samorządowe przyczynią się do podniesienia gospodarczego i kulturalnego miast polskich i w pełni docenią znaczenie czynnika pracowniczego w rozbudowie gospodarki miejskiej.

Wobec tego, że skład organów ustrojowych w samorządach ma decydujące znaczenie dla sytuacji prawnej i materialnej pracowników miejskich, walny zjazd wzywa związki zrzeszone do przeprowadzenia właściwej akcji celem poparcia tych list i kandydatów, którzy zagwarantują życzliwy stosunek do postulatów pracowniczych, a w szczególności do kwestii stabilizacji oraz nienaruszalności praw pracowniczych.

W sprawie przywrócenia samodzielności finansowej i reformy finansów komunalnych.

Zjazd delegatów stwierdza, że ostatnio przeprowadzone nowelizacje ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w nieznacznym zaledwie stopniu czynią zadość istotnym potrzebom związków samorządowych oraz domaga się przywrócenia miastom samodzielności finansowej i gruntownej reformy finansów komunalnych, uznając ją za niecierpiącą zwłoki, a której zasadniczą przesłanką winien być rozdział źródeł dochodowych Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego przy równoczesnym przywróceniu samorządowi terytorialnemu uprawnienia do bezpośredniej egzekucji przysługujących mu danin i podatków.

6. RÓŻNE.

ZAGADNIENIE TERENOWE MIASTA GDYNI.

Od Redakcji:

Praca, którą drukujemy została przygotowana w r. 1936 przez Komisję ekspertów w składzie: pr. Jan Strzelecki jako przewodniczący i redaktor oraz inż. arch. Kamil Lisowski i prof. Teodor Toeplitz jako członkowie — na zlecenie Prezesa Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego.

Opinię swoją odnośnie polityki terenowej m. Gdyni Komisja ekspertów uznała za właściwe poprzedzić rozważaniami na temat charakteru i tendencji rozwojowych miasta. Komisja jest zdania, że ocena tendencji rozwojowych miasta jest kluczem do prawidłowego ujęcia zagadnień polityki terenowej.

Oceniając perspektywy rozwoju miasta Gdyni, należy pamiętać o tym, że miasto to powstało i rośnie dzięki istnieniu jedynego portu, będącego w całkowitej dyspozycji 32-milionowego państwa.

Dotychczasowy rozwój demograficzny m. Gdyni w jej dzisiejszych granicach administracyjnych charakteryzuje następujące zestawienie *):

1921 r. —	5,1	tys. mieszkańców
1931 r. —	37,3	„ „
1932 r. —	38,9	„ „
1933 r. —	49,2	„ „
1934 r. —	55,9	„ „
1935 r. —	82,0	„ „
1936 r. —	92,0	„ „

Zestawienie to wykazuje, że w ciągu 5 lat (1931 — 1936), lat największego natężenia kryzysu gospodarczego w kraju, ludność m. Gdyni wzrosła niemal trzykrotnie.

Przewidywanie w programie ogólnego planu zabudowania Gdyni osiągnięcia przez miasto w ciągu najbliższego 25-lecia liczby 250.000 ludności, komisja ekspertów uważa za zupełnie uzasadnione.

Należy przypuszczać, że po 25 latach Gdynia będzie się dalej rozwijała intensywnie.

W miarę wzrostu udziału państwa w życiu gospodarczym świata znaczenie Gdyni jako jedynego portu Polski będzie wzrastać tymbardziej, że najbliższe okolice Bałtyku nie posiadają danych racjonalnych do powstania i rozwoju wielkich portów. Z tych względów istniejące porty najbliższe, należące do obszaru celnego Polski, jak Gdańsk lub zagraniczne — Królewiec czy Kłajpeda nie będą mogły stanowić poważniejszej konkurencji dla Gdyni.

Uświadamiając sobie wreszcie ilość i wielkość portów krajów już dziś przyjmujących wybitny udział w światowej wymianie gospodarczej jak Francja czy Niemcy oraz rozwój miast portowych — musimy dojść do wniosku, że rozwijający się organizm gospodarczy Państwa Polskiego wytworzyć może obok swego jedynego portu, — miasto milionowe — Gdynię przyszłości.

Takie ujęcie perspektyw rozwojowych Gdyni powoduje postawienie przez Komisję tezy następującej:

We wszystkich poczynaniach dzisiejszych Gminy m. Gdyni należy uświadomić sobie to, że rozwój Gdyni nie ograniczy się do liczby 250.000 ludności, że Gdynia przyszłości — to miasto milionowe.

W związku z tym planowanie dzisiejsze Gdyni powinno mieć na uwa-

*) Dane z Rocznika Statyst. m. Gdyni i Komisariatu Rządu m. Gdyni.

dze przydatność każdej obecnej koncepcji urbanistycznej do dalszych etapów rozwoju Gdyni.

Wobec niewielkiej ilości i niekorzystnej topografii terenów, przydatnych na cele budownictwa w sąsiedztwie portu, powinno się troskliwie baczyc, aby nieprzemyślane decyzje dzisiejsze nie przyczyniły się do radykalnego zatamowania bądź spaczenia przyszłego rozwoju wielkiego miasta Gdyni.

Dotychczasowy rozwój miasta nawet w warunkach kryzysu ekonomicznego dobitnie wykazał, że koncepcje teoretyczne, dotyczące rozwoju Gdyni, włożyły się w ogonie faktycznego rozrostu miasta. Gdynia, rozwijająca się ponad pierwotne przewidywania, przerosła wąskie ramy, które jej narzucono i właśnie wskutek braku śmiałej i przewidującej koncepcji wynikają obecnie największe bolączki, które już dziś czynią rozwój Gdyni chorobliwym.

Błędu tego po raz drugi popełnić nie wolno.

O ile celowym i przemyślanym było założenie portu gdyńskiego, o tyle zaprojektowanie City w jego obecnym miejscu było błędem, który daje się już dziś we znaki, krępując rozwój miasta.

Gdynia obecna jest wciśnięta w trójkąt między portem, lesistymi wzgórzami od zachodu i Kamienną Górą od południa z dodatkową zaporą od zachodu w postaci toru kolejowego, nie uzgodnionego wysokościowo z poziomem ulic miejskich. Miasto, będąc pozbawione racjonalnej komunikacji z poszczególnymi dzielnicami i satelitami, rozlało się bezplanowo po okolicznych wzgórzach budownictwem luźnym lub też dzikim rozlewiskiem baraków i lepianek, otaczających śródmieście.

Na terenach, wymagających dużego nakładu kosztów uzbrojenia (Działki Leśne, Witomino), stosowano zabudowę luźną, a więc najbardziej kosztowną, jeśli chodzi o inwestycje. Ta zabudowa rozproszona i bezplanowa nie rozwiązywała w żadnym wypadku kwestii osiedleńczej ludności m. Gdyni.

Ten sposób zabudowy dorywczej naraził Gminę na mało produkcyjny nakład olbrzymich kapitałów i zmusza ją w dalszym ciągu do wkładów, nie pozostających w żadnym racjonalnym stosunku do osiągniętych korzyści.

Stwierdzić trzeba, że dzisiejsze osiedla podmiejskie rozwijają się w sposób chaotyczny, sprzeczny z interesami Gdyni jako całości.

Wyrazem najbardziej jaskrawym chorobliwego rozwoju satelitów Gdyni jest wielka ilość osiedli dzikich — parazytów, otaczających miasto.

Zjawisko to powstało wskutek braku planowo przygotowanych terenów i łatwości uzyskania, poza plecami władz miejskich, zgody władz powiatowych na parcelację i nieracjonalną zabudowę terenów podmiejskich.

Nie mogły temu zaradzić stopniowe włączania do granic administracyjnych miasta obszarów już zabudowanych w sposób dziki i bezplanowy.

Zjawisko dzikich osiedli, będąc wyrazem dysproporcji między zapotrzebowaniem a podażą tanich mieszkań w Gdyni, wyrazem nędzy robotnika portowego, potwierdza brak świadomej polityki budowlano - terenowej w początkach rozwoju miasta i może mieć następstwa katastrofalne

nie tylko dla pracujących, czy bezrobotnych, którzy te osiedla zamieszkują, lecz dla całego miasta.

Wobec braku zdecydowanej koncepcji co do wielkości obszaru przyszłego miasta, proces stopniowego, z roku na rok rozszerzania granic miasta powodował jedynie to, że dzikie osiedla przenosiły się z jednego miejsca na drugie, oddalając się od city miejskiego.

Obecnie są one rozsiane po całym terytorium obszaru miejskiego.

Te dzikie osiedla, będące zaprzeczeniem wszelkich najprymitywniejszych pojęć sanitarnych zbiorowości ludzkiej, *to ciągle realne niebezpieczeństwo dla rozwoju Gdyni.*

W wypadku powstania ognisk epidemii w tych osiedlach rozwój Gdyni może być gwałtownie zahamowany; koszty opanowania takiej katastrofy mogą być ogromne, nie mówiąc już o tym, że port gdyński byłby omijany przez okręty obce, narażając Gdynię i Państwo na olbrzymie straty.

Istnienie dzikich osiedli obok portu, będącego również siedzibą floty wojennej Rzeczypospolitej, stanowi jeszcze jeden argument dla natychmiastowej likwidacji tego stanu anormalnego, co da się uczynić tylko drogą uruchomienia budownictwa najtańszych mieszkań dla warstw pracujących.

Wyrazem dyspozycji terenowej miasta i jego układu komunikacyjnego jest program ogólnego planu zabudowania miasta Gdyni.

Błędem pierwotnym planu zabudowania m. Gdyni było zaprojektowanie śródmieścia Gdyni w miejscu obecnym.

Ten błąd powoduje w dzisiejszym planie zabudowy wadliwe oddzielenie portu od miasta siecią torów kolejowych rozrzędowych, utrudniając komunikację śródmieścia z portem.

Węzeł kolejowy Gdyni w ogóle jest jednym z czynników, tamujących rozwój miasta.

Dzisiejszy przebieg linii kolejowej Gdańsk — Gdynia na odcinku miasta Gdyni rozdziela tereny miejskie, tworząc zaporę, utrudniającą komunikację kołową miejską.

Kwestia podniesienia torów kolejowych na wysokość, umożliwiającą swobodne komunikowanie się w mieście, staje się zatem zagadnieniem pilnym.

Zdaniem Komisji połączenie kolejowe portu z krajem jest wadliwe; pociągi towarowe, idące do portu czy z portu, blokując linię osobową na odcinku miejskim najbardziej obciążonym, muszą być cofane w węzle portowym, co z jednej strony utrudnia funkcjonowanie kolei, z drugiej zaś strony powiększa ilość torów kolejowych, rozdzielających poszczególne dzielnice.

Za właściwe rozwiązanie Komisja uważa połączenie kolejowe portu z krajem, omijając miasto od strony północno - zachodniej.

Tereny, które od początku nadawały się na City gdyńskie, to rozległe plateau oksywskie.

W obecnym stadium rozbudowy Gdyni z jej niewłaściwie umiejscowionym i zrealizowanym już śródmieściem, — Komisja uważa przedstawiony program ogólnego planu zabudowania na ogół za słuszny. (Mowa tu

o programie planu zabudowania przedstawionym Komisji, a nie o planie opracowanym w międzyczasie).

Nie wypowiadając się merytorycznie co do projektu Biura Planu Regionalnego Wybrzeża Morskiego, dotyczącego przerzucenia w przyszłości City gdyńskiego na Oksywie, Komisja jest zdania, że rozwój Gdyni przyszłości w każdym razie wymagać będzie zabudowy płaskowzgórza Oksywskiego czy to jako przyszłego City gdyńskiego, czy też jako wielkiej, zwartej dzielnicy mieszkaniowo - handlowej przyszłego miasta.

Mając zatem na uwadze perspektywy rozwoju Gdyni w dalszej przyszłości, Komisja podkreśla z naciskiem, że cała polityka terenowa i budowlana Gdyni powinna iść w tym kierunku, aby wspomniane plateau oksywskie zachować jako rezerwat dla przyszłej ekspansji Gdyni.

Zasadniczy podział na dzielnice Gdyni zarysowuje się w sposób następujący:

1. Śródmieście (City).
2. Port i przemysł.
3. Dzielnice par excellence mieszkaniowe.

Powiązanie komunikacyjne poszczególnych dzielnic wyraża się następującym schematem:

1. City $\longleftrightarrow$ Port (Przemysł).
2. Port (Przemysł) $\longleftrightarrow$ dzielnice mieszkaniowe robotn.
3. City $\longleftrightarrow$ dzielnice mieszkaniowe warstw zamożnych i pracowników umysłowych.

4. Dzielnice mieszkaniowe robotn. $\longleftrightarrow$ City $\longleftrightarrow$ dzielnice mieszkaniowe warstw zamożnych i pracowników umysłowych.

Przy dzisiejszym układzie stosunków terenowo - komunikacyjnych m. Gdyni niedostateczne rozwiązanie wykazują następujące punkty przytoczonego schematu:

1. City $\longleftrightarrow$ Port (Przemysł). Oddzielenie portu od śródmieścia siecią torów rozrządowych utrudnia komunikację.
2. Port (Przemysł) $\longleftrightarrow$ dzielnice mieszkaniowe robotn.

Wadliwe rozmieszczenie dzielnic robotniczych (rozproszenie tych dzielnic) niezmiernie utrudnia możliwość racjonalnego powiązania komunikacyjnego miejsca pracy z mieszkaniem robotnika.

4. Dzielnice mieszkaniowe robotnicze $\longleftrightarrow$ City.

Przy dzisiejszym bezładnym osiedlaniu się robotników w dzielnicach przeważnie dzikich i źle rozmieszczonych, zagadnienie to nie jest sprecyzowane i rozwiązane.

Za względnie dostateczne można dziś uważać jedynie powiązanie komunikacyjne City z dzielnicami mieszkaniowymi warstw zamożnych i ewent. pracowników umysłowych, tj. punkt 3 schematu.

Wychodząc z przytoczonego schematu, ujmującego charakter i zależności funkcjonalne poszczególnych dzielnic m. Gdyni, Komisja wysuwa następujące wytyczne rozlokowania dzielnic mieszkaniowych:

1. *Dzielnice mieszkaniowe robotnicze* powinny być położone niezbyt daleko ośrodków pracy (Port — Przemysł).

A więc winny być ulokowane na terenach położonych na: Oksy-

wiu, Oblużu Górnym i Dolnym, Pogórze, Cisowej, Demptowie, Chylonii i Grabówku, tworząc w ten sposób łuk osiedli dookoła portu.

Nie powinny były powstać i nie mogą być rozbudowywane, jak to ma miejsce obecnie, osiedla robotnicze na Witominie, w Małym Kacku, czy wreszcie w osiedlu, projektowanym na północny - zachód od Witomina.

Kwestionujemy w ogóle potrzebę szybkiej realizacji tego nowoprojektowanego osiedla. Tereny tego osiedla nie wykazują obecnie zdecydowanych cech, któreby pozwalały je przeznaczyć na cele budownictwa mieszkaniowego. Na osiedle robotnicze tereny te nie nadają się ze względu na znaczne oddalenie od ośrodków pracy.

Nie jest celowe również tworzenie w tym miejscu osiedla dla warstw zamożniejszych. Jako bardziej oddalone od City i morza i nie posiadające racjonalnej komunikacji, tereny tego osiedla będą znacznie mniej atrakcyjne niż tereny np. Redłowa. Gminie nie opłaci się otwieranie terenów budowlanych w nowoprojektowanym osiedlu, gdyż dająca się uzyskać względnie niska cena sprzedaży działek budowlanych, na które nie będzie większego popytu, może nie prędko opłacić koszty uzbrojenia terenu.

Zaznaczamy wreszcie, że realizacja tego osiedla byłaby kontynuowaniem błędnej polityki rozpraszania terenów budowlanych gdzie się tylko da, zamiast zabudowywania planowego przede wszystkim osiedli już istniejących.

Budowa tego osiedla może się stać aktualną, ale dopiero w dalszej przyszłości, narazie tereny te winny stanowić rezerwat dla przyszłej ekspansji.

Zaznaczyć należy, że określanie dzielnic jako robotniczych czy warstw zamożniejszych nie ma oznaczać ekskluzywności takiego czy innego załudnienia, a jedynie przeważający charakter danego osiedla czy dzielnicy.

2. *Dzielnice mieszkaniowe warstw zamożniejszych i pracowników umysłowych* powinny być rozlokowane na południu od śródmieścia i obejmować: Kamienną Górę, Redłowo, Orłowo, Mały Kack, Witomino, Działki Leśne i część Grabówka, przy czym Orłowo winnoby utrzymać charakter letniskowo - kąpieliskowy.

Reasumując uwagi, dotyczące rozlokowania dzielnic mieszkaniowych Gdyni, Komisja stwierdza:

Dotychczasowe rozlokowanie dzielnic mieszkaniowych w Gdyni nie było wynikiem jakiegokolwiek przemyślanej koncepcji. Osiedla mieszkaniowe Gdyni lokowały się przeważnie wzdłuż jedynej arterii komunikacyjnej Gdańsk — Wejherowo. Częściowo na ich usytuowanie się wpłynęła możliwość uzyskania terenów budowlanych w drodze parcelacji prywatnej, chaotycznej, ale akceptowanej, niestety, przez czynniki, powołane przez prawo do czuwania nad racjonalnością osadnictwa.

Wysunięte wyżej przez Komisję wytyczne rozlokowania dzielnic mieszkaniowych Gdyni powinny skłonić Gminę do zajęcia się terenami, które dotąd były traktowane drugoplanowo (Oksywie, Obluża, Pogórze,

Cisowa, Demptowo, Chylonia, Grabówek), tj. terenami na północ i północny zachód od City.

Komisja jest zdania, że City miejskie nie zmieści się w swym dalszym rozwoju między portem, Kamienną Górą i torem kolejowym. Liczyć się już dziś trzeba z tym, że przeleje się ono poza tory kolejowe, zajmując tereny położone na zachód od torów po obu stronach dworca kolejowego (kierunek na Grabówek, a w pewnym stopniu i na Orłowo — Kolibki).

Kluczem do ustalenia kolejności użytkowania terenów musi być konkretny plan akcji budowlanej.

Ruch budowlany, dziś najbardziej intensywny w śródmieściu, wymaga oczywiście w pierwszym rzędzie uzbrajania i użytkowania terenów City; pod tym względem nie podnosimy zastrzeżeń co do programu 5-letniego inwestycyj terenowych m. Gdyni.

Podstawowym kryterium dla oceny kolejności uzbrajania i użytkowania terenów innych dzielnic Gdyni — musi być natężenie zapotrzebowania poszczególnych rodzajów budownictwa mieszkaniowego.

Komisja uważa, że najbardziej potrzebnym w Gdyni budownictwem jest budownictwo socjalne mieszkań dla robotników, gdyż:

1) warstwy robotnicze znajdują się obecnie w warunkach mieszkaniowych, urągających wszelkim współczesnym pojęciom higieny,

2) rozwiązanie kwestii mieszkaniowej robotników jest nie tylko zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych samych pracujących, lecz jednocześnie zapewnieniem dalszego harmonijnego rozwoju Gdyni jako całości, zarówno pod względem gospodarczym, jak i urbanistycznym.

3) Uruchomienie na szerszą skalę budownictwa robotniczego wprowadzi element planowości w dziedzinę realizacji całych osiedli, co pozwoli gminie na prowadzenie świadomej i celowej polityki terenowej i inwestycyjnej. Dopiero wtedy na podstawie rzeczowego programu budowlanego ustalać można będzie linie wytyczne i kolejność inwestycyj na lata następne.

A więc plan akcji budowlanej powinien w pierwszym rzędzie obejmować budownictwo (socjalne) mieszkaniowe dla robotników.

Budownictwo mieszkaniowe dla warstw zamożniejszych powstaje w dostatecznej mierze samorzutnie, a rzeczą gminy jest tylko odpowiednie skierowanie go na przygotowane zawnazsu tereny.

Pod względem stanu mieszkaniowego robotników — Gdynia zajmuje najgorsze miejsce wśród wszystkich miast Polski.

W miastach Polski, powstałych i rozwijających się przed wojną światową, istniało — aczkolwiek w stopniu nie odpowiadającym istotnym potrzebom — budownictwo czynszowych domów robotniczych. Domy te budowane były przy pomocy kapitałów prywatnych.

Budownictwo takich domów przed wojną — wobec małych wymogów ze strony władz, nadzorujących budownictwo i dbających o zdrowie publiczne — opłacało się przedsiębiorcom, budującym domy robotnicze do wynajmu.

Jak wiadomo, jednak już przed wojną światową kapitał prywatny

zaczął stopniowo wycofywać się z budowy domów robotniczych, gdyż wynajem mieszkań robotniczych w nowowznoszonych domach, wobec zwiększenia się wymogów odnośnie standardu mieszkań, nie dawał dochodu takiego, jaki można było osiągnąć z tego samego kapitału na wolnym rynku.

