

ROK VIII

1936

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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

ROK VIII

1936

ZESZYT 1 i 2

SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POD REDAKCJĄ
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

mas. 2090/8/1-2

W 845/67/19

Treść zeszytu I i II

ARTYKUŁY.

	str.
<i>Konstanty Krzeczkowski.</i> — Uwagi nad drogami opieki społecznej .	1
<i>Dr Wacław Brzeziński.</i> — Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej	26
<i>Dr Leszczycki Stanisław.</i> — Typy fizjonomiczne miast Polski .	65

MATERIAŁY OPISOWE.

<i>Julian Hochfeld.</i> — Struktura środków operacyjnych i krótkoterminowej akcji kredytowej banków komunalnych w Polsce .	77
--	----

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

<i>J. B.</i> — Przegląd ustawodawstwa:	
A. Sprawy ustrojowe	91
B. Sprawy finansowe i gospodarcze	92

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

<i>Stanisław Okulicz.</i> — Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach samorządu terytorialnego:	
A. Sprawy administracji samorządowej	103
B. Sprawy finansów komunalnych	122

KRONIKA.

1. Zagadnienia ustrojowe:	
Projekt ustroju samorządu stołecznego	170
2. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:	
Sprawa obniżki dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego	206
Egzekucja danin komunalnych	209
Planowanie inwestycji miejskich	213
O przyznanie gminom uprawnień w zakresie kominiarstwa .	215

	str.
3. Sprawy szkolnictwa powszechnego:	
Budownictwo szkolne i dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli	216
4. Sprawy budowlane:	
Nowelizacja prawa budowlanego	219
5. Komunalne instytucje kredytowe i oszczędnościowe:	
Aktualne zagadnienia komunalnych kas oszczędności	219
Komunalne kasy oszczędności	225
Działalność Polskiego Banku Komunalnego w 1935 r.	228
Działalność Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu w r. 1935	229
6. Sprawy pracowników związków samorządowych:	
Powołanie Instytutu Komunalnego w Warszawie	229
7. Ze Związków:	
Konstytucyjne posiedzenie Rady Związku Rewizyjnego Sa- morządu Terytorialnego	232
8. Różne:	
Samorząd w rezolucjach Narady Gospodarczej 28.II — 2.III.1936 r.	234
Wystawa Gminy Niemieckiej w Berlinie 1936 r.	236
PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA	246

BIBLIOGRAFIA.

Książki i czasopisma polskie	255
" " " niemieckie	268
" " " francuskie	273
" " " angielskie	275

8-me ANNÉE

1936

Nº 1 et 2

L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

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

P A R

Dr. M. JAROSZYŃSKI

V A R S O V I E

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

	page
Dressage des plans urbanistiques	213
Les droits à percevoir par les communes sur la curée des cheminées	215
3. Instruction publique:	
Les batiments scolaires et les allocations de logement du per- sonel enseignant	216
4. Constructions:	
Novelisation de la loi sur le batiment	219
5. Institutions communales d'épargne et du crédit:	
Le problème actuel des caisses d'épargne communales . . .	219
Les caisses d'épargues communales	225
L'activité de la Banque Communale Polonaise en 1935 . . .	228
L'activité de la Banque du Crédit Communal à Poznan en 1935	229
6. Employés communaux:	
Création de l'Institut Communal à Varsovie	229
7. Organisations communales:	
Compte-rendu de la sèance du conseil d'administration de l'Union pour le Contrôle d'Administration locale et commu- nale	232
8. Divers:	
Resolutions du Congrès Economique (28.II — 2.III.1936) sur l'administration locale et communale	234
Exposition sur la Commune allemande à Berlin	236
REVUE DES ÉDITIONS	246

BIBLIOGRAPHIE.

Livres et periodiques polonais	255
„ „ „ allemands	268
„ „ „ français	273
„ „ „ anglais	275

KONSTANTY KRZECZKOWSKI.

UWAGI NAD DROGAMI OPIEKI SPOŁECZNEJ.

I.

Długą i niezwykłą ewolucję przeżyła opieka społeczna.

Zrodzona z idei przezorności społecznej przeszła różne odmiany od dobrowolnej, dobroczynnej, filantropijnej pomocy, aż do dzisiejszej przymusowej działalności ciał publicznych. Była kolebką całej dzisiejszej polityki społecznej, a jednak drogi jej i drogi polityki społecznej dziwnie wcześniej się rozeszły, wszystkie węzły łączące obie dziedziny uległy zupełnemu rozluźnieniu czy zerwaniu ¹⁾.

W nowoczesnej polityce społecznej objęto te same dziedziny i działy, które również ze swej strony rozwijała opieka społeczna, niezależnie jedna od drugiej. Opieka społeczna uważana była za rodzaj surogatu polityki społecznej, za niedociągniętą teoretycznie postać tej polityki, odpowiednią w innych warunkach ustrojowych i społecznych. Rozwój jej jednak nie ustał, nie zlała się ona ze swą następczynią. Przeciwnie starała się rozwinąć swą praktykę, swą sferę działania, swoje metody i zamierzenia, niekiedy nawet, ujawniając większą niż polityka społeczna intensywność i śmiałość. Między obu dziedzinami rozwierała się coraz gruntowniejsza przepaść. Polityka społeczna, zależnie od potrzeb życia, stosować zaczęła,

¹⁾ K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych* Warszawa 1936 str. 27 i n. oraz najnowsze publikacje polskie: Dr J. Zawadzki, *Zasady opieki społecznej*, Warszawa 1935 str. 8 i n., 16 i n. i zbiorowa praca: *Aktualne Zagadnienia opieki społecznej*. Pamiętnik Zjazdu referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem Z. P. O. K. w dniach 7, 8, 9 grudnia 1935. Warszawa 1936, str. 4, 5, 18, 20 itd.

metody masowego działania, środki które miały na celu zmiany w układzie klasowym społeczeństwa, przekształcające porządek i ustrój społeczny, przekształcające strukturę społeczną danego społeczeństwa. Opieka społeczna natomiast pozostała wierna dawnym swym tradycyjnym metodom, przystosowanym do statycznych warunków bytu społeczeństw, nie brała pod uwagę zmian, które wprowadzał szybko wzrastający kapitalizm, nie liczyła się nową strukturą społeczną, z nowymi formami życia — stosowała wciąż i niezmiennie swe dawne metody działania indywidualnego. Jednostka potrzebująca była głównym ośrodkiem jej zainteresowań, natomiast nie ciekawiła się i nie umiała wpływać na zmiany strukturalne. Wogóle obce jej było wielkie zagadnienie przeobrażeń społecznych, zmian w stosunkach między grupami społecznymi. Opieka społeczna nie wytwarzała żadnego poglądu na nowy układ społeczny i nie wysuwała żadnych ideałów przyszłości, którą pragnęłaby wytworzyć. Problematyka jej obracała się wciąż w tych samych ramach i granicach, niezmiennych i bezwzględnych opieki nad jednostką potrzebującą pomocy. Opieka społeczna jakby zmartwiała i zasklepiała się w swej ciągle tej samej działalności. Dopiero dziś opieka społeczna zaczyna się przekształcać. Jest to okres intensywnej wewnętrznej „rozbudowy”. Tworzy się jakby nowa teoria i nowa praktyka opieki. Niesłuszne jednak wydaje mi się twierdzenie p. E. Manteuffel, że dawniej opieka społeczna była masową, a dziś przetworzyła się w indywidualną¹⁾. — Opieka społeczna, i to stanowi jej wyróżniającą cechę, zawsze była nastawiona na pomoc indywidualną i miała zawsze te właśnie cechy, tym różniła się od pomocy masowej i prób przekształcania środowiska społecznego, które stosowała polityka społeczna. Różnica więc, którą powyższa autorka przytacza, nie modyfikuje dzisiejszej opieki społecznej. Raczej gotowi jesteśmy twierdzić, że dopiero współczesna opieka społeczna zajmuje się masami i masowymi zjawiskami. Wyróżniającą i nową cechą w tej masowej akcji współczesnej opieki jest wprowadzenie

1) E. Manteuffel, Współczesne formy opieki społecznej. W zbiorowej pracy: Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Warszawa 1936, str. 21.

metod indywidualizacji, a raczej rozwinięcie i pogłębienie dawnych metod ¹⁾).

Wnosimy stąd, że najbardziej dzielącą przegrodą polityki społecznej i opieki społecznej były metody przez nie stosowane, a stąd i nastawienie do przedmiotu zainteresowań obu dziedzin. I tutaj musimy stwierdzić wielką plastyczność, wielką zdolność przystosowywania się do powstających zadań w polityce społecznej oraz dziwny konserwatyzm i niezmiennosc metod w opiece społecznej.

W opiece społecznej wciąż jeszcze drażniącą i najbardziej staroczesną jest metoda działalności patriarchalnej, z góry. Opieka społeczna działa w interesie pewnych jednostek czy grup, działalność ta jest prowadzona za nich nie przez nich. Zainteresowanych nie wciąga się do akcji, właśnie ich bierność ceni się. Zasada opieki społecznej jest „nieść radę i pomoc słabszym“, poprawiać ich warunki społeczne. Polityka społeczna oddawna zarzuciła tę metodę. Stara się jaknajenergiczniej o wciągnięcie do każdej swej akcji kół zainteresowanych i dokonywa wszystkich swych posunięć przy ich pomocy. Wszelka akcja oparta o samopomoc, o zrzeszenia zainteresowanych jest w niej uważana za najbardziej pożądaną. Wytworzenie czynnych sprężyn w obrębie zainteresowanych za najbardziej skuteczny instrument działalności, działalności dobrowolnej, świadomej swych interesów, swych celów, które państwo czy w ogóle ciało publiczne stara się swym autorytetem poprzeć i zabezpieczyć. W najnowszej opiece społecznej tendencja powyższa również się rozwija, lecz idzie swobodnymi drogami. Stara się ona kształtować i rozwinąć osobowość w tych klientach, którymi się zajmuje, stara się uczynić ich odpornymi na warunki otoczenia i zdolnymi do samodzielnego kształtowania swego losu. Ale zawsze idzie tu o akcję indywidualną ²⁾). Nastawienie polityki społecznej na

1) Mary E. Richmond, *Les méthodes nouvelles d'assistance*. Paris 1926. Porówn. również dość bezceremonialne streszczenie powyższej pracy: *Nowe metody pracy społecznej*—opracowała E. Stoffowa. Lwów 1935. A. Salomon, *Soziale Diagnose*. Berlin 1926 str. 6 i n. Margaret E. Rich, *Current trends in social adjustment through individualized treatment*. Third international conference on social work. London 1936 str. 26 — 7.

2) M. Richmond l. c. str. 265 i n.

zmiany strukturalne, jako najważniejsze w dziedzinie pomocy masowej, nastawienie zapobiegawcze, które może usuwać potrzebę pomocy indywidualnej potrzebującym jej członkom danej społeczności, zrobiło wiele wyłomów i w opiece społecznej dzisiejszej. Opieka społeczna Anglii, Niemiec, Szwajcarii, Austrii daje przykład tej nowej masowej akcji i nowych metod, które wszystkie zostały zapożyczone z polityki społecznej współczesnej. To specjalnie również dotyczy różnych akcji zapobiegawczych, w których trzeba było uaktywnić samych zainteresowanych i skłonić ich do współdziałania (kolonizacja podmiejska, ogródki działkowe itd.).

Nie mniej różnice metod zasadniczych pozostały i trwają, nawet w krajach gdzie obie dziedziny są uprawiane równocześnie i z dużym powodzeniem. Niestety na każdej z powyższych dziedzin działalności ciąży różnica pochodzenia i tradycje, które je zrodziły. Współczesna polityka społeczna powstała z akcji zainteresowanych i oni to zmusili niejako państwo dzisiejsze do zajęcia się sprawami ochrony pracy, umów najmu, rynkiem pracy, ubezpieczeniami itd., gdy opieka społeczna ciągnie za sobą tradycję działalności autorytatywnej, z góry, bądź dobrowolnej, ale dobroczynnej — tj. działalności ofiarnej jednostek, należących do pewnych uprzywilejowanych grup społecznych dla jednostek pokrzywdzonych czy poszkodowanych, najczęściej rekrutujących się z grup nieuprzywilejowanych. Pierwsza powstała w walkach i z walki, druga z miłosierdzia lub strachu. Ale i tu ostatnimi czasy ujawniać się zaczyna rewizja dawnych stanowisk, przenikanie wpływów współczesnej polityki społecznej czy zgoła dochodzenie samodzielne do tych samych rozwiązań. Pracownicy społeczni odrzucają dawne hasła wyłączności opieki indywidualnej, coraz silniej wzrasta tam potrzeba znajomości środowiska społecznego, warunków otoczenia i stąd znów zarzucanie dawnych metod i środków akcji, a sięganie po metody jak gdyby robijące dawne ołtarze¹⁾.

Te różnice metod i pochodzenia tłumaczą wystarczająco wyosobnienie i obcość obu pokrewnych dziedzin działania —

1) S. Rychliński, Środowisko a praca społeczna. Na marginesie III Międzynarodowej Konferencji Pracy Społecznej. Przegl. Socjologiczny 1936, t. IV, str. 204.

zupełna rozbieżność dróg prowadzić musiała do odmiennych rozwiązań i wyników. Żadna jednak z tych dziedzin nie ujmowała bez reszty życia. Uzupełniały się wzajemnie.

Z czasem budzić się zaczynają po obu stronach refleksje, co do celowości i sprawności stosowanych metod. Ostatnio widzimy nawet jakby pierwsze pomosty między nimi. Polityka społeczna z konieczności sięga o pomoc do opieki społecznej, używa niekiedy jej metod, gdy znów z drugiej strony opieka społeczna nagina się coraz bardziej do wymagań współczesnej polityki społecznej. Najlepiej może widoczne jest to w dzisiejszej walce z bezrobociem. Skojarzyły się tu dawne metody pomocy indywidualnej, udoskonalone przy pomocy wywiadu społecznego, przy pomocy badań środowisk z pomocą masową, z działalnością ubezpieczeń społecznych, polityki zatrudniania, robót publicznych, osadnictwa, emigracji, ochrony pracy itd. Nie daje się rozgraniczyć działalności państwa, gminy, działalności zainteresowanych bezpośrednio, samopomocy i różnych akcyj prywatnych, filantropijnych o charakterze dobrowolnym. Jest to jednolity front różnorodny i pstry, nie zawsze ze sobą skoordynowany, kierowany różnymi motywami i działający z różnymi rezultatami, a jednak wyjątkowo wskazujący na potrzebę, celowość, a nawet konieczność współdziałania pomocy wzajemnej, opieki społecznej publicznej i prywatnej, polityki społecznej państwa i związków samopomocy. Podobną akcję wspólnie prowadzoną na tych samych polach widzimy jeszcze w ochronie pracy dzieci i młodzieży, w ubezpieczeniu i pomocy starcom, inwalidom i na wielu, wielu innych polach. Świadczy to o nowej atmosferze, o nowym klimacie rozwoju działalności społecznej.

Opieka społeczna, stykając się co dzień z polityką społeczną, musiały się dopełniać i zbliżać. Zwłaszcza od czasu kiedy funkcje obu podzieliły się w ten sposób, że polityką, społeczną głównie interesowało się państwo, a opieką — gmina. Wzajemne uzupełnianie się występować zaczęło tym silniej, że przy tym podziale czynności uległ załamaniu fundament dobrowolności i dobroczynności w opiece społecznej, a przybrał postać specyficzną obowiązku ciał publicznych do przejęcia funkcji powyższych.

Moment ten miał rozstrzygające znaczenie dla dalszej ewolucji opieki społecznej, gdyż zróżniczkował ją stosownie

do potrzeb życia i wydobył na jaw nowe motywy działania. Te same co w polityce społecznej. I oto znów po szeregu lat odrębnego istnienia spotykamy politykę społeczną i opiekę społeczną na tych samych płaszczyznach, operujące podobnymi metodami i szukające ze sobą zbliżenia w celu udoskonalenia tych metod lub. wzajemnego przejęcia najwłaściwszych ujęć. Sądzić należy, że w interesie obu dziedzin życia zbliżenie to i może ponowne zlanie się jest ważne i pożądane. Przegrody, które wytworzyły się w ciągu ubiegłego stulecia, winny zanikać.

Sądzimy, że najważniejszym sposobem do pogodzenia obu dziedzin będzie uzgodnienie metod działania, może nawet wytworzenie jednolitych metod pracy, a przynajmniej rozgraniczenie ich wyraźne i wyraźna myśl przewodnia w ich stosowaniu. Dzisiaj rządzi tym przypadek lub tradycja. Stąd pochodzą dalsze różnice i sprzeczności między obu omawianymi działaniami.

II.

Opieka Społeczna nie stworzyła własnej teorii i nie może jej stworzyć poza polityką społeczną. Chcąc nie chcąc musi pójść tymi samymi śladami.¹⁾

Problematyka opieki społecznej i sprawa włączenia go do problematyki polityki społecznej jest więc jaknajbardziej znów na czasie.

Główna różnica dzieląca obie dziedziny, obok wzmiankowanej wyżej metody, to sprawa motywacji działania. Opieka społeczna dla usprawiedliwienia swej akcji wysuwa wciąż w pierwszej linii argumenty uczuciowe. Przejęła je z dawnej dobroczynności, gdzie dobrowolny charakter opieki i pomocy

1) Emmy Wagner, Die Motive der Fürsorge. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, t. 138, 1933, t. I, str. 321. Dr E. Wolf. Die soziologischen Grundlagen der Fürsorge und Wohlfahrtspflege. Jena 1927. str. 3 i n. Wydane zbiorowo: Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege. Berlin 1929. Art. Wohlfahrtspflege, str. 774, Schrifttum d. W. 559. Enzyklopädisches Handbuch des Kinderschutzes und der Jugendfürsorge. Lpz. 1930. Dr. W. Zeck. Die öffentliche Wohlfahrtspflege. Stuttgart 1930, str. 10 i n. H. I. T. Les services sociaux Genève 1933 str. XI. A. C. Millspaugh, Public Welfare Organization. Washington 1935. Poor relief laws. Public administration service Nr 37. Chicago 1934.

znajdował motyw miłosierdzia, gdzie wszystkie motywy interesu były przyćmione i gdzie trudno było dopatrywać się logicznej konieczności w samej działalności opiekuńczej. Polityka społeczna, operując przeważnie przymusem, nie brała pod uwagę motywów uczuciowych, raczej występowały w niej celowość i przezorność społeczna, złączona ze świadomością odpowiedzialności za ustrój i stosunki społeczne oraz motyw bezpieczeństwa publicznego. Faktycznie te same motywy leżały na dnie i wszelkiej akcji dobrowolnej, wszelkich form opieki, ale bodaj nie zdawano sobie z nich sprawy, a przynajmniej nie starano ich się rozumieć, wysuwając na czoło motywacji względy na moralność i cele materialne. Motywy te są tam do dziś żywe i nie potrzebują niczego więcej na swe uzasadnienie ¹⁾).

Zapatrywanie się na opiekę społeczną jako na „dobroczynność publiczną“ jest tym wielkim nieporozumieniem, które tak często powstaje, gdy pewna instytucja w długim swoim rozwoju zmienia swe oblicze, zmienia swe nastawienie, swoją postawę. Właśnie tutaj mamy klasyczny wypadek takiego pomieszania pojęć. Pomimo, że opieka społeczna jako funkcja ciał publicznych istnieje już w niektórych krajach od XVI w. (Anglia, Holandia), pomimo że oparta jest o inne podstawy ideowe, że jest wyrazem odpowiedzialności za ustrój społeczny i wykonywana w imię bezpieczeństwa publicznego, jednak wciąż wysuwany jest dla wytłumaczenia jej zadań i roli motyw uzasadniający istnienie dobroczynności prywatnej. Motyw ten używany i nadużywany zwłaszcza przez autorów kierunku konserwatywnego, mieści w sobie nadużywanie pojęcia „miłości bliźniego“ i istoty opieki społecznej nie tłumaczy, ale wciąż spotykamy go w życiu i literaturze ¹⁾. Musimy temu ujęciu przeciwstawić się. Uważamy, że właśnie rozwój współczesnych społeczeństw, znosząc węzły zależności ludzi od ludzi, wyzwolił ich również z poniżających metod pomocy zgóry, a stworzył natomiast różne formy pomocy wzajemnej.

Wszystkie metody oparte o motyw miłosierdzia muszą

¹⁾ Zawadzki l. c. str. 8 — 9: „Opieka społeczna względnie dobroczynność publiczna“.

¹⁾ Np. w raportach na 3-ą Konferencję Służby Społecznej w Londynie z r. 1936. Porówn.: Katharine F. Lenroot (Kierowniczka biura opieki nad dzieckiem w amerykańskim Departament of labour): Social Work and the Community. Str. 3 — 4.

ustąpić zasadzie prawnej równości i wynikającym stąd konsekwencjom. Nie mogą naruszać tej idei, która stała się podstawą ustroju współczesnego.

Jeżeli uczucie miłosierdzia stawiamy jako praprzyczynę wszystkich działań społecznych, to musimy zwrócić uwagę, że działa ono zwykle zbyt późno, jako instynkt pewnej niejednolitej zbiorowości. Jest to również uczucie, powstające zawsze w najbardziej prymitywnej formie pomocy. Nie mamy zamiaru zaprzeczać potrzeby istnienia prywatnej dobroczynności, opartej o ten motyw, ale musimy wyraźnie podkreślić, że motywy opieki publicznej płyną z innych źródeł. Ulegają również pewnemu rozwojowi. O ile dawniej pod wpływem nastrojów prywatnej dobroczynności opieka publiczna miała posmak działalności filantropijnej, dla ludności warstw niższych, o tyle z czasem wyzwała się z tej roli. Ublizające i poniżające piętno, jakie zostawiała na swoich klientach przez traktowanie ich jako obywateli niższej klasy, ustępuje stopniowo, ale powszechnie traktowaniu ich jako obywateli potrzebujących pomocy, nie gorszych od innych obywateli kraju. Stąd dojście do pojęcia prawa do opieki społecznej, pojęcia bardzo realnego w krajach demokratycznych, które wyrównało najbardziej poniżające i hańbiące piętno dobroczynności prywatnej, prowadzonej pod szczytnym hasłem „miłości bliźniego“.

Właśnie uczucie odpowiedzialności zbiorowej lub solidarności zbiorowej stworzyło formy o wiele wyższe pomocy — pomocy zapobiegawczej lub pomocy normalnej, wynikającej z pobudek zbiorowej odpowiedzialności za stosunki istniejące, za ustrój i porządek społeczny. Uciekanie się wtedy do stosowania motywu miłosierdzia nie jest potrzebne. Różnica każdego z tych ujęć jest bardzo duża.

Z różnic motywacyjnej wynika dalszy konflikt obu dziedzin: zagadnienie dobrowolności i przymusu. Stopniowo i z trudem w opiece społecznej przeważała dziś szala na potrzebę obowiązkowości opieki, na potrzebę i konieczność zajęcia się nią przez ciała publiczne.

Do dziś jednak pokutuje w niej pierwiastek dobrowolności, który nawet w ostatnich czasach przybrał kształt nowy — już nie dawnej, tradycyjnej filantropii, która kierowała się względami moralnymi i religijnymi, ale dobrowolności romantycznej, dobrowolności bezinteresownej — „służby społecznej“ —

która nie ma i nie szuka żadnego usprawiedliwienia w interesie osób działających, a tylko uzasadnienie swe widzi w jakiejś metafizycznej potrzebie moralnej jednostek działających, nie dającej się sprowadzić do żadnego motywu celowości.

O ile rozwój opieki społecznej coraz wyraźniej idzie w kierunku rozgraniczenia pojęć opieki publicznej od prywatnej, to wprowadzenie do terminologii współczesnej pojęcia „służby społecznej” na nowo jakby zacieśniło te dwa tak różne ujęcia i z powrotem wtłoczyło w dawne, niejasno ujmowane granice. Służba społeczna jest nową nazwą dla opieki społecznej niezróżnicowanej, poniekąd dla polityki społecznej i wszelkiej działalności „społecznej” — państwa, gmin, jednostek¹⁾. Jest więc jakimś nadrzędnym pojęciem w porównaniu z dotychczasowymi.

Pod hasłem tym od szeregu lat urządzane są krajowe i międzynarodowe zjazdy, organizowane szkoły, rozwijane badania naukowe itd.²⁾.

Na szczególną uwagę w danej sprawie zasługują trzy zjazdy służby społecznej, które dokonały olbrzymiej pracy informacyjnej, przyczyniły się niezwykle do rozwoju nowych pojęć, do spopularyzowania różnych form działalności społecznej, ale jednocześnie pomieszały ze sobą dawniej zróżniczkowane działy, które tylko z trudem pewno będzie można znów wyosobnić.

1) Porówn. Dr René Sand, *Les tendances nouvelles du service social*. Londyn 1936. Referat na 3-im Kongresie służby społecznej.

2) *Première Conference internationale du Service Social*. Paris 1920, 3 tomy (t. I, str. 976, t. II, str. 523, t. III, str. 960) oraz trójjęzyczna: *Zweite internationale Konferenz für Soziale Arbeit*. Karlsruhe 1922, str. 816. Sprawozdania zawierają raporty i dyskusje na posiedzeniach plenarnych i komisyjnych. Sprawozdanie oficjalne z 3 Konferencji dotąd nie ukazało się. Istnieją tylko druki przedzjazdowe: *Le service social et la collectivité* oraz luźne referaty zgłoszone na Zjazd.

Do sprawy omawianej najważniejsze: Dr René Sand, *Les tendances nouvelles du service social*, str. 35 i M. Thélin, *Quelques aspects de la politique sociale contemporaine*, str. 42.

W języku polskim istnieją liczne sprawozdania z Konferencji:

Sprawozdanie z drugiej międzynarodowej konferencji służby społecznej w Frankfurcie nad Menem 1932 r. Nakładem Polskiego Komitetu drugiej międzynarodowej konferencji pracy społecznej. Warszawa 1933, str. 48. Dr Czesław Wroczyński. *Sprawozdanie z drugiej Międzynarodowej Konferencji Pracy Społecznej*. Nakładem Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego Krzyża. Warszawa 1933, str. 130.

Należy z uznaniem podnieść rolę tych międzynarodowych zjazdów jako kuźni, w której wykuwają się opinie i różne metody działalności, stosowane później w różnych krajach. Natomiast, nie można się pogodzić z niejasnością i zamazaną treścią nowego pojęcia, które jak nam się wydaje jest zbędne i mało pożyteczne. W opinii tej nie jestem zdaje się odosobniony.

W przedmowie do pierwszego sprawozdania Komitetu Polskiego Międzynarodowej Konferencji Służby Społecznej: Służba społeczna w Polsce (Warszawa, 1928)—pisze L. Krzywicki o pojęciu służby społecznej: „Służba społeczna poczęła się na gruncie amerykańskim z usiłowań natury mocno filantropijnej. Różne instytucje, powołane do życia przez osoby wrażliwsze na cudzą niedolę, a więc instytucje opieki nad zwierzętami, starcami, nad pogrążonymi w nędzy z powodu choroby lub zastoju przemysłowego, nad więźniami po wyjściu z więzienia oto zakresy, które obejmowano w Stanach Zjednoczonych pierwsiastkowo tą nazwą służby społecznej. Różni działacze rozszerzali tę treść to w jednym, to w drugim, to jeszcze w innym kierunku, jednak nie przeniewierzając się zbytnio zasadniczemu punktowi wyjścia. Termin „służba społeczna“ doznał jeszcze większego rozszerzenia w Europie. Jednak nawet najbardziej rozszerzone pojmowanie zadań służby społecznej jest węższe od tej treści, jaką my tutaj w Polsce gotowi byłibyśmy wepchnąć w ten termin. Przecież nie dalekie są te czasy, kiedy prowadzenie szkół elementarnych w języku polskim, nauczanie analfabetów, stwarzanie kółek rolniczych, zakładanie związków zawodowych było dla nas, którzy nic nie wiedzieliśmy wtedy o sposobach i drogach służby społecznej w Ameryce, służbą społeczną! I dzisiaj nie sprzeniewierzyliśmy się swojej przeszłości: wciąż pod nieco innym kątem widzenia ujmujemy zadania służby społecznej. Mam wrażenie, że pomiędzy uczestnikami Międzynarodowego Zjazdu będzie sporo rozdzźwięków, gdy właśnie wypadnie potrącić o treść tego pojęcia. Albowiem dzisiaj przynajmniej dla mnie osobiście służba społeczna jest wciąż pojęciem płynnym, niedokształconym jeszcze, mocno garbatym naleciałościami widnokręgów filantropijnych i stroniących dotychczas od wyczerpującej rewizji treści swojej“¹⁾.

¹⁾ W sprawie definicji porówn.: *Première Conference internationale du Service social*. Paris 1929, t. I, str. 170 — 176, 687 in, 745 in, i wiele innych, prowadzące do podobnych wyników.

Pojęcie „służby społecznej“ jest poza tym pojęciem szerszym niż zakres polityki społecznej — obejmuje bowiem nauczanie i wychowywanie, kulturę duchową i moralną ludzi — tym bardziej też nabiera kształtów metafizycznych, spełniania jakiejś religijnej ofiary, kapłaństwa. To jej nadaje cechy wyjątkowości i dlatego zawsze dostępną będzie jedynie dla wtajemniczonych. Wnosi ona w pracy wielki wkład entuzjazmu, ale zapomina o realnym gruncie na którym musi się rozwijać, o gruncie potrzeb i interesów, którymi zajmować się, które zaspakając winna. Bez zejścia na ziemię — pozostanie zawsze zawieszona w powietrzu ¹⁾).

Moglibyśmy jedynie rozumieć to pojęcie jako nazwę dla subiektów polityki społecznej, nazwę niejako zawodową. Istotnie kształcenie i dobór pracowników na polu opieki społecznej musi być szczególnie ważny ²⁾). Słuszne jest, że prowadzący różne działy polityki społecznej muszą być nie tylko ludzie fachowi, znający swoją pracę, ale również ludzie entuzjazmu, ludzie przejęci ideą, której służą, nie zaś bezduszni biurokraci i urzędnicy. Tylko w tym sensie zrozumiały jest termin powyższy. Bez tych przesłanek „służba społeczna“ wydaje się być chimera nieziszczalną i bezpłodną.

Romantyzm jako źródło entuzjazmu jest cennym zjawiskiem społecznym, któremu należy jak najbardziej sprzyjać, ale dla swej pracy, dla owocności rezultatów musi mieć grunt pod nogami. Stąd wniosek, nie można wracać do metod przestarzałych i ginących.

Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że w nowym terminie nie tkwi reforma ideowa starej zrupieciałej opieki społecznej, lecz romantyczne nawracanie do starych, wytartych haseł filantropii.

Dlatego też ze słownika opieki społecznej muszą wreszcie ustąpić wszystkie te motywy, które wyrosły z dobroczynności prywatnej. Muszą tu w całej pełni zapanować zasady, które wytworzyła nowoczesna polityka społeczna i które jedynie są dalszą drogą dla racjonalizacji opieki publicznej.

¹⁾ H. Radlińska, Stosunek wychowawcy do środowiska społecznego. War. 1935, str. 63 i 253 oraz tejże autorki: Istota i zakres służby społecznej. Warszawa 1928. M. Richmond l. c., str. 85, 97 itd.

²⁾ Esther Lucile Brown, Social Work as a profession. N. J. 1935, str. 14 in.

Krytyczny stosunek do ideologii „służby społecznej“ nie powinien przecież zasłaniać tych doniosłych zmian technicznych, które nowoczesna opieka społeczna wniosła. W technice opieki społecznej dzisiejszej musimy podnieść wielką umiejętność rozplątywania trudnych zagadnień specjalnych, wysubtelnienie metod pracy, stawianie nowych zagadnień i dobre ich rozwiązywanie. Słowem pogłębienie technicznej sprawności i sztuki działania.

III.

Żeby nie być gołosłownym, należy pokrótce zobrazować istotę i charakter dzisiejszej opieki społecznej.

Powszechnie uważa się opiekę społeczną jako działalność ciał publicznych, zmierzającą do zaspokojenia elementarnych potrzeb zdrowotnych, moralnych i materialnych jednostek, nie mogących samodzielnie egzystować oraz przeciwdziałanie, by takie sytuacje nie powstawały. Obok opieki publicznej wciąż żywa i czynna jest opieka filantropijna. Niektórzy autorowie uważają je nawet za równoznaczne (wyżej cytowany ustęp z pracy J. Zawadzkiego).

Trzy cechy charakteryzują dzisiejszą opiekę społeczną: potrzeba pomocy, obowiązkowość tej pomocy i pomoc w granicach konieczności. Granice te najczęściej dość wąsko zakreślają pole opieki, ale są w stosunku do metod dawnej filantropii nowe i wyraźne. Mówią o tym, że opieka zaczyna się tam gdzie istnieją osoby nie mogące samodzielnie egzystować, gdzie istnieje potrzeba pomocy, że pomoc ta jest obowiązkiem ciał publicznych, gdyż na nich ciąży odpowiedzialność za ustrój społeczny i warunki rozwoju życia społecznego, wreszcie, że pomoc ta ma się dokonywać w pewnych granicach konieczności, których bliżej określić nie można, ale które się rozumie przeważnie jako ciasno zakreślone granice minimum egzystencji.

Umyślnie nie różniczkujemy potrzeb zaspakajanych przez opiekę społeczną, by podkreślić nierozłączność pomocy materialnej i moralnej, by uwydatnić znaczenie obu rodzajów pomocy¹⁾.

1) Dr H. Muthesius, Fürsorgerecht. Berlin 1928. Definicja i granice pomocy, str. 1 i n. Dr G. Bäumer, Soziale Förderung der Familie als Aufgabe der Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik. Zweite Internationale Konferenz für Soziale Arbeit. Karlsruhe 1933, str. 27 i n.

Praktyka opieki społecznej w różnych krajach granice konieczne pomocy rozmaicie rozumie. Różne są ujęcia tej pomocy w opiece sierot (w ich kształceniu), w opiece nad dorosłymi (dostarczaniu im narzędzi pracy), w opiece nad matką i dzieckiem, nad inwalidami itd. Najważniejszą może tutaj sprawą jest bezpośredniość opieki, jej zdecentralizowanie — obciążenie związków komunalnych obowiązkiem dawania pomocy.

W opiece zatem idzie o to, że jest to obowiązek ciał publicznych. Fakt zamieszkiwania określony czas w danej gminie lub fakt „przynależności“ gminnej jest tu wystarczającą legitymacją, uprawniającą do korzystania z instytucji opieki społecznej, jeżeli dana osoba znajduje się w warunkach, świadczących, że jest niezdolna do samodzielnej egzystencji.

Za niezdolnych do samodzielnej egzystencji uważa się starców, dzieci, kobiety w pewnych warunkach, asocjalnych, ułomnych, chorych. Faktycznie lista ta nie wyczerpuje niezdolnych do samodzielnego zabezpieczenia swej egzystencji — są to niezdolni spotykani w społeczeństwach statycznych, ale i tam obok nich należy wziąć pod uwagę wszystkich wykołajeńców życiowych, którzy aczkolwiek nie należą do kategorii wyżej wzmiankowanych, jednak stanowią dalszą kadre żywiołów niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Specjalnie zwracają na siebie uwagę wszystkie żywioły zdeklasowane, które jeszcze obejmujemy tym pojęciem. Wszyscy oni niegdyś uznani za „ubogich“ stanowią stałą klientelę opieki społecznej jako „podopieczni“ (termin wysmażony w języku biurokracji, utarty już dziś, nic nie mówiący, a powszechnie używany). Są to żywioły, które najczęściej wykoleił jakiś zły los lub warunki układu społecznego¹⁾.

Do tych kategorii osób, którymi z dawna i stale zajmuje się opieka społeczna, w ustroju kapitalistycznym przybyły jeszcze osoby, które zostały na skutek kryzysów, zastoju, przemian dynamicznych — technicznych i ustrojowych — wyrzucone na bruk i których niezdolność do samodzielnej egzystencji polega na niemożności zarobkowania, na utracie warunków, w których by ich zdolności produkcyjne dały się zastosować.

Na początku XIX stulecia, kiedy początkowy rozwój kapitalizmu stawiał ten sam problemat przed opieką społeczną, spory toczyły się głównie o istotę ubóstwa i nędzy i koncentrowały na

¹⁾ Dr G. Bäumer, l. c., str. 30.

teorii głównego promotora automatyzmu liberalnego—na teorii Malthusa. W zjawisku przeludnienia, nędzy, widziano fakt działania siły wyższej, naturalnej, która wydziedzicza wszystkich nieprzystosowanych, niegospodarnych. Teoria ta po stokroć zbijana, po stokroć powraca na nowo jako obrona istniejącego ustroju społecznego przed jego przeciwnikami, jako argument ponownie wysuwany, który ma osłabić odpowiedzialność kierowników dzisiejszego życia społeczno - gospodarczego za winy i niedociągnięcia ustrojowe ¹⁾).

Walka z nędzą, praktyka tej walki wykryła dość szybko fałszywość teorii, które polegały na negacji przyczyn społecznych, które nie brały pod uwagę społecznych warunków powstawania nędzy.

Nie mogły skutkować tutaj metody indywidualne akcji opieki społecznej, starające się o znalezienie sposobów wyjścia z określonych, przez indywidualnie działające przyczyny spowodowanych wypadków. W wypadkach gdzie działały siły żywiołowe, zjawiska były masowe i wszelka pomoc inaczej zorientowana nie była w stanie nic tu zrobić. Stąd to w ustroju kapitalistycznym państwo, gmina, jako ciała publiczne, a sami zainteresowani we własnym dobrze pojętym interesie występować zaczęli przeciw brzemieniu masowych klęsk, które bez końca się powtarzały i powtarzały.

Liczba ostatnio wymienionych kategorii wielokrotnie przewyższa dzisiaj wszystkich niezdatnych do pracy i zarobkowania. Winowajcą ich niesamodzielności nie jest żaden defekt fizyczny czy umysłowy, wiek lub ułomności, słowem warunki indywidualne, lecz warunki społeczne.

Wraz z tym zmienia się stopniowo nastawienie opieki społecznej do „podopiecznych“. Z terminologii powszechnej ginie gdzieś „ubogi“, w którym dopatrywano się jakiegoś dziedzicznego nędzarza, a na jego miejsce występuje człowiek potrzebu-

¹⁾ F. Skarbek. O ubóstwie i ubogich. Warszawa. 1827, str. 23 i n. Tenże. Pisma pomniejsze t. I. Pisma ekonomiczne. Warszawa 1936. Bibl. Szkoły Głównej Handlowej, str. 452 i n. W. Sombart. Der Moderne Kapitalismus. München 1916. Bd. I, str. 788 i n. L. Brentano. Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands Jena 1927, t. II, str. 435 i n., t. III, cz. I, str. 37 i n., 118 i n. itd.

Nicholls. A history of the english poor law. Tom III wydany przez T. Mackay. Londyn 1904, str. 201 i n., 566.

jący pomocy—człowiek, któremu społeczeństwo winno dać pomoc. Gdyż jeżeli poprzednio uważano że potrzebujący pomocy jest produktem własnej nieopatrności, to obecnie słusznie uważa się, że przyczyny upadku i nędzy są przede wszystkim przyczynami społecznymi, zbiorowymi. Gotowimy nawet wszystkie przyczyny jawnie indywidualne uspołecnić. Wszystkie objawy tzw. patologii społecznej sprowadzamy do zjawisk dziedziczenia czy też otoczenia — do zjawisk niezależnych od jednostki. Czyż w takim nastawieniu badań może być mowa o potrzebującym pomocy nędzarzu, którego indywidualnymi środkami pomocy usiłuje się podnieść na wyższy poziom życia ¹⁾?

I właśnie opieka społeczna nastawiona głównie na pomoc indywidualną owym niezdolnym do samodzielnej egzystencji, nie mogła sobie nigdy poradzić z tymi o wiele liczniejszymi rzeszami osób, za które ponosi odpowiedzialność bądź ustrój społeczno - gospodarczy, bądź bieg życia i jego fluktuacje.

Z indywidualnej pomocy i opieki nie umiała i często do dziś nie umie przejść na metody pomocy usuwające owe masowe zjawiska, owe zjawiska dynamiczne, ruchome i wielkie, które życie przed nią stawia. Stawała się bezsilną lub stosowała środki, dające pomoc cząstkową i niewystarczającą pewnym uprzywilejowanym.

Nie umie i nie może też działać dość sprawnie przy pomocy metod zapobiegawczych, gdyż inne jest zagadnienie zapobieżenie nędzy i powrót do normalnych warunków pracy dla jednostki, a inne takie same zagadnienie w ramach masowych. Nie mniej oddała duże usługi przez wypracowane przez siebie metody (np. wywiadu) akcjom wielkim, prowadzonym przez ciała publiczne, np. akcji osadniczej, robót publicznych itd.

Powstają wtedy różne urządzenia i organizacje, które zróżniczkowały dawne ogólne funkcje opiekuńcze na szereg czynności specjalnych zapobiegawczego charakteru. Otoczono ochroną i opieką dzieci, matki, starców, zajęto się różnymi formami urządzeń, które czyniły zbędną opiekę społeczną, które w nowy sposób zabezpieczały istnienie pewnych kategorii osób, wydziedziczonych przez system gospodarki kapitalistycznej.

1) Porówn. S. Ossowski, *Dziedziczność i środowisko. Przegląd Socjologiczny* 1936, t. IV, str. 28 i n.

IV.

Najbardziej charakterystycznym rysem społecznej polityki współczesnej jest owa polityka zapobiegawcza. Ciała publiczne, mające w swym ręku najważniejsze narzędzia polityki zapobiegawczej nie chcą i nie mogą czekać, aż powstaną objawy życia wymagające poprawy, lecz starają się je uprzedzić i powstrzymać. Jest to dobrze zrozumiały interes samozachowawczy państwa i związków komunalnych. Akcja zapobiegawcza może być dwu rodzajów: *i n d y w i d u a l n a*, starająca się o usunięcie indywidualnych przyczyn upadku i stwarzająca odpowiednie formy zastępcze indywidualnej pomocy oraz *s p o ł e c z n a*, mająca za zadanie usuwanie braków ustrojowych, braków o charakterze masowym i zbiorowym.

Polityka społeczna wytworzyła z dawnej opieki społecznej nowe instytucje pomocy, wyrosły one obok opieki i stworzyły pierwszy pomost między współczesną polityką społeczną a opieką społeczną. Wszystkie instytucje dla sierot, podrzutków, opieki nad niemowlętami (żłobki), przedszkola, domy dla matek i dzieci, dożywianie dzieci szkolnych, kolonie letnie, stacje pomocy położniczej i opiekuńczej, poradnictwo i opieka nad starcami i przytułki dla niezdolnych do pracy, opieka nad kalekami i obłąkanymi, b. więźniami, bezdomnymi, asocjalnymi, zwalczanie prostytucji, alkoholizmu, żebractwa itd., wszystkie te i wiele innych instytucyj powstałych w myśli opanowania ujemnych stron życia współczesnego z krwi i kości należą do opieki społecznej, aczkolwiek większość ich posiłkuje się metodami nowymi, metodami zaczerpniętymi z nowoczesnej polityki społecznej. W instytucjach tych nie tylko chodzi o danie pomocy odpowiednim kategoriom poszkodowanych i ukrzywdzonych, ile również o działalność zapobiegawczą o usunięcie przyczyn powstawania owych zjawisk, o wyrugowanie ich przy pomocy środków polityki społecznej z życia.

Powstają równocześnie instytucje pośrednictwa pracy, ubezpieczeń, lecznicze, oszczędnościowe, ośrodki zdrowia, instytucje kulturalne i szkolne, które mają w miarę możliwości usuwać różne ujemne wpływy ustroju. Mają oddziaływać już nie na jednostki i ich los indywidualny, ale przede wszystkim na los *ś r o d o w i s k*, w których pewne wypadki, wymagające pomocy, powtarzają się. Rola środowiska, warunków społecz-

nych, warunków otoczenia i wpływ na nie okazały się o wiele skuteczniejszym środkiem zwalczania niedomagań społecznych niż najlepiej zorganizowana, sztuczna często pomoc indywidualna ¹⁾).

W dawnych instytucjach opiekuńczych panowała zasada *w y ł ą c z n o ś c i* — były to zawsze instytucje budowane dla pewnych grup i osób, przez osoby i ciała, kierujące się motywem filantropii.

Pierwiastek ten pod wpływem działania ciał publicznych, opartych o terytorialną przynależność obywateli, musiał ulec zmianie. Polityce społecznej należy jako zasługę przypisać, że korzystanie z instytucyj i urzędzeń zastępczych zrobiła p o w s z e c h n y m dobrym wszystkich mieszkańców, że stworzyła zapobiegawcze instytucje, które służyły wszystkim obywatelom, dzięki czemu odjęła z wielkiej części instytucyj opiekuńczych owe odium, czyniące z „podopiecznych“ obywateli drugiej kategorii, dające jakieś poniżające piętno, ciężące na potrzebujących opieki. Ten rys powszechności wprowadził opiekę społeczną w nowe stadium.

Czyniąc z instytucyj opieki — instytucje dobra powszechnego wprowadzać w nie zaczęto pierwiastki celowości społecznej, pierwiastki rozumowe, pierwiastki racjonalnej przezorności społecznej, w której głos mieć zaczęli również i zainteresowani. Opieka społeczna ze swymi dawnymi cechami została z nich wygnana i pozbawiona swych antyspołecznych, kastywowych przyzwyczajęń. Rozwój nowych instytucyj pomocy został wywołany przekształceniami w stosunkach społeczno - gospodarczych, odpowiadał aktualnym potrzebom życia, był do nich przystosowany.

Niemniej więc z opieką społeczną nigdy nie została całkowicie zerwana. Większość instytucyj musiała być organizowana i kierowana metodami, które wytworzyła praktyka opieki społecznej, metodami prowadzącymi do indywidualizacji pomocy ²⁾).

To na nowo uczyniło żywotną sprawę opieki społecznej, jej udział w ich życiu i pracy, tym bardziej, że przy teryto-

1) S. Rychliński, l. c., str. 207.

2) Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Pamiętnik Zjazdu. Warszawa 1936. Referaty pp. Manteufflowej, Mokrzyckiej i inne.

rialnej, powszechnej zasadzie pomocy zniknąć musiał pierwiastek filantropijny, pierwiastek łaski, a wystąpiła na jego miejsce obowiązkowość pomocy, a więc prawo do korzystania z niej, przysługujące każdemu obywatelowi danej społeczności, jako odpowiednik tych obowiązków, które jednocześnie ponosi.

Wszystko to stworzyło potrzebę, a nawet konieczność tych nowych instytucyj pomocy, sprawiło ich rozwój, a również na nowo postawiło problemat opieki społecznej. Ale tutaj zgubnie odbija się nastawienie opieki społecznej, skierowane wyłącznie na ratownictwo, na obronę, a nie mające dość mocnej postawy w ofenzywie, w akcji zapobiegawczej.

Opieka społeczna wyraźnie tu deklaruje swoją bezsilność. Np. pisze p. Manteufflowa „Naprawa wad ustroju, powodujących bezrobocie i zły podział dóbr leży oczywiście, poza sferą działania opieki społecznej. Jej zadaniem jest walka z rozkładowymi skutkami nędzy“¹⁾.

Podobne twierdzenie spotykamy również w artykule p. Cz. Babickiego: „Kolonja, jako zapobiegawcza forma opieki, ma na celu uodpornienie dziecka na destrukcyjny wpływ warunków, w jakich przebywa ono w ciągu roku“. Stwierdzenie to²⁾ jest słuszne i nie o nie idzie. Idzie tylko o to, że opieka społeczna rezygnuje, a raczej nie sięga do rozwiązania zagadnień środowiskowych lepiej ustrojowych, chcąc zapobiec skutkom, z którymi walczy. Wyodrębnienie więc opieki od polityki społecznej, która stawia zagadnienie w całej płaszczyźnie obrony, nie tylko na odcinku ratownictwa, jest tu rażące, wskazuje na wzajemne dopełnianie się i potrzebę wspólnej ideologii. Zresztą należy stwierdzić, że często i politycy społeczni nie stawiają zagadnienia w całej jego rozciągłości, nie wiążą ze sobą wszystkich przeobrażeń społecznych w jedną całość środków i metod, w jedną całość ściśle zespoloną ze sobą³⁾.

1) Współczesne formy opieki społecznej, przez E. Manteuffel w „Aktualne zagadnienia opieki społecznej“, str. 20.

2) Cz. Babicki. Zagadnienie wychowawcze na kolonii. Aktualne Zagadnienia itd., str. 5.

3) Prof. Dr Gösta Bagge. Schutz der Familie durch Sozialversicherung, Fürsorge und Lohnpolitik. Zweite internationale Konferenz für Soziale Arbeit, str. 325 i n., 329 itd.

Mówi się np., środkami polityki społecznej nie da się rozwiązać sprawy bezrobocia — należy tutaj sięgnąć do środków polityki gospodarczej. Twierdzenie to jest słuszne tylko wówczas, gdy działalność obu rodzajów „polityk” państwa uważamy za odrębne i obce sobie domeny, kierowane różnymi zupełnie kryteriami. W gruncie rzeczy jest to absurd życiowy. Nie może być w jednej publicznej instytucji dwu sprzecznych sobie polityk i nastawień, jeżeli taki fakt zachodzi, to dowód tylko przewagi pewnych interesów nad drugimi. W większości państw dzisiejszych ta różnorodność interesów występuje bardzo ostro i stąd to zasadnicze nieporozumienie, bo jeżeli istnieje różnica interesów sprawiająca różne posunięcia, to tylko przez przywrócenie jakiejś równowagi można ujednostajnić sprzeczności w posunięciach państwa.

W rozumieniu polityka społecznego tylko uwaga na interes społeczny, na potrzeby zachwianej struktury społecznej winny decydować o polityce gospodarczej danego państwa i do niej być przystosowane. Inaczej państwu temu grozić mogą mniej lub więcej silne zakłócenia, które pociągnąć mogą najbardziej daleko idące zmiany strukturalne, których już nigdy odrobić nie zdoła żadna „polityka gospodarcza”. Ale nie o to na razie chodzi.

Chcielibyśmy stwierdzić jedynie, że takie nastawienie wyodrębniające politykę gospodarczą od polityki społecznej i stosujące do najżywotniejszych, masowych procesów taktykę łatania, ratownictwa jest o wiele zgubniejsze, jak prowadzenie tej taktyki w wypadkach indywidualnych. Brak przezorności społecznej, brak zmysłu zapobiegania wypadkom przyszłym jest tu zwykłą ślepotą społeczną. Polityka społeczna domaga się tutaj oddawna owej przezorności, która każe pamiętać przy dobrej koniunkturze o możliwości nastąpienia złej i każe celowo przygotowywać się do niej, gromadzić środki i odkładać je na ową czarną godzinę.

Stosowanie tej polityki nie może wywołać nigdy sprzeczności w działaniu polityka gospodarczego i społecznego. Oczywiście, o ile nie neguje się tzw. kosztów społecznych. Pojęcie kosztów społecznych, stwierdziliśmy to na innym miejscu, jest pojęciem płynnym i nie daje się wyodrębnić od kosztów produkcji, od kosztów wszelkiej działalności gospodarczej, nie powinno być też przerzucane, tak jak to się obecnie dzieje, na

barki powszechne i obciążać niezainteresowanych w owej produkcji¹⁾.

Zamiana metod opiekuńczych na środki polityki społecznej jeżeli ma być skuteczna i owocna będzie zawsze kosztowna, może nawet kosztowniejsza od bezpośredniej pomocy. Nie zapominajmy jednak, że zwiększone koszty akcji zapobiegawczej służą do celów o wiele szerszych niż proste ratownictwo, że są o wiele wszechstronniejsze i usuwają różne ujemne strony bezplanowości w rozwoju społecznym, że koordynują różnostronne wysiłki zaspokajania wyższych potrzeb społecznych i wreszcie, że stwarzają nowe warunki życia, które pozwalają niekiedy zupełnie usunąć potrzebę akcji pomocy opiekuńczej.

V.

Jeżeli nowe, powstałe w ciągu ostatniego stulecia, różne instytucje opieki publicznej wyparły opiekę społeczną z jej dawnych placówek, to jednak nie wyparły jej nigdy całkowicie. Zostały i w dalszym ciągu funkcjonują równoległe do owych nowych, nowym duchem owianych instytucyj, urządzenia prywatne i publiczne opiekuńcze, które całkowicie należą do świata przedkapitalistycznego, archaicznego, które nie zmieniły nic w swych metodach i nastawieniu. Istnienie ich i trwanie tłumaczy się przede wszystkim niewystarczającą działalnością instytucyj nowopowstałych i istnieniem w stosunkach dzisiejszych warunków, dla których te dawne urządzenia bynajmniej nie utraciły walorów i w których ich działalność nie wygląda bynajmniej przeżytkowo.

Ale nawet jeżeli będziemy abstrahować od tych instytucyj dobra powszechnego, istnieje dziedzina, w której w całej pełni zachowała się dawna natura opieki społecznej. Myślimy o pomocy materialnej, udzielanej przez opiekę społeczną niezdolnym do samodzielnej egzystencji (opieka otwarta). Polityka społeczna wytworzyła tu nową i ważną instytucję — ubezpieczenia społeczne, które funkcję tę wzięły na siebie, ale nie wypełniają jej w całej rozciągłości.

Ubezpieczenia społeczne obejmują nie wszystkich obywateli

1) Krzeczkowski l. c. str. 123 i n.

teli danej społeczności, lecz tylko zorganizowanych w pewne grono zamknięte, przynależność do niego jest uwarunkowana niejako klasową przynależnością, opłatą składek, wreszcie ubezpieczenia odszkodowują tylko wypadki natury losowej. Zatem działalność ich jest mniej uniwersalna, niż opieki społecznej, która daje pomoc wszystkim członkom danej zbiorowości, bez obowiązku jakichkolwiek wkładek, z tytułu należenia do danej zbiorowości. Zakres praw wynikających z działania jednej i drugiej instytucji nie jest ten sam. W ubezpieczeniach prawo nabyte w opiece, jakby „przyrodzone“, właściwe każdemu członkowi danej społeczności o ile wpadł w stan nędzy, z której nie może wydobyć się o własnych siłach. W ubezpieczeniach wystarczy jako uprawniający do pomocy fakt losowości wypadku, ubezpieczony uzyskuje pomoc wtedy w określonej wysokości, niezależnie czy spadł do poziomu nędzy, czy nie. W opiece społecznej pomoc bynajmniej nie jest z góry ustalona, niekoniecznie musi wydobyć potrzebnego z owego dna nędzy, w którym się znalazł z własnej czy nie własnej winy, lecz tylko w miarę posiadanych środków przez daną instytucję. W ten sposób opieka społeczna ma zawsze i mieć będzie charakter pewnej darrowizny przypadkowej, zależnej od dobrej woli dających, musi mieć zawsze piętno pomocy „z łaski“ nie z prawa, jak to widoczne jest w urządzeniach ubezpieczeniowych.

Jest to ten demoralizujący i szkodliwy pierwiastek, który, niestety, wciąż jeszcze jest nieodłączny od opieki społecznej i wciąż ma w sobie posmak *filantropii* i *miłosierdzia*.

Podkreślić jednak należy, że chociaż ubezpieczenia społeczne wykazują tyle przewagi nad opieką, są jednak pod tym względem mniej użyteczne, że dają pomoc swym członkom zazwyczaj przez czas ograniczony, natomiast opieka działa w czasie nieograniczonym. I to zapewnia jej ową wielką przewagę, a przynajmniej zapewnia konieczność istnienia.

Przed kilku laty J. Cohen, doskonały znawca zagadnienia, w bardzo interesującym studium ¹⁾ ujął różnice między opieką społeczną i ubezpieczeniami w dwu kierunkach — różnic

1) L'assurance - chômage et l'assistance publique. Revue internationale du Travail 1932 str. 804 i n.

metod i różnic ducha obu instytucyj. Ubezpieczenia społeczne, według niego, obejmują pewne klasy osób i ograniczają się do wypadków losowych. Opieka społeczna natomiast stoi otworem dla wszystkich ludzi i grup społecznych bez różnicy na przyczynę nędzy. Ze względu na ducha instytucji — różnica jest jeszcze głębsza — ubezpieczony ma prawo do pewnej sumy, potrzebujący opieki, ograniczony jest stanem funduszków wspomagającej go instytucji, musi dowieść, że jest w nędzy, gdy ubezpieczony z tytułu zajścia pewnego faktu losowego podlega odszkodowaniu, również ubezpieczony ma prawo zrobić z zasłankiem otrzymanym co zechce, korzystający z opieki użyć go musi na cele najniezbędniejszego utrzymania czy w ogóle na cele wytknięte przez instytucję, udzielającą pomocy. Wreszcie wysuwa jako różnicę zasadę ubezpieczeń — podziału ciężarów i wyrównania ryzyk, które jest z góry przewidziane przy gromadzeniu środków. Tak czy inaczej ujmowane zagadnienie wskazuje w każdym razie na wyraźne i duże różnice między obu nastawieniami i obu systemami działania. Jeżeli nawet ostatnimi czasy coraz częściej mówimy o obowiązku opieki do zabezpieczenia minimum egzystencji, o prawie do tych zasiłków, to jest to idea, która do opieki społecznej zawędrowała z ubezpieczeń, gdyż opieka prywatna i publiczna w teorii i praktyce stale stała i trzymała się zasady, że pomoc winna być udzielana w miarę posiadanych środków.

Nie ma potrzeby mówić jak doniosłą jest ta zmiana w nastawieniu nowym opieki i jak odległą od owego dawnego filantropijnego stanowiska, stanowiska operującego wyłącznie pojęciem łaski czy daru.

To też idea ta, choć nie jest nigdzie w całości urzeczywistniona, nabiera coraz więcej wagi i znaczenia. Dawne pojmowanie pomocy, usprawiedliwione naturą gospodarki naturalnej, staje się coraz bardziej absurdalne w nowym układzie społecznym. Potrzebna jest nowa zasada, któraby nadała opiece owe piętno zgodności z istniejącymi pojęciami, potrzeba zasady szerszej, opartej o społeczne prawa jednostki potrzebującej pomocy. Można ją ująć jako *z a s a d ę z a b e z p i e c z e n i a s p o ł e c z n e g o*, która wypłynęła z koordynacji ubezpieczeń z opieką społeczną i która wyraża szersze zasady praw nabytych, rozszerza je na wszystkich obywateli, płacących podatki i mających z tej racji prawo do odszkodowania.

we wszystkich wypadkach niezdolności do samodzielnej egzystencji materialnej¹⁾). Formy te opieki służące wszystkim mieszkańcom niewątpliwie staną się problemem życia w najbliższej przyszłości w całej rozciągłości (zabezpieczenie społeczne w Australii) lub częściowo (emerytury starcze — Anglia). Muszą się stać potrzebą planowej gospodarki i interesem instytucyj publicznych.

W pojęciu „zabezpieczenia społecznego“ widzimy zasadę przeniesioną z ubezpieczeń społecznych na dziedzinę opieki społecznej²⁾). Każdy obywatel płacący podatki i zamieszkujący w danej terytorialnej organizacji społecznej posiada prawo do odszkodowania wypadków losowych, które go mogą spotkać w życiu, gwarantowane przez solidarną odpowiedzialność wszystkich obywateli.

W pojęciu tym mieścić się musi również wystarczające zabezpieczenie, zabezpieczenie nie ograniczone w czasie. W ten sposób na całość pojęcia, jak widzimy, składa się szereg warunków, mających na celu uporządkowanie współżycia.

VI.

Dużo trzeba reformatorskiej pracy, aby wdrożyć we właściwe tory dzisiejszą i jutrzejszą opiekę społeczną, aby ją zwekslować na tory polityki racjonalnej państw i samorządów, aby ją w całej pełni zużytkować celowo dla planowej gospodarki społecznej, dla gospodarki racjonalnego podziału dochodu społecznego. Musi tu nastąpić koordynacja i podporządkowanie opieki dobrowolnej opiece przymusowej oraz uzgodnienie obu tych działów z postulatami ogólnej polityki społecznej. Musi polityka społeczna „zniżyć“ się do tych działów, które dotąd celowo pomija bądź nie dostrzega, a które za nią w niedostateczny sposób, muszą wykonywać instytucje opieki społecznej.

Należy w teorii uznać i ocenić to, co w życiu się już dokonało. Wszystkie działy dawnej i zreformowanej opieki społecznej podejmują jako zasadnicze zagadnienia samorządy. Uważają funkcje wypełniane przez te instytucje za lokalne, za własne. Stąd opieką społeczną jedynie należycie zajmowała się polityka

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

2) Projekt polski, porówn. Gospodarka Narodowa Nr 14 — 15 z r. 1936.

komunalna. Natomiast polityka społeczna jest głównie funkcją państwa i ciał zainteresowanych i dokonywa swej pracy z pominięciem, a przynajmniej nieoglądaniem się na samorządy. Otóż ten punkt widzenia jest obustronnie szkodliwy i obustronnej wymaga rewizji, wymaga uzgodnienia nie tylko pola działania, ale metod i sposobów prowadzenia akcji, wzajemnego zgodnego uzupełniania się.

Trzeba dodać, że dobrze i celowo prowadzona opieka społeczna, wymaga dużych środków, że środków tych najczęściej ciała komunalne nie posiadają, że wskutek braku koordynacji z państwem, wobec lekceważenia przez państwo doniosłości zagadnień rozważanych — gmina jest coraz mniej w możności ponosić odpowiedzialność i ciężar tej pomocy. I dlatego chętnie widzi współdziałanie instytucji społecznych i prywatnych. Żle jest jednak jeżeli instytucje te nie są w ścisłym kontakcie, a po-niekąd zależne od samorządu.

Brak tej zgodności i brak wytycznych tutaj sprawia, że opieka społeczna nawet kierowana nowocześnie przez samorządy, coraz chętniej ogląda się na praktykę prywatnej opieki społecznej, niż na postępy polityki społecznej państwowej. Cofa to całą akcję, cofa przed szerszymi zagadnieniami i sprowadza na dawne manowce, na bezdroża bezideowości, lub fantastycznej romantyki. Brak bowiem tej polityce realnych, rzeczowych przesłanek. Nie chcemy negować, że nie same ujemne cechy zdobyła opieka społeczna z tej łączności. Niewątpliwie są tam również i dodatnie doświadczenia, które stopniowo stają się dorobkiem całej opieki społecznej, a nawet przenikają jako kierownicze zasady w metodach polityki społecznej. Przede wszystkim płodną okazała się zasada indywidualizacji rozważanych wypadków i stosowane tam metody, które znalazły dzisiaj zastosowanie w różnych działach polityki społecznej.

W koordynacji i zbliżeniu wszystkich form opieki do polityki społecznej widzimy przyszłość wszystkich tych rodzajów pracy społecznej. Inaczej zawsze będą one niewystarczające i niedostateczne. Dlatego występujemy o zniesienie wszystkich barier i przegród, które sztucznie podzieliły i oddzieliły od siebie poszczególne, pokrewne działy pracy.

Zadanie zbliżenia tego postawiły sobie międzynarodowe kongresy służby społecznej. Obawiamy się jednak, że go nie spełniają dostatecznie wskutek niedostatecznie jasnej platformy

ideowej. Kongresy są konglomeratem wszelkich ujęć „pracy społecznej” i dlatego nie mogą mieć żadnego programu ideowego, natomiast posiadają duże znaczenie informacyjne i w tym tkwi ich waga i walor. Ale przez sztuczne i niejasne zlepianie różnych działów opieki i polityki społecznej w jakiś niezrozumiały dział „pracy społecznej”, pogłębiają już istniejące różnice pokrewnych i bliskich działów pracy.

Fakt, że kongresy, które umiały bardzo umiejętnie wyzyskać praktykę życia, zwłaszcza praktykę prywatną opiekuńczą, nie umieją znaleźć dla swojej pracy właściwego stanowiska, świadczy, że nie rozumieją nowych zadań polityki opiekuńczej i że tkwią wciąż w starej liberalno - kościelnej ideologii. A właśnie to był powód, dlaczego realna polityka społeczna wyrzekła się opieki społecznej. Nie można więc po przebytej tak dużej drodze do wzajemnego zbliżenia znów utknąć bezradnie na punkcie wyjścia.

Przyszłość opieki jest niewątpliwie na polu polityki społecznej. Należy między nimi wyrównać drogę — związać ją mocnym interesem z potrzebami ciał publicznych i pozbawić stygmatu miłosierdzia, a przynajmniej usunąć go na właściwe miejsce; motywu działalności indywidualnej a nie społecznej.

Zrozumienie tego faktu zdaje się przenikać do świadomości działaczy i teoretyków opieki społecznej.

Na ostatniej — III Konferencji Służby Społecznej w Londynie wypowiedział to wyraźnie p. M. Thélin, członek biura międzynarodowego pracy, w referacie swoim, którego konkluzje w dużym stopniu pokrywają się z postulatami postawionymi w przyczynku niniejszym ¹⁾.

1) Quelques aspects de la politique sociale contemporaine. London 1936, str. 31.

DR WACŁAW BRZEZIŃSKI.

POJĘCIE PRAWNE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WEDŁUG USTAWODAWSTWA OBOWIĄZUJĄCEGO W B. DZIELNICY PRUSKIEJ.

W jednym z poprzednich numerów „Samorządu Terytorialnego“ pisałem o potrzebie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego w Polsce¹⁾. Pisałem o tym, jako o jednym z najpilniejszych i najdonioślejszych zadań naszej nauki prawa. I to zarówno ze względu na potrzeby praktyki dnia codziennego, jak i ze względu na potrzeby ustawodawstwa, przed którym wciąż jeszcze stoi zadanie unifikacji prawa o samorządzie tzn. ujęcie naszej, polskiej koncepcji samorządu terytorialnego w odpowiednie formy prawne.

Pomimo niezaprzeczenie wielkich postępów procesu unifikacji ustawodawstwa o samorządzie w Polsce w materii ustrojowej wciąż jeszcze mamy cztery ustawodawstwa dzielnicowe, częściowo oparte o dawne przepisy prawne, pozostałe po byłych państwach zaborczych, częściowo zaś oparte na ustawach polskich, cztery różne systemy prawne, z których pojęcie samorządu się wywodzi. Badania nad pojęciem prawnym samorządu trzeba więc prowadzić według ustawodawstw dzielnicowych. Studia nad samorządem w płaszczyźnie ogólnoeuropejskiej są bezsprzecznie cenne dla ustalenia niektórych pojęć zasadniczych, jednak przez konieczność zbyt wielkich uogólnień nie dadzą nam odpowiedzi na wszelkie wątpliwości, dotyczące prawniczej konstrukcji samorządu terytorialnego w Polsce i nie dostarczą dostatecznego materiału dla wielkiej reformy samorządu w Polsce.

1) Dr Wacław Brzeziński. — O potrzebie i metodzie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego w Polsce. — „Samorząd Terytorialny“, 1934, str. 386.

Ażeby wypowiedziany postulat w czyn zamienić, pragnę uczynić próbę zbadania pojęcia prawnego samorządu terytorialnego według ustawodawstwa, obowiązującego obecnie w byłej dzielnicy pruskiej. Zamierzam najpierw zbadać pod tym kątem widzenia obowiązujące jeszcze przepisy ustaw pruskich, a następnie zastanowić się, jakie zmiany do pojęcia samorządu terytorialnego w tej dziedzinie wnosi ustawodawstwo polskie.

Zdaję sobie sprawę z wielkich trudności metodologicznych i nie ludzę się, że pracy tej dokonam bez błędu. Samorząd — forma organizacyjna administracji lokalnej, najbliższej ludności stojącej, stała się wyrazem stosunku obywatela do zarządu krajem, a przez to — do państwa. I dlatego z pojęciem samorządu złączyło się na stałe wiele cech ideologicznych, które temu pojęciu nadają przeważnie polityczny charakter. Ale jest i pojęcie prawne, uwolniona od momentów socjologicznych forma prawna. Odróżnić tę formę prawną od momentów pozaprawnych, to jeden z najtrudniejszych problemów prawniczych. Tym bardziej, że problem samorządu zazębia się z najbardziej podstawowymi zagadnieniami prawa publicznego, które, przechodząc od szczególnych do coraz bardziej ogólnych, gubią się wreszcie w bezkresach filozofii prawa. Jest rzeczą znamionną, że dyskusje na temat pojęcia prawnego samorządu prowadzone są przede wszystkim sporami metodologicznymi.

Pojęcie „samorządu“ (Selbstverwaltung) w prawie niemieckim powstało na gruncie teorii, ale następnie w formie wyrażenia techniczno-prawnego weszło do tekstów ustawowych. Dobrze będzie studium tego pojęcia według ustawodawstwa pruskiego rozpocząć od zbadania tekstów, w których termin „Selbstverwaltung“ występuje.

Wyrażenie to spotykamy w ustawach o ustroju gmin wiejskich, miast, powiatów i prowincji. Odpowiednie teksty zasługują na przytoczenie.

W ordynacji gminnej dla siedmiu wschodnich prowincji monarchii z dnia 3 lipca 1891 r. (Zb. u. pr., str. 233), nazywanej w dalszym ciągu niniejszej pracy ordynacją gminną, mamy przepis § 5: „Gminy wiejskie są korporacjami publicznymi; przysługuje im prawo do samorządu swoimi sprawami w myśl przepi-

sów niniejszej ustawy“¹⁾. Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. nr 35, poz. 294) w ust. 3, art. 10 określa gminę wiejską nieco innymi słowami: „Każda gmina wiejska jest samorządną jednostką terytorialną, osobą prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych“. W dalszym ciągu naszych rozważań zastanowimy się, czy i o ile to określenie zmienia charakter prawny gminy wiejskiej.

W ordynacji miejskiej dla sześciu wschodnich prowincji monarchii pruskiej z dnia 30 maja 1853 r. (Zb. u. pr. str. 261), nazywanej następnie ordynacją miejską, w § 9 mamy przepis: „Gminy miejskie są korporacjami; przysługuje im prawo samorządu w zakresie swych spraw w myśl bliższych przepisów niniejszej ustawy“²⁾.

Ordynacja powiatowa dla prowincji: Prus Wschodnich i Zachodnich, Brandenburgii, Pomorza, Śląska i Saksonii z 13 grudnia 1872 r. i 19 marca 1881 r. (tekst jednolity — Zb. u. pr. 1881, str. 179), nazywana w dalszym ciągu ordynacją powiatową zawiera przepis § 2: „Każdy powiat tworzy według bliższych przepisów niniejszej ustawy związek komunalny dla samorządu własnych spraw z prawami korporacji“³⁾.

Analogiczny przepis znajdujemy wreszcie w ordynacji prowincjonalnej dla prowincji Prus Wschodnich i Zachodnich, Brandenburgii, Pomorza, Śląska i Saksonii z 29 czerwca 1875 r. i z 22 marca 1881 r. (Zb. u. pr. str. 233), nazwanej w dalszym ciągu ordynacją prowincjonalną. W § 1 czytamy: „Każda prowincja tworzy związek komunalny, wyposażony w prawa korporacji do samorządu własnych spraw“⁴⁾. Wyżej powołana ordynacja prowincjonalna nie obowiązywała w prowincji poznań-

1) „Landgemeinden sind öffentliche Körperschaften; es steht ihnen das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu“.

2) „Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu“.

3) „Jeder Kreis bildet nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation“.

4) „Jede Provinz bildet einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten“.

skiej. W prowincji poznańskiej obowiązywała i dotychczas urząd samorządu wojewódzkiego reguluje ustawa o urządzeniu stanów prowincjonalnych prowincji poznańskiej z 27 marca 1824 r., wraz z późniejszymi zmianami. W ustawach dotyczących województwa poznańskiego nie znajdziemy przepisu analogicznego do wyżej przytoczonych któryby stwierdzał, że prowincja poznańska jest korporacją prawa publicznego, wyposażoną w samorząd własnymi sprawami. Do sprawy tej jeszcze powrócimy.

Z przytoczonych wyżej tekstów wynika, że pojęcie samorządu ujmowane jest w ustawodawstwie pruskim jako pewne uprawnienie, wiązane z podmiotami, które określa się jako „korporacja“, lub „korporacja publiczna“ (Korporation, öffentliche Korporation, öffentliche Körperschaft) — w ustawach o gminach wiejskich i miastach, bądź też jako „związek komunalny“ (Kommunalverband) — w ustawach o powiecie i prowincji. O korporacjach mówi się, że przysługują im „prawo do samorządu własnymi sprawami“, a o związkach komunalnych, że przysługują im „prawa korporacji do samorządu własnymi sprawami“. Korporacja jest więc tym podmiotem, z którym wiąże się owe szczególne uprawnienie, czy też sytuację prawną, zwane „samorządem“. Zbadanie pojęcia korporacji publicznej w prawie pruskim ułatwi nam podejście do zagadnienia samorządu.

Ustawodawstwo pruskie operuje pojęciem korporacji jako czymś znanym i ugruntowanym. Istotnie pojęcie to było znane i zupełnie wykształcone już od dawna, skoro weszło do podstawowej dla prawa pruskiego kodyfikacji — Powszechnego Krajowego Prawa Pruskiego (Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten) z 1794 r. Korporacji został poświęcony w tej kodyfikacji tytuł 6, cz. II, §§ 25 — 202. Korporację mamy tutaj postawioną na równi z gminą. W myśl § 25: „Prawa korporacji i gmin przysługują tylko tym przez państwo uznanym związkom, które się zawiązały dla celów trwałych i powszechnie użytecznych“. W następnym tytule 7, omawiającym w rozdz. 2 urząd gmin wiejskich, w § 19 obok przepisu: „Gminy wiejskie mają prawa korporacji publicznych“, znajdujemy w nawiasie powołanie tytułu 6, czyli że kodyfikator, używając terminu „korporacja publiczna“, powołuje się na treść prawną tego pojęcia, zawartą w tytule 6.

Jakąż treść prawną zawiera pojęcie „korporacji“ według pruskiego prawa krajowego? Da się ona ująć w następujące twierdzenia: Korporacja jest związkiem obywateli, który z upoważnienia państwa powstaje (§ 25) i w pewnych warunkach przez państwo może być rozwiązany (§§ 189 — 190). Korporacja może być związana tylko dla celów trwałych i powszechnie użytecznych (§ 25). Ustrój, cele i środki działania korporacji określają akty państwowe oraz jej uchwały, podlegające zatwierdzeniu władz państwowych (§§ 26 — 28). Korporacja występuje na zewnątrz jako osoba prawna (§ 81). Członkowie korporacji mają obowiązek ponoszenia ciężarów (§ 64), współdziałania w pracach korporacji (§ 42) oraz przyjęcia wyboru na przełożonego lub funkcjonariusza korporacji (§ 161). Korporacja może sprawować władzę dyscyplinarną nad swoimi członkami (§ 45). Korporacja ustanawia swoich przedstawicieli, wybiera swego przełożonego, a w miarę potrzeby i funkcjonariuszów dla zarządzania sprawami korporacji (§§ 114, 137, 147). Swoje sprawy wewnętrzne reguluje korporacja przez obrady i uchwały swoich członków, które zapadają większością głosów (§§ 51, 62). Władze państwowe sprawują ustawowo ograniczony nadzór nad działalnością korporacji, przy czym władzom państwowym przysługuje prawo upoważnienia korporacji do nakładania na członków nowych ciężarów, do nabywania i zbywania nieruchomości i do wykonywania władzy dyscyplinarnej nad członkami, prawo zatwierdzania wyborów przełożonego i funkcjonariuszów korporacji a wreszcie — prawo rozwiązywania korporacji (§§ 45, 66, 83, 163).

Pojęcie prawne korporacji od czasów owej kodyfikacji prawa pruskiego z XVIII w. istotnym zmianom nie uległo. Akcentuje się silniej tę lub inną cechę prawną. Np. Georg Beseler ¹⁾ w swoim systemie niemieckiego prawa prywatnego, mówiąc o korporacji, jako specjalnym rodzaju osobowości prawnej, określa korporację jako „związek pojedynczych osób, związany dla celów trwałych i wyposażony w samoistną osobowość prawną, przy czym nie ogół poszczególnych i aktualnych jego członków, lecz związek jako taki stanowi podmiot prawa“. W korporacji według Beselera mamy więc osobowość zbiorową obok oso-

1) Georg Beseler. — System des gemeinen deutschen Privatrechts. Berlin, 1873, str. 230, 237 — 239.

bowości jej członków. Dalszą cechą wyróżniającą korporację od innych osób prawnych jest jej cel istnienia, który powinien mieć cechy trwałości (w granicach trwałości instytucji ludzkich) i odpowiednie do tego celu stałe środki działania. Korporacje, które mają do osiągnięcia poszczególne cele, zazwyczaj mają charakter korporacji prywatnych, te zaś, które dążą do osiągnięcia wielu celów, mają zazwyczaj charakter korporacji publicznych. Są nimi z reguły gminy.

O ile korporacja, jako pewien rodzaj osobowości prawa prywatnego, specjalnych wątpliwości nie nasuwa, o tyle to pojęcie przeniesione na grunt prawa publicznego jako korporacja publiczna, a więc — pewien rodzaj osobowości prawa publicznego, jest jedną z najbardziej spornych kwestii prawnych. Kwestia ta wiąże się z rozróżnieniem prawa prywatnego i prawa publicznego i zaczyna o najbardziej podstawowe zagadnienia teorii i filozofii prawa. Pojęcie osobowości publiczno - prawnej łączy się ściśle z pojęciem samorządu, jest niejako kluczem do tego zagadnienia.

Zanim przejdę do tego centralnego zagadnienia — jeszcze parę słów o rozróżnieniu „korporacja prawa publicznego“ i „związek komunalny z prawami korporacji“. Jest to rozróżnienie dla interesujących nas kwestii nieistotne. „Związek komunalny“ jest nazwą obejmującą związki samorządowe wyższego rzędu, a więc powiat i prowincję, złożone z całych grup jednostek samorządowych niższego rzędu. Ustawodawca miał najwidoczniej skrupuły nazwać korporacjami te związki wyższego rzędu, użył więc nazwy ogólnej — „związek komunalny“ — dodając, że przysługują mu prawa korporacji. W dalszym ciągu nazwą „związek komunalny“ lub „związek samorządowy“ będą obejmował zarówno gminy, jak i inne związki samorządu terytorialnego.

Czym się charakteryzują i czym się wyróżniają związki komunalne od innych osób prawnych i od korporacji publicznych? Oto najbardziej charakterystyczne cechy prawne gmin i związków komunalnych.

1) Związki komunalne są korporacjami terytorialnymi. — O powstaniu związku komunalnego i o przynależności do związku decyduje nie wola jego członków, lecz norma prawna. Norma ta określa, jakie jednostki terytorialne otrzymują dany ustrój prawny, a więc przesądza o istnieniu

tych związków oraz decyduje o ich granicach terytorialnych. Ustawy pruskie zastały już pewien podział terytorialny, który przyjęły za podstawę podziału na jednostki samorządu terytorialnego. Zniesienie lub powstanie nowego związku komunalnego uzależniły od odpowiedniego aktu państwowego. Przeto nie wola indywiduum, lecz powszechnie obowiązująca norma prawna określa, kto jest członkiem związku. Ordynacja gminna i ordynacja miejska, wzorując się na dawnym pruskim prawie krajowym, rozróżniają przynależnych (Angehörige) gmin od właściwych członków gmin, którym przysługuje prawo obywatelstwa (Gemeinderecht, Bürgerrecht). O prawie przynależności decyduje miejsce zamieszkania, o prawie obywatelstwa — kwalifikowane zamieszkanie (1 rok) oraz pewna samodzielność gospodarcza, wyrażająca się posiadaniem na terenie gminy własności nieruchomości, opłacaniem podatków oraz niekorzystaniem ze świadczeń opieki społecznej. Przynależność do gminy dawała tylko prawo korzystania z urządzeń gminnych i nakładała w zamian obowiązek ponoszenia ciężarów na rzecz gminy. Prawo obywatelstwa dawało prócz tego bierne i czynne prawo wyborcze oraz wobec samorządu powiatowego nakładało obowiązek pełnienia funkcji z wyboru. Ordynacja powiatowa i ordynacja prowincjonalna tego rozróżnienia zaniechały. Przynależni mają zarówno prawo do korzystania z urządzeń samorządowych, jak i prawo wyborcze. Przynależnym związku powiatowego jest każdy jego mieszkaniec, podobnie ma się rzecz z przynależnością do prowincji (§§ 7, 8, 39 — 45 ordynacji gminnej, §§ 3 — 7 ordynacji miejskiej, §§ 6 — 9 ord. powiatowej, §§ 5 — 7 ord. prowincjonalnej). — To rozróżnienie przynależności i obywatelstwa gminy straciło swoją podstawę prawną przez zmianę przepisów wyborczych w związkach samorządowych, jakie wprowadziła ustawa z 1935 r. Wspominam o tym rozróżnieniu dlatego tylko, że stanowi ono ostatni, słaby już ślad pierwotnej organizacji gminnej, gdy gmina niemiecka była związkiem osobowym pełniącym rolę wspólnot gospodarczych. Wówczas rozróżnienie praw zwykłych mieszkańców i praw obywatelskich miało doniosłe znaczenie. Stopniowo przymiot zamieszkania zastępował prawo obywatelstwa. Nie mniej jednak ta przeszłość ustrojowa gminy niemieckiej wpłynęła na jej ustrój jako korporacji, a ślady tej przeszłości w ustroju gminy wzmacniały jej więź społeczną i poczucie odrębności.

2) Związkom komunalnym przysługuje prawo wydawania dla ich terytoriów norm powszechnie obowiązujących w granicach zakreślonych przez ustawę. — Działalność normatywna związków komunalnych może więc wypełniać wykreślone przez ustawę ramy, bądź też obracać się w sferze nieuregulowanej przez ustawy i rozporządzenia wykonawcze (§ 6 ord. gminnej, § 11 ord. miejskiej, § 20 ord. powiatowej, § 8 ord. prowincjonalnej).

3) Przynależność do związku komunalnego pociąga za sobą obowiązki na rzecz tego związku. — Ustawodawstwo pruskie знаło dwa rodzaje obowiązków wobec związków komunalnych: obowiązek świadczeń materialnych na rzecz związku oraz obowiązek bezpłatnego pełnienia funkcji z wyboru. Obowiązek taki ustanowiła ordynacja powiatowa (§ 8). Obecnie ustawa samorządowa z 1933 r. odmiennie obowiązek pełnienia funkcji z wyboru uregulowała, ustanawiając obowiązek przyjęcia mandatu do organów ustrojowych samorządu tylko dla tych osób, które wyraziły zgodę na postawienie swej kandydatury (art. 6). Jest to więc raczej przepis porządkowy wyborczy, który ma zapobiec wprowadzeniu wyborców w błąd co do intencji kandydata. Obowiązek wykonywania przyjętych funkcji w samorządzie ustanowiła również ordynacja gminna, uprawniając rady gminne do uchwalenia statutu o karach za nieusprawiedliwione opuszczanie posiedzeń rady.

4) W wykonywaniu swoich zadań związku komunalne posługują się przymusem bezpośrednim, tzn. realizują swoje prawo nie za pośrednictwem sądów lecz bezpośrednio, na mocy własnej decyzji w drodze egzekucji administracyjnej. Najbardziej charakterystyczny tutaj będzie sposób pokrywania wydatków związków samorządowych przez wymiar i pobór podatków. Przepisy ustaw pruskich zostały na tym odcinku zastąpione przez ustawy polskie, a w szczególności przez ustawę o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 r. W myśl tej ustawy zarząd związku samorządowego może ściągać zaległe podatki i opłaty w drodze egzekucji na podstawie przepisów dotyczących egzekucji podatków państwowych. Zarządom związków samorządowych przysługuje nadto prawo wymierzania kar za wykroczenia

przeciw przepisom o wymiarze i poborze danin samorządowych. Przekazanie egzekucji danin samorządowych organom skarbowym oznacza tylko podyktowane względami celowości techniczno - organizacyjnej skoncentrowanie wszystkich czynności egzekucyjnych w jednym organie, który nie ma prawa badać podstaw prawnych ani też prawidłowości wymiaru, a jedynie ma obowiązek dokonania tych czynności na podstawie tytułu wykonawczego, wystawionego przez władze związku samorządowego. Nie odbiera to więc uprawnieniom związków samorządowych w dziedzinie skarbowej charakteru władztwa administracyjnego, tzn. prawa posługiwania się przymusem bezpośrednim.

5) W sprawach, powstałych na tle stosunków prawnych między związkami samorządowymi a ich członkami orzekają nie sądy powszechne, lecz państwowe władze nadzorcze (postępowanie administracyjne), lub sądy administracyjne (postępowanie sporno-administracyjne).

6) Związki komunalne powołują swoje przedstawicielstwo i organa w drodze wyboru. Ustawodawstwo pruskie realizowało zasadę obieralności przedstawicielstwa i organów związków komunalnych. Wyjątek stanowił przewodniczący wydziału i sejmiku powiatowego, którym z urzędu był landrat, obecnie — starosta powiatowy. Ustawodawstwo polskie utrzymało tę odrębność ustroju samorządu powiatowego. Prawo pruskie znało również ograniczenia w wyborze członków zarządów związków komunalnych przez wymaganie zgody ze strony władz nadzorczych na osoby wybranych. Tak np. było z wyborem burmistrzów, ławników i innych płatnych członków magistratów (§ 33 ord. miejskiej), sołtysów i ławników w gminach wiejskich (§ 84 ord. gminnej), starosty krajowego w samorządzie prowincjonalnym (§ 87 ord. prowincjonalnej). Ustawa samorządowa z 1933 r., która zmieniła przepisy wyborcze ustaw pruskich, utrzymała warunek zatwierdzenia wyborów tzw. przełożonych gminy oraz ich zastępców, tzn. wójtów, podwójcich, burmistrzów, wiceburmistrzów, prezydentów oraz wiceprezydentów miast (art. 49 — 50).

7) Działalność związków komunalnych obejmuje pewien zakres administracji publicznej i ma charakter działalności po-

wszechnej państwowej. Ustawy ustrojowe pruskie regulują tylko formalną stronę działalności samorządu. Nie regulują jego zakresu działania. Częściowo czyni to prawo materialne, nakładając na samorząd pewne określone obowiązki, a poza tym pozostaje wolna strefa działalności samorządu, która wymyka się spod materialnego określenia. Samorząd terytorialny według ustalonego poglądu nauki i orzecznictwa niemieckiego jest samorządem powszechnym, tzn. działaniem swoim obejmuje wszystko, co dotyczy dobra całości związku i jego ludności. Według Beselera na tym właśnie polega cecha wyróżniająca gminę od innych korporacji, że gmina dąży nie do osiągnięcia jednego czy paru określonych celów, lecz ma objąć przez swój samorząd wszelkie objawy życia publicznego, jakie tylko w jej sferze działania mogą się zamknąć i rozwijać¹⁾. Pruski najwyższy sąd administracyjny w jednym ze swoich wyroków orzekł, że zadaniem gminy nie jest osiągnięcie mniej lub więcej określonego celu, lecz objęcie swoim działaniem całości zjawisk życia publicznego. Gmina może więc podejmować się wszelkich zadań, które dotyczą interesów materialnych i duchowego rozwoju jej ludności²⁾. Autorowie niemieccy nazywają zazwyczaj administrację gminy i innych związków samorządowych mianem administracji publicznej. dla odróżnienia jej od administracji państwowej, pod którym to mianem rozumiano zwykle administrację rządową. Przyczepienie takiej czy innej etykiety na administracji związków samorządowych nie ułatwi nam jednak ani nawet nie umożliwi materialnego określenia tej administracji. Kryteriów materialnych dla wydzielenia administracji państwowej z całości kształtu działalności ludzkiej nie znajdziemy. Zakres administracji państwowej posiada wybitne właściwości dynamiczne i jest wiecznie zmienny. Zależnie od nasilenia potrzeb publicznych, od ich doniosłości dla życia społecznego, a także od poglądów na rolę państwa i administracji państwowej w życiu państwa, zaspokojenie jednych z tych potrzeb pozostaje w zakresie inicjatywy prywatnej, jednostkowej bądź też społecznej, inne przechodzą do zakresu administracji państwowej. Nie jest rów-

1) Beseler, op. cit. str. 246.

2) O. V. G. Entscheidungen Bd. 12. S. 155. Zob. również O. V. G. Bd. 2. S. 190.

niez ustalone rozgraniczenie zakresu działania administracji rządowej od zakresu działania związków samorządowych. Do pierwszego zalicza się zazwyczaj zadania, które dotyczą całości państwa, bądź też z tych lub innych względów na całym jego terytorium muszą być wykonywane w sposób jednolity, do drugiego zaś zalicza się zadania o charakterze miejscowym, w urzeczywistnianiu których jest zainteresowana tylko część terytorium państwowego. Oczywiście poglądy na to, jakie zadania do której z tych dwóch grup zaliczyć, mogą być różne i zmienne. Jest to więc zagadnienie wyłącznie celowości organizacyjnej a nie zagadnienie prawne. Stwierdzając, że związki samorządowe wykonują pewien zakres administracji państwowej, nie trzeba jednak zapominać, że w systemie prawa pruskiego odróżniano ściśle administrację publiczno - prawną od prywatno - prawnej (np. administracja własnych majątków, eksploatacja przedsiębiorstw). Aktualny w danym momencie zakres działania związków samorządowych — to są owe „własne sprawy“, o których mówią ustawy samorządowe. Niewątpliwie, inne to były sprawy za czasów dawnego państwa pruskiego, a inne są obecnie po zmianach, jakie do ustawodawstwa pruskiego wniosło prawo polskie. Do specyficznego znaczenia wyrażenia „własne sprawy samorządu“, wiążącego się z poglądami na istotę prawną samorządu, jeszcze powrócimy.

8) Działalność związków komunalnych pozostaje pod ustawowo ograniczonym nadzorem państwa. Uprawnienia państwowych władz nadzorczych w stosunku do samorządu są ściśle określone. Z ogólnej koncepcji państwa prawnego wynika, że uprawnienia władz nadzorczych wobec związków samorządowych, które są podmiotami prawa, dopuszczalne są tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego. Zasadniczo więc związki samorządowe sprawują powierzony sobie zakres administracji samodzielnie. Regułą jest ich samodzielność, interwencja władz nadzorczych — wyjątkiem. Na tym polega tzw. decentralizacja administracji, a zarazem różnica z administracją centralną (którą z reguły jest administracja rządowa), gdzie panuje zasada przeciwna: władza hierarchicznie wyższa może decyzje władzy niższej zmieniać, uchylać bądź też ograniczać wiążącymi instrukcjami. Uprawnienia nadane państwowym władzom nadzorczym w stosunku do związków komu-

nalnych przez ustawy pruskie można podzielić na dwie grupy: uprawnienia prewencyjne, mające na celu zapobiec działalności związków, któraby była sprzeczna z przepisami prawa lub też interesami związku ocenianymi ze stanowiska wyższych władz państwowych, oraz uprawnienia represyjne, pozwalające na wyciągnięcie konsekwencji z uchybień, które już miały miejsce, jednak również w celu zapobieżenia podobnym uchybieniem na przyszłość. Ustawa samorządowa z 1933 r. nie wprowadziła zasadniczych zmian do konstrukcji prawnej nadzoru, rozwinęła tylko odpowiednie przepisy. W granicach technicznych możliwości precyzja prawnicza tych przepisów niewątpliwie na tych zmianach zyskała. W zakresie nadzoru prewencyjnego ustawa samorządowa z 1933 r. ściśle określa uchwały organów samorządowych, które dla swej mocy prawnej wymagają zatwierdzenia przez właściwą władzę nadzorczą (art. 65 w związku z art. 43 i 44). Następnie — władza nadzorcza otrzymała możliwość oddziaływania opóźniająco na uprawomocnienie się uchwał organów gminy, które jej zdaniem są niewykonalne lub sprzeczne z interesami gminy (art. 66). Dalej — ustawa z 1933 r. precyzuje jakie środki bieżącego nadzoru przysługują władzy nadzorczej w stosunku do samorządu. Już nie ustawa z 1933 r. lecz ustawy pruskie (§ 78 ord. miejskiej, § 141 ord. gminnej, § 180 ord. powiatowej, § 121 ord. prowincjonalnej) uprawniają władze nadzorcze do przymusowego wstawienia do budżetu związku samorządowego wydatków, które związek ten jest obowiązany ponieść na podstawie przepisów prawa a uchyla się od dobrowolnego ich wykonania. Do form nadzoru prewencyjnego zaliczyć wreszcie wypada zatwierdzanie wyborów organów wykonawczych związków samorządowych, o czym już wyżej była mowa. W zakresie nadzoru represyjnego władzom nadzorczym przysługuje prawo rozwiązania samorządowych organów stanowiących i zarządzających, a także złożenia z urzędu lub zawieszenia w pełnieniu służby poszczególnych członków organów zarządzających (art. 69 — 72 ustawy z 1933 r.) na warunkach w ustawie określonych. W wypadku, gdy organa gminy są rozwiązane lub złożone z urzędu, władza nadzorcza uprawniona jest do powołania tymczasowego przełożonego gminy (art. 73 i 74) i w ten sposób może zapewnić należyty bieg zarządu spraw gminnych do czasu powołania nowych organów.

W stosunku do władz nadzorczych związki samorządowe występują jako podmioty praw, przysługuje im więc szereg uprawnień, dotyczących obrony ich praw przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz nadzorczych. Regulują tę materię pruskie ustawy ustrojowe łącznie z ustawą kompetencyjną z 1883 r. wraz ze zmianami, wynikającymi z ustawy samorządowej z 1933 r. oraz z innych ustaw polskich, dotyczących formalnego prawa administracyjnego. Pomimo obfitości i wszechstronności środków, przysługujących państwowym władzom nadzorczym w stosunku do związków samorządowych stwierdzić należy, że środki te nie odbiegają pod względem swego charakteru prawnego od tych środków nadzoru i przymusu, jakimi państwo rozporządza w stosunku do innych podmiotów prawnych. Są to uprawnienia ustawowo ograniczone.

Korporacja prawa publicznego w prawie niemieckim nie jest instytucją, do powstania której wymagałoby się zadeklarowania woli władzy prawotwórczej, czyli — za korporacje uznaje się często organizacje, które w organizujących je tekstach prawnych nie są *expressis verbis* korporacjami nazwane. To samo dotyczy rozróżnienia korporacji prywatnych i korporacji publicznych. Decydują tutaj cechy prawne, które dadzą się w przepisach o ustroju danej organizacji skonstatować. Tak więc Gierke ¹⁾ do korporacji prawa publicznego zalicza związki ubogich, związki szkolne, spółki drogowe, izby handlowe, cechy rzemieślnicze, izby rzemieślnicze, izby rolnicze, związki włośne, publiczne spółki wodne, kasy chorych, związki zawodowe ubezpieczeń od wypadków. Tymczasem spośród wymienionych jedynie związkowi szkolnym ustawa o utrzymaniu publicznych szkół ludowych z 1906 r. przyznaje w sposób wyraźny charakter korporacji prawa publicznego. O izbach rolniczych ustawa z 1894 r. mówi tylko, że są powołane „w celu korporatywnego zorganizowania stanu rolniczego“. O innych z wymienionych organizacji, a mianowicie o spółkach wodnych, kasach chorych, związkach zawodowych ubezpieczeń od wypadków ustawy mówią tylko, że posiadają zdolność prawną („ist rechtsfähig“), co do pozostałych zaś ustawy żadnej wzmianki, dotyczącej ich

1) O. Gierke — *Grundzüge des deutschen Privatrechts*. — *Encyklopädie der Rechtswissenschaft*. Str. 208 i nast.

osobowości prawnej, nie zawierają. Pomimo to pruski najwyższy sąd administracyjny w jednym ze swoich wyroków zajął stanowisko, że spółki wodne są korporacjami prawa publicznego (O. V. G. Entscheidungen 59.343). Niestety w uzasadnieniu tego wyroku sąd nie podaje, na jakich się oparł kryteriach, uznając spółki wodne za korporacje prawa publicznego. Kryteria takie podaje Anschütz¹⁾ odnośnie związków walowych, opartych na pruskiej ustawie wodnej z 1913 r., których osobowość prawna nie jest w ustawie określona. Za kryteria, charakteryzujące korporacje prawa publicznego, Anschütz przyjmuje władztwo publiczne (öffentliche Gewalt) związku (w szczególności wykonywanie przymusu administracyjnego w sprawach podatkowych, sprawowanie władzy policyjnej, wykonywanie władzy służbowej w stosunku do pracowników związku, stosowanie przymusu wobec członków związku, a w razie konieczności i wobec innych osób), oraz hierarchiczną niezależność w wykonywaniu administracji publicznej od władz rządowych, a ograniczoną przez nadzór państwowy.

Trzeba tutaj wreszcie przypomnieć o przepisach dotyczących ustroju prowincji poznańskiej (obecnie poznańskiego wojewódzkiego związku komunalnego), które nie zawierają przyjętej przez inne ustawy samorządowe definicji tego związku jako korporacji prawa publicznego. Stało się tak dlatego, że ordynacja prowincjonalna z 1875 r. ze względów politycznych nie była rozciągnięta na prowincję poznańską. Pozostała tam w mocy dawna ustawa z dnia 27 marca 1824 r. o urządzeniu stanów prowincjonalnych prowincji poznańskiej (zb. u. pr., str. 141), następnie wielokrotnie nowelizowana, a mianowicie przez ustawę z dnia 30 czerwca 1883 r. o ogólnej administracji krajowej (zb. u. pr., str. 195), ustawę z dnia 19 maja 1889 r. o ogólnej administracji i właściwości władz administracyjnych i administracyjno-sądowych prowincji poznańskiej (zb. u. pr., str. 108) oraz przez rozporządzenie z dnia 5 listopada 1889 r. o administracji związku stanów prowincjonalnych prowincji poznańskiej (zb. u. pr., str. 177). W sumie przepisy regulujące ustrój prowincji poznańskiej nie zawierają w porównaniu z ustrojem prowincji pomorskiej różnic istotnych, brak im tylko deklaracji co do publiczno-prawnego i korporatywnego

1) Handwörterbuch des Staatswissenschaften. T. III. S. 235.

charakteru ustroju. Nigdy jednak wątpliwości nie było co do tego, że prowincja poznańska jest takim samym związkiem komunalnym, jak i prowincja pomorska.

Podmioty samorządu terytorialnego — związki komunalne — występują więc w pruskich ustawach samorządowych jako

związki terytorialne o organizacji korporacyjnej,
co do członkostwa — przymusowe,
wykonujące część administracji państwowej,
pod ustawowo ograniczonym nadzorem państwa,
przy użyciu środków, przysługujących władzy państwowej.

Zważywszy, że samorząd jest częścią administracji państwowej, najistotniejszą dla niego cechą prawną będzie jego stosunek prawny do państwa. Pytanie to nabiera szczególnej wagi w związku z używanymi w obowiązujących jeszcze tekstach prawnych wyrażeniami w rodzaju „prawo do samorządu“, które ma przysługiwać związkom samorządowym oraz „własne sprawy“ związków samorządowych. Czy związki samorządowe należy więc traktować jako niezależne od państwa, przez państwo tylko uznane organizacje, którym przysługuje podmiotowe prawo do administrowania ich własnymi sprawami, i w jakim stopniu pozostają te przepisy do deklaracji naszej konstytucji, że administracja państwowa jest wykonywana przez samorząd terytorialny.

Oczywiście nie można tych tekstów ustaw pruskich traktować w oderwaniu od zasad ustrojowych Państwa Polskiego, które w sposób ogólny określają miejsce, jakie samorządowi w Państwie wyznaczono. Zanim jednak przejdziemy do zbadania zmian wniesionych do ustroju samorządu w b. dzielnicy pruskiej przez ustawodawstwo polskie, zapoznamy się z poglądami nauki niemieckiej na temat pojęcia prawnego i stosunku samorządu do państwa. Utoruje nam to drogę do dalszych rozważań. Nie należy przy tym zapominać, że w Niemczech nauka prawa miała ogromny wpływ na ustawodawstwo oraz na praktykę sądową i administracyjną, a z konieczności i u nas, zwłaszcza w początkach istnienia Państwa Polskiego, miała decydujący wpływ na kształtowanie się poglądów na istotę prawną samorządu na obszarze b. dzielnicy pruskiej.

Literatura niemiecka na temat pojęcia prawnego samorządu jest ogromna. Mniej lub więcej wyczerpujące omówienie

tej literatury przekraczałoby ramy niniejszej pracy. Ograniczam się więc do omówienia poglądów kilku wybitniejszych przedstawicieli nauki i to tych tylko autorów, którzy w swoich badaniach opierali się na materiale ustawodawczym Prus i innych państw niemieckich i interesowali się pojęciem samorządu jako pojęciem prawniczym, a nie politycznym. Dlatego pomijam np. zupełnie teorię Gneista pomimo jej niezaprzeczalnego wpływu na ustawodawstwo niemieckie.

Poglądy nauki niemieckiej na samorząd są produktem długiej ewolucji myślowej, przeszło stuletniej, na którą obok czynników rodzimych pochodzenia germańskiego wywarły wpływ idee pochodzące z potężnego wówczas ogniska myśli — idee Rewolucji Francuskiej. Jaki wpływ wywarły idee polityczne końca XVIII w. na niemiecką naukę o samorządzie mówi nam G. Jellinek w swoim „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ (str. 275—294). Zdanie Jellinka, wybitnego teoretyka publicznych spraw podmiotowych, uważam tutaj za szczególnie miarodajne.

Stosunek samorządu do państwa znalazł, zdaniem Jellinka, swój wyraz w odróżnieniu własnego zakresu działania gminy od zakresu poruczonego. Pojęcie własnego zakresu działania Jellinek wywodzi z idei Rewolucji Francuskiej z 1789 r., wypowiedzianych przez Thouret'a o własnym zakresie działania gminy i o „pouvoir municipal“. Źródłem tych idei była nauka prawa naturalnego o nienaruszalnych prawach człowieka, transportowana na stosunki państwa do gminy. Zrealizowane początkowo w ustawie z 14 grudnia 1789 r., idee te spotkały się dość szybko z reakcją rządów Bonapartego, były jednak następnie podjęte i rozwinięte przez nowszą francuską szkołę konstytucjonalizmu, która się rozwinęła za czasów Restauracji. W Niemczech idee te podjęli i rozwijali dalej liberaliści, którzy przeciwstawiali gminę państwu, jako ten twór pierwotny, starszy od państwa, od którego państwo się wywodzi i który swoje prawa może państwu przeciwstawiać. Z tego okresu pochodząca konstytucja wirtemberska z 1818 r. nazywa gminę „podstawą związku państwowego“. Tezy liberalizmu doznały silnego poparcia przez fakt ogłoszenia konstytucji belgijskiej z 1830 r., która wyraźnie na tych ideach z 1789 r. o „pouvoir municipal“ oparła swoją koncepcję gminy i, uznana za konstytucję wzorową, silny wpływ wywarła na dalszy rozwój niemieckiego

konstytucjonalizmu. Konstytucja pruska z 1848 r., frankfurcka konstytucja Rzeszy i konstytucja austriacka z 1849 r. zastrzegają gminom szereg praw zasadniczych (Grundrechte) analogicznie do praw zasadniczych jednostki. Nie bez wpływu pozostało na rozwój pojęć w Niemczech i ustawodawstwo austriackie z wyraźnym rozróżnieniem własnego i poruczonego zakresu działania gminy.

Niezależnie od tego, co mówi Jellinek o obcych wpływach na powstanie niemieckiej koncepcji samorządu, trzeba zauważyć, że wpływy te w Niemczech natrafiły na grunt wyjątkowo podatny. W prawie niemieckim było już od dawna znane pojęcie osobowości związkowej. Początkowo wiązano to pojęcie z widocznymi przedstawicielami związku, jednak już w wiekach średnich zaczęto odróżniać jedność związkową od jej reprezentantów i traktować ją jako odrębną osobę w obrocie prawnym¹⁾. Recepcja prawa rzymskiego zachwiała dotychczasową ewolucją pojęcia osobowości, wprowadzając rzymską teorię fikcji i, co za tym idzie, uzależnienie istnienia osoby prawnej od przywileju państwowego. Odtąd w poglądach na osobę prawną w Niemczech miały stałe ścierać się te dwa kierunki. Zwyciężył kierunek germański wraz z odrodzeniem prawa germańskiego. Obecnie, jak stwierdza Gierke, w prawie niemieckim panuje zasada, że „osobowość związkowa jest tylko prawnym wyrazem czegoś, co w rzeczywistości istnieje“, i że zasada tą jest przepojone całe publiczne i prywatne prawo niemieckie. W podobny sposób wypowiada się Beseler²⁾, mówiąc o korporacji, że powstała w drodze naturalnego rozwoju prawa i że znalazło to oparcie w polityczno - społecznym podłożu, jakie stanowił „duch związkowości Niemców“. Korporacja prawa publicznego, której pojęcie prawne widzieliśmy już zupełnie dokładnie sformułowane w kodyfikacji XVIII w., została w Niemczech przyrównana pod względem praw publicznych do jednostki, stała się podmiotem prawa publicznego, otrzymała nawet konstytucyjnie przyznane prawa zasadnicze, które w pojęciu współczesnych mogła przeciwstawić państwu. W ten sposób w prawie niemieckim pojęcie osoby prawa publicznego

1) por. O. Gierke - Grundzüge des deutschen Privatrechts. - Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Str. 208 i nast.

2) Beseler op. cit. Str. 234.

(korporacji publicznej) i publicznych praw podmiotowych związało się nieodłącznie z pojęciem samorządu terytorialnego.

