

ROK I

1929

ZESZYT 4

# S A M O R Z Ą D T E R Y T O R J A L N Y

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU  
S A M O R Z Ą D U T E R Y T O R J A L N E G O

POD REDAKCJĄ  
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO

W A R S Z A W A

---

WYDAWNICTWO BIURA ZJAZDÓW SAMORZ. ZIEMSKIEGO  
(ZWIĄZEK SEJMIKÓW POWIATOWYCH RZPLITEJ POLSKIEJ)

# 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 DU BUREAU DES CONGRÈS DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENTS  
(Union des arrondissements en Pologne).

# Treść zeszytu IV

## ARTYKUŁY

	str.
<i>Dr. Jerzy Panejko</i> — Rozwiązanie reprezentacyj komunalnych w województwach b. zaboru austriackiego . . . . .	1
<i>Stanisław Podwiński</i> — Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce . . . . .	20
<i>M. Dworzański</i> — Podstawy prawne samorządu gminnego i powiatowego w województwie śląskiem. . . . .	42
<i>Jan Łagoda</i> — Samorząd terytorjalny a statystyka rolna . . . . .	54

## STATYSTYKA, OPISY I MATERJAŁY

<i>M. J.</i> — Reformy w dziedzinie samorządu terytorjalnego w Państwie Pruskim . . . . .	71
<i>Dr. J. St.</i> — Reforma samorządu angielskiego z 1929 r. . . . .	78
<i>K. Windakiewicz</i> — Ustrój Hamburga. . . . .	82
<i>W. Brzeziński</i> — Zagadnienie gminy i powiatu w Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. . . . .	93
<i>St. Stęplewski</i> — Wydatki i dochody powiatowych związków komunalnych w roku 1927/28 . . . . .	99

## PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

<i>Dr. J. Dunikowski</i> — Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego . . . . .	110
---	-----

## PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

Rozporządzenia Ministrów, ogłoszone w Dzienniku Ustaw w IV kwartale 1929 r. . . . .	124
---	-----

## K R O N I K A

Z życia Samorządu Ziemiańskiego. Rada Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego. Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego województwa nowogródzkiego . . . . .	128
Z życia zrzeszeń samorządu miejskiego. Koło miast woj. białostockiego. Zjazd stowarzyszenia burmistrzów woj. poznańskiego. . . . .	134
Zjazd prezydentów i burmistrzów miast woj. warszawskiego . . . . .	135
Rozgraniczenie obowiązków opiekuńczych samorządu: Projekt rozporządzenia Min. Pracy i Opieki Społecznej. Stanowisko Rady Opieki Społecznej. Stanowisko Biura Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego i Związku Miast Polskich . . . . .	137
Memoriał Biura Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego w sprawie przekazania wydziałom powiatowym i magistratom miast wydzielonych funkcji powiatowych władz administracji ogólnej w zakresie administracji opieki społecznej . . . . .	147
Finanse samorządowe. Memoriały Związku Miast w sprawie finansów miejskich. Memoriał Biura Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego w sprawie podatku wyrównawczego. Projekt ustawy o podatku wyrównawczym. Zestawienie wydanych Samorządom i częściowo spleconych pożyczek z Komunalnego Funduszu Pożyczkowego od dnia 1 I 1928 r. do 1 I 1930 r. . . . .	151

## PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### O C E N Y:

„Ośrodki dyspozycji Gospodarczej w Polsce” — H. Tennenbaum. . . . .	161
„Danzigs Finanz-System” — Kurt Buhrow . . . . .	165
„Warunki życia robotniczego w Warszawie, Łodzi i Zagłębiu Dąbrowskiem w świetle ankiet z 1927 r. . . . .	169

### BIBLIOGRAFJA

(Wydawnictwa książkowe, artykuły, czasopisma)

Polska . . . . .	177
Francuska i belgijska. . . . .	183
Niemiecka . . . . .	184

# Table des matières du N. 4

## ARTICLES

	page
<i>Jerzy Panejko</i> — docteur en droit — De la dissolution des représentations communales des voivodies de l'ancienne Pologne autrichienne. . . . .	1
<i>Stanisław Podwiński</i> — Le problème des dimensions du territoire des communes rurales en Pologne . . . . .	20
<i>M. Dworzański</i> — Les bases juridiques de l'administration locale et régionale de la voivodie Silesienne . . . . .	42
<i>Jan Łagoda</i> — L'administration locale et régionale et la statistique agraire . . . . .	54

## MISCELANEA ET STATISTIQUE

<i>M. J.</i> — Les réformes de l'administration locale et régionale en Prusse. . . . .	71
<i>J. St.</i> — La réforme du self government anglais en 1929. . . . .	78
<i>K. Windakiewicz</i> — Constitution de la ville de Hambourg. . . . .	82
<i>W. Brzeziński</i> — Le problème de la commune et de l'arrondissement à la „Commission pour la Réforme administrative près le Président du Conseil des Ministres“. . . . .	93
<i>St. Stęplewski</i> — Les dépenses, et recettes des unions des arrondissements pour l'année 1927/28 . . . . .	99

## REVUE DE LA JURISPRUDENCE

<i>J. Dunikowski</i> — docteur en droit — La jurisprudence du Tribunal Administratif Suprême . . . . .	110
--	-----

## REVUE DE LA LÉGISLATION

Décrets de ministres, publiés dans le Journal Officiel du IV trimestre 1929	124
---	-----

## CHRONIQUE

De l'activité des unions des communes et des arrondissements . . . . .	128
De l'activité des unions des villes . . . . .	134
Congrès des présidents et des maires des villes de la voivodie varsoivienne . . . . .	135
La delimitation des fonctions d'assistance publique des collectivités locales. Projet de décret du Ministre du Travail et de l'Assistance publique Avis du Conseil Supérieur de l'Assistance publique. Avis du Bureau des Congrès des conseils d'arrondissements. . . . .	137
Memoire du Bureau des Conseils d'arrondissements relatif au transfert de certaines fonctions de l'assistance publique par les organes d'exécution d'Etat aux organes de l'administration locale et régionale . . . . .	147
Finances de l'administration locale et régionale . . . . .	151

LES REVUES ET LES LIVRES . . . . .	161
------------------------------------	-----

## BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie polonaise . . . . .	177
„ française et belge . . . . .	183
„ allemande . . . . .	184

**DR. JERZY PANEJKO,**  
Profesor Uniwersytetu Stefana Batorego.

## **ROZWIĄZANIE REPREZENTACYJ KOMUNALNYCH W WOJEWÓDZTWACH B. ZABORU AUSTRJACKIEGO.**

Zagadnienie rozwiązania reprezentacyj samorządu komunalnego w myśl obowiązujących dotąd w Polsce austriackich ustaw gminnych nie nasuwało przez przeszło pół wieku żadnych wątpliwości. Nie podnosiła ich ani teoria ani praktyka. Dopiero w ostatnich latach Najwyższy Trybunał Administracyjny w Polsce dopatrywał się w jasnych, wedle ogólnego zapatrywania, postanowieniach niejasności i luk i wystąpił z nową interpretacją dotyczących postanowień austriackich ustaw gminnych<sup>1)</sup>.

Będziemy się starali rozwiązać to zagadnienie z punktu widzenia prawniczego. W tym celu zwrócimy się najpierw do ścisłej interpretacji postanowień ustawowych, a następnie zastanowimy się nad teoretyczną stroną tego zagadnienia, biorąc za podstawę motywy naukowe Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Omawiane zagadnienie łączy się z nadzorem państwowym, wykonywanym przez administrację rządową nad działalnością samorządu gminnego i powiatowego. Samorządem krajowym (wojewódzkim) zajmować się nie będziemy z tej prostej przy-

---

<sup>1)</sup> Por. wyrok N. T. A. z 26/4 1926 l. rej. 1325/25.

czynny, iż został on za czasów polskich uchylony i przedstawia tem samem dla nas już tylko wartość historyczną.

Jak wiadomo organizacja austriackiej gminy opiera się na państwowej ustawie gminnej z 5 marca 1862 r. i wydanych na jej podstawie krajowych ustawach gminnych. Taką ustawę gminną dla b. Galicji wydano 12 sierpnia 1866 r. Gdy dotąd ustawodawstwo gminne należało do kompetencji parlamentu wiedeńskiego, a sejmy krajowe mogły regulować sprawy gminne tylko w granicach wspomnianej ustawy ramowej z 1862 r., to już na podstawie austriackich ustaw zasadniczych z 1867 r. ustawodawstwo gminne przypadło w całości kompetencji sejmów krajowych, przyczem zasada „prawo państwowe łamie prawo krajowe“ nie miała w b. monarchji austriackiej znaczenia; jest to ważnem dla stosunku wydanych po roku 1867 krajowych ustaw gminnych do państwowej ustawy gminnej z r. 1862: krajowe ustawy gminne mogą już obecnie zmieniać zasady państwowej ustawy gminnej. Podnoszę tę charakterystyczną stronę austriackiego ustawodawstwa gminnego, mimo, iż w praktyce Sejmy Krajowe trzymały się z reguły zasad ustawy państwowej z 1862 r. Do ustaw krajowych gminnych, wydanych po roku 1867 należą obowiązujące dziś na obszarze b. Galicji: ustawa z 13 marca 1889 r. (dla 30 miast), ustawa z 3 lipca 1896 r. (dla innych miast i znaczniejszych gmin), statut miasta Krakowa z 6 października 1901 r. i statut miasta Lwowa z 14 października 1870 r. Wszystkie te ustawy doznały z biegiem czasu pewnych uzupełnień i zmian, dla naszego jednak zagadnienia nieistotnych.

Przechodząc do kwestji nadzoru nad działalnością samorządu gminnego musimy zgodnie z pozytywnym ustawodawstwem odróżnić nadzór nad „własnym“ i nad „poręczonym“ zakresem działania. Ostatni przedstawia nam pod względem prawnym tylko administrację rządową, wykonywaną zastępczo przez organy gminne i dlatego podlega on nadzorowi władz rządowych, tak co do legalności, jak i celowości działania.

Inaczej przedstawia się „własny“ zakres działania gminy. Tutaj widzimy dwojakiego rodzaju nadzór: nadzór wykonywany przez wyższe jednostki samorządowe i nadzór wykonywany przez administrację rządową. Nadzór wykonywany przez wyższe *jednostki samorządowe* jest bądź to bezpośredni, bądź to pośredni. Bezpośredni dotyczy administracji dobrem

i majątkiem gminnym, pośredni polega na rozstrzyganiu przez wyższe jednostki samorządowe rekursów przeciw uchwałom wydziałów gminnych w sprawach własnego zakresu działania. Ten nadzór nas nie obchodzi, gdyż nie stoi on w bezpośrednim związku z zagadnieniem rozwiązania reprezentacyj komunalnych. Ważnym dla nas jest natomiast nadzór „państwowy“ (rządowy), wykonywany przez administrację rządową. Nadzór ten odmiennie od nadzoru wykonywanego przez wyższe jednostki samorządowe, nie dotyczy jednak celowości działania, lecz tylko *legalności* i zmierza jedynie do tego, aby gmina nie przekraczała swego zakresu działania i nie wykroczyła przeciw istniejącym ustawom. Rozumie się, co wynika też z brzmienia ustawy, nadzór ten obejmuje całokształt działalności gminy, a więc tak własny, jak i poruczony zakres działania.

Art. XVI państwowej ustawy gminnej z 1862 r. postanawia wyraźnie w ustępie 1-szym: *„Administracja państwowa nadzoruje gminy w tym kierunku, aby one nie przekraczały swego zakresu działania i nie wykroczały przeciw istniejącym ustawom“*.

Nadzór ten wykonywa administracja rządowa bezpośrednio. Ustawa z 1862 r. podała jednak tylko zasady prawne dla ustawodawstwa krajowego<sup>1)</sup> i nie wymieniła żadnych środków represyjnych, względnie zaradczych, przysługujących administracji rządowej wobec odpornej gminy; sprawę tę pozostawiła do uregulowania ustawodawstwu krajowemu.

W ustępie 2-gim unormował art. XVI ustawy z 1862 r. pośredni nadzór administracji rządowej. W myśl tego postanowienia administracja ta „rozstrzyga także zażalenia przeciw *zarządzeniom zwierzchności gminnej*, któremi naruszono istniejące ustawy lub je błędnie zastosowano, o ile nie chodzi o takie uchwały wydziału gminnego, przeciw którym rekurs według art. XVIII c) ma być wniesiony do wyższej reprezentacji gminnej“.

W 3-cim ustępie art. XVI znajdujemy odrębne samoistne postanowienie: *„Reprezentacja gminna może być rozwiązana*

---

<sup>1)</sup> Por. art. XXVI ustęp 1 pow. ustawy: „Na podstawie powyższych zasadniczych postanowień wydać należy ustawami krajowemu ordynacji gminne dla poszczególnych królestw i krajów, wymienionych we wstępie do tej ustawy“.

przez polityczną władzę krajową. Gminie zastrzega się rekurs do ministerstwa stanu, jednak bez skutku odraczającego. Najdalej w sześć tygodni po rozwiązaniu *muszą* być rozpisane nowe wybory“.

W jakich wypadkach może nastąpić rozwiązanie reprezentacji gminnej, ustawa państwowa nie powiada, pozostawia podobnie, jak to widzieliśmy przy ustępie 1-szym, określenie tej sprawy ustawom krajowym. Z zestawienia tych trzech ustępów art XVI wynika, że zawiera on dwa samoistne uprawnienia, przysługujące administracji rządowej: sprecyzowane ściśle *prawo nadzoru nad legalnością* działania gminy, wykonywane pośrednio lub bezpośrednio, oraz samoistne prawo *rozwiązania* reprezentacji gminnej, przysługujące administracji rządowej bez względu na zachowanie się gminy, t. zn. nie związane z warunkiem nielegalnego postępowania gminy. Aby zbadać ścisłość takiej interpretacji, musimy zastanowić się, czy nie zachodzi przecież bezpośrednia łączność ustępu 3-go z ustępem 1-szym art. XVI t. zn. czy rozwiązanie reprezentacji gminnej może nastąpić tylko w razie zajścia warunków z ustępu 1-go, a więc tylko w razie przekroczenia przez gminy swego zakresu działania i w razie wykroczenia przeciw istniejącym ustawom?

Ani z brzmienia wyrazów, ani z myśli całego art. XVI tego wydedukować nie można. Gdyby tak miało być, musiałby i byłby z pewnością ustawodawca postanowił zaraz w ustępie 1-szym, iż w razie przekroczenia przez gminy swego zakresu działania lub wykroczenia przeciw istniejącym przepisom przysługiwać będzie administracji państwowej prawo rozwiązania reprezentacji gminnej. Tymczasem ustawodawca tak nie postępuje, lecz w drugim ustępie art. XVI zajął się kwestją wykonywania pośredniego nadzoru, t. j. kwestją odwołań od zarządzeń *zwierzchności* gminnej, a dopiero w 3-cim ustępie wstawił osobno postanowienie o uprawnieniu administracji rządowej do rozwiązania *reprezentacji* gminnej.

Za takim ujęciem sprawy przemawiają także postanowienia krajowej ustawy gminnej z 1866 r., rozwijające powołane zasady ustawy państwowej z 1862 r.

Ustawa gminna z 1866 r. postanowiła w § 104: „Rządowi służy prawo nadzoru nad gminami w tym kierunku, aby takowe swego zakresu działania nie przekraczały i nie działały



wbrew ustawom. To prawo nadzoru wykonywa polityczna władza powiatowa“.

Rozwijając powyższe postanowienie oraz postanowienie art. XVI ustawy państwowej z 1862 r. ustawa wymienia w §§ 105 i 107 bezpośrednie środki nadzoru, a mianowicie przewiduje prawo i obowiązek władzy powiatowej do *zakazania wykonania* nielegalnych uchwał gminnych (§ 105), lub zarządzenia środków zaradczych *na koszt i stratę gminy* w razie zaniedbania lub wzbraniania się do pełnienia przez radę gminną ustawowych obowiązków, ciężących na gminie (§ 107).

Widzimy więc, że ustawa wyraźnie postanawia, jakie środki represyjne, względnie zaradcze winny być stosowane na wypadek nielegalnego postępowania *reprezentacji* gminnej. O prawie rozwiązania tej reprezentacji, jako konsekwencji nielegalnego postępowania, ustawa tutaj nie wspomina.

W § 106 uregulowała ustawa pośredni nadzór rządowy, a mianowicie przyznała administracji rządowej prawo rozstrzygania zażaleń przeciw rozporządzeniu zwierzchności gminnej, naruszającym lub mylnie stosującym ustawy.

Po tych postanowieniach, dotyczących całej działalności gminnej (tak własnego, jak i poruczonego zakresu działania) ustawa zajmuje się w § 108 już wyłącznie tylko *poruczonym* zakresem działania i wymienia kary dyscyplinarne oraz środki zaradcze (ustanowienie innego organu na koszt gminy).

Ustaliwszy w sposób ścisły instancję nadzorczą oraz środki nadzoru, postanawia następnie ustawa w § 109: „*Namiestnik może rozwiązać reprezentację gminną*. Gminie służy rekurs do właściwego ministerstwa. Rekurs ten nie ma mocy wstrzymującej.

Najdalej w 6 tygodni po rozwiązaniu winien być rozpisany nowy wybór. Namiestnictwo w porozumieniu z wydziałem powiatowym zarządzi, co potrzeba, dla tymczasowego załatwienia spraw, aż do wprowadzenia nowej reprezentacji gminnej“.

Postanowienie to mówi samo za siebie: nie jest ono konsekwencją § 104, gdyż w takim razie musiałyby być umieszczone w §§ 105 lub 107, w których ustawa wyraźnie wymienia środki represyjne i zaradcze na wypadek nielegalnego postępowania reprezentacji gminnej. Jest ono samoistnem bezwarunkowem postanowieniem, nadającym Naczelnikowi władzy administracyjnej II instancji prawo do *wkroczenia w każdym czasie*

w działalność reprezentacji gminnej, jeśli ta, zdaniem tej władzy, nie odpowiada swemu przeznaczeniu.

Podobne do ustawy z 1866 r. postanowienia (z nieistotnymi dla naszego zagadnienia odchyleniami), znajdujemy również w ustawie gminnej dla 30 miast z 13 marca 1899 r. (§§ 107 — 112), oraz w ustawie gminnej dla miast i miasteczek z 3-go lipca 1896 r. (§§ 103 — 109).

Także statuty miasta Lwowa i Krakowa zawierają identyczną zasadę nadzoru rządowego z tą tylko zmianą, iż nadzór ten wykonywa w tych miastach bezpośrednio władza II instancji; jest to naturalną konsekwencją tego stanu prawnego, iż magistraty obu miast są w obrębie miasta władzami administracji ogólnej I instancji. W statucie miasta Krakowa znajdujemy pewne odchylenia tylko w tym kierunku, iż odnośne postanowienia, dotyczące nadzoru rządowego, podane są w odmiennym porządku oraz niema w nich wyraźnego postanowienia, iż Namieśnik ma prawo rozwiązać radę miejską; § 53 statutu postanawia tylko: „w razie rozwiązania rady miejskiej przez polityczną władzę krajową...”

Również i ustawa o reprezentacji powiatowej z 12 sierpnia 1866 r., oparła kwestję nadzoru na analogicznych do ustaw gminnych zasadach. W § 50 tej ustawy czytamy, iż „rządowi służy prawo nadzoru nad reprezentacją powiatową w tym kierunku, ażeby ta reprezentacja nie przekraczała swojego zakresu działania i nie działała przeciw istniejącym ustawom.

To prawo nadzoru wykonywa polityczna władza krajowa przez polityczną władzę powiatową...”

Następnie przyznaje ustawa politycznej władzy powiatowej prawo wstrzymania wykonania uchwały, przekraczającej zakres działania reprezentacji powiatowej lub sprzeciwiającej się ustawom, z zastrzeżeniem jednak bezzwłocznego przedłożenia pytania politycznej władzy krajowej, czy uchwała może być wykonaną lub nie (§ 51).

W razie zaniedbania przez radę powiatową lub odmówienia przez nią dopełnienia obowiązków ustawowych przysługuje politycznej władzy krajowej prawo wydania odpowiednich zarządzeń na koszt i stratę powiatu (§ 53).

Po tych szczegółowych przepisach postanawia ustawa w § 53: „*Namieśnik może rozwiązać radę powiatową.* Rekurs służy do właściwego ministerstwa. Rekurs ten nie ma mocy

wstrzymującej. Najdalej w 6 tygodni po rozwiązaniu rady musi być rozpisany nowy wybór. Namiestnictwo w porozumieniu z Wydziałem Krajowym przedsięwzięcie środki, potrzebne dla tymczasowego załatwienia spraw aż do ustanowienia nowej rady powiatowej“.

Przedstawione postanowienia nie nasuwają najmniejszych wątpliwości, że krajowe ustawy komunalne traktują prawo administracji rządowej do rozwiązania reprezentacyj samorządowych (gminnych lub powiatowych), podobnie jak ustawa państwowa z 1862 r., jako prawo samodzielne, nie przywiązane *do żadnych ustawowych warunków*. Stwierdza to również znawca austriackiego ustawodawstwa gminnego *prof. Brockhausen* w dziele, p. t. „Die oesterreichische Gemeindeordnung“, 1905, str. 180, gdzie czytamy dosłownie: „*Die Auflösung der Vertretung ist an gar keine rechtlichen Voraussetzungen gebunden: sie fällt in das Ermessen der Staatsbehörde und kann aus den verschiedenartigsten Motiven entspringen*“<sup>1)</sup>.

Podobnie zapatruje się na tę sprawę *prof. Redlich*, który zgodnie z pozytywnem ustawodawstwem przyznaje administracji rządowej prawo rozwiązania w każdej chwili reprezentacji gminnej<sup>2)</sup>. Przyznanie administracji rządowej dyskrecyjnego prawa rozwiązania reprezentacyj komunalnych nie stanowi wyłącznej cechy austriackiego ustawodawstwa gminnego. Spotykamy się z niem i w innych ustawodawstwach, z których wymienić tu należy jako nas najbardziej interesujące ustawodawstwo pruskie<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Por. także: l. c. str. 84 i 154. *Brockhausen* odróżnia w ustawodawstwie gminnem austriackiem dwojakiego rodzaju nadzór państwowy: jeden *ustawowo określony* w ustępie 1 art. XVI, drugi w *szerszym znaczeniu* zwany przezeń także „wpływem władzy państwowej na gminę“.

<sup>2)</sup> Por. *Redlich: Oesterreichische Gemeindeverfassung und—verwaltung* (art. w „Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften“, Jena, 1924, Bd. III str. 441).

<sup>3)</sup> Por. § 79 ordynacji miejskiej dla 6-ciu wschodnich prowincyj pruskich z 30.5 1853 r.:

„Durch königliche Verordnung auf den Antrag des Staatsministeriums kann eine Stadtverordneten-Versammlung aufgelöst werden. Es ist sodann eine Neuwahl derselben anzuordnen und muss diese binnen sechs Monaten vom Tage der Auflösungsverordnung an erfolgen. Bis zur Einführung der Neugewählten Stadtverordneten sind deren Verrichtungen durch (besondere von dem Minister des Innern zu bestellende Kommissarien) *den Bezirksausschuss als Beschlussbehörde zu besorgen*“.

Na odmiennem stanowisku stanął Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z 26.4 1926 r. l. rej. 1325/25, wydanym w sprawie rozwiązania rady miejskiej w Krakowie. Ponieważ idea przewodnia i myśl wszystkich ustaw gminnych w b. Galicji jest identyczna, przeto przyjąć musimy, iż N. T. A. zapatrywać się będzie jednolicie na kwestję rozwiązania reprezentacyj samorządu komunalnego na całym obszarze b. Galicji, względnie całego b. zaboru austriackiego. Zacytuję dosłownie odnośne ustępy wyroku: „Prawo nadzoru, przysługujące władzy państwowej nad działalnością samorządu, prawo, nie ulegające w obecnym ustroju życia społecznego żadnej wątpliwości, nie może być tłumaczone w ten sposób, by władze państwowe *granice tego nadzoru, określone ściśle istniejącymi ustawami*, mogły wedle swego swobodnego uznania *rozszerzać*.”

Sprzeciwiałyby to się bowiem *duchowi* istniejącego w tej mierze ustawodawstwa, w którym idea samodzielności samorządu uwidacznia się coraz silniej. Już bowiem patent cesarski z 17 marca 1849 r. Nr. 170 austrj. Dz. P. P., wprowadzający prowizoryczną ustawę gminną na czele swym zamieszcza zasadę, że „*podstawą wolnego Państwa jest wolna gmina*“. Zasada ta poza chwilowemi odchyleniami (nie wprowadzona w życie ustawa gminna z r. 1859), wywołanemi centralistycznymi zakusami rządu wiedeńskiego, przebija się coraz silniej w dalszem ustawodawstwie samorządowem, obowiązującym na terytorjum b. zaboru austriackiego.

Następna z kolei ustawa gminna z r. 1862 Nr. 18 austr. Dz. P. P., na zasadzie której całe ustawodawstwo gminne, obowiązujące w b. zaborze austriackim zbudowane zostało, utrzymuje zasady ustawy z 1849 r., a w niektórych kierunkach idzie dalej i wprost imieniem Państwa abdykuje z uprawnień państwowych na rzecz gmin“.

---

Por. także § 142 ust. gm. z 3.VI 1891 r.

Nadto patrz: *Schoen*: Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, 1897, str. 117 i n.

*Hans Peters*: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, 1926, str. 247: „Wenn eine Vertretungskörperschaft ihre dauernde rechtliche oder tatsächliche Unfähigkeit zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben erweist, so kann sie vom Staatsministerium *aufgelöst* werden. Letzteres ist hier in keiner Weise rechtlich beschränkt, die Auflösung steht also in seinem freien Ermessen“.

Przyznając zupełną słusność twierdzeniu, że władze państwowe nie mogą rozszerzać granic swego nadzoru, muszą jednakowoż zaznaczyć, iż trudno zgodzić się na powoływanie się w naszych czasach na „ducha“ przestarzałego ustawodawstwa. Dlaczego? Dlatego, że nie życie społeczne ma się stosować do „ducha“ ustawodawstwa, lecz ustawodawstwo musi stosować się do duszy społeczeństwa, do jego zapatrywań i myśli. Jeśli zastanowimy się nad myślą i „duchem“ samorządu i jego samodzielności, to zobaczymy, jak dalece zmieniły się współczesne zapatrywania na ideę samorządu od zapatrywań, panujących w czasie austriackiej ustawy gminnej z 1849 r. względnie 1862 r.

Zmieniło się dziś także całe życie polityczne i „duch“ ustawy tej jest i musi być dla nas obcy i daleki.

Jaka jest myśl samorządu z połowy XIX wieku? Jaki jest stosunek samorządu do Państwa, które „abdykuje“ ze swych uprawnień na rzecz samorządu?

Urządzeń społecznych i politycznych nie można porównywać z mechanizmem. Jeśli dla zrozumienia mechanicznego urządzenia wystarczy poznać skład pojedynczych jego części i ich przeznaczenie, to przy urządzeniach społecznych i politycznych sprawa ma się inaczej: tutaj wraz ze zmiennem i niestałym życiem samego człowieka, którego duch i myśl przenika owe urządzenia, zmienia się przeznaczenie tych urządzeń i ich organów. Przy badaniu publicznych stosunków i urządzeń nie można formy, w której uzewnętrzniają się one w pewnym okresie, uważać za pierwotną i istotną i wyciągać stąd wnioski o jej niezmienności i nietykalności. Życie bowiem społeczne jest dynamicznej natury i z jego zmianą następuje zmiana pojęć i ideałów i to, co przed wiekiem lub nawet kilkunastu laty wydawało się rzeczą świętą i nienaruszalną, dziś traci te właściwości. Życie idzie zawsze przed prawem, względnie normami prawnymi. Prawo, wydane przed wiekiem i nieuchylone, musi być bezwzględnie wykonane; tego wymaga porządek prawny. Z tego nie wynika jednak, aby cel konkretnej normy prawnej, może idealny przed wiekiem, był dzisiaj również idealnym i aby daną normę prawną, zawierającą ścisły nakaz prawny, tłumaczyć i uzasadniać ideami dziś już nieżywotnymi i niewłaściwymi, zarzuconymi tak przez życie, jak i przez naukę. I właśnie do najidealniejszej subtelności prawniczej należy na-

leżyta interpretacja normy prawnej: umieć tę normę prawną zastosować w ten sposób, aby odpowiadała ona zmienionym pojęciom prawnym i politycznym oraz całemu życiu.

Bezwzględne spełnienie tego postulatu wymaga znajomości nie tylko przepisów prawnych, ale także zrozumienia i znajomości teorii i ducha prawa, a przede wszystkim znajomości psychiki jednostki tak fizycznej, jak i zbiorowej: nie spełni tego postulatu ani mechanizm biurokratyczny, ani rutyna urzędnicza.

Wróćmy do idei przewodniej austriackiego ustawodawstwa komunalnego i do wspomnianej tezy ustawy gminnej austriackiej z 1849 r., iż „podstawą wolnego Państwa jest wolna gmina”. Tezę tę uznał również jako „odpowiadającą niewątpliwej prawdzie” Minister Schmerling, gdy w d. 1 czerwca 1861 r. przedłożył austriackiemu parlamentowi projekt ustawy gminnej<sup>1)</sup>. Dzisiaj też nie można odmówić słuszności postawionej tezie, jednak myśl w niej zawarta musi być dzisiaj inaczej pojęta i rozumiana, aniżeli w połowie XIX wieku. Teza ta, bez względu na przypisywaną jej wartość, wskazuje na trwałą łączność między gminą a państwem. Stosunek gminy do Państwa, względnie władzy państwowej, był zawsze i jest dzisiaj miarodajnym dla myśli samorządowej.

Dlatego też nauka o samorządzie dążyła zawsze do rozwiązania problemu, czy gmina posiada odrębną władzę municypalną (*pouvoir municipal*), odmienną od władzy państwowej względnie, czy jest niezawisłą od władzy państwowej korporacją publiczno-prawną, czy też jest włączoną w organizm państwowy i spełnia jedynie funkcje organu państwa. Pojęcie i cele samorządu ulegały w swym rozwoju zmianom. Wyrosły początkowo na podłożu politycznych dążeń gmin do zwolnienia się od wszelkiej kurateli państwa i opierając się przytem na teorii odrębnej od państwowej i równorzędnej z nią władzy gminnej. Samorząd nie utrzymał się w swej pierwotnej koncepcji we współczesnym państwie, nie uznającem prócz władzy państwowej żadnej innej władzy. Dzisiejsza nauka zarzuciła już teorię o własnych suwerennych prawach gmin, prawach nienaruszalnych, zasadniczych i przyrodzonych, nie stworzonych, lecz tylko uznanych przez państwo. Francuska teoria o „pou-

<sup>1)</sup> Por. *Brockhausen*: „Die oesterreichische Gemeindeordnung, 1905, str. 3.

voir municipal“ została zarzuconą przede wszystkim przez samych Francuzów. Ustawodawstwo francuskie XIX wieku nie wprowadziło w czyn pojęcia czwartej władzy <sup>1)</sup>, nie wprowadziło go również ustawodawstwo niemieckie. Konstytucja Rzeszy z 11 sierpnia 1919 roku postanowiła wyraźnie, iż „gminy i związki gmin mają prawo do samorządu w granicach ustaw“ <sup>2)</sup>.

Bezpodstawność wszelkich teorii o „własnych“ prawach gmin została tem samem stwierdzoną. Angielskiemu ustawodawstwu myśl „własnych“ praw gmin była wogóle obcą. Gmina nie posiada żadnych praw przyrodzonych i niepozbywalnych lub, jak słusznie powiada Stier-Somlo <sup>3)</sup> praw, wiszących w gwiazdach. Współczesne państwo, rezerwując dla siebie wyłącznie wszystkie prawa suwerenne, nie może dopuścić do uznania przyrodzonego i suwerennego prawa gmin.

Uzewnętrzenie takiego sztucznie skonstruowanego przyrodzonego prawa gmin widzimy w austriackim ustawodawstwie gminnem. Przedstawia ono produkt teorii o własnem prawie gminy oraz panującej w pierwszej połowie XIX wieku teorii liberalno-konstytucyjnej, dążącej do usunięcia absolutno-feudalnych metod rządzenia <sup>4)</sup>.

Powołana w cytowanym wyroku N. T. A. t. zw. prowizoryczna ustawa gminna z 17 marca 1849 r. uzasadnia dobitnie tę myśl w znanym nam już zdaniu: „Die Grundlage des freien Staates ist die freie Gemeinde“.

„Wolność“ gminy wedle ustawodawstwa austriackiego tak z roku 1849, jak i obecnie obowiązującego jeszcze w b. zaborze austriackim, zwróconą jest w swej ideologii przeciw „państwu“. Ta zasadnicza myśl „wolności“ gminy od państwa przebiega się we wszystkich urządzeniach austriackiego samorządu terytorjalnego, a N. T. A. przy interpretacji tej zasady „wolności“ gminy poszedł do najdalszych granic i to o wiele dalej, aniżeli to czynił austriacki Trybunał Administracyjny za czasów monarchji austriackiej.

Czy dzisiaj możemy pojmować wolność gminy w rozu-

<sup>1)</sup> Por. *Fleiner*: Staatsauffassung der Franzosen, 1915, str. 20.

<sup>2)</sup> Art. 127 Konstytucji Rzeszy.

<sup>3)</sup> *Stier-Somlo*: Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland, 1925, str. 132.

<sup>4)</sup> *Redlich*: Das Wesen der oesterreichischen Kommunalverfassung, 1910, str. 6 i in.

mieniu austriackiej ustawy gminnej z 1849 r.? Sądzę, że nie. Dziś idea samorządu, idea wolności gminy nie polega na odseparowaniu się od państwa, nie polega na otoczeniu się murem chińskim od państwa, nie polega na „abdykacji“ państwa na rzecz gminy lub innych związków komunalnych; dziś idea samorządu i wolności gminy polega na jaknajściślejszem udziale w życiu państwowem, na najszerszym udziale w załatwianiu spraw państwowych, dziś gmina, czy inna jednostka samorządowa, jest tylko organem państwa, podobnie, jak jest nim organ rządowy. Wolność gminy, jak wyraża się Loening (Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, str. 154), to subiektywne prawo do współudziału w administracji państwowej. A jeżeli tak jest, narzuca się nam pytanie, czy dzisiaj możemy mówić o wolności gminy, jako jednostki o charakterze osobnego podmiotu równego państwu? A dalej, jeśli pójdziemy za tokiem myśli, zawartej w cytowanym wyroku N. T. A., musimy zapytać się, czy w nowem gminnem ustawodawstwie *polkiem*, wydanem dla b. zaboru austriackiego, istnieje pojęcie „wolności“ gminy w rozumieniu austriackiej ustawy z 1849 r.? Weźmy do rąk i przyjrzymy się „duchowi“ polskiej ustawy z 22 września 1922 r.<sup>1)</sup> w przedmiocie zmian granic oraz rozwiązywania i tworzenia gmin wiejskich na obszarze b. zaboru rosyjskiego i austriackiego. W myśl ustawy gminnej galicyjskiej z 12 czerwca 1866 r. gminy, należące do tego samego powiatu, mogą same łączyć się tak, aby jako osobne gminy przestały istnieć (§ 2) i wymaganem jest w tym wypadku tylko przyzwolenie samorządu powiatowego i niepodniesienie zarzutu przez polityczną władzę krajową ze względów publicznych. Podobnie ma się rzecz ze sprawą granic gminy (§ 4). Z postanowień tych wynika jasno idea przewodnia austriackiego ustawodawstwa: nienaruszalność terytorjalna jednostki samorządowej, jako *osobnego podmiotu prawno-publicznego*. Zmiana terytorjalna gmin przez połączenie lub rozdzielenie istniejących gmin zależy od dobrej woli gmin i od zgody wyższych jednostek samorządowych. „Państwu“ nie przysługuje w tym względzie żadna władza przymusowa, a jedynie tylko prawo *veta*.

Jaką zmianę wprowadza tutaj ustawa z 22. 9 1922 r.?

---

<sup>1)</sup> Dz. U. R. P. Nr. 86 poz. 770.



Ustawa ta nadaje administracji rządowej (Ministrowi Spraw Wewnętrznych) „prawo skuteczniania zmian granic gmin wiejskich, znoszenia ich, jak również tworzenia nowych“, o ile zmiany te nie mogą nastąpić w drodze dobrowolnego porozumienia się między gminami (art. 1). A zatem: administracja rządowa ze stanowiska biernego obserwatora wchodzi w stanowisko czynnego czynnika; nienaruszalność terytorjalna jednostki samorządowej jest pozbawiona gwarancji ustawowej. Gdzie jest tutaj „wolna gmina“ z r. 1849?

Ustawa z dnia 22 września 1922 r. wprowadza nową myśl, nową ideę przewodnią: *samorząd nie jest już celem samym w sobie*, on ma służyć celom wyższym, a mianowicie państwu, samorząd już nie walczy z państwem, ale stanowi jego część składową, administracja samorządowa łącznie z rządową ma stanowić jedną całość, jedną administrację państwową. Dlatego też, o ile interes całości tego wymaga, może być naruszone terytorjum gminy nawet bez zgody interesowanych.

Widzimy więc, że tendencja ustawodawstwa polskiego dąży ku nowym myślom, które sprzeciwiają się „duchowi“ ustawy z roku 1849 i następnych. A wolność gminy przez to nie jest naruszona, gdyż wolnością nie jest samowola i zupełna niezależność od władz rządowych, lecz jak największy udział w administracji państwowej, opartej na zasadzie samodzielności.

Przejdźmy do samorządu powiatowego. Ustawa z 12 sierpnia 1866 r. o reprezentacji powiatowej postanawia w § 3: „Po upływie lat trzech od zaprowadzenia reprezentacji powiatowych, *obszar*, na który rozciąga się zakres działania tych reprezentacji, *może być zmieniony tylko w drodze ustawy krajowej*“. Ustawa zaś polska z dnia 7 lipca 1921 r. Dz. U. R. P. Nr. 64 poz. 400, zmieniona rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 38 poz. 376 postanawia w ust II art. 3: „*Rada Ministrów* ma prawo dokonywać na obszarze b. dzielnicy austriacko-węgierskiej, prócz obszaru Śląska Cieszyńskiego, *zmian granic* obszarów działania reprezentacji powiatowych, *kasować* je, jak również i *tworzyć nowe*, z dostosowaniem ich do każdorazowych granic powiatu“.

Czy w powołanym przepisie istnieje także idea i „duch“ ustawy z 1849 r.?

Odpowiedź jest zupełnie jasna: nie może być inna, aniżeli negatywna. W powołanym wyroku N. T. A. czytamy dalej:

„Art. XXIII tej ustawy“ (t. j. państwowej ustawy gminnej z 1862 r.) „postanawia, że główne miasta krajowe oraz inne znaczniejsze miejscowości—otrzymują ustawą krajową własne statuta, o ile ich jeszcze nie posiadają, zaś art. XXVI poleca stosowanie zasadniczych postanowień tej ustawy do wszystkich krajowych ustaw gminnych, mających się na jej podstawie wydać dla poszczególnych krajów, m. in. w Galicji wraz z W. Ks. Krakowskiem.

Wynika stąd bezsprzecznie, że luki względnie niejasności w poszczególnych krajowych ustawach gminnych i statutach miejskich mają być interpretowane wedle postanowień wspomnianej ustawy gminnej.

Przechodząc do kwestji rozwiązania rady miejskiej w Krakowie oraz do oceny, czy władza zarządzająca rozwiązanie tej rady działała ściśle w granicach zakreślonych jej swobodnemu uznaniu, podnieść należy, co następuje:

Statut m. Krakowa nie zawiera żadnych postanowień, kiedy i z jakiego powodu rada miejska może być rozwiązana, niewątpliwie zatem pozostawia decyzję w tej mierze swobodnemu uznaniu politycznej władzy krajowej (wojewody). Jednak to swobodne uznanie obracać się musi, wobec braku odpowiedniego postanowienia statutu, jak to już wyżej zaznaczono, w ramach państwowej ustawy gminnej z 1862 r.

Artykuł zaś XVI tej ustawy określa dokładnie granice nadzoru władz państwowych nad samorządem gminnym i przewiduje wkroczenie administracji państwowej tylko w tych wypadkach, w których „gminy przekraczają swój zakres działania i wykraczają przeciw obowiązującym ustawom“. W związku z tem postanowieniem wymienia w dalszych ustępach środki zaradcze, jakie administracja państwowa ma do dyspozycji w razie przekroczenia przez gminę swego zakresu działania lub przekroczenia obowiązujących ustaw, a więc wkłada na administrację państwową w ustępie drugim obowiązek rozstrzygnięcia zażaleń, zaś w trzecim daje jej prawo rozwiązania reprezentacji gminnej.

Wynika stąd ponad wszelką wątpliwość, że wojewoda mógłby rozwiązać radę miejską w Krakowie tylko w razie przekroczenia przez nią swego zakresu działania albo wykroczenia przeciw obowiązującym ustawom, do czego ma zresztą prawną podstawę w § 109 statutu“.

Odnośnie do naprowadzonych wywodów N. T. A. zaznaczyć należy przedewszystkiem, że statut m. Krakowa w dziale V, w tytule 16 (Stosunek władzy gminnej do władz krajowych i do władz administracyjnych państwa, §§ 107 — 112) wymieniając środki nadzoru nad działalnością gminy, nie wspomina zupełnie o rozwiązaniu rady miejskiej. Jakkolwiek prawo administracji rządowej do rozwiązania rady gminnej wypływa bezsprzecznie z przysługującego jej prawa nadzoru, to jednak ustawa stawia to prawo poza zwykłymi środkami nadzoru, uwarunkowanymi szczegółowymi postanowieniami prawnymi. Stawia to prawo zupełnie osobno, nie łącząc z niem żadnych szczegółowych warunków. Wynika to nietylko ze statutu m. Krakowa, ale tak samo, jak widzieliśmy przedtem, z postanowień państwowej ustawy gminnej z 1862 r. i ze wszystkich krajowych ustaw gminnych. Prawo rozwiązania reprezentacji gminnej jest samoistnem prawem administracji rządowej i przedstawia się jako *ultima ratio*, gdy żadnemi innemi środkami nie można sprowadzić tej reprezentacji do tego, aby odpowiadała ona temu celowi, dla którego istnieje, względnie została powołana. Reprezentacja gminna, czy powiatowa, może nie przekraczać swego zakresu działania i nie działać wbrew ustawom, ale może być tak niedołączną i nierozumiejącą potrzeb życiowych gminy lub powiatu, że w rezultacie następuje zanik wszelkiej inicjatywy i tej swobodnej działalności administracji, która dąży do podniesienia kultury i dobrobytu ludności. Cóż ma więc wojewoda w takim razie uczynić? Ponieważ formalnie dana reprezentacja nie przekracza swego zakresu działania, ani nie działa wbrew ustawom, nie pozostaje wojewodzie — wobec zapatrywania N. T. A. — nic innego, jak tylko czekać aż do upływu okresu, na który wybrano reprezentację, bez względu na wynikłe stąd szkody dla interesu publicznego.

Dzisiaj po upływie kilkudziesięciu lat, gdy zwrócimy się ku czasom „wolności gminnej“, pojętej w odseparowaniu się od państwa, zobaczymy w owem krótkim i zwięzłym postanowieniu art. XVI ustawy z 1862 r.: „Reprezentacja gminna może być rozwiązana przez polityczną władzę krajową“ — nowoczesną myśl państwową: samorząd nie jest celem samym w sobie, on winien służyć interesom ogółu ludności, interesom państwowym; nie spełniają tego zadania reprezentanci danej jednostki samorządowej, wtedy muszą oni ustąpić innym reprezentantom, któ-

rzy godniej i bardziej celowo będą dążyć do spełnienia zadań samorządu. Wychodząc z tego punktu widzenia, musimy pozostawić administracji rządowej prawo rozwiązania reprezentacji samorządu w granicach swobodnej oceny, a temi granicami są: dobro ludności i państwa. A nad tem, aby administracja rządowa nie postąpiła zupełnie dowolnie, lecz działała tylko w wykonaniu celów, do których ona wedle swego założenia dąży, czuwa wyższa instancja nadzorcza, a nadto publiczna opinja i prasa, które to czynniki odgrywają bardzo dobitną rolę w dzisiejszem życiu społecznem i politycznem.

Musimy stanąć na odmiennem stanowisku, od zajętego przez N. T. A., i to tak z punktu nauki, jak i z punktu wykładni ustawowych przepisów.

Wypada jeszcze zwrócić uwagę na powołany przez N. T. A. art. XXVI ustawy z 1862 r., nakazujący stosowanie zasadniczych postanowień tej ustawy do wszystkich krajowych ustaw gminnych. Otóż o ile chodzi o statut m. Krakowa, powołanie się na powyższy artykuł nie może mieć znaczenia prawnego, ponieważ, jak to zaznaczyliśmy już na początku, ustawodawstwo krajowe gminne po roku 1867 mogło odstąpić od zasad, zawartych w ustawie z 1862 r. A gdyby nawet ustawa z 1862 r. — co nie odpowiada zresztą istotnemu stanowi rzeczy — rozwiązanie reprezentacji gminnej uczyniła zawisłem od pewnych określonych warunków, to statut mógł odstąpić od zasad ustawy z 1862 r. i przyznać rządowi prawo rozwiązania reprezentacji gminnej bez podania żadnych warunków. Dlatego też należy przyjąć z zastrzeżeniem twierdzenie N. T. A. — „że luki względnie niejasności w poszczególnych krajowych ustawach gminnych i statutach miejskich mają być interpretowane wedle postanowień wspomnianej państwowej ustawy gminnej“. Pominawszy fakt, że nie widzę tutaj żadnej „niejasności“, zacytuję tu w odniesieniu do „luki“ w ustawach administracyjnych zdanie koryfeusza w nauce prawa administracyjnego Ottona Mayera (*Deutsches Verwaltungsrecht*, I, 1924, str. 88 i 89); „Der Hunger nach Rechtsätzen liegt nicht in ihrer Natur (t. zn. in der Natur der Verwaltung). Sie ist lange Zeit ihren Weg gegangen ohne alle. Der Rechtsstaat erst will sie „möglichst“ mit solchen versehen, soweit es nämlich vereinbar ist mit ihrer Art und Aufgabe. Er liefert sie ihr durch sein Gesetz und die von diesem wieder ermächtigten Stellen im wohlwollenden Masse.

Hier gibt es kein selbstverständliches Recht der ausführenden Behörden, durch ihre Uebung Lücken auszufüllen; das wäre geradezu Anarchie. Wo gesetztes Recht fehlt, da ist es so gewollt und soll so bleiben.“

Cytat ten niech będzie także odpowiedzią na dalsze twierdzenie i dowody N. T. A., że namiestnik względnie wojewoda, rozwiązując radę gminną w Krakowie, obowiązany był porozumieć się z Wydziałem Krajowym, względnie z Tymczasowym Wydziałem Samorządowym, jakkolwiek ustawa takiego porozumienia nie przewiduje.

Z zagadnieniem rozwiązania reprezentacji komunalnych stoi w ścisłej łączności zagadnienie komisaryczności. Posiada ono mniejsze znaczenie pod względem prawnym aniżeli politycznym.

W razie rozwiązania reprezentacji gminnej lub powiatowej, państwowa ustawa gminna każe *rozpisać nowe wybory najdalej w 6 tygodni po rozwiązaniu reprezentacji gminnej* (art. XVII). Co dzieje się w międzyczasie?

W krajowych ustawach gminnych znajdujemy następujące postanowienia: „Namiestnictwo (Urząd wojewódzki) w porozumieniu z wydziałem powiatowym zarządzi, co potrzeba, dla tymczasowego załatwienia spraw aż do wprowadzenia nowej reprezentacji gminnej“ (§ 109 ustawy gminnej z 1866 r.).

Ustawa gminna dla 30 miast z 1889 r. postanawia w § 112: „Tymczasowy zarząd może być poruczony burmistrzowi z przydanymi mężami zaufania, których namiestnictwo w porozumieniu z wydziałem krajowym wyznacza: jeśli ze strony namiestnictwa lub wydziału krajowego podniesiony został zarzut przeciw poruczeniu tymczasowego zarządu burmistrzowi, natenczas namiestnictwo w porozumieniu z wydziałem krajowym zarządzi co potrzeba dla tymczasowego załatwienia spraw bieżących. Sprawy w § 102 wymienione nie należą do zakresu działania tymczasowego zarządu“<sup>1)</sup>.

Analogiczne postanowienia zawiera także ustawa gminna dla miast i miasteczek z r. 1896 (§ 109).