Sytuację miast przedwojennych ratuje dziś w pewnym stopniu istnienie starych domów, w których gnieździ się ludność robotnicza.

Gdynia, będąc miastem nowym, powstałym i rozwijającym się już za czasów Niepodległości, stanowi jaskrawy dowód, że kapitał prywatny nie interesował się budową mieszkań małych, gdyż mieszkania budowane przy pomocy tego kapitału wysokooprocentowanego nie są dostępne dla lokatorów spośród warstw pracujących.

Budownictwo zaś domków robotniczych na własność z oszczędności robotniczych, bez udziału bardzo taniego kredytu publicznego, przy wysokich cenach terenu i małych zarobkach robotników, prowadziło do dzikiej i chaotycznej rozbudowy osiedli barakowych.

Uświadamiając sobie te specyficzne warunki mieszkaniowe warstw pracujących Gdyni, Komisja wyraża zdecydowany pogląd, że niemożliwym jest rozwiązanie kwestii terenowo - budowlanych m. Gdyni bez udziału taniego kapitału publicznego, który by finansował na szeroką skalę budowę mieszkań robotniczych w Gdyni.

Gdynia jest pierwszym w Polsce miastem, które już dziś wykazuje ponad wszelkie wątpliwości, że budowa mieszkań dla warstw pracujących staje się dziedziną, w którą wkroczyć musi gospodarka publiczna, jak już wkroczyła w sprawę oświaty publicznej, komunikacji, dostarczania wody w miastach itd.

Przy ocenie przeznaczenia terenów wskazaliśmy na to, że terenami, na których powinno się sadowić budownictwo robotnicze, są: Oksywie, Obłuża, Pogórze, Cisowa, Demptowo, Chylonia i Grabówek.

Tereny te powinny być zbrojone w pierwszym rzędzie.

Program pięcioletni inwestycyj m. Gdyni uwzględnia te tereny w stopniu niedostatecznym.

Wadą zasadniczą planu pięcioletniego inwestycyj terenowych m. Gdyni jest, zdaniem Komisji, to, że program inwestycyj terenowych nie został oparty na planie konkretnej akcji budowlanej.

W ten sposób program inwestycyj pięcioletnich, pozbawiony realnych podstaw, jest trudny do oceny.

Program ten jest jak gdyby planową próbą podążania za bezplanowym, żywiołowym ruchem budowlanym Gdyni.

Przy istniejącym planie akcji budowlanej zadaniem programu inwestycyj terenowych jest tworzyć i narzucać koncentracje planowe inwestycyj, a tym samym urabiać wpływ na kierunek i zasięg budownictwa.

Wyluszczyliśmy poprzednio wytyczne Komisji co do kolejności użytkowania terenów budowlanych m. Gdyni.

W myśl tych wytycznych uważamy, że program pięcioletni inwestycyj terenowych wychodzi poza ramy konieczności, jeśli chodzi o Mały Kack, Witomino i częściowo Redłowo.

Mały Kack, zabudowany dziś nieracjonalnie i chaotycznie, (dzielni-

cą robotniczą, jak to zaznaczyliśmy, być nie może) wymaga co najwyżej uporządkowania stanu istniejącego bez otwierania nowych terenów i bez nowych inwestycji.

Zlikwidowanie barakowego osiedla, jakim jest Mały Kack, nie da się osiągnąć inwestowaniem jego terenów. Tylko budowa nowych mieszkań robotniczych na terenach budownictwa socjalnego i przenoszenie mieszkańców m. Kacka do nowych domów z jednoczesnym burzeniem lepianek opróżnionych może, zdaniem Komisji, uzdrowić stosunki terenowo - budowlane Małego Kacka.

Te same uwagi dotyczą Witomina.

Trzeba zrezygnować z dalszego osiedlania robotników na Witominie, należy najmniejszym kosztem uporządkować tę dzielnicę i pozostawić na razie jako rezerwat na przyszłe osiedle dla warstw zamożniejszych, ew. pracowników umysłowych (dzisiaj tereny na Witominie nie posiadają tych walorów).

Względnie duże inwestycje Redłowa, zwłaszcza, że są to tereny gminne, nie nasuwają zastrzeżeń; należy więc zrezygnować z inwestycji na Witominie i Kacku, cały natomiast wysiłek skierować na Redłowo.

Uwagi nasze, dotyczące programu inwestycji Małego Kacka i Witomina, powinny być rozumiane jako zarzut względnego przerostu inwestycji na tych terenach, wobec niedostatecznego uwzględnienia terenów, któreśmy określili jako tereny, nadające się pod budownictwo socjalne.

Komisja zwraca uwagę na wybitne znaczenie inwestycji na terenach budownictwa socjalnego dla prawidłowego rozwoju Gdyni.

Ta uwaga nie oznacza zastrzeżeń co do przedstawionego programu inwestycji na terenach City miejskiego. Jak to już zaznaczono wyżej, Komisja uważa przygotowanie odpowiedniej ilości terenów budowlanych w śródmieściu za taką samą konieczność dla miasta - portu, jak i przygotowanie terenów pod budownictwo socjalne.

Sposób inwestowania terenów powinien być przystosowany do rodzaju zabudowy.

Zabudowa zwarta, wielokondygnacyjowa, jak wiadomo, wymaga pełnego uzbrojenia terenu (jezdnie, chodniki, kanalizacja, wodociąg, elektryczność, gaz).

Taka zabudowa wymaga mniejszej ilości terenów budowlanych, zgęszczając zaludnienie na jeden hektar. Koszty uzbrojenia terenu, przeliczone na element mieszkaniowy, przy zastosowaniu tego samego pełnego uzbrojenia są znacznie niższe, niż przy zabudowie luźnej.

Koszt budowy elementu przy zabudowie kilkukondygnacyjowej może być niższy, niż takiegoż elementu przy zabudowie domami niskimi, luźnymi lub półzwartymi.

Wreszcie ten sposób zabudowania pozwala na znacznie szybsze osiągnięcie większej ilości mieszkań, dających maximum warunków higieny i zdrowotności mieszkań, przy stosunkowo niewysokim czynszu.

Wychodząc z tych przesłanek, Komisja uważa, że zasadniczą koncepcją budowy mieszkań robotniczych w Gdyni powinno być budownictwo

kilkukondygnacyjne blokowe na terenach o pełnym uzbrojeniu (przykład: domy Paged'u na Oksywiu).

Program ogólnego planu zabudowania Gdyni zbytnio ogranicza gęstość zabudowy poszczególnych dzielnic. O ile się zastosuje maximum warunków higienicznych, (% zabudowy, rozstaw bloków, nasłonecznienie) można śmiało budować dzielnice mieszkaniowe o zaludnieniu do 500 osób na 1 ha netto. Zwłaszcza dla Gdyni, wobec braku odpowiednich terenów, problemat zwiększenia gęstości zabudowy posiada olbrzymie znaczenie, pozwalając przy niewielkiej ilości terenów osiągnąć maksymalne wyniki i w ten sposób taniej i szybciej rozwiązać kwestię głodu mieszkaniowego warstw pracujących w Gdyni.

Uważamy, że specjalnie w Gdyni nie należy podtrzymywać złudzeń „własnego, taniego domku“ dla każdego robotnika, gdyż takie złudzenia sprzyjają jedynie rozbudowie dzikich osiedli barakowych.

Lepiej jest w praktyce dać robotnikom dobre i tanie mieszkania w blokach za czynszem, niż w teorii — domki własne na własnych parcelach.

Komisja nie wyklucza całkowicie luźnej zabudowy dla budownictwa socjalnego. Przewidujemy możliwość budowy domów tanich, obliczonych na krótki okres amortyzacyjny (25 lat), lecz na terenach minimalnie uzbrojonych (tylko drogi i ewent. oświetlenie elektryczne). Takie domy winny być stawiane na odpowiednio dużych parcelach (przeciętnie 1000 m. kw.) na terenach, oddawanych przez gminę na prawie zabudowy. Przy dalszym omawianiu prawa zabudowy rozwiniemy szerzej przytoczoną koncepcję.

Na wszystkich prawie terenach, przeznaczonych pod budownictwo socjalne, o ile nie staną na przeszkodzie niekorzystne warunki topograficzne, a więc na terenach Oksywia i Obłuża bliżej portu, Cisowej, Chylonii i Grabówka, powinna być stosowana zabudowa kilkukondygnacyjowa (do 500 mieszkańców na 1 ha). Wszystkie zatem wymienione tereny powinny w pierwszym rzędzie posiadać pełne uzbrojenie terenu (drogi, kanalizacja, wodociąg, światło, gaz).

Wg danych Komisariatu Rządu m. Gdyni własność terenowa miejska wynosi około 343 ha. Stanowi to około 5% powierzchni w granicach administracyjnych miasta (6,5 tys. ha).

Jak znikoma jest ilość terenów własnych m. Gdyni, może wykazać zestawienie własności terenowej gminnej w niektórych miastach zachodniej Europy oraz miastach polskich w procentach do obszaru miasta w granicach administracyjnych**):

Tylko tereny gminne:

1. Rostock — 84%,
2. Freiburg — 59%,
3. Frankfurt n/M — 46%,

**) Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 1934 oraz Statystyka Polski zeszyt 14.

4. Królewiec — 34%,
5. Wiedeń — 25%.

Tereny gminne i państwowe razem:

6. Poznań — 32% (gminne — 17 %, państwowe — 15%),
7. Kraków — 31%, (gminne — 13%, państwowe — 18%),
8. Toruń — 56% (gminne — 25%, państwowe — 31%).

Nie należy poza tym zapominać, że te 343 ha nie stanowi pełnowartościowej powierzchni terenów, których ilość i rozmieszczenie może wpływać na politykę terenową miasta; przeważnie są to tereny, położone na południowych i południowo - zachodnich rubieżach miasta, (Redkowo, Witomino). Tereny te w przeciwstawieństwie do terenów północnych i północno - zachodnich przedstawiają mniejszą wartość dla dynamiki rozwojowej m. Gdyni.

Celowe ujęcie zagadnień terenowych wymaga od gminy posiadania zapasu własnych terenów.

Zapas obecny własności terenowej miasta wyklucza w sposób zdecydowany wszelką myśl o prowadzeniu realnej polityki terenowej i budowlanej.

Chcąc założyć zdrowe podwaliny pod przyszły rozwój Gdyni, należy natychmiast przystąpić do tworzenia zapasu terenów miejskich.

Zapas terenów gminnych m. Gdyni powinien być procentowo większy niż w innych miastach starych, Gdynia bowiem ma do rozwiązania — oprócz zagadnienia gmachów użyteczności publicznej, parków i zieleńców — problemat budownictwa socjalnego, którego rozwiązanie dziś jest niemożliwe bez posiadania przez gminę odpowiednio tanich i właściwie rozmieszczonych terenów.

Wychodząc z założenia rozwoju Gdyni w ciągu 25 lat jako miasta 250-tysięcznego, spróbujmy obliczyć zapas terenów, które gmina musi posiadać dla zrealizowania planu zabudowania.

Na cele użyteczności publicznej (szkoły, szpitale, cmentarze, kościoły, place sportowe, place publiczne, zieleńce i parki) plan zabudowania przewiduje bez powierzchni ulic — 780 ha.

Ponieważ gmina posiada 71 ha terenów własnych na cele użyteczności publicznej — pozostaje do zdobycia zatem

$$780 - 71 = 709 \text{ okrągło } 700 \text{ ha.}$$

Zapotrzebowanie terenów na budownictwo socjalne drogą szacunkową, obliczamy na podstawie następujących rozważań:

Gdynia jest typowym miastem proletariackim, w którym ludność robotnicza stanowi większość mieszkańców.

Dane powszechnego spisu ludności z r. 1931 określają ludność robotniczą Gdyni na 62% ogółu ludności Gdyni.

Niestety, późniejszych danych o strukturze społecznej ludności Gdyni — nie posiadamy.

Gwałtowny przyrost ludności Gdyni od 1931 r. mógł wprawdzie

zmienić oblicze społeczne miasta, sądzimy jednak, że raczej w kierunku zwiększenia procentu ludności robotniczej.

Trzeba przyjąć, że cała ludność robotnicza m. Gdyni — to klient budownictwa socjalnego.

Już w chwili obecnej zatym, przyjmując ludność Gdyni na 90.000 mieszkańców — na terenach budownictwa społecznego ulokować trzeba około 55.000 ludzi (62% ludności Gdyni).

Zwracamy uwagę na to, że w samych tylko barakach i lepiankach mieszka aż 30.000 ludności (pg danych Komisariatu Rządu m. Gdyni).

Za lat 25 (250.000 ludności) na skutek zmniejszenia tempa dalszej rozbudowy portu i miasta, struktura społeczna ludności Gdyni może się przeobrazić w kierunku zmniejszenia procentu ludności robotniczej, jednak nie będzie ona stanowić mniej niż 50% ludności Gdyni.

W ramach planu zabudowania Gdyni zatym trzeba się liczyć z koniecznością osiedlenia 125.000 ludności robotniczej na terenach budownictwa socjalnego.

Zgodnie z naszymi wytycznymi zakładamy, że około 70% tej liczby, tj. 90.000 ludności powinno być osiedlone w domach kilkukondygnacyjnych na terenach o gęstości zaludnienia do 500 osób na 1 ha netto.

Na ten cel potrzeba 220 ha terenów $\frac{90.000}{500} = 180 \text{ ha} + 40 \text{ ha}$ na ulice = 220 ha).

30% liczby 125.000 tj. około 35.000 ludności będzie osiedlone w domach wolnostojących lub bliźniaczych na terenach o gęstości zaludnienia około 50 osób na 1 ha.

Wymaga to dalszych 840 ha terenów $\frac{35.000}{50} = 700 \text{ ha} + 140 \text{ ha}$ na ulice = 840 ha).

Według przedstawionych Komisji danych istnieją możliwości:

- | | |
|--|--------------|
| 1. otrzymania od Państwa terenów budowlanych . . . | około 570 ha |
| 2. wykorzystując uprawnienia, wynikające z ustawy o reformie rolnej można otrzymać terenów budowlanych | „ 285 „ |
| 3. drogą zakupu terenów od osób prywatnych można otrzymać terenów budowlanych | „ 531 „ |

Razem około 1.386 ha

Koszt nabycia tych terenów wynosiłby wg obliczeń, przedstawionych przez Komisję, 15.600.000 zł.

Łącznie zatem w ramach zabudowania Gdyni potrzeba na cele budownictwa socjalnego:

220 ha + 840 ha = 1060 ha — okrągło 1000 ha terenów budowlanych.

Ogółem do zdobycia terenów przez gminę m. Gdyni potrzeba:

1. na cele użyteczności publicznej — 700 ha,
2. na cele budownictwa socjalnego — 1000 ha,

Razem — 1700 ha.

Po zrealizowaniu zdobycia tego zapasu łącznie z już posiadany-

mi terenami w ilości około 340 ha, gmina stałaby się właścicielką łącznej powierzchni 2040 ha. W stosunku do powierzchni całego miasta w granicach administracyjnych (6,5 tys. ha) stanowiłoby to około 31,5%, co w porównaniu z innymi miastami zachodniej Europy nie stanowiłoby ilości wygórowanej.

Dla zdobycia obliczonego zapasu terenów, gmina musi iść do celu trzema drogami:

1) część terenów otrzymać może od Skarbu Państwa na podstawie ustawy o rozbudowie miast,

2) przymusowego wykupu terenów na podstawie ustawy o reformie rolnej,

3) kupna terenów od osób prywatnych.

Uzyskane w ten sposób 1386 ha terenów budowlanych stanowią obszar mniejszy od tego, który obliczyliśmy jako zapas gruntów gminy m. Gdyni, konieczny do zrealizowania planu zabudowania (1700 ha).

Zaznaczyć należy, że, nie posiadając innych danych odnośnie możliwości kupna terenów w śródmieściu oraz na Grabówku, Komisja musiała poprzestać jedynie na wskazaniu tych możliwości, które jej zakomunikowano. Komisja podkreśla jednak z naciskiem, że kwestia kupna terenów w City, a zwłaszcza na Grabówku, który w niedługim czasie może stać się dalszym ciągiem śródmieścia — stanowi niezmiernie ważną i pilną potrzebę gminy m. Gdyni.

Wyprowadziliśmy kwotę 15.600.000 zł, okrągło 16 milionów, jako niezbędną dla uzyskania koniecznego zapasu terenów.

Powstaje teraz pytanie, w jaki sposób uzyskać tę sumę w warunkach obecnego stanu finansowego gminy m. Gdyni?

Pewna, nieznaczną część terenów, będących obecnie własnością gminy m. Gdyni, może być sprzedana dla uzyskania częściowego pokrycia kosztów nowonabywanych terenów. (Mamy tu na myśli tereny Redłowa i Witomina). Wpływy z tego źródła nie rozwiążą jednak zagadnienia.

Komisja jest zdania, że niezbędne dla zdobycia terenów środki w wysokości około 16 milionów złotych winny być otrzymane w drodze pożyczki wewnętrznej. Obligacje tej pożyczki posłużyłyby dla spłaty właścicieli terenów.

Wymagałoby to oczywiście wprowadzenia drogą ustawy obowiązku przyjmowania za tereny wykupywane przymusowo należności w obligacjach tej pożyczki.

Istnienie specjalnej ustawy nie wykluczałoby przeprowadzenia z właścicielami terenów umów dobrowolnych, lecz, przeciwnie, ułatwiałoby w wysokim stopniu zawieranie takich umów.

Wprowadzenie obowiązku przyjmowania obligacji za przymusowo wykupione grunty nie przedstawia w prawodawstwie naszym nic nowego, byłoby to jedynie zastosowaniem do stosunków miejskich zasad reformy rolnej, przewidującej płatność rentą ziemską.

Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że projekt wydania takiej ustawy wywoła liczne sprzeciwy, uważa jednak, że interes publiczny i to nie

tylko gminy, ale i państwa winien być postawiony na pierwszym miejscu. Specjalne znaczenie i stanowisko Gdyni całkowicie uzasadnia wydanie specjalnej ustawy umożliwiającej jej rozwój. Komisja nie jest zdania, że wystarczy nowelizacja ustawy o reformie rolnej, projektowana przez T. B. O. Trzeba się raz zdecydować na trwałe zabezpieczenie możliwości rozwoju portu i miasta Gdyni.

Komisja nie sądzi, aby istniały inne realne możliwości załatwienia sprawy.

Dla obsługi pożyczki o wysokości 16 milionów złotych trzeba by wydatkować rocznie około 1.000.000 zł. Suma ta dałaby się uzyskać drogą opodatkowania terenów budowlanych w granicach administracyjnych Gdyni i w granicach jej sfery interesów mieszkaniowych.

Podług danych Komisariatu Rządu m. Gdyni terenów budowlanych, rozparcelowanych w Gdyni, było 396,78 ha, a w sferze jej interesów mieszkaniowych — 353,29 ha; dogodnych dla budownictwa, nierozparcelowanych terenów w Gdyni było w połowie 1935 r. — 1218 ha, a w sferze interesów — 3062 ha. Wartość tych terenów można obliczyć j. n.:

Tereny rozparcelowane w Gdyni, licząc średnio	
po 6 zł metr —	24.000.000,—
Tereny rozparcelowane poza granicami Gdyni,	
licząc średnio po 2,5 zł za metr —	9.000.000,—
Tereny nierozparcelowane w mieście po 2 zł —	24.000.000,—
Tereny w sferze interesów mieszkaniowych po 1 zł —	30.000.000,—
Razem 87.000.000,—	

Ogólna, przybliżona, nisko liczona wartość terenów wynosi więc około 90 milionów złotych.

Przy zastosowaniu przeciętnego opodatkowania w wysokości 1% ad valorem, można z łatwością osiągnąć roczny wpływ 900.000 zł. Stopa opodatkowania powinna jednak być zróżniczkowana w zależności od tego, czy dany grunt podlega zabudowaniu w czasie najbliższym lub dalszym. Grunty, niepodlegające na zasadzie planu regulacyjnego zabudowaniu, powinny być całkowicie zwolnione od podatku.

Część sumy, uzyskana z podatku od terenów położonych w sferze interesów mieszkaniowych w Gdyni, mogłaby być użyta na uporządkowanie przez powiat spraw budowlanych w tej sferze.

Brakujące do pokrycia annuitetu pożyczki obligacyjnej sumy mogą być osiągnięte: przede wszystkim z dochodów z nowonabytych terenów, uzyskiwanych początkowo głównie z dzierżaw za eksploatację rolną, a w dalszej przyszłości zaś — z opłat rocznych (czynszów) za prawo zabudowy. W miarę, jak miasto będzie się rozwijało, ten ostatni dochód będzie stale wzrastał i niewątpliwie pokryje różnicę, wynikającą ze zmniejszenia się wskutek zabudowywania ilości podlegających podatkowi placów niezabudowanych.

Zmniejszanie się powierzchni niezabudowanej zresztą częściowo tylko odbijać się będzie na wpływach podatkowych, gdyż nawet przy zastosowaniu wszelkich środków przeciwko wzrostowi renty gruntowej (cen placów) należy się z pewną zwyżką tych cen liczyć.