Trzeba tu jeszcze dodać, że rozwojowi teorii osobowości prawa publicznego i publicznych praw podmiotowych sprzyjał rozwój konstytucjonalizmu niemieckiego, a zwłaszcza powstanie Rzeszy Niemieckiej i związanej z tym nauki o ograniczonej suwerenności państwowej. Stosunki państw niemieckich do Rzeszy mogły być systematyzowane w nauce tylko w formie stosunków między osobami prawa publicznego i publicznych praw podmiotowych.

Poważną rolę w tym rozwoju nauki niemieckiej o samorządzie odegrała również teoria Gierke'go o związkach ¹⁾ (*Genossenschaftstheorie*), oparta na historycznych, germańskich jeszcze pierwiastkach w prawie niemieckim. To właśnie oparcie się teorii Gierke'go na rodzinnych pierwiastkach narodowych w dobie wzrastającego samopoczucia narodowego Niemców zapewniło jej znaczny wpływ na późniejszy rozwój nauki niemieckiej.

Gierke widzi w ramach państwa cały system różnego rodzaju związków, z których każdy, stosownie do swego zakresu działania, rozporządza pewną dozą władztwa w stosunku do członków. Władztwo (*Herrschaftsrechte*) jest nieodłącznie cechą każdego związku, a nie monopolem państwa. Szczególne stanowisko wśród tych związków zajmują gmina, której przysługują „samoistne, przez państwo nie nadane, lecz tylko przez państwo uznane publiczne prawa i obowiązki“ ²⁾.

Na gruncie bardziej prawniczym stawia teorię o samorządzie Laband ³⁾. Według tego autora samorząd polega na „samoograniczeniu się państwa“ (*Selbstbeschränkung des Staates*) w wykonywaniu jego zadań i praw zwierzchniczych do stanowienia norm prawnych i wykonywania kontroli nad działalnością organów pośrednich. Samorząd — to nie swobodna działalność obywateli, lecz działalność państwa. Obywatel jest w stosunku do samorządu poddanym, jest przedmiotem praw

1) O. Gierke - *Rechts geschichte der deutschen Genossenschaft*. - Berlin, 1868.

2) Gierke - *op. cit.*, str. 743.

3) Laband - *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*. - Tübingen 1876, str. 101 - 103.

zwierzchniczych i przymusu prawnego. Tylko, że nie państwo wykonuje te prawa i przymus prawny, lecz powołane do wykonywania zadań państwa podmioty prawa publicznego. Jak sam wyraz wskazuje „Selbstverwaltung“ jest przeciwieństwem „Verwaltetwerden“. Presumuje się więc istnienie jakiejś wyższej władzy, któraby mogła sama zarządzać, gdyby swoich uprawnień nie ograniczyła. Laband określa samorząd jako administrację zwierzchnią, wykonywaną nie przez państwo ani jego organa, lecz przez jednostki lub korporacje państwu podporządkowane, jednak w granicach ich zakresu działania samodzielne.

To przeciwstawienie się Labanda poglądom jakoby władztwo samorządowe wywodziło się z istoty związku samorządowego i co do swojego pochodzenia było niezależne od państwa, znalazło swoje odbicie u późniejszych autorów przez przejęcie od Labanda idei „samoograniczenia się państwa“.

Wybitnym przedstawicielem teorii niemieckiej o osobowości publiczno - prawnej jest Otto Mayer ze swoim kapitalnym dziełem „Deutsches Verwaltungsrecht“. Punktem wyjścia dla rozważań Mayera o osobowości prawa publicznego jest pojęcie „administracji zdolnej do działań prawnych (die rechtsfähige Verwaltung)“. Mayer rozumie przez to część administracji publicznej, wyposażonej w osobowość prawną¹⁾. Jest to w zasadzie zjawisko analogiczne do znanej w prawie cywilnym osobowości prawnej. Jednostką w obrocie prawnym jest osoba. Obok osób fizycznych istnieją osoby prawne, z którymi mamy wówczas do czynienia, gdy jakieś wspólne, skoordynowane działanie otrzymuje na zewnątrz formę prawną osoby zdolnej do działań prawnych. Jeżeli to działanie obraca się w sferze celów i interesów prywatnych, mamy do czynienia z osobą prawa prywatnego, jeżeli zaś dotyczy interesów publicznych, interesów administracji publicznej, mamy do czynienia z osobą prawną prawa publicznego²⁾. Osobowość publiczno - prawna po to istnieje, ażeby powierzoną jej część administracji publicznej we własnym imieniu jako jej prawnie przynależną wykonywać³⁾. Te osoby publiczno - prawne są państwu podporząd-

1) O. Mayer — Deutsches Verwaltungsrecht. 1917. T. II, str. 571.

2) O. Mayer — op. cit. str. 580.

3) O. Mayer — op. cit. str. 586.

kowe, ale są samodzielnymi podmiotami oznaczonej części administracji publicznej. Z publicznego prawa podmiotowego do sprawowania tej części administracji przez osobę prawa publicznego wynika prawne ograniczenie władzy państwowej. To ograniczenie państwa w koncepcji państwa prawnego Mayer uważa za „niewątpliwie możliwe“¹⁾. W dalszym ciągu swoich rozważań Mayer przeprowadza podstawowe rozróżnienie między różnymi rodzajami osób prawa publicznego. Jeżeli to prawo sprawowania jakiejś części administracji powierza się bezpośrednio specjalnie w tym celu powołanej osobie prawnej, mamy do czynienia z zakładem publicznym. Jeżeli zaś to prawo przypisujemy nie bezpośrednio osobie prawnej, lecz mamy najpierw do czynienia z grupą ludzi łączących się w związek publiczny dla sprawowania tej części administracji, i dopiero temu związkowi nadaje się osobowość publiczno - prawną, której ostatecznie (a nie związkowi ani poszczególnym jednostkom) przysługują prawa i obowiązki, wiążące się ze sprawowaniem administracji publicznej, wówczas mamy do czynienia z korporacją publiczną. Od zakładu publicznego różni się więc korporacja tym, że u jej podłoża istnieje związek, utworzony dla sprawowania danej części administracji publicznej²⁾.

Dla Preuss'a istotą samorządu jest jego substrat terytorialno - korporacyjny. Zadaniem korporacji samorządnej jest pośredniczyć między organami samorządowymi a państwem³⁾. Na tym właśnie polega niezależność organów samorządowych od władz centralnych⁴⁾. Organ samorządowy jest przede wszystkim bezpośrednio organem ciaśniejszej wspólnoty politycznej — korporacji samorządnej i tylko pośrednio jest organem państwa. Gmina występuje albo w charakterze organizmu samego w sobie, albo też w charakterze organicznej części organizmu wyższego rzędu. Na tym polega rozróżnienie własnego i poruczonego zakresu działania. Prawa gminy w granicach własnego zakresu działania są prawami podmiotowymi gminy, pojętej jako osoba - członek (Gliederperson), prawa gminy z za-

1) O. Mayer — op. cit. str. 589 — 590.

2) O. Mayer — op. cit. str. 591.

3) Hugo Preuss — Das städtische Amtsrecht in Preussen. — Berlin, 1922, str. 124.

4) Preuss — op. cit. str. 146.

kresu poruczonego są kompetencjami — prawami gminy, pojętej jako osoba - organ (Organ - Person). Nadzór państwa wykonywany nad gminami jest nadzorem wykonywanym przez organizację wyższego rzędu nad podporządkowanym mu organizmem niższego rzędu stosownie do norm prawnych, regulujących to podporządkowanie.

Jerzy Jellinek¹⁾ widzi w państwie współczesnym reakcję przeciw państwu absolutnemu, które skoncentrowało w swych rękach całą władzę, uprzednio w średniowieczu rozdzieloną między jednostki i grupy społeczne. Pod wpływem idei politycznych i filozoficznych rozpoczął się proces samoograniczania się państwa i przekazywania części imperium jednostkom i związkom. W ten sposób jednostki otrzymały swoje prawa polityczne, a gmina dla realizacji swoich zadań otrzymała część władzy publicznej. Samorząd określa Jellinek jako administrację związków, przede wszystkim gmin, które wykonują władzę państwową jako przysługujące związkowi prawo osiągania celów związku, zgodnie z ustawami i pod kontrolą państwa. Te prawa gminy Jellinek pojmuje jako publiczne prawa podmiotowe, tzn. prawa, które zasadniczo należą do zakresu władztwa państwowego a przez państwo zostały gminie nadane. Gmina wykonując przysługujące jej władztwo państwowe wypełnia swój obowiązek nałożony przez ustawę, z drugiej jednak strony wykonuje swoje prawa²⁾. W przeciwieństwie do publicznych praw podmiotowych kompetencja — to zakres funkcji, do wykonywania których organ jest powołany. Organ stanowi jedność z osobą, której jest organem i przedstawia ją w zakresie kompetencji. Tym się różni np. zastępca od organu, że zastępca stanowi osobę oddzielną od zastąpionego, a organ osobowości nie posiada, pomimo, że w sporze o kompetencje może mieć przyznaną rolę strony w procesie³⁾.

Według Fleiner'a⁴⁾ państwo nie ma monopolu na administrację publiczną. Część zadań administracji publicznej wykonywują w ramach państwa samodzielne związki i zakłady. Flei-

1) G. Jellinek — op. cit., str. 290.

2) G. Jellinek — op. cit., str. 266.

3) G. Jellinek — *Allgemeine Staatslehre* (III Aufl. Berlin, 1921), str. 560.

4) Fleiner — *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen, 1922, str. 96 — 100.

ner mówi tu znów o ograniczaniu się państwa, polegającym na tym, że państwo tylko normuje jakąś materię, a wykonywanie tych norm prawnych przekazuje samodzielnemu związkowi. Związek taki jest powołany do wykonywania części administracji publicznej w zastępstwie państwa. Administrację tę wykonywa jako własne prawo „gdyż na mocy ustawy posiada on prawo do wykonywania tej administracji“. Władza państwowa nie może więc tej części administracji przejąć we własne ręce. Ażeby wykonywanie tych zadań związkowi ułatwić państwo wyposaża je we władzę rozkazywania (Herrschaftsrecht mit Befehlsgewalt). Związek wyposażony w tę władzę nosi nazwę związku publiczno - prawnego.

Schoen ¹⁾, który jest pod wyraźnymi wpływami Fleiner'a, interpretuje używane w pruskich ustawach samorządowych wyrażenie „prawo do samorządu własnych spraw“ jako „załatwianie spraw administracji państwowej przez państwu podporządkowane, lecz w granicach swego zakresu działania samodzielne związki“. Samorząd jest administracją publiczną, wykonywaną nie przez państwo, lecz przez związki samorządowe występujące wobec państwa jako podmioty samodzielnych praw i obowiązków. Przedmiotem samorządu są interesy państwa, sprawy, którymi państwo musiałoby zarządzać samo, gdyby ich nie przekazało związkowi samorządowemu do samodzielnej administracji. Państwo ogranicza się w tym zakresie do stanowienia norm ogólnych. Wynika stąd, że funkcje samorządu mają charakter funkcji państwowych.

Helfritz ²⁾ rozumie pod pojęciem samorządu prawo związków korporacyjnych do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami. Władza związków samorządowych pochodzi od państwa. Obowiązujące prawo nie pozostawia wątpliwości, że związki samorządowe wykonują tę władzę samodzielnie, tzn., że państwo może wkraczać do ich zakresu działania tylko opierając się na podstawie prawnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że państwo, posiadając w swych rękach władzę prawodawczą, może inaczej unormować swój stosunek do związków samo-

1) Schoen — Deutsches Verwaltungsrecht (Enzyklopädie der Rechtswissenschaft - Holtzendorff - Kohler). Bd. 4, str. 202.

2) Hans Helfritz — Grundriss des preussischen Kommunalrechts, Berlin, 1922, str. 5 — 9.

rządowych, nikt bowiem nie może rościć sobie prawa, ażeby państwo kształtowało porządek prawny według jego punktu widzenia. W zakresie ustawodawstwa państwo jest wszechwładne.

Sprawą własnego i poruczonego zakresu działania związków samorządowych interesował się specjalnie Hatschek ¹⁾. Uważa on samorząd za instytucję politycznej natury, która oznacza przyciągnięcie związków samorządowych do służenia celom państwowym. Osiąga się to przy pomocy dwojakiej techniki prawnej. Uprawnienia lub obowiązki łączy się albo ze związkiem samorządowym jako takim, albo też z poszczególnymi osobami przynależnymi do związku, jako ich — tych osób — kompetencje. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z korporacją, wyposażoną w podmiotowe prawa do samorządu, czyli, jak to Hatschek nazywa — z aktywnym związkiem samorządowym, w drugim zaś wypadku — z pasywnym związkiem samorządowym. Aktywny związek samorządowy działając realizuje swoje podmiotowe prawa do samorządu. Natomiast pasywny związek samorządowy realizuje tylko prawo przedmiotowe, wyrażające się we współdziałaniu odpowiednio przez prawo uprawnionych czy obowiązanych członków tego związku. Niezależnie jednak od tego, twierdzi Hatschek, w jakiej formie prawnej samorząd występuje, pozostaje on zawsze administracją państwową. Rozróżnienie własnego i poruczonego zakresu działania przy dzisiejszym bogactwie życia publicznego i płynności granic między interesami państwa i związków samorządowych nie ma praktycznego znaczenia. Różnica między administracją państwową, wykonywaną przez zawodowych urzędników, a samorządem polega tylko na odmiennym techniczno-prawnym ujęciu.

Wyżej przytoczonych poglądów autorów niemieckich nie zamierzam analizować ani poddawać krytyce. Chodziło mi tylko o zobrazowanie tego tła, jakie stanowiła nauka niemiecka dla interpretacji obowiązujących tekstów i wpływów tej nauki na praktykę sądową i administracyjną i na ustawodawstwo. Tematem naszym nie jest pojęcie prawne samorządu w ustawo-

1) Hatschek — Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. — II Aufl., str. 64 i 65.

dawstwie pruskim, lecz w obecnie obowiązującym ustawodawstwie na terenie b. dzielnicy pruskiej, gdzie przepisy dawnych ustaw pruskich należy traktować łącznie z przepisami ustawodawstwa polskiego. Zanim więc przejdziemy do omówienia zmian, jakie ustawodawca polski wniósł do ustroju i pojęcia samorządu, wystarczy nam na razie krótkie podsumowanie opinii nauki niemieckiej w sprawie prawnego stosunku administracji samorządowej do państwa.

Musimy więc stwierdzić, że panująca w nauce niemieckiej¹⁾ opinia, zgodnie z tekstami obowiązujących ustaw, konstruuje pojęcie prawne samorządu terytorialnego jako publiczne prawa podmiotowe, przysługujące specjalnego typu osobom prawa publicznego, a mianowicie publicznym korporacjom terytorialnym. Określając stosunek tych korporacji terytorialnych do państwa nauka niemiecka zarzuciła dawne, z doktryn politycznych końca XVIII w. wywodzące się idee, przypisujące gminie zasadnicze i nienaruszalne prawa, które mogą być państwu przeciwstawiane. Licząc się z rzeczywistością prawną państwa współczesnego nauka niemiecka uznaje państwowy charakter administracji samorządowej a jej stosunek do państwa ujmuje w formie publicznych praw podmiotowych, nadanych przez państwo związkom komunalnym.

Zobaczmyż teraz, czy i jakie zmiany do pojęcia samorządu terytorialnego w ustawodawstwie pruskim wniosło prawo polskie.

Mamy więc przede wszystkim Ustawę Konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1935 r., a w niej parę zasadniczych dla określenia stanowiska samorządu w Państwie przepisów. W rozdziale X, zatytułowanym „Administracja państwowa“, mamy art. 72:

- „(1) Administracja państwowa jest służbą publiczną.
- (2) Administrację państwową sprawuje:
 - a) administracja rządowa,

1) Oczywiście mam tutaj na myśli naukę niemiecką prawa administracyjnego okresu przedhitlerowskiego.

- b) samorząd terytorialny,
- c) samorząd gospodarczy“.

Ustęp (1) jest, moim zdaniem, deklaracją pozbawioną treści prawnej. Sens jej jest niejasny, nie będziemy więc jej brali pod uwagę¹⁾.

Natomiast wielką doniosłość posiada przepis ust. (2). Wprawdzie opinia, że samorząd nie jest czymś poza państwem stojącym i co by państwu mogło być przeciwstawiane, a przeciwnie, że należy go uważać za część administracji państwowej, utrwaliła się już przed uchwaleniem konstytucji z 1935 r., jednak poprzednia Konstytucja z 1921 r., przez odróżnianie administracji państwowej i samorządu terytorialnego (art. 66 — 68) dawała pewne podstawy do przeciwstawiania tych dwóch pojęć. Doniosłość tego przepisu polega na wyraźnym odcięciu się od pewnych poglądów liberalizmu politycznego na temat samorządu, wobec których nasza Konstytucja z 1921 r. zachowała stanowisko pełne rezerwy a zarazem i niezdecydowania.

Równie doniosły przepis znajdujemy w art. 75 Ustawy Konstytucyjnej:

„(1) Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny“.

To znów oznacza zerwanie z ideologią „spraw własnych“ i „własnego zakresu działania“ samorządu. Samorząd terytorialny ma urzeczywistniać nie zadania gmin, czy powiatowych związków samorządowych, lecz zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych.

Następne ustępy art. 75 zawierają przepisy dla samorządu ważne, nie wnoszą jednak do kwestii pojęcia prawnego samorządu żadnych zmian istotnych.

„(2) Samorządy mają prawo w zakresie ustawą oznaczonym wydawać dla swego obszaru normy obowiązujące pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą.

1) P. próba wytłumaczenia tej deklaracji, podjęta przez dra Langroda (Problemy administracyjne, Kraków, 1935, str. 38) i przez prof. Bigo (Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji, Lwów, 1936).

(3) Samorządy mogą być łączone w związki dla wykonywania zadań szczególnych.

(4) Ustawa może nadać związkom osobowość publiczno-prawną.

(5) Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia“.

O samorządzie terytorialnym mówi jeszcze art. 4 Ustawy Konstytucyjnej:

„(1) W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa.

(2) Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki.

(3) Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego“.

Jest to jeden z artykułów „dekalogu“ ustawy konstytucyjnej. Ma on, moim zdaniem, treść wyłącznie ideową i do pojęcia prawnego samorządu terytorialnego nic nie wnosi¹⁾.

Trzeba tutaj wreszcie zanotować przepis art. 77 o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli między innymi do „kontroli pod względem finansowym gospodarki Państwa oraz związków publiczno-prawnych“, co niewątpliwie dotyczy również związków samorządu terytorialnego.

Wróćmy jednak do treści prawnej art. 72 i 75 i konsekwencji dla pojęcia samorządu z tych artykułów wynikających. W tekście ust. (2) art. 72 wyrażenie „administracja państwowa“ jest użyte niewątpliwie w znaczeniu działalności Państwa (bo bywa również używane w znaczeniu pewnej organizacji — zespołu organów Państwa). Wymienione w pkt. a), b) i c) administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy, które sprawują administrację państwową, są więc organami Państwa, czy też organizacjami obejmującymi pewne zespoły organów Państwa. Potwierdzenie tej tezy znajdujemy w ust. (1) art. 75. Samorząd terytorialny ma służyć urzeczywistnianiu „zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych“. Administracja państwowa jest dzia-

1) Inaczej prof. Bigo—Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji — Lwów. 1936.

łałnością Państwa, a więc samorząd terytorialny wykonywa zadania nie własne, lecz zadania Państwa. A wykonywać zadania Państwa może tylko jako jego organ.

Z tym ostatnim twierdzeniem w jawnej sprzeczności jest ust. (1) art. 3 Ustawy Konstytucyjnej:

„Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są:

Rząd,
Sejm,
Senat,
Siły Zbrojne,
Sądy,
Kontrola Państwa“.

W pierwotnym projekcie Ustawy Konstytucyjnej w wyliczeniu tym figurowała „administracja rządowa i samorząd terytorialny“. Następnie słowa te skreślono. Nie oznacza to jednak, aby twórcy nowej Konstytucji uważali, że administracja rządowa i samorząd terytorialny nie są organami Państwa. Motyw opuszczenia tych wyrazów w wyliczeniu jest jasny. Administracja rządowa nie mogła być wymieniona jako organ Państwa obok Rządu, bo sama przede wszystkim jest pewnym zespołem organów Rządu, a dopiero pośrednio — zespołem organów Państwa. Również w wyliczeniu samorządu terytorialnego, stanowiącego pewną gałąź administracji państwowej, obok naczelných organów Państwa, jak Rząd, Sejm, Senat itp., widzielibyśmy pewną dysproporcję, chociaż niewątpliwie każda gmina jest równie organem Państwa, jak Rząd czy Sejm. Jest tylko ta różnica, że organa wymienione w art. 3 są organami naczelnymi lub centralnymi, obejmującymi swoją działalnością całość Państwa, podczas gdy gmina jest powołana „do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych“, jak mówi art. 75. Wiadomo zresztą, że art. 3 nie miał na celu wyczerpującego wyliczenia organów Państwa, lecz przez wyliczenie obok siebie wszystkich organów naczelných zerwać z dotychczas obowiązującą zasadą trójpodzielności władz, co przecież było podstawowym założeniem reformy ustroju Państwa. Dlatego też wyrażenie „organa Państwa“ w art. 3 Ustawy Konstytucyjnej należy rozumieć jako naczelne organa państwowe.

Drugą po Ustawie Konstytucyjnej ustawą, mającą dla po-

jęcia samorządu terytorialnego równie zasadnicze znaczenie, jest ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ustawa ta w sposób istotny zmieniła ustrój gminy wiejskiej na obszarze b. zaboru pruskiego przez zniesienie wójtostw i obszarów dworskich oraz przez zasadniczą zmianę typu gminy wiejskiej: z gminy jednowioskowej na gminę zbiorową. W art. 10 obok przepisów, będących właściwie wskazówkami co do terytorialnej budowy gminy, mamy w ust. (3) następującą definicję gminy:

„Każda gmina wiejska jest samorządną jednostką terytorialną, osobą prawa publicznego i podmiotem praw majątkowych“.

Przepis ten wszedł na miejsce przytoczonego wyżej przepisu § 5 pruskiej ordynacji gminnej z dnia 3 lipca 1891 r. Przepis ustawy z 1933 r., różni się od przepisu pruskiej ordynacji gminnej tym jedynie, że nie mówi się w ustawie polskiej o „prawie do samorządu swoimi sprawami“. Wyrażenie to jednak nie ma żadnej treści prawnej. Znalazło się w ordynacji gminnej a nie znajdziemy go w ordynacjach miejskiej, powiatowej i prowincjonalnej, a jednak między pojęciem prawnym gminy wiejskiej i gminy miejskiej nie ma żadnej różnicy. Formułą swoją przypomina tzw. prawa obywatelskie, jednak żadnego uprawnienia samo to wyrażenie przez się nie stwarza ¹⁾. Jak w jednej tak i w drugiej ustawie osobowość prawa publicznego występuje więc jako nieodłączna cecha jednostki samorządowej — gminy.

Obszar gminy wiejskiej dzieli się, w myśl ustawy z 1933 r. na gromady. Ust. (3), art. 15 określa gromadę:

„Gromada jest podmiotem majątku, dobra gromadzkiego i innych praw majątkowych“.

Określenie gminy wiejskiej zawarte w art. 10 w treści swojej nie różni się od analogicznych określeń w ustrojowych ustawach pruskich. Dla uniknięcia wątpliwości dodano, że gmina jest podmiotem praw majątkowych, co, jak sądzę,

1) Taką opinię wypowiadają znani komentatorowie niemieccy — Stier - Somlo (*Das preussische Verfassungsrecht*, str. 119) oraz Anschütz — (*Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919*, str. 206) w sprawie art. 127 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej: „Gminy i związki gmin mają prawo do samorządu w granicach ustaw“.

należy rozumieć po prostu, że gmina jest osobą prawną. Uderza jednak rozróżnienie, jakie czyni się między gminą i gromadą. W określeniu gromady w art. 15 pomija się osobowość publiczno - prawną. Jak z uzasadnienia do projektu ustawy (druk sejmowy nr 460) wynika, ustawodawca przywiązywał zasadnicze znaczenie do tego rozróżnienia. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustaw czytamy: „Gromada nie jest związkiem samorządowym w ścisłym tego słowa znaczeniu, nie ma ona charakteru powszechnego ani korporacji publiczno-prawnej, jest tylko podmiotem posiadanego majątku oraz ma pewien, wprawdzie nie przymusowy, lecz fakultatywny zakres funkcji publicznych, które zaliczyć należy do samorządu wioskowego“. Nie przesądzając, czy to rozróżnienie cel swój osiągnęło, tzn. czy istotnie gromada nie jest przez to związkiem samorządu terytorialnego, pomimo braku odpowiedniej deklaracji ¹⁾, stwierdzam narazie fakt, że ustawodawca nasz w ustawie, która miała dostosować ustrój samorządu do nowego porządku prawnego w Państwie Polskim w sposób wyraźny wiąże pojęcie samorządu z osobowością publiczno - prawną.

Widzimy to również w prawie o ustroju związków międzykomunalnych (rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych). Rozporządzenie to rozróżnia dwa rodzaje związków międzykomunalnych: związki, których zadania, jak się ustawa ogólnikowo wyraża, wchodzą w zakres działania samorządu terytorialnego, i te związki rozporządzenie nazywa związkami międzykomunalnymi z prawami korporacji o samoistnej osobowości prawnej (art. 1), oraz związki których zadania wchodzą w zakres administracji publicznej, i te nazwane są związkami międzykomunalnymi o charakterze korporacji prawa publicznego (art. 11). A więc, gdy w grę wchodzi kwalifikowany rodzaj działalności, którą zalicza się do administracji publicznej i do

1) W pracy mojej „Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce“ Warszawa, 1932 — zająłem stanowisko, że o istnieniu związku samorządowego decydują istotne dla tego pojęcia cechy prawne, a nie taka, czy inna deklaracja zawarta w ustawie. Ustrój gromady w ustawie z 1933 r. posiada, moim zdaniem, cechy prawne związku samorządowego. W tym sensie również wypowiadał się w czasie dyskusji nad ustawą samorządową w Senacie senator prof. Wasiutyński na posiedzeniu w dn. 14 marca 1933 r. (Sprawozd. stenogr. Senat III. 51. 18).

wykonywania której trzeba specjalnych środków prawnych, wówczas nadaje się takiemu związkowi osobowość publiczno-prawną. W następnych artykułach rozporządzenie precyzuje, z jakich środków prawnych ta kategoria związków międzykomunalnych ma korzystać. Przypomnę tutaj, że Ustawa Konstytucyjna z 1935 r. w ust. (4) art. 75, przewiduje nadanie związkowi międzykomunalnemu osobowości publiczno - prawnej w drodze ustawy.

Ustawodawca polski posługuje się zazwyczaj pojęciem osoby publiczno - prawnej jako pojęciem ogólnym, obejmującym pewną grupę osób prawnych, wyróżniających się od innych szczególnymi uprawnieniami. Ponieważ nie ma tekstu obowiązującego, któryby określał jakie prawa i obowiązki łączą się z pojęciem osoby publiczno - prawnej, ustawodawca nie poprzestaje na nadaniu osobie prawnej charakteru publiczno-prawnego, lecz prawa jej i obowiązki w ustawie precyzuje.

Czy jednak pojęcie osoby prawa publicznego w ustawodawstwie polskim nie różni się czymś istotnym od analogicznego pojęcia w ustawodawstwie pruskim?

Analizy przepisów polskich i próby określenia pojęcia prawnego osoby prawa publicznego w ustawodawstwie polskim dokonał prof. Bigo w swej pracy pt. „Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego“. W pracy tej prof. Bigo dochodzi do wniosku, że „związek publiczno - prawny w rozumieniu polskiego ustawodawstwa jest to związek wyposażony we władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo, względnie przy jego czynnym współudziale“ (str. 82). Przez „władztwo administracyjne“ autor rozumie uprawnienie do stosowania przymusu administracyjnego i wyłączenie sporów spod właściwości sądów powszechnych (str. 84).

Przyjmując to określenie prof. Bigo stwierdzam, że pojęcie osoby prawa publicznego w ustawodawstwie polskim nie jest sprzeczne z pojęciem, jakie się z tym wyrażeniem wiąże w ustawodawstwie pruskim.

Musimy więc stanąć na stanowisku, że ustawodawstwo polskie przyjęło wyżej opisaną konstrukcję prawną samorządu terytorialnego, jaka się wytworzyła w teorii niemieckiej i w ustawodawstwie pruskim, i że to stanowisko ustawodawcy polskie-

go znajduje obecnie oparcie w Ustawie Konstytucyjnej.

Istnieje pogląd, reprezentowany również w literaturze polskiej, jakoby osobowość publiczno - prawna nie stanowiła istotnej cechy samorządu i że zarówno osobowość publiczno - prawna, jak i ściśle z tym pojęciem związane publiczne prawo podmiotowe były tylko pomocniczymi konstrukcjami myślowymi.

Pogląd ten reprezentował już w swoich pięknych wykładach o publicznym prawie podmiotowym i o podmiotach administracji W. L. Jaworski¹⁾. Dla Jaworskiego „prawo podmiotowe nie jest niczym innym, jak tylko wyrazem stosunku „ja“ do świata zewnętrznego, a tym światem jest, jakeśmy to już powiedzieli, także i prawo przedmiotowe... Jest to wyraz opanowania przez „ja“ prawa przedmiotowego. Jest to wyraz tego, że „ja“ rozporządza takim to a takim prawem przedmiotowym, że takie to a takie prawo przedmiotowe jest jego prawem. Prawo przedmiotowe musi mieć w sobie element przymusu, prawo podmiotowe przeto nie jest niczym innym, jak tylko wyrazem tego, że „ja“ rozporządza pewną dozą przymusu państwowego dla siebie“²⁾. W przyjętych systemach prawnych państwo jest upersonifikowane jako osoba prawna. Osoba prawna nie może działać sama bezpośrednio, może działać tylko przy pomocy organów. Organami mogą być osoby fizyczne, albo też twory sztuczne, tj. właśnie osoby prawne — podmioty administracji. „Osoba prawna“ według Jaworskiego oznacza „wyjęcie, wyodrębnienie pewnego kompleksu stosunków spod przepisów, którym by te stosunki podlegały, gdyby tego wyodrębnienia nie było“³⁾. Jaworski zastrzega się jednak, że „osoba prawna jest konstrukcją, jest tworem sztucznym, jest sposobem ujęcia w całość pewnej grupy przepisów, normujących pewną grupę stosunków. Pamiętać jednak powinniśmy, że ten sam cel ujęcia w pewną całość owej grupy przepisów możnaby osiągnąć w inny sposób, a nie przez per-

1) W. L. Jaworski — Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne. Warszawa, 1924.

2) Jaworski — op. cit., str. 110.

3) Jaworski, op. cit. str. 156.

sonifikację. Uwagę tę czynimy dla tego, ażeby zapobiec wko-rzenieniu się przekonania, że prawo nie może się obyć bez po-jęcia osoby prawnej; tak, jak może się obyć bez pojęcia pra-wa podmiotowego, tak samo może się obyć bez pojęcia osoby prawnej i wielu innych konstrukcji sztucznych 1).

Głównym przedstawicielem poglądu, zaprzeczającego istotnego znaczenia osobowości publiczno - prawnej dla poję-cia samorządu jest prof. Panejko 2). Panejko jest zdania, że „przyznawana rozmaitym organizacjom specjalnego rodzaju osobowość, a mianowicie osobowość publiczno - prawna, ma-terialnie nie ma żadnego znaczenia. Gdy osobowość prywatno-prawna pociąga za sobą zdolność do wszechstronnego działa-nia prawnego, opartego na przepisach ustawy cywilnej, to oso-bowość publiczno - prawna nie pociąga za sobą ipso facto żad-nych praw lub uprawnień. Ona nic nie daje, nie przyznaje też żadnych praw publicznych. Jest ona tylko określeniem, a ra-czej objaśnieniem, że dana jednostka kolektywna, posiadająca przyznaną sobie osobowość prywatno - prawną, wykonuje pewną część administracji publicznej w granicach przepisów pozytywnego prawa: Te czynności jednak dana jednostka wy-konywać będzie mogła bez względu na to, czy ustawowo bę-dzie jej przyznana osobowość publiczno - prawna czy nie. Je-śli jednak będziemy starali się koniecznie wyprowadzić jakieś wnioski jureidyczne z faktu ustawowego przyznania organi-zacjom samorządowym osobowości publiczno - prawnej, bę-dziemy mogli w tym przyznaniu widzieć tylko znaczenie nada-nia tym organizacjom, jako organom państwa, osobnego za-kresu działania w stosunku do innych organów państwa, czyli nadanie kompetencyj... W stosunku do rządu i innych organów państwowych prawo kompetencyjne jednostek samorządo-wych do wykonywania administracji publicznej może być uważane za prawo podmiotowe. Prawo to jest chronione pra-wem przedmiotowym. Dla jego ochrony prawa pozytywne przewidują utworzenie specjalnych instytucji, a w szczególno-

1) Jaworski, op. cit., str. 153.

2) Dr Jerzy Panejko — Geneza i podstawy samorządu europej-skiego. II wyd. Wilno, 1934. Poza tym w „Projekcie Konstytucji“ pod red. W. L. Jaworskiego (Kraków, 1928), ogłosił prof. Panejko rozprawę pt. „Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce“ — skąd cytuję zwięźle sfor-mułowane jego poglądy.

ści instytucji sądownictwa administracyjnego. Tu jednak mamy do czynienia z ochroną kompetencji prawnej jednostek samorządowych, uznanej przez prawo pozytywne¹⁾). Różnica między administracją rządową a samorządową polega wg Panejki tylko na odmiennej organizacji. Administracja rządowa zorganizowana jest na zasadzie hierarchicznej zależności jej organów, a administracja samorządowa na zasadzie samodzielności jej organów. Samodzielność organów administracyjnych stanowi istotę decentralizacji. W tym znaczeniu Panejko utożsamia samorząd z decentralizacją administracji. W związku z tym dochodzi do wniosku, że „samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organa nie podległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego“²⁾).

Pogląd odmienny, nie odbiegający od klasycznej nauki niemieckiej, przedstawia prof. Bigo³⁾). Zdaniem prof. Bigo nie może istnieć porządek prawny dla jednego podmiotu, bo prawo reguluje stosunki między podmiotami. A więc i w prawie publicznym możliwa jest wielość podmiotów⁴⁾). Z punktu widzenia przedmiotu administracji nie ma przeciwstawienia administracji państwowej samorządowi. Samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej. Ale z punktu widzenia podmiotów administracji, przeciwstawienie takie istnieje. „Jednostki samorządowe jako osoby prawne wyróżniają się tym, że posiadają obowiązki i prawa (publiczne), zapewniające im stanowisko równorzędne z władzami rządowymi, tj. władztwo administracyjne“. Tym co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji państwowej jest osobowość prawna jednostek samorządowych. „Nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków, tworzących w sumie zakres działania gminy, lecz sama gmina. Gdy gmina wykonuje te prawa, nie jest organem państwa, wykonuje prawa własne... Ustawą oznaczony zakres działania

1) Panejko — Ustrój samorządu, str. 285 — 287. P. również — Geneza, str. 11, 118 — 130.

2) Panejko — Geneza, str. 96 — 97.

3) Dr T. Bigo — Związki publiczno - prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928.

4) Bigo — op. cit., str. 130.

gminy jest czymś więcej, niż kompetencją organu rządowego. Jest to kompleks praw i obowiązków gminy, które ona wykonuje we własnym imieniu, jako własne prawa i obowiązki, a nie w charakterze organu innej osoby prawnej ¹⁾.

Identyfikowanie samorządu z decentralizacją oznacza rezygnację z terminu „samorząd”. Ażeby na tle administracji zdecentralizowanej określić tę jej część, która nosi miano samorządu, nie należy się posługiwać metodą indukcyjną, jak to np. czyni Panejko, lecz „szukać ustalenia tego pojęcia na innej drodze, mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu”. Samorząd jest administracją publiczną, podmiotem samorządu może więc być tylko podmiot zbiorowy — grupa społeczna, bo administracja publiczna łączy się zawsze tylko ze zbiorowiskiem, z grupą. Chodzi o to — jaka to ma być grupa. Zdaniem autora — tylko korporacja, gdyż tylko korporacja realizuje zadania administracji publicznej przy pomocy ustanowionych przez siebie organów, tylko o korporacji więc można powiedzieć, że „sama zarządza”. Bez tego rozróżnienia nie odróżnilibyśmy związku samorządu terytorialnego od zakładu ²⁾. Tą drogą rozumowania autor dochodzi do wniosku, że samorząd jest formą decentralizacji, a mianowicie taką, której samodzielными podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawy ³⁾.

Bardzo wyraźnie pogląd ten formuluje prof. Wasiutyński w rozprawie, poświęconej wprowadzie samorządowi uniwersyteckiemu, jednak w tezach, mówiących o istocie samorządu, dotyczącej również samorządu terytorialnego ⁴⁾. W rozprawie tej czytamy: „Właśnie osobowość prawna stanowi podstawową cechę organizacji samorządowych. Wyodrębnianie z ustroju hierarchicznego — stanu normalnego we współczesnej administracji państwowej, dokonywa się w ten sposób, że samorząd jest osobą prawną, zdolną do działań prawnych we własnym imieniu. Organy samorządu wyrażają własną jego wolę, w przeciwieństwie do urzędów, wyra-

1) Bigo — op. cit., str. 140 — 141.

2) Bigo — op. cit. 149 — 151.

3) Bigo — op. cit., str. 152.

4) B. Wasiutyński — Samorząd uniwersytecki. — „Przegląd prawni i adm. im. E. Tilla“. 1926, str. 427 — 428.

zających wolę państwa, będących wszystkie organami jednej osoby prawnej — państwa. Dzięki tej formie — posiadania osobowości prawnej — usunięta zostaje zależność hierarchiczna, organa samorządu uzyskują samodzielność w działaniu, niezależność od rozkazów władz rządowych nie opartych na tytule prawnym. Nie mamy do czynienia, jak w ustroju hierarchicznym, z wewnętrznymi stosunkami organów w łonie jednej osoby prawnej, lecz ze stosunkami prawnymi dwóch odrębnych osób prawnych. Nadzór organów państwowych nad działalnością samorządu jest właśnie takim stosunkiem dwóch osób prawnych. Osoba prawna jest podmiotem praw. Jednostka samorządna nie tylko sprawuje pewną określoną, wyodrębnioną dziedzinę administracji, ale posiada prawa podmiotowe wobec władz rządowych do spełniania tych funkcji, wynikające z obiektywnych norm prawnych. I to prawo podmiotowe odróżnia stanowisko samorządu przy spełnianiu jego zadań od pozycji urzędów, posiadających określoną kompetencję, ale nie prawo podmiotowe do wykonywania swych funkcji“.

Spór, który starałem się przedstawić przez naszkicowanie stanowisk obu stron, polega więc na kwestii znaczenia, jakie dla pojęcia samorządu terytorialnego posiada osobowość prawa publicznego i publiczne prawo podmiotowe. Spór ten nie polega na dialektyce i nie da się rozstrzygnąć przez wyszukiwanie słabszych stron w argumentacji przeciwnika. Spór ten posiada głębsze podłoże.

Konstrukcja publicznego prawa podmiotowego, a z tym — osobowości publiczno - prawnej, jest, jak o tym mówi Jaworski w wyżej wspomnianych wykładach o publicznym prawie podmiotowym, rezultatem nowoczesnego sposobu myślenia. „Przedmiotowi, a więc temu światu, który rządzi się mechanicznymi, naturalnymi prawami, przeciwstawia nowożytna myśl podmiot, a więc ducha, obdarzonego twórczością, wolnością, tworzącego idee, wytykającego sobie cele... Kontrast podmiotu do przedmiotu, to kontrast jednostki ze społeczeństwem, a więc kontrast obywatela z państwem. Drugi kontrast mechanizmu do życia, to kontrast ustawodawstwa, jako świata, do jednostki z jej wszystkimi życiowymi siłami i potęgami. Te kontrasty doprowadziły do tego, że myślenie nasze widzi

w państwie także osobę, która z jednostką prowadzi walkę, a jednostka z nią¹⁾.

W sporze tym jedni traktują ową konstrukcję myślową na równi z normą prawną, inni chcieliby za tym sposobem przedstawiania rzeczy ujrzeć rzecz samą, twierdząc, że świat norm prawnych istnieje poza i niezależnie od tych „wyobrażeń“.

Prof. Bigo i prof. Wasiutyński opierają się na konstrukcjach usankcjonowanych, leżących u samych podstaw dotychczasowego rozwoju prawa publicznego, zwłaszcza prawa publicznego niemieckiego. Na tych konstrukcjach teoretycznych oparło się całe ustawodawstwo samorządowe w Niemczech, a przez oddziaływanie nauki niemieckiej — i u nas. To też ich wywody znajdują mocne oparcie w sformułowaniu tekstów przepisów prawnych.

Prof. Panejko zaś wyszedł z założeń, opartych na nowszych zdobyczach nauki prawa publicznego. Mam tutaj na myśli teorię Kelsena i poglądy wypowiediane przez W. L. Jaworskiego. Wszyscy oni stosują metodę ściśle naukową, naukowo-dogmatyczną, starając się nade wszystko o uwolnienie myślenia prawniczego od wpływów socjologii i innych nauk z nauką prawa związanych. Z punktu widzenia metodologicznego nauka ich jest nieodparta. Można by jej zarzucić najwyżej to, co można zarzucić każdej „czystej nauce“ — pewne oddalenie się od przedmiotu poznania, zajęcie zbyt wysokiego stanowiska. Zyskuje na tym niewątpliwie ocena obrazu ogólnego, określenie proporcji i wzajemnego stosunku poszczególnych części do siebie, ale zacierają się szczegóły, które dla celów „doczesnych“ nauki prawa nie są bez znaczenia.

Różnicę w przedstawieniu pojęcia samorządu przez obie strony można by ująć przy pomocy rozróżnienia, jakim posługuje się Dembiński (idący zresztą za rozróżnieniem kelsenowskim „*Rechtswesensbegriff*“ i „*Rechtsinhaltsbegriff*“) w swojej cennej pracy metodologicznej na temat osobowości publiczno - prawnej samorządu²⁾. To pojęcie prawne samorządu, które formułuje Panejko, nazwałbym pojęciem naukowo -

1) Jaworski, op. cit., str. 108—109.

2) H. Dembiński — Osobowość publiczno - prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej. — Wilno 1934.

dogmatycznym, wyprowadzoną w drodze analizy norm i rozumowania dedukcyjnego formą prawną. To zaś pojęcie, które formułują Bigo i Wasiutyński, nazwałbym pojęciem techniczno - dogmatycznym, przeznaczonym dla nauki i prawodawstwa uogólnieniem pewnych kompleksów norm, które wspólnym mianem samorządu obejmujemy. Jest to więc raczej różnica metodologiczna, różnica założenia i celu, jaki badaniom nad samorządem stawiamy.

Istnieje jednak i druga strona sporu o pojęcie prawne samorządu. Tutaj już zupełnie świadomie schodzę z toru rozumowań dogmatycznych i wkraczam w sferę polityki ustawodawczej.

Osobowość publiczno - prawna i publiczne prawa podmiotowe są konstrukcjami powstałymi na tle pewnej ideologii politycznej. Zresztą każda forma prawna, a z nią i wszystkie konstrukcje prawne, mają swoją treść polityczną *largo sensu*. Publiczne prawa podmiotowe a z nimi i osobowość prawa publicznego powstała na tle idei walki jednostki z wszechwładzą państwa absolutnego, idei transponowanej na stosunek gminy do państwa. Z biegiem czasu i postępem demokratyzacji ideę tę zastąpiła idea swobodnej, w formy prawne ubranej gry interesów grup narodowościowych, religijnych, gospodarczych itp. „Samorząd służył za środek walki obywateli z absolutystycznym państwem” — powiada Jaworski ¹⁾. „Samorząd jest ciągle środkiem walki różnych narodowości, zamieszkujących jedno i to samo państwo... Pod wpływem takiego myślenia konstruuje się samorząd w ten sposób, że ciało, które ma ten samorząd, przyznaje się stanowisko osoby prawniczej. Nie potrafimy bowiem sobie wyobrazić walki inaczej, jak tylko między osobami, w danym razie walki między potężną osobą, jaką jest państwo, a osobami samorządowymi, jakimi mogą być prowincje, powiaty itd.“. I dlatego dalej powiada Jaworowski, że „konstruowanie urzędów administracyjnych jako osób prawnych, oznacza, że nierówności narodowe, wyznaniowe, ekonomiczne i społeczne trwają. Oznacza to, co więcej, trwanie walki między odnośnymi grupami“ ²⁾. Od siebie dodam, że

1) Jaworski — op. cit., str. 140 — 141.

2) Jaworski — op. cit., str. 157.

oznacza to uznanie i uświęcenie tych nierówności przez państwowy porządek prawny i nadanie walce interesów grupowych form prawnych. Słowem — realizacja w zakresie prawa administracyjnego hasła „laisser faire, laisser aller“. Osobowość prawa publicznego i publiczne prawo podmiotowe — to podstawowe konstrukcje prawne dla porządku prawnego państwa liberalnego.

Konstrukcja ta tak silnie zrosła się z niemieckim, a przez niemiecki i z naszym systemem prawa publicznego, że odejść od niej niełatwo. Np. Niemcy usiłują stworzyć zupełnie nową konstrukcję samorządu terytorialnego, dostosowaną do nowych założeń ustrojowych państwa niemieckiego. Fundament nowej koncepcji gminy ma być niemiecka ordynacja gminna z dnia 30 stycznia 1935 r. Jednak i w tej ustawie Niemcy nie obyli się bez deklaracji, że gmina jest publiczną korporacją terytorialną. Nie zgadza się to z treścią przepisów przez tę ustawę objętych. W „Jahrbuch für Kommunalwissenschaft“ (1935 — II półrocze) znajdujemy na ten temat interesujący artykuł prof. Höhn'a „Die Gemeinde als Gebietskörperschaft“. Autor tego artykułu dowodzi, że pojęcie korporacji jako indywidualistycznej formy prawnej, która powstała dla wywalczenia samorządowi uznania jego samodzielności w wykonywaniu administracji, jest sprzeczna z podstawami nowego państwa i nie da się pogodzić z tą organizacją wewnętrzną, jaką gminie przypisuje nowa ustawa. Autor tłumaczy tę sprzeczność tą okolicznością, że cały system prawa publicznego jest oparty na konstrukcji osobowości publiczno - prawnej, prawa i obowiązki wiąże się tylko z osobami fizycznymi lub prawnymi. Istnieje wprawdzie w Niemczech tendencja, ażeby pojęcie korporacji zastąpić w prawie pojęciem „wspólnoty“ (Gemeinschaft), jest to jednak dopiero kwestia przyszłości.

Nic więc dziwnego, że i polskie ustawy samorządowe, a zwłaszcza ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 1933 r., posługują się konstrukcją osobowości publiczno - prawnej. Żałować tylko wypada, że Ustawa Konstytucyjna, której zadaniem było dać te wielkie linie rozwojowe naszej państwowości na daleką przyszłość, nie obyla się bez wzmianki o tej konstrukcji prawnej (ust. 4, art. 75), tak, jakby sprawa konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego

w Polsce była już zdecydowana. Sądzę, że kwestia ta jest jeszcze otwarta i wraz ze sprawą wielkiej reformy samorządu znajdzie się kiedyś na porządku dziennym prac ustawodawczych, jako zagadnienie pierwszorzędnej doniosłości państwowej.

DR LESZCZYCKI STANISŁAW.

TYPY FIZJONOMICZNE MIAST POLSKI.

W związku z drugim powszechnym spisem ludności z dnia 9.XII.1931 r. zebrano dane, dotyczące cech fizjonomicznych budynków mieszkalnych w miastach polskich. Materiał statystyczny opublikowany został przez Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej w oficjalnym wydawnictwie: „Statystyka Polski“ seria C, zeszyt 26 pt. „Nieruchomości i budynki w miastach“, Warszawa 1935. Materiał opublikowany zawiera z cech fizjonomicznych osadnictwa szczegółowe dane dotyczące materiału budowlanego ścian oraz materiału pokryć dachów oraz globalne zestawienie budynków wg ilości pięter. Zestawieniem objętych jest 636 miast wg podziału administracyjnego z dnia 1.I.1932.

Dane, zawarte w statystyce, przeliczono na liczby względne, następnie wykonano szereg sygnaturowych map analitycznych dla poszczególnych cech fizjonomicznych. Na ich podstawie wykreślono powierzchniowo regiony typów pokryć ścian występujących w Polsce (patrz załączone 3 mapy nr I i nr II), z nich zaś wykreślono ostateczną syntetyczną mapę regionów osadnictwa miejskiego w Polsce.

Według danych statystycznych w 636 miastach było 618.099 budynków mieszkalnych. Z nich połowa była zbudowana z drzewa 309.388 (50.1%), mniejsza zaś część murowana z cegły czy z kamienia 283.459 (45.9%). Nieznaczną ilość domów lepią z gliny 22.931 (3.7%), a tylko dla 2.271 budynków brak jest danych (0.3). Domy przeważnie są kryte ogniotrwale, tzn. dachówką lub blachą 273.294 (44.2%). Prócz tego papą pokrytych było 164.498 (26.6%), drzewem 112.923 (18.3%). Również stosunkowo znaczna ilość domów w miastach była kryta słomą 64.436 (10.4%), zaś dla 2.948 budynków (0.5%) brak jest danych o pokryciu. Generalnie przeważają w miastach domy parterowe 462.515 (74.9%), są one

cechą charakterystyczną dla większości małych miast. Domów 1-piętrowych było 95.526 (15.4%), 2-piętrowych 31.204 (5.1%), 3-piętrowych 14.791 (2.4%). Wyżej zbudowanych było 7.568 (1.2%), z tych na 5 i więcej piętrowe wypadło zaledwie 1.375 (0.2%). Dla 6.459 (1.0%) brak danych. Z statystyki można stwierdzić, że budynki w miastach polskich są w połowie murowane, w połowie drewniane, przeważnie kryte ogniotrwale, pospolite jednak są pokrycia papą lub drzewem, domy w 3/4 są parterowe. Cechy fizjonomiczne charakterystycznie i wyraźnie występują na różnych obszarach Polski, dlatego można wydzielić kilka regionów osadniczych.

Porównanie danych z 1931 z poprzednim spisem 1921 nie jest całkiem miarodajne, gdyż poprzednio nie objęte były miasta Górnego Śląska oraz północnej części Wileńszczyzny, statystykę przeprowadzono dla 622 miast. Porównując dane względne możemy stwierdzić, że materiał pokryć dachów uległ korzystnej zmianie. W 1921 krytych ogniotrwale było 63.5% budynków (poprawa o 7.3%), drzewem 22.2% (zmniejszenie, czyli poprawa o 3.9%), słomą 13.6 (poprawa o 3.2%), brak danych dla 0.7%. Materiał ścian nie jest wprost porównywalny, gdyż w 1921 budynki betonowe z pustaków zaliczono do glinianych. Na murowane wypadało 47.2%, drewniane 47.7%, gliniane 4.7%, brak danych dla 0.4%. W okresie 10-letnim przybyło około 30% budynków, podczas gdy liczba miast wzrosła tylko o 2.6%, rozwój miast był znaczny, zaś pod względem fizjonomicznym tylko częściowo (%) zarzucone zostały materiały nietrwale, pierwotne, nieco większe było użycie materiałów ogniotrwałych.

Statystyka z 1931 podaje następujące kategorie materiałów budowlanych ścian, które mają decydujący wpływ na fizjonomię miasta: 1) ogniotrwale a więc cegła, beton, kamień, pustak, żuźle i inne za wyjątkiem gliny i ziemi, 2) drzewo, mur pruski oraz inne materiały nieogniotrwale, 3) glina, ziemia, darń, 4) niewiadome. Materiały, zebrane przez komisarzy spisowych, nie budzą większych wątpliwości, co stwierdza cytowana statystyka (str. XIII), to też oparto się na nich przy wydzieleniu regionów. Załączona tabela statystyczna, zestawiona dla województw, wykazuje, jak znaczne są różnice w materiałach ścian w poszczególnych częściach Polski.

**ZESTAWIENIE STATYSTYCZNE CECH FIZJONOMICZNYCH
MIAST POLSKI.**

Województwa	liczba miast	cegła mur ogniotrwały	ściany		niewiadome	dachówka blacha ogniotrwała	pokrycie dachów			niewiadome
			drzewo mur pruski	głina ziemia			papa	drzewo	słoma trzcina	
Warszawa — miasto	1	69,1	30,6	—	0,3	55,0	35,7	8,0	0,3	1,0
Woj. warszawskie	59	47,1	51,4	1,2	0,3	38,3	43,6	9,2	8,4	0,5
„ łódzkie . . .	46	61,5	36,6	1,2	0,4	9,7	80,4	4,3	4,8	0,8
„ kieleckie . . .	40	58,3	41,3	0,1	0,3	19,9	50,3	22,1	7,2	0,5
„ lubelskie . . .	33	27,3	72,1	0,2	0,4	40,8	11,8	29,1	17,8	0,5
„ białostockie . .	49	19,9	79,7	0,3	0,1	63,3	2,1	21,5	12,8	0,3
„ wileńskie . . .	15	16,9	82,6	0,4	0,1	44,9	0,8	46,1	8,0	0,2
„ nowogrodzkie .	10	12,7	87,0	0,2	0,1	23,4	5,3	56,6	14,4	0,5
„ poleskie . . .	14	13,7	85,9	0,2	0,2	28,1	3,4	52,1	16,1	0,3
„ wołyńskie . . .	22	14,9	84,3	0,5	0,3	53,1	4,8	28,4	13,3	0,4
„ poznańskie . .	118	90,8	4,1	4,7	0,4	56,2	42,5	0,1	0,7	0,5
„ pomorskie . . .	34	86,6	11,3	1,5	0,6	39,0	57,5	0,2	2,6	0,7
„ śląskie	17	96,8	2,8	0,1	0,3	34,4	64,2	0,1	0,9	0,4
„ krakowskie . .	54	47,2	52,5	0,0	0,3	55,8	23,8	13,0	7,1	0,3
„ łwowskie . . .	61	37,1	61,2	1,4	0,3	65,5	3,4	18,5	12,3	0,3
„ stanisławowskie	28	19,9	74,4	4,9	0,8	61,4	0,4	19,4	18,8	—
„ tarnopolskie . .	35	39,6	17,2	42,8	0,4	48,9	0,5	16,1	34,2	0,3
P o l s k a . . .	636	47,2	47,7	4,7	0,4	44,2	26,6	18,3	10,4	0,4

Pod względem materiału budowlanego ścian wyróżniono 6 regionów miast w Polsce. Ich rozprzestrzenienie podano na mapie nr I.

Region I cechuje powszechne użycie materiałów ogniotrwałych (w poszczególnych miastach 80 do 100%), obok niego w nieznacznych ilościach znajdują się domy drewniane lub lepienne z gliny. Region ten obejmuje wojew. poznańskie, pomorskie, część NW¹⁾ łódzkiego (8 miast), po linię kolejową Konin - Kalisz. Domieszka domów drewnianych znajduje się na Pomorzu i N części poznańskiego, lepienych z gliny nieznaczna w S części poznańskiego. W skład tego regionu wchodzi również całe wojew. śląskie, krańce wojew. kieleckiego i krakowskiego, z nieznaczną domieszką domów drewnianych.

¹⁾ N północ, S południe, W zachód, E wschód NW północny zachód (skrótowy międzynarodowy).

W regionie II miasta są przeważnie zabudowane domami murowanymi, jednak liczba domów drewnianych jest znacznie mniejsza, waha się od 10 do 50%, wynosząc przeciętnie 1/3 ogólnej liczby budynków. Domy z gliny występują w minimalnej ilości w N cz. wojew. łódzkiego. Region ten obejmuje SW cz. wojew. warszawskiego, całe wojew. łódzkie, cz. W kieleckiego i krakowskiego. Granica wschodnia biegnie linijnie (obejmując cytowane miasta): od Rypina do Włocławka stąd Wisłą do Warszawy, następnie linią kolejową na Grójec, Nowe Miasto, dalej przez Końskie na Miechów, Kraków, Kalwarię i Żywiec.

Region III posiada domy mieszane, ogólnie przeważają domy drewniane (65%). Na obszarze tym znajdują się miasta w 80% zabudowane domami murowanymi obok miast posiadających prawie wszystkie domy drewniane. Region ten cechuje znaczny odsetek domów murowanych obok przeważających domów drewnianych. Region III obejmuje E części woj. warszawskiego, kieleckiego, cz. W białostockiego i lubelskiego, cz. NE krakowskiego oraz cz. NW lwowskiego. Granica wschodnia biegnie obejmując miasta: Grajewo, Zambrów, Siedlce, Lublin, Biłgoraj do Jarosławia. Granica południowa biegnie wzdłuż linii kolei podkarpackiej Kraków - Jarosław z wygięciem na południe od Tarnowa, obejmując Gorlice i Jasło. Jest to obszar przejściowy pomiędzy murowanymi miastami w Polsce zachodniej a drewnianymi w cz. wschodniej.

Region IV karpacki posiada miasta zabudowane przeważnie domami drewnianymi (do dziś dnia dostatek drzewa na miejscu), przy czym ilość murowanych nie wynosi więcej niż 10 do 25%. Region obejmuje S cz. wojew. krakowskiego (bez cz. W), lwowskiego oraz prawie całe wojew. stanisławowskie za wyjątkiem niziny Nadniestrzańskiej. N granica od Krakowa po Jarosław jest zarazem S granicą regionu III, dalej na E do Lwowa biegnie przez Jaworów. Od Lwowa przebiega na ogół zgodnie z progiem Podgórze. Brak innych materiałów budowlanych na miejscu, często trudny i kosztowny dowóz cegły zdaje się świadczyć, iż w regionie tym drzewo, jako miejscowy budulec, nie prędko zostanie wyparte.

Region V podolski charakteryzują miasta, w których domy zbudowane są z gliny, lepienie w sposób dość prymitywny.

W miarę postępu domy buduje się z cegły surowej lub wypalanej. Stąd w regionie tym znaczniejszy jest odsetek budynków ogniotrwałych, natomiast minimalny drewnianych (do 10%) i to tylko w miastach, leżących na pograniczu regionu. Pokłady glin, lessu zadecydowały o braku lasu, stąd jedynym miejscowym materiałem jest glina, z której obecnie nie lepi się domów, lecz wypala cegłę budowlaną. Region obejmuje okolice położone na E od Lwowa, całą nizinę Naddniestrzańską oraz cz. wojew. tarnopolskiego (właściwe Podole) po północną krawędź płyty podolskiej. Charakter zabudowań miast regionu podolskiego pozostaje w ścisłym związku z podłożem i środowiskiem geograficznym.

Region V północno - wschodni, największy powierzchniowo, posiada miasta drewniane. Odsetek domów murowanych dochodzi zaledwie do 10%. Wyjątkiem jest przeważnie murowany Ostróg. W następujących miastach zanotowano większy odsetek domów murowanych: Brody (34%), Kamionka Strumiłowa (33%), Wilno (26%), Brześć (27%), Równe (30%), Zdobunów (30%), Grodno (39%) i Siemiatycze (36%), razem 8 na znajdujących się w tym regionie 132 miastach. Region obejmuje w całości wojew. wileńskie, nowogródzkie, poleskie, wołyńskie, wschodnie części białostockiego i lubelskiego, N lwowskiego i tarnopolskiego. Od W graniczy z regionem III od S z IV i V. Jego istotną cechą są generalnie przeważające domy drewniane.

Ogólnie pod względem materiału budowlanego miasta w Polsce można scharakteryzować następująco: na W miasta są murowane, na E oraz w Karpatach na S drewniane. W części środkowej mieszane. Granice nie są linijne, lecz mają charakter pasów przejściowych. Spacjalnie wyraźnie odcina się Podole, mające miasta z domami lepionymi z gliny. Jeśli dom murowany uważa się u nas w Polsce za objaw urbanizacji, to posuwa się ona falą z W na E, a jej wyraźniejszą granicą jest linia biegnąca pomiędzy III a V regionem.

Druga cecha fizjonomiczna, tzn. pokrycie dachów ujęta została w następujących kategoriach: 1) pokrycie ogniotrwałe, a więc dachówka palona cementowa i in., blacha, eternit, łupki naturalne i sztuczne oraz inne materiały ogniotrwałe, 2) papa czyli tektura smołowcowa, 3) pokrycie drzewem (gon-tami, deskami, dranicami), 4) pokrycie słomą, trzcina i inny-

mi materiałami nie ogniotrwałymi, 5) niewiadome. Zestawienia i pod tym względem dały rezultaty wiarygodne, oparto się więc na nich przy wykreślaniu regionów na drugiej mapie. Poprzednie zestawienie statystyczne dla województw podaje typy pokryć dachów, wykazując istotne różnice w poszczególnych częściach.

Wyróżniono 9 regionów typów pokryć dachów:

A) region poznański posiada w miastach domy kryte ogniotrwałe w 70 do 90%, przy czym pewien znaczniejszy odsetek (do 30%) kryty jest papą. Do zupełnych wyjątków należy tu pokrycie słomą. Region obejmuje wojew. poznańskie bez krańców S (Kępno, Ostrzeszów), bez znaczniejszej wyspy wokół Poznania i Gniezna oraz jego E cz. (okolice Inowrocławia). Obejmuje natomiast S cz. wojew. pomorskiego po Chojnicy i Chełmno włącznie.

B) Region ten charakteryzuje pokrycie domów papą (60 — 80%), przy czym na Pomorzu istnieje domieszka dachówki, w części środkowej (łódzko - warszawskiej) słomy, na S zaś gontów, na śląsku i w Krakowskim dachówki. Region pokrycia papą obejmuje wojew. pomorskie, łódzkie, W cz. warszawskiego, kieleckiego, N cz. śląskiego oraz krakowskiego. Granica biegnie podobnie do granicy E miast murowanych (II), tzn. od Lizbarku do Włocławka, Wisłą do Warszawy, dalej przez Końskie na Kraków, od Krakowa Wisłą do Pszczyzny i Wodzisławia.

C) Region północny warszawski posiada w miastach domy przeważnie kryte ogniotrwałe. W warszawskim dość pospolita jest papa, w białostockim i lubelskim słoma, którą krytych jest 10 do 30% domów. W S cz. regionu występuje również pokrycie drewniane. Region obejmuje E cz. wojew. warszawskiego, W cz. białostockiego, N cz. lubelskiego. Granica E biegnie obejmując miasta: Grajewo, Sokółka, Bielsk, Mielnik do Białej Podlaskiej, — południowa granica S: Międzyrzec, Łuków, Garwolin, Mogielnica, Skierniewice. Od W graniczy z regionem B.

D) Cechą tego regionu jest wymieszanie typów pokrycia. Nieznacznie przeważa tu gont, lecz prawie dorównuje mu pokrycie ogniotrwałe, pospolicie występuje słoma, znajdują się również ślady papy, najbardziej tu z całej Polski na E wysuniętej. Region ten ma charakter przejściowy, dzieli obszary

zachodnie kryte ogniotrwale od wschodnich, krytych przeważnie drzewem. Obejmuje on E cz. wojew. białostockiego, lubelskie, kieleckie oraz W cz. poleskiego. Granica E biegnie granicą wojew. białostockiego, na Polesiu obejmuje miasta po Kobryń i Brześć, w lubelskim pozostawia cz. na S od Zamościa, przez Kieleckie biegnie linią od Sandomierza po Miechów.

E) Region północno - wschodni cechuje generalna przewaga pokrycia drzewem, obok którego znacznieszą domieszkę stanowi słoma. Ogniotrwale pokrycie przeważa w Wilnie, większy odsetek stanowi w Radoszkowicach i Słonimie, nieznaczny (10%) w kilku miastach, leżących na Wołyniu i w Lubelskim. Region ten obejmuje wojew. wileńskie, nowogródzkie, poleskie (bez cz. W), wołyńskie (cz. W) i lubelskie (cz. SE). Granica W jest zarazem granicą E regionu D, granica S biegnie granicą wojew. lwowskiego przez środek Wołynia na NE linią obejmując miasta Horochów, Łuck, Sarny, Dąbrowica.

F) Region wołyński obejmuje E cz. Wołynia, cechuje go powszechne użycie materiałów ogniotrwałych, przy częstym występowaniu pokryć drewnianych, które w niektórych miastach przekraczają 30%. Bardzo rzadko występują tu dachy słomiane. Od N graniczy z regionem NE (E), na S granica wydziela z Wołynia miasta: Horochów, Beresteczko, Radziwiłłów i Krzemieniec.

G) Region podolski charakteryzuje pokrycie ogniotrwałe występujące razem ze słomianym. Słoma jest tu materiałem miejscowym, pierwszorzędnym jakościowo, stanowi przeszło 1/3 ogólnej liczby pokryć. Pokrycie drzewem zdarza się wyjątkowo, papy prawie nie ma (0.5%). Region obejmuje wojew. tarnopolskie oraz drobne części z województw sąsiednich: wołyńskiego, lwowskiego i stanisławowskiego. Od N graniczy z regionem wołyńskim, granica W biegnie na E od Lwowa, południowa zgodnie z przebiegiem progu Karpat.

H) Region małopolski posiada przeważnie pokrycie ogniotrwałe z domieszką papy na W, której odsetek ku E maleje. W cz. środkowej liczniej występują dachy słomiane, natomiast na E drewniane. Ogniotrwałe pokrycie stanowi jednak 60 do 80%. Region obejmuje S cz. wojew. śląskiego i kieleckiego oraz N cz. krakowskiego i lwowskiego. Od N graniczy z regionem B, D, E, od E z podolskim, od S granicę wyznaczają miasta leżące przy podkarpackiej linii kolejowej.

I) Region karpacki posiada przeważające pokrycie drzewem, obok którego coraz większy staje się udział pokryć ogniotrwałych (w niektórych miastach już ostatnie przeważa). Drzewo jest tu tanim a dobrym materiałem miejscowym, wypieranym stopniowo przez blachę i dachówkę. Region obejmuje całe Karpaty, a N jego granica przebiega zgodnie z podkarpacką linią kolejową

Opisane szczegółowo regiony występują bardzo wyraźnie na terenie Polski i podają ważne cechy fizjonomii miast. Ogólnie możemy podzielić pokrycia dachów w Polsce na pierwotne (słoma, drzewo) i późniejsze czyli ogniotrwałe. Pokrycia słomą występują w całej Polsce w mniejszości, w niektórych regionach prawie zabytkowo. Liczniej zachowane i pospolitsze są na obszarach produkujących dobrą słomę, a więc na Podolu, Wołyniu i w środkowej Polsce. Szczątkowo występują w poznańskim. Więcej rozpowszechniona jest słoma od Wisły na E, najliczniejsza na Podolu, nie ma jej natomiast w Karpatach. Pokrycie drewniane typowe jest dla Karpat, regionu NE, dość licznie występuje w regionie przejściowym (D), prawie go nie ma na W (A), na N (C), jak również w Małopolsce i na Podolu. Pokrycie drewniane zachowało się dobrze tam, gdzie do dziś dnia istnieją większe kompleksy lasu i łatwiej jest o budulec. Materiały ogniotrwałe zajęły całkowicie cały zachód Polski (region A i B), posuwają się ku E dwoma pasami: północnym (C) oraz południowym (F, G, H), gdzie zyskały bezwzględną większość. Licznie wkraczają w obszar przejściowy (D), a dopiero obecnie docierają na kresy wschodnie i w Karpaty. Pokrycie to rozszerza się coraz silniej, popierane przez władze administracyjne (niższe składki ubezpieczenia powszechnego), wypiera stare pierwotne pokrycia, związane bezpośrednio z środowiskiem geograficznym.

Pod względem budulca ścian wyróżniono w Polsce 6 regionów, pod względem materiału pokryć 9 regionów. Aby otrzymać syntetyczne regiony fizjonomii miast polskich, połączono oba podziały i w ten sposób otrzymano 5 głównych regionów osadnictwa miejskiego w Polsce, które posiadają 8 grup podrzędnych.

I. Region zachodnio polski, w którym miasta zbudowane są z materiałów ogniotrwałych i kryte materiałami ogniotrwałymi. Granica E biegnie zgodnie regionów B i II. Region dzie-

li się na 2 grupy: a) cz. W (Poznańskie, Śląsk), gdzie przeważa pokrycie dachówką i b) pozostałą część, w której przeważa pokrycie papą.

II. Region środkowo polski, którego drobna wyspa występuje również koło Poznania, jest zarazem obszarem przejściowym między miastami murowanymi a drewnianymi, stąd cechuje go wymieszanie domów murowanych z drewnianymi, dachów ogniotrwałych z słomianymi i drewnianymi. Wyróżnić tu można a) cz. N. i S. kryte przeważnie ogniotrwałe, od środkowej (d), w której dominuje pokrycie drzewem.

III. Region wschodnio polski posiada miasta drewniane, zbudowane z drzewa i kryte gontami lub deskami, wyjątkowo słomą. Można tu wydzielić 3 części: e) cz. W, w której pewną domieszkę stanowią domy murowane, kryte ogniotrwałe, typowe dla pasa środkowego, g) cz. S, w której znaczny jest udział pokrycia ogniotrwałego oraz f) cz. środkową, w której pospolicie spotyka się pokrycie słomą.

IV. Region podolski, w którym miasta zbudowane są z cegły lub lepięne z gliny, kryte dachówką lub słomą. Region ten przez użycie miejscowego materiału (gliny) wykazuje bezpośredni związek z podłożem, zwłaszcza iż brak tu większych kompleksów leśnych.

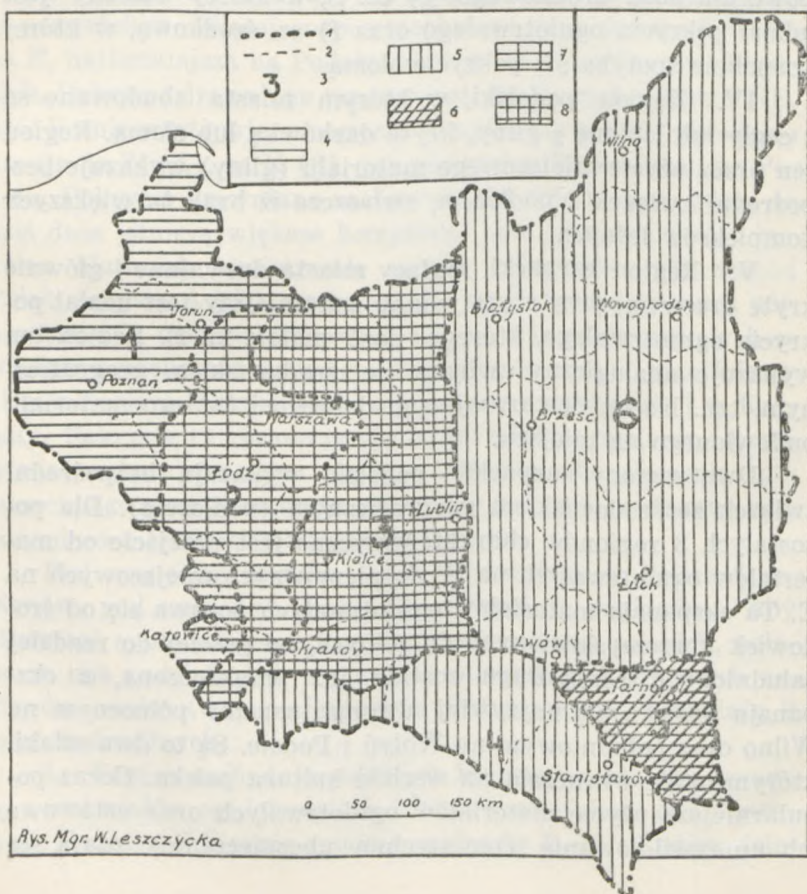
V. Region karpacki, mający miasta drewniane i głównie kryte drzewem, przy czym jednak znaczniejszy jest udział pokrycia ogniotrwałego, którego ilość maleje ku E. Region ten wykazuje analogiczny związek ze środowiskiem geograficznym, tzn. lasem, dostarczającym dobrego i taniego materiału budowlanego na miejscu.

Dwa regiony karpacki i podolski wykazują bezpośredni związek ze środowiskiem geograficznym (podłożem). Dla pozostałych 3 regionów charakterystyczne jest przejście od materiałów ogniotrwałych na W do pierwotnych miejscowych na E. Ta ekspansja materiałów ogniotrwałych posuwa się od środowisk uprzemysłowionych do rolnych, od gęściej do rzadziej zaludnionych. Linia Bugu została już przekroczona, a ekspansja posuwa się najżywiej dwoma pasami północnym na Wilno oraz południowym na Wołyń i Podole. Są to dwa szlaki, którymi stale wkraczała na wschód kultura polska. Coraz popularniejsze użycie materiałów ogniotrwałych oraz ustawowe ich uprzywilejowanie (powszechne ubezpieczenie) zdają się

świadczyć, że w niedługim czasie wyprą one z miast inne materiały budowlane. Dziś jeszcze w Polsce zachodniej miasta są murowane, we wschodniej jednak drewniane, a w środkowej mieszane i to jest najcharakterystyczniejszą cechą w regionalizacji miast Polski.

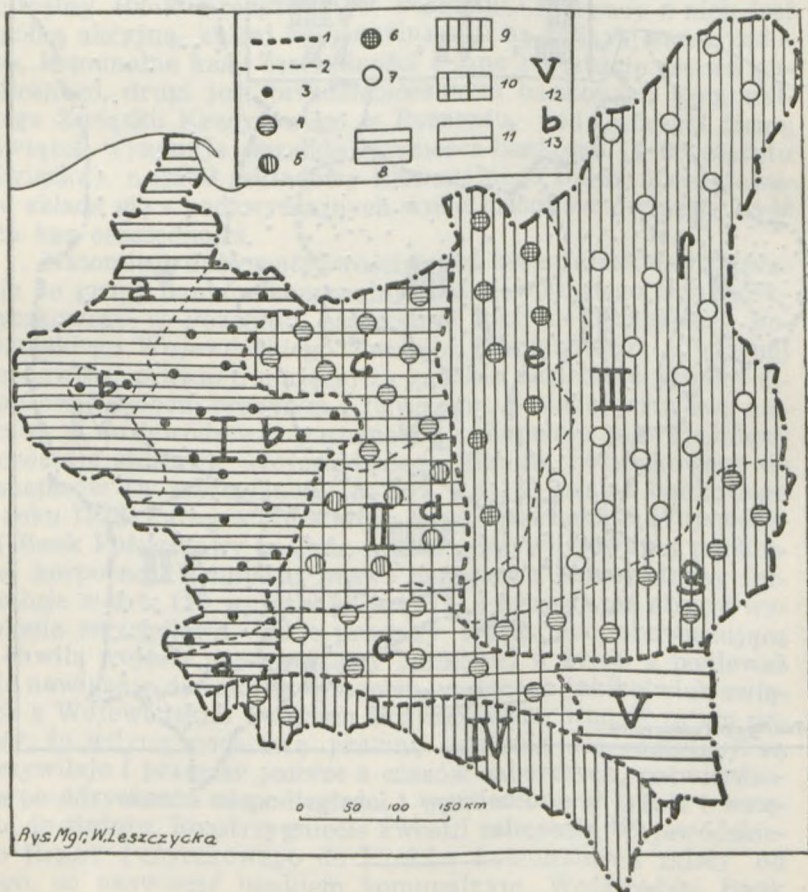
I. TYPY OSADNICTWA MIEJSKIEGO POD WZGLĘDEM MATERIAŁU BUDOWLANEGO ŚCIAN.

1. Granice regionów.
2. „ województw.
3. Oznaczenie regionów.
4. Budownictwo murowane.
5. „ drewniane.
6. „ murowane mieszane z lepionym z gliny.
7. „ murowane z słabą domieszką drewnianego.
8. „ mieszane, drewniane i murowane.



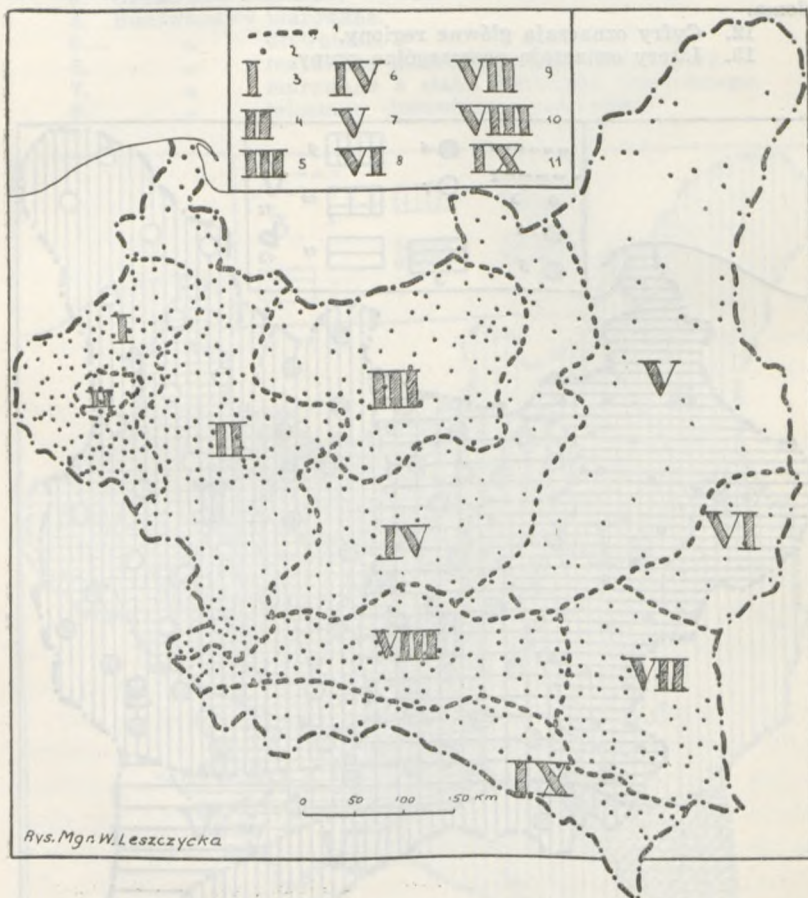
II. REGIONY OSADNICTWA MIEJSKIEGO W POLSCE.

1. Granice głównych regionów.
2. „ poszczególnych grup.
3. Budynki murowane, kryte papą.
4. „ drewniane, kryte ogniotrwałe.
5. „ mieszane, kryte drzewem.
6. „ drewniane, kryte różnie.
7. „ „ „ słomą.
- (3 — 7 oznaczają domieszki danego typu).
8. Budynki murowane, kryte ogniotrwałe (a) lub papą (b).
9. „ drewniane, kryte różnie (e), słomą (f), lub ogniotrwałe (g).
10. Budynki mieszane, kryte ogniotrwałe (c) lub drzewem (d).
11. „ murowane lub lepiane z gliny, kryte ogniotrwałe lub słomą.
12. Cyfry oznaczają główne regiony.
13. Litery oznaczają poszczególne grupy.



III. TYPY OSADNICTWA MIEJSKIEGO W/G MATERIAŁU POKRYCIA DACHÓW.

1. Granice regionów.
2. Miasta opracowane (636).
3. Pokrycie ogniotrwałe.
4. " papą.
5. " ogniotrwałe (z domieszką drewnianego i słomianego).
6. " mieszane.
7. " drewniane (z domieszką słomy).
8. " ogniotrwałe.
9. " " i słomiane.
10. " " z domieszką drewnianego.
11. " drzewem.



MATERIAŁY OPISOWE

JULIAN HOCHFELD.

STRUKTURA ŚRODKÓW OPERACYJNYCH I KRÓTKOTERMINOWEJ AKCJI KREDYTOWEJ BANKÓW KOMUNALNYCH W POLSCE.

Do grupy banków komunalnych zalicza się zazwyczaj tylko dwie instytucje: Polski Bank Komunalny w Warszawie i Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu. Pierwszy z nich jest spółką akcyjną, której akcjonariuszami są związki samorządowe, komunalne kasy oszczędności i inne instytucje prawa publicznego, drugi jest przedsiębiorstwem bankowym Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu, pod którego firmą Związek wykonuje wszelkie czynności bankowe (§ 33 statutu Związku). Kapitał zakładowy Komunalnego Banku Kredytowego składa się z nadzwyczajnych wpłat członków Związku, bądź ich kas oszczędności.

Natomiast duże wątpliwości budzi kwestia zakwalifikowania do grupy banków komunalnych Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego w Poznaniu, samoistnej instytucji bankowej Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego, o własnej osobowości prawnej, mającej za zadanie udzielanie pomocy finansowej osobom prawnym i fizycznym, posiadającym swą siedzibę w województwie poznańskim. Zupełnie niewyjaśniony pozostaje stosunek Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego do przepisów (w szczególności do art. 2 i 13) prawa bankowego z roku 1928. Paragraf 24 statutu Banku powiada, iż Wojewódzki Bank Pożyczkowy posiada prawa uprzywilejowanej publicznej korporacji. Ponieważ prawo bankowe z jednej strony formułuje w art. 119 wyjątki od art. 13, z drugiej zaś strony wymienia szczegółowo, jakie przepisy tracą moc obowiązującą z chwilą wejścia nowej ustawy bankowej w życie, a ponieważ nie nawiązuje do żadnego przepisu, mającego jakikolwiek związek z Wojewódzkim Bankiem Pożyczkowym, wnosząc zatem należy, że jedyną podstawą prawną istnienia tej instytucji są przywileje i przepisy jeszcze z czasów zaborczych, potwierdzone po odzyskaniu niepodległości i wymienione w tytule i wstępie do statutu. Rozstrzygnięcie kwestii zaliczenia Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego do banków komunalnych zależy od tego, co nazwiemy bankiem komunalnym. Wojewódzki Bank

Pożyczkowy nie jest bankiem komunalnych instytucyj kredytowych, ale jego kapitał zakładowy jest własnością związku samorządu terytorialnego. Ostatecznie związki samorządu terytorialnego są pośrednio lub nawet bezpośrednio także udziałowcami Polskiego Banku Komunalnego i Komunalnego Banku Kredytowego. Co prawda Wojewódzki Bank Pożyczkowy różni się nieco strukturą swej działalności od obu pozostałych, „klasycznych” banków komunalnych; według bilansu na dzień 31.XII.1935 r. 84,2% operacyj kredytowych krótkoterminowych i 90,9% operacyj wkładowych dokonuje Wojewódzki Bank Pożyczkowy z samorządem terytorialnym, tzn. przede wszystkim z Poznańskim Wojewódzkim Związkiem Komunalnym. Tym niemniej trudno jest stanąć na stanowisku, że Wojewódzki Bank Pożyczkowy odgrywa jedynie rolę kasy Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego. Przeciwnie, dokonuje on całego szeregu normalnych transakcyj bankowych, choć na ograniczoną skalę. W szczególności udziela pożyczek długoterminowych (stan ich na 31.XII.1935 wynosił około 14 mil. zł, w czym ponad 11 mil. zł przypadało na pożyczki gotówkowe) i emituje obligacje Poznańskiego Wojewódzkiego Związku Komunalnego. Z tych względów sadzimy, że jakkolwiek struktura działalności Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego różni się od struktury pozostałych banków komunalnych, to jednak jest do niej najbardziej zbliżona ¹⁾).

Jeśli chodzi o strukturę środków operacyjnych banków komunalnych, weźmiemy pod uwagę kapitały własne, a spośród kapitałów obcych wkłady i rachunki bieżące (saldo kredytowe), fundusze administrowane i lokaty skarbowe oraz redyskonto weksli ²⁾).

Kapitał zakładowy Polskiego Banku Komunalnego wynosi obecnie 5 mil. zł i składa się z 50.000 akcji pięciu emisji po 100 zł; akcjonariuszów było w dniu 31.XII.1935 — 514, a to jeden komunalny związek wojewódzki (pomorski), 157 powiatowych związków samorządowych, 209 miast, 11 gmin wiejskich, 126 komunalnych kas oszczędności i 10 instytucyj prawa publicznego (w tym Fundusz Pracy, Komunalny Bank Kredytowy i 2 zakłady ubezpieczeniowe). Fundusze zapasowe wynosiły 1754 tys.

Ogólna suma kapitałów własnych stanowi w stosunku do sumy bilansowej 7,5%, w stosunku do wkładów łącznie ze

1) Jeszcze jedna komunalna instytucja bankowa, której charakter mógłby budzić pewne wątpliwości, mianowicie Pomorska Krajowa Kasa Pożyczkowa w Toruniu, została w roku 1932 przekształcona na Wojewódzką Komunalną Kasę Oszczędności. Struktura działalności Pomorskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej była w wyższym stopniu zbliżona do bankowości komunalnej, niż struktura Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego.

2) O ile nie zaznaczono odmiennie — stan według bilansów netto za rok 1935 dla Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego stan według bilansu netto na 31.III.1936 za rok operacyjny 1935/36.

specjalnymi (funduszami administrowanymi i lokatami skarbowymi) i z saldami kredytowymi rachunków bieżących 10,5%, w stosunku do obligacji w obiegu 42,7%. Kapitał zakładowy Komunalnego Banku Kredytowego wynosi 3 mil. zł, podzielony jest na 30.000 udziałów po 100 zł, składa się z nadzwyczajnych wpłat członków Komunalnego Związku Kredytowego, albo ich kas oszczędności. Członkami Komunalnego Związku Kredytowego były w dniu 31.XII.1935 r. 43 powiaty (27 w woj. poznańskim, 16 w woj. pomorskim) i 104 miasta (76 w woj. poznańskim i 28 w woj. pomorskim). Fundusze zapasowe wynosiły 8.428 tys. zł. Ogólna suma kapitałów własnych stanowi w stosunku do sumy bilansowej 19,7%, w stosunku do wkładów (łącznie ze specjalnymi) i rachunków bieżących (sald kredytowych) 53,0%, w stosunku do obligacji w obiegu 125,1%. Kapitał zakładowy Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego wynosi 1.800 tys. zł, jedynym udziałowcem jest Poznański Wojewódzki Związek Komunalny. Fundusze zapasowe wynoszą 2.123 tys. zł. Ogólna suma kapitałów własnych stanowi w stosunku do sumy bilansowej 19,9%, w stosunku do wkładów (łącznie ze specjalnymi) 168,2%, w stosunku do obligacji w obiegu 32,9%.

Powyższe stosunki na przestrzeni lat 1928 — 1935 (według bilansów netto) przedstawiają się następująco:

Kapitały własne w odsetkach	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
P o l s k i B a n k K o m u n a l n y								
sumy bilansowej .	11,3	10,4	9,1	8,9	8,7	8,5	8,0	7,5
wkładów ³⁾ . . .	18,9	17,8	15,1	15,1	13,9	13,2	11,5	10,5
oblig. w obiegu .	59,4	48,8	43,4	41,3	39,1	40,2	41,5	42,7
K o m u n a l n y B a n k K r e d y t o w y								
sumy bilansowej .	4,7	5,2	6,7	8,8	9,5	9,2	18,3	19,7
wkładów ³⁾ . . .	13,7	10,2	13,8	22,1	22,8	20,3	42,7	53,0
oblig. w obiegu .	—	365,0	76,7	73,1	70,6	74,3	132,9	125,1
W o j e w ó d z k i B a n k P o ż y c z k o w y								
sumy bilansowej .	14,9	15,5	15,8	17,0	16,9	16,8	16,7	19,9
wkładów ³⁾ . . .	191,9	169,0	129,9	128,0	118,3	112,4	111,7	168,2
oblig. w obiegu .	21,0	22,5	24,2	26,0	26,4	27,5	28,0	32,9

Sumy, które banki komunalne wykazują w swych bilansach jako wkłady, obejmują poza wkładami sensu stricto także fundusze specjalne, powierzone do administracji, oraz lokaty Skarbu Państwa. W Polskim Banku Komunalnym są to tzw. wkłady specjalne, w skład których wchodzi obecnie następujące fundu-

3) Łącznie z funduszami administrowanymi, lokatami skarbowymi i saldami kredytowymi rachunków bieżących.

sze: a) Komunalny Fundusz Pożyczkowy i Komunalny Fundusz Zapomogowy „A“, utworzone na podst. rozp. Prez. Rzplitej z dnia 1.VI.1927; b) Komunalny Fundusz Zapomogowy „B“ i „C“, utworzone na podst. rozp. Prez. Rzplitej z dnia 24.X. 1934, a przeznaczone na zapomogi dla miast, które poniosły uszczerbek w dochodach wskutek zniesienia lub scalenia niektórych podatków; c) Drogowy Fundusz Pożyczkowy utworzony na podst. art. 22 Ustawy z dnia 10.XII.1920; d) Fundusz Inwestycyjno - Budowlany i Fundusz na Rozbudowę Miast, utworzone ze spłat i konwersyj markowych i koronowych pożyczek b. Ministerstwa Robót Publicznych; e) Fundusz Pracy do dyspozycji Komisji Funduszu Pomiarów i Planów Zabudowania. Komunalny Bank Kredytowy nie uwidacznia zupełnie w swym bilansie i w sprawozdaniach rocznych funduszy administrowanych i lokat skarbowych, łącząc je z innymi rachunkami wkładowymi. Fundusze te dadzą się jedynie wyodrębnić na podstawie informacji specjalnych. Wielką ich część stanowiły dawniej wkłady Ministerstwa Skarbu, pochodzące z zainkasowanych hipotek przejętych od banków niemieckich, a administrowanych przez Komunalny Bank Kredytowy. Wkłady te były przeznaczone na kredyty dla pomorskich K. K. O., celem popierania drobnego handlu, rzemiosła i rolnictwa. W dniu 28.II.1934 Komunalny Bank Kredytowy zawarł układ z Ministerstwem Skarbu, na mocy którego nabył na własność omawiane wyżej hipoteki, ale część ceny kupna pozostała w banku jako lokata Ministerstwa Skarbu z podobnym przeznaczeniem, jak poprzednio. Wojewódzki Bank Pożyczkowy wyodrębnia w bilansie pozycje: „R-k funduszy powierzonych do administracji przez Skarb Państwa“ i „R-k funduszy powierzonych do administracji przez Poznański Wojewódzki Związek Komunalny“, nie łącząc funduszy tych z wkładami sensu stricto.

Wysokość funduszy administrowanych i lokat skarbowych w bankach komunalnych na przestrzeni lat 1928 — 1935 (według bilansów netto) ilustruje poniższa tablica:

B a n k	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Fundusze administrowane i lokaty skarbowe (w tysiącach zł.)								
Polski B. Komun.	5931	12237	19327	23562	27555	30976	35631	41692
Komun. B. Kredyt.	12893	23051	22815	17866	16104	17721	9080	7440
Woj. B. Pożyczk.	212	208	749	746	867	917	962	256
Fundusze administrowane i lokaty skarbowe w odsetkach łącznej sumy wkładów, funduszy adm., lokat skarb. i r-ków bieżących								
Polski B. Komun.	19,7	37,1	47,4	55,4	59,8	62,7	61,6	64,8
Komun. B. Kredyt.	70,5	75,0	67,5	71,0	64,1	61,7	36,4	34,4
Woj. B. Pożyczk.	14,3	12,2	30,4	29,3	33,9	30,4	31,1	11,0

ierzejdziemy obecnie do właściwych rachunków wkładowych i sald kredytowych rachunków bieżących. Do rachunków bieżących włączymy wkłady w K. K. O., które w bilansach Polskiego Banku Komunalnego figurują na rachunkach bankowych (podobnie, jak wkłady Polskiego Banku Komunalnego w K. K. O. figurują na rachunkach bankowych stanu czynnego). Obok wkładów terminowych i a vista oraz sald kredytowych rachunków bieżących uruchomił Polski Bank Komunalny w roku 1931 (na podst. rozszerzenia uprawnień statutowych), a Komunalny Bank Kredytowy w roku 1935 (na podst. osobnego zezwolenia Ministra Skarbu) specjalny dział wkładów na książeczki imienne i okazicielskie. Struktura terminowa wkładów w bankach komunalnych przedstawia się następująco według bilansów netto za rok 1935 (względnie 1935/36 dla Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego):

Wyszczególnienie	Polski Bank Komunalny	Komun. Bank Kredytowy	Wojew. Bank Pożyczkowy	Polski Bank Komunalny	Komun. Bank Kredytowy	Wojew. Bank Pożyczkowy
	w tysiącach złotych			w odsetkach		
Ogółem . . .	22747	14109	2077	100,0	100,0	100,0
Wkłady terminowe . .	7671	5967	2077	33,8	42,3	100,0
od 14 dni do 3 m. . .	447	4845	—	2,0	34,3	—
ponad 3 miesiące . .	7224	1122	2077	31,8	8,0	100,0
Wkłady a vista . . .	5948	4065	—	25,7	28,9	—
Wkłady na książk. wkład. i asygn. kas . . .	681	373	—	3,0	2,6	—
Salda kred. r-ków bieżących	8447	3704	—	37,5	26,2	—

Wkłady na książeczki wkładowe i asygnaty kasowe są zarówno w Polskim Banku Komunalnym, jak i w Komunalnym Banku Kredytowym a vista.

Z punktu widzenia rodzaju deponentów stan wkładów w bankach komunalnych (według bilansów netto za rok 1935, wzgl. 1935/1936) przedstawia się następująco:

Deponenci	Polski Bank Komunalny	Komun. Bank Kredytowy	Wojew. Bank Pożyczkowy	Polski Bank Komunalny	Komun. Bank Kredytowy	Wojew. Bank Pożyczkowy
	w tysiącach złotych			w odsetkach		
Ogółem . . .	22747	14109	2077	100,0	100,0	100,0
Komun. kasy oszczędn. . .	8100	4619	—	35,5	32,8	—
Samorząd terytorialny . .	2997	108	1870	13,2	0,7	90,0
Inne instytucje prawa publicznego	8763	3174	207	38,5	22,5	10,0
Inni	2887	6208	—	12,8	44,0	—

Wysokość wkładów w bankach komunalnych na przestrzeni lat 1928 — 1935 (według bilansów netto) ilustruje poniższa tablica:

B a n k	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
	w t y s i ą c a c h z ł o t y c h							
Polski B. Komun.	23928	20678	21420	19008	18618	18425	22185	22747
Komun. B. Kredyt.	5397	7776	11029	7325	9020	11003	15785	14109
Wojew. B. Pożycz.	1284	1493	1715	1801	1686	2101	2130	2077

Parę słów poświęcimy jeszcze kwestii redyskonta, ilustrując jego strukturę poniższą tablicą (stan według bilansów netto):

B a n k	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
R e d y s k o n t o w e k s l i (w t y s i ą c a c h z ł.)								
Polski B. Komun.	3114	3733	4064	4168	3139	3239	789	867
Komun. B. Kredyt.	1614	2760	2998	4025	1465	2265	—	2014
Wojew. B. Pożycz.	—	—	—	—	—	—	—	—
Redyskonto weksli w odsetkach sumy weksli zdyskontowanych i protestowanych								
Polski B. Komun.	19,9	29,9	35,9	47,8	41,7	40,1	12,7	14,3
Komun. B. Kredyt.	39,3	48,7	54,9	63,3	24,3	41,5	—	35,1
Wojew. B. Pożycz.	—	—	—	—	—	—	—	—

Chodzi tu jedynie o redyskonto weksli; Komunalny Bank Kredytowy, który jedyny spośród banków komunalnych zawierał układy konwersyjne, nie wykazuje jeszcze dyskonta akceptów Banku Akceptacyjnego wśród pozycji stanu biernego swego bilansu.

Jeśli uwzględnić jeszcze niewielkie sumy właściwych rachunków bankowych, zastaw walorów w bilansie Komunalnego Banku Kredytowego, zobowiązania inkasowe, przekazy, sumy przechodnie i dywidendę niepodniesioną, to mamy całość środków operacyjnych, stanowiących podstawę akcji kredytowej krótkoterminowej. O ile jednak akcja kredytowa krótkoterminowa nie szuka w zasadzie środków poza wyżej wymienionymi, o tyle środki te służą do finansowania nie tylko kredytu krótkoterminowego.

Akcja kredytowa krótkoterminowa obejmuje kredyt dyskontowy (weksle zdyskontowane i protestowane), pożyczki w rachunku bieżącym (saldo debetowe rachunków bieżących) i pożyczki terminowe, przy czym uwzględnimy tylko pożyczki z terminem do 5 lat, omawiając osobno kredyty z funduszy administrowanych bez względu na termin. Stan kredytów krót-

kotermiowych banków komunalnych na przestrzeni lat 1928—1935 (według bilansów netto) przedstawia się następująco:

Rodzaje kredytów	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
	w t y s i ą c a c h z ł o t y c h							
P o l s k i B a n k K o m u n a l n y								
Ogółem . .	27219	30640	35019	34716	25930	32501	26289	25185
Dyskonto weksli . .	15616	12509	11327	8710	7531	8081	6223	6044
R-ki bieżące . . .	1592	1904	2220	2065	2184	1810	2190	2626
Poż. term. do 5 lat	10011	16227	21427	23941	16215	22610	17876	16515
K o m u n a l n y B a n k K r e d y t o w y								
Ogółem . .	17323	25768	24992	23653	19660	20976	16978	14720
Dyskonto weksli . .	4109	5664	5457	6356	6030	5456	5509	5744
R-ki bieżące . . .	12881	19832	19235	16902	5002	4698	3493	3236
Poż. term. do 5 lat	333	272	300	395	8628	10822	7976	5740
W o j e w ó d z k i B a n k P o ż y c z k o w y								
Ogółem . .	547	375	914	461	612	757	710	329
Dyskonto weksli . .	72	61	100	66	50	40	51	50
R-ki bieżące . . .	—	—	181	139	483	641	587	179
Poż. term. do 5 lat	475	314	633	256	79	76	72	100

Nasuwa się pytanie, w jakim stopniu banki komunalne lokują swe środki operacyjne, nadające się do akcji kredytowej krótkoterminowej, w operacjach krótkoterminowych. W tym celu obliczymy stosunek procentowy kredytów krótkoterminowych do sumy poprzednio omówionych środków operacyjnych (kapitały własne, wkłady, fundusze administrowane i lokaty skarbowe, rachunki bieżące i bankowe o saldach kredytowych, redyskonto weksli, zastaw walorów, zobowiązania inkasowe, przekazy, sumy przechodnie w stanie biernym i dywidenda niepodniesiona (na przestrzeni lat 1928 — 1935) stan według bilansów netto): 4).

B a n k	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
	w o d s e t k a c h							
Polski B. Komun.	69,0	70,0	66,9	63,4	45,3	54,2	39,8	34,4
Komun. B. Kredyt.	68,5	66,4	58,1	64,8	59,5	56,0	45,0	39,1
Woj. B. Pożyczk.	11,7	7,2	14,9	7,4	10,4	11,7	10,5	5,2

4) Nie należy zapominać, że inaczej niż poprzednio, gdzie do sald kredytowych rachunków bieżących wliczano wkłady K. K. O. figurujące na rachunkach bankowych, tutaj do akcji kredytowej krótkoterminowej nie włączono sald debetowych rachunków bankowych, ani żadnych kredytów udzielonych K. K. O., które figurują na tych rachunkach.

Uderza nas w pierwszym rzędzie zupełnie odmienna struktura Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego. Rzeczywiście bank ten jest w pewnym sensie „wyspecjalizowany“ w kredycie długoterminowym gotówkowym i stąd mały udział środków operacyjnych w operacjach krótkoterminowych. Nadto w granicach małych kwot kredytów krótkoterminowych występują wahania absolutnie niewielkie, ale relatywnie bardzo znaczne i stąd powstają przypadkowe w dużej mierze skoki wyżej podanych stosunków procentowych. Natomiast oba „klasyczne“ banki komunalne posiadają podobną strukturę, jeśli chodzi o omawiane obecnie zagadnienie. Rzecz jasna, że podane stosunki procentowe zawierają także elementy przebiegu koniunktury gospodarczej. Jeśli jednak abstrahować od tych elementów, to uderza związek między wzrostem funduszy administrowanych, a relatywnym spadkiem stanu kredytów krótkoterminowych. Istotnie fundusze administrowane biorą udział w pierwszym rzędzie w długoterminowej akcji kredytowej i to na rzecz samorządów. Nadto charakterystyczny jest silny spadek omawianych stosunków procentowych, poczynwszy od roku 1934, równocześnie w obu bankach. Wiąże się to w znacznej mierze z wydaniem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.X.1934 o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych. Stosownie do tego rozporządzenia zaległe od pożyczek krótkoterminowych (i długoterminowych) raty, odsetki, prowizje, koszty i inne należności uboczne podlegają na wniosek zainteresowanego samorządu konwersji na pożyczki długoterminowe, a odsetki za zwłokę, poczynając od 1.IV.1932, zostają umorzone. Co prawda Komunalny Bank Kredytowy przystąpił do tej akcji dopiero w roku 1935, ale już w roku 1934 rozpoczął konwersję krótkoterminowych kredytów rolniczych, w części za pośrednictwem Banku Akceptacyjnego, w części zaś drogą zawierania układów dobrowolnych⁵⁾.

Z tym, co wyżej powiedziano, wiąże się bezpośrednio zagadnienie udziału operacyj krótkoterminowych w całokształcie akcji kredytowej gotówkowej banków komunalnych z wyłączeniem akcji lokacyjnej. Obok rachunków, zaliczonych poprzednio do kredytów krótkoterminowych, wchodzi tu zatem jeszcze w rachubę: salda debetowe rachunków bankowych, pożyczki terminowe powyżej 5 lat, pożyczki długoterminowe hipoteczne (łącznie z zaległymi ratami) i należności z tytułu układów konwersyjnych. W celu zilustrowania tego zagadnienia, obliczymy stosunki procentowe kredytów krótkotermino-

5) Gwałtowny spadek relatywnej wysokości kredytów krótkoterminowych Polskiego Banku Komunalnego w roku 1932 ma swe źródło w przedłużeniu terminów wyznaczonych na spłaty udzielonych pożyczek, wskutek czego zmieniła się struktura terminowa pożyczek. Wspomina o tej operacji Polski Bank Komunalny w swym sprawozdaniu za rok 1932.

wych, włączając tu do nich także rachunki bankowe, oraz kredytów długoterminowych gotówkowych (pożyczki terminowe powyżej 5 lat, pożyczki długoterminowe hipoteczne, raty zapłacone pożyczek hipotecznych i należności z tytułu układów konwersyjnych) do sumy bilansowej na przestrzeni lat 1928 — 1935 (według bilansów netto):

Kredyty gotówkowe	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
	w procentach sumy bilansowej							
P o l s k i B a n k K o m u n a l n y								
krótkoterminowe .	63,3	59,8	57,5	54,3	39,8	47,0	35,6	31,7
długoterminowe .	2,1	4,3	8,1	10,3	22,6	18,8	28,5	31,4
K o m u n a l n y B a n k K r e d y t o w y								
krótkoterminowe .	33,8	43,4	37,7	40,3	33,7	34,0	30,2	26,4
długoterminowe .	60,9	48,1	38,4	39,4	44,2	38,5	46,2	56,2
W o j e w ó d z k i B a n k P o ż y c z k o w y								
krótkoterminowe .	2,8	1,9	4,5	2,3	3,2	3,7	3,4	1,7
długoterminowe .	66,2	66,2	60,2	57,6	59,7	58,8	59,2	63,3

Stosunki procentowe, dotyczące kredytów krótkoterminowych, nie odbiegają na ogół od poprzednio poczynionych wyjaśnień. Kredyty długoterminowe gotówkowe Polskiego Banku Komunalnego stanowią z razu stosunkowo niewielką sumę; Polski Bank Komunalny udziela w zakresie kredytu długoterminowego przede wszystkim pożyczek obligacyjnych. Potem wysokość długoterminowych kredytów gotówkowych coraz silniej wzrasta w związku z trudnościami płatniczymi samorządów w latach kryzysu gospodarczego w miarę, jak wysokość kredytów krótkoterminowych maleje. W tabelicy zupełnie jasno odzwierciedla się owa odwrotna współzależność. Współzależność ta widoczna jest także w Komunalnym Banku Kredytowym, jakkolwiek tu udział akcji długoterminowej gotówkowej jest znacznie silniejszy. W obu bankach wchodzi jeszcze w grę pożyczki w obligacjach (dla Komunalnego Banku Kredytowego dopiero od roku 1929), udzielane w przeważającej mierze jako zamiana pożyczek gotówkowych na emisyjne, celem spłaty krótkoterminowych lub długoterminowych gotówkowych zobowiązań wobec banku. W Wojewódzkim Banku Pożyczkowym kredyt krótkoterminowy stanowi w ogóle nikłą część działalności. Długoterminowy kredyt gotówkowy i emisyjny wyczerpuje prawie bez reszty istotę aktywności tego banku.

Przejdziemy obecnie do ogólnego omówienia struktury akcji kredytowej krótkoterminowej banków komunalnych ze względu na kategorie i typy kredytobiorców. Ponieważ całość zagadnienia potraktowaliśmy od strony kredytodawców, tj. banków komunalnych, zatem w tym wypadku nie będziemy

się zajmowali bliższą charakterystyką położenia właściwego rynku kredytowego bankowości komunalnej, tj. położenia finansowego samorządów. Ogólne cechy charakterystyczne tego rynku przyjmujemy za dane i wiadome i w oparciu o tę ogólnikową charakterystykę będziemy czytali liczby zestawień statystycznych, dotyczących struktury klientów banków komunalnych.