Statut m. Lwowa postanawia: „Namiestnictwo w porozumieniu z wydziałem krajowym zarządzi co potrzeba dla tymczasowego załatwienia spraw aż do wprowadzenia nowej rady

<sup>1)</sup> Są to sprawy majątkowe, odnośnie do których uchwały rady miejskiej muszą być przedkładane radzie powiatowej do zatwierdzenia.

miejskiej. Zanim wybór nowej rady miejskiej dokonany będzie, prezydent i wice-prezydenci pozostają na swych posadach, sprawują bieżące interesa gminy, i wykonują służące radzie miejskiej przy wyborach prawo“ (§ 112). Statut m. Krakowa postanawia tylko: „Aż do wyboru rady miejskiej prezydent i wice-prezydenci pozostają na swych urządach, załatwiają bieżące czynności gminy i wykonują prawa radzie miejskiej przy wyborach służące“ (§ 53).

Ustawa o reprezentacji powiatowej z 1866 r. postanawia: „Namiestnictwo w porozumieniu się z wydziałem krajowym przedsięwzięcie środki potrzebne dla tymczasowego załatwiania spraw aż do ustanowienia nowej rady powiatowej“ (§ 53).

Z powyższych przepisów wypływają następujące zasady:

1) samorząd może być pozbawiony wybranej reprezentacji tylko krótki czas: w przeciągu 6 tygodni po rozwiązaniu reprezentacji gminnej lub powiatowej obowiązana jest administracja rządowa rozpisać nowe wybory,

2) ustanowienie komisarzy rządowych może nastąpić tylko tam, gdzie dotyczące ustawy upoważniają administrację rządową do wydania zarządzeń potrzebnych w celu tymczasowego załatwiania spraw aż do wprowadzenia nowej reprezentacji; ma to miejsce w gminach podpadających pod ustawę gminną z 1866 r., 1889 i 1896 r. oraz przy samorządzie powiatowym.

Logiczną konsekwencją rozwiązania reprezentacji gminnej lub powiatowej jest postulat, aby przestały urzędować wszystkie organy wyłonione z dotyczącej reprezentacji: jest domniemanie, że skoro sama reprezentacja nie odpowiada swemu zadaniu, to nie będą mu odpowiadały poszczególne osoby, wybrane z łona tej reprezentacji. Zasada ta jednak nie jest konsekwentnie przeprowadzoną w austriackim ustawodawstwie komunalnem: w gminach podpadających pod ustawę z 1889 r. oraz z 1896 r. tymczasowy zarząd gminą może być poruczony burmistrzowi względnie naczelnikowi gminy z przydanymi mu mężami zaufania, może być też poruczony albo samoistnemu komisarzowi rządowemu, albo też kolegialnemu tymczasowemu zarządowi pod przewodnictwem komisarza lub kierownika. Wynika to z ogólnikowego brzmienia ustępów przedostatnich § 112 cyt. ustawy z 1889 r. i § 109 ustawy z 1896 r., zezwalających administracji rządowej na wydanie potrzebnych zarządzeń dla

tymczasowego załatwienia spraw bieżących. W myśl wyroku N. T. A. z 22 lutego 1926 r. L. rej. 874 odnośnie do obsad kolegialnego tymczasowego zarządu i powzięcia uchwał winny być stosowane odpowiednie przepisy dotyczącej ustawy gminnej, odnoszące się do obsad i uchwał rady gminnej.

We Lwowie natomiast i Krakowie ustanowienie komisarzy rządowych jest prawnie niedopuszczalne, ponieważ wedle postanowień odnośnych statutów prezydent i wice-prezydenci w razie rozwiązania rady miejskiej pozostają w swych urządach i załatwiają bieżące sprawy.

Oczywiście i w tych miastach może zająć wypadek, uzasadniający konieczność ustanowienia komisarza rządowego: może to nastąpić w razie ustąpienia z jakiegokolwiek powodu prezydenta i wice-prezydentów. Wówczas obowiązkiem administracji rządowej, jako władzy nadzorczej, będzie wydanie właściwych zarządzeń w celu zapewnienia ciągłości administracji gminnej. Zarządzenie takie nie będzie *contra legem*, gdyż wykonanie ustawy okazuje się niemożliwością, lecz *praeter legem*.

Ustawy gminne nakazują wyraźnie rozpisać nowe wybory w ciągu 6 tygodni po rozwiązaniu danej reprezentacji komunalnej. Jasnym jest przeto, że niewykonanie tego postanowienia jest z punktu prawnego nielegalnem i narusza ustawą zagwarantowaną samodzielność samorządu. Wolą ustawodawcy jest bez wątpienia wprowadzenie nowej zdolnej do działania reprezentacji komunalnej w miejsce rozwiązanej, nie odpowiadającej swemu przeznaczeniu. Administracja komisaryczna pojęta jest w ustawodawstwie austriackiem jako tymczasowa i krótko trwająca. Co do tego niema żadnych wątpliwości. Zachodzi tu jednak pewien moment natury politycznej: jaki będzie skutek rozpisania nowych wyborów, jeśli zło leży nie w reprezentacji komunalnej, lecz w samej gminie, t. j. w gminnym związku osób, jeśli sama ludność jest niedołączna i rozwiązana niedołączna reprezentacja odpowiadała psychice i zapatrywaniu ludności? Bezwątpienia nowe wybory nie przyniosą ze sobą żadnej istotnej zmiany, a wtedy administracja rządowa będzie bezsilna. Wypadnie jej przeto albo z naruszeniem ustawy przeciągać stan komisaryczności, albo, jak powiada *Brockhausen*, usunąć sprzecznosc w samej gminie.

Nie należy to już jednak do zagadnienia prawnego, lecz do zagadnienia polityki administracyjnej.

STANISŁAW PODWIŃSKI

## ZAGADNIENIE WIELKOŚCI GMINY WIEJSKIEJ W POLSCE

### I.

#### RYS HISTORYCZNY

Dzisiejszy typ gminy wiejskiej w poszczególnych dzielnicach Rzplitej ukształtował się w okresie porozbiorowym, a więc w okresie ostatnich 150 lat. W tym okresie historii Narodu Polskiego tylko w niewielu momentach, lub na nieznacznym obszarze ziem dawnej Rzplitej mieliśmy możliwość sami i samodzielnie kształtować swój wewnętrzny ustroj. Prawie powszechnie byliśmy bez zastrzeżeń wpleceni w ustroj wewnętrzny państw zaborczych i ten stan rzeczy, jaki otrzymaliśmy w spadku po zaborcach, nie był w znacznej części naszym dorobkiem, ani myślowym, ani organizacyjnym.

Na wstępie swego opracowania pragnę przypomnieć pokrótce dzieje rozwoju terytorjalnego gminy wiejskiej w latach porozbiorowych z tego powodu, że dzisiejszy stan w tym względzie opiera się właśnie na ustroju samorządu gminnego jeszcze z czasów zaborczych, a również dlatego, że w ciągu tego okresu tam wszędzie, gdzieśmy świadomie sami zamierzali wzgl. tworzyli ustroj gminny, tam wszędzie powoływaliśmy do życia jedynie gminy dość silne do samodzielnego życia i należytego wypełniania ciążących na nich obowiązków.

1. *Na obszarze ziem b. zaboru pruskiego* monarchja pruska w miarę obejmowania władzy nad coraz to większemi obsza-



rami dawnej Rzeczypospolitej rozciągała na te ziemie swe urzędzenia prawne. Podstawą i skodyfikowanym zbiorem przepisów, dotyczących się stosunków włościańskich i organizacji gminnej w tym okresie był „Landrecht“ (ogłoszony 5 lutego 1794 r.). Landrecht uznawał za gminę wiejską każdą miejscowość, która posiadała własny zarząd, t. j. sołtysa i ławników. W ten sposób każda wieś, która w czasie wejścia w życie „Landrehtu“ (następowało to stopniowo w poszczególnych częściach państwa), posiadała własny zarząd gminny — została utrzymana jako samodzielna gmina. Stan ten nie uległ zmianie i został utrzymany w późniejszym ustawodawstwie pruskiem. Ani ustawa gminna z 11 marca 1850, ani z 14 kwietnia 1856 r., ani dotychczas obowiązująca z 3 lipca 1891 r. nic w tym względzie nie zmieniły. Przeciwnie nawet z chwilą włączenia do Prus po r. 1815 części b. Księstwa Warszawskiego, posiadającego (o czem niżej) gminę zbiorową, — zniesiono w r. 1823 ten ustrój, przywróciwszy tam stan rzeczy z przed powstania Księstwa Warszawskiego, t. j. stworzono z powrotem gminę jednowioskową z sołtysem na czele, a instytucję wójta z czasów Księstwa Warszawskiego, zmieniwszy jego zakres kompetencji i zwiększwszy obszar działania — przekształcono na instytucję komisarza obwodowego.

Dla jakich powodów najniższą jednostką podziału terytorjalnego wschodnich prowincyj Prus była mała gmina jednowioskowa? Na ten stan rzeczy złożyło się szereg przyczyn. Przede wszystkim było to odbiciem pewnych społeczno-politycznych prądów, dominujących w ciągu całego XIX, a nawet części XX wieku wśród kierowniczych kół Państwa Pruskiego. Stanowisko na wsi, liberalizm kapitalistyczny w miastach to podstawa monarchji pruskiej, stąd i zasady członkostwa gminy i prawo wyborcze do organów samorządu i nakoniec niechęć do znoszenia obszarów dworskich, a więc i niemożność utworzenia zbiorowej gminy. Poza tem cała historia wewnętrznego ustroju Prus XIX w. poszła w kierunku uznania powiatów za podstawę ustroju zarówno administracji państwowej jak i samorządowej. Powiat (Kreis), był najniższą jednostką administracyjną, przy czem powiaty w Prusiech były zawsze znacznie mniejsze, niż w Polsce. Stan ten, mimo kilkakrotnego zaokrąglenia granic powiatów pruskich, nie uległ zmianie tak, że i obecnie powiaty województw zachodnich są najmniejszymi powiatami w pań-

stwie polskiem. Powiat pruski był zawsze podstawą administracji państwowej, lecz również i jednostką (początkowo stanowego) samorządu. Stąd też jego wyższość nad skromnym samorządem małej gminy wiejskiej, skrepowanej w swych prawach nadzorem „pana“ aż do roku 1872. Administracja państwowa poniżej powiatu opierała się nie na gminach i sołtysach, lecz na okręgach wójtowskich, bądź komisarjatach obwodowych. Administracja samorządowa spoczywała w rękach powiatowego zw. komunalnego, a gminy wiejskie, nie sprawując prawie żadnych czynności z zakresu administracji państwowej, mogły te skromne własne środki przeznaczyć prawie w całości na lokalne potrzeby i to zwykle łącząc się w tym celu w związki celowe z obszarami dworskimi, czy innymi gminami wiejskimi. Słowem w ustroju Prus przedwojennych gmina wiejska nie była poważnym czynnikiem w administracji samorządowej, a w administracji państwowej nie odgrywała prawie żadnej roli.

2. *Ta część terytorjum b. zaboru rosyjskiego, która w r. 1807 — 1809 weszła w skład Księstwa Warszawskiego, w roku 1809 na mocy dekretu z dnia 23 lutego 1809 r. otrzymała ustrój gminy zbiorowej, łączącej w sobie kilka wsi, które pod rządami pruskimi i austriackimi były samodzielnymi gminami. Dla poszczególnych wsi wchodzących w skład gminy wójt mianował za zgodą władz państwowych swoich pomocników lub też zastępców.*

W Królestwie Kongresowem postanowieniem Księcia Namiestnika z dnia 30 maja 1818 r. rozbito gminy zbiorowe na jednowioskowe; wieś licząca 10 dymów mogła już stanowić gminę, a więc zeszła wielkość gminy poniżej tej granicy, jaką miała jeszcze przed Księstwem, za pruskich i polskich czasów. Dopiero po paru dziesiątkach lat potrzeby administracyjne zmusiły do zwiększenia obszaru gminy wiejskiej. Uczyniono to ukazem z dn. 3 (13) marca 1859 r., który stanowił, iż gmina wiejska winna obejmować przynajmniej pięćdziesiąt dymów.

Wielki reformator stosunków w b. Królestwie Polskiem, Wielopolski, w projekcie opracowanym w myśl jego dyrektyw w r. 1862 przez komisję sprawiedliwości Król. Polskiego, stanął na stanowisku, że niezbędnem jest utworzenie w Królestwie Polskiem gminy zbiorowej, obejmującej obręb jednej parafii kościel-

nej, t. j. 5 — 7.000 mieszkańców, a nieprzekraczającej obszaru 100 wiorst<sup>2</sup> i 10.000 mieszkańców. Na tym samym stanowisku stanął powstańczy polski rząd narodowy roku 1863, proklamując organizowanie obwodów parafjalnych, jako gmin zbiorowych.

Ukaz rządu rosyjskiego 19.II (2.III) 1864 r., powołujący do życia dotychczas egzystującą na tym obszarze gminę zbiorową, nie wzorował się więc wyłącznie na prawie z dn. 19 lutego 1861 r., obowiązującym na obszarze Litwy i Rusi, lecz wziął również za podstawę prace i projekty polskie. Ukaz r. 1864 pierwsiastkowo utrzymał dotychczasowy podział na gminy z roku 1859. Gmin wiejskich było wtedy 3.083. Następnie jednak w myśl postanowień Kom. Urz. z dn. 5 (17).I 1867 r. dokonano nowego podziału na gminy, zmniejszając ich liczbę do 1.320. Gmina jest na tym obszarze zbiorową i wszechstanową. Władza wójta rozciąga się i na ziemie folwarczne, włączone do gmin. Wsie zamieszkałe przez włościan, posiadających grunta „ukazowe“, tworzą stanowe gromady.

Gmina wiejska b. Królestwa Kongres. była do r. 1916 — 17 jedynym związkiem ziemskiego samorządu terytorjalnego i podstawą administracji państwowej powiatowej, stanowiąc pod względem obszaru 1/10 — 1/15 części powiatu. Społeczeństwo b. Królestwa Kongresowego w pełni oceniało zalety gminy zbiorowej i z tego powodu, gdy w projekcie rządowym ustawy samorządowej dla Królestwa z r. 1906, znaleziono postanowienie tworzące z gromady najniższe, lecz zasadnicze ogniwo samorządu gminnego — rzeczoznawcy polscy stanowczo się temu sprzeciwiali.

Gmina ta była jedyną w tym czasie wszechstanową gminą na ziemiach Rzplitej. Zasada ta zaczerpnięta z projektu Wielopolskiego, była na rękę rządowi rosyjskiemu, gdyż zezwalała na poddanie władzy wójta — włościanina bardziej oświecony ówczesnie element obywateli ziemskich. Rezygnując więc ze swych początkowych zamiarów tworzenia gminy stanowej, rząd rosyjski pragnął choć w ustroju gromadzkim zachować cechy organizacji stanowej i włościańskiej i stąd dlatego też wogóle powołał do życia te nieżywotne i uprzednio nieznanne gromady, wzorując się w tym punkcie na rosyjskim ustroju włościańskim, gdzie jednak ze względu na egzystujący tam ustrój agrarny gromada (Sielskoje obszczestwo) była instytucją zupełnie uzasadnioną. Jednocześnie organizacja gminy została

tak pomyślana, aby element inteligencki wyeliminować z organów gminy, wzgl. ograniczyć wpływ jego do minimum. Stąd też i ten jedyny związek samorządu ziemskiego pod „troskliwą“ opieką komisarzy włościańskich nie mógł w życiu wsi odegrać należytej roli. W każdym razie świadczenia pieniężne na rzecz gmin wynosiły na głowę ludności średnio 1,13 fr. szwajc. rocznie, t. j. wg. równi złota około 2 zł. rocznie, gdy dziś wynosi 6 zł., a więc nie o wiele więcej, biorąc pod uwagę siłę nabywczą pieniądza.

3. *Na obszarach Litwy i Rusi* do roku 1861 — 63 w pełni istniała pańszczyzna i poddaństwo osobiste włościan. W tych warunkach nie istniał i samorząd gminny, jak zresztą go nie było na tych obszarach i przed rozbiorami. Powołano go do życia dopiero po zniesieniu poddaństwa na mocy prawa z dnia 5 (19) lutego 1861 r. Z poszczególnych wsi utworzono gromady. Z kilku gromad, liczących od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców, utworzono gminy zbiorowe, „wołosti“. Gmina miała całkowicie charakter stanowy, włościański, władza wójta rozciągała się wyłącznie na grunta i ludność włościańską. Cechą charakterystyczną gromady było posiadanie przez nią wspólnie całej własności rolnej, gdyż poszczególni włościanie nie mieli ziemi prawem indywidualnej własności. Gmina wiejska jednak pod ścisłym nadzorem pośredników mirowych i naczelników ziemskich nie rozwijała większej działalności. Natomiast na znacznej części dawnej Litwy i Rusi intensywnie pracowały ziemstwa powiatowe i gubernjalne. W każdym razie ustawa o włościańskim samorządzie gminnym nie powoływała do życia administracyjnych i samorządowych gmin o charakterze powszechnym. Powiaty bowiem dzieliły się na wielkie obszary dworskie i liczne gminy włościańskie, urządzone stanowo, z własną administracją i sądem, oparte na wspólnem władaniu ziemią przez włościan. Między gminami temi, a instytucjami ziemskimi nie było organicznego związku, słowem brakło tam tej najniższej jednostki ziemskiej wszechstanowej. Stąd też myśląc o nowoczesnej gminie zbiorowej, jako podstawie ustroju administracji państwowej i samorządowej, trzeba wzorów dla niej szukać bądź w ówczesnej gminie b. Królestwa Kongresowego, bądź w dzisiejszej wszechstanowej gminie województw wschodnich, wzgl. b. Kongresówki.

4. *Dzisiejsze województwa południowe* pierwszą organi-

zacie w okresie po rozbiorach otrzymały wsie na podstawie patentu cesarskiego z dnia 13 kwietnia 1784 r. W myśl powyższego patentu każda wieś uzyskała własne organa w osobach wójta i przysiężnych. Taka wieś nie była ani jednostką administracji publicznej, ani w szerszym zakresie władzą lokalnego zarządu. Jednostką administracyjną było w tym czasie „dominium“ złożone zwykle z kilku wsi i gruntów folwarcznych, a tym istotnym funkcjonariuszem państwa stał się „mandatarjusz“. Trudno jest więc ówczesną organizację wsi z wójtem na czele nazwać gminą we współczesnym tego słowa znaczeniu. W faktycznym układzie stosunków nic się na tym obszarze nie zmieniło do połowy XIX wieku z wyjątkiem tego małego obszaru, który wszedł w skład Wolnego Miasta Krakowa z okręgiem.

Rzeczpospolita Krakowska (1816 — 1846), której obszar wiejski pokrywał się mniej więcej z terytorjum obecnego powiatu krakowskiego i chrzanowskiego, dzieliła się wprost na gminy.

Istniało tam dziewięć gmin miejskich (stanowiły one m. Kraków) i 19 gmin wiejskich zbiorowych. Na czele gmin stał wójt z wyboru i mianowany przez senat w gminach wiejskich zastępca wójta. Każda gmina wiejska obejmowała po kilka wsi i folwarków. W r. 1837 instytucja wójtów została zniesiona, zastąpiono ją komisarzami dystryktowymi, lecz sama organizacja gmin zbiorowych przetrwała nawet upadek samej Rzeczypospolitej Krakowskiej i ostatecznie zniesiona została dopiero po wejściu w życie ogólnogalicyskiej ustawy gminnej z dnia 12 sierpnia 1866 r. Ta historia Wolnego M. Krakowa wywarła wielki wpływ na poglądy w tym zakresie ówczesnych i późniejszych działaczy politycznych i samorządowych ziemi krakowskiej. Wszystkie prawie późniejsze projekty reformy ustawy gminnej (Dunajewski, Górski, Florkiewicz i inni), wychodziły na forum sejmu galicyjskiego właśnie z grupy posłów krakowskich.

Na pozostałym obszarze b. zaboru austriackiego zorganizowana w myśl patentu z 1784 r. mała gmina miała za zadanie sprawowanie sądownictwa polubownego i zarząd majątkiem gromadzkim. Gmina znajdowała się pod ścisłym nadzorem pana wsi oraz władz państwowych. Ta drobna gmina przetrwała bez żadnych zmian aż do wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy gminnej z r. 1866. Ani ustawa z dn. 17 marca 1849 r.

bowiem, ani patent z 31 grudnia 1851 r., tworzące z reguły gminy większe, zdolne do samodzielnej egzystencji — nie zostały wprowadzone w życie na obszarze Galicji. Przez cały ten okres od rozbiorów do zniesienia władzy właściciela dominium nad włościanami, samorząd tej małej gminy był prawie fikcją, a podstawą administracji państwowej i policyjnej byli t. zw. „mandatarjusze“ dominjów, dobrze płatni, egzaminowani funkcjonariusze formalnie o charakterze patrymonjalnym, faktycznie będący podstawowym organem administracji państwowej. Dominium swym obszarem i mandatarjusz swą władzą obejmował z reguły parę gmin. Rozbicie dominium jako jednostki administracyjnej datuje się dopiero od roku 1856. W tym to roku zwykłym „prezydjalnem gubernjalnem“ rozporządzeniem z dnia 10 maja oraz 25 sierpnia 1856 r., a więc bez żadnego udziału społeczeństwa, wydając „tymczasowe postanowienia o urządzeniu gmin (gromad)...“, za podstawę gminy nowoczesnej przyjęto gminę-wieś, zorganizowaną w myśl patentu z dnia 13 kwietnia 1784 r. W ten sposób rozbito większą jednostkę, jaką było dominium, biorąc za podstawę gminę, składającą się z jednej wsi.

Austrjacka gminna ustawa z dnia 5 marca 1862, będąca podstawą dla autonomicznego ustawodawstwa galicyjskiego, a wzorowana na liberalnej pruskiej ustawie gminnej z r. 1850, przedewszystkiem zmierzała do tego, aby zapewnić gminie możliwie duży, niezależny od państwa zakres działania, a kwestję wielkości gminy, w przeciwstawieniu do ustawy z r. 1849, potraktowała jako zagadnienie drugorzędne. Z tych względów jednak, że prawie w całej Austrii na podstawie ustawy z r. 1849 powołano do życia większe gminy, nigdzie poza Czechami i Galicją ustawa z r. 1862 nie zastała tak małych gmin. W Galicji przy uchwalaniu krajowej ustawy z dnia 12 sierpnia 1866 większość sejmu, wbrew opozycji m. in. i posłów krakowskich, przyjęła za podstawę dla zorganizowania gminy te miejscowości, które w r. 1866 miały własny zarząd, a więc drobne, jednostkowe gminy stworzone w myśl rozporządzeń z r. 1856.

Zagadnienie reformy gminy galicyjskiej w tym stanie rzeczy stało się aktualnem już od roku 1869 i nie schodziło z terenu sejmu krajowego i literatury fachowej do końca egzystencji przedwojennej Austrii. Było złożone w sejmie kilkanaście projektów nowelizujących ustawę gminną, Wydział Krajowy rozpisywał ankietę, szereg osób prywatnych opracowało swe in-

dywidualne projekty, lecz w sejmie nie znalazła się większość dla uchwalenia tej reformy.

Projekty szły w dwóch kierunkach: jedna grupa projektów chciała powołać okręgi gminne głównie dla celów administracji państwowej, utrzymując samodzielność gmin i obszarów dworskich; druga grupa wprost domagała się tworzenia gmin zbiorowych, z gmin dotychczasowych tworząc gromady. Okręgi gminne, gminy okręgowe czy wprost gminy zbiorowe miały liczyć od 4 — 6.000 aż do 10.000 mieszkańców. Wszystkie te dążenia reformatorskie, ujawniające się już niezwłocznie po wejściu w życie ustawy z r. 1866 rodziły się na podłożu istniejących ogólnoadministracyjnych i samorządowych stosunków, które nie mogły za podstawę administracji państwowej i samorządowej przyjąć gminy jednostkowej. Samorząd powiatowy bowiem był dopiero w fazie organizacji i nigdy zresztą i potem nie odgrywał tej roli, co samorząd powiatowy w Prusach, stąd na gminy w Galicji spadały znaczniejsze obowiązki, niż na takież gminy w Prusach. Administracja państwowa w Prusach opierała się zaś nie na gminach, lecz na okręgach wójtowskich i komisarjatach obwodowych, w Galicji natomiast poniżej starostwa były jedynie małe gminy i obszary dworskie. Włączenie w latach 1920 — 22 obszarów dworskich do gmin okazało się zarządzeniem, jak zresztą i uprzednio przewidywano, pod względem zwiększenia gminy, bez znaczenia.

\* \* \*

Reasumując to wszystko, co przedstawiłem powyżej należy stwierdzić, że z wyjątkiem obszarów, gdzie nie mieliśmy nigdy żadnego głosu w sprawach publicznych (Prusy), wszędzie indziej (Ks. Warszawskie 1809 r., Król. Kongresowe 1859 r., projekty Wielopolskiego 1862 r., Rządu Narodowego 1863 r., Wolne Miasto Kraków 1816, oraz projekty reform w Galicji) powoływaliśmy do życia względnie walczyliśmy o stworzenie silnej gminy zdolnej do życia, słusznie uważając, że samorząd gminny tylko wtedy spełni swe istotne zadanie w życiu wewnętrznym państwa, a nie będzie organizacją bez większego znaczenia, gdy obejmie obszar, zapewniający mu dostateczną siłę materialną i intelektualną.

## II.

## CHARAKTERYSTYKA DZISIEJSZYCH GMIN WIEJSKICH.

Obecnie na obszarze Państwa Polskiego gminy wiejskie różnią się pomiędzy sobą nie tylko pod względem ustroju, co nie jest przedmiotem niniejszych rozważań, lecz również i pod względem wielkości. Różnice zachodzące pod tym względem są bardzo znaczne (p. załącznik Nr. 1). Tablica ta daje pogląd na stosunki panujące pod tym względem w poszczególnych województwach, ustalając dla danego województwa średnią wielkość gminy pod względem obszaru, zaludnienia, liczby miejscowości wchodzących w skład jednej gminy, oraz liczby gmin w danym powiecie. Naturalnie, że w poszczególnych województwach istnieją znaczne odchylenia w obu kierunkach od tych przeciętnych, lecz w danym wypadku pragnę rozpatrzyć zagadnienie wielkości gminy nie w jej jaskrawych przeciwstawieniach, lecz w przeciętnej rzeczywistości. Odnośnie województw b. zaboru rosyjskiego z cyfr tych wynika, że z zachodu na wschód rośnie obszar i zaludnienie gmin; to samo zjawisko można zaobserwować przy przejrzeniu danych dotyczących jednowioskowych gmin b. zaboru austriackiego. Liczba gmin w powiecie w b. zaborze austriackim i pruskim jest b. znaczna, obciążając administrację powiatową b. wielką pracą. W województwach poznańskim i pomorskim w poszczególnych powiatach poza gminami wiejskimi istnieją jeszcze obszary dworskie, w ten sposób powiat wojew. poznańskiego ma średnio 134,1 najniższych jednostek (gmin wiejskich i obszarów dworskich), pomorskiego — 114,7. Względnie sprawna administracja tak znaczną liczbą jednostek jest możliwa jedynie dlatego, że w obu tych województwach istnieją obecnie obwody wójtowskie. Stosunki w tym zakresie nie przedstawiają się jednak w obu tych województwach jednolicie, a mianowicie:

	Ogólna liczba obw. wójtów.	Średnio obw. wójt. na 1 powiat.	Średni obszar obw. wójt.	Średnie zaludnienie obw. wójtów.	Średni budżet obw. wójtów. w zł.
Województwo Poznańskie	172	5	140 km <sup>2</sup>	7.000	11.000
„ Pomorskie	405	24	36,8 „	1.738	1.324



Obwody wójtowskie, nie będąc bynajmniej jednostkami samorządu terytorjalnego, a jedynie okręgami administracji państwowej, wyřeczają częściowo gminy, częściowo starostwa powiatowe w spełnianiu całego szeregu funkcji administracji państwowej. Na terenie obszarów b. zaboru austriackiego, jak to wyżej przedstawiłem, były próby tworzenia takiej nadbudowy nad gminami wiejskimi, lecz żaden z tych projektów nie został zrealizowany.

Ocenę gospodarki gmin jednostkowych i zbiorowych przedstawia załącznik Nr. 2. Z cyfr przytoczonych w tej tablicy, poza wojew. śląskiem, można stwierdzić, że wysokość średnich budżetów gminnych z obszaru poszczególnych województw waha się od 76.000 zł. do 2.000, a na głowę ludności od 7,44 zł. do 3,80. W tej drugiej rubryce — obciążenia na 1 mieszkańca — wahania są znacznie mniejsze, co by mogło świadczyć, że zarówno gminy jednostkowe, jak i zbiorowe gospodarują mniej więcej równomiernie; opinia ta jednak byłaby mylna, gdyż dla gospodarki samorządowej w wielu wypadkach nie jest istotnym sumą złotych wydana na 1 mieszkańca, lecz globalna suma znajdująca się do dyspozycji gminy, albowiem znaczne rozdrobnienie środków materialnych między poszczególne gminy, częstokroć zupełnie uniemożliwia zaspokojenie pewnych potrzeb, lub znacznie podraża kosztą ich zaspokojenia.

Gminy jednostkowe b. zaboru austriackiego mają na 1 mieszkańca najmniejsze wydatki zwyczajne oraz administracyjne, a wysokość pozostałych wydatków, t. zw. produktywnych jest równa wysokości takichże wydatków gmin zbiorowych województw wschodnich, a więc uboższych i w wyższym stopniu zniszczonych wojną.

Gminy jednostkowe b. zaboru pruskiego (za wyłączeniem Śląska, który jest zupełnie specjalnym terenem), mają niższe wydatki administracyjne od gmin zbiorowych województw centralnych i wschodnich, a wydatki „produktywne“ prawie równe gminom tychże obszarów.

Gminy województw centralnych, mając najwyższe obciążenie 1 mieszkańca wydatkami zwyczajnymi, oraz prawie najwyższe wydatkami „produktywnymi“, w zakresie wysokości wydatków administracyjnych stoją poniżej gmin województw wschodnich.

Te ostatnie zaś gminy największe pod względem obszaru

i liczby ludności mają najwyższe wydatki administracyjne, co przy trochę niższych w stosunku do gmin województw centralnych ogólnych wydatkach, powoduje, że wydatki „produktywne“ są tam dość niskie.

Stan ten wyżej przedstawiony wymaga bliższej analizy, gdyż może dać ona odpowiedź na zagadnienie, jaki typ gminy jest tańszy pod względem wydatków administracyjnych i jaki typ gminy lepiej zaspakaja potrzeby ludności.

Gminy województw pomorskiego i poznańskiego, położone na obszarze o wysokiej kulturze rolnej, nie spełniają prawie żadnych czynności na rzecz państwa; zastępują je w tym względzie urzędy wójtowskie, utrzymywane głównie przez samorząd powiatowy, którego wydatki administracyjne są wyższe od takichże wydatków powiatów innych dzielnic średnio o 2 zł. rocznie na 1 mieszkańca. Ludność więc nie ponosząc znaczniejszych wydatków na administrację gminną, ponosi je na administrację wyższych jednostek administracji państwowej i samorządowej i to w wysokości, przekraczającej różnicę, jaka istnieje między wysokością wydatków administracyjnych gmin jednostkowych i zbiorowych. Pomimo tego wydatki „produktywne“ gmin nie są wyższe, a przeciwnie przeważnie są niższe od takichże wydatków gmin zbiorowych województw centralnych.

Gminy województw południowych wydają na cele „produktywne“ mniej od gmin województw centralnych, lecz również i mniej (średnio o 1 zł. na 1 mieszk.) na wydatki administracyjne. Na tym obszarze nie istnieją żadne organa, pomiędzy władzami powiatowymi a gminami. Jednak analiza wydatków czynionych przez administrację państwową na obszarze województw południowych i centralnych wykazuje, że to co mniej wydają na administrację gminy jednostkowe od gmin zbiorowych, to że znaczną nadwyżką wydaje państwo na swą administrację na obszarach województw południowych.

Przykładowo dokonane obliczenia dla województwa kieleckiego i krakowskiego dały następujące wyniki: państwo w zakresie trzech działów administracji państwowej, stwarzającej najwięcej pracy gminie wiejskiej (administracja ogólna, skarbowa i sprawiedliwości w zakresie wykonawczym) na 1 mieszkańca rocznie wydaje na wydatki administracyjne, personalne i rzeczowe w województwie kieleckim zł. 3 gr. 02, w województwie krakowskim zł. 5 gr. 66; różnica wynosi zatem zł. 2 gr. 64. Od-

nośne cyfry wydatków administracyjnych w gminach wojew. kieleckiego wynoszą zł. 2 gr. 34, — wojew. krakowskiego — zł. 1 gr. 01, a więc różnica wynosi zł. 1 gr. 33. W całości rachunek wykazuje, że administracja publiczna (państwowa i samorządowa) na obszarze gmin jednostkowych kosztuje drożej o zł. 1 gr. 31 rocznie na 1 mieszkańca, od takiejże administracji na obszarach gmin zbiorowych. A przecież za podstawę obliczenia przyjęto jedynie trzy działy administracji państwowej.

Chciałbym jeszcze bliżej zastanowić się nad wydatkami gmin województw wschodnich. Gminy te leżą na obszarze Państwa w znacznej części (oprócz Wołynia) ubogim, a w całości, będącym na znacznie niższym stopniu kultury, niż cała reszta Państwa; teren ten był znacznie w większym stopniu i przez znacznie dłuższy czas niszczonej przez działania wojenne, niż jakiegokolwiek inne połacie Państwa. Gminy są tam b. duże, zarówno pod względem obszaru, jak i ludności, jak i ilości zamieszkałych miejscowości; sieć urzędów administracji państwowej jest tam najrzadsza. Te wszystkie ostatnio przytoczone okoliczności, a nie bynajmniej gorszy stan organizacji administracji gminnej, przyczyniają się do tego, że gminy te mają najwyższe wydatki administracyjne. Gminy te zdaniem moim, przekroczyły już tę naturalną granicę wielkości gmin zbiorowych, wewnątrz której to granicy administracja gminna może być należycie zorganizowana, lecz bez nadmiernego zwiększania personelu biurowego i egzekucyjnego, gdyż w takich wypadkach gmina musi już administrować nieszczędnie. Zajmę się jeszcze bliżej tem zagadnieniem w części IV-ej niniejszych rozważań.

Naturalnie przy analizowaniu zagadnienia wysokości kosztów administracyjnych gmin zbiorowych i jednostkowych należy i to brać pod uwagę, że gminy zbiorowe pod względem stanu organizacji swej wewnętrznej administracji stoją znacznie wyżej od gmin jednostkowych, co nawet, gdyby gminy te miały droższą administrację — dla administracji państwowej, samorządowej wyższych stopni i dla samej gminy jest rzeczą bardzo cenną.

Przy ocenie zaś wysokości wydatków „produktywnych“ w gminach zbiorowych i jednostkowych należy mieć w pamięci, że w wielu wypadkach inną wartość ma dana suma złotych rozproszkowane w wielu budżetach, a inną skoncentrowana w jednym reku.

## III.

ZADANIA CIAŻĄCE NA GMINIE W ZAKRESIE  
ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ I SAMORZĄDOWEJ.

Pragnąc odpowiedzieć sobie na pytanie, jak wielką winna być gmina wiejska, należy przedewszystkiem uświadomić sobie jakie obowiązki ciążyą na gminie w zakresie tak administracji państwowej, jak i samorządowej, oraz jaką rolę wogóle gmina ma do spełnienia w wewnętrznym życiu państwa.

Gmina jest jednostką istniejącą przedewszystkiem dla celów administracji samorządowej. Państwa posługują się gminą jednak dla celów administracji państwowej w dość szerokim zakresie. W każdym razie organizując gminę i ustalając, jak wielką winna być ona, musimy mieć na względzie przedewszystkiem zadanie jakie ma ona do spełnienia w całokształcie zadań, ciążyących na samorządzie ziemskim.

W tym ostatnim zakresie dość powszechnym jest pogląd, że podstawową jednostką samorządową jest powiat, że ostatnie 11 lat naszego bytu państwowego dowodnie to wykazało, że jest to stan normalny i naturalny, oraz pożądaný i że z tego stanu rzeczy należy wyciągnąć wszelkie konsekwencje ustrojowe, finansowe i administracyjne.

Zdaniem moim sąd tego rodzaju jest dość pośpiesznie ustalony, jeśli idzie o ocenę dzisiejszego stanu rzeczy, a z zasadniczych przesłanek niesłuszny, jeśli idzie o przyszłość.

Jedenaście lat naszego bytu państwowego to prawie w całości okres organizacji i tymczasowości. W tych warunkach nic dziwnego, że mogły pracować sprawniej większe związki samorządowe, łatwiej przystosowując się do tak szybko zmieniających się warunków. Gminy wiejskie jednostkowe zarówno w b. zaborze pruskim, jak i austriackim, będąc prawie nicością finansową, wogóle nigdy, a tembardziej w tym okresie, w którym również i powiaty małopolskie słabo pracowały, niewiele zrobić mogły. Gminy wiejskie b. Kongresówki mają fatalny ustrój, który oddaje formalnie rządy w gminie wiecowi paru tysięcy ludzi, faktycznie zaś — nielicznej radzie, nieposiadającej z tego powodu dość pewności siebie i autorytetu; dodawszy do tego stałe niewystarczające prowizorja w zakresie finansów —

wszystko to nie stwarza warunków dla jakiejś normalnej pracy. Gminy wiejskie województw wschodnich, pracują w bardzo ciężkich warunkach gospodarczych i o conajmniej 4 lata krócej po wojnie, niż gminy na innych obszarach, borykające się z temi samemi trudnościami finansowemi — bynajmniej nie dały podstaw do negatywnej oceny ich pracy w stosunku do pracy powiatów na tych obszarach. Słowem jednym dotychczasowe nasze doświadczenia odnośnie wartości pracy gmin zbiorowych, bo o gminach jednostkowych nie mówię, nie dają materiału do twierdzenia, że gminy wiejskie winny być drugorzędnym czynnikiem w życiu samorządu ziemskiego.

Jakkolwiek szeroko pod względem organizacyjnym będziemy pragnęli zakreślić ramy prac powiatowych związków komunalnych, to zawsze bardzo znaczny zakres prac z dziedziny administracji samorządowej zostanie przy gminie. Niektóre może działy polityki komunalnej, w fazie organizacji budowy poszczególnych zakładów czy urządzeń, może celowiej byłoby oddać powiatom, w każdym razie bieżąca administracja i w tych działach musi zostać wewnątrz gminy. Obowiązki w zakresie budowy i utrzymania lokalnych dróg, potrzeb sanitarnych, opieki społecznej, oświaty ogólnej szkolnej i pozaszkolnej i wiele innych nie może spełniać na terenie całego powiatu bezpośrednio powiatowy zw. komunalny, a przeciwnie mogą to czynić jedynie gminy. Potrzeby te stale rosną w miarę podnoszenia się ogólnego poziomu kulturalnego społeczeństwa, a są to potrzeby nie mniej ważne i nie mniejszych wymagają środków od tych, jakie ciąży na powiatach.

Ustalając więc pogląd na to, jakie jednostki samorządu ziemskiego mają najpoważniejsze zadania i w związku z tem w jaki sposób należy je organizować, trzeba stwierdzić to, co i w teorii i praktyce oddawna było ustalone, a tylko ostatnio zbyt często było zaprzeczane, że w pracy samorządu ziemskiego i powiat i gmina ma rozliczne i ważne zadania do spełnienia i że w związku z tem nie można organizować zbyt słabej gminy.

O ile spojrzeć na gminę jako na najniższy organ administracji państwowej, trudno przyjść do przekonania, że ze względu na potrzeby administracji państwowej lepsza jest gmina mała, a nie duża. Nie mówię tu jedynie o tem najczęściej wysuwaniem zagadnieniu t. zw. „wygody“ starosty z posiadania w powiecie nie 100, a 10 gmin. Jest to moment dość ważny, gdyż bezporna za-

sadą organizacyjną jest, że nie może zbyt wielka ilość niższych jednostek podlegać bezpośrednio wyższej, lecz nie jest to względem najistotniejszy i jedyny. Wchodzą tu w rachubę znacznie poważniejsze motywy.

Funkcje bowiem, jakie ma do spełnienia administracja państwowa poniżej województwa nie są bynajmniej charakteru wyłącznie zarządzającego i orzekającego. Znaczny zakres pracy administracji państwowej I instancji wszystkich działów administracji polega na czynnościach wykonawczych, a czynności te nie mogą być w znacznej części spełnione bezpośrednio przez władze powiatowe. Z tych też właśnie względów niezbędny jest udział gminy w wypełnianiu tych czynności wykonawczych. Obciążać mogą one bądź wójta (naczelnika gminy, sołtysa), bądź gminę w całości, a więc zarówno jej organa wykonawcze, jak i ewent. personel urzędniczy. Współczesna administracja publiczna, stale komplikując się i w tym zakresie stawia coraz wyższe wymagania tak, że gmina pragnąc je zaspokoić musi mieć na to dość sił intelektualnych i materialnych. O ile gmina ich nie posiada, to cierpi na tem administracja państwowa i w takich wypadkach, o ile tylko może, powołuje swe własne organa pomiędzy powiatem a gminą i im powierza wykonywanie znacznej części tych czynności oraz nadzorowanie gmin przy spełnianiu przez nie mniej skomplikowanych czynności. Nie jest to bynajmniej ani oszczędniejsze, ani praktyczniejsze wyjście dla państwa.

Czy w interesie gminy, jako związku samorządowego, jest wyrzeczenie się przez nią wszystkich ważniejszych czynności wykonawczych z zakresu administracji państwowej, przecież również związanych z istotnymi interesami ludności, mam poważne wątpliwości. Ustalać sąd w tej sprawie należy przecież nie pod kątem aktualnej sytuacji finansowej gmin, które obecnie stosunkowo zbyt wiele wydatków ponoszą na cele związane właśnie z wykonywaniem czynności zleconych im przez państwo, przez co dotkliwie cierpi całokształt gospodarki gmin. Sądzę, że jest istotnym interesem ludności, aby ona w gminie, a nie w odleglejszym z konieczności specjalnym urzędzie państwowym, mogła załatwiać możliwie dużo swych interesów i z zakresu spraw administrowanych przez państwo.

Z powyższego jasno wynika, że w interesie państwa i gminy leży spełnianie przez gminę całego szeregu czynności z za-

kresu administracji państwowej, na co potrzeba dość sił i intelektualnych i materialnych, a co nie wyłącza możliwości opłacania za to w tej czy innej formie gmin przez państwo.

Kończąc ten przegląd zadań ciężących na gminie w obu zakresach: administracji państwowej i samorządowej chcę jeszcze w paru słowach przedstawić jak we Francji i Prusach zagadnienie to jest rozwiązywane.

We Francji powołanie do życia 38.000 jednostkowych gmin wywarło doniosły wpływ na cały ustrój wewnętrzny Państwa. Płyne stąd bowiem i słabe tętno życia samorządowego we Francji i bardzo silny nadzór państwa nad samorządem. Dla administracji państwowej stało się niezbędnym powołanie poniżej departamentu okręgów, a dla pewnego ograniczonego zakresu działania i kantonów. Ostatnia reforma z r. 1926 znacznie nawet wzmocniła i rozszerzyła zakres działania podprefektów, zwiększając również i okręgi poddane ich władzy.

W zachodnich prowincjach Prus stale ewolucja postępuje w kierunku rozszerzenia i wzmocnienia gmin zbiorowych. Na Wschodzie Prus (o czym mówiłem wyżej) ani w życiu samorządowym, ani w administracji państwowej gminy jednostkowe nie odgrywały znaczniejszej roli. Samorząd powiatowy z jednej, a landrat i wójt wzgl. komisarz obwodowy z drugiej strony, wyręczali słabą gminę.

Doświadczenie więc i Prus i Francji świadczy o tem, że małe gminy nie są pożądane ani dla samorządu ani dla państwa.

#### IV.

### WIELKOŚĆ GMINY WIEJSKIEJ.

Pragnąc rozstrzygnąć pytanie, jak wielką winna być nasza gmina wiejska należy przedewszystkiem zastanowić się, jakiego rodzaju skupieniem ludności była gmina niegdyś i co winna w idealnych warunkach przedstawiać.

Otóż zdecydowani zwolennicy małych gmin wysuwają na czoło twierdzenie, że gmina winna być dlatego jednostkową, gdyż jest taka gmina najnaturalniejszym skupieniem ludzi, których łączy silna więź najbardziej bezpośrednich interesów, jakie wynikają z faktu zamieszkiwania w jednej miejscowości.

Jest to twierdzenie o tyle słuszne, że i rzeczywiście poczucie najbliższej wspólnoty sąsiedzkiej jest najdawniejszym wyrazem solidarności ludzkiej, a to z chwilą gdy ludzkość przekroczyła ramy jednej rodziny. Lecz wątpliwem jest dla mnie, czy właśnie tylko na tej więzi opiera się mechanizm wspólnego życia współczesnego społeczeństwa i czy więź ta jest tak silną i wyłączną, by jedynie ze względu na nią tak, a nie inaczej konstruować gminę i w konsekwencji następne stopnie podziału administracyjnego.

Dzisiejsza wieś przecież na tle postępującej stale komasacji i parcelacji traci swój dawny charakter, wytworzony przed wiekami. Ewolucja ustroju wsi idzie w kierunku rozbijania zwartych miejscowości na poszczególne, często dość od siebie oddalone kolonie. Osłabia to więc to poczucie wspólnych sąsiedzkich interesów mieszkańców jednej wsi. Poza tem cały mechanizm życia współczesnego społeczeństwa pcha je w kierunku łączenia się w najrozmaitsze związki i organizacje, ucząc, że jedynie zorganizowana praca i to zrzeszeń, obejmujących częstokroć całe połacie kraju, czy wręcz całe państwo, — może utrzymać gospodarującą jednostkę przy życiu. Czy te uczucia solidarności i konieczności współdziałania z innymi ludźmi, zamieszkującymi nie tylko jedną wieś, w dzisiejszym życiu gospodarczem, kulturalnem czy politycznym nie jest silniejszą więzią od nici wspólnych sąsiedzkich interesów?

Gmina współczesna, poza zupełnie określonymi zadaniami w zakresie administracji publicznej, ma, zdaniem moim, i poważne zadanie wychowawcze. Dziś nie wystarcza już mała organizacja ludzi związanych najbliższymi sąsiedzkimi interesami. Gmina nie może być zbyt małą, gdyż wtedy właściwe czynności życia publicznego zbyt są uproszczone lub zgoła nie istnieją; pewna różnorodność składowych czynników uczy koordynowania wspólnych interesów, zdrowego współzawodnictwa i umiejętnego współdziałania; gmina jest wtedy rzeczywistą szkołą życia publicznego. Są to może wszystko momenty irracjonalne, może należy rozpatrywać całe zagadnienie jedynie z punktu widzenia ściśle racjonalnego interesu administracji publicznej. W każdym razie, o ile te momenty irracjonalne są w swych tendencjach zgodne z potrzebami administracji publicznej, dobrze jest wziąć je również pod uwagę.

Godząc się na to, że wieś nie jest dziś tym naturalnym ośrod-



kiem życia, szukano innych ośrodków krystalizacyjnych. Wzorem Wielopolskiego, czy innych, w parafii pragnie się znaleźć ten ośrodek, gdzieindziej znów w obwodzie szkolnym, czy też w miasteczku targowym i t. p. Zdaniem moim, żaden z tych ośrodków nie może służyć za generalną podstawę tworzenia gmin na obszarze całego Państwa. Parafie są nieprzydatne dla tych celów ze względu na częstokroć dość przypadkowe granice, a ponadto na wielu terenach, zwłaszcza zamieszkałych przez ludność różnowyznaniową, są parafie zbyt małemi jednostkami. To samo dotyczy obwodów szkolnych, mających średnio 16,9 kłm.<sup>2</sup> powierzchni i 841 mieszkańców. Również rozmieszczenie miejscowości targowych na terenie Rzplitej jest zbyt nierównomierne, a również zbyt rzadkie, aby na tej podstawie opierając się tworzyć gminy; byłyby one znów zbyt rozległe.

Z powyższego wynika, że jakkolwiek byłoby bardzo cennem znalezienie jakiejś generalnej naturalnej podstawy dla stworzenia gminy wiejskiej, to jednak znaleźć jej nie można, gdyż jej niema, należy przeto ustalić ten średni obszar wychodząc z innych przesłanek, a jedynie w praktycznem przeprowadzeniu samej reformy brać pod uwagę i pewne takie czy inne naturalne ciążenie ludności ku pewnym centrom. Ta okoliczność, poza całym szeregiem innych, jak gęstość zaludnienia, sieć komunikacyjna, warunki topograficzne, sposób zabudowania i inne, łącznie wpłynie na to, że gminy nie będą sobie bynajmniej równe i musi być w tym zakresie dość znaczna skala wahań.

Z całokształtu tych uwag, które dotychczas skreśliłem, jasnym jest, że uważam, iż gmina wiejska winna być silną jednostką, organizmem zdolnym do spełnienia roli, jaka przypada jej w życiu wewnętrznym państwa. Pozostaje jedynie określić granice minimalnej i maksymalnej wielkości gminy.