Należy również wprowadzić do systemu podatkowego Gdyni podatek od przyrostu wartości. Wobec tego, że wpływy z tego podatku, pobieranego tylko przy przejściu własności nieruchomości z rąk do rąk, zależne są od: 1) ilości transakcji, 2) różnicy cen nabycia i sprzedaży, 3) okresu władania, — niemożliwym jest preeliminowanie z tytułu tego podatku jakichkolwiek sum stałych, może on jednak być dla polityki gruntowej miasta wydatną pomocą.

Nakreślony powyżej system nabycia i opłaty gruntów całkowicie uniezależnia operację od normalnego budżetu miasta.

Podkreślamy, że kupno terenów od osób prywatnych powinno nastąpić od razu w całości, nabywanie bowiem terenów częściami podniesie ceny na rynku i może spowodować większe wydatki gminy.

Im prędzej gmina nabędzie tereny, tym mniej na tym straci; zaniedbanie zdobycia terenów dzisiaj spowoduje dziesięciokrotnie większe wydatki gminy w przyszłości.

Kwota 16 milionów zł, którą gmina musi wyłożyć na kupno terenów, jest kosztem błędu, który popełniono, nie wykupując terenów prywatnych przy zakładaniu miasta; za ten błąd taniej się zapłacić nie uda — z każdym rokiem koszt tego błędu będzie wzrastać, tamując jednocześnie rozwój Gdyni.

Wszystkie tereny budowlane, nabyte czy uzyskane od Skarbu Państwa, powinny stanowić nienaruszalny zapas terenowy gminy m. Gdyni. (Wyjątek dla pewnej nieznacznej części terenów Redłowa i Witomina).

Osiągnąć to się da tylko drogą stosowania na szeroką skalę odstępowania terenów pod budownictwo na prawie zabudowy.

Prawo zabudowy jest doskonałym instrumentem, który pozwoli gminie prowadzić racjonalną politykę terenowo-budowlaną.

Oddając tereny na prawie zabudowy, gmina nie pozbywa się swoich terenów, nie traci nic na wzroście renty gruntowej, mając w przyszłości do dyspozycji tereny, których celowe użytkowanie może być łatwo zmienione, jeśli tego wymagać będzie dalszy rozwój miasta.

Stosownie prawa zabudowy pozwoli na prowadzenie społecznej polityki budowlanej; oddając za niski czynsz dzierżawy tereny na budownictwo socjalne — gmina pozwoli ruszyć z martwego punktu budownictwo mieszkań robotniczych w Gdyni.

Tereny na budownictwo mieszkaniowe zamożniejsze również powinny być oddawane na prawie zabudowy, z tym jednak, że czynsz dzierżawny musiałby być stosowany wyższy tak, aby w rezultacie czynsze pobierane za wszystkie tereny budowlane, oddane na prawie zabudowy, oraz wpływy z podatku od placów niezabudowanych stanowiły co najmniej amortyzację obsługi pożyczki, zaciągniętej na kupno terenów.

Przykładem, ilustrującym dodatnie możliwości stosowania prawa zabudowy, może służyć sprawa użytkowania terenów płaskowzgórza oksywskiego.

Wypowiedzieliśmy pogląd, że tereny Oksywia powinny stanowić rezerwat dla przyszłej ekspansji Gdyni z ewentualną nawet możliwością przetrwania w przyszłości City Gdynińskiego na Oksywie.

Tereny Oksywia przedstawiają olbrzymią wartość budowlaną dla

Gdyni zarówno ze względu na bliskość Portu i City, jak i na doskonałe warunki topograficzne.

Pozostawienie tych terenów pod uprawę rolną w oczekiwaniu na przyszły rozwój miasta, nie jest, naszym zdaniem, celowym wyzyskaniem tych terenów, zwłaszcza wobec niewielkiej ilości innych terenów budowlanych w Gdyni.

Komisja proponuje, po zdobyciu terenów Kępy Oksywskiej przez gminę, następujące ich zużytkowanie:

1) część terenów, położonych bliżej portu, należy zabudować domami kilkukondygnacyjnymi robotniczymi,

2) dalsze partie terenów oddać pod zabudowę luźną na budownictwo robotnicze.

Całą akcję, oczywiście, należy oprzeć na prawie zabudowy. Zabudowa części Oksywia, położonych bliżej portu, blokami kilkukondygnacyjnymi jest logiczna i celowa dziś; jako budownictwo trwałe na terenach całkowicie uzbrojonych będzie ono celowe również w wypadku największego rozwoju Gdyni (bliskość ośrodków pracy). Zabudowa trwała obrzeży portowych Oksywia musiałaby oczywiście uwzględnić pozostawienie części terenów przy porcie jako niezabudowanych. Te tereny niezabudowane byłyby rezerwatem dla prawidłowego połączenia przyszłego ośrodka na Oksywiu z portem (arterie komunikacyjne, przestrzenie zielone, użyteczność publiczna, budownictwo domów dla warstw bardziej zamożnych itd.).

Dalsze tereny Oksywia nie mogłyby być zabudowane w sposób trwały, gdyż późniejszy rozwój miasta może postawić inne warunki wykorzystania terenów.

Dalsze partie Oksywia powinny być zabudowane budownictwem mniej trwałym, o charakterze raczej prowizorycznym, liczonym na okres amortyzacyjny 25 lat.

Budownictwo takie nie wymagałoby prawie wcale uzbrojenia terenów, poza powiązaniem komunikacyjnym zasadniczym i siecią uliczek prymitywnych wraz z doprowadzeniem linii elektrycznej.

Parcele te musiałyby być odpowiednio duże (przeciętnie 1000 m. kw.) z tym, że gęstość zaludnienia wyniosłaby około 50 osób na 1 ha. Przykładem tego właśnie rodzaju budownictwa robotniczego jest osiedle Naramowice pod Poznaniem.

Korzyści takiego budownictwa na Oksywiu są widoczne zarówno w dzisiejszej sytuacji Gdyni, jak i w przyszłym jej rozwoju, gdyż proponowane budownictwo prowizoryczne na prawie zabudowy po upływie terminu prawa zabudowy może być łatwo usunięte i cały teren przeznaczony na inne cele.

Prawo zabudowy jest zatem podstawowym założeniem, przy którym jest możliwe ujęcie polityki terenowo - budowlanej Gdyni.

W toku naszych rozważań podkreślaliśmy, że niemożliwym jest oderwanie polityki terenowej gminy od polityki budowlanej.

Podkreślamy, raz jeszcze, że rozwiązanie spraw terenowych Gdyni bez posiadania konkretnego planu akcji budowlano - mieszkaniowej jest nierealne; konieczność uruchomienia kapitałów publicznych na budownictwo ro-

botnicze Gdyni jest wnioskiem, zamykającym rozważania na temat polityki terenowej m. Gdyni.

Realizatorem akcji terenowo - budowlanej m. Gdyni może być już istniejące Towarzystwo Budowy Osiedli (T. B. O.) w Gdyni, z tym jednak, że gmina spełniać będzie nie tylko formalny, lecz istotny nadzór nad działalnością Towarzystwa.

Po przyjęciu zasad, proponowanych przez Komisję — Towarzystwo Budowy Osiedli winno zmienić wytyczne swej pracy.

Akcja budowlana T. B. O. powinna polegać na odstępowaniu zabudowanych parceli do użytkowania bez pozbywania się prawa własności. Nie jest oczywiście wykluczonym odstępowanie na prawie zabudowy niezabudowanych parceli, szczególnie jeśli chodzi o zabudowę terenów dla ludności zamożniejszej lub odstępowanie terenów innym organizacjom, nie obliczonym na zysk.

Działalność budowlana T. B. O. powinna być nastawiona na budownictwo socjalne; T. B. O. nie powinno zajmować się budową mieszkań dla osób zamożniejszych.

Przy oddawaniu terenów na prawie zabudowy należy szeroko uwzględniać istniejące w danym momencie dobrze prowadzone spółdzielnie mieszkaniowe świata pracy (pracownicy fizyczni i umysłowi).

Towarzystwo Budowy Osiedli, jako organ gminy w dziedzinie polityki terenowej i budowlanej, powinno otoczyć najbardziej życzliwą opieką powstającą w Gdyni spółdzielczość mieszkaniową.

PROJEKTY USTAWODAWCZE, DOTYCZĄCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SESJI ZWYCZAJNEJ 1938/39 R. (wniesione do 1.I.1939 r.)

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (druk sejmowy Nr 9).

Rządowy projekt ustawy o zmianie prawa o postępowaniu wywłaszczeniowym (druk sejmowy Nr 11).

Rządowy projekt ustawy o zwalczaniu chorób wenerycznych (druk sejmowy Nr 23).

Rządowy projekt ustawy o zwalczaniu gruźlicy (druk sejmowy Nr 24).

Rządowy projekt ustawy o publicznej służbie zdrowia (druk sejmowy Nr 25).

Rządowy projekt ustawy o zwalczaniu nierzędu (druk sejmowy Nr 26).

Rządowy projekt ustawy o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (druk sejmowy Nr 32).

Rządowy projekt ustawy, zawierający prawo o obligacjach (druk sejmowy Nr 48).

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Piotr Typiak — Prace samorządowe młodzieży wiejskiej — Warszawa 1938. Nakładem Centralnego Związku Młodej Wsi, str. 101.

Biblioteka Centralnego Związku Młodej Wsi powiększyła się o powyższe wydawnictwo, przeznaczone dla zespołów przysposobienia samorządowego w kołach młodzieży wiejskiej. Zespoły samorządowe mają za zadanie przygotowanie młodzieży wiejskiej na przyszłych członków organów stanowiących i wykonawczych związków samorządowych przez zaznajomienie uczestników danego zespołu z organizacją samorządu, z jego zadaniami i gospodarką.

Książka ta jest przeznaczona dla praktycznego szkolenia zespołów przysposobienia samorządowego, dając sporo materiału o ustroju samorządu, o jego zadaniach i gospodarce, jednakże materiał ten nie jest wystarczający, nie został odpowiednio opracowany dla tych celów, którym ma służyć. Napisana, jak zaznacza w przedmowie p. Stanisław Gierat, „przez jednego z twórców i znawców samorządu w Polsce“, w treści tego znawstwa nie wykazuje. Zdajemy sobie sprawę z tego, że napisanie w języku popularnym broszury dla działaczy samorządowych wiejskich jest rzeczą niezwykle trudną, gdyż poziom umysłowy tych, dla których ma być przeznaczona, jest nierówny, a ponadto w samorządzie istnieje cały szereg zagadnień, nad którymi nie można przejść do porządku. Nie można ich ominać, tylko trzeba je poruszyć, jednakże w takiej formie, by z jednej strony czytelnik był świadom szeregu niedomagań, z drugiej zaś strony, by istniejący stan zachęcił go do twórczej pracy nad ich usunięciem. Szeregu zagadnień nie należy upraszczać, jak to czyni Autor, pisząc: „Jeśli w Polsce samorząd jest często instytucją martwą, to tylko dlatego, że ludzie wybierani do organów samorządowych nie są do tej pracy przygotowani, nie znają potrzeb publicznych, nie wiedzą, jak te potrzeby zaspokoić. Stąd samorząd nasz daje małe rezultaty“. Twierdzenie to nie pokrywa się w większości wypadków z rzeczywistością, gdyż tam, gdzie samorząd jest martwy, winę ponoszą zazwyczaj nie członkowie organów samorządowych, a cały szereg

różnych dobrze znanych samorządowcom okoliczności. Dlatego też o nich nie wspominamy. Rozdział o zadaniach samorządu zawiera sporo niedociągnięć. Są zadania, które związki samorządowe wykonują lub są przynajmniej obowiązane do wykonywania na mocy istniejących przepisów prawnych, a istnieją również potrzeby ludności o charakterze publicznym, o zaspokojeniu których żadne ustawy nic nie mówią, a które jednak przez samorządy są lub winny być zaspokajane. O tym trzeba coś powiedzieć, gdyż właśnie istota samorządu na tym polega. Przedstawienie zadań gromady, gminy i pow. zw. sam. w formie wyliczenia tych zadań jest niedostateczne, gdyż nawet mimo „martwoty” naszego samorządu możemy się niejedną rzeczą, dokonaną przez samorząd, poszczycić.

Również rozdział o gospodarce samorządowej nie daje tego materiału, jakiego wymaga kształcący się zespół samorządowy młodzieży wiejskiej. Sprawa budżetu administracyjnego i jego wykonania z nadwyżką lub niedoborem, oraz sprawa budżetu dodatkowego nie wyczerpuje zagadnienia w tym zakresie, w jakim należało go podać przyszłym działaczom samorządowym.

Jako zarzut całemu opracowaniu można by postawić bezduszość w opracowaniu tematu. Młodzież wiejską trzeba porwać, zapalić do pracy, zapłodnić ją ideą samorządową, by stworzyć z niej kadry oddanych sprawie działaczy społecznych. Zbyt suche i formalistyczne potraktowanie całości zagadnienia samorządowego obniża poniekąd wartość tego wydawnictwa.

Nasza literatura samorządowa jest skromna, między innymi dlatego, że w samorządzie pracuje sporo nieuków i ludzi niechętnych do zdobywania wiedzy samorządowej. Toteż to wydawnictwo, aczkolwiek ma sporo niedociągnięć, zasługuje na wzmiankę, gdyż jest ono pierwszą na szerszą skalę próbą ujęcia całokształtu zagadnień samorządowych w sposób przystępny dla młodzieży wiejskiej.

H.

J. Solarz — Spółdzielnie zdrowia — Warszawa 1938. Nakładem Związku Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo - Gospodarczych Rzeczypospolitej Polskiej — Warecka 11a — str. 128.

Biblioteka Wiedzy Spółdzielczej im. Fr. Stefczyka wzbogaciła się znowu o jedno wydawnictwo o charakterze podręcznikowym, przeznaczonym przede wszystkim dla działaczy spółdzielczych, samorządowych i społecznych.

W zwięzłych i treściwych słowach autor kreśli w rozdziale pierwszym znaczenie społeczne zdrowia, podchodząc do tego zagadnienia od strony materialnej i moralnej. „Chorowity nie ma woli podjąć budowy nowego domu... Często chorujący nauczyciel sieje niemoc w duszach dziecięcych... W kazaniach chorującego

księdza i niebo nie będzie tak piękne, radosne i pociągające... Cierpiący na zdrowiu powieściopisarz nie poderwie społeczności do rozmachu..." itd. w takich to jędrnych słowach przedstawia autor moralne znaczenie zdrowia.

Następnie autor omawia stan zdrowia ludności wiejskiej, który przedstawia się „bardzo źle”. Przyczynę tego stanu widzi Autor „trochę w tradycji wsi, w starym obyczaju, ale najważniejszą znajdziemy w porządku społecznym, w tym, że wieś dużo mniej posiada dochodu i majątku niż inni, że została odsunięta daleko od głównego stołu rozliczeń społecznych“. A więc najgłówniejszą przyczyną ciężkiego stanu zdrowotnego wsi poza tradycją i niską kulturą jest stan materialny chłopów. Ten ciężki stan zdrowotności ludności wiejskiej wymaga poprawy w interesie nie tylko samej wsi, ale i w interesie narodowym i państwowym.

Ponieważ w obecnym układzie stosunków z pomocą leczniczą dla ludności wiejskiej nie przyjdzie ani ubezpieczalnia społeczna, ani ośrodki zdrowia, mieszczące się w miastach i obsługujące przeważnie ludność miejską, Autor widzi jedyne wyjście w tworzeniu spółdzielni zdrowia na wsi, które „zblizną lekarzy do wsi“. Uzasadniając konieczność tworzenia tych instytucyj, celem podniesienia stanu pomocy lekarskiej na wsi, Autor opisuje dorobek w dziedzinie spółdzielni zdrowia za granicą, głównie zaś w Jugosławii. Wreszcie Autor przechodzi do spraw spółdzielczości zdrowia u nas, podając szereg szczegółowych i praktycznych wskazówek dla zakładania spółdzielni zdrowia u nas, dzieląc się doświadczeniem, zdobytym przy zakładaniu i prowadzeniu pierwszej spółdzielni zdrowia w Polsce, tj. w Markowej. Wskazuje na trudności, na jakie spotykano przy zakładaniu tej spółdzielni, podkreśla również trudności w zdobyciu lekarza dla tego rodzaju placówki społecznej. Autor jest entuzjastą instytucyj spółdzielni zdrowia. Stan zdrowotny ludności wiejskiej krzyczy o pomoc, której na razie nie dostarcza samorząd, nie daje jej również państwo. Samopomoc społeczna nie może dać większych rezultatów ze względu na zubożenie wsi naszej. „Wdowi grosz iść musi na wdowie potrzeby“ — pisze Autor, ale ten wdowi grosz jest daleko niewystarczający, by stale i wszędzie można było założyć i prowadzić drogą samopomocy społecznej spółdzielnię zdrowia. Instytucja ta jest niewątpliwie pożyteczną, lecz ze względów na małe wyrobienie społeczne ludności wiejskiej na znacznych terenach kraju, spółdzielnie zdrowia sprawy ochrony nad zdrowiem ludności wiejskiej nie rozwiążą. Argumenty Autora, aczkolwiek są rzeczowe i wypływają z pobudek ideologicznych, nie wytrzymują w praktyce próby życia. Sprawą tą muszą się zająć samorządy, które należy wyposażać w nowe źródła dochodów, a które jako stała organizacja społeczna dają większą gwarancję ciągłości w pracy nad podniesieniem zdrowia ludności wiejskiej. Za-

slugą Autora jest niewątpliwie jego stosunek aktywny do sprawy zdrowia publicznego na wsi, który winien skłonić do żywszego i szybszego zajęcia się tą sprawą zarówno państwo, jak i samorządy. A.

Pamiętniki Emigrantów. Francja. Wydawnictwo Instytutu Gospodarstwa Społecznego. Str. XXIX + 702. Warszawa 1939.

Pamiętniki Emigrantów. Ameryka Południowa. Wydawnictwo Instytutu Gospodarstwa Społecznego. Str. XXV + 488. Warszawa 1939.

Wydane obecnie przez Instytut Gospodarstwa Społecznego Pamiętniki Emigrantów stanowią już trzecią serię publikacji pamiętnikarskich tego Instytutu. Pierwsze dwie serie obejmujące kolejno pamiętniki bezrobotnych i pamiętniki chłopów odegrały poważną rolę w naszym życiu społecznym, jako cenne zespoły dokumentów, oświeclających najbardziej bezpośrednio był bezrobotnych i chłopów.

Pamiętniki emigrantów związane są głęboko z poprzednimi seriami. Emigranci — to przecież w większości swej właśnie chłopci i bezrobotni, a pamiętniki ich to dzieje poszukiwań pracy i chleba już nie tylko w granicach kraju, ale i po obcych odległych ziemiach.

Chociaż pamiętnikarze - emigranci wychodzą przeważnie z szeregów chłopskich i robotniczych, życiorysy ich barwą swą i różnorodnością odbiegają znacznie od pamiętników chłopów i bezrobotnych.

Emigranci to przecież niewątpliwie jednostki wyróżniające się ponad przeciętność — to ludzie bardziej przedsiębiorczy, — najczęściej bardziej energiczni, nie łatwo poddający się przeciwnościom losu, ludzie co wazyli się na próbę zasadniczej zmiany warunków swego bytu. Dodać trzeba, że w gronie emigrantów — pamiętnikarze stanowią napewno również grupę o wyższym od przeciętnego poziomie. Stąd i losy ich są zwykle barwniejsze, bogatsze w przygody, zmagania i walki, a w ich opowieściach i refleksjach odbija się nieraz głębsza znajomość świata, szersze widnokręgi.

Obydwa opublikowane przez Instytut tomy pamiętników: Francja i Ameryka Południowa, różnią się od siebie nie tylko terytorialnie, ale i pod względem typu emigracji.

Francja daje przykłady emigracji robotniczej, głównie już powojennej, Ameryka Południowa — przedstawia emigrację osadniczą, głównie chłopską, zarówno dawną aż z końca XIX wieku, jako też powojenną już z Polski niepodległej.

Tom francuski zawiera 37 pamiętników, wybranych spośród 49 przyczynków, jakie otrzymał Instytut. Niemal połowę pamiętnikarzy stanowili górnicy, następną grupę — 37,8% ro-

botnicy przemysłowi, a tylko 13,5% pamiętnikarzy pracowało w rolnictwie lub leśnictwie.