Z punktu widzenia kategorii kredytobiorców stan kredytów krótkoterminowych banków komunalnych (według bilansów netto za rok 1935, wzgl. 1935/1936) przedstawia się następująco:

Kredytobiorcy	Kredyty krótkoterminowe							
	Ogółem	Dyskon- to weksli	Rach. bieżące	Poż. term. do 5 lat	Ogółem	Dyskon- to weksli	Rach. bieżące	Poż. term. do 5 lat
	w tysiącach złotych				w odsetkach			
Polski Bank Komunalny								
Ogółem . . .	25185	6044	2626	16515	100,0	100,0	100,0	100,0
Kom. kasy oszcz. .	3241	3241	—	—	12,9	53,6	—	—
Samorząd terytor. .	18993	2001	1026	15966	75,4	33,1	39,1	96,7
Inne instytucje pra- wa publicznego .	36	—	36	—	0,1	—	1,4	—
Inni	2915	802	1564	549	11,6	13,3	59,5	3,3
Komunalny Bank Kredytowy								
Ogółem . . .	14720	5744	3236	5740	100,0	100,0	100,0	100,0
Komun. kasy oszcz. .	8114	4267	2074	1773	55,1	74,3	64,1	30,9
Samorząd terytor. .	2164	534	241	1389	14,7	9,3	7,4	24,2
Inne instytucje pra- wa publicznego .	1928	8	231	1689	13,1	0,1	7,2	29,4
Inni	2514	935	690	889	17,1	16,3	21,3	15,5
Wojewódzki Bank Pożyczkowy								
Ogółem . . .	329	50	179	100	100,0	100,0	100,0	100,0
Komun. kasy oszcz. .	—	—	—	—	—	—	—	—
Samorząd terytor. .	213	—	179	34	64,7	—	100,0	34,0
Inne instytucje pra- wa publicznego .	—	—	—	—	—	—	—	—
Inni	116	50	—	66	35,3	100,0	—	66,0

Liczby powyższe uległyby pewnej zmianie, gdyby uwzględnić salda debetowe rachunków korespondencyjnych komunalnych kas oszczędności. Utrzymałyby się jednak bez poważniejszych zmian cechy charakterystyczne, wynikające z tablicy. Polski Bank Komunalny współpracuje najintensywniej z samorządem terytorialnym. Współpraca ta uwidacznia się przede wszystkim na rachunku pożyczek terminowych. Komunalny Bank Kredytowy współpracuje w pierwszym rzędzie z komunalnymi kasami oszczędności zarówno drogą dyskontowania ich weksli, jak i drogą pożyczek w rachunku bieżącym. Chodzi tu o współpracę z kasami województwa poznańskiego

i pomorskiego. Wojewódzki Bank Pożyczkowy utrzymuje stosunki z Poznańskim Wojewódzkim Związkiem Komunalnym. Z innymi instytucjami prawa publicznego najbliższe stosunki utrzymuje Komunalny Bank Kredytowy.

Jeśli chodzi o pozycję „Inni“, to w Polskim Banku Komunalnym dotyczy ona przede wszystkim rolnictwa, przemysłu mineralnego, metalowo - hutniczego i budowlanego oraz spółdzielni budowlano - mieszkaniowych. W Komunalnym Banku Kredytowym jest to, oczywiście, także rolnictwo (w wyższym stopniu, niż to ma miejsce z kredytami Polskiego Banku Komunalnego), następnie przemysł mineralny, metalowy, chemiczny i handel. Bliższych danych odnośnie Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego nie posiadamy. Skądinąd wiadomo jednak, iż chodzi tu o drobne rolnictwo, handel i rzemiosło.

W publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Rozdział kredytów bankowych w Polsce, 1934“ (Statystyka Polski, seria C, zeszyt 33, Warszawa 1936) znajdziemy bliższe dane orientacyjne, dotyczące struktury rozdziału kredytów obu „klasycznych“ banków komunalnych razem, tj. Polskiego Banku Komunalnego i Komunalnego Banku Kredytowego według stanu w dniu 31.X.1934. Na podstawie tej publikacji (str. 15, tabl. 9) zestawiona została poniższa tablica (stan w dniu 31.X.1934, jako kredytodawcy występują łącznie Polski Bank Komunalny i Komunalny Bank Kredytowy):

Kredytobiorcy	Ogół- łem	Weks- le	Otw. kre- dyt.	Poż. term. ⁶⁾	Ogół- łem	Weks- le	Otw. kre- dyt.	Poż. term. ⁶⁾
	Kredyty w tysiącach zł.				Liczba dłużników			
Ogółem	67250	12374	5703	49173	.	445	166	626
Rolnictwo	895	414	248	233	.	9	11	7
Przemysł	2397	1091	688	618	.	20	18	3
w tym								
mineralny	751	10	402	339	6	1	5	1
metalowy	744	735	—	9	.	3	—	1
chemiczny	484	101	113	270	5	2	3	1
spożywczy	111	—	111	—	4	—	4	—
budowlany	169	142	27	—	.	6	1	—
Handel towarowy .	371	117	76	178	.	18	7	4
Handel pieniężny .	12596	8057	2009	2530	.	176	61	36
w tym								
kasy oszczędności	12563	8024	2009	2530	.	173	61	36
Instytucje publiczne	49417	2206	1908	45303	.	69	19	475
w tym:								
samorząd	49247	2206	1908	45133	.	69	19	474
Różni	1574	489	774	311	.	153	50	101
w tym:								
kredyty budowl. .	162	162	—	—	13	13	—	—

6) Łącznie z pożyczkami powyżej 5 lat.

Samorząd terytorialny i komunalne kasy oszczędności są oczywiście podstawowym kredytobiorcą banków komunalnych. Z uwagi na to nie od rzeczy będzie poświęcić parę słów bliższemu omówieniu kredytów komunalnych. Dane, którymi rozporządzamy, dotyczą w pierwszym rzędzie Polskiego Banku Komunalnego. Dane dotyczące pozostałych banków są niestety, bardzo niekompletne.

Rozpocznijmy od odrębnego działu kredytów o wielkim znaczeniu, od pożyczek Polskiego Banku Komunalnego, udzielanych z funduszy specjalnych. Strukturę tych funduszy omówiliśmy poprzednio. Z nich finansuje Polski Bank Komunalny kredyty gotówkowe, udzielane zgodnie z odpowiednimi przepisami, na mocy których fundusze te zostały utworzone, samorządom i w pewnej mierze także innym związkom prawa publicznego na zobowiązania dłużne z terminem od 1 roku do lat 30. Stan operacyj na rachunkach funduszy specjalnych *per 31.XII.1935* (według bilansu netto) przedstawiał się następująco:

a) Komunalny Fundusz Pożyczkowy. Stan funduszu wynosił 32.163 tys. zł. Z tego w 583 pożyczkach krótkoterminowych 14.108 tys. zł., w 339 pożyczkach długoterminowych 15.466 tys. zł. w gotówce na rachunku ⁷⁾ 2.589 tys. zł. Z kredytów przypada:

na miasta	pożyczek 511 na sumę 16257 tys. zł
„ powiaty	„ 394 „ „ 12555 „ „
„ związki międzykom.	„ 13 „ „ 565 „ „
„ centralne zrzeszenia sam.	„ 4 „ „ 197 „ „

b) Komunalny Fundusz Zapomogowy „A“. Stan funduszu wynosił 1388 tys. zł. Z tego w 117 zapomogach 947 tys. zł, w gotówce na rachunku 441 tys. zł. Z kredytów przypada:

na miasta	zapomóg 69 na sumę 556 tys. zł
„ powiaty	„ 48 „ „ 391 „ „

c) Komunalny Fundusz Zapomogowy „B“. Stan funduszu wynosił 2178 tys. zł. Z tego w 85 zapomogach dla miast 1848 tys. zł, w gotówce na rachunku 330 tys. zł.

d) Komunalny Fundusz Zapomogowy „C“. Stan funduszu wynosił 499 tys. zł. Z tego w 18 zapomogach dla miast 191 tys. zł, w gotówce na rachunku 308 tys. zł.

e) Drogowy Fundusz Pożyczkowy. Stan funduszu wynosił 6795 tys. zł. Z tego w 148 pożyczkach 6653 tys. zł, w gotówce na rachunku 142 tys. zł. Z kredytów przypada:

⁷⁾ Salda funduszy łącznie z przyznanymi, lecz jeszcze niewypłaconymi pożyczkami, względnie zapomogami.

na miasta	pożyczek 33	na sumę 1615	tys. zł
„ powiaty	„ 106	„ „ 4723	„ „
„ spółki drogowe	„ 9	„ „ 315	„ „

f) Fundusz Inwestycyjno - Budowlany. Stan funduszu wynosił 554 tys. zł⁸⁾. Z tego w 20 pożyczkach 528 tys. zł, w gotówce na rachunku 26 tys. zł. Z kredytów przypada:

na miasta	pożyczek 12	na sumę 441	tys. zł
„ powiaty	„ 8	„ „ 87	„ „

g) Fundusz na Rozbudowę Miast. Stan funduszu wynosił 55 tys. zł⁹⁾. Z tego w 8 pożyczkach dla miast 51 tys. zł, w gotówce na rachunku 4 tys. zł.

h) Fundusz Pomiarów i Planów Zabudowania, kwoty przeznaczone do dyspozycji przez Fundusz Pracy. Stan funduszu¹⁰⁾ wynosił 1045 tys. zł. Z tego w 106 pożyczkach 911 tys. zł, w gotówce na rachunku 134 tys. zł. Z kredytów przypada:

na gminy miejskie	pożyczek 101	na sumę 849	tys. zł
„ „ wiejskie	„ 3	„ „ 5	„ „
„ powiaty	„ 2	„ „ 57	„ „

Poza pożyczkami z funduszy specjalnych otrzymują samorządy od Polskiego Banku Komunalnego kredyty terminowe do 25 lat, finansowane z zwykłych lokat terminowych. Stan tych kredytów wynosił per 31.XII.1935 (według bilansu netto) 5637 tys. zł. Z tego przypadało:

na miasta	pożyczek 21	na sumę 3361	tys. zł
„ powiaty	„ 28	„ „ 2276	„ „

Komunalne kasy oszczędności korzystają w Polskim Banku Komunalnym z trzech form kredytu: dyskontowego, korespondencyjnego i lokat na książeczkach oszczędnościowych. Stan tych kredytów na 31.XII.1935 (według bilansu netto) wynosił:

dyskonto weksli	3241	tys. zł
rachunki korespondencyjne	1454	„ „
książeczki oszczędnościowe	1394	„ „

8) Po potrąceniu 78 tys. zł przekazanych na rachunek Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast.

9) Po potrąceniu 54 tys. zł przekazanych na rachunek Państwowego Funduszu Rozbudowy Miast.

10) Po wypłaceniu 9 dotacyj w kwocie 191 tys. zł.

Są to kwoty nieporównanie mniejsze od kredytów dla samorządu terytorialnego. Tym niemniej stosunki Polskiego Banku Komunalnego z kasami oszczędności rozszerzają się z roku na rok, na co wpływa niewątpliwie m. in. stosowanie korzystnych warunków współpracy (np. zwalnianie pewnych operacyj od opłat prowizyjnych).

Dane, którymi rozporządzamy odnośnie Komunalnego Banku Kredytowego i Wojewódzkiego Banku Pożyczkowego są tak niekompletne, że informacje, zestawione na tej podstawie, nie odbiegałyby od informacji, zestawionych poprzednio odnośnie tych dwóch instytucji.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

A. SPRAWY USTROJOWE.

W zakresie ustroju i administracji samorządu terytorialnego nie zaszły w okresie sprawozdawczym ważniejsze zmiany. Spośród aktów legislacyjnych z tej dziedziny zasługują na uwagę:

1) Ustawa z dn. 30.III.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 23, poz. 188) przedłuża okres sprawowania czynności przez tymczasowe organa ustrojowe gminy m. st. Warszawy, które zostały ustanowione rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 24.IX. 1934 r. (Dz. U. R. P. nr 86, poz. 778) — najdalej do dn. 1.X. 1937 r.

2) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 28.V.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 45, poz. 331) nowelizujące regulamin wyborczy do rad miejskich z 1933 r. wprowadza istotną zmianę w tzw. kalendarzu wyborczym.

Dotychczas o ile chodzi o terminy dla poszczególnych czynności przedwyborczych o charakterze przygotowawczym miasta były podzielone na 2 grupy: miasta liczące do 10.000 mieszkańców i powyżej 10.000 mieszkańców, przy czym dzień głosowania był określony dla pierwszej grupy najpóźniej na dzień 30, dla drugiej grupy na dzień 40 od dnia zarządzenia wyborów.

Przytoczone wyżej rozporządzenie dzieli natomiast miasta na 4 grupy, a mianowicie: a) do 10.000 mieszkańców, b) od 10.000—50.000 mieszkańców, c) od 50.000—150.000 mieszkańców i d) ponad 150.000 mieszkańców. W związku z tym zostały zmienione terminy czynności przygotowawczych i dla większych miast (trzecia i czwarta grupa) kalendarz wyborczy został znacznie rozszerzony, gdyż dzień głosowania ustalono najpóźniej na: ad a) dzień 30, ad b) dzień 45, ad c) dzień 62 i ad d) dzień 91 od dnia zarządzenia wyborów.

3) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 19.VI.1936 r. o zmianie rozporządzenia Min. Spr. Wewn. z dn. 27.II.1934 r. w sprawie kwalifikacyj sekretarzy gminnych (Dz. U. R. P. nr 48, poz. 348) przedłuża do dn. 31.XII.1937 r. okres przejściowy, w którym dla kandydatów na sekretarzy gminnych na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego wystarczające są następujące kwalifikacje: 1) wykształcenie w zakresie gimnazjum lub szkoły zawodowej nowego typu, względnie 6-ciu klas szkoły średniej ogólnokształcącej starego typu, 2) odbycie 3-miesięcznej praktyki w gminie zbiorowej i 3) złożenie egzaminu praktycznego.

B. SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

Również w zakresie finansów i gospodarki zmiany wprowadzają się przeważnie do nowelizacji dotychczasowych ustaw i rozporządzeń, względnie wydania przepisów o charakterze wykonawczym.

W dziedzinie podatkowej ukazały się:

1) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14.I.1936 r. o zmianie ordynacji podatkowej (Dz. U. R. P. nr 3, poz. 13) wprowadza w ordynacji podatkowej z dn. 15.III.1934 r. szereg zmian tak natury formalnej, jak również merytorycznej.

Pośród nich zasluguje na uwagę nowe postanowienie art. 9, na podstawie którego Minister Skarbu w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami może zlecić władzom samorządu terytorialnego lub gospodarczego, innym organizacjom publiczno - prawnym lub dobrowolnym organizacjom zawodowym oraz organom tych władz i organizacji — pobór objętych ordynacją podatków, bądź też zaliczek i przedpłat na poczet tych podatków od wszystkich płatników lub niektórych grup płatników, jak również ustalić wysokość wynagrodzenia za te czynności.

Równocześnie jednakże został uchylony § 3 art. 9, który przyznawał gminom za spełnianie przez zarządy gmin na podstawie art. 53, 54, 151 i 159 ordynacji czynności pomocnicze (dostarczanie danych ewidencyjnych, doręczanie wszelkich pism) wynagrodzenie w wysokości 1.5% wpływów z tytułu odnośnych podatków. Jest to niespodziewany ubytek w spodziewanych przez gminy na podstawie wspomnianego wyżej § 3 dochodach.

Ponadto za okres do nowelizacji narosły z tego tytułu na rzecz gmin poważne należności, których Skarb Państwa zu-

pełnie nie regulował. Te zaległe należności zlikwidował dekret w sposób dość obcesowy, gdyż w art. 2 postanowił, iż przewidziane w dotychczasowym art. 9 § 3 ordynacji wynagrodzenie gmin na czas od 1 października 1934 r., tj. od dnia wejścia w życie ordynacji nie zostanie wypłacone. Skarb Państwa ma wypłacić jedynie gminom, które spełniały, przewidziane w paragrafie czynności, odpowiednie odszkodowanie, nie wyższe jednak, niż pobrane przez Skarb Państwa od tych gmin wynagrodzenie za wymiar i pobór dodatków komunalnych do podatków państwowych oraz udziału w podatku od lokali. Wysokość odszkodowania dla każdej gminy ma ustalić Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, którzy uprawnienia swe w tym zakresie mogą przekazać dyrektorom izb skarbowych w porozumieniu z wojewodami.

Na przyszłość wobec zniesienia procentowego w stosunku do wpływów podatkowych wynagrodzenia dla gmin za czynności pomocnicze utrzymane zostało jedynie odszkodowanie za doręczenia, a mianowicie do art. 151 wstawiony został nowy § 3, który ustala, że za doręczanie pism przez organa gmin wiejskich przyznaje się tym gminom wynagrodzenie w wysokości 6 groszy od każdego pisma.

Pośród ważniejszych zmian w ordynacji należy ponadto podkreślić nowelizację § 60, w myśl którego wszystkie władze, urzędy i przedsiębiorstwa, tak państwowe, jak samorządowe itd. są obecnie obowiązane: 1) zezwalać organom władz skarbowych na przeglądanie wszelkiego rodzaju akt, ksiąg, dokumentów i innych zapisków, 2) zezwalać na sporządzanie z nich odpowiednich odpisów i wyciągów, potrzebnych do wymiaru podatków, 3) dostarczać na pisemne żądanie władz skarbowych, bezpłatnie wszelkich posiadanych informacji i danych, potrzebnych do wymiaru podatków. Natomiast dotychczas obowiązek ten polegał zasadniczo na dostarczaniu informacji i danych, a dopiero w razie rzeczywistych trudności w tym zakresie — na zezwalaniu na przeglądanie akt itp. oraz sporządzanie odpisów i wyciągów.

2) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14.I.1936 r. podatku od nieruchomości (Dz. U. R. P., nr 3, poz. 14) i rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 20.IV.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 33, poz. 259) regulują sprawę podatku od nieruchomości na nieco zmienionych zasadach w stosunku do dotychczasowego stanu.

Dekret precyzuje przede wszystkim pojęcie nieruchomości, a mianowicie należy pod nimi rozumieć grunty, budynki i inne budowle.

Podatkowi mają podlegać: 1) w gminach miejskich wszelkiego rodzaju nieruchomości, z wyłączeniem gruntów nieza-

budowanych o powierzchni ponad $\frac{1}{2}$ ha, użytkowanych stale jako pola uprawne, łąki, pastwiska, sady i ogrody, jak również znajdujących się pod lasami lub wodami, użytkowanymi dla celów hodowli ryb albo rybołówstwa, 2) w gminach wiejskich budynki z należącymi do nich budowlami ubocznymi, podwórzami i placami, nie związane z gospodarstwem rolnym, ogrodniczym lub leśnym, jak również takie same obiekty nawet związane z gospodarstwem wymienionego wyżej rodzaju, ale używane w całości lub w przeważającej części tj. więcej niż w połowie powierzchni na podstawie umowy najmu względnie dzierżawy, jeżeli przedmiotem dzierżawy są wyłącznie budynki nie zaś gospodarstwa.

W zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości zasługuje między innymi zmianami na uwagę wyłączenie od zwolnienia nieruchomości użytkowanych przez przedsiębiorstwa państwowe, będące odrębnymi osobami prawnymi, o ile nieruchomości te nie są zwolnione na mocy szczególnych aktów prawnych (monopole: solny, spirytusowy i tytoniowy, „Polska Poczta, Telegraf i Telefon“, „Polskie Koleje Państwowe“). Ponadto nie korzystają obecnie ze zwolnienia od podatku nieruchomości, zajęte przez przedsiębiorstwa związków samorządu terytorialnego i gospodarczego, instytucji ubezpieczeń społecznych itd.

Dekret znosi wymagane dotychczas ustawowo przy ustalaniu podstaw wymiaru różniczkowanie nieruchomości podlegających ochronie lokatorów oraz spod ochrony tej wyłączonych. Jako jednolita dla wszystkich nieruchomości podstawa wymiaru na dany rok podatkowy został przyjęty czynsz z tytułu najmu lub czynsz dzierżawny, należny za rok poprzedzający rok podatkowy, a dla nieruchomości niewynajmowanych lub niewydzierżawianych: a) dla budynków wraz z należącymi do nich budowlami ubocznymi, podwórzami i placami — 5% ich wartości obiegowej, b) dla innych gruntów niezabudowanych — 3% ich wartości obiegowej.

Stawki podatku od nieruchomości zostały ustalone w następującej wysokości:

1) od podstawy wymiaru, nieprzekraczającej 1000 zł — 8% podstawy wymiaru,

2) od podstawy wymiaru wyższej — 12% tejże podstawy. Dodatek na rzecz związków samorządu terytorialnego wynosi 7% podstawy wymiaru.

Zapłata podatku rozłożona jest na 2 raty: do 30 czerwca i do 30 listopada.

W związku z nowym uregulowaniem podatku od nieruchomości straciły, rzecz oczywista, moc obowiązującą dotychczasowe podstawy prawne, a więc rozporządzenie Prez. Rzeczy. z dn. 17.VI.1924 r. o wymiarze i poborze państwo-

wego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz. U. R. P. nr 76, poz. 717 ex 1934 r.) i ustawa z dn. 17.XII.1931 r. o kryzysowym dodatku do państwowego podatku od nieruchomości (Dz. U. R. P. nr 112, poz. 878). Ponadto uchylona została ustawa z dn. 24.III.1933 r. o nadzwyczajnej daninie majątkowej (Dz. U. R. P. nr 29, poz. 248) o ile dotyczy poboru w r. 1936 i 1937 nadzwyczajnej daniny od płatników państwowego podatku od nieruchomości.

3) Dekret Prez. Rzeczyp. z dn. 3.XII.1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi i o innych zmianach w finansach komunalnych w art. 3 upoważnił Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych do obniżenia łącznego obciążenia dodatkiem do podatku gruntowego o połowę oraz zmiany zasad jego rozdziału.

W wykonaniu tego upoważnienia rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 8.VI.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 47, poz. 344) uwzględniając zmiany, wprowadzone przytoczonym wyżej dekretem, dokonało podziału podatku gruntowego między poszczególne grupy związków samorządowych w następujący sposób.

Z dozwolonego ustawą z dn. 15.VI.1923 r. (Dz. U. R. P. nr 65, poz. 505) najwyższego łącznego obciążenia gruntów dodatkami komunalnymi do podatku gruntowego korzystać mogą:

1) na obszarze gmin wiejskich: gminy wiejskie — do wysokości 42% wzgl. w województwach poznańskim i pomorskim 45%, powiatowe związki samorządowe — do wysokości 52% wzgl. w woj. poz. i pom. 55%.

2) na obszarze miast niewydzielonych: miasta — do wysokości 72% wzgl. w woj. poz. i pom. 75%, powiatowe związki samorządowe — do wysokości 22% wzgl. w woj. pom. i poz. 25%.

3) na obszarze miast wydzielonych: miasta — do wysokości 94% wzgl. w woj. poz. i pom. 100%.

Samorządowi zaś wojewódzkiemu wobec skreślenia przez dekret z 1935 r. 10%-owego udziału tegoż samorządu rozporządzenie przyznaje 5% wpływów związków samorządowych z dodatków komunalnych do podatku gruntowego.

Jak z powyższego zatem wynika Minister Skarbu nie wykorzystał uprawnienia do przeprowadzenia obniżki podatku, przy czym należy zaznaczyć, że związkom samorządowym przysługuje nadal prawo uchwalania podwyżki tego podatku na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z dn. 15.VI.1923 r., a więc na obszarze gmin wiejskich: gminy wiejskie mogą uchwalić dodatek w wysokości $42\% + 21\% = 63\%$ wzgl. w woj. poz.

i pom. $45\% + 22,5\% = 67,5\%$, powiatowe związki samorządowe $52\% + 26\% = 78\%$ wzgl. w woj. poz. i pom. $55\% + 27,5\% = 82,5\%$.

Ponadto rozporządzenie to postanawia, iż przyznany izbom rolniczym art. 3 ust. 1 dekretu z dn. 3.XII.1935 r. 6%-owy udział w dodatkach komunalnych do podatku gruntowego dotyczy tylko łącznego obciążenia z art. 14 ust. 1 ustawy z dn. 15.VI.1923 r., a więc izby rolnicze nie partycypują w ewentualnej podwyżce z art. 14 ust. 2 tejże ustawy oraz że udział ten zastępuje przewidziane w art. 50 pkt. b) rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 22.III.1928 r. o izbach rolniczych (Dz. U. R. P. nr 2 poz. 16 ex 1933 r.) 50% kwot, uzyskiwanych z obciążeń gruntów dodatkiem samorządowym do państwowego podatku gruntowego na rzecz samorządu wojewódzkiego.

Z przewidzianego art. 3 ust. 1 dekretu z dn. 3.XII.1935 r. 6%-owego udziału nie korzystają izby rolnicze na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego, wobec czego, jak wskazują podane wyżej stawki, przysługujący na tym terenie poszczególnym grupom związków samorządowych dodatek do podatku gruntowego jest wyższy.

4) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14.I.1936 r. w sprawie zmiany niektórych przepisów, dotyczących państwowego podatku przemysłowego i opłat stempłowych (Dz. U. R. P. nr 3, poz. 15) zmienia przysługujący związkom samorządu terytorialnego dodatek w wysokości 25% państwowego podatku przemysłowego od obrotu na 17%-owy udział we wpływach z tego podatku. Natomiast 30%-owy dodatek do pobieranej na rzecz Skarbu Państwa ceny świadectw przemysłowych i kart rejestracyjnych został utrzymany.

Ponadto do art. 42 ustawy o państwowym podatku przemysłowym wstawiony został nowy ustęp zastrzegający, iż wpływy z odsetek, pobranych od zaległości w państwowym podatku przemysłowym, przypadają w całości na rzecz Skarbu Państwa.

W związku z podaną wyżej zmianą dodatku komunalnego do państwowego podatku przemysłowego od obrotu na udział w tym podatku dekret ten wprowadza również odpowiednie zmiany w art. 8 i 22 ustawy z dn. 11.VIII.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

5) Dekret Prez. Rzeczyp. z dn. 14.XI.1935 (Dz. U. R. P. nr 82, poz. 503) wprowadził specjalny podatek od wynagrodzeń, wypłacanych z funduszy publicznych, a więc między innymi od wynagrodzeń, wypłacanych przez związki samorządu terytorialnego, związki międzykomunalne oraz przedsiębiorstwa,

zakłady i instytucje tych związków, Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, komunalne kasy oszczędności i banki komunalne.

Podatek ten z wymienionych wyżej źródeł przypadał Skarbowi Państwa z wyjątkiem wpływów od związków samorządowych i międzykomunalnych oraz przedsiębiorstw, zakładów i instytucji tych związków, które zgodnie z art. 8 dekretu Prez. Rzeczy. z dn. 4.XII.1935 r. (Dz. U. R. P. nr 88, poz. 544) przelewane były do dn. 31.III.1936 r. na rzecz Komunalnego Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowego.

Obecnie ustawa z dn. 30.III.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 23, poz. 187) przekazała, poczynając od 1 kwietnia 1936 r., wpływy ze specjalnego podatku od wynagrodzeń, wypłacanych przez związki samorządowe i międzykomunalne oraz przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje tych związków, Zw. Rew. Sam. Teryt., kom. kasy oszczędn. i banki komunalne na rzecz tych związków i instytucji.

6) Wreszcie rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 31.III.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 30, poz. 243) nowelizując rozporządzenie tegoż ministra z dn. 15.IV.1935 r. o ulgach w spłacie zaległości podatkowych wprowadza szereg szczegółowych zmian i uzupełnień w dotychczasowych przepisach z tej dziedziny.

W zakresie zagadnień gospodarczych zostały uregulowane sprawy nadzoru nad targowiskami oraz uboju zwierząt gospodarskich w rzeźniach:

1) W wykonaniu art. 4 rozp. Prez. Rzeczy. z dn. 27.X.1933 r. (Dz. U. R. P. nr 85, poz. 659) rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dn. 26.II.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 19, poz. 160) powołuje dla współdziałania z władzami rządowymi w wykonywaniu bezpośredniego nadzoru nad obrotem zwierzętami gospodarskimi i drobiem oraz nad hurtowym obrotem mięsa tudzież organizacją targowisk — targowiskowe komisje nadzorcze.

Obszar działania i siedzibę komisji ustalają wojewodowie po wysłuchaniu opinii właściwych izb samorządu gospodarczego i związków samorządu terytorialnego z tym jednakże zastrzeżeniem, iż działalność komisji nie może rozciągać się poza granice powiatu, w którym znajduje się jej siedziba.

W skład komisji wchodzi przewodniczący i jego zastępca, przedstawiciele terytorialnie właściwych izb: przemysłowo-handlowej, rolniczej i rzemieślniczej, z każdej po jednym, oraz 2 przedstawiciele związków samorządu terytorialnego, z których jeden jest przedstawicielem gminy właściwej dla siedziby komisji.

Przewodniczącego i jego zastępcę powołuje wojewoda spośród kandydatów — rolników, przedstawionych przez izbę

rolniczą, innych członków spośród kandydatów, przedstawionych przez właściwe izby oraz powiatowy związek samorządowy.

Kadencja komisyj może trwać od trzech do czterech lat.

Do zadań targowiskowych komisyj nadzorczych należy:

- 1) współdziałanie z władzami rządowymi przy wprowadzaniu w życie przepisów i zarządzeń dotyczących obrotu zwierzętami gospodarskimi i drobiem oraz hurtowego obrotu mięsem,
- 2) badanie potrzeb w zakresie organizacji tego obrotu,
- 3) opiniowanie na żądanie władz rządowych i samorządowych wszelkiego rodzaju projektów urządzeń technicznych w zakresie handlu zwierzętami, drobiem i mięsem,
- 4) szerzenie wśród zainteresowanych czynników znajomości przepisów i zarządzeń w zakresie obrotu zwierzętami i drobiem oraz hurtowego mięsem,
- 5) opracowywanie sprawozdań, dotyczących stanu rynku,
- 6) składanie sprawozdań ze swej działalności właściwym władzom administracyjnym,
- 7) wykonywanie innych czynności zleconych przez władze nadzorcze, w szczególności odnośnie notowań cen i rejestracji umów sprzedaży.

Koszty działalności targowiskowych komisyj nadzorczych ma się pokrywać z opłat targowych, pobieranych na targowiskach, podlegających ich nadzorowi. Wysokość udziałów w kosztach działalności komisyj ustalają w drodze porozumienia posiadacze uprawnień targowych, a w braku ugody określa te udziały wojewoda. Preliminarz wydatków rocznych targowiskowej komisji nadzorczej przekraczający 500 zł wymaga zatwierdzenia wojewody.

W celu zorganizowania targowiskowych komisyj nadzorczych i nadania biegu ich pracom rozporządzenie powołuje również do życia na okres przejściowy (najdalej do dn. 31.III. 1939) okręgowe targowiskowe komisje nadzorcze zasadniczo dla każdego województwa i Główną Targowiskową Komisję Nadzorczą w Warszawie.

Równocześnie z rozporządzeniem o komisjach targowiskowych zostało ogłoszone rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dn. 26.II.1936 r. o notowaniach cen i rejestracji umów w sprzedaży zwierząt gospodarskich i mięsa (Dz. U. R. P. nr 19, poz. 161).

Na zasadzie zarządzeń Min. Przem. i Handlu w porozumieniu z Min. Roln. i Ref. Roln. i Spr. Wewn., oraz po zasięgnięciu opinii właściwego dla miejsca notowań zarządu gminy i izb: przemysłowo - handlowej, rolniczej i rzemieślniczej mogą być powierzane poszczególnym komisjom targowiskowym notowanie na targowiskach cen oraz ogłaszanie sprawozdań i kursów targowych w zakresie obrotu bydlętem rogatym, trzodą, owcami i mięsem.

W szczególności do zadań komisji w tej dziedzinie należy:
 a) stwierdzanie i ogłaszanie cen płaconych na targowisku za bydło rogate, trzodę chlewną i owce oraz cen za mięso z tych zwierząt w obrocie hurtowym, b) ogłaszanie danych, dotyczących obrotu na targowisku oraz ilości towaru dostarczonego do miejscowej rzeźni z pominięciem targowiska, c) podawanie charakterystyki targu w poszczególnych działach obrotu.

Komisja notuje ceny w specjalnej księdze notowań w formie protokołu podpisanego przez członków komisji, przy czym przy notowaniu należy przestrzegać następujących zasad: 1) powinny być brane pod uwagę tylko transakcje, zawarte w dniu notowania, 2) nie należy notować cen transakcyjnych tendencyjnych oraz odbiegających od ustanowionych typowych warunków sprzedaży i jednolitej nomenklatury, 3) dla każdego rodzaju towaru mają być podawane ceny najniższe i najwyższe, 4) ceny należy podawać loco targowisko lub hala hurtowej sprzedaży mięsa.

Notowanie cen i ogłaszanie sprawozdań może się odbywać bądź to na zasadzie rejestracji umów sprzedaży i obserwacji rynku, bądź też na podstawie samej obserwacji.

Rejestrowanie na poszczególnych targowiskach zawartych na nich umów sprzedaży może być wprowadzone na podstawie zarządzeń Min. Przem. i Handlu, wydanych w trybie przewidzianym dla wprowadzenia notowania cen.

Zarząd targowiska dokonuje rejestracji umów sprzedaży i wydaje dowody zarejestrowania przez zaprzysiężonych funkcjonariuszy. Dowód zarejestrowania sporządza się w 3 egzemplarzach, z których po jednym otrzymują sprzedawca i nabywca, a trzeci zostaje w aktach przynajmniej przez rok. Obowiązek zgłoszenia umowy do rejestracji ciąży na sprzedawcy lub osoby występującej w jego imieniu.

Koszty związane z wykonywaniem czynności notowań cen ma pokrywać gmina, w której komisja ma swoją siedzibę. Przewodniczący i inni członkowie komisji sprawują zasadniczo swe czynności bezpłatnie, zarząd gminny może jednakże przyznać im zwrot rzeczywistych kosztów i diety.

3) Ustawa z d.n. 17.IV.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 29, p o z. 237) reguluje sprawę uboju zwierząt gospodarskich.

Oдноśnie samego sposobu uboju ustawa ustala, iż ubój bydła i koni może być dokonywany wyłącznie w rzeźniach publicznych lub prywatnych. Zwierzęta nie wolno wprowadzać na miejsce uboju przed zupełnym ukończeniem przygotowań, potrzebnych do natychmiastowego uboju. Bydło rogate, świnie, owce, kozy, konie i inne zwierzęta ciepłokrwiste winny być ogłuszone lub w inny sposób pozbawione przytomności przed wykrwawieniem, które można rozpocząć dopiero po cał-

kowitej utracie przytomności przez zwierzę. Wreszcie nie wolno oprować zwierzęcia przed stwierdzeniem jego śmierci.

Ustawa upoważnia ponadto Ministra Roln. i Ref. Roln. w porozumieniu z Ministrem Przem. i Handlu do ustalenia warunków, jakim powinno odpowiadać mięso przed dopuszczeniem do obrotu hurtowego i w obrocie hurtowym, a w szczególności do wydania zakazu dzielenia tusz zwierzęcych w rzeźniach w inny sposób, niż na podłużne połowy, jak również wypuszczenia z rzeźni oraz wszelkiego transportu poza rzeźnię tusz mięsnych surowych, dzielonych inaczej niż na podłużne połowy.

Zarazem Minister Roln. i Ref. Roln. w porozumieniu z Min. W. R. i O. P. oraz Min. Spr. Wewn. został upoważniony do ustalenia odmiennego sposobu i warunków dokonywania uboju zwierząt dla celów konsumcyjnych tych grup ludności, których wyznaczenie wymaga stosowania przy uboju specjalnych zabiegów, przy równocześnie ograniczeniu jednakże uboju dokonywanego na powyższe cele, do faktycznych potrzeb odnośnych grup ludności. Mięso pochodzące z takiego uboju ma być w specjalny sposób znakowane, a jego sprzedaż musi być dokonywana w określonych miejscach i przez firmy specjalnie koncesjonowane, przy czym sprzedaż innego mięsa w tych miejscach jest wzbroniona.

Ubój przy użyciu specjalnych zabiegów nie może być jednakże wprowadzony na obszarze województw, w których ludność wyznań, wymagających stosowania takiego uboju, wynosi mniej aniżeli 3% ludności. Na obszarach tych wprowadzenie odmiennych sposobów i warunków dokonywania uboju zależy od uchwały organu stanowiącego gminy, która podlega zatwierdzeniu wojewody.

Ustawa ta wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1937 r.

Wreszcie spośród innych ustaw i rozporządzeń, dotyczących samorządu terytorialnego należy wymienić.

1) Na podstawie ustawy z dn. 21.II.1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dn. 25. II.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 22, poz. 183) wprowadza obowiązek szczepienia ochronnego przeciw błonicy (dyfterii), którego przeprowadzenie zarządza wojewódzka władza administracji ogólnej.

Przymusowi szczepienia ochronnego przeciw błonicy podlegają dzieci w wieku do lat 10, a w przypadku epidemii błonicy do lat 15. Wolne od szczepienia są dzieci, które w ciągu ostatnich 2 lat były poddane temu szczepieniu.

Szczepienia przymusowe oraz świadectwa o dokonaniu tych szczepień są bezpłatne, a koszty ponosi Skarb Państwa.

W związku z wprowadzeniem przymusu szczepienia prze-

ciw błonicy został nałożony na zarządy gmin, na których obszarach zostanie zarządzane przeprowadzenie szczepień, obowiązków przesyłania wojewódzkiej władzy administracji ogólnej, najpóźniej na 2 tygodnie przed wyznaczonym terminem szczepień, imienne spisy dzieci do lat 10 włącznie, zamieszkających na obszarze gminy w dniu ogłoszenia zarządzenia. Spisy te powinny podawać: imię i nazwisko dziecka, jego wiek i miejsce zamieszkania oraz imiona rodziców.

2) W wykonaniu art. 27 rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 24.X. 1924 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 20.II.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 18, poz. 155) przekazuje Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu wzajemne salda należności Skarbu Państwa i związków samorządowych, ustalonych w wyniku rozrachunku, przeprowadzonego na dzień 31 marca 1933 r.

Przekazanie ma nastąpić na podstawie kart likwidacyjnych, sporządzonych dla poszczególnych związków samorządowych. Karty likwidacyjne A mają objąć należności, przypadające w wyniku rozrachunku Skarbowi Państwa od związków samorządowych, a karty B należności związków samorządowych od Skarbu Państwa.

Przyjęty dług Skarbu Państwa wobec związków samorządowych — Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy będzie regulował związkom samorządowym wedle zasad, ustalonych przez Komisję Funduszu, a związki samorządowe mają regulować należności, przypadające od nich Skarbowi Państwa, — Komunalnemu Funduszowi Pożyczkowo - Zapomogowemu.

Koszty, związane z opracowaniem kart likwidacyjnych, wykazów rozrachunkowych i innych czynności obciążają Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy.

3) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14.I.1936 o zmianie rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 22.IV.1927 r. o rozbudowie miast (Dz. U. R. P. nr 3, poz. 9) łączy Państwowy Fundusz Budowlany i Państwowy Fundusz Rozbudowy Miast w jedną całość pod nazwą Państwowy Fundusz Budowlany.

Zakres zadań Funduszu pozostał ten sam, przyczem dekret upoważnia Ministra Skarbu do ustalania corocznie przydziału kontyngentów kredytów budowlanych dla poszczególnych miast z uwzględnieniem ich sfery interesów mieszkaniowych oraz dla miejscowości klimatyczno - uzdrowiskowych.

Pożyczek na cele budowlane udziela z Funduszu instytucja finansowa, wskazana przez Ministra Skarbu.

Na terenie miast i ich sfery interesów mieszkaniowych udzielanie pożyczek następuje na wniosek właściwego zarządu

miejskiego i jedynie w granicach tego wniosku. Przy rozdziale kredytów budowlanych pierwszeństwo mają mieć budujący małe mieszkania.

Normy co do wysokości udzielanych kredytów ustala dekret w sposób następujący: na budowę domów murowanych, krytych ogniotrwałe, można udzielać pożyczek najwyżej do wysokości 75% kosztów budowy bez wartości placu, a na budowę domów mieszkalnych drewnianych, krytych ogniotrwałe — do wysokości 50% kosztów budowy bez wartości placu. Natomiast dotychczas przy budynkach murowanych, gminy, spółdzielnie mieszkaniowe i instytucje społeczno - humanitarne mogły uzyskiwać kredyty w wysokości 90%, spółdzielnie mieszkaniowo - budowlane — w wysokości 80%, a inni — w wysokości 75% kosztów budowy bez wartości placu.

Wreszcie na uwagę zasługuje uchylenie podatku od placów niezabudowanych.

4) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 7.V.1936 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prez. Rzeczyp. z dn. 24.X.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. R. P. nr 36, poz. 278) poddaje Centralną Komisję Oszczędnościowo-Oddłużeniową, która podlegała Prezesowi Rady Ministrów Kompetencji Ministra Skarbu.

Ponadto dekret wprowadza, zamiast jednego, dwóch Zastępców Przewodniczącego Komisji, przy czym tak Przewodniczącego, jak również Zastępców powołuje Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

5) Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 11.I.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 5, poz. 45) przekazuje czynności b. Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie, związane z zarządem majątku, pozostałego po byłym „Funduszu Szkolnym Krajowym Królestwa Galicji i Lodomerii łącznie z Wielkim Księstwem Krakowskim” a zdeponowanego w Kasie Skarbowej I we Lwowie — stowarzyszeniu wyższej użyteczności pn. „Towarzystwo Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych” na cele budowy publicznych szkół powszechnych i zaopatrywania ich w niezbędne urządzenia i pomoce naukowe.

6) Ustawa z dn. 9.VI.1936 r. (Dz. U. R. P. nr 29, poz. 235) uchyla obowiązującą dotychczas na terenie województw: poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego ustawę z dn. 11.III.1850 r. (Zb. U. P. str. 199) dotyczącą zobowiązania gmin do odszkodowania straty, powstałej przy zbiegowiskach publicznych.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

STANISŁAW OKULICZ.

ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 196. Sumy uposażeniowe, pobrane przez pracownika gminy w stopniu wyższym, niż to przewidują przepisy rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dnia 30 grudnia 1924 r., poz. 1073 Dz. Ust., i ustawy z dnia 14 października 1931 r., poz. 749 Dz. Ust., ulegają zwrotowi, niezależnie od tego, że sam stosunek służbowy, łączący strony, ma charakter prywatnoprawny.

(Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1935 r. nr C. I. 245/35).

Sąd Okręgowy, zmieniając wyrok Sądu Grodzkiego, uwzględniający powództwo A. S. przeciwko gminie Hołoby o 996 zł 93 gr. z % tytułem odszkodowania za zwolnienie go z zajmowanego stanowiska pisarza gminnego bez uprzedniego 3-miesięcznego wypowiedzenia umowy o pracę oraz oddalający powództwo wzajemne strony pozwanej o zwrot nieprawnie pobranych przez powoda tytułem uposażenia 988 zł 93 gr z %, zasądził na rzecz ostatniego od pozwanej gminy z jego powództwa 865 zł 40 gr z %, z powództwa zaś wzajemnego przyznał stronie pozwanej od powoda 931 zł 93 gr z %.

W skardze kasacyjnej powód, zarzucając naruszenie art. 1 i 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o umowie o pracy pracowników umysłowych z dn. 16 marca 1928 r. (Dz. Ust., poz. 323), § 11 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. Ust., poz. 1073), art. 57, 55 i 22 rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich o samorządzie gminnym z dn. 26 września 1919 r. (Dz. Urz. Z. Cyw. Z. W. nr 21, poz. 215) oraz pogwałcenie art. 351 k. p. c., wnosi o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, dotyczącej pozwu wzajemnego, oraz w tej części powództwa głównego, która zmniejszyła żądanie powodowe.

Jak wynika z ustaleń zaskarżonego wyroku, powód na zajmowanym stanowisku pisarza gminnego z początku pobierał uposażenie służbowe w wysokości, odpowiadającej szczeblowi „c” grupy uposażeniowej IX,

a następnie wynagrodzenie za pracę było wypłacane mu podług szczebla „d” tejże grupy, przewidzianej w ustawie z dn. 9.X. 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych i wojska (Dz. Ust., poz. 924/1923 r.), chociaż stosownie do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. Ust., poz. 1073/1924) o dostosowaniu uposażenia członków zarządów i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych oraz w myśl ustawy z dn. 14 października 1931 r. (Dz. Ust., poz. 749/1931), zawieszającej automatyczne przejście w obrębie danej grupy uposażeniowej do wyższych szczebli, przewidziane w ust. 1 art. 6 powołanej ustawy z dn. 9 października 1923 r. (poz. 924), powodowi w ciągu całego tego okresu pracy służyło uposażenie, odpowiadające wysokości szczebla „a” grupy IX.

W myśl art. 1529 t. X, cz. 1 zw. pr. umowy, zabronione przez prawo, nie mogą być źródłem żadnych praw ani obowiązków na tej umowie opartych, dla którejkolwiek ze stron, przy czym stwierdzenie przez Sąd faktu naruszenia przez kontrahentów przy zawarciu umowy istniejącego ograniczenia prawnego pociąga za sobą samo przez się powrót każdego z nich do stanu, w jakim się oni znajdowali przed zawarciem umowy i dokonaniem nieprawnej czynności, z tej umowy wypływającej, o ile zawarta umowa narusza zakaz prawny, zabezpieczający interes państwowy lub społeczny, albowiem przepis art. 1529 t. X, cz. 1 zw. pr. oparty jest na domniemaniu złej wiary przy zawieraniu tego rodzaju umów obu stron, a nie jednej z nich.

Ponieważ przytoczone wyżej przepisy ograniczające z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. Ust., poz. 1073) oraz z dn. 14 października 1931 r. (Dz. Ust., poz. 749) niewątpliwie są przepisami porządku publicznego (porówn. orzeczn. S. N. 211/34), wydanymi w celu ochrony praw i interesów majątkowych związków komunalnych, jako instytucji publiczno - prawnych, służących celom nie tylko społecznym, lecz i państwowym, słusznie Sąd Okręgowy przyszedł do wniosku, iż nieprawnie pobrane przez powoda sumy uposażeniowe ulegają zwrotowi, niezależnie od tego, że sam stosunek służbowy, łączący strony, ma charakter prywatno - prawny, wszyskie zaś zarzuty kasacji, usiłujące wykazać odmienny, aniżeli wyżej ustalony został, stan prawny, zachodzący w sprawie niniejszej, jako bezzasadne, upadają; co się tyczy kwestii prawidłowości określenia wysokości nadebranych sum, to zarzut strony skarżącej w tej materii jest również nieuzasadniony, o ile bowiem w toku postępowania sądowego przez nią nie były kwestionowane wyniki polustracyjnych czynności, o których mówi kasacja, w myśl art. 246 § 2 k. p. c. mógł Sąd Okręgowy uważać je za przyznane i oprzeć na nich swój wyrok. Wreszcie nieistotny jest zarzut strony skarżącej co do pominięcia przez Sąd Okręgowy powołanych w kasacji dokumentów: okólnika urzędu wojewódzkiego i zaświadczenia urzędu gminnego, z których pierwszy złożony był na stwierdzenie ewentualnej możliwości zatrzymania przez pracownika przy przejściu na służbę z jednego stanowiska na drugie w danym związku komunalnym uprzednio uzyskanego stopnia uposażeniowego, a drugi dokument na stwierdzenie faktu wypłacania stronie skarżącej uposażenia na podstawie uchwały zarządu gminnego, uzgodnionej z budżetem gminnym, zatwierdzonym przez władzę nadzorczą, skoro nieczym podważone nie zostały ustalenia skazowanego wyroku, dotyczące faktu cofnięcia przez odpowiednie władze przyznanej pierwotnie bez żadnych podstaw stronie skarżącej na stanowisku, uprzednio zajmowanym w innej gminie, grupy uposażeniowej IX, której utrata pozbawiała już możliwości przyznania powodowi na stanowisku pisarza gminnego w Hołobach korzystania z wynagrodzenia, odpowiadającego szczeblowi „c” grupy IX, oraz skoro Sąd Okręgowy ustalił, iż strona pozwana wystąpiła z powództwem wzajemnym w sprawie niniejszej na skutek żądania jej władzy nadzorczej, która, działając w zakresie swej kompetencji, uznała jendakże za niezgodną z przytoczonymi wyżej przepisami, ograniczającymi uchwałę zarządu

gminnego, dotyczącą wypłacania powodowi uposażenia pierwotnie wedle szczebla „c“ grupy IX, a następnie wedle szczebla „d“ tejże grupy IX, zamiast stałego stosowania się do szczebla „a“ rzeczonej grupy.

W tych warunkach zaskarżony wyrok pozostaje w mocy.

197. Dozór szkolny nie posiada odrębnej osobowości prawnej, wobec czego przy wykonywaniu czynności w zakresie prawa prywatnego działa jako organ innego podmiotu.

(Wyrok Sądu Najwyż. z dnia 27 września 1935 r. c. I. 227/35).

Prokuratoria Generalna w imieniu Skarbu Państwa wytoczyła 18 października 1933 r. przeciwko gminie Kobylany w osobie Dozoru Szkolnego tejże gminy powództwo o wyrugowanie z gruntu w Lehutach, należącego do Skarbu Państwa i znajdującego się w bezprawnym użytkowaniu Dozoru Szkolnego, oraz o odszkodowanie za korzystanie z tego gruntu bez tytułu prawnego.

Sąd Okręgowy postanowieniem z 23 lutego 1934 r. odrzucił pozew, a Sąd Apelacyjny postanowieniem z 8 października 1934 r. utrzymał w mocy postanowienie Sądu Okręgowego z uwagi na wadliwość wytoczenia powództwa, gdyż należało zapoznać nie gminę, lecz Dozór Szkolny.

W skardze kasacyjnej Prokuratoria Generalna wniosła o uchylenie postanowienia Sądu Apelacyjnego.

Z treści zaskarżonego postanowienia wynika, iż Sąd Apelacyjny po czytuje Dozór Szkolny za odrębną jednostkę prawną. Pogląd ten nie jest uzasadniony, w myśl bowiem przepisów ustawy z 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych (Dz. Ust. 1922 r. nr 18, poz. 143, 1925 r. nr 126, poz. 898) Dozór Szkolny ma tylko funkcje opiniodawcze (art. 2, 7 i 13) i wykonawcze (art. 9 i 16) oraz decyduje o przeznaczeniu gruntów szkolnych (art. 17), czyli jest organem administracji szkolnej, natomiast żaden przepis nie przyznaje mu odrębnej osobowości prawnej. Jeżeli przeto Dozór Szkolny wykonywa czynności w zakresie prawa prywatnego, działa nie w charakterze podmiotu prawa, lecz jako organ innego podmiotu. Podmiotem tym jest gmina, jeżeli czynność związana jest z obowiązkami, ciążącymi na gminie w myśl przepisów ustawowych (art. 11 powołanej wyżej ustawy). W tych więc przypadkach stroną w procesie jest gmina, którą w dokonanych czynnościach, jako jej organ, reprezentuje Dozór Szkolny.

Sąd Apelacyjny odrzucił pozew, wychodząc z niesłusznego założenia, iż stroną pozwaną winien być Dozór Szkolny, natomiast nie zajął się pytaniem, czy roszczenie Skarbu Państwa wynika z czynności, które mają związek z obowiązkami gminy.

Postanowienie przeto Sądu Apelacyjnego, jako nienależycie uzasadnione, nie odpowiada wymaganiom art. 351 k. p. c.

198. Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, nie może korzystać z uprawnień, nadanych obywatelom polskim narodowości ruskiej, co do używania języka ruskiego w sądach, urzędach prokuratorskich i notariacie, choćby jej organa były narodowości ruskiej.

(Wyrok Sądu Najwyż. z dnia 16 października 1935 r. L. C. II. 1187/35. Teza).

Zaskarżoną uchwałę należało zatwierdzić z trafnych motywów Sądu Okręgowego.

Na wywody rekursu zauważył Sąd Najwyższy, co następuje:

Według art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. (Dz. Ust. nr 78, poz. 757) obywatelom narodowości ruskiej służy prawo używania w sądach i urzędach prokuratorskich, wymienionych w art. 3, również ich języka ojczystego; w art. 3 lit. a. i 5 mówi ustawa o obywatelach polskich narodowości ruskiej.

Powodowa gmina jest jednostką samorządu terytorialnego, sprawującą administrację państwową (art. IV, V, VI państwowej ustawy gminnej z dnia 5 marca 1862 r., Dz. p. p. nr 18, art. 65 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Ust. nr 44, poz. 267, art. 72 ust. 2 lit. b. i art. 73 ust. 1 ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. nr 30, poz. 227), rozszerzanie zatem pojęcia obywatela narodowości ruskiej na organ administracji państwowej nie może być uznane za uzasadnione.

O ile rekurentka zarzuca, że Sąd Okręgowy powinien był zwrócić zakwestionowany rekurs do uzupełnienia przez przedłożenie egzemplarzy w języku polskim, to zauważa się, że przepisy §§ 84, 85 p. c., które w niniejszej sprawie, jako wszczętej przed dniem 1 stycznia 1933 r., mają zastosowanie (art. XXXVI przep. wpraw. do k. p. c.) dotyczyć mogą jedynie tych braków formalnych, które uchybiają postanowieniom procedury cywilnej, nie zaś odrębnej i samoistnej wspomnianej ustawy językowej (Dz. Ust. z 1924 r., poz. 757).

Okoliczność, że Sąd Grodzki przyjął pozew w języku ruskim i na tej podstawie kilka lat spór ten się toczył, nie może mieć wpływu na wykładnię wspomnianej ustawy językowej.

199. Jeżeli Skarb Państwa przejął w drodze umowy zobowiązanie uposażeniowe gminy miejskiej wobec jej byłego funkcjonariusza, to przez następne przyjęcie tego funkcjonariusza na służbę państwową powstał między stronami stosunek publiczno - prawny, przy którym droga sądowa dla roszczeń o należności uposażeniowe jest zamknięta.

(Wyrok Sądu Najw. z dnia 20 grudnia 1935 r. nr C. III. 464/34).

Magistrat miasta Odolanowa wręczył powodowi (posterunkowemu policji) „dokument instalacyjny“ z 10 kwietnia 1920 r., mocą którego zamianował go w charakterze urzędnika dożywotniego wachmistrzem policyjnym i egzekutorem miasta. Skutkiem ustawowego przejęcia policji miejskiej przez policję państwową zawarł dnia 3 lutego 1922 r. pozwany (Skarb Państwa) z gminą miejską umowę, mającą na celu uregulowanie „kwestyj natury materialnej“, wypływających z przejęcia. W art. 5 tej umowy postanowiono co następuje: policja państwowa zobowiązuje się z chwilą przejęcia policji miejskiej przyjąć jako swego funkcjonariusza dotychczasowego funkcjonariusza policji miejskiej, I. R.; z chwilą tą upadają wszelkie zobowiązania gminy miejskiej wobec wyżej wymienionego funkcjonariusza i te zobowiązania przechodzą z wszelkimi prawnymi skutkami na policję państwową. Po zawarciu tej umowy otrzymał powód nominację na posterunkowego, został jednakże później na podstawie art. 116 ust. o państw. służbie cyw. bez emerytury ze służby zwolniony. Powód jest zdania, że na podstawie umowy z 3 lutego 1922 r. powinien mu pozwany świadczyć odszkodowanie, odpowiadające utraconym poborom służbowym, żądał wobec tego zasądzenia mu go w wysokości dwuletnich poborów, czyli w kwocie 5280 zł z bliżej określonymi odsetkami. Pozwany wniósł o oddalenie skargi, podnosząc pomiędzy innymi ekscepcję niedopuszczalności drogi sądowej. Sąd Okręgowy orzekł w myśl żądania powoda. Na odwołanie pozwanego Sąd Apelacyjny skargę oddalił. Uznał drogę

prawną wobec przepisów ust. 24 maja 1861 r. (prusk. zbiór str. 241) i dopełnienia przez powoda warunków, wynikających z § 2 tej ustawy za dopuszczalną, jednak skargę w rzeczy samej za nieuzasadnioną, albowiem umowa z 3 lutego 1922 r. ma co prawda charakter cywilno - prawny, atoli treść umowy tej oraz jej wykonanie, zwłaszcza zamianowanie powoda posterunkowym na skutek szczególnego wniosku, świadczą o tym, że pozwany zobowiązał się tylko do przyjęcia powoda, jako funkcjonariusza państwowego, wobec czego nie mogą na nim ciążyć szersze zobowiązania, aniżeli przewidziane ogólnie na rzecz funkcjonariuszów państwowych.

W rewizji swej wnosi powód o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania pozwanego. Zarzuca obrazę § 537 p. c. w związku z §§ 133, 157, 414, 415 i 417 ust. 2 k. c. Pozwany wnosi o oddalenie skargi rewizyjnej.

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

Sąd Apelacyjny wszedł z założenia, że umowa z 3 lutego 1922 r. ma w całej swej rozciągłości charakter cywilno - prawny, że jednak pozwany w tej umowie przejął na siebie tylko obligatoryjne zobowiązanie do przyjęcia powoda jako funkcjonariusza państwowego. W takim jednak razie powinien był Sąd Apelacyjny uznać drogę sądową za niedopuszczalną. Powoda bowiem łączył wówczas ze Skarbem Państwa wyłącznie stosunek, oparty na nominacji na posterunkowego policji państwowej. Stosunek ten jest publiczno - prawny, wskutek czego ten sam charakter posiadają roszczenia uposażeniowe, mające swe źródło w tym stosunku. Ustawa zaś pruska z 24 maja 1861 r. utraciła — jak to Sąd Najwyższy wyjaśnił w licznych już orzeczeniach — w dziedzinie poborów urzędników państwowych moc obowiązującą wskutek § 10 rozp. Kom. Nacz. Rady Lud. z 31 lipca 1919 r. (Tyg. Urzęd., poz. 34), albowiem przepis ten, normując dla roszczeń o wynagrodzenie służbowe samodzielnie drogę prawną, uchylił tym samym w tym zakresie poprzednie odnośne przepisy. Skoro zaś późniejsze ustawy pragmatyczne i uposażeniowe, wydane w miejsce rozp. z 31 lipca 1919 r., nie o drodze prawnej nie wspominają, to nie odżyły wskutek tego przepisy ust. z 24 maja 1861 r., lecz powstał w tym przedmiocie brak wszelkiego szczególnego postanowienia, czyli że pozostaje przy normie art. 1 pr. o u. s. p., według którego dla roszczeń o charakterze publiczno - prawnym droga sądowa jest zamknięta. Niedopuszczalność drogi prawnej zachodzi jednak i wówczas, jeżeli zgodnie z wywodami rewizji przyjmie się, że art. 5 umowy z 3 lutego 1922 r. poza zobowiązaniem do przyjęcia powoda jako funkcjonariusza państwowego zawiera przejęcie zobowiązań uposażeniowych gminy miasta Odolanowa, płynących z dokumentu z 10 kwietnia 1920 r. Błędne jest zapatrywanie powoda, jakoby treść tego dokumentu uzasadniała prywatno - prawną umowę usług. Chodzi zupełnie niedwuznacznie o nominację w rozumieniu § 1 ust. 30 lipca 1899 r. (zbiór prusk. ust. str. 141). Przez nominację taką nawiązany został pomiędzy powodem a gminą publiczno - prawny stosunek urzędniczy i roszczenia powoda o wynagrodzenie miały charakter publiczno - prawny, zaś dopuszczalność dochodzenia tych roszczeń przed sądem powszechnym opierała się na szczególnym przepisie § 7 powyższej ustawy z 30 lipca 1899 r. Zachodzi więc pytanie, czy mimo przejęcia zobowiązań uposażeniowych gminy przez Skarb Państwa dopuszczalność drogi sądowej w dalszym ciągu normować się powinna według przytoczonego wyżej § 7, czy też według zasad, obowiązujących dla roszczeń uposażeniowych funkcjonariuszów państwowych. Jeżeli przyjmie się na korzyść powoda, że przejęcie zobowiązania, wyrażone w art. 5 umowy z 3 lutego 1922 r. ma ten sam skutek, co przejęcie długu w dziedzinie prywatno - majątkowej, to w zasadzie nie zmieniło ono w niczym charakteru zobowiązania. Atoli nic nie stoi na przeszkodzie, że wierzyciel, wszedłszy w bezpośredni stosunek z nowym dłużnikiem, zmieni w porozumieniu z nim treść istniejącego zobowiązania czy to wyraźnie, czy też w drodze

czynności domyślnych. Tego zaś rodzaju działania, mające istotny wpływ na zmianę treści przejętego zobowiązania, zachodziłyby właśnie w stosunku pomiędzy stronami niniejszego sporu. Powód bowiem po zawarciu umowy otrzymywał wynagrodzenie za pełnienie obowiązków posterunkowego policji państwowej, wszedł więc nie tylko pod względem swych praw, lecz i swych obowiązków całkowicie w stosunek urzędniczy do pozwanego, pełnił w szczególności swe obowiązki u pozwanego na podstawie wręczonej mu nominacji na posterunkowego policji państwowej i otrzymywał od pozwanego wynagrodzenie za wykonywanie tych obowiązków. Tym samym nawet przy uznaniu koncepcji, że pozwany przejął zobowiązania uposażeniowe gminy miasta Odolanowa wobec powoda z takim samym skutkiem, jaki przewiduje ustawa cywilna, przeszkadzałoby się w czasie następnym stosunek stron w ramach przejętego zobowiązania na stosunek, w jakim pozostaje funkcjonariusz państwowy do państwa; utraciłby natomiast doszczętnie przymioty właściwe stosunkowi pomiędzy urzędnikiem komunalnym a związkiem samorządowym. Skutkiem zaś tego mogłoby być powód — jak wyjaśniono już poprzednio — dochodzić swych praw tylko przed instancjami administracyjnymi.

Z powyższych przyczyn okazuje się, że wyrok Sądu Apelacyjnego, uznający drogę prawną za dopuszczalną i oddalający wskutek tego skargę z przyczyn merytorycznych, nie może być utrzymanym w mocy.

200. 1. Istotnym warunkiem uznania przedsiębiorstwa, prowadzonego przez związek samorządowy, za przedsiębiorstwo użyteczności publicznej (art. 3 p. 3 ustawy o państwowym podatku przemysłowym, poz. 550/25 Dz. Ust.) jest, by jego przeznaczeniem było przede wszystkim służeńie celom dobra publicznego, przy czym osiąganie zysku, jako cel uboczny, nie pozbawia go tego charakteru.

2. Przyznanie uzdrowisku charakteru użyteczności publicznej nie przesadza uznania znajdujących się w tymże uzdrowisku zakładów kąpielowych i leczniczych za zakłady użyteczności publicznej.

(Wyrok NTA z dnia 13 lutego 1936 r. L. rej. 56/34, 57/34, 58/34).

W odrębnie złożonych zeznaniach z daty 13 listopada 1931 r. wykażal zarząd zdrojowiska w Inowrocławiu obrót za rok 1931: 1) z zakładu kąpeli solankowych w kwocie 122.573 zł 09 gr, 2) z zakładu przyrodolecniczego w kwocie 110.695 zł 52 gr i 3) z zakładu kąpeli borowinowych w kwocie 103.681 zł 75 gr. Komisja Szacunkowa ustaliła obroty zgodnie z zeznaniami i wymierzyła podatek odrębnymi nakazami płatniczymi. Odrębnych odwołań Zarządu zdrojowiska nie uwzględniła Komisja Odwoławcza osobno powziętymi orzeczeniami z 26 września 1933. Na te orzeczenia wniesione zostały przez Gminę m. Inowrocławia trzy odrębne skargi do NTA, a mianowicie skarga l. rej. 56/34 odnośnie do zakładu ad 1), skarga l. rej. 57/34 odnośnie do zakładu ad 2) oraz skarga l. rej. 58/34 odnośnie do zakładu ad 3). Rozpatrwszy te skargi w myśl art. 79 rozporządzenia o NTA łącznie, a to z uwagi na tożsamość stron procesowych i przedmiotu sporu, Trybunał rozważył, co następuje:

Spór toczy się na tle art. 3 p. 3 ustawy o państwowym podatku przemysłowym poz. 550/25 Dz. Ust., który głosi, że wolne są od państwowego podatku przemysłowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, prowadzone przez związki samorządowe we własnym zarządzie i na własny rachunek. Władza pozwana uzasadniła zaskarżone orzeczenie tym,

że wymienione wyżej zakłady nie są wymienione w § 3 rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Tego motywu jednak władza widocznie nie uważa za wystarczający, skoro w odpowiedziach na skargi powołuje się bez zastrzeżeń na wyrok Sądu Najwyższego z 1 października 1931 r. II. 1. K. 823/31 (nr 437/31 Zb. orz. Sądu Najw.) i skoro w wyroku tym Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że przepis § 3 rozporządzenia wykonawczego nie ma znaczenia wyliczenia taksatywnego i nie wyłącza możliwości zaliczenia innych, niewyszczególnionych tam przedsiębiorstw. Spór więc przenosi się na płaszczyznę przepisu ustawy i streszcza się w zagadnieniu, czy wymienione wyżej zakłady posiadają charakter użyteczności publicznej w rozumieniu pkt. 3 art. 3 ustawy o państwowym podatku przemysłowym, przy czym jest niesporne, że prowadzone są przez gminę we własnym zarządzie i na własny rachunek. Wymagany przez ustawę charakter wywodzi skarga z przepisu ust. 2 art. 2 ustawy z dn. 23 marca 1922 r., poz. 254 Dz. Ust., według którego zakłady zdrojowe w Inowrocławiu otrzymały charakter użyteczności publicznej. Władza zaś wypowiada pogląd, że między ustawą z 23 marca 1922 r. a ustawą o państwowym podatku przemysłowym nie ma żadnego związku, a skarga nie dostarczyła dowodu, że pojęcie użyteczności publicznej z jednej ustawy pokrywa się z takimże pojęciem z ustawy drugiej; zresztą dostarczenie takiego dowodu jest — zdaniem władzy — niemożliwe, ponieważ pojęcie użyteczności publicznej z ustawy o państwowym podatku przemysłowym odnosi się do przedsiębiorstwa, a także pojęcie z ustawy o uzdrowiskach, poz. 254/22 Dz. Ust., odnosi się do miejscowości, posiadających cieplice lub źródła mineralne itp. W tym względzie Trybunał podzielił pogląd władzy pozwanej. W myśl bowiem art. 2 ustawy o uzdrowiskach, uzdrowiskiem jest miejscowość, która odpowiada pewnym, określonym przez ustawę warunkom, a w myśl art. 3 uzdrowisko może być uznane za posiadające charakter użyteczności publicznej, wreszcie w myśl art. 10 i następnych takie uzdrowisko uzyskuje pewne prawa w zakresie administracji publicznej, które w innych miejscowościach przysługują organom zarządu gminy. Chociaż więc ust. 2 art. 2 ustawy z dn. 23 marca 1922 r. nadaje charakter użyteczności publicznej zakładom zdrojowym w Inowrocławiu, to nie sposób odnieść tego charakteru do odnoszonych przedsiębiorstw miejscowych, lecz musi go się odnieść do miasta Inowrocławia jako takiego. Że tak się ma rzecz w konkretnym przypadku, dowodzi statut uzdrowiska, powołany przez skarżącą, który oparty jest na przepisie art. 10 ustawy z dn. 23 marca 1922 r., a który to przepis głosi, że uzdrowisko, któremu przyznano charakter użyteczności publicznej, powinno posiadać własny statut.

Słusznie więc władza pozwana podnosi w odpowiedzi na skargę, że skoro tu chodzi o charakter użyteczności publicznej przedsiębiorstwa, przeto decydujące jest dla żądania skargi, czy przedsiębiorstwa miejskie posiadają przymiot użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o państwowym podatku przemysłowym. W tym względzie władza powołuje się na cytowany wyżej wyrok Sądu Najwyższego, w którym wypowiedziana została teza, że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, prowadzone przez związek komunalny we własnym zarządzie i na własny rachunek, zwolnione jest od podatku przemysłowego, o ile jest prowadzone wyłącznie w interesie społecznym oraz, że ulgi tej nie pozbawia przedsiębiorstwa użyteczności publicznej sam fakt, iż z prowadzenia związek samorządowy osiągnął lub miał zamiar osiągnąć zysk.

Podobna jest też judykatura NTA. Skoro mianowicie chodzi o przedsiębiorstwo gminy, to dla ustalenia, co należy uważać za przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, sięgnąć trzeba do pojęć gospodarce komunalnej najbliższych, a mianowicie do pojęć ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. W związku z przepisami tej ustawy Trybunał wypowiedział w wyroku z dn. 10 stycznia 1934 r., L. rej. 3745/32, w sprawie ze skargi M. N. i tow. pogląd, że zakładem dobra publicznego w ro-

zumieniu art. 27, 29 i 31 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych będzie, bez względu na nazwę, każde przez związek komunalny do życia powołane urządzenie, którego głównym przeznaczeniem jest służyć przede wszystkim celom dobra publicznego (użyteczności publicznej), cel zaś uboczny, wtórny (osiągnięcie zysku) nie odbiera im tego przymiotu, że natomiast pod pojęcie przedsiębiorstwa (art. 28 i 29 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych) podpadają urządzenia, obliczone głównie na zysk (przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe), choćby z ich założeniem przez związek komunalny łączyła się myśl o interesie publicznym, np. założenie przez miasto sklepów sprzedaży towarów w celu niedopuszczenia zwyżki cen.

Istotnym więc warunkiem uznania charakteru użyteczności publicznej wymienionych przedsiębiorstw będzie cel, w jakim one przez miasto do życia powołane zostały: czy mianowicie cel ten polega przede wszystkim na osiągnięciu zysku, czy też miasto miało przede wszystkim na myśli interes publiczny.

W tym kierunku akta nie dają jednak żadnego wyjaśnienia. Wobec tego Trybunał uznał, że stan sprawy wymaga w tym kierunku uzupełnienia (art. 84 p. 1 rozporządzenia o NTA), i uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

201. Wyłączenie, zastrzeżone w art. 112 prawa o postępowaniu administracyjnym, nie dotyczy rozrachunku władz skarbowych z władzami gminnymi odnośnie doręczanych przez organa gminne płatnikom na zlecenie władz skarbowych wezwań płatniczych; z przepisów zaś rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r., poz. 580 Dz. Ust., i Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 18 listopada 1930 r., poz. 719 Dz. Ust., wynika prawo gmin do zwrotu kosztów pomienionych doręczeń.

(Wyrok NTA z dnia 2 marca 1936 r. L. rej. 3957/33. Teza).

Zarząd gminy miejskiej w Janowie, powiatu Gródeckiego, wniósł w dniu 28 grudnia 1932 r. do Urzędu Skarbowego w Gródku Jagiellońskim podanie, domagając się na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 listopada 1930 r., poz. 719 Dz. Ust., tudzież na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 marca 1932 r., poz. 328, Dz. Ust., rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r., poz. 580 Dz. Ust., i rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 26 lipca 1932 r. nr 169 — wypłacenia kwoty 717.60 zł za doręczenie 1196 upomnień egzekucyjnych Urzędu Skarbowego, licząc po 60 gr za doręczenie.

Urząd Skarbowy decyzją z dnia 11 stycznia 1933 r. prośby tej nie uwzględnił, jako pozbawionej podstawy prawnej w świetle zarządzenia Ministra Skarbu z dnia 5 marca 1931 r. L. D. 2824/3/31.

W odwołaniu od tej decyzji wywodzi Zarząd Gminy, iż z treści przytoczonych w podaniu przepisów nie wynika bynajmniej obowiązek gmin bezpłatnego doręczenia upomnień egzekucyjnych. Skoro zaś za doręczenie takie Urzędy Skarbowe pobierając po 1 zł 50 gr od każdego upomnienia, co winien wnieść płatnik na mocy art. 105 prawa o postępowaniu administracyjnym, przeto słusznie gminie należy się wymieniona w podaniu kwota.

Izba Skarbowa we Lwowie decyzją z dnia 2 marca 1933 r. odwołań tego nieuwzględniła dla braku podstaw prawnych, gdyż według art. 112 p. b. prawa o postępowaniu administracyjnym przepisy rozdziałów III — XVI tego rozporządzenia nie rozciągają się na postępowanie w sprawach, dotyczących państwowych podatków.

Decyzję tę zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego gmina miejska m. Janowa, prosząc o uchylenie tej decyzji, jako niezgodnej z ustawą i dotkniętej wadliwością postępowania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Art. 112 prawa o postępowaniu administracyjnym istotnie stanowi w punkcie b., iż przepisy rozdziałów III — XVI nie stosują się w sprawach, dotyczących państwowych podatków bezpośrednich i pośrednich, opłat stemplowych oraz cel i monopolów, zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i karnym.

Przepis ten, jako wyjątkowy, nie może być komentowany rozciągliwie, a zatem należy przyjąć, że dotyczy on wyłącznie specjalnej dziedziny wymiaru i poboru podatków i opłat skarbowych i powstających na tym tle stosunków między władzami skarbowymi i płatnikami, które to sprawy regulują osobne przepisy proceduralne.

Natomiast nieuzasadnionym jest powoływanie się na pomieniony przepis art. 112, gdy chodzi o stosunek władzy skarbowej do urzędów gminnych w sprawach o doręczenie przez te urzędy na mocy polecenia władzy skarbowej płatnikom pism urzędowych, dotyczących podatków i opłat państwowych.

W tym stanie rzeczy, gdy skarżąca gmina w odwołaniu roszczenie swoje oparła na przepisach art. 105 p. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym, które to przepisy dotyczą sprawy obciążenia kosztami doręczeń stron, a zatem w sprawach podatkowych odnosily się do stosunków pomiędzy władzą skarbową i płatnikiem — władza pozwana słusznie powołała się na zacytowany art. 112, który, jak to wyżej wywiedziono, w tym zakresie stosowanie przepisów tego artykułu prawa o postępowaniu administracyjnym wyłącza.

Okoliczność powyższa jednak w kwestii, stanowiącej przedmiot sprawy niniejszej, a mianowicie stosunku władzy skarbowej do gminy na tle doręczeń wezwań władzy skarbowej nie ma decydującego znaczenia. Należy bowiem zaznaczyć, iż powołany przez władzę pozwaną § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r., poz. 580 Dz. Ust., o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych stanowi, że pomiędzy innymi i odnośnie wezwań i doręczeń w sprawach egzekucyjnych skarbowych mogą mieć zastosowanie przepisy art. 9 — 81, 84, 92 i 108 — 110 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

Jeżeli przepis ten zestawień z § 10 tegoż rozporządzenia, który za organa egzekucyjne władz skarbowych nakazuje uważać zasadniczo sekwestratorów skarbowych lub innych funkcjonariuszów skarbowych, to z powyższego wynika wniosek, że władze skarbowe przy doręczaniu wezwań nie są jednak obowiązane ograniczać się tylko do usług swoich własnych organów, lecz mogą również korzystać ze sposobów doręczenia, przewidzianych w ogólnych przepisach prawa o postępowaniu administracyjnym. W tej mierze wchodzi w grę przepisy art. 23, który zezwala władzy państwowej dokonywać doręczeń wezwań i pism urzędowych bądź przez własnych funkcjonariuszów, bądź przez pocztę, bądź przez inne organa władzy — bądź wreszcie przez urzędy gminne (magistraty).

Otóż zgodnie z powyższymi przepisami rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane w porozumieniu z innymi Ministrami, a na pierwszym miejscu z Ministrem Skarbu w dniu 18 listopada 1930 r., poz. 719 Dz. Ust., stanowi, że koszty doręczenia przez urzędy gminne i magistraty wezwań i pism urzędowych ustala się w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najniższej wagi (§ 1), że zwrot tych kosztów następuje zasadniczo równocześnie z doręczeniem, jednak władze państwowe lub samorządowe, pozostające w stałej łączności z gminą, mogą zwracać koszty ryczałtem (§ 2), oraz, że w wypadkach, przewidzianych w art. 105 prawa o postępowaniu administracyj-

nym, zwrot kosztów następuje na poczet kosztów postępowania administracyjnego, obciążających stronę (§ 3).

Wprawdzie powołany wyżej art. 105 postępowania administracyjnego nie został wymieniony przy doręczeniu w § 50 zacytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r., lecz okoliczność ta tym się może tłumaczyć, że artykuł ten w ustępie drugim zawiera zasadnicze postanowienie o prawie zaliczenia do kosztów postępowania administracyjnego pomiędzy innymi również i kosztów doręczenia stronie pism urzędowych, że ta sama zasada została ogłoszona w § 57 tegoż rozporządzenia Rady Ministrów i że wysokość pobieranych z tytułu doręczeń wezwań kwot od płatników wyszczególniona została w stanowiącej załącznik do tego rozporządzenia tabeli.

Z powyższych powodów NTA znajdując, że władza pozwana, odmawiając skarżącej gminie zwrotu kosztów doręczenia płatnikom na zlecenie władz skarbowych wezwań w sprawach podatków i opłat skarbowych — ze względu na treść art. 112 prawa o postępowaniu administracyjnym — przyjęła mylną wykładnię przepisów obowiązujących, zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą, uchylił.

202. Do rozpoznania roszczeń sołtysa przeciwko gminie w województwie poznańskim o odszkodowanie za bezprawne odebranie mu użytkowania gruntu sołeckiego powołane są sądy powszechne.

(Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z dn. 4 marca 1936 r. L. rej. 1/1935. Zasada prawna).

W. M., b. sołtys gminy Grębanin, złożył 5 lutego 1935 r. w Trybunale Kompetencyjnym wniosek o rozstrzygnięcie negatywnego sporu o właściwość pomiędzy Sądem Okręgowym w Ostrowie a Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu o przysądzenie mu odszkodowania w kwocie 1.950 marek niemieckich od gminy Grębanin. Według treści tego wniosku i dodatkowo wskutek zarządzenia Trybunału Kompetencyjnego złożonych wyjaśnień, W. M. sprawował w czasie od 1903 do 1927 r. urząd sołtysa w gminie Grębanin. Z pełnieniem tych funkcji połączone było użytkowanie przez sołtysa 6½ morgów roli gminnej. W. M. przez szereg lat rolę tę na rzecz swą użytkował. Gdy jednakże M. w czasie wojny światowej powołany został do służby wojskowej, lawniki gminny, sprawujący w jego miejsce czynności sołtysa, oddał rolę sołecką na przeciąg lat trzech w dzierżawę osobom innym, wskutek czego M. użytkowania roli sołeckiej został pozbawiony. Po powrocie ze służby wojskowej M. zażądał od gminy odszkodowania za odebrane mu użytkowanie roli sołeckiej. Rada gminna w Grębaninie uchwałą z 24 stycznia 1920 r. stwierdziła, że odebranie M. roli sołeckiej nastąpiło bezprawnie bez jej wiedzy i przyznała mu odszkodowanie za trzy lata od 6½ morgów roli po sto marek z morgi rocznie, tj. w łącznej kwocie 1.900 marek niemieckich. M. kwoty tej za czasów dalszego sprawowania przez się urzędu sołeckiego z kasy gminnej nie pobrał, jak podaje, ze względu na szczupłość funduszy gminnych, lecz pracował pieniędzmi tymi dla dobra gminy. Po ustąpieniu z urzędu sołeckiego M. zwrócił się 1 stycznia 1931 r. do gminy o wypłatę odszkodowania. Rada gminna uchwałą z 4 stycznia 1931 r. podtrzymała wprawdzie swą poprzednią uchwałę z 24 stycznia 1920 r. co do należności odszkodowania, jednak kwoty przyznanej M. nie wypłaciła dla braku funduszy na ten cel przeznaczonych. M. skierował następnie swą sprawę do Wydziału Powiatowego w Kępnie, na co otrzymał od Starosty Powiatowego zawiadomienie, że rzeczą jego było pobrać swą należność w czasie urzędowania. Wojewoda zaś poznański, do którego M. następnie się zwrócił, oznajmił mu pismem z 26 września 1931 r. L. dz. 2716/31. S., że pretensja jego, zresztą przedawniona, ma charakter prywatny, wobec

czego M. może jej dochodzić w drodze sporu cywilnego. M. wniósł wreszcie 31 października 1931 r. podanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu o zarządzenie wypłacenia przyznanego mu odszkodowania. Przewodniczący Sądu Wojewódzkiego rezolucją z 4 listopada 1931 r., L. dz. II.2379/31 S. A., powództwo to oddalił dla braku kompetencji Sądu Administracyjnego i powołał się na § 7 ustęp 2 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zb. Ust. pr. str. 195).

Wówczas W. M. wniósł 20 listopada, 1931 r. do Sądu Grodzkiego w Kępnie przeciwko gminie Grębanin pozew o wydanie nakazu zapłaty na jego rzecz kwoty 1.950 zł z odsetkami. Sąd Grodzki w Kępnie nakaz ten wydał i doręczył gminie, która zgłosiła sprzeciw. Na skutek sprzeciwu Sąd Grodzki orzekł swą niewłaściwość rzeczową i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Ostrowie...

Trybunał Kompetencyjny zważył, co następuje.

Do zasadniczego ustalenia kwoty na wydatki oraz wynagrodzenia dla przełożonego gminy wiejskiej (sołtysa) w województwie poznańskim powołany jest w myśl § 87 ordynacji z 3 lipca 1891 r. dla gmin wiejskich (Zb. Ust. pr. str. 233) wydział powiatowy. Tym samym sądy powszechne wyłączone są od rozstrzygnięcia zagadnienia, czy i w jakiej wysokości i formie należy się w gminie wiejskiej Grębanin sołtysowi wynagrodzenie w związku ze sprawowaniem przezeń czynności przełożonego gminy. W danym przypadku Wawrzyniec M. nie dochodzi jednak oznaczenia zasadniczo mu należnego odszkodowania z powodu sprawowania czynności sołtysa, nie był bowiem w postępowaniu niniejszym podany w wątpliwość fakt, że Wawrzyniec M. otrzymał na ten cel użytkowanie 6½ morgów roli sołeckiej. Wawrzyniec M. natomiast opiera swoje roszczenie na tej podstawie, że wskutek powołania go do służby wojskowej w czasie wojny światowej pozbawiony przez pewien czas użytkowania gruntu sołeckiego. W pozbawieniu tym Wawrzyniec M. dopatruje się czynu bezprawnego, działającego przez ławnika gminy, który w jego miejsce w czasie jego nieobecności sprawował funkcje przełożonego gminy.

Trybunał Kompetencyjny nie wchodzi w rozpoznanie zagadnienia, czy czyn ten ławnika poczytać należy za spełniony w zakresie powierzonych mu funkcji publicznych, czy też jedynie za akt sprawowania zarządu majątkiem gminnym, gdyż rozpoznanie tej kwestii, jak to poniżej wykazane będzie, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie należącego do zakresu działania Trybunału Kompetencyjnego zagadnienia co do oznaczenia władzy, powołanej do rozpatrzenia roszczeń Wawrzyńca M., który w wywodach swych nie ograniczył tytułu prawnego swego roszczenia do jednej z tych dwóch podstaw. Jeżeli ławnik odebrał M. grunt sołecki w wykonaniu władzy publicznej, poruczonej przełożonemu gminy, z naruszeniem obowiązków urzędowych, natenczas tytuł prawny dla roszczeń odszkodowawczych M. przeciwko gminie opierałby się na przepisach §§ 1 i 4 ustawy pruskiej z 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności państwa i innych związków za naruszenie obowiązków służbowych przez urzędników przy wykonywaniu władzy publicznej (Zb. Ust. pr. str. 691). Dochodzenie tego odszkodowania należałoby według zasad, zawartych w wymienionej ustawie, w związku z § 839 niemieckiego kodeksu cywilnego oraz art. 77 i 218 ustawy, zaprowadzającej niemiecki kodeks cywilny, do drogi postępowania sądowego. Jeżeliby czyn ławnika nie był aktem wykonywania władzy publicznej, lecz aktem zarządu majątkiem gminnym i był czynem bezprawnym, skutki tego czynu ocenić należałoby według przepisów §§ 823, 89 i 31 niemieckiego kodeksu cywilnego. Dochodzenie roszczeń na tych przepisach, a zatem na przepisach prawa prywatnego opartych, należy w myśl art. 1 prawa o ustroju sądów powszechnych i art. 2 k. p. c. do drogi sądowej a nie do drogi administracyjnej. W tym stanie prawnym do rozpoznania roszczeń M. byłoby powołane sądy powszechne także wówczas, gdyby czyn ławnika, jakkolwiek spełniony w zakresie funkcji publicznych, nie był przejawem władzy zwierzchniej.

Nr 203. Wsparcie publiczne, udzielone przez czynniki, sprawujące opiekę społeczną poza obszarem województw poznańskiego i pomorskiego oraz górnośląskiej części województwa śląskiego, nie powoduje według § 14 niemieckiej ustawy o siedzibie wsparcia z 30 maja 1908 (dz. ust. Rzeszy str. 381) spoczywania biegu czasokresu jednorocznego, potrzebnego według § 10 tej ustawy do nabycia siedziby wsparcia.

(Wyrok NTA z dnia 6 kwietnia 1936 r. L. Rej. 4459/34. Teza).

Miejscowy Związek Wspierania Ubogich w Kartuzach przejął z dniem 3 stycznia 1933 r. w swoją opiekę od urzędu opieki społecznej (Wohlfahrtsamt) w Gdańsku małoletnią Helenę G., córkę niezamężnej Anny G. i umieścił ją w zakładzie sierot w Kartuzach, gdzie dziecko to przebywało do dnia 13 czerwca 1933 r.,

Wychodząc z założenia, że Anna G. mimo, iż od 1929 r. zamieszkuje w Lisewie, nie nabyła tam siedziby wsparcia ze względu na okoliczność, że pobierała w tym czasie wsparcie w postaci utrzymywania jej nieślubnego dziecka przez opiekę społeczną w Gdańsku, zwrócił się Miejscowy Związek Wspierania Ubogich w Kartuzach do Krajowego Związku Wspierania Ubogich w Toruniu o pokrycie tych kosztów na zasadzie § 30 lit b. ustawy z 30 maja 1908 r. (dz. ust. Rzeszy str. 381), a wobec odmowy wytoczył spór przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Toruniu.

Wyrokiem z 27 marca 1934 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Toruniu skargę uwzględnił i zasądził pozwanego na zwrot powodowi spornych kosztów w kwocie 161 zł oraz na ponoszenie kosztów sporu.

W uzasadnienie tego wyroku Sąd wywiódł, że z brzmienia § 14 cytowanej wyżej ustawy niemieckiej o siedzibie wsparcia wynika, iż bieg rocznego czasokresu, potrzebnego do uzyskania siedziby wsparcia (§ 10), spoczywa w czasie trwania publicznego wsparcia. Skoro więc Anna G., zamieszkała w Lisewie od 1929 r., korzystała z opieki społecznej w Gdańsku w osobie swego dziecka Heleny do dnia 8 listopada 1932 r., to nie mogła ona nabyć siedziby wsparcia w Lisewie i stała się ubogą krajową, wobec czego pozwany obowiązany jest do zwrotu wyłożonych przez powoda kosztów opieki społecznej na zasadzie art. 30 cytowanej ustawy.

Rozpatrując odwołanie, wniesione od powyższego wyroku imieniem Krajowego Związku Wspierania Ubogich przez Starostę Krajowego Pomorskiego, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak to wynika z brzmienia § 14 ustawy z 30 maja 1908 r., *nie każde* wsparcie publiczne powoduje spoczywanie biegu czasokresu jednorocznego z § 10 tej ustawy, lecz tylko wsparcie, *udzielone przez związek wspierania ubogich*, tj. przez jeden z miejscowych lub krajowych związków wspierania ubogich, utworzonych na zasadzie pruskiej ustawy wykonawczej do ustawy o siedzibie wsparcia z 8 marca 1871 r. (zb. ust. pr. str. 130). Wobec tego przepis ten stosowany być musi w Polsce jedynie w stosunku do związków wspierania ubogich, istniejących w województwach poznańskim i pomorskim oraz na górnośląskiej części województwa śląskiego.

Wsparcie przeto, udzielone przez czynniki, sprawujące opiekę społeczną poza obszarem tych województw, tym bardziej wsparcie, udzielone na obszarze Wolnego Miasta Gdańska, a więc poza granicami Państwa, już z tego powodu nie powoduje spoczywania biegu czasokresu jednorocznego, potrzebnego według § 10 tej ustawy do nabycia siedziby wsparcia.

Wobec tego należało przyjąć, że Anna G. nabyła siedzibę wsparcia w Lisewie z upływem jednorocznego pobytu w tej gminie.

A ponieważ obowiązek Krajowego Związku Wspierania Ubogich do zwrotu kosztów opieki społecznej powstaje według § 30 lit. b ustawy z 1908 r. tylko wówczas, gdy siedziba wsparcia ubogich nie może być stwierdzona, należało, zmieniając zacepiony wyrok, oddalić skargę na koszt powoda.

Nr 204. W toczących się w postępowaniu sporno - administracyjnym sporach między związkami wspierania ubogich o zwrot kosztów wsparcia publicznego służyło na zasadzie § 291 niem. kod. cyw. prawo żądania odsetek od spornej kwoty od daty zawisłości sporu, tj. z reguły od dnia doręczenia skargi pozwanemu, jeżeli suma ta była płatna bez względu na to, czy pozwany był w zwłoce. Zapłacenie spornej sumy w czasie zawisłości sporu nie pozbawia powoda roszczenia do tych odsetek.

(Wyrok NTA z dnia 4 maja 1936 r. L. Rej. 4161/34. Teza).

Wyrokiem z 28 października 1933 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał za załatwiony spór między Wojewódzkim Związkiem Wspierania Ubogich w Poznaniu, a Miejscowym Związkiem Wspierania Ubogich w Poznaniu o zwrot kosztów utrzymania umysłowo - chorej Adeli W. za czas od 29 września 1930 r. do 31 grudnia 1932 r., ponieważ pozwany w odpowiedzi na skargę pretensję tę uznał i zapłacił dnia 25 marca 1933 r. powyższą kwotę. Żądanie powoda natomiast o zasądzenie pozwanego na zapłacenie mu 10% odsetek od powyższej sumy za czas od dnia doręczenia skargi pozwanemu do dnia zapłaty, sąd oddalił, ponieważ powód nie udowodnił, by pozwany był w chwili wniesienia skargi (t. j. 27 grudnia 1932 r.) w zwłoce, a przeciwnie, treść powołanych przez powoda jego akt przedmiotowych, u których na kartach 52 — 58 znajduje się wykaz kosztów utrzymania K. za czas od 30 września 1930 r. do 31 grudnia 1932 r. na ogólną sumę 1.524,40 zł, przeznaczony dla pozwanego, a datowany dnia 29 grudnia 1933 r. przemawia za tym, że pozwany wykaz ten otrzymał dopiero po wniesieniu skargi, wobec czego należało uznać, że pozwany w zwłoce nie był.

Od tego wyroku wniósł powodowy związek odwołanie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Jak to wynika z akt przedłożonych Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu, na które się Sąd a quo powołuje, wykaz z 29 grudnia 1932 r. jest odpisem zbiorowym likwidacyj kosztów utrzymania K. w Wojewódzkim Zakładzie Psychiatrycznym w Kościanie, który to odpis Dyrekcja wspomnianego zakładu przedłożyła Starostwu Krajowemu w Poznaniu sprawozdaniem z 29 grudnia 1932 r. (k. 46) celem wykazania, że Magistrat m. Poznania nie reguluje kosztów utrzymania tej chorej. Do tego odpisu wykazu zbiorowego dołączone są na kartach 55 — 81 odpisy 27 wykazów, adresowanych do Magistratu m. Poznania, a stwierdzających koszty utrzymania K. w każdym poszczególnym miesiącu, począwszy od 30 września 1930 r. do końca grudnia 1932 r. Wykazy te, datowane co miesiąc począwszy od 7 października 1930 r., zawierają wezwanie o przekazanie odnośnych kwot w ciągu 8 dni z tym, że w razie spóźnienia zapłaty pobrane będą odsetki za zwłokę w wysokości 2%.

Wykazy powyższe, na które się powód w piśmie odwoławczym powołuje, a których otrzymanie w swoim czasie pozwany w swej odpowiedzi na odwołanie nie zaprzecza, stanowią dostateczny dowód na to, że

w chwili wniesienia skargi, tj. 27 grudnia 1932 r., suma 1.524 zł 40 gr., stanowiąca roszczenie powoda do pozwanego, była już płatna, co według § 291 niem. k. c. uzasadnia to żądanie oprocentowania tej sumy od dnia zawisłości sporu nawet wówczas, gdy dłużnik nie jest w zwłoce. Wbrew odmiennemu zapatrywaniu pozwanego, nie pozbawiała też powoda prawa żądania zapłaty odsetek powyższych ta okoliczność, że pozwany już po otrzymaniu skargi, a więc już w czasie zawisłości sporu pretensję uznał i sporną sumę zapłacił.

Z tych przeto powodów należało zmienić częściowo zaczępiony wyrok.

Nr 205. Zgodnie z przepisem art. 273 § 2 kodeksu zobowiązań (poz. 598 Dz. Ust. z 1933 r.) przedawnienie z § 30a niem. ustawy o siedzibie wsparcia z 30 maja 1908 r. nie może być w postępowaniu sporno - administracyjnym uwzględnione z urzędu.

(Wyrok NTA z dnia 8 czerwca 1936 r. L. Rej. 2044/35. Teza).

Wyrokiem z dnia 26 września 1934 r. zasądził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu pozwanego (Dworski Związek Wspierania Ubogich w Starkowcu) na zapłacenie powodowi (Miejscowy Związek Wspierania Ubogich w Krotoszynie) kwoty 436 zł 75 gr wraz z 10% odsetkami od dnia 24 grudnia 1933 r., jako dnia doręczenia skargi pozwannemu, a to tytułem zwrotu reszty kosztów wsparcia udzielonego ubogiemu Ignacemu B. w czasie od dnia 1 stycznia do dnia 30 listopada 1931 roku.

Dalej idące powództwo, mianowicie odnoszące się do zwrotu kosztów wspierania B. za czas od dnia 1 marca do dnia 31 grudnia 1930 r. w kwocie 210,50 z %-ami Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił, przyjmując, że pretensja odnośna uległa z upływem roku 1932 r. przedawnieniu po myśli § 30a ustawy o siedzibie wsparcia z dnia 30 maja 1908 r.

Od powyższego wyroku wniósł powód do Najwyższego Trybunału Administracyjnego odwołanie, zarzucając, że przyjęcie przez Sąd a quo przedawnienia było niedopuszczalne, ponieważ pozwany zarzutu przedawnienia nie podniósł.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak wynika z aktów sprawy, pozwany w toku postępowania nie wystąpił z zarzutem przedawnienia, wobec czego w myśl art. 273 § 2 Kodeksu Zobowiązań z dnia 27 października 1933 r. (poz. 598 Dz. Ust.) Sąd a quo nie był uprawniony do uwzględnienia przedawnienia z urzędu.

Gdy zaś pozwany w toku postępowania wysokości udzielonego wsparcia nie zakwestionował, kwestionując jedynie jego potrzebę, w tym zaś kierunku wyrok Sądu a quo, ustalający potrzebę wsparcia, nie został zaskarżony i stał się, o ile chodzi o wsparcie, udzielone za czas od dnia 1 stycznia 1931 r. począwszy, prawomocnym, — przeto Trybunał, opierając się na powyższych nie zakwestionowanych ustaleniach wyroku Sądu a quo, przyjął, że potrzeba wsparcia B. istniała również w okresie od dnia 1 marca do dnia 31 grudnia 1930 r.

Nr 206. W myśl postanowień galic. ustawy gminnej z dnia 3 lipca 1896 r., Dz. Ust. Kr. nr 51, (wzgl. z dnia 13 marca 1889 r., Dz. Ust. Kr. nr 24) gmina ponosi odpowiedzialność za wypadki, spowodowane zaniedbaniem z jej strony w kierunku utrzymywania chodników w należytym stanie i należytym oświetleniu ulic.

(Wyrok NTA z dnia 29 maja 1936 r. L. Rej. 8221/33).

Stefan S., urzędnik w Stanisławowie, doniósł miejscowemu starostwu, że, idąc dnia 20 listopada 1929 r. o godzinie 19 ze swego mieszkania przy ulicy Romanowskiego 8 do miasta, doznał złamania nogi z powodu nieoświetlenia ulicy i wadliwości chodnika, wobec czego prosi o wydanie orzeczenia, że gmina miasta Stanisławowa ponosi odpowiedzialność za ten wypadek wskutek zaniedbania ciężących na niej obowiązków względem policji miejscowej i że winna wynagrodzić mu powstałą stąd szkodę.

Starosta powiatowy po przeprowadzonym dochodzeniu oraz po wysłuchaniu Tymczasowego Wydziału Powiatowego uznał za udowodnione zaniedbanie przez gminę miasta Stanisławowa obowiązków względem policji miejscowej odnośnie należytego oświetlenia ulicy i utrzymania chodnika w należyłym stanie i orzeczeniem z dnia 8 grudnia 1932 r. nr S. A. 6/14 nałożył na gminę obowiązek wynagrodzenia S. poniesionej szkody.

Wniezione przeciw temu odwołanie Magistratu miasta Stanisławowa Urząd Wojewódzki pozostawił bez uwzględnienia decyzją z dnia 24 sierpnia 1933 r.

Decyzję Wojewody zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego gmina miasta Stanisławowa, wywodząc, że decyzja ta jest niezgodna z przepisami ustawy gminnej, a ponadto dotknięta istotną wadliwością postępowania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

Jeżeli chodzi o zasadniczą sprawę odpowiedzialności gminy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa komunikacji na drogach i ulicach miejskich, to Trybunał w licznych wyrokach wyjaśnił, co następuje:

Według postanowień § 22, lit. b. i c. ustawy gminnej z dnia 3 lipca 1896 r., Dz. Ust. Kraj. gal. nr 51, do własnego zakresu działania gminy należy „czuwanie nad bezpieczeństwem osób i mienia” tudzież „staranie o zakładanie i utrzymanie gminnych dróg, mostów, ulic i placów, niemniej o bezpieczeństwo i łatwość komunikacji po drogach i wodach”.

W celu umożliwienia gminie wykonania tak zadań powyższych, jak też w ogóle ciężących na niej obowiązków w zakresie policji miejscowej, przewiduje wspomniana ustawa gminna następujące uprawnienia. Rada Gminna może w granicach ustawy wydawać obowiązujące w obrębie gminy przepisy co do policji miejscowej i za przekroczenie tychże zagrażać karą pieniężną lub w danym razie aresztem (§ 30), Rada Gminna winna uchwalić środki pieniężne na utrzymanie zakładów i urządzeń policji miejscowej i jest odpowiedzialna za wszelkie zaniedbania w tej mierze, pochodzące z jej winy (§ 31). Do zakresu działania naczelnika gminy należy wykonywanie wszystkich uchwał i zarządzeń Rady Gminnej, tudzież wykonywanie policji miejscowej (§ 47 lit. c) i e); naczelnikowi gminy względnie jego zastępcy przysługuje prawo nakładania kar, oznaczonych w przepisach dotyczących policji miejscowej, wydanych przez Radę Gminną, jak również oznaczonych w ustawach i innych przepisach, dotyczących policji miejscowej (§ 51); wreszcie w myśl ogólnych przepisów wspomnianej ustawy gminnej, Rada Gminna winna przydać naczelnikowi gminy odpowiednią ilość urzędników i sług, wystarczającą do należytego załatwiania czynności, a do zakresu działania naczelnika gminy należy również nadzór nad urzędnikami i sługami gminnymi.

Z przepisów powyższych wynika, że do obowiązku gminy należy troska o utrzymanie dróg, ulic itp., a więc tak jezdni, jak i chodników, w jej obrębie leżących, w należyłym stanie, tak pod względem technicznym, koniecznym dla zapewnienia bezpieczeństwa i łatwości ruchu na nich, to jest ruchu pieszego i kołowego, a to czy przez bezpośrednie wydanie stosownych zarządzeń w tej mierze, czy też przez wywarcie odpowiedniego nacisku na władze i organa, obowiązane do utrzymania ich w należyłym stanie, jak też przedsięwzięcie w ramach obowiązujących ustaw wszystkiego, co zmierza do utrzymania bezpieczeństwa i łatwości komunikacji ze stanowiska przepisów o policji miejscowej.

Z przepisów powyższych wynika również niewątpliwie, że w razie jakiegokolwiek zaniedbania ze strony gminy w kierunku wyżej wskazanym, jeśli wina tego zaniedbania może być jej przyznana, jest ona obowiązana do wynagrodzenia szkody tym zaniedbaniem spowodowanej.

W szczególności do obowiązków gminy należy również i piecza o należytym oświetleniu ulic, jak to Trybunał wyjaśnił w zacytowanym przez władzę w odpowiedzi na skargę wyroku z dnia 29 września 1926 r. L. Rej. 1369/24 (Zb. wyr. nr 1062).

Zarzuty zatem skarżącej gminy, zmierzającej ku udowodnieniu, że gmina nie ponosi w tym względzie odpowiedzialności, są nietrafne i nieuzasadnione.

Również niesłuszny jest zarzut skargi, iż władza nie przeprowadziła należytego dochodzenia przez niesprawdzenie zaofiarowanych przez gminę dowodów.

Uznanie, że gmina ponosi w tej sprawie odpowiedzialność za nie-szczęśliwy wypadek, który się zdarzył z S., władza pozwana oparła nie tylko na oświadczeniach S., iż chodnik w miejscu wypadku nie był utrzymany w stanie należytym i oświetlenie ulicy było niedostateczne, lecz i na zeznaniach świadków, którzy to oświadczenie potwierdzili. Dla odparcia twierdzeń S. Magistrat miasta Stanisławowa powołał się w toku postępowania administracyjnego na akta procesu sądowego w tej sprawie i prosił o zbadanie świadków — biegłych i inżyniera Karola Breinera, kierownika gazowni miejskiej, inżyniera Franciszka Wójcika, naczelnika Wydziału Technicznego, i inżyniera Kazimierza Piątkiewicza, których zeznania, zdaniem Magistratu, winny były przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. Władza pozwana uwzględniła wniosek co do skomunikowania się z Sądem Okręgowym w Stanisławowie w sprawie wytoczonej przez S. gminie miejskiej w Stanisławowie o odszkodowanie z powodu doznanego wypadku, będącego przedmiotem sprawy niniejszej, natomiast zbadania świadków wskazanych przez Magistrat nie dokonała, a w zaskarżonym orzeczeniu oświadczyła, że świadkowie ci, jako funkcjonariusze Magistratu odpowiedzialni przed gminą za stan bezpieczeństwa na ulicach miejskich, nie mogli, ani jako biegli, ani jako świadkowie, przyczynić się do należytego wyjaśnienia sprawy. Władza pozwana powołała się przy tym na art. 44 i 50 prawa o postępowaniu administracyjnym. Stanowisko to należy uznać w danym wypadku za słuszne.

Wprawdzie obok powołanych przez władze przepisów prawo o postępowaniu administracyjnym w art. 75 i 78 wymaga, ażeby władze wyczerpująco uzasadniły swoją decyzję i załatwiły wszystkie istotne wnioski stron, a w zestawieniu tych przepisów wynika, że jakkolwiek ocena przedłożonych przez strony dowodów, ich wagi i mocy należy bezsprzecznie do władz orzekających, to jednak władza bez narażenia swojego orzeczenia na zarzut dowolności bynajmniej nie jest uprawniona do bezzasadnego pomijania przedkładanych przez stronę w procesie dowodów.

W danym jednak wypadku zarzut dowolności w pomienionym kierunku nie może być skutecznie podnoszony, gdyż władza w zaskarżonym orzeczeniu wyczerpująco wyjaśniła, dla czego uważała za zbędne badanie powołanych przez Magistrat miasta Stanisławowa świadków — biegłych i uznała, że stan faktyczny sprawy został należyście bez ich zeznań wyjaśniony.

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

Nr. 207. Przepis § 20 rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych, poz. 1073 Dz. Ust., nie uprawnia władzy nadzorczej do odmowy skreślenia dotychczasowego

etatu, który gmina uznała za zbędny, o ile utrzymanie takiego etatu nie stanowi ustawowego obowiązku gminy.

(Wyrok NTA z dnia 15 czerwca 1936 r. L. rej. 2243/33).

Rada Miejska miasta Wilna powzięła w dniu 27 lipca 1932 r. uchwałę o zaakceptowanie przedłożonego przez Magistrat projektu statutu stanowisk służbowych pracowników miejskich miasta Wilna oraz stanowisk pracowników, zatrudnionych w przedsiębiorstwach komunalnych i zakładach leczniczych i opiekuńczych na rok 1932/33, ze skreśleniem z Wydziału Kultury i Oświaty pkt. 13 etatu naczelnego lekarza szkół powszechnych.

Wojewoda wileński decyduje z dnia 26 września 1932 r., powołując się na § 20 i 27 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r., poz. 1073 Dz. Ust., powyższą uchwałę Rady Miejskiej zatwierdził z wyjątkiem części, dotyczącej skreślenia etatu naczelnego lekarza szkół powszechnych, oświadczając, że etat ten i stanowisko należy utrzymać.

Odwolania Magistratu miasta Wilna od powyższej decyzji Wojewody Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyduje z dnia 4 stycznia 1933 r. L. S. S. 83/2/2 nie uwzględniło, zatwierdzając decyzję Wojewody z zasad w niej przytoczonych, a ponadto z uwagi, że ocena, czy zachodzi potrzeba ze względów celowości zmiany przedstawionego władzy statutu stanowisk służbowych gminy miejskiej, należy na mocy § 20 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r., poz. 1073 Dz. Ust. do uznania władzy.

Skarżąc powyższą decyzję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodzi Magistrat miasta Wilna, że decyzja ta jest niezgodna z zasadą samodzielności gospodarki miasta oraz z przepisami zacytowanymi przez władzę rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażeń członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych, poz. 1073 Dz. Ust., stanowi przepis wykonawczy do ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego, poz. 687 Dz. Ust., która w art. 1 lit. D, nakazała przeprowadzenie oszczędności w gospodarce samorządów pomiędzy innymi za pomocą wzmocnienia nadzoru władzy państwowej nad wydatkami związków komunalnych na administrację i dostosowanie uposażeń funkcjonariuszów komunalnych do uposażeń funkcjonariuszów państwowych. Ustawa, a w ślad za nią rozporządzenie z dnia 30 grudnia 1924 r. wychodziły z założenia, że funkcjonariusze samorządowi byli niepomierne wyżej uposażeni od funkcjonariuszów państwowych i uposażenia te niepomierne obciążały budżety związków komunalnych.