Gmina bowiem ze względu na pewną ściśle określoną rolę, jaką ma do spełnienia w administracji publicznej nie może być zbyt słabą. Dolna granica wielkości gminy musi być dość ściśle określona, albowiem w przeciwnym razie może częstokroć okazać się, że te czy inne zadania spadające na gminy w całym państwie, przez szereg gmin nie będą mogły być spełnione.

Na gminie, jak to wyżej przedstawiłem, ciąży dość poważne zadania samorządowe. Pragnąc im podołać musi mieć pewne minimum sił finansowych i intelektualnych. Z wyjątkiem zupełnie sporadycznych wypadków w dzisiejszej gminie jedno-

wioskowej nawet małopolskiej, posiadającej od 800 do 1.200 mieszkańców i od 3.000 do 5.000 budżetu, zasobów tych znaleźć nie można. Zadania, ciężące na wójcie osobiście, czy na gminie w zakresie administracji państwowej, o ile nie mamy tworzyć urzędów pośrednich między powiatem a gminą, a mają być zadania te spełniane sprawnie — wymagają od nas zorganizowania większej gminy. Ponadto dochodzi tu wzgląd i na zasadę oszczędności, gdyż w każdej gminie musi istnieć pewne minimum wydatków administracyjnych, i to niezależnie od wielkości danej gminy i z tych względów nie jest rzeczą obojętną jaka liczba ludności będzie miała pokryć te wydatki, czy większa, czy mniejsza. Zorganizowanie gminy większej będzie tu istotną oszczędnością, nie mówiąc już o tej oszczędności, jaką będzie miała administracja państwowa, nie potrzebując organizować instancji między gminą a powiatem.

Z powyżej przytoczonych względów wynikałoby, że im gmina jest większą, tem lepiej dla administracji publicznej. W ten sposób jednakże nie jest. Górna granica wielkości gminy istnieje i uzasadniona jest i względami na interesy i wygodę ludności i koniecznością stworzenia sprężystego zarządu w gminie, a wreszcie i tą okolicznością, że gmina jest i powinna być najniższym stopniem podziału terytorjalnego i administracyjnego.

Gmina bowiem w ustroju wewnętrznym zarówno państwa, jak i samorządu, ma być najniższą komórką organizacyjną i podstawą całej budowy. Zasadniczym wykonawczym organem gminy ma być wójt, a nie sołtysi. Gmina bezpośrednio jako związek komunalny ma spełniać wszystkie zadania ciężące na niej, nie powinny zastępować jej jakiegokolwiek inne jednostki. Zarząd gminy musi być sprężysty, a więc nie może wójt administrować rozległym terenem, składającym się z kilkudziesięciu, a nawet więcej sołectw, gdyż wtedy właściwie funkcje wykonawcze w gminie spełnia nie wójt, lecz sołtysi i jedna z zalet gminy większej, a mianowicie istnienie w niej fachowego i inteligentnego zarządu w ten sposób ginie. W końcu ludność, o ile ma rzeczywiście mieć ułatwione korzystanie z usług urzędu gminnego i wójta nie może mieć zbyt daleko do gminy. Maksymalną odległością pomiędzy najodleglejszym osiedlem w gminie, a siedzibą gminy winno być 6 — 7 klm. Słowem jednym w dążeniu do zapewnienia gminie dużej ilości środków materialnych, a więc w zwiększeniu jej obszaru, nie można zapominać o tem,

że gmina musi być bliskim ludności i sprzężycie rządzonym organem. Pod tym względem w ostatnich latach popełniono, zdaniem moim, pewne błędy na terenie Województw Wschodnich, czyniąc to zresztą na tle bardzo ciężkiego położenia finansowego gmin wiejskich.

Bardzo trudną jest rzeczą uzasadnić konkretnie, jaka winna być średnia liczba ludności gminy wiejskiej. Skala dotychczas czynionych reformatorskich propozycji jest bardzo wielka, waha się od 1.000 do 10.000 ludności, przyczem brak jest wyczerpującego uzasadnienia dla tej czy innej liczby.

Tę dolną granicę, zdaniem moim, poniżej której, bardzo byłoby trudno znaleźć dość sił intelektualnych i materialnych, dla podjęcia zadań ciężących na gminie, jest liczba 2.000 mieszkańców gminy. Będzie to odpowiadało mniej więcej budżetowi od 9 — 12.000 zł. rocznie — sumie, która pozwoli na jakie takie racjonalne zaspakajanie potrzeb gminy, przynajmniej w granicach dzisiejszego jej zakresu działania. Gmina tej wielkości nie będzie zbyt gwałtownie zrywała z dotychczasową gminą jedno-wioskową, a będzie dość silną, aby nie wegetować. Uważam jednak za niemożliwe, aby gminy spadły poniżej tej liczby 2.000 mieszkańców.

Górną granicą wielkości gminy winna być liczba 5.000 mieszkańców, a więc niewiele mniej, niż przeciętna wielkość gmin b. Kongresówki. Większa gmina nie może już tworzyć organicznej całości, powstaje już z tego mały powiat, a nie gmina. Reasumując powyższe, sądzę, że w granicach od 2.000 do 5.000 ludności winna zmieścić się nasza gmina.

Pomijałem dotychczas zagadnienia obszaru; czyniłem to z tego powodu, że uważam, że ideałem jest, aby gmina była możliwie jaknajmniej rozległą, a zamożną. Według mojej propozycji obszar gminy będzie się wahał od 20 klm.<sup>2</sup> (krakowskie) do 200 klm.<sup>2</sup> (Polesie), co zależy od gęstości zaludnienia województwa. Gmina nie może przedstawiać sobą sztywnej, stałej wielkości. Zależć to musi od całego szeregu momentów, o których mówiłem wyżej, a ponadto, co nie jest przedmiotem moich rozważań, od wielkości powiatu, gdyż, zdaniem moim, powiat nie może dzielić się na więcej niż 30 niższych jednostek. Ponad tę liczbę nie można wychodzić, o ile powiat ma być sprzężycie administrowaną jednostką.

Załącznik 1. Przeciętne charakteryzujące wielkość gm. wiejskich.

Województwa	Średni obszar gminy w km. <sup>2</sup>	Średnia liczba ludności i gminy	Średnia liczba gmin w powiecie	Średnia liczba mieszkańców w gminie	Uwagi
Warszawskie . . . . .	95,7	5.530	12,8	47,1	
Łódzkie . . . . .	82,0	6.002	16,7	37,9	
Kieleckie . . . . .	83,0	6.276	18,3	30,8	
Lubelskie . . . . .	112,0	6.254	14,9	28,4	
Białostockie . . . . .	180,3	5.486	14,1	53,7	
Wileńskie . . . . .	282,6	8.168	11,9	111,5	
Nowogródzkie . . . . .	255,0	8.129	13,0	73,5	
Poleskie . . . . .	374,1	6.698	11,3	36,4	
Wołyńskie . . . . .	318,7	13.183	9,5	46,6	
Krakowskie . . . . .	9,2	797	82,7	1,1	
Lwowskie . . . . .	12,3	959	78,3	1,4	
Stanisławowskie . . . . .	20,3	1.207	56,3	1,5	
Tarnopolskie . . . . .	14,9	1.124	63,2	1,6	Obszar dwor. na 1 pow. przypada
Śląskie . . . . .	12,2	1.786	51,7	—	47,2
Poznańskie . . . . .	4,7	303	86,9	2,2	39,5
Pomorskie . . . . .	7,6	419	75,2	3,0	

Załącznik 2. Prelimnowane wydatki zwycz. gm. wiejskich w r. 1928/29.

Województwo	Średni budżet zwycz. gminy w	Na jednego mieszkańca wydatki zwyczajne	Na jednego mieszkańca wydatki administr.	Na jednego mieszkańca w innych wydatkach (bez admin.)	% wyj. adm. w stosunku do wydatk. zwyczajnych		
	W	z	ł	o	t	v	c
Warszawskie . . . . .	43.299	7.44	2.51	4.93	33,66		
Łódzkie . . . . .	33.562	5.45	2.09	3.36	38,35		
Kieleckie . . . . .	41.341	6.08	2.34	3.74	38,50		
Lubelskie . . . . .	43.299	6.65	2.57	4.08	38,72		
Białostockie . . . . .	35.056	6.13	2.55	3.58	41,55		
Wileńskie . . . . .	49.078	5.75	2.78	2.97	48,38		
Nowogródzkie . . . . .	50.238	5.75	2.96	2.79	51,52		
Poleskie . . . . .	48.314	6.66	2.89	3.77	43,33		
Wołyńskie . . . . .	76.097	5.33	2.89	2.44	54,30		
Krakowskie . . . . .	3.117	3.80	1.01	2.79	26,46		
Lwowskie . . . . .	4.111	4.17	1.03	3.14	24,73		
Stanisławowskie . . . . .	5.354	4.19	1.30	2.89	30,88		
Tarnopolskie . . . . .	4.582	3.95	1.06	2.89	26,84		
Śląskie . . . . .	47.367	23.03	6.51	16.52	28,26		
Poznańskie . . . . .	2.062	4.79	0.93	3.86	19,45		
Pomorskie . . . . .	2.382	4.63	1.22	3.41	26,28		

Na tle tej mojej propozycji chcę choć pokrótce, gdyż nie jest tu miejsce na szczegółowe przedstawienie całego zagadnienia, omówić kwestję wewnętrznej organizacji gminy. Jestem przeciwnikiem gminy zbiorowej, rozumianej jako związek komunalny, składający się z gromad o teoretycznym zakresie działania równym kompetencji małej gminy. Uważam, że i ze względu na „dobro gminne“ i majątek gromadzki, dopóki ta forma ustroju agrarnego nie zniknie, oraz ze względu na interes administracji państwowej, wewnątrz gminy muszą istnieć jakieś okręgi, które nie będąc jednostkami samorządu terytorjalnego i nie stanowiąc gminy w gminie, będą jedynie tylko zajmowały się zarządaniem wspólnej własności mieszkańców okręgu i będą posiadały pomocnika wójta dla swego obszaru.

Na zakończenie chciałbym stwierdzić, że zdaję sobie sprawę z tego, że zagadnienie wielkości gminy jest zagadnieniem spornym, że poza wieloma dość skomplikowanymi obiektywnymi czynnikami, które winny mieć wpływ na rozstrzygnięcie tej kwestji, opłatało się wokoło niej jeszcze więcej uprzedzeń, przyzwyczajęń, niechęci do zmiany istniejącego status quo i że te właśnie czynniki w wyższym stopniu, niż istotne trudności, wstrzymują rozstrzygnięcie zagadnienia. Dlatego też należy możliwie często i pod różnymi kątami widzenia omawiać je, gdyż od dobrego zorganizowania gminy zależy zrealizowanie wielu najistotniejszych zadań samorządu ziemskiego, a również i normalne funkcjonowanie całej administracji państwowej.

M. DWORZAŃSKI.

## PODSTAWY PRAWNE SAMORZĄDU GMINNEGO I POWIATOWEGO W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIEM.

### I.

Ustawodawstwo o samorządzie powiatowym i gminnym w województwie śląskiem wyjęte jest z zakresu kompetencji legislatywy ogólnopaństwowej i należy do spraw, zastrzeżonych w śląskim statucie organicznym ustawodawstwa śląskiego sejmiku wojewódzkiego (art. 4, p. 2, śl. statutu org.).

Jak wiadomo, w skład obecnego województwa śląskiego weszły części byłego księstwa Górnego i Dolnego Śląska, będącego w monarchji austriackiej krajem koronnym oraz części Górnego Śląska pruskiego, należącego za czasów pruskich do prowincji śląskiej. Od połowy XVIII-go w., po zwycięskiej kampanji Fryderyka II-go, rozeszły się drogi rozwoju prawnego obydwu terytoriów, skutkiem czego po objęciu władztwa państwowego nad temi ziemiemi przez ich prawą właścicielkę — Rzeczpospolitą, na małym stosunkowo obszarze autonomicznego województwa powstał ten sam problem unifikacji i jednoczenia tego, co sztucznie zostało rozerwanem, który należy do najtrudniejszych zadań pracy organizacyjnej w całym państwie. Co do natury zagadnienia unifikacji urzędzeń prawnych na obszarze województwa śląskiego należy zaznaczyć, że rozwiązanie tego problemu zależy w najwyższej mierze od energii czynników ustawodawczych. Przeszkody, polegające na różnicy ogólnego rozwoju społecznego, albo na różnicy zasadniczych typów psychicznych lud-

ności, wchodzących w grę terytoriów, które w innych częściach państwa wywierają duży wpływ na ustosunkowanie się do zagadnienia unifikacji, tu nie mają żadnego niemal znaczenia, zwłaszcza, gdy chodzi o uporządkowanie poszczególnych działów prawa publicznego i o dostosowanie odziedziczonych po państwach zaborczych form do odmiennych i nowych wymagań życia, które przecież poszło naprzód od czasu, gdy wybuch wojny światowej powstrzymał wszelką niemal pracę w zakresie rozwijania norm prawnych w dziedzinach, nie pozostających w bezpośredniej styczności ze sprawą prowadzenia wojny, a później ze sprawą jej likwidacji. Poziom kulturalny ludności w obydwuch „częściach górnośląskiej i cieszyńskiej“ województwa, — bo różnice w strukturze prawnej wciąż jeszcze skłaniają do używania tej w gruncie rzeczy nieuzasadnionej i niewłaściwej terminologii, — jest identyczny, tu i tam obok okręgów uprzemysłowionych o bardzo gęstym zaludnieniu spotykamy okolice wyłącznie rolnicze, tu i tam istnieje kwestja mniejszości narodowościowej niemieckiej, oczywiście jako zagadnienie, uregulowane obowiązującymi przepisami (które na górnośląskiej części skodyfikowane są w międzypaństwowym układzie — polsko-niemieckiej konwencji genewskiej z dn. 15-go maja 1922 roku), tu i tam aktualne są te same ogólne problemy, jak np. przebudowa ustroju rolnego i parcelacja latyfundiów, tu i tam wreszcie życie w organizacjach publicznych, a przede wszystkim w korporacjach samorządowych jest równie intensywne.

W artykule niniejszym interesuje nas przedstawienie i scharakteryzowanie tych zmian ustawodawstwa o samorządzie gminnym i powiatowym, które nastąpiły po objęciu przez Państwo Polskie suwerenności państwowej na terytorjum województwa śląskiego. Dla uzupełnienia tego przeglądu źródeł prawa o samorządzie terytorjalnym podamy te podstawowe przepisy wcześniejszego pochodzenia, na których opiera się ustrój tego samorządu, nie wdając się atoli w ich analizę, zawartą zresztą w ogromnej literaturze prawniczej, dotyczącej tego przedmiotu. Otóż przed przystąpieniem do tego przeglądu źródeł prawa o samorządzie terytorjalnym na Śląsku, wypada stwierdzić, że dorobek dotychczasowej pracy w tej specjalnie dziedzinie nie przedstawia się zbyt bogato, a w szczególności, że mimo istnienia obiektywnych warun-

ków, ułatwiających kodyfikację i unifikację prawa o samorządzie na terenie województwa, rozwiązanie zagadnienia unifikacji prawnej w omawianej dziedzinie zbyt mało zostało posunięte naprzód. Niewątpliwie, jedną z głównych przyczyn, usprawiedliwiających ten stan rzeczy, jest to, że czynniki zań odpowiedzialne, w ciągu z górą sześć-cio-letniego okresu funkcjonowania pierwszego sejmiku śląskiego (od 10 października 1922 r. do 12 lutego 1929 r.) w wysokim stopniu absorbowane były zagadnieniami bieżącej polityki gospodarczej (aprowizacyjnej, zwalczania bezrobocia, łagodzenia kryzysu mieszkaniowego, reemigracji, zaopatrzenia inwalidów wojennych, powstańczych i t. d.), które też górowały nad nie tak palącymi zagadnieniami ustrojowymi. Nie mniej rezultat obecny jest ten, że prace dotychczasowe w znacznej części dają obraz paljatywów, które w najbliższej przyszłości muszą ustąpić dziełom trwałym, wychodzącym z jednolitej koncepcji i dającym podstawę do dalszego równomiernego rozwoju wszystkich instytucji samorządowych w całym województwie.

## II.

Przegląd nasz rozpoczniemy od „części cieszyńskiej“ województwa, obejmującej powiaty bielski i cieszyński i cztery miasta: Bielsko (miasto wydzielone), Cieszyn, Skoczów i Strumień.

A. Samorząd gminny opiera się na ramowej państwowej ustawie austriackiej z dnia 5 marca 1862 r. (Dz. u. p. austr. Nr. 18), na której podstawie wydana została śląska krajowa ustawa gminna z dn. 15 listopada 1863 r. (Śl. dz. u. i rozp. kraj. Nr. 17), oraz ustawa krajowa z dnia 8 grudnia 1869 r. (Dz. u. i rozp. kraj. Nr. 3), zawierająca statut gminny miasta Bielska. Inne miast rządzą się ogólną ustawą gminną. Powszczególne przepisy ustawy gminnej oraz statutu gminnego m. Bielska uległy zmianom, uskuteczniionym kilkakrotnymi nowelami. W ścisłym związku z ustawą gminną jest ustawa z dnia 3 grudnia 1863 r. (Dz. u. p. austr. Nr. 105), normująca prawo przynależności do gminy (Heimatrecht).

O charakterze reprezentacji gminnej w gminach wiejskich i miastach części cieszyńskiej województwa rozstrzygnęła ordynacja wyborcza, wydana rozporządzeniem Wojewody



Śląskiego (w porozumieniu z Tymczasową Śląską Radą Wojewódzką) z dnia 6 lipca 1922 r. (Dz. U. Śl. Nr. 9, poz. 31). Rozporządzenie, wydane na podstawie przejściowych pełnomocnictw ustawodawczych Wojewody Śląskiego i Tymczasowej Rady Wojewódzkiej, wynikających z art. 40 śląskiego statutu organicznego, zostało bez zmian zatwierdzone ustawą śląską z dnia 14 marca 1923 r. (Dz. U. Śl. Nr. 15, poz. 98).

Ordynacja wyborcza gminna dla gmin części cieszyńskiej wprowadza pięcio-przymiotnikowe prawo głosowania przy cenzusie wieku 21 lat odnośnie do czynnego i 25 lat odnośnie do biernego prawa wyborczego. Ponadto warunkiem czynnego prawa wyborczego jest sześćo-miesięczne, a biernego prawa wyborczego jednoroczne zamieszkanie w gminie. Reprezentacja gminna składa się z wydziału gminnego (złożonego zależnie od liczby ludności najmniej z 9, najwyżej z 36 członków) i przełożenia gminnego. Przełożenie gminne tworzą przełożony gminy (w miastach burmistrz), jego 1 lub 2 zastępcy i rada gminna. Liczba członków przełożenia gminnego wynosi  $\frac{1}{3}$ , a w gminach powyżej 10.000 mieszkańców  $\frac{1}{4}$  część członków wydziału gminnego. Poza tem mogą być tworzone komisje gminne, których ilość ustala wydział gminny, a do których mogą być wybierane (przez wydział gminny) także osoby, nie będące członkami wydziału gminnego. Członkowie przełożenia gminnego wybierani są przez wydział gminny z jego grona w drodze wyborów proporcjonalnych. Proporcjonalny skład przełożenia gminnego warują specjalne przepisy, zapewniające mniejszości odpowiedni udział w przełożeniu. Mianowicie grupa, skupiająca conajmniej  $\frac{1}{4}$  część członków wydziału gminnego, ma prawo przed wyborem przełożonego gminy i pierwszego jego zastępcy desygnować (w drodze głosowania, przeprowadzonego w łonie danej grupy bezwzględną większością głosów) drugiego zastępcę przełożonego gminy. Wówczas większość wybiera bezwzględną większością głosów przełożonego gminy i jego pierwszego zastępcę. Podobnie — caeteris paribus — ma prawo grupa, obejmująca conajmniej  $\frac{1}{3}$  część członków wydziału gminnego, desygnować pierwszego zastępcę przełożonego gminy. W konkurencji grup pierwszeństwo ma grupa liczniejsza. Radnych gminnych wybierają poszczególne grupy wydziału gminnego i te kolegja wyborcze

zatrzymują prawo desygnowania swych radnych gminnych, a niemniej przełożonego gminy i jego zastępców, przez całą kadencję wydziału gminnego. Z innych charakterystycznych przepisów przytoczyć należy, że wydział gminny w razie zdekompletowania uzupełnia się w drodze wstępowania kolejnych zastępców z danej listy kandydatów. W razie wyczerpania zastępców danej listy właściwa grupa w drodze głosowania (a w danym razie, jeśli jest reprezentowana przez jednego tylko członka wydziału gminnego — w drodze mianowania) desygnuje nowego członka do wydziału gminnego, uzupełniając w ten sposób jego skład do liczby ustawowej. Przy głosowaniu w gminach ponad 5.000 mieszkańców wyborcy legitymują się specjalnymi legitymacjami wyborczymi. Wszystkie te postanowienia stosują się również do wyborów reprezentacji gminnej miasta Bielska z tą odmianą, że wydział gminny nosi w tem mieście nazwę „rady gminnej“, a „radni gminni“ (t. j. członkowie przełożenstwa gminnego) nazwę „radnych miejskich“. Zatwierdzeniu władzy państwowej podlega wybór burmistrza m. Bielska (kompetentne jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) i przełożonych gminy (burmistrzów) w miastach (kompetentny jest Wojewoda Śląski).

Kadencja wydziałów gminnych (rady gminnej w m. Bielsku) oraz okres urzędowania burmistrzów, przełożonych gmin i innych członków przełożenstw gminnych trwa lat 4.

Jak wynika z powyższego streszczenia, ordynacja wyborcza dla gmin powiatów bielskiego i cieszyńskiego poza zmianą techniki wyboru reprezentacji gminnej, poza zdemokratyzowaniem prawa wyborczego gminnego, nie zmieniła podstaw ustroju gminnego, utrwalonych w ustawodawstwie austriackim i krajowym śląskiem. Przeciwiństwo tego systemu do ustroju gminnego w górnośląskiej części województwa, zwłaszcza w odniesieniu do miast, zostało utrzymane. Kolegium przełożenstwa gminnego jest niedostatecznym surrogatem magistratu, przełożony gminy miejskiej — burmistrz jest parlamentarnym reprezentantem większości, przy którego wyborze momenty fachowego uzdolnienia z natury rzeczy nie mogą odegrać roli decydującej, jego najbliżsi współpracownicy są w ten sam sposób dobierani. Wszyscy członkowie przełożenstwa gminnego są jednocześnie pełnoprawnymi

członkami kontrolującej i uchwalającej korporacji, jaką jest wydział gminny (rada gminna).

Poza ordynacją wyborczą, która posłużyła dotąd do przeprowadzenia trzykrotnych wyborów (1922 r., 1925 r. i 1929 r.), i oprócz ustawy o finansach komunalnych, o której niżej będzie mowa, zanotować należy w dziedzinie zmian ustroju gminnego w części cieszyńskiej wyjęcie z zakresu „poruczonego“ miasta Bielska szeregu agend, należących w zasadzie do administracji państwowej i powierzenie ich osobnej Dyrekcji Policji. Zmianę tę przeprowadza rozporządzenie Wojewody Śląskiego, wydane w porozumieniu z Tymczasową Radą Wojewódzką, z dnia 17 czerwca 1922 r. (Dz. U. Śl. Nr. 1, poz. 7), zatwierdzone i zmienione ustawą z dnia 14 marca 1923 r. Jednocześnie utworzono osobne Dyrekcje Policji w miastach Katowice i Królewska Huta.

B. Samorząd powiatowy nie został na Śląsku austriackim faktycznie wprowadzony. Wspomniana poprzednio państwowa ustawa gminna z dnia 5 marca 1862 r. pozostawiła reprezentacjom krajowym swobodę ustanowienia w drodze ustawy krajowej osobnej reprezentacji powiatowej, jako pośredniego ogniw korporacyjnego między reprezentacją gminną i krajową (art. XVII). Śląski sejm krajowy skorzystał wprawdzie z tego upoważnienia, wydając ustawę z dnia 15 listopada 1863 r. o reprezentacjach powiatowych (Dz. u. i rozp. kraj. Nr. 18), jednak ich aktywacja została wkrótce potem odroczone (ostatecznie — uchwałą sejmu krajowego z dnia 29 października 1869 r.) i do skutku nie doszła. Jedynie w dziale administracji drogowej, a w szczególności w zakresie zarządu dróg powiatowych dopuszczono do głosu czynnik obywatelski. Mianowicie ustawą z dnia 13 lutego 1887 r. (Dz. u. i rozp. kraj. Nr. 15) ustanowiono „wydziały dróg powiatowych“ (Bezirksstrassenausschüsse), mające charakter korporacji reprezentacyjnych (z zastrzeżeniem przedstawicielstwa dla wielkiej własności gruntowej, miast i gmin wiejskich) ze ściśle określonym i do administracji dróg powiatowych ograniczonym zakresem kompetencji. Późniejsze ustawy (ustawa z dnia 13 lipca 1898 r. dz. u. i rozp. kraj. Nr. 33) kompetencje i sposób urzędowania wydziałów dróg powiatowych bliżej określają.

Charakter reprezentacyjny tych organów administracji

drogowej został zatarty ustawą śląską z dnia 27 lutego 1924 r. w przedmiocie zmian w organizacji wydziałów dróg powiatowych na cieszyńskiej części Województwa Śląskiego (Dz. U. Śl. Nr. 7, poz. 26). Ustawa tworzy dwa wydziały dróg powiatowych (w Bielsku i w Cieszynie), jako organy komisaryczne, złożone z sześciu członków, mianowanych przez wojewodę, po wysłuchaniu starosty i „czynników, na których ciąży obowiązek budowy i utrzymania dróg powiatowych“ (rozporządzenie wykonawcze z dnia 25 marca 1924 r. Dz. U. Śl. Nr. 11, poz. 51 poleca zasięgać co do nominacji członków komisarycznego wydziału dróg powiatowych opinii wszystkich gmin powiatu!), obradujących pod przewodnictwem starosty powiatowego. Ustawa z dnia 13 lutego 1887 r. została uchylona.

### III.

Przechodząc do omówienia stanu prawnego w „części górnośląskiej“, obejmującej sześć powiatów i 13 miast (w tej liczbie dwa miasta wydzielone), zaznaczyć należy, że akty ustawodawcze porewolucyjne niemieckie są dla zilustrowania obecnego stanu prawodawstwa samorządowego na Górnym Śląsku bez zasadniczego znaczenia. W szczególności prawo wyborcze do reprezentacji gminnych zostało unormowane na nowo ustawą śląską, o której niżej mowa. Wpływ ustawodawstwa niemieckiego na stan prawny w polskiej części obszaru plebiscytowego został znacznie ograniczony z momentem ustanowienia Międzysojusznicznej Komisji Plebiscytowej, od której aprobaty uzależnione zostało wejście w życie na obszarze plebiscytowym aktów ustawodawczych, opublikowanych przez rządy niemiecki i pruski (art. 88 Traktatu Wersalskiego). Rozporządzeniem z dnia 14 maja 1920 r. Komisja udzieliła zgody na wszystkie ustawy, których publikacja nastąpiła do dnia 30 kwietnia 1920 r. Ustawy opublikowane po tym terminie, obowiązują o tyle, o ile na ich wprowadzenie na obszarze plebiscytowym Komisja wyraźnie się zgodziła, obwieszczając o tem w „Journal Officiel“, dzienniku urzędowym Komisji.

A. Podstawą ustroju gmin wiejskich pozostaje nadal ordynacja gmin wiejskich (dla siedmiu wschodnich prowincyj)

z 3 lipca 1891 r., którą w wielu miejscach wypełnia ordynacja powiatowa, podstawą ustroju miejskiego — ordynacja miejska z dnia 30 maja 1853 r.

Pierwszą doniosłą zmianą w zakresie organizacji gmin wiejskich, przeprowadzoną po objęciu Górnego Śląska, było zniesienie obszarów dworskich, uskutecznione rozporządzeniem z dnia 13 lipca 1922 r. (Dz. U. Śl. Nr. 7, poz. 29), zatwierdzone ustawą śląską z dnia 10 lipca 1923 r. (Dz. U. Śl. Nr. 29, poz. 161). Likwidację obszarów dworskich (w drodze wcielenia ich do gmin wiejskich i miejskich, w poszczególnych przypadkach w drodze utworzenia nowych samodzielnych gmin) przeprowadzono w latach 1923 i 1924.

Jako dalsze zmiany obowiązujących ordynacji gmin wiejskich i miejskich należy zanotować zmodyfikowanie trybu postępowania przy zmianie granic gmin (§ 2 ord. wiejskiej i § 2 ord. miejskiej) w związku ze zmianami politycznymi (przeniesienie uprawnień króla pruskiego na Wojewodę Śląskiego i na Śląską Radę Wojewódzką, które to władze rozstrzygają obecnie ostatecznie w tych wypadkach, w których do zmiany granic nie potrzeba ustawy) i w związku ze zmianami w organizacji władz (utworzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dla spraw administracyjnych spornych i ograniczenie kompetencji Rady Wojewódzkiej do spraw uchwałowych).

Silniej modyfikuje zasady dotychczasowego ustroju ustawa z dnia 11 maja 1927 r. (Dz. U. Śl. Nr. 13, poz. 26), zmieniająca § 79 ordynacji miejskiej i § 142 ordynacji gmin wiejskich. Ustawa normuje prawo rozwiązywania rad gminnych i rad miejskich. Prawo rozwiązywania rad gminnych w gminach wiejskich i rad miejskich służy Wojewodzie Śląskiemu, który jest jednak ograniczony w posługiwaniu się tym nadzwyczajnym środkiem w ten sposób, iż przed wydaniem motywowanego zarządzenia musi uzyskać na nie zgodę Śląskiej Rady Wojewódzkiej, władzy, którą w drodze proporcjonalnych wyborów emanuje Sejm Śląski oraz, że czasokres urzędowania komisarycznych rad (gminnych i miejskich) w zasadzie nie może przekraczać sześciu miesięcy, a tylko z ważnych powodów może być za zgodą Rady Wojewódzkiej przedłużony. Mianowanie członków rad komisarycznych, których skład w gminach wiejskich ustala ustawa na 4 — 7, w mia-

stach na 4 — 15 komisarycznych radnych, uzależnione jest również od zgody Rady Wojewódzkiej na każdy poszczególny akt nominacji.

Prawo wyborcze dla gmin wiejskich i miejskich górnośląskiej części województwa wydane zostało ustawą z dnia 5 maja 1926 r. (Dz. U. Śl. Nr. 13, poz. 22). Ustawa opiera prawo wyborcze na tych samych podstawowych zasadach, które przyjęła ordynacja wyborcza dla gmin części cieszyńskiej (ze zmianami, omówionymi niżej). Tem trudniej wytłumaczyć obranie tej drogi ustawodawczej, która utrwała formalną odrębność obydwu „części“ województwa w zakresie wyborczego prawa gminnego. Różnice między obiema ordynacjami wyborczymi zasadzają się głównie na wyższej w części górnośląskiej granicy wieku, warunkującej posiadanie czynnego (25 lat) i biernego (30 lat) prawa wyborczego i na uproszczeniu sposobu wyboru członków zarządu gminnego i honorowych (niepłatnych) członków magistratu w miastach, który się odbywa przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego.. Przepisy o wyborze przełożonych (naczelników) gmin wiejskich oraz burmistrzów i płatnych członków magistratu, zawarte w ustawach ustrojowych, nie uległy zmianom. Kadencja rady gminnej (po pierwszej 3-letniej) trwa lat cztery, każda nowa rada miejska (a zatem także ewentualnie ustanowiona rada komisaryczna) dokonywa wyboru honorowych członków magistratu. Wątpliwości budzi czasokres urzędowania ławników w gminach wiejskich. Praktyka wypowieda się za utrzymaniem ustalonego w ustawie ustrojowej (ordynacji gminnej) 6-letniego okresu urzędowania, wobec braku pozytywnego przepisu w nowej ordynacji wyborczej, zmieniającego lub uchylającego normę dotychczasową.

Zasadniczą różnicę między systemem wyborczym do rad gminnych w obydwu częściach województwa wprowadziła nowela do omówionej ordynacji wyborczej, wydana ustawą z dnia 29 października 1926 r. (Dz. U. Śl. Nr. 24, poz. 41), ustanawiająca wyłącznie dla wyborów do rad gminnych wiejskich i miejskich górnośląskiej części województwa przymus wyborczy. Pojmując udział w głosowaniu jako funkcję społeczną i jako obowiązek publiczny, ustawa nakłada na wszystkich wyborców, wpisanych do list wyborców, do 70 roku życia, obowiązek jawienia się przed właściwą komisją wybor-

czą i oddania swego głosu pod rygorem grzywny (od 1 — 50 zł.), wymierzanej przez przełożonego gminy. Skutkiem przymusu wyborczego, którego wprowadzenie przyjęte było raczej z uznaniem (gdyż dopomaga on znakomicie do wyjaśnienia liczebnego stosunku sił kierunków politycznych i grup narodowościowych), frekwencja głosujących w wyborach (dotąd na podstawie nowej ordynacji dwukrotnie przeprowadzonych w r. 1926 i w r. 1929) przekracza 90%. Coprawda w gminach części cieszyńskiej, gdzie przymus wyborczy nie obowiązuje, frekwencja głosujących w wyborach również jest przeciętnie bardzo znaczna (80 — 90%).

Przy okazji przypomnieć wypada, iż przymus wyborczy, obowiązujący w Polsce jedynie przy wyborach komunalnych w górnośląskiej części województwa Śląskiego, obowiązywał w części cieszyńskiej w swoim czasie przy wyborach do parlamentu austriackiego z mocy ustawy z dnia 30 marca 1907 r. (Nie obowiązywał natomiast np. w b. Galicji, gdyż § 4 ustawy państwowej austriackiej z 26 stycznia 1907 roku pozostawiał wprowadzenie przymusu wyborczego przy wyborach do parlamentu uchwałę sejmów krajowych). Momenty te mogą mieć niewątpliwie swoje znaczenie przy ewentualnej rewizji prawa wyborczego do sejmu wojewódzkiego.

B. Ustrój samorządu powiatowego, oparty na ordynacji powiatowej z dnia 13 grudnia 1872/19 marca 1881 r., nie uległ zmianom, z tem zasadniczem zastrzeżeniem, że organizacja reprezentacji powiatowej jest prowizoryczna. Niemieckie rozporządzenie (z mocą ustawy) z dnia 18 lutego 1919 roku, wprowadzające nowe demokratyczne prawo wyborcze przy wyborach do sejmików powiatowych, wyłączyło między innymi okręg rejencyjny opolski z zakresu swej mocy obowiązującej. Nowa ordynacja wyborcza dotąd nie została wydana. Po objęciu Górnego Śląska przez władze polskie, rozporządzenie Wojewody Śląskiego, wydane w porozumieniu z Tymczasową Radą Wojewódzką na mocy upoważnień ustawodawczych z art. 40 statutu organicznego z dnia 17 czerwca 1922 r. (Dz. U. Śl. Nr. 1, poz. 3) rozwiązało istniejące sejmiki i wydziały powiatowe i ustanowiło komisaryczne wydziały powiatowe, działające jednocześnie jako sejmiki powiatowe, złożone z sześciu członków, mianowanych przez Wojewodę po wysłuchaniu starosty. Ponadto mianowanie

starosty (przewodniczącego wydziału powiatowego) następuje obecnie według przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej, wprowadzonej na obszar województwa w drodze zmiany statutu organicznego.

#### IV.

Prawo finansowe związków komunalnych gminnych i powiatowych (nie wyłączając wydziałów dróg powiatowych w Bielsku i Cieszynie) zawiera jednolita dla całego województwa ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 14 kwietnia 1924 r., obowiązująca obecnie w brzmieniu rozporządzenia wojewody z dnia 8 lipca 1926 r. (Dz. U. Śl. Nr. 17, poz. 30), nie różniąca się zasadniczo od analogicznej ustawy ogólnopaństwowej. Funkcje nadzorcze rozkłada ustawa na Śląską Radę Wojewódzką, która je pełni w stosunku do wszystkich miast, wszystkich gmin wiejskich w powiatach bielskim i cieszyńskim i w stosunku do wydziałów powiatowych i wydziałów dróg powiatowych oraz na wydziały powiatowe w górnośląskiej części, które je pełni w stosunku do gmin wiejskich, nie wyłączając gmin o charakterze miejskim. Zaznaczyć należy, że w stosunku do polityki budżetowej związków komunalnych władze nadzorcze korzystać mogą jedynie z przepisów o nadzorze, zawartych w ustawach ustrojowych, te zaś nie dopuszczają tak daleko posuniętej ingerencji, jak przepisy rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz. U. R. P. Nr. 51, poz. 522) obowiązującego w całym Państwie z wyjątkiem województwa śląskiego.

#### V.

Z nowszego ustawodawstwa państwowego, dotyczącego organizacji samorządu I i II stopnia, recypowało ustawodawstwo śląskie dotąd dwie ustawy. Ustawą z dnia 28 lutego 1928 r. (Dz. U. Śl. Nr. 7, poz. 13) rozciągnięto na województwo śląskie bez zmian rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności. Ustawą z dnia 8 lutego 1928 r. (Dz. U. Śl. Nr. 4, poz. 8) utwo-



rzono specjalny śląski komunalny fundusz pożyczkowo-zapomogowy, wzorowany na odpowiednim funduszu ogólnopństwowym. Fundusz śląski rozporządza aktualnie kapitałem około miliona złotych i udziela pożyczek krótko i długoterminowych.

Co się tyczy prawa urzędników komunalnych, to sytuacja urzędników jest całkowicie odmienna w części cieszyńskiej i górnośląskiej. W części górnośląskiej obowiązuje nadal ustawa z dnia 30 lipca 1899 r. w brzmieniu, ogłoszonym rozporządzeniem Wojewody Śląskiego z dnia 5 sierpnia 1926 roku (Dz. U. Śl. Nr. 20, poz. 35). Stosunki służbowe urzędników w części górnośląskiej urządził prawo publiczne. Natomiast w części cieszyńskiej stosunek urzędnika komunalnego do gminy jest stosunkiem prawnoprywatnym, regulowanym prawnoprywatną umową. Normy uposażenia dostosowane są do norm uposażenia urzędników wojewódzkich (państwowych), jednak przepisy, reglementujące osiągalne przez urzędników poszczególnych kategorii uposażenie, zawarte w rozporządzeniu Prezydenta R. P. z dnia 30 kwietnia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 118, poz. 1073) w województwie śląskim nie mają mocy obowiązującej.

---

LAGODA JAN

## SAMORZĄD TERYTORJALNY A STATYSTYKA ROLNA

Znaczenie statystyki w obecnych warunkach życia społecznego zostało wielokrotnie stwierdzone: jest ona drogowskazem nieomylnym w wielu jego dziedzinach. Na danych statystyki — Państwa opierają politykę ekonomiczną; w układach taryfowych, w traktatach handlowych statystyka odgrywa rolę doniosłą. W wielu wypadkach ten z kontrahentów jest lepiej uzbrojony, który posiada lepszą statystykę. Bez statystyki nie sposób ułożyć preliminarza budżetowego Państwa, nie sposób prowadzić z powodzeniem żadnego większego przedsięwzięcia. Podobnie rzecz się ma z instytucją samorządu terytorjalnego, dysponującego wielomiljonowymi budżetami, wynoszącymi w sumie przeszło pół miljarda złotych. Rozległe uprawnienia samorządu, kolosalne środki rozporządzalne i planowość pracy wymagają powołania do życia statystyki samorządowej.

W rozprawie niniejszej zamierzam omówić znaczenie *statystyki rolnej* dla samorządu terytorjalnego, jak również metody zbierania danych statystycznych w tej dziedzinie.

Podkreślić pragnąłbym przede wszystkim odmienny od działalności Rządu charakter działalności samorządu. W tej ostatniej niema, z małym chyba wyjątkiem, elementu doraźności, i działalność ta ma przeważnie cele gospodarcze, kulturalne, najmniej polityczne. Wskutek tego wszelka działalność samorządowa, a przynajmniej zasadnicza może i musi być z góry przewidziana, a zatem może i musi być wciśnięta w ramy planu, obliczonego na dłuższą lub krótszą metę. Plan ów może i musi być szczegółowy, gruntownie przemyślany i uzasadniony. Sporządzenie zaś planu, a co więcej uzasadnienie go, jest absolutnie niewykonalne bez danych statystycznych, oczywista o ile plan ma być rzeczowym i odpowiadać rzeczywistym potrzebom.

Źródłem statystyki w kraju są wydawnictwa Głównego Urzędu Statystycznego, czyli dane państwowej statystyki admi-

nistracyjnej. Tu musimy zaznaczyć, że statystyka ta jest niewystarczająca w wielu potrzebach samorządowych głównie z powodu jednostki administracyjnej, przyjętej w publikacjach. Wielu działów brak, inne zaś posiadają duże braki. Wystarczy powiedzieć, że na obszarze państwa par excellence rolniczego statystyka rolna naprawdę jest niewystarczająca, gdyż operuje danymi o różnej wartości. Władza państwowa, a zatem i społeczeństwo, nie posiada danych statystycznych o powierzchni poszczególnych użytków, powierzchni różnych kategorii gruntów, powierzchni gruntów np. podlegających parcelacji, komasacji, likwidacji serwitutów, powierzchni spółnot; władza państwowa nie posiada danych o prawdziwej powierzchni zasiewów poszczególnych ziemioplodów, nie ma dokładnego obliczenia zbiorów. W Państwie naszym, którego gospodarstwo społeczne oparte jest na rolnictwie, nie przeprowadzono powszechnego spisu rolnego, nie licząc spisu 1921 r., który jak wiadomo obejmował tylko kwestje agrarne i hodowlane, i nie dał pożądanego wyniku, gdyż podczas spisu zostały opuszczone liczne gospodarstwa i ogromne obszary gruntów. Z tych właśnie powodów nie może być mowy o konsekwentnej, przemyślanej i przewidującej polityce gospodarczej w stosunku do rolnictwa. Dzięki właśnie powyższym brakom danych, władza samorządu terytorjalnego nie może dla swych celów pozyskać ze źródeł urzędowych potrzebnych, a często całkiem niezbędnych, informacji statystycznych.

Geograficzna powierzchnia państwa, oparta na obliczeniach matematycznych, wynosi 38.839.000 ha. Powierzchnię tę otrzymano przez dokonanie pomiarów planimetrycznych na mapach sztabowych. Obejmuje ona całość terytorjalną Państwa łącznie, wszystkie użytki i nieużytki, wszystkie kategorie gruntów. Dane pomiarów planimetrycznych są niewątpliwie dokładne, gdyż są oparte na mapach sztabowych, będących wynikiem faktycznych pomiarów na terenie, dokonywanych przez fachowców. Prawdopodobieństwo błędów w obliczeniach jest nie duże i mieści się w granicach niedoskonałości narzędzi mierzniczych. Wobec jednak niemożliwości wykonania prac pomiarowych z dokładnością absolutną, otrzymana powyższą drogą powierzchnia uważana jest powszechnie za dobrą.

Obliczając powierzchnię kraju na podstawie innych źródeł, Główny Urząd Statystyczny uwzględnił urzędowe dane pochodzenia przedwojennego. Powierzchnia kraju obliczona z pomocą tych źródeł jest o 1.178.000 ha mniejsza od powierzchni geograficznej. Brak ten w stosunku do całości stanowi 3%. Można przypuszczać, że na brak ten składa się powierzchnia wszelkiego rodzaju użytków dobra publicznego — jak wody, drogi, koleje, place, cmentarze i t. p. Ze względu jednak na brak katastru na obszarze większej części Państwa i trudności związane z ustaleniem braków, można uznać 3% za brak nieistotny

do pewnego czasu. Niema jednak pewności, że brak odnosi się do wymienionych wyżej kategorii gruntów użytku publicznego. Jednakże mimo wątpliwości co do charakteru brakujących 3% gruntów musimy z tym się pogodzić, wobec trudności obliczenia, wobec braku dokumentów katastralnych dla większej części kraju. Zobaczymy jednak, jak sprawa braków przedstawia się w świetle dalszych danych naszej statystyki urzędowej.

Podczas spisu powszechnego z dnia 30 września r. 1921 zarejestrowano 30.341.000 ha. Nie dokonano jednak spisu na Górnym Śląsku i w trzech powiatach Wileńszczyzny. Po uwzględnieniu niespisanej w tych dzielnicach powierzchni, obszar zarejestrowany wynosiłby mniej więcej 32.945.000 ha. Tą drogą ustalamy, że brak powierzchni, opuszczonej podczas spisu r. 1921, w stosunku do powierzchni geograficznej wynosi prawie 6.000.000 ha, stanowiące niemal jedną szóstą całego obszaru kraju. Otóż nad brakiem tej miary nie sposób już przejść do porządku dziennego. Braki powyższe dały asumpt do bardzo ciekawych prac analitycznych, dokonanych przez prof. L. Krzywickiego, prof. S. Szulca, prof. E. Lipińskiego i p. M. Przytkowskiego, ogłoszonych w Statystyce Polski. Analizy te wykonane z wielką erudycją niedoprowadziły jednak do ujawnienia powierzchni brakującej. Przyznać zresztą należy, że nie miały one tego na celu. Wskutek powyższego w wydawnictwach Głównego Urzędu Statystycznego nadal są podawane niezgodne dane z jednej strony bardziej kompletne, oparte na obliczeniach przedwojennych, z drugiej zaś nowsze dane, oparte na specjalnych dochodzeniach statystycznych, lecz dalekie od kompletności<sup>1)</sup>.

Nie zważając na bardzo przekonujące argumenty, któremi się posługują czynniki urzędowe w tłumaczeniu wyżej podkreślonego zjawiska, przyznać należy, że zjawisko to nie należy do rzędu normalnych i całkiem zasługujących na tolerancję, wskutek tego w r. 1929, jak nas informują ze źródła miarodajnego, Główny Urząd Statystyczny przystąpił do rewizji tego stanu rzeczy — do gruntownych prac nad zagadnieniem powierzchni Państwa, które mają na celu doprowadzenie do wykrycia brakujących obszarów. Prace powyższe nie są na razie ukończone i niewiadomo do jakiego ostatecznie wyniku doprowadzą. Czynniki fachowe tego Urzędu są zdania, że wyniki będą zadowalające, że nareszcie powierzchnia ogólna będzie ujęta w ramy ewidencji urzędowej.

Czy wobec powyższego stanu rzeczy samorząd terytorjalny może zgłosić swe disinterressement, czy istotnie obojętne mu jest, jaka część powierzchni kraju jest w ewidencji urzędowej? Oczywiście, nie. Braki powierzchni ewidencyjnej przedewszystkiem biją po kieszeni samorząd terytorjalny, gdyż kurczą pod-

<sup>1)</sup> Ob. Rocznik Stat. R. P. r. 1928 str. 76 i 87.

stawy opodatkowania. Brakujące sześć milionów hektarów, to niedobór roczny minimum sześciu milionów złotych pod postacią opłat drogowych, stanowi to niesprawiedliwość w opodatkowaniu, gdyż braki powierzchni, w stosunku do płatników, zapewne rozkładają się nieproporcjonalnie.

W statystyce rolnej zasadniczą rzeczą jest podział powierzchni ogólnej na poszczególne użytki, jak ziemia orna, łąki, pastwiska, sady i ogrody, lasy i t. p. Podstawą do tych obliczeń jest powierzchnia ogólna. Jakaż wartość może mieć udział na użytki podawany w naszej statystyce, kiedy ewidencja samej powierzchni ogólnej zawiera duże braki. Dane spisu r. 1921 nie mogą służyć podstawą do statystyki użytków właśnie dzięki dużym opuszczeniom. Wobec tego urzędowa statystyka nasza opiera obliczenia użytków na danych przedwojennych, pochodzących z okresu ubiegłego stulecia. Dla przedstawienia jednak podziału powierzchni na użytki nie wystarczają dane z tak odległego okresu czasu z dwóch powodów. Po pierwsze owe dane zasadniczo nie były wolne od błędów, a po drugie, gdyby nawet dokładnie odzwierzczały stan ówczesny, dla czasów terażniejszych są całkiem przestarzałe, gdyż podział na użytki z przed lat 60 mocno odbiega od terażniejszego.

Dane spisu r. 1921 ujawniają braki powierzchni ziemi ornej na 4.000.000 ha w porównaniu ze statystyką przedwojenną, co stanowi przeszło 67% całego brakującego obszaru. Jednak przy obliczaniu użytków nie możemy brakującej powierzchni podzielić proporcjonalnie w stosunku do powierzchni zarejestrowanej, gdyż nie wiadomo, w jakim stopniu poszczególne kategorie użytków są przedstawione w ogólnych brakach. Na podstawie powyższych rozumowań przychodzimy do wniosku, że dane r. 1921 nie przyczyniają się do ustalenia powierzchni poszczególnych użytków. Warto zastanowić się, jakie zmiany mogą zająć w obliczeniach, skoro da się ustalić prawdziwą powierzchnię ziemi ornej. Cztery miliony hektarów stanowią mniej więcej czwartą część całej naszej powierzchni ornej; wartość rocznej produkcji tej powierzchni obliczona w jednostkach pieniężnych, wynosi o wiele więcej niż najwyższa pożyczka amerykańska. Ujawnienie i dokładne obliczenie powierzchni ziemi ornej—to zasadnicza zmiana polityki państwowej, zmiana polityki traktatowej, zmiana planu pracy ciała samorządu terytorjalnego, zmiana nareszcie stosunku ludności do władzy, bądź to państwowej, bądź też samorządowej, jest to wreszcie uczynieniem zażość zasadzie równomierności i sprawiedliwości podatkowej. Nic niema dziwnego, jeśli polityka ekonomiczna ma charakter chwiejny, gdyż jest oparta na cyfrach, którym trudno wierzyć w zupełności, posilkuje się ona raczej intuicją i, jak twierdzą czynniki zainteresowane, rzadko jest trafna.