Obok emigrantów, przybyłych do Francji bezpośrednio z Polski, mamy w pamiętnikach życiorysy tak zwanych „Westfalaków“, co z zachodnich ziem naszych wędrowali przed wojną do Westfalii, a stamtąd przedostali się do Francji — i dziś stanowią najbardziej osiadły, najczęściej najbardziej zasobny element wśród polskich wychodźców. Niepodobna streścić w kilku słowach głównych tematów poruszanych przez pamiętnikarzy, zwykle znajdujemy w pamiętnikach opisy drogi na obczyznę, pierwsze wrażenia z Francji, opisy warunków pracy, refleksje na temat stosunków, panujących we Francji, doświadczenia na tle współżycia Polaków i Francuzów, wrażenia z okresów bezrobocia, no i najważniejsze przeżycia osobiste. Pamiętnikarze, których dotknęła przymusowa repatriacja, wiele miejsca poświęcają opisowi przejść, które były nieraz prawdziwym dramatem ludzi odsyłanych nagle z powrotem do kraju, gdzie groziła im nędza i bezrobocie. Mimo wielu ciężkich przejść, na jakie narażeni są emigranci, stosunek ich do Francji i Francuzów najczęściej jest przychylny.

Tom, obejmujący pamiętniki z Francji, poprzedzony jest szerszą przedmową prof. Ludwika Krzywickiego, oraz rozdziałem zawierającym syntetyczne uwagi o pamiętnikach.

Pamiętniki emigrantów z Ameryki Południowej dają obraz warunków i losów zupełnie odmiennych, niż te z którymi zapoznaliśmy nas pamiętniki francuskie. Zamiast trudności znalezienia sobie miejsca i pracy w społeczeństwie o wyższym poziomie kulturalnym w produkcji, nastawionej na wysoką wydajność pracy — mamy tu zupełnie egzotyczne obrazy walki człowieka, nieraz pozbawionego nawet prymitywnych narzędzi, z potężną dziewiczą przyrodą. Podróż przez ocean, kwarantanna, pierwsze zetknięcie się z puszcza, nieznane choroby, nawiedzające uchodźców, a później trwała niezłomna walka o kęs chleba i poprawę losu — oto najczęstszy schemat tych pamiętników.

W 27 pamiętnikach, opublikowanych w omawianym tomie, zebrano opowieści zarówno najstarszego pokolenia wychodźców jeszcze z okresu „gorączki brazylijskiej“, aż po emigrantów z lat ostatnich. Oprócz przedmowy Ludwika Krzywickiego — tom poprzedzony jest przez syntetyczne słowo wstępne piora Stanisława Stempowskiego.

W uwagach niniejszych nie mieliśmy zamiaru omawiać Pamiętników Emigrantów jako materiału dla studiów socjologicznych, pragnęliśmy tylko poinformować o treści tego wydawnictwa, podkreślając, że posiada ono również bezpośrednio praktyczne znaczenie.

Trudno byłoby bowiem wskazać lepsze źródło dla zorientowania nowych wychodźców w warunkach, jakie ich na obczyź-

nie czekają, trudno o lepszy materiał informacyjny dla osób, zainteresowanych sprawami wychodźstwa.

E. S.

Młodzież sięga po pracę. Nakładem Instytutu Spraw Społecznych. Sprawy zatrudnienia i bezrobocia Nr 13. Opracowano i wydano z zasiłku Funduszu Pracy. Warszawa 1938, str. XVI + 166 + 88 tablic.

Praca, jak czytamy w przedmowie, jest wynikiem zbiorowego wysiłku znacznej liczby pracowników — współpracowników Instytutu Spraw Społecznych. Komitet redakcyjny stanowili: Henryk Kołodziejski, Kazimierz Kornilowicz, Ludwik Landau i Edward Strzelecki. Tekst i układ tablic opracował Ludwik Landau.

Jest to jedna z najbardziej istotnych i ważnych książek chwili obecnej. Przedmiotem jej są możliwości w Polsce pracy młodzieży. Praca daje wyniki badań nad warunkami rynku pracy młodocianych i procesu wchodzenia młodzieży do życia gospodarczego. Badania te ujęto dość szeroko. Nie tylko objęto nimi rynek pracy najemnej, lecz również wszelką pracę produkcyjną zarówno wykonywaną w obcym jak i rodzinnym warstacie. Autorom chodziło o to, aby objąć i porównać dwie wielkości — przyrost zdolnej do pracy ludności, oraz odpowiednie potrzeby aparatu gospodarczego. Jako „młodzież” rozumiano nie tylko młodzież proletariacką lecz ogół młodych od 15 — 24 lat, zdolnych do pracy. Odliczono z niej tylko kształcących się, nie potrzebujących lub nie mogących pracować.

To był „punkt wyjścia i idea przewodnia” rozważań. Rozważania te są, trzeba przyznać ponure i ponurą dają diagnozę dla całego dziesięć lat najbliższych. Dadzą się streścić w jednym słowie: bezrobocie. Młodzież wchodząca w życie nie znajduje dla siebie miejsca w aparacie wytwórczym kraju. Autorowie rozmiary tego bezrobocia obliczają w ten sposób, że o 175 tysięcy miejsc w rolnictwie, opuszczanych corocznie przez ustępujące pokolenie, kandyduje 405 tys. młodzieży wiejskiej, a o 70 tys. stanowisk w przemyśle, handlu itd. występuje 140 tysięcy młodzieży miejskiej. Rokrocznie przeto powstaje w Polsce deficyt wolnych miejsc dla 300 tysięcy młodzieży w wieku lat 15. Tylko przy powiększeniu naszej wytwórczości o te 300 tysięcy miejsc, można by mówić o zahamowaniu bezrobocia młodzieży. Bez tego występuje w całej jaskrawości klęska społeczna najgroźniejsza — bezrobocie trwałe młodzieży, bezrobocie bądź jawne bądź ukryte w postaci sił „zbędnych” na wsi.

Tragizm sytuacji powiększa się tym bardziej, że najbliższe lata, to lata napływu dużych roczników młodocianych, pochodzących z okresu wielkiej liczby urodzeń (1922 — 1930). „Gdy w 1936 r. liczebność młodzieży wynosiła 5,74 mil., w r. 1946

wyniesie aż 7,62 miliony. Liczba osiemnastoletnich z 435,4 tysięcy wzrosła już w r. 1940 do 735,4 tysięcy. Fala ta zaczęła opadać dopiero po 1950 r.". Problem, który interesuje autorów, to problem, w jaki sposób te rzesze młodych wejdą w życie gospodarcze. Przy istniejących stosunkach pracy i przepełnieniu rynku bezrobotnymi, których wraz ze zbędnymi liczą autorowie na parę milionów, wydaje się wątpliwe, aby życie gospodarcze samo wchłonęło ten nadmiar rąk do pracy. Autorowie podkreślają, że to zjawisko daje się obserwować na całym świecie, że w okresach najlepszych koniunktur bezrobocie nigdy nie kurczyło się dość poważnie i że w dalszym ciągu stanowi klęskę największą świata. W liczbie bezrobotnych młodzień w całym świecie stanowi duży bardzo odsetek (od 15 do 40%).

Bezrobocie powojenne ma specyficzne objawy — nie jest zależne od zmian w koniunkturach, sezonowości itd. a ma charakter trwały, zależny od autarkicznych tendencji współczesnych, wyrażający się w nadmiarze wzrostu ludności w stosunku do wzrostu aparatu wytwórczego. Przyczyny tego stanu są liczne i zwalczenie ich celowe wymaga nowej planowej gospodarki społecznej, nowej gospodarki siłami ludzkimi, planowej polityki zatrudniania. Wymaga to przebudowy licznych gałęzi wytwórczości, innego przygotowania do pracy młodzieży, wymaga innego nastawienia państwa i rewizji najbardziej już utartych formuł polityki ekonomicznej, które stały się już tylko liczmanami.

Wywody te w książce oparte są o analizę bardzo źródłową i umiejętnie przeprowadzoną danych demograficznych, dotyczących liczebności i wykształcenia młodzieży u nas. Dane te stwierdzają, że stosunki polskie przedstawiają ogromną skalę rozpiętości — na zachodzie tylko zbliżone są do stosunków zachodnio-europejskich, że całość kraju ma układ stosunków mało uprzemysłowionych, że wśród młodzieży przeważa młodzież wiejska, chłopska, że niesłychanie skromny jest odsetek młodzieży, która ma za sobą wystarczające wykształcenie zawodowe i że największy odsetek młodzieży, która wychodzi ze szkół powszechnych ma najwyżej ukończone 4 klasy. Słowem stan przygotowania młodzieży do przyszłej pracy jest co najmniej niewystarczający. Rynek pracy w Polsce jest mało pojemny. Przeważają w nim małe warsztaty. Zdolność pochłonięcia wpływu nowych sił jest znikoma. Główny nacisk na rynek pracy jest od strony młodzieży wiejskiej, której przygotowanie do pracy na rynku miejskim jest wysoce niewystarczające. Wobec tego, że bezrobocie masowe na rynku naszym wciąż trwa, stąd zwiększa się jeszcze trudność dla młodzieży uzyskania zatrudnienia. Polepszenie tego stanu rzeczy zależy od postępu uprzemysłowienia kraju, od zwiększenia aparatu wytwórczego. Będzie to wymagało wielu wysiłków i zasadniczej przebudowy życia gospodarczego Polski, a przede wszystkim wzmocnienia

uprzemysłowienia kraju, większej kapitalizacji i przygotowania lepszego młodzieży do pracy.

Książka jest groźnym ostrzeżeniem dla dzisiejszego gospodarstwa społecznego. Wykazuje sens istotny i potrzebę planowego gospodarstwa, jeżeli człowiek ma być brany w rachubę: „Zagadnienia gospodarki elementem ludzkim zajmują coraz poważniejsze miejsce w rozważaniach na temat struktury społeczno-gospodarczej Polski. Człowiek bowiem — jednostka ludzka i gromada ludzka — jest podstawowym czynnikiem rozwoju gospodarczego kraju, obok jego bogactw naturalnych, obok zasobów kapitałowych i spuścizny kulturalnej“. Właśnie autorowie stawiają nas wobec problemu, który nie daje się inaczej rozwiązać, jak tylko przez wydobyć człowieka na czoło planowo prowadzonej gospodarki. Jest to moment, w którym polityka ekonomiczna musi się podporządkować polityce społecznej.

Przed życiem gospodarczym stoi wielki problemat polityki zatrudniania, która daje się pomyśleć tylko przy doskonałej organizacji rynku pracy, organizacji, która obejmie całe państwo i wszystkie ośrodki komunalne. Dziedzina ta w Polsce niestety jest więcej niż zaniedbana. I jeżeli nie możemy od dobrego jej zorganizowania czekać cudów, to z drugiej strony stan dzisiejszy dezorganizacji rynku pracy potęguje zjawisko bezrobocia, uniemożliwia przeprowadzenie celowej polityki zatrudniania, uniemożliwia szkolenie bezrobotnych. Sprawa zbyt mało uwydatniona została przez autorów. Nie możemy w recenzji wyczerpać bogatej treści dzieła. Odsyłamy do niego czytelników pisma. To nie może być tylko książka tragiczna, sięjąca zniechęcenie, to winna być książka ostrzegawcza, zmuszająca do nastawienia polityki państwowej na nowe tory.

Zewnętrzne walory książki są bardzo efektowne, budzą jednak pewne zastrzeżenia. Rysunki nie są dość przejrzyste, nie wyjaśniają dostatecznie poruszanych zagadnień i nie popularyzują ich. Zbyt często w wykresach opierano się na wzorach austriackiej metody graficznej, która zdaniem naszym rozpowszechniła się nadmiernie w polskiej grafice. Mamy również pretensje do druku dwuszpaltowego, a nawet do bardzo poprawnego języka. Niestety rażą nawet te nieliczne zresztą neologizmy w rodzaju „pracochłonność“ itp.

Książki nie można ominąć, nie można obok niej przejść spokojnie — nacechowana jest bowiem głębokim odczuciem chwili, jest jak najbardziej dzisiaj aktualną.

K. Krzeczkowski.

Chalupnictwo. Materiały, uwagi, wnioski. (Warszawa 1939). Nakładem Tygodnika Polska Gospodarcza, str. 288.

Po wydawnictwach Instytutu Gospodarstwa Społecznego jest to z kolei największa praca poświęcona chalupnictwu u nas.

Złożyły się na nią artykuły 23 autorów, członków Towarzystwa. Badania Chałupnictwa, jest to właśnie pierwsza zbiorowa praca towarzystwa. Większość prac ma charakter przyczynków, ale we wszystkich prawie pracach wydobywa się również moment publiczno - społeczny, wszystkie niemal mają charakter postulatowy. W całości wydawnictwa przebiega nuta programowa, a niektóre z artykułów wyraźnie tę programowość wysuwają na czoło zagadnień. Dzięki programowości swojej książka może odegrać rolę bojową, a w każdym razie odbić się na przyszłych posunięciach ustawodawczych. W planach i programach książki nie dość jednak jest widoczna linia przewodnia.

Miedzy postulatami, wysuwanymi przez poszczególnych autorów, widoczne są różnice i odrębności dość znaczne. Brak wydaje się jednolitego poglądu na chałupnictwo wśród członków towarzystwa. Właśnie takie niezdecydowanie wnosi przede wszystkim artykuł wstępny p. dr Bardacha: Chałupnictwo jako forma produkcji przemysłowej. Artykuł omawia różne sposoby ujęcia chałupnictwa przez teoretyków przedmiotu i nie decyduje się sam na wyraźne stanowisko wobec tego zagadnienia. Przede wszystkim autor ograniczył się tylko do autorów niemieckich, nie wziął pod uwagę badań belgijskich ani angielskich, skandynawskich czy rosyjskich i polskich i to zwęziło nieco zakres zagadnienia. Poza tym nawet autorowie przez niego cytowani nie byli bynajmniej tak bezwzględni w formułowaniu postulatów odrębności chałupnictwa — raczej wszyscy wypowiadali się zawsze za odpowiednim prawodawstwem ochronnym i ubezpieczeniowym, któreby wyrównywały szanse konkurencyjne chałupnictwa na jego niekorzyść. Nie wiemy również, co autor myślał, pisząc, że „czysto ekonomiczna teoria chałupnictwa jako formy produkcji pozbawiona jest głębszych podstaw“ i jaką to ma być owa „socjologiczna teoria chałupnictwa“, którą autor obiecuje, że będzie wypracowana w nie-dalekiej przyszłości.

Jeżeli artykułowi wstępnemu pozwoliliśmy sobie postawić pewne zarzuty, niedostatecznej konkretności, to natomiast nie dotyczy się to bynajmniej artykułów pozostałych, również postulatowych, jak artykuł p. M. Orzecha o prawnej sytuacji chałupnictwa w Polsce, jak artykuł E. Arnekkera, o wytycznych projektu ustawy o ochronie pracy chałupniczej w Polsce, jak prac S. Miklaszewskiego, W. Iwaszkiewicza, P. Suchodolskiego itd.

Połączenie prac o stosunkach chałupniczych w Polsce i zagranicznych (prace Iwaszkiewicza, Arnekkera, Suchodolskiego) są bardzo szczęśliwym pomysłem, gdyż prawodawstwo polskie stawiają wobec pewnych już dokonanych posunięć w innych państwach.

Duże znaczenie należy przypisać pracom o charakterze

metodologicznym (S. Miklaszewskiego i B. Towbin) o badaniu środowisk chałupniczych na wsi i w miastach. Mogą się one przyczynić do tak ważnych badań terenowych, bezpośrednich, jeszcze dotąd wciąż zbyt szczupłych. W monografii omawianej jest zresztą wiele takich opracowań ogólnych i lokalnych, które jak najbardziej zasługują na uwagę.

Bardzo interesującą i wprowadzającą do badań szczegółowych jest studium drugie E. Arnekkera: Skład i rozmieszczenie chałupnictwa w Polsce oraz za granicą. Dalej prace oparte o dane spisu 1931 r.: I. Bornstein, Struktura chałupnictwa żydowskiego w Polsce oraz T. Czajkowskiego: Praca kobiet w chałupnictwie, bądź o inne dane urzędowe jak praca p. A. Komarnickiej o strajkach chałupników, I. Wengierowa o rozjemstwie w zatargach zbiorowych a poniekąd J. Ciszka o placach w tkactwie chałupniczym łódzkim. Z lokalnych monograficznych opracowań należałoby wyróżnić pracę p. P. Pilczuka o stanie zdrowotnym szewców - chałupników w Warszawie.

Za mało rozwiniętym wydaje się zagadnienie olbrzymiej wagi rozwoju przemysłów artystycznych (p. J. Dziewanowska), które przybierają postać chałupnictwa i jako takie muszą ginąć jako przemysły artystyczne. Mam również wątpliwości, czy wszystkie „bazary” spełniają nakreśloną im rolę (S. Miłkowski: Spółdzielczość w przemyśle ludowym, domowym i chałupniczym) i czy autor zbyt optymistycznie nie przedstawił ich działalności. Tej samej kategorii wątpliwości mamy również wobec poczynąń kredytowania (S. Miłkowski) i podnoszenia chałupnictwa wiejskiego (S. Miklaszewski). Są to bowiem metody, wymagające specjalnego nastawienia, specjalnej atmosfery, aby nie wyrodziły się w rzeczy niepożądane.

Książkę kończy wykaz bibliografii chałupnictwa za lat 10, wykonany starannie i opatrzony dobrym skorowidzem przez p. M. Zieniewiczównę.

Musimy stwierdzić, że mimo zarzutów, które czynimy dziełu, jest ono wielkim krokiem naprzód w zaniedbanej u nas sprawie chałupnictwa i ustawodawstwa chałupniczego. Mamy nadzieję, że w pracach ustawodawczych książka odegra dużą rolę. Czekamy następnych tomów, tym bardziej, że omówieniu szerszemu powinny być poddane takie sprawy, jak udział związków komunalnych w regulowaniu spraw chałupniczych oraz bezpośredni wpływ chałupników, przez odpowiednie organizacje na podniesienie ich bytu i wpływ ich na ustawodawstwo.

K. K.

Fernando Gazetti — Wohlfahrt und Fürsorge in Italien — Zweite Auflage — Roma 1937 — Società Editric di Novissima — str. 174 i 48 rycin.

W sześciu rozdziałach tego wydawnictwa Autor przedstawia całokształt polityki społecznej rządu faszystowskiego od

chwili objęcia władzy aż do 1936 r. włącznie, a więc sprawy ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa i na starość, opieki nad matką i dzieckiem, zwalczania gruźlicy i innych chorób społecznych, zwalczania bezrobocia, sprawy organizacji czasów pracowniczych, wreszcie sprawy opieki i ubezpieczenia pracowników umysłowych oraz zwalczania bezrobocia w wolnych zawodach i u artystów.

W wydawnictwie tym napróżno szukalibyśmy rozgraniczenia między opieką społeczną, a polityką społeczną, gdyż opieka społeczna jest w każdym rozdziale potraktowana jako jeden z działów polityki społecznej. W ustroju faszystowskim jednostka i organizacje publiczno - prawne obywateli na pewnym terytorium, jak gmina, pozbawione zostały swobodnej inicjatywy i działalności na rzecz scentralizowanego ośrodka dyspozycji, toteż wszelka działalność gminy i innych organizacji społecznych jest tylko działalnością wykonawczą, mieszczącą się w ramach dyspozycji ośrodka centralnego. Dlatego też formy opieki społecznej są zupełnie odmienne od form, jakie stosuje się w innych państwach o odmiennym ustroju społecznym. Mimo tych warunków opieka społeczna we Włoszech jest bardzo różnorodna. Wykonuje ją państwo, prowincje, gminy, partia faszystowska i wiele instytucyj prawa publicznego oraz organizacji społecznych o charakterze dobrowolnym, jednakże cała ta różnorodność polega nie na całkowicie swobodnej działalności tych wszystkich instytucyj, tylko na różnorodności zdobywania środków na cele opieki społecznej, które następnie są zużytkowane w sposób, odpowiadający celom i zamierzeniom centralnego ośrodka dyspozycji.

Na czoło działalności w zakresie polityki społecznej wybija ją się ubezpieczenia społeczne, o odmiennej niż w innych krajach organizacji, lecz spełniające te same, co i gdzieindziej zadania. W wydawnictwie powyższym Autor omawia dosyć szeroko ich organizację, zakres działania oraz wyniki ich działalności. Trzeba bezstronnie przyznać, że są one znaczne i że w porównaniu z okresem przed- i bezpośrednio powojennym wypadają one na korzyść rządów faszystowskich, o czym świadczą dane cyfrowe, przytoczone przez autora. Przede wszystkim podkreślić musimy wprowadzenie w 1927 r. powszechnego ubezpieczenia przeciw gruźlicy, które dało w stosunkowo niedługim czasie tak znaczne rezultaty. Liczba ubezpieczonych przeciw gruźlicy wynosiła w 1935 r. około 7 milionów osób, co łącznie z członkami rodziny daje cyfrę około 20 milionów osób, uprawnionych do korzystania ze świadczeń tego ubezpieczenia. Rezultatem działalności tej gałęzi ubezpieczeń społecznych jest znaczne zmniejszenie liczby zgonów i zachorowań na gruźlicę.