W związku z tą zasadniczą tendencją oszczędnościową ustawy i przepisy § 20 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r., nakładające na reprezentacje związków komunalnych obowiązek uchwalania w formie statutu etatów stanowisk służbowych swoich pracowników wraz z wykazaniem wymaganych kwalifikacji i norm uposażenia oraz przedkładania tych statutów do zatwierdzenia władzy nadzorczej — należy uprawnienia władzy nadzorczej przy zatwierdzaniu tych statutów w tym tylko kierunku komentować, że władzy służy prawo odmowy zatwierdzenia przedłożonego jej przez związek komunalny statutu, względnie zmiany statutu, w tych wypadkach, gdy statut ten, bądź zaprojektowana przez związek komunalny jego zmiana nie są zgodne z zaznaczonym wyżej stanowiskiem ustawodawcy co do konieczności bardziej oszczędnej gospodarki samorządowej, a zatem, gdy projekt statutu lub zmiana statutu zmierza do nadmiernego powiększenia lub utrzymania nadmiernej ilości etatów służbowych lub też przewiduje uposażenie służbowe w wy-

sokości niezgodnej z przepisami rozporządzenia. Natomiast przepis powyższy nie uprawnia władzy nadzorczej do nakazania powiększenia ilości etatów służbowych danego związku komunalnego w stosunku do zaprojektowanego przez związek statutu, podwyższenia zaprojektowanych uposażeń, lub, jak w danym wypadku, odmowy zatwierdzenia skreślenia etatu dotychczasowego, który gmina uważa za zbędny, o ile utrzymanie takiego etatu nie stanowi ustawowego obowiązku gminy.

W tym też kierunku wypowiedział się już Trybunał w wyrokach wydanych w sprawach L. Rej. 3620/27 i 3618/28 (wyroki z dnia 23 czerwca 1931 r.). Ze stanowiskiem tym nie jest bynajmniej sprzeczny zacytowany przez władzę pozwaną w zaskarżonym orzeczeniu wyrok z dnia 7 lutego 1930 r. L. Rej. 1372/28 (Zbiór wyroków 193 A), na który zresztą powołuje się również w skardze i Magistrat miasta Wilna, albowiem w sprawie tej chodziło właśnie o zmniejszenie przez władzę nadzorczą zaprojektowanych przez gminę etatów, a zatem o zarządzenia, zmierzające do bardziej oszczędnościowego statutu etatów pracowników gminy, a zawarte w uzasadnieniu wyroku oświadczenie Trybunału co do swobodnego uznania władzy nadzorczej przy ocenie celowości zatrudnienia przez związek komunalny tej lub innej ilości pracowników należy rozumieć w tym sensie, że władza według uznania ocenia argumenty związku przy uzasadnieniu konieczności ilości zaprojektowanych etatów stanowisk służbowych, gdy władza uznała możliwość lub konieczność ich zmniejszenia.

W tym stanie rzeczy, skoro w danym wypadku organa reprezentacyjne miasta Wilna zaprojektowały skreślenie, ich zdaniem, niepotrzebnie obciążającego budżet etatu naczelnego lekarza szkół powszechnych, skoro władza nadzorcza nie powołała się na żaden przepis ustawowy, któryby nakładał na miasto bezwzględny obowiązek utrzymania takiego etatu — należy dojść do wniosku, iż przepis § 20 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r., na którym oparła władza nadzorcza swoje rozstrzygnięcie, nie dawał podstawy do nakazu utrzymania pomienionego etatu wbrew woli miasta, i że wobec tego władza pozwana, zatwierdzając zarządzenie to Wojewody, przyjęła w zaskarżonym orzeczeniu mylną wykładnię przepisów obowiązujących.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny, uwzględniając skargę Magistratu miasta Wilna, uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr 208. Z art. 85 ust. 1 w łączności z art. 93 rozporządzenia Prezydenta Rz. P. o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 D. Ust. z 1928 r.) wynika, że instancja odwoławcza jest do rozpoznania sprawy w częściach, przez odwoławcę niezakwestionowanych, tylko uprawnioną, nie zaś obowiązaną.

(Wyrok NTA z dnia 14 lutego 1936 r. L. Rej. 220/33. Teza).

...Skarżąca, powołując się na art. 85 ustęp 1 i na art. 93 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust. 1928 r.) zarzuca wadliwość postępowania, dopatrując się jej w tym, że Ministerstwo rozpatrzyło decyzję Urzędu Wojewódzkiego tylko w części, dotyczącej rozmiaru prawa wodnego, a pominęło część, którą zobowiązano skarżącą do urządzenia dwóch służ.

Z pierwszego z tych przepisów wynika, że instancja odwoławcza nie jest uprawniona do oddalania odwołań tylko z tego powodu, że odwoławca nie umotywował go, lecz winna pomimo tego braku rozpoznać sprawę merytorycznie, a to dlatego, że odwoławca jest z zacementowanej decyzji niezadowolony. To niezadowolenie stwarza nie tylko w ogóle

obowiązek rozpoznania sprawy przez instancję odwoławczą, lecz określa także granice dla tego obowiązku. Jeżeli więc odwoławca niezadowolony jest z zacepionej decyzji w całości, obowiązana jest instancja odwoławcza do rozpoznania sprawy w całości. Jeżeli zaś odwoławca ograniczył swoje niezadowolenie tylko do poszczególnych części zacepionej decyzji, ogranicza się też i obowiązek rozpoznania sprawy przez instancję odwoławczą tylko do tych części. Zakres swego niezadowolenia może być przez odwoławcę określony bezpośrednio, a więc wyraźnie, albo tylko pośrednio. Jeżeli odwoławca podnosi zarzuty tylko przeciwko poszczególnym częściom decyzji, inne zaś jej części pomija milczeniem a zarazem wyraźnie nie domaga się zmiany decyzji w całości, przyjąć należy, że odwoławca jest z tych innych części zadowolony — oczywiście, o ile co innego nie wynika ze związku między tymi innymi częściami, a częściami zakwestionowanymi.

Jak z powyższego okazuje się, zakres, w jakim instancja odwoławcza obowiązana jest do rozpoznania sprawy, określony został w art. 85 ustęp. 1 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym. Jeżeli więc w art. 93 tegoż rozporządzenia postanowiono, że instancja odwoławcza nie jest związana zakresem żądania odwołania, to uznać należy, że przepis ten dotyczy nie kwestii unormowanego już w art. 85 zakresu obowiązku instancji odwoławczej co do rozpoznania sprawy, lecz kwestii innej, a mianowicie czy instancja odwoławcza uprawniona jest w rozpoznawaniu sprawy przekroczyć granice powyższego obowiązku. Na przekroczenie to art. 93 zezwala. Gdy jednak jest ono tylko prawem instancji odwoławczej, przeto odwoławca nie jest uprawniony do domagania się, aby instancja odwoławcza z tego swego prawa skorzystała.

Nr 209. Przewidziane w ustępie 2 art. 77 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poz. 341 Dz. Ust., zgłoszenie żądania pouczenia o środkach prawnych, jak i udzielenie tego pouczenia wymagają sformułowania na piśmie, już to w odrębnym akcie pisemnym, już to protokólnie.

(Wyrok NTA z dnia 21 lutego 1936 r. L. rej. 4810/32. Teza).

...Według przepisu ust. 2 art. 77 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym (poz. 341/28 Dz. Ust.), jeżeli władza w ogóle zaniecha objaśnić stronę o przysługującym jej prawie odwołania lub skargi, strona może w ciągu 2 tygodni od chwili ogłoszenia lub doręczenia jej decyzji domagać się wydania lub też przesłania jej takiego objaśnienia, i w tym wypadku termin dla wniesienia odwołania lub skargi liczy się od dnia otrzymania od władzy objaśnienia.

...Należy przy tym odnośnie do przepisu, zawartego w ustępie 2 art. 77, nadmienić, że z uwagi na okoliczność, iż chodzi tu o ścisłe oznaczenie terminu zarówno co do zgłoszenia żądania o pouczenie, jak i co do udzielenia tego pouczenia, odnośne akty, tj. zgłoszenie żądania i udzielenie pouczenia wymagają sformułowania na piśmie, już to w odrębnym akcie pisemnym, już to protokólnie.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

(Ciąg dalszy).

261. Prawomocne ustalenie wymiaru samoistnego podatku komunalnego nie przesądza rozciągłości obowiązku płatniczego innej daniny, której wymiar opiera się na ustaleniu sumy tego podatku.

(Wyrok NTA z dnia 7 września 1935 r. L. rej. 10564/32).

Wydział Powiatowy Sejmiku w Kowlu wymierzył Dyrekcji Lasów Państwowych w Łucku opłatę drogową za 1931/33 r. od gruntów, położonych na terenie powiatu a należących do tejże Dyrekcji.

Od tego wymiaru wniosła Dyrekcja Lasów Państwowych w Łucku odwołanie, w którym zarzuciła, iż zarówno dokonane wymiary jak i postanowienia statutu naruszają w sposób jaskrawy zasadę równomiernego rozkładania ciężarów podatkowych na wszystkich płatnikach.

Decyzją z dnia 30 września 1932 r. L. S. FF 8/e Urząd Wojewódzki oddalił powyższe odwołanie.

Decyzja ta jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

Opłaty drogowe pobierane, jak niniejsza, na zasadzie art. 19 ust. 2 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32/21. Dz. Ust., nie są, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny uzasadnił w szeregu wyroków, a między innymi w wyroku z dnia 18 lutego 1925 r., L. Rej. 1461/24, podatkami w rozumieniu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Cytowany przepis ustawy upoważnia ogólnie powiatowe związki komunalne do uchwalania specjalnych opłat na zasilenie funduszy na budowę i utrzymanie dróg powiatowych i nie ogranicza tychże związków, jak to Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 1932 r., L. Rej. 2700/30, orzekł i uzasadnił, w wyborze podstaw wymiaru tej opłaty.

Z drugiej jednak strony powyższa swoboda władz samorządowych w wyborze podstawy wymiaru nie może stworzyć dla tychże władz uprawnień do różniczkowania między poszczególnymi grupami płatników w ten sposób, iżby podstawa wymiaru, zastosowana do jednej i tej samej kategorii płatników, zapewniała jednej grupie tejże kategorii korzystniejsze stanowisko pod kątem widzenia obciążenia daniną, aniżeli innej grupie tejże kategorii.

Byłoby to bowiem sprzeczne z istotną zasadą ustawodawstwa podatkowego, a mianowicie równomierności opodatkowania wszystkich płatników.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca w odwołaniu, powołując się na powyższą zasadę równomierności opodatkowania, wyraźnie zarzuciła, iż mienie państwowe przy zastosowaniu podstaw wymiaru, przyjętych w statucie, opłacałoby o 25% więcej opłat, niż grunta prywatne, ponieważ podstawa wymiaru odnośnie do gruntów państwowych jest wyższa, aniżeli odnośnie do innych gruntów, obciążonych podatkiem gruntowym. Pozwana władza zarzut powyższy pominęła, powołując się na fakt, iż wymiar samoistnego podatku z gruntów państwowych za 1932/33 rok nie został przez Dyrekcję Lasów w swoim czasie zaskarżony drogą odwołania.

Stanowiska tego pozwanej władzy nie mógł Najwyższy Trybunał Administracyjny uznać za trafne, a to z uwagi, iż opłata pobierana na zasadzie art. 19 ust. 2 ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych jest samoistną opłatą, jak to wyżej zaznaczono. Niewniesienie bo-

wiem środków prawnych przez interesowaną stronę od wymiaru odrębnego samoistnego podatku nie może być jeszcze uważane, jako przesądzenie rozciągłości obowiązku płatniczego przy wymiarze innej publicznej daniny, chociażby jej wymiar opierał się na prawomocnym ustaleniu sumy tegoż podatku.

Wobec tego Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie wdając się w obecną fazę postępowania w ocenę kwestii, czy zarzucona w skardze dysproporcja opodatkowania powstała wskutek zastosowania do kwoty samoistnego podatku gruntowego 100% dodatku progresyjnego oraz 50% podwyżki, uznał, iż władza pozwana obowiązana była z tym zarzutem odwołania się rozprawić, i dlatego uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

262. Przy zamianie nieruchomości na inną nieruchomość za podstawę wymiaru opłaty stempłowej i — w dalszej konsekwencji — samodzielnej opłaty komunalnej od zmiany własności (art. 13 ust. z d. 11 sierpnia 1923 r., poz. 335/1928 Dz. Ust.) przyjmuje się wartość jednej z nich, a jeśli wartości nie są równe — kwotę wyższą.

(Wyrok NTA z dnia 5 grudnia 1935 r. L. rej. 741/33).

D. Bolesław, właściciel dóbr Kalnica, Smerek i Strutowiska, położonych w powiecie liskim, aktem notarialnym z dnia 31 maja 1928 r. wyżej wymienione dobra sprzedał Lucjanowi, Klementynie i Ksaweremu B.-Prekom i tow. za kwotę 185.000 dol. Jako częściowe pokrycie ceny sprzedaży Bolesław D. przejął od nabywców kamienicę we Lwowie przy ulicy Romanowicza 12, której wartość ustaliły strony w kontrakcie na kwotę 30.000 dolarów.

Wydział Powiatowy w Lisku, na którego obszarze leżą sprzedane dobra ziemskie, przyjął za podstawę wymiaru 2%-owej opłaty komunalnej od zmiany własności cenę majątności i wymierzył tytułem tej opłaty kwotę 24.148 zł 30 gr.

Ze swej strony Magistrat miasta Lwowa, w obrębie którego leży realność, objęta kontraktem, przyjmując za podstawę wymiaru kwotę 30.000 dolarów, ustaloną w kontrakcie, wymierzył nakazem z 25 marca 1930 r. opłatę komunalną od przeniesienia własności kamienicy we Lwowie w kwocie 5.340 zł.

W odwołaniu D. zarzucił, że realność lwowska, od której przejścia Magistrat miasta Lwowa wymierzył opłatę, nie została przez niego kupiona, lecz przyjęta, jako część ceny kupna za sprzedane dobra ziemskie. Ponieważ od wartości tych dóbr opłatę wymierzył i ściąga Wydział Powiatowy w Lisku, przeto jest on wbrew ustawie podwójnie opodatkowany. Zresztą z treści kontraktu kupna - sprzedaży wynika, że wszelkie należyłości podatkowe, państwowe i komunalne zobowiązani są uiścić B.-P.

Odwołania nie uwzględnił Lwowski Urząd Wojewódzki orzeczeniem z dnia 9 listopada 1932 r.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

Bezspornym jest w sprawie (vide pismo Magistratu miasta Lwowa do Urzędu Opłat Stempłowych we Lwowie z dnia 27 lutego 1931 r. L. W. II/1 — 150/31), że akt notarialny, zawarty między stronami w dniu 31 maja 1928 r., był aktem kupna - sprzedaży i zamiany, na pokrycie bowiem wartości dóbr Kalnica, Smerek i Strutowiska skarżący przejął od nabywców kamienicę we Lwowie przy ulicy Romanowicza 12.

Ponieważ wedle art. 56 ustęp 2 pkt a. ustawy z dnia 1 lipca 1926

r. o opłatach stemplowych, poz. 570 Dz. Ust., zamieszczonego w części drugiej, rozdziale dziesiątym, zawierającym przepisy o opłatach od pism, tyczących się przejścia własności rzeczy nieruchomych, przy zamianie nieruchomości na inną nieruchomość przyjmuje się za podstawę wymiaru, gdy zamieniane nieruchomości znajdują się w Polsce, wartość jednej z nich, a jeżeli wartości nie są równe — kwotę wyższą, przeto w konkretnym przypadku za podstawę wymiaru opłaty stemplowej może być przyjęta jedynie kwota wyższa, przedstawiająca sobą wartość dóbr Kałnica, Śmerek i Strutowiska, a mianowicie kwota 185.000 dolarów, kwota zaś niższa, przedstawiająca sobą wartość kamienicy we Lwowie, a mianowicie kwota 30.000 dolarów, za podstawę wymiaru opłaty stemplowej przyjęta być nie może.

Gdy zaś według art. 13 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust., w brzmieniu, nadanym mu rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r., poz. 335 Dz. Ust., i obowiązującym w czasie miarodajnym, związki komunalne mogą pobierać samodzielnie opłatę komunalną od pism, stwierdzających umowę o przeniesienie własności nieruchomości, które podlegają opłatom stemplowym w myśl ustawy z dnia 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych, uznać należało, że kwota 30.000 dolarów, przedstawiająca wartość kamienicy we Lwowie, nie podlegająca opłacie stemplowej, nie może również podlegać opłacie komunalnej.

Należy wreszcie zaznaczyć, że zarówno według ustawy stemplowej (przepisy art. 1 i części II rozdziału 10), jak i według art. 13 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, przedmiot opłat stanowią *pisma*. Skoro więc od danego pisma nastąpił prawidłowy wymiar opłaty, to oczywiście to samo pismo nie może być już traktowane, jako przedmiot opłaty przez inną władzę.

Odmienne stanowisko władzy pozwanej obraża postanowienia art. 56 ustawy stemplowej z 1 lipca 1926 r. i art. 13 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Najwyższy Trybunał Administracyjny, nie wdając się już w rozpoznanie dalszych zarzutów skargi, jako w tym stanie sprawy bezprzedmiotowych, uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr 263. 1. Z najwyższego dopuszczalnego 100%-owego obciążenia na rzecz związków samorządowych tych budynków, które korzystają z ograniczeń obciążeniowych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 15 czerwca 1923 r., poz. 505 Dz. Ust., i z przywileju, przewidzianego w art. 6 p. 5 ust. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 884/32 Dz. Ust., samorząd wojewódzki może wykorzystać swe uprawnienia do wysokości 10% państwowego podatku budynkowego, niezależnie od części dostępnej dla samorządów niższych stopni.

2. Tymczasowemu Wydziałowi Samorządowemu we Lwowie, jakkolwiek znajduje się on w likwidacji, przysługuje prawo do udziału w podatkach, przewidzianego w art. 22 ust. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 884/32 Dz. Ust.

(Wyrok NTA z dnia 20 grudnia 1935 r. L. rej. 4175/34).

Tymczasowa rada miejska gminy m. Lwowa uchwaliła pobór w roku 1934/1935 na rzecz gminy podatku komunalnego w formie dodatku do państwowego podatku od nieruchomości na obszarze dawnego m. Lwowa w wysokości 100%, a na obszarach gmin przyłączonych w wysokości 50% podatku państwowego z zastrzeżeniem, że ten dodatek do

podatku w uchwalonej wysokości będzie wyłącznie udziałem gminy miasta w tym podatku komunalnym, a nie będzie dotyczyć wcale udziału samorządu wojewódzkiego, przewidzianego w art. 6 i 22 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, który pobierać winien Skarb Państwa po myśli art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dn. 16 stycznia 1928 r., Dz. Ust. poz. 40.

Pismem z dnia 17 stycznia 1934 r. zwrócił się magistrat m. Lwowa do Urzędu Wojewódzkiego o zatwierdzenie uchwały rady miejskiej. Urząd Wojewódzki przedłożył sprawę Ministerstwu Spraw Wewnętrznych do decyzji z wnioskiem o obniżenie stawek dodatku komunalnego z 100% do 90% oraz z 50% do 40% i o zastrzeżenie, że w dochodzie z dodatków komunalnych do państwowego podatku od nieruchomości mieści się 10% udział Tymczasowego Wydziału Samorządowego w likwidacji.

W piśmie z dn. 12 marca 1934 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych po porozumieniu się z Ministerstwem Skarbu wyraziło zgodę na pobór na rzecz m. Lwowa za rok 1934 dodatku komunalnego do państwowego podatku od nieruchomości w wysokości 90% i 40% i zastrzegło, że Tymczasowy Wydział Samorządowy w likwidacji otrzyma udział 10% w wpływie z całego dodatku komunalnego.

Skarga kasacyjna gminy m. Lwowa jest skierowana na orzeczenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z daty 12 marca 1934 r.

W skardze podaje gmina jako pierwszy powód zaskarżenia obrazę art. 22 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust., poz. 884 z 1932 r.

Z użytym w tym artykule zwrotem „najwyższego dozwolonego obciążenia gruntów, budynków oraz przemysłu i handlu“ skarżąca wiąże przepis art. 14 ustawy z 15 czerwca 1923 r. Dz. Ust. poz. 505, i wywodzi, że pobierane przez gminę dodatki komunalne do podatku od nieruchomości nie zawsze podpadają pod owo najwyższe wspomnianym art. 14 zakreślone obciążenie.

Założenie skargi jest błędne, o ile chodzi o podatek od nieruchomości, pobierany na obszarze gminy m. Lwowa, do którego nie ma zastosowania punkt 5 art. 6 ustawy z 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. U. Przepis art. 14 bowiem powołanej ustawy z 15 czerwca 1923 r. w ogóle nie ma zastosowania do obciążenia podatkami państwowymi budynków, położonych na obszarze gmin miejskich b. zaboru austriackiego, wyłączonych spod działania przepisu art. 5 tejże ustawy. Wspomniany przepis mianowicie nie tylko mówi o podatkach obciążających „własność ziemską“, ale ponadto nawiązuje do „kwoty podatku... budynkowego, obliczonej na zasadzie artykułów 1 — 7 ustawy“. Skoro w tych artykułach nie ma mowy o podatku, obciążającym nieruchomości w miastach, a tylko jest mowa o budynkach, które na obszarze b. zaboru austriackiego podlegały podatkowi domowo - klasowemu, to już z tego powodu nie może ten przepis odnosić się do państwowego podatku od nieruchomości, wprowadzonego rozporządzeniem Prezydenta Rz. P. z dn. 17 czerwca 1924 r., poz. 523 Dz. Ust., pobieranego na obszarze gminy m. Lwowa, nie podlegającym, jak wspomniano, przepisowi art. 6 p. 5 ustawy.

O ile natomiast chodzi o budynki, które w chwili wejścia w życie ustawy z 15 czerwca 1933 r. podlegały podatkowi w ramach art. 5 tejże ustawy, to do nich mają zastosowanie ograniczenia obciążeniowe, podane w art. 14 ustęp 1, a tym samym korzystają te budynki z przywileju, przewidzianego w art. 6 p. 5 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, na wypadek przyłączenia odnośnych obszarów do gminy miejskiej, nie podpadającej pod przepis art. 14 ust. 1 ustawy z 15 czerwca 1923 r.

W tym przypadku zachodzi ta ustawa przewidziane ograniczenie dopuszczalnego najwyższego obciążenia budynków do 100% na rzecz wszystkich samorządów terytorialnych różnych stopni. W takich przy-

padkach za tym ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych wyłącza z pod dyspozycji samorządów komunalnych niewojewódzkich 10% podatku budynkowego na rzecz samorządu wojewódzkiego tak, że samorządy niewojewódzkie mogą takie budynki obciążać w ramach do 90% podatku państwowego na swoją wyłączną korzyść, zaś samorząd wojewódzki może wedle swego uznania wykorzystać zastrzeżone mu uprawnienie do wysokości 10% tegoż podatku, a za tym niezależnie od części dostępnej dla samorządu niewojewódzkiego.

Wedle akt sprawy, uchwalony i zatwierdzony komunalny podatek budynkowy miał być pobierany z obszaru „dawnego” m. Lwowa oraz z obszaru kilku gmin przyłączonych. Brak atoli ustaleń, czy i o ile do tych ostatnich obszarów ma zastosowanie przepis art. 6 p. 5 ustawy. Gdyby ten przepis miał do nich zastosowanie, to orzeczenie zaskarżone nie byłoby w tej części zgodne z powyżej wyłuszczoną wykładnią prawną, albowiem władza pozwana nie zastrzegła dla samorządu wojewódzkiego udziału w rozmiarze 10% podatku od nieruchomości, niezależnym od 40% podatku, przyznanego gminie m. Lwowa, lecz zastrzegła Samorządowi Wojewódzkiemu 10% z wpływów owego 40%-owego komunalnego dodatku do podatku, należnego gminie.

W tym kierunku zatem orzeczenie nie jest zgodne z ustawą.

...Jako ostatni powód zaskarżenia podnosi skarga sprzeczność orzeczenia z postanowieniami rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dn. 16 stycznia 1928 r., Dz. U. poz. 40. Zdaniem skarżącej, nie mogła władza pozwana zastrzegać udziału na rzecz samorządu zniesionego.

Władza pozwana broni się powołaniem się na przepis art. 23 lit. b. ustawy i zarzutem wzajemnym, że skarga nie kwestionuje, iż wpływy z 10%-owego dodatku są przeznaczone na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem zadań przewidzianych w ustawie z dn. 30 stycznia 1920 r., Dz. U. poz. 61, oraz że zarządowi gm. m. Lwowa jest niewątpliwie wiadomym, iż zadania te są spełniane przy pomocy Tymczasowego Wydziału Samorządowego w likwidacji.

Jakkolwiek w zaskarżonym orzeczeniu nie wskazano istotnie celu przeznaczenia owego 10% udziału zastrzeżonego dla Tymczasowego Samorządu Wojewódzkiego, jak to np. władza uczyniła za lata poprzednie 1933/1934 i 1932/33, to jednak Najwyższy Trybunał Administracyjny podzielił pogląd władzy, że zarządowi miasta Lwowa nie mogło nie być wiadomym, na jakie cele ten udział jest przeznaczony. Zresztą nie chodzi tu o okoliczność dla sprawy istotną, ponieważ ustawa w podstawowym artykule 22 nie wiąże przyznanego samorządowi wojewódzkiemu uprawnienia z określonym celem, a przepis art. 23 ustawy reguluje stronę wewnętrzną gospodarowania wpływami, objętymi art. 22. Użycie zatem wpływów zgodnie z tym przepisem jest obowiązkiem odnośnego samorządu, z ustawy samej wypływającym, za czym nie zachodzi nawet potrzeba umieszczenia w orzeczeniu zastrzeżenia, powtarzającego ten przepis.

Dopóki wspomniany Tymczasowy Wydział Samorządowy istnieje i działa, chociaż się znajduje w stanie likwidacji, dopóty zastrzeżenie udziału, w ustawie zarezerwowanego dla samorządu wojewódzkiego, na rzecz tegoż Wydziału ani nie obraża przepisów art. 22 i 23 ustawy, ani nie jest sprzeczne z postanowieniami art. 1 i 5 rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dn. 16 stycznia 1928 r., Dz. Ust. poz. 40, o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie.

Gdyby nawet uznać zgodnie ze skargą, że Tymczasowy Wydział Samorządowy nie ma uprawnień daninowych, to według art. 5 powołanego rozporządzenia uprawnienia te niewątpliwie przeszły na Skarb Państwa. Obiektywnie zatem uprawnienia, wynikające z art. 22 ustawy, nie wygasły, a gminie zbywa na legitymacji do kwestionowania, czy wpływy zastrzeżone pobiera Skarb Państwa, czy też przekazuje je Tym-

czasowemu Wydziałowi Samorządowemu w likwidacji stosownie do art. 6 powołanego rozporządzenia.

W myśl powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia.

Nr. 264. 1. Pod przepis art. 112-a, wprowadzonego ustawą z dnia 7 listopada 1931 r., poz. 771 Dz. Ust., do ustawy o państwowym podatku dochodowym, podpadają także wynagrodzenia emerytalne.

2. Przepis art. 112-a, wprowadzonego ustawą z dnia 7 listopada 1931 r., poz. 771 Dz. Ust., do ustawy o państwowym podatku dochodowym, ma zastosowanie także do wynagrodzeń wypłaconych w 1931 r.

(Wyrok NTA z dnia 7 stycznia 1936 r. L. rej. 3883/33. Tezy).

Skarżący podnosi przede wszystkim zarzut, że art. 3 ustawy z dnia 7 listopada 1931 r., poz. 771 Dz. Ust., nie można stosować do dochodów, pobranych w 1931 r., ponieważ (wg art. 8) uzyskała ona moc obowiązującą dopiero od 1 stycznia 1932 r. To zapatrywanie popiera skarżący dwoma argumentami. Jeden z nich odwołuje się do zasady opodatkowania dochodów według działu II ustawy, że podstawą podatku są dochody bieżące, a drugi jest zaczerpnięty z przepisu art. 110 ustawy o podatku dochodowym, wedle którego podstawą opodatkowania są „uposażenia otrzymywane” a nie „otrzymane”.

Żaden z tych argumentów nie przemawia za trafnością zarzutu skargi.

Okoliczność, że podatek według Działu II ustawy pobiera się od dochodów bieżących, nie ma żadnego związku z przepisem art. 3 ustawy z 7 listopada 1931 r. Ten bowiem przepis wprowadza właśnie obciążenie wyrównawcze w ramach progresji podatkowej w odniesieniu do wynagrodzeń w ubiegłym roku pobranych od różnych służbodawców, skoro do uiszczenia przypada różnica w podatku między sumą podatku, przez służbodawców potrąconego, i należnością podatkową według skali z art. 111 przypadającą do łącznego rocznego wynagrodzenia. Skoro tę różnicę uiszcza podatnik bezpośrednio po upływie roku „dochodowego”, to posługiwanie się argumentami, odnoszącymi się do poboru podatku dochodowego w drodze potrącenia przy każdorazowej wypłacie wynagrodzenia, nie jest dopuszczalne.

Skoro, począwszy od dnia 1 stycznia 1932 r., obowiązywał przepis art. 3 ustawy z dnia 7 listopada 1931 r., to w roku 1932 Skarb Państwa był uprawniony do żądania zapłaty różnicy podatkowej od wynagrodzeń w 1931 r. wypłaconych.

Skarżący kwestionuje dalej legalność zaskarżonego orzeczenia z tego powodu, że w celu zastosowania przepisu art. 3 ustawy do wynagrodzenia pobranego od Spółki Akcyjnej „Akwawit” doliczono emeryturę, którą pobrał skarżący ze Skarbu Państwa. Skarżący opiera się przy tym na podstawie art. 3 powołanej ustawy, w którym nie ma mowy ani o emeryturze ani o uposażeniu służbowym, a jedynie o *wynagrodzeniu*, otrzymanym od różnych służbodawców, podczas gdy ustawa o podatku dochodowym rozróżnia w art. 109 dochody z uposażeń służbowych, dalej emerytury i wynagrodzenia za najemną pracę.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał argumentację skargi za chybioną.

Art. 3 ustawy z dnia 7 listopada 1931 r. wprowadza uzupełnienie do ustawy o państwowym podatku dochodowym przez dodanie art. 112-a.

Ten zatem przepis nie ma bytu oderwanego i samodzielnego poza ustawą o podatku dochodowym. W nim jest wprawdzie mowa jedynie o *wynagrodzeniu* otrzymywanym od służbodawcy, lecz właśnie z tej okoliczności, że ustawa z dnia 7 listopada 1931 r. posługuje się określeniem, którego nie używa ustawa o podatku dochodowym w wstępnym artykule Działu II, wskazuje dobitnie, że ustawodawcy chodziło tu o objęcie tym różnym określeniem całokształtu dochodów, opisanych w art. 109. Zresztą zarówno nadpis do Działu II („Opodatkowanie dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę”) jako też osnowa art. 109 („Dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę... podlegają podatkowi dochodowemu na zasadzie przepisów Działu II niniejszej ustawy”) nie pozwalają wątpić, że postanowienia tego działu odnoszą się do całokształtu opisanych dochodów, nawet bez wyraźnego rozczłonkowania tego całokształtu na poszczególne, w art. 109 podane rodzaje. To też zauważyć można w dalszych artykułach niejednorodną terminologię, używaną dla określenia tego samego względnie tych samych pojęć. I tak w art. 110 ustawa mówi o wysokości „uposażeń względnie wynagrodzeń”, w art. 111 zaś o wypłacie „uposażenia”, względnie w ustępach 2 i 3 „wynagrodzeń”, a jednak nie może być rozbieżności w tłumaczeniu tych przepisów, że mianowicie odnoszą się one zarówno do uposażeń czynnej służby i wynagrodzeń za najemną pracę jako też do wynagrodzeń tzw. emerytalnych.

O ile zaś chodzi o podmioty obowiązane do poboru podatku dochodowego w drodze potrącenia, to ustawa we wszystkich przepisach Działu II konsekwentnie nazywa ich „służbodawcami” (art. 112, 113, 115, 116) bez różnicy, czy chodzi o podmiot, wypłacający wynagrodzenie za usługi świadczone z uwagi na tzw. „czynną” służbę, czy o wynagrodzenia, wypłacane pracownikom, którzy nie pozostają już w służbie „czynnej”, gdyż przeszli w stan spoczynku, a zatem emerytury.

Posługiwanie się zatem ustawy w dodatkowym artykule 112-a określeniem „służbodawców” bynajmniej nie robi z tego przepisu wyjątkowego przepisu w stosunku do innych artykułów i nie daje podstawy do wniosku, że właśnie w tym artykule ustawa chciała temu określeniu nadać znaczenie ciśniejsze, aniżeli w innych przepisach.

Trafnie zatem władza pozwana odwołała się do przepisu art. 20 ustawy w celu ustalenia rozciągłości pojęciowej spornego określenia „wynagrodzenie”, użytego w art. 112-a.

Wreszcie zwalczając skarżący obliczenia podatku przypadającego od łącznych wynagrodzeń. W szczególności żąda skarżący wyłączenia z opodatkowanej sumy wynagrodzeń wynagrodzenia jednorazowego. Władza atoli nie naruszyła ustawy odmówiwszy temu żądaniu. W wyroku bowiem z dnia 12 września 1935 r., L. rej. 4802/33, w sprawie ze skargi Andrzeja Wierzbickiego z Warszawy Najwyższy Trybunał Administracyjny ustalił i uzasadnił tezę, że ustawa z 7 listopada 1931 r., poz. 771 Dz. Ust., poddając kumulacji łączne roczne wynagrodzenie, pobierane od różnych służbodawców, miała na względzie zarówno uposażenia periodyczne jak i wynagrodzenia jednorazowe.

Na powyższą tezę i jej uzasadnienie Najwyższy Trybunał Administracyjny powołuje się także w niniejszym sporze stosownie do § 57 swego regulaminu (poz. 968 z 1932 r. Dz. Ust.).

Z powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 265. 1. Orzeczenie ogólnych kryteriów szczególnych korzyści i udogodnień, stanowiących o zaistnieniu i rozmiarze obowiązku specjalnych dopłat z art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747 Dz. Ust., należy do właściwych organów związków komunalnych.

2. Uchwały związków komunalnych o ustanowieniu specjalnych dopłat nie podlegają zatwierdzeniu władz nadzorczych.

(Wyrok NTA z dnia 17 stycznia 1936 r. L. rej. 4445/33).

Jakób S. z Będzina podtrzymał w skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego spośród zarzutów, podniesionych w odwołaniu, jedynie zarzut, że z urzędzenia w mieście i utrzymania wodociągów on, jako właściciel nieruchomości, nie odniósł żadnych szczególnych korzyści ani udogodnień, i przeciwstawił się zapatrywaniu władzy, by przychód lub wartość czynszowa domu mogła stanowić miernik takich korzyści.

Pozatem zakwestionował on legalność zaskarżonego orzeczenia z tego powodu,

1. że w uchwale o poborze specjalnych dopłat wbrew § 113 rozporządzenia ministerialnego z dnia 23 listopada 1932 r. nie określono zasad, miarodajnych dla ustalenia szczególnych korzyści i udogodnień;

2. że władza wymiarowa nie ustaliła konkretnie tych szczególnych korzyści i udogodnień, które miał mieć skarżący z założenia i utrzymywania wodociągu;

3. że uchwała o poborze specjalnych dopłat na rzecz m. Będzina nie została zatwierdzona przez władzę nadzorczą.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

W aktach sprawy znajduje się odbitka drukowa ogłoszenia Magistratu m. Będzina, Tymczasowego Zarządu, z dnia 6 lutego 1932 r. o poborze w latach (budżetowych okresach) 1931/1932, 1932/1933 i 1933/1934 dopłat na zasadzie art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust., i § 19 rozporządzenia II Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 r., poz. 317 Dz. Ust., na pokrycie kosztów założenia i utrzymania wodociągów miejskich. Według postanowienia kierownika Tymczasowego Zarządu Miasta z dn. 3 lutego 1932 r. przewidziano powołanie specjalnej komisji w składzie 6 osób w celu wydania opinii o stopniu korzyści i udogodnień, osiąganych przez poszczególne kategorie płatników z powyższych urządzeń wodociągowych, i o danych, miarodajnych dla wymiaru dopłat.

W aktach sprawy atoli brak udokumentowania na powołanie i skład komisji oraz na ustalenia, przez tę komisję dokonane. Znajdujący się w aktach wyciąg „z protokołu posiedzenia komisji w przedmiocie rozkładu dopłat wodociągowych na rok 1932/33 z dnia 17 października 1932 r.” stwierdza jedynie, że dla właścicieli domów nowych przewidziano „specjalną dopłatę w wysokości 3% czynszu względnie wartości czynszowej domu” oraz, że na S. Jakóba przypada dopłata w wysokości 388,80 zł. Ten fragmentaryczny wyciąg atoli nie pozwala na rozpoznanie, czy i jakie okoliczności uznała komisja w ramach postanowienia z dnia 3 lutego 1932 r. i przepisów ustawy za miarodajne dla stopniowania szczególnych korzyści gospodarczych lub udogodnień w stosunku do tych właścicieli nieruchomości, którym wodociągi także szczególne korzyści i udogodnienia przyniosły. Władza pozwana bowiem w zaskarżonej decyzji ograniczyła się do stwierdzenia, że ocena, czy dane urządzenie lub zakład dobra publicznego przynosi specjalne korzyści i udogodnienia, pozostawiona jest z natury rzeczy właściwym organom związków komunalnych, a płatnik ma możliwość kwestionowania osiągnięcia tych korzyści, oraz że skarżący nie poparł swego twierdzenia o braku korzyści szczególnych żadnymi konkretnymi danymi liczbowymi.

Stanowisko powyższe władzy jest jednak o tyle tylko trafne, o ile wiążą się one z czynnością wstępną organów samorządu miejscowego, zmierzająca do wprowadzenia dopłat. Na tym odcinku oczywiście do władzy należy ustalenie zarówno faktu związania korzyści i udogodnień

z wprowadzeniem i utrzymywaniem określonych urzędzeń, jako też rodzaju tych korzyści i udogodnień, jak niemniej okoliczności, stwierdzających szczególności tych korzyści i udogodnień dla pewnej kategorii właścicieli nieruchomości w porównaniu z korzyściami i udogodnieniami, wpływającymi z tych urzędzeń dla innych, oraz umożliwiających stopniowanie dopłat w stosunku do wartości osiągniętych korzyści.

Powyższe pierwiastki są natury rzeczowej i stanowią o zaistnieniu i rozmiarze obowiązku daninowego. Pociągnięcie zaś indywidualne pod ten obowiązek zależy od zaistnienia powyższych przesłanek rzeczowych w stosunku do konkretnego wypadku.

Jeżeli przeto płatnik broni się zarzutem, skierowanym przeciw obowiązkowi daninowemu, to władza winna wykazać zaistnienie w stosunku do niego wszystkich przesłanek rzeczowych.

Ponieważ brak w aktach dokładnych danych, dotyczących całokształtu ustaleń, dokonanych przez specjalną komisję, uniemożliwia Trybunałowi, jako sądowej instancji kasacyjnej, rozpoznanie zarzutów skargi, skierowanych przeciw zaskarżonemu orzeczeniu w związku z tą częścią odwołania, w której skarżący kwestionował, jakoby jako właściciel nieruchomości odniósł z wodociągów szczególne korzyści gospodarcze lub udogodnienia oraz że wysokość czynszu lub wartość czynszowa są w stosunku do niego, odpowiednim miernikiem korzyści, przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia w tym kierunku.

Natomiast nie uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za trafny zarzutu kasacyjnego o konieczności zatwierdzenia uchwały o poborze specjalnych dopłat. O tym, które uchwały podlegają zatwierdzeniu władz nadzorczych, mówi generalnie art. 1 ustawy w odniesieniu atoli tylko do podatków i nie przewiduje zatwierdzenia uchwał samorządu terytorialnego o poborze opłat. W części II ustawy, podającej przepisy o opłatach i specjalnych dopłatach, brak normy ogólnej o stosunku władzy nadzorczej do uprawnionego związku samorządowego w dziedzinie zatwierdzania uchwał poborowych związku. Natomiast podaje ustawa w teście części w niektórych artykułach normy szczególne.

Otóż w art. 31 jest taki przepis, a mianowicie w punkcie 4-tym. Lecż z niego wynika zasada wręcz odmienna od stanowiska, zajętego w skardze. Skoro bowiem ustawa przepisuje, że uchwała o niepobieraniu specjalnych dopłat podlega zatwierdzeniu władzy nadzorczej, a nie nie postanawia w tym względzie, o ile chodzi o uchwały o pobieraniu takich dopłat, to nie może ulegać żadnej wątpliwości, że uchwały ostatnio wymienione nie podlegają takiemu zatwierdzeniu.

W myśl powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia w myśl art. 84 p. 1 rozporządzenia Prezydenta Rz. Pol. z dnia 27 października 1932 r., poz. 806 Dz. Ust.

266. Urzędy względnie instytucje, zarządzające oddzielnymi jednostkami gruntów państwowych w powiecie, mają prawo przy wymiarze samoistnego podatku od gruntów (lub innych danin, opartych na wymiarze tego podatku) domagać się uwzględnienia zmian, mających wpływ na wymiar podatku gruntowego, które podały do wiadomości przewodniczącemu Komisji Klasyfikacyjnej przed 1 stycznia danego roku, choćby Komisja nie podała do wiadomości odnośnej gminy maksymalnej sumy podatku od gruntów państwowych, położonych na jej obszarze, jak tego wymaga przepis § 5 p. 5 roz-

porządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust.

(Wyrok NTA z dnia 14 lutego 1936 r. L. rej. 8072/33).

W dniu 31 marca 1933 r. Urząd Gminy Huszcza wręczył Nadleśnictwu Państwowemu Opalit wymiar opłat na utrzymanie poczty gminnej w roku 1933/34, obliczony w stosunku procentowym do wysokości komunalnego podatku gruntowego od gruntów Nadleśnictwa.

W odwołaniu Nadleśnictwo prosiło o uchylenie wymiaru, ponieważ Urząd Gminy uskutecznił ten wymiar, opierając się na obliczeniach podatku gruntowego, pochodzących z roku 1932 i nie aktualnych dla wymiaru danin za 1933/34 r., gdyż Nadleśnictwo stosownie do postanowień § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., zgłosiło we właściwym terminie, a mianowicie w dniu 29 grudnia 1932 r., zmiany w stanie obszarów, podlegających opodatkowaniu.

Wydział Powiatowy w Lubomlu orzeczeniem z 26 sierpnia 1933 r. odwołania nie uwzględnił z tym uzasadnieniem, że Urząd Gminy Huszcza nie otrzymał zawiadomienia od Powiatowej Komisji Klasyfikacyjnej, przewidzianego przez pkt 5 § 5 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych o tym, że dotychczasowe zaklasyfikowanie gruntów państwowych uległo na rok 1933/34 zmianie, a przez to wymierzył podatek na podstawie danych z roku ubiegłego.

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

Spór między stronami rozstrzyga w sposób zdecydowany drugi ustęp § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., wydanego celem wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 937 Dz. Ust., w myśl którego wszelkie zmiany, mogące mieć wpływ na wymiar podatku od gruntów państwowych, powinny odnośne urzędy względnie instytucje państwowe, zarządzające oddzielnymi jednostkami gruntów państwowych w powiecie, podawać przewodniczącemu Komisji Klasyfikacyjnej do wiadomości przed dniem 1-szym stycznia każdego roku; w razie zaś niedotrzymania tego terminu wymiar podatku komunalnego ma być dokonany według stanu wykazów gruntów państwowych sprzed dnia 1 stycznia. Z powyższego przepisu widocznym jest, że sankcja dokonania wymiaru podatku według stanu z roku ubiegłego dotknąć może grunty państwowe tylko w tym przypadku, gdy odnośne urzędy, względnie instytucje państwowe nie zgłoszą odpowiednich zmian przed 1-szym stycznia każdego roku, nie zaś również w tym przypadku, gdy Komisja Klasyfikacyjna wbrew przepisowi punktu 5 § 5 powołanego rozporządzenia nie poda we właściwym czasie do wiadomości gminie maksymalnych kwot samoistnego podatku komunalnego od położonych na jej obszarze gruntów.

Twierdzenie władzy pozwanej w odpowiedzi na skargę, że byłoby sprzeczne z zasadami słuszności, gdyby za niedokonanie zmian przez Komisję Klasyfikacyjną odpowiadał materialnie zarząd gminy, nie jest przekonywujące w ogóle, a to tym bardziej, że byłoby nie mniej sprzeczne z zasadą słuszności, gdyby za uchybienia Komisji Klasyfikacyjnej odpowiadał większym ciężarem podatkowym Skarb Państwa, pomimo, że odnośne jego organa wykonały swój obowiązek zgłoszenia zmian we właściwym terminie.

Władza pozwana słusznie wywodzi, że Urząd Gminy Huszcza, nie otrzymawszy zawiadomienia o zmianie zaklasyfikowania gruntów, miał podstawę prawną do wymierzenia podatku na podstawie danych z roku ubiegłego. Takiej podstawy prawnej nie miała jednak już władza pozwana, ponieważ odwołanie zawierało zarzut, że skarżąca we właściwym

terminie zgłosiła zmiany w stanie obszarów. Władza pozwana, będąca władzą wymiarową drugiej instancji, nie była powołana do kasacyjnej oceny legalności orzeczenia wymiarowego pierwszej instancji, lecz obowiązana była rozważyć zarzuty odwołania i rozstrzygnąć sprawę merytorycznie.

Władza pozwana temu swemu obowiązкови nie uczyniła zadość, gdyż całkowicie pominęła zarzut odwołania, dotyczący zmian w stanie posiadania gruntów, który jest istotny dla wymiaru podatku od gruntu i w związku z nim opłaty na utrzymanie poczty gminnej.

W tym uchybieniu dopatrzył się Najwyższy Trybunał Administracyjny wadliwości postępowania, wobec czego zaskarżone orzeczenie uchylił.

267. Przedsiębiorstwa, zwolnione na podstawie art. 2 i 6 rozporządzenia Prez. Rz. z 22 marca 1928 r., poz. 329 Dz. Ust., od bezpośrednich podatków państwowych i samorządowych, podlegają obowiązkowi świadczeń drogowych, przewidzianych przez art. 29 — 33 ustawy drogowej, poz. 32/1921 Dz. Ust.

(Wyrok NTA z dnia 14 lutego 1936 r. L. rej. 6906/33).

Urząd gminny w Ropience wezwał Kopalnię Nafty „Ropienka, Spółka z ogr. odp.“, nakazem z dnia 1 lipca 1932 r. do odrobienia powinności szarwarkowej w ilości jednego dnia pieszego i 66 dni ciągłych lub też uiszczenia w zamian tych świadczeń kwoty pieniężnej.

Odwołania od tego wymiaru Tymczasowy Wydział Powiatowy w Lesku nie uwzględnił orzeczeniem z dnia 18 stycznia 1933 r.

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

Skarżąca kopalnia wywodzi, że w myśl postanowienia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 13 stycznia 1931 r., ogłoszonego w Monitorze Polskim z dnia 16 stycznia 1931 r., korzysta ona z ulg, przewidzianych w art. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r., poz. 329 Dz. ust., i jest wobec tego zwolniona od wszelkich bezpośrednich podatków państwowych i samorządowych, a w tej liczbie od powinności szarwarkowej, która, wbrew twierdzeniu zaskarżonego orzeczenia, ma również charakter podatku samorządowego.

Wywodów tych jednak nie mógł Najwyższy Trybunał Administracyjny uznać za trafne. W myśl ostatniego ustępu art. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. przedsiębiorstwa, wyszczególnione w art. 2 tegoż rozporządzenia, mogą być w pewnych warunkach zwolnione od wszelkich podatków bezpośrednich państwowych i samorządowych, oraz od dodatków samorządowych do bezpośrednich podatków państwowych z wyjątkiem dodatków samorządowych do podatku gruntowego. Postanowienie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 13 stycznia 1931 r. przyznało powyższe ulgi skarżącemu przedsiębiorstwu w odniesieniu do zakładów, wymienionych w zobowiązaniu przedsiębiorstwa z dnia 23 października 1930 r., złożonym zgodnie z pkt. 2 i 3 art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r.

Otóż, pomijając już kwestię, że skarżąca nie wykazała w toku postępowania wymiarowego, aby sporne świadczenia zostały jej wymierzone w odniesieniu do zakładów, korzystających z ulg podatkowych, stwierdzić należy, że powołane przepisy nie zwalniają bynajmniej skarżącej kopalni od obowiązku świadczeń drogowych w naturze. Przepis art. 6, jako ustanawiający wyjątek od powszechnego obowiązku podatkowego, nie może być interpretowany rozszerzająco, lecz tylko z całą ścisłością. Przepis ten zaś mówi o zwolnieniu od wszelkich podatków bezpośrednich państwowych i samorządowych oraz od dodatków samorządowych, nie może

więc dotyczyć spornych świadczeń, przewidzianych przez art. 29 — 33 ustawy drogowej, poz. 32/21 Dz. Ust., które, jako świadczenia, wykonywane w zasadzie w naturze przez obowiązany i tylko w pewnych warunkach zamieniane na opłaty, nie mogą być zaliczane w poczet podatków bezpośrednich ani samorządowych do nich dodatków. Takie stanowisko zresztą zajął już Najwyższy Trybunał Administracyjny w poprzednich wyrokach swoich, a między innymi w wyroku z dnia 9 lutego 1931 r., w sprawie L. Rej. 827/29.

268. Podatek komunalny od kopalń nie korzysta z ustawowego pierwszeństwa zaspokojenia przy rozdziale ceny kupna, uzyskanej z licytacyjnej sprzedaży uprawnień do wydobywania minerałów żywicznych.

(Wyrok Sądu Najwyż. z dnia 21 lutego 1936 C. II. 51907/35).

Sąd Najwyższy nie uwzględnił rekursu rewizyjnego, wniesionego przez Powiatowy Związek Samorządowy w Drohobyczu od uchwały Sądu Okręgowego w Samborze z dnia 19 stycznia 1935 r. I. Cz. 859/34, którą ten Sąd na rekurs Powiatowego Związku zatwierdził uchwałą działową Sądu Grodzkiego w Drohobyczu z 8 sierpnia 1934 r. E705/33.

...Rekurs rewizyjny Powiatowego Związku Samorządowego nie jest usprawiedliwiony.

Sąd Najwyższy nie wdaje się w rozstrzygnięcie pytania co do charakteru samoistnego podatku od sprzedanej licytacyjnie kopalni ropy naftowej, znajdującej się na obszarze Powiatowego Związku Samorządowego w Drohobyczu, obowiązanej do zapłaty tego podatku, którego podstawę wymiaru stanowi ilość wydobytej ropy naftowej, nie mogącego przenosić 1% ceny lub wartości sprzedanej (art. 5 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 747 Dz. Ust., w brzmieniu poz. 884/32 Dz. Ust.), z uwzględnieniem zmian, dokonanych przez art. 130 ust. 4 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., tudzież przez art. 26 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych, poz. 846 Dz. Ust.

W szczególności Sąd Najwyższy nie rozstrzyga pytania, czy powyższy samoistny podatek komunalny jest szczególnym podatkiem realnym od nieruchomości.

Pytanie to bowiem nie jest w sprawie aktualne, rekurs zaś rewizyjny jest chybiony z następujących przyczyn:

Tak według przepisów, obowiązujących przed dniem 1 października 1934 r., jako też w myśl ustawy z 15 marca 1934 r., poz. 346 Dz. Ust., zawierającej Ordynację Podatkową, obowiązującą od 1 października 1934 r., tudzież rozporządzenia wykonawczego Ministra Skarbu z 19 września 1934 r., poz. 821 Dz. Ust., do Ordynacji Podatkowej, „należności z tytułu podatku gruntowego, podatku od nieruchomości w gminach miejskich i od niektórych budynków w gminach wiejskich, podatku od placów budowlanych oraz z tytułu dodatków do tych podatków służy pierwszeństwo zaspokojenia w kolejności, zastrzeżonej przepisami postępowania sądowego dla podatków i innych danin publicznych, należnych z nieruchomości“ (art. 139 O. P.).

Powołany przepis dotyczy należności z tytułu podatków państwowych, tudzież państwowych i samorządowych dodatków do tych podatków, ponieważ Ordynacja Podatkowa w myśl art. 1 tejże zawiera postępowanie w sprawach podatków państwowych, wyliczonych wyczerpująco w tym artykule, według zaś art. 2 § 1 stosuje się ją również do

tych dodatków państwowych i samorządowych, które są pobierane wraz z powyższymi podatkami.

W myśl art. 2 § 2 Ordynacji Podatkowej Ministrowie Spraw Wewn. i Skarbu mogą rozciągnąć moc obowiązującą wszystkich lub niektórych przepisów tej Ordynacji, zatem również art. 139, także na wszystkie lub niektóre samoistne podatki na rzecz związków samorządowych.

Z tego wynika, że nawet należnościom z tytułu samoistnych podatków samorządowych, choćby były podatkami realnymi, nie służy z mocy Ordynacji Podatkowej przywilej lub pierwszeństwo zastawu na nieruchomości, wskutek czego należnościom z powyższego tytułu, nie wpisanym do ksiąg hipotecznych, nie służy pierwszeństwo przed wierzytelnościami wpisanymi.

Przywilej hipoteczny służyłby należnościom z tytułu wspomnianych podatków dopiero wówczas, gdyby wyraźnie był unormowany w ustawie lub też został udzielony rozporządzeniem Ministrów Spraw Wewn. i Skarbu.

Przesłanki powyższe w sprawie nie zachodzą, gdyż rozporządzenie ministerialne w kierunku omawianym nie zostało dotychczas wydane, ustawa zaś o tymcz. ureg. fin. komun., powołana na wstępie niniejszego uzasadnienia, tudzież odnoszące się do art. 5 tej ustawy §§ 22 do 27 rozporządzenia wykonawczego do powyższej ustawy, wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu, z dnia 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., zmienionego częściowo, poza wspomnianymi paragrafami, rozporządzeniem z dnia 18 maja 1934 r., poz. 400 Dz. Ust., nie zawierają postanowienia, iżby należnościom z tytułu samoistnych podatków komunalnych służył przywilej hipoteczny.

Natomiast art. 59 p. 1 powyższej ustawy o tymcz. ureg. fin. komun. zgodnie z przepisami, obowiązującymi przed dniem 1 października 1934 r., tudzież zgodnie z art. 2 § 1 Ordynacji Podatkowej zastrzega pierwszeństwo zastawne na nieruchomościach dla należności z tytułu dodatków komunalnych do podatków państwowych, korzystających z przywileju hipotecznego. W myśl § 216 p. 2 ord. egz. w stopniu, tam oznaczonym, będą zaspokojone z masy rozdziałowej tylko te podatki i daniny publiczne wraz z odsetkami, należne ze sprzedaży nieruchomości za ostatnie trzy lata przed udzieleniem przybicia targu, którym według istniejących przepisów służy ustawowe prawo zastawu lub pierwszeństwa (por. nadto motywy rządowe do § 216 ord. egz. str. 206 i 207 oraz art. III ust. 1 przep. wpraw. do ord. egz.).

Ponieważ nie istnieją przepisy o ustawowym prawie zastawu lub pierwszeństwa należności z tytułu samoistnych podatków komunalnych, przeto, gdyby nawet podatek od kopalń był podatkiem realnym, jak twierdzi Powiatowy Związek Samorządowy, niesłuszne są zarzuty rekurenta z powodu nieuwzględnienia przywileju pierwszeństwa co do jego należności z tytułu podatku kopalnianego.

Z tych zasad rekurs rewizyjny Powiatowego Związku Samorządowego nie mógł odnieść skutku.

269. Zajmowanie przez pracownika na podstawie umowy o najem pracy tzw. lokalu służbowego, oddanego do użytku, jako część wynagrodzenia służbowego, nie stoi na przeszkodzie poborowi podatku od zbytku mieszkaniowego w myśl art. 7 p. 4 lit. a. ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 884/32 Dz. Ust.

(Wyrok NTA z dnia 27 marca 1936 r. L. Rej. 4275/35. Teza).

Skarżący kwestionuje legalność zaskarżonego orzeczenia i nałożonego na skarżącego podatku komunalnego od zbytku mieszkalnego na rzecz miasta Sosnowca, ponieważ chodzi o mieszkanie służbowe, oddane skarżącemu do użytku przez służbodawcę, jako część składową wynagrodzenia służbowego.

Władza pozwana zaś broni się osnową odnośnego statutu podatkowego, podkreślając, że statut ten nie zwalnia od obowiązku podatkowego osób fizycznych, zajmujących lokale służbowe, stanowiące część wynagrodzenia za najemną pracę, tak że lokal, o który chodzi, nie jest bezpośrednio związany z działalnością służbową skarżącego.

Na rozprawie wysunął zastępca strony skarżącej zarzut, że statut wychodzi poza ramy przepisu art. 7 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w szczególności zaś kwestionował on w tej płaszczyźnie postanowienia §§ 3 i 5 statutu. Zarzut ten atoli bynajmniej nie jest uzasadniony. Wszak ustawa sama rozróżnia dwa rodzaje zbytku mieszkaniowego, jeden z uwagi na przeznaczenie części mieszkalnych, a drugi z uwagi na stosunek liczebny osób, zamieszkujących dany lokal, do ilości mieszkalnych części składowych tego lokalu. Skoro ustawa tego stosunku sama bliżej nie określiła, to nie można odmówić związkowi komunalnemu prawa ustalenia tego stosunku w statucie podatkowym, w sposób, jaki uzna za celowy i zasadny z uwagi na miejscowe warunki i potrzeby.

Również nie dopatrywał się Najwyższy Trybunał Administracyjny wykroczenia poza granice, ustawą zakreślone, w przepisie § 5 statutu, dotyczącym zwolnienia od podatku niektórych lokali, tam wyszczególnionych. Przepis ten bowiem oznacza ściśnienie obowiązku podatkowego, a nie jego rozszerzenie poza ramy ustawowe. Zresztą także zastępca strony skarżącej atakuje ten przepis jedynie z tego powodu, że nie umieszczono w nim dalszego punktu zwolnienia dla mieszkań służbowych. Ta atoli okoliczność nie może uzasadnić zarzutu naruszenia podmiotowych praw skarżącego lub obciążenia go obowiązkiem bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 49, rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dn. 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. Ust., poz. 806.

Skarga zarzuca, że zaskarżone orzeczenie wychodzi z błędnego założenia, iż odnośny lokal zajmuje skarżący a nie służbodawca, i uważa to stanowisko władzy za sprzeczne z aktami oraz pojęciem mieszkania służbowego.

Ale z tym zarzutem nie może się skarżący utrzymywać zarówno wobec własnych twierdzeń oraz wobec sensu przepisu § 4 statutu, nakładającego podatek na „osoby fizyczne, zajmujące lokal, podlegający podatkowi”. Przecież skarżący przyznawał i przyznaje nadal, że mieszkanie, o które chodzi, otrzymał jako świadczenie, wchodzące w skład jego uposażenia, od swego służbodawcy do użytku na cele mieszkalne własne. Nie twierdził i nie twierdzi skarżący, że nie on, lecz ktoś inny w tym lokalu mieszkał. Okoliczność zaś od kogo i na jakich warunkach on — skarżący — ten lokal otrzymał do użytkowania jest zupełnie obojętna dla ustalenia podmiotu z a j m u j ą c e g o dany lokal.

Skoro skarżący w lokalu mieszka, otrzymawszy je według własnego przyznania od właściciela, to go zajmuje i trafnie został uznanym przez władzę za zajmującego lokal w rozumieniu § 4 statutu.

Zachodzi zatem pytanie dalsze, przez skarżącego podniesione, czy i jaki wpływ może mieć na zagadnienie zbytku mieszkaniowego ta okoliczność, że chodzi tu o lokal służbowy.

Akty administracyjne ujawniają przede wszystkim, że skarżącego obciążono podatkiem w myśl § 3 statutu, tj. z uwagi na zbędność części lokalu w stosunku do liczby osób, lokal zamieszkujących, a nie z uwagi na przeznaczenie lokalu czy poszczególnych jego części. W tym stanie rzeczy dla oceny przedmiotowej strony obowiązku podat-

kowego jest bez znaczenia, czy lokal jest lub nie jest przeznaczony dla wygody osobistej osób go zajmujących. Istotnym natomiast jest, czy lub o ile zachodziły w danym wypadku warunki zwolnienia, przewidziane i wyczerpująco wyliczone w § 5 statutu. Ani jeden z tych warunków nie został stwierdzony w odniesieniu do spornego lokalu, a skarżący także nie powołuje się pozytywnie na żaden z punktów ad tego paragrafu.

Wprawdzie skarżący bronił się i bronił przeciw poczytywaniu mu „zbytku mieszkaniowego“ zarzutem, że mieszkanie służy do należytego wykonywania powierzonych mu funkcji służbowych, lecz w statucie brak postanowienia, któreby z tego właśnie powodu zwalniało mieszkania lub części mieszkania od podatku. Według lit. d § 5 są zwolnione jedynie ubikacje, „przeznaczone wyłącznie do wykonywania zawodu, o ile zawód wykonywa się w domu“. Skarżący atoli ani nie twierdził ani twierdzić nie mógł, że wykonywał swój zawód w domu i że wyłącznie do tego właśnie celu służyło mu jego mieszkanie służbowe.

Bez potrzeby zaś podkreśla skarżący brak zamiaru uprawiania zbytku mieszkaniowego po jego stronie lub niemożność uprawiania takiego zbytku ze strony służbodawcy jako „właściciela lokalu“.

Ani ustawa (poz. 884/1932 Dz. Ust.), ani statut nie wymagają specyficznych momentów kwalifikowanego zbytku. Sam fakt zajmowania mieszkania, liczącego więcej części mieszkalnych, aniżeli liczba osób w nim mieszkających, jest dostatecznym ustawowym i statutowym znamieniem „zbytku mieszkaniowego“ w rozumieniu ustawy. Czy taki wypadek będzie wystarczający do poczytania zbytku mieszkaniowego w znaczeniu potocznym, jest wobec jasno wyrażonej woli ustawy i statutu nieistotne.

Z szczególnym naciskiem podkreślił skarżący swoje przymusowe położenie w stosunku do zajmowanego lokalu, jako służbowego, lecz niesłusznie.

Wszak skarżący nie przeczy, że jego stosunek służbowy do Towarzystwa Kopalni i Zakładów Hutniczych Sosnowieckich opiera się na umowie, a zatem w ramach tej umowy objął też mieszkanie służbowe, które mu oddano ponadto w partem salarii. O przymusie zatem już z tego powodu być nie może. Zajmuje on zatem lokal nawet odpłatnie. Ale gdyby go otrzymał tytułem darmym, też by nie powstał tytuł prawny do uznania lokalu za wyjęty z pod opodatkowania w myśl art. 7 ustęp 4 lit. a ustawy i konkretnego statutu podatkowego.

Zajmowanie zatem przez pracownika na podstawie umowy o najem pracy tzw. lokalu służbowego, oddanego do użytku, jako część wynagrodzenia służbowego, nie stoi na przeszkodzie poborowi podatku od zbytku mieszkaniowego w myśl art. 7 p. 4 lit. a. ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych poz. 884/1932 Dz. Ust.

Zarzut wadliwości postępowania w skardze, podniesiony z tego powodu, że władza nie przeprowadziła dochodzeń, jest nieuzasadniony, ponieważ władza bynajmniej nie kwestionowała stanu faktycznego, opisanego przez skarżącego, a skarżący nie zaprzeczał ustalonej ilości osób, zamieszkujących w danym lokalu, i ilości części składowych lokalu, na których wymiar podatku oparto.

Z powyższych zatem powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę za nieuzasadnioną i orzekł jej oddalenie.

270. 1) Sama niemożność zrównoważenia budżetu gminnego na określony okres budżetowy nie jest dostateczną podstawą prawną do poboru podatku „inwestycyjnego“ na zasadzie art. 21 ustęp 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/32 Dz. Ust.), jeżeli istnieje możliwość pokrycia odnośnych wydatków na cele inwestycyjne z innych źródeł dochodowych związku komunalnego.

2) Przewidziany w § 101 rozporządzenia wykonawczego (poz. 937/32 Dz. Ust.) do art. 21 ustęp 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884/32 Dz. Ust.) warunek uprzedniego „całkowitego wykorzystania wszystkich innych źródeł dochodowych“ nie ogranicza się do źródeł, objętych ustawą o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

(Wyrok NTA z dnia 3 kwietnia 1936 r. L. rej. 5981/35. Tezy).

Według przedstawionych przez władzę pozwaną akt administracyjnych zarząd miejski w Włocławku wymierzył skarżącemu na rzecz miasta za 1934/1935 r. na podstawie miejskiego statutu komunalnego podatku inwestycyjnego, zatwierdzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych reskryptem z dnia 28 listopada 1934 r., podatek inwestycyjny w wysokości 30% komunalnego dodatku do państwowego podatku od nieruchomości.

Wniesionego przeciw temu wymiarowi odwołania nie ma w aktach. Zaskarżonym orzeczeniem Urząd Wojewódzki Warszawski oddalił odwołanie, ponieważ wymierzony podatek „oparty jest na przepisach... art. 20 i 21 ustawy i wymierzony został zgodnie z prawomocnym statutem...“.

Poza tym władza rozprawiła się z 3 wyszczególnionymi zarzutami odwołania, a mianowicie niewykorzystania przez gminę wszystkich źródeł dochodowych, braku uzasadnienia konieczności wprowadzenia podatku i zarzutem, skierowanym przeciw wydatkowi z tytułu udziału miasta w Związku Międzykomunalnym Opieki Społecznej.

W skardze kasacyjnej podniesiono następujące zarzuty:

1. pojęcie wyjątkowego wypadku w rozumieniu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych wyjaśnia rozporządzenie wykonawcze z 23 listopada 1932 r. w § 101 i — zdaniem skargi — każdy poszczególne wydatek winien być uzasadniony w myśl tych przepisów, lecz in concreto ani orzeczenie odwoławcze ani statut podatkowy tym wymogom zadość nie czynią;

2. w orzeczeniu pominięto zarzut odwołania, skierowany przeciw pokryciu wydatku w sumie 78.000 zł z podatku inwestycyjnego, ponieważ wydatek ten wyraża niedobory budżetowe z nieokreślonych lat, i jako taki nie wypełnia pojęcia ustawowego;

3. wymóg rozporządzenia wykonawczego wyczerpania wszystkich źródeł dochodu nie ogranicza się do źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, gmina zaś nie wykorzystała źródła dochodu z dodatku komunalnego do państwowego podatku od energii elektrycznej.

Władza pozwana broni legalności zaskarżonego orzeczenia w złożonej odpowiedzi na skargę następującymi argumentami:

ad 1. nakaz płatniczy został opracowany według wymogów art. 101 ordynacji podatkowej a statut podatkowy ściśle oparty na statucie wzorowym, zaleconym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z okólniku nr 138 z dnia 2 grudnia 1926 r. oraz okólniku nr 1 tegoż Ministerstwa z dnia 7 stycznia 1935 r. (ogłoszonym w *Dzien. Urzęd.* nr 2) a konieczność wprowadzenia podatku inwestycyjnego na 1934/1935 r. uzasadniła władza w swym wniosku do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 17 października 1934 r. o zatwierdzenie statutu podatkowego, stwierdzonym bardzo trudnym stanem finansów miejskich; powołany w skardze wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 12 lutego 1934 r., L. Rej. 453/32, nie ma zastosowania do konkretnego wypadku, ponieważ dotyczy podatku inwestycyjnego dla gm. m. Lwowa na pokrycie kosztów remontu jezdni i urządzenia chodników.

ad 2. z zarzutem, dotyczącym wydatku w kwocie 78.000 zł nie potrzebowała się władza szczególnie rozprawiać, ponieważ wydatek ten uzasadniono w objaśnieniach budżetu na 1934/35 r., a preliminarz budżetu był wyłożony do publicznej wiadomości, zresztą konieczność tego wydatku uzasadniła władza w powołanym już wniosku do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; pierwotnie zamierzone pokrycie podatkiem inwestycyjnym także części należności za budowę szkół zostało zaniechane na żądanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

ad 3. z przepisów art. 20 i 21 ustawy oraz § 101 rozporządzenia wykonawczego wynika, że konieczność całkowitego wykorzystania źródeł dochodowych nie odnosi się do podatków, nieobjętych ustawą o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, a zatem niewykorzystanie źródła dochodowego w postaci komunalnego podatku od energii elektrycznej nie może pozbawić miasta prawa poboru podatku inwestycyjnego, zwłaszcza, że gmina nie mogła wspomnianego podatku pobrać z uwagi na postanowienia umowy, zawartej z firmą Electro-Inwest.

Ponadto władza replikuje na zarzut odwołania, dotyczący wydatku z tytułu przymusowego udziału miasta, jako członka Związku Międzykomunalnego Opieki Społecznej Województwa Warszawskiego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

ad 1. Ani okoliczność przepisu art. 101 ordynacji podatkowej, ani dostosowanie statutu na ten podatek do statutu wzorowego, ustalonego przez naczelną władzę nadzorczą, nie rozwiązują na korzyść władzy pozwanej poruszonego przez skarżącego zagadnienia zgodności z ustawą samego podatku inwestycyjnego, wprowadzonego przez gminę miasta Włocławka. Skarżący bowiem nie kwestionował — według wywodów skargi — i nie kwestionuje też w skardze kasacyjnej strony formalnej poboru tego podatku, a zwraca się z zarzutem przeciw niemu niedopełnienia warunków ustawą przewidzianych. W tym względzie zatem winna była władza pozwana wykazać zgodność statutu z ustawą, względnie bezpodstawność zarzutów na tle przepisów ustawy. Statut atoli ogranicza się do wskazania przepisów art. 20 i 21 ust. 2 ustawy, jako podstawy prawnej, do wyszczególnienia w 4 oddzielnych pozycjach § 1 rodzaju i wysokości wydatków, które mają być pokryte z wpływów podatku inwestycyjnego.

Z uwagi na treść tegoż § 1 jest więc trafny zarzut, że z wyjątkiem pozycji pierwszej inne pozycje nie wskazują wogóle na wyraźnie inwestycyjny charakter oddzielnych wydatków. W szczególności odnosi się to do pozycji 2, dotyczącej udziału miasta w Związku Międzykomunalnym Opieki Społecznej, oraz do pozycji 3, dotyczącej wydatku związanego „z zakwaterowaniem sądu okręgowego i hipoteki“.

Wydatek wyszczególniony pod poz. 4 sprostowanego statutu w wysokości 78.000 zł jest przedmiotem oddzielnego zarzutu, ujętego w punkcie 2 wyroku.

Władza pozwana przeciwstawia zarzutowi skargi uzasadnienie, zawarte w swoim sprawozdaniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dotyczącym zatwierdzenia statutu podatkowego.

Można nawet pominąć okoliczność, że uzasadnienie okoliczności udostępnienia gminie tego nadzwyczajnego źródła dochodowego jest zawarte w piśmie służbowym, a zatem w akcie urzędowym o cechach natury wewnętrznej, w każdym atoli razie, wedle stanu akt, podatnik o tych motywach nie był powiadomiony, nawet w orzeczeniu odwoławczym, zaczętno uznać należy, że był pozbawiony możliwości wykorzystania ich przy układaniu zarzutów kasacyjnych.

Zresztą uzasadnienie tego względnie tych sprawozdań (z dnia 17 października 1934 r. i z dnia 30 października 1934 r.) streszcza się w wskazaniu na niemożność zrównoważenia budżetu inną drogą, jak tylko przez wprowadzenie podatku inwestycyjnego, podczas gdy według art. 21 ustęp 2 ustawy w interpretacji powołanego przez skarżącego § 101 rozporządzenia wykonawczego nieodzowność potrzeby dokonania ze względu na interes publiczny właśnie w danym

szej podstawy do obrony tezy, że to wykorzystanie jest ograniczone do źródeł, objętych ustawą o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Takie ścieśnienie warunku byłoby nawet sprzeczne z logiką. Podatek inwestycyjny ma stanowić obciążenie podatkowe wyjątkowe. Jeżeli przeto istnieje możliwość pokrycia odnośnych wydatków na cele inwestycyjne z innych źródeł dochodowych związku komunalnego, to nie ma miejsca dla tego nadzwyczajnego podatku. Rodzaj tych źródeł musi zatem być zupełnie obojętny dla oceny dopuszczalności podatku inwestycyjnego.

Skoro władza pozwana nie przeczyła i nie przeczy, że komunalny podatek od energii elektrycznej jest źródłem dochodowym, gminie dostępnym, to sama okoliczność, że podatku tego nie przewidziano w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, jest pozbawiona istotnego znaczenia, wobec czego nawet odpada potrzeba rozważenia w przewodzie kasacyjnym, czy i jakiego związku możnaby się dopatrzyć między art. 12 p. 3 ustawy i ustawą z dnia 17 grudnia 1931 r. o państwowym podatku od energii elektrycznej, poz. 880 Dz. Ust., z uwagi na przepis ustępu 4 art. 1 ostatniej ustawy.

Wysunięty dopiero w odpowiedzi na skargę argument, że gmina tego właśnie podatku w roku budżetowym pobierać nie mogła, nie ma wagi motywu, odpierającego zarzut odwołania, ponieważ nie został przytoczony w orzeczeniu.

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

271. Przewidziany w art. 19 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, (poz. 747 Dz. Ust.), podatek komunalny od wykonywania prawa polowania jest podatkiem pośrednim, za czym nie odnoszą się do tego obciążenia przepisy prawne o zwolnieniu od bezpośrednich danin komunalnych — miejskich, wiejskich, powiatowych i prowincjonalnych — osób duchownych w b. zaborze pruskim.

(Wyrok NTA z dnia 3 kwietnia 1936 r. L. rej. 10862/32. Teza).

Ks dr Wawrzyniak, proboszcz w Dziekanowicach, zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Wydziału Powiatowego w Gnieźnie z dnia 20 sierpnia 1932 r. L. 5753, oddalające odwołanie przeciw wymiarowi na 1932 rok komunalnego podatku od wykonywania prawa polowania z następujących powodów, że

1) według § 775/II powszechnego prawa krajowego pruskiego (allgem. Landrecht) gminy plebańskie wolne są od wszelkich danin dworskich lub kameralnych tudzież od ciężarów gminnych i powszechnych;

2) według § 1 rozporządzenia króla pruskiego z dnia 23 września 1867 r. (Zbiór ustaw pruskich str. 1648) duchowni są zwolnieni od bezpośrednich danin komunalnych, miejskich, wiejskich, powiatowych i prowincjonalnych, o ile chodzi o ich place, emulumenty i pensje;

3) według § 10 ustawy pensyjnej z dnia 27 marca 1872 r. (Zbiór ustaw pruskich str. 268) do emolumentów należą mieszkania służbowe, naturalia, grunty służbowe oraz wszelkie przychody i użytki z nieruchomości i ruchomości, pozostających w dzierżawieniu wzg. użytkowaniu danej osoby z tytułu odpłatnego za pełnione funkcje służbowe, i że przepisy powołane zatwierdziła ustawa z dnia 16 czerwca 1909 r. w § 2;

4) według wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 3 lutego 1928 r. zwolnienie od podatków gruntów plebańskich i osób duchownych nie zostało polskimi ustawami ani uchylone ani ograniczone, za czym przepis art. 19 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, powołany przez władzę, nie może uzasadnić wymiaru podatku.

Władza ogranicza się w odpowiedzi na skargę do obrony zaskarżonego orzeczenia argumentem, że sporny podatek jest podatkiem pośrednim, któremu w przeciwstawieniu do podatków bezpośrednich podlegają także grunty kościelne.

Władza pozwana zatem implicite uznaje, że gdyby komunalny podatek od wykonywania prawa polowania miał charakter podatku bezpośredniego, jak utrzymuje skarżący, to by pobór tego podatku nie był zgodny z przepisami, w skardze a poprzednio już także częściowo w postępowaniu administracyjnym przez podatnika powołanymi.

Wobec tak zacieśnionej płaszczyzny sporu kasacyjnego NTA ograniczył się do rozpoznania istoty podatku, na skarżącego nałożonego i rozważył, co następuje.

Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. wymienia wśród podatkowych źródeł dochodowych samorządowych związków terytorialnych pod punktem 14 „podatki od prawa polowania“ i określa je w art. 19 ustęp 1, jako podatek komunalny od wykonywania prawa polowania na mocy prawa własności gruntu, dzierżawy prawa polowania lub innego tytułu prawnego. Według § 13 rozporządzenia wykonawczego do ustawy za wykonywanie prawa polowania w rozumieniu ustawy uważa się polowanie na zwierzęnę łowną przez właściciela gruntu lub nabywcę prawa polowania (dzierżawcę, użytkownika itp.), zaś posiadacze prawa polowania, zupełnie go niewykonywujący, są od podatku wolni, a podatek ma być pobierany według stawek zróżniczkowanych od każdego hektara powierzchni obszaru łowieckiego. Według art. 4, rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim, poz. 934 Dz. Ust., polowanie związane jest z własnością gruntu i należy do właściciela gruntu.

W drugim ustępie wypowiada się domniemanie prawne, że własność gruntu nie jest obciążona prawem polowania na rzecz innych osób, oraz że po wejściu w życie prawa łowieckiego tj. po 28 grudnia 1927 r., takie obciążenie nie może być ustanawiane pod rygorem nieważności aktu.

Przepisy rozdziału II regulują użytkowanie polowania w ten sposób, że może je właściciel polowania użytkować samodzielnie, jeżeli obszar łowiecki posiada konieczną minimalną powierzchnię ciąglą (art. 6) poza tym zaś jedynie łącznie z właścicielami innych obszarów polowania (art. 7 i następ.), przy czym właściciele gruntów, objętych wspólnym obwodem łowieckim, stanowią spółkę łowiecką, wyposażoną w osobowość prawną (art. 14), która może użytkować polowanie to jedynie przez wypuszczenie go w dzierżawę (art. 20), zaś według art. 25 wykonywanie prawa polowania uzależnione jest od posiadania imiennej karty łowieckiej, wydanej przez władzę administracji ogólnej (art. 33).

Na podstawie powyższych przepisów Najwyższy Trybunał Administracyjny doszedł do wniosku, że w ramach polskiego ustawodawstwa podatkowe obciążenie wykonywania prawa polowania nie godzi w posiadanie gruntu, z którego własnością jest ono związane, lecz nawiązuje do odpowiednio zróżniczkowanej wartości osobistego wykorzystania tego uprawnień, które zresztą często ma wprost charakter zbytku, uzewnętrznzonego w niestosunkowych wydatkach, jakie w danych wypadkach powoduje polowanie. Podatek zatem od wykonywania prawa polowania ma cechy podatku od przyjemności łowieckiej, a zatem cechy podobne jak podatki w systemach podatkowych różnych krajów zróżniczkowane od posiadania przedmiotów osobistego zbytku (np. od samochodów, broni myśliwskiej, wierzchowców). Niemiecka literatura skarbowości p. Eheberg w *Grundriss der Finanzwissenschaft* 1930 r. str. 165 — 170 nazywa tego rodzaju podatki „Aufwandsteuern“, a Głabiński w „*Nauce Skarbowości*“ 1925 r. na str. 445 wymienia podatek od kart myśliwskich wśród podatków od konsumpcji zbytkowej, nazywając niemieckie „Aufwandsteuern“ podatkami od wydatków (str. 383).

W tym zatem znaczeniu podatku od spożycia czy użycia zbytkownego sporny podatek od wykonywania prawa polowania nie stanowi po-

datku bezpośredniego, obciążającego uposażenie duchowieństwa ani przychody z gruntów erekcyjnych, i dlatego Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał za chybione żądanie skargi uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oparte na założeniu, że sporny podatek stanowi podatek komunalny bezpośredni.

272. Opłata drogowa, przewidziana przez art. 19 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32/1921 Dz. Ust., nie jest daniną realną, wobec czego nie obciąża nieruchomości na podstawie art. 40 i 41 ustawy hipotecznej.

(Wyrok NTA z dnia 22 kwietnia 1936 r., L. rej. 416/33).

Wydział Powiatowy w Łunińcu nakazem z 16 kwietnia 1932 r. nr III — 4 wezwał Wileński Bank Ziemski w Wilnie do uiszczenia z przejętego przez Bank majątku Ostupy vel Ostępy kar za zwłokę do dnia 1 lutego 1932 r. od opłat drogowych za lata 1930/31 i 1931/32.

Odwolania od tego nakazu, w którym Bank wywodził, że majątek Ostupy vel Ostępy przeszedł w dniu 30 czerwca 1931 r. w drodze licytacji na własność Banku, wobec czego zgodnie z postanowieniem art. 1584 U. P. C. spadły wszystkie ciężące na tym majątku długi i należności, — nie uwzględnił Wojewoda Poleski orzeczeniem z 16 listopada 1932 r.

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

Spornym w sprawie jest przede wszystkim zagadnienie, czy opłaty specjalne, przeznaczone na budowę i utrzymanie dróg, przedstawiają sobą daninę realną, czy też są ciężarem osobistym. Art. 19 ustawy z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, poz. 32/1921 Dz. Ust., który opłaty te ustanawia, zagadnienia tego pozytywnie nie rozstrzyga. Natomiast dalsze przepisy tejże ustawy, ustanawiające inne opłaty, przeznaczone również na pokrycie kosztów budowy i utrzymania dróg i łączące się z opłatami specjalnymi w jednolity system opłat na potrzeby dróg, dają dostateczną podstawę do określenia charakteru spornej opłaty. Art. 23 mianowicie, przewidujący udział w kosztach budowy i utrzymania dróg ze strony zainteresowanych, obciąża tym udziałem otrzymujących z budowy lub utrzymania dróg szczególne korzyści, lub też nadmierne zużywających drogi, a więc nie nadaje temu udziałowi charakteru daniny realnej.

Jeszcze wyraźniej w tym względzie wypowiada się przepis art. 31, który opłaty w zamian świadczeń drogowych nakłada już personalnie na osoby, opłacające podatki bezpośrednie.

Jeśli prócz tego zwrócić uwagę, że drogi są środkami komunikacji, że przeznaczeniem ich jest służyć nie rzeczom lecz osobom, nie nieruchomościom lecz właścicielom tychże, to wobec tego ogólnego przeznaczenia dróg należy dojść do wniosku, że prawodawca, gdyby zamierzał uczynić z opłat ciężar realny, niewątpliwie w odpowiednim przepisie ten zamiar wyraźnie by wypowiedział. Takiego jednak przepisu brak.

W tym stanie prawnym, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że opłata drogowa jest daniną osobistą, a więc nie obciąża nieruchomości na podstawie art. 40 i 41 ustawy hipotecznej, wobec czego, nie wdając się już w rozpoznanie kwestii, podniesionej przez skarżącego w oparciu się na wyrok Sądu Najwyższego z 16 listopada 1928 r., w myśl którego należność z tytułu kar za zwłokę, jako taka, nie może w ogóle korzystać z przywileju na dobrach nieruchomości, — uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą.

Nr 273. Zawarty w art. 21 ust. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych,

poz. 747 Dz. Ust., zakaz ponownego obciążania samoistnymi podatkami komunalnymi źródeł, już obciążonych podatkami, przewidzianymi w powyższej ustawie, nie ma zastosowania do świadczeń drogowych w naturze.

(Wyrok NTA z dnia 22 kwietnia 1936 r. L. rej. 5973/35).

...Spółka Akcyjna eksploatacji soli potasowych we Lwowie dopatruje się w nałożeniu na nią świadczeń drogowych w naturze obrazu przepisu art. 21 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

Ten argument atoli trafia w próżnię. Wszak ustawa w ustępie 2 art. 21 zakazuje jedynie ponownego obciążenia samoistnymi podatkami „źródeł, które są obciążone podatkami, wymienionymi w tej ustawie”. Świadczenia drogowe w naturze natomiast nie są wogóle wymienione jako podatki komunalne w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, lecz wprowadza je wyłącznie ustawa odrębna, różna od poprzednio wymienionej, a mianowicie z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, a poza tym nie są one żadnym podatkiem, ani nie obciążają źródeł podatkowych wyliczonych w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, albowiem stanowią obciążenie świadczeniami natury osobistej. Między nimi a zakazem, zawartym w art. 21 ustęp 2 ustawy z 1923 r. nie ma żadnego związku.

Nr 274. Przewidziana w art. 13 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust., w jego pierwotnym brzmieniu, opłata od umów o przeniesienie własności nieruchomości nie korzysta z ustawowego prawa zastawu na nieruchomości, stanowiącej przedmiot przeniesienia.

(Wyrok NTA z dnia 28 kwietnia 1936 r. L. rej. 8131/33. Teza).

W piśmie, wystosowanym do Magistratu król. stol. m. Lwowa de praes. 30 stycznia 1933 r. skarżąca wystąpiła z żądaniem wykreślenia prawa zastawu dla kwoty 1.124,40 zł z %-ami, wpisanego na podstawie sporządzonego przez Magistrat wykazu zaległości z tytułu opłaty miejskiej od umowy o przeniesienie własności nieruchomości w stanie biernym jej realności obj. whl. 1930/I ks. gr. gm. kat. Lwowa. W uzasadnieniu swego żądania skarżąca zaznaczyła, że realność powyższą nabyła kontraktem kupna — sprzedaży z daty Lwów 26 czerwca 1928 r., od którego opłatę miejską, wymierzoną wezwaniem platniczym Magistratu z 5 października 1928 r. L. Mag. 153817/28 w kwocie 1.469,30 zł, w całości zapłaciła i że wykaz zaległości, dotyczący należności z 1927 r., w którym to roku nie była właścicielką nieruchomości quaestionis, nie może stanowić przeciw niej tytułu egzekucyjnego.

Magistrat król. st. m. Lwowa decyzją z 25 lutego 1933 r. podania skarżącej nie uwzględnił, powołując się w uzasadnieniu na stanowisko Lwowskiego Sądu Apelacyjnego, zajęte w uchwale R. I. 767/27/I, według której należyćność przenośna ciąży realnie na nieruchomości i zabezpieczenie jej hipoteczne jest zawsze dopuszczalne, chociaż nieruchomość przeszła w obce ręce.

W odwołaniu, wniesionym od powyższej decyzji do Urzędu Wojewódzkiego, skarżąca podniosła zarzut, że wystawiony na jej imię wykaz jest nieważny, zaznaczając, że w sprawie opłaty 1.124,40 zł, należące

się od kontraktu kupna — sprzedaży z 6 września 1927 r., zawartego między Bolesławem N. a Anitą G., nie otrzymała żadnej decyzji wymiarowej, dlatego też nie może być skierowany przeciw niej tytuł wykonawczy i że wogóle brak faktycznej i prawnej podstawy do realizowania wobec niej z tytułu powyższej opłaty odpowiedzialności osobistej, jak też odpowiedzialności rzeczowej na nabytej przez nią nieruchomości.

Powyższego odwołania Urząd Wojewódzki Lwowski nie uwzględnił orzeczeniem z 9 sierpnia 1933 r. L. S. F. 10/b/31 ex 1933, powtarzając w motywach uzasadnienie zawarte w decyzji I instancji. Na podstawie akt Sądu Okręgowego we Lwowie — Wydział III Cywilny — E. 2869/32 Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdził, że Magistrat król. st. m. Lwowa uzyskał wpis w mowie będącego prawa zastawu w stanie biernym realności skarżącej na podstawie wykazu zaległości z 26 września 1932 r., wystawionego przez Magistrat na imię i nazwisko skarżącej, że od uchwały Sądu Okręgowego Cywilnego we Lwowie z 5 października 1932 r., pozwalającej przymusowego wpisu prawa zastawu, wniosła skarżąca rekurs, i że tego rekursu Sąd Apelacyjny we Lwowie uchwałą z 5 stycznia 1935 r. nie uwzględnił. W motywach swej uchwały Sąd Apelacyjny zaznaczył, że egzekucja została dozwolona na podstawie należycie wystawionego przez Magistrat wykazu, jeśli zaś skarżąca zwalcza prawność wykazu, to tej Sąd nie bada.

Orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego z 9 sierpnia 1933 r. stanowi przedmiot skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której skarżąca domaga się uchylenia tegoż orzeczenia, jako nielegalnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

Istota sporu, którego dotyczy zaskarżona decyzja, sprowadza się do zagadnienia, czy wystawiony przez Magistrat st. m. Lwowa na imię i nazwisko skarżącej wykaz zaległości z daty Lwów 26 września 1932 r., jest legalny. Skoro ta kwestia została w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięta ostatecznie (art. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym poz. 806 Dz. Ust.), przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał swą właściwość do rozpoznania niniejszego sporu, aczkolwiek samo żądanie, z którym skarżąca wystąpiła wobec władzy I instancji, opiewało na wykreślenie prawa zastawu.

Pozwana władza, załatwiając odmownie odwołanie płatniczki, podzieliła w zaskarżonej decyzji stanowisko władzy I instancji, streszczając się w tym, że należytość przenośna od nieruchomości ciąży realnie na tej nieruchomości i jej zabezpieczenie hipoteczne jest zawsze dopuszczalne, choćby nieruchomość przeszła w obce ręce. Uzasadnienie to zostało zaczerpnięte z uchwały Sądu Apelacyjnego we Lwowie z 20 września 1927 r., wydanej w sprawie Skarbu Państwa o zabezpieczenie opłaty stemplowej. Z treści tej uchwały Sądu wynika, że dotyczyła ona opłaty stemplowej, przypadającej Skarbowi Państwa, nie zaś opłaty komunalnej, przewidzianej w art. 13 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust. Ta zaś ostatnia opłata według brzmienia art. 13, nadanego mu pierwotnie w powołanej ustawie z 11 sierpnia 1923 r., które to brzmienie z uwagi na datę zaistnienia zdarzenia, uzasadniającego obowiązek podatkowy (6 września 1927 r.), jest dla niniejszej sprawy miarodajne, — stanowi samoistną daninę komunalną. W konsekwencji art. 59 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, jako odnoszący się wyłącznie do danin komunalnych, pobieranych w formie dodatków do podatków (opłat) państwowych, nie ma tu zastosowania. Wynika więc z tego, że uchwała Sądu Apelacyjnego z 20 września 1927 r. jest już z tego powodu dla niniejszej sprawy bez znaczenia.

W odpowiedzi na skargę pozwana władza przyznaje, że w tytule egzekucyjnym wymieniona być winna osoba bezpośrednio zobowiązanego, twierdzi atoli, że odnosić się to może jedynie do zobowiązań osobistych,

nie zaś do zobowiązań realnych. Gdy jednak pozwana władza argument o realnym charakterze opłaty, o którą w danym wypadku chodzi, czerpie wyłącznie z wyżej wymienionej uchwały Sądu Apelacyjnego we Lwowie, to argument ten w świetle przytoczonych powyżej wywodów upaść musi.

Wypada jeszcze rozważyć, czy w ogóle słusznym jest stanowisko władzy, że opłata komunalna od umów o przeniesienie własności nieruchomości, aczkolwiek niezabezpieczona hipotecznie, ciąży realnie na nieruchomości i jej hipoteczne zabezpieczenie jest zawsze dopuszczalne, choćby nieruchomość przeszła w obce ręce. Otóż taka odpowiedzialność rzeczona mogłaby się opierać albo na wyraźnym przepisie prawa, albo też wynikać z natury samej daniny, jako daniny realnej, jak to ma np. miejsce przy podatku gruntowym. Ponieważ ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 747/23 Dz. Ust.) nie przewiduje dla opłaty, o której tu mowa, odpowiedzialności rzeczowej we wskazanym wyżej rozumieniu, przeto taką odpowiedzialność uzasadniałaby mogła tylko sama istota omawianej opłaty, o ile ta opłata mogłaby być uznana za daninę rzeczową. Opłata quæstionis nie jest atoli daniną realną. Przedmiot tej, opłaty stanowią umowy, dotyczące przeniesienia własności nieruchomości, zaś wartość samej nieruchomości stanowi podstawę jej wymiaru. Jest ona w swej istocie podatkiem od obrotu, który w teorii skarbowości nie jest uznany za daninę realną.

Z przytoczonych wyżej motywów Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że do wydania wykazu zaległości, opiewającego na imię i nazwisko skarżącej, nie było podstawy prawnej, że więc zaskarżone orzeczenie nie jest zgodne z ustawą, wobec tego orzekł jego uchylenie.

Nr 275. Przez instytucje oświatowe, przewidziane w art. 3 p. 3 ustawy o podatku od lokali z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust., należy rozumieć instytucje, poświęcone rozpowszechnianiu wiedzy według programu, którego zadaniem jest zasadniczo wykształcenie umysłowe.

(Wyrok NTA z dn. 4 maja 1936 r. L. rej. 939/34. Teza).

Stowarzyszenie Polsko - Francuskie w Poznaniu zaskarżyło do Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeczenie Izby Skarbowej w Poznaniu z 23 listopada 1933 r. Zol. 295/S/33, nie uwzględniające odwołania od wymiaru podatku od lokalu za 1933 r., w którym wymienione Stowarzyszenie, powołując się na treść §§ 2 i 3 swojego statutu, domagało się zwolnienia jego lokalu od podatku ze względu na charakter Stowarzyszenia, jako instytucji naukowej i oświatowej. W skardze swojej Stowarzyszenie podtrzymuje stanowisko odwołania, zarzucając, iż lokal jego podlega zwolnieniu od podatku na zasadzie art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Spór między stronami sprowadza się do zagadnienia, czy skarżące Stowarzyszenie ma charakter instytucji naukowej, wzgl. oświatowej. Skarżące Stowarzyszenie wywodzi przy tym swój charakter jako instytucji naukowej, wzgl. oświatowej z określonych przez statut jego celów, i sposobów ich realizacji.

Otóż, jak wynika z akt sprawy, celem Stowarzyszenia jest „popieranie rozwoju stosunków intelektualnych Polsko - Francuskich“, jednym słowem rozwijanie wszelkimi możliwymi środkami i na wszystkich odpowiednich polach wzajemnego przenikania się umysłowości polskiej i francuskiej, a w szczególności: rozpowszechnianie wśród ogółu wszelkich objawów myśli, twórczości i prądów umysłowych francuskich i polskich, ułatwianie promieniowania myśli francuskiej na terytoriach Polski, zaznajamianie elementów francuskich z myślą polską we wszelkich jej objawach, prócz tego cele Stowarzyszenia obejmują popieranie —

przede wszystkim w Polsce — zakładania wszelkiego ogniska działalności francuskiej tak ekonomicznej jak i społecznej.

Z powyższego widać, że cele Stowarzyszenia są skierowane przede wszystkim na rozwój wzajemnych wiadomości o sobie społeczeństw polskiego i francuskiego. Taka jednak praca informacyjna nie może być uznana za pracę naukową ani oświatową w sensie art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. Pod nauką należy bowiem rozumieć działalność, polegającą na samej twórczości umysłowej, nie zaś tylko na rozpowszechnianiu jej objawów, a zatem Stowarzyszenie, którego cele takiej działalności w ogóle nie mają na widoku, w żadnym razie za instytucję naukową uznane być nie może. Pod oświatą zaś — w znaczeniu ścisłym — należy rozumieć wprawdzie rozpowszechnianie wiedzy, ale wg programu, którego zadaniem jest zasadniczo wykształcenie umysłów; jednak nawet sama skarga nie twierdzi, aby zadaniem skarżącego Stowarzyszenia była tego rodzaju działalność pedagogiczna. Wprawdzie w znaczeniu szerokim pojęcie działalności oświatowej obejmuje wszelkie rozpowszechnianie takiej czy innej wiedzy, ale, o ile chodzi o przepis art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., mówiący o „instytucjach oświatowych“, to należy przyjąć, że ma on na myśli instytucje poświęcone oświacie w ścisłym znaczeniu. Wynika to mianowicie z ducha języka, gdyż wyrażenie jw. nie stosuje się do ogółu instytucji, rozpowszechniających wiedzę (jak np. nie stosuje się ono do pracy publicystycznej, wzgl. zawodowej).

Gdy poza tym czysto praktyczne cele Stowarzyszenia, nie polegające na rozpowszechnianiu wiadomości o Polsce i Francji, jak zakładanie ognisk działalności ekonomicznej i społecznej, tym bardziej nie mają nic wspólnego z działalnością naukową lub oświatową, — to pogląd strony skarżącej, jakoby miała ona charakter instytucji naukowej lub oświatowej okazuje się błędny, zważywszy przy tym, że wobec braku cech naukowych i oświatowych w celach Stowarzyszenia, tj. w istocie jego działalności, nie mogą być w tym względzie decydujące formy, wzgl. sposoby realizowania tych celów.

Z powyższych względów należało przyjąć, że pozwana władza zasadnie uznaje skarżące Stowarzyszenie za nieobjęte zwolnieniem podatkowym art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust. i że skarga na to orzeczenie władzy jest nieuzasadniona. Wobec tego Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę oddalił.

Nr 276. Przepis art. 2. ordynacji podatkowej z d. 15 marca 1934 r., poz. 346 Dz. U., nie zmienił przepisów art. 48 i 49 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych o właściwości władz nadzorczych do rozstrzygania odwołań przeciw obowiązkowi podatkowemu, dotyczącemu dodatku komunalnego do podatku gruntowego.

(Wyrok NTA z dnia 5 maja 1936 r. L. rej. 6191/35. Teza).

Pismem, wniesionym do urzędu skarbowego w Rohatynie, proboszcz tamże, imieniem rzym. - kat. miejscowego probostwa zakwestionował legalność przypisanego na rok 1935 dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego, przypadającego od gruntów kościelnych, powołując się na orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego, na postanowienia art. XV Konkordatu (poz. 501, Dz. Ust. z 1925 r.) oraz na przepis § 83 ustawy gminnej krajowej z dnia 12 sierpnia 1866 r. i żądał odpisania dodatku gminnego.

Urząd Skarbowy załatwił powyższe roszczenie odmownie z pozostawieniem probostwu prawa zażalenia w terminie 7 dni, a Izba Skarbowa, jako instancja odwoławcza, decyzją z dnia 27 sierpnia 1935 r. nie

uwzględniła wniesionego zażalenia „z powodów przytoczonych w załączonym postanowieniu“.

Ta decyzja jest przedmiotem skargi kasacyjnej, w której strona skarżąca podnosi zarzuty merytoryczne.

Najwyższy Trybunał Administracyjny atoli — przed wdaniem się w rozpoznania sporu merytorycznego — rozważył przede wszystkim właściwość władz administracyjnych do merytorycznego załatwienia roszczenia skarżącego probostwa.

Przedmiotem sporu jest danina komunalna w postaci dodatku do państwowego podatku gruntowego. Według art. 49 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w brzmieniu, nadanym tej ustawie rozporządzeniem i dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r., poz. 846 Dz. Ust. i z dnia 3 grudnia 1935 r. poz. 544 Dz. U., są dopuszczalne odrębne odwołania przeciwko wymiarowi dodatków do podatków państwowych w razie zaprzeczenia prawa związku komunalnego m. in. do pobierania dodatków w ogóle, a do takich odwołań stosuje się odpowiednie postanowienia, zawarte w art. 48. Według tego znów przepisu władzami, powołanymi do rozstrzygania odwołań i decydującymi ostatecznie, są w stosunku do gmin miejskich, niewydzielonych z powiatowych związków komunalnych (a o taką gminę miejską właśnie chodzi) wydziały powiatowe.

Z powyższego wynika więc, że Izba Skarbowa nie była właściwą władzą rekursową w sprawie, która jest przedmiotem skargi kasacyjnej. Pozwana nie powołuje wprawdzie żadnego przepisu prawnego, na którym swoją właściwość oparła, atoli przewod administracyjny, a zwłaszcza osnowa klauzuli rekursowej postanowienia władzy skarbowej pierwszej instancji z dostateczną wyrazistością wskazują przepisy ordynacji podatkowej z dnia 15 marca 1934 r., poz. 346 Dz. Ust.

Należało przeto rozważyć stosunek ordynacji do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, o ile chodzi o przepisy proceduralne, zawarte w części V tejże ustawy. W art. 2 ordynacji ustawodawca nakazał wprawdzie stosowanie ordynacji „również do tych podatków państwowych i samorządowych, które są pobierane wraz z powyższymi podatkami“, atoli ten lakoniczny i ogólnikowy przepis nie zmienił właściwości rzeczowej władz nadzorczych, ustalonej w art. 48 i 49 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, w szczególności nie pozbawił tych właśnie władz kompetencji do stanowienia o uprawnieniach daninowych samorządu terytorialnego także w dziedzinie dodatków samorządowych do podatków państwowych, jeżeli między uprawnionym związkiem samorządowym i zobowiązanym podatnikiem w toku instancji powstał spór właśnie o legalność tego prawa, względnie obowiązku.

Takie uszczuplenie kompetencji władz, sprawujących nadzór nad związkami samorządowymi i z tego tytułu powołanych do rozstrzygania odwołań podatników w toku instancji, i przeniesienie tych kompetencji na organ państwowej administracji skarbowej, któremu funkcje nadzorcze w stosunku do związków samorządu terytorialnego nie przysługują, nie może dochodzić do skutku drogą domniemania.

Ponieważ w ordynacji podatkowej przepisy ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w art. 212, zawierającym klauzule derogacyjne, nie są wymienione jako zmienione lub uchylone, a natomiast w § 2 ustęp 2 ustawy pod literami a do k wymienia szczegółowo artykuły innych ustaw, które „w szczególności“ utraciły moc wskutek wprowadzenia w życie ordynacji podatkowej, przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że ani przez przepis § 1 art. 2, ani przez klauzulę derogacyjną generalną § 2 art. 212 nie doznały zmiany postanowienia art. 49 ustęp 1 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, i że zatem władza pozwana wdała się w merytoryczne rozpoznanie sporu,

do którego nie była powołana w myśl obowiązujących przepisów prawnych.

W myśl tego rozważania Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia na zasadzie art. 84 p. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o NTA, poz. 806 Dz. Ust., z powodu wadliwego postępowania.

277. Przepis § 4 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym, poz. 46/33 Dz. Ust. Śl., o ile nim objęto także lokale przemysłowe i handlowe, wchodzące w skład nowozbudowanych domów, wykracza poza ramy art. 3 p. 1 tej ustawy.

(Wyrok NTA z dnia 13 maja 1936 r. L. rej. 4530/34. Teza).

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Przepis art. 3 p. 1 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym zwalnia od opłat na ten Fundusz „właścicieli domów i mieszkań nowowybudowanych po 1 stycznia 1919 r.“. Interpretacją tego postanowienia zajął się NTA w wyroku z dn. 25 stycznia 1933 r., L. Rej. 2006/33, i doszedł do wniosku, iż — jak z brzmienia tego przepisu wynika — nie poddaje on zwolnieniu poza domami także wszelkich innych nowowybudowanych lokali, a zatem nie można go rozciągać na lokale handlowe, wybudowane lub przebudowane po dniu 1 stycznia 1919 r. W konsekwencji NTA wyrokiem tym żądanie skargi uznania, iż przebudowany przez skarżącego lokal handlowy nie podlega opłatom na Śląski Fundusz Gospodarczy, oddalił. To stanowisko podtrzymał NTA w wyroku z dn. 3 stycznia 1936 r., L. Rej. 1925/33, w sprawie, w której przedmiotem sporu było zwolnienie od opłat na Śląski Fundusz Gospodarczy nowozbudowanego budynku, przeznaczonego i używanego na piekarnię. W wyroku tym orzekł NTA, iż przepisu cytowanego artykułu nie można rozciągać na lokale, zajęte pod przedsiębiorstwa przemysłowe, wybudowane lub przebudowane po 1 stycznia 1919 r.

Stanowisko NTA streszczało się więc w omawianych wyrokach w tym, że literalnie brzmienie art. 3 p. 1 nie pozwala na stosowanie przewidzianych nim zwolnień do nowozbudowanych lokali nie mieszkalnych i do pewnych budowli o ściśle ograniczonym charakterze przemysłowym lub handlowym, z tego właśnie powodu nie podpadających pod pojęcie nowowybudowanego „domu“. Nie była natomiast przedmiotem tych rozstrzygnięć sporna obecnie kwestia czy lokale przemysłowe i handlowe, znajdujące się nie w takich budowlach, lecz w nowowybudowanych domach, mają być wyłączone od ulg, przysługujących tym domom, jak to statuuje przepis § 4 cyt. rozporządzenia wykonawczego. Biorąc jednak analogicznie, jak w cytowanych wyżej wyrokach, za podstawę interpretacji literalne brzmienie art. 3 p. 1, wymieniającego „domy“ obok „mieszkań“, nie można uznać za odpowiadającą treści tego przepisu interpretacji takiej, któraby ograniczała zwolnienia do „mieszkań w domach nowozbudowanych i mieszkań nowozbudowanych“. Przeciwnie, wymienienie osobno „domów“ obok „mieszkań“ wskazuje na intencję ustawodawcy uwolnienia tak całych obiektów, odpowiadających pojęciu „dom“, jak też lokali nowozbudowanych, przybudowanych, nadbudowanych, przebudowanych itp., tych ostatnich jedynie z ograniczeniem do lokali mieszkalnych. Taka tylko zasada uzupełniałaby bez sprzeczności cytowane wyżej wyroki NTA, które traktowały nie o „domach“, lecz o lokalach przebudowanych, względnie nowowybudowanych, nie będących ani domami, ani mieszkaniem, względnie o innych budowlach o ściśle ograniczonym specjalnym charakterze.