W danym wypadku nie przesadzamy, że istotnie brak rzeczywisty wynosi aż cztery miliony hektarów ziemi ornej. Jest

rzeczą możliwą, że faktyczny brak w ewidencji tego właśnie użytku jest o wiele mniejszy, że powierzchnia ziemi ornej, wykalkulowana na podstawie różnych źródeł i spekulacji myślowych, zbliżona jest do rzeczywistości istniejącej, jednak brak jest danych do ustalenia tego zjawiska niezbitcie.

Dzięki powyższym niedokładnościom w obliczeniach, dzięki dużym brakom powierzchni w ogólności, a zwłaszcza ziemi ornej, doroczne obliczenie zbiorów jest u nas problematyczne. Na poparcie tego twierdzenia przytoczę cytate z pracy p. E. Szturm de Sztrema, pod tytułem „Zasiewy i Zbiory w roku 1927/28”<sup>1)</sup>. Porównując powierzchnie zasiewów, zestawiona dla roku 1928 według indywidualnej rejestracji producentów zbóż z powierzchnią zasiewów, otrzymaną na podstawie poprzedniej metody korespondentów rolnych, Główny Urząd Statystyczny, powiada autor, otrzymał duże różnice. „Dla niektórych ziemiopłodów i niektórych województw różnice te były tak znaczne, że *całkiem wywracały dotychczasowe* pojęcia o stanie powierzchni — zasianych w tych rejonach. Wobec tego poprzednie liczby stały się nieporównalne z obecnymi. Sytuacja stawała się bardzo trudną. *Pozostawało tylko przekreślić całą poprzednią statystykę i uznać, że właściwie* obliczenia posiadamy dopiero zaczynając od r. 1928”.

W takim to pogrzebowym tonie dla statystyki poprzedniej utrzymany jest głos czynnika badające najbardziej kompetentnego u nas w kwestji statystyki produkcji rolnej. Według opinii osoby autoratytatywnej, poprzednia statystyka powierzchni zasianej, a zatem i zbiorów, mało była warta, jest nieporównalna z lepszą lub dobrą roku ostatniego. Skoro jednak nie znalazło się innego wyjścia, jak przekreślenie dawniejszej pracy, skoro nie zdobyło się dla niektórych działków tej statystyki na inny respekt, jak przekreślenie i wyrzucenie z pamięci, to temsamem musimy przyznać, że poprzednie podstawy polityki bądź ekonomicznej, bądź też aprowizacyjnej, bądź podatkowej i innej według słuszności wymagały dużych zmian, a w niektórych wypadkach kwalifikowały do przekreślenia. Byłoby to najlepszym wyjściem, gdyby można było odrobić wszystkie straty, spowodowane ewentualnie niewłaściwymi zarządzeniami, opartymi na błędnej statystyce. Wiemy jednak, że o ile łatwym jest przekreślić statystykę, o tyle niemożliwym jest powetowanie strat osobom pojedynczym i całemu społeczeństwu. Trudno wobec powyższego spodziewać się trafnych zarządzeń, skoro podstawy do tego stopnia są kruche.

Na podstawie nowych danych, które bynajmniej nie są najlepsze z możliwych, Główny Urząd Statystyczny przyszedł do

<sup>1)</sup> Edward Szturm de Sztrem, *Zasiewy i Zbiory w roku 1927/28*. Kwartalnik Statystyczny Głównego Urzędu Statystycznego R. P. r. 1929, tom VI, zeszyt 2.

wniosku, że powierzchnie poszczególnych ziemiopłodów znacznie się różnią od dawniej podawanych. Różnice te wynoszą dla

1) pszenicy	+ 20%
2) żyta	+ 18%
3) jęczmienia	— 10%
4) owsa	— 24%
5) ziemniaków	+ 1%
6) gryki	+ 1%
7) prosa	— 37%
8) grochu	+ 13%
9) łubinu	— 20%
10) koniczyny	— 14%
11) seradeli	+ 7%
12) lnu	+ 3%

Powyższe odchylenia przemawiają same za siebie. Brak np. 20% powierzchni pszenicy stanowi manko 3.000.000 q ziarna, co w przeliczeniu na pieniądze stanowi przeszło 120 milionów złotych. Brak 18% powierzchni żyta stanowi manko 10.000.000 q ziarna, co w przeliczeniu na pieniądze stanowi przeszło 240 milionów zł. Kwoty powyższe zasługują, żeby zastanowić się nad nimi i przed powzięciem decyzji, chociażby w chwili rozważania sprawy cel w stosunku do pszenicy.

Dla lepszego zilustrowania stanu rzeczy przytoczymy jeszcze obliczenie, dotyczące statystyki chmielu. Źródła urzędowe obliczają produkcję chmielu w r. 1928 na 17.200 q, co stanowi pierwszą pozycję po stronie czynnej rachunku. Statystyka handlu zagranicznego dowodzi, że w tym samym roku wywieziono do kraju z zagranicy 1.600 q, czyli razem stanowi to 18.800 q chmielu po stronie czynnej rachunku. Tymczasem okazuje się według danych statystycznych, że w r. 1928 wywieziono chmielu 21.000 q, czyli wywieziono znacznie więcej niż wynosi produkcja plus wwóz. Już same to zestawienie dowodzi, że strona czynna rachunku szwankuje, że produkcja obliczona jest stanowczo za nisko. Jeśli jeszcze uwzględnimy konsumpcję krajową, która jest dosyć znaczna, przyjdziemy do wniosku, że produkcję obliczono maksimum w wysokości 50%.

Wobec powyższego stawiamy pytanie, czy samorząd terytorjalny może w dobrej wierze korzystać z obliczeń statystyki urzędowej, czy dla jego celów raczej praktycznych nadają się obliczenia, posiadające do tego stopnia wątpliwą wartość i czy zatem nie odczuwa potrzeby posiłkowania się lepszym materiałem statystycznym. Samorząd terytorjalny jest zbyt poważnym czynnikiem w życiu powiatu, żeby go nie obchodziła produkcja zbóż. Pamiętać trzeba przytem, że odchylenia od stanu faktycznego w obliczeniach dla całego Państwa mogą być o wiele mniej dotkliwe, niż w obliczeniach dla powiatu. Błędy

w małej podziale powiatowej mogą całkiem zniekształcić wszelkie przedstawienie o stanie faktycznym i spowodować nieobliczalne konsekwencje; jeszcze w większym stopniu może mieć to miejsce w stosunku do gmin, gdyby dane dla tych jednostek zostały ogłoszone.

Stan agrarny Państwa jest nieuporządkowany. Na porządku dziennym znajdują się domiosłe sprawy tej miary, jak parcelacja majątków większych, tworzenie samodzielnych warsztatów pracy na roli, upełnorolnienie karłowatych gospodarstw, likwidacja serwitutów, scalenie gruntów, pociętych szachownicą, podział spółnot, słowem cały kompleks odwiecznych zagadnień, które mają być obecnie rozwiązane. Praca podstawowa w zakresie naprawy ustroju rolnego, odbywająca się w powiatach, wykonywana przez urzędy ziemskie, nie mające nic wspólnego z samorządem terytorjalnym, a podlegające Ministerstwu Reform Rolnych. Aczkolwiek prace reformy rolnej są dokonywane poza samorządem terytorjalnym, to jednak wyniki tej pracy, sposób jej przeprowadzenia żywo obchodzą samorząd, gdyż odbijają się na stanie gospodarstwa społecznego w powiecie.

Pomijając te specyficzne sprawy, co do których samorząd zasadniczo nie posiada podstaw prawnych do interwencji, musimy zwrócić uwagę na rozległe zagadnienie, stojące całkiem otworem w powiatach. Mamy na uwadze wszelkiego rodzaju meljoracje gruntów, a przede wszystkim drenowanie i osuszenie, które dają prawie bezpośrednio zyski i niezmiernie szybko amortyzują się.

Jednak nim powstanie projekt prac meljoracyjnych muszą być dokonane obliczenia statystyczne, gdyż bez ustalenia obrazu, co jest do zrobienia nie można ułożyć konsekwentnego planu wykonania zadania. Dopiero po dokonaniu dochodzenia statystycznego, po ustaleniu ile, gdzie i co jest do zrobienia, może nastąpić opracowanie zadania pod względem technicznym, a w końcu finansowym. Fragmentaryczne ujęcie sprawy nie przyczyni się do sporządzenia konsekwentnego planu.

Okazuje się, że nie zostało dotąd ustalone ile gruntów prawnie podlega parcelacji przymusowej, ile gruntów wymaga scalenia, ile gospodarstw podlega upełnorolnieniu, jak wielka jest powierzchnia gruntów spółnych, podlegająca podziałowi, gdyż ogłoszone dane statystyczne, dotyczące niektórych z poruszonych danych nie są oczywiście dokładne wskutek działania chociażby przyczyn podanych wyżej. Co się zaś tyczy statystyki meljoracyjnej to ta wcale nie istnieje, jeszcze gorzej jest ze statystyką obszarów podlegających meljoracji, chociaż statystyka jest niezbędna dla rozpoczęcia wielkiej pracy wykonawczej. Otóż zagadnienia te nie są obojętne dla samorządu terytorjalnego, przeciwnie dotyczą go w całej pełni. Naszym zdaniem, bez



rozwiązania tych zagadnień nie można przystąpić do celowej działalności nad kwestją meljoracji.

Ale, niezależnie od udziału w pracach meljoracyjnych, wiemy, jak różnostronna jest działalność samorządu w dziedzinie popierania rolnictwa wogóle. Fermy doświadczalne, szkoły rolnicze, instruktorowie rolnictwa, hodowli i sadownictwa, dostarczanie rozplodników, stacje czyszczenia nasion, popieranie spółdzielczości rolnej pod wszelkimi jej postaciami, kursy gospodarstwa kobiecego, szkółki drzew owocowych, cała wielka dziedzina walki z chorobami u zwierząt: lecznice weterynaryjne, szczepienia ochronne i t. d. i t. p. — wszystko razem pochłania wiele pracy i trudu, wymaga znacznych nakładów i wkładów.

Uprzysiężając sobie to wszystko, stawiamy pytanie, czy może powiatowa władza samorządowa celowo wydawać dziesiątki i setki milionów złotych, na tak rozległe cele, nie posiadając danych statystycznych o ilości obiektów, objętych specyficznym oddziaływaniem samorządu? Czy można np. trafnie wybrać miejsce dla lecznicy zwierzęcej bez danych o skupieniach zwierząt, o miejscowych centrach handlowych i t. p. Czy wydatki na doświadczalnictwo rolne, na utrzymanie gospodarstw wzorowych, będą celowo poczynione, skoro nie wiadomo ile jest gospodarstw w danym rejonie, jakie jest wyposażenie ziemskie i t. p. Oczywiście wiele rzeczy trafnie się robi prawie podświadomie, na podstawie przeświadczenia, popartego nagromadzonym indywidualnie doświadczeniem. Taka metoda jest dobra, o ile chodzi o działanie doraźne, nie mające charakteru ciągłości i planowości. Skoro niezbędność powstania planu działania w celu osiągnięcia pewnego efektu w pewnym okresie zostanie uznana, zajdzie potrzeba zaopatrzenia się w odnośne dane statystyczne. Danych tych, jak wiadomo niema. Niezbędnym jest je zebrać.

*Zastanówmy się jeszcze z innego punktu widzenia, czy dane statystyczne są niezbędne.* Zestawienie statystyki i podatków nie wiąże się z sobą w naszej praktyce wobec istnienia zastrzeżenia w naszej ustawie statystycznej, że indywidualne dane państwowej statystyki administracyjnej nie mogą być używane w żadnym innym celu, jak tylko statystycznym, a więc ani w celu podatkowym, ani w celu wojskowym i t. p. Abstrahując od konsekwencji, jakie pociąga za sobą powyższy przepis i jakie korzyści zapewnią państwowej statystyce, musimy zaznaczyć, że intencja tego przepisu żadną miarą nie powinna znaleźć miejsca w praktyce samorządowej. Wręcz przeciwnie.

Samorządowa statystyka rolna musi powstać również ze względów podatkowych celem stworzenia podstawy dla równomiernego, a zatem i sprawiedliwego obciążenia gruntów. Dotąd podatek gruntowy wymierza i pobiera Skarb Państwa, a wskutek tego raczej władza skarbową powinna dbać o sprawiedliwość w kwestji podatkowej. Mimo to samorząd terytorjalny

ma tutaj dużo do powiedzenia z tytułu samoistnego opodatkowania gruntów pod postacią specjalnych opłat. Opłaty te stanowią wybitną pozycję dochodów kasy samorządowej i posiadają wszelkie cechy trwałości, jak również i rozwoju. W miarę tego, jak ciężary z tego tytułu będą wzrastały będzie wzrastało u podatników poczucie niesprawiedliwości podatkowej, wynikającej skutkiem nierównomierności. Dotkliwa niesprawiedliwość da asumpt do zajęcia się tą sprawą zarówno w interesach kasy skarbowej, jak i płatników-podatników. Ciężary podatkowe w obecnej chwili wymagają już rozważania zagadnienia sprawiedliwej repartycji, z chwilą zaś przekazania na rzecz samorządu podatku gruntowego, pobieranego obecnie przez Państwo, sprawa stanie się wprost palącą.

Dla uplastycznienia w jakim stopniu państwowy podatek gruntowy obciąża różne kategorie płatników przytaczam małą tabelkę, sporządzoną na podstawie statystyki akcji wymiarowej i poborowej podatków za r. 1927, opracowywanej przez Ministerstwo Skarbu.

Wymierzono podatku gruntownego w r. 1927:

Wyszczególnienie	Gospodarstwa posiadają hektarów							Razem
	Do 5	5-15	15-60	60-150	150-500	500-2000	powyżej 2000	
Powierzchnia opodatkowana w tys. ha . . . . .	7708	9292	3788	1395	2532	3323	2958	31996
Suma podatku gruntowego w tys. zł	18407	19998	7296	2842	5977	6961	4034	65515
Przeciętne opodatkowanie 1 ha w złotych . . . .	2,38	2,15	1,92	2,03	2,36	2,09	1,01	2,04
Powierzchnia w stosunku do całości w procentach . . . . .	24,1	29,0	11,8	4,4	7,9	10,4	12,4	100,0
Suma podatku w stosunku do całości w procentach . . . . .	28,1	30,5	11,1	4,3	9,1	10,6	6,3	100,0

Na podstawie powyższej tabelki ustalamy, że podatkiem gruntowym najbardziej są obciążone gospodarstwa, posiadające do 5 ha gruntów. W porównaniu z przeciętnym obciążeniem podatkiem gruntowym, wynoszącym 2,04 zł. na 1 ha, obciążenie gruntu najmniejszych gospodarstw jest o 17% wyższe, w porównaniu zaś z obciążeniem gospodarstw największych jest przeszło dwukrotnie wyższe. Dzięki temu gospodarstwa wiel-

kie, repartycypujące w powierzchni opodatkowanej w wysokości 12,4%, repartycypują w podatkach w wysokości 6,3%, natomiast gospodarstwa najmniejsze repartycypują w powierzchni i podatkach, jak 241 : 281. Podobna tendencja występuje w mniejszym stopniu w innych grupach za wyjątkiem grupy od 150 do 500 ha i do pewnego stopnia grupy następnej.

Bynajmniej nie pragnę twierdzić, że zasada opodatkowania gruntów, przyjęta przez Skarb Państwa, jest bezwarunkowo licha, że jest społecznie niesłuszna. Zagadnienie słuszności progresji i regresji należy do osobnego rzędu zagadnień. Chodzi nam tutaj o podkreślenie, że jedynym kryterjum dla wymiaru podatku gruntownego jest wielkość gospodarstwa i jakość gruntów, przyczem ta ostatnia jest ustalona na podstawie przestarzałych danych z okresu bardzo odległego. Jednak w nowoczesnych warunkach gospodarczych te zasadnicze momenty nie są całkiem miarodajne. Zmiana warunków komunikacyjnych, powstanie nowych centrów handlowych lub przemysłowych może ukształtować koniunkturę na rzecz słabszych gruntów, lecz lepiej gospodarczo położonych, dzięki temu szematyzowanie wymiaru podatków na podstawie li tylko wielkości gospodarstwa i rzekomej jakości gruntów jest całkiem niesprawiedliwe. Pomijamy tutaj moment zmiany przeznaczenia gruntów, które mogło nastąpić w ciągu długiego okresu.

Oczywista szczegółowe badanie warunków ekonomicznych gospodarstwa wiejskiego w celu sprawiedliwego opodatkowania wykracza poza zakres zainteresowania władzy skarbowej, która z natury rzeczy nie kwapi się z podjęciem większych prac statystycznych gwoili uczynienia zadość zasadzie sprawiedliwości podatkowej, a nie rokujących bezpośrednich zysków fiskalnych. Wobec powyższego — volens nolens — prac tych podejmie się powiatowy samorząd terytorjalny. Zresztą brakująca powierzchnia, o której była mowa wyżej, wymusza około 6 milionów hektarów, warta jest tego, żeby zadać sobie trud z odzyskaniem obszaru, przekraczającego prawie dwukrotnie obszar Belgji. Pomimo strat, jakie ponosi kasa samorządu terytorjalnego z tytułu uszczuplenia podstawy opodatkowanej okrągło o 6 milionów hektarów, przyczynia się to do powstania i ugruntowania bardzo szkodliwego zjawiska, określanego jako deprawację podatkową. Z powodu, iż ukrywano od opodatkowania grunty nie rozkładają się równomiernie na wszystkich płatników, że wskutek tego stosunkowo więcej płacą ci, których grunta całkowicie są zarejestrowane, powstaje premia podatkowa za ukrywanie gruntów, za nieuczciwość podatkową. A zatem nierównomierność podatkowa, wynikająca z ukrywania gruntów, powoduje jakby kary pieniężne za sumienność i uczciwość podatkową. Niema wątpliwości, że statystyka samorządowa powinna służyć administracji podatkowej, powinna rozszerzyć

podstawy podatkowe i stworzyć normy, umożliwiające sprawiedliwe rozłożenie ciężarów.

W swej praktyce urzędowej nieraz spotykałem się z twierdzeniem, że *powstaniu samorządowej statystyki sprzeciwia się Główny Urząd Statystyczny*. Zdanie to jest na ogół dosyć rozpowszechnione nawet w kołach bardzo fachowych. Wskutek tego musimy rozważyć to zagadnienie.

Podstawą dla państwowej statystyki administracyjnej jest ustawa z d. 21 października r. 1919 o organizacji statystyki administracyjnej. Ustawa ta w r. 1923 na skutek noweli z dnia 1 czerwca uległa pewnym zmianom. Zmiany te jednak odnosiły się li tylko do strony formalnej ustawy, a mianowicie podporządkowania Głównego Urzędu Statystycznego władzy Ministra Spraw Wewnętrznych. W zakresie prawa materialnego obowiązują przepisy pierwszej ustawy z r. 1919, która przetrwała dziesięć lat.

Otóż art. 1 ustawy o organizacji statystyki administracyjnej stanowi, że organem państwowej statystyki administracyjnej jest Główny Urząd Statystyczny, art. 2 stanowi, że Rada Ministrów władną jest wydawać rozporządzenia, potrzebne celem przeprowadzenia spisu ludności i wszelkich innych dochodzeń statystycznych oraz nakładać obowiązki zeznawania pewnych faktów względnie dawania z nich sprawozdań statystycznych. Art. 3 podaje, że wszelkie władze, urzędy i zakłady publiczne oraz związki komunalne są zobowiązane współdziałać przy dochodzeniach statystycznych w granicach i w sposób w rozporządzeniu Rady Ministrów określony. Rada Ministrów władną jest również nałożyć na nie obowiązek przedłożenia Głównemu Urzędowi Statystycznemu akt, potrzebnych do wykonania obliczeń statystycznych.

W dalszym ciągu już w statucie, dołączonym do powyższej ustawy, powiedziano, że z własnej inicjatywy ministerstwa lub inne urzędy państwowe mogą podejmować badania statystyczne w obrębie swej działalności i przez własne organa jedynie po uprzednim porozumieniu się z Głównym Urzędem Statystycznym. Następny artykuł tego statutu powiada, że jeżeli jakimś urzędowi państwowemu dla celów administracyjnych potrzebne są wykazy statystyczne nie przewidziane w planie prac Głównego Urzędu Statystycznego, lub jeżeli wykończenie takich wykazów przewidziane jest w terminie późniejszym, aniżeli potrzeba danemu urzędowi, w takim razie kierownik tego urzędu może przydzielić do Głównego Urzędu Statystycznego swego referenta i potrzebną ilość sił pomocniczych dla przeprowadzenia lub przyśpieszenia potrzebnej mu statystyki. Wyniki badań statystycznych, przeprowadzonych przez urzędy państwowe, ogłaszane są w wydawnictwach Głównego Urzędu Statystycznego lub też po porozumieniu się z Głównym Urzędem Statystycznym w wydawnictwach poszczególnych Ministerstw albo

innych urzędów państwowych. Mimo to wyniki statystyki tej muszą być ogłoszone w stosownem skróceniu w Roczniku Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej.

Z formalnego tedy punktu widzenia władze samorządu terytorjalnego nie mają rzekomo podstaw prawnych do jakiegokolwiek ingerencji w sprawę statystyki administracyjnej. Nigdzie jednak nie powiedziano, aby nie mogła powstać statystyka samorządowa. Przeciwnie z punktu widzenia teoretycznej możliwości statystyka samorządowa, za pośrednictwem swych biur statystycznych, może wpływać na ukształtowanie się programu prac statystyki państwowej.

Mianowicie statut Głównego Urzędu Statystycznego, przewidujący skład Głównej Rady Statystycznej, zapewnia miejsca w tej Radzie dla przedstawicieli samorządowych biur statystycznych, upoważnionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych do wysłania przedstawicieli. Ponieważ z chwilą wydania powyższego statutu biura statystyczne powiatowego samorządu terytorjalnego nie istniały, nie zostały one na skutek tego przedstawione w Głównej Radzie Statystycznej. Trzeba jednak zaznaczyć gwoli pocieszenia, że na tem niewłączeniu nieistniejące biura powiatowe nic a nic nie straciły, gdyż Główna Rada Statystyczna, mająca się zbierać minimum raz do roku, od dłuższego czasu nie jest zwoływana.

Wobec powyższego wydaje się nam jasnym, że ustawa statystyczna powstała i istnieje tylko dla państwowej statystyki administracyjnej — w żadnym wypadku nie można jej rozciągnąć na statystykę samorządową, która wobec tego jest wolna i niezależna od jakiegokolwiek prawnej ingerencji Głównego Urzędu Statystycznego. Ograniczenie swobody statystycznej, zastrzeżone w ustawie z r. 1919, dotyczy tylko państwowych urzędów w widocznym celu uniknięcia wielokrotnych statystyk, na które mimo wszystko obecnie narzekają, jak i również na przeprowadzanie statystyki przez czynniki nefachowe. Nie odnosi się to do ewentualnej statystyki samorządowej.

Oczywista, wojewódzka władza administracji ogólnej, jako władza nadzorczą, zwłaszcza w zakresie budżetowym, może wywierać wpływ na powstanie względnie zaniechanie statystyki samorządowej. Praktyka z tego zakresu nie jest mi całkiem znana. Faktem jednak jest, że jeżeli zaistnieje inicjatywa statystyki samorządowej — Główny Urząd Statystyczny nie będzie mógł z wielu powodów inicjatywy tej unicestwić, przede wszystkim z powodu, iż nie będzie o niej z urzędu poinformowany i z braku tytułu prawnego. Zatem zagadnienie powstania statystyki samorządowej pod względem prawnym stoi otworem.

W płaszczyźnie praktycznego rozwiązania kwestji już teraz można wielu rzeczy dopiąć, gdyż o ile powiatowy samorząd na razie nie zajmuje się sprawami statystycznymi, o tyle przewodniczący wydziału powiatowego zajmuje się statystyką

z urzędu starosty, zwłaszcza w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów dnia 2 marca r. 1928 o statystyce produkcji rolnej. W wykonaniu powyższego rozporządzenia zarządy gmin dokonują co roku szczegółowego spisu poszczególnych gospodarstw, który obejmuje powierzchnię z podziałem na użytki, szczegółowy stan zasiewów, oraz spis bydła. Po dokonaniu spisu zarządy gmin podsumowują wykazy imienne dla każdej miejscowości i gminy i odsyłają je do starostw. W starostwie są sporządzane analogiczne zestawienia dla całego powiatu, które w odpisach są odsyłane do Głównego Urzędu Statystycznego. Podstawowe materiały, mianowicie imienne wykazy gospodarzy, pozostają na przechowywaniu w starostwach. Praca tego rodzaju ma być powtarzana co rok.

Po zbadaniu owych zestawień za rok 1928 okazało się, że zarówno w gminach, jak i w starostwach potraktowano sprawę spisu tego w sposób niewłaściwy. Skutek był ten, że po zsumowaniu tablic ujawniono ogromne braki powierzchni, sięgające tych samych sześciu milionów hektarów, o których mowa była wyżej. Okazało się, że w powiatach wcale tą statystyką nie zainteresowano się na dobre, że nie zbadano, czy podane przez urzędy gminne powierzchnie odpowiadają rzeczywistości. Ujawnienie braków zostało dokonane w Głównym Urzędzie Statystycznym.

Do pewnego stopnia jest zrozumiałe, że starosta w powiecie nie zainteresował się bliżej sprawą statystyki produkcji rolnej, że potraktował ją jako „większy kawałek“, ale że w ten sam sposób potraktował statystykę przewodniczący wydziału powiatowego, że jakością statystyki nie zainteresował się instruktor rolny, ten, który stwarza plany podniesienia rolnictwa i realizuje te plany, to właśnie trudniej już jest zrozumieć. Cała rejestracja produkcji rolnej r. 1928 została przeoczona przez czynniki powiatowe i nie wykorzystana w powiatach pod względem statystycznym. Poprzednio niewykorzystano pod tym względem rejestracji zwierząt gospodarskich z dnia 30 listopada r. 1927. Odnośne zestawienia przeszły jakby tranzytem przez urzędy powiatowe, przywędrowały do Głównego Urzędu Statystycznego, a władze powiatowe pozostały bez danych statystycznych. Tymczasem niema przeszkód, które uniemożliwiłyby tej władzy wykorzystanie danych dla celów lokalnych, dla sporządzenia np. statystycznych tablic gminnych.

Musimy jednak zaznaczyć, że w r. 1929 pod tym względem nastąpiła zasadnicza zmiana. Sprawą statystyki powiatowej zainteresowały się niektóre wydziały powiatowe. Oczywiście, na razie takich wydziałów jest kilka, ale dobrze, że zrobiono początek. Inicjatywa wyszła widocznie od przewodniczących wydziału na skutek żądania ze strony Głównego Urzędu Statystycznego dokładnego zbadania statystyki powierzchni.

W związku z dokonywaną rejestracją produkcji rolnej,

o której była mowa wyżej, Główny Urząd Statystyczny postanowił sobie między innymi za cel zmniejszenie powierzchni braków; postanowił, że tak powiem zaatakować owe sześć milionów zagubionych hektarów. Dokonano żmudnej pracy planimetrycznej gmin dla pięciu województw centralnych i czterech województw wschodnich na podstawie map sztabowych. Dla woj. zachodnich i południowych skorzystano z wykazów katastralnych. Tą drogą otrzymano powierzchnię geograficzną i zestawiono z powierzchnią podaną przez starostwo w rezultacie wykonania statystyki produkcji rolnej. Okazało się przytem, że powierzchnia prawdziwa, geograficzna względnie katastralna, daleko odbiega od powierzchni zarejestrowanej w związku z statystyką produkcji rolnej. Otrzymane tą drogą zestawienia dwóch powierzchni z wykazaniem braków, powędrowało do powiatowej władzy administracji ogólnej, celem ujawnienia brakujących danych. W niektórych powiatach pp. starostowie przekazali te sprawy przewodniczącym wydziału powiatowego i obciążyli odpowiednich urzędników wydziałowych, w przeważającej zaś części powiatów załatwili sprawę w własnym zarządzie.

Ciekawą jest rzeczą, że powiatowe czynniki, a w tej liczbie i wydziały powiatowe w wielu wypadkach nie umiały przystąpić do pracy, tłumaczyły się tem, że z powodu braku dokumentów ziemskich, jeśli chodziło o województwa centralne i wschodnie, władza zmuszona jest dawać wiarę zeznaniom mieszkańców, niektóre twierdziły, że dokumenty przedwojenne, pochodzenia rosyjskiego, są notorycznie błędne, że zostały wywiezione z kraju i t. p. Po zbadaniu poszczególnych twierdzeń okazało się, że opierały się one na nieporozumieniu, gdyż dokumenty pochodzenia rosyjskiego, o ile były to istotnie dokumenty, są dobre, i że dokumenty te w ogromnej ilości znajdują się w kraju, gdyż zostały rewindykowane na mocy traktatu pokojowego z Rosją. Ze względu na to, że jest to niezmiernie ciekawa sprawa przez wielu zapoznana, uważamy za stosowne zastanowić się nad tem z grubsza.

Najbardziej wartościowymi dokumentami są tabele likwidacyjne i akta nadawcze z r. 1864, t. j. z okresu uwłaszczenia włościan. Dokumenty te zostały sporządzone na podstawie faktycznych pomiarów, dokonanych na terenie przez odpowiednio przygotowanych urzędników. Dane tabeli likwidacyjnej nie tylko podają ogólny obszar gruntów, przyznanych mieszkańcom danej gromady, lecz również obszar poszczególnych użytków, oczywiście, według ówczesnego stanu oraz imienne wykazy ówczesnych właścicieli. W dokumentach tych zostały uwidocznione wszelkie serwituty i cena poszczególnych obszarów z podaniem wysokości rocznych spłat amortyzacyjnych. W tabelach tych zostały potem odnotowane różne zmiany, sprostowanie błędów, zmiany w stosunku do uprawnień serwitutowych i t. p. Nawet nasze urzędy ziemskie wpisują do tych tabeli za-

chodzące zmiany w dobie obecnej. Dane tabeli likwidacyjnych przedstawiają pierwszorzędny materiał źródłowy dla poznania zagadnienia ówczesnej reformy rolnej.

Pod względem merytorycznym dokumenty te są najzupełniej dobre, gdyż, jak informują nas nasze urzędy ziemskie, ni-  
czem nie ustępują dokładności pomiarów społecznie uskutecz-  
nionym.

Czy dokumenty te są kompletne? Podobno nie, trudno jednak powiedzieć w jakim stopniu. Faktem jednak jest, że we wszystkich wypadkach kiedy zażądano od gromad lub gmin dokumentów autentycznych w wypadku potrzeby dokonania prac regulacyjnych, urzędowe odpisy tabeli likwidacyjnych były urzędom ziemskim każdorazowo dostarczane przez zainteresowane gromady lub gminy.

Do rzędów dokumentów dobrych zaliczmy również akta nawnawcze, które tem się tylko różnią od tabeli likwidacyjnych, że odnoszą się do gruntów państwowych, pocerkiewnych, kościelnych, poklasztornych, dóbr biskupich, skonfiskowanych przez państwo rosyjskie majątków osób, przyjmujących udział w powstaniu i t. p. Treść materalna, za wyjątkiem ceny, jest taka sama, jak tabeli likwidacyjnych.

Do tych dokumentów trzeba dodać jeszcze akta banku włościańskiego, zajmującego się parcelacją majątków, z wolnej ręki. Okazuje się, że akta tego banku również są w Warszawie, częściowo w centralnem archiwum, częściowo w komisji likwidacyjnej. W owem też archiwum znajdują się akta nadawcze i tabele likwidacyjne. Niestety brak jeszcze danych dla województw wschodnich. Jednak jak nas informują, dokumenty ziemskie i dla tych obszarów również są rewindykowane i znajdują się w drodze, a możliwie nawet w Warszawie, lub w innych archiwach krajowych. Jeśli do tych zasadniczych dokumentów dołączymy jeszcze dokumenty pochodzenia późniejszego, powstałe na skutek dokonania parcelacji, komasacji, likwidacji serwitutów uporządkowania leśnej gospodarki państwowej, uporządkowania planu kolejnictwa, przyjdziemy do wniosku, że przy dobrej chęci z tych dokumentów można byłoby ułożyć jaki taki kataster, uzupełniwszy go prywatną hipoteką, jako też dokumentami o kupnie i sprzedaży z wolnej ręki. Dokumenty powyższe mogą dać samorządowi powiatowemu pierwsze mocne podstawy z zakresu ewidencji gruntów. Na tej podstawie można znacznie rozszerzyć podstawy podatkowe, a tą drogą zdobyć znaczne fundusze, które w pierwszym już roku opodatkowania z nadwyżką pokryłyby ewentualne wydatki na zbadanie dokumentów i uporządkowanie katastru powiatowego. Nie zaprzeczamy, że praca ta nie rokuje popularności zarówno incjatorom, jak i wykonawcom, gdyż podatnik, przychwycony na ukrywaniu powierzchni przed podatkami, z pewnością będzie niezadowolony. Z tem jednak nie trzeba się liczyć, gdyż rozszerzenie



podstawy podatkowej przyczyni się do bardziej sprawiedliwe-  
go i równomiernego obciążenia podatkowego, a zatem w rezul-  
tacie wyjdzie na korzyść ogółu kosztem jednostki.

Powoli wydziały powiatowe wciągają się w sprawy staty-  
styczne. Coraz więcej otrzymuje Główny Urząd Statystyczny  
pism na blankietach wydziałów powiatowych, coraz dokładniej-  
sze zestawienia są nadsyłane, coraz logiczniej i mądrzej są ar-  
gumentowane, te czy inne braki. Odnosimy wrażenie, że wy-  
działy powiatowe w wielu powiatach zainteresowały się staty-  
styką i oceniają już doniosłą jej rolę w każdym posunięciu go-  
spodarczym. Nic niema w tem dziwnego, jeśli zważymy, że  
rejestracja, do której przykładą rękę samorząd daje dokładne  
informacje o podziale powierzchni według użytków, jak grunty  
orne, zasiane i ugorujące, łąki i t. p.; poza tem powierzchnię za-  
siewów dla wszystkich niemal ziemiopłodów, powierzchnię łąk  
z uwzględnieniem meljorowanych i niemeljorowanych. Cały  
operat podzielono jeszcze na prywatne gospodarstwa większe,  
posiadające ponad 50 ha, mniejsze do 50 ha, oraz grunta nie  
prywatne w szczególności: wspólne, kościelne, samorządowe,  
rządowe i t. p. Jeśli do tego dodamy dokładne wykazy zwie-  
rząt gospodarskich, jak konie, bydło rogate, trzoda chlewna  
i owce z szczegółowym podziałem według wieku i płci, ujętym  
w kilkudziesięciu rubrykach, zrozumiemy, że materiał ten sta-  
nowi prawdziwą kopalnię cennego materiału statystycznego,  
który może być w całej pełni wyzyskany na miejscu. Dodać  
należy, że jeżeli go nie wyzyskają wydziały powiatowe, nie  
stworzą tablic gminnych, nie ustalą wykazu gmin czynnych  
i biernych pod względem produkcji zbóż, hodowli, nabiału i t. p.,  
jeśli nie sporządzą kartogramów gminnych, nie ustalą propor-  
cji zasiewów, nie sporządzą dokładnej tablicy struktury agrar-  
nej, to materiał ten nie zostanie wyzyskany, gdyż Główny  
Urząd Statystyczny ogłosi tylko najogólniejsze zestawienia  
powiatowe, niezbędne dla celów ogólnych administracji pań-  
stwowej, ale prawie zupełnie zbędne dla samorządu powiat-  
owego.

Wykorzystując materiały statystyczne, wydział powiatowy  
zapozna się ze sposobem wykonania statystyki przez gminy  
i zdobędzie rzeczowe podstawy do ingerowania w te prace,  
a rzeczą niezmiernie wagi jest, żeby powiatowy związek samo-  
rządu terytorjalnego wpłynął na urzędy gminne, zalecił rzetelne  
i staranne wykonanie zestawień statystycznych.

Wydaje się nam np., że nie natrafiliby na przeszkody roz-  
szerzenie zakresu rządowej rejestracji przez dodanie specjal-  
nych pytań, na które odpowiedź jest samorządowi potrzebna.  
Tą drogą np. z powodzeniem można dokonać rejestracji drobiu,  
gdyż w tym zakresie, powiedzieć można, nie posiadamy żad-  
nych danych. Tymczasem mała pozornie kwestja ulepszenia  
rasy kurzej jest bodajże nie mniejsza w swych skutkach ekono-

micznych niż kwestja podniesienia wydajności gleby. Zwracam uwagę na ciekawe zjawisko: przy niskiej cenie na zboża niesłychanie wysoka jest cena jaj. W tych warunkach gospodarstwo jajczarskie może pokryć ewentualne straty gospodarstwa zbożowego lub odbudować kapitał obrotowy tego gospodarstwa. Z punktu widzenia ogólnej ekonomji podniesienie wydajności kury przeciętnie o 10 jaj w stosunku rocznym przyczyni się do powiększenia ogólnego przychodu rolnictwa o 100 milionów złotych w tym samym stosunku, czyli może dostarczyć rolnictwu kapitału obrotowego, własnego, bezprocentowego.

Samorządowa władza powiatowa niewątpliwie napotka trudności personalne przy angażowaniu statystyków, gdyż nasze szkoły akademickie wypuszczają za mało statystycznie przygotowanych pracowników. Dałoby się temu na razie zaradzić w drodze utworzenia specjalnych kursów dla statystycznych pracowników samorządowych.

# STATYSTYKA, OPISY I MATERJAŁY

## REFORMY W DZIEDZINIE SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO W PAŃSTWIE PRUSKIEM.

### Uwagi ogólne.

Zagadnienie organizacji samorządu terytorjalnego traktowano dotychczas naogół dość ciasno i jednostronnie. Wyczerpywało się ono przeważnie w obrębie kwestyj wewnętrznego ustroju poszczególnych rodzajów związków komunalnych. Dominował problem organów tych związków.

Po wojnie światowej inne jednak momenty wysunęły się na plan pierwszy, przysłaniając swoją wielkością i wagą wewnętrzny ustrój poszczególnych jednostek komunalnych i czyniąc zeń kwestję drugorzędą. Powodem tej zmiany był, moim zdaniem, potężny prąd racjonalizacji zbiorowego życia. Zrodzony w dziedzinie wytwórczości i obrotu, przeniósł się szybko na teren organizacji, powołanych do zaspokojenia potrzeb publicznych. Zjawisko tembardziej naturalne, im bardziej i szybciej państwo współczesne wraz z podporządkowanym sobie łańcuchem związków prawo-publicznych przekształcało się z „państwa prawnego“ (Rechtsstaat) na „państwo gospodarcze i społeczne“ (Wirtschafts- und Sozialstaat). Innymi słowy: spotęgowana zależność życia gospodarczego i społecznego od państwa i innych, państwu podporządkowanych związków prawa publicznego, a w tej liczbie przede wszystkim samorządu terytorjalnego, spowodowała, że tendencje zracjonalizowania życia gospodarczego i społecznego zrodzić musiały chociażby tylko ze względu na swoją skuteczność takie same tendencje zracjonalizowania działalności państwa i innych publiczno-prawnych związków.

Procesy, o jakich mowa, wywołały przede wszystkim potrzebę zrewidowania i racjonalnego ustalenia stosunku państwa do samorządu w zakresie funkcji oraz takiego samego ustalenia stosunku pomiędzy poszczególnymi typami związków komunalnych. W związku z tem pozostaje sprawa i potrzeba skorygowania granic terytorjalnych poszczególnych związków komunalnych pod kątem widzenia racjonalnego wykonywania funkcji. Racjonalny podział agend wymaga z drugiej strony takiegoż podziału dochodów publicznych. Stąd i sprawa finansów komunalnych urosła do znaczenia zagadnienia pierwszorzędного i znacznie ważniejszego, aniżeli była do niedawna.

Jest rzeczą zmienną, że wysuwanie się wspomnianych zagadnień na czoło dokonywa się w wielu państwach równocześnie. W każdym razie możemy to powiedzieć o Polsce, Prusach, a także o Anglii.

Ostatni rok przyniósł bardzo ważne rozstrzygnięcie niektórych z zaznaczonych wyżej problemów w Państwie Pruskim. Warto z niem zapoznać czytelnika polskiego ze względu na wiele analogij z naszymi stosunkami. Mam tu na myśli dwie ustawy pruskie z 29 lipca 1929 r. (*Preussische Gesetzsammlung Nr. 21 ex 1929*), a mianowicie: *Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes i Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes*. Wyłącznie reńsko-westfalskiego okręgu przemysłowego dotyczą jedynie postanowienia ustaw, powodujące konkretne zmiany w podziale terytorjalnym. Poza tem jednak — wbrew tytułowi — ustawy zawierają szereg norm ogólnych pierwszorzędного znaczenia, obowiązujących w całym Państwie Pruskim.

### Zmiany w podziale terytorjalnym.

Zmiany dotyczą wyłącznie „reńsko-westfalskiego okręgu przemysłowego“, znajdującego się w obrębie dwóch prowincyj: reńskiej i westfalskiej, a trzech rejencyj: Düsseldorf, Münster i Arnsberg. Ustawa zajmuje się wyłącznie zmianą granic powiatów i miast wydzielonych (powiatów miejskich), według obowiązujących przepisów pruskich te tylko bowiem zmiany wymagają drogi ustawy. Ustawodawca liczy się jednak z tem, że inne zmiany granic, w szczególności gmin wiejskich i miejskich niewydzielonych będą przeprowadzone przez powołane do tego władze, działające według tych sa-

mych intencji, któremi kierował się ustawodawca (rządowe uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy Nr. 2042 str. 69). Zmiany sięgają bardzo daleko, przekreślają zupełnie dotychczasowe granice i stwarzają rzeczywistość „kommunale Neugliederung“.

Konkretne zmiany, przeprowadzone ustawą, mało nas interesują. Natomiast przewodnie myśli podziału są i dla nas bardzo pouczające. Podają je według uzasadnienia rządowego (str. 66 — 71).

Nowy podział ma na celu stworzenie jednostek dostatecznie dużych ze względu na ich dalszy rozwój i ich siłę finansową. Bierze się pod uwagę — zwłaszcza, o ile chodzi o miasta, — nie tylko ich już aktualne potrzeby, ale także realne perspektywy rozwoju w przyszłości. Maksymalną granicę wielkości miast stanowi jednak postulat, aby miasto nie straciło charakteru wspólnoty miejscowej i nie przerodziło się wyłącznie w okręg administracyjny. W tych ramach zakreślając granice miast i powiatów, ustawa stara się usunąć sprzeczną z ideą racjonalizacji nadprodukcję organów komunalnych, łącząc w jedno miasta takie, które już faktycznie ze sobą się zrosły, z drugiej zaś strony biorąc pod uwagę nie tylko już aktualne, ale i przyszłe potrzeby (przedewszystkiem terenowe) miast, usuwa na czas dłuższy tarcia i walki pomiędzy powiatami ziemskimi i miejskimi o zmianę granic.

Rezultat: skasowanie szeregu gmin, względnie połączenie ich w jeden powiat miejski, znaczne powiększenie wielkich miast, zmniejszenie liczby powiatów ziemskich. Wogóle **wzmoczenie jednostek komunalnych** przy zmniejszeniu ich liczby.

Zmiany granic jednostek komunalnych ze względu na szczególne lokalne warunki wymagają niekiedy szczególnych norm indywidualnych, dotyczących ustroju tych jednostek. Jest rzeczą charakterystyczną, że ustawa w kilku wypadkach poszła po linii takiej indywidualizacji ustroju, podyktowanej lokalnymi stosunkami. Oto np. § 7 ustawy pierwszej stanowi: gminy miejskie Krefeld i Uerdingen łączy się w jedną gminę miejską i w jeden powiat miejski pod nazwą „Krefeld-Uerdingen nad Renem“. Jednakże „na dłuższy czas przejściowy“ przechodzą pod wspólną administrację tylko niektóre gałęzie administracji, które oznaczy statut miejscowy (o ileby statut taki nie został wydany przez właściwe organa miejscowe w ciągu roku, w takim razie wyda go władza nadzorcza). Natomiast inne dziedziny zadań komunalnych pozostają nadal w ręku organów obydwóch gmin miejskich. Zarówno obydwie pierwotne gminy miejskie, jak i nowo wytworzona przez ich połączenie, są korporacjami prawa publicznego.

## Międzykomunalne wspólnoty pracy.

(Z w i s c h e n g e m e i n d l i c h e A r b e i t s g e m e i n s c h a f t e n).

„W celu poparcia międzykomunalnej współpracy“ tworzą omawiane ustawy o okręgu reńsko-westfalskim nowe korporacje publiczno-prawne pod nazwą „z w i s c h e n g e m e i n d l i c h e A r b e i t s g e m e i n s c h a f t e n“. Utworzenie następuje w ten sposób, że sama ustawa łączy wskazane w niej wyraźnie gminy miejskie i powiaty w poszczególne „wspólnoty pracy“ (jest ich w okręgu przemysłowym 6), po-  
zatem zaś pozwala innym niewymienionym powiatom ziemskim i miejskim przystąpić do istniejącej „wspólnoty pracy“ za jednomyślną zgodą wszystkich dotychczasowych członków.

Zadaniem „wspólnoty pracy“ jest badanie — na wniosek któregoś z członków lub władzy nadzorczej — możliwości międzykomunalnej współpracy, a w razie stwierdzenia takiej możliwości opracowanie projektów co do jej przeprowadzenia. Decyzja jednak co do owych projektów, a tembardziej wprowadzenie ich w życie, należy do normalnych organów poszczególnych związków komunalnych, wchodzących w skład wspólnoty. Organowi wspólnoty, a mianowicie „wydziałowi współpracy“ (A r b e i t s a u s s c h u s s) przysługuje jedynie prawo bronięcia projektu wobec organów zarządzających i stanowiących poszczególnych związków komunalnych.

„Wydział współpracy“ składa się w równej części z członków zarządów i z przedstawicieli organów, stanowiących związków komunalnych, wchodzących w skład wspólnoty. Inne szczególne organizacyjne wspólnoty określają statut miejscowy, uchwalony przez „wydział współpracy“.

Jak widać z powyższego, nowo utworzona instytucja prawna, pomimo, iż została przyobleczona w formę korporacji prawa publicznego, jest tylko luźnym związkiem, powołanym jedynie do wspólnych narad nad wspólnymi sprawami. Przymusowe jest tylko należenie do wspólnoty wymienionych w ustawie związków komunalnych, po-  
zatem „wspólnota pracy“ nie zna przymusu. Według uzasadnienia rządowego projektu ustawy (str. 71 i 72) jedynym celem „wspólnot pracy“ jest zniewolenie związków komunalnych do wspólnych narad. ujętych w stałą formę organizacyjną. Resztę pozostawia się zdrowemu rozsądkowi przedstawicieli poszczególnych członków wspólnoty. Ustawodawca liczy na to, że tą drogą zabezpieczy się branie pod uwagę także interesów ogólniejszych obok ściśle lokalnych. Tego rodzaju luźna, ale stała forma organizacyjna jest, zdaniem rządu, szczególnie po-

trzebna w okręgu reńsko-westfalskim, posiadającym szczególnie powikłane stosunki. Związki celowe nie są, zdaniem rządu, formą odpowiednią dla tych celów, dla których stwarza się „wspólnoty pracy“. Związki celowe bowiem służą już do przeprowadzania konkretnych zadań.

### **Dekoncentracja administracji komunalnej w wielkich miastach.**

Na przykładzie miasta „Krefeld-Uerdingen“, dla którego stworzono normę indywidualną, widzieliśmy decentralizację (w ścisłym tego słowa znaczeniu) wielkomiejskiej administracji komunalnej, osiągniętą przez to, że pierwotnym gminom miejskim Krefeld i Uerdingen pozostawiono pewien zakres administracji, jako samodzielnym podmiotom administracji. Poza-tem jednak omawiane ustawy stwarzają generalną podstawę prawną — już dla całego Państwa Pruskiego — dla zdekoncentrowania administracji wielkomiejskiej. Pozwalają one w szczególności tworzyć osobną miejscową administrację dla tych części wielkich miast, które posiadają charakter ściślejszych wspólnot miejscowych. Wytworzone w ten sposób organa miejscowe są organami gminy wielkomiejskiej, jako takiej; z części gminy wielkomiejskiej nie tworzy się tedy samodzielnym podmiotów prawnych. Mamy tu więc do czynienia z dekoncentracją w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Odnośny przepis ustawy (zawarty w jednym artykule) ma charakter ramowy. Zawiera on granicę negatywną: utworzenie miejscowych zarządów w obrębie gminy wielkomiejskiej nie może prowadzić do zmian obowiązujących przepisów o daninach komunalnych. Innemi słowy: prawo nakładania ciężarów pozostaje w ręku centralnej reprezentacji wielkomiejskiej. Z drugiej strony pozwala na odstępstwa od obowiązujących przepisów o ustroju gminy odnośnie a) właściwości organów miejscowych i b) powoływania ich drogą wyborów w obrębie poszczególnych części gminy wielkomiejskiej\*).