Znacznymi rezultatami może wykazać się również zabezpieczenie na wypadek bezrobocia. Instytucja ta, przejęta od rządów poprzednich, została zreorganizowana i uaktywniona. Na prze-

strzeni kilkunastu lat zdała ona należycie swój egzamin, wypłacając świadczeń w momencie największego nasilenia bezrobocia w 1932 r., wynoszącego 963 tys. osób, na sumę przeszło 186 milionów lirów. Polityka w zakresie organizowania przez państwo robót publicznych na dużą skalę przyczyniła się do zmniejszenia liczby bezrobotnych, a tym samym do zmniejszenia sum na świadczenia dla bezrobotnych. Celem zmniejszenia bezrobotnych wśród pracowników umysłowych wolnych zawodów rząd faszystowski wydał szereg zarządzeń, między innymi wszystkie instytucje publiczno - prawne, przystępujące do budowy budynków, gmachów itd., winny w swym kosztorysie przewidzieć najmniej 2% sumy kosztorysowej na upiększenie danej budowli przez artystów (malarze, rzeźbiarze itd.). Poszczególnych zarządzeń w sprawie zatrudniania bezrobotnych pracowników umysłowych nie będziemy przytaczali, interesujący się tymi sprawami znajdą je w powyższym wydawnictwie.

Sprawa pomocy lekarskiej dla pracowników fizycznych i umysłowych należy do kas chorych, zorganizowanych na odmiennych niż gdzieindziej warunkach. Organizacja kas chorych, przedstawiona przez Autora w bardzo różowych kolorach, nie wydaje się nam pomysłem zbyt udanym. Widocznie sam autor zdaje sobie z tego sprawę, zaznaczając, że nie jest to jeszcze ostateczna forma organizacji pomocy leczniczej dla warstw pracujących.

Książka powyższa, aczkolwiek zawiera sporo materiałów o organizacji opieki społecznej we Włoszech oraz o ubezpieczeniach społecznych, posiada jednak wiele braków i niedociągnięć w opracowaniu. Rozdziały, traktujące o sprawach dobrze zorganizowanych, zostały wyczerpująco opracowane, aczkolwiek nie są wolne od subiektywnego ujęcia danej sprawy. W innych rozdziałach natomiast, w których autor omawia czy to poszczególne formy opieki społecznej, czy też organizację pewnej gałęzi ubezpieczeń społecznych, które w innych krajach stoją na wyższym poziomie niż we Włoszech, spotykamy zbyt powierzchowne i płytkie ujęcie zagadnienia. Tłumaczenie z języka włoskiego na niemiecki nie jest zbyt udane.

F. B.

Pietro Corsi — Die Betreuung von Mutter und Kind in Italien — Neue Ausgabe — Rom 1937 — La boremus, str. 96 i 32 rycin.

Książka ta, tłumaczona z języka włoskiego na niemiecki, składa się z 6-ciu rozdziałów, z których rozdział pierwszy traktuje o polityce populacyjnej faszystowskich Włoch; w następnych czterech rozdziałach omówiono obszernie organizację i działalność opieki nad macierzyństwem i opieki nad dzieckiem i młodzieżą, a w ostatnim rozdziale przytoczono sporo da-

nych cyfrowych o rezultatach instytucji opiekuńczej nad matką, dzieckiem i młodzieżą „Opera Nazionale Maternità e Infanzia“.

Trzeba przyznać otwarcie, że poprzednie rządy włoskie sprawą ludnościową się nie zajmowały. Znaczny przyrost ludności, nie znajdujące zatrudnienia na roli wskutek wadliwej struktury agrarnej, ani w przemyśle, spowodował, że Włochy przedwojenne i w pierwszych latach po wojnie wybijały się na czoło tych państw, które dostarczały największych kwot emigrantów. Cyfry, przytoczone przez autora, a dotyczące liczby rocznej emigracji, są zestawione tendencyjnie, gdyż opuścił on dane o emigracji z Włoch w okresie od 1921 — 1928 r. włącznie, tym nie mniej wykazują one powolny spadek aż do stopniowego zanikania emigracji. W 1920 r. wyemigrowało z Włoch około 588 tys. osób, a w 1935 tylko 57 tys., przy czym w tym samym roku reemigrowało około 40 tys. osób. Wstrzymanie procesu emigracyjnego należy niewątpliwie przypisać odpowiedniej polityce populacyjnej Włoch faszystowskich.

Osiągnięcie poważnych rezultatów w zakresie zahamowania emigracji przy równoczesnych wzmoczonych wysiłkach celem zwiększenia słabnącego nieco przyrostu naturalnego, należy zawdzięczać tylko celowej i świadomej polityce w tej dziedzinie. Otoczono więc opieką przede wszystkim rodzinę, troszcząc się o jej usamodzielnienie, bądź też o danie zatrudnienia żywicielom rodzin i dorastającej młodzieży. Specjalny nacisk położono na opiekę nad macierzyństwem, dzieckiem i młodzieżą, powołując do życia dekretem królewskim z 1925 r., uzupełnionym dekretemi w latach następnych (1926, 1933, 1934), instytucję półpaństwową pod nazwą „Opera Nazionale Maternità e Infanzia“ z siedzibą w Rzymie. Instytucja ta działa przy pomocy oddziałów prowincjonalnych z siedzibą w miastach prowincjonalnych, oraz przy pomocy komitetów patronackich w gminach. Autor podaje szczegółowe przepisy prawne, dotyczące tej organizacji, które pomijamy, zaznaczając tylko, że instytucja opieki nad macierzyństwem, dzieckiem i młodzieżą jest bardzo słabo powiązana z gminą i to tylko za pośrednictwem przełożonego gminy i sekretarza, którzy wchodzi w skład komitetów patronackich.

Zakres działania i uprawnienia tej instytucji są bardzo obszerne. Cała jej działalność ma charakter wybitnie zapobiegawczy. Zajmuje się więc organizacją i przeprowadzaniem opieki nad matką w czasie ciąży w specjalnych poradniach, kieruje matkę do specjalnych zakładów ginekologicznych, jeśli zachodzi tego potrzeba, opiekuje się matką po porodzie, przyjmując matki opuszczone do domów matki, udzielając matkom zarobkującym odpowiednich obiadów w jadłodajniach, zapośmóg w naturze itd. Z opieki tej korzystało w 1936 r. około 183 tys. kobiet w ciąży i 251 tys. karmiących matek. Podobną

troskliwą opieką cieszy się niemowlę, które opieki z tych czy innych powodów potrzebuje.

Instytucja ta rozciąga również nad dzieckiem do lat 14 opiekę higieniczną, wychowawczą i moralną, zwłaszcza nad dziećmi w rodzinach zastępczych, nad dziećmi, przebywającymi w zakładach publicznych i prywatnych. Opieka ta obejmuje również dzieci anormalne i opuszczone bądź zaniedbane, zagrożone przez wpływy złego otoczenia itd., jednym słowem wszystkie kategorie dzieci, nad którymi w innych krajach rozciągają opiekę związki samorządowe.

Praca tej instytucji jest wszechstronna i duża. Współpracuje ona z prywatnymi organizacjami opieki społecznej i z ubezpieczeniami społecznymi. Dane cyfrowe świadczą o dużym zakresie działania, oraz o dużych środkach, jakie ta instytucja na sprawy opieki społecznej przeznaczają. Skąd jednak ta półpaństwowa instytucja czerpie środki materialne, tego mimo całego szeregu innych szczegółów w pracy nie znajdujemy.

Pracę tę, ilustrowaną szeregiem rycin, czyta się z zainteresowaniem. Stwierdzić jednak musimy, że ma ona charakter raczej propagandowy mimo usiłowań autora obiektywnego przedstawienia całokształtu akcji opieki nad matką i dzieckiem. O propagandowym charakterze tej pracy świadczy uwypuklanie niektórych zagadnień, a powierzchowne i płytkie traktowanie innych, które chce się niejako utopić w morzu szumnych słów i frazesów. Stosowanie takich metod w pracy obniża niewątpliwie jej wartość.

F.

Dr Arthur Gütt — Der Aufbau des Gesundheitswesens im Dritten Reich — Berlin 1938. Junker und Dünhaupt Verlag — Schriften der Deutschen Hochschule für Politik — str. 59.

Autor po krótkim omówieniu organizacji opieki nad zdrowiem ludności w przeszłości przedstawia reformę, jakiej dokonano w tej dziedzinie po przewrocie narodowo - socjalistycznym w Rzeszy Niemieckiej. Reformy tej dokonano w myśl idei narodowo - socjalistycznej, wychodząc z założenia, że „nie jest najważniejszym zadaniem państwa, czynić wysiłki w myśl fałszywie rozumianej miłości bliźniego w stosunku do każdej, małowartościowej i aspołecznej jednostki, lecz że jest najważniejszym obowiązkiem państwa umożliwienie życia i utrzymania zdrowej części narodu i zdrowym pod względem rozrodczości rodzinom, by po wsze czasy zapewnić trwanie zdrowego dziedziczenia i rasowo narodu“.

Realizując powyższą ideę, rząd narodowo - socjalistyczny wydał ustawę w 1935 r. o organizacji urzędów zdrowia (Gesundheitämter) w oparciu o władze administracji ogólnej, które są ośrodkami opieki nad zdrowiem ludności. W chwili obecnej ist-

nieje na terenie Rzeszy Niemieckiej w powiatach wiejskich i miejskich 742 urzędy zdrowia z lekarzem państwowym, bądź samorządowym na czele, którym do pomocy w miarę potrzeby przydziela się urzędowych lekarzy pomocniczych (beamtete Hilfsärzte) oraz pielęgniarki.

Autor kreśli następnie szczegółowo zadania i obowiązki urzędów zdrowia, omawiając równocześnie rolę personelu lekarskiego i pomocniczego przy wykonywaniu opieki nad zdrowiem ludności. Działalność urzędów zdrowia oprócz czynności policji sanitarnej polega głównie na akcji zapobiegania chorobom, w szczególności zaś w roztaczaniu opieki nad ochroną rasy, nad zdrowiem dzieci szkolnych, w roztaczaniu opieki nad macierzyństwem, wreszcie w zwalczaniu chorób społecznych. Urzędy zdrowia nie zajmują się lecznictwem, a chorych, zgłaszających się do urzędów zdrowia, bądź też wezwanych do zbadania, po stwierdzeniu rodzaju choroby kierują bądź do lekarzy wolno - praktykujących, bądź też do kas chorych, o ile chory jest członkiem kasy chorych. W wydawnictwie tym przytoczono w sposób prosty i jasny najważniejsze przepisy prawne z zakresu zdrowia publicznego oraz podano organizację wszystkich władz zdrowia oraz urzędzeń i instytucyj, czynnych w dziedzinie zdrowia publicznego. Mimo podręcznikowego charakteru tego wydawnictwa zasługuje ono dlatego na wyróżnienie, że wśród licznych publikacyj niemieckich w tym zakresie praca ta przedstawia nam w sposób prosty i zwięzły, bez żadnego balastu faktyczny i prawny stan organizacyjny opieki nad zdrowiem ludności.

B.

Pflege und Gestaltung der Heimat. Beiträge zur Kulturpolitik der Gemeinde. Herausgegeben und bearbeitet von Dr K. Sepp. Unter Mitarbeit von prof. Dr G. Lill, Ministerialrat R. Poeverlein, Bezirksoberamtman. Dr K. Lippmann, Hauptkonservator J. Pfister, Dr Sauter, Hauptlehrer T. X. Wahl, Helmuth Pommer und Dr Hans Klein. München Berlin 1938, str. 214 i 54 rycin.

„Prawdziwa kultura czerpie odwiecznie swe najlepsze siły z życia ludu, rośnie od dołu do góry i jest w swych początkach związana z miejscowym terenem i najbliższym krajobrazem.

Dla tego też najbardziej powołaną do życia komórką, która winna siły twórcze kultury gromadzić, rozwijać i utrzymywać jest najniższa podstawa państwa: gmina“. Pierwsze słowa książki a zarazem jej program, który systematycznie przeprowadza i próbuje ułożyć w jednolitą całość. Pomimo nadużycia frazeologii partyjnej książka dobrze i popularnie napisana, zwrócona głównie do najbardziej zaniedbanych i mało na kulturę lokalną wrażliwych drobnych osad i gmin. Autor, a właściwie autorzy kładą duży nacisk na praktyczną stronę swych wywo-

dów i próbują przystosować je do rzeczywistości niemieckiej, głównie na przykładzie Bawarii. Wywody ich mogą być jednak z dużym pożytkiem przestudiowane również przez interesujących się problematem działaczy komunalnych innych krajów.

Książka składa się z 6 rozdziałów, z których każdy poświęcony jest oddzielnemu zagadnieniu.

Rozdział pierwszy: Ochrona krajobrazu i natury daje wskazówki, jakie należy środki zastosować w gminie, aby utrzymać piękno naturalne krajobrazu. Autor przeciwstawia tu szpetotę i rozrost wielkich miast współczesnych i ich różnicę z dawnymi miastami, wyrosłymi z miejscowego otoczenia i posiadającymi swoiste piękno lokalne. Wysiłki gmin winny iść tu na obronę zagrożonych przez ten rozwój wartości krajobrazowych i kulturalnych. Autor podkreśla wielką rolę, którą winna tu wykazać zwłaszcza drobna gmina. Idzie mu przede wszystkim o utrzymanie o ile można pierwotnego krajobrazu, o ile możliwości nie naruszonego, oraz o utrzymanie kultury w terenach przekształconych. Rozważa zagadnienie naturalnego układu wody, lasów, pól, łąk, mówi o ochronie drzew, kulturze łąk, tworzeniu dróg, wychowywaniu dzieci w zamięłowaniu do piękna ojczystej ziemi.

W rozdziale o kulturze budownictwa podnosi potrzebę ochrony budownictwa regionalnego, mówi o „inflacji budowlanej” XIX wieku i ujemnych stronach tych koszarowych i masowych osiedli ludzkich, o właściwym planowaniu budownictwa miast. Podkreśla, że piękne miasta są zwykle organicznymi całościami. Z budownictwem łączy się potrzebażywienia artystycznego rzemiosła, rzemiosła budowlanego przede wszystkim. W związku z kulturą budowlaną i mieszkaniową stoi dalszy artykuł o muzeach lokalnych i ochronie pamiątek miejscowych, gdzie przede wszystkim wysuwa potrzebę ochrony zabytków budowlanych i ochronę obiektów dawnej kultury lokalnej.

Muzea lokalne nie mogą być jednak bezdusznymi zbiorami, przypadkowych i wyjętych z naturalnego otoczenia przedmiotów, ale raczej obrazami życia danej miejscowości, stylu lokalnego i lokalnych zabytków. Opisując muzea lokalne, autor zwraca uwagę na ich urządzenie, kierownictwo, finansowanie itd. Do zadań kultury lokalnej zalicza autor również zbieranie materiałów historycznych, dotyczących historii danej okolicy, historii rodzin tam mieszkających, nazw miejscowych, zbieranie i kolekcjonowanie ksiąg i kronik miejscowych, miejscowych zwyczajów i obrzędów.

Ochrona w dalszym ciągu winna objąć również obiekty sztuki — zarówno sztuki wielkiej, malarstwa, rzeźby, jak i rzemiosła, pomników, wnętrz, budowli. Idzie to w parze z popieraniem lokalnej wytwórczości artystycznej we wszystkich formach.

Wszystkie te wysiłki po części badawczego, po części praktycznego charakteru łączy autor z pracą kulturalną, zmierzającą do podniesienia poziomu kulturalnego mieszkańców — film, mu-

zyka, teatr, zbiory biblioteczne, wykłady, — wszystko ma temu celowi służyć.

Słowem książka ma być przewodnikiem dla organizatorów pracy kulturalnej w środowiskach lokalnych, zwraca uwagę na najbardziej ważne dziedziny tej pracy.

Książka dobrze napisana i z dużą znajomością rzeczy — wyrosła z potrzeby ujęcia w jedną całość zagadnień opieki nad przyrodą i kulturą regionalną.

Rolę swoją zdaje się spełni w całej rozciągłości.

K.

Rudolf Heberle und Fritz Meyer. Die Grosstädte im Strome der Binnenwanderung. Wirtschaft und bevölkerungswissenschaftliche Untersuchungen über Wanderung und Mobilität in deutschen Städten. Lipsk 1937, str. 206 i 25 rys.

Studium poświęcone zagadnieniu urbanizacji, i wewnętrznej migracji ludności w Niemczech.

Praca jest przyczynkiem, gdyż daje pewne nowe podejście do zagadnienia i sumuje nowe i dotychczasowe wyniki. Ujmuje zagadnienie głównie od strony gospodarczej i ludnościowej i zapowiada w przyszłości nowe oświetlenie — socjologiczne.

Mimo te walory należy autorowi zarzucić dużą pewność siebie, napuszonosć i lekceważenie lub nieznajomosć wielu ważnych badań, prowadzonych w tym samym kierunku, zwłaszcza badań obcych autorów, których z zasady pomija, pomimo że poglądy własne autora nie daleko odbiegają od powyższych studiów.

Najważniejszym plusem pracy jest, że zastosowana metoda, została konsekwentnie przeprowadzona. Autorowie biorą za podstawę badań statystykę meldunków, ale dla obliczenia ruchów wewnętrznych ludności korzystają nie tylko z wyników „netto“, tj. z sald przyływu i odpływu mieszkańców, ale biorą również pod uwagę oba te czynniki, traktując je jako ruch „brutto“. Liczba ta pozwala im oceniać ruchliwość i mobilność ludności, co nie jest współmierne z ostatecznymi wynikami przyływu i odpływu ludności. Badania te istotnie są ciekawe, aczkolwiek nie dostatecznie wyzyskane i opracowane.

Wywody autorów podnoszą przede wszystkim jakościową różnicę wędrowek dzisiejszych od dawniejszych — różni je typ socjologiczny tego nowego zjawiska. Wyróżnia je przede wszystkim jednostkowa forma, pomimo masowości ruchu, różnią się przyczyny, wywołujące ruchy ludności.

Autorowie podnoszą tu przede wszystkim różnice dochodów, kultury życia, przeciwstawiające miasto wsi, podnoszą taniosć i łatwość użycia środków transportu. Wszystkie te przyczyny czynią ludność bardziej ruchliwą, a w związku z tym od zmian w strukturze gospodarczej, koniunkturach lub w zależności od zmian sezonowych odbywa się przyływ i odpływ ludności mię-

dzy różnymi ośrodkami w danym kraju. Miasta nie są ostatecznymi stacjami, dokąd ludność wiejska ciąży, ale najczęściej etapami do dalszych wędrówek, punktami rozwidleń skąd i dokąd różne prądy ludności przepływają w zależności od koniunktur. Autorowie zwracają tu uwagę, że ruchy te odbywają się nie tylko między wsią i miastami, ale również między miastami i że im większe są miasta, tym wymiana ludności jest większa.

Przy takim postawieniu sprawy dziwić musi autorów odgradzanie ostre zjawisk migracji wewnętrznej i emigracji. Faktycznie różnice między obu zjawiskami są tylko pozorne, pomimo, że skutki społeczne obu rodzajów zjawisk są bardzo różne i dla tego rozpatrywanie ich oddzielne niema racji. Niewątpliwie silne wędrówki wewnętrzne nie idą w parze z ruchem emigracyjnym, ale sam fakt należy, zdaje się tłumaczyć tymi samymi ekonomicznymi przyczynami. Wielkością i ilością przyciągających, mocnych centrów zurbanizowanych, a z drugiej strony stanem dobrobytu wsi. Nie możemy tu powtarzać ciekawych i licznych uogólnień i obliczeń autorów, dotyczących odsetka ludności, znajdującego się w stanie mobilności, ani rozważań, dotyczących najbardziej mobilnych elementów kraju ze względu na wiek, zawód, płeć itd... Są to momenty już dawniej rozpatrywane i przez autorów może tylko lepiej usystematyzowane.

Nie możemy w krótkiej recenzji wyczerpać treści dużej książki, bogatej w liczne uogólnienia. Praca jest niewątpliwie interesująca i poważna, brak jej tylko tła porównawczego i uwzględnienia prac obcych (poza szwedzkimi), które wyświełtliły lub inaczej oświełtliły wiele zagadnień, poruszonych w książce.

K.

Beiträge zum Wohnungs und Siedlungswesen der Gegenwart. Materialien - Sammlung hrg. von prof. Dr Berkenkopf Bd 29. Münster 1938, str. 136.

Wydawnictwo powyższe jest zbiorem referatów, wydanym w serii: Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster. Zawiera artykuły: Dr Vöglera, Gospodarka budowlana w planie czteroletnim, Dr Knolla, Czy dosyć jest przestrzeni dla polityki osiedleńczej, Dr Gugelmeiera, Znaczenie kas oszczędności dla kredytu realnego w drobnym budownictwie, Prof. Knippinga, Budownictwo robotnicze — jego gospodarcze i techniczne podstawy i wreszcie artykuł burmistrza Schwana, Czy budowa mieszkań robotniczych jest problemem gospodarczym czy społecznym.

Jak z powyższych tytułów widać, książka poświęcona jest drobnemu budownictwu, jego charakterowi i roli w nim budownictwa mieszkaniowego robotniczego.