Pod pojęcie „domu“ z uwagi na charakter i cele Funduszu Gospodarczego, stworzonego dla wzmocnienia ruchu budowlanego, jednak bez wyraźnego ograniczenia do budownictwa mieszkaniowego, jak również na potoczne znaczenie tego wyrazu, nie możnaby podciągnąć wprawdzie wszelkich budowli bez żadnego ograniczenia, w szczególności bez wyłączenia specjalnie skonstruowanych budynków fabrycznych, magazynów, teatrów, dworców, garaży i innych obiektów tego rodzaju — musi się jednak pod to pojęcie podciągnąć budynki, przeznaczone głównie lub przeważnie na cele mieszkalne, jako też budynki o zbliżonym, powszechnie spotykanym charakterze, jak np. przeznaczone na biura, sklepy i inne lokale, a zewnętrznie, sposobem budowy, charakterem swego założenia, położeniem itp., odpowiadające potocznemu pojęciu „domu“.

Miejski dom mieszkalny, zawierający z reguły także częściowo lokale sklepowe lub biurowe, podpada całkowicie pod pojęcie „domu“ w tym rozumieniu i nie ma podstawy prawnej w brzmieniu art. 3 p. 1 do wyłączenia od zwolnienia jakiegokolwiek części, wchodzącej organicznie i technicznie w skład takiego domu. Przepis ten mówi bowiem o „domach“, a zatem o domach, jako całościach, w przeciwstawieniu do „mieszkań“, jako części innej całości, niepodlegającej temu przepisowi z powodu, że istnieje już od czasu przed 1 stycznia 1919 r., lub z innego powodu.

Władza pozwana powołuje się na uzasadnienie swego odmiennego stanowiska na przepis art. 21 cytowanej ustawy. Przepis ten został wprowadzony do tej ustawy nowelą z dn. 19 czerwca 1933 r., poz. 38 Dz. Ust. Śl., i ma brzmienie następujące: „Wszelkie zaległości, powstałe do dnia 31 grudnia 1932 r. z tytułu obowiązku uiszczania opłat od lokali przemysłowych i handlowych w domach, wybudowanych po dniu 1 stycznia 1919 r., oraz od takichże lokali, uzyskanych przez przebudowę, nadbudowę i przybudowę, umarza się“. Motywy tego przepisu, zawarte w sprawozdaniu Komisji Budowlano - Mieszkaniowej i Budżetowo - Skarbowej Sejmu Śląskiego (druk nr 307/III) stwierdzają, iż „zaszła rozbieżność przy interpretacji punktu 1 art. 4 (obecnie 3). Część zarządów gminnych była zdania, że właściciele nowych budowli, obejmujących lokale przemysłowo - handlowe, są zwolnieni od opłat na rzecz Funduszu, podczas gdy inne zarządy, zgodnie z orzeczeniem NTA, nie zwolniły ich od opłat tych“. Dalej wnioskuje Komisja w tych motywach: „Ponieważ nie ulega wątpliwości, że ta ostatnia interpretacja jest zgodna z ustawą, należałoby właścicielom tym wymierzyć opłaty za cały ubiegły czas“, i konkludują: „z uwagi na to, że powyższej fałszywej interpretacji nie spowodowali płatnicy, należałoby wszystkie zaległości, powstałe z powyższego tytułu do dnia 31 grudnia 1932 r. umorzyć, co też Komisje zgodnie uchwalili“. Intencją więc ustawodawcy było jedynie umorzenie zaległości, powstałych, zdaniem Komisji, bez winy płatników, nie miał jednak Sejm na myśli zmiany istniejącego przepisu, uwzględniając tylko interpretację przepisu w wyroku NTA z 25 stycznia 1933 r., L. Rej. 2006/31, jako zgodną z ustawą. Wyrok ten dotyczył tylko wymienionych w art. 21 lokali przemysłowych i handlowych, uzyskanych przez przebudowę, nadbudowę i przybudowę; mylnie zaś interpretowały ten wyrok te władze, które pociągnęły do opłat także lokale handlowe i przemysłowe w domach, wybudowanych po 1 stycznia 1919 r.

Przepis art. 21 w rezultacie więc stanowił w stosunku do tych ostatnich lokali tylko zastosowanie istniejącego prawa, a jedynie w odniesieniu do lokali przybudowanych itp., a nie będących mieszkaniami, ustanowił materialną normę, umarzając należne opłaty.

Z brzmienia jednak motywów wynika, że Sejm Śląski nie chciał zmienić treści art. 3 p. 1, lecz chciał tylko złagodzić skutki nierównej interpretacji tego przepisu i dostosować praktykę do zasad, wypowiedzianych w wyroku NTA z 25 stycznia 1933 r. W świetle tych motywów nie można uznać art. 21 — mającego zresztą wedle swego brzmienia tylko charakter przejściowy, a wedle intencji ustawodawcy charakter ulgi, a nie obciążenia dla płatników — za przepis ustawowy, uzasadniający

interpretację przepisu art. 3 ust. 1 w sposób niezgodny z jego literalnym brzmieniem.

Zauważyć przy tym wypada, że nowela z roku 1933 r. odebrała Śl. Funduszowi Gospodarczemu charakter przeznaczonego wyłącznie na popieranie budownictwa mieszkaniowego, co wynika ze skreślenia art. 2 ustawy z 8 lutego 1928 r. w jego poprzednim brzmieniu, oraz z wprowadzenia przepisów art. 12 nowego tekstu, przewidujących również pomoc z tego Funduszu na tworzenie nowych gospodarstw rolnych. Ponadto zauważyć trzeba, że w całym Państwie poza Śląskiem ulgi dla nowo budowanych domów obejmują tak lokale mieszkalne, jak i handlowe i przemysłowe, i to zarówno przy podatku od nieruchomości i od lokali, (z którymi to podatkami opłaty na Śl. Fundusz Gospodarczy wykazują najbliższe podobieństwa tak co do struktury, jak co do przeznaczenia), jak też i przy komunalnych podatkach budynkowych. Odmienne więc uregulowanie kwestii zwolnień przy opłatach na Fundusz Gospodarczy nie byłoby zgodne z ogólną tendencją ustawodawstwa polskiego, dotyczącego ulg dla nowych budowli, za czym takiego odmiennego uregulowania nie można się domniemywać drogą interpretacji przepisów, które wyraźnie tego bynajmniej nie nakazują.

W tym stanie rzeczy przedstawia się przepis § 4 rozporządzenia Rady Wojewódzkiej i Wojewody Śląskiego z dnia 2 października 1933 r., poz. 53 Dz. Ust. Śl., o ile nim objęto także lokale przemysłowe i handlowe, wchodzące w skład nowo wybudowanych domów, jako niezgodny z ustawą.

Należało zatem zaskarżone orzeczenie, oparte na powyższym przepisie cyt. rozporządzenia oraz na mylnej interpretacji art. 3 p. 1 ustawy o Śląskim Funduszu Gospodarczym (poz. 46/33 Dz. Ust. Śl.) uchylić, jako niezgodne z ustawą.

Nr 278. Uposażenia urzędników Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu zwolnione są na zasadzie art. 24 ust. 3 ustawy o państwowym podatku dochodowym w brzmieniu art. 2 ustawy z 17 marca 1932 r., poz. 223 Dz. Ust., od komunalnego dodatku do państwowego podatku dochodowego.

(Wyrok NTA z dnia 18 maja 1936 r. L. rej. 5271/34 i 5338/34. Teza).

Nakazami zapłaty z 5 i 8 września 1933 r. wymierzył Zarząd Miejski w Poznaniu Komunalnemu Bankowi Kredytowemu w Poznaniu komunalny dodatek do podatku dochodowego od uposażeń urzędników tego banku za czas od 1 marca do 1 września 1933 r. w łącznej kwocie 7.835 zł 67 gr.

Przeciw temu wymiarowi wnieśli Komunalny Związek Kredytowy w Poznaniu oraz Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu w dniu 19 września 1933 r. sprzeciw, domagając się cofnięcia powyższych oraz wszystkich poprzednich nakazów zapłaty, wydanych w analogicznych sprawach podatkowych urzędników banku powyższego, począwszy od 1 stycznia 1932 r., a to z uwagi na art. 1 ustawy z 17 marca 1931 r. (poz. 192 Dz. Ust.), według którego dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych z funduszy Państwa oraz Związków Komunalnych, nie podlegają dodatkowi na rzecz Związków Komunalnych. Zdaniem bowiem odwoławców, Komunalny Związek Kredytowy w Poznaniu, utworzony, jak wynika z jego statutu, na zasadzie ustawy pruskiej o Związkach celowych z 19 lipca 1911 r. (Zb. ust. pf. str. 115), ma w pełni charakter związku komunalnego (samorządu terytorialnego), Komunalny Bank Kredytowy zaś jest tylko przedsiębiorstwem Komunalnego Związku Kredytowego, bez odrębnej osobowości.

prawnej, a w konsekwencji uposażenia pracowników Banku Kredytowego wypłacane są z funduszków Komunalnego Związku Kredytowego, będącego Związkiem Komunalnym i z tego powodu uwolnione są od dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego na zasadzie cytowanego przepisu. Wreszcie odwoławcy powołali się na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 12 grudnia 1928 r., L. Rej. 5050/26, w sprawie ze skargi Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu przeciw Ministerstwu Skarbu w przedmiocie wymiaru państwowego podatku dochodowego (Zb. wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego nr 1601) i wywodzili, że wyrok ten, ustalając w sposób autorytatywny, że Komunalny Związek Kredytowy w Poznaniu jest związkiem samorządowym, Bank Kredytowy zaś przedsiębiorstwem tego Związku, rozstrzygnął już obie kwestie, decydujące o uwolnieniu uposażeń urzędników tego banku od spornego dodatku komunalnego.

Nakazem zapłaty z 10 października 1933 r. wymierzył Zarząd Miejski wspomnianemu wyżej bankowi analogiczny dodatek komunalny do podatku dochodowego za miesiące wrzesień i październik 1933 r. w kwocie 1.031 zł 02 gr, przeciw czemu Komunalny Bank Kredytowy wniósł sprzeciw, powołując się w nim na swe wywody z 19 września 1933 r.

Oba te sprzeciwy oddalił Zarząd Miejski w Poznaniu równobrzmiącymi decyzjami z 7 i 24 października 1933 r. z tym uzasadnieniem, że pojęcie „Związek komunalny” oznacza samorząd powszechny - terytorialny, czyli przymusową korporację terytorialną, której charakterystyczną cechą jest, iż do związku tego należą wszystkie osoby, znajdujące się na jego terytorium. Komunalny Związek Kredytowy, jako związek celowy, jest związkiem samorządowym i brak mu cech komunalnego lub powszechnego związku, gdyż jako związek celowy w rozumieniu ustawy z 19 lipca 1911 r. jest tylko korporacyjnym związkiem komunalnym dla spełniania specjalnych w statucie określonych czynności. Przytoczony wyżej wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zdaniem Zarządu Miejskiego, nie ma dla przedmiotowego dodatku gminnego znaczenia, gdyż ustalił tylko, że Komunalny Związek Kredytowy jest związkiem samorządowym w rozumieniu art. 5 p. 7 ustawy o podatku dochodowym.

W skargach, wniesionych na powyższe decyzje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu przez Komunalny Związek Kredytowy i Komunalny Bank Kredytowy w Poznaniu, powodowie powołali się na streszczone wyżej uzasadnienie swych sprzeciwów i na cytowany już wyrok NTA, zaznaczając nadto, że pozwany błędnie odmawia im charakteru związku komunalnego i przeciwstawia pojęcie „związek komunalny” pojęciu „związek samorządowy”. Określenia te wynikają, zdaniem powodów, z nieustalonej terminologii ustawodawstwa polskiego, które dla oznaczenia samorządu terytorialnego, czyli powszechnego, używało przez wiele lat wyrażenia „związki samorządowe”, a nawet, jak ustawa o podatku dochodowym w art. 5 p. 7 „związki samorządne”, oraz „władze samorządowe”, a dopiero późniejsze ustawy zaczęły, celem uniknięcia nieporozumień z samorządem gospodarczym, ubezpieczeniowym i zawodowym, używać wyrażen „związki komunalne”, i tego też określenia używa ustawa z 17 marca 1931 r., poz. 192 Dz. Ust. Ujednostajnienie w tym względzie wprowadza dopiero ustawa z 23 marca 1933 r. o zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.) używając już konsekwentnie określenia związek „samorządowy”, a nie „komunalny”. Zresztą, wywodzą skargi, pruska ustawa o związkach celowych, na której opiera się statut powodowego związku, używa właśnie dla określenia charakteru związków celowych wyrażenia związek komunalny, a nie samorządowy.

Wyrokami z 29 stycznia 1934 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił powyższe skargi na koszt powodów.

W uzasadnieniu tych wyroków Sąd zaznaczył, że w sporach między

stronami niesporną jest podstawa prawa, jak i wysokość nałożonego komunalnego dodatku do państwowego podatku dochodowego, sporną zaś jest tylko kwestia, powstała na tle wykładni art. 1 ustawy z 17 marca 1931 r., poz. 192 Dz. Ust., który głosi, że dochody z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych z funduszu Państwa oraz związków komunalnych, nie podlegają dodatkowi na rzecz związków komunalnych.

Rozpatrując tę kwestię i zważywszy, że art. 1 ustawy z 17 marca 1931 r. używa jednakowego określenia dla związków komunalnych, z których funduszy są wypłacane zwolnione dochody, jak i dla związków uprawnionych do poboru tych dodatków, Sąd Wojewódzki doszedł do przekonania, że wolą ustawodawcy było zwolnić od omawianych dodatków tylko dochody, wypłacane z funduszy *takich samych związków komunalnych, jakie są uprawnione do poboru tych dodatków*, czyli, że zwolniono tylko dochody, wypłacane wprost z funduszy komunalnych związków terytorialnych (art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym, ogł. rozp. Min. Skarbu z 30 kwietnia 1929 r. poz. 411 Dz. Ust.). Z tego wynika dalej, zdaniem Sądu, że osobami, pobierającymi takie dochody z uposażeń itd., są w rozumieniu tej ustawy tylko funkcjonariusze samego zarządu związków komunalnych terytorialnych i przedsiębiorstw komunalnych względnie użyteczności publicznej, będących własnością komun a nieposiadających osobnej osobowości prawnej. Jasnym zaś jest, wywodzą dalej wyroki Sądu Administracyjnego, że Komunalny Związek Kredytowy nie jest terytorialnym związkiem komunalnym, czego zresztą powód nie twierdzi, lecz tylko związkiem celowym takich terytorialnych związków komunalnych, opartym na ustawie z 19 lipca 1911 r. o celowych związkach (Zb. ust. pr. str. 115), posiadającym osobowość prawną własną, odrębną od tych terytorialnych związków komunalnych. Wobec tego, zdaniem Sądu, nie można też jego funduszy identyfikować z funduszami terytorialnych związków komunalnych, które miał, jak wyżej wywiedziono, ustawodawca na myśli w cytowanym art. 1 ustawy z 17 marca 1931 r. Wszelka inna interpretacja w sensie szerszym omawianego art. 1 ustawy z 17 marca 1931 byłaby, zdaniem Sądu Wojewódzkiego, pozbawiona podstawy w brzmieniu tego postanowienia prawnego.

Od tych wyroków wnieśli powodowie oddzielne równobrzmiące rewizje do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, które Trybunał ten postanowił ze względu na jednakowy przedmiot sporu traktować łącznie i rozważył, co następuje:

Ustawa o państwowym podatku dochodowym postanawia w ustępie drugim art. 24 w brzmieniu, obowiązującym w czasie dla tej ustawy miarodajnym, tj. w brzmieniu, nadanym temu przepisowi art. 2 ustawy z 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy, dotyczącej finansów komunalnych (poz. 223 Dz. Ust.), że na obszarze województwa poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego gminy i powiatowe związki komunalne mogą pobierać na podstawie uchwał organów uchwalających dodatki do państwowego podatku dochodowego. Do pobierania tych dodatków uprawnione są przeto, wbrew zapatrywaniu Sądu a quo, nie wszystkie związki komunalne we wskazanych wyżej województwach, lecz tylko gminy i powiatowe związki komunalne, a więc od prawa poboru tych dodatków wyłączone są istniejące w województwach poznańskim i pomorskim wojewódzkie związki komunalne. Teza przeto, na której opiera się Wojewódzki Sąd Administracyjny, że ustawodawca, zwalniając w ustawie z 17 marca 1931 r. od tych dodatków dochody z uposażeń itd., wypłacanych z funduszy „związków komunalnych“, chciał zwolnić dochody, wypłacane z funduszy takich związków komunalnych, jakie są uprawnione do poboru tych dodatków, a które Sąd a quo nazywa komunalnymi związkami terytorialnymi, nie da się utrzymać już z tego właśnie powodu, że wojewódzkie związki komunalne, mimo że fundusze ich są niewątpliwie według cytowanego prze-

pisu (względnie według art. 24 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym w brzmieniu art. 2 cytowanej ustawy z 17 marca 1932 r.) funduszami związków komunalnych, nie korzystają z prawa pobierania dodatków komunalnych do państwowego podatku dochodowego na podstawie ustępu drugiego tego samego artykułu ustawy.

Tym samym upada też wyciągnięty z tej błędnej przesłanki wniosek, że dochody z uposażeń itd., wypłacanych z funduszków Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu, li tylko dla tego nie są zwolnione od będącego w mowie dodatku do podatku dochodowego, że związek ten, nie będąc związkiem terytorialnym, nie jest uprawniony do pobierania tego dodatku.

Z tych powodów NTA uchylił zaczepione wyroki i przystąpił do merytorycznego rozpatrzenia spornej kwestii na zasadzie art. 98 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zb. ust. pr. str. 195).

W wyroku z 12 grudnia 1928 r. L. rej. 5050/26, na który się powodowie powołują w skardze, NTA poddał szczegółowej analizie obowiązujący wówczas statut Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu, zatwierdzony 16 stycznia 1923 r. względnie 4 marca 1925 r., i stwierdził, że z przepisów tego statutu, a zwłaszcza jego §§ 2, 4, 31, 33, 35, 36, 37 — wynika, iż Związek Kredytowy jest związkiem celowym w rozumieniu ustawy z 19 lipca 1911 r. (Zb. ust. pr. str. 115), a jako taki związkiem samorządowym, zaś Komunalny Bank Kredytowy przedsiębiorstwem tego Związku, który pod firmą banku, zapisaną do rejestru handlowego, wykonywa przekazane mu statutem czynności bankowe, wreszcie, że to przedsiębiorstwo bankowe nie podlega podatkowi dochodowemu, w myśl art. 5 p. 7 ustawy o podatku dochodowym (poz. 607 Dz. Ust. z r. 1923).

Ponieważ — jak to wynika z niezaprzeczonego przez pozwanego oświadczenia powodów — ustrój Komunalnego Związku Kredytowego nie został do czasu wniesienia skargi przystosowany do zasad, ustalonych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (poz. 386 Dz. Ust.), jak tego wymaga art. 44 tego rozporządzenia, to według jego art. 47 ust. 2 do związku tego mają nadal zastosowanie przepisy cytowanej wyżej pruskiej ustawy z 1911 r. o związkach celowych. Ponieważ dalej statut związku tego, obowiązujący w czasie miarodajnym (tj. statut, zatwierdzony w dniu 30 stycznia 1928 r. względnie 16 stycznia 1929 r.) w postanowieniach istotnych dla kwestii charakteru związku i jego stosunku do przedsiębiorstwa bankowego niczym nie różni się od statutu, na którym opiera się powyższy wyrok, NTA nie potrzebował już ponownie badać, czy powodowy związek jest związkiem samorządowym w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym i jaki jest stosunek prawny i ekonomiczny funduszków Banku Kredytowego w Poznaniu, z których wypłacane są pobory urzędników bankowych, do funduszków Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu, i w tym względzie NTA powołuje się na zasadzie § 57 swego regulaminu (poz. 968 Dz. Ust. z 1932 r.) na motywy powyższego swego wyroku.

Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdza przeto, że dochody z uposażeń służbowych urzędników Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu wypłacane są z funduszków Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu, będącego związkiem samorządowym w rozumieniu art. 5 p. 7 ustawy o państwowym podatku dochodowym w brzmieniu, obowiązującym w chwili wniesienia skargi (poz. 411 Dz. Ust. z 1925 r.) względnie związkiem samorządowym według brzmienia tego artykułu, ogłoszonego obwieszczeniem Ministra Skarbu z 9 sierpnia 1934 r. (poz. 715 Dz. Ust.). W tym względzie przeto stan prawny funduszków Banku Kredytowego w Poznaniu różni się zasadniczo od stanu funduszków np. Komunalnej Kasy Oszczędności m. Poznania, które — jak to NTA orzekł i uzasadnił w wyroku z 23 października 1935 r. L. rej. 176/34 (Zb. wyr.

nr 1111 S) — posiadają pod względem prawnym i ekonomicznym zupełną odrębność od funduszków gminy m. Poznania, jako poręczającego związku komunalnego tej Kasy, i dlatego nie są funduszami związku komunalnego.

Przyjmując zatem, że Komunalny Związek Kredytowy w Poznaniu jest związkiem samorządowym w rozumieniu art. 5 p. 7 ustawy o państwowym podatku dochodowym, pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia kwestia, czy określenie to pokrywa się z pojęciem „związków komunalnych“, jakim posługuje się ta sama ustawa w art. 24 ust. 3 w brzmieniu art. 2 ustawy z 17 marca 1932 r. (poz. 223 Dz. Ust.) dla określenia tych związków, z których funduszków płatne uposażenia itd. wolne są od komunalnego dodatku do podatku dochodowego, pobieranego m. in. w województwie poznańskim na rzecz gmin i powiatowych związków komunalnych.

W tym względzie należy przede wszystkim przyznać słuszość wywodom skargi, że okoliczność, iż ustawodawca posługuje się określeniem „związki samorządowe“ (samorządne) w art. 5 p. 7 ustawy o podatku dochodowym dla oznaczenia związków, którym przysługuje zwolnienie od państwowego podatku dochodowego, a w art. 24 mówi o związkach komunalnych, sama przez się nie wystarcza jeszcze do przyjęcia, że ustawodawca miał na uwadze związki zasadniczo od siebie różne, a w szczególności, że związki celowe, utworzone na zasadzie cytowanej już pruskiej ustawy z 1911 r., są wprawdzie związkami samorządowymi, nie podpadają jednak pod pojęcie związków komunalnych. Oba te określenia używane są bowiem w polskim ustawodawstwie o samorządzie promiscue dla oznaczenia związków samorządu terytorialnego tj. samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, przy czym wyrażenie związki komunalne używane jest głównie w ustawach wzorowanych na ustawach pruskich, a w szczególności na ustawie z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152) np. w ustawie z 15 czerwca 1923 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach o państwowym podatku dochodowym, obowiązujących w b. dzielnicy pruskiej (poz. 521 Dz. Ust.), w ustawie o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. (poz. 747 Dz. Ust.), a także w ustawie z 10 stycznia 1924 r. (poz. 110 Dz. Ust.), której artykuł 6 wszedł do ustawy o państwowym podatku dochodowym (poz. 411 Dz. Ust. z r. 1925) jako ustęp 2 art. 24. Dopiero ustawa z 2 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.) określa w art. 10 gminy wiejskie jako samorządowe jednostki terytorialne, a w art. 111 głosi, że dotychczasowe powiatowe związki komunalne są powiatowymi związkami samorządowymi w rozumieniu tej ustawy, i w ten sposób dąży do ujednostajnienia i zastąpienia określenia „komunalne“ określeniem „samorządowe“.

To też już w jednolitym tekście ustawy o podatku dochodowym, ogłoszonym obwieszczeniem Ministra Skarbu z 9 sierpnia 1934 r., poz. 715 Dz. Ust., użyto w art. 24 konsekwentnie określenia związki samorządowe, tak dla oznaczenia związków uprawnionych do pobierania dodatków do państwowego podatku dochodowego (gminy i powiatowe związki samorządowe) jak i dla określenia funduszków, z których wypłacane uposażenia służbowe itd. nie podlegają dodatkowi powyższemu.

Aby więc rozstrzygnąć sporną między stronami kwestię, czy dochody z uposażeń służbowych, wypłacanych z funduszu Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu, zwolnione są od dodatku do podatku dochodowego, pobieranego przez gminę m. Poznania, jako wypłacane z funduszków komunalnych, nie można poprzestać na samym brzmieniu tego określenia, lecz należy zbadać jego istotę, a więc trzeba sięgnąć do statutu tego związku i do przepisów ustawy o związkach celowych z 1911 r.

Według § 1 tej ustawy mogą być w drodze dobrowolnej łączone w związek celowy miasta, gminy wiejskie itd. oraz powiaty wiejskie, a to

w celu wykonywania poszczególnych zadań *komunalnych*. Zgodnie z tym, według § 4 statutu, członkiem Komunalnego Związku Kredytowego w Poznaniu może być każdy powiat i każda gmina miejska województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, celem zaś tego związku jest według § 2 popieranie wszelkich bezpośrednich interesów związków komunalnych natury finansowej i gospodarczej.

Władzami Związku są według § 11 i następnych statutu:

a) Sejmik Związku, złożony z delegatów gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych w ilości, odpowiadającej stosunkowi płaconych wkładów,

b) Wydział Związku, złożony z 12 członków, wybranych z grona delegatów (§ 15),

c) Prezes Związku, wybierany przez Wydział (§ 27).

Zgodnie z § 6 ustawy i § 1 statutu Związek ma charakter korporacji prawa publicznego, a według § 17 ustawy może w analogicznym zastosowaniu ustawy o daninach komunalnych pobierać opłaty i dopłaty (§ 8 statutu), a jeżeli własne dochody związku oraz powyższe opłaty i dochody nie wystarczają na pokrycie wydatków związku, może rozkładać niedobór na członków związku.

Według § 22 ustawy związek celowy, w którym biorą — jak w niniejszym wypadku — udział miasta lub powiaty wiejskie, ma być pod względem swego stanowiska w Państwie traktowany na równi z miastem, a urzędnicy tego związku traktowani są według § 19, jako urzędnicy miejscy.

Wreszcie w myśl § 88 statutu związku majątek jego dzieli się w razie rozwiązania związku w stosunku do wpłaconych składek, względnie wpłat, pomiędzy jego członków.

Z tych wszystkich przepisów wynika, że wspomniany Związek Kredytowy jest związkiem gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych, utworzonym dla osiągnięcia określonych statutowo zadań, wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego, że zatem jest on związkiem międzykomunalnym w rozumieniu potocznym, a także w rozumieniu art. 1 ustawy z 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (poz. 386 Dz. Ust.), chociaż — jak to wyżej zaznaczono — nie nastąpiło jeszcze formalne przystosowanie jego ustroju do przepisów tej ustawy. Twierdzenie pozwanego, że pojęcie związku komunalnego oznacza tylko samorząd terytorialny, tj., jego zdaniem, taki samorząd, do którego należą przymusowo wszystkie osoby, zamieszkujące dany obszar związku, nie znajduje oparcia w brzmieniu art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym, który, jak już zaznaczono, mówi ogólnie o funduszach związków komunalnych, a nie tylko o funduszach związków samorządu terytorialnego, nie wyklucza zatem zastosowania do funduszy związków celowych tego rodzaju co powodowy związek, który, jak wyżej wspomniano, utworzony został dla osiągnięcia zadań, wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego.

Z tych przeto wychodząc założeń, Najwyższy Trybunał Administracyjny doszedł do przekonania, że nie można funduszom powodowego związku odmawiać charakteru funduszy związku komunalnego w rozumieniu cytowanego wielokrotnie art. 24 ust. 3 ustawy o państwowym podatku dochodowym w brzmieniu art. 2 ustawy z 17 marca 1932 r. (poz. 223 Dz. Ust.).

A ponieważ — jak to już wyżej wywiedziono — uposażenie służbowe urzędników Komunalnego Banku Kredytowego w Poznaniu, o których opodatkowanie na rzecz pozwanego chodzi, wypłacane są z funduszy tego związku, którego bank powyższy jest jedynie przedsiębiorstwem bez własnej odrębnej osobowości prawnej, należało dojść do wniosku, że dochody z tych uposażeń nie podlegają dodatkowi komunalnemu do państwowego podatku dochodowego na rzecz gminy m. Poznania.

Nr 279. Zapis w katastrze podatku gruntowego w byłej dzielnicy pruskiej gruntów państwowych, jako podlegających dodatkowi komunalnemu do podatku gruntowego, stanowi wprawdzie w zasadzie podstawę do pociągnięcia danego gruntu pod obowiązek podatkowy, lecz dowód z katastru może być w postępowaniu sporno - administracyjnym obalony innym dowodem.

(Wyrok NTA z dnia 18 maja 1936 r. L. rej. 74/36. Teza).

Wydział Powiatowy w Chełmnie wyrokami z 21 maja 1935 r. oddalił 2 skargi Państwowego Zarządu Wodnego w Chełmnie w przedmiocie dodatków komunalnych do państwowego podatku gruntowego na rok 1934/35, wymierzonych od gruntów państwowych, stanowiących plantacje wikliny nad Wisłą, przez połączone obecnie w jedną gminę Starogród Zarządy gmin w Starogrodzie w kwocie 207,18 zł i w Kokocku w kwocie 28,60 zł.

Odwołanie Urzędu Wojewódzkiego (Wydział Dróg Wodnych) w Toruniu od powyższych wyroków oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Toruniu wyrokiem z 4 września 1935 r. na koszt powoda.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd powołał się na swoje poprzednie wyroki w sprawach analogicznych, a w szczególności na wyrok z 28 lutego 1935 L. rej. 41/35 i z 22 maja 1935 L. rej. S. 340/35, w których wywiódł i uzasadnił, że plantacje wiklinowe powoda nie są wolne od komunalnych podatków gruntowych, ponieważ brak im zasadniczych znamion gruntów, niepodlegających opodatkowaniu, i ponieważ nie są prowadzone w ewidencji katastralnej jako grunty, przeznaczone do służby publicznej, względnie do użytku publicznego. To stanowisko, zdaniem Sądu, ma oparcie zarówno w obowiązujących przepisach ustawowych, jak i w orzecznictwie dawnego pruskiego Wyższego Sądu Administracyjnego między innymi w wyroku z dnia 9 grudnia 1876 r., t. I. str. 87, na który się Sąd powołał.

Z przepisów tych wynika niewątpliwie, wywodzi dalej Sąd, że wszystkie grunty, położone na terenie pozwanego, którym z mocy prawa nie przysługuje *wyraźne i nie budzące żadnych wątpliwości* zwolnienie podatkowe, podlegają komunalnemu podatkowi gruntowemu, a ponadto, że przeznaczenie tych gruntów, które z mocy przepisu § 24 lit. c ustawy z dnia 14 lipca 1893 r. o daninach komunalnych korzystają z zwolnień podatkowych, do służby publicznej lub użytku publicznego musi być *wyłączne i bezpośrednie*. Tych cech nie posiadają plantacje wiklinowe i dlatego nie podpadają pod powyższy przepis.

Wbrew twierdzeniu powoda Sąd uznał, że ewidencja katastralna ma dla niniejszego sporu decydujące i wyłączne znaczenie. Ponieważ więc w katastrze istnieje „przepis” podatku gruntowego od gruntów powoda, władza wymiarowa ma prawną podstawę do wymiaru komunalnego podatku gruntowego i podstawę tę będzie miała tak długo, dopóki powód nie postara się u kompetentnych władz o zmianę zaklasyfikowania spornych gruntów. A ponieważ władza wymiarowa nie ma wpływu i kompetencji do poczynienia zmian w katastrze, przeto spór o podstawę wymiaru nie może się toczyć między władzą wymiarową a podatnikiem. Jedynie bowiem urzędy katastralne są powołanym przez prawo organem do klasyfikowania gruntów i budynków i jedynie one rozporządzają odpowiednim personelem fachowym i urządzeniami technicznymi, służącymi do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów.

Przepisy § 6 ustawy z dnia 21 maja 1861 r. o uregulowaniu podatku gruntowego (Zbiór ustaw pruskich str. 253) normują sprawę ustalenia podstaw wymiarowych tegoż podatku, wskazując na załączoną do teżje

ustawy instrukcję o postępowaniu przy ustalaniu podstaw, służących do regulowania podatku gruntowego (Zbiór ustaw pruskich str. 257 z 1861 r.). Instrukcja ta normuje całe postępowanie w zakresie klasyfikowania gruntów, wskazuje władze kompetentne i podaje środki prawne, służące stromom zainteresowanym. Sąd zaznaczył wreszcie, że Komisja Klasyfikacyjna Urzędu Katastralnego, działając na podstawie przepisów wspomnianej instrukcji, wzięła z całą pewnością pod uwagę przepisy ustawy z dnia 21 maja 1861 r. o uregulowaniu podatku gruntowego, dalej przepis § 4 ustawy z dnia 14 lipca 1893 r. o uchyleniu podatków bezpośrednich, tudzież postanowienia przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1893 r. o daninach komunalnych a w szczególności przepis § 24 tej ustawy i uznała grunty powoda, jako niepodlegające zwolnieniu na podstawie przepisu pod lit. c tego paragrafu.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny, nie mogąc dopatrzyć się w zaskarżonych wyrokach błędnego zastosowania obowiązujących przepisów prawnych, odwołanie powoda oddalił oraz orzekł, jak wyżej w tenorze wyroku, bez potrzeby zajmowania się dalszymi zarzutami powoda, jako w tych warunkach nieistotnymi.

Na wyrok powyższy wniósł Urząd Wojewódzki Pomorski rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Powód zarzuca naruszenie przez Sąd II instancji §§ 79 i 81 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zbiór ustaw pruskich str. 195), ponieważ według § 70 ust. 2 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. utrzymanego w mocy art. 50 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884 Dz. Ust. z 1932 r.), jedynie Sąd Administracyjny właściwy jest do rozstrzygania sporów o wymiary podatków komunalnych, wobec czego Sąd ten jest też właściwy do rozstrzygania sporu co do tego, czy dany grunt odpowiada warunkowi § 24 ust. 1 lit. c ustawy o daninach komunalnych. Zdaniem powoda, Sąd a quo nie załatwił się z zarzutem odwołania, iż według § 42 ust. 6 i § 21 instrukcji katastralnej I, władze katastralne nie są właściwe do orzekania, czy dany grunt ma być wpisany lub skreślony w kategorii C. (tj. kategorii gruntów użytkowanych do celów publicznych i z tego powodu nieopodatkowanych), lecz przeciwnie, że urzędy te są związane w tym względzie orzeczeniem Sądu Administracyjnego.

Zarzut powyższy jest o tyle trafny, że według § 24 lit. c. ustawy o daninach komunalnych o tym, czy grunt, należący do Państwa, prowincji, powiatu lub gminy, służy lub nie służy celom publicznym, (która to okoliczność jest warunkiem zwolnienia takiego gruntu od komunalnego podatku gruntowego) decyduje p r z e z n a c z e n i e danego gruntu, a więc okoliczność faktyczna, niezależna od sposobu zapisania danego gruntu w ewidencji katastru gruntowego. Zaszeregowanie więc pewnych gruntów do klasy gruntów, podlegających temu podatkowi, nie może przesądzać ostatecznie o kwestii przysługujących ewentualnie tym gruntom zwolnień od podatku gruntowego i pozbawiać płatników możliwości dowodzenia w postępowaniu przed władzą wymiarową, a następnie w postępowaniu sporno-administracyjnym, że grunty te mimo to korzystać winny ze zwolnienia od tego podatku. W konsekwencji i Sądy Administracyjne nie mogą uchylać się od rozpatrzenia takiego zarzutu z powołaniem się na kataster gruntowy. Zapis bowiem w katastrze, służąc celom ewidencyjnym, stanowi wprawdzie podstawę do pociągnięcia danego gruntu pod obowiązek podatkowy, lecz dowód z katastru może być w postępowaniu sporno-administracyjnym obalony innym dowodem.

Zarzut jednak, że Sąd a quo, a także Sąd I instancji oparł się w spornej kwestii przeznaczenia gruntów, o które chodzi, wyłącznie na fakcie prowadzenia tych gruntów w ewidencji katastralnej w kategorii gruntów, nie zwolnionych od podatku gruntowego, upada z tego powodu, że Wojewódzki Sąd Administracyjny mimo, iż fakt powyższy uważał za decydujący dla spornej kwestii podatkowej, nie ograniczył się do jego stwierdzenia, lecz kwestię, czy grunty państwowe, o które chodzi, podlegają

komunalnemu podatкови gruntowemu, rozstrzygnął także samodzielnie, uznając zgodnie ze swoją dotychczasową judykaturą oraz opierając się na cytowanym wyżej wyroku Wyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie, że gruntom tym brak zasadniczych znamion gruntów, nie podlegających opodatkowaniu, a mianowicie, że przeznaczenie ich do służby publicznej nie jest ani wyłączone, ani bezpośrednie.

W tym względzie Najwyższy Trybunał Administracyjny zaznacza, że zwolnieniu od komunalnego podatku gruntowego na zasadzie art. 24 lit. c ustawy z 1893 r. podlegają nie wszystkie grunty, należące do Państwa, prowincji, powiatów itd., lecz tylko o tyle, o ile przeznaczone są do służby publicznej, lub do użytku publicznego. Przepis ten, jako wyjątek od ogólnej reguły, podlega interpretacji ściślejszej, przy zastosowaniu której, należy dojść do wniosku, że przeznaczenie do służby publicznej, względnie do użytku publicznego, musi być bezpośrednie, to znaczy, że sam grunt, jako taki, musi być przeznaczony do jednego z tych celów, nie wystarczy zaś gdy grunty takie służą jednemu z tych celów tylko pośrednio przez to, że np. plony z nich przeznacza się w całości dla służby publicznej, lub użytku publicznego.

Gruntami zatem przeznaczonymi do służby publicznej lub do użytku publicznego są w tym rozumieniu oprócz parków i ogrodów publicznych np. pola i ogrody doświadczalne, należące do zakładów naukowych, a przeznaczone bądź dla wypróbowania rozmaitych odmian i gatunków zbóż lub innych płodów, bądź też dla celów praktycznej nauki, dalej grunty rolne i ogrody zakładów dla umysłowo-chorych, posługujących się metodą leczenia chorych przez zatrudnienie ich między innymi także w gospodarstwie rolnym i ogrodnictwie, wreszcie także wszelkie grunty i budowle nadbrzeżne, o ile służą do umocnienia brzegów rzeki lub dla celów regulacyjnych i ochronnych (np. wały, tamy itp.). Zarzut przeto pisma rewizyjnego, że przy interpretacji Sądu a quo od spornego podatku komunalnego byłoby zwolnione w praktyce tylko nieużytki, i tak podatku gruntowego nie płacące, nie jest uzasadniony.

Odmienne natomiast tj. bardziej rozszerzająca wykładnia tego przepisu prowadziłaby do nie zamierzonego przez ustawodawcę i sprzecznego z brzmieniem § 24 lit. c rezultatu, że wszystkie niemal grunty, należące do Państwa względnie wymienionych w tym przepisie związków samorządowych, korzystałyby z uwolnienia podatku. Pośrednio bowiem przeznaczeniem wszystkich gruntów Państwa i związków samorządowych jest służyć służbie publicznej choćby w formie dochodów, dostarczanych do administracji państwowej względnie samorządowej lub przez zaoszczędzenie jej wydatków na zakup takich artykułów, które mogą być uzyskane z tych gruntów, jak np. zboże, drzewo, a także i wiklina potrzebna dla budowli regulacyjnych.

Okoliczność przeto, że uzyskana z plantacji powoda wiklina służy do wyrobu materiału faszynowego, używanego wyłącznie lub przeważnie dla konserwacji budowli regulacyjnych na Wiśle, nie wystarczałaby dla uznania gruntu pod takimi plantacjami za przeznaczony do służby publicznej względnie do użytku publicznego.

Powód w piśmie rewizyjnym wywodzi dalej, że zapatrywanie prawne Wyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie, wyrażone w wyroku z 1876 r., iż plantacje wikliny nad Wisłą Pomorską nie mają charakteru gruntów, przeznaczonych do służby publicznej, nie może mieć znaczenia obecnie, a to ze względu na zmieniony charakter prawny tych plantacji i odmienne przepisy prawne (ustawa wodna, ustawa o podatkach komunalnych) oraz z uwagi na to, że obecnie w sprawie przeznaczenia plantacji wikliny powoda obowiązują zarządzenia władz centralnych, sprawujących naczelną nadzór nad gruntami powoda, które to zarządzenia nie istniały w czasie wydania tego wyroku. Powód zarzuca w tym względzie pominięcie przez Sądy Administracyjne obu instancji tych nowych momentów i argumentów, naprowadzonych już w skardze Zarządu Wodnego w Chełmie oraz w odwołaniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a z któ-

rych wynika, zdaniem powoda, że przeznaczenie plantacji wikliny, o które chodzi, do służby publicznej jest bezpośrednie i wyłączne. Powołanie się zatem przez Sąd a quo na wyrok z 9 grudnia 1876 r., bez sprawdzenia, czy argumenty tego wyroku są jeszcze dla niniejszego sporu aktualne, stanowi, zdaniem powoda, istotną wadliwość postępowania.

Zarzut ten Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał za trafny.

Powód bowiem już w skargach swych do Wydziału Powiatowego przedstawił obszernie metody prowadzenia robót regulacyjnych i ochronnych na dolnej Wiśle, oraz rolę, jaką w tych robotach odgrywają plantacje wikliny, utworzone na odsypiskach rzeki, i dowodził, że plantacje na tych odsypiskach utworzone tak przez samo swoje istnienie, jak i dzięki utrzymywaniu wikliny w specjalnej kulturze, poza tym, że dostarczają materiału faszynowego dla robót regulacyjnych, przeznaczone są też bezpośrednio dla celów służby publicznej tj. dla celów regulacji Wisły i ochrony przed powodzią. Dla poparcia tego swego twierdzenia Zarząd Wodny w Chełmie dołączył też odpisy okólników Ministerstwa Robót Publicznych z 9 sierpnia 1923 r. i z 31 maja 1927 r., dotyczących gospodarki wiklinowej w państwowej administracji rzek.

Z tymi wywodami, które według tego, co Najwyższy Trybunał Administracyjny w kwestii interpretacji § 24 lit. C ustawy z 1893 r. wyżej wywiódł, mogą mieć dla spornej sprawy podatkowej istotne znaczenie, Sądy I i II instancji się nie rozprawiły, co stanowi istotne naruszenie form postępowania i skutkuje uchylenie wadliwe wydanych wyroków.

A ponieważ sprawa nie jest dojrzała do jej rozstrzygnięcia, gdyż wywody skargi Zarządu Wodnego w Chełmie co do charakteru i przeznaczenia plantacji wikliny na odsypiskach, jako oświadczenie jednej ze stron procesowych, mogą wymagać jeszcze sprawdzenia w drodze zasięgnięcia opinii miarodajnych czynników fachowych ewentualnie w drodze przesłuchania biegłych itp., a nadto zachodzi potrzeba zbadania i ustalenia czy plantacje wikliny, o których opodatkowanie chodzi, znajdują się rzeczywiście na miejscu takich odsypisk, należało sprawę przekazać z powrotem Sądowi I instancji celem ponownego jej rozpatrzenia.

Nr 280. Plantacje wikliny, należące do Państwowego Zarządu Wisły, nie są wolne w byłej dzielnicy pruskiej od komunalnego dodatku do podatku gruntowego na zasadzie art. 24 lit. C. ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (zbiór ustaw pruskich str. 152), li tylko dlatego, że uzyskana z tych plantacji wiklina służy do wyrobu materiału faszynowego, używanego wyłącznie lub przeważnie dla konserwacji budowli regulacyjnych na Wiśle.

(Wyrok NTA z dnia 18 maja 1936 r. L. rej. 5720/33. Teza).

Wydział Powiatowy w Grudziądzu wymierzył byłej Dyrekcji dróg Wodnych w Toruniu na rok budżetowy 1932/33 dodatek komunalny do państwowego podatku gruntowego w kwocie 877 zł 80 gr. Po oddaleniu przez Wydział Powiatowy odnośnego sprzeciwu, Dyrekcja Dróg Wodnych wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu skargę, którą Sąd ten oddalił wyrokiem z 23 maja 1933 r., wychodząc przy tym z następujących założeń:

1) że w byłym zaborze pruskim podatek gruntowy, oparty na ustawach pruskich, mianowicie na ustawie z 21 maja 1861 r. o uregulowaniu podatku gruntowego (Zb. Ust. Pr. str. 253), na ustawie z 14 lipca 1893 r. o uchyleniu podatków bezpośrednich (Zb. Ust. Pr. str. 119) i na ustawie z 14 lipca 1893 r. o daninach komunalnych (Zb. Ust. Pr. str. 152) został cytowaną ustawą o uchyleniu podatków bezpośrednich przekazany związkom komunalnym,

2) że według § 6 tej samej ustawy wymiarem należy także objąć grunty, które nie podlegają państwowemu podatkowi jeśli według ustawy o daninach komunalnych podlegają podatkowi komunalnemu,

3) że według § 24 punkt C. cytowanej wyżej ustawy o daninach komunalnych od podatku na rzecz związków komunalnych zwolnione są nie wszelkie grunty, należące do Państwa, lecz tylko o tyle, o ile przeznaczone są one do służby publicznej lub do użytku powszechnego,

4) że twierdzenie powoda, jakoby udział 10% na rzecz samorządu wojewódzkiego winien być obliczony nie od zasadniczego podatku gruntowego, lecz od wysokości podatków komunalnych, czyli, że udział ten mają opłacić nie właściciele gruntów, lecz powiatowe związki komunalne względnie gminy wiejskie, jest błędne, gdyż - jak to już Sąd w wyroku z dnia 20 czerwca 1932 r. L. Rej. S. 473/32, dotyczącym tejże sprawy, uzasadnił - przepis art. 22 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. w brzmieniu obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 września 1932 r., poz. 684 Dz. Ust., wyraźnie zastrzega samorządowi wojewódzkiemu prawo korzystania z najwyższego dozwolonego obciążenia „gruntów“ do wysokości 10%, a więc nie podatków komunalnych, zaś art. 24 tej ustawy przyznaje w byłej dzielnicy pruskiej prawo poboru tego udziału powiatowym związkom komunalnym poza obszarem gmin miejskich a nie vice - versa, by powiatowe związki komunalne wspomniany udział wypłacały,

5) że tereny plantacji wiklinowych powoda w powiecie grudziądzkim nie są odrębnie prowadzone w ewidencji katastru jako przeznaczone do publicznej służby, a zatem nie mogą być zwolnione od podatku gruntowego na rzecz związków komunalnych w myśl § 24 pkt c ustawy z 14 lipca 1893 r. o daninach komunalnych (Zb. Ust. Pr. str. 152).

Na wyrok ten wniósł Urząd Wojewódzki Pomorski (Wydział Dróg Wodnych) w Toruniu rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

W piśmie rewizyjnym podniesiono przede wszystkim zarzut, że Sąd a quo niewłaściwie zastosował § 24 pkt c ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. Ust. Pr. str. 152), a zarazem, że Sąd uchylił się od rozpoznania wywodów i argumentów skargi, zmierzających do wykazania, że plantacje wikliny są przeznaczone do służby publicznej. Cytowany bowiem przepis ustawy z roku 1893 nie uzależnia zwolnienia od danin komunalnych obiektów, przeznaczonych do służby publicznej, od tej okoliczności, że obiekty te są w ewidencji katastralnej prowadzone odrębnie, jako przeznaczone do służby publicznej. Zdaniem strony powodowej, Sąd Wojewódzki postawił sprawę wręcz na odwrót, niż to być powinno, gdyż nie sposób prowadzenia plantacji wiklinowej powódki w ewidencji katastru winien być podstawą dla wyroku Sądu, lecz przeciwnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego winien być podstawą dla sposobu prowadzenia w ewidencji katastralnej omawianych plantacji wikliny. Kwestię, czy plantacje wikliny podpadają, czy też nie podpadają pod przepis art. 24 pkt. c ustawy z roku 1893, tj. czy są czy też nie są one przeznaczone do służby publicznej, winien był przeto Sąd Wojewódzki rozpoznać samoistnie, a nie uczyniłszy tego naruszył — zdaniem Urzędu Wojewódzkiego — §§ 69 i 70 ustawy o daninach komunalnych i art. 50 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r. (poz. 747 Dz. Ust.).

Zarzut powyższy jest o tyle trafny, że według § 24 lit. c ustawy o daninach komunalnych o tym, czy grunt, należący do państwa, prowincji, powiatu lub gminy, służy, lub nie służy celom publicznym (która to okoliczność jest warunkiem zwolnienia takiego gruntu od komunalnego podatku gruntowego) decyduje przeznaczenie danego gruntu, a więc okoliczność faktyczna, nie zależna od sposobu zapisania danego gruntu w ewidencji katastru gruntowego. Zaszeregowanie więc pewnych gruntów do klasy gruntów, podlegających temu podatkowi, nie może przesądzać ostatecznie o kwestii przysługujących ewentualnie tym gruntom

zwolnień od podatku gruntowego i pozbawiać płatników możliwości dowodzenia w postępowaniu przez władzę wymiarową, a następnie w postępowaniu sporno - administracyjnym, że grunty te mimo to korzystać winny ze zwolnienia od tego podatku. W konsekwencji i Sąd Administracyjny nie może uchylić się od rozpatrzenia takiego zarzutu z powołaniem się na kataster gruntowy. Zapis bowiem w katastrze, służąc celom ewidencyjnym, stanowi wprowadzie w zasadzie podstawę do pociągnięcia danego gruntu pod obowiązek podatkowy, lecz dowód z katastru może być w postępowaniu sporno - administracyjnym obalony innym dowodem.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpatrzył przeto na zasadzie § 98 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 30 lipca 1883 r. (Zb. Ust. Pr. str. 195), odnośny zarzut skargi, uznał go jednak za nieuzasadniony, a to z następujących powodów:

Jak to już zaznaczył Sąd a quo, zwolnieniu od komunalnego podatku gruntowego na zasadzie art. 24, lit. c ustawy z roku 1893, podlegają nie wszystkie grunty, należące do państwa, prowincyj, powiatów itd., lecz tylko o tyle, o ile przeznaczone są do służby publicznej, lub do użytku publicznego. Przepis ten, jako wyjątek od ogólnej reguły, podlega interpretacji ścisłej, przy zastosowaniu której należy dojść do wniosku, że przeznaczenie do służby publicznej, względnie do użytku publicznego, musi być bezpośrednie, tzn., że sam grunt, jako taki, musi być przeznaczony jednemu z tych celów, nie wystarcza zaś, gdy grunty takie służą jednemu z tych celów tylko pośrednio przez to, że np. plony z nich uzyskane przeznacza się w całości dla służby publicznej, lub użytku publicznego.

Ponieważ więc powód w całym postępowaniu nawet nie twierdził, by grunty państwowe, na których znajdują się plantacje wikliny, były przeznaczone bezpośrednio do celów regulacji rzeki Wisły, względnie do zabezpieczenia gruntów nadbrzeżnych od powodzi, jak np. tamy, wały ochronne itp., a twierdził jedynie, że sadzona na tych gruntach wiklina służy jako materiał faszynowy, przeznaczony głównie dla robót regulacyjnych i ochronnych, to Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, wbrew zapatrywaniu strony powodowej, że grunty te z tego powodu nie podlegają zwolnieniu od spornego podatku komunalnego na zasadzie powołanego wyżej przepisu ustawy o daninach komunalnych.

Na podobnym stanowisku stał też Wyższy Sąd Administracyjny w Berlinie, który również nie zaliczał plantacji wikliny nad dolną Wisłą do rzędu gruntów wolnych od podatku gruntowego (patrz zbiór orzeczeń, tom 1, str. 87).

Dalszy zarzut pisma rewizyjnego odnosi się do kwestii pobrania przez pozwany Wydział Powiatowy 10% dodatku do podatku gruntowego, zastrzeżonego w art. 22 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych na rzecz samorządu wojewódzkiego. Urząd Wojewódzki wywodzi, że Sąd a quo zastosował w sposób niewłaściwy przepis art. 22 i 24 powyższej ustawy oraz, że zaniedbał zastosować art. 6 ust. 1 i 8 ust. 3 tej samej ustawy. Artykuł 24 — wywodzi pismo rewizyjne — postanawia jedynie, że należności samorządu wojewódzkiego z art. 22 przypadać będą w okresie przejściowym powiatowym związkom komunalnym, ale wcale nie dotyka kwestii, ani też nie daje podstawy do wnioskowania, kto te należności samorządu wojewódzkiego z art. 22, przypadające przejściowo powiatowym związkom komunalnym, ma płacić. Zatem oparte na art. 24 twierdzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, iż należności samorządu wojewódzkiego z art. 22, przypadające przejściowo pozwanemu, winni opłacać opodatkowani, nie znajduje uzasadnienia w tym artykule. Zdaniem Urzędu Wojewódzkiego, przepisy art. 6 ust. 1 oraz art. 8 ust. 3 cytowanej wyżej ustawy wskazują wyraźnie i niedwuznacznie na to, że należność samorządu wojewódzkiego z art. 22 tej ustawy mieści się już w dotyczących gminnych i powiatowych podatkach gruntowych, przemysłowych i budynkowych, wobec czego nie można jej ściągać z opodatkowanych poza tymi podatkami komunalnymi.

Zarzuty te nie są trafne.

Przed wszystkim chybione jest powoływanie się na art. 6 ust. 1 i 8 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 884 Dz. Ust. z roku 1932), ponieważ pierwszy z nich dotyczy podatku od budynków na obszarze gmin miejskich, drugi zaś — podatku od przemysłu i handlu, a w niniejszej sprawie chodzi o wysokość przypadającego pozwanemu dodatku komunalnego do podatku *gruntowego*.

Otóż cytowany już wielokrotnie art. 22 ustawy powyższej zastrzega samorządowi wojewódzkiemu korzystanie z najwyższego dozwolonego obciążenia między innymi także gruntów podatkiem komunalnym do wysokości 10%, artykuł zaś 24 pkt. 1 głosi, że postanowienia, zawarte w art. 22, nie będą miały zastosowania w byłej dzielnicy pruskiej aż do wprowadzenia samorządu wojewódzkiego w życie. Aż do tego czasu pobory, określone w art. 22, przypadać będą gminom miejskim na ich obszarze, a powiatowym związkom komunalnym poza obszarami gmin miejskich.

Zważywszy, że według art. 3 leg. cit. z dozwolonego ustawą z 15 czerwca 1923 r. (poz. 505 Dz. Ust.), najwyższego łącznego obciążenia gruntów, położonych poza obszarem gmin miejskich, podatkami komunalnymi, które to najwyższe obciążenie na rzecz związków samorządowych gminnych, powiatowych i *wojewódzkich* (krajowych) wynosi według art. 14 tej ustawy 100% ogólnej kwoty państwowego podatku gruntowego, korzystać mogą:

A. na obszarze gmin wiejskich gminy wiejskie do wysokości 40%, a powiatowe związki komunalne do 50%,

B. na obszarach dworskich byłej dzielnicy pruskiej powiatowe związki komunalne do wysokości 90%.

Zważywszy dalej, że cytowany art. 22 prawo korzystania z pozostałych 10% zastrzegł na rzecz samorządu wojewódzkiego, — należy przyjąć, że tymi 10% obciążeni są płatnicy podatku gruntowego poza dodatkami komunalnymi, należącymi się gminom wiejskim względnie powiatowym związkom komunalnym z art. 3 tej ustawy. Twierdzenie więc, że te 10% mieszczą się już w dotyczących gminnych i powiatowych dodatkach do podatku gruntowego, nie znajduje uzasadnienia w brzmieniu odnośnych przepisów.

Skoro więc art. 24 cytowanej ustawy głosi, że pobory, określone w art. 22, przypadać będą do czasu utworzenia w byłej dzielnicy pruskiej samorządu wojewódzkiego, poza obszarem gmin miejskich, powiatowym związkom komunalnym, to ma on oczywiście na myśli pobierany w myśl tego przepisu od płatników podatku gruntowego 10% dodatek, zastrzeżony na rzecz samorządu wojewódzkiego.

Powoływanie się przez zastępcę powoda na art. 4 dekretu Prezydenta Rz. P. z 14 stycznia 1936 r. (poz. 15 Dz. Ust.) w sprawie zmiany niektórych przepisów, dotyczących państwowego podatku przemysłowego i opłat stemplowych, upada już z tego powodu, że dekret ten w czasie miarodajnym dla niniejszej sprawy jeszcze nie obowiązywał.

Z tych przeto powodów należało rewizję oddalić.

Nr 281. 1) W myśl art. 415 rozporządzenia Prezydenta Rz. P. z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, poz. 202 Dz. Ust., przepisy, uchwalone przez radę miejską, powinny stanowić istotny rdzeń przepisów miejsowych; te ostatnie od uchwały rady miejskiej mogą odbiegać tylko w kwestiach natury nie zasadniczej.

2) Na zasadzie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 1914 r. o obowiązku właścicieli domów w stoł. król. m. Krakowie wybudowania kanałów domowych, połączenia tychże z miejskimi kanałami ulicznymi oraz o opłatach gminnych za to połączenie

(Dz. Ust. i Rozp. Kraj. nr 2 ex 1915 r.) właściciele nieruchomości nabyli — w ramach 30-letniego okresu — jedynie prawo połączenia kanałów domowych z kanałem publicznym, natomiast nie nabyli oni z mocy tej ustawy prawa do bezpłatnego używania kanałów publicznych.

3) Rozporządzenie Prezydenta Rz. P. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, poz. 202/28 Dz. Ust. o ile ono w art. 419 w związku z art. 415 uprawnia władze do wydania przepisów miejscowych w sprawie opłat za korzystanie z kanalizacji, nie wykracza poza ramy pełnomocnictwa, udzielonego Prezydentowi Rz. P. ustawą z 2 sierpnia 1926 r., poz. 443 Dz. Ust.

(Wyrok NTA z dnia 24 czerwca 1936 r. L. rej. 3662/35, 3989/35 i in. Teza).

Nakazami płatniczymi z 1 sierpnia 1934 r. Zarząd Miejski w Krakowie, działając na zasadzie §§ 28 i 63 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1934 r. w sprawie miejscowych przepisów o usuwaniu nieczystości i wód opadowych dla stoł. król. m. Krakowa (Krakowski Dziennik Wojewódzki nr 16 poz. 120) wymierzył: Zofii Ż., jako właścicielce nieruchomości, położonej w Krakowie przy ulicy Batorego L. 1, i tow. opłaty kanałowe za czas od 1 sierpnia 1934 r. do 31 grudnia 1934 r., obliczone w wysokości 40% stałej opłaty wodociągowej, przypisanej za ten okres czasu.

Odwolań przeciwko powyższym wymiarom nie uwzględnił Wojewoda Krakowski orzeczeniami z 19 lutego 1935 r. oraz 2 i 7 października 1935 r.

W skargach na te orzeczenia płatnicy podnieśli m. in. następujące zarzuty:

1. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1934 r. jest nieważne z powodu jego sprzeczności z uchwałą Rady Miejskiej w Krakowie z 5 lipca 1934 r., gdyż odbiega ono w całym szeregu istotnych punktów od uchwały Rady Miejskiej. Zarządzenie to nie było tylko „dostosowaniem uchwały Rady Miejskiej do obowiązujących przepisów“, gdyż władze administracyjne wprowadziły do projektu szereg nowych przepisów, wymienionych w odwołaniu. Tego rodzaju „korygowanie“ jest niedopuszczalne i sprzeczne z wyraźnym brzmieniem art. 415 prawa budowlanego, w myśl którego Minister Spraw Wewnętrznych wydaje przepisy miejscowe na wniosek Wojewody, oparty na uchwale Rady Miejskiej. Inne stanowisko obala zasadę „zupełnej autonomii“ organów samorządu gminnego, które najlepiej znają stosunki miejscowe, gdyż składają się z obywateli miasta. Gdyby Wojewoda względnie Minister chciał skorygować przepisy miejscowe, przedstawione mu w formie uchwały Rady Miejskiej, to mógłby jedynie zwrócić całą uchwałę celem zmiany czy uzupełnienia znowu w drodze uchwały Rady Miejskiej, a dopiero potem tak zmienione przepisy wydać w drodze zarządzenia. Słuszność powyższych zarzutów wynika także z przepisów art. 416 i 417, prawa budowlanego, które nazywają Radę Miejską „organem uchwalającym“, z czego wynika, że władze administracyjne są tylko organem, wydającym przepisy miejscowe, uchwalone przez organ uchwalający.

2. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych jest sprzeczne z prawem budowlanym także w tym kierunku, że § 69 zarządzenia odbiega od postanowienia art. 480 ust. 1 cyt. prawa. O ile bowiem ten ostatni przepis postanawia, że z chwilą wejścia w życie przepisów miejscowych tracą moc przepisy dotychczasowe, regulujące kwestie, wyszczególnione w art. 408 — 419 prawa budowlanego, to § 69 zarządzenia Mi-

nistra znosi tylko przepisy, odnoszące się do pobierania opłat i do norm technicznych dla kanalizacji. Wedle zatem § 69 cytowanego zarządzenia ustawa kanalizacyjna dla m. Krakowa z dnia 11 lipca 1914 r. nie straciła mocy obowiązującej, lecz tylko przestała obowiązywać te jej postanowienia, które dotyczą pobierania opłat i norm technicznych. Zaskarżona decyzja przesądza zaś sprawę tę sprzecznie z § 69 zarządzenia a mianowicie w tym kierunku, że stwierdza, iż ustawa kanałowa całkowicie przestała obowiązywać.

3. § 5 ust. 3 ustawy kanałowej z 11 lipca 1914 r. przewiduje jednorazowość opłat na okres 30 lat za połączenie kanałów domowych z ulicznymi. Uwolnienie od dalszych opłat, przewidziane wspomnianym przepisem, pozostało w mocy, jako przywilej, nieobjęty klauzulą derogacyjną z § 69 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych. Gdyby nawet stanąć na stanowisku, że ustawa kanałowa przestała obowiązywać, to z chwilą jej wygaśnięcia nie mogły jednak wygasnąć nabyte prawa skarżących, powstałe z uiszczenia z zgóry opłaty w myśl ustawy z 11 lipca 1914 r. Prawa te mogą być zniesione tylko drogą wyłączenia i to za odszkodowaniem. Zupełnie mylnie przyjmuje zaskarżona decyzja, że przewidziane w § 65 zarządzenia Ministra koszty robót kanałowych są identyczne z opłatą z § 5 ustawy kanałowej z 1914 r. i na podstawie tej mylnej wykładni wyprowadza wniosek, jakoby skarżący, uiszczywszy opłatę z § 5 ustawy kanałowej, zapłacili tylko koszty robót kanałowych, tj. koszty połączenia kanału domowego z kanałem miejskim, i że wobec tego mogą być obecnie pociągani do opłat za używanie z § 28 cyt. zarządzenia.

4. Zarządzenie Ministra z 13 lipca 1934 r. musi być zgodne nie tylko z przepisami prawa budowlanego, lecz nie może również naruszać postanowień przepisów innych ustaw. Tymczasem przerzucenie wyłączanie na właścicieli domów opłat za używanie urządzeń kanalizacyjnych jest sprzeczne z przepisami art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust., w myśl którego do opłat za korzystanie z urządzeń gminnych winni być pociągani wszyscy, którzy tych urządzeń używają i z nich korzystają, a więc wszyscy lokatorzy a nie tylko właściciele realności. Słuszność takiego poglądu potwierdza również treść art. 31 ostatnio powołanej ustawy, który w przeciwieństwie do art. 27 nakłada na właścicieli realności obowiązek ponoszenia kosztów założenia i utrzymywania urządzeń użyteczności publicznej tylko pod warunkiem, jeżeli właściciele realności odnoszą z tych urządzeń specjalne korzyści.

5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym wydane zostało z mocą ustawy na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji oraz ustawy z 2 sierpnia 1926, poz. 443 Dz. Ust. Rozporządzenie to zatem nie może być źródłem do nakładania stałych ciężarów podatkowych na właścicieli realności, nakładanie bowiem takich ciężarów, jako wyłączone z pod pełnomocnictwa, jest zastrzeżone wyłącznie ustawom sejmowym. Konstrukcja zaś opłaty kanałowej świadczy, że jest ona właśnie takim podatkiem, niezawisłym od wzajemnego świadczenia gminy.

6. Opłata kanałowa, pobierana w obecnej formie w stosunku procentowym do wysokości podatku wodociągowego, jest sprzeczna z ustawą o finansach gminnych również z tego powodu, iż jest pomyślana jako stały ciężar o sztywnej wysokości, przedstawia się więc jako ciężar nie na cele konserwacji kanałów, lecz na cele inwestycyjne; w ten zaś sposób ustanowiona opłata jest sprzeczna z art. 27 ust. 1 ustawy o finansach komunalnych.

12. Zarządzenie Ministra powinno obejmować ścisły termin opłaty, pozostawienie zaś terminu płatności swobodnemu uznaniu władzy administracyjnej jest nieważne.

13. Oprócz właścicieli domu „opłata” nie wymienia tych osób fizycznych, które korzystają z kanałów

16. Niedopuszczalny jest wymiar opłaty kanalowej z góry, wobec charakteru opłaty, stanowiącej świadczenie za korzystanie z kanalizacji.

17. Po ogłoszeniu zarządzenia Ministra obowiązana była Rada Miejska w myśl regulaminu i statutu gminnego oraz ustawy z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., uchwalić pobór opłaty w wykonaniu budżetu, przez Radę Miejską uchwalonego.

Rozpatrując powyższe skargi, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ad 1) W związku z zarzutem, że zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1934 r. jest nieważne, jako sprzeczne z uchwałą Rady Miejskiej m. Krakowa, zauważyć należy, że zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 415 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniami osiedli, poz. 202 Dz. Ust., według którego przepisy miejscowe wydaje Minister Robót Publicznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w Warszawie na wniosek Magistratu, oparty na uchwale rady miejskiej, w innych zaś miejscowościach na wniosek Wojewody, oparty: a) na uchwale rady miejskiej, gdy chodzi o przepisy dla miast o własnym statucie i w ogóle dla miast wydzielonych z powiatów... Nie ma przepisu prawnego, któryby wyjaśniał, na czym to oparcie przepisów miejscowych na uchwale rady miejskiej winno polegać, wniosek o wzajemnym ustosunkowaniu się przepisów miejscowych i uchwały rady miejscowej można jednak wysnuć z całokształtu przepisów, obejmujących dane zagadnienie.

Otóż przede wszystkim nie można uznać za trafne twierdzenia skarżących, że „władze administracyjne są tylko organem, wydającym przepisy miejscowe, uchwalone przez organ uchwalający“, ponieważ nie można wyobrazić sobie, aby ustawodawca udział Wojewody oraz Ministrów Robót Publicznych i Spraw Wewnętrznych sprowadzał przy wydawaniu przepisów miejscowych jedynie do formalnego i biernego ogłoszenia w dziennikach urzędowych przepisów w brzmieniu, uchwalonym przez radę miejską. Tego bowiem rodzaju rola Ministrów nie odpowiadałaby ani powadze zadań, które na nich ciąży, ani ogólnemu stosunkowi tych władz do organów samorządu terytorialnego, ani nie wymagałaby porozumienia się obu Ministrów między sobą. Użyty — wreszcie — w tym przepisie wyraz „wydaje“ nie odpowiada również pogładowi skarżących, ustawodawstwo nasze bowiem nadaje temu pojęciu znaczenie samodzielnej pracy legislacyjnej na większym lub mniejszym odcinku życia administracyjnego. (Patrz np. postanowienia art. 69 i 108 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, poz. 86 Dz. Ust.).

Z drugiej jednak strony nie jest także słuszny pogląd władzy pozwanej, według którego ustawodawca ograniczył udział rady miejskiej w tej materii jedynie „do opracowania projektu przepisów“, upoważniając władze, w art. 415 rozporządzenia wyszczególnione, do odpowiedniego ich skorygowania i dostosowania do obowiązujących przepisów prawnych i stosunków miejscowych — bez wskazania jednak granic tego upoważnienia. Nie jest słuszny, gdyż z mocnego wyrazu „oparty“, użytego w tym artykule, wniosek o możności dokonywania w uchwale rady wszelkich zmian bynajmniej gramatycznie nie wynika; nie jest słuszny, gdyż znalazłby się w całkowitej rozbieżności zarówno z istotną treścią samorządu, którego najbardziej charakterystycznymi cechami są samodzielność i hierarchiczna niezależność od władz wyższego stopnia, jako też z dotychczasowym stanem prawnym, a mianowicie z przepisem art. 27 ust. o tymcz. ureg. fin. kom., według którego uchwały w przedmiocie pobierania opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego nie podlegały nawet zatwierdzeniu władzy nadzorczej.

Wszystkie powyższe wywody doprowadzają do wniosku pośredniego między poglądami skarżących i władzy pozwanej. Postanowieniu art. 415 można mianowicie nadać tylko tę wykładnię, że przepisy, uchwalone

przez radę miejską, powinny stanowić istotny rdzeń przepisów miejscowych, które od uchwały miejskiej mogą odbiegać jedynie w kwestiach natury nie zasadniczej, przy czym takie odstępianie winno być umotywowane bądź względami natury technicznej (Min. Rob. Publ.), bądź prawnej i finansowej (Min. Spr. Wewn.) i w każdym wypadku podyktowane względami na interes publiczny.

Jeżeli z tego stanowiska spojrzeć in concreto na zarzut skarżących, to stwierdzić należy, że za najbardziej istotne naruszenie uchwały rady miejskiej uważają oni wprowadzenie do zarządzenia Ministra z 13 lipca 1934 r. przepisów § 4 ustęp 2, 8, 9, 15 i 16 (zdanie ostatnie), 43 ustęp 16 i 69, nie znajdujących się w uchwale rady miejskiej. Z treści jednak tych przepisów okazuje się, że niektóre z nich upoważniają Zarząd Miejski do fakultatywnego stosowania — według własnego uznania — ulg od przepisów, które mogłyby się okazać zbyt uciążliwymi dla mieszkańców (§ 16 i 43 ustęp 16), inne wprowadzają przepis o zastępczym środku wykonawczym (§ 9), przysługującym zresztą organom samorządowym w myśl art. 4 lit. C. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, poz. 342 Dz. Ust., inne wprowadzają przepis o obowiązku połączenia z siecią wodociągową nieruchomości, przyłączonych do sieci kanalizacyjnej, pokrywający się zresztą z przepisami ustawy wodociągowej dla m. Krakowa z 12 sierpnia 1899 r. (§ 15), inne wreszcie są przepisami natury formalnej lub porządkowej.

Żaden jednak z tych przepisów nie narusza osnowy uchwały rady miejskiej i nie obraża „zupełnej autonomii“ organów samorządu, w której obronie występują skarżący. W tych zaś warunkach odnośnie zarzuty skarżących należało uznać za chybione.

Ad 2) § 69 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1934 r. ma brzmienie następujące: „Z dniem wejścia w życie niniejszych przepisów tracą moc dotychczasowe przepisy, odnoszące się do pobierania opłat i do norm technicznych dla kanalizacji w Krakowie“. Skarżący zarzucają, że ten przepis nie deroguje całkowicie ustawy z 11 lipca 1914 r. o obowiązku właścicieli domów w stoł. król. m. Krakowa wybudowania kanałów domowych, połączenia tychże z miejskimi kanałami ulicznymi oraz o opłatach gminnych za to połączenie, — ogłoszonej w Dz. Ust. i Rozp. Kr. pod nr 2 ex 1915 r.

Zarzut ten jednak nie jest trafny.

Zarządzenie Ministra z 13 lipca 1934 r. reguluje wszystkie te kwestie, jakie były przedmiotem ustawy kanałowej, a mianowicie zawiera przepisy, dotyczące obowiązku przyłączenia nieruchomości przez ich właścicieli do sieci kanalizacyjnej (§ 1 — 12) oraz opłat za to połączenie i korzystanie z sieci kanalizacyjnej (§ 28 i § 62 — 67).

Z pozytywnego zaś przepisu prawa a mianowicie art. 420 w związku z art. 419 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, poz. 202 Dz. Ust., wynika, że z chwilą wydania przepisów miejscowych, opartych na przepisach art. 408 pkt. 12 i 14, art. 409 pkt. 10, art. 410 pkt. 9 i 12, wygasła moc obowiązująca ustawy kanałowej z 11 lipca 1914 r., jak wygasają w tych samych warunkach analogiczne ustawy, w art. 420 przykładowo wyszczególnione, jak np. ustawy z dnia 8 grudnia 1903 r. o obowiązkach właścicieli domów w król. stoł. m. Lwowie połączenia domowych zbiorników kloacznych z kanałami publicznymi oraz o opłatach gminnych za to połączenie (Dz. Ust. i Rozp. Kr. nr 139), i szereg innych.

Ad 3) Nie jest pozbawione słuszności twierdzenie skarżących, że, gdyby nawet ustawa kanałowa z 11 lipca 1914 r. utraciła swą moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie przepisów miejscowych, to również wtedy winny pozostać nienaruszonymi prawa skarżących, nabyte z mocy tej ustawy i nie uchylone na podstawie późniejszych postanowień prawnych. Zachodzi więc obecnie pytanie, jakie mianowicie prawa nabyli

skarżący z mocy tej ustawy i czy zarząd miejski, żądając in concreto nakazami płacniczymi z 1 sierpnia 1934 r. na zasadzie §§ 28 i 63 miejscowych przepisów kanałowych uiszczenia opłaty za korzystanie z sieci kanalizacyjnej, naruszył przepisy tej ustawy.

Otóż dla rozstrzygnięcia spornego zagadnienia zauważyć należy, że zarówno sama nazwa ustawy z 11 lipca 1924 r., jako też wszystkie jej postanowienia mówią jedynie o opłatach gminnych za *połączenie* kanałów domowych z miejskimi kanałami ulicznymi. Ustawa ta nosi mianowicie nazwę: „Ustawa z dnia 11 lipca 1914 r. o obowiązku właścicieli domów w stol. król. m. Krakowie wybudowania kanałów domowych, połączenia tychże z miejskimi kanałami ulicznymi oraz o opłatach gminnych za to *połączenie*“. Zawiera ona w § 1 przepis o zasadniczym obowiązku właścicieli zabudowanych realności, położonych przy placu lub ulicy, gdzie miejski kanał uliczny istnieje lub zostanie zaprowadzony, do wybudowania kanału domowego i *połączenia* go z tym kanałem; w § 3 głosi, że *połączenie* uliczne między zewnętrzną granicą realności a kanałem ulicznym wykonywa gmina m. Krakowa we własnym zarządzie i że koszt tego *połączenia* aż do 10 metrów, licząc od zewnętrznej granicy realności do najbliższego miejskiego kanału ulicznego, ponosi właściciel realności, koszty zaś ponad 10 metrów ponosi gmina m. Krakowa; w § 5 i 6 zawiera postanowienia, że gmina m. Krakowa ma prawo pobierania jednorazowych opłat za określone w § 1 *połączenie* kanałów domowych z miejskimi kanałami ulicznymi i że wysokość tych opłat wynosi w zasadzie 25 koron za każdy metr długości frontu. Już więc sama gramatyczna wykładnia — przede wszystkim obowiązująca — wszystkich tych przepisów, które mówią o obowiązku *połączenia* kanałów i o opłacie za to *połączenie*, doprowadza do wniosku, że przez uiszczenie we właściwym czasie opłaty, przewidzianej przez wspomniane przepisy, właściciele realności uczynili jedynie zadość obowiązkowi przyłączenia swej realności do kanałów miejskich. Nie można natomiast snuć z przepisów tej ustawy wniosku, by ona dotyczyła w ogóle zagadnień używania urządzeń kanałowych, a tym mniej, by przesądzała w sensie negatywnym kwestię prawa gminy do pobierania opłat za takie używanie. Ustawa uregulowała wyłącznie sprawę świadczeń pieniężnych — w ramach 30-letniego okresu — za prawo wpustu kanałów domowych do kanałów publicznych a pozostawiła otwarte zagadnienie wprowadzenia opłat za korzystanie z kanałów publicznych. Żaden przepis ustawy o takich opłatach nie wspomina, jako też nie wprowadza zakazu pobierania takich opłat w przyszłości.

W świetle zatem przepisów tej ustawy właściciele nieruchomości nabyli prawo połączenia kanałów domowych z kanałem publicznym, i ponowne ich obciążenia w ramach 30-letniego okresu byłoby — z uwagi na przepis § 5 — sprzeczne z ustawą. Natomiast nie nabyli z mocy tej ustawy prawa do bezpłatnego użytkowania kanałów, a jeżeli pod rządem dotychczas obowiązujących przepisów prawnych używali kanałów publicznych bez uiszczania opłat, to przyczyną tego stanu nie była powołana ustawa krajowa z 1914 r., lecz okoliczność, że gmina miasta we właściwej drodze prawnej opłat takich nie wprowadziła.

Ad 4 i 6) Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1934 r. opiera się na postanowieniach art. 408 pkt. 12 i 14, art. 409 pkt. 10, art. 410 pkt. 9 i 12 i art. 415 pkt. a zawartych w części II, tytule XI rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, poz. 202 Dz. Ust. Z treści wszystkich tych specjalnych przepisów, między innymi z przepisu art. 415, który postanawia, że przepisy miejscowe wydaje Minister Robót Publicznych — a więc nawet władza nadzorcza w stosunku do związków samorządowych — w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych na wniosek Wojewody (w Warszawie — na wniosek Magistratu), oparty na uchwale rady miejskiej, wynika, że kwestie, normowane przepisami miej-

scowymi, wyłączone są częściowo z bezpośredniego zakresu działań samorządu terytorialnego, że więc przepisy te nie stanowią uchwały, powziętej przez organ uchwalający samorządu w trybie art. 43 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., a w szczególności — o ile chodzi o opłaty za korzystanie z urządzeń kanalizacyjnych — nie stanowią statutu związku samorządowego o poborze tych opłat. W takim zaś stanie rzeczy wywody skargi, że opłaty kanałowe winny być w zgodzie z przepisami ustawy o finansach komunalnych i na ich podstawie obciążać wszystkich, którzy z kanałów korzystają, a więc również lokatorów, już są w samym swym założeniu nietrafne. W tej materii już uprzednio wypowiedział się Najwyższy Trybunał Administracyjny, orzekając w wyroku swym z 11 grudnia 1933 r., L. Rej. 3105/51, że uchwały w przedmiocie wprowadzenia opłat kanalizacyjnych, wydane nie w trybie przepisów miejscowych, lecz przez reprezentację miejską i w oparciu na art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747 Dz. Ust., obrażają postanowienia art. 410 p. 9 i 415 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym, poz. 202 Dz. Ust. (O. P. A. nr 647 1934 r.). Nie bez znaczenia — wreszcie — dla sprawy przerzucenia opłat kanałowych na lokatorów jest przepis art. 7 ustęp 1 p. a i ustęp 2 ustawy z 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, poz. 894/28 Dz. Ust., który pozwala pobierać od lokatorów opłaty gminne od dostarczenia wody i od kanałów tylko w tych przypadkach (dopóki komorne nie osiągnie 75% podstawowego komornego), które na ogół obecnie nie mają miejsca.

Ad 5) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, poz. 202 Dz. Ust., zostało wydane na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji z 17 marca 1921 r., poz., 267 Dz. Ust., oraz ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, poz. 443 Dz. Ust. Ustawa z 2 sierpnia 1926 r., upoważniająca Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 1), wyłącza spod udzielonych pełnomocnictw między innymi sprawy nakładania *nowych* podatków i opłat publicznych (art. 2). Przepis art. 410 p. 9 prawa budowlanego mieści się w upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń w celu uporządkowania stanu prawnego. W związku z odpowiednim zarzutem skargi zachodzi pytanie, czy rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lutego 1928 r., zawierające w art. 410 p. 9 przepis o ustanowieniu w drodze przepisów miejscowych opłat za korzystanie z kanalizacji, wyszło poza ramy pełnomocnictwa ustawowego. Na to pytanie odpowiedź musi wypaść przecząca już z tego powodu, że opłaty za korzystanie z kanalizacji nie są opłatami nowymi, gdyż również przed wydaniem wspomnianego rozporządzenia istniał tytuł prawny do ich pobierania, ustanowiony w art. 27 ust. 1 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747 Dz. Ust., według którego związki komunalne winny pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, do których w myśl judykatury Najwyższego Trybunału Administracyjnego zaliczają się również urządzenia wodociągowe i kanałowe.

Zresztą skarżący dopatrują się sprzeczności z ustawą o pełnomocnictwach z tego powodu, że zaliczają sporną opłatę do rzędu podatków, twierdząc, że nie stanowi ona ekwiwalentu opłaty za usługi, świadczone przez zarząd terytorialny. Z tego ujęcia zarzutu wynika a contrario, że sami skarżący nie podtrzymują zarzutu w odniesieniu do opłat, stanowiących ekwiwalent świadczeniowy. Otóż Najwyższy Trybunał Administracyjny, jak już poprzednio wywiedzione, stoi na stanowisku, że opłaty za używanie urządzeń kanałowych gminy nie należą do kategorii podatków, lecz do rzędu opłat za korzystanie z urządzeń gminnych względnie za używanie tychże

Ad 12 i 16) Zarzuty skarżących, że „nieważne jest pozostawienie przez zarządzenie Ministra terminu płatności opłaty swobodnej ocenie

władzy administracyjnej“ (ad 12) i że „niedopuszczalny jest wymiar opłaty kanałowej z góry“ (ad 16), bliżej zresztą nieuzasadnione, — nie są trafne. Rozporządzenie bowiem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym nie zawiera żadnego pozytywnego postanowienia, któreby nakazywało normowanie przepisami miejscowymi również terminów wymiaru i poboru opłat kanałowych, a praktyka legislacyjna za taką, jako bezwzględną zasadą, również nie przemawia. Dość wskazać dla przykładu na przepis art. 54 ust. 1 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, który dopuszcza nawet oznaczenie terminu płatności samoistnej daniny komunalnej w samym orzeczeniu wymiarowym. Prawo zaś wymierzenia opłaty z góry znajduje swe uzasadnienie w przepisie § 63 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1934 r., który przewiduje roczne okresy wymiarowe, nie zawierając poza tym żadnych innych postanowień, dotyczących terminów płatności przypadających opłat. Jeżeli więc władza wymiarowa w związku ze wspomnianym przepisem zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, które zostało ogłoszone w Krakowskim Dzienniku Wojewódzkim w dniu 1 sierpnia 1934 r., wystawiła nakazy płatnicze za pozostałe 5 miesięcy tegoż roku, to w tym nie dopatrzyl się Najwyższy Trybunał Administracyjny ani niezgodności z prawem, ani wadliwości postępowania. Zresztą skarżący na poparcie swych zarzutów nie powołali się na żaden przepis prawa, a czerpią jedynie swe wywody z charakteru samej opłaty; wywody te jednak ostać się nie mogą wobec wyraźnej treści powołanego § 163 zarządzenia.

Ad 13) Skoro, jak to już powyżej w pkt. ad 4) zostało wywiezione, obciążenie opłatami kanałowymi tylko właścicieli nieruchomości nie sprzeciwia się żadnemu przepisowi prawa, to zarzut, że „oprócz właściciela domu zaczepiona opłata kanałowa (?) nie wymienia tych osób fizycznych, które korzystają z kanałów“, upada sam przez się

Ad 17) Sporne opłaty kanałowe — jak to już wyżej było powiedziane — nie są opłatami komunalnymi, ustanawianymi przez organ uchwalający gminy na podstawie art. 27 — 30 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 sierpnia 1923 r., lecz są opłatami na rzecz gminy, które ustanawiają specjalne władze w specjalnym trybie na podstawie art. 410 pkt. 5 i art. 415 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym, poz. 202 Dz. Ust. O ustanowieniu tych opłat, ich wysokości i poborze na rzecz gminy m. Krakowa stanowi w konkretnym przypadku zarządzenie Min. Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lipca 1934 r., które zostało ogłoszone w Krakowskim Dzienniku Wojewódzkim z 1-go sierpnia 1934 r., nr 16 poz. 120, i z tym dniem, w myśl § 68 zarządzenia, weszło w życie, jako norma obowiązująca. Ponieważ §§ 28 i 62 — 67 zarządzenia Ministra ustanawiają pobór tych opłat i ich taryfę, to władze miejskie miały dostateczną podstawę do poboru tych opłat. Wbrew twierdzeniu skarżących, pobór tych opłat bez specjalnej uchwały rady miejskiej nie narusza w tym stanie prawnym przepisów ani ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., ani statutu gminnego. Zresztą skarżący tych przepisów, rzekomo naruszonych, w skargach swych nie wyszczególniają.

Wychodząc z wszystkich powyższych założeń, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł w zaskarżonym orzeczeniu ani naruszenia ustawy, ani wadliwości postępowania, zarzuconych w skargach, wobec czego skargi te, jako nieuzasadnione, oddalił.

KRONIKA

1. ZAGADNIENIA USTROJOWE.

PROJEKT USTROJU SAMORZĄDU STOŁECZNEGO.

Rada Ministrów uchwaliła w dn. 13 marca 1936 r. i wniosła do Sejmu projekty ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz administracji samorządowej w województwie stołecznym. Projekty te ze względu na wagę zagadnienia podajemy w pełnym brzmieniu.

PROJEKT USTAWY

o utworzeniu województwa stołecznego.

USTAWA

O UTWORZENIU WOJEWÓDZTWA STOŁECZNEGO.

Art. 1.

Tworzy się województwo stołeczne.

Art. 2.

Województwo stołeczne obejmuje:

1. terytorium miasta stołecznego Warszawy;
2. terytoria następujących powiatów i gmin, wchodzących dotychczas w skład województwa warszawskiego:
 - a) powiatu warszawskiego;
 - b) powiatu radzyńskiego;
 - c) powiatu błońskiego z wyłączeniem gmin: Guzów i Piekary;
 - d) powiatu mińsko - mazowieckiego, z wyłączeniem gmin: Wielgolas, Latowicz i Iwowe, które włącza się do województwa lubelskiego;
 - e) gmin: Kampinos i Leoncin z powiatu sochaczewskiego;
 - f) miast: Serock i Wyszaków oraz gmin: Zegrze i Somianka z powiatu pułtuskiego;

g) miasta: Góra Kalwaria i gmin: Jazgarzew, Kąty i Czersk z powiatu grójeckiego.

3. terytoria gmin: Warszawice i Osieck, wchodzących dotychczas w skład powiatu garwolińskiego województwa lubelskiego.

Art. 3.

Wykonanie ustawy niniejszej porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami.

Art. 4.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie w 90 dni po ogłoszeniu.

U Z A S A D N I E N I E.

Niniejszy projekt ma na celu utworzenie województwa stołecznego, złożonego z terytorium m. st. Warszawy i części obszaru podstołecznego, jako terytorialnej jednostki administracji ogólnej, a zarazem wojewódzkiego związku samorządowego.

W obecnym stanie prawnym obszar gminy m. st. Warszawy stanowi osobny okręg administracyjny, podzielony na 4 powiaty grodzkie. Otaczający Warszawę obszar podstołeczny należy do województwa warszawskiego. Wspólną władzę nad tymi dwoma obszarami stanowią władze centralne. To samo dotyczy samorządu. Nadzór nad samorządem powiatów podstołecznych należy do wojewody warszawskiego, który nie ma oczywiście żadnej ingerencji w stosunku do samorządu stolicy. Tak więc m. Warszawa oraz terytorium podstołeczne, oddzielone są od siebie granicą województwa, chociaż terytorium podstołeczne wiąże się ze stolicą różnicznymi zarówno dla administracji rządowej, jak samorządowej, bardzo istotnymi więzami. Terytorium podstołeczne zamieszkują tysiące ludzi, którzy codziennie udają się do pracy w Warszawie, gdy na odwrót tysiące mieszkańców Warszawy udają się do pracy w zakładach podmiejskich. Z okolic podmiejskich stolica czerpie dużą część swojej aprowizacji, tutaj również prowadzona jest duża parcelacja mieszkaniowa na potrzeby stolicy, mieszczą się lotniska mieszkańców stolicy itd.

W obecnym stanie rzeczy nie ma ważniejszego działu administracji rządowej, czy samorządowej, któryby nie cierpiał na tym rozerwaniu jednolitego regionu stołecznego, a niektóre ważne dla stolicy zagadnienia w ogóle nie mogą znaleźć celowego rozwiązania. Należy tutaj wymienić przykładowo zagadnienia dróg podwarszawskich, które usiłowano już rozwiązać przez stworzenie osobnego zarządu dróg podstołecznych i które w dalszym ciągu oczekuje rozwiązania, uwzględniającego zarówno interesy miasta, jak i powiatów podstołecznych. Wymienić również należy kwestie związane z rozbudową i tzw. planem regionalnym Warszawy, kwestie w których stolica jest w najwyższym stopniu zainteresowana, a które obecnie znajdują się poza obrębem ingerencji i wpływów miasta. Próba

rozwiązania tych zagadnień przez powołanie biura planu regionalnego m. st. Warszawy, świadczy dobitnie zarówno o wielkich w tej dziedzinie potrzebach, jak i o niemożności rozstrzygnięcia samego problemu w ramach obecnego ustroju stolicy i regionu podstolecznego. Z dniem każdym w regionie podstolecznym następują fakty dokonane, pozostające w rażącej sprzeczności z interesami rozwijającej się szybko aglomeracji warszawskiej. Nie można tu nie wspomnieć o sprawach sanitarnych i sprawach bezpieczeństwa publicznego, mających dla stolicy Państwa tak doniosłe znaczenie, a których ścisłego związku ze stałą cyrkulacją ludności między miastem, a osiedlami podmiejskimi nie trzeba chyba wykazywać.

Podane w projekcie granice województwa stołecznego opierają się w dużej mierze na pracach b. komisji usprawnienia administracji publicznej przy prezesie Rady Ministrów, która omawiała tę rzecz gruntownie z przedstawicielami administracji zainteresowanych powiatów, oraz miejscowymi czynnikami społeczno - gospodarczymi i biurem planu regionalnego m. st. Warszawy. Za kryteria wyróżniające tereny, które powinny wejść w skład województwa stołecznego, przyjęto stałą, codzienną cyrkulację ludności między tymi terenami, a miastem, parcelację mieszkaniową, specjalny na potrzeby miasta przeznaczony rodzaj uprawy rolnej, powiązanie planami melioracyj wodnych, a w stosunku do obszarów leśnych — stopień zainteresowania skupienia warszawskiego w ochronie tych lasów.

Projekt organizacji władz rządowych i samorządowych na terenie województwa stołecznego unormują: ustawa o „ustroju administracji samorządowej w województwie stołecznym“, oraz dekret Prezydenta Rzeczypospolitej „o zmianie przepisów o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej“, które to akty ustawodawcze zostały równocześnie opracowane.

PROJEKT USTAWY

o administracji samorządowej w województwie stołecznym.

U S T A W A

O ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE STOLECZNYM.

C z ę ś ć I.

USTRÓJ MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY.

Art. 1.

Ustrój miasta stołecznego Warszawy normują ogólne przepisy o ustroju samorządu miejskiego wraz ze zmianami, wynikającymi z ustawy niniejszej.

Art. 2.

Rada Miejska m. st. Warszawy składa się ze 100 radnych.

Art. 3.

Do zakresu działania Rady Miejskiej należy powoływanie członków Zarządu Miejskiego, kontrola nad jego działalnością oraz stanowienie norm i zasad dotyczących zarządu sprawami miasta i jego gospodarki, a w szczególności:

- 1) stanowienie o dobrowolnym podejmowaniu zadań o charakterze publicznym, jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy prawne;
- 2) wybór ławników oraz członków komisyj i deputacyj;
- 3) uchwalanie regulaminów obrad Rady i jej komisyj;
- 4) ustanawianie rodzaju i ilości stanowisk służbowych oraz wysokości przywiązanych do nich uposażeń;
- 5) uchwalanie statutów miejscowych;

6) podejmowanie uchwał w sprawach nabycia, zbycia i oddania w zastaw praw i nieruchomości, jeżeli wartość przedmiotu aktu przekracza 100.000 zł, hipotecznego obciążenia i oddania w dzierżawę (najem) na okres ponad 6 lat wszelkich nieruchomości oraz zakładów i przedsiębiorstw miejskich, jak również udzielenia na nie koncesyj ponad powyższy okres;

7) podejmowanie uchwał w sprawach uczynienia lub przyjęcia darowizny i zapisu oraz ustanowienia, bądź objęcia zarządu fundacji;

8) stanowienie o założeniu, przekształceniu i zwinięciu urzędów, zakładów i przedsiębiorstw miejskich;

9) podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia przez miasto poręki finansowej oraz zaciągnięcia pożyczki długoterminowej, jak również w sprawie upoważnienia Zarządu Miejskiego do zaciągania pożyczek krótkoterminowych na czasowe zasilenie funduszy kasowych w granicach zasad, warunków i wysokości, określonych przez Radę;

10) uchwalanie preliminarza budżetowego miasta;

11) ustanawianie zasad lokaty kapitałów oraz zasad zarządu i użytkowania majątku miejskiego, jak również wszelkich urzędów, zakładów i przedsiębiorstw;

12) ustanawianie opłat za korzystanie z urzędów, zakładów i przedsiębiorstw miejskich, jak również ustalanie opłat administracyjnych i taks za korzystanie w obrębie miasta z własnych publicznych środków lokomocji;

13) uchwalanie danin komunalnych, stanowienie o obowiązku innych świadczeń na cele miasta oraz ustalanie sposobu poboru tych danin i świadczeń;

14) podejmowanie uchwał w sprawie ustalenia i zmiany nazw dzielnic, ulic i placów oraz w sprawie wznoszenia pomników na placach publicznych;

15) ustalanie zasad postępowania przy oddawaniu i przyjmowaniu robót i dostaw oraz ustanawianie norm postępowania w sprawach prze-

targów publicznych przy sprzedaży, kupnie i oddawaniu w dzierżawę nieruchomości i ruchomości miejskich;

16) podejmowanie uchwał w sprawie umarzania należności, przypadających miastu z tytułów prywatno - prawnych w przypadkach, gdy należność przekracza 10.000 złotych;

17) kontrola nad działalnością Zarządu Miejskiego, a w szczególności zatwierdzanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznych zamknięć i bilansów zakładów, tudzież przedsiębiorstw miejskich;

18) uchwalanie wniosków oraz wydawanie opinii w sprawach zmian granic miasta;

19) wydawanie opinii w sprawach potrzeb miasta oraz uchwalanie w tym zakresie petycji;

20) nadawanie obywatelstwa honorowego m. st. Warszawy;

21) inne sprawy, przewidziane obowiązującymi przepisami i ustawą niniejszą, jeżeli nie mają charakteru czynności zarządzających i wykonawczych.

Art. 4.

(1) Przełożonym gminy m. st. Warszawy jest Wojewoda Stołeczny. Reprezentuje on stolicę Państwa.

(2) Wojewoda Stołeczny przewodniczy na posiedzeniach Rady Miejskiej i Zarządu Miejskiego.

Art. 5.

Zarząd Miejski m. st. Warszawy składa się z Wojewody Stołecznego i z siedmiu ławników, spośród których trzej są ławnikami zawodowymi. Do ławników zawodowych stosuje się przepisy o zawodowych członkach zarządów miejskich.

Art. 6.

(1) Do zakresu działania Zarządu Miejskiego, występującego jako kolegium pod nazwą magistratu, należy:

1) przygotowywanie spraw oddawanych pod uchwałę Rady Miejskiej;

2) ustalanie planu wykonania budżetu;

3) uchwalanie regulaminu Zarządu Miejskiego;

4) decydowanie o zaciągnięciu pożyczki krótkoterminowej na czasowe zasilenie funduszy kasowych zgodnie z zasadami i warunkami, ustalonymi przez Radę Miejską;

5) decydowanie o oddaniu w dzierżawę (najem) na okres nie przekraczający 6 lat nieruchomości, zakładów i przedsiębiorstw miejskich, jak również udzielenie na okres nie dłuższy koncesji na te zakłady i przedsiębiorstwa zgodnie z zasadami i warunkami, ustalonymi przez Radę Miejską;

6) rozpatrywanie i zatwierdzanie ofert, składanych przy wszelkich przetargach publicznych w myśl zasad, ustalonych przez Radę Miejską;

7) umarzanie należności, przypadających gminie z tytułów publiczno-prawnych, gdy ściągnięcie danej należności staje się niemożliwe;

8) decydowanie o wszczęciu i odstąpieniu od sporu sądowego oraz ustalenie warunków układu pojednawczego w sprawach prywatno-prawnych oraz w tych publiczno-prawnych, w których na zawarcie takich układów zezwalają przepisy prawne;

9) podejmowanie uchwał w sprawie umarzania należności, przypadających miastu z tytułów prywatno-prawnych w przypadkach, gdy należności nie przekroczą 10.000 zł;

10) podejmowanie uchwał w sprawach nabycia, zamiany, zbycia i oddania w zastaw praw i nieruchomości, jeżeli wartość przedmiotu aktu nie przekracza 100.000 zł;

11) inne sprawy zastrzeżone do kolegiального decydowania przez ustawę niniejszą i inne przepisy prawne.

(2) Do powzięcia uchwały przez Magistrat jest niezbędna obecność więcej niż połowy ustawowej liczby członków. Uchwały zapadają większością głosów obecnych. Przewodniczący bierze udział w głosowaniu i głos jego rozstrzyga w razie równości głosów.

(3) Każdy członek Zarządu Miejskiego ma prawo informować się u Wojewody Stołecznego i żądać wyjaśnień w sprawach, dotyczących gospodarki miejskiej, jak również na posiedzeniach Magistratu stawiać wnioski w zakresie przewidzianym w ust. (1).

(4) Członkowie Zarządu Miejskiego, działający kolegialnie jako Magistrat, są w wykonywaniu swych funkcji w kolegium niezawisli.

Art. 7.

(1) Regulamin Zarządu Miejskiego, zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i ogłoszony w Dzienniku Zarządu m. st. Warszawy, może zawierać upoważnienie dla Wojewody Stołecznego, dla jednego z ławników zawodowych lub też dla kolegium złożonego z trzech członków zarządu pod przewodnictwem Wojewody Stołecznego, lub jednego z ławników zawodowych do decydowania w sprawach mniejszej wagi, objętych wyliczeniem w ust. (1) pod pkt.: 1), 2), 5), 6), 7), 8), 9), 10).

(2) Magistrat może uchwałą upoważnić Wojewodę Stołecznego do wydawania wszelkich decyzji, zastrzeżonych Magistratowi, pod warunkiem, że upoważnienie takie dotyczyć ma jedynie poszczególnych spraw, umieszczonych na porządku obrad danego posiedzenia Magistratu, albo też spraw jednego i tego samego typu na zasadzie ustalonych w uchwale Magistratu wytycznych. Upoważnienie takie ma charakter czasowy.

(3) Upoważnienie, o którym mowa w ust. (2), może być na każdym z następnych posiedzeń Magistratu na wniosek jednego z jego członków cofnięte.

(4) Decyzji, wydanych na podstawie upoważnień z ust. (1) i (2), Magistrat nie może zmieniać ani uchylać.

Art. 8.

Stałym zastępcą Wojewody Stołecznego w zakresie wszystkich funkcji, spełnianych przez niego w samorządzie m. st. Warszawy, jest wyznaczony przez niego wicewojewoda.

Art. 9.

(1) Dla poszczególnych działów gospodarki miejskiej Rada Miejska może niezależnie od komisji powoływać deputacje, którym przekaze swoje uprawnienia w zakresie ustalania zasad wykonywania poszczególnych zadań gminy, a w szczególności zasad zarządu i użytkowania majątku oraz wszelkich urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw miejskich.

(2) Rada Miejska może powierzać nadto deputacjom sprawowanie pewnego zakresu kontroli nad poszczególnymi działami gospodarki miejskiej, co jednak nie uwalnia ani Rady Miejskiej, ani Komisji Rewizyjnej od ich obowiązków w zakresie wykonywania kontroli nad gospodarką miejską.

(3) Rada Miejska może postanowić, że deputacje spełniają jednocześnie rolę komisji rady, przygotowując jej uchwały.

Art. 10.

(1) Deputacje będą się składać z 8 — 16 członków, wybieranych przez Radę, przy czym połowa członków deputacji będzie powoływana spośród członków Rady, a połowa spośród mieszkańców m. st. Warszawy, mających prawo wybieralności do Rady Miejskiej. W skład deputacji mogą być powoływani również pracownicy miejscy, kierujący tymi działami administracji, dla których deputacje utworzono.

(2) Rada może rozwiązać deputację albo zmienić jej skład.

(3) Przewodniczącymi deputacji są członkowie Zarządu Miejskiego, wybrani przez zarząd działający kolegialnie.

(4) Szczegółowe przepisy o składzie deputacji, o sposobie ich wyboru, o zakresie ich działania oraz o sposobie wykonywania zadań, a w szczególności o współdziałaniu deputacji z Komisją Rewizyjną, wydaje Rada Miejska w formie regulaminów.

(5) Zarządowi Miejskiemu przysługują w stosunku do uchwał deputacji te same uprawnienia, jakie mu służą w stosunku do uchwał Rady Miejskiej.

Art. 11.

(1) Stosownie do podziału obszaru m. st. Warszawy na dzielnice, powołane będą w każdej dzielnicy rady dzielnicowe.

(2) W skład rady dzielnicowej wchodzi radni m. st. Warszawy oraz ich zastępcy, wybrani z danej dzielnicy.

(3) W skład rady dzielnicowej wejść nadto mogą osoby, powołane przez radę dzielnicową spośród osób, mających prawo wybieralności do

Rady Miejskiej m. st. Warszawy, w ilości nie większej, niż liczba członków rady dzielnicowej, wchodzących do rady na podstawie ust. (2).

(4) Kadencja rady dzielnicowej odpowiada kadencji Rady Miejskiej m. st. Warszawy.

(5) Przewodniczącym rady dzielnicowej jest starosta grodzki, bądź kierownik ekspozytury starostwa grodzkiego.

(6) Ogólnie obowiązujące przepisy, określające przymus przyjęcia mandatu, utratę, zawieszenie mandatu oraz bezpłatność mandatu radnego, stosuje się odpowiednio do rad dzielnicowych.

Art. 12.

Do zakresu działania rady dzielnicowej należy:

1) ustalanie potrzeb dzielnicy i uchwalanie stosownych wniosków pod adresem organów miejskich;

2) opiniowanie spraw dzielnicy dotyczących, a przekazywanych radzie dzielnicowej przez Radę Miejską lub Wojewodę Stołecznego;

3) udział w kontroli nad administracją samorządu m. st. Warszawy w ramach, zakreślonych w statucie miejskim (art. 13).

Art. 13.

(1) Rada Miejska m. st. Warszawy określi w formie statutu, wymagającego zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, sposób powoływania członków rad dzielnicowych, o których mowa w ust. (3) art. 11, sposób obradowania rad dzielnicowych i zakres udziału rad dzielnicowych w sprawowaniu kontroli administracji samorządu m. st. Warszawy.

(2) Jeżeli Rada Miejska w ciągu roku po wejściu w życie ustawy niniejszej materyj, wymienionych w ust. (1), nie ureguluje, Minister Spraw Wewnętrznych władny będzie je uregulować w drodze rozporządzenia na przeciąg pierwszych lat pięciu.

Art. 14.

Magistrat może uchwałą, wymagającą zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, przekazać staroście grodzkiemu niektóre funkcje wykonawcze z zakresu samorządu m. st. Warszawy.

Art. 15.

Poza wypadkami, przewidzianymi przez specjalne ustawy, zatwierdzenia władzy nadzorczej wymagają uchwały Rady Miejskiej w sprawach:

1) ustanawiania rodzaju i ilości stanowisk służbowych oraz wysokości przywiązanych do nich uposażeń;

2) założenia, przekształcenia i zwinienia urzędów, zakładów i przedsiębiorstw miejskich;

3) hipotecznego obciążenia i oddania w dzierżawę (najem) na okres ponad 6 lat wszelkich nieruchomości oraz zakładów i przedsiębiorstw miejskich, jak również udzielenia na nie koncesyj ponad powyższy okres, jeżeli wartość przedmiotu umowy przekracza 100.000 zł jednorazowo, lub też przy świadczeniach powtarzających się — 10.000 zł rocznie;

4) uczynienia lub przyjęcia darowizny i zapisu oraz ustanowienia bądź objęcia zarządu fundacji, jeżeli wartość przedmiotu aktu przekracza 100.000 zł.

Część II.

USTRÓJ STOŁECZNEGO WOJEWÓDZKIEGO ZWIĄZKU SAMORZĄDOWEGO.

Rozdział I.

Utworzenie związku i jego zakres działania.

Art. 16.

Tworzy się wojewódzki związek samorządowy w granicach województwa stołecznego, określonych ustawą z dnia..... o utworzeniu województwa stołecznego (Dz. U. R. P. nr, poz.).

Art. 17.

(1) Wojewódzki związek samorządowy jest powołany do zaspokajania gospodarczych i kulturalnych potrzeb województwa.

(2) Obowiązkowy zakres działania wojewódzkiego związku samorządowego określają właściwe ustawy.

(3) Organa wojewódzkiego związku samorządowego spełniają równocześnie zadania organów administracji rządowej w myśl postanowień przepisów specjalnych.

Art. 18.

(1) W celu wykonania swych zadań, wojewódzki związek samorządowy może pod warunkami, przewidzianymi w ustawie niniejszej, wydawać statuty wojewódzkie, zawierające normy, obowiązujące na obszarze województwa.