W powyższych ramach ustawy o dekoncentracji administracji wielkomiejskiej gminy decyduje swobodnie reprezentacja gminna, przyczem odnośna jej uchwała wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej.

Główną racją dekoncentrowania administracji wielkomiej-

---

\*) Projekt rządowy zawierał ponadto przepis, pozwalający na dzielenie gminy wielkomiejskiej na okręgi wyborcze przy wyborach do reprezentacji gminnej. Rzecz charakterystyczna, jeśli się zważy, że projekt wniósł minister-socjalista, Grzesiński. Przepis rzezonny, który uzyskał przychylną opinię rady państwa (Staatsrat), został jednakże w ostatecznej redakcji sejmowej skreślony.

skiej jest według rządowego uzasadnienia projektu ustawy (str. 73 i 74) zapobieżeństwo wyrażaniu się samorządu w miarę rozrostu miast wielkich. W wielkich miastach bowiem łatwo dochodzi do zatracenia poczucia miejscowej wspólności wśród obywateli, a w związku z tem czynnik obywatelski w administracji komunalnej traci coraz bardziej na znaczeniu na korzyść biurokracji komunalnej. Dekoncentracja, stwarzając bliższe obywatelowi ogniwo administracji wielkomiejskiej, i to ogniwo oparte na ściślejszym interesie lokalnym w obrębie gminy wielkomiejskiej, przyciąga obywatela i czyni zeń znowu element aktywny w administracji miasta. Dotyczy to z reguły wszystkich wielkich miast, ale w wyższym jeszcze stopniu nowoutworzonych przez połączenie dotychczas samodzielnych gmin miejskich.

### **Tworzenie powiatów miejskich.**

Według dotychczas obowiązujących norm prawa pruskiego poszczególne gminy miejskie zyskiwałyby prawo do wydzielenia ich z powiatowych związków komunalnych i przekształcenia w samodzielne powiaty miejskie w wypadku osiągnięcia określonej w ustawach liczby ludności. Ów cenzus liczby ludności, kwalifikujący miasta do wydzielenia z powiatów ziemskich, wynosił w prowincji reńskiej 40.000, w prowincji westfalskiej 30.000, w innych zaś prowincjach pruskich 25.000.

Takie czysto mechaniczne kryterjum oceny znaczenia poszczególnych miast i ich zdolności do wypełnienia zadań administracji publicznej miało może swoje uzasadnienie przed kilkudziesięciu laty, ale straciło je obecnie. Stosunki osiedlenia zmieniły się z gruntu, a przytem stały się bez porównania bardziej płynne, niż dawniej. Pozatem niezależnie od liczby ludności cały szereg innych, znacznie ważniejszych i istotniejszych momentów, decyduje obecnie o znaczeniu miasta i o zdolności do podołania pewnej sumie zadań. Z drugiej strony mechaniczny cenzus liczby ludności zagrażał stale powiatom ziemskim, narażając je na straty częstokroć bez istotnego usprawiedliwienia interesem ogólnym.

Wychodząc z powyższych założeń, omawiane ustawy pruskie znoszą stare przepisy, odnoszące się do tej materji, a w tej liczbie także prawo miast do wydzielenia według mechanicznego cenzusu liczby ludności i przekazują całą sprawę na drogę ustawy w każdym poszczególnym wypadku. W przyszłości więc o utworzeniu nowego powiatu miejskiego decydować się będzie w formie ustawy w każdym wypadku z osobna, biorąc pod uwagę ogół warunków i nie kępując się żadnymi z góry określonymi kryterjami.



## Zakres działania powiatowych związków komunalnych w stosunku do gmin.

Wszystkie korporacje terytorjalne prawa pruskiego (podobnie jak i polskiego) cechuje t. zw. uniwersalność. Oznacza ona uprawnienie, a także obowiązek danej jednostki samorządu terytorjalnego objęcia swoim zakresem działania wszystkich spraw, dotyczących podniesienia dobrobytu miejscowej ludności. Z tego tytułu powiatowe związki komunalne mogły i dotychczas zajmować się sprawami, któremi zajmują się gminy, o ile sprawy te nie były ustawowo zastrzeżone gminom.

Taki stan rzeczy, według rządowego uzasadnienia projektu, prowadził częstokroć do ujemnych konsekwencji. Ściśle miejscowe gminy pruskie bowiem są tworam i o bardzo nierównej zdolności do działania. W rezultacie pewne gminy podejmowały niektóre zadania, inne tego zupełnie nie czyniły. Jedne zaspakajały niektóre potrzeby w stopniu bardzo wysokim, inne bardzo skromnym. Rozproszenie akcji i środków w wielu wypadkach było wybitnie nieekonomiczne. Tembardziej, gdy powiatowy związek komunalny, podejmując pewne zadania, nie mógł zapobiec temu, aby tych samych zadań w różnym zresztą stopniu nie podejmowały poszczególne gminy. Z drugiej zaś strony zaspokojenie niektórych potrzeb publicznych w obrębie powiatów było bardzo nierównomierne i nieraz bardzo niedostateczne.

Ażeby tym wszystkim ujemnym stronom uniwersalności jednostek komunalnych zapobiec i dać możność pełniejszego i ekonomiczniejszego zaspokojenia potrzeb ludności powiatu, nowe ustawy dają powiatowym związkom komunalnym prawo do uznania się za wyłącznie właściwe do wypełniania poszczególnych zadań komunalnych. Takie uznanie się wyłącznie właściwym może dotyczyć całego obszaru powiatu lub tylko pewnej jego części. Następuje na podstawie uchwały sejmiku powiatowego, powziętej po wysłuchaniu zainteresowanych gmin wiejskich i miejskich niewydziałonych tudzież w całości lub w części składających się z nich związków celowych (o ile, oczywiście, uchwała sejmiku dotyczy zadań tych związków). Jest dopuszczalne wtedy tylko, kiedy a) przejęcie zadania przez powiat jest potrzebne w celu jednolitego zaspokojenia potrzeb mieszkańców w sposób, odpowiadający interesowi publicznemu i b) przeprowadzenie zadania przez powiat w sposób gospodarczo-celowy wymaga wyłącznej właściwości powiatowego związku komunalnego. Przyznanie sobie wyłącznej właściwości przez powiat nie może jednak dotyczyć: a) spraw kas oszczędności i b) spraw i obowiązków gmin w dziedzinie szkolnictwa ludowego, średniego i wyższego \*).

\*) Obydwa wyjątki zostały wprowadzone do ustawy przez sejm.

Jeżeli w celu prowadzenia agend, przejmowanych w danym wypadku przez powiatowy związek komunalny do swojej wyłącznej kompetencji, gmina lub związek celowy posiadała już odpowiednie urządzenia, w takim razie powiatowy związek komunalny jest obowiązany wynagrodzić wynikłą stąd stratę.

W razie sprzeciwu gmin, względnie związków celowych przeciwko uznaniu się za wyłącznie właściwy przez powiatowy związek komunalny, rozstrzyga specjalny sąd rozjemczy (Schiedsstelle), złożony pod przewodnictwem prezydenta prowincji z powołanych przez niego osób w połowie z pośród kandydatów, przedstawionych mu przez prowincjonalne zrzeszenie (związek) powiatów, w połowie zaś przez zrzeszenia gmin miejskich niewydzielonych oraz gmin wiejskich.

Jeżeli wyłączna właściwość powiatowego związku komunalnego ma obejmować tylko część powiatu, gmina może żądać, aby była nią objęta, gdy mniema, że należy pod tym względem do jednolitego terenu z obszarem objętym wyłącznością. Ewentualny spór rozstrzyga sąd rozjemczy.

W razie zmiany warunków, które spowodowały objęcie przez powiatowy związek komunalny pewnego zadania na zasadzie wyłączności, gmina może żądać przywrócenia sobie właściwości w tej sprawie. Spór rozstrzyga sąd rozjemczy.

M. J.

## REFORMA SAMORZĄDU ANGIELSKIEGO Z R. 1929.

Samorząd angielski różni się zasadniczo od wszystkich typów samorządu kontynentalnego. Pochodzi to stąd, że budowa jego nie opiera się na pewnych koncesjach państwa, na przekazaniu pewnych funkcji samorządom przez władze centralne, — rezultacie stosunkowo niedawnej daty osiągniętym w Europie dzięki naturalnym tendencjom poszczególnych grup społeczeństwa, krystalizujących się dokoła pewnych ośrodków, czy to w postaci organizacyj zawodowych, wyznaniowych i in., czy też związków terytorjalnych, a zdobywających coraz większą świadomość łączącej ich więzi wspólnych interesów, i dążących do wywalczenia sobie jak najkorzystniejszych warunków realizacji tych interesów w postaci różnorodnych typów samorządu — lecz jest wynikiem równoległego do rozwoju państwa, wiekowego rozwoju. Wiele jego instytucyj istniało w zaczątkach już w epoce tworzenia się angielskiego organizmu państwowego.

Samorodność i nieskoordynowanie rozwoju angielskich instytucji samorządowych z powodu braku zasadniczych ogólnych ram organizacyjnych dały w wyniku pewne pogmatwania kompetencji oraz szereg dysproporcji w konstrukcji i wzajemnym stosunku poszczególnych jednostek.

Z tych samych przyczyn punkt ciężkości struktury samorządu spoczywa nie w podziale terytorjalnym, lecz w kompetencji rzeczowej, a to w ten sposób, że poszczególne jednostki, zazębiające się częściowo terytorjalnie, jakkolwiek od siebie zupełnie nie zależne wykonują władzę w stosunku do tego samego terytorjum i tych samych osób, lecz w innym charakterze i zakresie.

Kardynalną cechą samorządu angielskiego, a także jednym z powodów jego rozkwitu jest jego zupełna niemal niezależność od centralnych władz państwa. Jediną formą nadzoru jest kontrola finansowa, uzasadniona wydatnem subsydjowaniem przez rząd poszczególnych agend samorządu. Modyfikacja tej dosyć dla władz lokalnych uciążliwej kontroli stanowiła jeden z postulatów reformy.

Reformy tej dokonał „*Local Government Act*“ z 1929 r., wprowadzając szereg zmian systemu oraz określając w nowy sposób stosunki finansowe między rządem, a władzami lokalnymi (w Anglii niema władz państwowych niższych instancji, jedynie samorządowe). Zmiany te obowiązują od 1-go kwietnia 1930 r. i obecnie są w stadium przygotowań do wprowadzenia w życie.

Reforma dotyczy wyłącznie niemal kompetencji poszczególnych ciał samorządowych, co jest zupełnie naturalne wobec wspomnianego już oparcia całej organizacji na podziale rzeczowym. Jednakże rozszerzenie właściwości jednostek większych, a mianowicie hrabstw w ten sposób, że daje im to pewną faktyczną, a nawet i formalną supremację nad innymi wprowadza większą symetrię do struktury władz lokalnych i przesuwają nieco jej punkt ciężkości w kierunku podstawy terytorjalnej.

Najmniejszą jednostką samorządową jest parafia (*perish*), która wykazuje pewne luźne genetyczne i formalne analogie z kontynentalną gminą. Historycznie jest parafia tworem najstarszym, powstałym z dawnego „*township*“, t. j. związku, tworzonego dla zapewnienia bezpieczeństwa w osadzie. Jako jedynej organizacji demokratycznej w czasach elżbietańskich powierzono jej opiekę nad ubogimi. Po utworzeniu w 1834 r. związków prawa ubogich (*poor law union*) złożonych z pewnej liczby parafii, czynności podzielono w ten sposób, że do parafii należało nakładanie i pobieranie podatków na cele ubogich, zaś do związku realizacja opieki, czyli utrzymywania odpowiednich zakładów, udzielanie wsparć etc. Organem związku był urząd opiekunów „*board of guardians*“, organem zaś parafii w tym zakresie urząd nadzorców „*oversees of the poor*“.

Organizacja ta działała jednak wadliwie, a to z powodu wielkich różnic wielkości i zamożności poszczególnych parafij i związków, skutkiem czego najbardziej obciążone były parafie najuboższe. To też L. G. A. z 1929 r. zniósł związki wraz z *board of guardians* oraz nadzorców parafjalnych i wszystkie z tym działem administracji związane funkcje przekazał hrabstwom.

Poza tem najważniejszym zadaniem, jakie spełniała parafia, przyczynia się ona w pewnym stopniu do konserwacji dróg wiejskich i administruje terenami rozrywkowymi (boiska, parki i t. p.) oraz dostarcza gruntów pod ogrody robotnicze. W r. 1894 uczyniono próbę wzmożenia aktywności parafji, próba ta jednak nie powiodła się. Obecnie po odebraniu jej funkcj związanych z opieką nad ubogimi, parafia traci niemal wszelkie znaczenie.

Pozostałością po związkach prawa ubogich jest obwód wiejski, (*rural district*) spełniający dawniej w ramach związku, obecnie zaś samodzielnie czynności władzy sanitarnej i budowlanej. L. G. A. poleca Ministrowi Zdrowia po porozumieniu się z radami hrabstw wykreślenie granic obwodów w ten sposób, by każdy z nich mieścił się całkowicie na terenie jednego hrabstwa.

Analogiczny do wiejskiego obwód miejski (*urban district*) ma zakres działania o tyle szerszy, że należy doń także administracja dróg miejscowych oraz, gdy ludność jego przekracza 20.000 mieszkańców — szkolnictwo powszechne. Organem obydwóch jest rada obwodu. Zaznaczyć jednak należy, że obwód miejski nie jest równoznaczny z miastem w ścisłym tego słowa znaczeniu. Obejmuje on kompleksy osiedli, które w znacznym stopniu zatraciły swój dawniej rolniczy charakter na skutek uprzemysłowienia, a nie stanowią oddzielnej zamkniętej całości miejskiej.

Całością taką jest natomiast gmina miejska (*municipal borough*). W kompetencji miasta leżą sprawy należące do obwodu miejskiego, a ponadto policja miejscowa i szkolnictwo zawodowe (a oczywiście i powszechne) przy zaludnieniu powyżej 10.000.

Odrębny typ stanowią miasta — hrabstwa (*county borough*) utworzone na podstawie ustawy z 1888 r. Na ogół biorąc przekształcono na miasta-hrabstwa te, których ludność przekraczała 50.000. Są one wyodrębnione z hrabstw, na których terytorjum leżą, zaś rady ich mają naogół niemal wszystkie uprawnienia rad hrabstw, z zarządem wyższym szkolnictwa włącznie. Jednakże podlegają te miasta jurysdykcji szeryfa hrabstwa jako reprezentanta korony.

Szeryf, „stróż prawa“ i lord — lieutenant, przedstawiciel administracji wojskowej — są jedynymi organami władz cen-

tralnych na prowincji. Inspektorów szkolnych oraz kontrolerów finansowych, badających działalność samorządu z punktu widzenia racjonalnego zużycia subsydjów państwowych i przedkładających ministerstwu odpowiednie wnioski, nie można bowiem uważać za urzędników administracyjnych sensu stricto, gdyż nie są oni wyposażeni w imperium.

Największą jednostką lokalną jest hrabstwo. Organ hrabstwa, rada, wykonuje władzę głównie za pośrednictwem komitetów, wyznaczonych dla poszczególnych działów administracji. Kompetencją hrabstwa objęte są sprawy rolne i weterynaryjne, budowlane, drogowe, środki lokomocji, szkolnictwo wszelkiego typu, policja, opieka nad ubogimi, opieka nad umysłowo chorymi, higiena i profilaktyka, ochrona zwierząt i t. d. (powyższe wyliczenie nie jest ściśle wyczerpujące). Szereg ważnych działów administracji, jak opieka nad ubogimi i in., zostały przekazane hrabstwu ustawą z 1929 r. Rada hrabstwa może uchylać ponadto w pewnych granicach normy obowiązujące na całym jego terytorjum i traktować pozostałe jednostki samorządowe jako swoje organa wykonawcze w tym zakresie.

Wielką doniosłość posiada zasadnicza zmiana systemu udzielania subwencji państwowych. Nie będą one odąd oznaczane w stosunku procentowym dla pewnych poszczególnych zadań, lecz przyznawane w postaci ryczałtu, rozdzielanego między samorządy, według specjalnego klucza. Ma to znaczenie podwójne: umożliwi wydawniejsze subsydjowanie samorządów uboższych i zredukuje do minimum kontrolę finansową państwa.

Przedstawione tu w bardzo ogólnych zarysach reformy, jakkolwiek znaczne, zostały dokonane bez utworzenia jakiegokolwiek nowego ciała. Usunięto natomiast jedno z dotychczas istniejących, a mianowicie związek prawa ubogich. Istotną cechą reformy jest tendencja do sui generis koncentracji, polegającej na uszczupleniu kompetencji jednostek mniejszych, słabszych (parafja), rozszerzeniu zaś kompetencji jednostek większych, zbiorowych (hrabstwo). Ma to na celu umożliwienie tym ostatnim podejmowanie uciążliwszych zadań oraz zapewnienie jednolitego ich wykonania na znacznie większych obszarach. Upraszcza następnie reforma skomplikowany dotychczas mechanizm samorządu oraz wprowadza doń pewną hierarchiczność, której dotychczas nie było (stosunek hrabstw do innych związków samorz.). Nową jest również pewna ramowość w określaniu kompetencji, przełamująca dotychczasową zasadę określania tej kompetencji w sposób enumeratywny, a to nie tylko dla pewnych typów samorządów, lecz zwłaszcza dla określonych jednostek.

Wprowadzenie reformy w życie (1.IV 1930) umożliwi przekonanie się jak dalece owocnym będzie nadanie rozwojowi *self-gouvernement* nowego kierunku.

Dr. J. St.

## USTRÓJ HAMBURGA.

### I. UWAGI WSTĘPNE.

Miasto Hamburg należy do tych trzech miast hanzeatyckich w Niemczech, które ze średniowiecznych republik miejskich rozwinęły się w wolne miasta dawnej Rzeszy, a następnie w samodzielne miasta i kraje obecnego państwa niemieckiego. Rdzeniem organizacji tych wszystkich miast były rady miejskie, które — mimo wszelkich walk i zmian wewnętrznych — faktycznie aż do połowy XIX wieku niemal wyłącznie rządziły. Dopiero pod naciskiem ruchu rewolucyjnego, około połowy XIX stulecia, zaprowadzono w tych miastach nowoczesną organizację, a mianowicie w Hamburgu konstytucją miejską z 28 września 1850 r., w Bremie — po przejściowej konstytucji z 8 kwietnia 1849 roku, konstytucją z 21 lutego 1854 r., a w Lubece konstytucją z 8 kwietnia 1848 r., a następnie z 29 grudnia 1851 r. Konstytucje te, uznając powyższe trzy miasta w zasadzie jako gminy w państwie, nie dały im jednakże z tego tytułu własnej organizacji: sprawy gminne tych trzech miast zarządzane były razem ze sprawami państwowymi przez te same organa.

Zmiana w tych stosunkach nastąpiła dopiero w roku 1918, kiedy konstytucja niemiecka z roku 1918 ustaliła dla ustroju kraju, w interesie jego ujednoczenia, pewne zasadnicze wytyczne przepisy. Miasta hanzeatyckie musiały wobec tego swój dotychczasowy ustrój dostosować do przepisów konstytucji rzeczypospolitej niemieckiej. Uczyniły to powyższe miasta w ten sposób, że zewnętrzne formy swego ustroju zatrzymały, a w tych ramach przeprowadziły przebudowę swej organizacji na czysto demokratycznych podstawach.

W ten sposób wprowadzona została w Hamburgu konstytucja miejska 7 stycznia 1921 r., w Bremie konstytucja z 18 maja 1920 r., a w Lubece konstytucja krajowa z 23 maja 1920 roku, nowoopublikowana 4 kwietnia 1925 r. Wszystkie te trzy konstytucje uznają miasta Hamburg, Bremę i Lubekę za samodzielne gminy w państwie niemieckim; ich organizacja łączy się z organizacją państwową, a ich sprawy gminne administrowane są w nich łącznie ze sprawami państwowymi przez te same organa; tylko w Bremie w sprawach, dotyczących wyłącznie miasta Bremy, zamiast ogólnego przedstawicielstwa obywateli, współdziałał przedstawicielstwo obywateli miejskich, składające się z reprezentantów, wybieranych w samem mieście Bremie z wyłączeniem jego okręgu. Zasadniczo rozdział zadań samorządowych tych trzech miast od ich zadań państwowych nie jest w nich przeprowadzony.

Miasto i państwo posiadają tam jeden majątek i jedną kasę i prowadzą jedno gospodarstwo. Nie posiadają one odrębnych urzędników i gminy. O ile ustawy rzeszy niemieckiej mówią o współdziałaniu organów gminy, to za takie uważać należy w miastach hanzeatyckich organa państwowe tych miast, ponieważ one równocześnie spełniają także i zadania gminne.

Na szczególne wyróżnienie z pomiędzy powyższych trzech miast zasługuje miasto Hamburg, posiadając największe znaczenie pod względem gospodarczym i politycznym, posiadające największe zaludnienie (w roku 1925 — 1.151.489 mieszkańców) z tych wszystkich trzech miast (Brema 338.886 mieszkańców, Lubeka 127.971 mieszkańców) i stanowiące największe emporjum niemieckiego handlu morskiego.

## II. NACZELNE ORGANA USTROJOWE.

W myśl konstytucji wolnego i hanzeatyckiego miasta Hamburga państwo hamburskie (der Hamburgische Staat) jest republiką i stanowi pod nazwą „Wolne Hanzeatyckie Miasto Hamburg“ kraj rzeszy niemieckiej (art. 1). Władza państwowa w tem mieście-kraju wychodzi od ludu. Sprawowana ona jest w myśl konstytucji i ustaw (art. 2).

Naczelnymi organami ustrojowymi Hamburga są:

- a) przedstawicielstwo ogółu obywateli (Bürgerschaft);
- b) wydział obywatelski (Bürgerausschuss);
- c) senat (Senat).

### a) Przedstawicielstwo obywatelskie.

Przedstawicielstwo obywatelskie składa się ze 160 posłów (Abgeordnete), wybieranych drogą powszechnego, równego, bezpośredniego oraz tajnego wyboru i według zasad wyborów stosunkowych.

Członkowie senatu mogą równocześnie należeć do przedstawicielstwa obywatelskiego (art. 10).

Przedstawicielstwo obywatelskie wybiera się na 3 lata (art. 13). Przedstawicielstwo może samo uchwalić swoje rozwiązanie. Wniosek w tym względzie przedstawiony być musi przynajmniej przez  $\frac{1}{4}$  posłów i co najmniej na tydzień przed posiedzeniem, na którego porządku obrad wniosek ten zostanie umieszczony i musi być podany do wiadomości wszystkim posłom i senatorom. Uchwała o rozwiązaniu wymaga zgody większości wszystkich posłów (art. 14).

Posłowie spełniają swe czynności bezpłatnie. Ustawa określa, czy i w jakim zakresie przyznawane ma być odszkodowanie za poniesione wydatki (art. 16).

Przedstawicielstwa wybiera swoje prezydjum (Vorstand), składające się z prezydenta, dwóch wiceprezydentów i 4-ch sekretarzy. Nadaje ono sobie także własny regulamin.

Do powzięcia uchwał konieczną jest obecność więcej, niż 80 członków przedstawicielstwa. Ważne są jednak wszystkie uchwały, o ile przed głosowaniem nie podniesiono kwestji co do zdolności do ich powzięcia.

Do ważności uchwały potrzebna jest prosta większość głosów, o ile konstytucja nie przepisuje innego stosunku głosów. Regulamin może dopuścić wyjątki dla wyborów, o ile stosunek głosu nie jest przepisany przez konstytucję albo ustawę (art. 18).

Posiedzenia przedstawicielstwa obywatelskiego są publiczne. Jeżeli jednak conajmniej 30 posłów lub też senat postawi wniosek o odbycie posiedzenia tajnego, natenczas przedstawicielstwo obywatelskie uchwała, — za wyłączeniem publiczności, — czy dalsze obrady mają się odbywać na tajnym posiedzeniu. Wniosek senatu należy uwzględnić bez podejmowania specjalnej uchwały, jeżeli wniosek ten dotyczy spraw rzeszy lub spraw zagranicznych (art. 21). Przedstawicielstwo zwołuje jego kancelarją, bądź to na zarządzenie prezydenta lub na skutek uchwały prezydjum, bądź na skutek własnej uchwały przedstawicielstwa lub uchwały wydziału obywatelskiego, bądź też na wniosek senatu lub na żądanie conajmniej 20 posłów; w tym ostatnim przypadku wtedy, jeżeli od ostatniego posiedzenia upłynęło więcej niż 2 miesiące.

Przed posiedzeniem należy porządek obrad podać do wiadomości senatowi (art. 22). Senat ma prawo wysyłania swoich reprezentantów na obrady przedstawicielstwa lub wydziałów tegoż. Na żądanie przedstawicielstwa, prezydjum lub wydziału przedstawicielstwa senat jest obowiązany do wysłania swoich reprezentantów. Reprezentantom senatu należy na ich żądanie udzielić każdorazem głosu. Podlegają oni władzy porządkowej przewodniczącego (art. 23). Posłom służy prawo interpelacji.

O posiedzeniach komisji przedstawicielstwa należy senat, o ile to możliwe, powiadomić przedtem. Wysłanym przez przedstawicielstwo komisjom powinien senat udzielić żądanych wyjaśnień i, o ile temu przepisy ustawowe się nie sprzeciwiają, przedłożyć im na żądanie akta. Każdy obywatel państwa obowiązany jest tym komisjom, w równej mierze jak władzom administracyjnym, udzielać wyjaśnień (art. 23 ust. 3 i art. 25). Przedstawicielstwo ma nadto prawo wyznaczać komisje śledcze. Reprezentanci senatu biorą udział w obradach takich komisyj tylko na skutek uchwały tych komisyj. Dowody przedstawia się na rozprawie publicznej, jednakże większością  $\frac{2}{3}$  głosów może być uchwalonem wyłączenie publiczności z obrad. Wnioski przedstawienia dowodów należy



uwzględniać, jeżeli  $\frac{1}{3}$  część członków komisji uzna je za potrzebne. Poza tem postępowanie komisji normuje regulamin czynności przedstawicielstwa obywatelskiego. Wszystkie władze są obowiązane uczynić zadość żądaniom tych komisji w sprawie ustalenia dowodów. Senat jest obowiązany oddać komisjom na żądanie do dyspozycji urzędników potrzebnych do pomocy w ich pracach. Akta władz należy komisjom na żądanie przedkładać, o ile przepisy ustaw temu nie stoją na przeszkodzie. Hamburgscy urzędnicy państwowi gminni, przesłuchiwni przez komisję śledczą, zwolnieni są od obowiązku dochowania wobec tej komisji tajemnicy służbowej (art. 26).

### b) Wydział obywatelski.

Wydział obywatelski składa się z prezydenta przedstawicielstwa obywatelskiego, jako przewodniczącego, i z 20-tu członków, wybieranych przez przedstawicielstwo z własnego grona. Wybrani członkowie wydziału obywatelskiego nie są obowiązani urząd ten przyjąć i mają prawo każdorazowo go złożyć (art. 27). Podobny przepis istnieje też co do przyjęcia i złożenia mandatu członka przedstawicielstwa obywatelskiego (art. 7).

Wydział obywatelski wybiera się według zasad wyboru stosunkowego na ściśle związane listy. Jeżeli poseł odmówi przyjęcia wyboru do wydziału obywatelskiego lub ubędzie dodatkowo z tego wydziału, to na jego miejsce wstępuje najbliższy kandydat z tej samej listy propozycyjnej. Jeżeli lista propozycyjna zostanie wyczerpaną, natenczas mandat do wydziału obywatelskiego pozostaje nieobsadzony (art. 27).

Wydział obywatelski zwołuje jego przewodniczący i senat. Na żądanie 5 członków obowiązany jest przewodniczący zarządzić zwołanie (art. 28). Wydział jest zdolny do powzięcia uchwał, jeżeli obecna jest więcej, niż połowa jego członków. Posiedzenia wydziału obywatelskiego nie są publiczne, jednak członkowie przedstawicielstwa obywatelskiego, nienależący do wydziału, mogą być na jego posiedzeniach obecni (art. 29 i 30).

Wydział obywatelski jest obowiązany czuwać nad zachowaniem konstytucji i ustaw prawa publicznego. O naruszeniach powinien donosić przedstawicielstwu, o ile senat ich nie usunie. Wydział obywatelski poza spełnieniem przekazanych mu szczególnych zadań przez ustawy powołany jest nadto:

1) do zatwierdzania na wniosek senatu wydatków aż do wysokości kwot, oddanych mu do rozporządzenia przez przedstawicielstwo obywatelskie, jeżeliby ich rozpatrywanie w przedstawicielstwie sprzeciwiało się dobru państwa, albo też jeżeli ich nagłość wymaga powzięcia uchwały jeszcze

przed najbliższym posiedzeniem przedstawicielstwa, lub też wreszcie, jeżeli nie przekraczają kwoty 5.000 marek złotych;

2) do zatwierdzenia na wniosek senatu alienacyj dobra państwowego, których wartość w poszczególnym przypadku nie przekracza kwoty 5.000 marek;

3) do wydawania na wniosek senatu w nagłych wypadkach przepisów ustawowych mniejszej wagi, aż do przyszłego postanowienia o tych sprawach przez przedstawicielstwo obywatelskie;

4) do żądania od senatu wyjaśnień w sprawach państwowych oraz przedłożenia aktów, o ile przepisy ustawowe temu nie stoją na przeszkodzie (art. 31).

### c) Senat.

Senat jest rządem krajowym. Liczbę jego członków określa osobna ustawa (Senatzgesetz) z roku 1925. Wynosi ona 15 członków. Wybieralnym do senatu jest każdy Niemiec, który conajmniej od roku posiada niemieckie obywatelstwo rzeszy i 30 rok życia przekroczył, o ile nie zachodzą co do niego warunki, wyłączające od prawa wybierania. Członkowie senatu muszą posiadać swoje miejsce zamieszkania na terytorjum państwowem Hamburga. Obowiązku przyjęcia wyboru niema; wybrani w każdej chwili mogą z senatu ustąpić (art. 32 i 33).

Członków senatu wybiera przedstawicielstwo obywatelskie większością głosów. Członkowie senatu zależni są pojedynczo i jako kolegium od zaufania przedstawicielstwa obywatelskiego i obowiązani są ustąpić z urzędu, jeżeli przedstawicielstwo odmówi im zaufania wyraźną uchwałą. Wniosek o cofnięcie zaufania wymaga podpisu conajmniej 40 posłów i powinien być conajmniej tydzień przed obradami wszystkim posłom i senatorom podany do wiadomości. Uchwała o odjęciu zaufania wymaga zgody większości wszystkich posłów i — o ile nie zostanie powzięta większością  $\frac{2}{3}$  obecnych — koniecznem jest poddanie wniosku po raz drugi pod obrady i głosowanie najwcześniej po 7 dniach. Jeżeli całemu senatowi odmówiono zaufania przedstawicielstwa lub też jeżeli cały senat oświadczy solidarność ze swym członkiem, któremu odjęto zaufanie, wówczas służy senatowi prawo spowodować rozstrzygnięcie ludowe (Volksentscheid) co do pytania, czy on sam ma ustąpić lub czy też przedstawicielstwo obywatelskie ma poddać się nowemu wyborowi (art. 36). Ustupający senat obowiązany jest, aż do wyboru nowego senatu, czynności dalej prowadzić (art. 37).

Członkowie senatu kierują — zgodnie z regulaminem czynności, uchwalonym przez senat, — poszczególnymi dzia-

łami administracji. Obowiązani są oni poddawać uchwale senatu wszelkie wnioski, mające być skierowane do przedstawicielstwa obywatelskiego, następnie sprawy, dla których konstytucją lub ustawą przepisane jest rozstrzygnięcie senatu lub które dla całej administracji państwowej mają znaczenie, jako też te sprawy, w których objawiły się różnice zdań co do zagadnień, dotyczących zakresu kilku działów administracji. Uchwały podejmuje senat większością głosów, przy czem każdemu poszczególnemu członkowi służy prawo nakazać uwidocznienie w protokóle swojego odmiennego stanowiska. W razie równości głosów, rozstrzyga głos przewodniczącego (art. 38).

Z urzędem członka senatu nie można łączyć żadnego innego płatnego urzędu publicznego. Na zatrzymanie innego zajęcia zawodowego może senat udzielić pozwolenia. Członkowie senatu mogą należeć do zarządu, rady zawiadowczej lub nadzorczej przedsiębiorstwa, obliczonego na zysk, tylko za zgodą senatu. Każdy członek senatu składa przed objęciem urzędu przysięgę wobec przedstawicielstwa obywatelskiego na wierność hamburskiej konstytucji, na sumienne spełnienie obowiązków członka senatu, strzeżenie ustaw i popieranie według sił dobra wolnego i hanzeatyckiego miasta Hamburga.

Senat wybiera z łona swego, na tajnym posiedzeniu, prezydenta swojego (pierwszego burmistrza) i jednego zastępcę (drugiego burmistrza) na okres jednego roku. Ponowny ich wybór jest dopuszczalny. Prezydent obowiązany jest kierować czynnościami senatu, czuwać nad zewnętrzną pomyślnością państwa (Hamburga), osobiście występować w obronie ważniejszych spraw państwowych i popierać prace zasadnicze w dziedzinie ustawodawstwa i administracji (art. 41).

Do zakresu działania senatu należy nadzór nad wszystkimi gałęziami administracji (art. 43) Obowiązkiem jego jest nadto dbać o utrzymanie porządku ustawowego i bezpieczeństwa państwa (art. 41). Senat zastępuje wolne i hanzeatyckie miasto Hamburg wobec rzeszy, krajów niemieckich i zagranicy. Do niego należy, po zapadnięciu odpowiedniej uchwały przedstawicielstwa, ratyfikacja traktatów państwowych (art. 45). Senat wykonuje też nadzór zwierzchniczy nad gminami (art. 46). Służy mu prawo łaski (art. 47). Mianowania urzędników dokonywa senat lub organa przez senat do tego upoważnione, o ile ustawa czego innego nie postanawia (art. 48).

Przedstawicielstwo obywatelskie może uchwałą (do której powzięcia wymagana jest większość przepisana dla zmian w konstytucji i która może być reasumowana zwyczajną większością głosów) zaskarżyć członków senatu przed trybunałem państwa, że świadomie lub też z grubej niedbałości naruszyli konstytucję lub ustawę. Trybunał państwa należy ustanowić z początkiem każdej kadencji przedstawicielstwa

obywatelskiego. Składa on się z prezydenta wyższego hanzeatyckiego sądu krajowego, jako przewodniczącego i z 8 dalszych członków, z których 5-ciu wybiera przedstawicielstwo obywatelskie podług zasad wyboru stosunkowego, a 3-ch — członkowie wyższego hanzeatyckiego sądu krajowego z pośród swego grona. Do zastępowania oskarżenia powołuje przedstawicielstwo obywatelskie jednego lub kilku swoich członków.

Postępowanie przed trybunałem państwa normuje regulamin czynności, wydany przez ten trybunał. Do potwierdzenia pytania o winie konieczną jest większość conajmniej 6-ciu głosów. W razie skazania oskarżonego, należy orzec jego usunięcie z urzędu. Jeżeliby oskarżony złożył swój urząd ze zrzeczeniem się poborów spoczynkowych, należy postępowanie wstrzymać. W razie złożenia urzędu bez zrzeczenia się poborów spoczynkowych, należy postępowanie prowadzić dalej i rozstrzygnąć o uprawnieniu do pobierania uposażenia spoczynkowego. Odjęcie prawa do poborów spoczynkowych orzec może trybunał tylko jednomyślną uchwałą (art. 49).

### III. USTAWODAWSTWO I ADMINISTRACJA.

Ustawy uchwała przedstawicielstwo obywatelskie. Przedłożenia ustawowe wnoszone są bądź przez senat, bądź też wychodzą z łona przedstawicielstwa obywatelskiego (art. 51). Przedłożenia senatu, zanim zostaną uznane za przyjęte, poddane być muszą dwukrotnym obradom i głosowaniu, chyba że przy pierwszym głosowaniu conajmniej  $\frac{2}{3}$  obecnych posłów oświadczy się za przyjęciem. Drugie głosowanie odbyć się może tego samego dnia tylko wtedy, o ile nie zostanie podniesiony żaden sprzeciw. Wnioski do ustaw z grona przedstawicielstwa obywatelskiego i wnioski, zmierzające do zmiany przedłożeń senatu, zanim obowiązywać będą, jako ostatecznie przyjęte, wymagają w każdym wypadku dwukrotnych obrad i głosowania z conajmniej 6-dniowym odstępem czasu. Senat należy powiadomić niezwłocznie o wyniku pierwszego czytania. Z jego zgodą mogą drugie obrady i głosowania odbyć się we wcześniejszym terminie; na jego wniosek należy te drugie obrady i głosowania odłożyć najdalej na okres jednego miesiąca (art. 52).

Senat ma prawo podnieść, — w przeciągu jednego miesiąca i z podaniem powodów, — sprzeciw co do uchwalonych przez przedstawicielstwo obywatelskie ustaw. Należy wtedy spowodować powtórne powzięcie uchwały przez przedstawicielstwo obywatelskie. Jeżeli przedstawicielstwo obstarze przy swojej uchwale, natenczas ustawa przychodzi tylko

wtedy do skutku, jeżeli powtórna uchwała powzięta zostanie większością wszystkich posłów. Jeżeli ta większość zostanie osiągnięta, to senat obowiązany jest ustawę wygotować i ogłosić, chyba, że w przeciągu jednego miesiąca spowoduje rozstrzygnięcie ludowe (Volksentscheid). Prawo to nie służy senatowi, jeżeli ponowna uchwała przedstawicielstwa obywatelskiego powzięta została większością wymaganą do zmiany konstytucji, chyba, że uchwała ta zawiera sama zmianę konstytucji (art. 53). Rozstrzygnięcie ludowe może tylko wtedy uchylić uchwałę przedstawicielstwa ludowego, jeżeli większość uprawnionych do głosu weźmie udział w głosowaniu (art. 54).

Do postanowienia ustawy, zmieniającej konstytucję, potrzebne są dwie zgodne uchwały przedstawicielstwa obywatelskiego, pomiędzy którymi zachodzić musi odstęp czasu co najmniej 14-dniowy. Obie uchwały powzięte być muszą przy obecności co najmniej  $\frac{3}{4}$  wszystkich posłów i większością co najmniej  $\frac{2}{3}$  posłów obecnych. Drogą rozstrzygnięcia ludowego uchwaioną być może zmiana konstytucji tylko za zgodą większości uprawnionych do głosu (art. 55).

Senat obowiązany jest ogłosić w przeciągu 14 dni ustawy, jakie ostatecznie przysły do skutku, w „Hamburgskim Dzienniku Ustaw i Rozporządzeń“ (Hamburgisches Gesetz — und Verordnungsblatt). Senat wydaje potrzebne rozporządzenia do wykonania ustaw, o ile ustawa inaczej nie stanowi (art. 56). Ogłoszenie ustawy należy na 2 miesiące odroczyć, jeżeli tego zażąda co najmniej 60 posłów. Ustawy jednakże, które przedstawicielstwa obywatelskie i senat uznają za pilne, należy ogłosić, mimo tego żądania (art. 57). Ustawę, której ogłoszenie odroczone na wniosek co najmniej 60 posłów, należy poddać rozstrzygnięciu ludowemu, jeżeli  $\frac{1}{20}$  uprawnionych do głosowania tego zażąda. Rozstrzygnięcie ludowe należy po zatem spowodować, jeżeli  $\frac{1}{10}$  uprawnionych do głosowania zażąda pewnej ustawy. Inicjatywie ludowej (Volksbegehren) służyć musi za podstawę wypracowany projekt ustawy. Projekt ten powinien senat przedłożyć przedstawicielstwu ludowemu z zaznaczeniem swego stanowiska. Rozstrzygnięcie ludowe odpada, jeżeli żądany projekt ustawy przyjęty zostanie bez zmiany w przedstawicielstwie obywatelskiem. W przedmiocie ordynacji uposażeniowej i ustaw o daninach rozstrzygnięcie ludowe się nie odbywa. Postępowanie przy rozstrzygnięciu i żądaniu ludowem normuje ustawa (art. 58).

Lud jest powołany do współdziałania w administracji państwa. Współdziałanie następuje za pośrednictwem honorowo (ehrenamtlich) czynnych członków władz administracyjnych. Do władz administracyjnych wybranym być może ten, kto obieralnym jest do przedstawicielstwa obywatelskiego. Kto traci obieralność, musi ustąpić z urzędu. Bliższe przepisy po-

daje ustawa (art. 59). Ustawa też normuje podział administracji państwowej. Odgraniczenie poszczególnych gałęzi administracji pomiędzy sobą następuje drogą rozporządzenia senatu (art. 60).

Zatwierdzeniu przedstawicielstwa obywatelskiego podlega preliminarz budżetowy, kredyty dodatkowe, jako też inne dochody i wydatki. Preliminarz przedkłada senat. Zatwierdzeniu podlega nadto pozbycie dobra państwowego, o ile nie odbywa się w regularnym toku administracji. Uchwała przedstawicielstwa ludowego musi być ponowiona, jeżeli nie zapadła na podstawie wniosku senatu lub odchyła się od wniosku senatu. Senatowi należy wynik pierwszego czytania bezwzględnie podać do wiadomości. Tylko w porozumieniu z senatem może nastąpić drugie czytanie przed upływem 6 dni. Senat ma prawo podnieść umotywowany sprzeciw. W tym wypadku uchwała osiąga moc ustawy, jeżeli przy powtórnym głosowaniu większość wszystkich posłów się zgadza. Rozstrzygnięcie ludowe w tym względzie nie może się odbywać (art. 63).

W drodze kredytu dostarczone być mogą potrzebne środki pieniężne tylko przy nadzwyczajnem zapotrzebowaniu i w zasadzie tylko na wydatki dla celów, mogących przynieść dochód (werbende Zwecke). Dostarczenie środków, jako też przyjęcie gwarancji przez państwo wymaga uchwały przedstawicielstwa obywatelskiego. Także tutaj obowiązują postanowienia poprzedniego ustępu co do powtórzenia uchwały i prawa sprzeciwu senatu. Tutaj też rozstrzygnięcie ludowe nie może mieć zastosowania (art. 64).

Senat obowiązany jest przedkładać przedstawicielstwu obywatelskiemu po upływie każdego roku obrachunkowego zamknięcie co do dochodów i wydatków roku ubiegłego (art. 65).

Na szczególną uwagę zasługuje postanowienie konstytucji, które przewiduje utworzenie  **rady robotniczej**, tudzież  **rady gospodarczej** dla wykonania przepisów prawnych rzeszy. Rada robotnicza i rada gospodarcza powołane są do współdziałania przy spełnianiu zadań gospodarczych i przy wykonaniu staw o socjalizacji. Mogą tym radom być poruczone uprawnienia kontrolne i administracyjne w przekazanych im dziedzinach. Ustawodawstwo przepisuje, jakie jeszcze inne prawnopubliczne korporacje reprezentacyjne natury zawodowej mają być utworzone i w jakie uprawnienia mają być wyposażone (art. 66).

Miasto Hamburg tworzy osobną gminę. Senat i przedstawicielstwo obywatelskie są organami, powołanemi zarazem do kierownictwa gminnymi sprawami miasta Hamburga, o ile ustawa nie postanawia co innego. Innym natomiast miastom i gminom ziemskim, należącym do hamburskiego terytorjum

państwowego, służy w tych sprawach prawo do samorządu. Nadzór państwowy ogranicza się do legalności (Gesetzmäßigkeit) i rzetelności (Lauterkeit) administracji, jako też do podstaw gospodarki finansowej. Wynikające stąd zasady dla ustroju miast i gmin ziemskich mają być ustalone ustawowo. Do utworzenia nowej gminy potrzebna jest ustawa (art. 67 i 68).

O rozstrzygnięciu i inicjatywie ludowej (Volksentscheid und Volksbegehren) w państwie hamburskiem wydana została — zgodnie z zapowiedzią konstytucyjną — ustawa z dnia 18 lutego 1921 roku, uchwalona przez przedstawicielstwo obywatelskie, a następnie przez senat opublikowana.

#### IV. UWAGI KOŃCOWE.

Jak z powyżej podanego opisu jest widocznem, senat i przedstawicielstwo obywatelskie sprawują w Hamburgu, jako państwie, zadania rządu i przedstawicielstwa ludowego, a zaś w stosunku do miasta mają one stanowisko magistratu i kolegium radnych. Podczas gdy według dawnych przepisów organa te w zasadzie były równoprawnione i najważniejsze funkcje, jak np. ustawodawstwo i ustalanie budżetu, załatwiała wspólnie, to obecnie w myśl nowej konstytucji punkt ciężkości spoczywa w przedstawicielstwie obywatelskiem. Konstytucja jednakże, celem wzmocnienia stanowiska senatu, a równocześnie celem zapewnienia większej stałości rządowi i administracji miasta i państwa Hamburga, przewidziała pewne ograniczenia władztwa parlamentarnego przedstawicielstwa obywatelskiego, streszczającego się w określonym już wyżej prawie sprzeciwu senatu i ewentualnem prawie odwołania się do rozstrzygnięcia ludowego.

Dalszą cechą ustroju miasta Hamburga jest to, że organizacja administracji dostosowana jest do charakteru miasta jako państwa. Wykazuje ona formy ustroju magistratualnego w administracji miejskiej, która tu równocześnie wykonuje i czynności państwowe. Na uwagę zasługuje absolutna przewaga władz kolegjalnych, a w związku z tem sięgające daleko współdziałanie obywateli w administracji, a po części także bezpośrednio w ustawodawstwie. Ta wspólna praca radnych, a zarazem posłów z obywatelami przy sprawach państwowych stanowi oddawna właściwość i najważniejszą zaletę administracji miast hanzeatyckich, którą rozszerzono jeszcze z biegiem czasu przez bezpośrednie podporządkowanie tych miast rzeszy.

Ze wzrostem miasta Hamburga, a zarazem z rozrostem jego zadań, zwłaszcza w najnowszych czasach, występować zaczęły coraz więcej braki, spowodowane nadzwyczajnem rozwinięciem się systemu deputacyjnego. System ten spowodował wielką ociążałość w trybie postępowania admini-

stracyjnego. Starano się temu zaradzić drogą reform administracyjnych, które zmierzają do usprawnienia administracji z możliwym jednak zachowaniem korzyści systemu deputacyjnego.

Jak już wyżej zaznaczono, senat, jako kolegium, sprawuje kierownictwo administracji i zwierzchni nadzór nad administracją. Za tym kolegialnym charakterem senatu stoi dopiero na drugim planie stanowisko indywidualne poszczególnych senatorów, wraz z burmistrzem, jako kierownikiem pewnych działów administracji. Na czele każdej pojedynczej gałęzi administracji stoi mianowicie jeden lub więcej senatorów. Zresztą władze Hamburga dzielą się na:

1) takie, które składają się tylko z członków senatu, albo też urzędników zawodowych i właściwe są tylko dla dziedzin wyłącznie senatowi podporządkowanych, np. sprawy zewnętrzne, sądownictwo i t. d. i

2) takie, w których obok członków senatu czynni są obywatele, jako urzędnicy honorowi, t. j. władze mieszane.

Członkowie deputacji z pomiędzy obywateli wybierani są w Hamburgu przez przedstawicielstwo obywatelskie.

Ustawą o strukturze administracji (Gesetz über den Aufbau der Verwaltung) z 19 listopada 1926 r. wprowadzono nową organizację władz administracyjnych. Oprócz czterech urzędów dla zadań ogólnych, podporządkowanych senatowi, przewiduje ta ustawa 13 władz Hamburga:

- 1) deputację finansową,
- 2) deputację dla handlu, żeglugi i przemysłu,
- 3) władzę pracy (Arbeitsbehörde),
- 4) władzę budowlaną,
- 5) władzę szkolnictwa najwyższego,
- 6) władzę szkolnictwa wyższego,
- 7) władzę szkolnictwa zawodowego,
- 8) władzę zdrowia,
- 9) władzę dobroczynności,
- 10) opieki nad młodzieżą,
- 11) władzę policyjną,
- 12) krajowy zarząd sądownictwa,
- 13) krajowy urząd ziemiański (Landherrenschaft).