Książka mimo pospolitą w dzisiejszych Niemczech frazeo-

logię i krytykę dawnych poczyną jest bardzo pouczająca dla naszych działaczy samorządowych i spółdzielców mieszkaniowych. Artykuł pierwszy omawia rozmiary, metody i formy obecnego budownictwa mieszkaniowego w Niemczech. Należy podkreślić, że plany te są duże i że w pośrodku budownictwa mieszkaniowego stoi zagadnienie drobnego budownictwa i potrzeby najszerszych warstw. Budownictwo to stosuje nowe metody i stara się poważnie wpłynąć na rynek pracy, zwłaszcza na rynek pracy młodocianych.

Mniej interesująca jest praca następna, arcypolemiczna i nie zasadnicza. Ten sam pod pewnym względem ma charakter i praca trzecia, która wszakże wskazuje na wyraźny program w dziedzinie oszczędzania i użycia środków kas komunalnych na akcję budowlaną. Autor jest jednak minimalistą. Chce dawać kredyty najwyżej do 50% budowanych obiektów. Sądzę, że dla celowego budownictwa winna tu być zachowana zasada drugiej hipoteki, za którą ręczyłaby gmina. Sądzić należy, że dopiero tak postawiona sprawa dałaby należyte rezultaty.

Najbardziej w książce ciekawe okazały się artykuły, poświęcone zagadnieniu mieszkań robotniczych.

Artykuł prof. Knippinga, oparty o pewne dane porównawcze i szeroki materiał niemiecki, daje stosunkowo najwięcej i zaznajamia z zagadnieniem, wprowadza do zagadnień spornych, pokazuje różne wyniki i oświeśla je. Ważnym jest również artykuł ostatni, który podnosi zagadnienie rodzin licznych i potrzeby tych rodzin próbuje zmieścić w kalkulacjach mieszkań robotniczych.

WB.

Werner Berning. Die englischen Building societies. Eine betriebswirtschaftliche Betrachtung. Baden 1938, str. 135.

Książka niniejsza ukazała się w serii wydawnictw: Wirtschaftswissenschaft Wirtschaftspraxis, wydawanej przez prof. F. Schmidta jako 16 tom wydawnictwa. Praca jest prawdopodobnie doktorską pracą autora. Opracowuje zagadnienie mało dotąd w europejskiej literaturze, poza Anglią, rozważane instytucji bankowych o charakterze oszczędnościowo - spółdzielczym, instytucji rozwiniętych w krajach anglosaskich, a mających na celu stworzenie budownictwa spółdzielczego. Instytucje te kredytu realnego mają już długą, bo półtora wieku liczącą historię i bardzo poważne rezultaty swej działalności, odgrywają dużą rolę na rynku kapitałowym angielskim. Mimo to mało są znane i mało naśladowane na kontynencie.

Wprawdzie przyczyny małego ich wpływu nie tyle należy szukać w nieznaności instytucji angielskich, ile raczej w małej zamożności szerokich sfer ludności, która sprawia, że formą częstszą na kontynencie są spółdzielnie mieszkaniowe.

„Building Societies“ są zbiornicami oszczędności, które są obracane na budowę domów własnych członków. Udzielają kredytu do 90% wartości budynku.

Jest to metoda, jak zaznaczyliśmy, niezmiernie popularna w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych i jest wyrazem znacznej zamożności szerokich sfer mieszkańców, włączając w to i dużą część proletariatu miejskiego.

Dzięki szerokiemu rozpowszechnieniu instytucji budowa domów dokonywała się szybko i sprawnie i każdy członek towarzystwa mógł zostać właścicielem domu, wystarczającego na jego potrzeby, a nie przekraczającego w kosztach środków użytkowanych na zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej.

Początkowo całą akcję budowlaną wykonywały same towarzystwa, później stały się tylko instytucjami kredytowymi. W ten sposób jednostka budująca mogła budować się zawsze stosownie do swego widzimisie. Towarzystwa te rozwinęły się z niezwykłą szybkością. Wzorowane na słynnych „friendly societies“ czyli stowarzyszeniach na poły oszczędnościowych, na poły ubezpieczeniowych stały się już w połowie XIX stulecia najpopularniejszą i najbardziej racjonalną formą oszczędzania. Należy podkreślić prostotę i umiejętne zasady organizacji tych towarzystw, które upowszechniły się dzięki dogodnym warunkom spłat w ciągu przeciętnie 15 lat pożyczek, zaciągniętych na budowę, po stosunkowo niskich ratach, nie przekraczających cen komornego, a ponadto dzięki systemowi losowań, który pozwalał przy szczęśliwych okolicznościach uzyskać własność nawet wcześniej. Autor opisuje rozwój organizacji i jej wewnętrzne podstawy organizacyjne, zwłaszcza rozważa zagadnienie ze strony techniki gospodarczej i finansowej: środki rozporządzalne i gospodarkę nimi, stan bilansów, zagadnienia aktywów i pasywów, rentowności, ryzyka i płynności posiadanych środków. Bada prawne podstawy i metody kontroli prowadzenia przedsiębiorstwa. Praca jego ma charakter bezstronny i obiektywny. Autor jest dobrym obserwatorem i widzi głębokie różnice, dzielące system angielski i np. niemiecki, różnice wynikające z zamożności i różnej bankowej praktyki obu krajów. Książka jest również dla naszych praktyków spółdzielczości budowlanej i działaczy samorządowych cenna — daje dobrze ugruntowany obraz instytucji angielskiej od strony najbardziej ważnej — organizacyjnej i finansowej.

K.

Better City Government. A discussion of the goals and achievements of municipal governments in the United States. Edited by Roy V. Peel, Ph. D. Associate Professor of Government New York University.

Jest to zbiór dwudziestu kilku artykułów, dotyczących zasad dobrej gospodarki miejskiej, opracowany przez kilkudziesięciu

sięciu specjalistów. Stanowią one oddzielny numer czasopisma: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, wydawanego w Filadelfii (Philadelphia 1938. September vol. 199).

Artykuły, ułożone seriami, omawiają zasady gospodarki municypalnej, praktykę życia miejskiego, dane o funkcjonowaniu zarządów miejskich, próby poprawienia urządzeń i wreszcie widoki naukowego ujęcia zagadnień. Każda seria składa się w dalszym ciągu z szeregu oddzielnych artykułów. Artykuły zebrane rozważają zmiany, jakie zaszły i zachodzą w Ameryce na polu gospodarki miejskiej. Rozważają przede wszystkim istotę miasta współczesnego, jego cechy charakterystyczne, idzie im o dobrze zagospodarowane miasta i korzyści, jakie z tego powodu mają mieć mieszkańcy. Skalą dobrego miasta ma być: moralność, prawo, sprawność i reprezentacyjność. Zasady te omawia aż sześć artykułów. W drugiej części mieści się 8 prac, poświęconych praktycznemu, zastosowaniu zasad w poszczególnych miastach. Rozważane są, różne formy zarządu miejskiego i różne odchylenia od zasadniczej prawnej ich podstawy. W części trzeciej autorowie omawiają poszczególne rodzaje działalności komunalnej i próbują stosować różne metody mierzenia postępów tej działalności — omówione są metody skarbowości, szkolnictwa, zagadnienia mieszkaniowego, robót publicznych, opieki społecznej. Dalsza część, jest wreszcie poświęcona próbom udoskonalenia w różnych dziedzinach gospodarki. Tutaj występuje duża rozpiętość opinii i duża różnorodność prób poprawy niekorzystnych urządzeń. Omówione są między innymi próby zastosowania „naukowej organizacji“ do różnych działów gospodarstwa miejskiego, które zastosowano w niektórych miastach Amerykańskich już bardzo dawno. W roku 1906 zagadnienie było na nowo żywo rozpatrywane wśród praktyków i teoretyków. Co do wartości zastosowanych metod zdania dzisiaj są bardzo podzielone.

Pomimo braku wspólnej platformy wydawcy uważają, że wydawnictwo spełniło swe zadanie, dając przekrój najważniejszych zagadnień miejskich pod kątem ich poprawy i udoskonalenia. Dla czytelnika europejskiego jest w wywodach autorów dużo odmiennych i nowych pierwiastków ale nie brak również pewnej prostolinijności i naiwności, świadczących o młodej kulturze miejskiej amerykańskiej i przepojeniu jej pierwiastkami prywatno - gospodarczymi. Książka posiada na końcu zebraną bibliografię dotyczącą zagadnień gospodarki miejskiej w Ameryce.

W. W.

Die Binnenhäfen, Ihre wirtschaftspolitischen, verkehrspolitischen, betriebswirtschaftlichen und technischen Probleme.
Stuttgart — Berlin 1938, str. 193.

Tom niniejszy, zawiera kilkanaście odczytów, wygłoszonych z okazji I Międzynarodowej Konferencji portów wewnętrznych, odbytej w ramach niemieckiego kongresu w Kolonii 24 — 26 czerwca 1937 roku. Drukiem ukazał się jako zeszyt wydawnictwa: Einzelschriften des kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin.

Wydawnictwo wychodzi obecnie pod redakcją dr K. Jesericha, docenta uniwersytetu i kierownika instytutu w Berlinie, a zarazem prezesa niemieckiego kongresu gmin. Tom wyszczególniony wydał dr H. Meyer, podkreślając w przedmowie, że problem gospodarki portów wewnętrznych jest w literaturze dotąd traktowany po macoszemu, pomimo, że zagadnienie to w miarę wzrostu komunikacji wewnętrznej nabiera coraz większego znaczenia i tłumaczy to trudnością w ujmowaniu zagadnienia. Praca omawiana postawiła sobie za zadanie wyjaśnienia podstaw gospodarki portowej wewnętrznej ze stanowiska gospodarczego, komunikacyjnego, wyposażenia w urządzenia gospodarcze i techniczne. Na książkę złożyły się wszystkie referaty, wygłoszone na I Konferencji Międzynarodowej przez specjalistów niemieckich i obcych; w ten sposób daje ona przegląd najważniejszych zagadnień gospodarki portowej i w ogóle gospodarki komunikacyjnej wodnej w Europie, jej związek z rozwojem gospodarczym krajów i rolę w rozwoju gmin, zwłaszcza miejskich.

Sprawę tę omawia referat burmistrza K. Fielera. Ponadto szereg referatów poświęcono roli portów wewnętrznych w całości wymiany, komunikacji wewnętrznej, ich rolę międzynarodową — zwłaszcza zagadnienia, związane z żeglugą w obrębie Dunaju i Renu. Poruszone zostały problematy, organizacji portów i ich finansowania, problematy techniki portowej i organizacji technicznej oraz społecznej portów. Wykłady wszystkie wyróżniają się przez wysoki swój poziom, dały też możliwość zapoznania się z zagadnieniami specjalistom różnych krajów (Kongres zgromadził około 1000 osób) i nawiązania wzajemnego kontaktu. W przyszłości Kongresy podobne mają się w dalszym ciągu odbywać — inicjatywę przejął Związek międzynarodowy miast w Brukseli.

Dla nas znaczenie tej konferencji i jej wyników jest tym bardziej istotne, że Polska w tej dziedzinie znajduje się na najbardziej szarym końcu. Jak wynika ze statystyki, ogłoszonej na Kongresie, krajami, posiadającymi najbardziej rozwiniętą komunikację wodną w Europie, są Niemcy, Francja i Holandia. Dwa pierwsze kraje mają jednak bardzo silnie rozwiniętą komunikację kolejową i dlatego udział ich w przewozie wodnym wynosi tylko 21,4% i 18,3%, natomiast w Holandii stosunek ten

jest odwrotny — na komunikację wodną przypada 73,7%, gdy na koleje 26,3%! Natomiast w Polsce przewóz odbywa się w 99,1% kolejami, a tylko 0,9% przypada na komunikację wodną. Stosunek ten jest tak jaskrawy i wskazuje na całkowite zaniedbanie dróg wodnych, że tym bardziej doświadczenie obce jest dla nas ważne i powinno jak najprędzej dojść do świadomości naszych kół gospodarczych i komunalnych. Właśnie jeżeli rozwój dróg wodnych zależy od ich uporządkowania, spławności i technicznego przygotowania ze strony państwa, to znów wyposażenie, urządzenie i prowadzenie wewnętrznych portów leży wszędzie w rękach związków komunalnych. Porty wewnętrzne mają znaczenie nie tylko dla komunikacji wodnej. Są one również punktami rozwidlania się i łączenia wszelkich form transportu i ruchu: kolei, statku, autobusu, komunikacji drogowej a nawet lotniczej. Wymagają też specjalnych urządzeń terenowych, służących celom lokalnym i transportowi międzynarodowemu. Znaczenie ich dla rozwoju życia gospodarczego, a zwłaszcza przemysłowego jest szczególnie ważne.

Faktem jest, że częstokroć porty wewnętrzne, odległe na setki kilometrów od morza, łączą się z całą międzynarodową, morską wymianą. Dlatego też zagadnienie budowy i eksploatacji portów, ich urządzenia i wyposażenia stanowią problematykę o największym znaczeniu, decydują niekiedy o rozwoju życia gospodarczego pewnych ośrodków terytorialnych. Specjalne znaczenie portów angielskich, nadreńskich, jest tu szczególnie ciekawe.

B. W.

BIBLIOGRAFIA

Książki polskie.

B a n a ś J ó z e f M a g. — Instrukcja w sprawie prowadzenia gromadzkiej księgi uchwał. Warszawa, 1938, str. 32. Związek Gmin Wiejskich R. P. Sekcja Inspektorów Samorządu Gminnego.

B i g o T a d e u s z p r o f. d r. — Nadzór nad samorządem miejskim. W-wa, 1938, str. 22. Odb. z nr 20 „Samorządu Miejskiego“ z 1938 r.

B r z e z i ń s k i W a c ł a w d r. — Współdziałanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z innymi czynnikami kontroli samorządu. Warszawa, 1938, str. 24. Odb. z nr 3 „Samorządu Terytorialnego“ z r. 1938.

C h a ł a s i ń s k i J ó z e f. — Młode pokolenie chłopów. Procesy i zagadnienie kształtowania się warstwy chłopskiej w Polsce. Z przedmową Floriana Znanieckiego. T. I. Społeczne podłoże ruchów młodzieży wiejskiej w Polsce. T. II. Świat życia, pracy i dążeń kół młodzieży wiejskiej. T. III. Rola kół młodzieży wiejskiej w społeczno - kulturalnych przeobrażeniach wsi. T. IV. O chłopską szkołę. Warszawa, 1938, t. I. str. XL + 326; t. II. str. 553 + 3 nlb. + mapa; t. III. str. 601 + 1 nlb.; t. IV. str. 556.

C h o m i c z B o l e ś ł a w. — K. K. O. na tle struktury gospodarczej Polski. Wyd. II. Warszawa, 1938, str. 23 + 1 nlb.

C i o ł k o s z A d a m. — Ustawa o wyborze radnych miejskich. Komentarz. Przepisy związkowe. Okólniki. Wzory. Kraków, 1938, str. 135 + 2 nlb. Księgarnia Powszechna.

C z a d a n k i e w i c z J a n. — Kasy oszczędności. Warszawa, 1938, str. XI + 302. Nakł. mies. „Wiedza i życie“. Odb. z „Encyklopedii Nauk Politycznych“ t. 3, zes. I.

D e r e n g o w s k i J a n. — Płace pracowników miejskich m. st. Warszawy wczoraj i dziś. Warszawa, 1939 (1938), str. 137 + 4 nlb. Nakład i druk M. Aret.

G a s t o ł B. d r. — Higiena wsi podkrakowskiej. Kraków, 1938, str. 39.

G ü n t h e r W a c ł a w. — Elektryfikacja Polski. Warszawa, 1938, str. 24 + mapa. Nakł. tyg. „Polska Gospodarcza“.

H o ł u b M i c h a ł. — Ustawa o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych z dn. 16 sierpnia 1938 r. (Dz. U. R. P. nr 63, poz. 481 z dn. 29 sierpnia 1938 r.) oraz okólniki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dn. 9 września 1938 r. (Dz. Urz. Min. Spraw Wewn. nr 27 z dn. 19 września 1938 r.) i instrukcje dla organów gminnych i komisji wyborczych. Rohatyn (1938). Nakł. i druk Wydawn. Druków i Ustaw Gminnych, str. XIII + 111.

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. (Warszawa, 1938), str. 9. Odb. z nr 3 z r. 1938 „Zdrowia Publicznego“.

Kluźniak Stanisław. — Urbanizm. Warszawa, 1937/1938, str. VI + 7 + 427 (Druk. Ziemiańska).

Kopeć Bohdan. — Wychodźstwo sezonowe z ziemi wileńskiej do Łotwy. (Praca przedstawiona Wydziałowi Rolniczemu Uniw. Stefana Batorego celem uzyskania stopnia doktora nauk rolniczych). Wilno, 1938, str. VIII + 176 + 2 mapy. Prace Zakł. Ekon. Roln. U. S. B. w Wilnie nr 20.

Kozłowski Jan inż. — Wodociągi i kanalizacja Warszawy. Wczoraj — dziś — jutro. (Warszawa), 1938, str. 38 + 1 nlb. Nakł. Wodociąg i Kanalizacja m. st. Warszawy.

Krippendorf B. dr. — Najpilniejsze gospodarczo-lecznicze potrzeby naszych uzdrowisk na wybrzeżu. Warszawa, 1938, str. 20. Odb. z nr 8 „Zdrowia Publicznego“ z r. 1938.

Krzeczkowski Konstanty. — Gmina jako podmiot polityki komunalnej. Warszawa, 1938, str. 30. Odb. z nr 3 „Samorządu terytorialnego“ z r. 1938.

Kuczyński Dzisiaj. — Tabele do obliczania podatków realnych i samoistnych danin samorządowych (podatku gruntowego wraz z dodatkami samorządowymi od nieruchomości, od lokali, drogowego i wyrównawczego) wraz z wyciągami odnośnych ustaw, rozporządzeń oraz przepisów związkowych dla użytku władz i urzędów skarbowych, władz samorządowych (wydziałów powiatowych i sejmików powiatowych), zarządów gmin miejskich i wiejskich, związków i organizacji rolniczych, jakoteż płatników tych podatków i danin. Lwów, 1938, str. XV + 96. Nakład własny.

Kupczyński Stanisław. — Wybory radnych gromadzkich. Lwów, 1938, str. 24. Nakł. Zarz. Gł. Tow. Szkoły Ludowej.

Kupczyński Stanisław. — Wybory radnych miejskich. Lwów, 1938, str. 23. Nakł. Zarz. Gł. Tow. Szkoły Ludowej.

Leszczycki Stanisław. — Przemysł uzdrowiskowo-lotniskowy i turystyczny w Karpatach. Warszawa, 1938, str. 23. Komisja Naukowa Badań Ziemi Wschodnich.

Leszczycki Stanisław. — Wytoczne gospodarki uzdrowiskowo-lotniskowej w Karpatach. Kraków, 1938, str. 26 — 1 nlb. Z zas. Wyd. Turystyki Min. Komunikacji. Komunikaty Studium Turyzmu U. J. z. 12.

Malessa St. — Możliwości rozwoju gospodarczego Karpat Wschodnich. Warszawa, 1938, str. 26. Komisja Naukowa Badań Ziemi Wschodnich.

Maringe Witold, Maik Stefan dr. — Stan leśnictwa robotników rolnych w majątkach ziemskich województw zachodnich. Poznań, 1938, str. 39 + 1 nlb. Nakł. Biura Ekon. Izby i Org. Roln. oraz Przem. Roln. Woj. Pozn. i Pom. w Poznaniu.

Mirski Kazimierz. — Wybory do rad gromadzkich i gminnych. Z przedmową Piotra Sobczyka Prezesa Związku Izby i Organizacji Rolniczych R. P. Warszawa, 1938, str. 45 + 2 nlb. Odb. z „Życia Rolniczego“.

Mogilnicki Tadeusz dr. — Gruźlica wśród dzieci w Polsce. (Warszawa, 1938), str. 13. Odb. „Pediatria Polska“ 1938, t. 18, nr 9.

Musiela Antoni. — Zbiór przepisów o administracji Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego. Cz. I. Podstawy organizacji Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego oraz regulaminy obrad Poznańskiego Sejmiku i Wydziału Wojewódzkiego. Tłum. i oprac. Nacz. Wydz. Pozn. Starostwa Kraj. Poznań, 1938, str. 88.

Najda Stanisław. — Gromada, jej ustrój, zakres działania i przepisy wyborcze. Warszawa, (1938), str. 15 + 1 nlb. Wyd. Książnica dla Rolników“ R. T. O. i K. R. w Warszawie.

Nauczyciele w liczbach. — Leczebność, cechy osobowe, zatrudnienie, uposażenie 1935/36. Warszawa, 1938, str. XI + 199. Skł. gł. „Nasza Księgarnia“. Referat Statystyczny Min. W. R. i O. P.