(2) Statuty wojewódzkie może związek wojewódzki wydawać:

1) gdy go do tego ustawa upoważnia lub zobowiązuje w granicach tego upoważnienia lub zobowiązania, albo

2) gdy wykonanie zadania wojewódzkiego związku wymaga powszechnie obowiązujących przepisów.

(3) Przepisy statutu wojewódzkiego nie mogą sprzeciwiać się obowiązującym ustawom, ani też wydanym na ich podstawie rozporządzeniom.

(4) Statut może wprowadzać obowiązek przyłączenia się mieszkańców województwa lub jego części do urządzeń użyteczności publicznej.

(5) Uchwały, zawierające statut wojewódzki, podlegają zatwierdzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych, działającego w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami.

(6) Zatwierdzony statut wchodzi w życie pod nazwą „stołeczny statut wojewódzki“ po ogłoszeniu go w Stołecznym Dzienniku Wojewódzkim.

(7) Kto wykracza przeciw zakazom i nakazom statutów wojewódzkich, wydanych na podstawie niniejszego artykułu, podlega karze aresztu do 3 miesięcy i grzywny do 3.000 zł, albo jednej z tych kar.

Art. 19.

(1) Wojewódzki związek samorządowy może przejąć w całości lub w części w swój wyłączny zakres działania zadanie, należące do ustawowego lub dobrowolnego zakresu działania m. st. Warszawy, powiatowych związków samorządowych lub gmin, bez względu na to, czy zadanie to jest wykonywane bezpośrednio przez dany związek, czy przez związek międzykomunalny, czy też w danej chwili jest niewykonywane.

(2) Przejęcie, o którym mowa w ustępie poprzedzającym, ma ten skutek prawny, że wojewódzki związek samorządowy staje się wyłącznie właściwy i obowiązany do wykonywania przejętego zadania.

(3) Przejęcie, o którym mowa wyżej, może być dokonane tylko wtedy:

1) jeżeli przejmowane zadanie przerasta siły związków samorządowych, do których z reguły należy, albo

2) jeżeli przejęcie wymaga względu na jednolite zaspakajanie potrzeb na obszarze województwa lub jego części, a równocześnie wykonanie zadania przez wojewódzki związek jest pod względem gospodarczym bardziej celowe, aniżeli przez związki samorządowe, do których zadanie to z reguły należy.

(4) W przypadku, gdy wojewódzki związek samorządowy chce przejąć w wyłączny swój zakres działania pewne zadania samorządu terytorialnego tylko na części obszaru województwa, związki samorządu terytorialnego w pozostałej jego części mogą żądać przejęcia od nich tych zadań.

(5) Związki samorządu terytorialnego, na których obszarze wojewódzki związek samorządowy przejął spełnianie pewnych zadań administracji samorządowej, mają prawo w razie zmiany stosunków zgłosić do wojewódzkiego związku samorządowego wnioszek o wyłączenie ich terytorium z obszaru, na którym przejął on spełnienie tych zadań, jeżeli uważają, że zmienione stosunki tego wymagają.

Art. 20.

Jeżeli poszczególne związki samorządu terytorialnego posiadają zakłady lub urządzenia, służące do bezpośredniego wykonywania przejmowanych zadań, wojewódzki związek może postanowić równocześnie prze-

jęcie tych zakładów i urzędzeń. Zainteresowany związek samorządowy może również żądać, ażeby wojewódzki związek, przejmując zadanie, przejął również służące do jego wykonania zakłady i urządzenia.

Art. 21.

Jeżeli w związku z wykonaniem zadań, przejmowanych przez wojewódzki związek samorządowy, zainteresowanym związkom samorządowym przysługuje prawo poboru specjalnych danin, w takim razie, przejmując zadanie, wojewódzki związek samorządowy może sobie zastrzec prawo poboru na swoją korzyść tych danin.

Art. 22.

(1) Przed powzięciem decyzyj w sprawach, o których mowa w art. 19 — 21, należy wysłuchać opinii wszystkich zainteresowanych związków samorządowych.

(2) Decyzje, o których mowa w art. 19 — 21, powinny być powzięte w formie statutu wojewódzkiego i podane do wiadomości zainteresowanych związków samorządu terytorialnego.

(3) Spory o wzajemne roszczenia między zainteresowanymi związkami samorządowymi, na tle decyzyj z art. 19 — 21 powstać mogące, rozstrzyga Minister Spraw Wewnętrznych.

Art. 23.

Wojewódzki związek samorządowy może przekazać wypełnienie pewnych zadań ze swego zakresu działania miastu st. Warszawie, miastom wydzielonym z powiatowych związków samorządowych i powiatowym związkom samorządowym. Uprawnienie to nie może dotyczyć jednak obowiązkowego zakresu działania wojewódzkiego związku samorządowego.

Art. 24.

(1) Prawa, przysługujące wojewódzkiemu związkowi samorządowemu, a określone w art. 19 — 21, służą również powiatowym związkom samorządowym na terenie województwa stołecznego w stosunku do związków samorządu terytorialnego, położonych na terenie danego powiatu.

(2) W powyższym przypadku stosują się odpowiednio postanowienia, zawarte w art. 19 — 22, z tą zmianą, że władzą, rozstrzygającą spory, jest bezpośrednia władza nadzorcza danego związku powiatowego samorządowego.

Art. 25.

(1) Przy wykonywaniu swych zadań wojewódzki związek samorządowy może się posługiwać pomocą organów samorządu terytorialnego na obszarze województwa.

(2) O rozmiarach i warunkach świadczonej pomocy stanowi statut wojewódzki.

R o z d z i a ł II.

Organa wojewódzkiego związku samorządowego.

Art. 26.

Organami wojewódzkiego związku samorządowego są:

- 1) Sejmik Wojewódzki,
- 2) Wydział Wojewódzki,
- 3) Wojewoda Stołeczny.

T y t u ł I.

SEJMIK WOJEWÓDZKI.

a) Skład Sejmiiku Wojewódzkiego i jego członkowie.

Art. 27.

(1) Sejmik Wojewódzki składa się z członków wybieranych na lat pięć przez Radę Miejską m. st. Warszawy, przez rady powiatowe powiatów i przez rady miejskie miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych oraz z sześciu obieralnych członków Wydziału Wojewódzkiego (art. 50 ust. (1) pkt. 4).

(2) Rada m. st. Warszawy, rady powiatowe i rady miejskie miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych wybierają tylu członków Sejmiiku Wojewódzkiego i ich zastępców, ile pełnych razy 50.000 mieści się w liczbie ludności m. st. Warszawy, powiatów i miast, ustalonej przez ostatni urzędowy powszechny spis ludności. Ułamków mniejszych od połowy nie liczy się, równe połowie lub większe liczy się za jednostkę.

Art. 28.

(1) Prawo obieralności do Sejmiiku Wojewódzkiego posiada każdy mieszkaniec województwa stołecznego, posiadający prawo obieralności do Rady Miejskiej m. st. Warszawy, rad powiatowych lub rad miejskich miast wydzielonych.

(2) Nie mają prawa obieralności do Sejmiiku Wojewódzkiego pozostający w czynnej służbie funkcjonariusze powiatowych i wojewódzkich władz administracji ogólnej i skarbowej województwa stołecznego oraz funkcjonariusze centralnych władz rządowych.

(3) Pracownik wojewódzkiego związku samorządowego lub jego zakładów i przedsiębiorstw, wybrany do Sejmiiku, musi zrzec się swej posady, jeżeli przyjmie wybór i jeżeli w ciągu 7 dni po wyborze złoży na ręce Wojewody Stołecznego oświadczenie o przyjęciu wyboru.

Art. 29.

(1) Jeżeli w myśl przepisów art. 27 ust. (2) dane kolegium wyborcze ma wybrać 1 lub 2 członków Sejmiku Wojewódzkiego, w takim razie wyboru dokonywa się w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosujących. Jeżeli pierwsze głosowanie nie da wyniku, albo da wynik częściowy, następuje głosowanie ściślejsze, przy czym skreśla się z listy kandydatów osoby, które w pierwszym głosowaniu otrzymały najmniejszą liczbę głosów, w ten sposób, aby liczba kandydatów, poddanych pod głosowanie, była większa od liczby mandatów do obsadzenia o jeden. Przy drugim głosowaniu rozstrzyga względna większość głosów, a w razie równości głosów — los wyciągnięty przez przewodniczącego.

(2) Jeżeli kolegium wyborcze ma wybrać więcej niż dwóch członków Sejmiku Wojewódzkiego, w takim razie wyboru dokonywa się względną większością głosów w głosowaniu ścieśnionym, a mianowicie: jeżeli do wyboru przypada 3 członków Sejmiku Wojewódzkiego, każdy wyborca ma prawo głosować na 2 kandydatów, jeżeli 4 członków — na 3 kandydatów, jeżeli 5 lub 6 członków — na 4 kandydatów, jeżeli 7 członków — na 5 kandydatów, jeżeli 8 lub 9 członków — na 6 kandydatów, jeżeli 10 lub 11 członków — na 7 kandydatów, jeżeli 12 członków — na 8 kandydatów, jeżeli 13 członków — na 9 kandydatów, jeżeli 14 członków — na 10 kandydatów, jeżeli 15 członków — na 11 kandydatów, jeżeli 16 członków — na 12 kandydatów, jeżeli 17 członków — na 13 kandydatów, jeżeli 18 członków — na 14 kandydatów, jeżeli 19 lub 20 członków — na 15 kandydatów, jeżeli 21 członków — na 16 kandydatów, jeżeli 22 członków — na 17 kandydatów, jeżeli 23 lub 24 członków — na 18 kandydatów, jeżeli 25 członków — na 19 kandydatów, jeżeli 26 członków — na 20 kandydatów, jeżeli 27 członków — na 21 kandydatów, jeżeli 28 członków — na 22 kandydatów, jeżeli 29 członków — na 23 kandydatów, jeżeli 30, 31 lub 32 członków — na 24 kandydatów.

(3) Każdy członek Sejmiku posiada swego zastępcę, którego wybiera się w sposób taki sam, jak członka.

(4) Głosowanie jest tajne. Głosować wolno tylko na zgłoszone na posiedzeniu wyborczym kandydatury. Każdy wyborca ma prawo zgłosić kandydaturę.

(5) Bliższe przepisy o sposobie dokonywania wyborów wyda Minister Spraw Wewnętrznych w drodze rozporządzenia.

(6) Zażalenia i protesty wyborcze, wniesione zgodnie z przepisami przeciw wyborom do Sejmiku Wojewódzkiego, rozstrzyga Minister Spraw Wewnętrznych.

Art. 30.

(1) Członek Sejmiku Wojewódzkiego traci mandat:

1) gdy w okresie jego sprawowania zajdzie, albo wiadoma się stanie okoliczność, która wyłączałaby wybieralność danej osoby;

2) wskutek opuszczania posiedzeń Sejmiku bez usprawiedliwionej przyczyny (art. 44).

(2) Mandat członka Sejmiku wygasa:

1) w razie śmierci członka Sejmiku;

2) w razie zrzeczenia się mandatu.

(3) Utratę lub wygaśnięcie mandatu stwierdza Wojewoda Stołeczny i zawiadamia o tym Sejmik na najbliższym posiedzeniu.

(4) W razie utraty lub wygaśnięcia mandatu członka Sejmiku Wojewódzkiego wchodzi na jego miejsce zastępca, który pełni mandat do końca kadencji Sejmiku.

Art. 31.

(1) Wojewoda stwierdza zawieszenie członka Sejmiku w sprawowaniu mandatu, gdy zajdzie okoliczność, która powoduje zawieszenie prawa obieralności (art. 28).

(2) Do członków Sejmiku Wojewódzkiego stosuje się nadto przepisy art. 9 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. nr 35, poz. 294).

Art. 32.

Członkowie Sejmiku Wojewódzkiego pełnią swe czynności bez wynagrodzenia, jednakże mają prawo otrzymywać diety i zwrot kosztów podróży na mocy specjalnej uchwały Sejmiku.

Art. 33.

Członkowie Sejmiku nie mogą być w sprawowaniu swego mandatu krępowani instrukcjami kolegów wyborczych, które ich powołują.

b) Zakres działania Sejmiku Wojewódzkiego.

Art. 34.

W ustroju wojewódzkiego związku samorządowego Sejmik Wojewódzki jest organem stanowiącym i kontrolującym. Jego zakres działania regulują analogicznie przepisy art. 3, dotyczące zakresu działania Rady Miejskiej m. st. Warszawy. Oprócz spraw w tym artykule wymienionych, a które analogicznie dotyczą samorządu województwa stołecznego, do zakresu działania Sejmiku Wojewódzkiego należy:

1) uchwalanie planu regionalnego województwa stołecznego i planów regulacyjnych osiedli, wymienionych w planie regionalnym;

2) decydowanie o przejęciu od związków samorządowych na obszarze województwa poszczególnych zadań i związanych z nimi zakładów i urządzeń oraz specjalnych źródeł dochodowych na wykonywanie tych zadań przeznaczonych;

3) podejmowanie uchwał w sprawie nabycia, zamiany, zbycia i oddania w zastaw praw i nieruchomości.

Art. 35.

(1) W celu przygotowania swoich uchwał Sejmik może powoływać specjalne komisje złożone zarówno z członków Sejmiku Wojewódzkiego,

jak i innych mieszkańców województwa, posiadających prawo obieralności do rad gminnych lub miejskich.

(2) Skład, wewnętrzną organizację, zakres oraz sposób działania komisji ustala Sejmik w formie regulaminów.

Art. 36.

(1) Stałym organem Sejmiku Wojewódzkiego w zakresie kontroli nad działalnością finansową i gospodarczą administracji wojewódzkiego związku samorządowego wraz ze wszystkimi jego zakładami i przedsiębiorstwami jest powołana przez sejmik Komisja Rewizyjna.

(2) Komisja Rewizyjna jest organem kolegialnym. Organizację, liczbę członków, zakres i zasady działania komisji ustala udzielony przez Sejmik Wojewódzki regulamin komisji, który podlega zatwierdzeniu władzy nadzorczej.

(3) Sejmik Wojewódzki wybiera członków Komisji Rewizyjnej spośród swoich członków lub też z poza ich grona spośród osób, mających prawo obieralności do rad gminnych i miejskich. Członkowie Wydziału Wojewódzkiego nie biorą udziału w głosowaniu, ani też nie mogą być wybierani do Komisji Rewizyjnej.

(4) Do zakresu działania Komisji Rewizyjnej należy:

1) bezpośrednia kontrola nad całokształtem i poszczególnymi kierunkami działalności wojewódzkiego związku zarówno w zakresie administracji, jak jego urządzeń, zakładów i przedsiębiorstw pod względem prawidłowości i zgodności tej działalności z obowiązującymi przepisami, z postanowieniami statutów i uchwał Sejmiku oraz budżetem i zasadami oszczędności w gospodarce publicznej, jak również

2) należyte informowanie o stwierdzonym stanie rzeczy w powyższym zakresie Sejmiku.

(5) Z zakresu działania Komisji Rewizyjnej wyłączone są sprawy, w których organa związku wojewódzkiego działają jako organa rządowe lub władze administracji ogólnej.

(6) Komisja Rewizyjna, jak również z jej upoważnienia co najmniej dwóch członków łącznie ma, po uprzednim porozumieniu z dyrektorem Wydziału Wojewódzkiego, dostęp do kasy oraz do wszystkich ksiąg i dokumentów rachunkowych i kasowych w biurach wydziału oraz w zakładach i przedsiębiorstwach związku wojewódzkiego.

(7) Komisja Rewizyjna ma prawo korzystać z pomocy powołanych przez siebie rzeczoznawców.

(8) Jeżeli przewodniczący Komisji Rewizyjnej nie jest członkiem Sejmiku Wojewódzkiego, ma prawo brać udział z głosem doradczym w posiedzeniach Sejmiku, na których są rozpatrywane wnioski i sprawozdania Komisji Rewizyjnej.

(9) Wojewoda Stołeczny obowiązany jest postawić na porządku obrad najbliższego posiedzenia Sejmiku sprawozdanie Komisji Rewizyjnej wraz z ewentualnymi wyjaśnieniami Wydziału Wojewódzkiego.

(10) W razie, gdy Sejmik Wojewódzki po wysłuchaniu opinii Komii-

sji Rewizyjnej odmówi przyjęcia do wiadomości rocznego sprawozdania z wykonania budżetu (zatwierdzenia rocznych zamknięć rachunkowych i bilansów), lub na tle innych sprawozdań Komisji Rewizyjnej podniesie zarzuty przeciwko Wydziałowi Wojewódzkiemu, Wojewoda Stołeczny prześle niezwłocznie odnośną jego uchwałę władzy nadzorczej, która zbada zarzuty, podniesione przeciw Wydziałowi Wojewódzkiemu, przewodniczącemu lub poszczególnym jego członkom i wyda lub spowoduje wydanie odpowiednich zarządzeń. O wyniku badań i treści swych zarządzeń władza nadzorcza niezwłocznie zawiadomi Sejmik Wojewódzki.

c) Posiedzenia Sejmiku Wojewódzkiego i jego uchwały.

Art. 37.

Na posiedzeniach Sejmiku Wojewódzkiego przewodniczy Wojewoda Stołeczny.

Art. 38.

Sejmik Wojewódzki zwołuje na posiedzenia Wojewoda Stołeczny w miarę potrzeby, a przynajmniej raz do roku. Sejmik Wojewódzki musi być ponadto zwołany na żądanie władzy nadzorczej lub na pisemny wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby członków Sejmiku, z podaniem spraw, które mają być pomieszczone na porządku obrad.

Art. 39.

(1) Zwołanie Sejmiku Wojewódzkiego powinno — poza przypadkami nagłymi — nastąpić co najmniej na 14 dni przed terminem posiedzenia za pomocą pisemnego zaproszenia z podaniem porządku obrad.

(2) Postępowanie w przypadkach nagłych przewiduje regulamin Sejmiku.

Art. 40.

(1) Porządek dzienny obrad Sejmiku Wojewódzkiego ustala Wydział Wojewódzki; jednak na żądanie Wojewody Stołecznego oraz w przypadkach, o których mówi art. 38, Wydział Wojewódzki musi na porządku obrad postawić sprawę zgłoszoną przez Wojewodę lub wskazaną przez wyżej określoną liczbę członków Sejmiku.

(2) Przed rozpoczęciem obrad Sejmiku porządek obrad może być uzupełniony jedynie w przypadku nagłości sprawy, o czym decyduje $\frac{2}{3}$ głosów obecnych członków Sejmiku Wojewódzkiego. Nie mogą być przedmiotem wniosku nagłego sprawy, o których mówi art. 34 pkt. 2).

Art. 41.

(1) Posiedzenia Sejmiku Wojewódzkiego są jawne.

(2) Jednak na wniosek Wojewody lub przynajmniej $\frac{1}{4}$ obecnych członków może Sejmik większością $\frac{2}{3}$ głosów obecnych uchwalić tajność posiedzenia.

(3) Podczas obrad nad preliminarzem budżetowym i rocznymi zamknięciami rachunkowymi posiedzenie w każdym razie musi być jawne.

(4) Wojewoda Stołeczny ma prawo usunąć z sali posiedzeń osoby spośród publiczności, które zakłócają porządek obrad.

Art. 42.

Członek Sejmiku Wojewódzkiego może być za niewłaściwe zachowanie się lub hamowanie obrad przywołany przez przewodniczącego do porządku, a jeżeli to ostrzeżenie nie poskutkuje, może być usunięty z sali aż do końca posiedzenia.

Art. 43

Regulamin obrad Sejmiku może przewidzieć nakładanie kar pieniężnych na członków Sejmiku, nie przybywających na posiedzenie bez usprawiedliwiającego powodu. Kary nakłada Wojewoda Stołeczny.

Art. 44.

Członek Sejmiku, który nie przybył na trzy kolejne lub pięć niekolejnych posiedzeń bez usprawiedliwiającego powodu, traci mandat. O tym, czy usprawiedliwienie jest niedostateczne, orzeka Wydział Wojewódzki.

Art. 45.

(1) Sejmik jest zdolny do powzięcia uchwał, jeżeli na posiedzeniu obecnych jest więcej niż połowa ustawowej liczby członków Sejmiku.

(2) Jeżeli z braku wymaganego quorum, Sejmik nie jest zdolny do powzięcia prawomocnych uchwał, to na następnym posiedzeniu, zwołanym z tym samym porządkiem obrad, lecz najwcześniej w dniu następnym, Sejmik jest zdolny do powzięcia uchwał, jeżeli na posiedzeniu obecna jest więcej niż 1/3 część ustawowej liczby członków.

(3) Do powzięcia uchwał w sprawach:

1) uchwalenia lub zmiany statutu wojewódzkiego,

2) przejęcia od związków samorządowych na obszarze województwa poszczególnych zadań i związanych z nimi zakładów i urzędów oraz specjalnych źródeł dochodowych na wykonywanie tych zadań przeznaczonych,

3) kontroli nad działalnością Wydziału Wojewódzkiego, a w szczególności zatwierdzania sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznych zamknięć i bilansów zakładów i przedsiębiorstw wojewódzkich,

4) zaciągnięcia pożyczki, ulokowania kapitału, przyjęcia darowizny, objęcia zarządu fundacji, przyjęcia zapisu, nabycia, pozbycia lub obciążenia nieruchomości wojewódzkiego związku samorządowego.

5) wyboru członków Wydziału Wojewódzkiego, deputacyj i komisyj

— niezbędna jest zawsze obecność co najmniej 2/3 członków Sejmiku.

Art. 46.

(1) Uchwały Sejmiku Wojewódzkiego zapadają zwykłą większością głosów członków Sejmiku, obecnych na posiedzeniu.

(2) W głosowaniu nad wnioskami, dotyczącymi spraw, wymienionych w art. 45 ust. (3) pkt. 3), udziału brać nie mogą członkowie Wydziału Wojewódzkiego.

(3) Wojewoda Stołeczny głosuje na równi z innymi członkami Sejmiku, a w razie równości głosów ta strona przeważa, za którą opowiedział się Wojewoda.

(4) W razie równości głosów przy wyborach rozstrzyga los wycończony przez Wojewodę.

(5) Uchwały w sprawach, wyliczonych w art. 45 ust. (3) pkt. 1)—4), wymagają większości 2/3 głosów obecnych na posiedzeniu członków Sejmiku.

Art. 47.

Głosowanie jest jawne. Jednak w sprawach osobistych przy wyborach głosowanie jest zawsze tajne, wyjąwszy wybór przez akklamację. Ponadto na żądanie 1/4 obecnych członków Sejmiku musi być zastosowane głosowanie tajne. Na żądanie takiej samej części obecnych członków Sejmiku zastosowane będzie głosowanie imienne.

Art. 48.

(1) Z każdego posiedzenia spisuje się protokół, który sporządza jeden z pracowników wojewódzkiego związku samorządowego wyznaczony przez Wojewodę Stołecznego.

(2) Protokół z każdego jawnego posiedzenia Sejmiku wraz z uchwałami powinien być opublikowany w Stołecznym Dzienniku Wojewódzkim.

Art. 49.

Przepisy art. 9 i 10 o powoływaniu przez Radę Miejską m. st. Warszawy deputacji stosuje się analogicznie do powoływania deputacji przez Sejmik Wojewódzki.

T y t u ł II.

Wydział Wojewódzki.

Art. 50.

(1) Wydział Wojewódzki składa się:

1) z Wojewody Stołecznego, jako przewodniczący;

2) z wicewojewody, jako zastępcy przewodniczącego;

3) z jednego urzędnika państwowego, powołanego według zasad, określonych w art. 51 ust. (1), bądź ust. (2) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. nr 11, poz. 86);

4) z sześciu innych członków, wybranych przez Sejmik Wojewódzki spośród mieszkańców województwa, posiadających bierne prawo wyborcze do rad miejskich lub gminnych.

(2) Członków, o których mowa w ust. (1) pkt. 4), wybiera Sejmik Wojewódzki na czas swojej kadencji. Po wygaśnięciu mandatów członków Sejmiku, — mandaty członków Wydziału Wojewódzkiego trwają aż do zebrania się nowego Sejmiku.

(3) Członek Sejmiku Wojewódzkiego wybrany do Wydziału Wojewódzkiego zatrzymuje mandat członka Sejmiku.

(4) Wybór odbywa się tajnie, systemem stosunkowego podziału mandatów.

(5) Regulamin wyborczy w formie statutu wojewódzkiego wyda Sejmik Wojewódzki.

(6) Przepisy, zawarte w art. 28 ust. (2) i (3) oraz w art. 30 — 33, mają tu analogiczne zastosowanie.

(7) Członkowie Rady Miejskiej m. st. Warszawy, rad powiatowych i rad miejskich miast wydzielonych nie mogą wchodzić w skład Wydziału Wojewódzkiego.

Art. 51.

Zakres działania Wydziału Wojewódzkiego regulują analogiczne przepisy art. 6 ust. (1) i art. 7.

Art. 52.

Wydział Wojewódzki jest uprawniony dla przygotowywania swych uchwał powoływać komisje, przy czym mają tu analogiczne zastosowanie przepisy art. 35.

Art. 53.

(1) Wydział Wojewódzki zwołuje przewodniczący w miarę potrzeby, a przynajmniej raz na dwa miesiące. Wydział musi być ponad to zwołany na żądanie władzy nadzorczej Sejmiku Wojewódzkiego, lub trzech członków wydziału, pochodzących z wyboru Sejmiku.

(2) Posiedzenia Wydziału Wojewódzkiego są niejawne.

(3) Przepisy art. 31 ust. (2), 40, 42 — 44, 45 ust. (1) i (2), 46 ust. (1), (3) i (4), 47 i 48 ust. (1) mają analogiczne zastosowanie do posiedzeń i porządku obrad Wydziału Wojewódzkiego.

T y t u ł III.

Wojewoda Stołeczny.

Art. 54.

(1) Organem zarządzającym i wykonawczym wojewódzkiego związku samorządowego i jego reprezentantem na zewnątrz jest Wojewoda Stołeczny.

W tym charakterze:

1) przygotowuje on wnioski do decyzji Wydziału Wojewódzkiego i deputacyj,

2) wydaje zarządzenia w ramach uchwał Sejmiku i Wydziału Wojewódzkiego oraz deputacyj,

3) kieruje bieżącą administracją i nadzoruje wszystkich pracowników wojewódzkiego związku samorządowego, jako ich służbowy przełożony,

4) podpisuje w imieniu wojewódzkiego związku samorządowego wszystkie pisma z zastrzeżeniami, zawartymi w art. 57 ust. (2).

(2) Stałym zastępcą Wojewody Stołecznego w zakresie wszystkich funkcji spełnianych przez niego w samorządzie wojewódzkim jest wyznaczony przez niego wicewojewoda.

Art. 55.

(1) Wojewoda Stołeczny jest obowiązany zawiesić uchwałę Sejmiku, wydziału lub deputacyj, jeżeli uchwała taka powzięta została z naruszeniem przepisanych formalności, albo jest sprzeczna z obowiązującymi przepisami.

(2) Wojewoda Stołeczny może wstrzymać wykonanie uchwały Sejmiku, wydziału lub deputacyj, którą uważa za sprzeczną z interesem wojewódzkiego związku samorządowego.

Art. 56.

(1) Uchwałę zawieszoną, na podstawie art. 55 ust. (1), Wojewoda Stołeczny przesyła bezzwłocznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który ewentualnie w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, orzeka o jej nieważności.

(2) Uchwałę, zakwestionowaną na podstawie art. 55 ust. (2), uważa się za ostateczną, jeżeli zostanie przyjęta na najbliższym posiedzeniu Sejmiku lub wydziału. Zakwestionowana uchwała deputacji staje się ostateczną, jeżeli ją potwierdzi Sejmik.

(3) Zakwestionowana w myśl art. 55 ust. (2) uchwała powinna być postawiona na porządku dziennym najbliższego posiedzenia Sejmiku lub wydziału.

Art. 57.

(1) Korespondencję i wszystkie dokumenty urzędowe wojewódzkiego związku samorządowego podpisuje Wojewoda Stołeczny (wicewojewoda). Wojewoda może upoważnić poszczególnych pracowników wojewódzkiego związku samorządowego do podpisywania w swoim zastępstwie ściśle określonej kategorii pism i dokumentów urzędowych.

(2) Dokumenty, mocą których wojewódzki związek samorządowy zaciąga trwale zobowiązanie, muszą być podpisane przez Wojewodę Stołecznego i przynajmniej dwóch spośród czterech członków Wydziału, upoważnionych do tego przez Wydział Wojewódzki, oraz zaopatrzone pieczęcią.

(3) Nazwiska osób, upoważnionych do podpisania w imieniu wojewódzkiego związku samorządowego, powinny być podane do wiadomości publicznej przez ogłoszenie w Stołecznym Dzienniku Wojewódzkim.

T y t u ł IV.

Pracownicy wojewódzkiego związku samorządowego.

Art. 58.

(1) Wojewódzki związek samorządowy jest obowiązany utrzymywać pracowników związku, niezbędnych dla wykonania jego zadań tudzież obowiązków, ciążących na organach wojewódzkiego związku samorządowego, jako organach administracji rządowej.

(2) Pracowników wojewódzkiego związku samorządowego przyjmuje i zwalnia Wojewoda Stołeczny po wysłuchaniu opinii Wydziału Wojewódzkiego. Statut może przekazać przyjmowanie i zwalnianie pracowników poszczególnych przedsiębiorstw, zakładów i innych urzędzeń, wyodrębnionych pod względem administracyjnym, organom sprawującym bezpośredni zarząd tymi przedsiębiorstwami, zakładami i urzędzeniami.

(3) Stałym pomocnikiem Wojewody Stołecznego w zakresie jego funkcji, jako organu zarządzającego i wykonawczego wojewódzkiego związku samorządowego, jest dyrektor, który jest pierwszym urzędnikiem wojewódzkiego związku. Przy jego pomocy w szczególności Wojewoda Stołeczny kieruje bieżącą administracją związku i pracami innych pracowników związku. Szczegółowy zakres działania dyrektora określa instrukcja służbowa wydana przez Wojewodę po wysłuchaniu opinii Wydziału Wojewódzkiego.

(4) Ustawa z dnia o służbie w samorządzie terytorialnym (Dz. U. R. P. nr, poz.), ustawa z dnia o uposażeniach w samorządzie terytorialnym (Dz. U. R. P. nr, poz.), ustawa z dnia o odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonariuszy w samorządzie terytorialnym (Dz. U. R. P. nr, poz.), oraz ustawa z dnia o zaopatrzeniu emerytalnym w samorządzie terytorialnym (Dz. U. R. P. nr, poz.), stosują się do członków Wydziału Wojewódzkiego z wyjątkiem tych, którzy zajmują stanowisko w administracji rządowej, oraz do pracowników wojewódzkiego związku samorządowego.

R o z d z i a ł III.

Gospodarka wojewódzkiego związku samorządowego.

Art. 59.

(1) Wojewódzki związek samorządowy pokrywa swoje wydatki z dochodów, przewidzianych przez ustawy dla wojewódzkich związków samorządowych.

(2) Niedobór, powstać mogący w budżecie wojewódzkiego związku samorządowego wskutek podjęcia przez ten związek poszczególnych zadań, bądź też przejęcia tych zadań od związków samorządowych na obszarze województwa położonych, będzie pokrywany przez m. st. Warszawę, powiatowe związki samorządowe oraz miasta wydzielone na obszarze województwa w formie dopłat, których wysokość i rozkład będzie ustalany przez Sejmik Wojewódzki w uchwale o budżecie wojewódzkiego związku samorządowego. Uchwała ta może przewidzieć obciążenie częścią tych dopłat gmin wiejskich i miejskich niewydzielonych, położonych na obszarze województwa.

(3) Związki samorządu terytorialnego, obowiązane do uiszczenia dopłat na pokrycie wydatków wojewódzkiego związku samorządowego, pokrywają wynikające stąd swoje wydatki z ogólnych dochodów.

Art. 60.

Obowiązujące przepisy, normujące zasady budżetowania, rachunkowości i kasowości oraz prowadzenie ksiąg inwentarza przez związki samorządu terytorialnego, stosuje się odpowiednio do wojewódzkiego związku samorządowego.

R o z d z i a ł IV.

Nadzór państwowy nad wojewódzkim związkiem samorządowym.

Art. 61.

Władzą nadzorczą nad wojewódzkim związkiem samorządowym jest Minister Spraw Wewnętrznych.

Art. 62.

(1) Poza przypadkami, przewidzianymi przez specjalne ustawy, za twierdzenia władzy nadzorczej wymagają uchwały w sprawie:

- 1) statutu wojewódzkiego;
- 2) przejęcia od związków samorządowych na obszarze województwa poszczególnych zadań i związanych z nimi zakładów i urzędów oraz specjalnych źródeł dochodowych na wykonywanie tych zadań przeznaczonych;
- 3) ustanowienia rodzaju i ilości stanowisk służbowych oraz wysokości przywiązanych do nich uposażeń;
- 4) hipotecznego obciążenia i oddania w dzierżawę (najem) na okres ponad 6 lat wszelkich nieruchomości oraz zakładów i przedsiębiorstw wojewódzkich, jak również udzielenia na nie koncesyj ponad powyższy okres, jeżeli wartość przedmiotu umowy przekracza 100.000 zł jednorazowo, lub też przy świadczeniach powtarzających się — 10.000 zł rocznie;
- 5) uczynienia lub przyjęcia darowizny i zapisu oraz ustanowienia lub objęcia zarządu fundacji, jeżeli wartość przedmiotu aktu przekracza 100.000 zł.

(2) We wszystkich przypadkach brak odmowy zatwierdzenia uchwały w ciągu dni 60, licząc od dnia doręczenia uchwały władzy nadzorczej, uważa się za udzielenie zatwierdzenia.

Art. 63.

Władza nadzorcza ma prawo i obowiązek czuwać nad tym, by organa wojewódzkiego związku samorządowego nie działały wbrew obowiązującemu prawu. Wszelkie akty niezgodne z prawem władza nadzorcza powinna niezwłocznie unieważnić z urzędu.

Art. 64.

Uchwały organów wojewódzkiego związku samorządowego, powzięte wbrew przepisom art. 31 ust. (2), może Minister Spraw Wewnętrznych unieważnić, ma zaś obowiązek to uczynić na wniosek osoby interesowanej, zgłoszony w ciągu dni 30 po dniu powzięcia danej uchwały.

Art. 65.

Jeżeli Sejmik Wojewódzki nie wstawia do budżetu wydatku, który wojewódzki związek samorządowy obowiązany jest pokryć w myśl ustaw lub prawomocnych wyroków, czyni to władza nadzorcza.

Art. 66.

Jeżeli wojewódzki związek samorządowy nie wykonywa swych obowiązków ustawowych w granicach budżetu lub wykonywa je nie należyście, władza nadzorcza czyni na jego koszt — celem należytego ich wykonania — niezbędne zarządzenia, przy czym ma prawo wydania zarządzeń co do źródeł pokrycia powstających z tego tytułu wydatków.

Art. 67.

(1) Władza nadzorcza ma prawo osobiście lub przez swych delegatów dokonywać inspekcji urzędów, instytucyj, urzędzeń, przedsiębiorstw i zakładów wojewódzkiego związku samorządowego, badać na miejscu i poddawać rewizji całokształt oraz poszczególne działy gospodarki tak pod względem formalnym, jak i materialnym, a ponadto może na miejscu albo przez zażądanie nadesłania akt, wejrzeć w tok załatwiania poszczególnych spraw.

(2) Uprawnienia władzy nadzorczej, o których mowa w ust. (1), mają również zastosowanie do wszelkich instytucyj prawa publicznego i instytucyj prawa prywatnego, których kapitał zakładowy lub dochody pochodzą co najmniej w 50% z udziałów lub subsydiów wojewódzkiego związku samorządowego, albo które korzystają z jego poręki finansowej w tym stosunku.

(3) W przypadkach, o których mowa w ust. (1), Wojewoda Stołeczny jest obowiązany udzielić władzy nadzorczej i jej delegatom wszelkiej pomocy i wyjaśnień, przedstawić i udostępnić księgi i dokumenty oraz dopuścić do rewizji ksiąg i kas. Postanowienie to dotyczy również kierownictwa instytucyj, o których mowa w ust. (2).

(4) Władza nadzorcza może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie organów zarówno samego związku wojewódzkiego, jak i instytucyj, o których mowa w ust. (2), którzy tam mogą żądać wszelkich informacji, dotyczących działalności związku lub tych instytucyj.

Art. 68.

(1) Rada ministrów ma prawo rozwiązać Sejmik Wojewódzki i Wydział Wojewódzki równocześnie, albo też każdy z nich oddzielnie:

1) jeżeli wskutek przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów albo statutów wojewódzkiego związku samorządowego, sejmik naraża na szkodę interes publiczny;

2) jeżeli wskutek bezczynności, bądź też nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciężących na nim zadań Sejmik naraża wojewódzki związek samorządowy na straty materialne, bądź też powoduje w gospodarce samorządowej istotne nieprawidłowości;

3) jeżeli Sejmik dopuszcza się, albo toleruje wśród swych członków publiczne wystąpienia, które uwłaczają powadze lub obniżają zaufanie, jakim powinny cieszyć się organa administracji publicznej.

(2) Przepisy powyższe stosuje się dopiero wówczas, gdy Sejmik Wojewódzki pomimo wezwania ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych nie usunie stwierdzonych przez niego uchybień, braków i nieprawidłowości w wyznaczonym odpowiednio terminie lub pomimo upomnienia nie zaniecha niewłaściwego postępowania.

(3) W przypadku rozwiązania Sejmiku Wojewódzkiego Wojewoda Stołeczny na pisemne żądanie $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby członków Sejmiku zwoła go na jedno posiedzenie tajne, celem ewentualnego uchwalenia wniesienia na powyższą decyzję skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego i powołania w tym celu pełnomocników.

(4) Wybory do Sejmiku Wojewódzkiego powinny być zarządzane w takim terminie, ażeby nowy Sejmik mógł się zebrać na pierwsze posiedzenie przed upływem sześciu miesięcy od daty rozwiązania poprzedniego. Nowoukonstytuowany Sejmik Wojewódzki powinien wybrać członków wydziału w ciągu 6 tygodni od dnia ukonstytuowania. Analogiczny termin obowiązuje Sejmik Wojewódzki w przypadku rozwiązania tylko Wydziału Wojewódzkiego, przy czym termin biegnie od dnia rozwiązania wydziału.

(5) Nowoobрани Sejmik wybiera na nowo członków Wydziału Wojewódzkiego. Rozwiązanie Sejmiku Wojewódzkiego pociąga za sobą z mocy prawa rozwiązanie wszystkich deputacyj. Natomiast Wydział, o ile nie jest rozwiązany równocześnie z Sejmikiem lub osobnym aktem, pełni funkcje aż do chwili zebrania się nowego wydziału.

Art. 69.

(1) W razie rozwiązania Sejmiku Wojewódzkiego Wydział Wojewódzki wykonywa te tylko bieżące funkcje Sejmiku, które są konieczne do utrzymania prawidłowego biegu administracji wojewódzkiego związku samorządowego.

(2) Wydział Wojewódzki w okresie, o którym mowa w ustępie poprzedzającym, nie może podejmować czynności, trwale obciążających finansowo wojewódzki związek samorządowy, w szczególności nie może zbywać, zamieniać, obciążać, oddawać w zastaw praw i nieruchomości oraz oddawać ich w dzierżawę ponad 3 lata, jak również czynić darowizn i zapisów oraz ustanawiać fundacyj. Powyższe ograniczenia uprawnień Wydziału Wojewódzkiego nie dotyczą przypadków, w których chodzi o wykonanie prawomocnej uchwały rozwiązanego Sejmiku. Wydziałowi Wojewódzkiemu przysługuje również prawo zaciągania w imieniu i na rzecz wojewódzkiego związku samorządowego pożyczek długoterminowych oraz obciążania w tym celu nieruchomości, jeżeli pożyczki te przeznaczone są wyłącznie do skonwertowania zobowiązań, jakie ciążyły na wojewódzkim związku samorządowym w chwili rozwiązania Sejmiku.

(3) W przypadku równoczesnego rozwiązania Sejmiku i Wydziału Wojewódzkiego, Wojewoda Stołeczny zarządza sprawami wojewódzkiego związku samorządowego. Władza nadzorcza władna jest ustanowić przy nim i pod jego przewodnictwem radę przyboczną, złożoną z mieszkańców województwa, powołanych w potrzebnej liczbie spośród osób, posiadających prawo wybieralności do rad gminnych lub miejskich na terenie województwa. Rada przyboczna jest organem, powołanym do wydawania opinii we wszystkich sprawach, wymagających uchwały Sejmiku Wojewódzkiego.

(4) Wojewoda Stołeczny w przypadku, o którym mowa w ust. (3), łączy w swych rękach zakres działania Sejmiku i Wydziału Wojewódzkiego z ograniczeniami, przewidzianymi w ust. (2). Podejmowanie przez wojewódzki związek samorządowy nowych zadań oraz powołanie do życia nowych lub zwiniecie istniejących zakładów i przedsiębiorstw wojewódzkiego związku samorządowego wymaga uprzedniej zgody władzy nadzorczej.

(5) W przypadku rozwiązania Wydziału Wojewódzkiego bez rozwiązania Sejmiku, Wojewoda Stołeczny spełnia funkcje Wydziału do czasu wybrania nowego Wydziału Wojewódzkiego.

C z ę ś ć III.

Art. 70.

Przepisy końcowe.

(1) Z dniem wejścia w życie ustawy niniejszej tracą moc wszelkie przepisy prawne, dotyczące spraw unormowanych ustawą niniejszą.

(2) Do samorządu gminy m. st. Warszawy nie stosuje się przepisów art. 43, 44 oraz 65 ust. (1) i (4) ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. nr 35, poz. 294) i w ustawie tej uchyla się art. 68 ust. (4).

Art. 71.

Wykonanie ustawy niniejszej porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami.

Art. 72.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie w 90 dni po jej ogłoszeniu.

UZASADNIENIE.

Podstawy Prawne dotychczasowego ustroju samorządu stolicy.

Dotychczasowy urząd stolicy opiera się na ogólnych przepisach o ustroju miast, a więc na dekreście z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Pr. P. P. nr 13, poz. 140), zmienionym przez ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. nr 35, poz. 294). Jedynie drobne odchylenia od ogólnych przepisów ustrojowych, dotyczące wyłącznie liczby radnych i członków zarządu miejskiego, różnią urząd milionowego miasta stołecznego od ustroju 2 — 3 tysięcznych miasteczek. Ustawa z 1933 roku zawiera wprawdzie upoważnienie dla Prezydenta R. P. do wydania odrębnych statutów o ustroju kilku większych miast, między innymi i m. st. Warszawy, upoważnienie to jednak dotyczyło paru kwestyj drugorzędnych, jak liczba członków zarządu miejskiego, tryb obradowania rady miejskiej, przewodnictwo na posiedzeniach rady itp., a zresztą w oznaczonym terminie statut taki wydany nie był i upoważnienie nie będzie mogło być już wykorzystane.

Ten stan prawny nie oznacza jednak, ażeby ustawodawca uważał powszechnie obowiązujące przepisy o ustroju miast za odpowiednie dla stolicy Państwa. Przeciwnie, dekret z 1919 roku, jak to z wstępu do jego tekstu wynika, jest tylko „tymczasową ustawą“ obowiązującą do czasu wydania jednolitych ustaw samorządowych. Również ustawa z 1933 r., chociaż wyraźnie o tym w swoim tekście nie mówi, miała jednak charakter ustawy tymczasowo porządkującej nasze ustawodawstwo o ustroju samorządu, nie było więc w niej miejsca na zasadnicze regulowanie ustroju stolicy. A wreszcie w art. 85 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. nr 11, poz. 86) mamy wyraźne stwierdzenie, że zawarte w tym rozporządzeniu przepisy o władzach administracji ogólnej na obszarze m. st. Warszawy obowiązywać mają „do czasu unormowania w drodze ustawy ustroju samorządu m. st. Warszawy“. Urząd stolicy, na ogólnych przepisach o ustroju miast oparty, zawsze więc był traktowany jako tymczasowy, a problem sam przez się otwarty.

Problem ustroju stolicy z a g r a n i c ą. Z najbardziej znanych wielkich stolic państw obcych wszystkie rządzą się specjalnymi przepisami. Już nie mówiąc o państwach, które starają się przepisy o ustroju gminy dostosować do wielkości i charakteru gminy i indywidualizują zwłaszcza wielkie gminy miejskie (np. Austria, Niemcy do ostatniej reformy gminnej), nawet Francja, która ma jedną ustawę gminną dla małych gmin wiejskich o 100 mieszkańców i dla wielkich miast, liczących kilkaset tysięcy, jednak ustrój Paryża uregulowała odrębnie i zupełnie odmiennie od innych miast. Szczególnie dla państwa doniosłe zadania administracji stołecznej skłaniają do dostosowania ustroju stolicy do roli i stanowiska, jakie stolica w państwie zajmuje. Trzeba przy tym zaznaczyć, że ta odmienność w uregulowaniu ustroju miasta stołecznego przejawia się w wielu krajach mocnym podporządkowaniem administracji stolicy władzom centralnym czyli ograniczeniem, jeżeli nie całkowitym zniesieniem samorządu miasta stołecznego. Już nie mówiąc o państwach, w których zniesienie samorządu stolicy jest wynikiem aktualnego stosunku tych państw do samorządu wogóle (np. Włochy faszystowskie i Niemcy), zjawisko to obserwujemy nawet w państwach najbardziej demokratycznie - liberalnych. Np. gmina Paryża posiada radę miejską, ale nie ma własnego organu wykonawczego — prezydenta czy też zarządu miejskiego. Funkcje wykonawcze samorządu stolicy wykonywa urzędnik rządowy — prefekt Sekwany. — Waszyngton do r. 1871 posiadał organa samorządowe z wyboru. Następnie złączono miasto i otaczający je okrąg (district of Columbia) pod władzę rządowego gubernatora, a zarząd samym miastem oddano w ręce trzech komisarzy mianowanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, a lokalne ustawodawstwo powierzono kongresowi Stanów. — Nawet Londyn, miasto - hrabstwo, jest pozbawione podstawowej prerogatywy hrabstw angielskich — prawa utrzymywania własnej policji. Nie mający praktycznego znaczenia wyjątek uczyniono jedynie dla City londyńskiego (miasta—dzielnica Londynu, licząca około 14.000 mieszkańców) ze względów na wszechmocną w urzędzeniach prawnych Anglii tradycję. — W ten więc sposób ambicje samorządowe stolic światowych podporządkowuje się interesom państwa.

Krytyka ustroju m. st. Warszawy.

Zasady ustroju m. st. Warszawy były krytykowane zarówno z punktu widzenia obywatela i jego zapatrywań na celowość urządzeń administracyjnych, jak i z punktu widzenia administracji, ponoszącej odpowiedzialność za ostateczny wynik swojej działalności.

a) *Dwutorowość a d m i n i s t r a c j i.* Najczęściej podnoszono zarzuty przeciwko niezrozumiałemu dla ogółu podziałowi administracji stolicy na rządową i samorządową. Przeciętny obywatel stolicy niewtajemniczony w zawilości doktrynalne, które się rozwinęły na tle życia politycznego w ramach państw zaborczych, nigdy nie rozumiał celowości istnienia w Państwie Polskim tzw. „dwutorowości administracji“, równoległego traktowania tych samych zadań na terenie tej samej gminy przez dwa niezależne od siebie aparaty

administracyjne. Nie bez słuszności traktował ją zawsze jako jedną z przyczyn utrudnień w stosunkach z władzami, tym bardziej niezrozumiałą, że powodującą zwiększone wydatki na administrację. Dwutorowość administracji jest zresztą nie tylko wadą interesującą obywatela z jego punktu patrzenia na administrację. Muszą się nią również interesować czynniki odpowiedzialne za celową organizację administracji, jako wadą strukturalną, pociągającą za sobą konieczność ciągłego porozumiewania się i spory kompetencyjne, a w rezultacie — niemożność ustalenia odpowiedzialności za ostateczny wynik pracy administracji.

Wielkie stolicy państw obcych nie znają dwutorowości administracji w takiej formie, jak ona u nas występuje. Jedynie policja i przekazane jej sprawy bezpieczeństwa publicznego są wyłączone z administracji miejskiej.

b) *Scentralizowanie zarządu miejskiego.* Inną wadę dotychczasowego ustroju stolicy odczuwali ci spośród obywateli, którzy aktywniej samorządem stolicy się interesując nie znajdowali w ramach tego ustroju odpowiedniego ujścia dla chwalebnych chęci pracy obywatelskiej. Istotnie, centralnie zorganizowana administracja tak dużego miasta tylko nielicznym jego obywatelom daje możliwość bezpośredniego udziału w jego rządach. Dla przeciętnego obywatela zarząd tak wielkiego obiektu, jak stolica, jest równie odległy, jak zarząd sprawami Państwa. Samorząd w danym wypadku traci swój najistotniejszy walor polityczno - wychowawczy, bo przestaje być łącznikiem między Państwem a obywatelem, przestaje być szkołą życia państwowego. Wartość wychowawcza samorządu polega na bezpośrednim udziale obywateli w zarządzie sprawami publicznymi, gdzie postulaty i żądania mogą być skonfrontowane z realnymi możliwościami. Dla przeciętnego ogółu obywateli stolicy centralnie zorganizowany zarząd ich miasta jest zbyt odległy i zbyt skomplikowany, ażeby mogli wyrobić sobie obiektywny sąd o realności ich rozlicznych postulatów. Szukając więc dróg do realizacji swych postulatów w rozlicznych stowarzyszeniach dzielnicowych i ich centralnej organizacji — Związku Stowarzyszeń Przyjaciół Wielkiej Warszawy. Z drugiej strony przyznać trzeba, i to się głównie do owego ruchu „dzielnicowego“ przyczyniło, centralnie zorganizowany zarząd miasta nie zawsze nawet w granicach swych możliwości uwzględniał potrzeby poszczególnych dzielnic, a zwłaszcza przedmieść; jest rzeczą zupełnie zrozumiałą, że w gospodarce tak wielkiego obiektu bywały błędy spowodowane tylko nieznaną potrzebą danej dzielnicy, co dla miejscowej ludności bywało często aż nadto oczywiste. O potrzebie uwzględnienia w ustroju stolicy jej odrębności dzielnicowych i dostosowania się do dzielnicowej różnorodności potrzeb świadczą również próby nawiązywania kontaktu z dzielnicami przez obecny zarząd miejski.

Problem centralizacji czy też decentralizacji administracji wielkich miast, a z tym problem zbliżenia ludności do spraw zarządu miejskiego i dostosowania go do odrębności potrzeb lokalnych, jest w ustroju stolic zagranicznych dobrze znany. Problem ten został rozwiązany rozmaicie, zależnie od warunków, w jakich się miasto rozwijało, tzn. — czy miasto rozwijało się w terenie wiejskim, czy też poszczególne części terytorium,

włączane stopniowo do miasta, osiągnęły przed włączeniem odpowiedni stopień indywidualizacji jako samodzielne jednostki — gminy. Mamy więc miasto o ustroju zdecentralizowanym — Londyn, który w dzisiejszej swojej postaci powstał z 29 miast niegdyś przed połączeniem w jedno miasto zupełnie samodzielnych, a i teraz w ramach ustroju Londynu w znacznym stopniu zachowujących swoją odrębność co do zakresu działania i finansów. Mamy Paryż i Rzym — miasta o ustroju scentralizowanym. Mamy miasto o typie przejściowym — Wiedeń, podzielony na obwody, które podejmują zadania przekazane im przez radę miejską, ale nie mają one ustalonego zakresu działania, ani własnych finansów. — Warszawa rozwijała się w terenie wiejskim. Włączone do niej ostatnio przedmieścia nie mają żadnej tradycji samodzielnego bytu, nigdy nie były i nie są do samodzielności administracyjnej przygotowane.

Problem decentralizacji w Warszawie nie istnieje, bo nie ma tutaj na to odpowiednich warunków. Nie mniej jednak pewne dzielnice różnią się od innych charakterem zabudowy i występującymi na ich terenie problemami społecznymi, co w sumie wyróżnia te dzielnice pod względem potrzeb publicznych od reszty terytorium miejskiego. Istnieje więc problem organizacyjny — dostosowania organizacji władz miejskich do zróżnicowanych zadań samorządu w poszczególnych dzielnicach.

c) *Gmina m. st. Warszawy — w o j e w ó d z t w e m. Problem regionu Warszawy.* Najistotniejsze braki obecnej struktury administracji stolicy leżą u samych podstaw jej ustroju. Obszar gminy m. st. Warszawy stanowi obecnie województwo. Również jako związek samorządowy, gmina stołeczna jest przyrównana do wojewódzkiego związku samorządowego i poddana bezpośredniemu nadzorowi władz centralnych. Granice miasta są więc granicami między dwiema najwyższego rzędu jednostkami administracyjnymi — miastem stołecznym i województwem warszawskim, ponad którymi jako czynnik nadzoru i koordynacji istnieją już tylko władze centralne.

Tymczasem po obu stronach tych granic leżą terytoria, rozlicznymi więzami ze sobą powiązane. Warszawa otoczona jest pierścieniem o szerokości około 50 km, dla którego przyjęła się już nazwa „regionu warszawskiego“. Najogólniej rzecz biorąc te powiązania i zainteresowania Warszawy i jej regionu wyrażają się tym, że region służy rozlicznym potrzebom Warszawy i jest terenem jej przyszłego rozwoju terytorialnego.

Region Warszawy służy za teren osiedlania się coraz większej części ludności stolicy, swoimi interesami życiowymi najściślej ze stolicą związaną. Jedni, pracując w Warszawie, szukają poza miastem tańszych warunków mieszkaniowych, inni poszukują tam wiejskiego otoczenia dla swego stałego mieszkania, inni szukają krótszego lub dłuższego wypożyczynku po pracy w mieście, jeszcze inni lokują się w pobliżu warsztatów pracy związanych z Warszawą, jako centrum przemysłowym. W ciągu dziesięciolecia 1921 — 1931 ludność Warszawy wzrosła o 258%, a ludność województwa warszawskiego o 19,3%. W tym samym czasie ludność pow. warszawskiego wzrosła o 79,5%, — pow. błońskie o 24,2%, — pow. radzyńskiego o 33,9%. Ogółem w Warszawie przybyło w tym okresie

242.201 mieszkańców, a w wymienionych trzech powiatach podstolecznych 196.918 mieszkańców. Podobnie rzecz się ma z przyrostem liczby budynków mieszkalnych w tym okresie. Przyrost ten wynosił dla Warszawy 17,9% liczby poprzedniej, dla województwa warszawskiego — 29,6%, a dla powiatu warszawskiego — 80,0%, dla pow. błońskiego — 36,4%, dla pow. radzyńskiego — 34,8%. Ogółem w Warszawie przybyło w tym okresie 4.009 budynków mieszkalnych, a w trzech powiatach podstolecznych — 25.357. Gęstość zaludnienia powiatu warszawskiego w tym czasie wzrosła z 107 do 192 mieszkańców na 1 km. Obliczono wg danych za rok 1930, że około 30.000 osób (30.649 osób w lipcu, 29.135 w grudniu 1930 r.) korzystało z okresowych biletów kolejowych do stacji podwarszawskich, 30.000 osób odbywało więc codzienną wędrowkę między Warszawą a jej regionem, tzn. między miejscem pracy a miejscem zamieszkania. Liczbami tymi nie jest objęty ruch autobusowy, który jest bardzo znaczny. Pewne światło na omawiane zjawisko rzuca również parcelacja budowlana w regionie Warszawy, która się wyraża (za okres od 1919 r.) ogromną liczbą około 150.000 działek budowlanych i 27.500 ha rozparcelowanych terenów*). Oczywiście, siła atrakcyjna, która powoduje tak szybki rozwój ludnościowy powiatów podstolecznych, nie tkwi w tych powiatach, lecz w bliskości stolicy i w rozlicznych powiązaniach ludności tamtejszej ze stolicą.

Warszawa ze swoim regionem tworzy potężne centrum przemysłowe, które pod względem różnorodności i wartości swojej produkcji wybija się na jedno z pierwszych miejsc w Polsce. Wartość produkcji przemysłowej tego okręgu w gałęziach przemysłu mineralnego, metalowego, elektrotechnicznego i chemicznego w branżach wysokowartościowych lub precyzyjnych reprezentuje 20% — 80% wartości produkcji polskiej w tych gałęziach. W gałęzi włókienniczej zwłaszcza w produkcji wyrobów pasmanteryjnych, firanek, rękawiczek itp. okręg warszawski reprezentuje 20 — 50% produkcji polskiej, w przemyśle skórzanym reprezentuje około 50% produkcji polskiej, w przemyśle papierniczym zajmuje dominujące miejsce w produkcji bibuły, bibułki i kartonu**).

Warszawa jest punktem atrakcyjnym dla przemysłu przede wszystkim jako ośrodek dyspozycji kredytów, a następnie jako węzeł komunikacyjny i jako rynek pracy wyspecjalizowanych rąk roboczych. Ze zrozumiałych względów coraz trudniej będzie lokować zakłady przemysłowe w granicach miasta, coraz częściej będą się one lokowały na obszarze regionu warszawskiego. Te lokujące się poza miastem zakłady przemysłowe — to nowy potężny węzeł łączący Warszawę z jej regionem.

Trzeba tu przypomnieć, że w regionie Warszawy, będącym dostawcą tych produktów rolnych i ogrodniczych, które muszą być dostarczone na rynek miejski w stanie świeżości, rozwinęła się specjalnego rodzaju kultura rolna i ogrodnicza, do potrzeb rynku warszawskiego dostosowana. Jednocześnie z regionu warszawskiego czerpie Warszawa znaczną część nabiału i innych produktów gospodarstwa wiejskiego.

*) Wg. danych Biura Planu Regionalnego Warszawy.

**) Wg. danych Biura Planu Regionalnego Warszawy.

Będąc dostawcą, region warszawski jest jednocześnie odbiorcą handlu warszawskiego. Warszawa jest zbyt potężnym centrum handlowym, ażeby mogły z nim konkurować drobne tuż u jej boku powstałe ośrodki wiejskie. Takie ośrodki mogą i będą powstawały, ale tylko w charakterze tzw. „miast satelitów“, tak charakterystycznych dla wielkich aglomeracji miejskich, tzn. ośrodków pomocniczych dla swego centrum gospodarczego.

Nie trzeba wreszcie i o tym zapominać, że poza względami natury gospodarczej region jest związany z Warszawą, jako potężnym centrum kulturalnym, a to znów pociąga za sobą potrzebę częstego komunikowania się i w ostatecznym rezultacie wzmacnia więzy gospodarcze.

To współżycie stolicy z jej regionem wydobywa na powierzchnię życia pewne zagadnienia i potrzeby publiczne, które, zależnie od swojej wagi i aktualności, stają się zadaniami administracji publicznej. Niektóre z tych zadań nabrały już charakteru wielkiej aktualności i pilności.

Do rzędu spraw pilnie domagających się rozwiązania należą sprawy bezpieczeństwa w regionie Warszawy. Nie trzeba wykazywać ścisłego związku tego zagadnienia z faktem stałej cyrkulacji ludności i ułatwień komunikacyjnych między miastem, a miejscowościami podmiejskimi. Faktem jest, że już obecnie zarówno elementy przestępcze, jak i organizacje wywrotowe wykorzystują oddzielenie Warszawy od miejscowości podmiejskich przez granicę wojewódzką, korzystają z trudności, jakie stąd dla władz bezpieczeństwa wynikają w śledzeniu za ich krokami. Te trudności nie dadzą się całkowicie usunąć przez usprawnienie działalności i koordynację organów bezpieczeństwa obu województw. We wszystkich działach administracji publicznej w ogóle, ale szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego, najistotniejszym momentem organizacyjnym jest jasne ustalenie odpowiedzialności za ostateczny wynik prowadzonej akcji. Niezwyklej wagi państwowej zagadnienie bezpieczeństwa na obszarze stolicy musi znaleźć celowe rozwiązanie.

Równie ważnym i pilnym zagadnieniem jest organizacja służby zdrowia publicznego w regionie warszawskim. Powszechnie znany jest związek spraw zdrowia publicznego ze statą, codzienną cyrkulacją ludności, ruchem lotniskowym i aprowizacją Warszawy z miejscowości podmiejskich dokonywaną na furmankach, w warunkach bardzo prymitywnych i niehigienicznych, a zarazem najtrudniejszych do skontrolowania. I tutaj konieczna jest reforma w kierunku poddania spraw zdrowia publicznego, tak ważnych dla ogromnego skupienia ludności, pod jedno kierownictwo.

W rządzie spraw niemogących znaleźć celowego rozwiązania przy dzisiejszym ustroju administracji na terenie stolicy i jej regionu należy wymienić te wszystkie sprawy, które powstają na tle ludnościowego rozwoju regionu, a co za tym idzie — na tle ruchu budowlanego, parcelacyjnego, melioracyjnego, budowy dróg komunikacyjnych itp. Kwestię budowy i utrzymania dróg podwarszawskich, służących zarówno stolicy, jak i obszarom podstolecznym, próbowano rozwiązać przez powołanie specjalnego zarządu dla tych dróg. Kwestia ta w dalszym ciągu oczekuje na rozwiązanie, zgodnie z interesami Państwa, stolicy i jej regionu. Sprawy

zabudowy, parcelacji mieszkaniowej i melioracji w regionie warszawskim są zarówno sprawami tego regionu, jak i Warszawy, bo przecież chodzi tutaj o tereny, które mają się stać terenami przyszłego rozwoju terenowego stolicy. W zrozumieniu konieczności wniesienia nieco planowości w te sprawy i zabezpieczenia interesów stolicy na tych terenach, gmina m. st. Warszawy, wzorem wielkich aglomeracji miejskich zagranicą, powołała do życia Komisję i Biuro Planu Regionalnego Warszawy, których zadaniem jest opracowywanie stosownych planów tzw. rozbudowy regionu warszawskiego. Dotychczasowe wyniki pracy tego Biura świadczą zarówno o wielkiej potrzebie tego rodzaju prac, jak i o ich bezowocności w warunkach, gdy tereny, których te prace dotyczą, są poza obrębem wpływów gminy. Tymczasem w regionie stołecznym z dniem każdym narastają fakty dokonane, których odrabianie będzie w przyszłości drogo nasze gospodarstwa społeczne kosztowało. Są to przede wszystkim fakty wadliwej z punktu widzenia urbanistyki i bezplanowej zabudowy oraz parcelacji mieszkaniowej. Dość wspomnieć, że w rejonie Warszawy, najuboższej ze wszystkich okolic europejskich w lasy w jej najbliższym otoczeniu położone, zdążyliśmy od 1919 r. rozparcelować już około 6000 ha *) lasów.

Oprócz tych zagadnień aktualnych, a nawet pilnych, trzeba mieć na względzie i te zagadnienia, które dziś jeszcze pilnymi nie są, ale mogą się nimi stać w niedalekiej przyszłości. Nie trzeba zapominać, że rozwój stosunków między stolicą a jej regionem ma cechy wybitnie dynamiczne. Do takich zagadnień trzeba zaliczyć zaopatrzenie całego regionu łącznie ze stolicą w gaz, elektryczność, wodociągi, budowę specjalnych szpitali i innych zakładów użyteczności publicznej.

Koncepcja województwa stołecznego. W tym stanie rzeczy nie ma ważniejszego działu administracji rządowej, czy samorządowej, któryby na tym wyodrębnieniu obszaru Warszawy, jako województwa, nie cierpiał, a niektóre ważne i pilne dla stolicy zagadnienia w ogóle nie mogły znaleźć celowego rozwiązania. Konieczne jest więc stworzenie jakiejś więzi ustrojowej między gminą m. st. Warszawy a regionem podstołecznym. Ponieważ włączenie tego regionu, choćby w najważniejszych granicach terytorialnych, do miasta jest niemożliwe, trzeba stworzyć jakąś wspólną, nadrzędną dla stolicy i dla tego regionu jednostkę administracyjną, która by reprezentowała te wspólne dla stolicy i dla regionu podstołecznego zagadnienia. A ponieważ wśród wyżej wymienionych zagadnień znajdujemy zarówno zagadnienia administracji rządowej, jak i samorządowej, konieczne jest nadanie tej jednostce charakteru jednostki administracji rządowej i samorządowej. Wszelkie półśrodki, któreby nasuwającym zadaniom sprostać miały, jak konferencje porozumiewawcze przedstawicieli zainteresowanych związków samorządowych i władz rządowych, czy też związki międzykomunalne dla poszczególnych celów organizowane nie mogą być uznane za odpowiednie i to zarówno pod względem organizacyjnym, jak i gospodarczym. Doświad-

*) Wg danych Biura Planu Regionalnego Warszawy.

czenia z masowego stosowania związków celowych w Niemczech, a szczególnie przykład związku celowego Berlina, obejmującego gminy, które następnie w 1920 r. zostały do miasta włączone, nie zachęca do wkroczenia na tę drogę.

Utworzenia samorządu wojewódzkiego nie trzeba rozumieć w ten sposób, że powołuje się ten samorząd do zaspokojenia nowych potrzeb publicznych, co musi za sobą pociągnąć zwiększenie wydatków na administrację publiczną i nowe obciążenie ludności. Sformułowanie projektu stwarza podstawę dla podejmowania przez wojewódzki związek samorządowy zupełnie nowych zadań, jednakże poczucie rzeczywistości u reprezentacji wojewódzkiej oraz władz nadzorczych trzeba zawierzyć, że samorząd wojewódzki będzie czynił użytek ze swoich uprawnień na razie w tym tylko kierunku, ażeby przejąć część zadań wykonywanych już przez związki samorządowe na obszarze województwa i wykonywać te zadania w granicach położonych dotychczas na nie wydatków. Będą to zadania dotyczące całości terytorium projektowanego województwa i są wszelkie podstawy do twierdzenia, że takie skoncentrowanie wykonywania tych paru, nielicznych zresztą zadań, w jednym organie przyczyni się do bardziej celowego i bardziej ekonomicznego zużycia przeznaczonych na wykonywanie tych zadań środków.

W wyborze tych zadań zadecyduje sam związek wojewódzki. Można jednak już teraz wskazać na niektóre z tych zadań. Będzie to przede wszystkim rozbudowa i utrzymanie sieci dróg podwarszawskich. Powierzenie tego zadania wojewódzkiemu związkowi pozwoli na należyte unormowanie interesów miasta i regionu zarówno co do samej sieci drogowej, jak ponoszonych przez nią ciężarów. Nie ulega również wątpliwości, że wojewódzki związek będzie musiał przejąć do swego zakresu działania sprawy rozbudowy i tzw. planu regionalnego m. st. Warszawy. Prawdopodobnie wojewódzki związek będzie musiał się zająć obwałowaniem Wisły na obszarze województwa jako zadaniem całego województwa dotyczącym. W zakresie lecznictwa trzeba się liczyć z ewentualnością przejęcia od m. st. Warszawy przez wojewódzki związek tych szpitali, które i dzisiaj obsługują nie tylko miasto, ale i region podstołeczny.

Przejmując te zadania od związków samorządowych, wojewódzki związek przejmie jednocześnie odpowiednie źródła dochodów, bądź to w postaci opłat administracyjnych i opłat specjalnych za korzystanie z zakładów i urzędzeń, bądź też w postaci pewnego ryczałtu, opłacanego przez związki samorządowe na rzecz wojewódzkiego związku samorządowego. Przejęte przez wojewódzki związek zadania będą wykonywane ekonomicznie, bo nie przewiduje się dla samorządu wojewódzkiego oddzielnego aparatu biurowego. W myśl projektowanego jednocześnie dekretu Prezydenta R. P., który unormuje organizację władz administracji ogólnej na obszarze stolicy, pracownicy wojewódzkiego związku samorządowego będą włączeni do urzędu wojewódzkiego, co pozwoli uniknąć dodatkowych, normalnie z utworzeniem nowej jednostki samorządowej związanych kosztów.

Wojewódzki związek samorządowy będzie wreszcie gotową formą organizacyjną dla podjęcia nowych zadań, które przyszłość miasta, obda-

zonego wielką dynamiczną mocą rozwojową, niewątpliwie przyniesie. O więc wszelkich zadań związanych z regionalnym planem rozbudowy, a w szczególności podstawowych prac melioracyjnych, rozbudowy środków komunikacyjnych, zakładów elektrycznych i gazowych itp.

Problem regionu stołecznego w państwach obcych. Problem ustrojowy regionu, otaczającego miasto i ściśle z tym miastem powiązanego, nie jest specjalną cechą Warszawy. Problem ten występuje wszędzie, gdzie wielkie miasto wykazuje dużą dynamikę rozwoju i stopniowo wciąga w orbitę swoich interesów coraz szerszy pierścień otaczającego je terytorium. Ostrość tego problemu zależy od rozlicznych warunków terenowych i administracyjnych. Np. dla Wiednia problem ten nie jest tak aktualny, jak dla innych stolic, gdyż stosunkowo niedawno, bo w 1910 r. ustalone granice włączyły do miasta duże obszary, które na daleką przyszłość będą mogły zaspokoić potrzeby terenowe miasta. Gęstość zaludnienia miasta wynosi 67 mieszk. na 1 ha (Warszawa — 94,3 na 1 ha). Podobnie rzecz się ma z Berlinem, którego granice rozszerzono ostatnio w 1920 r. przez włączenie ogromnych terenów niezabudowanych, w tym znaczącą część terenów leśnych. W ten sposób Berlin stał się stolicą o najmniejszej gęstości zaludnienia (49 mieszk. na 1 ha). Problem regionu natomiast bardzo ostro występuje w ustroju stolicy Francji. Stosunek gminy Paryża do otaczającego ją departamentu Sekwany uregulowany jest w ten sposób, że stanowi on część departamentu, jako jednostki wyższego rzędu. Oprócz Paryża wchodzi w skład departamentu 78 gmin podmiejskich. Departament jest jednostką administracji rządowej i samorządowej. W radzie generalnej — reprezentacji departamentu zasiada 80 przedstawicieli Paryża i 40 przedstawicieli gmin podmiejskich. Ale Paryż wraz z departamentem tworzy właściwie jedno wielkie miasto o ludności liczącej około 4700 tys. mieszkańców i dużej gęstości zaludnienia (96 mieszk. na 1 ha). Uregulowanie stosunku miasta do departamentu nie rozwiązuje problemu regionu, bo miasto faktycznie wyrosło już poza granicę departamentu Sekwany i podporządkowuje sobie części terytorium sąsiednich departamentów. W ten sposób powstaje ów szerszy region Paryża, którego sytuację prawną uregulowała ustawa z dnia 14 maja 1934 r. o rozbudowie regionu paryskiego. Ustawa powołała przy Ministrze Spraw Wewnętrznych Naczelny Komitet Rozbudowy Regionu Paryskiego, którego zadaniem jest opracowanie planu rozbudowy oraz opiniowanie wszelkich spraw wykonania tego planu dotyczących. Ustawa daje władzom administracyjnym podstawy formalne do zrealizowania takiego planu. W skład regionu wchodzi departament Sekwany oraz części departamentów sąsiadujących. Bardzo ciekawie i charakterystycznie przedstawia się zagadnienie regionu Londynu. Londyn jest obecnie miastem — hrabstwem, powstałym z 29 niegdyś samodzielnych miast. Liczy obecnie około 4500 tys. mieszkańców i ma bardzo dużą gęstość zaludnienia (115 mieszk. na 1 ha. Wokół Londynu wytworzył się region, który wraz z miastem tworzy potężną aglomerację miejską o 7500 tys. mieszk. (gęstość zaludnienia — 42 mieszk. na 1 ha, a więc nieco mniejsza od gęstości zaludnienia Berlina), nazywaną „wielkim Londynem“. Te charak-

terystyczne powiązania miasta z jego regionem sprawiły, że na tym całym obszarze zorganizowano w sposób jednolity policję państwową (w Anglii policja należy do zakresu działania gmin). Ostatnio, w 1924 r. powstało nowe pojęcie „wielkiego Londynu“, a to w związku z wydaniem ustawy o komunikacji w Londynie i powołaniem do życia Komitetu Planu Regionalnego Wielkiego Londynu. Obszar, którego ta ustawa i działalność Komitetu dotyczy, obejmuje około 10 milionów ludności. Na przykładzie rozrostu Londynu widzimy stopniowe wchłanianie przez miasto coraz to nowych terytoriów świadomie i celowo do tego przygotowywanych.

R e f o r m a u s t r o j u s t o l i c y. Utworzenie województwa stołecznego, do którego m. st. Warszawa będzie wchodziło, jako jedna z jego części składowych, jest podstawową koncepcją niniejszego projektu. Nie mniej doniosłą jest w tym projekcie reforma samej stolicy. Ma ona na celu usunąć dwutorowość administracji na terenie stolicy z jednoczesnym uwzględnieniem postulatu zbliżenia administracji miejskiej do ludności przez organizację reprezentacji dzielnicowych.

Za podstawę reformy ustroju stolicy przyjęto koncepcję zbliżoną do zasady organizacyjnej dla dużych związków samorządowych — powiatowych i wojewódzkich — zasady przewodnictwa reprezentantów Rządu i szefów administracji ogólnej w kolegialnych organach wykonawczych tych związków. Zasada ta, wypowiedziana w Konstytucji z 1921 r., a zaczerpnięta z ustroju administracji niemieckiej, okazała się praktyczna, bo zapewnia wspólne kierownictwo administracji ogólnej i samorządowej na danym terenie i zapobiega dwutorowości administracyjnej przynajmniej w tej postaci, jaką mieliśmy w b. zaborze austriackim. Zbliżona jest ta zasada do zasady stosowanej w ustroju administracji departamentów francuskich i miasta Paryża, gdzie również organem wykonawczym jest reprezentant Rządu — prefekt departamentu. Chociaż zasada ta w ustroju miast nie była u nas stosowana, zastosowanie jej, a raczej zasady do niej zbliżonej, w ustroju Warszawy jest konieczne ze względu na szczególne znaczenie stolicy w organizmie państwowym.

W projektowanym ustroju Warszawa nie będzie miała przełożonego gminy z wyboru, czyli prezydenta miasta, jak inne gminy miejskie. Przełożonym gminy ma być wojewoda stołeczny. Jak wiadomo, stanowisko przełożonego gminy w przyjętym u nas ustroju miast jest nieco inne, niż stanowisko przewodniczącego wydziału powiatowego lub wydziału wojewódzkiego. Przełożony gminy jest nie tylko przewodniczącym kolegium zarządu w razach, gdy zarząd jako kolegium występuje, ale jest również zwierzchnikiem zawodowych członków zarządu. O tyle różni się projektowany ustrój Warszawy od przyjętego u nas ustroju samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Stanowi on formę pośrednią między ustrojem naszego samorządu wojewódzkiego i powiatowego, a ustrojem Paryża. Od ustroju Paryża tym się różni, że tam prefekt Sekwany stanowi jednoosobowy zarząd miasta, i jest tylko rada miejska, a nie ma kolegiatnego zarządu z wyboru, jak to się projektuje dla Warszawy. Natomiast wielkie podobieństwo między ustrojem Warszawy a ustrojem Paryża polega na tym, że u nas wojewoda stołeczny ma stać na ciele samorządu sto-

licy i województwa stołecznego podobnie, jak we Francji prefekt Sekwany stoi na czele samorządu Paryża i departamentu Sekwany.

To połączenie kierownictwa zarządu miejskiego stolicy z kierownictwem samorządu województwa stołecznego stwarza wielką preponderancję stolicy w województwie. Bezpośredni kierownik samorządu stolicy ma być jednocześnie kierownikiem samorządu województwa stołecznego; w organach kolegialnych tego samorządu większość będą stanowili przedstawiciele Warszawy. Ta preponderancja jest jednak najzupełniej uzasadniona wagą, jaką reprezentują interesy stolicy na terytorium, które żyje i rozwija się dzięki bliskości stolicy i od których przyszły rozwój stolicy jest uzależniony.

Taki ustrój doprowadzi wreszcie do całkowitego zniesienia dwutorowości administracji na terenie stolicy. Projektowany jednocześnie dekret o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej w województwie stołecznym doprowadzi do całkowitego zespolenia obu działów administracji pod wspólnym kierownictwem.

Projekt niniejszy w tej części przynajmniej, która dotyczy powołania województwa stołecznego, opiera się na projekcie ustawy o ustroju województwa stołecznego i m. st. Warszawy, opracowanym w 1932 r. przez Komisję Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Projekt komisji był opublikowany, opinia publiczna niejednokrotnie miała możność zapoznać się z zasadami projektowanej reformy.

Niniejszy projekt ustawy nie wyczerpuje całości materii, oznaczonej w nagłówku. Oznaczenie granic województwa stołecznego będzie przedmiotem oddzielnej ustawy. Zgodnie z nową Ustawą Konstytucyjną sprawę organizacji władz administracji ogólnej na terenie województwa stołecznego pozostawia się ustawodawstwu dekretemu.

W szczegółach konstrukcyjnych ustrój m. st. Warszawy opiera się na ogólnych przepisach o ustroju miast. Oprócz omówionej już różnicy w ustroju zarządu miejskiego inne odchylenia od ogólnych przepisów o ustroju miast dotyczą głównie podziału kompetencji między radą miejską i zarządem miejskim w kierunku rozszerzenia kompetencji zarządu, a w szczególności wojewody stołecznego jako kierownika tego zarządu, oraz wyłączenia spod nadzoru państwowego aktów mniejszej wagi. Jest to uzasadnione rozmiarem i powagą samorządu stolicy.

Pewną nowość stanowi instytucja deputacji i dzielnicowa organizacja administracji miejskiej. Deputacje tym się różnią od komisji powoływanych przez radę miejską i działających z upoważnienia rady na prawach rady miejskiej, że komisje takie mogą się składać tylko z radnych, podczas gdy w skład deputacji mają wchodzić również osoby z poza grona radnych. W niektórych działach gospodarki m. st. Warszawy, a zwłaszcza w kierowaniu i nadzorowaniu gospodarką przedsiębiorstw, udział wybitnych fachowców, którzy przecież tylko przypadkowo mogą się znaleźć w składzie rady miejskiej, jest aż nadto pożądanym. Stąd koncepcja deputacji, jako organów fachowych, o odmiennym od komisji składzie i o odmiennym zakresie działania.

Organizacja dzielnicowa administracji miejskiej ma za zadanie zaradzić potrzebie zbliżenia administracji stolicy do ludności i do zróżniczkowanych warunków lokalnych — dzielnicowych, o czym była już wyżej mowa w części ogólnej uzasadnienia. W Warszawie nie ma miejsca na ustrój zdecentralizowany, jaki spotykamy w paru stolicach europejskich i który jest tam uzasadniony specjalnymi warunkami rozwoju tych stolic, ale jest możliwość narzucającym się potrzebom zaradzić w formie dzielnicowej organizacji jednolitej administracji miejskiej. Dzielnice w projektowanej koncepcji nie stanowią odrębnych jednostek administracyjnych, są tylko wewnętrznym podziałem terytorialnym gminy dla doskonalszej oceny i uwzględnienia potrzeb poszczególnych części terytorium miasta i dla umożliwienia większej części ludności stolicy udziału w rządach miastem przez powoływanie do rad dzielnicowych. Wprowadzenie radnych miejskich do rad dzielnicowych zapewni organom centralnym stolicy stały kontakt z dzielnicami i należytą ocenę ich potrzeb. Dzięki całkowitemu zespoleniu administracji na terenie stolicy, starosta grodzki i kierownicy ekspozytur starostwa będą mogli mieć powierzone niektóre wykonawcze funkcje samorządu miejskiego, co niewątpliwie będzie stanowiło znaczne udogodnienie dla ludności Warszawy.

2. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

SPRAWA OBNIŻKI DODATKU KOMUNALNEGO DO PAŃSTWOWEGO PODATKU GRUNTOWEGO.

W zeszycie 3 i 4 „Samorządu Terytorialnego“ z 1935 r. przedstawiliśmy zagadnienie obniżenia danin komunalnych na tle podjętej przez Rząd premiera Kościalskiego akcji obniżenia obciążenia publicznego rolnictwa, jak również podaliśmy wyniki obliczeń cyfrowych, dokonanych przez Związek Powiatów odnośnie obniżenia dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego.

Na zarysowującą się groźną sytuację budżetową powiatowych związków samorządowych na skutek obniżenia dodatku do państwowego podatku gruntowego zwrócił uwagę Związek Powiatów w memoriale z dn. 7 lutego 1936 r.

Biorąc za podstawę zalecenia, zawarte w okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 12.XII.1935 r. nr 84, oraz dekret z dn. 3.XII 1935 r. o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi (Dz. U. R. P. nr

88, poz. 544) rozdział dodatku do państwowego podatku gruntowego przedstawia się następująco: izby rolnicze—6%, gminy wiejskie—60%, powiatowe związki samorządowe—34%. Te ostatnie straciłyby zatem w województwach centralnych i wschodnich—48,5% ($82,5-34\%$), a w południowych—41% ($75-34$) zasadniczego podatku gruntowego tzn. dochód z tego źródła zmniejszyłby się w zaokrągleniu o 59% ($48,5 \times 100$) względnie o 55%

82,5

(41×100) w stosunku do dotychczasowych efektywnych wpływów.

75

Należy przytem zaznaczyć, iż podany wyżej rozmiar obniżki dodatku do podatku gruntowego nie wyczerpuje jeszcze całkowicie upoważnienia dekretowego, gdyż wyraża się on w redukcji łącznego obciążenia z 150% na 100%, podczas gdy dekret uprawnia do obniżki tego obciążenia do połowy, tj. do 75%. W tym zatem wypadku pozostałoby powiatowym związkom samorządowym zaledwie 9% omawianego dodatku.

Wprawdzie powiatowe związki samorządowe mają otrzymać z nowym rokiem budżetowym również pewne rekompensaty, ale, jak można wywnioskować ze wskazówek okólnika, będą one zniwelowane o dalszą obniżkę dodatku do podatku gruntowego (o 25%), inne zaś są w efektywach niewspółmiernie niskie w stosunku do grożących powiatowym związkom samorządowym strat.

Dekret w art. 4 uprawnia Ministra Skarbu do podwyższenia udziału związków samorządowych w państwowym podatku dochodowym do wysokości 25% od 5/7 wpływów z działu I ustawy o podatku dochodowym i od $\frac{1}{2}$ wpływów z działu II teź ustawy tzn. od wpływów z podatku dochodowego bez uwzględnienia podwyżki, wprowadzonej dekretem Prez. Rzplitej z dn. 22.XI.1935 r. (Dz. U. R. P. nr 85, poz. 518). Ponieważ jednakże okólnik nie poleca brać w rachubę tego ewentualnego zwiększenia wpływów z udziału w podatku dochodowym przy równoważeniu budżetów, a z drugiej strony zapowiada, iż powiatowe związki samorządowe winny się liczyć z pełną obniżką dodatku do podatku gruntowego tj. o dalsze 25%, przeto z zestawienia tych zaleceń wynika logiczny wniosek, iż między tymi dwiema pozycjami zostało ustalone iunctim tzn. udział w podatku dochodowym zostanie podwyższony tylko o tyle, aby zrekompensować dalszą obniżkę (o 25%) dodatku do podatku gruntowego.

Poza tym dekret w art. 5 pkt. 2 podwyższa jedynie udział powiatowych związków samorządowych w dodatkach do państwowych podatków od spożycia, zużycia względnie produkcji o 50% w stosunku do dotychczasowych wpływów z tego tytułu, a projekt ustawy o uposażeniach w samorządzie terytorialnym przewiduje w art. 50 ust. 2 przekazanie od dn. 1.IV.1936 r. związkom samorządowym wpływów ze specjalnego podatku od wynagrodzeń, wypłacanych z funduszy publicznych, a więc w tym wypadku od uposażeń pracowników samorządowych.

Obie te pozycje, mające wzmocnić dochody powiatowych związków samorządowych, stanowią jednakże bardzo nieznaczną rekompensatę, podczas gdy ubytek spowodowany obniżeniem dodatku do podatku grunto-

wego wytworzy tak poważną lukę w budżetach, iż zrównoważenie ich stanie się nieosiągalne.

Celem poparcia powyższych wywodów argumentami cyfrowymi Związek załączył sporządzone na podstawie preliminarzy budżetowych za rok 1935/36 zestawienie efektywnych strat kilkunastu powiatów.

Podobnie do niepokojących wniosków prowadzi analiza globalnych sum budżetów powiatowych związków samorządowych i wyprowadzona na ich podstawie strata przeciętna dla wszystkich powiatów. Wedle zestawień G. U. S. preliminarzowane na r. 1935/36 dochody zwyczajne powiatowych związków samorządowych wynosiły 105.000.000 zł. Jeżeli od tej kwoty odjąć dochody zwyczajne pow. zw. sam. w województwach zachodnich (powiaty te są w okólniku potraktowane odrębnie, gdyż dotyka je znacznie mniejsza obniżka) tj. 25.600.000 zł oraz sumę opłat drogowych które, jako podatek celowy, mają swoje ściśle przeznaczenie, tj. 33.000.000 zł (bez województw zachodnich) — to otrzymamy kwotę 46.100.000 zł, jako fundusze powiatowych związków samorządowych (poza województwami zachodnimi), przeznaczone na gospodarkę ogólną. W tej sumie dodatek do podatku gruntowego wynosi 16.800.000 zł. Przyjmując, iż pow. zw. sam. miałyby stracić nie 59 względnie 55½, ale przy uwzględnieniu podanych wyżej nieznacznych rekompensat — tylko 50% dotychczasowych wpływów z tego tytułu — to ubytek w dochodach zwyczajnych wyniósłby 8.400.000 zł, tj. przeszło 18% ogólnej sumy dochodów zwyczajnych bez opłat drogowych

Zdaniem Związku Powiatów, grożące powiatowym związkom samorządowym efektywne straty w dochodach są zbyt wielkie, aby można je było wyrównać zleconym przez okólnik „przeprowadzeniem bardzo znacznych oszczędności w administracji, możliwie jednak z utrzymaniem pod względem rzeczowym obecnego zakresu działalności samorządu, zwłaszcza w zakresie popierania rolnictwa i akcji przeciwpożarowej“. Albowiem efekty akcji oszczędnościowej mogą być dla pow. związków już tylko minimalne.

Z e s t a w i e n i e .

Nazwa powiatu	Suma doch. zwycz.		Suma opłat drog.		Suma doch. zwycz. bez opłat drog.		Suma dod. do pod. grunt. w tys. zł		Suma dod. do pod. od zuż. spoż. wzgl. prod. w tys. zł		Suma wyd. pers. z cał. budż. (bez budż. drogow.) w tys. zł		Strata 59% wzgl. 55% sumy dod. do pod. gruntow. w tys. zł		Zyski		Efektywna strata	
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	50% sumy dod. do pod. od zuż. życia w tys. zł	specj. pod. od uposaż. przecl. 8% sum. itd. wyd. pers. w tys. zł	w cyfr. bez-wzgl. w tys. zł	w stos. % doch. zwycz. bez opłat drog
Hrubieszów .	531	218	313	133	15	92	78.47	7.5	7.36	63.61	20							
Siedlce . . .	481	215	266	115	18	97	67.85	9.0	7.76	51.09	19							
Suwałki . . .	367	140	227	120	16	76	70.80	8.0	6.08	56.72	25							
Włoszczowa .	524	222	302	120	14	86	70.80	7.0	6.88	56.92	19							
Miechów . . .	618	320	298	160	24	109	94.40	12.0	8.72	73.68	25							
Lipno	527	211	316	175	16	83	103.25	8.0	6.64	88.61	28							
Łowicz . . .	460	200	260	149	12	80	87.91	6.0	6.40	75.51	29							
Łęczyca . . .	680	383	297	190	14	100	112.10	7.0	8.00	97.10	33							
Kowel	459	190	269	115	39	91	67.85	19.5	7.28	41.07	15							

Ponieważ zaś omawiane straty są nie tylko bardzo znaczne co do rozmiarów, ale zdaje się nie ulegać wątpliwości, iż będą one również zjawiskiem prawie powszechnym, przeto powiatowym związkom samorządowym grozi nieuchronne upowszechnienie się deficytu, jako stałego składnika ich budżetów.

Zarząd Związku Powiatów stanął na stanowisku, że obniżka dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego może być przeprowadzona o tyle, o ile powiatowe związki samorządowe otrzymują całkowitą rekompensatę w podwyższenie udziału w państwowym podatku dochodowym.

Dalsza ewolucja zagadnienia dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego wskazywała na to, że upoważnienie, zawarte w dekreście z dn. 3.XII.1935, do obniżenia dodatku do 75% nie będzie wykorzystane. Skarb Państwa ze względu na swą sytuację budżetową nie byłby w możności dostatecznego skompensowania obniżki podniesieniem udziału w podatku dochodowym, z drugiej strony obniżka ta pomyślana była jako fragment szerszej akcji obniżenia publicznego obciążenia rolnictwa, która następnie ograniczyła się właściwie do sprawy obniżenia dodatku komunalnego do podatku gruntowego. W związku z tym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z dn. 3.VII.1936 nr 53 zawiadomiło, że na okres budżetowy 1936/37 uprawnienia zawarte w art. 3 ust. (2) i w art. 4 dekretu z dn. 3.XII.1935 r. wykorzystane nie będą. Równocześnie w tymże okólniku osłabiono w pewnym stopniu rygorystyczne zalecenia, zawarte w okólniku z dn. 12.XII.1935 r. w tym sensie, że podwyższenie dodatku do państwowego podatku gruntowego ponad 100% będzie dopuszczalne w wypadkach „istotnej niemożności zrównoważenia w jakikolwiek inny sposób wydatków i dochodów powiatowego związku samorządowego”. Wyjaśnienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych były częściowym zrealizowaniem postulatów Związku Powiatów R. P., którego Rada na posiedzeniu w dn. 23 maja 1936 r. stwierdziła konieczność przywrócenia przez rady powiatowe stawek dodatku komunalnego do podatku gruntowego do wysokości niezbędnej dla utrzymania równowagi budżetowej i zachowania środków na najkonieczniejsze wydatki na cele gospodarcze.

EGZEKUCJA DANIN KOMUNALNYCH.

Ustawa z dnia 10.III.1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez urzędy skarbowe, oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (D. U. R. P. nr 32, poz. 328) od początku spotkała się ze zdecydowaniem krytycznym stosunkiem przedstawicieli związków samorządowych. Paruletnia praktyka dostarczyła w tym względzie nowych argumentów.

Szczegółowe badania nad tym zagadnieniem podjął Związek Powiatów R. P. przy pomocy specjalnej ankiety, przeprowadzonej w powiatowych związkach samorządowych i gminach wiejskich. Wyniki tej łącznie z uwagami zostały przedstawione władzom w memoriale Związku z dn. 1 lutego 1936 r.

W memoriale tym podkreślono, że sprawa egzekucji danin komunalnych posiada dwa aspekty: ściśle samorządowy, tzn. finansowe wyniki egzekucji dla związków samorządowych, oraz społeczno - gospodarczy, tzn. egzekucja widziana ze strony płatnika. Przejęcie egzekucji wywołało z obu punktów widzenia choć niezmierzone, ale bardzo niepożądane rezultaty.

Wyniki finansowe egzekucji skarbowej dla związków samorządowych są więcej niż nikłe, poprostu nie istnieją. W dziewięćdziesięciu (90) powiatowych związkach samorządowych, przykładowo wziętych, stosunek wniosków wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe do ilości wniosków złożonych przez wydziały powiatowe wynosił w pierwszym kwartale 1934 r. 7,7%, w pierwszym kwartale 1935 r. 6,8%. W tych samych okresach stosunek sum był jeszcze mniejszy i wynosił odpowiednio 6,1% i 4,5%. Zaznaczyć należy, że powyższe wyniki procentowe zestawione zostały w sposób jak najbardziej ostrożny i że bynajmniej nie ilustrują stanu zaległości w daninach komunalnych, albowiem w miarę pogarszania się aparatu egzekucyjnego związki samorządowe niechętnie korzystają z jego usług.

Przyczyny tego stanu rzeczy posiadają rozległą skalę.

Notorycznie znaną i powszechnie stwierdzoną rzeczą jest, że urzędy skarbowe, z bliżej nieznanymi powodów, stale i konsekwentnie dają pierwszeństwo należnościom skarbowym, należności komunalne traktując jako dodatek do ich zasadniczego powołania lub też jako zobowiązanie moralne płatnika, wyłącznie uzależnione od jego dobrej woli. W szeregu powiatów istnieje praktyka, że egzekutorzy otrzymują wnioski tzw. „własne“ i tzw. „obce“ w pewnym określonym stosunku procentowym, bynajmniej jednak nie celem utrzymania jednakowego tempa egzekucji danin skarbowych i komunalnych, lecz pod kątem widzenia utrzymania na stałym poziomie sum skarbowych, niezależnie zupełnie od pretensyj samorządowych, które oczekują po kilkanaście miesięcy na nadanie im biegu.

To niedoceniaenie interesu związków samorządowych objawia się między innymi w częstym sporządzaniu protokółów nieściągalności danin samorządowych, o ile płatnik uiści należności skarbowe i to bez względu na stan majątkowy płatnika. W szeregu wypadków, gdy wydziały powiatowe przed umorzeniem na podstawie protokółu nieściągalności należnych na ich rzecz danin doprowadziły do powtórnej egzekucji przy udziale swego przedstawiciela, okazało się, że w jednym wypadku wywindykowano 50% przeznaczonych przez urząd skarbowy na umorzenie należności, w innym 75%.

Aparat egzekucyjny często dokonuje zajęcia mienia bez zebrania informacji o majątku, niejako „z pamięci“, licząc, że u danego płatnika znajdują się właśnie takie, a nie inne przedmioty, nadające się do egzekucji. Powoduje to częste procesy o wyłączenia, które związki samorządowe z reguły przegrywają.

Wreszcie w wielu wypadkach organa wykonawcze, jeśli chodzi o egzekucję danin samorządowych, zadawałają się po przybyciu na miej-

sce, pobraniem kosztów egzekucyjnych, odraczając samowolnie terminy licytacji.

Do spadku wpływów z danin samorządowych nie ogranicza się jednak zainteresowanie związków samorządowych przejęciem egzekucji. Przejęcie egzekucji nie zaoszczędziło związkom samorządowym wydatków na egzekucję, przeciwnie, powiększyło je. Łącznie z kosztami egzekucyjnymi przechodzącymi przez urzędy skarbowe stanowi to co najmniej podwojenie kosztów egzekucji danin komunalnych, spadające całym ciężarem na społeczeństwo i pochłaniające znaczny odsetek miejscowego dochodu społecznego na zupełnie nieproduktywne wydatki.

Wszystkie czynności przygotowawcze do egzekucji, a więc wypełnienie wniosków następnie ewidencja wpłaconych sum i zawiadomienie o nich urzędu skarbowego, doręczanie upomnień za pośrednictwem gmin, które obciąża gminę bezpłatnie, należą do wierzyciela (wydziału powiatowego lub zarządu gminnego). Rola urzędu skarbowego ogranicza się tylko do podpisania upomnienia, za które pobiera opłatę na swoją rzecz oraz do właściwej egzekucji, osobno opłacanej przez płatnika. Mało tego: w wielu wypadkach urzędy skarbowe żądają niezależnie od przygotowania wniosków i opłacenia zaliczki na koszty egzekucyjne przysłania im na koszt zainteresowanych powiatowych związków samorządowych pracowników, którzyby wpisali nadesłane wnioski do „pamiętnika“, a następnie przygotowywali ekspedycję upomnień. Dochodzi nadto do paradoksalnych sytuacji, że powiatowy związek samorządowy musi przez własnych pracowników wnieść do pamiętnika nie tylko swoje wnioski, ale i wnioski innych wierzycieli; dzieje się to dlatego, że każdy wniesiony wniosek ma swój kolejny numer, aby więc wnieść do „pamiętnika“ wnioski własne, nadsyłane stopniowo, należy również wpisać wnioski innych wierzycieli, nadesłane w różnym czasie.

W tym stanie rzeczy ludność obciążona jest kosztami egzekucji dwukrotnie: raz poprzez budżet powiatowego związku samorządowego, z którego pokrywane są nie tylko koszty czynności przygotowawczych do egzekucji i gros czynności manipulacyjnych, lecz nadto koszty specjalnych pracowników, delegowanych do pracy w urzędzie skarbowym, ewentualne koszty tych pracowników, których trzeba wysłać do asystowania przy właściwej egzekucji, by należności związku samorządowego były uwzględnione, drugi raz poprzez urząd skarbowy z tytułu opłat za upomnienia i koszty egzekucyjne. Oczywiście, nie trzeba dodawać, jak w obecnej sytuacji tak kosztowny aparat biurokratyczny jest istotnie ciężarem, zwłaszcza, że wyniki prac tego aparatu są minimalne.

Oprócz zmniejszania się wpływów podatkowych, oprócz podniesienia ogólnych kosztów egzekucji, przejęcie egzekucji przez urzędy skarbowe przynosi związkom samorządowym efektywne straty. Wobec częstych wypadków sporządzania nieuzasadnionych protokółów nieściągalności, nieodpowiedniego dokonywania zajęć, powodujących przegrane procesy o wyłączenie, zaliczki związków samorządowych na koszty egzekucji w znacznej części poprostu giną, albowiem koszty bezskutecznej egzekucji pokrywa wydział powiatowy.

Dotkliwą stratę poniosły powiatowe związki samorządowe w roku ubiegłym. Z racji ukazania się rozporządzenia z dn. 8 maja 1935 r. o ulgach w spłacie zaległości w daninach komunalnych (D. U. R. P. nr 36, poz. 259) wiele urzędów skarbowych zwróciło powiatowym związkom samorządowym wnioski, celem zbadania ich aktualności. Przy tej okazji okazało się, że pomimo upływu kilku lub kilkunastu miesięcy, a w szczególności jaskrawych wypadkach nawet dwóch lat od chwili złożenia wniosków do egzekucji, olbrzymia ilość pozostawała nietknięta, nawet upomnienia nie zostały wysłane płatnikom. Oczywiście, naraziło to związki samorządowe na straty, albowiem zaległości potworzyły się nie tylko wskutek kryzysu gospodarczego, lecz także dzięki postępowaniu urzędu skarbowego.

Stosunek organów egzekucyjnych do płatnika, jako takiego, i do ludności wymaga gruntownej poprawy. Działalność tych organów podważa etykę płatniczą z jednej strony, z drugiej wywołuje w umysłach ludności niepożądane z punktu widzenia politycznego i socjalnego reakcje.

Jak powszechnie wiadomo i jak stwierdzają obiektywne badania, rolnik, z wyjątkiem wielkiej własności, był zawsze najlepszym płatnikiem danin. Sekwestrator na wsi był istotnie wyjątkowym zjawiskiem. Dziś wprawdzie sekwestrator jest bardzo częstym gościem na skutek niezależnych od rolnika okoliczności, jednakże sam rolnik pozostał nadal dobrym płatnikiem w granicach swoich możliwości, a nawet poza nie. W interesie Skarbu Państwa i związków samorządowych leży utrzymanie tej moralności podatkowej. Na odcinku egzekucji dzieją się jednak rzeczy, które ją podkupują. W częstych wypadkach sekwestratorzy nie zagłądają do gospodarstwa, sprzedając zajęcie w mieszkaniu sołtysa dla całej wsi, w konsekwencji czego idą procesy o wyłączenie i nieporozumienia. Wśród rolników — płatników danin komunalnych wyrabia się przeświadczenie, że z punktu widzenia rygorów egzekucyjnych danina komunalna, to nie to samo, co podatek państwowy, że termin płatności daniny samorządowej w praktyce nie istnieje, że nawet na tym przewlekaniu można zarobić wobec częstych zarządzeń o ulgach.

Łącznie z bezpodstawnym odraczaniem licytacji, nieuzasadnionymi protokołami nieściągalności, powoduje to zanik poczucia pewnego obiektywnego porządku prawnego, będącego jednym z fundamentów moralności podatkowej.

Jeśli chodzi o stosunek organów egzekucyjnych do płatnika i ludności, to najwięcej rozgoryczenia wywołuje szablonowe, typowo biurowe traktowanie wszystkich płatników, nieuwzględnianie indywidualnych warunków, przy którym dla dobra obu stron dałoby się wywindykować należności, np. w miejscowościach letniskowych w sezonie. Następnie postępowanie egzekutorów budzi poważne zastrzeżenia. Są to przeważnie ludzie napływowi, z reguły nieznający terenu i danego środowiska. Np. na kresach wschodnich będą to ludzie z zachodu, o innym sposobie myślenia i postępowania, zupełnie obcy danemu terenowi.

Na powyższym tle przychodzi do poważnych zadrażnień, nierzadko kończących się interwencją policji. Przyczyny tego winny być co rychlej usunięte.

W konkluzji zważywszy, że przejęcie egzekucji danin samorządowych przez urzędy skarbowe:

1. utrudniło terminowe i szybkie egzekwowanie zaległych należności,
2. powoduje wzrost zaległości podatkowych,
3. powiększyło ogólny koszt egzekucji, obciążający płatników jako ogół poprzez budżet związku samorządowego i właściwe koszty egzekucyjne,

4. powoduje efektywne straty dla związków samorządowych,

5. powodną procedurą i innymi niedomaganiem osłabia wśród szerokich rzesz płatników poziom moralności podatkowej oraz wywołuje niepożądane fermenty. Związek Powiatów zwrócił się o zbadanie sprawy w kierunku przywrócenia związkom samorządowym prawa egzekucji we własnym zakresie.

PLANOWANIE INWESTYCYJ MIEJSKICH.

Błędy, popełniane w gospodarce miast w ich działalności inwestycyjnej, posiadają szereg źródeł. Jednym z najważniejszych jest brak należyte opracowanych projektów.

Zagadnieniem tym zajął się bliżej Związek Miast Polskich w memoriale z dn. 27.III.1936 r., wystosowanym do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym m. inn. rozważył następujące momenty.

Przyczyną błędów w inwestycjach jest nieposiadanie przez miasta opracowanych projektów inwestycyj lub sporządzanie ich na zbyt szeroką skalę w stosunku do warunków lokalnych i realnych możliwości rozwojowych miasta oraz zbyt optymistyczne obliczanie rentowności.

„Zdarzało się, że przez źle rozumianą oszczędność sporządzenie projektu powierzano niedostatecznie kompetentnej osobie lub firmie, zainteresowanej w dostawie urządzeń dla nowopowstającego przedsiębiorstwa miejskiego. Stąd właśnie pochodzą takie zjawiska, że przedsiębiorstwa miejskie wyposażane były w urządzenia i maszyny, nieodpowiadające ich potrzebom i nieekonomiczne.

Tego rodzaju przypadki miały miejsce oczywiście głównie w mniejszych miastach, nie posiadających własnego fachowego personelu i nie korzystających ze względów źle zrozumianej oszczędności z pomocy niezainteresowanych fachowców z zewnątrz w charakterze rzeczoznawców.

Przed tymi błędami nie ustrzegły miast władze nadzorcze, gdyż z reguły nie dysponują również i one odpowiednimi fachowymi siłami.

Takie przypadki wadliwego postępowania miały miejsce nie tylko w przeszłości, lecz zdarzają się i obecnie. Miasta narażane są na straty, a skromne środki, jakimi dysponuje Fundusz Pracy, zużywane są nieekonomicznie.

Z drugiej znów strony brak projektów technicznych, kosztorysów i kalkulacji rentowności nowych urządzeń uniemożliwia opracowanie racjonalnego programu inwestycyj miejskich; utrudnia racjonalne rozproszanie dostępnych kredytów i stworzenie planu finansowego dla tych

inwestycji w oparciu nie tylko o fundusze publiczne, lecz w miarę możliwości również o kapitały prywatne.

Na to wszystko Związek Miast od dłuższego już czasu zwraca baczniejszą uwagę i rozwija u siebie działalność poradniczą w stosunku do miast przy pomocy własnego fachowego personelu tudzież fachowców poszczególnych specjalności, zapraszanych z zewnątrz.

Szczególne uwagę zwraca Związek Miast na wodociągi i kanalizacje, traktując je jako podstawowe urządzenia miejskie, zwłaszcza, że robotami wodociągowo - kanalizacyjnymi interesuje się w dużym stopniu Fundusz Pracy, a w poszczególnych przypadkach — również Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych.

Wyrazem tego naszego zainteresowania urządzeniami wodociągowymi i kanalizacyjnymi jest powołanie do życia w sierpniu r. ub. Biura Studiów Budowy Wodociągów i Kanalizacji, na koszty organizacji którego zadeklarowały subwencje: Fundusz Pracy, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Bank Komunalny.

Wspomniane biuro działa pod nadzorem specjalnego Komitetu, złożonego z przedstawicieli Związku Miast i wymienionych wyżej instytucyj. Na posiedzenia Komitetu zapraszani są przedstawiciele zainteresowanych Ministerstw, a przede wszystkim Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Zadaniem Biura Studiów jest nie tylko udzielanie porad poszczególnym miastom, lecz — i to głównie — przyczynienie się do powstania u nas programu robót wodociągowo - kanalizacyjnych, opartego na racjonalnie sporządzonych projektach oraz zaprojektowanie organizacji i planu finansowego budowy wodociągów i kanalizacji w oparciu o kosztorysy i kalkulację ich rentowności.

Do podobnych celów zmierza nasz referat techniczny, jeśli chodzi o inne zakłady i przedsiębiorstwa miejskie, przy czym w odniesieniu do gazowni — będzie z nami na podstawie osiągniętego porozumienia współdziałać pod tym względem Związek Gospodarczy Gazowni i Zakładów Wodociągowych.

Dążąc do opracowania racjonalnego programu inwestycji miejskich, liczymy się z tym, że w obecnym czasie zbyt skromne są możliwości dla zrealizowania szerszego programu. Sądzymy, że program ten powinien jednak u nas powstać i że obecny czas, gdy nie ma gorączki inwestycyjnej, jest właśnie najodpowiedniejszym dla spokojnego wykonania tej podstawowej pracy.