Z tych władz: 11 składa się z członków senatu i obywateli, a 2 ostatnie tylko z członków senatu. Równocześnie normuje ta ustawa tok prac tych władz w kierunku przeprowadzenia silniejszej koncentracji administracji.

Szczególnie wybitne stanowisko w obrębie wszystkich innych władz zajmuje deputacja finansowa. Deputacji tej i jej prezesowi służą szczególne uprawnienia przy zestawianiu planu gospodarczego Hamburga (państwowa ordynacja gospodarcza z 22 grudnia 1922 r.), a członkowie jej wchodzi w skład innych władz.

**K. Windakiewicz.**



## ZAGADNIENIE GMINY I POWIATU W KOMISJI DLA USPRAWNIENIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY PREZESIE RADY MINISTRÓW.

Komisja dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów (Sekcja do spraw podziału administracyjnego Państwa), w pracach nad projektem reformy podziału administracyjnego natknęła się na zagadnienie gminy wiejskiej i powiatu. Chodzi tu, oczywiście, o zagadnienie gminy i powiatu w znaczeniu terytorjalnem, innemi słowy mówiąc— o zagadnienie wielkości gminy i powiatu, jako ram samorządu terytorjalnego, z wykluczeniem kwestyj ustrojowych. Zagadnienie to łączy się do pewnego stopnia z zagadnieniem wielostopniowości podziału oraz wielkości województwa, jako terytorjalnej podstawy dla samorządu wojewódzkiego. Zresztą, obok projektu nowego podziału Państwa na województwa, Komisja zamierza przedstawić wnioski, przedstawiające ogólne wytyczne podziału administracyjnego na gminy i na powiaty.

Dażąc do możliwie najdoskonalszego oświetlenia zagadnienia gminy i powiatu, Komisja objęła to zagadnienie pisemną ankietą w sprawach podziału administracyjnego Państwa i tą drogą uzyskała kilka cennych opracowań i opinij. Parę z nich było poświęcone wyłącznie temu zagadnieniu. Nie porzostając na tem, Komisja zorganizowała specjalną konferencję znawców samorządu terytorjalnego, gdzie zostały poddane dyskusji zgłoszone tezy. Konferencja ta odbyła się w dniach 12 i 13 grudnia 1929 r. W ten sposób ankietę pisemną uzupełniono ankietą ustną.

Zagadnienie, poruszone przez Komisję dla usprawnienia administracji publicznej, nie jest zagadnieniem nowem. Nie po raz pierwszy było ono omawiane na tego rodzaju konferencjach. Ankieta Komisji nie przyniosła więc żadnych sensacyjnych rewelacyj. Różniła się może jednak od innych podobnych zebrań doborem osób, które w niej wzięły udział. Zwykle tego rodzaju zagadnienia omawia się w ścisłym kole fachowców samorządowych, patrzących na te zagadnienia wyłącznie z punktu widzenia interesów samorządu terytorjalnego, albo znowu w ścisłym kole polityków, uwzględniających przede wszystkim momenty polityczne w zagadnieniu organizacji samorządu. Ankieta, zorganizowana przez Komisję, odznaczała się wszechstronniejszym składem osobowym. Wzięli w niej udział obok wybitnych działaczy samorządowych również znawcy poszczególnych działów administracji państwowej oraz przedstawiciele nauki, z różnych miast uniwersyteckich i z różnych stron Polski przybyli.

Pragnąc zdać sprawę z wyników tej ankiety, nie chciałbym dawać samego streszczenia też wygłoszonych. Będę się starał ująć wyniki ankiety systematycznie, rozróżniając w omawianej materji zagadnienie gminy, zagadnienie powiatu oraz zagadnienie województwa i wielostopniowość podziału administracyjnego. Nie będę przytem rozróżniał też zgłoszonych na piśmie od wygłoszonych na konferencji 12 i 13 grudnia, wskażę natomiast w każdym wypadku autorstwo wygłoszonych opinij.

Charakterystycznym dla ankiety było to, że zabierający w niej głos nie podzielili się — jak to dotychczas bywało — na dwa nieprzejednane obozy zwolenników dużej gminy zbiorowej i zwolenników małej gminy jednostkowej, ale bardzo silnie zaznaczyło się już stanowisko pośrednie, dążenie do stworzenia nowego typu gminy, któraby odpowiadała warunkom Państwa Polskiego i nie posiadała wad obu istniejących u nas typów gminy wiejskiej, dążenie do stworzenia nowej koncepcji, którą śmiem nazwać polską koncepcją gminy.

Za dużą gminą zbiorową wypowiedzieli się pp.: inż. **Stanisław Downarowicz**, b. minister spraw wewnętrznych, b. wojewoda poleski, który minimum zaludnienia gminy wiejskiej określa na 10,000 mieszkańców, a maximum obszaru na 200 km.<sup>2</sup> w centrum i na zachodzie kraju, a 500 km.<sup>2</sup> na wschodzie tak, ażeby odległość osiedla od siedziby gminy nie przekraczała 5 — 7 km., a na wschodzie Polski — 10 km. Spór o typ gminy, zdaniem p. Downarowicza, rozstrzygnęło w Polsce samo życie. Postępująca wciąż naprzód parcelacja większej własności i komasacja drobnej własności chłopskiej prowadzi do zaniku wielkich, zwarto zabudowanych wsi na rzecz odosobnionych kolonij. Naturalna i konieczna ewolucja naszego ustroju agrarnego przesądza sprawę na rzecz gminy dużej, zbiorowej, bo zniknie wieś, jako obszar tych najbliższych, wynikłych z wspólnego zamieszkania jednej miejscowości zainteresowań gromadzkich, które były uzasadnieniem małej gminy jednowioskowej.

Dr. **Jan Hupka** z Niwisk (pow. kolbuszowski), określa wielkość gminy na 3000 — 10,000 mieszkańców. Gmina jednostkowa na terenie Małopolski nie zdała swojego egzaminu. Nie ma na przeprowadzenie swoich zadań ani dostatecznych środków finansowych, ani wystarczającego elementu społecznego. I z jednych i z drugich względów należy utworzyć gminę tak dużą, ażeby mogła istnieć jako samorządowa jednostka gospodarcza. Za pierwszy, kardynalny obowiązek gminy uważa utrzymanie wykwalifikowanego pisarza gminnego, któryby podolał w dzisiejszych warunkach obowiązkowi, jakie na zarząd gminy wkłada Państwo i samorząd gminny.

Mec. **Marjan Zbrowski**, b. naczelnik wydziału samorządo-

wego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, określa minimum wielkości gminy na 3,000 mieszkańców, zresztą granicą wielkości obszaru gminy ma być odległość od siedziby gminy — 3 km., a w wyjątkowych wypadkach 5 km.

**Stanisław Bukowiecki**, prezes Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zasadniczo jest zwolennikiem gminy jednowioskowej, jako naturalnego skupienia ludności i naturalnego ośrodka zainteresowań, wynikłych z faktu wspólnego zamieszkiwania jednej miejscowości. Ponieważ jednak wymagałoby to w konsekwencji wprowadzenia czterostopniowego podziału administracyjnego, a to jest obecnie w Polsce niemożliwe, bo brak nam do tego sił społecznych i gospodarczych, z konieczności należy przyjąć zasadę dużej gminy zbiorowej.

Za gminą zbiorową wypowiedział się również dr. **Kazimierz Kumaniecki**, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, oraz prof. **Władysław Grabski**. Ten ostatni jednak ze względu na specjalne zadania gminy w dziedzinie szkolnictwa, proponuje wprowadzić fakultatywny podział gminy na obwody szkolne, któreby były jednostkami samorządnymi o charakterze publiczno - prawnym z zadaniem budowy i utrzymania szkoły.

Na przeciwnym stanowisku stanął p. **Stanisław Latożyński**, emerytowany naczelnik wydziału samorządu gminnego w Tymczasowym Wydziale Samorządowym we Lwowie. Tylko gmina jednowioskowa może być tą naturalną najniższą jednostką samorządową i administracyjną. Reforma powinna iść w kierunku wzmocnienia tych gmin, które są za małe i niewystarczalne finansowo na zaspokojenie swoich potrzeb, a nie w kierunku tworzenia gmin zbiorowych, które są tworem najzupełniej sztucznym.

Na podobnym stanowisku stanął również senator dr. **Włodzimierz Decykiewicz**.

Wśród opinij, które nazwałbym próbami stworzenia polskiej koncepcji gminy wiejskiej, na pierwszy plan wysuwa się opinia p. **Stanisława Podwińskiego**, radcy ministerjalnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych<sup>1)</sup>.

Na podobnym stanowisku stanął dr. **W. Wachholtz**.

**Wacław Gajewski**, wiceprezes Związku Sejmików Powiatowych, za pomocą analizy zakresu działania samorządu gmin wiejskich przychodzi do wniosku, że ogromna większość zadań gminy wiejskiej przekracza gminę jednowioskową, która

<sup>1)</sup> Referat ten jest drukowany w całości w mniejszym zeszycie „Samorządu Terytorjalnego“ p. t.: „Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce“.

stała się tworem sztucznym. Za najodpowiedniejsze ramy terytorjalne dla gminy wiejskiej uważa okręg 7-klasowej szkoły powszechnej, obejmujący 3,000 — 4,000 mieszkańców.

Dr. **Kazimierz Windakiewicz** główne zadanie i przeznaczenie gminy wiejskiej widzi w pracy nad podniesieniem rolnictwa. Do tych zadań i celów pragnąłby dostosować obszar i siłę finansową gminy. Nie mogłaby to być mała gmina jednostkowa.

Na nieco innym stanowisku stoi dr. **Władysław Dalbor**, dyrektor Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza<sup>1)</sup>. Ideałem dla niego jest gmina „średnia“, składająca się z 2 — 3 wiosek o 1,000 — 3,000 ludności, większa od obecnej gminy województw zachodnich, a o wiele mniejsza od gmin zbiorowych województw centralnych. Gmina taka powinna być jednostkowa, łatwa do prowadzenia przez wójta, pełniącego swe funkcje honorowo, któryby miał przydzieloną doraźną, niefachową pomoc kancelaryjną. Autor tej opinii duży nacisk kładzie na taniść administracji gminnej. Nie wyklucza to jednak możliwości użycia personelu fachowego w zarządach gmin, które będą mogły sobie na to pozwolić. Gdyby tak zorganizowana gmina nie mogła się należycie ze swoich funkcji, zleconych przez Państwo, w należyty sposób wywiązać, autor uważa za bardziej celowe tworzenie specjalnych organów wykonawczych państwowych w rodzaju obecnych wójtostw, niż rozbudowywania administracji gminnej. Charakter jednostkowy takiej gminy nie wyklucza jednak powołania w poszczególnych osiedlach — częściach składowych gminy — pewnego rodzaju samorządu dla spraw ściśle lokalnych. Powinno się ustawodawstwo dostosowywać do typu gminy i to właśnie do takiego typu, a nie typ gminy do ustawodawstwa.

Na ważną kwestję — na kwestję realizacji reformy gminnej wskazał p. **Bohdan Wasiutyński**, profesor Uniwersytetu Warszawskiego. Wskazując na szereg czynności samorządu terytorjalnego, które z natury rzeczy mogą być wypełnione tylko przez gminę i to przez gminę silną, opowiada się za gminą dużą z tem zastrzeżeniem, że obszar jej, a nawet ustrój, powinien być zróżniczkowany, zależnie od rozwoju gospodarczego danej połaci kraju. Należy się jednak liczyć z trudnościami, jakie napotka odbieranie samorządu małym gminom województw zachodnich i południowych. Dlatego uważałby za stosowne wprowadzenie przejściowego organu nadrzędnego w stosunku do gmin (na wzór westfalskiego Amtsbezirk'u), któryby stopniowo przejmował funkcje gmin jednostkowych. Z tego powstałaby gmina zbiorowa, a pewne sprawy lokalne

<sup>1)</sup> Referat ten jest opublikowany w Nr. 16/17 „Wiadomości Samorządowych“ z 1929 r. p. t.: „Podział administracyjny Państwa“.

mogłyby w dalszym ciągu prowadzić organy samorządowe, zorganizowane na wzór angielskich komisji miejscowych.

Z podobnych założeń wychodząc, p. **Władysław Weissbrod**, dyrektor departamentu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zwraca uwagę, że gdyby nawet przyjąć koncepcję p. Dalbora, to gmina taka nie mogłaby być jednolita. Obecne gminy mają majątek, którego nie można im odebrać. Trzeba tym gminom, już jako częściom nowej gminy zbiorowej, pozostawić zarząd tym majątkiem. Zgadza się pod tym względem z prof. Kumanieckim i p. Podwińskim. Dalej idą: poseł **Pacholczyk** i p. **Gajewski**. Ich zdaniem, części składowe gminy — gromady, powinny mieć zupełną swobodę zaspakajania swoich lokalnych potrzeb i nie powinny być pod tym względem ograniczone.

Ze znawców administracji niezespolonej wypowiadał się dr. **Marjan Falski**, radca ministerjalny w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, którego zdaniem gmina wiejska najbardziej odpowiednia dla potrzeb szkolnictwa powinna się składać z paru obwodów szkolnych, oraz pułkownik dyplomowany **Kordjan Zamorski**, szef oddziału I Sztabu Głównego, który oświetlając rzecz z punktu widzenia potrzeb administracji wojska, wskazał na rolę, jaką w niej odgrywa urząd gminny i na konieczność tworzenia takich gmin, któreby mogły zdobyć się na fachowy personel biurowy.

Jeżeli chodzi o powiat, to zapatrywanie na kwestję wielkości powiatu łączy się z zapatrywaniem na kwestję wielkości gminy. Teza o dużej gminie odpowiada tezie o dużym powiecie i odwrotnie — małej gminie odpowiada mały powiat. Naogół przeważała opinia za dużym powiatem, a to z uwagi na zwiększający się zakres zadań samorządu powiatowego. Silnie jednak podkreślano konieczność takiego formowania terytorjum powiatu, ażeby powiat stanowił jednostkę zwartą pod względem gospodarczym, mocno związaną ze swoim ośrodkiem — miastem powiatowem, słowem — jednostkę, zdolną do życia samorządowego.

Dla p. **Stanisława Downarowicza** powiat jest podstawową jednostką w strukturze samorządu i szczegółowej realizacji państwowego programu gospodarczego. Przeciętnie obszar powiatu w województwach centralnych powinien wynosić 2.000 km.<sup>2</sup>, a w województwach wschodnich — 4.000 — 5.000 km.<sup>2</sup>. O granicy dolnej obszaru powiatu powinna decydować osiągalna wysokość powiatowego związku komunalnego.

P. **Marjan Zbrowski** określa granice powiatu na 100.000—200.000 mieszkańców, w wyjątkowych warunkach gospodarczych — do 75.000 mieszkańców. Budżety powiatowych związków komunalnych powinny wynosić średnio 700.000 — 1.000.000 zł.

Dr. **Dalbor** w związku ze swojemi poglądami na gminę jest zwolennikiem małego powiatu, liczącego przeciętnie dla województw zachodnich 60.000 mieszkańców, dla województw centralnych i wschodnich — 100.000 mieszkańców, a dla województw południowych — 80.000 mieszkańców.

Dr. **Kazimierz Duch**, dyrektor departamentu samorządu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, zwrócił uwagę na wielkie trudności, na jakie natrafi reforma podziału administracyjnego, jeżeli zechce się znosić małe gminy i powiaty. Co do powiatów, wyraził pogląd, że wyjścia z trudnej sytuacji samorządu powiatów małych należy szukać w reformie finansów komunalnych, a nie w powiększaniu ich obszarów, gdyż wraz z obszarem związku komunalnego wzrastają jego potrzeby, a więc i wydatki.

Odosobnione stanowisko zajmuje dr. **Wachholz**. Jest on zwolennikiem dwustopniowego podziału administracyjnego. Ponad silną i dobrze pod względem terytorjalnym zorganizowaną gminą ma stać tylko powiat bardzo duży (powiatów takich ma być około 60), jako podstawowa jednostka samorządu terytorjalnego.

Odnosnie województwa jednogłośnie niemal wyrażono pogląd, że województwa w obecnych swych granicach nie posiadają dostatecznych podstaw terytorjalnych do podofania obowiązkowi, ciężącym na samorządzie najwyższego stopnia, że rzeczą konieczną jest znaczne zmniejszenie liczby województw. Wysuwano liczby orientacyjne ilości przyszłych województw 10 — 12, a prof. **Władysław Grabski** wysunął postulat zredukowania ich ilości do 7, gdyż wówczas dopiero województwa mogłyby przejąć od Państwa znaczną część jego obecnego zakresu działania w dziedzinie popierania kultury i gospodarstwa społecznego, budownictwa, budowy dróg, rolnictwa oraz przemysłu i handlu. Za powiększeniem obszaru województw wysuwano również i ten motyw, że województwo, jako najwyższa jednostka administracyjna, jest podstawą dla realizacji polityki wewnętrznej Państwa, wobec czego musi obejmować obszary o wiele większe od dzisiejszych województw.

Prof. **Wasiutyński** również jest zwolennikiem województwa dużego; samorząd wojewódzki w jego koncepcji powinien mieć jednak charakter związku powiatów, a nie nadrzędnego związku komunalnego, ponieważ trójstopniowy samorząd terytorjalny byłby zbyt uciążliwy finansowo.

W związku z powyższem pozostaje kwestja wielostopniowości podziału.

**P. Piotr Dunin - Borkowski**, b. wojewoda poznański, opowiedział się za wprowadzeniem 4-stopniowego podziału administracyjnego. Stojąca nad województwem prowincja miała-

by swój samorząd terytorjalny. Wysuwane przez niego motywy są zaczerpnięte raczej z dziedziny ogólnej polityki administracyjnej, a nie samorządowej. Również zwolennikiem podziału 4-stopniowego jest poseł **A. Bogusławski**, który widzi potrzebę utworzenia ponad obecną gminą wielkiej gminy zbiorowej, parokrotnie większej od dziś istniejącej, oraz znacznego (parokrotnego) zwiększenia obszarów dzisiejszych powiatów i województw, motywując to potrzebą większej koncentracji środków na poszczególnych szczeblach samorządu ziemskiego.

*Wacław Brzeziński*

### **WYDATKI I DOCHODY POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH W ROKU 1927/28.**

Jednym z elementów pomocnym przy układaniu budżetów na przyszłość jest bezwątpienia gruntowna i szczegółowa analiza gospodarki finansowej związków samorządowych na podstawie ich zamknięć rachunkowych, omawiających szczegółowo poczynione wydatki, jak również źródła, z których uzyskano wpływy na pokrycie wydatków. Brak znajomości polityki gospodarczej i finansowej związków samorządowych w przeszłości utrudnia niewątpliwie przewidywania na przyszłość. Jesteśmy przekonani, że każdy związek komunalny przy układaniu swego budżetu na każdy rok następny zagląda do zamknięć rachunkowych za lata ubiegłe, a może nawet analizuje wydatki i dochody w nich zawarte, czyniąc porównawcze zestawienia za szereg lat wstecz.

Zestawienie sum budżetowych z sumami zamknięcia rachunkowego (t. j. sprawozdania z wykonania budżetu) daje możliwość skontrołowania czy przewidywania były bliskie rzeczywistości, z drugiej strony przy porównaniu sum sprawozdań rachunkowych za poszczególne lata można zaobserwować rozwój działalności gospodarczej związku komunalnego, np. zwiększanie się z roku na rok wydatków inwestycyjno-nadzwyczajnych, świadczy o powiększeniu majątku związku komunalnego. Możemy również wnioskować o jego trudnościach finansowych, np. przy znacznym wzroście z roku na rok wydatków zaległych, przewyższających znacznie wpływy zaległe, z czego wynika, że niezaspokojone gotówkowo potrzeby z lat ubiegłych obciążają środki zdobyte na okres bieżący. Widzimy więc, że w praktycznym życiu związków samorządowych zestawienia statystyczne w dziedzinie gospodarki finansowej mają poważne znaczenie. Podkreślając konieczność posługiwania się wynikami działalności finansowej samorządów w formie porównawczych zestawień statystycznych, musimy jednak zaznaczyć, że zebranie zamknięć

rachunkowych poszczególnych jednostek samorządowych, oraz opracowanie i ujęcie w zestawienia porównawcze, ściślej mówiąc, doprowadzenie do wspólnego mianownika rezultatów działalności związków komunalnych wogóle, a powiatowych w szczególności, nie należy do zadań łatwych.

Trudności polegają może nietyle na wielkiej liczbie jednostek samorządowych, ile na bardzo a bardzo niejednorodnym szematzie zamknięć i budżetów związków komunalnych nawet jednego i tego samego typu. Jednolity szemat budżetów i zamknięć rachunkowych został wprowadzony dopiero w roku 1927. Dlatego też dane, dotyczące wydatków i dochodów powiatowych związków komunalnych, poprzedzające rok 1927, przedstawiały materiał pod każdym względem różnorodny.

Chcąc scharakteryzować wydatki i dochody samorządu powiatowego za kilka lat, począwszy oczywiście od roku 1924, t. j. od stabilizacji złotego, będziemy posługiwali się jedynie ogólnymi sumami wydatków i dochodów zwyczajnych, nadzwyczajnych i zaległych. A to dlatego, że zestawienie porównawcze według poszczególnych działów gospodarki powiatu dla tych lat jest niemożliwe ze względu na zbyt różną kwalifikację w poszczególnych okresach budżetowych tak wydatków, jak i dochodów, albowiem praktyczne zetknięcie się z tym materiałem (mając oczywiście za podstawę ogólne zasady rzeczowej klasyfikacji wydatków) mogło dopiero przez szereg lat wytworzyć do pewnego stopnia jednolity i stały układ wydatków i dochodów, stosowany przy opracowaniu zamknięć rachunkowych.

Dane liczbowe, dotyczące finansowej gospodarki powiatowych związków komunalnych za lata 1924, 1925 i 1926 zostały ogłoszone w „Statystyce Polski“, za rok zaś 1927/28 w „Roczniku Statystyki“ na rok 1929. (Wydawnictwa Głównego Urzędu Statystycznego). Korzystając z tego materiału, poczyniliśmy kilka zestawień, ilustrujących rozwój działalności finansowej samorządów powiatowych we wspomnianych latach.

Przed przystąpieniem do omówienia poszczególnych rodzajów wydatków musimy zaznaczyć, że liczby zawarte w tablicy są niekompletne, nie obejmują bowiem danych dla wszystkich powiatów, z powodu mianadesłania zamknięć rachunkowych przez nast. powiaty: Częstochowa, Miechów, Stopnica, Hrubieszów, Grodno, Kartuzy, Bielsk, Cieszyn, Biała i Nadworna.

Z pośród wydatków rzeczywistych, które wskazują na stopień zaspokojenia potrzeb, rozróżniamy dwie grupy: 1) wydatki okresu sprawozdawczego a) zwyczajne, b) nadzwyczajne i 2) wydatki zaległe. Jakiego rodzaju wydatków za-



liczono do każdej z wyżej wymienionych grup, nie będziemy tu powtarzać, odsyłając czytelnika do naszej pracy „Wydatki i dochody powiatowych związków komunalnych w roku 1925 i 1926“ \*).

Wydatki roku sprawozdawczego zwyczajne i nadzwyczajne oraz wydatki zaległe w liczbach bezwzględnych i względnych przedstawia nam następujące zestawienie:

Tablica № 1

## W Y D A T K I

Rok	Wydatki rzeczywiste	Wydatki zwyczajne	Wydatki nadzwyczajne	Wydatki zaległe
	Z i o t e			
1924	65759783	51453292	14118562	187929
1925	98420806	71887903	23765423	2767480
1926	103129371	76786523	21563179	4779669
1927/28	157553365	110299961	44863660	2389744
	W % w y d a t k ó w r z e c z y w i s t y c h			
1924	100,0	78,2	21,5	0,3
1925	100,0	73,1	24,1	2,8
1926	100,0	74,5	20,9	4,6
1927/28	100,0	70,0	28,5	1,5

Brak powiatów: Częstochowy, Stopnicy, Hrubieszowa, Miechowa, Grodna, Kartuz, Bielska, Cieszyńska, Białej i Nadwornej.

Porównyując w poszczególnych latach sumy wydatków rzeczywistych, możemy zaobserwować stały ich wzrost. W roku 1924 wydatki te wynosiły 65,7 mil. złotych, w roku 1925 wzrastają do 98,6 mil. złotych, w roku 1926 — do 103,4 mil. złotych, a w roku 1927/28 wyrażają się już kwotą 158,0 mil. złotych. Z powyższego widzimy, że najsilniejsze zwiększenie wydatków ogólnych w stosunku do lat poprzednich było w roku 1925 i w 1927/28, gdzie sięga ono przeszło 50%. Jeżeli prześledzimy w sposób analogiczny wydatki zwyczajne, to zauważymy zjawisko podobne, mianowicie zwiększanie się z roku na rok wydatków, związanych z normalnem zaspokajaniem bieżących potrzeb powiatowych związków komunalnych, jak również najsilniejszy ich wzrost w latach 1925 i 1927/28, oczywiście porównyując wydatki każdego z tych lat z rokiem poprzednim. Inaczej nieco pod względem finansowym przedstawia się działalność inwestycyjno-nadzwyczajna powiatów. O ile w roku 1924 wydatki nadzwyczajne samorządów powiatowych wynosiły zaledwie 14,1 mil. zło-

\*) „Statystyka Polski“. Tom XXXVIII.

tych, to w roku 1925 wzrosły do 23,8 mil. złotych, w roku zaś 1926 zmniejszyły się do 21,6 mil. złotych, ażeby w roku 1927/28 wzrosnąć do 44,9 mil. złotych, t. j. zwiększyły się przeszło dwa razy w stosunku do roku poprzedniego. Co się dotyczy wydatków zaległych, to należy zwrócić uwagę na ich przeszło dwukrotne zmniejszenie się w roku 1927/28 w stosunku do roku 1926. Objaw ten należy oczywiście uznać za bardzo korzystny.

Chcąc scharakteryzować ustosunkowanie się poszczególnych wydatków rzeczywistych oraz ich wagę w budżetach powiatowych związków komunalnych, rozpatrzmy liczby względne, które nam dadzą bardziej przejrzysty obraz.

Najwyższe procentowe wydatki zwyczajne spotykamy w r. 1924 — 78,2%, najniższe — w r. 1927/28 — 70,0%. Jeżeli chodzi o wydatki nadzwyczajne, to obniżenie stosunkowe zauważymy w r. 1926, natomiast najwyższym odsetkiem w stosunku do ogólnej sumy wydatków rzeczywistych wykazuje się r. 1927/28.

Odsetek wydatków zaległych, które w zupełnie normalnych warunkach winny stanowić kwoty minimalne, najwyższy jest w r. 1926 — 4,6%, w r. 1927/28 spada do 1,5%, najniższy zaś jest w r. 1924 — 0,3%. Musimy jednak zaznaczyć, że minimalne wydatki zaległe w roku 1924 należy poniekąd tłumaczyć specjalnymi warunkami poprzedzającymi ten okres budżetowy.

Reasumując nasze uwagi, możemy powiedzieć, że pomimo zwiększania się nominalnej sumy wydatków zwyczajnych, zabezpieczających normalne funkcjonowanie aparatu administracyjnego, wydatki nadzwyczajne wzrosły znacznie silniej, a więc w r. 1927/28 wzmożła się bardzo działalność inwestycyjna nadzwyczajna. Biorąc pod uwagę, że wydatki nadzwyczajne (inwestycyjne) zwiększają przeważnie majątek samorządów powiatowych, objaw ten należy uważać za dodatni.

Po ogólnym zapoznaniu się ze zmianami w ustosunkowaniu wydatków rzeczywistych, przejdziemy obecnie do omówienia przeciętnej wielkości kwoty wydatkowanej w poszczególnych latach, a charakteryzującej rozmiary gospodarki finansowej powiatów.

Tabela № 2

## Wydatki rzeczywiste na 1 powiat

Rok	Złote
1924	269507
1925	405023
1926	424400
1927/28	648367

Jeśli porównamy przeciętną wielkość wydatków rzeczywistych w r. 1924 (296.507 zł.), z przeciętną roku 1927/28 (648.367 zł.), to stwierdzimy, że w r. 1927/28 wydatki rzeczywiste, przypadające na 1 powiat, wzrosły przeszło dwukrotnie. Również w latach 1925 i 1926 zauważymy wzrost przeciętnych wydatków, jednak nie tak znaczny, jak w r. 1927/28.

O intensywności wydatków i stopniu zaspakajania potrzeb ludności, której one dotyczą, możemy przekonać się, zestawiając wielkość wydatków z liczbą ludności w powiatach. Przeciętne wydatki na 1 mieszkańca według lat podajemy niżej.

Tablica № 3

Wydatki rzeczywiste na 1 mieszkańca

Rok	Złote
1924	2,97
1925	4,44
1926	4,65
1927/28	7,11

Przeciętna kwota, wydawana przez powiatowe związki komunalne na 1 mieszkańca w r. 1924, wynosi 2,97 złotych, w r. 1925 — 4,44 zł., w r. 1926 — 4,65 zł., a w r. 1927/28 — 7,11 zł. Widzimy więc w r. 1927/28 bardzo silne zwiększenie intensywności wydatków w zaspokojeniu potrzeb ludności w porównaniu z r. 1924, a nawet z 1925 i 1926. Zastrzegamy się jednak, że przy obliczaniu przeciętnej na 1 mieszkańca operowaliśmy ludnością według spisu z 1921 r., po wprowadzeniu w każdym roku zmian administracyjnych. Należy przypuszczać, że uwzględniając przy obliczaniu liczby ludności dla każdego roku rzeczywisty przyrost naturalny, emigrację, reemigrację, repatriację oraz wewnętrzne wędrówki, przeciętne wydatki na 1 mieszkańca dałyby nieco inny obraz.

Dochody rzeczywiste w r. 1924 wyrażają się kwotą 73,8 mil. zł., w r. 1925 wynoszą 98,2 mil. zł., w r. 1926 — 107,9 mil. zł., w r. 1927/28 wzrastają do 160,2 mil. zł.

Porównyując odsetek dochodów zwyczajnych w poszczególnych latach, widzimy, że wpływy zwyczajne były stosunkowo najbardziej intensywnym źródłem w zasilaniu kas powiatowych związków komunalnych w r. 1924 (89,4%), najmniej zaś w r. 1927/28 (73,2%).

Dochody nadzwyczajne w poszczególnych latach ulegają silniejszemu wahanom. Najniższy ich odsetek spotykamy w r. 1926 — 7,5%, najwyższy w r. 1927/28 — 21,7%. Wahanie jest blisko trzykrotne. Biorąc pod uwagę, że dochody nadzwyczajne w przeważającej części składają się z pożyczek i zapomóg często zwrotnych, możemy przypuszczać, że

Dochody powiatowych związków komunalnych w latach 1924, 1925, 1926 i 1927/28 przedstawiają się następująco:

Tablica № 4

## D O C H O D Y

Rok	Dochody rzeczywiste	Dochody zwyczajne	Dochody nadzwyczajne	Dochody zaległe
	Z ł o t e			
1924	73854337	66018486	7147523	688328
1925	98198385	78368047	13721156	6109182
1926	107958806	89676833	8083888	10198085
1927/28	160217988	117205277	34764379	8248328
	W % d o c h o d ó w r z e c z y w i s t y c h			
1924	100,0	89,4	9,7	0,9
1925	100,0	79,8	14,0	6,2
1926	100,0	83,1	7,5	9,4
1927/28	100,0	73,2	21,7	5,1

Brak powiatów: Częstochowy, Stopnicy, Hrubieszowa, Miechowa, Grodna, Kartuz, Bielska, Cieszyńska, Białej i Nadwórnej.

znaczące wahanie odsetka jest wywołane stosowaniem restrykcji kredytowych.

Wysokie kwoty wpływów zaległych są zależne od wielkości przyczyn, dlatego też ograniczamy się do zaznaczenia, że r. 1927/28 był pomyślniejszy od r. 1926, bowiem dochody zaległe w r. 1927/28 zmniejszyły się blisko o 2,0 mil. zł., pomimo to stanowią znaczny odsetek ogółu wpływów rzeczywistych.

Dla scharakteryzowania ciężarów podatkowych, ponoszonych przez ludność na zaspokojenie własnych potrzeb, obliczyliśmy przeciętne obciążenia jednego mieszkańca daninami komunalnymi w poszczególnych latach:

Tablica № 5

## Przeciętne obciążenie 1 mieszkańca daninami komunalnymi

Rok	Złote
1924	2,37
1925	2,67
1926	2,99
1927/28	4,29

Do danin komunalnych zaliczamy podatki bezpośrednie, podatki pośrednie, podatki inwestycyjne, specjalne składki (zwyczajne i nadzwyczajne) i opłaty. Z powyższej tablicy widzimy, że w pierwszych trzech latach przeciętne obciążenie

jednego mieszkańca daninami komunalnymi nie wykazuje większych odchyleń, natomiast w r. 1927/28 wzrasta w porównaniu z r. 1926 — o 43,4%, a z r. 1924 — o 80,1%.

Z punktu widzenia równowagi budżetowej bardzo ciekawem będzie porównanie sum wydatków i dochodów ogólnych. Nie będziemy się nad tem dłużej zastanawiali, gdyż z tablic widać, że w rozpatrywanych przez nas okresach budżetowych dochody rzeczywiste były większe od wydatków rzeczywistych. Omówimy jednak szczegółowiej ustosunkowanie się dochodów zwyczajnych i nadzwyczajnych, które ujęliśmy w następującem zestawieniu:

Tablica № 5 A

USTOSUNKOWANIE SIĘ DOCHODÓW I WYDATKÓW  
ZWYCZAJNYCH

Rok	Dochody zwyczajne	Wydatki zwyczajne	R ó z n i c a	
			Suma	% dochodów zwyczajnych
Z ł o t e				
1924	66018486	51453292	14565194	22,1
1925	78368047	71887903	6480144	8,3
1926	89676833	76786523	12890310	14,4
1927/28	117205277	110299961	6905316	6,0

Z powyższej tablicy widzimy, że wydatki związane z normalnym tokiem gospodarki komunalnej, samorządy powiatowe pokrywały wyłącznie z dochodów zwyczajnych, a nawet wpływy z tych normalnych źródeł w niektórych latach w bardzo znacznym stopniu były zużywane na dokonywanie nowych inwestycji, rozszerzających gospodarkę związków komunalnych. Pokrywanie wydatków nadzwyczajnych w dużej mierze dochodami zwyczajnymi uważamy za objaw niepożądany, gdyż jesteśmy skłonni w obecnych warunkach hołdować zasadzie dokonywania inwestycji drogą dochodów nadzwyczajnych, do których w pierwszym rzędzie zaliczamy pożyczki.

II.

Nie mając możliwości opracowania w celach porównawczych bardziej szczegółowych danych, któreby ilustrowały gospodarkę finansową powiatowych związków komunalnych w latach 1924, 1925, 1926 i 1927/28, podajemy wzorem lat ubie-

głych liczby szczegółowe wydatków dla oddzielnych województw tylko za r. 1927/28 \*). Patrz tablica Nr. 6.

Przedewszystkiem musimy zaznaczyć, że suma ogólna dla Polski wydatków zwyczajnych, nadzwyczajnych i zaległych różni się od sumy wydatków podanej w tablicy Nr. 1, a to dlatego, że wspomniane zestawienie nie obejmuje wydatków tylko dla 3 powiatów: Częstochowy, Stopnicy i Hrubieszowa, wówczas gdy liczby, podane w tablicy Nr. 1, posiadają znacznie większe braki.

Wydatki rzeczywiste w r. 1927/28 wyrażają się sumą 162,9 mil. zł., z czego na wydatki zwyczajne przypada 113,7 mil. zł., co stanowi 69,8% ogółu rozchodów.

Wydatki nadzwyczajne wynoszą sumę przeszło dwa razy mniejszą, niż wydatki zwyczajne, jednak w budżetach powiatowych związków komunalnych mają poważne znaczenie, stanowią bowiem 28,7% wydatków rzeczywistych.

Wydatki zaległe w r. 1927/28 nie mają większego znaczenia i w sumie dla Polski wynoszą 1,5%.

Rozpatrując ustosunkowanie się wydatków zwyczajnych w poszczególnych dzielnicach, zauważymy dość znaczną rozpiętość odsetka, mianowicie od 65,8% w powiatach województw centralnych do 79,5% w powiatach województw południowych.

Pod względem wysokości wydatków nadzwyczajnych przodują powiatowe związki komunalne woj. centralnych, które w r. 1927/28 wydały na cele inwestycyjno-nadzwyczajne 26,5 mil. zł., co stanowi 32,3% ogólnej sumy wydatków rzeczywistych tych województw. Następne miejsce pod względem sumy nominalnej wydatków nadzwyczajnych zajmują powiaty województw poznańskiego i pomorskiego i wschodnie, dalej południowych i woj. śląskiego. Jednak o ile uwzględnimy stosunek tych liczb do ogólnej sumy wydatków rzeczywistych, to zauważymy, że powiaty województwa śląskiego dystansują powiaty wschodnie i południowe, albowiem wydatki na cele inwestycyjne nadzwyczajne w woj. śląskiem stanowią 27,1% ogólnej sumy, w woj. zaś wschodnich — 26,6%, a południowych — 20,1%.

Odsetek wydatków zaległych w poszczególnych dzielnicach ulega silniejszym wahaniom, które w powiatach woj. śląskiego wynosi 0,0%, wówczas gdy w powiatach wschodnich 2,8%.

Z pośród poszczególnych wydatków zwyczajnych najpoważniejsze znaczenie w sumach dla poszczególnych grup województw, za wyjątkiem powiatów wschodnich, mają wydat-

\*) Dane za rok 1924. Kalendarz Samorządowy na rok 1927; za rok 1925 Kalendarz Samorządowy na rok 1928 i za rok 1926 Kalendarz Samorządowy na rok 1929.

ki, związane z utrzymaniem dróg, które w sumie dla Polski stanowią 27,1%, ulegając znacznym wahaniom w grupach województw od 12,5% (woj. wschodnie) do 43,1% (woj. południowe).

Wydatki zwyczajne na administrację ogólną, do których zaliczono wydatki na pobory personelu urzędniczego, wydatki związane z jego urzędowaniem, świadczenia socjalne oraz wydatki na utrzymanie taboru, w sumie dla Polski wynoszą 12,5% i zajmują drugie miejsce w ustosunkowaniu się wydatków zwyczajnych. W grupach województw ulegają również dość znacznym wahaniom. Stosunkowo najmniej na ten cel wydają powiaty województw centralnych — 8,5%, najwięcej zaś powiaty śląskie — 22,5%.

Wydatki na zapobieganie chorobom i ich zwalczanie w budżetach związków komunalnych nabierają większego znaczenia, dzięki temu, że gmina wiejska jest zbyt słabym finansowo organizmem, aby mogła poświęcać sumy na szpitalnictwo i zdrowotność, szczególnie na utrzymanie szpitali, na które wydatki stanowią gros wydatków tego działu. Najwięcej, jeżeli weźmiemy pod uwagę odsetek tego rodzaju wydatków do ogólnej sumy rozchodów rzeczywistych, na zdrowotność i szpitalnictwo wydają powiaty wschodnie — 19,6%. Następne miejsce zajmują samorzady powiatowe województw centralnych (9,3%), jednak nominalna suma złotych, wydanych na zdrowotność i szpitalnictwo przez powiaty tej dzielnicy jest blisko dwukrotnie większa od sumy, wydanej przez powiaty wschodnie.

Przy rozpatrywaniu wydatków na oświatę, do których zaliczamy wydatki na utrzymanie szkół ogólno-kształcących, zawodowych, powszechnych, oraz subwencjonowanie instytucji oświatowych i szkolnictwa prywatnego, musimy zaznaczyć, że w poszczególnych dzielnicach wydatki te nie są zupełnie porównalne, albowiem w województwach zachodnich i południowych istnieje samorząd szkolny, który posiada swoje wydatki i dochody, niewzględnione w naszych zestawieniach. Ogólnie możemy powiedzieć, że powiatowe związki komunalne na tak ważną, a może najważniejszą działalność, jak szerzenie oświaty przeważnie wśród ludności wiejskiej, przeznaczają stosunkowo nieznaczną część zdobytych środków, albowiem wydatki na oświatę w sumie ogólnej stanowią 3,9% wydatków rzeczywistych. Najmniej na ten cel wydają powiaty poznańskie i pomorskie — 0,9%, najwięcej samorzady powiatowe województw centralnych — 5,7%.

Wydatki zwyczajne z tytułu świadczeń na rzecz innych związków prawnopublicznych stanowią kwotę większą od wydatków działu oświaty i wynoszą w sumie dla Polski 4,7% ogółu rozchodów. Ponieważ wydatki tego działu zajmują trzecie miejsce w ustosunkowaniu rozchodów zwyczaj-

nych, uważamy za konieczne wyjaśnić, jakiego rodzaju wydatki on obejmuje. Do świadczeń na rzecz innych związków prawnopublicznych zaliczyliśmy z jednej strony wydatki, dokonywane przez samorządy powiatowe nie we własnym interesie, lecz wobec obowiązku, nałożonego przez ustawy, z drugiej strony wydatki, nie wypływające z obowiązku, lecz powstałe na skutek dowolnej decyzji organów samorządu powiatowego, jak również wydatki powstałe z obowiązku regulowania należności z tytułu otrzymanych usług. Najwyższe świadczenia na rzecz innych związków prawnopublicznych mają powiaty województw poznańskiego i pomorskiego — 9,2%, najniższe powiaty województw centralnych — 2,5%.

Znaczne również ciężary w roku 1927/28 ponosiły powiatowe związki komunalne na amortyzację pożyczek długoterminowych i spłatę odsetek. Wydatki z tego tytułu w poszczególnych grupach województw wahają się od 2,0% (woj. wschodnie) do 5,2% (woj. centralne), jak widzimy, wahanie jest przeszło dwukrotne.

Wydatki na opiekę społeczną, które w ustosunkowaniu wydatków zwyczajnych zajmują dalekie, bo szóste miejsce w sumie dla Polski, wynoszą 3,0% ogółu wydatków, ulegają w dzielnicach bardzo silnym wahanom. Znaczny odsetek wydatków na opiekę społeczną w woj. wschodnich można poniekąd tłumaczyć tem, że na terenie tych województw jest jeszcze słabo rozwinięty współdziałal społeczniŹstwa w zaspakajaniu potrzeb ludności w dziedzinie opieki społecznej drogą organizacji instytucyj dobroczynnych, opartych na funduszach społecznych, jak to możemy zauważyć w woj. zachodnich.

Zasługują również na uwagę wydatki na popieranie rolnictwa, przemysłu i handlu. Najwyższe stosunkowo wydatki na ten cel mają woj. wschodnie (3,3%), najniższe woj. śląskie (0,1%).

Pozostałe wydatki zwyczajne nie mają większego znaczenia, nie wynoszą bowiem w sumie ogólnej nawet 1,0% ogółu rozchodów.

Rozpatrując ustosunkowanie się wydatków nadzwyczajnych, widzimy, że gros przypada na wydatki, związane z budową dróg kołowych. W sumie dla Polski wydatki na budowę dróg i mostów, zmianę nawierzchni i gruntowny remont stanowią 16,9%, wahając się od 8,2% (woj. śląskie) do 18,8% (woj. centralne).

Następne miejsce zajmują wydatki na budowę szkół. Najwyższy odsetek tych wydatków spotykamy w grupie województw centralnych (3,9%), najniższy w województwach poznańskim i pomorskim (0,6%). Z pozostałych wydatków nadzwyczajnych w sumie dla Polski, jak również w dzielnicach mają znaczenie inwestycje przedsiębiorstw komunal-



Tablica № 6.

W Y D A T K I

Rok 1927/28

WOJEWÓDZTWA	W Y D A T K I Z W Y C Z A J N E														W Y D A T K I N A D Z W Y C Z A J N E														WYDATKI ZALEGŁE	WYDATKI RZECZYWISTE	
	Ogółem	Administracja	Oświata	Sztuka i kultura	Opieka społeczna	Zdrowotność i szpitalnictwo	Weterynaria	Bezpieczeństwo publiczne	Popieranie rolnictwa, handlu i przemysłu	Utrzymanie dróg kołowych	Świadczenia na rzecz innych związków państw publicznych	Majątek komunalny	Deficyty przedsiębiorstw	% amortyzacja długów	Różne	Ogółem	Administracja	Budowa i urządzenie szkół	Opieka społeczna	Budowa i urządzenie szpitali ambulat. i t. p.	Popieranie rolnictwa	Budowa dróg	Świadczenia na rzecz innych związków państw publicznych	Majątek komunalny	Inwestycje przedsiębiorstw	Szpitał długów	Inne				
	Z i o t e														Z i o t e																
Polska*) . . . . .	113660250 69,8	20344415 12,5	6346789 3,9	598737 0,4	4976987 3,0	15467174 9,5	1398383 0,9	953166 0,6	3217476 2,0	44220455 27,1	7682892 4,7	321853 0,2	650267 0,4	6558773 4,0	922883 0,6	46821750 28,7	1643438 1,0	4098313 2,5	576016 0,3	2563161 1,6	1867203 1,1	27501298 16,9	3461860 2,1	1015795 0,6	3518174 2,2	111369 0,1	465123 0,3	2447297 1,5	16292927 100,0		
Woj. centralne*) . . . . .	53818076 65,8	6931483 8,5	4675839 5,7	172625 0,2	2932395 3,6	7578915 9,3	925026 1,1	739154 0,9	1817750 2,2	21248816 26,0	2018738 2,5	89210 0,1	99237 0,1	4236442 5,2	352446 0,4	26458931 32,3	711189 0,9	3180530 3,9	335802 0,4	1466611 1,8	1215765 1,5	15424659 18,8	1888201 2,3	387258 0,5	1517560 1,9	60435 0,1	270921 0,2	1568239 1,9	81845246 100,0		
Woj. wschodnie . . . . .	14298443 70,6	2780850 13,7	1018333 5,0	36554 0,2	1432995 7,1	3976017 19,6	458226 2,3	63100 0,3	673621 3,3	2528706 12,5	727101 3,6	20262 0,1	95064 0,5	404907 2,0	82707 0,4	5387754 26,6	273205 1,3	468946 2,3	114645 0,6	329227 1,6	355283 1,8	2892339 14,3	264957 1,3	77025 0,4	507477 2,5	50934 0,3	53716 0,2	558710 2,8	20244907 100,0		
Woj. poznańskie i pomorsk.	20695329 71,4	4796930 17,0	261145 0,9	253882 0,9	296083 1,1	2557925 9,1	1424 0,0	61832 0,2	371689 1,3	7699353 27,4	2583051 9,2	123293 0,4	236814 0,8	632434 2,3	21947,4 0,8	7826288 27,8	334657 1,2	175140 0,6	59926 0,2	694513 2,5	160802 0,6	4924524 17,5	792395 2,8	214048 0,8	445872 1,6	— —	24411 0,0	229428 0,8	28151045 100,0		
Woj. śląskie . . . . .	5997711 72,9	1854613 22,5	128883 1,6	69714 0,8	124585 1,5	377236 4,6	— —	19946 0,2	10374 0,1	2207763 26,9	584590 7,1	51726 0,6	209833 2,6	214125 2,6	144323 1,8	2227467 27,1	60528 0,7	— —	8456 0,1	12500 0,2	504 0,0	672812 8,2	166084 2,0	284288 3,5	953737 11,6	— —	68558 0,8	361 0,0	6225539 100,0		
Woj. południowe . . . . .	19450691 79,5	3980539 16,3	262589 1,1	65962 0,3	190929 0,8	977081 4,0	13707 0,0	69134 0,2	344042 1,4	10535817 43,1	1769412 7,2	37362 0,2	9319 0,0	1070865 4,4	123933 0,5	4921310 20,1	263859 1,1	273697 1,1	57187 0,2	60310 0,2	134849 0,6	3586964 14,7	350223 1,4	53176 0,2	93528 0,4	— —	47517 0,2	90555 0,4	24462560 100,0		
WOJEWÓDZTWA																															
Warszawskie . . . . .	15016731	1884905	1025508	51527	878392	2071338	211701	185262	458927	6496811	638806	11197	23102	964504	114751	7355197	286470	447163	181260	577290	409028	4143487	621556	70826	482208	13000	122909	530967	22902895		
Łódzkie . . . . .	9479775	1165416	769477	26101	315597	1350285	176039	113883	408180	4483815	389785	9114	15287	192925	63871	3192599	211613	465395	44248	48794	166446	1464176	484442	23230	274985	—	9270	64872	12737246		
Kieleckie*) . . . . .	13256755	1510365	1120738	61687	503803	1768099	275166	243306	321752	4799443	426053	32121	3657	2096235	94330	6483181	36521	599864	57206	460701	178007	3872281	494287	208582	476732	—	99010	392739	20132675		
Lubelskie*) . . . . .	9577985	1352632	1378996	22984	665255	1447857	114567	168594	406999	2961377	281573	34167	26113	654621	62250	7507795	139829	920914	47242	359120	246583	5329384	207676	31730	145579	47435	32303	456564	17542344		
Białostockie . . . . .	6486830	1018165	381120	10236	569348	941336	147553	28109	221892	2507370	282521	2611	31078	328157	17244	1920159	36756	747194	5846	20706	215701	615331	80240	52890	138056	—	7439	123097	8530086		
Wileńskie . . . . .	2847892	606632	253279	11429	291015	610064	131338	14049	170151	409495	130886	18482	28857	53793	18422	996905	14036	40331	8051	52375	96814	565772	49983	39381	120704	—	9458	9771	3854568		
Nowogródzkie . . . . .	3217824	624926	258175	10860	327940	752110	64643	15083	119593	716941	112011	107	44370	156790	14275	1448417	30511	240835	7377	58925	75108	758479	97354	2750	133437	30000	13644	68672	4734913		
Poleskie . . . . .	2939057	603075	115641	7830	356769	776695	88049	20068	91860	541787	170287	1673	—	139770	25553	1204390	147980	20505	89165	23714	117751	676555	33770	33746	56231	—	4973	139874	4283321		
Wołyńskie . . . . .	5293670	946217	291238	6435	457271	1837148	174196	13900	292017	860483	313917	—	21837	54554	24457	1738042	80678	167275	10062	194213	65610	891533	83853	1148	197105	20934	25641	340393	7372105		
Poznańskie . . . . .	12036703	2949091	195111	214946	194819	1760686	909	45135	266469	3688180	1939238	63385	227709	351855	139170	6268912	279080	162690	56234	603851	141687	4131872	364200	214048	291339	—	23911	198384	18508999		
Pomorskie . . . . .	8058626	1847839	66034	38936	101264	797239	515	16697	105220	4011173	643813	59908	9105	280579	80304	1557376	55577	12460	3692	90662	19115	792652	428195	—	154533	—	500	31044	9647046		
Śląskie . . . . .	5997711	1854613	128884	69714	124585	377236	—	19946	10374	2207763	584590	51726	209833	214125	144323	2227467	60528	—	8456	12500	504	672812	166084	284288	953737	—	68558	361	8225539		
Krakowskie . . . . .	5832419	1092693	92656	12059	31866	219058	1032	39067	119255	3334372	482103	11190	—	367157	29911	686815	51877	45879	4654	1528	38301	465067	33985	28724	—	—	16800	23166	6542400		
Lwowskie . . . . .	6346021	1290843	72825	8979	62939	335064	9918	6107	95965	3403695	567045	10966	—	445984	35691	2282692	51414	220728	44694	150	17472	1759785	166826	—	15123	—	6500	45533	8674246		
Stanisławowskie . . . . .	3520248	789017	39531	13202	49873	241372	2757	14332	64826	1903213	281152	95	2045	82932	35901	1011203	135264	5590	5839	56432	42157	661167	43352	23402	30500	—	7500	423	4531874		
Tarnopolskie . . . . .	3752003	807986	57577	31722	46251	181587	—	9628	63996	1894537	439112	15111	7274	174792	22430	940600	25304	1500	2000	2200	36919	700945	106060	1050	47905	—	16717	21437	4714040		

\*) Brak danych dla powiatów: Częstochowy, Stopnicy i Hrubieszowa.