Nestrypke P. inż. — Rozwiązanie zagadnienia komunikacji miejscowej na terenie polskiego Zagłębia węglowego. (Warszawa, 1938), str. 36 + 4 mapy. Odb. ze Sprawozdania z Ogólnokrajowego Zjazdu w Sprawach Komunikacji Miejskowej.

Objaśnienia ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych. — Warszawa, 1938, str. 19 + 1 nlb. Nakł. Centr. Wyd. Sam. P. P. S.

Okiński Władysław. — Problemy społeczne uniwersytetu powszechnego w Polsce. Warszawa, 1938, str. 262 + 8 nlb. Wyd. Instytutu Oświaty Dorosłych.

Orzechowski Konrad dr. — Rzut oka na przeszłość, teraźniejszość i przyszłość szpitalnictwa w Polsce, a w szczególności w Warszawie. Warszawa (1938), str. 18. Odb. „Warszawskie Czasopismo Lekarskie” nr 42, 1938.

Oppman Edmund dr. — Rozwój życia finansowego Warszawy. (Warszawa), 1938, str. 49 + 2 nlb. Wyd. K. K. O. m. st. Warszawy.

Piekałkiewicz Jan dr. — Wybory samorządowe. Cz. I. Wybory do rad gromadzkich. (Warszawa, 1938), str. 46 + 1 nlb. Nakł. Stronnictwa Ludowego.

Pięć lat rozwoju Pragi. 1934 — 1938. — Warszawa, 1938, str. 31. Druk. Współczesna.

Pohoski Jan inż. — Siły dynamiczne rozwoju Warszawy. Odczyt wiceprezydenta m. st. Warszawy... wygłoszony w dn. 9 grudnia 1938 r. na zebraniu urządzonym przez Związek Peowiaków, Związek Rezerwistów i Unię Polskich Związków Obrończyń Ojczyzny. Warszawa, 1938, str. 29 + 1 nlb. Wyd. Zw. Peowiaków.

Program inwestycyjny stoł. król. miasta Krakowa na okres 1937/38 — 1943/44 r. — (Kraków), 1938, str. VI + 123 + 1 nlb. Nakł. Zarządu Miejskiego m. Krakowa.

Radwan J. inż. — Zagadnienie scalenia gospodarstw wiejskich w Polsce. Warszawa, 1938, str. 32 + 3 plany.

Rapacki Adam. — Z zagadnień ewolucji spółdzielczości spożywców. Warszawa, 1938, str. 39. Odb. z nr 7—9 „Spółdzielczego Przeglądu Naukowego” z r. 1938.

Referaty na posiedzenie Państwowej Rady Oświecenia Publicznego w dn. 28 listopada 1938 r. — Warszawa, 1938, str. 80 + tabel 7.

Robaczewski Antoni mag. — Budżety Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w okresie 12-lecia tj. od r. 1927/28 do r. 1938/39. Warszawa, 1938, str. 131. (Druk Gazety Administracji i Pol. Państw.).

Rocznik Związku Komunalnych Kas Oszczędności w Katowicach. — Katowice, 1938, str. 160 + załączniki nlb. Nakł. Związku Komunalnych Kas Oszczędności w Katowicach.

Rozwój południowych dzielnic Warszawy (1934 — 1938). Warszawa. 1938, str. 23 + 1 nlb. Druk. Współczesna.

Rozwój Woli i Koła w latach 1934 — 1938. — Warszawa, 1938, str. 23 + 1 nlb. Druk. Współczesna.

Rudolf Zygmunt inż. mag. — Planowanie wsi jako zagadnienie zdrowia publicznego. Warszawa, 1938, str. 36. Odb. z nr. 19 „Przeglądu Technicznego” z r. 1938.

Samorząd wojewódzki w Wielkopolsce (w zarysie). — Poznań, 1938, str. 62. Nakł. Starostwa Krajowego.

Sokołowski Antoni. — Regulamin Gromadzkiej Komisji Rewizyjnej wraz z instrukcją rewizyjną. Warszawa, 1938, str. 31 + 1 nlb. Nakł. i druk Związku Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P.

Sokołowski Antoni. — Regulamin przetargów gromadzkich oraz zasady gospodarcze obowiązujące przy oddawaniu inwestycji, robót i dostaw gromadzkich, wydzierżawianiu majątku, dobra i przedsię-

biorstw gromadzkich. Warszawa, 1938, str. 38 + 2 nlb. Nakł. i druk Zw. Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P.

Sprawozdanie Państwowego Zakładu Higieny za rok 1937. (oprac. doc. dr G. A. Szulc, dyr. Zakładu). — Warszawa, 1938, str. 64. Druk. B-ci Drapeczyńskich.

Staniewicz Witold prof. dr. — Bezrobocie wsi i związana z tym niedokonsumcja ludności wiejskiej. (Referat wygłoszony na Walnym Zgromadzeniu Międzynarodowego Instytutu Rolnictwa w Rzymie w dn. 23.V.1938 r.). (Warszawa, 1938), str. 15. (Odb. z zesz. 2 t. I. 1938, czas. „Rolnictwo“).

Statystyka ruchu spółdzielczego w Polsce 1934 i 1935. — Warszawa, 1938, str. 4 nlb. + 80. Nakł. Rady Spółdzielczej przy Min. Skarbu i Gł. Urzędu Statystycznego.

Statystyka samorządu terytorialnego. Preliminarze budżetowe 1938/39. — Warszawa, 1938, str. IV + 26. Gł. Urząd Statystyczny. (Statystyka Polski, seria C, zesz. 99).

Statystyka samorządu terytorialnego. Zamknięcia rachunkowe 1936/37. Komunalne Banki i Kasy Oszczędności 1937. — Warszawa, 1938, str. VI + 68. Główny Urząd Statystyczny. (Statystyka Polski, seria C, zesz.).

Szumski Jan dr. — Kierunki rozwojowe lecznictwa w polskim ubezpieczeniu chorobowym. (Rzut oka na podstawie własnych spostrzeżeń i prac związanych z wprowadzeniem w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym). Warszawa, 1938, str. 87 + 1 nlb. B-czka „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych“.

Strzelecki Jan. — Finansowa gospodarka miasta stoł. Warszawy w okresie 1927 — 1936. Warszawa, 1938, str. 167 + 2 nlb. (Druk. Miejska).

Studia nad regionem. — (Plan zagospodarowania wybrzeża). Materiały na pierwsze posiedzenie Komitetu Regionalnego Planu Zabudowania. (Referaty i plany oprac. pod kierunkiem inż. arch. Lisowskiego Kamila przez inż. arch. Malisza Bolesława, inż. Zięcika Mariana, red. Nowackiego Tadeusza przy współpracy inż. Uniejewskiego Andrzeja i Korsakowej Wiesławy). Gdynia, 1938, str. 29 + tabl. 13. Biuro Regionalnego Planu Zabudowania Półn. Części Województwa Pomorskiego.

Suchodolski Piotr. — Zarobki ludności i lasów w Karpatach środkowych i wschodnich. Warszawa, 1938, str. 12. Kom. Nauk. Ba-dań Ziemi Wschodnich.

Śródmieście Warszawy w latach 1934 — 1938. — Warszawa, 1938, str. 23 + 1 nlb. (Druk. Współczesna).

Tubiasz Stanisław dr. — Dwadzieścia lat Publicznej Służby Zdrowia w Polsce Odrodzonej. Warszawa, 1938, str. 21. Odb. z nr 42 „Warszawskiego Czasopisma Lekarskiego“ 1938.

Typiak Piotr. — Prace samorządowe młodzieży wiejskiej. Warszawa, 1938, str. 101 + 3 nlb. Centralny Związek Młodej Wsi.

Warszawa w liczbach 1938. — 3 wyd. rozszerzone. (Warszawa (1938), str. 7 nlb. + VI + 62 + 1 nlb. + plan 1. Wyd. Wyd. Statystycznego Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie.

Włoszczowski Stanisław. — Teoretyczne podstawy taryf w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni, gazowni i zakładów wodociągowych). Warszawa, 1938, str. X + 187. Nakład Szkoły Głównej Handlowej.

Życiorysy wiejskich działaczy Wołynia. — Warszawa, 1938, str. 50.

Czasopisma polskie.

(Cyfra pierwsza oznacza rocznik, druga — numer, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę).

A. Z. — Zakłady dobra publicznego i zakłady użyteczności publicznej. Samorząd, 20, 42, 667 — 669 (16.X.1938).

Bar J ó z e f. — Dyrektor biura a nie powiatowego związku samorządowego. Samorząd, 20, 50, 797 — 799 (11.XII.1938).

Bar J ó z e f. — Rola sekretarza wydziału powiatowego: Samorząd, 20, 43, 683 — 684 (23.X.1938).

B e r e z i a ń s k i M i c h a ł. — Powiatowa izba rolnicza a samorząd terytorialny. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 41, 650 — 652 (9.X.1938).

B i g o T a d e u s z p r o f. d r. — Nadzór nad samorządem miejskim. Samorząd Miejski, 18, 20, 1279 — 1302 (15.X.1938).

B r a n n y F. — Kryzys samorządowej opieki społecznej. Samorząd, 20, 42, 655 — 667 (16.X.1938).

B r a n n y F. — Niedomagania wiejskich ośrodków zdrowia. Samorząd, 20, 43, 681 — 682 (23.X.1938).

C h a c i ń s k i A n t o n i m g r. — Organizacja Ośrodków Zdrowia i Opieki. Opiekun Społeczny, 3, 12/27, 7 — 13 (grudzień 1938).

C h a r k i e w i c z L u c j a n. — Samorządowe szkoły rolnicze woj. warszawskiego. Samorząd, 20, 52, 830 — 832 (25.XII.1938).

C h (a r s z e w s k i) A (d a m). — Inicjatywa społeczna nie wystarczy. Samorząd, 20, 46, 730 — 732 (13.XI.1938).

C h (a r s z e w s k i) A (d a m). — Przysposobienie rolnicze w systemie oświaty rolniczej. Samorząd, 20, 40, 637 — 639 (2.X.1938).

C i e m n i e w s k i J e r z y i n ż. — O polski system organizacji rolnictwa. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze. 8/18, 12, 317 — 329 (grudzień 1938).

D e c J a n. — Akcja kształcenia młodzieży przedpoborowej. Przewodnik Pracy Społecznej. 4/15, 6 — 9, 65 — 71 (1937/38).

D ę b o w s k i S t. — Zagadnienia i prace oświatowe w samorządzie miejskim. Samorząd Miejski, 18, 24, 1576 — 1599 (15.XII.1938).

E l. — Sprawa aresztów gminnych w Sejmie. Samorząd, 20, 51, 813 — 814 (18.XII.1938).

G. L. — Niedomagania w organizacji Powiatowych Zarządów Drogowych. Pracownik Samorządowy, 20, 20, 452 — 454 (15.X.1938).

G l i s z c z y ń s k i S t. — Rolnictwo i samorząd. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 52, 825 — 827 (25.XII.1938).

G r a b a - Ł ę c k i W. — Działalność Miejskiej Służby Zdrowia w latach 1934 — 1937. Zdrowie Publiczne, 53, 10, 962 — 976 (październik 1938).

G r o m s k i M a r c e l i d r. — Opieka higieniczno-lekarska nad szkołami miejskimi m. st. Warszawy 1937/38 r. Zdrowie Publiczne, 53, 10, 1058 — 1063 (październik 1938).

G r u s z e c k i S t. — W sprawie kryzysu samorządowej opieki społecznej. Samorząd, 20, 49, 779 — 781 (4.XII.1938).

G r z e g o r z e w s k i E d w a r d d r. — Rzut oka na zwalczanie chorób zakaźnych i społecznych w Warszawie. Zdrowie Publiczne, 53, 10, 1000 — 1016 (październik 1938).

H a u s n e r R o m a n. — Nowelizacja przepisów o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw. Gazeta Administracji, 20, 19, 20, 21, 22, 1202 — 1215, 1275 — 1290, 1345 — 1356, 1406 — 1424 (1.X., 15.X., 1.XI., 15.XI.1938).

H o s e r J a n u s z i n ż. — Samorząd terytorialny a produkcja ogrodnicza. Samorząd, 20, 42, 670 — 671 (16.X.1938).

H r y n i e w i c z E d w a r d. — Ratownictwo oraz zapobieganie w opiece społecznej. Życie Młodych, 7/1, 10, 306 — 318 (październik 1938).

Jenek J. Dyr. K. K. O. pow. gnieźnieńskiego. — Przywileje i uprawnienia K. K. O. a Banki Spółdzielcze. Czasopismo Kas Oszczędności, 13, 11, 292 — 298 (15.XI.1938).

Kassubé Karol. — Czynniki kierownicze w biurze wydziału powiatowego. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 46, 733 — 734 (13.XI.1938).

Klonowski Michał. — Rola komunalnych kas oszczędności. (Rozważania na „Dzień Oszczędności“). Samorząd, 20, 44, 697 — 699 (30.X.1938).

Kocioł Jan. — Czy samorząd terytorialny popierał dotychczas w dostatecznym stopniu rozwój spółdzielczości. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 41, 652 — 653 (9.X.1938).

Konopnicki Jan dr. — Organizacja Samorządowej Służby Zdrowia. Zdrowie Publiczne, 53, 10, 977 — 986 (październik 1938).

Korpala Józef dr. — Sytuacja i możliwości pracy oświatowej na tle dokonywujących się przemian. Referat wygłoszony na konferencji oświatowej T. S. L. w Jurgowie 9.VIII.38 r. Przewodnik Oświatowy, 35, 6, 202 — 215 (listopad — grudzień 1938).

Korwin-Piotrowski Marian. — Czy istnieje potrzeba utworzenia powiatowej izby rolniczej. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 20, 43, 684 — 685 (23.X.1938).

Korwin-Piotrowski Marian. — Potrzeba ożywienia myśli samorządowej. Samorząd, 20, 47, 745 — 746 (20.XI.1938).

Korwin-Piotrowski Marian. — Stanowisko sekretarza wydziału powiatowego w hierarchii samorządowej. Samorząd, 20, 48, 767 — 769 (27.XI.1938).

Krasowski J. — Biblioteka gminna ośrodkiem kultury wiejskiej. Pracownik Samorządowy, 20, 24, 565 — 568 (15.XII.1938).

Krasowski J. — Rozważania przedbudżetowe. O czym należy pamiętać opracowując budżety na rok 1939/40. Pracownik Samorządowy, 20, 23, 539 — 541 (1.XII.1938).

Królikowski Wacław. — Gęstość zaludnienia i ruch ludności w Warszawie. Dom, Osiedle, Mieszkanie, 10, 10, 15 — 26 (X.1938).

Landy Stanisław. — Nowa kadencja rad gromadzkich. Samorząd, 20, 50, 793 — 794 (11.XII.1938).

Lipiński Adam. — Rachunkowość przedsiębiorstw. Samorząd Miejski, 18, 21, 1362 — 1368 (1.XI.1938).

Łazarowicz Klemens dr. — Fundacje szpitalne. Samorząd Miejski, 18, 20, 1303 — 1315 (15.X.1938).

Łacki Mikołaj dr. — Leczenie ubogich chorych w Ośrodku Zdrowia i Opieki. Opiekun Społeczny, 3, 12/27, 43 — 48 (grudzień 1938).

Michałski Stanisław. — Projekt ustawy o zniesieniu samorządu szkolnego. Samorząd, 20, 51, 812 — 813 (18.XII.1938).

Miszewski Michał mgr. — Czynniki kierownicze w biurze wydziału powiatowego. Samorząd, 20, 48, 765 — 767 (27.XI.1938).

Miszewski Michał mgr. — Obowiązki gmin przy wykonywaniu nadzoru nad przemiałem zboża. Samorząd, 20, 47, 747 — 750 (20.XI.1938).

Modrzewski Zbigniew. — Zagadnienie budowy szkół powszechnych na Pomorzu. Samorząd, 20, 46, 732 (13.XI.1938).

Nakoneczny Stanisław. — Służbowe i społeczne stanowisko pomocnika sekretarza gminnego. Pracownik Samorządowy, 20, 22, 506 — 508 (15.XI.1938).

Niezbalski Aleksander. — Samorząd a zawodowe szkolnictwo rolnicze. (Przemówienie wygłoszone w Polskim Radio). Samorząd, 20, 52, 827 — 830 (25.XII.1938).

Olszański Gustaw. — Sprawy pomocników sekretarzy w gminach wiejskich. Pracownik Samorządowy, 20, 23, 541 — 542 (1.XII.1938).

Pacholczyk A. — O poprawę bytu pracowników samorządowych. *Pracownik Samorządowy*, 20, 23, 537 — 539 (1.XII.1938).

Pigłowski Wacław. — Kryzys samorządowej opieki społecznej czy kryzys samorządu. *Samorząd*, 20, 49, 781 — 783 (4.XII.1938).

Przeorski Tadeusz dr. — Z rozważań nad samorządem (Artykuł dyskusyjny). *Samorząd Miejski*, 18, 19, 1199 — 1213 (1.X.1938) i 23, 1479 — 1495 (1.XII.1938).

Przetocki Józef mgr. — O zwiększenie zainteresowań samorządowych w społeczeństwie. *Samorząd*, 20, 50, 794 — 795 (11.XII.1938).

Pyszkowski K. — Rachunkowość przedsiębiorstw samorządowych. *Samorząd Miejski*, 18, 24, 1599 — 1606 (15.XII.1938).

Raczkowski St. M. — Ogrody przy szkołach wiejskich. *Samorząd*, 20, 49, 783 (4.XII.1938).

Radlińska H. — O doświadczalne Ognisko Pomocy Społecznej dla dzieci szkolnych. *Życie Młodych*, 7/1, 10, 300 — 306, (X.1938).

Rasiówna Janina dr. — Z działalności „Przychodni dla matki i dziecka”. *Życie Młodych*, 7/1, 11, 348 — 352 (XI.1938).

Romaniuk Kazimierz. — Amortyzacja i zagadnienie kapitałów w przedsiębiorstwach komunalnych. *Samorząd*, 20, 41, 653 — 655 (9.X.1938).

Romaniuk Kazimierz. — Zagadnienie metody amortyzacji w przedsiębiorstwach komunalnych. *Samorząd*, 20, 42, 669 — 670 (16.X.1938).

Rudziński Stanisław. — Likwidowanie kosztów podróży przez pracowników samorządowych. *Pracownik Samorządowy*, 20, 19, 428 — 430 (1.X.1938).

Rzepecki Tadeusz. — Egzekucja czy inkaso. *Samorząd*, 20, 45, 713 — 714 (6.XI.1938).

Saklak Stanisław. — Komunalne Kasy Oszczędności Odzyskanych Ziemi Śląska Cieszyńskiego. *Czasopismo Kas Oszczędności*, 13, 11, 299 — 301 (15.XI.1938).

S. S-ki. — Preliminarze budżetowe związków samorządu terytorialnego. *Samorząd*, 20, 43, 686 — 689 (23.X.1938).

Stamirowski J. — Horoskopy poprawy warunków pracy samorządu. (Artykuł dyskusyjny). *Samorząd*, 20, 40, 634 — 637 (2.X.1938).

Stamirowski J. — Ośrodek zdrowia na wsi. *Samorząd*, 20, 45, 716 — 717 (6.XI.1938).

Stamirowski J. — Uwagi o projekcie ustawy o publicznej służbie zdrowia. *Samorząd*, 20, 51, 809 — 811 (18.XII.1938).

Starczewski Jan. — Geneza Ośrodków Zdrowia i Opieki. *Opiekun Społeczny* 3, 12 (27), 1 — 6 (grudzień 1938).

Steinauer Ernest. — Ustrój t. zw. gmin urbarialnych na Spiszu i na Orawie. *Gazeta Administracji*, 20, 20, 1290 — 1295 (15.X.1938).

Stęplewski St. — Niedobory budżetowe miast. *Samorząd Miejski*, 18, 23, 1495 — 1502 (1.XII.1938).

Stęplewski St. — Wydatki inwestycyjne miast w roku 1935/36 i 1936/37. *Samorząd Miejski*, 18, 19, 1214 — 1221 (1.X.1938).

Strzelecki Jan. — Budownictwo mieszkaniowe w Niemczech. *Dom Osiedle Mieszkanie*, 10, 11, 23 — 36 (listopad 1938).

Stypułkowski Stanisław dr. — Zagadnienie współpracy służby zdrowia i opieki w terenie. *Zdrowie Publiczne*, 53, 10, 987 — 999 (październik 1938).

Szaynowski M. — Wyniki gospodarki samorządowej na terenie województwa lubelskiego w okresie 1936/37. *Gazeta Administracji*, 20, 19, 1239 — 1250 (1.X.1938).

Tejszerski R. — Nowy podział gmin na gromady w województwie wileńskim. *Samorząd*, 2, 44, 702 — 703 (30.X.1938).

Wiercioch Wacław. — Rola nauczyciela w samorządzie ziemskim. *Samorząd*, 20, 50, 796 — 797 (11.XII.1938).