Sporządzanie projektów i odpowiednich obliczeń, jako podstawy do opracowania szerszego programu robót inwestycyjnych, pociąga za sobą dla miast pewne wydatki, zwłaszcza, że prace nad projektami muszą być z reguły poprzedzone studiami, które np. przy wodociągach mogą być stosunkowo kosztowne.

To jest właśnie w obecnej trudnej sytuacji finansowej miast istotną przeszkodą w sporządzaniu zawnazu projektów nieodzownych inwestycji, zwłaszcza gdy poszczególne miasto nie widzi możliwości przystą-

pienia w niedługim czasie do odpowiednich robót. Na przeszkodzie stoi poza tym tendencja władz nadzorczych do ograniczania wszelkich wydatków nie wiążących się bezpośrednio z potrzebami chwili bieżącej.

Przedstawioną przez nas sprawę możnaby pchnąć naprzód wtedy, gdyby miasta otrzymały pomoc finansową na opracowanie projektów nieodzwrotnych inwestycji. Naszym zdaniem, do udzielania takiej pomocy powołany byłby najbardziej oprócz Funduszu Pracy, Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy i to nie tylko w postaci pożyczek, lecz i zapomóg“.

W szczególności Związek Miast domagał się, by Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwróciło uwagę miastom i ich władzom nadzorczym na:

„1) celowość sporządzenia projektów tych nowych, wzgl. rozbudowy istniejących rentujących się lub samowystarczalnych urządzeń użyteczności publicznej, w tym i przedsiębiorstw miejskich, których budowa wzgl. rozbudowa uznana zostanie za nieodzowną przez organa miejskie i ich władze nadzorcze i to niezależnie od możliwości przystąpienia w niedługim czasie do realizacji robót,

2) możliwość korzystania w razie potrzeby z pomocy finansowej na wykonanie odnośnych prac ze strony Komunalnego Funduszu Pożyczkowo-Zapomogowego i to z reguły w formie pożyczek, a wyjątkowo nawet w formie zapomóg,

3) pożyteczność działania przez miasta zarówno przy sporządzaniu projektów, jak i przy realizacji robót w kontakcie ze Związkiem Miast, a o ile chodzi o wodociągi i kanalizację — z Biurem Studiów Budowy Wodociągów i Kanalizacji,

4) pożyteczność przedstawiania przez miasta Związkowi Miast wzgl. wspomnianemu Biuru Studiów dla skontrolowania przede wszystkim pod kątem widzenia oszczędności, tych gotowych projektów inwestycji, które nie są dotychczas realizowane i nie były opiniowane przez odpowiednich rzeczoznawców. Samo przez się rozumie się, że pp. 3 i 4 nie dotyczą tych największych naszych miast, które przede wszystkim posiadają swój własny wykwalifikowany personel techniczny, a poza tym same korzystają w miarę potrzeby z pomocy specjalistów w charakterze rzeczoznawców“.

O PRYZNANIE GMINOM UPRAWNIEŃ W ZAKRESIE KOMINIARSTWA.

Związek Miast Polskich przesłał w dniu 15 maja 1936 r. Panu Ministrowi Przemysłu i Handlu memoriał w sprawie uprawnień gmin w zakresie kominiarstwa. W memoriale tym Związek Miast domagał się udzielania gminom, w szczególności miastom większym, koncesyj na prowadzenie kominiarstwa, przedstawiając następujące motywy:

„Zgodnie z postanowieniami Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7.VI.1927 roku o prawie przemysłowym (Dz. U. R. P. nr 53, poz. 468) kominiarstwo zaliczone zostało u nas do zajęć przemysłowych, jako przemysł koncesjonowany. W myśl zaś § 5 rozporządzenia Ministra Przemysłu

i Handlu w sprawie prowadzenia przemysłu kominiarskiego w brzmieniu rozporządzenia z dn. 12.X.1934 r. (Dz. U. R. P. nr 92, poz. 832), prawo uzyskiwania koncesji na prowadzenie tego przemysłu przysługuje, poza osobami fizycznymi, tylko tym osobom prawnym, które są związane dla trudnienia się przemysłem kominiarskim i składają się wyłącznie z przemysłowców kominiarskich.

Kominiarstwo, potraktowane jako zwykłe, samoistnie wykonywane zatrudnienie, oddane zostało całkowicie w ręce osób prywatnych podobnie, jak szereg dziedzin przedsiębiorczości prywatnej, np. prowadzenie przemysłu gospodniego, handel starzyzną itd.

Sposób zabudowania naszych osiedli wymaga wyjątkowo troskliwej organizacji służby bezpieczeństwa w dziedzinie zapobiegania pożarom. Ze względu na wybitny charakter publiczny tej służby — taka prawna organizacja kominiarstwa budzi poważne zastrzeżenia. Zdaniem Związku Miast, funkcje kominiarzy nie mogą być pojmowane jako samoistnie wykonywane zatrudnienia, gdyż z funkcjami kominiarskimi łączy się właściwie pewien zakres policji ogniowej, jak np. sprawdzanie prawidłowości konstrukcji kominów, stała piecza nad utrzymywaniem ich w należytm stanie itp. Funkcje te dziś właściwie nie są wykonywane, nie więc dziwnego, że poważny procent pożarów wynika właśnie z powodu odnośnych niedopatrzeń.

Słuszność stanowiska, że troska o należyty stan przewodów kominiowych nie powinna być pozostawiona wyłącznie prywatnemu przemysłowi kominiarskiemu, wynika również z naszego prawa publicznego. Mianowicie art. 408 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16.II. 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. R. P. nr 22, poz. 203) przewiduje, iż w przepisach miejscowych, na podstawie tego prawa wydanych, mają być uregulowane m. in. warunki należytego utrzymywania budynków ze względu na bezpieczeństwo od ognia, oraz warunki czyszczenia kominów.

Ponieważ, jak z powyższych naszych uwag wynika, sprawa wycieru kominów leży w sferze naturalnych zainteresowań gminy (również, jako władzy budowlanej) — wypowiadamy się za udzielaniem gminom, w szczególności miastom większym, odnośnych koncesyj, jeżeli kominiarstwo w ogóle ma być nadal objęte prawem przemysłowym.

Takie rozwiązanie sprawy daje dopiero, naszym zdaniem, gwarancje należytego wykonywania przymusu wycieru, bowiem tylko gmina ze względu na charakter jej działalności może zadośćuczynić postulatowi powszechności wycieru, nie uzależniając w poszczególnych wypadkach tych czynności od uiszczenia opłaty“.

3. SPRAWY SZKOLNICTWA POWSZECHNEGO.

BUDOWNICTWO SZKOLNE I DODATKI MIESZKANIOWE DLA NAUCZYCIELI.

Na posiedzeniu Komisji Budżetowej Sejmu w styczniu 1936 r. Pan Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego zapowiedział, że

Rząd zdecydowany jest dolożyć wszelkich starań celem racjonalnego rozwiązania zagadnienia szkolnictwa powszechnego. Konkretnym wyrazem tego wysiłku ma być kwota 3.500 tys. zł przeznaczona na powiększenie etatów nauczycielskich.

Na związek, zachodzący między sprawą powiększenia liczby etatów nauczycielskich a budownictwem szkolnym i wydatkami rzeczowymi na rzecz szkół, wskazał Związek Powiatów w swym memoriale z dn. 14 lutego 1936 r. Zwiększenie etatów nauczycielskich wymaga równoległego zwiększenia izb szkolnych, z wydatków na potrzeby rzeczowe szkół i dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli. Tymczasem sytuacja finansowa gmin wiejskich nie pozwala nawet na stabilizację budżetów szkolnych, w konsekwencji czego szkoły są coraz gorzej zaopatrzone.

W warunkach, gdzie stabilizacja budżetów szkolnych jest niezwykle trudną, tym bardziej trudnym będzie powiększenie budżetów szkolnych celem utrzymania równoległości z wysiłkiem Skarbu Państwa, zmierzającym do powiększenia etatów nauczycielskich. Dotyczy to szczególnie gmin woj. wschodnich i centralnych, gdzie istnieje największy deficyt w zakresie etatów nauczycielskich i największy brak izb lekcyjnych i gdzie potrzeba byłoby wysiłku, niewspółmiernie wielkiego w zestawieniu z możliwościami finansowymi tych gmin. Z reguły im gmina uboższa, tym potrzeby są większe.

Na podstawie bezpośrednich obserwacji Związek Powiatów stwierdza, że w poszczególnych wypadkach gminy wiejskie, gromady i ludność w całej pełni doceniają znaczenie budownictwa szkolnego, że w częstych wypadkach wykazują w tej mierze wielką ofiarność, oddając bezpłatnie robociznę, środki przewozowe i materiały, jednakże obecna sytuacja gmin nie pozwala na systematyczną rozbudowę szkół, którą łącznie z innymi elementami zagadnienia szkolnictwa powszechnego powoli zmierzałaby do likwidacji niepomysłnego stanu rzeczy w tej dziedzinie.

Problem ten zaostrza akcja oszczędnościowa w samorządzie i obniżenie danin komunalnych. Podatek wyrównawczy, będący głównym źródłem dochodowym i wysokość którego z reguły odpowiada wysokości budżetu szkolnego lub jest mniejszą, został usztywniony, a zatem ta droga do powiększenia budżetów szkolnych gmin została zamknięta. Powiatowe związki samorządowe, obowiązane do pokrywania deficytów budżetowych gmin wiejskich, w poszukiwaniu oszczędności budżetowych, będą zmuszone, jako władza nadzorcza nad gminami, do zmniejszenia ich wydatków i ograniczenia tą drogą zasiłków dla gmin wiejskich. W ramach aktualnego stanu prawnego w zakresie obowiązkowych zadań i czynności gmin, niewspółmiernie rozbudowanego w stosunku do ustawowych źródeł dochodowych, ulegających przy tym redukcji na skutek obiektywnych warunków gospodarczych jak i celowych zarządzeń Rządu, budżety gmin ograniczać się będą coraz bardziej do wydatków istotnie koniecznych, zagrożonych sankcjami egzekucyjnymi. Tylko w drodze zmiany przepisów o obowiązkowych zadaniach gminy dałoby się zwolnić określone kwoty na zwiększenie wydatków szkolnych.

W tej sytuacji — zdaniem Związku — środków na powiększenie

wydatków na szkolnictwo powszechne należy szukać gdzieindziej, przede wszystkim w zmianie struktury budżetów szkolnych gmin.

Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1930 r. (Dz. U. R. P. nr 86, poz. 662) został przerzucony na gminy obowiązek wypłacania nauczycielom szkół powszechnych, w wypadku niedostarczenia mieszkań w budynku szkolnym, dodatku mieszkaniowego według norm, ustalonych dla funkcjonariuszów państwowych. Przeniesienie dodatku na gminy obciążyło przeciętną gminę wiejską wydatkami 2000 — 4000 zł, na pokrycie których nie zapewniono gminom nowych źródeł dochodowych. Choć obowiązek gminy dostarczenia mieszkań nauczycielstwu wypływa z ustawy o budowie publicznych szkół powszechnych, przeto dodatek mieszkaniowy należy traktować jako ekwiwalent za świadczenia rzeczowe, władze szkolne uważają go jednak za składową część uposażenia, żądając wypłacenia dodatku nawet zamężnym nauczycielkom, mieszkającym z mężami — nauczycielami szkoły powszechnej w dostarczonym przez gminę mieszkaniu, lub nauczycielom, którzy na terenie gminy nie pracują i korzystają z urlopu płatnego. Dodatek mieszkaniowy stał się olbrzymim ciężarem, czego dowodem są chroniczne zaległości w wypłacie tego dodatku, dochodzące w niektórych wypadkach do 60% całego budżetu gminy.

W tym stanie rzeczy, jeżeli gmina dążyła do lojalnego wykonywania ustawy z dnia 17.II.1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, z reguły musiała się poważnie zadłużyć, jeżeli zaś nie chciała dopuścić do wzrostu zadłużenia, ustawy istotnie wykonywać nie mogła. Zobowiązania, wynikające z dodatku mieszkaniowego, były przy tym w sytuacji uprzywilejowanej, korzystając z rygorystycznych przepisów egzekucyjnych.

W globalnej sumie dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli wynoszą dla wszystkich gmin wiejskich około 10 milionów złotych, tj. około 40% budżetów szkolnych gmin. Suma ta pozwoliłaby na wybudowanie około 3 tysięcy izb szkolnych rocznie, licząc przeciętnie 3000 zł wydatków gminy na wybudowanie 1 izby szkolnej.

Jedynie w przejęciu tego dodatku z powrotem przez Skarb Państwa lub zwolnieniu gminy od tego obowiązku upatruje Związek możliwość stworzenia w gminach wiejskich środków na nowe budownictwo szkolne i powiększenie wydatków na utrzymanie szkół.

Sprawą dodatków mieszkaniowych zajmował się także Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich. Związek Miast Polskich, nie rezygnując z żądania całkowitego zwolnienia gmin od obowiązku wypłacania dodatków mieszkaniowych, zwrócił się w piśmie do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 20.IV. rb. o rozwinięcie pkt. c) okólnika Ministerstwa nr 25 z 1934 r. w tym kierunku, iż dodatek mieszkaniowy bezwzględnie nie przysługuje nauczycielce, której mąż jest urzędnikiem państwowym; zaś w tych wypadkach, gdy mąż nauczycielki jest pracownikiem przedsiębiorstw lub instytucji państwowych, związków samorządowych lub innych instytucji prawa publicznego, dodatek nie przysługuje nauczycielce, jeśli mąż otrzymuje mieszkanie w naturze lub dodatek mieszkaniowy.

4. SPRAWY BUDOWLANE.

NOWELIZACJA PRAWA BUDOWLANEGO.

Na skutek złożenia centralnym zrzeszeniom samorządowym projektu nowelizacji prawa budowlanego, Związek Miast Polskich złożył własne dezyderaty, których główne wytyczne szły w kierunku:

a) nałożenia na gminę obowiązku przekładania kosztów pierwszego urządzenia ulic na adiacentów,

b) wprowadzenia zasady, aby koszty sporządzania planu zabudowy mogły być przez gminę przekładane w całości lub części na zainteresowanych właścicieli nieruchomości,

c) przedłużenia zasadniczego okresu 2 lat do 3 lat dla zawieszania udzielania pozwoleń na parcelację i budowę w razie przystąpienia do sporządzania planu zabudowania oraz możliwości w drodze wyjątku dalszego zawieszenia na 2 lata,

d) przyznania władzy, zatwierdzającej plan parcelacji, prawa zobowiązania właściciela terenu do urządzenia jego kosztem ulic, placów, skwerów i parków, przeznaczonych do użytku publicznego,

e) przyznania gminie prawa żądania przy parcelowaniu terenu bezpłatnego oddania do 35% jego powierzchni na ulice oraz takie urządzenia użyteczności publicznej i zakłady dobra publicznego, które leżą w interesie mieszkańców parcelowanego terenu,

f) oddania zarządom miejskim w miastach, będących jednocześnie uzdrowiskami, wszystkich czynności związanych ze sporządzaniem planów zabudowania, zatwierdzaniem planów parcelacji itp.,

g) wzmocnienia egzekutywy władz budowlanych przy samowolnym wznoszeniu budynków (prawo rozbierania ich na koszt właścicieli itp.),

h) ułatwienia procedury wprowadzania miejscowych przepisów budowlanych.

5. KOMUNALNE INSTYTUCJE KREDYTOWE I OSZCZĘDNOŚCIOWE.

AKTUALNE ZAGADNIENIA KOMUNALNYCH KAS OSZCZĘDNOŚCI.

Żywiłowy rozwój komunalnych kas oszczędności został częściowo zahamowany w latach kryzysowych. Na tle trudności, powstałych w tym okresie oraz nowego ustawodawstwa o k. k. o., ujawnił się szereg zjawisk, związanych z działalnością k. k. o., bezpośrednio oddziałujących na gospodarkę i stan finansowy związków samorządowych. Zagadnieniem tym zainteresował się bliżej Związek Powiatów, przedstawiając swoje uwagi i postulaty w memoriale do Ministrów Skarbu i Spraw Wewnętrznych z dnia 30 czerwca 1936 r.

Zniszczenie siły płatniczej wsi, konwersja zadłużenia rolniczego, a także nieogłędna polityka kredytowa szeregu komunalnych kas oszczędności spowodowały, że znaczna część powiatowych kom. kas oszczędności pracuje z poważnymi stratami. Dla przykładu można przytoczyć, że 42 powiatowe komunalne kasy oszczędności na terenie b. zaboru rosyjskiego wykazało w 1935 r. według przybliżonych obliczeń strat na sumę około 3100 tysięcy zł, a łącznie z niepokrytymi stratami z lat ubiegłych około 3900 tysięcy. Dla zilustrowania, co ta suma reprezentuje, można ją przeciwstawić cyfrze 5400 tys. zł strat wszystkich powiatowych związków na terenie tegoż zaboru, poniesionych na skutek przeprowadzonej obniżki dodatku do państwowego podatku gruntowego, a która to cyfra wywołała tak poważne trudności w gospodarce związków. Jeśli zważy się ponadto, że inne grupy instytucji finansowych, jak bankowość prywatna i spółdzielczość kredytowa przeszły w ubiegłym r. 1935 proces regeneracji, stan komunalnych kas oszczędności wymaga głębokiego rozważenia.

W zagadnieniu trudności, jakie przechodzą komunalne kasy oszczędności, Związek odróżnia czynniki trwałe o charakterze niejako strukturalnym, które kryzys gospodarczy jedynie jaskrawo uzewnętrznił, oraz czynniki przejściowe, związane z likwidacją skutków kryzysu gospodarczego, różnych przerostów i fałszywych założeń i metod w polityce k. k. o. Druga grupa czynników wymaga, oczywiście, znacznych ofiar celem oczyszczenia bilansów z fikcyjnych aktywów i w związku z konwersją zadłużenia rolniczego, jednak z samej zasady ofiary te będą jednorazowe i im szybciej i radykalniej zostaną przeprowadzone, tym lepiej dla gospodarstwa społecznego i zainteresowanych instytucji i osób. Pierwsza grupa czynników o podkładzie głębszym i trwalszym wymaga natomiast zasadniczych posunięć, sięgających do celowości gospodarczej i społecznej pewnych instytucji oraz do przydatności gospodarczej istniejącego w danym momencie aparatu kredytowego.

Podjęcie zasadniczych prac wymaga uprzedniego oczyszczenia z naleciałości koniunkturalnych, przejściowych. Ze stanowiska związków samorządowych chodzi przede wszystkim o likwidację strat komunalnych kas oszczędności. Straty na większą skalę zapoczątkowane zostały w r. 1934; rok 1935 był pod tym względem kulminacyjnym, choć i w 1936 r. straty będą znaczne, może nawet nie mniejsze. Zobowiązania powiatowych związków samorządowych z tytułu poniesionych przez k. k. o. strat mają charakter krótkoterminowy i w zasadzie powinny być natychmiast likwidowane. Tak się poza tym niestety, często układa, że gdzie kasa boryka się z trudnościami uchwycenia równowagi rachunku zysków i strat, tam także związek założycielski w porównaniu z innymi przechodzi większe trudności finansowe. W tych warunkach nierealnym byłoby liczenie na to, że uda się przeprowadzić likwidację strat w szybkim tempie, bez wywracania całkowicie gospodarki związku lub przekreślenia planu obsługi długów. Objawem zamętu, jaki w gospodarce związków samorządowych wywoła fala strat w komunalnych kasach oszczędności, jest napór związków samorządowych na Komunalny Fundusz Pożyczko-

wo - Zapomogowy o pożyczki lub zapomogi na pokrycie strat k. k. o. Drenowanie Komunalnego Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowego na cele niezwiązane bezpośrednio z działalnością gospodarczą związków samorządowych nie wydaje się jednak ani słuszne, ani celowe, zważywszy zwłaszcza, że w postępowaniu oddłużeniowym poniósł najwyższe absolutnie straty i zapewne po ukończeniu akcji oddłużenia pozostanie mu tylko jakaś część dotychczasowego stanu i że, jak dotąd, jest nieomal jedynym źródłem kredytu komunalnego, opartego o zasadę samopomocy.

Zgodnie ze swym ustawowym przeznaczeniem sanacją kas powiniennien się zająć Fundusz Gwarancyjny Komunalnych Kas Oszczędności. Pomijając już nawet fakt, że dotychczas nie zostało wydane rozporządzenie, normujące organizację i sposób użycia majątku Funduszu, i Fundusz ten nie został zorganizowany, pewnem jest, że nie zdołałby w tak stosunkowo niedługim czasie i w istniejących warunkach zgromadzić środki dostateczne na przeprowadzenie sanacji k. k. o.

W tych warunkach należy zatem poszukiwać innych form likwidacji strat, któreby z jednej strony były realne ze stanowiska związków założycielskich, z drugiej pozwoliły na przywrócenie kasom warunków prawidłowej działalności.

Straty k. k. o. w ostatnich, a także najbliższych latach należy w łwiej części traktować, jako likwidację skutków działalności w latach tzw. lepszej koniunktury, jako proces regeneracji i przystosowania. Właśnie z uwagi na wyjątkowy i specjalny charakter oraz sytuację związków samorządowych, likwidację tych strat należałoby, zdaniem związku, przeprowadzić w formie emisji przez banki komunalne specjalnych obligacji o możliwie niskim oprocentowaniu i długim okresie. Tą drogą osiągnęłoby się możność: 1) uzdrowienia podstaw finansowych komunalnych kas oszczędności, 2) przeprowadzenia, choć w wielu wypadkach z wielkim wysiłkiem, likwidacji strat z uwzględnieniem interesów gospodarki związku założycielskiego. Oczywiście, przeprowadzenie tej operacji napotka na znaczne trudności, przede wszystkim zaś wymaga skrupulatnych badań w każdym konkretnym wypadku, skoro jednak likwidacja strat i sanacja k. k. o. jest rzeczą nieodzowną, należy poszukiwać form najprzysdatniejszych. Niezależnie od tego w procesie uzdrowienia bankowości komunalnej winien wziąć także udział Skarb Państwa poprzez Państwowy Bank Rolny, którego kredyty celowe (siewne, nawozowe, na budownictwo ogniotrwałe itp.) poderwały egzystencję wielu powiatowych kas oszczędności. Ryzyko tych kredytów, a także kredytów dla spółdzielczości rolniczo - handlowej, nie może być w całości przerzuczone na kasy oszczędności, a w ostatecznym rachunku na związek poręczycielski, między innymi i z tego powodu, że k. k. o. nie były swobodnymi dysponentami.

Likwidacja strat w drodze emisji obligacji mogłaby być, zdaniem Związku, połączoną ze spłatą zadłużenia związków samorządowych w komunalnych kasach obligacjami, przewidzianą w art. 5 rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. R. P., poz. 846). Do czasu uregulowania te-

go zagadnienia w proponowanej formie, należałoby przeciwdziałać likwidowaniu strat w sposób, który przekreśla równowagę budżetową związku samorządowego lub nierealnym czyni plan oddłużenia.

Aktualnym zagadnieniem finansowym między k. k. o., a związkami samorządowymi jest sprawa kapitałów zakładowych kom. kas oszczędności. Zagadnienie to istnieje na terenie woj. południowych i zachodnich, gdzie kasy nie posiadają zupełnie kapitałów zakładowych, lub w niewielkich tylko rozmiarach. Nowe prawo o komunalnych kasach oszczędności przepisuje, jako minimalną wysokość kapitału zakładowego, 50.000 zł, dopuszczając odchylenia tylko w drodze specjalnego zezwolenia Ministra Skarbu. Powstaje zatem konieczność uzupełnienia na tych terenach kapitałów do przepisanej wysokości, niezależnie od ewentualnych konieczności likwidowania strat. Komunalne kasy oszczędności na tych terenach posiadają jednak kapitały własne w formie funduszków zasobowych itp., których wysokość w częstych wypadkach znacznie przekracza normy ustawowe co do wysokości kapitałów zakładowych. Jeśli się ponadto zważy, że nie powinno się dążyć do rozszerzenia operacji kredytowych k. k. o. przez uzupełnienie kapitałów zakładowych ze względu na sytuację finansową powiatowych związków samorządowych, która wymaga bardzo ścisłej hierarchii celów i zadań, i w hierarchii tej kapitały zakładowe k. k. o. muszą zająć dalsze miejsce; że bezpieczeństwo operacji biernych, przede wszystkim wkładów oszczędnościowych, opiera się przede wszystkim na gwarancji związku założycielskiego, zdaniem Związku, nie byłoby rzeczą słuszną w obecnych ciężkich warunkach rygorystycznych stosowanie prawa i żądania od związków założycielskich uzupełnienia kapitałów zakładowych k. k. o. do przepisanej wysokości. Co najmniej, celem stworzenia kasom warunków rentownej działalności, uzupełnienie to powinno mieć miejsce o tyle, o ile łącznie kapitały własne nie osiągają normy kapitału zakładowego.

Obok przejściowych komplikacji zagadnienie k. k. o. wymaga także głębszego zbadania, a następnie zasadniczych zmian. Bez równoczesnego podjęcia tych prac, wysiłek związków samorządowych celem uzdrowienia ich stanu może, zdaniem Związku — okazać się w znacznej części zmarnowany.

Za anachronizm uważa Związek Powiatów przede wszystkim stan prawny, stworzony rozporządzeniem o komunalnych kasach oszczędności z 24 października 1934, gdy zobowiązuje związek założycielski do zapewnienia k. k. o. kapitału zakładowego funduszu organizacyjnego, poręki za wkłady, a w konsekwencji pokrywania strat, w zamian dając temu związkowi szereg kompetencji o charakterze formalnym, jak założenie kasy, wybór rady i specjalnej komisji rewizyjnej. Natomiast wpływu na gestię interesów kasy poprzez wybór tzw. dyrekcji i nadzoru związek założycielski jest niemal pozbawiony. To odcięcie organizacyjne kas od związku założycielskiego i przesunięcie dyspozycji na ośrodki centralne (związki rewizyjne i Ministerstwo Skarbu) ma także ten skutek, że łączy kasy z zespołu środków, jakimi związek samorządowy prowadzi lokalną politykę gospodarczą, ogranicza funkcje kas, jako miejscowych

instytucyj oszczędności i drobnego kredytu. Kierownikiem polityki operacyj czynnych i biernych kas wg zasad i wskazań ustalanych przez Ministra Skarbu są związki kas z prawem kontroli działalności i udzielania wskazań i instrukcyj. Wybitne ograniczenie czynnika społecznego w organach kasy jest już konsekwencją zerwania więzi organizacyjnej i ideowej między samorządem a k. k. o., z pozostawieniem wszakże formy prawnej „zakładu samorządowego“.

Praktycznym rezultatem nowego prawa o k. k. o. na odcinku życia samorządowego są m. innymi dotychczas nieznane tarcia między organami samorządowymi i organami kasy oraz związkami kas, a także wytwarzanie się opinii, że kasy są dla związków samorządowych narzucanym ciężarem, a nie pozycją własną, co znajduje wyraz w żywych dyskusjach na radach powiatowych.

Niemniej kapitałnymi, niż normy prawne są zagadnienia, wchodzące w zakres polityki gospodarczej. Komunalne kasy oszczędności są ogniwem w aparacie kredytowym, najważniejszym w lokalnym życiu gospodarczym rolnictwa, drobnego przemysłu i handlu oraz rzemiosła. Nie są jednak ogniwem wyłącznym, bowiem także w interesie całości gospodarstwa społecznego pracuje bankowość państwowa, prywatna i spółdzielcza i wreszcie kopciuszki pośród instytucyj kredytowych — gminne kasy pożyczkowo - oszczędnościowe. Kiedy jednak bankowość prywatna, jako bardziej elastyczna i czuła na wszelkie zmiany w warunkach gospodarczych, ograniczyła sieć swoich komórek organizacyjnych, to bankowość publiczna, w tym także komunalne kasy oszczędności, utrzymuje, a nawet powiększa swój stan organizacyjny, niejako standart. Oczywiście, zagadnienie nie tkwi w ilości instytucyj kredytowych na danym terenie, lecz w tym, czy ta ilość wobec zmniejszenia obrotów gospodarczych, osłabienia tętna życia gospodarczego nie jest nadmierną, czy nieproduktywnie nie obciąża całości gospodarstwa społecznego. W stosunku do publicznych instytucyj kredytowych działanie praw gospodarczych jest silnie ograniczone i dla tego rzeczą polityki gospodarczej państwa jest świadome przeprowadzenie procesów przystosowawczych.

W znacznej ilości kas tak wysokie straty nie są wyłącznie powodowane odpisami na dłużnikach. Z reguły straty przekraczają znacznie te odpisy, jak również różnice na papierach itp. W wielu wypadkach procenty i prowizje pobrane przez k. k. o. nie pokrywają procentów i prowizji płaconych przez k. k. o., nie licząc kosztów administracyjnych. Znaczyłoby to, że istnieją czynniki głębsze, które, nawet po przeprowadzeniu kosztownej sanacji k. k. o., będą utrudniać lub wręcz uniemożliwiać rentowną działalność kasy.

W szczególności w b. zaborze rosyjskim istniał pęd do zakładania komunalnych kas oszczędności i gminnych kas pożyczkowo - oszczędnościowych, niezależnie od tego, czy istniała gospodarcza potrzeba powiększenia aparatu kredytowego na danym terenie, przy czym charakterystycznym zjawiskiem było pojmowanie k. k. o. nie jako instytucyj powoływanych do gromadzenia lokalnych kapitałów i opierania na nich akcji kredytowej, lecz jako narzędzia, przy pomocy którego można udostępnić ludności kredyt pochodzący z reguły z instytucyj centralnych. Następnie

rozrost aparatu kredytowego spowodował podbijanie lokalnej stopy procentowej, przyjmowanie lokat na ciężkich nawet warunkach, niskie obroty, a w konsekwencji wysokie koszty handlowe i niemożność osiągania rentowności. Równocześnie jednak istnieją ośrodki, gdzie sieć instytucyj kredytowych jest wyraźnie niedostateczną ze szkodą dla życia gospodarczego.

W tych warunkach powstaje, zdaniem Związku, konieczność podjęcia studiów na organizację sieci lokalnych instytucyj finansowych w kierunku usunięcia przerostów, ograniczenia jej do rzeczywistych potrzeb gospodarczych terenu, a przez to odciążenia dochodu społecznego od zbędnych i nieproduktywnych kosztów. Nie znaczy to, by sieć lokalnych instytucyj kredytowych miała być oparta wyłącznie o komunalne kasy oszczędności; w dzisiejszych bardzo wrażliwych czasach byłoby ryzykownym sztuczne forsowanie kas komunalnych a likwidowanie np. spółdzielczości kredytowej tam, gdzie mimo szeregu lat pracy kasa wskutek własnych błędów nie zdobyła sobie dominującego stanowiska na lokalnym rynku pieniężnym. Szczególnie ten ostatni moment jest ważny; wszelkie formy niepublicznych instytucyj, przystosowują się szybciej i łatwiej do zmienionych warunków; instytucje publiczne są bardziej odporne i podtrzymywanie ich wbrew obiektywnym warunkom terenu, nie pozwalającym na rentowną działalność, obciąża dochód społeczny poprzez budżet związku założycielskiego. Najogólniej biorąc sprawy te sprowadzałoby się do podjęcia likwidacji niektórych k. k. o., scalenia innych i wreszcie skoordynowania lokalnego aparatu kredytowego. Schematyczne zasady oczywiście nie doprowadziłyby do niczego; zagadnienia te wymagają indywidualnego zbadania i uregulowania. Dla przedwstępnych prac Związek uważa za celowe zorganizowanie specjalnej konferencji z udziałem przedstawicieli władz, centralnych zrzeszeń samorządowych i związków komunalnych kas oszczędności.

W konkluzji swego memoriału Związek prosił o:

1) podjęcie sanacji komunalnych kas oszczędności, przede wszystkim przez likwidację strat drogą emisji przez banki komunalne specjalnych obligacyj z uwagi na ciężką sytuację finansową powiatowych związków samorządowych;

2) o zliberalizowanie wykonywania przepisów prawa o k. k. o. w zakresie kapitałów zakładowych przez dostosowanie ich do obecnych możliwości finansowych powiatowych związków samorządowych w ten sposób, ażeby do chwili poprawy sytuacji tych związków obowiązek uzupełnienia kapitałów zakładowych do 50.000 zł istniał tylko wtedy, gdy łącznie kapitały własne k. k. o. nie osiągną tej sumy;

3) podjęcie inicyjatywy w kierunku znowelizowania obowiązującego prawa o k. k. o., celem zespolenia organizacyjnego i ideowego komunalnych kas oszczędności z samorządem;

4) podjęcie studiów nad organizacją sieci lokalnych instytucyj kredytowych, w szczególności zaś nad likwidacją lub scaleniem komunalnych kas oszczędności tam, gdzie ich istnienie nie jest uzasadnione warunkami gospodarczymi i gdzie nie posiadają warunków rentownej działalności.

KOMUNALNE KASY OSZCZĘDNOŚCI.

Bilans zbiorowy (netto) K. K. O. na dzień 31 grudnia 1935 r. (wg opracowania Związku Związków Komunalnych Kas Oszczędności)

S t a n c y j n y	Związek Lwowski (95 K.K.O.)	Związek Warszawski (131 K.K.O.)	Związek Poznański (115 K.K.O.)	Związek Śląski (18 K.K.O.)	Polska ogółem (359 K.K.O.)	(w złotych)
1. Kasa i sumy do dyspozycji	7.057.362	27.284.769	8.048.710	5.477.121	47.867.962	48.213.474
2. Kupony	238.390	93.059	401.914	480.130	1.213.493	1.256.901
3. Waluty obce	553.737	177.587	105.044	44.751	881.119	881.119
4. Papiery wartościowe	25.728.431	33.673.656	19.441.004	26.777.632	105.620.723	108.683.107
5. Banki i K. K. O. „Loro“	63.295	141.486	363.939	2.065.824	2.634.544	2.634.544
6. Banki i K. K. O. „Nostro“	5.562.354	3.712.699	2.950.502	8.889.537	21.115.092	21.220.137
7. Weksle zdyskontowane	2.320.355	7.591.945	19.844.512	3.402.365	33.159.177	36.306.574
8. Pożyczki wekslowe	60.062.872	47.508.040	25.196.294	6.837.235	139.604.441	142.091.303
9. Weksle protestowane	26.397.908	11.785.944	13.667.093	1.886.632	53.737.577	64.632.315
10. Rachunki bieżące otwartego kredytu	13.001.409	36.824.889	23.729.651	9.805.663	83.361.612	83.364.660
11. Pożyczki terminowe na zastaw	6.202.747	7.540.091	14.124.486	5.720.049	33.587.373	33.868.389
12. Pożyczki na skrypty dłużne	21.228.199	10.489.483	32.402.507	9.018.944	73.139.133	73.515.475
13. Pożyczki hipoteczne	75.799.945	16.483.213	20.137.645	45.110.636	157.531.439	170.600.796
14. Należn. z tyt. ukł. konwers. na Bank Akcept.	15.514.529	15.781.936	16.969.996	2.810.758	51.077.219	54.413.411
15. Odsetki zaległe	7.548.622	1.978.462	1.236.440	2.122.998	12.886.522	13.310.992
16. Nieruchomości	12.505.634	7.609.420	11.328.337	11.370.697	42.814.088	45.244.094
17. Ruchomości	778.728	958.010	1.107.011	416.882	3.260.631	3.299.463
18. Różne	9.646.803	2.932.125	2.132.096	1.457.244	16.168.268	17.217.559
19. Sumy przeciwnie	316.249	614.134	640.486	519.012	2.089.881	2.097.434
20. Straty: a) z lat ubiegłych	—	1.557.484	470.236	115.804	2.143.524	2.143.524
b) za rok sprawozdawczy	193.935	3.295.967	2.840.613	1.288.725	7.619.240	7.619.241
Suma bilansowa	290.721.504	238.034.399	217.138.516	145.618.639	891.513.058	932.614.513
21. Depozyty	32.236.390	70.161.960	30.050.117	17.504.918	149.953.385	158.005.760
22. Udzielone gwarancje	1.100.079	4.616.131	318.501	652.943	6.687.654	6.687.654
23. Inkaso	2.124.703	6.076.407	2.206.009	1.043.466	11.450.585	11.450.585
24. Akcepty Banku Akceptacyjnego	5.751.659	5.873.111	8.170.835	318.740	20.114.345	20.644.345
25. Pokrycie Fund. Emerytalnego	7.047.715	40.250	117.255	1.494.416	8.699.636	10.704.921
Razem	48.260.546	86.767.859	40.862.717	21.014.883	196.905.605	207.493.265
Ogółem	338.982.050	324.802.258	258.001.233	166.633.122	1.088.418.663	1.140.107.778

S t a n b i e r n y

	Związek Lwowski (95 K. K. O.)	Związek Warszawski (131 K. K. O.)	Związek Poznański (115 K. K. O.)	Związek Śląski (18 K. K. O.)	Polaka ogółem (359 K. K. O.)	Polaka ogółem (z 2 nieko- munalnymi fi- 361 kas)
1. Kapitał zakładowy	1.444.356	9.669.618	6.523.414	786.248	18.423.636	18.423.636
2. Fundusz zasobowy	19.559.444	4.385.289	15.710.210	7.742.550	47.397.493	51.628.222
3. Fundusze specjalne	1.524.507	1.009.336	4.073.230	547.912	7.154.985	7.423.707
4. Fundusz wyrównawczy	2.771.524	211.081	1.968.833	453.414	5.404.852	5.484.452
5. Fundusz amortyzacji nieruchomości	458.274	105.013	1.000.618	678.191	2.242.096	2.367.994
6. Wkłady oszczędz. osób prawnopubliczn.	22.376.167	22.503.007	13.183.447	33.012.642	91.075.263	94.109.616
7. Wkłady oszczędz. osób prawnoprywatn.	202.757.992	130.814.706	117.970.069	87.302.032	538.844.799	570.324.325
8. Rachunki bieżące	8.800.200	29.936.066	11.476.069	7.198.010	57.410.345	57.691.445
9. Salda kredyt. r-ków otwartego kredytu	166.858	737.400	884.394	18.965	1.807.617	1.816.931
10. Zobowiązania inkasowe	23.460	463.844	90.406	24.749	602.460	602.460
11. Redyskonto weksli	10.453.980	6.299.003	12.496.307	568.532	29.817.822	30.136.027
12. Dyskonto akceptów Banku Akceptacyjn.	5.873.442	5.517.133	6.985.286	293.740	18.669.601	18.669.601
13. Zastaw papierów wartościowych	408.666	529.071	277.990	208.150	1.423.877	1.953.878
14. Kredyty udzielone kasom	4.854.911	18.766.498	18.135.791	1.858.872	43.616.072	43.616.072
15. Banki i K. K. O. „Loro”	312.526	1.283.230	885.274	152.552	2.633.582	2.633.582
16. Banki i K. K. O. „Nostro”	319.380	95.134	623.795	149.636	1.187.945	1.187.945
17. Przekazy na kasy	—	8.808	13.090	16.175	38.073	38.073
18. Zobowiązania hipoteczne	149.313	1.553.189	887.379	820.416	3.410.297	3.410.297
19. Różne	6.124.830	2.161.669	2.491.083	1.887.023	12.664.605	13.099.297
20. Sumy przechodnie	1.272.305	1.415.080	673.483	1.435.358	4.796.266	5.079.194
21. Nadwyżki a) z lat ubiegłych	—	3.634	7.182	—	10.816	10.816
b) za rok sprawozdawczy	1.069.369	566.590	781.165	463.432	2.880.556	2.966.943
Suma bilansowa	290.721.504	238.034.399	217.138.516	145.618.639	891.513.058	932.614.513
22. Różni za depozyty	32.236.390	70.161.960	30.050.117	17.504.918	149.953.585	158.005.760
23. Zobow. z tyt. udzielonych gwarancji	1.100.079	4.616.131	318.501	652.943	6.687.654	6.687.654
24. Różni z inkaso	2.124.703	6.076.407	2.206.009	1.043.466	11.450.585	11.450.585
25. Bank Akceptacyjny	5.751.659	5.873.111	8.170.835	318.740	20.114.345	20.644.345
26. Fundusz emerytalny	7.047.715	40.250	117.255	1.494.416	8.699.636	10.704.921
Razem	48.260.546	86.767.859	40.862.717	21.014.483	196.905.605	207.493.265
Ogółem	338.982.050	324.802.258	258.001.233	166.633.122	1.088.418.663	1.140.107.778

Rachunek strat i zysków K. K. O. na dzień 31.XII. 1935 r.

(w złotych).

S t r a t y	Związek Lwowski (95 K. K. O.)	Związek Warszawski (131 K. K. O.)	Związek Poznański (115 K. K. O.)	Związek Śląski (18 K. K. O.)	Polska ogółem (359 K. K. O.)	Polska ogółem (z 2 niekomu- nalnymi tj. 361 kas)
1. Odsetki wypłacone i dopisane	12.446.716	10.292.763	8.891.834	5.954.295	37.585.608	39.268.336
2. Prowizje wypłacone	17.077	64.302	33.549	12.371	127.299	129.887
3. Koszty administracyjne	5.824.998	6.657.653	4.815.945	1.893.412	19.192.008	19.909.718
4. Podatki i opłaty skarbowe	55.789	18.154	22.078	20.307	116.328	127.114
5. Amortyzacja nieruchomości i ruchomości	387.553	208.744	513.552	654.565	1.764.414	1.805.638
6. Odpisy na dłużników	622.751	3.195.853	3.016.482	1.162.402	7.997.488	8.173.563
7. Różnice kursowe na walutach obcych	137.050	777	5.380	32.255	175.462	175.461
8. Różnice kursowe na papierach wartościowych	422.601	31.753	111.643	89.336	655.333	696.648
9. Różne	8.584.926	598.392	348.792	229.937	9.762.047	10.513.376
10. Dotacja na fundusz wyrównawczy	106.315	79.113	54.454	189.390	429.272	429.272
11. Nadwyżki	1.069.369	566.590	781.165	463.432	2.880.556	2.966.943
Razem	29.675.145	21.714.094	18.594.874	10.701.702	80.685.815	84.195.956

Z y s k i	Związek Lwowski (95 K. K. O.)	Związek Warszawski (131 K. K. O.)	Związek Poznański (115 K. K. O.)	Związek Śląski (18 K. K. O.)	Polska ogółem (359 K. K. O.)	Polska ogółem (z 2 nieko- munalnymi)
1. Odsetki pobrane i dopisane	18.657.886	15.572.733	13.890.152	8.342.744	56.463.516	59.011.257
2. Prowizje pobrane	605.081	1.110.569	535.689	205.186	2.456.525	2.586.091
3. Różnice kursowe na walutach obcych	492.910	20.163	76.399	55.732	645.204	912.732
4. Różnice kursowe na papierach wartościowych	44.533	95.264	56.454	31.038	227.289	227.289
5. Dochód netto z nieruchomości	65.708	271.801	213.644	440.373	991.526	1.007.078
6. Odzyskane straty	50.453	341.345	134.640	58.797	585.235	590.608
7. Opłaty na koszty administracji	163.688	616.726	322.521	67.910	1.170.845	1.704.756
8. Różne dochody	8.870.305	379.426	423.788	73.410	9.746.929	9.757.399
9. Odpis z funduszu wyrównawczego na pokrycie strat kursowych	530.646	10.100	100.973	137.787	779.506	779.505
10. Straty	193.935	3.295.967	2.840.613	1.288.725	7.619.240	7.619.241
Razem	29.675.145	21.714.094	18.594.874	10.701.702	80.685.815	84.195.956

DZIAŁALNOŚĆ POLSKIEGO BANKU KOMUNALNEGO W 1935 R.

Mimo niekorzystnych warunków gospodarczych Polski Bank Komunalny rozszerzył w r. 1935 swe obroty i powiększył zakres pomocy kredytowej, okazwanej samorządom i komunalnym kasom oszczędności.

Wkłady wyniosły na 31.XII.1935 r. 22888 tys. zł, a łącznie z funduszami specjalnymi (administrowanymi) 64581 tys. zł. Wzrost wykazuje wkłady à vista, na książeczkach wkładowych i na rachunkach bieżących.

Emisja obligacyj komunalnych, będących podstawą długoterminowego kredytu komunalnego, została od szeregu lat wstrzymana ze względu na stan rynku kapitałowego. W dniu 31.XII.1935 było w obiegu obligacji Banku na 15818 tys. złotych. Raty zaległe od pożyczek obligacyjnych wykazują znaczny spadek, mianowicie z 1839 tys. zł na 1751 tys. zł.

Niezmiernie ważny dział pracy Banku stanowią komunalne kasy oszczędności, przy czym działalność Banku ogranicza się w zasadzie do terytorium b. zaboru rosyjskiego. Liczba finansowanych przez Bank K. K. O. wynosiła z końcem 1935 r. 120. Ogółem w pomocy finansowej dla K. K. O. Bank zaangażował się kwotą 6089 tys. zł. Zasadniczą formą pomocy finansowej Banku dla K. K. O. jest kredyt redyskontowy (zł. 3241 tys.); w mniejszym zakresie — lokaty na książeczki K. K. O. (zł 1394 tys.), rachunki korespondencyjne (zł 1454 tys.).

Z funduszków własnych udzielane były nadto związkom samorządowym pożyczki krótkoterminowe na weksle własne (1467 tys. zł), na rachunkach otwartego kredytu (1563 tys. zł), dyskontowane weksle wystawione lub żyrowane przez związki samorządowe, międzykomunalne i zrzeszenia samorządowe (557 tys.). Łącznie te trzy pozycje wynosiły na dz. 31.XII.1935 r. 3587 tys. złotych.

Stan pożyczek terminowych na skrypty dłużne związków samorządowych wykazuje spadek wskutek dokonanych spłat z 5812 tys. zł na 5637 tys. zł.

Osobny dział pracy Banku stanowią fundusze administrowane przez Bank na mocy specjalnych przepisów prawnych lub umów. Pierwsze miejsce zajmuje w tej grupie Komunalny Fundusz Pożyczkowy, który w ciągu 1935 r. powiększył się o 4741 tys. zł. do sumy 32163 tys. zł. Komunalna Fundusz Zapomogowy wykazuje salda 1080 tys. zł, z czego na Fundusz „A“, powstały z części wpływów podatku od spożycia, zużycia, wzgl. produkcji, części dod. kom. do opłaty spirytusowej, dod. kom. do podatku od spadku i darowizn oraz procentów od pożyczek z Funduszu Pożyczek, przypada 441 tys. zł, na Fundusz „B“, powstały z wpływów scalonego podatku przemysłowego, należnego za czas do 31.XII.1934 r., — 330 tys. zł i na Fundusz „C“, powstały z części wpływów scalonego podatku przemysłowego — 309 tys. zł.

Następnym co do wielkości jest Drogowy Fundusz Pożyczkowy, wykazujący na 31.XII.1935 stan 6795 tys. zł; wreszcie fundusze, będące w stanie likwidacji, jak Fundusz Inwestycyjno - Budowlany (555 tys. zł) i Fundusz na Rozbudowę Miast (55 tys. zł.).

Fundusze własne Banku wynosiły w końcu 1935 r. 6754 tys. zł, w czym 5 milionów kapitału zakładowego.

W roku 1935 została rozpoczęta akcja oddłużenia związków samorządowych. Akcją tą zostały objęte także należności Banku. Poza tym Bank będzie brał pośredni udział w akcji oddłużeniowej, emitując obligacje na cele konwersji zobowiązań samorządowych. O zatwierdzenie warunków trzech nowych emisji zwrócił się już Bank do Ministerstwa Skarbu.

Rok 1935 zamknął Bank zyskiem w wysokości 233 tys. złotych, a łącznie z pozostałością zysku z roku 1934 — 426 tys. zł. Koszty handlowe stanowiły 0,91% sumy bilansowej. Po wyłączeniu podatków i kosztów prowadzenia biura Związku Komunalnych Kas Oszczędności, koszty handlowe wyniosły 0,70% sumy bilansowej.

DZIAŁALNOŚĆ KOMUNALNEGO BANKU KREDYTOWEGO W POZNANIU W R. 1935.

Stan wkładów w Komunalnym Banku Kredytowym wykazuje na koniec 1935 r. spadek o sumę około 3,3 milion. zł i wynosił 21.543 tys. zł. W ciągu roku sprawozdawczego Bank uruchomił dział wkładów na książeczki wkładowe, gromadząc w ciągu 2 miesięcy sumę 373 tys. zł. Największą pozycję stanowią wkłady terminowe, wynoszące 62% ogólnej sumy wkładów.

W ogólnej sumie wkładów przypada na wkłady k. k. o. 21,5%, związków samorządowych — 0,5%, innych 78%.

Kapitały własne (zakładowy i rezerwowy) wykazały dalszy wzrost i wynosiły na koniec 1935 r. 11.428 tys. zł.

Działalność kredytowa Banku doznała nieznacznego wzrostu. Ogólna suma udzielonych kredytów wynosiła 35.225 tys. zł, z czego na kredyty krótko i średnioterminowe przypadało 15.100 tys., długoterminowe hipoteczne i komunalne — 11.092 tys. zł, obligacyjne — 9033 tys. zł. Na poszczególne kategorie kredytobiorców przypadało: komunalne kasy oszczędności — 8.112 tys. zł, związki samorządowe — 20.519 tys. zł, instytucje prawa publicznego — 1.966 tys. zł, inne — 4.628 tys. zł.

Bilans Banku wykazuje za rok 1935 czysty zysk w sumie 897,9 tys. zł, przy sumie bilansowej — 57.733 tys. zł.

6. SPRAWY PRACOWNIKÓW ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

POWOŁANIE INSTYTUTU KOMUNALNEGO W WARSZAWIE.

W dniu 30 czerwca 1936 r. odbyła się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych konferencja przedstawicieli naczelnych organizacji samorządowych, związków pracowniczych i Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie w sprawie powołania do życia Instytutu Komunalnego w Warszawie.

Przewodniczący konferencji p. Wiceminister Korsak poinformował zebranych o celu inicjatywy.

Potrzeba skoordynowania rozpieczętanych dotychczas poczyną w dziedzinie uzupełniania wiedzy fachowej dawała się odczuć już od dawna. Sama myśl powołania takiej instytucji była niejednokrotnie z wielu stron podnoszona. Rozstrzelenie inicjatywy, podejmowanej przez poszczególne organizacje w kierunku kształcenia i dokształcania pracowników samorządowych, posiada swoje złe strony, wobec których Ministerstwo nie może pozostać obojętne. Sprawa staje się szczególnie aktualna w związku z projektem ustawy o służbie w samorządzie terytorialnym, która spowoduje konieczność podciągnięcia licznych rzesz pracowników do wymaganego poziomu. To skłoniło Ministerstwo do wystąpienia z inicjatywą połączenia wysiłków wszystkich zainteresowanych w tym czynników i powołania w tym celu odpowiedniej instytucji, któraby zcentralizowała wszelkie idące w tym kierunku poczynania na terenie Warszawy i objęła kierownictwo akcji prowadzonej poza Warszawą.

Genezę inicjatywy i projekt organizacji Instytutu przedstawił dr W. Brzeziński. Na wstępie wyraził przekonanie, że samej inicjatywy nie należy rozumieć, jako dezaprobaty dla tego, co dotychczas w dziedzinie dokształcania urzędników samorządowych podejmowano. Przeciwnie, wyniki prac w tym zakresie, przy nadzwyczaj ciężkiej sytuacji samorządu i przy ciężkich warunkach pracy i bytu pracowników samorządowych, nie są małe, a sam wysiłek w tym kierunku podjęty zasługuje na uznanie. W tych ciężkich warunkach zdobyliśmy się na utworzenie i prowadzenie przez blisko 10 lat kursów administracji samorządowej przy Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, z filią w Łodzi (kursów tych odbyło się dotychczas 19, a absolwentów było 1918), cały szereg różnego typu kursów organizowały naczelne organizacje samorządowe i związki pracownicze, należy wreszcie wspomnieć o zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych doraźnej akcji przeszkolenia 1267 pracowników administracji gminnej na terenach, gdzie zaprowadzono gminę zbiorową. Należy stwierdzić, że związki samorządowe okazywały zawsze wiele zrozumienia dla sprawy szkolenia swych pracowników, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych — daleko idącą pomoc i poparcie. Co się tyczy samych pracowników, można było zawsze stwierdzić silną i powszechną dążność do kształcenia się i zwiększania swojej osobistej wartości dla służby.

Dotychczasowe nasze wysiłki w kierunku szkolenia pracowników samorządowych, chociaż szacunku godne, przez rozstrzelenie inicjatywy i dorywczość akcji posiadały swoje ujemne strony. Trudno było w tych warunkach o ekonomiczne zużycie środków materialnych, a nade wszystko — o należyte wykorzystanie sił wykładających, których mamy tak niewiele. Projektowany Instytut ma na celu skoordynować rozpieczętłą inicjatywę, połączyć łożone na to środki i utworzyć zespół ludzi, którzyby mogli oddać się systematycznej pracy pedagogicznej.

Przyszłe zadania Instytutu nie ograniczają się jednak wyłącznie do prowadzenia kursów. Projekt statutu przewiduje i „inną działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk komunalnych“. Chodzi o to, ażeby

projektowanej instytucji nie zamykać drogi do innej działalności naukowej w razie, gdyby to okazało się potrzebnym, a grono ludzi około Instytutu zgromadzonych mogło taką pracę podjąć. Niewątpliwie są takie prace, które przekraczają możliwości poszczególnych organizacji i instytucyj samorządowych, a podjęcie których jest już zdawna odczuwaną potrzebą. Prace te mogłyby być wykonywane przez Instytut wspólnie dla nich wszystkich.

W myśl projektu statutu Instytut ma być osobą prawną o typie stowarzyszenia podległą przepisom prawa o stowarzyszeniach. Członkami Instytutu mogą być związki samorządowe, naczelne organizacje związków samorządowych, związki pracowników samorządowych oraz inne osoby prawne, zainteresowane w rozpowszechnianiu wiedzy i rozwoju nauk komunalnych. O przyjęciu na członka Instytutu ma decydować rada Instytutu. Pierwszy skład członków Instytutu będą stanowiły związki i instytucje, które wobec Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zadeklarują jego utworzenie.

Ażebym pracom Instytutu zapewnić udział ludzi nauki, poza organizacjami samorządowymi stojących, projekt statutu przewiduje obok zwykłych i w organizacji każdego stowarzyszenia przyjętych organów (rada, prezydium lub zarząd, komisja rewizyjna) — komisję naukową, powołaną do opiniowania planów działalności Instytutu oraz przedstawiania prezydium projektów programów kursów i kandydatów na wykładowców. Do komisji naukowej, obok trzech członków rady, wybranych przez radę, będą mogli być powoływani w charakterze znawców ci wszyscy, których udział w kierownictwie pracami Instytutu ze względu na reprezentowane przez nich wartości naukowe rada uzna za pożyteczne.

Na zapytanie obecnych referent wyjaśnił, że akcja projektowanego Instytutu nie obejmuje szkolenia specjalistów, prowadzonego przez istniejące już zakłady naukowe (np. akcja szkoleniowa, prowadzona przez Państwowy Instytut Higieny) oraz przygotowania kandydatów do służby w samorządzie, prowadzonej przez zakłady o charakterze szkół zawodowych (istniejące już w Krakowie i Wilnie) oraz przez projektowane licea administracyjno - samorządowe.

Po krótkiej dyskusji przedstawiciel Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, przedstawiciel Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego, przedstawiciele trzech naczelnych organizacji związków samorządowych (Związku Miast Polskich, Związku Powiatów R. P., Związku Gmin Wiejskich R. P.) oraz przedstawiciele trzech ogólnopolskich organizacji pracowników samorządowych Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego, Związku Zrzeszeń Pracowników Miejskich R. P., Stowarzyszenia Pracowników Samorządu Wojewódzkiego) wypowiedzieli się za utworzeniem Instytutu i w imieniu reprezentowanych przez siebie związków zgłosili akces do jego organizacji.

Powołano Komitet Organizacyjny z p. Janem Strzeleckim, dyrektorem Tow. Osiedli Robotniczych, b. dyr. Dep. Samorządu w Min. Spraw Wewn., na czele. W skład prezydium Komitetu Organizacyjnego weszli

nadto pp.: Antoni Pacholczyk, poseł na Sejm, Stanisław Pastuszyński, wicedyrektor Związku Miast Polskich, Henryk Pawłowicz, dyr. Wydz. Personalnego Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy, i dr W. Brzeziński.

7. ZE ZWIĄZKÓW.

KONSTYTUCYJNE POSIEDZENIE RADY ZWIĄZKU REWIZYJNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

W dniu 14 lipca br. odbyło się pierwsze konstytucyjne posiedzenie Rady Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego pod przewodnictwem Prezesa Związku p. dra M. Jaroszyńskiego i w obecności przedstawicieli Rządu pp. Wł. Korsaka, Wiceministra Spraw Wewnętrznych, dra T. Grodyńskiego, Wiceministra Skarbu, oraz dra E. Piestrzyńskiego, Wiceministra Opieki Społecznej. Ukonstytuowanie Rady Związku zamyka okres przejściowy, organizacyjny. Ze względu na niemożność dokonania wyborów członków Rady Związku przez rady wojewódzkie, Związek dotychczas był organizacją niekompletną, którą kierował jednoosobowo, zgodnie z przepisami prawa, Prezes Związku, zastępując pozostałe organa Związku. Ważność aktu ukonstytuowania się Rady Związku, jako reprezentantki czynnika samorządowo - obywatelskiego, podniósł przedstawiciel władzy nadzorczej Wiceminister Spraw Wewnętrznych p. Władysław Korsak, który, nawiązując w swym przemówieniu inauguracyjnym do motywów, jakie skłoniły Rząd do powołania do życia Związku Rewizyjnego, podkreślił konieczność kreowania tej instytucji publiczno-prawnej.

Sprawozdanie ogólne z działalności Związku za czas do dnia 31 marca 1936 r. złożył Prezes Związku, przedstawiając równocześnie organizację Biura Związku, jako jego organu działania.

Zgodnie ze statutem Związku, ogłoszonym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1935 r. (Dz. U. R. P. nr 34, poz. 244), zadania Związku w okresie sprawozdawczym rozwijały się w dwóch zasadniczych kierunkach: 1) — to gruntowna i systematyczna kontrola ogólna całej finansowej i gospodarczej działalności miast wydzielonych i powiatowych związków samorządowych łącznie ze wszystkimi przedsiębiorstwami i zakładami komunalnymi, 2) — to szeroko pojęte instruowanie w tym samym zakresie oraz poradnictwo zarówno gospodarcze, jak i techniczne. W szczególności czynności inspekcyjne Związku, tj. kontrola związków samorządowych oraz działalność instrukcyjna wykonywana przy sposobności kontroli, dzielą się życiowo na dwa działy, a mianowicie: na inspekcję ogólną (przez inspekcję tę należy rozumieć kontrolę na miejscu łącznie z udzielaniem wskazówek), która polega na badaniu i ocenie działalności związku samorządowego z punktu widzenia finansowego i gospodarczego, oraz na inspekcję specjalną, w której obrebie na plan pierwszy wysuwają się przedsiębiorstwa komunalne, poddawane badaniu i ocenie z punktu widzenia techniczno - gospodarczego.

Ze względów ogólnych, mianowicie ze względu na ogólną sytuację

związków samorządowych i prowadzoną przez wszystkie powołane czynniki akcją porządkującą gospodarkę komunalną, główny nacisk musiał być położony w okresie sprawozdawczym na inspekcję ogólną i na zmontowanie odpowiedniego do niej personelu inspekcyjnego, który formował się stopniowo, wzrastając począwszy od miesiąca kwietnia 1935 r. (jedna osoba) do ogólnej liczby 23 inspektorów, zatrudnionych w miesiącu marcu r. b. W związku z tym i liczba „inspektoro-dni”, jaką Związek dysponował, wzrastała od 30 inspektoro-dni w miesiącu kwietniu 1935 r. do liczby 690 inspektoro - dni w miesiącu marcu br. Czas pracy inspektorów przy badaniach związków samorządowych w terenie jest nader rozmaity i nie da się ująć w schemat, najkrótszy bowiem czas dla rewizji generalnej jednego powiatu wyniósł 3 inspektoro-dni, najdłuższy zaś (rewizja m. Krakowa w zespole inspektorów i to bez szczegółowych badań przedsiębiorstw) wyniósł 344 inspektoro-dni.

W okresie sprawozdawczym Związek przeprowadził łącznie 71 rewizyj ogólnych, przy tym zrewidowano generalnie: 58 związków samorządowych (z tego 15 miast i 43 powiatowe związki samorządowe) a częściowo 13 związków samorządowych (z tego 8 miast i 5 powiatowych związków samorządowych). Rewizje ogólne częściowe polegały głównie na badaniu sytuacji finansowej i majątkowej w celu ułożenia planu oddłużenia. Zaznaczyć wypadnie, że pierwszy etap działalności Związku Rewizyjnego zbiegł się z okresem gruntownego porządkowania i sanowania gospodarki komunalnej, której jednym z najważniejszych instrumentów była akcja oszczędnościowo - oddłużeniowa. Badania finansowe w związku z oddłużeniem nie tylko wpłynęły na kolejność rewizyj, lecz pociągnęły za sobą konieczność ścisłego współdziałania Związku z akcją oszczędnościowo - oddłużeniową i nasilenie badań w tych jednostkach samorządu, w których istniały szczególne trudności z punktu widzenia sprawy oszczędności i oddłużenia. Badania te absorbowwały znacznie prace rewizyjne Związku. Przy okazji przeprowadzania rewizyj zarówno ogólnych generalnych, jak i ogólnych częściowych, Związek przeprowadził kilkadziesiąt badań finansowych, które posłużyły za wzór do sporządzania planów oddłużenia.

Plan prac Związku Rewizyjnego uzgadniany był z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, jako naczelną władzą nadzorczą nad samorządem i władzą nadzorczą nad Związkiem Rewizyjnym. Równocześnie udawało się na ogół, w miarę rozporządzalnych sił inspektorskich, uwzględnić szczególne życzenia władz nadzorczych oraz samych związków samorządowych.

O ile chodzi o działalność Związku w specjalnym zakresie przedsiębiorstw komunalnych, szczególnie w Polsce zaniedbanym, ze względu na ogólną sytuację samorządu sprawą najważniejszą i najpilniejszą jest wypracowanie powszechnych norm natury organizacyjnej, gospodarczej i technicznej. Badania te, nie mające dotychczas u nas precedensu, prowadzone były w trzech kierunkach: 1) jako uzupełnienie inspekcji ogólnej, dokonywane przez rzeczoznawców poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw, 2) jako badanie samodzielne i 3) jako prace nad normalizacją

przedsiębiorstw. W dziale tym dążeniem jest przebadać największą ilość przedsiębiorstw i przejść w następstwie do uogólnień — do normalizacji organizacyjnej i normalizacji eksploatacyjnej. W okresie sprawozdawczym Związek przeprowadził specjalne ekspertyzy techniczno - gospodarcze przy pomocy rzeczoznawców w 49 przedsiębiorstwach samorządowych, jak elektrownie, gazownie, rzeźnie, wodociągi i kanalizacje oraz przedsiębiorstwa komunikacyjne.

Przy sposobności rewizyj w terenie, jak również w drodze korespondencyjnej, Związek prowadził zarówno w dziale inspekcji ogólnej, jak i w dziale inspekcji specjalnej przedsiębiorstw komunalnych, działalność instrukcyjną w drodze poradnictwa, tzn., udzielając właściwym kierownikom rad i wskazówek oraz rozpoczął specjalne prace syntetyczne o charakterze naukowo badawczym nad szczególnie aktualnymi problemami samorządu terytorialnego w Polsce.

Po przyjęciu przez Radę do wiadomości sprawozdania ogólnego z działalności Związku za czas do dnia 31 marca 1936 r., Rada zaakceptowała następujący ogólny program prac Związku na rok 1936/37, (zgodnie z propozycjami Prezesa Związku):

1) w zakresie inspekcji ogólnej — dążyć do przeprowadzenia pierwszej (ze stanowiska Związku) rewizji generalnej we wszystkich pozostałych powiatowych związkach samorządowych i miastach wydzielonych, w których dotychczas rewizja nie została przeprowadzona;

2) w tym samym zakresie — nasilić akcję instruowania organów inspekcji gmin wiejskich i miast niewydzielonych przez wydziały powiatowe przy sposobności rewizji generalnej — w stopniu wyższym, niż dotychczas;

3) dokończyć akcję ustalenia zasad gospodarki i nadzoru w zakresie lasów gromadzkich;

4) w zakresie specjalnej inspekcji przedsiębiorstw:

a) prowadzić inspekcję przedsiębiorstw tam, gdzie to jest niezbędne dla oceny całej gospodarki danego związku samorządowego,

b) zbadać najważniejsze przedsiębiorstwa elektryczne, gazownicze i wodociągowo - kanalizacyjne w Polsce;

c) ustalić zasady organizacyjne typowych przedsiębiorstw i zasady ich eksploatacji;

5) prowadzić akcję poradnictwa przy sposobności inspekcji ogólnych i specjalnych, a poza tym w miarę zgłoszeń;

6) rozwinąć dział badawczo - naukowy w kierunku opracowań ogólnych problemów i wniosków, opartych o wyniki prac inspekcyjnych.

8. RÓŻNE.

SAMORZĄD W REZOLUCJACH NARADY GOSPODARCZEJ

28.II — 2.III.1936 R.

Na Komisji Obciążeń Publicznych Narady Gospodarczej, której obrady toczyły się dn. 29 lutego 1936 r., referaty zasadnicze wygłosił

panowie: Jan Holyński, Władysław Łubieński i Kazimierz Światopełk Mirski. Koreferentami byli panowie: Jerzy Lubowicki, wicedyrektor Dep. w Min. Skarbu, oraz prezes dr M. Z. Jaroszyński.

Prezydium Komisji stanowili panowie: Wicemarszałek Sejmu Władysław Byrka, zastępca przewodniczącego — prezes Jerzy Jabłoński, sekretarz — radca Michał Wierusz-Kowalski.

W sprawach obciążeń samorządowych Komisja powzięła następujące rezolucje, przedstawione na plenarnym zebraniu Narady Gospodarczej w dn. 2.III.1936 r.:

1) Należy uznać za sprawę nagłą rewizję czynności, zleconych samorządom przez Państwo, idącą w kierunku usprawnienia i potanienia administracji samorządów.

2) Należy zmniejszyć szereg uciążliwych opłat administracyjnych, pobieranych przez samorządy gmin, jak: opłaty za rowery, za poświadczenia tożsamości osób, zameldowanie nowonabytych koni, za świadectwa pochodzenia zwierząt, drzewa, inspekcji handlowej itp. oraz podatek hotelowy.

3) Należy skasować w przyszłości podatek od weksli zaprotestowanych.

4) Należy rozważyć sprawę przeprowadzenia scalenia dodatku do podatku gruntowego i samoistnych danin państwowych i samorządowych, wymierzanych w stosunku do tego podatku, przy czym wysokość wpływów na cele budowy i utrzymania dróg bitych winna być ustawowo zapewniona oraz samorządom pozostawione prawo stanowienia o wysokości dodatków.

5) Do ustawy o świadczeniach w naturze należy wydać takie rozporządzenie wykonawcze, aby nie stała się ona źródłem nowych obciążeń daninami publicznymi. Komisja zagadnień rentowności, inicjatywy prywatnej i inwestycji publicznych obradowała w dn. 29.II.1936. Przewodniczącym był senator Tadeusz Karszo - Siedlewski, zastępcą przewodniczącego — senator Felicjan Lechnicki, sekretarzem — redaktor Wacław Szurig. Referaty zasadnicze wygłosili pp. Jan Morawski, Tadeusz Sławiński, Bohdan Stypiński i Józef Przedpełski. Koreferentem był Dyrektor Gabinetu Ministra Skarbu p. Wiktor Martin. W zakresie inwestycji publicznych Komisja powzięła następującą rezolucję:

„9) Inwestycje publiczne są jednym z zasadniczych punktów wyjściowych ożywienia i rozwoju życia gospodarczego.

Inwestycje publiczne winny być prowadzone:

a) w granicach środków, będących do dyspozycji Skarbu Państwa i samorządów, zgodnie z obowiązującymi ustawami,

b) w granicach możliwości rynku kapitałowego krajowego i zagranicznego, wyzyskiwanego przez: 1) Państwo i samorząd, 2) inicjatywy prywatną.

Plan inwestycyjny, jak i coroczna jego realizacja, winny być ustalane w ścisłym porozumieniu z przedstawicielami życia gospodarczego.

10) Winna być ustalona hierarchia inwestycji publicznych, oparta na:

- 1) potrzebach obrony narodowej,
- 2) efektach rentowności bezpośredniej (koleje, elektrownie, wodociągi, gazownie itp.),
- 3) efektach rentowności pośredniej (drogi lądowe i wodne, melioracje podstawowe, urządzenia kapitalne dla usprawnienia obrotu artykułami rolnymi itp.),
- 4) efektach społecznych — złagodzenia bezrobocia w miastach i wsiach (niektóre inwestycje miejskie, przemysł ludowy itp.).
11. Inwestycje publiczne nie powinny:
 - a) wyczerpywać całkowicie środków rynku kapitałowego,
 - b) stwarzać konkurencji już istniejącym przedsiębiorstwom,
 - c) nie należy też podejmować robót kosztownych a nierentownych“.

WYSTAWA GMINY NIEMIECKIEJ W BERLINIE 1936 R.

Wystawa ujęta raczej propagandowo, niż rzeczowo. U wejścia, w hali honorowej, wielka płaskorzeźba, grupa symboliczna z napisem: „Twórcom, obrońcom i pracownikom niemieckiego samorządu — Niemiecki Związek Gmin 1936“. Można by się w tym dopatrywać pomnika, czy nagrobka dla świetnej przeszłości samorządu niemieckiego. Pomijając złośliwość, byłaby to jednak obserwacja powierzchowna. Zarówno ta grupa symboliczna, jak i cała wystawa jest wyrazem wielkiej akcji propagandy na rzecz nowego samorządu niemieckiego. Ruch hitlerowski, który faktycznie objął władzę w państwie, teraz umacnia się gorączkowo na zajętych pozycjach. Jedną z pierwszych pozycji, na które szczególną uwagę zwrócono, był samorząd. Po wydaniu jednolitej ustawy samorządowej dla Rzeszy, ustawy, której celem jest dostosowanie samorządu do jego nowych zadań w państwie, przywódcy ruchu narodowo - socjalistycznego postanowili zdobyć dla tych nowych form ustrojowych opinię publiczną, wiedząc dobrze, że żadna forma administracji lokalnej nie może się obyć bez czynnego i szczerego współdziałania ze strony najszerzych warstw społeczeństwa. Rozwija się więc w Niemczech ogromny aparat propagandy, której zadaniem jest wykazać, że te nowe, stworzone przez hitleryzm formy ustrojowe nie są niczym nowym, że ten nowy samorząd jest prawdziwym samorządem, zgodnym z duchem narodu niemieckiego i z ideaми twórcy samorządu niemieckiego — von Steina, a to, co dotychczas było, to było tylko tych idei wypaczeniem przez panujące w ubiegłym stuleciu wpływy liberalistyczne i marksistowskie. Chodzi o to, ażeby samorząd niemiecki z tego obcego i szkodliwego nalotu uwolnić i zapewnić temu ważnemu działowi pracy publicznej jedność kierownictwa, kierownictwa odpowiedzialnego i współdziałającego ze społeczeństwem, zamiast rządów grup i koteryj, walczących o swoje partykularne interesy. I jak zwykle, gdy o propagandę chodzi, Niemcy potrafią rozwinąć wiele umiejętności i pracy, dla której trudno ze stanowiska obiektywnego widza nie mieć szacunku i to bez względu na przedmiot tej propagandy.

Wystawa, choć w nazwie nosi „Die deutsche Gemeinde“, nie doty-

czy tylko działalności gmin. Wyrazem „Gemeinde“ objęto również i związki samorządowe wyższego rzędu (Gemeindeverbände), to znaczy samorząd powiatowy i samorząd prowincyj. Wystawę urządzono w obszernych pomieszczeniach Targów Berlińskich. Na każdym kroku spotykamy się z dowodami wysokiego poziomu techniki wystawowej. Widać, że każdy dział wystawy, każdy eksponat był dostosowany do przydzielonego mu miejsca, a nie odwrotnie.

Tuż koło wejścia — dział poświęcony statystyce i ogólnym wiadomościom o samorządzie. Wielki wachlarz, o wszystkich kolorach tęczy, ma obrazować rozbiście społeczeństwa niemieckiego na partie polityczne przed epoką Hitlera. Obok tego mniejszy wachlarz, będący zmniejszeniem pierwszego, ma obrazować reprezentacje gmin, pochodzące z proporcjonalnych wyborów. A wreszcie jeszcze mniejszy wachlarz, będący miniaturą dwóch poprzednich, ma obrazować zarządy gmin z ich rozbiściem wewnętrznym na grupki interesów, odpowiadające partiom politycznym. Obok tego inny eksponat, obrazujący w formie jednolitych brył nową strukturę społeczną Niemiec i strukturę organów samorządu. Przy tym statystyka, mająca wykazać, że kierownictwo gmin nie spoczywa bynajmniej w rękach zawodowych urzędników, lecz przedstawicieli społeczeństwa, którzy tylko w wyjątkowych wypadkach czynią sobie zawód ze sprawowanych w samorządzie funkcji. Statystyka wykazuje mianowicie, że w 96,03% gmin są burmistrzowie nie zawodowi, a na ogromną liczbę 780.743 obywateli, pracujących w samorządzie jako burmistrzowie, ławnicy i radni tylko 2.770, a więc zaledwie 0,35% pełni te funkcje zawodowo. Oczywiście, wliczono tutaj wszystkie gminy wiejskie jednowioskowe narówni z wielkimi miastami. O wzrastającej wciąż roli wielkich miast w Niemczech mówi nam następująca tablica:

	w roku 1872	w roku 1933
gminy wiejskie	22,5 milionów mieszk.	21,4 milionów mieszk.
małe miasta	8,7 „ „	15,4 „ „
średnie miasta	2,7 „ „	8,4 „ „
wielkie miasta	1,5 „ „	19,8 „ „

Statystykę finansów samorządowych obrazuje szereg tablic i wykresów.

Ciekawe światło na gospodarkę samorządu terytorialnego w Niemczech rzucają umieszczone na jednej z tablic liczby obrazujące podział wpływów z danin publicznych między państwo i samorząd, a następnie — stosunek wydatków państwa do wydatków samorządu terytorialnego. Zwłaszcza, jeżeli liczby te porównamy z danymi dla Polski.

N i e m c y

	Podział wpływów z danin publicznych.	Stosunek wydatków państwa i samorz. (wydatki państwa i samorz. = 100).
Państwo (Rzesza i kraje)	73%	57%
Samorząd terytorialny	27%	43%

Państwo	76%	78%
Samorząd terytorialny	24%	22%

Jak z porównania tych liczb wynika podział wpływów z danin publicznych między państwo i samorząd w Niemczech nie wiele różni się od tego podziału w Polsce. Natomiast widzimy jaskrawą różnicę w liczbach charakteryzujących stosunek wydatków państwa do wydatków samorządu. Liczby te wykazują, że w Polsce gospodarka samorządu opiera się przede wszystkim na wpływach z danin publicznych, podczas gdy w Niemczech ogromną część wydatków pokrywają inne źródła dochodowe. Będą to głównie wpływy z rentujących, dobrze prowadzonych przedsiębiorstw komunalnych.

Podział poszczególnych kategorii wydatków między samorządy a Rzeszę i kraje obrazuje następująca tablica:

Wydatki na:	Związki samorządowe:	Rzesza i kraje:
administrację ogólną	36%	64%
policję i orzecznictwo administracyjne	18%	82%
oświatę	40%	60%
opiekę społeczną	60%	40%
opiekę nad młodzieżą i zdrowie publiczne	45%	55%
budownictwo mieszkaniowe i zabudowę	45%	55%
popieranie gospodarstwa i komunikację	36%	64%
zakłady i urzędy publiczne	100%	—
inne	17%	83%

Dochody związków samorządowych obrazuje nast. zestawienie:

udział w podatkach Rzeszy	1055 milion.	mk;
specjalny podatek od budynków oddłużonych	270	" "
podatek gruntowy i budynkowy	970	" "
podatek przemysłowy	540	" "
podatek osobowy (Bürgersteuer)	360	" "
podatek od piwa i trunków	193	" "
inne mniejsze podatki	142	" "
zyski z przedsiębiorstw	500	" "
opłaty administracyjne	1450	" "

Strona wydatkowa gospodarki związków samorządowych kształtuje się w następujący sposób:

administracja ogólna	545 milion.	mk;
policja	232	" "
szkolnictwo	800	" "
opieka społeczna	1307	" "
opieka nad młodzieżą i zdrowie publiczne	405	" "
budownictwo mieszkaniowe i zabudowa	171	" "
popieranie gospodarstwa i komunikacja	662	" "
zakłady i urzędy publiczne	532	" "
inne	256	" "

Wydatki i dochody samorządu ziemskiego i miejskiego obrazują następujące tablice:

Wydatki:

	samorządu ziemskiego	samorządu miejskiego
na administrację ogólną	21%	15%
policję	4%	4%
szkolnictwo	26%	16%
opiekę społeczną	9%	27%
opiekę nad młodzieżą i zdrowie publiczne	2%	8%
budownictwo mieszkaniowe i zabudowę	—	4%
popieranie gospodarstwa i komunikację:		
drogi publiczne	20%	6%
inne	10%	3%
zakłady i urzędnienia	8%	17%

Dochody:

	samorządu ziemskiego	samorządu miejskiego
udział w podatkach Rzeszy	26%	26,8%
specjalny podatek od budynków oddłużonych	2,3%	6,5%
podatek gruntowy i budynkowy	47%	24,8%
podatek przemysłowy	5,3%	20%
podatek osobowy	8,8%	12,3%
gminny podatek od piwa i trunków	5,8%	6,9%

O zużytkowaniu pożyczek, zaciągniętych przez związki samorządowe mówią następujące liczby: na budowę mieszkań zużytkowano 2477 milionów mk; na przedsiębiorstwa 2366 mil. mk; na drogi lądowe i wodne — 272 mil. mk; na pokrycie niedoborów budżetowych — 875 mil. mk; na opiekę społeczną i zdrowie publiczne — 555 mil. mk; na zakłady i urzędnienia — 446 mil. mk; na oświatę — 493 mil. mk; na administrację ogólną 160 mil. mk; na popieranie gospodarstwa społecznego — 75 mil. mk.

Pochodzenie pożyczek, zaciągniętych przez związki samorządowe obrazuje następujące zestawienie: wierzyciele zagraniczni — 743 mil. mk; wewnętrzne pożyczki obligacyjne — 947 mil. mk; centrale kas oszczędnościowych i banki krajowe — 2555 mil. mk; własne kasy oszczędnościowe — 1094 mil. mk; obce kasy oszczędnościowe — 489 mil. mk; inne publiczno - prawne instytucje kredytowe — 420 mil. mk; banki hipoteczne — 708 mil. mk; banki kredytowe 369 mil. mk; ubezpieczalnie społeczne 530 mil. mk; inne publiczne zakłady ubezpieczeniowe — 127 mil. mk; prywatne przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe 168 mil. mk; osoby prywatne — 267 mil. mk; inni wierzyciele 246 mil. mk.

Następnie mamy poszczególne działy pracy samorządu terytorialnego. W dziale szkolnictwa i oświaty ogromne wykresy

obrazują organizację szkolnictwa niemieckiego. Interesujące dla nas są dane o kosztach, jakie samorząd ponosi na jednego ucznia. Koszty te w r. 1934 na jednego ucznia szkoły ludowej wynosiły 143 mk, na jednego ucznia szkoły średniej — 187 mk, szkoły wyższej — 391 mk, szkoły zawodowej lub uzupełniającej — 49 mk, wyższej szkoły fachowej — 448 mk. Obok tego dział, poświęcony bibliotekarstwu. Wielki napis: „Biblioteka wiejska jest obok szkoły wiejskiej najważniejszym środkiem kształcenia społeczeństwa wiejskiego“. Rzecz prosta — bardzo staranny dobór lektury w duchu panującego reżimu. Tablice informacyjne o działalności krajowych central bibliotecznych (Bücherei - Landesstellen), a właściwie wyliczenie ich zadań natury organizacyjnej, gospodarczej, technicznej i naukowej. Zwraca uwagę pomysłowy sposób ułatwienia ludności korzystania z bibliotek miejskich i propagandy czytelnictwa (Monachium). W oznaczonych punktach miasta i o wiadomej godzinie zatrzymuje się tramwaj - biblioteka, zaopatrzona w książki najbardziej poczytne i do czytania zalecone.

W dziale „Kultura i Sztuka“ zwracają uwagę dane o wydatkach związków samorządowych na teatry i orkiestry, które to sumy wynoszą w roku 1934/35 34 miliony mk, z tego na 20 wielkich miast niemieckich przypada 18.024 tys. mk. Związki krajowe udzieliły subwencji stowarzyszeniom i instytucjom pracującym na polu kultury i sztuki (2 mil. mk), na konserwację pomników (1 milion mk), na pomniki sztuki przedhistorycznej (220 tys. mk), na ochronę przyrody (120 tys. mk), na badanie regionalne (600 tys. mk), na teatr i muzykę (700 tys. mk). W r. 1935 wielkie miasta wydały na zakup dzieł sztuki 250 tys. mk. Oto są liczby, które obrazują przepaść, istniejącą między gospodarką samorządu niemieckiego, dotkniętego bądź co bądź również kryzysem gospodarczym, a warunkami finansowymi samorządu w Polsce.

Bogato i ciekawie przedstawiono dział planów regionalnych prowincyj i powiatów, oraz planów zabudowy miast. Szereg wielkich plansz, przedstawiających plany regionalne rozbudowy osiedli, środków komunikacyjnych i w najogólniejszym tego słowa znaczeniu — planowego zagospodarowania niektórych prowincyj i powiatów. W dziale planów zabudowy miast dużą uwagę zwrócono na uzdrowienie stosunków budowlanych w starych dzielnicach (Altstadtsanierung), rozszerzanie ulic i dostosowanie ich do nowoczesnych potrzeb komunikacyjnych, usuwanie całych bloków, zabudowanych w sposób niezgodny z wymaganiami współczesnej higieny mieszkaniowej. Szereg wielkich fotomontaży i planów plastycznych przedstawia bądź prace już dokonane, bądź też planowane. Ciekawą jest norma wolnej przestrzeni, stosowana przy planowaniu miast niemieckich. Wymaga się tam mianowicie na jednego mieszkańca 15 m² parków, 1 m² alei spacerowych, 4 m² placów sportowych, 6 m² ogródków działkowych, 4 m² cmentarzy — wszystko to oddalone o pół godziny drogi od miejsca zamieszkania.

W dziale opieki społecznej główną uwagę zwrócono na walkę z bezrobociem i ujemnymi jego skutkami. Przytoczone liczby mówią

o zmniejszeniu się bezrobocia na skutek walki o pracę dla wszystkich („Arbeitsschlacht“), do której wezwał naród niemiecki jego wódz Hitler. W dniu 31.III.1933 r. z opieki społecznej korzystało w Niemczech 4,7 miliona osób, a już 30.IX.1935 r. liczba ich wyniosła 2,5 mil. Metody walki z bezrobociem i jego skutkami pokazano na przykładzie Monachium. W czerwcu 1933 r. 47.062 zdolnych do pracy ludzi (z rodzinami 80 tys. ludzi) pobierało od gminy tytułem zapomóg 1.600.000 marek bez żadnych świadczeń wzajemnych. W maju 1936 r. liczba bezrobotnych, będących na utrzymaniu gminy spadła do 12.285, a ogólna suma wydatków na opiekę społeczną w związku z bezrobociem z 5.134.766 w czerwcu 1933 r. spadła do sumy 1.576.615 mk w marcu 1936 r. Rezultaty te osiągnięto, jak twierdzą objaśnienia pod tablicami, dzięki stosowaniu obowiązku pracy dla bezrobotnych, otrzymujących zapomogi. W przeciągu trzech lat stosowania tego systemu uzyskano w ten sposób w Monachium 528.362 robotniko - dni męskich i 197.417 robotniko - dni żeńskich. Wykonujący pracę przymusową, oprócz zapomogi, dla której otrzymania ta praca jest warunkiem, otrzymują po jednej marce dziennie (mężczyźni) lub utrzymanie dzienne (kobiety). Stosunek wykonujących pracę przymusową do ogółu bezrobotnych, korzystających z opieki społecznej, wynosił w pierwszym kwartale 1936 r. — 20%. Obarczeni dużą rodziną są płatni za pracę przymusową według ogólnej taryfy umów o pracę w danym zawodzie, ażeby bezrobotny, jak głosi objaśnienie do tablicy, „nie zatracił chęci do normalnej pracy“. A więc nie wykorzystanie pracy bezrobotnych na robotach publicznych było założeniem wprowadzenia przymusu pracy w zamian za zapomogi, lecz chęć uniknięcia demoralizacji i odzwyczajania ludzi od pracy, jaką pociąga za sobą utrzymywanie bezrobotnych ze środków publicznych.

W dziale „Zdrowie publiczne“ chlubią się Niemcy rozwojem swego szpitalnictwa. Rok 1930 w porównaniu z rokiem 1872 wykazuje trzykrotny wzrost liczby zakładów, sześciokrotny wzrost liczby łóżek i dziesięciokrotny wzrost liczby pacjentów. Jeżeli chodzi o wielkość szpitali, to 13,8% zakładów ma 10 — 25 łóżek, 24,7% zakładów ma 25 — 50 łóżek, 36,0% ma 50 — 150 łóżek, 16,6% zakładów ma 150 — 300 łóżek i 8,9% zakładów ponad 300 łóżek.

Dział przedsiębiorstw i zakładów komunalnych przedstawia rzeźnię, gazownię, elektrownię, wodociąg, kanalizację, przedsiębiorstwa komunikacyjne i zakłady oczyszczania miasta. Obok danych liczbowych (niestety bardzo ogólnych) — liczne modele. Bogato potraktowane i bardzo ciekawe dla technika stoiska przemysłu z tymi przedsiębiorstwami związanego.

Rzeźnię reprezentowane są przez liczne modele i tablice. Zwraca uwagę niewielkie obciążenie ceny mięsa opłatami za wszelkie świadczenia, jakie rzeźnia dostarcza (3,3 pf na 1 kg mięsa wołowego).

Gazownię. Wartość zainwestowanego kapitału w gazowniach około 1.600 milionów mk, dochody gmin — 140 milionów mk, zatrudnienie w samych gazowniach 60.000 ludzi, a łącznie z górnictwem i innymi przemysłami, pracującymi dla gazowni — 160.000 ludzi. Na odnowę i roz-

budowę gazowni i przewodów gazowych gminy wydają rocznie około 100 milionów mk. Wielka tablica analizuje kształtowanie się ceny gazu. Za 1 m³ wynosi ona 66 pf, przy ilości 5 m³ za ten sam 1 m³ 26 pf, przy 100 m³ — 16,5 pf, przy 2.500 m³ — 9,6 pf, przy 24.000 m³ — 7,9 pf. Koszt produkcji dla wielkich ilości przyjmuje się ten sam — 4 pf za 1 m³. Na tak wielkie różnice ceny wpływają różnice w kosztach inwestycji i administracji. Niestety, nie pokazano rozwoju gazownictwa w Niemczech powojennych, co mogłoby być bardzo ciekawe.

Elektrownie. Moc inwestowana elektrowni w Niemczech wykazuje silny wzrost. W r. 1925 wynosiła ona 4,5 milionów kW, w r. 1930 — 8 milionów kW, w 1935 r. — 9 milionów kW, a więc w przeciągu dziesięciolecia wzrost o 100%. Jednocześnie wzrasta produkcja prądu. W r. 1925 wynosiła ona około 10 miliardów kWh, w r. 1930 — 16 miliardów kWh, w r. 1935 — 18,5 miliardów kWh. Nasuwa się tutaj porównanie z Polską. W r. 1930 moc instalowana 1,4 miliona kW, w r. 1934 — 1,5 kW. Produkcja prądu w r. 1930 — 2,9 milionów kWh, w r. 1934 — 2,6 kWh (Mały Rocznik Statystyczny 1935). Udział samorządu w produkcji energii elektrycznej obrazuje następująca tablica:

	moc instalowana w %	produkcja prądu w %
zakłady, będące całkowicie lub w większości własnością związków samorządowych	32	26
zakłady, będące częściowo własnością związków samorządowych	33	32
zakłady prywatne	9,9	11,4
zakłady, będące własnością innych związków prawa publ.	25,1	30,6

Czysty zysk związków samorządowych z elektrowni wynosi 314 milionów marek rocznie.

W o d o c i ą g i. Wystawiono bardzo ciekawe nie tylko dla specjalistów, ale i dla laików modele sieci wodociągowych paru wielkich miast niemieckich. Z liczb ogólnych dowiadujemy się, że długość sieci wodociągowych wynosi w Niemczech 60.000 km, a ilość zainstalowanych wodomierzy — 2 miliony. Dzielne zużycie wody na głowę ludności w okręgach przemysłowych wynosi 500 litrów, w wielkich miastach 100 — 200 litrów, w małych miasteczkach 40 — 50 litrów. Niemcy liczą około 4000 zakładów wodociągowych, które zaopatrują w wodę około 42 miliony ludności. Wartość inwestycji wynosi około 4 miliardów mk, czyli około 100 mk na głowę ludności.

Z a k ł a d y o c z y s z a n i a m i a s t a. Ta interesująca i tak aktualna u nas sprawa czyszczenia ulic i wywozu śmieci została zilustrowana bogatym pokazem taboru, zmotoryzowanego i konnego, i sprzętu technicznego, dostosowanego do różnych typów miast i różnych warunków miejscowych. Pokazano również wyniki prac nad użytkowaniem śmieci do wyrobu płyt bazaltowych. Rozmiary pracy gmin niemieckich obrazują następujące dane liczbowe: 53 wielkie miasta oczyszczają przy pomocy włas-

ných organów 203 miliony mt^2 ulic. Obrazowo przedstawia się to jako ulica o 5 mt. szerokości, otaczająca kulę ziemską dookoła. Ogólny koszt roczny — 56 milionów mk. Osób zatrudnionych (wraz z urzędnikami) — 14.875, na jednego pracownika wypada 13.646 mt^2 oczyszczanej przestrzeni. 48 wielkich miast wywozi rocznie 6,8 milionów mt^3 odpadków. Obrazowo przedstawia się to jako olbrzymi tabor 681.000 wozów o pojemności 10 mt^3 każdy. Tabor taki miałby 5.450 km długości, czyli sięgający od Lizbony aż za Moskwę. Koszt wywozu ogółem — 45 milionów mk rocznie (1 mt^3 — 6,51 mk). Osób zatrudnionych (wraz z urzędnikami) — 6.555, na jednego pracownika wypada 1.031 mt^3 wywiezionych odpadków. Objętość wywożonych odpadków w stosunku na 1 mieszkańca — 0,42 mt^3 rocznie.

Przedsiębiorstwa komunikacyjne samorządu niemieckiego imponują ogromnymi liczbami taboru i przewożonych osób. Niemcy liczą 186 przedsiębiorstw eksploatujących tramwaje. Z tego 60% przedsiębiorstw należy do związków samorządowych, 28% ma charakter przedsiębiorstw mieszanych, 12% znajduje się w rękach prywatnych. Jeżeli chodzi o wielkość tych przedsiębiorstw mierzoną wielkością wpływów kasowych, to okazuje się, że na przedsiębiorstwa samorządowe przypada około 67% ogólnej sumy wpływów, na przedsiębiorstwa mieszane — 31%, na przedsiębiorstwa prywatne — 2%. Ogólna długość torów tramwajowych wynosi około 5.900 km, tabor — 25.000 wozów motorowych i przyczepnych. W r. 1935 przewieziono 2.870 milionów osób. Przedsiębiorstw autobusowych liczą Niemcy 210. Wszystkie są w rękach związków samorządowych albo też mają charakter przedsiębiorstw mieszanych. Ilość linii autobusowych — około 1.000, ich długość — około 15.000 km. Tabor liczy 3.300 wozów. Liczba osób przewiezionych w 1935 r. — 315 milionów. Oprócz tego samorząd niemiecki jest w przeważającej części właścicielem, albo współudziałowcem licznych kolei prywatnych i kolejek dojazdowych. Liczba tego rodzaju przedsiębiorstw wynosi 440, długość torów — około 15.000 km, ilość przewiezionych w 1934 osób — 110 milionów, a towarów — 68 milionów tonn. Właścicielami i udziałowcami tych przedsiębiorstw są przede wszystkim powiaty i prowincje. Trzeba tutaj wreszcie wspomnieć o największych urządzeniach miast niemieckich — o portach żeglugi morskiej i śródlądowej, reprezentowanych na Wystawie przez liczne modele.

W dziedzinie wychowania fizycznego na przykładzie Berlina widzimy niezwykle rozwój organizacji sportowych. Tak więc Berlin posiada 341 związków sportu wodnego, liczących 34.817 członków, 243 związki gier sportowych, liczące 33.996 członków, 115 związków gimnastyki i szermierki, liczących 46.673 członków, 91 związków uprawiających strzelectwo, liczących 2.578 członków, 80 związków uprawiających kolarstwo z 3.027 członkami, 78 związków lekkoatletycznych z 20.183 członkami i wiele innych związków i organizacji sportowych. Powierzchnia placów sportowych Berlina wzrosła z 0,40 mt^2 w 1920 r. do 2,83 mt^2 w r. 1935 na jednego mieszkańca Berlina. Ogromnie propaguje się na wystawie budowę specjalnych dróg dla rowerów. Przy tym

przykra dla nas tablica statystyczna, przedstawiająca ilość rowerów i samochodów w stosunku do ludności niektórych państw Europy. Dowiadujemy się z tego zestawienia, że w Niemczech jeden rower przypada na 4 mieszkańców, 1 auto na 96 mieszkańców; we Francji jeden rower na 6 mieszkańców, jedno auto na 24 mieszkańców. Polska, gdzieś na szarym końcu długiego szeregu państw posiada jeden rower na 60 mieszkańców i jedno auto na 1.262 mieszkańców.

W dziale komunikacji zwracają uwagę wielkie plansze z planami rozbudowy środków komunikacyjnych w miastach, powiatach i prowincjach.

W dziale budownictwa mieszkaniowego i zabudowy mamy sprawozdanie z działalności urzędu dla spraw mieszkaniowych i zabudowy. Dowiadujemy się że akcja poręczycielska Rzeszy za kredyty, przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe (Reichsbürgschaftsaktion) dała w rezultacie:

w r. 1933	103 mieszkania w domkach własnych	1895 mieszkań w blokach mieszkaniowych
w r. 1934	527	3488
w r. 1935	1791	4363

Z poszczególnych miast niemieckich dużo miejsca oddano do dyspozycji Berlinowi. Berlin chlubi się przede wszystkim (i to jest znak czasu), że po cztery lata trwającym spadku urodzeń i przewadze zgonów nad urodzeniami, dzięki stosowanej przez siebie polityce popierania i pomocy rodzinom, mającym więcej, niż dwoje dzieci (t. zw. „Ehrenpatenschaften“) doprowadził do pewnego przyrostu ludności w roku 1935. To przełamanie spadku w ruchu ludności jest uważane za jeden z wielkich sukcesów nowego reżimu w Niemczech. Berlin wystawia następnie piękne plansze architektoniczne z projektami gmachów publicznych, projektami rozwiązania zabudowy całych dzielnic, placów i bloków i z planami całych dzielnic mieszkaniowych. Akcję budowy tanich mieszkań w Berlinie prowadzi specjalnie w tym celu powołane towarzystwo (Wohnungsfürsorgegesellschaft Berlin) oraz inne towarzystwa użyteczności publicznej. Mamy tam wreszcie modele i tablice statystyczne, obrazujące działalność wielkich przedsiębiorstw miasta Berlina. O wielkości przedsiębiorstwa komunikacyjnego w Berlinie świadczą następujące liczby: wozów tramwajowych przedsiębiorstwo to posiada 3006, omnibusów 653, wozów kolejki podziemnej 1147. Długość torów tramwajowych 1309 km, długość linii autobusowych 452 km, długość linii kolejki podziemnej 75,9 km. W roku 1935 tramwaje przewiozły 551 milionów osób, omnibusy 151 mil. osób, kolej podziemna 208 mil. osób. Sporo miejsca poświęcono wreszcie straży ogniowej miasta Berlina, która wystawiła swój ekwipunek, przyrządy ratownicze i co pewien czas na placu wystawowym dawała pokazy akcji gaszenia pożaru.

Tuż koło hali honorowej zarezerwowano małą salkę dla Monachium — „stolicy ruchu“ hitlerowskiego. Wystawa ma pokazać Monachium „einst und jetzt“ — dawniej i obecnie. Na środku mapa plastyczna Monachium, na ścianach szereg sugestywnych tablic, obrazujących ko-

rzyści, jakie dla samorządu monachijskiego wynikły z nowego reżimu. A więc mamy takie zestawienie: w roku 1931/32 odbyło się 600 posiedzeń zarządu miejskiego, komisij miejskich było 28, a bezrobotnych — 68.000. W roku 1934/35 odbyło się 300 posiedzeń zarządu miejskiego, komisij miejskich było 18, ale bezrobotnych było tylko 17.800. Ciekawe dane z dziedziny lotnictwa: w roku 1932 na lotnisko monachijskie przybyło 5412 pasażerów drogą powietrzną, w roku 1936 — 11.213. Inna tablica daje liczby z zakresu opieki nad młodzieżą. W roku 1932 akcją opieki nad młodzieżą, prowadzoną w rozmaitych kierunkach przez rozmaite instytucje i stowarzyszenia było objęte 10.000 młodzieży. W roku 1935 akcją tą objęte było 35.000 młodzieży, kierunek wychowawczy jednolity i znany.

Tym się zamyka wystawa, jeżeli chodzi o zobrazowanie współczesnych kierunków działalności samorządu niemieckiego. Kilka następnych hal zawiera właściwie eksponaty przemysłu, związanego z działalnością samorządu. Największa z nich zawiera bogaty przegląd maszyn i technicznych środków biurowych. Specjalną salę zarezerwowano dla propagandy turystycznej niektórych miast.

To sprawozdanie z wystawy berlińskiej zawiera tylko głuche liczby i szereg suchych skonstantowań. Liczby te nabiorą jednak życia, gdy potraktujemy je jako wskaźniki walki samorządu niemieckiego z kryzysem gospodarczym. Oczywiście, należy wziąć pod uwagę, że Niemcy nie doznały zniszczeń wojennych, a później nie zapłaciły kosztów wojny. Nie trzeba zapominać i o tym, że poziom gospodarki samorządu niemieckiego już przed wojną był bardzo wysoki. Ale też w tym wysokim rozwoju gospodarstwa samorządu niemieckiego tkwiły niewątpliwie niektóre z przyczyn jego trudności gospodarczych po wojnie.

Rezultaty gospodarki komunalnej, jakimi Niemcy się szczycą, dają nam wiele do myślenia. Świadczą one o roli, jaką w życiu gospodarczym państwa, a zwłaszcza w życiu samorządu, w epoce wielkich przemian gospodarczych i powszechnej wojny ekonomicznej wszystkich ze wszystkimi może mieć samozaradność narodowa.

W. B.

PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

IV Zjazd Bibliotekarzy Polskich w Warszawie. Referaty: część I str. 351 + część II str. 113. Warszawa 1936.

Dwa pięknie wydane tomy referatów z okazji IV Zjazdu Bibliotekarzy oraz szereg oddzielnych publikacji, wydanych z tego samego tytułu, musi zainteresować nie tylko koła specjalistów, ale również i szerokie kręgi miłośników książki oraz działacze samorządowych, gdyż jak najbardziej styka się z ich praktyczną działalnością.

IV Zjazd Bibliotekarzy odbył się w czasie Świąt Zielonych w Warszawie i był nadzwyczaj licznie obsesany — około 500 uczestników, pracowników różnych typów bibliotek obradowało nad zagadnieniami ogólnej polityki bibliotecznej, nad zagadnieniami najżywotniejszymi i najbardziej ogólnymi.

Z gruba można zagadnienia poruszone na zjeździe podzielić na dotyczące bibliotek naukowych i bibliotek publicznych o charakterze oświatowym. Ponadto podnoszono zagadnienia ważne dla obu typów instytucyj. Obrady toczyły się w obrębie czterech sekcji: bibliotek naukowych, oświatowych, bibliograficznej i księgoznawczej.

Referaty wygłoszone na Zjeździe, wydawnictwa z okazji Zjazdu, wreszcie dyskusja zjazdowa miały charakter bardzo poważny i rzeczowy, podniosły wiele zagadnień pierwszorzędного znaczenia i doniosłości. Właśnie w recenzji niniejszej chcielibyśmy podnieść momenty najbardziej związane z potrzebami i interesami samorządu.

Referaty zjazdowe podzielone są na sekcje, z których sekcja bibliotek oświatowych jest dla samorządowców może najważniejsza. Wśród referatów wyróżnia się swą ogólną treścią przede wszystkim referat p. Leona Bykowskiego, Współczesna polityka biblioteczna w zakresie publicznych bibliotek oświatowych. Szkic dyskusyjny. Warszawa 1936 (Wydanie jako Wydawnictwa Biblioteki publicznej m. st. Warszawy) str. 48.

Praca w połowie omawia ogólne zasady polityki bibliotecznej, próbuje uzasadnić jej samodzielne stanowisko jako dyscypliny naukowej, oraz daje wytyczne przyszłej polskiej polityki bibliotecznej: „Polityka biblioteczna — pisze autor — ma obecnie doniosłe znaczenie dla społeczeństw kulturalnych, ujmuje bowiem w płaszczyźnie teoretycznej świat nowych zjawisk, kompleks procesów społecznych, wynikłych w związku z powstaniem i skoordynowaną działalnością znacznej ilości różnego rodzaju organizacyj bibliotecznych, w płaszczyźnie zaś praktycznej — uczy racjonalnego kierowania sprawami bibliotecznymi na większą skalę“.

Autor zresztą ujmuje zagadnienie nie tylko od strony teoretycznej, oderwanej. Znaczną część uwag swoich poświęca również konkretnym zagadnieniom polityki bibliotecznej polskiej, podnosi jej upośledzenie i podkreśla potrzebę czynnej roli państwa, potrzebę ustawy bibliotecznej i aparatu państwowego sprawom tym poświęconego, mówi o roli samorządu i potrzebie umiejętnej sieci bibliotecznej, o polityce środków i sposobach ich uzyskania, wreszcie podkreśla konieczność planu i planowej akcji w całym państwie.

Wniosek ostateczny referatu, uchwalony przez Zjazd, to wskazanie „na konieczność poddania rewizji dotychczasowej polityki bibliotecznej i zapoczątkowania akcji scentralizowania, ujednolicienia i skoordynowania wysiłków w dziedzinie naszej gospodarki bibliotecznej“ oraz zainicjowanie i opanowanie „konkretnego programu działania na okres najbliższego dziesięciolecia i przyczynienie się do jego zrealizowania“. Wydaje nam się, że wysunięte postulaty istotnie domagają się rozwiązania, a przynajmniej zajęcia się nimi, że polityka biblioteczna polska stoi przed zwrotnym punktem, że istotnie jest to dziedzina niesłuchanie zaniedbana i niesłuchanie nieumiejętnie zagospodarowana, że wymaga obecnie największej uwagi — zwłaszcza w dziedzinie bibliotek publicznych, dziedzinie dotąd najbardziej zaniedbanej.

Zasady konkretne akcji bibliotecznej wykreślają referaty szczegółowe. W dwóch referatach pp. Czerwijowskiego i Augustyniaka przedstawiony został stan bibliotek publicznych w Warszawie i Łodzi oraz plan ich rozbudowy i rozwoju.

Biblioteki miejskie w dwu największych ośrodkach Polski mogą być uważane za wzorowe, doskonale i planowo rozwijane, w miarę środków i sił, stanowią niewątpliwie najlepszy wzór i przykład.

Szereg następnych referatów poświęcony był sprawie sieci bibliotecznej w państwie, mianowicie: S. Gepperta, Plan i realizacja powiatowej sieci bibliotecznej na przykładzie powiatu łomżyńskiego, P. Maślankiewicza, Plan i realizacja sieci wojewódzkiej na przykładzie Śląska i J. Janiczka, Rola państwa i samorządu w realizacji krajowej sieci bibliotecznej.

Prace powyższe w sposób gruntowny, podając liczne daty statystyczne zobrazowały stan rzeczy istniejący i zamierzenia na przyszłość. Szczególniej duże znaczenie posiada ostatni referat, zawierający wielki materiał dowodowy, rozwijający zagadnienia w ramach najszerszych polityki państwa i samorządów.

Należy jeszcze wymienić referat dotyczący tej samej sprawy, wydrukowany oddzielnie: J. Filipkowska - Szemplińska, Zadanie i organizacja sieci publicznych bibliotek oświatowych w Polsce. Warszawa 1936.

Między autorami artykułów powyższych istnieją pewne rozbieżności — zwłaszcza w sprawie komu mają służyć biblioteki prowincjonalne, jakich typów biblioteki należy zakładać, wreszcie kto je powinien finansować. Poza tym program działalności bibliotecznej jest niezwykle jednolity i konsekwentny.