Źródło: Zamknięcia rachunkowe powiatowych związków komunalnych w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego.

Tablica № 7.

**D O C H O D Y**

**Rok 1927/28**

WOJEWÓDZTWA	D O C H O D Y Z W Y C Z A J N E												D O C H O D Y N A D Z W Y C Z A J N E								DOCHODY ZALEGŁE	DOCHODY RZECZYWISTE	
	Ogółem	Podatki bezpośrednie	Podatki pośrednie	Grzywny i kary za zwłokę w placeniu podatków	Splaty	Specjalne składki	Zwroty kosztów przez związki prawno-publiczne	Zwroty kosztów za korzystanie z urządzeń i zakładu dóbr publ.	Dochód z majątku	Zyski z przedsiębiorstw	Subwencje i zasiłki	Różne	Ogółem	Podatki inwestycyjne	Specjalne składki	Zwroty kosztów przez związki prawno-publiczne	Ze sprzedaży majątku	Pożyczki	Zapomogi	Inne			
	Z i o t e												Z i o t e										
Polska *) . . . . .	120769623 72,7	43321124 26,1	12120356 7,3	467788 0,3	5881129 3,6	26106609 15,7	18488100 11,1	5350547 3,2	2539268 1,5	3711347 2,2	2091865 1,3	691490 0,4	36905971 22,2	1560955 0,9	8738994 5,3	1730464 1,0	224226 0,1	19484369 11,7	5103574 3,1	63389 0,1	8451247 5,1	166126841 100,0	
Woj. centralne *) . . . . .	51975514 64,0	15801522 19,5	4490163 5,5	186452 0,2	2136978 2,6	14348932 17,7	10081496 12,4	3258756 4,0	635708 0,8	526072 0,6	357196 0,5	152239 0,2	24513821 30,2	1044550 1,3	6750334 8,3	608165 0,7	153408 0,2	14667972 18,1	1231226 1,5	58166 0,1	4701396 5,8	81190731 100,0	
Woj. wschodnie . . . . .	14248472 72,2	5624932 28,5	2031136 10,3	36397 0,2	222998 1,2	3322911 16,8	1219211 6,2	1110423 5,6	131848 0,7	161316 0,8	364178 1,8	23122 0,1	3900457 19,8	470093 2,4	986241 5,0	265956 1,3	10730 0,1	1705279 8,6	462158 2,4	—	1579829 8,0	19728758 100,0	
Woj. poznańskie i pomorskie . . . . .	27671555 89,7	13051799 42,3	1214179 3,9	143709 0,5	1553340 5,0	2132370 6,9	5239766 17,0	593823 1,9	1050121 3,4	1929204 6,3	665873 2,2	97369 0,3	2034440 6,6	46312 0,2	128125 0,4	514871 1,7	33074 0,1	1033762 3,4	278296 0,9	—	1146173 3,7	30852163 100,0	
Woj. śląskie . . . . .	7587483 82,5	3663933 39,8	1570957 17,1	2533 0,0	299385 3,3	84673 0,9	388436 4,2	229487 2,5	347350 3,8	294675 3,2	612847 6,7	93207 1,0	1434738 15,6	—	—	106250 1,2	22014 0,2	976333 10,6	330141 3,6	—	173259 1,9	9195480 100,0	
Woj. południowe . . . . .	19286599 76,7	5178938 20,6	2813921 11,2	98697 0,4	1668428 6,6	6217723 24,7	1559189 6,2	158058 0,6	374241 1,5	800080 3,2	91771 0,4	325553 1,3	5022515 20,0	—	874294 3,5	235222 1,0	5000 0,0	1101023 4,4	2601753 11,1	5223 0,0	850590 3,3	25159704 100,0	
<b>WOJEWÓDZTWA</b>																							
Warszawskie . . . . .	14758227	5007243	896882	62583	791577	4450320	2367255	730187	151157	124516	137079	39428	7007636	413366	2194788	58883	50546	3914820	343233	32000	1565084	23330947	
Łódzkie . . . . .	10825480	2947571	745220	52346	508357	3393788	2228067	585087	96866	159912	77767	30499	1251009	—	324414	226560	5049	469451	212517	13018	486408	12562897	
Kieleckie *) . . . . .	11624113	3506472	1408847	7298	276588	2994407	2186295	789374	187309	141780	88555	55188	7289803	224753	1171057	184703	49349	5435135	223761	1045	1202281	20134197	
Lubelskie *) . . . . .	8735790	2775435	876094	35996	418376	1855495	1769152	741365	142091	82828	26217	12741	7264285	337180	2840521	125292	48464	3701885	210840	103	860014	16860089	
Białostockie . . . . .	6013904	1564801	563120	28229	142080	1654922	1530727	412743	58285	17036	27578	14383	1701088	69251	219554	12727	—	1146681	240875	12000	587609	8302601	
Wileńskie . . . . .	3418601	1459541	531537	13499	43634	818362	86934	307659	35347	57194	60396	4498	438609	50472	83174	68963	—	157800	78200	—	211670	4068880	
Nowogródzkie . . . . .	3154321	1261772	386893	7427	41475	749935	246513	196999	24487	76199	154543	8108	1250228	114718	191636	185351	—	519999	238524	—	152176	4556725	
Poleskie . . . . .	3000537	1008380	395677	15471	70510	804987	439185	147308	36112	9562	67072	6273	916442	39799	—	1642	10730	774673	89598	—	364523	4281502	
Wołyńskie . . . . .	4675013	1895239	717029	—	67379	949627	446579	458457	35902	18361	82197	4243	1295178	265104	711431	10000	—	252807	55836	—	851460	6821651	
Poznańskie . . . . .	17780804	9031248	779756	97399	924710	1008674	3202464	406125	737844	1145928	388682	57974	1410647	46312	111941	397525	4640	754373	95856	—	658380	19849831	
Pomorskie . . . . .	9890751	4020551	434423	46310	628630	1123696	2037304	187698	312277	783276	277191	39395	623793	—	16184	117346	28434	279389	182440	—	487793	11002337	
Śląskie . . . . .	7587483	3663933	1570957	2533	299385	84673	388436	229487	347350	294675	612847	93207	1434738	—	—	106250	22014	976333	330141	—	173259	9195480	
Krakowskie . . . . .	5962865	1754112	760425	4958	478317	1790758	227804	21979	102159	712942	42263	67148	1099727	—	193620	2427	—	367401	536279	—	155300	7217892	
Lwowskie . . . . .	5739756	1456217	1182400	26425	605193	1394388	649894	64064	168746	42060	24951	125418	2442263	—	427261	199994	4000	552330	1258678	—	444158	8626177	
Stanisławowskie . . . . .	3449747	686894	337805	22901	201597	1498303	459013	62237	60023	21269	10717	88988	1053196	—	38419	32801	1000	101172	879804	—	161482	4664425	
Tarnopolskie . . . . .	4134231	1281715	533291	44413	383321	1534274	222478	9778	43313	23809	13840	43999	427329	—	214994	—	—	80120	126992	5223	89650	4651210	

\*) Brak danych dla powiatów: Częstochowy, Stopnicy i Hrubieszowa.

Źródło: Zamknięcia rachunkowe powiatowych Związków Komunalnych w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego.

nych, świadczenia na rzecz innych związków prawnopublicznych, do których zaliczono wydatki, udzielone w formie subwencji, względnie zasiłków innym samorządom na cele inwestycyjno-nadzwyczajne, oraz wydatki na budowę szpitali i popieranie rolnictwa.

Rozpatrując ustosunkowanie się dochodów, które charakteryzuje nam tablica Nr. 7, widzimy, że powiatowe związki komunalne gospodarce swoją w r. 1927/28 opierały w znacznym stopniu na wpływach z danin komunalnych. Wpływy z tego źródła w sumie dla Polski stanowią 58,9%, wahając się w grupach województw od 54,9% (woj. centralne) do 66,6% (woj. południowe). Z pośród danin komunalnych najpoważniejsze znaczenie mają wpływy z podatków bezpośrednich, które wynoszą w sumie ogółem 26,1% dochodów rzeczywistych, ulegając silniejszym odchyleniom w grupach województw.

Zbliżone do podatków pośrednich specjalne składki (zwyczajne i nadzwyczajne) stanowią drugie z kolei źródło dochodów w zasilaniu kas powiatowych związków komunalnych. Największe stosunkowo wpływy ze specjalnych składek ujawniają powiaty woj. południowych (28,2%), najniższe powiaty woj. śląskiego (0,9%), w którym nie spotykamy wcale specjalnych składek nadzwyczajnych.

Podatki pośrednie i opłaty odgrywają w stosunku do rozpatrzonych poprzednio źródeł już znacznie mniejsze znaczenie w ustosunkowaniu się wpływów, tak w sumie dla Polski, jak i w poszczególnych dzielnicach.

Z pośród dochodów o charakterze prywatno-prawnym najpoważniejsze znaczenie mają w sumie ogólnej wpływy ze zwrotów kosztów przez związki prawnopubliczne, wynoszące w sumie ogólnej 11,1% ogółu wpływów.

Rozpatrując pozostałe źródła dochodowe, możemy zauważyć bardzo poważne stosunkowo wpływy z pożyczek. Najwięcej z tego źródła uzyskiwały powiaty centralne (18,1%), najmniej powiaty poznańskie i pomorskie (3,4%).

*St. Stęplewski.*

# PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

DR. JULJUSZ DUNIKOWSKI.

## ORZECZNICTWO NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO.

### A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr. 68. Z postanowienia § 21 Rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 30.XII. 1924 r. Dz. U. poz. 1073 nie wynika, ażeby Związki Komunalne, ustanawiając przewidziany w tym paragrafie dodatek komunalny, były obowiązane przyznawać ten dodatek wszystkim swoim pracownikom.

Wyrok z dnia 7.X 1929 r. L. Rej. 3620/27.

Nr. 69. Prowadzenie listy głosujących (§ 24 ord. wyb. gm. z dnia 12 sierpnia 1866 r. Dz. U. Kr. Nr. 9) przez osobę, nie wchodzącą w skład komisji wyborczej, czyni już samo przez się akt wyborczy z odnośnego koła wyborczego nieważnym.

Wyrok z dnia 17.X 1929 r. L. 4698/27.

Nr. 70. Niewypowiedzenie się przez władzę pozwaną co do poszczególnych zarzutów, wniesionych przeciw przeprowadzeniu wyborów do rady miejskiej, a jedynie ogólne skwalifikowanie tychże, jako bezpodstawnych, stanowi naruszenie form postępowania administracyjnego.

Wyrok z dnia 4.X 1929 r. L. Rej. 3838/27.

Nr. 71. I. W myśl art. 66 ustęp 4 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Pr. P. poz. 140) Magistrat, działający w zastępstwie rozwiązanej Rady Miejskiej, ma prawo w granicach właściwości reprezentacji miejskich, rozstrzygać, za wyjątkiem spraw, dotyczących zbywania i zamiany nieruchomości miejskich oraz zaciągania pożyczki,

każdą sprawę, którą ze względu na okoliczności faktyczne uzna za sprawę bieżącą.

II. Ustanowienie przez reprezentację miejską przyszłych świadczeń emerytalnych na rzecz pracownika miejskiego, nie stanowi obciążenia majątku miejskiego, przewidzianego w punkcie 2 art. 21 dekretu o samorządzie miejskim, które należy rozumieć jako obciążenie hipoteczne, — wobec tego odnośna uchwała nie wymaga zgody władzy nadzorczej w myśl art. 38 tegoż dekretu.

III. Z postanowień § 40 statutu o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników miejskich m. st. Warszawy nie urasta dla strony interesowanej prawo podnoszenia, ani dla Rady Miejskiej obowiązek rozważania — przed momentem wymiaru uposażenia emerytalnego — roszczeń o przyznanie specjalnych, nieprzewidzianych statutem uprawnień odnośnie uposażenia emerytalnego; postanowienia powyższe nie wykluczają jednak uprawnienia Rady Miejskiej do powzięcia tego rodzaju uchwały w każdym czasie wedle jej uznania.

Wyrok z dnia 14.X 1929 r. L. Rej. 2740/27.

Magistrat m. st. Warszawy uchwałą z dnia 24 maja 1927 r., działając na mocy art. 66 dekretu o samorządzie miejskim, postanowił zaliczyć w drodze wyjątku komendantowi straży ogniowej w Warszawie I. P. do wysługi emerytalnej 10 lat z jego poprzedniej służby wojskowej, oraz przyznać mu prawa do „zabezpieczenia emerytalnego bez względu na liczbę lat służby miejskiej, w wypadkach zwolnienia, przewidzianych statutem o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników miejskich“.

Minister Spraw Wewnętrznych w orzeczeniu z dnia 23 czerwca 1927 roku odmówił na podstawie art. 38 dekretu z dn. 4 lutego 1919 r. swojej zgody na wprowadzenie w wykonanie pomienionej uchwały Magistratu, ponieważ uchwała ta, jako nieoparta na postanowieniach statutu o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników miejskich m. st. Warszawy i nakładająca na miasto trwałe obciążenie, nie może być traktowana, jako załatwienie sprawy bieżącej w myśl ustępu 4 art. 66 dekretu i nie należy do tej kategorii spraw, których przekazanie rozpatrzeniu nowowybranej Rady Miejskiej mogłoby przynieść szkodę miastu.

Skarżąc orzeczenie Ministra Spraw Wewnętrznych do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wywodził Magistrat m. st. Warszawy, że przyznanie komendantowi miejskiej straży ogniowej I. P. praw emerytalnych i zaliczenie do wysługi emerytalnej 10 lat jego służby wojskowej uzasadnione jest w § 1 i 40 statutu o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników miejskich m. st. Warszawy zatwierdzonym w dn. 28 maja 1925 r., gdyż ustalenie praw emerytalnych pracowników miejskich jest niewątpliwie sprawą bieżącą, a załatwienie sprawy P. było w danym wypadku pilne. Art. 66 dekretu o samorządzie miejskim wymienia sprawy, których niema prawa załatwiać Magistrat, działający w zastępstwie Rady Miejskiej; są to mianowicie zbywanie i zamiana nieruchomości miejskich oraz zaciąganie pożyczki. Wreszcie w danym wypadku nie zachodzi potrzeba uzy-

skiwania zgody Ministra na mocy art. 21 dekretu o samorządzie miejskim, ani też pomieniona uchwała nie podlega unieważnieniu lub zawieszeniu, jako sprzeczna z ustawami, powołanie się więc władzy pozwanej na art. 38 dekretu o samorządzie miejskim nie jest trafne.

Władza pozwana wniosła o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej z powodu, iż art. 40 statutu emerytalnego dla pracowników miejskich m. Warszawy przewiduje możliwość uwzględnienia lat służby, niezaliczonych w myśl przepisów statutu, ale tylko przy wymiarze uposażenia emerytalnego. Przyjęcie więc przez Magistrat m. Warszawy zobowiązania za przyszłą Radę Miejską, że przy wymiarze przyszłego uposażenia emerytalnego Komendantowi P. zostanie doliczone 10 lat służby jego wojskowej, — nie jest statutem przewidziane i wogóle jest niedopuszczalne. Obciążenie powyższe, jako nieprzewidziane statutem, a więc obciążenie nadzwyczajne, nie może uchodzić za sprawę bieżącą w rozumieniu art. 66 dekretu o samorządzie i podlega obowiązkowemu uzyskaniu zgody władzy nadzorczej na mocy art. 38 dekretu, jako obciążenie majątku gminy, przewidziane w art. 21 p. 2 tego dekretu.

N. T. A-ny rozważył, co następuje:

Statut o zabezpieczeniu emerytalnem pracowników miejskich m. st. Warszawy, zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 maja 1925 r., w § 40 stanowi, że rada miejska może w przypadkach na szczególne uwzględnienie zasługujących i nieobjętych statutem, uwzględnić przy wymiarze zaopatrzeń emerytalnych lata służby, niezaliczone na podstawie statutu.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska m. st. Warszawy posiadała w zasadzie uprawnienie do przyznania Komendantowi straży ogniowej P. wyżej wymienionych przywilejów służbowych i, przyznając mu te przywileje, działała w granicach statutu. Spornem jest więc jedynie, czy odnośna decyzja mogła zapaść w czasie wcześniejszym, niż przy wymiarze uposażenia emerytalnego, jak to zastrzeżono w zacytowanym art. 40 statutu. Otóż zastrzeżenie powyższe stanowi niewątpliwie przepis porządkowy, który praw Rady Miejskiej w tym zakresie nie pomniejsza i nie ogranicza. Rada Miejska w myśl tego przepisu nie jest obowiązana do rozpoznawania próśb osób zainteresowanych w tego rodzaju sprawach i wydawania decyzji przed momentem przeniesienia tych osób w stan spoczynku; z własnej jednak inicjatywy i z ważnych względów służbowych może Rada właściwą uchwałą powziąć w każdym czasie, który uzna za odpowiedni.

Dalszego zapytywania władzy pozwanej, iż sprawy Komendanta P. jako nienależącej do kategorii spraw bieżących, Magistrat nie miał prawa rozstrzygać w trybie art. 66 dekretu o samorządzie miejskim, lecz winien był przekazać ją nowowybranej Radzie Miejskiej, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie podziela.

Artykuł 66 dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim w ustępie 5 zakazuje jedynie Magistratowi, działającemu w charakterze Rady Miejskiej, załatwiania spraw dotyczących zbywania i zamiany nieruchomości miejskich oraz zaciągania pożyczek. Ograniczając pozatem kompetencję Magistratu do rozstrzygnięcia spraw bieżących, ustawa pozostawia

stawia mu w każdym poszczególnym wypadku decyzję czy daną sprawę za bieżącą uważać należy.

Istotnie z góry określić, jakie sprawy mają być uważane za sprawy bieżące nie sposób, i w szczególności niema podstawy do uważania za sprawy bieżące — jak to wnioskuje władza pozwana — tylko takie sprawy, które są rozstrzygane na mocy obowiązujących już przepisów, np. jak w danym wypadku sprawy oparte na przepisach statutu emerytalnego. Skoro magistrat ma prawo rozstrzygnięcia w zasadzie w zastępstwie Rady Miejskiej, niema powodu do ograniczania jego kompetencji wyłącznie do czynności wykonawczych. Niewątpliwie, jest więc Magistrat uprawniony do rozstrzygnięcia każdej sprawy, która z uwagi na okoliczności faktyczne, jak np. ze względu na konieczność natychmiastowego załatwienia może być za bieżącą uznana.

Gdy więc Magistrat m. st. Warszawy w danym wypadku przyjął na służbę Komendanta P., któremu urlop ze służby wojskowej się kończył, a jego prawa służbowe w służbie miejskiej należało rozstrzygnąć przed ostatecznym rozwiązaniem jego stosunku służbowego z wojskiem i definitywnym wstąpieniem do służby miejskiej, gdy wreszcie miastu zależało na pozyskaniu jego fachowych usług, to w odnośnej uchwale Magistratu nie można dopatrzeć się przekroczenia granic swobodnego uznania, przysługującego mu — jak to wyżej powiedziano — na zasadzie art. 66 dekretu o samorządzie miejskim.

Wreszcie wbrew twierdzeniu władzy pozwanej przyznanie Komendantowi straży ogniowej m. st. Warszawy P. pewnych uprawnień w dziedzinie przyszłych jego poborów emerytalnych, nie może być uważane za obciążenie majątku miejskiego, przewidziane w p. 2 art. 21 dekretu o samorządzie miejskim, z postawienia bowiem w tym punkcie obciążenia majątku w jednym rzędzie z nabywaniem oraz pozbywaniem nieruchomości miejskich wynika, że prawodawca miał na względzie hipoteczne obciążenie majątku gminnego.

Wobec powyższego w mowie będąca uchwała Magistratu z dnia 24 maja 1927 r. nie wymagała wogóle zgody władzy nadzorczej w myśl art. 38 dekretu o samorządzie miejskim.

W wyniku powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z ustawą, uchylił.

Nr. 72. Orzeczenia Wojewody wydane na zasadzie § 31 gal. ord. gm. z r. 1866 Dz. U. Kr. Nr. 9 nie są — z uwagi na postanowienia art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 Dz. Ust. poz. 712 — ostateczne.

Wyrok z dnia 20 listopada 1929 r. L. Rej. 2807/27.

Najwyższy Trybunał Administracyjny na zasadzie uchwały Kompletno Wzmocnionego z dnia 25 października 1929 r., powziętych w myśl § 49 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 maja 1928 r. Dz. Ust. poz. 537 zmienił swą dotychczasową judykaturę w sprawach rozpatrywania skarg na orzeczenia wojewodów, powzięte w przedmiocie protestów, wnoszonych przeciw wyborcom do rad gminnych na terytorjum b. zaboru austriackiego. Trybunał, wychodząc z założenia,

że w myśl art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 712 w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych, służy — o ile poszczególne ustawy, wydane po wejściu w życie wspomnianej ustawy, nie będą zawierały odmiennych postanowień — od orzeczeń wydanych w instancji pierwszej przez władze administracyjne II instancji (Wojewodów), odwołanie do właściwego Ministra,

że żaden akt ustawodawczy, względnie mający moc ustawy, wydany po wejściu w życie przytoczonej ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 r., nie zawiera odnośnie wyborów gminnych na terytorjum województwa krakowskiego odmiennych postanowień,

że zatem ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 zniósła postanowienia § 31 gal. ord. wyb. gminnej z dnia 12 sierpnia 1886 r. Dz. U. Kr. Nr. 9, o ile tym paragrafem przekazano Namiestnictwu (Wojewodzie) ostateczne rozstrzygnięcie protestów, wniesionych przeciw wyborom gminnym,

że więc orzeczenie Wojewody, wydane na zasadzie § 31 gal. ord. wyb. gm., nie jest ostateczne, lecz stronie służy prawo odwołania się odeń do Ministra Spraw Wewnętrznych,

że wobec tego — jak to już N. T. A. wyjaśnił w wyrokach z dnia 31 marca 1927 r. L. Rej. 623/27, dalej w wyrokach L. Rej. 915/27, 2019/27 i innych, władza pozwana, wydając mylne pouczenie o środkach prawnych, naruszyła formy postępowania administracyjnego ze szkoda dla skarżącego;

zasadniczym wyrokiem z dnia 20 listopada 1929 L. Rej. 2807/27 na zasadzie art. 19 ustawy o Najwyższym Trybunale, orzeczenie Wojewody Krakowskiego, oddalające protest, wniesiony przeciw wyborom gminnym uchylił z powodu wadliwego postępowania.

Nr. 73. Artykuł 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923, nie zaliczając w drugim ustępie komisji reklamacyjnej gminnej do władz administracyjnych, o których mowa w ustępie pierwszym, uchylił postanowienia § 16 gal. ord. wyb. gm. z dnia 12 sierpnia 1886 Dz. U. Kr. Nr. 9; o ile tym paragrafem przekazano Starostom ostateczne rozstrzygnięcie odwołań wniesionych przeciw uchwałom komisji reklamacyjnej.

(Uchwała kompletu wzmocnionego z dnia 25 października 1929 L. Rej. 2685/27).

W związku z przeprowadzeniem wyborów gmin na terytorjum b. zaboru austriackiego powstała wątpliwość, czy właściciele b. obszarów dworskich, wchodzących ewentualnie z tytułu opłacania podatków jako członkowie wirylni do rad gminnych, mają być w spisach wyborców, sporządzanych na zasadzie § 12 ordynacji wyborczej gminnej umieszczani z wymienieniem rocznej kwoty opłacanych przez nich w gminie podatków bezpośrednich.

W wielu wypadkach komisje reklamacyjne, powołane do życia po myśli § 16 ord. wyb. gm., załatwiały odmownie odnośne żądania właścicieli b. obszarów dworskich, a Starostowie nie uwzględniali wniesionych przeciw tego rodzaju uchwałom — odwołań z uwagą, że przeciw



orzeczeniom Starosty w myśl § 16 ord. wyb. gm. niema dalszego środka prawnego.

W podobny sposób załatwiła Komisja reklamacyjna w R. reklamację B. T., właściciela majątku R., a Starostwo w S. rekurs jego przeciw tej uchwale wniesiony, pozostawiło bez uwzględnienia.

Najwyższy Trybunał Administracyjny, rozpatrując tę sprawę i zważywszy zgodnie z uchwałą Kompletu wzmocnionego z dnia 25 października 1929, powziętą w myśl § 49 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 maja 1928 Dz. U. poz. 537,

że w myśl art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 Dz. U. poz. 712 w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych, służy — o ile poszczególne ustawy wydane po wejściu w życie wspomnianej ustawy, nie będą zawierały odmiennych postanowień — od orzeczeń, wydanych przez władze administracyjne I instancji, odwołanie do władzy administracyjnej III instancji, która rozstrzyga ostatecznie,

że żaden akt ustawodawczy, względnie mający moc ustawy, wydany po wejściu w życie przytoczonej ustawy z dnia 1 sierpnia 1923, nie zawiera odnośnie wyborów gminnych na terytorjum województwa tarnopolskiego odmiennych postanowień,

że zatem art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923, nie zaliczając w drugim ustępie komisji reklamacyjnej gminnej do władz administracyjnych, o których umowa w ustępie pierwszym, zniósł postanowienia § 16 gal. ord. wyb. gm. z dnia 12 sierpnia 1866 Dz. U. Kr. Nr. 9 — o ile tym paragrafem przekazano Starostwu ostateczne rozstrzyganie odwołań wniesionych przeciw uchwałom komisji reklamacyjnej,

że więc orzeczenie Starosty, wydane na zasadzie § 16 gal. ord. wyb. gm. nie jest ostateczne, lecz stronie służy prawo odwołania się odeń do Wojewody,

że wobec tego — jak to już Najwyższy Trybunał Administracyjny wyjaśnił w wyrokach z dnia 31 marca 1927 L. Rej. 623/27, dalej w wyrokach L. Rej. 915/27, 2019/27 i innych, władza pozwana, wydając mylne pouczenie o środkach prawnych, naruszyła formy postępowania administracyjnego ze szkodą dla skarżącego,

wyrokiem z dnia 28 listopada 1929 L. Rej. 2685/27, zaskarżone orzeczenie na mocy art. 19 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 Dz. U. poz. 400 z r. 1923 z powodu wadliwego postępowania uchylił.

Nr. 74. Decyzja Głównego Komitetu Wyborczego, wydana w myśl art. 22 regulaminu wyborczego do rad miejskich z dnia 17 grudnia 1918 (Monitor Polski Nr. 232), jest zaskarżalna do władz, wymienionych w art. 45 tegoż regulaminu, łącznie ze skargą na ważność wyborów, niema więc warunków zaskarżalności do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Wyrok z d. 31 grudnia 1929 r. L. Rej. 2720/27.

## B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr. 58. W razie otwarcia spadku w okresie, gdy w danej gminie obowiązuje statut o samoistnym konkretnym podatku od spadku — gminie tej służy prawo wymierzenia i ściągnięcia pomienionego podatku i po ustaniu mocy obowiązującej tego statutu.

Wyrok z dnia 17. VI. 1929 r. L. Rej. 4451/27.

Nr. 59. Dwudziestoprocetowa podwyżka stopy państwowego podatku dochodowego, wynikająca z art. 26 ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz. U. poz. 411 ex 1925), jest bez wpływu na wymiar komunalnego dodatku do tego podatku, pobieranego w b. dzielnicy pruskiej na zasadzie art. 24 ust. 2, cytowanej ustawy na podstawie dochodu podatkowego, podlegającego według art. 6 cyt. ustawy opodatkowaniu na rzecz Państwa.

Wyrok z dnia 18. X. 1929 r. L. Rej. 4692/27.

Nr. 60. Suma obrotu, przyjęta za podstawę do wymiaru państwowego podatku przemysłowego obowiązuje i przy wymiarze wojewódzkiego podatku od wyszynku i drobnej sprzedaży trunków (art. 25 ustawy z dn. 11. VIII. 1923 Dz. U. p. 747 i art. 3 ust. z d. 31. VI. 1924 Dz. U. p. 719).

Wyrok z dnia 14. X. 1929 r. L. 3519/27.

Nr. 61. Wobec przekazania przez Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu rozporządzeniem z dnia 22 stycznia 1925 r. Dz. U. poz. 99 uprawnień swoich w sprawach zatwierdzania preliminarzy budżetowych powiatowych związków komunalnych Wojewodom w porozumieniu z Prezesami Izb Skarbowych, ma — w braku zastrzeżeń w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Dz. U. poz. 747 — zastosowanie ogólna zasada, wyrażona w art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 Dz. U. poz. 712, o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych i zainteresowanym służy prawo odwołania się od orzeczeń Wojewody do Ministra Spraw Wewnętrznych.

(Uchwała z dnia 17 października 1929 L. Rej. 3969/27).

Wydział Powiatowy w K. (Wo). Pomorskie) wniósł do NAT-ego skargę na orzeczenie Wojewody z dnia 31 sierpnia 1927 L. IV. D. 4 N. 6757 w przedmiocie niezaskarżenia w całości dodatkowego preliminarza budżetowego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważywszy,

że w danej sprawie chodzi o niezatwierdzenie przez Wojewodę dodatkowego preliminarza budżetowego związku powiatowego,

że władzą nadzorczą, właściwą do działania w myśl przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów

komunalnych (Dz. U. poz. 747) w stosunku do powiatowych związków komunalnych jest w myśl art. 36 i 37 pomienionej ustawy Wydział Wojewódzki, względnie do czasu wprowadzenia w życie samorządu wojewódzkiego — Minister Spraw Wewnętrznych, działający w porozumieniu z Ministrem Skarbu,

że w myśl punktu 2 tegoż art. 37 — Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Skarbu upoważnieni są do przekazania swoich, z ustawy płynących uprawnień, całkowicie lub częściowo organom bezpośrednio im podległym,

że wykorzystując powyższe upoważnienie Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Skarbu rozporządzeniem z dnia 22 stycznia 1925 Dz. U. poz. 99 uprawnienia swoje co do zatwierdzania preliminarzy budżetowych powiatowych związków komunalnych przekazali wojewodom i prezesom izb skarbowych,

że wobec powyższego, w braku specjalnych zastrzeżeń w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, znajduje zastosowanie ogólna zasada, wyrażona w art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 Dz. U. poz. 712 o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych, która zapewnia stronom prawo rozpoznania każdego sporu, powstałego w toku postępowania administracyjnego, przez dwie instancje administracyjne,

że więc w danej sprawie Wydziałowi powiatowemu w K. służyło prawo odwołania się od orzeczenia Wojewody do Ministra Spraw Wewnętrznych, że pominięcie tej instancji i wniesienie skargi na orzeczenie Wojewody bezpośrednio do Najwyższego Trybunału Administracyjnego stanowi niewyczerpanie administracyjnego toku instancji,

skargę na zasadzie art. 14 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym pozostawił bez rozpoznania.

Nr. 62. Z uwagi na treść art. 24 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych Dz. U. poz. 32 z r. 1921 — tylko te gminy miejskie mają prawo poboru opłat t. zw. „kopytkowych“, które mogą się wykazać tytułem prawnym do poboru pomienionych opłat, powstałym przed opublikowaniem zacytowanej ustawy z dnia 10 grudnia 1920. Wyrok z 21 października 1929, L. Rej. 4580/27.

Wydział powiatowy sejmiku Z. (Woj. Lubelskie) pismem z dnia 23 marca 1927 zarządził szereg zmian w budżecie m. Z. na rok 1927/28, a w szczególności w dziale VI rubryki „dochód“, obniżył preliminowany dochód opłat brukowych w sumie 8550 zł. do sumy 3422 zł., t. j. do wysokości czynszu dzierżawnego tych opłat po dzień 1 lipca 1927 r. Równocześnie polecił Wydział Powiatowy Magistrowi rozwiązać od wymienionej daty umowę dzierżawną.

Magistrat m. Z. odwołał się od tego zarządzenia do Wojewody, który orzeczeniem z dnia 28 września 1927 r. L. 3758/III odwołania nie uwzględnił w części dotyczącej: 1) podwyższenia w budżecie wydatków

na utrzymanie czystości ulic i placów do kwoty 3600 zł. i 2) obniżenia preliminarzanego w budżecie dochodu z tytułu opłat brukowych (kopytkowych) do kwoty 3422 zł., oraz zaprzestania poboru tych opłat z dniem 1 lipca 1927 r.

Skarżąc do Najwyższego Trybunału Administracyjnego tę część orzeczenia Wojewody, która zatwierdziła redukcję dochodów z opłat brukowych i poleciła rozwiązanie umowy dzierżawnej co do tych opłat, Magistrat wywodzi, że ustawa drogowa z 10 grudnia 1920 w art. 24 przyznała prawo do pobierania opłat kopytkowych tym miastom, w których opłaty te pobierane były przed wejściem w życie pomienionej ustawy. W mieście Z. jednak opłaty te pobierane są na zasadzie uchwały Rady Miejskiej z dnia 10 sierpnia 1919, a zatem z okresu przed wejściem w życie ustawy drogowej. Uchwała ta wraz z księgami protokółów zaginęła atoli w czasie inwazji bolszewickiej. Zresztą jeżeli idzie o czasy dawniejsze, to m. Z. posiadało takie prawo, jak to wynika z treści wniesionego do wykazu hipotecznego wyroku Sądu Apelacyjnego z r. 1828, przyznającemu to prawo miastu w sporze z hr. L.

Wobec tego, powołując się na dołączony wyciąg ksiąg hipotecznych nieruchomości „Staw Z.“, prosi Magistrat o uchylenie zaskarżonej części orzeczenia Wojewody jako niezgodnej z ustawą.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważywszy,

że art. 24 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, Dz. U. poz. 32 z r. 1921, znosząc bez odszkodowania myta na drogach publicznych, w części drugiej stanowi, iż „postanowienie to nie obejmuje opłat t. zw. kopytkowych pobieranych na korzyść gmin miejskich przy wjeździe do miasta.

że skoro przepis powyższy nie znosi **pobieranych** przez poszczególne miasta opłat kopytkowych, to ma on niewątpliwie na względzie tylko te miasta, które posiadają tytuł prawny do poboru tych opłat,

że więc zarządzone okólnikiem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 1926 r. L. SM. 2868 badanie tytułów prawnych poszczególnych miast do poboru opłat kopytkowych, zgodne jest z treścią art. 24 ustawy drogowej,

że Magistrat m. Z. nie udowodnił praw swoich do pobierania opłat kopytkowych,

że w szczególności nie może pomieniony Magistrat praw swoich w tym względzie opierać na uchwale Rady Miejskiej m. Z. z d. 10 sierpnia 1919 r., której do akt nie przedłożył i nie udowodnił, iż została ona zatwierdzona przez władzę nadzorczą w trybie art. 21 p. 4 i art. 38 dekretu o samorządzie miejskim,

że złożonego przy skardze wyciągu ksiąg hipotecznych nieruchomości „Staw Z.“, który zresztą dotyczy opłat targowych, a nie kopytkowych, Trybunał z uwagi na przepis art. 24 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r., Dz. U. poz. 400 z r. 1926 — jak to słusznie twierdzi władza pozwana — nie może uwzględnić, skoro dokument powyższy nie był wcale przez władze administracyjne rozpoznany,

że wobec powyższego, zaskarżone orzeczenie Wojewody uznać należy za zgodne z przepisami ustawy,

wyrokiem z dnia 21 października 1929 L. Rej. 4580/27, skargę, jako nieuzasadnioną oddalił.

Nr. 63. Mimo przepisu § 20 ust. 1 Rozp. Min. Skarbu z 25/V 1925 (Dz. U. poz. 407), wynosi termin do wnoszenia sprzeciwów przeciw wymiarowi państwowego podatku od lokali w gminach miejskich na obszarze województw — poznańskiego i pomorskiego 4 tygodnie, a to według § 69 pruskiej ustawy o daninach komunalnych z 14/VII 1893 (Zb. U. Pr. str. 152).

Wyrok z dnia 25/X 1929 r. L. Rej. 2944/27.

Nr. 64. 1) Tymczasowy Wydział Samorządowy, ustanawiając dopłatę specjalną od gmin miejskich i powiatowych związków komunalnych na pokrycie kosztów założenia względnie utrzymania urzędzeń i zakładów dobra publicznego na zasadzie art. 32 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Dz. U. poz. 747, nie jest obowiązany dokonywać czynności, przewidzianych w § 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1924 Dz. U. poz. 317, który to paragraf stanowi przepis wykonawczy do art. 31 przytoczonej wyżej ustawy.

2) Art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 Dz. U. poz. 747 nie ma zastosowania przy ustanawianiu wydatków związków komunalnych, przewidzianych w pomienionej wyżej ustawie.

Nr. 65. Lokal firmy upadłej nie może być uważany za lokal, zajmowany przez „urząd“, a przeto nie podlega zwolnieniu od podatku na podstawie art. 3 p. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 Dz. U. poz. 550.

Wyrok z 12 grudnia 1929 L. Rej. 507/28.

Nr. 66. Zgodnie z przepisami art. 27 i 28 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923, o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Dz. U. poz. 747, wodociągi miejskie winny być zaliczone do rzędu komunalnych zakładów publicznych, a nie do przedsiębiorstw miejskich.

Wyrok z dnia 30 grudnia 1929 L. Rej. 1495/27.

W sprawie powyższej Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z d. 30 grudnia 1924 r. Dz. U. poz. 1073 — nakazujące dostosowanie uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych — w § 3 stanowi, iż postanowienia w rozporządzeniu tem zawarte nie dotyczą pracowników, zatrudnionych w przedsiębiorstwach komunalnych, i że o tem, co w myśl rozporządzenia uważać należy za

przedsiębiorstwo komunalne, decyduje w każdym poszczególnym przypadku uchwała organu uchwalającego związek komunalny, zatwierdzona przez władzę nadzorczą.

Definicji przedsiębiorstwa komunalnego w odróżnieniu od zakładu dobra publicznego, zacytowane Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej nie zawiera:

Należy zatem cofnąć się do wcześniejszej ustawy z dn. 11/VIII 1923 o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych. Ustawa ta jednak również pojęcia zakładu dobra publicznego względnie przedsiębiorstwa komunalnego nie podaje, odróżnia jednak i ustanawia odmienne przepisy o poborze opłat na rzecz zakładów dobra publicznego oraz na rzecz przedsiębiorstw komunalnych.

Gdy chodzi o urządzenia i zakłady dobra publicznego, związki komunalne wedle przepisów zawartych w art. 27 ustawy winny pobierać za ich używanie opłaty, które nie mogą być niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania tych zakładów. Przedsiębiorstwa komunalne natomiast według art. 28 tejże ustawy mają być tak administrowane, ażeby dochody pokrywały koszty eksploatacji łącznie z oprocentowaniem i amortyzacją kapitału zakładowego. Zatwierdzeniu władzy nadzorczej nie podlegają uchwały związków komunalnych ani w przedmiocie ustanawiania opłat za używanie zakładów dobra publicznego, ani w przedmiocie opłat (cen) za korzystanie z przedsiębiorstw komunalnych, władza nadzorcza ma jednak prawo żądać zniesienia lub zmiany powziętych uchwał, gdy opłaty za korzystanie z zakładów dobra publicznego uzna za niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania tych zakładów, o ile zaś idzie o przedsiębiorstwa komunalne wówczas, gdy opłaty (ceny) są za niskie i nie pokrywają kosztów eksploatacji przedsiębiorstwa.

Powstaje więc pytanie, jak odróżnić zakład dobra publicznego od przedsiębiorstwa komunalnego.

Różnica w charakterze tych zakładów będzie oczywista, gdy się przeciwstawi na przykład z jednej strony, nie przynoszące żadnych zysków, a prowadzone przez gminę wyłącznie w celu opieki nad ludnością—szpitale, ambulatorja, przytułki lub ochrony, z drugiej zaś przedsiębiorstwa handlowe lub przemysłowe, prowadzone w celu zasilenia funduszków kasy komunalnej, jak np. cegielnie, tartaki, folwarki miejskie, kopalnie, zakłady fabryczne i t. p.

Pomiędzy temi typami krańcowemi istnieje jednak cały szereg zakładów, które stanowią jakoby ogniwa pośrednie i tak niewielkie wykazują różnice, iż przeprowadzenie linii granicznej napotyka na nieprzewyciężone trudności.

W tem miejscu wymienić można tramwaje miejskie, elektrownie, gazownie, miejskie zakłady widowiskowe, kanalizacje, wodociągi i t. p., które prowadzone są niewątpliwie przez związki komunalne w celach społecznych, przynoszą jednak niejednokrotnie gminie znaczne zyski.

Skarżący Magistrat m. W. dowodzi, iż zasadniczą cechą, odróżniającą zakład użyteczności publicznej od przedsiębiorstwa komunalnego jest przymus co do korzystania z zakładu i na poparcie tego twierdzenia powołuje się na opinię komentatorów niemieckich ustaw samorządowych

Nölla i Oertla. Powołanie się to, o tyle jest usprawiedliwione, iż polska ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych wzorowana jest na ustawie niemieckiej. Wyjaśnienie zatem zasad, na których opierają się przepisy ustaw niemieckich, może mieć analogiczne zastosowanie i odnośnie ustawy polskiej.

Niemniej i wśród komentatorów niemieckich nie panuje jednolitość w poglądach na tę sprawę. W szczególności nie jest bynajmniej jednolitym poglądem, ażeby jedyną cechą, odróżniającą zakład dobra publicznego, od przedsiębiorstwa komunalnego — był przymus używania zakładu.

Wedle innych komentatorów (np. Lindemann, Stier-Somlo, Schoen), za zakłady dobra publicznego należy uważać takie zakłady gminne, które zaspakajanie interesu publicznego, spełnienie publicznych zadań gminnych stawiają na pierwszym miejscu; do rzędu tych zakładów należą ich zdaniem również niewątpliwie wszystkie te, których używanie połączone jest z przymusem; istnienie zakładu publicznego należy przyjąć tam, gdzie przy jego założeniu istniał wyraźnie lub milcząco nie zamiar osiągnięcia zysków, lecz wyłącznie publiczny interes komunalny; istoty publicznego zakładu należy szukać nie w prawie ogółu do wspólnego korzystania, lecz w braku umownego stosunku między gminą i członkiem gminy; podmiotem zakładu o charakterze publicznym może być tylko osoba prawa publicznego lub posiadacz przedsiębiorstwa publicznego; zakładowi użyteczności publicznej służy władza zakładowa, która rozciąga się na użytkowników zakładu i t.p. W przeciwieństwie do powyższego, zdaniem wspomnianych komentatorów, przedsiębiorstwa komunalne o charakterze prywatnym prowadzą gminy z trwałym zamiarem osiągnięcia zysków.

Co do przedsiębiorstw mieszanych, jak gazownie, elektrownie, wodociągi i t. p., to N. T. A. zauważa, że jakkolwiek mają one niewątpliwie charakter socjalny, gdyż gminy miejskie prowadzą je w interesie publicznym, wykonując, ciężące na nich w stosunku do swych obywateli obowiązki, niemniej gminy mają prawo ciągnąć z nich zyski i niejednokrotnie znaczne zyski osiągają.

Powstaje zatem pytanie, czy w tej kategorii zakładów komunalnych przeważa element specjalny, czy też handlowy. Wobec istnienia wyżej zaznaczonych trudności przy teoretycznem rozgraniczeniu pomienionych przedsiębiorstw możnaby stanąć na stanowisku, że najbardziej celowem byłoby określenie charakteru przedsiębiorstwa komunalnego w każdym poszczególnym wypadku, zależnie od zadań, wyznaczonych mu przez gminę przy utworzeniu tego przedsiębiorstwa, jak to zaleca § 3 Rozporządzenia Prezydenta Rzplitej.

Zgodnie z powyższemi przepisami o charakterze każdego, prowadzonego przez gminę miejską przedsiębiorstwa, ma zdecydować przede wszystkim rada miejska, uchwała zaś rady miejskiej podlega rozpoznaniu względnie zatwierdzeniu władzy nadzorczej, która wbrew twierdzeniu skargi, ma oczywiście tem samem prawo krytycznej oceny uchwały i powzięcia w tej materji samodzielnej decyzji.

Gdy jednak specjalnie chodzi o wodociągi, to da się niewątpliwie ustalić i zasada ogólna. Jakkolwiek bowiem wodociągi przynoszą gminie

niejednokrotnie znaczny dochód, a ustalenie w każdym wypadku istnienia przymusu korzystania z tychże przez mieszkańców gminy nie zawsze jest do przeprowadzenia, jakkolwiek raczej może w danym wypadku istnieć monopol faktyczny gminy, to jednak czynnik społeczny w tej kategorii przedsiębiorstw komunalnych ma niewątpliwie przewagę.

Wszak jednym z naczelných zadań gminy jest piecza o zdrowie mieszkańców, a jednym z zasadniczych warunków zdrowia publicznego — jest dostarczanie mieszkańcom zdrowej wody. Zdrową wodę gmina winna dostarczyć wszystkim mieszkańcom miasta, udostępniając najuboższemu nawet jaknajobfitsze z niej korzystanie.

W tym wypadku zatem muszą mieć właściwe zastosowanie przepisy przytoczonego wyżej art. 27 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, które zalecają władzy nadzorczej przestrzeganie, ażeby opłaty, pobierane za korzystanie z zakładu dobra publicznego — nie były niewspółmiernie wysokie w stosunku do kosztów utrzymania tych zakładów, ażeby więc i zyski, o ile one mają istnieć, nie były znaczne. Artykuł zaś powyższy, jak to uprzednio zaznaczono, reguluje właśnie opłaty od zakładów dobra publicznego nie zaś od przedsiębiorstw.

Jeżeli ze względu na trudności teoretyczne w rozgraniczeniu przedsiębiorstw komunalnych od zakładów dobra publicznego — może powstać wątpliwość co do celowości odmiennego ich traktowania w przepisach ustawowych, to jednak skoro raz ustawa pojęcie zakładu dobra publicznego wprowadza, obejmując tem pojęciem nie tylko zakłady, żadnego zysku gminie nieprzynoszące, lecz i zakłady przynoszące nienadmierne zyski, to do zaliczenia do rzędu tych zakładów obok szpitali, ambulatorjów, ochron i t. p. w szeregu zakładów zysk przynoszących, — nadają się niewątpliwie przedewszystkiem wodociągi miejskie, prowadzone przez gminy w wykonaniu jednego z ważniejszych ich zadań.