Więckowski T. — Organizacje kulturalno - oświatowe na wsi. *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*. 8 (18), 11, 300 — 307 (listopad 1938).

Witkowski Stefan. — Planowanie regionalne. *Samorząd*, 20, 47, 750 — 752 (20.XI.1938).

Witkowski Wacław. — Związki samorządowe a likwidacja mienia opuszczonego. *Samorząd Miejski*, 18, 23, 1502 — 1513 (1.XII.1938).

Wojciechowska Zofia. — Opieka higieniczno - lekarska nad młodzieżą polską. *Samorząd*, 20, 49, 777 — 779 (4.XII.1938).

Wu - En. — Czy zagadnienie samorządu wojewódzkiego jest już aktualne. *Samorząd*, 20, 47, 746 — 747 (20.XI.1938).

W. W. — Niedola samorządu gminnego. *Samorząd*, 20, 48, 761 — 763 (27.XI.1938).

Załęski Zygmunt. — Sieć publicznych szkół powszechnych i dowożenie dzieci do szkół. *Samorząd*, 20, 44, 700 — 702 (30.X.1938).

Z zagadnień organizacyjnych. — Instrukcja kancelaryjna i regulamin biurowy dla większych miast niewydzielonych. *Samorząd Miejski*, 18, 21, 1369 — 1396 (1.XI.1938).

Książki niemieckie.

Bäsdold Bruno. — Die Kassen- und Vermögensverwaltung in deutschen Gemeinden. Ein Handbuch d. Praxis. Bielefeld: Bertelsmann 1938. S. 394, M. 12.50.

Buchwald Martin. — Neugestaltung des Mietrechts — Berlin: Junker & Dünhaupt 1938. S. 72. M. 3.30.

Die deutschen Sparkassen in den Jahren 1934 — 1937. — Bearb. im Statist. Reichsamt Berlin: Verlag f. Sozialpolitik, Wirtschaft u. Statistik 1938. S. 227. M. 12.—.

Die Volksschulen im Deutschen Reich. 1937. Bearb. im Statist. Reichsamt Berlin 1938. Verlag f. Sozialpolitik, Wirtschaft u. Statistik. S. 95. M. 4.50.

Emrich Willi. — Systematischer Aktenplan für Stadt- und Landgemeinden. Stuttgart 1938. Boorberg. S. 122. M. 9.20.

Früchtenicht Jürgen. — Das Schullandheim. Bremen 1938. Krohn. S. 48.

Handbuch der Gemeindeverwaltung — III. Teil — Gemeindefinanzen — Kommunalschriftenverlag J. Jehle, München a. Berlin 1938. M. 8.89. S. 254.

Heinrici Carl. — Die Strassen im deutschen Verkehrssystem. Berlin 1938. Allg. Industrie - Verlag. S. 48. M. 2.80.

Heissenberger Franz. — Grundriss der Finanzwissenschaft. Verlag Holder - Pichler - Tempsky A. G. Wien, 1938. S. 216. M. 10.—.

Jeserich Kurt. — Lage und Zukunft der deutschen Gemeindefinanzen. Vort. Stuttgart: Kohlhammer 1938. S. 25. M. 1.20.

Köhler Johannes. — Das Gemeindefinanzwesen. Leipzig 1938. Deichertsche Verlagsbuchhandlung. S. 272. M. 8.50.

Nagel Josef. — Aufbau und Aufgaben der deutschen Binnenhäfen. Berlin 1938 — Hoppenstedt. S. 94. M. 6.80.

Pirath E. — Verkehr und Landesplanung. Verlag W. Kohlhammer, Berlin 1938. S. 61. M. 3.90.

Rüsch M. A. — Bodenrecht und Bodengesetzgebung seit 1933. Berlin 1938. Verlag Siedlung und Wirtschaft. S. 411. M. 7.50.

Schiedt Hans. — Das Gesetz zur Ordnung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben (nach dem Stande vom Mai 1938). Berlin 1938. Deutscher Gemeindeverlag. S. 71. M. 1.35.

Schilling - Bergau. — Das Tarif- und Dienstordnungsrecht

der Angestellten im öffentlichen Dienst. Verlag Trowitzsch & Sohn, Berlin 1938. S. 444. M. 8.—

Schmidt Hans. — Revision und Kontrolle im Sparkassenbetriebe. Zentralverlag der NSDAP., Franz Eher Nachf., München 1938. S. 141. M. 2.20.

Schmidt Karl u. Gerhard Wilke. — Die Bücherei der Sparkasse. Eine Zustellung d. wichtigsten Sparkassenschrifttums. Bearb. Berlin: Dt. Sparkassens- u. Giroverb. 1937. S. 45. M. 1.

Tomala Herbert. — Die Bedeutung der Sparkassen in der polnischen Volkswirtschaft. Katowice: Eigenverlag 1938. S. 63. Diss.

Traupel W. — Das Kredit- und Versicherungswesen der preussischen Provinzen. Berlin 1938. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin. S. 185. M. 3.60.

Zeitler Ralf. — Die deutsche Kommunalstatistik. Verlag W. Kohlhammer Stuttgart und Berlin 1938. S. 149. M. 6.80.

Czasopisma niemieckie.

Bartels Martin. — Sechschwachenschulen — in: Reichs - Gesundheitsbl. 13, 42, 800 — 803 (19.10.1938).

Berthold. — Das preussische Finanzausgleichsgesetz — in: Landgemeinde 47, 22, 625 — 627 (25.11.1938).

Bertram. — Die Trennung vereinigter Schul- und Kirchenämter — in: Landgemeinde 47, 19, 526 — 527 (10.10.1938).

Buchholz Reinhold. — Enteignungsrecht für Wohnungsbau- und Siedlungszwecke — in: Landgemeinde 47, 23, 664 — 666 (10.12.1938).

Bührow. — Personal und Kosten der Stadtentwässerung in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern — in: Gemeindetag 32, 23, 1938 (Beilage Gemeinden und Statistik 71 — 83). (1.12.1938).

Dahlgrün Hans Georg. — Der neue Verteilungsschlüssel für die Anteile der Gemeinden an den Reichsüberweisungen — in: Gemeindetag 32, 23, 785 — 788 (1.12.1938).

Dornedden Hans. — Schwerhörigenschulen — in: Reichs-Gesundheitsbl. 13, 41, 781 — 782 (12.10.38.).

Egbrecht. — Die Besteuerung von Gemeindebetrieben — in: Z. f. Betriebswirtschaft 15, 3, 258 — 293 (1938).

Ehrenfort Werner. — Die Kleinsiedlung, ihre Gestaltung und ihre Förderung durch das Reich — in: Dt. Verwaltung 15, 20, 620 — 624 (25.10.1938).

Elfert F. W. — Die Ueberwachung der Wirtschaftlichkeit bei gemeindlichen Anstalten und Einrichtungen — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 11, 405 — 412 (1.11.1938).

Finke Eberhart. — Einheitliche Preisbildung bei Aufträgen der öffentlichen Hand — in: Gemeindetag 32, 23, 794 — 795 (1.12.1938).

Gesundheitspflege im Kindergarten. — in: Nachrichtendienst d. dt. Vereins f. öff. u. private Fürsorge 19, 9, 290 — 292 (September 1938).

Harber Guido. — Tagesfragen der Wohnungspolitik, kommunalpolitisch gesehen — in: D. nationalsozialist. Gemeinde 6, 17, 530 — 532 (1.9.1938).

Hayn Friedrich. — Fragen der Volkspflege im Unterricht der Volksschule — in: Arch. f. Bevölkerungswiss. 8, 4, 237 — 245 (Aug. 1938).

Hecker. — Begriff und Arten der Schulzahnpflege — in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 14, 6, 277 — 280 (September 1938).

Heiligenstaedt Fritz. — Gemeindeverwaltung und Volksbücherei — in: Landgemeinde 47, 19, 532 — 534 (10.10.1938).

Keller Rudolf. — Die Neuordnung des deutschen Schulwesens, in: Jb. f. Kommunalwiss. (Stuttgart: Kohlhammer 1938). 5, 1, 36 — 60.

K i e l i n g F. W. — Erbbaurecht oder Grundstückskauf? — Ein Problem für Gemeinden und Erbauer von Kleinwohnungen. — in: Gemeindetag 32, 21, 702 — 704 (1.11.1938).

K l e i n s t ü c k E r w i n. — Der Kundendienst in Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerken. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 12, 430 — 433 (1.12.1938).

K r e i s s l A. — Die Lage der sudetendeutschen Gemeinden. — in: Gemeindetag 32, 21, 695 — 697 (1.11.1938).

L e r c h e F r i e d r i c h. — Die gemeindliche Steuerkraft in Preussen. — in: Dt. Wohnungs-Arch. 13, 10, 423 — 430 (Oktober 1938).

L o s c h e l d e r. — Zur Verfassung des Eigenbetriebes. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 12, 418 — 421 (1.12.1938).

M a s s a r K. — Die Ausgaben für Strassen und Wege im Deutschen Reich 1933 bis 1937. — in: Verkehrstechnik 19, 18, 433 — 436 (20.9.1938).

M e w e s B e r n h a r d. — Das gemeindliche Beschaffungswesen. — in: Jb. f. Kommunalwiss. (Stuttgart: Kohlhammer 1938) 5, 1, 61 — 74.

M e y e r M a x i m i l i a n. — Die deutsche Städtestatistik. — in: Die nationalsozialist. Gemeinde 6, 19, 578 — 581 (1.10.1938).

M i c h a l k e G e o r g. — Verwaltungsberatungen. — Ein Beitrag zur Frage der Ausrichtung der Gemeindeverwaltung im Sinne des Führergrundsatzes. — in: Gemeindetag 32, 20, 670 — 672 (15.10.1938).

M ü l l e r H a c c i u s. — Die Lebensbedingungen der Landgemeinden und Kleinstädte. — in: Gemeindetag 32, 22, 731 — 735 (15.11.1938).

N o r d s i e c k F r i t z. — Ziel und Richtung der Eingenbetriebsverordnung. — in: Gemeindetag 32, 23, 777 — 781 (1.12.1938).

v. O e r t z e n E t t a. — Gegenwartsströmungen in der englischen Wohlfahrtsarbeit. — in: Dt. Zeitschrift f. Wohlfahrtspflege 14, 8, 418 — 420.

P r e i s e r K u r t. — Die öffentliche Fürsorge in der Ostmark. — Einführung der Bezirksfürsorgeverbände. — Die Aufgaben der österreichischen Gemeinden. — in: Landgemeinde 47, 20, 555 — 557; 21, 593 — 595 (25.10. u. 10.11.1938).

P r e u s s e F r i t z. — Die neue Feuerschutzpolizei. — Gesetz über das Feuerlöschwesen vom 23 November 1938. — in: Landgemeinde 47, 23, 657 — 659 (10.12.1938).

R i c h t e r H a n s. — Körperschaft- und Umsatzsteuer von gemeindlichen Marktveranstaltungen. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 11, 385 — 386 (1.11.1938).

S t e t z a G ü n t e r. — Spitzenleistungen im Strassenbahnverkehr. — in: Z. f. öff. Wirtschaft 5, 11, 400 — 401 (1.11.1938).

Z e i t s c h e l H i l d b u r g. — Gefährdetenfürsorge. — in: Dt. Zeitschrift für Wohlfahrtspflege 14, 8, 413 — 417 (November 1938).

Z e i t l e r. — Die deutsche Kommunalstatistik. — in: Gemeindetag 32, 20, 668 — 670 (15.10.1938).

Książki francuskie.

A p p e r t B e r n a r d. — Le régionalisme administratif. Paris 1938. Librairie Technique et Economique. P. 256.

B é r a r d R e n é. — Les pouvoirs administratifs du receveur municipal. Bordeaux 1938. Librairie Delmos. P. 148.

B e r n h e i m P i e r r e. — Le conseil municipal de Paris de 1789 à nos jours. Paris 1938. Les Presses modernes. P. 152.

B a r o n e t L o s a l l e. — Dictionnaire des communes, administratif et militaire. Ch. Lavauzelle et Cie. Paris 1938. P. 1682.

Heinemann D. N. — La collaboration internationale dans les entreprises concessionnaires des services publics. Bruxelles 1938. Vromant. P. 10.

Czasopisma francuskie.

Blaupain de Saint Mars G. — Le régime actuel des loyers pour les locaux professionnels. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 1811, 530 — 538 (décembre 1938).

Goetz Harry. — L'administration centrale et locale en Chine. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 23, 235 (décembre 1938).

Hérouville de, Hubert. — L'octroi régional. Dans: Revue politique et parlementaire (Paris) 45, 526, 540 — 468 (septembre 1938).

La loi municipale du 5 avril 1884. — La responsabilité des communes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 179, 447 — 454 (octobre 1938). Les syndicats de communes. 15, 180, 499 — 506 (novembre 1938).

Marseille Charles. — L'épuration des eaux managères et la réglementation municipale. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 181, 546 — 548 (décembre 1938).

Monié G. — Les bibliothèques communales. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 18, 486 — 491 (novembre 1938).

Relation entre l'action coopérative et l'action publique dans le domaine de l'organisation de l'économie. Dans: Les Annales de l'Economie Collective (Genève) 30, 351 — 354, 274 — 326 (septembre — décembre 1938).

Sand René. — Les services sociaux et les services sanitaires en Grande — Bretagne. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 23, 230 (novembre 1938).

La stérilisation de l'eau dans les petites communautés. — Tendances et réalisations nouvelles. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 179, 456 — 457 (octobre 1938).

Vieljeux Léonce. — Le maire à Paris. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 15, 180, 482 — 486 (novembre 1938).

Książki angielskie.

Basset Edward. — The master plan. New York 1938. Russel Sage Foundation. P. 151.

Behling Burton N. — Competition and monopoly in public utility industries. Urbana 1938. Illustrated studies in social sciences. P. 187.

Bemis George W. — Public relief administration in Los Angeles. Los Angeles 1938. University of California. P. 109.

Bittermann Henry J. — State and federal grants-in-aid. Chicago 1938. Mentzer. P. 560.

O'Brien Terence H. — British experiments in public ownership and control. New York 1938. Norton. P. 304.

Buck A. E. — The reorganization of state government in the United States. New York 1938. Columbia University Press. P. 299.

Building citizens for a better city, budget 1939. — New York 1938. Board of Education. P. 24.

Government in small American cities. — Chicago 1938. International City Managers' Association. P. 37.

Kurtz H. Russel. — The public assistance worker. New York 1938. Russel Sage Foundation. P. 224.

Mac Diarmid John. — Government corporations and federal funds. London 1938. Cambridge University Press. P. 244.

Measuring municipal activities. — Chicago 1938. The International City Managers' Association. P. 102.

Meriam Lewis. — Personnel problems. Washington 1938. Brookings Institution. P. 440.

The Municipal Year Book 1938. — Chicago 1938. The International City Managers, Association. P. 619.

Ogg A. Frederic and Ray Orman. — Introduction to American Government. New York 1938. D. Appleton Century Company. P. 947.

Peel Roy V. — Better city government. Philadelphia 1938. Annals of the American Academy of polit. and soc. science 199. P. 302.

Recording council action in the city clerk's office. — Chicago 1938. The International City Managers' Association. P. 72.

Townshend Rose H. — English local government law. 4 and rev. ed. of „Municipal and local government law (England)“ by H. Emerson Smith. London 1938. Pitman. P. 295.

Czasopisma angielskie.

Amy J. Henry. — New municipal finance provisions in New York state constitution. In: National Municipal Review (New York) 27, 12, 592 — 595 (December 1938).

Bonbright J. C. — Public ownership and the national power policy. In: Yale Review (New Haven) 28, 1, 36 — 49 (September 1938).

Buttenheim Harold S. and Philip H. Cornick. — Land reserves for American cities. In: The Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 14, 3, 254 — 266 (August 1938).

Davies Ernest. — Government directors of public companies. In: Political Quarterly (London) 9, 3, 421 — 430 (July — September 1938).

Dreiman Lawrence S. — The Winnipeg Municipal Electric Utility. Rate policy and rates charged. In: The Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 14, 4, 388 — 401 (November 1938).

The drive against tax exemptions. — In: Commercial and Financial Chronicle (New York) 147, 3818, 1252 (27.8. 1938).

Gibbon Gwilym. — Regional government (England). In: Public Administration (London) 16, 4, 415 — 429 (October 1938).

Lepawsky Albert. — The farmer practices in public administration. In: National Municipal Review (New York) 27, 10, 485 — 490 (October 1938).

Local government finance. — In: Midland Monthly Review (London) 1 — 4 (July — August).

Marlett D. L. — Limited term franchises, municipal competition and ouster proceedings. In: The Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 14, 3, 246 — 254 (August 1938).

Melton Presley W. — Employee relations in federal service. In: Personnel Journal (Baltimore) 17, 3, 96 — 101 (September 1938).

Mohaupt Rosina. — Comparative tax rates of 294 cities 1938. In: National Municipal Review (New York) 27, 12, 595 — 609 (December 1938).

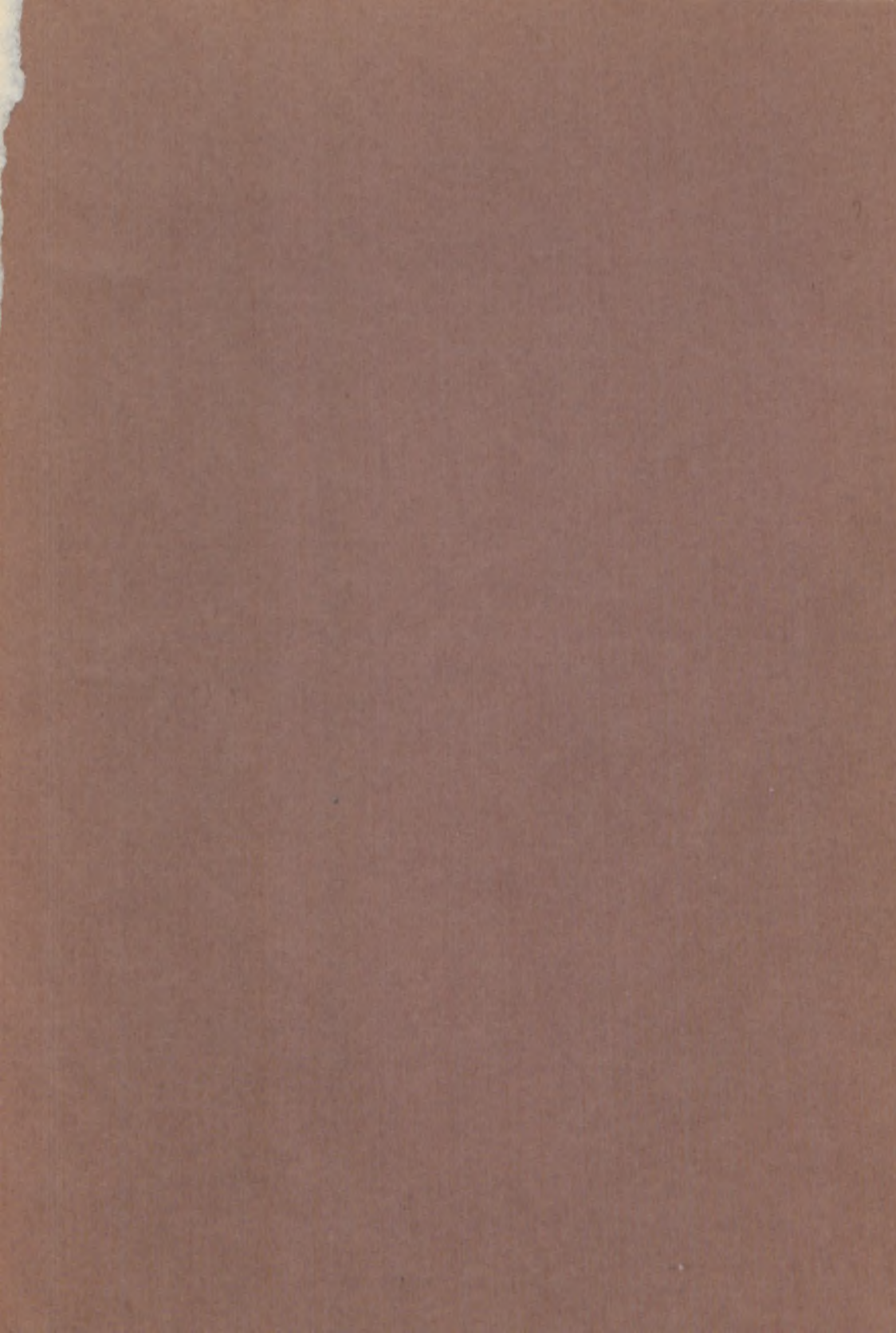
The selection of city administrative officials. — In: National Municipal Review (New York) 27, 11, 536 — 542 (November 1938).

Studensky Paul. — Municipal subsidies for public housing. In: National Municipal Review (New York) 27, 12, 577 — 582 (December 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.



Biblioteka Uniwersytetu
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

2090 10

CZASOPISMA
1938