Uderzająca jest we wszystkich referatach wiara w państwo, w ustawę, oczekiwanie od niej rozwiązania wszystkich bolączek. Jest to niewątpliwie przesadna wiara, ale wiara wywołana najsmutniejszymi doświadczeniami i przeżyciami na tle niedociągnięć i niedorozwoju życia bibliotecznego. Nie chcemy tej wiary osłabiać, niewątpliwie dobra ustawa biblioteczna będzie najważniejszą podstawą celowej działalności, lecz prócz ustawy potrzebna jest jeszcze doskonała świadomość i dobra wola czynników, na które ma spaść odpowiedzialność za przyszłość akcji bibliotecznej, potrzebne jest odczucie potrzeb lokalnych i racjonalne ich zaspokojenie.

W orbitę akcji muszą być wciągnięte przede wszystkim samorządy wszystkich typów, musi być rozbudzona świadomość znaczenia bibliotek i rozwinięta działalność propagatorska, najszerszego zakresu, któraby budziła w najszerszych kołach zamiłowanie książki, uczyła sposobów zaspokajania jej głodu, któraby sprawy bibliotek publicznych umiała postawić w rzędzie najelementarniejszych potrzeb jednostek i mas.

Ostatni referat sekcji bibliotek oświatowych poświęcono sprawie kształcenia bibliotekarzy - oświatowców (referat H. Radlińskiej). Sprawa to niezwyklej wagi — w razie uchwalenia ustawy bibliotecznej i rozpoczęcia wcielania jej w życie natknijemy się natychmiast na zagadnienie braku wyrobionych i zdolnych sił fachowych, gdy jednocześnie dziś mamy do czynienia z bezrobociem w tej młodej i nielicznej dotąd grupie.

Poza sekcją bibliotek oświatowych należałoby może omówić jeszcze sprawy poruszone na sekcji księgoznawczej, jako posiadające najwięcej pierwiastków społeczno - gospodarczych. Zarówno rozprawa naczelna prof. K. Dobrowolskiego, Zagadnienie nauki o książce, jak A. Birkenmajera, Książka rękopiśmienna, W. Weintrauba, Zagadnienia selekcji wydawniczej, A. Kaweckiej - Gryczowej, Bibliotekarstwo publiczne, P. Rybickiego, Socjologia czytelnictwa, M. Rulikowskiego, Statystyka produkcji wydawniczej — wszystkie są przyczynkami do

spraw, które jeden z autorów powyższych słusznie nazwał zagadnieniami socjologii książki. I nie tylko prace skupione w „Referatach“ mają ten charakter. Posiadają je również książki wydane z okazji Zjazdu lub w związku ze Zjazdem jak np. J. Muszkowskiego: *Życie książki* (Warszawa 1936, str. 347), jak M. Rulikowskiego: *Księgoznawstwo. Przeszłość, stan obecny, nowe kierunki wiedzy o książce*. Warszawa 1936, str. 82.

Podziwiać należy wielką produkcję zjazdową — ogromną ilość ważnych prac i przyczynków, podkreślić należy ich ogólny charakter, dotykane zagadnień najważniejszych i pierwszorzędno znaczenia dla sprawy socjologii książki. Trudno podawać wszystkie te prace rozbiorowi — krytyczne uwagi nasuują się przede wszystkim przy rozważaniu referatu p. Rybickiego.

Pan Rybicki przeciwstawia się dotychczasowemu ujmowaniu pojęcia czytelnictwa. Nie traktuje czytelnictwa jako faktu społecznego — pisze — „czytelnictwo lub dokładniej czytanie“ — mniemamy, że niesłusznie połączył w jedno dwie różne sprawy — czytelnictwo zjawisko zbiorowe, masowe, właśnie fakt społeczny z czytaniem „aktem indywidualnym“. W ten sposób niesłusznie zwęził zakres swych badań do jednostronnie nakreślonych „kręgów“, przeoczył fakt społeczny wielkiego znaczenia w życiu dzisiejszym, fakt który coraz częściej przyjmowany jest za miernik masowej kultury, na równi ze szkolnictwem, a nawet w pewnej mierze subtelniejszy, a więc nawet donioślejszy, miernik tej ważnej dziedziny życia społeczeństw współczesnych. Tym bardziej podkreślić należy ciekawe uwagi w tej sprawie w książce J. Muszkowskiego, związane z badaniem czytelnictwa i rolą tego zjawiska społecznego. Należy wreszcie zwrócić uwagę na interesujące rozważania metodologiczne p. Rulikowskiego w sprawie statystyki produkcji wydawniczej, zagadnienia wciąż nierozwiązanego, pomimo długich już wysiłków na polu prowadzenia badań tych w skali międzynarodowej.

Zjazd należy oceniać jako doniosłe wydarzenie życia kulturalnego naszego i doniosłe zjawisko dla samorządu terytorialnego, gdyż porusza cały zespół spraw z nim związanych. Należy podkreślić bardzo uniwersalny charakter Zjazdu, wielość spraw przezeń poruszonych. Przed organizacją bibliotekarstwa polskiego leży jeszcze olbrzymi odłóg do przeorania, leży niezmierna ilość spraw, które dopiero należy stawiać na porządek dzienny życia polskiego, które trzeba wywoływać i budzić z uśpienia. W krótkim tym szkicu, który ma za zadanie zachęcenie czytelników „Samorządu Terytorialnego“ do przestudiowania pokaźnego dorobku zjazdowego, nie zdołaliśmy nawet wyliczyć wszystkich wartościowych referatów i prac.

Jest ich o wiele więcej, aniżeli zdołaliśmy tutaj przytoczyć.

Wszyscy interesujący się książką, kulturą umysłową i artystyczną, potrzebami nauki i sztuki znajdą tam ogrom treści, ogrom materiału.

K. K.

„Statystyka Samorządu Terytorialnego“ — Główny Urząd Statystyczny, Statystyka Polski, Seria C, zeszyt 43. Warszawa 1936 rok.

Nie daje się na ogół zauważyć, aby statystyka cieszyła się zbyt dużym uznaniem. Bardzo często słyszy się głosy, poddające w wątpliwość nie tylko jej wartość ale i jej „konduite“. „Za pomocą statystyki wszystkiego można udowodnić“ — oto wątpliwie przemyślany aforyzm, niewątpliwie kryjący w sobie, jeśli nie zniechęcenie do badań statystycznych, to pełną dla niej pogardę.

Przytoczony „aforyzm“ kryje w sobie jednak, moim zdaniem, pewną dwuznaczność, bynajmniej nie świadczącą na niekorzyść statystyki. Mówi on bowiem o tym, że pewna ilość dowodzeń, w istocie swojej błędnych, została w sposób przekonujący przeprowadzona dzięki pomocy statystyki. Ale w takim razie cóż to za wielka moc być musi, która z czarnego potrafi robić białe, a z białego czarne? Oczywiście, taka transmutacja barw czy dowodzeń nie przynosi zaszczytu — ale komu? Nie przynosi ona zaszczytu przede wszystkim dowodzącym, żywiącym widocznie niezbyt czyste intencje udowadniania rzeczy niesłuszných, jak również nie przynosi zaszczytu niezbyt widocznie mocnym głowom zbyt łatwo „przekonanych“ — lecz nie wydaje się aby świadczyła źle o samej statystyce. Najdoskonalsze nawet narzędzie zawsze może się dostać albo do rąk niepowołanych, którzy używać je będą dla niewłaściwych celów, albo do rąk nieudolnych, którzy się nim będą posługiwać niewłaściwie. Mimo to wartość narzędzia może być nieoceniona. Zaznaczona wyżej dosyć powszechnie rozpowszechniona ocena statystyki wskazuje na często niewłaściwe posługiwanie się statystyką, jako narzędziem wnioskowania i argumentacji.

W istocie swojej czymże jest statystyka? — Jest metodą charakteryzowania zjawisk masowych, podczas gdy tzw. dane statystyczne są odpowiedzią na mniej lub więcej określone pytania, dotyczące zjawisk masowych. Oczywiście, gdzie są pytania, tam mogą istnieć i błędne odpowiedzi — co zresztą jest zagadnieniem technicznym statystyki, nas w tej chwili nieobchodzącym. Z drugiej strony nie można zapominać i o tym, że najczęściej w treści i sformułowaniu pytania tkwi zakres i charakter odpowiedzi. Można się pytać zarówno o to, ile jest w poszczególnych gminach kamieni przydrożnych, jak i o to, ile obywateli wydają na inwestycje. W jednym i drugim wypadku statystyka może użyć całego mechanizmu swoich skomplikowa-

nych i subtelnych metod, aby udzielić odpowiedzi na nasze pytania. Nikt jednak nie może wyciągać stąd wniosku o większej lub mniejszej bezużyteczności czy nieżyłościowości statystyki, lecz jedynie o konieczności istnienia ścisłego związku między istotnymi potrzebami życiowymi, a pytaniami, na które statystyka ma dawać odpowiedzi. Statystyka, oderwana od aktualnych zagadnień życiowych, staje się rozrywką umysłową, uprawianą przez specjalistów — ale i na odwrót: wszyscy zajmujący się zagadnieniami życia społecznego, którzy nie zwracają się z pytaniami do statystyki, pozbawieni są właściwych narzędzi kontroli i planu. Między statystyką a wszelkimi organami życia zbiorowego niezbędnym jest więc jak najściślejszy związek.

Aby istnienie tego związku było możliwym, koniecznym są tutaj dwa warunki: istnienie centralnej instytucji statystycznej, której zadaniem jest gromadzenie podstawowych tzw. „źródłowych“ dat statystycznych — oraz istnienie pewnej umiejętności, czy „kultury“ statystycznej wśród pracowników poszczególnych instytucji, które bezpośrednio stykają się z aktualnymi zagadnieniami życiowymi.

Zadaniem i obowiązkiem centralnej instytucji statystycznej jest dostarczanie „surowych“, możliwie bezbłędnych i możliwie aktualnych danych, koniecznym natomiast jest aby poszczególne instytucje posiadały umiejętności posługiwania się tymi danymi i opieranie się na nich przy rozwiązywaniu aktualnych zagadnień życiowych. Nieporozumieniem byłoby wymaganie, aby centralna instytucja statystyczna dostarczała „gotowych“ problemów, które mogłyby się stawać wytyczną do prowadzenia takiej lub innej polityki. Oczywiście, że instytucja ta może i powinna przystosować formę i jakość dostarczanych materiałów do nasuwających się potrzeb życiowych — ale określenie tych potrzeb może wynikać tylko na drodze kontaktu tej instytucji z poszczególnymi organami życia publicznego.

Tych kilka uwag wyraziłam po to, aby podkreślić potrzebę właściwego traktowania wydawnictw naszej centralnej instytucji statystycznej — Głównego Urzędu Statystycznego. Chciałam również zwrócić uwagę i na to, że praca statystyczna nie kończy się na tak zwanej „źródłowej“ publikacji, lecz właśnie na niej powinna się zaczynać. Publikacja taka bowiem jest tylko podstawą, na której powołane instytucje, zajmujące się poszczególnymi dziedzinami życia publicznego, mogą i powinny prowadzić badania interesujących je aktualnych zagadnień. Szczególnie bowiem ważnym jest prowadzenie takich badań w dziedzinie samorządu terytorialnego.

Ze względu na wagę wielkiego kompleksu zagadnień, jakie tzw. polityka samorządowa obejmuje, niezbędną jest tutaj możliwość rozporządzania jak najbardziej dokładnymi i aktualnymi danymi, dotyczącymi główniejszych przejawów tej dziedziny życia publicznego. Wszelkie też braki w organizacji statystyki

samorządowej mogą być dotkliwe nawet dla ogólnych interesów publicznych.

Statystyka samorządowa jest tym działem statystyki Głównego Urzędu Statystycznego, który nie ma właściwie podstawy prawnej. Do chwili obecnej bowiem nie zostało wydane odpowiednie rozporządzenie, dotyczące statystyki samorządowej — pomimo tego, że szereg analogicznych rozporządzeń, dotyczących innych działów statystyki, w swoim czasie ukazało się. W konsekwencji takiego stanu Główny Urząd Statystyczny nie posiada w praktyce żadnych sankcji wobec związków samorządowych, które bądź nie nadsyłają w terminie żądanych materiałów, bądź też nie odpowiadają na ankiety Urzędu. Wobec tych braków natury prawnej, mechanizm zbierania przez Główny Urząd danych, napotykać musi na znaczne trudności — co oczywiście nie może być bez wpływu na jakość publikacji.

Statystyka samorządowa Głównego Urzędu Statystycznego ogranicza się zasadniczo do opracowań z zakresu finansów samorządowych. Opracowania te można podzielić na takie, które Urząd robi corocznie, starając się nie wprowadzać ani do zakresu tych opracowań ani do sposobu ich ujęcia większych i bardziej zasadniczych zmian — chodzi tu bowiem o zachowanie porównywalności danych za szereg lat — oraz na opracowania okresowe, będące na ogół obszerniejszym rozwinięciem specjalnych zagadnień z dziedziny statystyki finansów samorządowych. Opracowania te Główny Urząd Statystyczny stara się oprzeć na materiałach możliwie ze wszystkich związków, stosując metodę reprezentacyjną jedynie w odniesieniu do gmin wiejskich.

Publikacja Głównego Urzędu, ukazanie się której czytelnikom sygnalizujemy, należy do typu opracowywanych corocznie i zawiera następujące tablice: Wydatki i dochody związków samorządu terytorialnego na podstawie zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych (tabl. 1 — 4). Wpływy z danin samorządowych związków samorządu terytorialnego na podstawie zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych (tabl. 5 — 8). Wydatki zwyczajne i nadzwyczajne powiatowych związków samorządowych na popieranie rolnictwa (tabl. 9). Wydatki zwyczajne związków samorządu terytorialnego na opiekę społeczną i koszty leczenia ubogich chorych (tabl. 10). Wydatki i dochody zwyczajne szpitali i zakładów opiekuńczych związków samorządu terytorialnego (tabl. 11). Przedsiębiorstwa związków samorządu terytorialnego (tabl. 12 — 16). Zadłużenie długoterminowe związków samorządu terytorialnego (tabl. 18 — 20). Autonomiczne województwo śląskie (wydatki i dochody oraz zadłużenie Skarbu Śląskiego) (tabl. 21 — 22), banki komunalne, komunalne kasy oszczędności i gminne kasy pożyczkowo - oszczędnościowe (tabl. 23 — 27).

Zasadniczy układ tablic omawianej publikacji nie uległ,

w porównaniu z publikacjami z lat poprzednich, większej zmianie. Kompletność natomiast danych oraz systemy kontroli nadysyłanego materiału zostały znacznie udoskonalone, zakres zaś pewnych opracowań powiększony.

W uwagach wstępnych czytamy: „Wprowadzono w tablicach wydatków i dochodów podział wydatków w dziale „Zarząd ogólny“ na: a) wydatki osobowe i b) wydatki rzeczowe, oraz we wszystkich tablicach wprowadzono dwie nowe rubryki, zawierające dane dla miast wydzielonych i niewydzielonych. Poza tym w tabl. 19 „Zadłużenie długoterminowe związków samorządu terytorialnego według źródeł kredytu“ wprowadzono nową rubrykę, której dane charakteryzują „zadłużenie nowozaciągnięte według źródeł kredytu“. Wprowadzenie takich, bardzo celowych, zmian w poszczególnych tablicach świadczy o tym, że Główny Urząd Statystyczny stara się rozwijać układ tablic z zakresu statystyki finansów samorządowych zgodnie z aktualnymi potrzebami polityki samorządowej.

Bardzo również celowym wydaje się wprowadzenie — po raz pierwszy w publikacjach statystycznych z omawianego zakresu zestawienia wydatków i dochodów związków samorządowych za szereg lat — od roku 1927 — 1935/36 (tabl. 1). Sporządzanie takiego zestawienia, będącego zresztą niezbędnym elementem dla analizy rozwoju finansowej gospodarki związków samorządowych, nasuwało, przy korzystaniu z dotychczasowych publikacji statystycznych, duże trudności, spowodowane przede wszystkim zmianami, jakie w tym okresie zachodziły w układzie budżetów związków samorządowych. Wydaje się więc bardzo celowym, że trud sporządzania takiego zestawienia wziął na siebie Główny Urząd Statystyczny.

Omawiana publikacja została również wzbogacona zupełnie nowymi tablicami, zawierającymi szczegółowe opracowania danych, dotyczących: 1) wydatków powiatowych związków samorządowych na popieranie rolnictwa w 1934/35 r. (tabl. 9), 2) wydatków związków samorządowych na opiekę społeczną w roku 1933/34 (tabl. 10), 3) wyników finansowych gospodarki przedsiębiorstw samorządowych oraz liczby tych przedsiębiorstw w roku 1934/35 (tabl. 12 — 16).

Chciałabym w końcu kilka słów poświęcić kwestii wymienionych wyżej tablic, zawierających wydatki samorządów na popieranie rolnictwa i na opiekę społeczną. Główny Urząd Statystyczny ogranicza się w swoich corocznych opracowaniach do ogólnego ilustrowania poszczególnych działów gospodarki samorządowej, gdyż względy oszczędnościowe nie pozwalają mu na dokładniejsze opracowywanie poszczególnych działów według pozycji budżetów. Jak to wynika z przedmowy, opracowanie szczegółowe wydatków na popieranie rolnictwa i na opiekę społeczną zostało dokonane przy współudziale finansowym instytu-

cyj zainteresowanych, a mianowicie Związku Izb i Organizacji Rolniczych oraz Ministerstwa Opieki Społecznej. Mamy więc tutaj przykład pewnej formy współpracy Głównego Urzędu Statystycznego z wymienionymi instytucjami. Nie jest to zapewne ani jedynie możliwa, ani jedynie celowa forma takiej współpracy.

Z. Hartleb-Wojciechowska.

BIBLIOGRAFIA.

Książki polskie.

Adelstein Jerzy. — Ustawa o ochronie przed pożarami i innymi klęskami. Z komentarzami (wyd. 2). Warszawa, 1935, str. 166 + 1 nlb. Nakł. Wyd. Wydawn. Zw. Straży Pożarnych.

Aktualne zagadnienia opieki społecznej. Pamiętnik Zjazdu Referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem Z. P. O. K. w dniach 7, 8 i 9 grudnia 1935 r. Warszawa, 1936 r. str. 61 + 3 nlb. Z. P. K. O. Wydział Opieki nad Matką i Dzieckiem.

Amberg Werner inż. roln. — Spółdzielnia mleczarska w Plissie. Prace Zakładu Ekonomii Rolniczej Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie pod red. prof. dr. W. Staniewicza. Nr 6. Wilno, 1936, str. 106 + 2 nlb. z 1 tabl. i 2 tabelami.

Bajkiewicz J. — Projektowanie dróg. Warszawa, 1936, str. 88. Wyd. Samorz. Instyt. Wyd.

Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w roku gospodarczym 1933/34. Biblioteka Puławska. Seria Prac Społeczno - Gospodarczych. Nr 61. Warszawa, 1936, str. VIII. + 153.

Bartnicki Tadeusz, Czajkowski Tadeusz. — Struktura zatrudnienia i zarobki pracowników umysłowych. Warszawa, 1936, str. 196. Instytut Spraw Społecznych.

Bigo Tadeusz. — Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji. Lwów, 1936, str. 19 + 1 nlb. Z drukarni Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich.

Bregman Leon. — Zagadnienie regionu warszawskiego. Warszawa, 1936, str. 22 + 1 mapka. Odbitka z nr 10 „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

Broda Antoni. — Zadłużenie drobnych gospodarstw na dzień 1 lipca 1935 roku. Warszawa, 1936, str. 8 nlb. + 49. Biblioteka Puławska. Seria Prac Społeczno - Gospodarczych nr 62.

Brzósówna Halina. — Potrzeby wsi w zakresie opieki społecznej i możliwości ich zaspokojenia. Pamiętnik Zjazdu Referentek Opieki nad Matką i Dzieckiem Z. P. O. K. Warszawa, 1936, str. 61.

Buchta Jan. — Zbiór ustaw i rozporządzeń w związku z gospodarką samorządową. Wyd. 2 (cz. I). Żydaczów, 1936, str. 389 + 5 nlb. Uzupełnienie — str. 109 + 1 nlb. (Druk. Powiatowa).

Bujak Franciszek. — Źródła do historii zaludnienia Polski. Lwów, 1936, Polskie Towarzystwo Historyczne.

Bujalski J. dr. — Luźne uwagi nad wpływem ubezpieczenia na wypadek choroby na zdrowotność publiczną. Warszawa, 1936, str. 10. Odbitka z nr 6 „Lekarza Polskiego“ z 1936 r.

Bujalski J. dr. — Rzut oka na stan i działalność zakładów

leczniczych państwowych, komunalnych, społecznych i prywatnych na podstawie sprawozdań za r. 1934/35. Warszawa, 1936, str. 116 + 26 tablic. Wyd. „Lekarz Polski“.

Bykowski Leon. — Współczesna polityka biblioteczna w zakresie publicznych bibliotek oświatowych. (Szkiec dyskusyjny). Warszawa, 1936, str. 47 + 1 nlb. Biblioteka Publiczna.

Bystron Jan St. — Kultura ludowa. Warszawa, 1936, str. 462 + 2 nlb. Nakł. „Naszej Księgarni“ Zw. Nauczycielstwa Polskiego.

Chmielewski Zygmunt. — Podręcznik spółdzielczości. Warszawa, 1936, str. 173 + 7 nlb. Spółdzielczy Instytut Naukowy. Biblioteka Spółdzielcza nr 28.

Cierniak Jędrzej. — Wieś Zaborów i Zaborowski Dom Ludowy. Zaborów, 1936, str. 181 + 2 nlb. + 1 tabela. Towarzystwo Domu Wioski Zaborowa.

Colombain M. — Zdrowotność wsi a spółdzielnie zdrowia w Jugosławii. Warszawa, 1936, str. 43 + 5 nlb. „Spółnota Pracy“. (Przełożyl z francuskiego J. Zawada).

Curzytek Jan. — Organizacja pracy w gospodarstwach włościańskich. Warszawa, 1935, str. 135. Państwowy Instytut Nauk. Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, Biblioteka Puławska, Seria Prac Społeczno - Gospodarczych.

Czerwijowski Faustyn. — Biblioteka Publiczna m. st. Warszawy. Stan na 1.IV.1936. Warszawa, 1936, str. 78 + 2 nlb. + 2 mapki. Biblioteka Publiczna m. st. Warszawy.

Daniluk Franciszek. — Prawo karne sądowe i administracyjne. wyd. II popr. i uzupełnione. Warszawa, 1936, str. 413 + 3 nlb. Nakład autora.

Dubanowicz Edward. — Ku stałemu ustrojowi Państwa Polskiego. Warszawa, 1936, str. 180. Wyd. T-wa Wydawniczego Młodych Prawników i Ekonomistów.

Eile Henryk. — Warszawa z drewnianej murowana. Warszawa, 1936, str. 118 + 2 nlb. Z zasiłku Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie.

Encyklopedia Nauk Politycznych. — Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze. Red. nac. dr. Edmund Jan Reyman. Wyd. Instytutu Społecznego i Instytutu Wydawniczego „Biblioteka Polska“. Dotychczas ukazały się 3 zeszyty.

Falski Marian. — Kwestie podstawowe w organizacji szkolnictwa powszechnego. cz. I. Powszechne nauczanie. Warszawa, 1936, str. 4 nlb. + 92. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Prace Referatu Statystycznego pod red. dr. M. Falskiego. (Na ukończeniu cz. II — Poziom organizacyjny szkół i cz. III. Poziom wykształcenia uczniów).

Filipkowska - Szemplińska Jadwiga. — Zadania i organizacja sieci publicznych bibliotek oświatowych w Polsce. Warszawa, 1936, str. 33 + 3 nlb. Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej.

Galasiewicz Celestyn. — Ziemia Nowogródzka — najpilniejsze gospodarcze i kulturalne potrzeby. Nowogródek, 1936, str. 73 + 3 nlb. Biblioteka T-wa Rozwoju Ziemi Wschodnich.

Garwicz Norbert mgr. i Propst Rudolf inż. — Polskie prawo budowlane. Ustawy, rozporządzenia, przepisy związkowe i orzecznictwo. Kraków, 1936, str. XIV + 511. Księgarnia Powszechna.

Gądzikiewicz W. dr. prof. — Organizacja nadzoru sanitarnego nad szkołami powszechnymi i rola lekarza powiatowego w tym nadzorze. Warszawa, 1936, str. 14. Odbitka z nr 1 — 2. „Nowin Społeczno-Lekarskich“ z 1936 r.

Geppert St. — Próba zastosowania zasad księgozbioru płynnego do potrzeb powiatowej sieci bibliotecznej w Łomży. Warszawa, 1936

str. 30 + 2 nlb. Poradnia Biblioteczna Związku Bibliotekarzy Polskich, Gminne biblioteki publiczne. — Wyd. Centralnego T-wa Organizacji i Kółek Rolniczych. Warszawa, 1936, str. 15.

Górski K. inż. — O zaopatrywaniu ludności w wodę. Studnie i wodociągi. Warszawa, 1936, str. 115 + 2 nlb. Stowarzyszenie Gospodarki Wodnej w Polsce.

Grodzicki Ludwik. — Struktura posiadania gruntów w województwie poleskim. Referat zgłoszony na I-szy Zjazd Sprawozdawczo-Naukowy poświęcony Ziemiom Wschodnim. Warszawa, 1936, str. 39. Komisja Naukowych Badań Ziemi Wschodnich.

Hausner Roman. — Województwo stołeczne. (Wnioski i projekty) Warszawa, 1936, str. 46. Odb. z „Gazety Administracji“ nr 8 z 1936 r.

Horodyński Włodzimierz. — Strona finansowa i gospodarcza rządowego projektu ustawy o administracji samorządowej. Warszawa, 1936, str. 10 + 2 nlb. Odb. z nr. 9 „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

Instrukcja dla samorządowych komisji letniskowo-turystycznych. — Warszawa, 1936, str. 30 + 2 nlb. Wyd. Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej.

Instrukcja dla gromad wiejskich powiatu piotrkowskiego. — Piotrków, 1936, str. 40. Wydział Powiatowy.

Instrukcja Ministra Opieki Społecznej o organizacji i działalności ośrodków zdrowia. Warszawa, 1936, str. 24. Nakł. Ministerstwa Opieki Społecznej.

Jakubowski Jan. — Powiat grodzieński w w. XVI. Kraków, 1935, str. 99 + 114 + 1 mapa. Prace Komisji Atlasu Historycznego Polski, zeszyt III.

Janiczek Józef. — Udział samorządu terytorialnego w akcji bibliotecznej. Warszawa, 1936, str. 15. Odbitka z nr 1 „Pracy Oświatowej“ z 1936 r.

Janiszewski T. prof. dr. — Społeczna walka z gruźlicą. Warszawa, 1936, str. 15. Odbitka z nr 5 „Lekarza Polskiego“ z 1936 r.

Jaroszewski Kazimierz. — O dalszą reformę ustawodawstwa społecznego. Warszawa, 1936, str. 99 + 2 nlb. Izba Rzemieślnicza w Kielcach.

Jaroszyński Maurycy. — Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu. Warszawa, 1936, str. 24, Odbitka z nr. 20, 21 i 23 „Samorządu“ z 1936 r.

Jogelson S. — Ruch naturalny ludności na Polesiu. Referat zgłoszony na I-szy Zjazd Sprawozdawczo - Naukowy, poświęcony Ziemiom Wschodnim. Warszawa, 1936, str. 134; tabl. 8, 1 mapa. Instytut Badań Spraw Narodowościowych.

Kacprzak M. — O zdrowie ludności wiejskiej. Warszawa, 1936, str. 33. Odbitka z nr 5 „Zdrowia Publicznego“ z 1936 r.

Kaczyński W. — Samorząd terytorialny. Lekcyj 11. Warszawa, 1936, Kursy Rolnicze im. Staszica.

Karpińska Irena. — Dekoracje i kostiumy, estetyka wnętrza, zajęcia zdobnicze w świetlicy. Warszawa, 1936, str. IV + 87. Instytut Oświaty Dorosłych.

Kelsen Hans. — Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego. (w rozwinięciu nauki o normie prawnej) t. I. Wydanie polskie opracował z upoważnienia autora dr. Tadeusz Przeorski, przedmowa zaopatrzył prof. dr. Jerzy Panejko. Wilno, 1935. str. 388 + 2 nlb. Wyd. Akademickiego Koła Prawników U. S. B.

Kierski Kazimierz. — Zagadnienie emerytalne w Polsce. Warszawa, 1936, str. 31 + 1 nlb. Nakł. Stowarzyszenia Emerytów w Polsce.

Kodeks administracyjny — zbiór ważniejszych ustaw

dla studium polskiego prawa administracyjnego. T. II. Lwów, 1936, str. 499 + 1 nlb. Instytut Wydawniczy T-wa „Biblioteka Słuchaczy Prawa U. J. K. we Lwowie“.

Kołodczek M. dr. — Stan sanitarny m. Katowic. Warszawa, 1936, str. 24. Odbitka z „Pamiętnika X Zjazdu Higienistów Polskich w Katowicach“.

Komarnicki Wł. dr. — Ustrój państwowy Polski Współczesnej. cz. I. Wilno, 1936, str. 176. (cz. II. w druku).

Konopiński T. — Uregulowanie opłat targowych i rzeźnych w Wielkopolsce. Poznań, 1936, str. 13. Odb. z „Roczników Nauk Rolnych i Leśnych“.

Kosacz H. T. — Rachuba przedsiębiorstw miejskich. Tarnów, 1936, str. 25.

Krasoń Józef. — Zbąszyń do przełomu wieku XVI i XVII. Zbąszyń, 1935, str. X + 252. Nakł. Miejskiej Komunalnej Kasy Oszczędności w Zbąszynie.

Krzczkowski Konstanty. — Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych. Warszawa, 1936, str. 210 + 2 nlb. Instytut Spraw Społecznych. Sprawy Ubezpieczeniowe i Statystyczne nr 9.

Książka przodownika pracy społecznej na wsi. — (Praca zbiorowa). Tarnopol, 1936, str. 671. Delegatura Tow. Rozwoju Ziemi Wschodnich w Tarnopolu.

Kuczera Aleksander. — Samborszczyzna. Ilustrowana monografia miasta Sambora i Ekonomii Samborskiej. Sambor, 1935, str. 492 + 16 tablic. Księgarnia Nauczycielska.

Kunzek Tomasz. — Przewodnik po województwie tarnopolskim. Monografia krajoznawcza. Tarnopol, 1936, str. 303. Podolskie Tow. Turystyczno - Krajoznawcze.

Landau Ludwik. — Bezrobocie i stopa życiowa ludności dzielnic robotniczych Warszawy. Warszawa, 1936, str. 135 + Załączniki: Tablice i materiały — str. 71 + 1 nlb. Instytut Spraw Społecznych. Sprawy Rynku Pracy i Bezrobocia nr 8.

Langrod J. Stefan. — Problemy administracyjne w Konstytucji. Kraków, 1936, str. 51. Odb. z „Księgi Pamiątkowej ku czci Fryderyka Zolla“. Dom Książki Polskiej w Warszawie.

Lechowicz Tadeusz. — „Emerytalny światopogląd“ na oddziału samorządu terytorialnego. Warszawa, 1936, str. 32 + 4 tablice. Dom Książki Polskiej.

Lewicki Wł. — Ulgi w spłacie zaległości danin komunalnych. Pielin, 1935, str. 8.

Likowski W. dr. — Nadzór nad pomocą leczniczą dla pracowników rolnych w województwach poznańskim i pomorskim a lekarz powiatowy. Praca oparta na materiale powiatu wągrowieckiego. Warszawa, 1936, str. 12. Odb. z nr 5. „Zdrowia Publicznego“ z 1936 r.

Ludkiewicz Z. prof. — Polityka wielkich robót publicznych. Warszawa, 1936, str. 131 + 3 nlb. Liga Odrodzenia Gospodarczego Polski.

Ludkiewicz Z. prof. — Uwagi ogólne o nauce o społecznym gospodarstwie agrarnym. Warszawa, 1936, str. 22. Fundusz Kultury Narodowej.

Łazarowicz dr. — Zadania samorządu w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki społecznej. Warszawa, 1936, str. 16. Odb. z nr 14 — 15 „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

Łubiński Tadeusz. — Przewrót ustroju polskiej wsi. Kraków, 1936, str. 37 + 3 nlb. Skł. Gł. Dom Książki Polskiej w Warszawie.

Mały rocznik statystyczny 1936. — Warszawa, 1936, str. XXIV + 311. Główny Urząd Statystyczny.

Marszałek Józef dr. — Spółdzielnie mleczarskie i ich centralne na terenie województw: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopol-

skiego w r. 1925 — 1932. Warszawa, 1936, str. 40 + 8 tablic. Związek Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo - Gospodarczych R. P.

Mastyński Józef dr. — Kartoteka Dziennika Ustaw R. P. Zesz. 6/3. Poznań. 1936, str. 47. Nakład autora.

Memoriał w sprawie działalności przedsiębiorstw państwowych. — Kraków, 1936. str. 32. Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie.

Miedziński Jan inż. — Świadczenia drogowe w naturze. Warszawa, 1936, str. 136. Odb. z nr 108 — 109 „Wiadomości Drogowych“ z 1936 r.

Mieszkanie na wsi i w miasteczkach. — Opracował inż. arch. Marcin Heyman z udziałem grona rzeczoznawców pod przewodnictwem inż. mag. Z. Rudolfa. Warszawa, 1936, str. 17 + 20 tablic. Polskie Towarzystwo Higieniczne.

Mokrzycki J. inż. Katalog gotowych projektów ustępów, dołów gnilnych, gnojowni, śmietników, oczyszczalni (dla osiedli mieszkaniowych). Warszawa, 1936, Samorządowy Instytut Wydawniczy.

Narada Gospodarcza 28/II — 2/III.1936. — Warszawa, 1936, str. 166. „Polska Gospodarcza“.

Nehrling L. dr. — Drogi uzdrowotnienia wsi wołyńskiej. Ze Zjazdu lekarzy powiatowych województwa wołyńskiego w Sarnach. Warszawa, 1936, str. 8. Odb. z nr 5 „Zdrowia Publicznego“ z 1936 r.

Niemyska Maria. — Wychodźcy po powrocie do kraju. Re-emigranci w województwie białostockim w świetle ankiety 1934 roku. Warszawa, 1936, str. 143. Instytut Gospodarstwa Społecznego.

Nowakowski Czesław. — Zagadnienie podziału gospodarstw włościańskich na klasy wielkości w/g stosunków pracy. Warszawa, 1936, str. 34. Biblioteka Puławska. Seria Prac Państw. Instytutu Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach.

Obrębski Józef. — Problem etniczny Polesia. Warszawa, 1936, str. 23 + 1 nlb. Instytut Badań Spraw Narodowościowych.

Opacki Józef. — Powiat boszcowski. Opisowy przewodnik krajoznawczy. Borszczów, 1936, str. 56.

Orłowski Zenon, prof. — Naukowe podstawy zdrojownictwa. Źródle i uzdrowiska polskie. Warszawa, 1936, str. XIII + II + 528 + 8 str. ogłoszeń nlb. Warszawska Agencja Wydawnicza „Delta“.

Ostromecki B. dr. — Kryzys a wydatki na zdrowotność publiczną w Polsce. Warszawa, 1936, str. 8 + 3 tabl. Odb. z nr 2 — 3 „Lekarza Polskiego“ z 1936 r.

Ostromecki B. dr. — Projekt typowego pawilonu dla chorych skórno - wenerycznych na 100 łózek przy wojewódzkim szpitalu ogólnym. Warszawa, 1936, str. 11. Odb. z nr 6 „Zdrowia Publicznego“ z 1936 r.

Ostrowski Adam mag. — Warunki ekonomiczne rolnictwa województwa poznańskiego w r. 1935/36. Poznań, 1936, str. 30 + 1 nlb. + 2 tablice.

Pamiętnik X Zjazdu Higienistów Polskich w Katowicach 20 — 22 września 1935 r. — Red. M. Kacprzak. Warszawa, 1936, str. 219 z 23 tabelami i 5 tablicami. Polskie Towarzystwo Higieniczne.

Pamiętniki chłopów. — Seria II. Warszawa, 1936, str. 895 + 7 nlb. Instytut Gospodarstwa Społecznego.

Pobereźnik T. — Skorowidz przekroczeń karno - administracyjnych dla użytku zarządów miejskich i gminnych. Rohatyn, 1936, str. 48.

Poniatowski Józef. — Przeludnienie wsi i rolnictwa. Warszawa, 1936, str. 253. Nakł. czas. „Rolnictwo“.

Porowski Marcei. — Ustrój stolicy i województwa stołecz-

nego. Warszawa, 1936, str. 20. Odb. z nr 8 „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

Program szkół wieczorowych dla młodocianych. — Warszawa, 1936, str. 71. Instytut Oświaty Dorosłych.

Projekty ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym. — Warszawa, 1936, str. 172. Związek Zaw. Pracowników Samorządu Terytorialnego R. P.

Protokół z XVI Sesji Rady Opieki Społecznej. — Warszawa, 1936, str. 24. Ministerstwo Opieki Społecznej.

Przewodnik świetlicowy. — Praca zbiorowa w 7 częściach pod red. Walentego Regulskiego. Warszawa, 1936, Towarzystwo Krzewienia Zagadnień Opieki Społecznej w Łodzi. Dotychczas ukazały się: cz. I. Świetlica i jej zadania. Str. 190, cz. IV. żywe i drukowane słowo. Str. 188, cz. V. Teatralne formy pracy. Str. 228 + 4 nlb.

Przybylski A. — Ulice i mosty Warszawy. (Kartka z przeszłości). Warszawa, 1936, str. 223 + 1 nlb. Nakład autora.

Ptaszek Ludwik dr. — O gruźlicy wiejskiej na terenie Podberezec. Lwów, 1936, str. 6 + 2 nlb. Odb. z nr 3 „Ruchu Przeciwgruźliczego“ z 1936 r.

Putek J. — Przeżytek rosyjski w Polsce, obraz gmin zbiorowych w pow. bialskim, wadowickim, żywieckim. Strysza, 1936, str. 16. Zarząd Stronnictwa Ludowego.

Putek J. — Samorząd czy aparat biurokratyczny, głos w sprawie naprawy podstaw organizacji gminy wiejskiej. Wadowice, 1936, str. 16. Pow. Zarz. Stronnictwa Ludowego.

Referaty wygłoszone przez przedstawicieli rolnictwa na Naradzie Gospodarczej w dn. 28.II—2.III.1936 r. Warszawa, 1936, str. 132. Związek Iz i Organizacji Rolniczych.

Rocznik Statystyczny Gdyni za lata 1934 — 1935. — Gdynia, 1936, str. 165. Komisariat Rządu.

Rocznik Statystyczny Warszawy 1934. — Warszawa, 1936, str. 102 + 36 + 6 nlb. Zarząd Miejski w m. st. Warszawy.

Roczniki Dziejów Społecznych pod red. prof. Fr. Bujaka i prof. Jana Rutkowskiego. T. IV. Rok 1935. Lwów, 1936, str. XXII + 568. Towarzystwo Naukowe we Lwowie. Sekcja Historii Społecznej i Gospodarczej.

Rozdolski R. — Wspólnota gminna w b. Galicji Wschodniej i jej zanik. Lwów, 1936, str. 3 nlb. + 114 + 1 mapa. (Badania z Dziejów Społecznych i Gospodarczych pod red. prof. Fr. Bujaka. nr 27).

Rudolf Z. inż. — Podstawy organizacyjne akcji ochrony rzek przed zanieczyszczeniem w Polsce. Warszawa, 1936, str. 11 + 1 nlb. Odb. z „Pamiętnika X Zjazdu Higienistów Polskich w Katowicach“.

Rudziński H. dr. — Próby realizacji zagadnień zdrowotnych na wsi wileńskiej. Referat wygłoszony w dniu 28 lutego 1936 r. na posiedzeniu Wydziału Higieny Wsi Polskiego Towarzystwa Higienicznego w Warszawie. Warszawa, 1936, str. 15. Odb. z nr 5 „Zdrowia Publicznego“ z 1936 r.

Rybarski Roman dr. — Kredyt i lichwa w Ekonomii Samoborskiej w XVIII wieku. Lwów, 1936, str. 130 + 2 nlb. Wydano z zasiłku zwrotnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Rychliński St. — Warszawa jako stolica Polski. Warszawa, 1936, str. 189 + 3 nlb. Biuro Ekonomiczne Zarządu Miejskiego w Warszawie.

Rygier H. — Próba walki z bezrobociem pracowników umysłowych. Warszawa, 1936, str. 43 + 3 nlb. Instytut Oświaty Pracowniczej. Seria B (Bezrobocie) nr 2.

Sasorski Stanisław. — Współczesne problemy ubezpie-

czeń społecznych w Polsce. Warszawa, 1936, str. 20. Biblioteczka „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych“.

Schnitzel Aleksander. — Prawo karno - administracyjne materialne z komentarzem i orzecznictwem Sądu Najwyższego. (Z wyjątkiem przepisów skarbowych). Cz. I. Prawo o wykroczeniach i przepisy wprowadzające K. K. i prawo o wykroczeniach, str. 2 + 144. Cz. II. Zbiór ogólnie - polskich przepisów materialnego prawa karno - administracyjnego, str. IV + 777 + 3 nlb.

Schneider Józef. — Zaopatrywanie miasta Lwowa w nabiał. Lwów, 1936, str. 2nlb + 151. Wyższa Szkoła Handlu Zagranicznego.

Sielicki S. dr. — Działalność poradni przeciwgruźliczych w Polsce w r. 1934. + dodatek: Najważniejsze dane statystyczne dotyczące zdrowotności publicznej. Warszawa, 1936, str. 96 + 1nlb. Z 10 tabelami i 1 mapą. Polski Związek Przeciwgruźliczy.

Sprawozdanie Banku Gospodarstwa Krajowego za r. 1935. Warszawa, 1936, str. 61 + 3 nlb. Bank Gospodarstwa Krajowego.

Sprawozdanie Banku Polskiego za dwunasty rok działalności 1935. Warszawa, 1936, str. 43. Bank Polski.

Sprawozdanie z działalności Funduszu Pracy za okres od 1 kwietnia 1934 do 31 marca 1935 r. Warszawa, 1936, str. 59+1nlb. Fundusz Pracy.

Sprawozdanie z działalności Ministerstwa Opieki Społecznej za rok 1934/35. Warszawa, 1936, str. 53. Odb. z zesz. 1 „Pracy i Opieki Społecznej“ z 1936 r. Ministerstwo Opieki Społecznej.

Sprawozdanie z działalności Państwowego Banku Rolnego za r. 1935. Warszawa, 1936, str. 105. Państwowy Bank Rolny.

Sprawozdanie Pocztowej Kasy Oszczędności z działalności w roku 1935. Warszawa, 1936, str. 102. P. K. O.

Statut Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 1936, str. 16. Związek Powiatów R. P.

Statystyka samorządu terytorialnego. Zamknięcia rachunkowe 1934/35. Komunalne banki i kasy oszczędności 1934, 1935. Warszawa, 1936, str. VIII+66. Główny Urząd Statystyczny. (Statystyka Polski, seria C, zeszyt 43).

Statystyka spółdzielni związkowych za 1935 r. Rocznik XV. Warszawa, 1936, str. LXXI+127. Wyd. „Spolem“ Zw. Spółdzielni Spożywców R. P.

Statystyka szkolnictwa 1934/35. Warszawa, 1936, str. 71+1nlb. Główny Urząd Statystyczny. (Statystyka Polski, seria C, zeszyt 38).

Statystyka zakładów elektrycznych w Polsce 1933 i 1934. Warszawa, 1936, str. 285. Stowarzyszenie Elektryków Polskich.

Strzelecki Edward. — Materiały do projektu ustawy o administracji samorządowej w województwie stołecznym. Warszawa, 1936, str. 19. Odb. z nr 8. „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

Stypułkowski S. dr. — Dziesięcioletnia działalność poradni przeciwalkoholowej w I miejskim ośrodku zdrowia w Warszawie. Warszawa, 1936, str. 75+1 nlb. Polskie Towarzystwo Walki z Alkoholizmem „Trzeźwość“.

Stypułkowski S. dr. — Organizacja i administracja wielkomiejskiego ośrodka zdrowia. Poradnia społeczna, urząd sanitarny, higiena szkolna, działy pomocnicze. Warszawa, 1936, str. 3 nlb. + 421. Z 3 tabl. Z zasiłku Ministerstwa Opieki Społecznej.

Sułkowski Zdz. — Oddłużanie samorządu w teorii i praktyce. Warszawa, 1936, str. 43. Dom Książki Polskiej.

Syga Stefan. — Ewidencja i kontrola ruchu ludności w Polsce. Warszawa, 1936, str. 478. Samorządowy Instytut Wydawniczy.

Szczegółowa instrukcja kasowo-rachunkowa dla ludowej szkoły rolniczej powiatowego związku samorządowego. — Warszawa, 1936, str. 22 + 2 nlb. Związek Powiatów R. P.

Szczepański St. — Stan, potrzeby i idee wsi polskiej. Wolsztyn, 1936, str. 2 nlb. + 125 + 2 nlb.

Szniolis A. inż. — Studnie i ich ochrona przed zanieczyszczeniem. Warszawa, 1936, str. 80 + 1 nlb. 8 tabl.

Szymkiewicz Gustaw. — Prawo budowlane i zabudowanie osiedli w nowym brzmieniu. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 1936 r. i innymi ustawami, oraz ostatnio wydane inne przepisy z dziedziny budownictwa. Warszawa, 1936, str. 247 + 1 nlb. Nakład własny.

Szyszkowski W. — O mocy obowiązującej samorządowych orzeczeń dyscyplinarnych przed sądem cywilnym. Warszawa, 1936, str. 15 + 1 nlb. Odb. z nr 2/3 „Palestry“ z 1936 r.

Taylor Edward prof. dr. — Wstęp do ekonomiki. Cz. I. Ekonomia jako nauka. Warszawa, 1936, str. X + 190 + 2 nlb. (Poznańskie Prace Ekonomiczne pod red. prof. dr-a Edwarda Taylora).

Tuliszkowski Józef inż. — Zaopatrzenie osiedli w wodę. II cz. książki pt. „Przygotowania do walki“, stanowiącej II-gi tom pracy pt. „Obrona przed pożarami“. Warszawa, 1936, str. 194. Nakł. autora przy finansowej pomocy Min. Spraw Wewn. i P. Z. U. W.

Tyszkiewicz St. — Potrzeby gospodarki drogowej a przewidywania budżetowe. Warszawa, 1936, str. 7 + 1 nlb. Wyd. „Ligi Drogowej“.

Ustawy i rozporządzenia z lat 1918 — 1934. — T. I. — (1918 — 1923). T. II. (1924 — 1926). T. III. (1927), T. IV. (1928). Warszawa, 1936. T. I, str. 511. T. II, str. 422. T. III, str. 363. T. IV, str. 569. Ministerstwo Sprawiedliwości.

W obronie oświaty powszechnej. — Warszawa, 1936, str. 68. Związek Nauczycielstwa Polskiego.

Wolski Jan. — Zasady i wytyczne spółdzielni pracy. Podręcznik instrukcyjny. Warszawa, 1936, str. 96. Towarzystwo Popierania Kooperacji Pracy.

Woczyński R.: Śladami rozwoju przemysłu ludowego w Polsce. Kraków, 1936, str. 115 + 1 nlb. Instytut Admin. Gosp. i Tow. Przem. Lud. w Małopolsce Zachodniej i Śląsku.

Wyżnikiewicz Z. i Rzewski A. — Systematyczny przegląd ubezpieczeń społecznych w Polsce. Łódź, 1936, str. 4 nlb. + 178 + 2 nlb.

Zaborski Bohdan. — Podatek gruntowy, gęstość zaludnienia i narodowość mieszkańców na Pomorzu. Toruń, 1936, str. 38. Instytut Bałtycki.

Zadrzewianie dróg publicznych i nieużytków. — Wykłady, wygłoszone w dn. 20 — 25 stycznia 1936 r. w Puławach na kursie zadrzewiania dróg i nieużytków, zorganizowanym przez Związek Powiatów R. P. Warszawa, 1936, str. V + 140 + 6 nlb. Związek Powiatów R. P.

Zagadnienia demograficzne Polski. — Ruch naturalny ludności w latach 1895 — 1935. Dokładność rejestracji urodzeń i zgonów. Urodzenia wielorakie. Warszawa, 1936, str. XII + 208. Główny Urząd Statystyczny. (Statystyka Polski, seria C, zeszyt 41).

Zagadnienia pracy kulturalnej. — Rocznik II

poświęcony sprawom kultury wsi. Warszawa, 1936, str. 404 + 3 wykresy-mapki. Wyd. Grupy na Rzeczypospolitą Polską Światowego Związku Kształcenia Dorosłych i „Naszej Księgarni“.

Zakłady zastawnicze (lombardy) w latach 1926 — 1933. Warszawa, 1936, str. 12. Główny Urząd Statystyczny.

Zdanowski Antoni. — Warunki mieszkaniowe robotników w okresie kryzysu i bezrobocia. Warszawa, 1936, str. 114. Instytut Gospodarstwa Społecznego. Sprawy Robotnicze, nr 13.

Zieleniewski Leon. — Prawo urzędnicze. Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Postępowanie dyscyplinarne. Przepisy uposażeniowe. Przepisy związkowe, rozporządzenia wykonawcze, okólniki, orzecznictwo. Kraków, 1936, str. IX + 322. Księgarnia Powszechna.

Związki samorządowe województwa wileńskiego w świetle liczb. — Okres 1934/35 roku budżetowego. Wydawnictwo nieoficjalne Wileńskiego Wydziału Wojewódzkiego. Rocznik VII. Wilno, 1936, str. 47 — 1 nlb.

Czasopisma polskie *).

Adamowiczowa Stanisława. — Stan Polski pod względem chorób zakaźnych w Polsce. Praca i Opieka Społeczna, 16, 2, 149 — 156, (kwiecień — czerwiec 1936).

Andruszkiewicz R. — O inspekcji związków samorządowych. Samorząd, 18, 42, 632 — 634, (18.I.1936).

Andruszkiewicz R. — Własny i zlecony zakres działania gminy. Przegląd Samorządowy, 3, 4, 5 — 7, (1.IV.1936).

Antoniewski Stanisław dr. — Przyczynek do zbadań bezrobocia na wsi. Rolnictwo, 8, tom II. zesz. 1, 3 — 39, (1.IV.1936).

A. P. — Ludność czterech powiatów podwarszawskich pod względem demograficznym i zawodowym. Kronika Warszawy, 12, 1 i 2, 12 — 39, (1936).

Bar Józef. — Krytyczna sytuacja finansów powiatowych związków samorządowych po dekreście o obniżeniu danin komunalnych. Samorząd, 18, 1, 5 — 7, (5.I.1936).

Bar Ludwik dr. — Projekt rozporządzenia o gromadach. Samorząd, 18, 20, 300 — 301, (17.V.1936).

Bernadzikiewicz Tadeusz. — O usprawnieniu zarządu przedsiębiorstw państwowych. Gospodarka Narodowa, 6, 9, 126 — 129, (1.V.1936).

Bernadzikiewicz Tadeusz dr. — Pierwsze stadium reformy etatyzmu. Przegląd Gospodarczy, 17, 7, 212 — 214, (1.IV.1936).

Bernadzikiewicz Tadeusz. — Tezy o etatyzmie. Gospodarka Narodowa, 6, 2, 20 — 23, (15.I.1936).

Biegeleisen Leon Wł. prof. dr. — Podstawy gospodarcze rzeźni komunalnych. Samorząd Miejski, 16, 12, 829 — 840, (15.VI.1936).

Bonkowicz-Sittauer Jerzy. — Budżety — a szkoły. Samorząd, 18, 12, 169 — 170, (22.III.1936).

Bonkowicz-Sittauer Jerzy. — Szkoła i samorząd. Samorząd, 18, 22, 332 — 333, (31.V.1936).

Branny F. — Bezrobocie wiejskie a Fundusz Pracy. Samorząd, 18, 11, 153 — 154, (15.III.1936).

Branny F. — Czynnik obywatelski w samorządzie. Samorząd, 18, 9, 121 — 122, (1.III.1936).

Branny F. — Koszty leczenia ubogich chorych. Samorząd, 18, 10, 139 — 141, (8.III.1936).

*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego pisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.

Branny F. — Zadania opiekunów społecznych na wsi w chwili obecnej. Samorząd, 18, 18, 265 — 267, (3.V.1936).

Bratro Emil prof. — Austriackie przepisy dla budowy nowoczesnych dróg, przeznaczonych dla ruchu mieszanego. Wiadomości Drogowe, 10, 107, 61 — 87, (luty 1936).

Bregman Leon inż. — Zagadnienie regionu warszawskiego. Samorząd Miejski, 16, 10, 696 — 716, (15.V.1936).

Broll Jan. — O szkołę zawodową dla samorządowców na poziomie szkoły średniej. Urzędnik Polski na Śląsku, 12, 209, 5 — 7, (styczeń 1936).

Budziszewski E. — Dowóz głównych artykułów żywnościowych do Warszawy. Kronika Warszawy, 12, 1 i 2, 39 — 55, (1936).

Chylewski Jerzy. — Samorządowy Zakład Emerytalny. Samorząd Miejski, 16, 6, 448 — 460, (15.III.1936).

Ciechanowski Piotr. — Gospodarka gmin zbiorowych w pow. mieleckim w r. 1935. Przegląd Samorządowy, 3, 3, 2 — 4, (1.III.1936).

Chmielowski Jan. — Gminne kasy pożyczkowo - zapomogowe (artykuł dyskusyjny). Przegląd Samorządowy, 3, 3, 4 — 5, (1.III.1936).

Dalbor Tadeusz dr. — Nowelizacja ustawy o rozbudowie miast. Samorząd Miejski, 16, 5, 393 — 398, (1.III.1936).

Dalbor Władysław dr. — Polityka taryfowa przedsiębiorstw miejskich. Samorząd Miejski, 16, 1, 14 — 19, (1.I.1936).

Dalbor Władysław dr. — Projekt „Województwa Stołecznego”. Samorząd Miejski, 16, 11, 767 — 776, (1.IV.1936).

Dalbor Władysław dr. — Projekty ustaw o urzędnikach samorządowych. Samorząd Miejski, 16, 2, 61 — 83, (15.I.1936).

Danielecki Tadeusz. — Realizacja prac inwestycyjnych w rolnictwie. Rolnictwo, 8, T. I. zesz. 1, 71 — 75, (1.I.1936).

Danielecki Tadeusz. — Uregulowanie obrotu żywcem i mięsem. Rolnictwo, 8, T. II. zesz. 1, 90 — 95, (1.IV.1936).

Dębowski Stanisław. — Określenie stanu finansowego gminy. Samorząd, 18, 14, 201 — 203, (5.IV.1936).

Dębowski St. — Organizacja nadzoru nad samorządem gminnym. Samorząd, 18, 3, 35 — 37, (19.I.1936).

Dyło Tadeusz. — O gminach zbiorowych i ich pracy — słów kilkoro. Przegląd Samorządowy, 3, 4, 1 — 4, (1.IV.1936).

Falski Marian. — Niedobór izb lekcyjnych w publicznym szkolnictwie powszechnym. Oświata i Wychowanie, 8, 2, 106 — 128. (luty 1936).

Falski Marian. — Niedobór stanowisk nauczycielskich w publicznym szkolnictwie powszechnym. Oświata i Wychowanie, 8, 1, 26 — 44, (styczeń 1936).

Filipczak Jarosław inż. — Kilka uwag o gromadach i gminach zbiorowych województw południowych. Samorząd, 18, 4, 49 — 52, (26.I.1936).

Firkowski Stanisław. — Uwagi w sprawie rachunkowości samorządowych szkół rolniczych. Samorząd, 18, 19, 284 — 287, (10.V.1936).

Gabański Józef, Michalski Karol i Pęska-Kieniewiczowa Wanda dr. — O zanieczyszczeniu rzeczki Samy w okolicy Szamotuł jesienią 1933 r. Zdrowie Publiczne, 51, 1, 19 — 34, (styczeń 1936).

Gajewski W. — Dodatnie wyniki prac samorządu w świetle statystyki. Samorząd Miejski, 16, 4, 263 — 270, (15.II.1936).

Galasiewicz Celestyn. — Zagadnienie gromad w województwach centralnych i wschodnich. Głos Gminy Wiejskiej, 12, 7, 132 — 134, (15.IV.1936).

Gliszczyński St. — Oszczędności w samorządzie. Samorząd, 18, 1, 3 — 4, (5.I.1936).

Grabski Władysław. — Wieś jako potęga społeczna. Rolnictwo, 8, t. II, zes. 2, 3 — 21, (15.V.1936).

Grzeszczak S. — Wzajemne współdziałanie czy jednostronna udreka. Samorząd, 18, 17, 249 — 251, (26.IV.1936).

Gumiński L. inż. — Zagadnienie uporządkowania spraw spółek wodnych. Rolnik - Ekonomista, 11, 4/5 i 6, 115 — 120, 149 — 152, (1.III.1936 r. i 15.III.1936).

Hausner Roman (zest.) — Województwo stołeczne. (Projekty i wnioski). Gazeta Administracji, 12, 8, 233 (5) — 245 (17), (15.IV.1936).

Horodyński Włodzimierz. — Strona finansowa i gospodarcza rządowego projektu ustawy o administracji samorządowej w woj. stołecznym. Samorząd Miejski, 16, 9, 627 — 635, (1.V.1936).

Iłowiecki Stanisław. — Dysproporcje finansowe samorządu. Przegląd Samorządowy, 3, 2, 6 — 7, (1.II.1936).

Jaroszyński Maurycy. — Rozważania ideologiczne i programowe. Samorząd, 18, 20, 21 i 23, 297 — 300, 313 — 315, 346 — 348, (17.V., 24.V. i 7.VI.1936).

Jarzymski Andrzej. — Fundacje a zadania opiekuńczo-społeczne gmin. Praca i Opieka Społeczna, 16, 2, 138 — 142, (kwiecień — czerwiec 1936).

Jeziński Zygmunt inż. — Rozważania na temat świadczeń w naturze. Wiadomości Drogowe, 10, 107, 88 — 95, (luty 1936).

Jurkiewiczowa Janina. — Dwutorowość w administracji stołecznej. Samorząd Miejski, 16, 12, 840 — 854, (15.VI.1936).

Kacprzak Marcin. — Konferencja w sprawie kultury wsi. Praca i Opieka Społeczna, 16, 1, 22 — 28, (styczeń — marzec 1936).

Kacprzak Marcin. — O zdrowie ludności wiejskiej. Zdrowie Publiczne, 51, 5, 427 — 457, (maj 1936).

Kassube Karol. — O właściwe nastawienie organów nowych gmin wiejskich do istotnych zadań gminy. Przegląd Samorządowy, 3, 3, 1 — 2, (1.III.1936).

Kiernicki L. — Z działalności wiejskich ośrodków zdrowia. Zdrowie Publiczne, 51, 5, 471 — 474, (maj 1936).

Kochanowski Wł. — Warunki pogłębienia oświaty pozaszkolnej na wsi. Samorząd, 18, 19, 282 — 283, (10.V.1936).

Kopczyński Stanisław. — Działalność gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych w 1934 r. Oszczędność, 12, 7, 88 — 90, (15.IV.1936).

Korwin-Piotrowski M. — S. O. S. samorządu powiatowego. Samorząd, 18, 4, 52 — 54, (26.I.1936).

Kowalczewski Jerzy. — Ustalenie zasad podziału administracyjnego. Gazeta Administracji, 18, 7, 203 (7) — 215 (19), (1.IV.1936).

Kühn Kazimierz. — Kultura wsi i samorząd. Samorząd, 18, 24, 361 — 363, (14.VI.1936).

Łagiewski Cezary. — Polskie spółdzielnie mieszkaniowe i mieszkaniowo-budowlane. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 9, 6, 25 — 42, (czerwiec 1936).

Mączyński Zdzisław inż. — Z zagadnień budownictwa szkół powszechnych. Oświata i Wychowanie, 8, 4, 271 — 273, (kwiecień 1936).

Michalski Stanisław. — Groźba usztywnienia gospodarki samorządowej. Samorząd, 18, 1, 7 — 9, (5.I.1936).

Michalski Stanisław. — Także projekt (opłat na budownictwo szkolne). Samorząd, 18, 16, 233 — 234, (19.IV.1936).

Miedziński Jan inż. — Świadczenia drogowe w naturze.

Wiadomości Drogowe, 10, 108 — 109, 158 — 292, (marzec — kwiecień 1936).

Miklaszewski Szczyśny inż. — Zmiany w planie prac samorządu rolniczego. (Uwagi do preliminarzy budżetowych na r. 1936/37). Rolnictwo, 8, t. I. zes. 1, 58 — 66, (I.I.1936).

Miśkiewicz Witold. — Wytyczne programowe dla szkół przysposobienia gospodyń wiejskich. Oświata i Wychowanie, 8, 1, 45 — 50, (styczeń 1936).

M. P. L. — Pięta achillesowa gmin wiejskich, zagadnienie kosztów opieki społecznej i leczenia ubogich chorych. Głos Gminy Wiejskiej, 12, 9, 154 — 157, (15.V.1936).

Natanson Wojciech dr. — Działalność rad i wydziałów wojewódzkich w r. 1933. Gazeta Administracji, 18, 6, 179 (19) — 183 (23), (15.III.1936).

Niedzielski Henryk dr med. — Spółdzielnia zdrowia w Jugosławii. Lekarz Polski, 12, 1, 8 — 15, (I.I.1936).

Niesiołowski Tadeusz. — W sprawie kultury wsi. Rolnictwo, 8, t. II. zes. 2, 46 — 55, (15.V.1936).

Nowakowski Brunon dr. — Rola państwowej służby zdrowia w nadzorze nad higieną pracy. Zdrowie Publiczne, 51, 4, 370 — 380, (kwiecień 1936).

Nowicki Marian. — Robotnicza spółdzielczość mieszkaniowa. Dom Osiedle Mieszkanie, 8, 5 — 6, 21 — 24, (maj — czerwiec 1936).

Oddłużanie samorządu. — Polityka Gospodarcza, nr 9, 1 — 4, (10.II.1936).

Ogrodzki Kazimierz. — Możliwości wzmocnienia gospodarczych podstaw opieki społecznej. Praca i Opieka Społeczna, 16, 2, 142 — 149, (kwiecień — czerwiec 1936).

Osiecki Ludwik. — O samorząd wojewódzki. Przegląd Samorządowy, 3, 1, 1 — 3, (I.I.1936).

Pniewski Henryk. — Finansowanie inwestycji. Gospodarka Narodowa, 6, 9, 124 — 126, (I.V.1936).

Polak Henryk. — Budownictwo mieszkaniowe przyszłości. Dom Osiedle Mieszkanie, 8, 5 — 6, 2 — 5, (maj — czerwiec 1936).

Polakiewicz Karol. — Zagadnienie kosztów opieki społecznej i leczenia ubogich chorych w budżetach gminnych. Głos Gminy Wiejskiej, 12, 6, 102 — 103, (31.III.1936).

Porowski Marcei. — Nędza miast polskich. Samorząd Miejski, 16, 12, 825 — 829, (15.VI.1936).

Porowski Marcei. — Sytuacja finansowa oddłużonych miast. Samorząd Miejski, 16, 7, 499 — 505, (I.IV.1936).

Porowski Marcei. — Ustrój stolicy i województwa stołecznego. Samorząd Miejski, 16, 8, 563 — 581, (15.IV.1936).

Przetocki Józef mgr. — Problem obniżki cen w przedsiębiorstwach i zakładach miejskich. Samorząd Miejski, 16, 10, 716 — 723, (15.V.1936).

Rudziński Henryk dr. — Zadania lekarza rejonowego w zakresie zwalczania chorób zakaźnych. (Referat wygłoszony na kursie dla lekarzy rejonowych w Wilnie 28.XI. — 30.XI.1935 r.). Zdrowie Publiczne, 51, 4, 381 — 391, (kwiecień 1936).

Rudziński Stanisław. — Drugi jednolity tekst ustawy o finansach komunalnych. Samorząd, 18, 11 i 13, 156 — 159 i 189 — 191 (15.III i 29.III.1936).

Rusinek Zygmunt. — Efekty polityki rolniczej. Przegląd Gospodarczy, 17, 12, 400 — 402, (15.VI.1936).

Rychliński Stanisław. — Warszawa jako stolica gospodarcza i kulturalna kraju. Kronika Warszawy, 12, 1 i 2, 5 — 12, (kwart. I i II 1936).

Ryczak Antoni inż. — Studia w administracji w terenie.

(Artykuł dyskusyjny). Wiadomości Drogowe, 10, 107, 103 — 109, (luty 1936).

Salak Bolesław dr. — Zaopatrzenie w wodę w województwie krakowskim w d. stanu z 1.VII.1931 r. Zdrowie Publiczne, 51, 2, 111 — 127, (luty 1936).

S. G. — Przeludnienie wsi i rolnictwa, praca Józefa Poniatońskiego. Rolnik - Ekonomista, 11, 12, 333 — 342, (15.VI.1936).

Skrzeczkowski M. lek. wet. — Organizacja weterynarii w powiecie. (Na tle praktycznych doświadczeń). Samorząd, 18, 15, 221 — 224, (12.IV.1936).

S. M. — Sprawa szkolna i gminy. Samorząd, 18, 10, 137 — 139, (8.III.1936).

Smolec S. — Samorząd i ruch letniskowo - turystyczny. Samorząd, 18, 13, 188 — 189, (29.III.1936).

Śnieżko - Błocki Witold. — Nieuzasadniona dopłata na utrzymanie szpitali w woj. południowych. Samorząd, 18, 9, 123 — 124, (1.III.1936).

S. S. — Liczba i wyniki finansowe przedsiębiorstw samorządowych w roku 1934/35. Samorząd, 18, 26, 397 — 398, (28.VI.1936).

Stamirowski J. — Z zagadnień gospodarki drogowej. Samorząd, 18, 24, 363 — 364, (14.VI.1936).

Stęplewski St. — Struktura dochodów gmin wiejskich. Głos Gminy Wiejskiej, 12, 1, 3 — 5, (15.I.1936).

Stęplewski St. — Sytuacja finansowa związków samorządowych w świetle cyfr za 1934/35 rok budżetowy. Samorząd Miejski, 16, 9, 635 — 645, (1.V.1936).

Strzelecki Edward. — Materiały do projektu ustawy o administracji samorządowej w województwie stołecznym. Samorząd Miejski, 16, 5, 385 — 393, (1.III.1936).

Strzelecki Edward. — Potrzeba prac badawczych o regionie Warszawy. Kronika Warszawy, 12, 1 i 2, 1 — 5, (1936).

Studia wstępne do planu zabudowy m. Równego. — Dom Osiedle Mieszkanie, 8, 1, 13 — 31, (styczeń 1936).

Szczepański Fr. — Rola samorządu w popieraniu spółdzielczości. Samorząd, 18, 23, 345 — 346, (7.VI.1936).

Szulc S. — Zagadnienie przyrostu ludności w Polsce w latach 1895 — 1935, Ekonomista, 36, I — II, 48 — 68, (kwart. I i II 1936).

Świątkowski Henryk. — Ustawa wykupowa a gminy miejskie na obszarze województw centralnych i wschodnich. Samorząd Miejski, 16, 5, 385 — 393, (1.III.1936).

Świerżewska Wanda. — Zagadnienie cen ziemi w parcelacji państwowej. Rolnictwo, 8, t. I. zesz. 2, 3 — 40, (15.II.1936).

Tennenbaum Henryk. — Zaciąganie kredytu długoterminowego przez związki publiczne. Gospodarka Narodowa, 6, 10, 141 — 142, (15.V.1936).

Toeplitz Teodor. — Do społeczeństwa przez samorząd. Samorząd Miejski, 16, 1, 4 — 14, (15.V.1936).

Tołwiński Stanisław. — Bogactwo form spółdzielczego ruchu mieszkaniowego. Dom Osiedle Mieszkanie, 8, 5 — 6, 6 — 8, (maj — czerwiec 1936).

Turczynowicz S., prof. — Potrzeby melioracji i doświadczeń melioracyjnego Wileńszczyzny. (Referat wygłoszony na posiedzeniu Sekcji Melioracyjnej Komisji Współpracy w Doświadczalnictwie w Wilnie, 4 lipca 1935 r.). Przegląd Melioracyjny, 1, 1, 7 — 11, (styczeń — marzec 1936).

Urbanczyk Fr. — Z aktualnych zadań pracownika oświatowego na wsi. Przewodnik Oświatowy, 33, 1, 1 — 6, (styczeń — luty 1936).

W. — Polski Bank Komunalny w r. 1935. Oszczędność, 12, 9, 118 — 120, (15.V.1936).

Wasiutyński Bohdan, prof. — Czynności nadzorcze w nowym ustroju samorządowym. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 16, 1, 13 — 23, (kwart. pierwszy 1936 r.).

Wejtko Antoni, inż. — Organizacja w pow. garwolińskim robót drogowych na podstawie nowej ustawy o świadczeniach w naturze. *Wiadomości Drogowe*, 10, 108 — 109, 131 — 157, (marzec — kwiecień 1936).

W - i. — W sprawie dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego. *Czasopismo Kas Oszczędności*, 11, 3, 42 — 43 (marzec 1936).

Witkowski Z., dr. — Komunalne Kasy Oszczędności w 1935 roku. *Czasopismo Kas Oszczędności*, 11, 1, 1 — 7, (styczeń 1936).

Wojtyna Józef. — Drogi uregulowania obrotu zwierzętami gospodarskimi. *Rolnictwo*, 8, t. I, zesz. 1, 66 — 71, (I.I.1936).

Wojtysiak A., dr. — Wartość gospodarcza wsi polskiej. *Agro-nomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 6(16), 5, 113 — 119, (maj 1936).

W. W. — W obronie samorządu wiejskiego. *Głos Gminy Wiejskiej*, 12, 4, 60 — 63, (29.II.1936).

Zadania gospodarcze gminy wiejskiej ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki drogowej. (Referat wygłoszony na Sesji wójtów i sekretarzy pow. dolińskiego w dn. 2.IV.1936 r.). *Samorząd*, 18, 19, 283 — 284, (10.V.1936).

Zakaszewski C. — Koniunktury melioracyjne. *Przegląd Melioracyjny*, 1, 1, 2 — 6, (styczeń — marzec 1936).

Zygwił St. — Warunki rozwoju K. K. O. *Czasopismo Kas Oszczędności*, 11, 5, 76 — 79, (maj 1936).

Książki niemieckie.

Althaus Hermann. — *Nationalsozialistische Volkswirtschaft. Wesen, Aufgaben u. Aufbau*. 2 überarb. Aufl. Berlin: Junker & Dünhaupt 1936. S. 50. M. 0,80.

Bertram Kurt. — *Kommentar zum Volksschulunterhaltungsgesetz v. 28.7.06. in der Fassung des Schulbeirategesetzes v. 26.3.35*. Berlin 1936. Dt. Gemeindeverl. S. 249, M. 7,80.

v. Eheberg Karl Theodor. — *Grundriss der Finanzwissenschaft*. Leipzig 1936. A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung. S. 238, M. 7,50.

Elleringmann Rudolf. — *Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung. Eine die gebietskörperschaftliche Selbstverwaltung bes. berück. theoretische Grundlegung*. Berlin: Verl. f. Sozialpolitik, Wirtschaft u. Statistik 1936. L. 148, M. 5,40.

Fenner Kurt. — *Mutter und Kind. Grundlagen und Aufbau d. Fürsorge im heutigen Staate*. Leipzig: Barth 1936. S. 186, M. 8,40.

Fey Walter. — *Leistungen und Aufgaben im Deutschen Wohnung- und Siedlungsbau (bes. seit. 1924)*. Hamburg: Hanseat. Verl.-Anst. 1936. S. 71. 40 (Sonderh. d. Inst. f. Konjunkturforschung. 42). M. 9,80.

Fleischmann-Jaeger-Jehle. — *Die öffentliche Fürsorge*. 3 Auflage. München 1936. Kommunalschriftenverl. S. 700. M. 26,50.

Friedrichs Karl. — *Aufgaben der deutschen Gemeinden. Nachweis der neben d. Dt. Gemeindeordnung geltenden Vorschriften d. Reichs- u. preuss. Rechts*. Berlin: Neuer Kommunalverl. 1936. S. 111, M. 4,—

Fuchs Karl. — *Germanische und englische Selbstverwaltung*. Berlin: Dt. Rechts- und Wirtschafts - Wiss. Verlagsges. 1936. S. 61, M. 2,40.

Die Gemeindefinanzen in der Wirtschaftskrise. — Bearb. im Statist. Reichsamt. Berlin: Verl. f. Sozialpolitik, Wirtschaft. u. Statist. 1936. S. 167. M. 50.

Die deutsche Gemeinde. — Ausstellung Berlin 1936. Schriftl.: Ingo Kaul. Berlin: Union 1936. S. 224. M. 1,—.

Gisbertz Wilhelm u. Walther Gase. — Das deutsche Kleinsiedlungsrecht. Wortlaut u. Erl. sämtl. Vorschriften. Stuttgart: Kohlhammer 1936. S. 333. (Handbuch d. Kleinsiedlung. 1). M. 7,20.

Gutknecht Rudolf. — Die Besteuerung öffentlicher Unternehmen. Berlin: Heymann 1936. S. 225. (Unternehmung u. Steuer. 6). M. 7,—.

Hermann Karl. — Volksschulunterhaltungsgesetz in seiner jetzigen Geldung mit Ausführungsbestimmungen. Berlin 1936. Carl Heymanns Verlag. S. 96, M. 2,80 Brosch.

Heyer Friedrich. — Das neue England. Volkswohlfahrt und Volkswirtschaft im Umbau. 1936. S. 272, M. 10,—.

Jeserich Kurt. — Das kommunalwissenschaftliche Institut an der Universität Berlin. Mit Anh.: Kommunales Schrifttum 1933 — 1935. Stuttgart: Kohlhammer 1936. S. 469. M. 18,—.

Kellner Heinz. — Die grundsätzlichen Auseinandersetzungen über die kommunale Wirtschaftsbetätigung in der Nachkriegszeit. Emsdetten (Wetf.) 1936: Lechte. S. 138. Münster, Diss. von 1936.

Klemt Georg. — Die Boden- und Siedlungspolitik der Stadt Königsberg P. Ein Beitrag zur Boden- und Siedlungspolitik dt. Stägte. Königsberg: Ost - Europa - Verl. 1936. S. 140. (Wissenschaftl. Veröff. aus d. Kommunalverwaltung Königsberg Pr. 2). M. 5,20.

Klemt Georg. — Die Boden- und Siedlungspolitik der Stadt Königsberg (Pr. Ein Beitrag zur Boden- und Siedlungspolitik deutscher Städte. Ost - Europa Verlag Königsberg) Pr. und Berlin W. 35, 1936, S. 140, M. 5,20.

Koch Waldemar. — Zwecksparen und Zwecksparunternehmen. Entwicklung und Stand der Zwecksparwesens. Berlin, Heymann 1935. S. 471. (Mit Bibliogr.).

Kuhn Hedwig. — Die Besoldungspolitik der Stadt Zürich von 1893 — 1933. Affoltern a. Albis 1936: Weiss. VIII, S. 197. Zürich, Diss.

Kupper Erwin. — Die Lastenverteilung in der Armenpflege mit bes. Berücks. d. bernischen Verhältnisse. Bern 1936. Verbandsdr. S. 130. Bern, Diss.

Leimgruber Oskar. — Die Rationalisierung in Staat und Gemeinde. Eine theoret. u. prakt. Darst. mit Beispielen u. Bildern. Zürich: Polygraph. Verlag 1936. S. 314. M. 7,20.

Levsen Paul u. Bernhard Rentsch. — Der angemessene Preis im Strassenbau. Ein Beitrag zur Gesundung des Verdichtungswesens. Berlin: Elsner 1936. S. 67. Taf. 4, M. 5,—.

Loscholer Wilhelm. — Das geltende Finanzrecht für die preussischen Gemeinden, Aemter und Kreise. Eine Zusammenstellung sämtl. geltenden Vorschriften mit Hinweisen auf d. Durchführungsbestimmungen. Berlin: Dt. Gemeindeverl. 1936. S. 26, M. 2,—.

Luckwaldt Freidrich. — Das Verfassungsleben in den Vereinigten Staaten von Amerika. Berlin: Stilke 1936. S. 79, M. 3,—.

Magistrat der bundesunmittelbaren Stadt Wien. — Die Ergebnisse der Erhebung der Wohnungsverhältnisse in Wien am 22 März 1934. Wien, Leipzig: Dt. Verl. f. Jugend u. Volk 1935. S. 253, M. 13.

Marder Karl. — Das Gemeindevermögen. Eine Untersuchung über Begriff, Arten und Bewertung d. Gemeindervermögens. Stuttgart: Kohlhammer 1936. S. 55. M. 2,40.

Nörtemann Karl. — Das deutsche Sparkassenwesen unter dem Einflusse der Sparkassengesetzgebung des Reichs. Berlin: Heymann 1936. S. 123, M. 4,80.

Schaarschmidt. — Das sächsische Sparkassen- und Girokassenrecht. Dresden 1936. Verlag Nationalsoz. Gemeindeblatt, S. 223, M. 4,50.

Scherer Erich. — Der ehrenamtliche Kassenverwalter. Eine Anleitung zur Kassenführung u. Rechnungslegung in kleineren ehrenamtlich verwalteten Gemeinden u. Gemeindeverbänden. Berlin: Dt. Gemeindeverl. 1936. M. 0,80.

Sommer Walter. — Die N. S. D. A. P. und die Gemeinde. München: Kommunalchriften - Verlag 1935. S. 24, M. 0,70.

Steffen Friedrich Karl. — Das Berliner Stadtverfassungsrecht. Seine Entwicklung bis zur Gegenwart u. seine geschichtliche Grundlagen. Bearb. u. zsgest. Berlin: Heymann 1936. S. 254, M. 16,—.

Steimle Theodor. — Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis. Berlin. Hobbing 1936. S. 202, M. 5,60.

Storck Hans u. Bernhard v. Derschau. — Das Verdingungswesen der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände. Bearb. u. erl. Berlin: Gemeindeverl. 1936. VI, S. 114, M. 3,30.

Storck. — Wohnungsbau- und Siedlungsfinanzierung durch Gemeinden. Eberswalde 1936. Verlagsges. R. Müller. S. 52, M. 1,65.

Ueberblick über die Wohnungsnot und das Siedlungsproblem im oberschlesischen Industriegebiet, zsgest. durch die Kommunale Interessengemeinschaft f. d. oberschl. Industriegebiet, Statist. Amt. Gleiwitz 1935. Dt. Ostfront, S. 26.

Wagner Hans. — Die Hygiene im Leben der Landschulkinder. (Nach Erhebungen im nördl. Schwarzwald.). Freiburg i. Br. 1936: Förderer. S. 22. Freiburg i. B., Diss.

Webler Heinrich. — Deutsches Jugendrecht. Nach dem Stande vom 1. Mai 1936 mit e. Einf. 2. erw. Auflage. Berlin: Heymann 1936. S. 188, M. 4,—.

Weidemann Johannes. — Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden. München: Eher 1936. S. 92, M. 1,20.

Weidemann Johannes. — Städtische Finanzwirtschaft im Wandel der Zeiten. Die Finanzgeschichte der Stadt Kassel. Stuttgart: Kohlhammer 1936. S. 171, M. 12,—.

Wohnungszählung in den grösseren Städten der Tschechoslovakischen Republik vom 1. Dezember 1930. — Hrsg. vom Statist. Staatsamte. Prag: Bursik & Kohout in Komm. 1935. 64, 53, S. 294, Kč 85,—.

Zesch Gerhard. — Die geschichtliche Entwicklung und die Neuordnung des öffentlichen Gesundheitswesens und der Gesundheitsverwaltung unter bes. Berücks. der sächsischen Verhältnisse. Dresden. Dittert 1936. S. 77, M. 2,—.

Ziele und Wege des Reichsgesundheitsamtes im Dritten Reich. — Zum 60 jähr. Bestehen d. Reichsgesundheitsamtes bearb. von Hans Reiter u. s. Mitarbeitern. Leipzig: Barth. IV. S. 124, M. 4,80.

Zinsell Paul. — Die Bodenpolitik der Stadt Frankfurt a. M. Darmstadt 1935: Wittich. S. 108, Frankfurt, Diss.

Czasopisma niemieckie.

Die Bautätigkeit im Jahre 1935. in: Wirtschaft und Statistik 16, 2, 56 — 58 (15.1.36).

Bechtold R. — Die Entwicklung des Fürsorgerechts seit dem 30.1.1933 in: Z. f. d. Heimatwesen 41, 4, 49 — 51 (1.2.36).

B i c k e l. — Probleme des ländischen Schulwesens. in: Landgemeinde 45, 9, 231 — 235 (10.5.36).

B l ä u e r I d a. — Wohnungsbeschaffung und Sozialfürsorge für asoziale Familien in Holland. in: Gesundheit u. Wohlfahrt (Zürich) 16, 5, 241 — 275 (Mai 1936).

B o b e r m i n H a n s. — Der 6. Internationale Gemeindekongress Aufgabe, Inhalt und Organisation. in: Gemeindetag 30, 10, 364 — 348 (15.5.36).

B r a u n A l e x a n d e r. — Das neue Stadtrecht des Landeshauptstadt Graz. in: Oesterreich. Städte - Ztg. (Wien) 2, 2, 1 — 6 (April 1936).

B u r g h a r t H. — Die Familienunterstützung nach Gesetz und Verordnung vom 30. März 1936. in: Bl. f. öff. Fürsorge 21, 10, 98 — 102 (15.5.36).

D r o o g l e e v e r F o r t u y n P. — Die Gemeindeverwaltung in den Niederlanden. in: JB. f. Kommunalwiss. (Stuttgart: Kohlhammer 1935) 190 — 202.

D u n g e r n. — Gemeindefinanzen und Staatsaufsicht in den Vereinigten Staaten. in: Reichsverwaltungsbl. 57, 23, 490 — 492 (6.6.36).

Die Erziehung des Wanderers zum Staatsbürger. — Gedanken der Bayerischen Wandererfürsorge. in: Wanderer 53, 2/3, 37 — 47 (Febr./März 1936).

Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. — Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik 1934/35 mit Teilergebnissen für das Rechnungsjahr 1935/36. in: Wirtschaft und Statistik 16, 2, 82 — 84 (15.1.36).

G e r l a c h H a n s. — Wohnungsbau in England. in: Wohnung 11, 1, 201 — 208 (Jan. 1936).

G o e t z H a r r y. — Kommunale Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalverwaltung. in: JB. f. Kommunalwiss. (Stuttgart: Kohlhammer 1935) 145 — 160.

G o e t z H a r r y. — Das Kommunalwissenschaftliche Institut an der Universität Berlin. in: Gemeindetag 30, 11/12, 400 — 417 (1.6.36).

G ö r g - M o e r s. — Das Finanzrecht der ländischen Schulverbände in Preussen. in: Landgemeinde 45, 3, 64 — 66 (10.2.36).

G r a f R u t h. — Neuorientierung in der Wirtschaftsfürsorge (Erziehung zur Wirtschaftlichkeit, nötigenfalls durch Einzelbeeinflussung. in: Soziale Praxis 45, 14, 402 — 408 (3.4.36).

G r a u e r t. — Gemeinden und Wirtschaft. in: Ruhr und Rhein 17, 18, 384 — 385. (1.5.36).

H e i n e n R e i n h o l d. — Neuordnung der Gemeindefinanzwirtschaft in Frankreich. in: Reichsverwaltungsbl. 57, 16, 335 — 337 (18.4.36).

H e r r i n g F r a n k W. — Die öffentliche Wasserversorgung in der Vereinigten Staaten. in: JB. f. Kommunalwiss. (Stuttgart: Kohlhammer 1935) 2, Halbjahrsbd. 2, 203 — 217.

K e s s e l A u g u s t. — Die Organisation des deutschen Fremdenverkehrs. in: Deutsche Verwaltungsbl. 84, 11/12, 302 — 305 (Juni 1936).

H e t t l a g e. — Gemeindefinanzen. in: Gemeindetag 30, 11/12, 400 — 405 (1.6.1936).

H e y e r F. — Das neue englische Gesundheitsgesetz. in: Dt. Aerztebl. 66, 24, 631 — 632 (13.6.36).

Das Inspektorat zum Schutze des Spar- und Kreditwesens. — Die neue Bankaufsicht in Italien nach den Bestimmungen vom 12. März 1936. in: Sparkasse 56, 10, 168—171 (15.5.36).

L i e b e l W i l l y. — Kommunale Arbeitsbeschaffung 1933 und 1934. in: Gemeindetag 30, 11/12, 391 — 400 (1.6.1936).

v. Lukas Joachim. — Die Aenderung der Fürsorgelastenverteilung in den preussischen Landkreisen. in: Landgemeinde 45, 3, 53 — 56 (10.2.36).

Luppe Hermann. — Leistungen und Zahlen der englischen Gemeindepolitik (im Anschluss an die Festschrift der Times zur Jahrhundertfeier des Local Government). in: Hilfe 42, 11, 254 — 258 (1.6.36).

Maassen Nikolaus. — Schulreform vom Lande her. Der Aufbau eines landeigenen Schulwesens. in: Landgemeinde 45, 2, 27—31 (25.1.36).

Meyer Herbert. — Wesen und Rechtsgrundlagen deutscher Gemeindevirtschaft. in: Gemeindetag 30, 11/12, 405 — 409 (1.6.1936).

Morgenroth Wilhelm. — Die Statistik im Dienst der Gemeindeverwaltung. in: Deutsche Verwaltungsbl. 84, 11/12, 297 — 302 (Juni 1936).

Möller. — Psychologisches zur Prüfungstätigkeit. in: Gemeindetag 30, 10, 349 — 350 (15.5.36).

Müller. — Organisations der Verwaltung in Grossstädten. in: Gemeindetag 30, 11/12, 418 — 421 (1.6.36).

Neuer Fürsorgelastenausgleich zwischen Landkreisen und Kreisangehörigen Gemeinden in Preussen. in: Gemeindetag 30, 4, 130 — 131 (15.2.36).

Pagenkopf Hans. — Die gegenwärtige Finanzlage der deutschen Gemeinden. in: NS-Gemeinde 4, 3, 69 — 72, (1.2.36).

Peppler George L. — Städtebau und Landesplanung in England und Wales. in: Z. Bl. d. Bauverwaltung 56, 6, 120 — 124 (5.2.36).

Schickenberg. — Neues Verfassungsrecht der öffentlichen Fürsorgeträger. in: Soz. Praxis 45, 23, 669 — 673 (6.6.36).

Sommer Albrecht. — Kommunalsparkassen im Ausland. in: Sparkasse 56, 11, 202 — 207 (1.6.36).

Späth Alfred. — Wie lange soll die Anstalterziehung für einen normalen Jugendlichen dauern? in: Z. Bl. f. Jugendrecht u. Jugendwohlfahrt 28, 3, 77 — 81 (Juni 1936).

Steimle Theodor. — Ueber Begriff und Wesen deutscher Selbstverwaltung. in: Verwaltungsarchiv 41, 1, 18 — 45 (1936).

Das Strassenwesen in Oesterreich bei seinem jetzigen Stande. in: Betonstrasse 11, 2, 34 — 38 (Febr. 36).

Strathoff. — Zeit- und Zukunftsaufgaben der überörtlichen Gemeinderevision. in: Reichsverwaltungsbl. 57, 9, 177 — 179 (27.2.36).

Ströhn Karl. — Die Neuordnung des Gemeindeprüfungswesens. in: JB. f. Kommunalwiss. (Stuttgart: Kohlhammer 1935) 105—144.

v. Stutterheim. — Die Zukunft des Kommunalkredits vom Standpunkt der Gemeindeverbände aus gesehen. in: Gemeindetag 30, 4, 121 — 123 (15.2.36).

Treude Adolf. — Die Beziehungen der Gemeinden zu den Sparkassen — historisch gesehen. in: Sparkasse 56, 11, 197 — 202 (1.6.36).

Vesper. — Städtebauliche Gesundung. Eine Riesenaufgabe — eine Kleinarbeit. in: Dt. Wohnungs - Archiv 11, 2, 63 — 74 (Febr. 36).

Weidemann. — Grundzüge nationalsozialistischer Gemeindepolitik. in: Gemeindetag 30, 11/12, 383 — 387 (1.6.36).

Wohnungsbau und Wohnungsfinanzierung im Ausland. — (Zur Wohnungsfrage der minderbemittelten Schichten in Frankreich, Belgien, England, Holland, Bulgarien, Russland, V. Staaten). in: Siedlung u. Wirtschaft 18, 5, 257 — 270 (Mai 36).

Książki francuskie.

Allard, Guy. — De la réorganisation des assurances sociales. Paris 1935. Presses modernes. P. 151.

Also, Ladislás. — Les principes fondamentaux de l'organisation des communes. La rationalisation de la division organique des communes. Budapest 1935. Publications de l'Institut hongr. des sciences administratives 19. P. 239.

Casenvette J. — Extension des villes et lotissements. Paris 1936. Recueil Sirey. P. 253.

Chaillot G. — Les offices publics et établissements autonomes. Paris 1936. Librairie Technique et Economique. P. 208.

Daniélou, Charles. — La santé publique. Paris 1936. Figuier. P. 255.

Degove M. — Utilisation des forces hydrauliques. Etudes générales et installations de chutes. Paris 1936. Librairie de l'Enseignement. Technique. P. 441.

Goedseels, J. M. C. X. — Traité juridique des associations sans but lucratif et des établissements d'utilité publique. Bruxelles 1935. Larcier 12. P. 179.

Illyefalvi, Louis I. — Les employés de l'administration de la capitale de Budapest. Budapest 1935. Publications de l'Institut hongr. des sciences administratives. P. 239.

Mac-Grath, Georges. — La compétence des Conseils de préfecture en matière de fonctionnaires. Caën 1936. Librairie Normande. P. 170.

Monod, Noël. — Transports publics à Londres. Paris 1936. Librairie Technique et Economique. P. 302.

Le nouveau régime des assurances sociales. — Paris 1936. Société fiduciaire de contrôle et de révision. P. 224.

L'organisation internationale du travail et des assurances sociales. Genève 1936. Bureau International du Travail. Etudes et Documents VIII. P. 228.

Perroux, François. — Les réformes agraires en Europe. Paris 1935. Recueil Sirey. P. 53.

Ripert, Francis. — La liberté du commerce et le pouvoir de police du Maire. Paris 1936. Librairie Dalloz. P. 184.

Szigeti, Jules. — Les exploitations et les entreprises municipales en Hongrie. Budapest 1934. Bureau de Statistique de la Ville de Bud. Communications Statistiques 71. P. 66.

Thuilleaux, Marcel. — Les chaussées en gravier stabilisé. Bruxelles 1936. Vromant et Cie. 2 vol.

Le Trocquer Yves. — La route et sa technique. Paris 1936. Félix Allan. P. 118.

Trotabas, Louis. — Précis de sciences et législation financières. 4e ed. Paris 1936. Dalloz. P. 487.

Waline, Marcel. — Manuel élémentaire de droit administratif. Paris 1936. Recueil Sirey. P. 688.

Czasopisma francuskie.

Abbattoirs. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 15, 161. (juin — septembre 1936).

Albrespy, Marcel. — Les emprunts communaux. La caisse de crédit aux départements et aux communes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 149, 207 — 216 (avril 1936).

Bene, Lajos. — Les enseignements de la statistique des fi-

nances municipales. Dans: Magyar Statiszt. Szemle (Budapest) 14, 3, 252 — 260 (mars 1936).

Bertin, Georges - Eugène. — Le budget de la Ville de Paris en 1936. Dans: Economiste Français (Paris) 64, 16, 483 — 484 (18.4.1936).

Blanpin, G. de St.-Mars. — L'obligation scolaire. Commissions municipales et caisses des écoles. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 152, 382 — 388 (juillet 1936) et 13, 153, 422 — 431 (août 1936).

Robin, E. — Les marchés d'adjudication des travaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 151, 337 — 340 (juin 1936).

Congrès (Le VI-me) International des Villes et Pouvoirs Locaux. — Berlin — Munich, juin 1936. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 15, 157 (juin—septembre 1936).

Goetz, Harry. — Allemagne - Angleterre. Autonomie, „Self Government“ et administration locale (Bruxelles) 14, 147, 1 — 8 (mai 1936).

Jèze, Gaston. — Théorie générale des contrats de l'administration. Dans: Revue du droit public et de la science politique. (Paris) 52, 573, 237 — 308, 482 — 589, 712 — 782 (1935).

Lavergne, Bernard. — Les régies coopératives; leurs divergences d'avec les sociétés d'économie mixte. Mélanges Offerts à E. Mahaim (Paris) Recueil Sirey. 1, 117 — 127, 1935.

de Leener, Georges. — La corporation devant la doctrine et devant les faits. Dans: Revue d'Economie Politique (Paris) 50, 1, 1 — 37 (janvier — février 1936).

Lois d'urbanisme — lois françaises et étrangères. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 15, 164 (juin—septembre 1936).

Masoin, Maurice. — Le crédit communal en Belgique. Dans: Revue Economique International (Bruxelles) 23, 1, 2, 317 — 349 (février 1936).

Paolletti H. — L'expropriation pour cause d'utilité publique. La réforme de 1936. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 149, 198 — 207 (avril 1936) et 13, 150, 278 — 286 (mai 1936).

Paolletti, H. — La préparation du budget communal (fin). Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 150, 267 — 271 (mai 1936).

van Poelje Dr. G. A. — L'activité culturelle municipale. Rapport général préparé pour le VI-e Congrès International des Villes et Pouvoirs Locaux (Berlin, Munich 1936). Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 14, 151 (janvier — mai 1936).

Raymond, Jean B. — Du recouvrement des produits communaux à l'aide de tickets. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 149, 207 — 216 (avril 1936).

Raymond, Jean B. — La réforme de la comptabilité communale. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 150, 262 — 267 (mai 1936).

Raynaud, Jean B. — De l'arrêté des comptes de gestion par les Trésoriers payeurs généraux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 151, 318 — 326 (juin 1936) et 13, 152, 388 — 396 (juillet 1936).

Un clearing international pour l'administration publique. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 15, 158 (juin—septembre 1936).

Un Répertoire des organisations internationales, dont les activités intéressent les administrations publiques. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 15, 159, (juin — septembre 1936).

Szigeti, Jules. — La situation budgétaire des communes de Hongrie d'après les prévisions budgétaires de 1934. Dans: Journal de la Société Hongr. de Statistique. (Budapest) 13, 4, 436 — 468 (1935).

Unions des Villes et Pouvoirs Locaux. — activités. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 15, 166 (juin — septembre 1936).

Veillard. — Les services sociaux et la communauté locale. Dans: Schweizer Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (Zürich) 75, 5, 145 — 159 (mai 1936).

Książki angielskie.

American Planning and Civic Annual — edited by Harlean James. Washington 1935. American and Civic Association. P. 356.

Barron, E. Evelyn. — The National Benevolent Institution, 1812 — 1936: its rise and progress. London 1936. Spottiswoode.

Barton J. T. — A debt administration manual for Texas cities. Austin 1936. University of Texas. P. 109.

Bettors, Paul, V. — Recent federal city relations. Washington 1936. United States Conference of Mayors. P. 145.

Bibliography of Planning 1928 — 1935. — by Katherine de Namora. Cambridge 1936. Harvard University Press. P. 232

Bird, Frederick L. — The municipal debt load in 1935. New York 1935. Dun and Bradstreet, inc. P. 30.

Bruno, Frank. — The theory of social work. Boston 1936. Heath. P. 657.

Burns, Eveline Mabel. — Toward social security; an explanation of the social security act and a survey of the larger issues. New York 1936. Whittlesey House, Mac-Graw Hill. P. 282.

Bussing, Irvin. — Public utility regulation and the so called sliding scale. New York 1936. Columbia University Press. P. 174.

Carpenter William S. and Paul T. Stafford. — State and local government in the United States, New York. 1936. F. S. Crofts and Co. P. 351.

Commission of inquiry on public service personnel. — Civil service abroad - Great Britain, Canada, France, Germany. New York 1935. Mac - Graw Hill. P. 275.

Commission of inquiry on public service personnel. — Problems of the American public service: 5 monographs on specific aspects of personnel administration. New York 1936. Mac - Graw Hill. P. 433.

Douglas, Paul Howard. — Social security in the United States: an analysis and appraisal of the federal social security act. New York 1936. Mac - Graw Hill. P. 395.

Elford, Ernest J. — Organisation and administration of a municipal engineer and surveyor's department. 2d ed. London 1936. Pittman. P. 245.

Epstein, Abraham. — Insecurity, a challenge to America; a study of social insurance in the United States and abroad; 3 rev. ed. New York 1936. Smith and Haas. P. 836.

Essays on aspects of public administration. — London 1936. Institute of Public Administration. P. 123.

Francis, Lion H. and Donald G. Ferguson — What will social security mean to you? Cambridge — Massachussets 1936. American Institute for Economical Research. P. 64.

Griffiths, A. B. — Municipal capital finance: methods and management. London 1936. Knight. P. 240.

- Hamilton, Gordon. — Social case recording. New York 1936. Columbia University Press. P. 196.
- Harding, Edward W. — Municipal revenues from sources other than taxation. Albany 1935. Publication of the New York State Conference of Mayors and other Municipal Officials. P. 165.
- Hasluck, E. L. — Local government in England. London 1936. Cambridge University Press. P. 372.
- Hathway, Marion and John A. Rademaker. — Public relief in Washington, 1853 — 1933. Olympia 1934. Emergency relief administration. Publication 1. P. 111.
- Herberger, Arthur H. — Collection and disposal of refuse in New York state of Mayors and other Municipal Officials. P. 108.
- Herring, Edward Pendleton. — Public administration and the public interest. New York 1936. Mac - Graw - Hill. P. 428.
- Hoan, Daniel W. — City government. New York 1936. Harcourt, Brace and Company. P. 365.
- Holy, Russell A. — The relationship of city planning to school plant planning. New York 1936. Bureau of Publications, Columbia University. P. 135.
- Legh-Smith, W. H. — Local rates and alternative methods of local taxation. London 1936. Joint Committee of Students Societies of the Institute of Municipal Treasures and Accountants. P. 21.
- Lloyd, J. D. — Stabilisation of rates. London 1936. Institute of Public Administration. P. 36.
- Lohmann, Karl B. — Regional planning. New York 1936. Edwards Brothers, inc. P. 143.
- Luce, Robert. — Legislative problems. New York 1935. Houghton Mifflin Company. P. 172.
- Lutz, L. Harley. — Public finance. New York 1936. D. Appleton Century Co. P. 945.
- Mac Cord, Clarence Stewart. — Some items pertaining to the renovizing of a social orders. eattle: Minor Presse. 1935. P. 182,
- Macdonald, Austin Faulks. — American city government and administration; revised ed. New York 1936. P. 786. Crowell.
- Mangold, Putnam Edith and Edith Rockwood. — Organization for public welfare. Washington 1936. The National League of Woman Voters. P. 32
- Mort, Paul R. — Federal support for public education. New York 1936. Columbia University. P. 334.
- Municipal Accounting Statements. — Chicago 1936. National Committee of Municipal Accounting. P. 156.
- Municipal Index and Atlas. — New York 1936. American City Magazine Corporation. P. 555.
- The Municipal Year Book 1936. — Edited by Clarence E. Ridley and Orin F. Nolting., Chicago 1936. International City Managers Association. P. 475.
- Ochsner, Edward H. — Social security. 2d ed. Chicago 1935. Social Security Press. P. 251.
- Page, H. R. — Coordination and planning in the local authority. London 1936. Manchester University Press. P. 444.
- Public Utility Act of 1935. — with summary. New York 1936. Prentice Hall. P. 77.
- Rainsfold, M. B. — Local government accounting finance. London 1936. Sweet and M. P. 279.
- Report of the Committee on Governmental Simplification. — Los Angeles 1935. Apply to the Committee. P. 219.

Regional factors in national planning and development. — Washington 1935. National Resources Committee. P. 223.

Results of Municipal Lighting Plants. — Kansas City, Missouri, Burns and Mc Donnell Engineering Co 1935. P. 182.
Rexford, Frank and Muriel Jean Drummond. Our City — New York; a textbook on city government, by the high school students of New York City. Boston 1935. Allyn and Bacon. P. 318.

Robinson, G. H. — Cases and authorities on public utilities. Chicago 1935. Callaghan. P. 884.

Sharfman, I. L. — The interstate commerce commission. New York 1936. Commonwealth Fund. P. 833.

Shaw, Roger. — Outline of government. New York 1936. Review of Reviews Corporation. P. 212.

State and local welfare organization in the state of New York; a summary report upon the administration of public relief services, with recommendations. Albany 1936. State House. P. 97.

Steed, Henry Wickham. — A way to social peace. New York 1935. Columbia University. P. 148.

Taylor, John W. — Youth welfare in Germany. New York 1936. Author. P. 259.

Waltersdorf, M. C. — Regulation of public utilities in New York. New York 1936. Waverley Press inc. P. 225.

Whyte, William. — Financing New York City. Foreword by Joseph D. Mac Goldrick. Philadelphia 1935. American Academy of Political and Social Science. P. 70.

Wickwar, W. Hardy and K. Margaret Wickwar. — The social services: a historical survey. London 1936. Cobden — Sanderson. P. 268.

Youth. — How communities can help. Washington 1936. Office of Education. P. 77.

Czasopisma angielskie.

Bellman, Harold. — The traditions of the public services: can they be extended to business? In: Public Administration (London) 14, 2, 119 — 133 (April 1936).

Burns, Eveline Mabel. — The financial aspects of the Social Security Act. In: American Economic Review (Cambridge, Massachusetts) 26, 1, 12 — 22 (March 1936).

Carr, Saunders A. M. — The state and the social problem: some lessons from a quarter of a century of social insurance. In: Public Administration (London) 14, 3, 240 — 246 (July 1936).

Cooke, Morris L. — Municipalities and R. E. A. In: National Municipal Review (New York) 15, 5, 262 — 268 (May 1936).

Custard, Leila R. — Social welfare and recent bills of rights. In: Sociology and Social Research (Los Angeles) 20, 5, 440 — 446 (May-June 1936).

Douglas, Paul Howard. — The United States Social Security Act (A study of social insurance in a federal country). In: Economic Journal (London) 181, 1 — 20 (March 1936).

Ecker, László L. — The quest for direct relief funds. In: National Municipal Review (New York) 15, 7, 393 — 401 (July 1936).

Expenditures for social welfare services in Great Britain, 1900 — 1934. — In: Monthly Labour Review (Washington) 42, 4, 920 — 921 (April 1936).

Frye, Arnold. — State receiverships of insolvent municipal corporations. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 6, 319 — 323 (June 1936).

Harris, Joseph P. — The social security program of the United States. In: *American Political Science Review* (Madison) 30, 3, 455 — 493 (June 1936).

Hart, Henry. — The decline, fall and resurrection of the credit of the city of Detroit. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 6, 347 — 354 (June 1936).

Hart, William O. — Administration and the law. In: *Public Administration* (London) 14, 3, 301 — 312 (July 1936).

Hillhouse, A. M. — The federal municipal debt adjustment act. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 6, 328 — 333 (June 1936).

Hoehler, Fred K. — The effect of the social security program upon welfare administration. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 4, 210 — 215 (April 1936).

Hormell, Orren C. — State legislation on public utilities in 1934 — 1935. In: *American Political Science Review* (Madison) 30, 3, 522 — 573 (June 1936).

Howard, Stanley E. — The rate base and the depreciation base in recent public utility cases. In: *American Economic Review* (Cambridge — Massachusetts) 26, 2, 258 — 271 (June 1936).

Kraemer, Erich. — Supplementary farming homesteads in recent German land settlements. In: *The Journal of Land and Public Utility Economics* (Chicago) 12, 2, 177 — 191 (May 1936).

Lenroot, Katherine F. — Children in the social security program. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 4, 200 — 205 (April 1936).

Mess, Henry A. — On spirit and method in social service. In: *Sociological Review* (London) 28, 2, 187 — 202 (April 1936).

Morgan, E. Arthur. — An institute for managers of publicly owned utilities. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 5, 268 — 271 (May 1936).

Morrison, Herbert. — How the London County Council does its work. In: *Public Administration* (London) 14, 1, 17 — 29 (January 1936).

Mosher, William E. — Personnel: the executive's responsibility. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 5, 283 — 289 (May 1936).

Reed, H. Thomas. — Program of municipal credit rehabilitation. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 6, 313 — 319 (June 1936).

Remington G. C. — Purposes of the Institute of Public Administration. In: *Public Administration* (London) 14, 1, 30—39 January 1936).

Renne, R. Roland. — Probable effects of federal land purchase on local government. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 7, 401 — 407 (July 1936).

Rice, John L. and Margareth W. Bernard. — District health administration in large cities. In: *American Journal of Public Health* (New York) 26, 4, 321 — 328 (April 1936).

Rural local government. — (New York State, Wisconsin, Ohio). In: *American Political Science Review* (Madison) 30, 1, 90 — 110 (February 1936).

The servicing functions of public utility

holding companies. In: Harward Law Review (Cambridge — Massachussets) 49, 6, 957 — 993 (April 1936).

Shiomi, Saburo. — The pivot of local finance reform. In: Economic Review Kyoto University) 10, 2, 56 — 87 (December 1935).

Townroe, B. S. — Local government, the truth. In: Nineteenth Century (London) 711, 604 — 611 (May 1936).

Williams, Ellis Clough. — Corruption in local government. In: Nineteenth Century (London) 708, 174 — 186 (February 1936).

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.

Telefony: Redakcji 9-66-06, Administracji 9-61-92.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.

DRUKARNIA
SAMORZĄDOWEGO
INSTYTUTU
WYDAWNICZEGO
WARSZAWA
MIODOWA 6.
TEL. 682-18.