W związku z powyższem rozumowaniem należy uznać, iż postanowienie § 1 Rozp. Wykon. Min. Spraw Wewn. z d. 16/VIII 1924 Dz. U. p. 790, o uznaniu za zakłady dobra publicznego wyłącznie zakładów nieprzynoszących zysku, jak szpitali, ambulatorjów, przytułków i zaliczeniu wodociągów do kategorii przedsiębiorstw komunalnych, nie jest zgodne ani z treścią art. 27 ustawy, ani z zapatrywaniami, wyrażonemi w niniejszym wyroku, natomiast stanowisko, zajęte w § 18 rozporządzenia tegoż Ministra z dn. 18. III 1924 Dz. U. p. 317, traktujące wodociągi, jako zakłady dobra publicznego, podpadające pod przepisy art. 27 ustawy, należy uznać za prawnie uzasadnione.

Podniesionego w skardze zarzutu co do niewłaściwości odmiennego traktowania przez władzę pozwaną zakładów wodociągowych od miejskich elektrowni i gazowni, NTA. nie rozpoznaje, ostatnio bowiem wymienione przedsiębiorstwa nie są objęte sporem, rozstrzyganym w niniejszej sprawie.

Wreszcie podniesiony przez zastępcę m. W. na rozprawie zarzut niezgodności ustawy z 31 lipca 1924 o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz. U. p. 687) z przepisami konstytucji — N. T. A. pomija, gdyż w myśl art. 1 ust. 3 ustawy o NTA Dz. U. p. 400



1926 — N. T. A. nie ma prawa badać ważności ustaw, należycie ogłoszonych.

W myśl powyższych rozważań, uznając, iż władza zajęła w zaskarżonym orzeczeniu stanowisko, zgodne z przepisami ustawy, Najwyższy Trybunał Administracyjny skargę, jako niezasadnioną, oddalił.

Nr. 67. 1) Przez „osoby zajmujące lokal“, które obowiązane są do zapłaty podatku od lokali (art. 1 ustawy z dn. 2 sierpnia 1926 Dz. U. poz. 550), należy rozumieć nietylko lokatorów, t. j. osoby, które zajmują lokal z tytułu najmu, lecz wogóle osoby, które zajmują lokal z jakiegokolwiek bądź tytułu.

2) Postanowienia ustępu ostatniego § 1 Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 29 grudnia 1926 Dz. U. poz. 95 z r. 1927, nie jest sprzeczne z postanowieniami ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 Dz. U. poz. 550, ponieważ posiadacze lokali, wynajmowanych czasowo (hoteli, pensjonatów, pokojów umeblowanych i t. p.), są osobami, zajmującymi lokal w rozumieniu art. 1 wymienionej ustawy, wobec czego są obowiązani do zapłaty podatku od lokali.

Wyrok z dnia 30 grudnia 1929 r. L. Rej. 564/28.

# PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

## ROZPORZĄDZENIA.

W czwartym kwartale 1929 r. ogłoszone zostały w Dzienniku Ustaw następujące rozporządzenia Rady Ministrów, oraz poszczególnych ministrów, mające związek z samorządem:

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1929 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich.**  
(Dz. Ustaw nr. 72 poz. 543).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 19 marca 1928 (Dz. Ustaw nr. 45, poz. 426) wymieniło, jako odrębne powiaty dla celów administracji państwowej, następujące miasta: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Kraków, Lublin, Lwów, Łódź, Poznań, Sosnowiec, Toruń i Wilno.

W miastach: Bydgoszczy, Gnieźnie, Grudziądzu, Inowrocławiu, Poznaniu, Toruniu, oraz Krakowie i Lwowie funkcje powiatowej władzy administracji ogólnej spełniają prezydenci tych miast, przyczem w Krakowie i Lwowie część tych zadań, spełnianych w dotychczasowym zakresie, spełniają nadal władze państwowe. Dotychczasowi dyrektorzy policji we Lwowie i Krakowie otrzymali tytuły i stanowiska starostów grodzkich.

Nowe rozporządzenie Rady Ministrów z d. 23 września 1929 r. wprowadza zmianę, polegającą na odebraniu prezydentom miast: Bydgoszczy, Gniezna, Grudziądza, Inowrocławia i Torunia funkcji administracji policji i przekazaniu tych funkcji starostom grodzkim, którymi mogą być odnośni starostowie powiatowi.

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewn. z d. 12 listopada 1928 (Dz. Ustaw nr. 81, poz. 608), funkcje starostów grodzkich w Gnieźnie i Inowrocławiu powierzone zostały odnośnym starostom powiatowym.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1929 r. w sprawie administracji drogowej na obszarach województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, wileńskiego, poleskiego, nowogrodzkiego i wołyńskiego.**

(Dz. Ustaw nr. 72 poz. 544).

Art. 78 rozporządzenia Prezydenta z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej upoważnia Radę Ministrów do przekazania w całości wszystkim, lub niektórym powiatowym związkom komunalnym, oraz magistratom miast wydzielonych funkcje powiatowych władz administracji ogólnej w zakresie administracji: drogowej, zdrowia publicznego, weterynarii, budowlanej, opieki społecznej i pośrednictwa pracy. Za warunek postawione zostało żądanie, by odnośne związki komunalne zobowiązały się ustanowić odpowiednich funkcjonariuszów, których sposób przyjmowania i kwalifikacji określi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami.

Wymienione w tytule rozporządzenie Rady Ministrów jest pierwszym przejawem wykorzystania art. 78 rozporządzenia z d. 19 stycznia 1928. Na obszarze woj. b. zab. rosyjskiego, administracja dróg państwowych zarówno w dziedzinie technicznej, jak i gospodarczej, została przekazana tem rozporządzeniem wydziałom powiatowym. W ten sposób w rękach wydziałów powiatowych zjednoczoną została administracja wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem dróg gminnych. Przekazanie nie jest jednak całkowite, bowiem na czele zarządów drogowych, według rozporządzenia, ma stać urzędnik państwowy — powiatowy inżynier drogowy.

Ma on być mianowany przez Ministra Robót Publicznych po wysłuchaniu opinii zainteresowanego związku komunalnego. Szczegóły organizacji zarządów drogowych, zakres ich działania i t. p., określi instrukcja, którą wyda Minister Robót Publicznych w porozumieniu z Min. Spraw Wewnętrznych. Od tej to instrukcji w dużej mierze zależy, czy nowa organizacja nie napotka na trudności.

Rozporządzenie przewiduje pozatem, że w powiatach, w których nie zostaną utworzone nowe projektowane zarządy, pozostaną nadal odrębne zarządy dróg państwowych i samorządowych.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1929 r. o rozciągnięciu na obszar Spisza i Orawy mocy obowiązujących galicyskich ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym.**  
(Dz. Ustaw nr. 72 poz. 546) .

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 26 października 1921 r. w przedmiocie przepisów prawnych, obowiązujących na obszarze Spisza i Orawy, należącym do Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów rozciągnęła na te tereny moc ustaw galicyskich krajowych z 12 sierpnia 1866 r.: gminna i powiatowa.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1929 r. o utworzeniu obszaru działania samorządowej reprezentacji powiatowej w Makowie, o zmianie granic powiatów: makowskiego i nowotarskiego, oraz o zmianie granic obszarów działania samorządowych reprezentacji powiatowych: w Myślenicach, w Nowym Targu i w Żywcu w województwie krakowskim.**

(Dz. Ustaw nr. 81 poz. 600).

Powyższem rozporządzeniem dotychczasowy powiat polityczny Maków w woj. Krakowskim otrzymał samorząd powiatowy. Jednocześnie powiat Makowski powiększony został o trzy gminy, wydzielone z pow. nowotarskiego.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1929 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1928 r. w sprawie przekazania czynności b. Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie z zakresu meljoracji publicznych i rolnych organom państwowym.**

(Dz. Ustaw nr. 81, poz. 603).

Zmiana polega na przekazaniu sprawy zasiłków na meljoracje rolne dla gmin i spółek wodnych Ministrowi Rolnictwa, zaś sprawy kursów dla dozorców meljoracyjnych Ministrowi Robót Publicznych.

**Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1929 r., wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa oraz Robót Publicznych o regulowaniu cen przetworów zbóż chlebowych, mięsa i jego przetworów oraz cegły.**

(Dz. Ustaw nr. 81, poz. 607).

Powyższem rozporządzeniem Minister Spraw Wewnętrznych przekazał wojewodom uprawnienia do regulowania cen przetworów zbożowych, mięsnych, oraz cegły, wynikające z rozporządzenia Prezydenta o zabezpieczeniu podaży przedmiotów powszechnego użytku w brzmieniu, ustalonym przez rozporządzenie z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. Ustaw nr. 38, poz. 374).

Jednocześnie wojewodowie zostali upoważnieni do dalszego przekazywania swych uprawnień, z wyjątkiem odnoszących się do regulowania ceny cegły, władzom powiatowym administracji ogólnej, oraz zarządom gmin miejskich, a nawet wiejskich o charakterze miejskim.

Według omawianego rozporządzenia mogą być ustanawiane ceny na mąkę i przetwory mączne, mięso i przetwory mięsne, oraz cegłę, jeżeli zajdzie potrzeba przeciwdziałania nieusprawiedliwionej zwwyżce cen na te produkty. Władza, ustanawiająca ceny, obowiązana jest powołać komisję, złożoną z przedstawicieli konsumentów oraz producentów i handlu,

która ma za zadanie opinjować o potrzebie wyznaczenia cen oraz o ich wysokości.

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie zastosowania do gmin wiejskich przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, dotyczących gmin miejskich.

W powyższym zakresie wydał Minister Spraw Wewnętrznych następujące rozporządzenia:

- 1) z dnia 22 października 1929 r. odnośnie do gminy wiejskiej Tłuste Miasto w pow. zaleszczyckim, Dz. Ustaw nr. 75, poz. 569;
- 2) z dnia 30 października 1929 r. odnośnie gminy wiejskiej Potok Złoty w pow. buczackim, Dz. Ustaw nr. 79, poz. 589;
- 3) z dnia 18 lipca 1929 r. odnośnie gminy wiejskiej Bolesławiec w pow. wieluńskim, Dz. Ustaw nr. 83, poz. 615;
- 4) z dnia 20 lipca 1929 r. odnośnie gminy wiejskiej Sołotwina w pow. bohoredczańskim, Dz. Ustaw nr. 83, poz. 616.
- 5) z dnia 17 listopada 1929 r. odnośnie gminy wiejskiej Mielnica, w pow. borszczowskim, Dz. Ustaw nr. 91, poz. 681.

# KRONIKA

## Z ŻYCIA SAMORZĄDU ZIEMSKIEGO.

### Rada Zjazdów Samorządu Ziemskiego.

Rada Zjazdów Samorządu Ziemskiego na swem jesiennym zebraniu w d. 21 i 22 grudnia 1929 r. obradowała, poza bieżącymi sprawami organizacyjnymi, nad dwoma kwestjami natury podstawowej:

- 1) kwestją budownictwa szkolnego;
- 2) zasadniczym typem gminy wiejskiej w Polsce.

Obie te kwestje rozpatrywane były na Radzie Zjazdów, jako przysły materiał obrad najbliższego ogólnego Zjazdu przedstawicieli Sejmików powiatowych. Kwestja budownictwa szkolnego, obok swego podstawowego znaczenia, jako dziedziny długich jeszcze wysiłków gmin, oraz innych czynników zainteresowanych, podjęta była również i jako kwestja aktualna w związku z przygotowaniem w Ministerstwie Oświecenia do zmiany ustawy z 1922 r. o budowie szkół powszechnych. Natomiast drugi temat — zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce — potraktowany został jako wstęp do podstawowej dyskusji wśród działaczy samorządowych na temat ustroju samorządu. Dotychczasowe próby, poczynione w tym zakresie, nosiły charakter fragmentów, nie obce też były zabarwieniu aktualnymi sytuacjami, nie obejmowały zatem nigdy całości w sposób systematyczny. Wprawdzie pełne ustawy samorządowe nie są dziś aktualne, to jednak, zdaniem Zarządu, który wprowadził ten temat pod obrady Rady Zjazdów, nie powinno się odkładać zasadniczej dyskusji, a raczej obecnie spokojnie temat ustrojowy przepracować.

Referat o zasadniczym typie gminy wiejskiej wygłosił dr. M. Jaroszyński. Swe wywody autor ujął w następujące tezy:

I. Dla ustalenia terytorjalnej podstawy prawidłowej organizacji gminy wiejskiej, należy znaleźć takie okręgi, któreby z jednej strony odpowiadały możliwie naturalnym kołom wspólnego zainteresowania mieszkańców, z drugiej zaś zabezpieczały niezbędną żywotność opartym na nich jednostkom samorządu.

II. Miejscowość historyczna stanowi wciąż jeszcze naturalny krąg wspólnego zainteresowania, opartego na stosunkach bezpośredniego sąsiedztwa. Jednakże w porównaniu z przeszłością więź społeczna, oparta na sąsiedztwie w jednej miejscowości, rozluźniła się znacznie. Proces rozluźniania się jej trwa i postępuje bardzo szybko, a przejawia się w coraz powszechniejszej konieczności zaspakajania żywotnych potrzeb mieszkańców poza obrębem miejscowości, w której mieszkają.

III. Miejscowość historyczna nie jest bynajmniej jedynym naturalnym kołem wspólnego zainteresowania poniżej powiatu. Koła takie są liczne i wszystkie posiadają swoje centra, t. j. miejscowości, stanowiące ośrodek ciężenia dla innych miejscowości.

IV. Decydując się na wybór jednego z tych kół za podstawę gminy, a z drugiej strony nie chcąc tworzyć większej liczby typów jednostek samorządu poniżej powiatu, musimy przede wszystkim rozstrzygnąć, jakie funkcje publiczne chcemy oddać gminie, a jakie powiatowi.

V. Gmina ściśle miejscowa byłaby zdolna wykonać zadania tylko najbardziej prymitywne, niewymagające większego nakładu środków materialnych i intelektualnych, oraz stałego aparatu administracyjnego. Wszystkie istotne zadania samorządu, nawet większość tych, które dziś należą do gminy, musiałyby być skoncentrowane w ręku powiatu. Ponadto dla celów administracji państwowej, dla której gmina ściśle miejscowa nie przedstawiałaby żadnej wartości, musiałyby być utworzone osobne okręgi w obrębie powiatu.

VI. Koncentracja wszystkich istotnych zadań komunalnych w jednostce powiatowej przeczyłaby zasadzie samorządu, albowiem poszczególne agendy nie dorastałyby do miary bezpośredniego zainteresowania całego powiatu. Taki stan rzeczy wiódłby niechybnie do zburokratyzowania administracji komunalnej.

VII. Uważając w warunkach polskich gminę ściśle miejscową za szkodliwą fikcję samorządu, opowiadani się za gminą zbiorową, t. j. obejmującą z reguły większą liczbę miejscowości (gmina taka niekoniecznie musi się „składać“ z poszczególnych miejscowości w znaczeniu organizacyjnym), oparta na szerszym, niż współzycie sąsiedzkie w jednej miejscowości kole wspólnego zainteresowania mieszkańców i na naturalnym centrum, do którego ciąży inne miejscowości.

VIII. O wielkości gminy w konkretnym wypadku decydować powinna siła atrakcyjna centrum gminy oraz zdolność jej do wypełnienia istotnych zadań. W szczególności gmina winna być tak wielka (zawsze w oparciu o jedno z naturalnych kół zainteresowania mieszkańców), aby mogła wypełnić:

a) istotne zadania samorządowe w dziedzinie: 1) szkolnictwa powszechnego (zakładanie i utrzymanie szkół) oraz oświaty pozaszkolnej (utrzymanie bibliotek), 2) opieki społecznej (poza ponoszeniem kosztów

utrzymania w zakładach opieki także utrzymanie pewnych stałych urzędów o charakterze przychodni), 3) zdrowia publicznego (przychodnie, ośrodki zdrowia), 4) dróg publicznych (nie tylko w obrębie jednej miejscowości, ale i łączących poszczególne miejscowości), 5) weterynaryjnej (np. oglądacze zwierząt) i t. d. (Oczywiście, nie sądzę, aby gmina już dzisiaj wypełniła te wszystkie zadania, lecz musi ona w zasadzie być zdolna je wypełnić, kiedy wypełnienie ich będzie wogóle w Polsce możliwe);

b) Funkcje pomocnicze i wykonawcze w dziedzinie administracji państwowej. Tworzenie osobnych organów dla tych funkcji uważałbym za szkodliwe.

IX. Ażby gmina mogła wypełnić zadania, o których mowa w punkcie VIII — a i b — musi posiadać minimalny, ale stały i zawodowy personel administracyjny. Zdolność gminy do utrzymania takiego personelu uważam za jedno z kryteriów, decydujących o wielkości gminy.

X. Jeżeli poszczególne miejscowości byłyby sama w sobie zdolne do stania się samodzielną podstawą jednostki gminnej, to jednak przy ustalaniu granic gminy należy mieć na uwadze naturalne ciężenie sąsiednich miejscowości ku niej i niepozabawianie ich przyrodzonego centrum.

XI. Wszystkie podane wyżej w punkcie VIII, IX i X czynniki należy traktować łącznie, a nie określać wielkości gminy według któregośkolwiek z nich z osobna.

XII. Według podanych danych, wykrojone gminy będą się w różnych okolicach Państwa znacznie różniły między sobą obszarem i liczbą ludności, będą jednak jednolite z punktu widzenia zdolności ich do wypełniania zadań.

Za błędne uważam wszelkie kryteria mechaniczne, wyrażające się w liczbach ludności lub jednostkach obszaru.

XIII. Poszczególne miejscowości, objęte bezpośrednio władztwem gminy, powinny dla swoich ściśle lokalnych publicznych celów stanowić gromady o charakterze korporacji prawa publicznego.

XIV. Przejście od gminy ściśle miejscowej do zbiorowej w województwach zachodnich i południowych powinno się odbyć stopniowo. W województwach zachodnich do tego celu należy wykorzystać organizację wójtostw, przystosowując ją odpowiednio. W województwach południowych należy powołać do życia organizację, podobną do pruskich okręgów urzędowych (Amtsbezirke), jako nadbudowę nad gminami ściśle miejscowymi. W obydwóch wypadkach należy zastrec organom (radom) wójtostw, wzgl. okręgów, prawo przenoszenia na siebie kompetencji gmin.

W związku z referatem d-ra Jaroszyńskiego i w wyniku dyskusji Rada Zjazdów przyjęła następujące wnioski:

1. Zachodzi potrzeba stworzenia w Polsce gminy wiejskiej jednolitej pod względem zdolności gminy do wypełniania zadań w dziedzinie administracji samorządowej i państwowej.

2. Gmina powinna być tak wielka, aby była zdolna wypełnić istotne zadania samorządowe w sprawach, które nie są przedmiotem bezpośredniego zainteresowania całego powiatu oraz zadania admini-



stracji państwowej, polegające na funkcjach wykonawczych i pomocniczych. W tym celu gmina między innymi powinna być zdolna utrzymać minimalny, ale stały i fachowy personel administracyjny.

3. Gminą, odpowiadającą warunkom powyższym, będzie z reguły gmina zbiorowa t. j. obejmująca większą liczbę miejscowości historycznych. Przy ustalaniu granic gminy należy baczyć, aby w jej obrębie istniało naturalne ognisko, skupiające wspólne zainteresowania miejscowości objętych granicami gminy.

4. W województwach środkowych i wschodnich należy w obrębie gminy utrzymać gromadę wiejską, jako terytorjalną korporację prawa publicznego, ograniczoną w swych funkcjach głównie do dobrowolnego zakresu działania.

5. Przejście od gmin ściśle miejscowych do zbiorowych w województwach zachodnich i południowych odbyć się powinno stopniowo przez stworzenie nadbudowy nad gminą ściśle miejscową.

Następny temat — sprawa budownictwa szkolnego — zreferował poseł A. Bogusławski. Rada Zjazdów przyjęła następujące wnioski w tej dziedzinie, zaproponowane przez referenta, przekazując je jednocześnie zarządowi do opracowania w szczególności:

1. W organizacji szkolnictwa powszechnego, dla uniknięcia tarć, nieporozumień, opóźnień w działaniu, zbytecznego biurokratyzmu, należytego wyzyskania finansów, należy przeprowadzić:

a) przeniesienie oddzielnego samorządu szkolnego i przeniesienia dotychczasowych jego uprawnień na samorząd terytorjalny,

b) stworzenie w ramach organizacji samorządu terytorjalnego specjalnych wydziałów szkolnych z obowiązkowym udziałem przedstawicieli władz szkolnych (inspektorów) i nauczycieli, któreby objęły dotychczasowy zakres działania samorządu szkolnego.

2) Największą przeszkodą w zrealizowaniu obowiązku powszechnego nauczania jest brak odpowiednich lokali szkolnych i dla nauczycieli. Przeszkoda ta wzrośnie jeszcze poważniej w latach następnych przez przyływ wielkiej ilości dzieci, urodzonych po wojnie. Dlatego Rada Zjazdów uznaje za jedną z najpilniejszych spraw w dziedzinie szkolnictwa powszechnego wyteżoną akcję samorządów w kierunku budownictwa szkolnego.

Podstawową zasadą w dziedzinie budownictwa szkolnego winno być pomieszczenie jaknajwiększej ilości dzieci i to możliwie w jaknajkrótszym czasie w nowych, higienicznych salach szkolnych. Dlatego należy przy budowaniu dać pierwszeństwo salom szkolnym i stopniowemu realizowaniu budynków szkolnych, rozbudowując je w miarę możliwości w następnych latach. Realizując stopniowo budownictwo szkolne winno się wykorzystywać sale szkolne najwydatniej, wprowadzając gdzie tylko jest możliwe naukę dwurazową.

3. Akcja ta winna być oparta na wzajemnem współdziałaniu państwa i samorządu.

4. Dotychczasowy obowiązek gmin w dziedzinie budownictwa szkolnego należy zasadniczo utrzymać, gdyż umożliwia to wciągnięcie do akcji budowlanej bezpośrednio zainteresowanych i zużytkowanie świadczeń naturalnych ludności, do czego gminy winny otrzymać uprawnienie.

Bezpośrednio zainteresowane wsie, folwarki i gminy, tworzące okrąg szkolny, mogą dla ułatwienia sobie budowy łączyć się w spółki budowlane na wzór spółek drogowych. Spółki takie winny otrzymać prawo pociągania mieszkańców okręgu do świadczeń w naturze, a za zgodą władz nadzorczych i opodatkowania celowym podatkiem na budowę szkół, przewidzianym dla gmin.

5. Dla usprawnienia budownictwa szkolnego samorzady powiatowe winny otrzymać prawo, umożliwiające im skoncentrowanie w powiecie funduszków na ten cel przeznaczonych zarówno dla gmin wiejskich, jak i miast niewydzielonych, oraz kierownictwo techniczne budowy.

6. Dla sfinansowania akcji budowlanej szkolnictwa powszechnego:

1) tworzy się państwowy fundusz budowy szkół powszechnych z sum corocznie na ten cel wstawianych do budżetów państwowych oraz ze zwrotów pożyczek, zaciąganych przez samorzady na budowę szkół powszechnych,

2) uprawnia się gminy miejskie i wiejskie do poboru specjalnego podatku na budowę szkół powszechnych:

a) gminy miejskie podatku wymierzanego podobnie, jak podatek inwestycyjny i w podobnej wysokości,

b) gminy wiejskie — podatku, wymierzanego podobnie i w tej samej wysokości, jak podatek wyrównawczy.

Powiatowe związki komunalne mogą przeznaczyć na budowę szkół powszechnych podatek inwestycyjny w części lub całości. Przeznaczenie na ten cel podatku inwestycyjnego winno być uważane z reguły za uzasadnienie potrzeby tego podatku.

Państwowy fundusz budowy szkół powszechnych winien mieć za zadanie nie tylko wspomaganie słabych finansowo samorządów, ale przez odpowiednią politykę subwencyjną pobudzanie do szybkiej akcji budowlanej wszystkich samorządów. Dla przeprowadzenia racjonalnej polityki subwencyjnej tworzy się przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego specjalny Zarząd państwowego funduszu budowy szkół powszechnych z udziałem przedstawicieli zainteresowanych organizacji samorządowych (Rady Zjazdów Samorządu Ziemskiego, Związku Miast Polskich i Związku Gmin Wiejskich). Również i fundusze pow. zw. komunalnych służyć im winny do racjonalnej polityki subwencyjnej dla gmin lub spółek budowlanych. Dla wykonania tych zadań powiatowe związki komunalne, jako gospodarze powiatów, winny skupić w swych rękach wszystkie fundusze subwencyjne państwowe i własne celem odpowiedniego ich rozdzielienia.

Ze spraw organizacyjnych Rada Zjazdu: 1) przyjęła sprawozdanie z działalności oraz rachunkowe za ubiegły okres rachunkowy, 2) przyjęła budżet na okres 1930/31, 3) ustaliła termin zjazdu ogólnego na koniec m. lutego 1930 r. przyjmując dlań porządek i regulamin obrad.

### **Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego woj. nowogródzkiego.**

W dniu 15 grudnia 1929 r. odbył się w Nowogródku, zwołany przez Biuro Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego woj. nowogródzkiego.

Jako tematy obrad zjazdu zostały wysunięte: 1) sprawa budownictwa szkolnego, 2) rola samorządu powiatowego w zakresie naprawy ustroju rolnego.

O sprawie budowy szkół powszechnych mówił poseł A. Bogusławski, wysuwając następujące wnioski:

1. Samorząd winien uznać budownictwo szkolne za jedno ze swych głównych zadań.

2. Punktem wyjścia winno być dążenie do pomieszczenia jaknajwiększej liczby dzieci w nowych, higienicznych salach, dlatego też przy budowaniu: 1) należy uwzględniać możliwość stopniowego rozbudowania gmachu szkolnego; 2) budować przede wszystkim sale szkolne, pozostawiając późniejszej rozbudowie wszelkie dodatkowe urządzenia.

3. Akcja budownictwa musi opierać się na współdziałaniu państwa i samorządu, przyczem dotychczasowy obowiązek gmin należy utrzymać, zobowiązując powiatowy samorząd do współdziałania w zakresie pomocy organizacyjnej i technicznej w miarę możliwości finansowej.

4. Należy stworzyć prawną formę pociągania do świadczeń na rzecz budownictwa szkolnego najbardziej zainteresowanych, t. zn. mieszkańców obwodu szkolnego. Taką formą może być spółka budowlana na wzór spółki drogowej.

5. Państwo winno utworzyć stały fundusz budowy szkół powszechnych, gminy zaś winny utrzymać nowe uprawnienia podatkowe na rzecz budownictwa szkolnego.

Dyskusja dała poznać, że sprawa budownictwa szkolnego występuje w woj. nowogródzkim nie w mniej ostrej formie, niż na wielu innych terenach, poważniejsza jest atoli z tego powodu, że czynniki miejscowe nie posiadają dość sił gospodarczych, by ją rozwiązać nawet przy sprzyjających okolicznościach zewnętrznych. Wnioski posła Bogusławskiego spotkały się z uznaniem zjazdu.

Drugi referat, o roli samorządu w zakresie naprawy ustroju rolnego, wygłosił starosta Czarnocki z Nieświeża, ujmując kwestję jako pomoc samorządu w dziedzinie komasacji, jako wstępu do dalszej akcji podniesienia kultury rolnej.

## Z ŻYCIA ZRZESZEŃ SAMORZĄDU MIEJSKIEGO.

### Koło Miast Woj. Białostockiego

Zarząd Koła Miast woj. Białostockiego odbył w dniu 27 października 1929 r. zebranie, na którym zapadły następujące ważniejsze uchwały:

1. Koło Miast woj. Białostockiego popiera wystąpienia Związku Miast Polskich o zwiększenie źródeł dochodowych miast, bowiem miasta przechodzą wielkie trudności finansowe, spowodowane rozrostem gospodarki miejskiej.

2. Zarząd polecił swej komisji inwestycyjnej opracować w ciągu miesiąca projekty elektryfikacji mniejszych miast województwa, opierając się na otrzymanych ofertach i propozycjach.

3. W celu zaznajomienia się na miejscu z potrzebami i z niedomaganiem zrzeszonych w Kole miast, Zarząd Koła postanowił wizytować miasta przez swych członków i zlecił Prezydium opracować regulamin tych wizytacji.

4. Po wysłuchaniu referatu naczelnika wydziału samorządowego p. Galasiewicza o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników samorządowych w drodze uchwalenia statutów o powiatowych funduszach emerytalnych, jak to zaleciło Min. Spraw Wewnętrznych, Zarząd postanowił zwrócić się do Wojewody z wnioskiem o przesunięcie wyznaczonego w zażeniu Ministerstwa terminu uchwalenia statutów. (Termin ten został oznaczony na 15-go października).

5. Z innych spraw — postanowiono założyć przy Kole fachową bibliotekę wydawnictw z zakresu samorządu do użytku działaczy z poszczególnych miast.

### Zebranie Stowarzyszenia Burmistrzów Woj. Poznańskiego.

W d. 3 grudnia r. 1929 odbyło się w Poznaniu plenarne zebranie członków Stowarzyszenia Burmistrzów woj. poznańskiego. Przewodził obradom burmistrz Scholl z Szamotuł. Zjazd wysłuchał referatów na temat: 1) Kompetencja miejscowych władz bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie wykroczeń karno-administracyjnych (ref. Jahnkówna z Poznańskiego Urzędu woj.), 2) zaopatrzenie emerytalne burmistrzów i płatnych członków magistratu według obecnych przepisów prawnych (ref. dyrektor Biura Samorządowego W. Dalbor), 3) Sprawa utworzenia kamieniołomów samorządowych (ref. prezydent m. Gniezna Barciszewski). Referaty pozbawione były charakteru dyskusyjnego, przeto nie przegłosowywano żadnych wniosków.

## ZJAZD PREZYDENTÓW I BURMISTRZÓW MIAST WOJ. WARSZAWSKIEGO.

Z inicjatywy Wojewody Warszawskiego odbył się w dn. 28 listopada 1929 r. w Warszawie zjazd prezydentów i burmistrzów miast woj. warszawskiego, poświęcony kwestji usprawnienia gospodarki miejskiej oraz sprawom szczególnym jak: zadania miast w zakresie prawa budowlanego, najpilniejsze potrzeby sanitarne miast, inwestycje miejskie w najbliższym okresie.

Przemówienie wstępne Wojewody, oraz dłuższy referat naczelnika wydziału samorządowego p. Przybyszewskiego, zawierający „ogólne uwagi o stanie gospodarczym i polityce komunalnej oraz o budżetowaniu w miastach woj. warszawskiego“, poświęcone były obecnej nad wyraz ciężkiej sytuacji finansowej miast i środkom uchronienia się w przyszłości od wstrząsów w gospodarce miejskiej. W obu tych przemówieniach wyrażony był pogląd, że miasta w dużej mierze same wpędziły się w obecny stan trudności finansowych, rozwinęły bowiem działalność inwestycyjną ponad realną możliwość, a nawet potrzebę. W dyskusji przedstawiciele miast starali się wskazać na szereg czynników, które wywołały obecny kryzys w gospodarce miast, jak nowe obowiązki jakie miasta otrzymały w ostatnich 3 latach bez zwiększenia dochodów miejskich, raptowne załamanie się szeroko rozwiniętego przez banki państwowe kredytu komunalnego i t. p. Niewątpliwie obie strony miały rację, należy tu jednak zaznaczyć, że oficjalne poglądy władz państwowych, nadzorujących samorządy wykazują tendencje przerzucania się do krańcowości: od szerokiego popierania wszelkich poczynań inwestycyjnych w latach 1927 i 1928 do wykazywanej obecnie niechęci niemal do wszelkich inwestycji.

Referat p. naczelnika Przybyszewskiego zawierał zatem szereg trafnych wskazówek, zmierzających do poprawy w gospodarce miast woj. warszawskiego. Słusznem było podkreślenie potrzeby planowości, niemożliwej, oczywiście w szczegółach na dłuższą metę, potrzebnej natomiast i najzupełniej możliwej w ogólnem ujęciu zadań miast. Ta planowość winna być drogowskazem przy układaniu budżetów, które należy dzielić na zasadnicze działy: 1) administracyjny, 2) gospodarczy. Podczas gdy budżet administracyjny nie powinien podlegać większym zmianom, to budżet gospodarczy może być zmieniony zależnie od ogólnych warunków gospodarczych.

O zadaniach miast wynikających z nowego prawa budowlanego mówił prezydent m. Włocławka Pachnowski. Szczególną uwagę zwrócił na potrzebę sporządzania planów

regulacyjnych i zabudowy, dla których uprzednio winny być opracowane plany sytuacyjne i wysokościowe. W końcu referatu prelegent postawił wnioski, aby: 1) na mocy zarządzenia województwa zorganizowane zostały przy wydziałach powiatowych specjalne biura pomiarowe, na których utrzymanie winny być wstawione odpowiednie sumy w budżetach miejskich na rok 1930/31. Biura te winny jednocześnie posiadać personel do wykonywania (kontroli) policji budowlanej w miastach niewydzielonych; 2) zarządy miast uprawnione zostały do wymierzania i ściągania kar za przekroczenia przepisów ustawy budowlanej.

Wnioski te spotkały się z przychylną oceną całego zjazdu.

O najpilniejszych zadaniach w zakresie miejskich urzędzeń sanitarnych mówił naczelnik wydziału zdrowia d-r Łazarowicz, zatrzymując się głównie nad kwestjami: dostarczenia wody zdatnej do picia i usuwania z miast nieczystości.

Ponieważ miasta nie mogą w obecnym czasie podjąć się budowy wodociągów ze względu na zły ich stan finansowy, należy przeto obecnie przystąpić do wiercenia studzien artezyjskich i otrzymaną wodę rozprowadzić po mieście rurami. Można również stosunkowo niewielkim kosztem urządzić jeden zbiornik wody, służący za wieżę ciśnień. Sporządzony na tych zasadach kosztorys budowy urządzeń wynosi w Lubawie na wieżę ciśnień 50.000 zł. i na przeprowadzenie rur długości 3 klm. — 150.000 zł.

Dzięki nieznacznemu kosztowi tych urządzeń, będzie można łatwo pokryć z opłat za wodę amortyzację włożonego kapitału oraz mieć także dochód. Urządzenie w miastach filtrów nie jest wskazane z tych względów, iż budowa ich pochłonie znaczne sumy.

W dyskusji nad kwestjami, omówionemi przez referenta, wysunięto następujące poglądy: miasta nie powinny podejmować tych robót wodociągowo-kanalizacyjnych, które wymagają wielkich nakładów pieniężnych a natomiast winny przystąpić do urządzania studzien artezyjskich i rozprowadzania wody rurami po mieście. Miejski tabor asenizacyjny winien mieć monopol na oczyszczanie prywatnych posesyj miejskich.

Obrazy zjazdu zakończone zostały ożywioną dyskusją na temat racjonalnego wykorzystywania kredytów inwestycyjnych.

## ROZGRANICZENIE OBOWIĄZKÓW OPIEKUŃCZYCH SAMORZĄDU.

**Projekt rozporządzenia Min. Pracy i Opieki Społecznej. Stanowisko Rady  
Opieki Społecznej. Stanowisko Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego  
i Związku Miast Polskich.**

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej opracowało projekt rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia Prezydenta z dn. 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych (Dz. U. Nr. 26 poz. 232). Projekt ten podany został pod obrady Rady Opieki Społecznej w dn. 18 października 1928 r., która przyjęła go w przedłożonym brzmieniu, pomimo nawet zasadniczych obiekcyj ze strony przedstawicieli samorządu powiatowego — członków Rady. Projekt Ministerstwa ma treść następującą:

### Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z d.... 1929 r.

wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych

Na podstawie art. 8 i 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 26, poz. 232) zarządza, co następuje:

§ 1. Każdy powiatowy związek komunalny oraz każde miasto wydzielone z powiatowego związku komunalnego, względnie — na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego — każde miasto, liczące według ostatniego urzędowego spisu ludności ponad 25.000 mieszkańców, ma zorganizować i prowadzić:

- stację opieki nad matką i dzieckiem,
- zakład dla położnic,
- żłobek dla niemowląt,
- zakłady dla kobiet ciężarnych,
- zakłady dla matek karmiących,
- bursy dla młodzieży i świetlice,
- schronisko dla sierot,
- schronisko dla starców i niezdolnych do pracy.

Powyższe postanowienie odnosi się również do m. st. Warszawy.

§ 2. Kolejność i terminy zorganizowania poszczególnych zakładów w § 1 wymienionych oraz niezbędną dla danego zakładu liczbę miejsc — ustali właściwy wojewoda przy współudziale z głosem stanowczym wydziału wojewódzkiego, zaś o ile chodzi o m. st. Warszawę — Minister Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Termin zorganizowania wszystkich zakładów upływa z dniem 31 grudnia 1939 roku.

§ 3. Powiatowe związki komunalne, miasta wydzielone z powiatowych związków komunalnych oraz — na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego — miasta, liczące według ostatniego urzędowego spisu ludności ponad 25.000 mieszkańców, dla zorganizowania i prowadzenia zakładów, wymienionych w § 1 niniejszego rozporządzenia, mogą się łączyć w związki międzykomunalne na zasadach, określonych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 22 marca 1928 roku, (Dz. U. R. P. Nr. 39, poz. 386).

W tym wypadku termin zorganizowania zakładu oraz niezbędną liczbę miejsc ustali wojewoda właściwy dla wszystkich związków komunalnych, wchodzących w skład związku międzykomunalnego, a jeżeli w skład tego związku wchodzi związek komunalny, położony na obszarze kilku województw — odnośni wojewodowie, zaś w braku porozumienia między nimi — Minister Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Przed wydaniem decyzji wojewoda, względnie wojewodowie, zasięgną opinii wojewódzkich komisji opieki społecznej.

§ 4. Wojewódzkie związki komunalne, a do czasu ich utworzenia związki międzykomunalne powiatowych związków komunalnych i miast wydzielonych, położonych na obszarze województwa, mają zorganizować i prowadzić:

zakłady dla dzieci trudnych do prowadzenia i dla dzieci moralnie zaniedbanych,

zakłady dla dzieci niedorozwiniętych,

zakłady dla dzieci ociemniałych,

zakłady dla dzieci głuchoniemych,

zakłady dla dzieci kalek,

zakłady dla dzieci gruźliczych,

zakłady dla dzieci jagliczych,

zakłady dla paralityków, epileptyków i nieuleczalnych chorych,

zakłady dla ociemniałych dorosłych,

zakłady dla głuchoniemych dorosłych,

zakłady dla kalek.

zakłady dla matek i upośledzonych umysłowo.

Powyższe postanowienie odnosi się również do m. st. Warszawy.

§ 5. Kolejność i terminy zorganizowania poszczególnych zakładów w § 4 wymienionych, oraz niezbędną dla danego zakładu liczbę miejsc ustalić będą zarządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej, wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

§ 6. W terminie sześciomiesięcznym od wejścia w życie rozporządzenia niniejszego, wojewoda po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej komisji opieki społecznej, ustali skład związku międzykomunalnego, który powołany będzie do wykonywania zadań wojewódzkiego związku komunalnego, stosownie do § 4 niniejszego rozporządzenia, oraz przedłoży Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej statut związku międzykomunalnego do zatwierdzenia.



§ 7. Każdy związek komunalny, obowiązany do prowadzenia zakładów opiekuńczych, winien w budżecie swym preeliminować wydatki niezbędne na zorganizowanie i utrzymanie tych zakładów.

O ile związek komunalny nie preeliminuje w budżecie swym wydatków, jakie w okresie budżetowym niezbędne są na zorganizowanie, wzgl. utrzymanie zakładów opiekuńczych, władza nadzorcza tego związku w zakresie opieki społecznej zażąda wprowadzenia odpowiednich kwot do budżetu odnośnego związku komunalnego.

§ 8. Każdy zakład powinien stanowić odrębną jednostkę opiekuńcza.

Zakłady mieszane, nieposiadające osobnych oddziałów dla poszczególnych kategorii osób, potrzebujących opieki społecznej, mają być w terminie dwuletnim od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia zreorganizowane stosownie do wymogów ust. pierwszego.

§ 9. Koszty, jakie gminy mają zwracać z tytułu opieki zakładowej związkom komunalnym wyższego rzędu, na których obszarze gminy te znajdują się, za osoby, posiadające w tych gminach prawo do trwałej opieki, obejmować mają koszty utrzymania pensjonariusza. Do kosztów tych zalicza się wydatki na pożywienie, ubranie i obuwie, pranie, pomoce wychowawczo-szkolne, oraz na opiekę lekarską w zakładzie.

Najwyższy koszt dziennego utrzymania, podlegający zwrotowi w myśl powyższych przepisów, nie może przewyższać stawki, której wysokość ustalać będzie Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.

§ 10. Przepisy, nakładające na związki komunalne obowiązek organizowania i prowadzenia zakładów opiekuńczych, nie wymienionych w §§ 1 i 4 niniejszego rozporządzenia, pozostają w mocy.

§ 12. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i obowiązuje na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województw: pomorskiego, poznańskiego i śląskiego.

**Na posiedzeniu Rady Opieki Społecznej**, podczas rozpatrywania powyższego projektu przedstawiciele samorządu powiatowego — członkowie Rady zgłosili szereg zastrzeżeń przeciwko niektórym zasadom projektu. Zastrzeżenia dotyczyły:

1) sformułowania par. 1, wkładającego na samorząd powiatowy i miasta wydzielone obowiązek prowadzenia nawet takich zakładów, które mogą być naturalnem zadaniem tylko gmin, jako mające znaczenie ściśle miejscowe i mogące obsłużyć mały okoliczny teren;

2) niesłusznemu przenoszeniu decyzji w sprawie oznaczania kolejności, terminów i nawet wielkości zakładów przez władze nadzorcze, nie zaś przez zainteresowane związki komunalne;

3) dalszego podtrzymywania zasady przymusowych związków międzykomunalnych dla celów zakładania i prowadzenia urządzeń i zakładów specjalnych, skoro rozporządze-

nie o związkach międzykomunalnych zajęło stanowisko, że związki przymusowe nie mają mieć miejsca.

Przedstawiciele samorządu powiatowego zgłosili w sprawie pierwszej następujący wniosek:

do § 1. Do obowiązków gmin powinno być włączone utrzymanie i prowadzenie zakładów i urzędzeń, które swym zakresem działania służą tylko ludności ograniczonego terenu, nie przekraczającego obszaru gminy, stąd w art. 1 rozp. wyk. należy wyłączyć jako obowiązki gmin.

- 1) stacje opieki nad matką i dzieckiem,
- 2) zakłady dla matek karmiących,
- 3) żłobki dla niemowląt (otwarte),
- 4) świetlice,
- 5) zakłady dla kobiet ciężarnych, połączone z zakładami dla położnic, winny być wyłączone, jako objęte Rozporządzeniem Prezydenta o zakładach leczniczych.

Wniosek ten jednak nie został przyjęty, aczkolwiek nie kwestjonowano w zasadzie jego słuszności. Przeważała tu obawa, że gminy wiejskie nie wykażą dostatecznego zrozumienia dla potrzeby zakładania rozbieżnych zakładów i urzędzeń, przewidzianych w projekcie.

Przyjęta została natomiast następująca modyfikacja pierwszego zdania par. 1-go.

Każdy powiatowy związek komunalny oraz wszystkie miasta wydzielone z pow. zw. kom. i niewydzielone mają zorganizować i prowadzić

W ten sposób miasta niewydzielone zostały pod względem obowiązków opiekuńczych potraktowane narówni z powiatami i z miastami wydzielonemi. Było to naturalną konsekwencją przyjęcia zasady, wyrażonej w par. 1.

Pozatem Rada Opieki Społecznej przyjęła projekt w przedłożeniu Ministerstwa, odrzucając wszelkie zgłoszone doń poprawki i zmiany. Na zakończenie Rada przyjęła następującą rezolucję w sprawie środków na opiekę społeczną:

Celem wykonania powyższego rozporządzenia Państwowa Rada Op. Społ. uznaje za konieczne:

- 1) by dotacje na te cele z funduszków państwowych zostały znacznie powiększone;
- 2) by związki samorządowe, na które nakładane są nowe obowiązki, otrzymały dostateczne nowe źródła dochodowe.

W sprawie projektu rozporządzenie Min. Pracy i Opieki Społecznej o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków samorządowych, Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego zajęło stanowisko, umotywowane następująco:

## M E M O R J A Ł

**W sprawie projektu rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 26, poz. 232).**

1. Potrzeba uporządkowania stosunków opiekuńczych w Państwie między innymi przez rozgraniczenie obowiązków opiekuńczych pomiędzy poszczególnymi kategorjami związków komunalnych jest niekwestjonowana. Projektowane rozporządzenie jest tedy w zasadzie nietylko wykonaniem nakazu ustawy, ale i zadośćuczynieniem potrzebom życia.

Projektowany podział obowiązków co do prowadzenia poszczególnych rodzajów zakładów opiekuńczych między powiaty ziemskie i miejskie z jednej i wojewódzkie związki komunalne z drugiej strony następuje jednak zasadnicze objęcie co do tych rodzajów „zakładów“, których prowadzenie miałoby być obowiązkiem powiatów w myśl § 1 projektu. Błąd tkwi głęboko, bo wynika z nieprawidłowego ujęcia sprawy podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy gminami i powiatowymi związkami komunalnymi, dokonanego przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. w art. 1 i 2.

Brakuje przede wszystkim określenia, co należy rozumieć przez „zakład“. Czy ma być nim **wszelkie** urządzenie w celach opieki społecznej? Jeśli tak, to podział obowiązków opiekuńczych pomiędzy gminy i powiaty uznałby należało za zasadniczo błędny i nieżyciowy. Liczyć się bowiem trzeba z terytorjalnym zasięgiem poszczególnych rodzajów urządzeń: podczas gdy zamknięty zakład opiekuńczy — jak sierociniec, dom kałek i t. d. — może skupiać z pożytkiem pensjonarzy z bardzo rozległego obszaru, to przeciwnie wszelkiego rodzaju przychodnie, jak żłobki dla niemowląt, stacje opieki nad matką i dzieckiem i t. p. — z natury rzeczy promieniować mogą tylko na najbliższą okolice, z reguły na jedną miejscowość lub w najlepszym razie na parę miejscowości, bezpośrednio z sobą sąsiadujących. Wynika stąd, że tego rodzaju urządzenia, jak przychodnie opiekuńcze, niejako już z przyrodzenia kwalifikują się na gminne. To byłoby też jedynie racjonalne kryterjum podziału obowiązków opiekuńczych, a to tembardziej, że uznanie prowadzenia przychodni opiekuńczych za obowiązek gminy nie wyklucza inicjatywy i pomocy organizacyjnej ze strony organów powiatowych i pomocy finansowej z funduszy powiatowych związków komunalnych.

W każdym więc razie wymagają znowelizowania przepisy art. art. 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z d. 6 marca 1928 w kierunku wyraźnego rozgraniczenia obowiązków powiatów i gmin przez przyjęcie zasady, że obowiązkiem powiatów jest prowadzenie zakładów zamkniętych to jest zakładów w ścisłym znaczeniu tego słowa, obowiązkiem gmin zaś — przy ewentualnej pomocy powiatów — wszelkich innych urządzeń opiekuńczych.

Jednakże niema żadnej konieczności, ani racjonalnej potrzeby interpretowania rozszerzającego w dzisiejszym stanie ustawodawstwa pojęcia

„zakładu“ przez podciągnięcie pod nie wszelkich stałych urządzeń opiekuńczych. Wręcz przeciwnie, są wyraźne dane, że według obowiązujących przepisów „zakład“ nie pokrywa się z każdym „stałym urządzeniem“. Gdyby było inaczej ustawa o opiece społecznej z r. 1923 w art. 5 p. 6 nie używałaby tych wyrażeń obok siebie.

Wynika to zresztą pośrednio także z zestawienia przepisów rozporządzenia z 6 marca 1928 r. Gdyby bowiem było inaczej, nie miałby racji art. 4 tegoż rozporządzenia. **Wszystkie** bowiem urządzenia o charakterze przychodni bez żadnego wyjątku odpowiadałyby dyspozycjom tegoż artykułu i wszystkie znalazłyby się w zawiadywaniu gmin drogą postępowania, przewidzianego w art. 4. Trudno zaś przypuścić, aby ustawodawca chciał sprawę komplikować przez dochodzenie okólną i formalistyczną drogą do prostego celu.

Wreszcie środkiem pomocniczym przy interpretacji przepisów mogą i muszą być takie względy słuszności i racjonalności życiowej, o których mowa była wyżej. Te zaś — w związku z finansowymi możliwościami powiatów — przemawiają stanowczo za zacieśnieniem pojęcia zakładu.

Dodać jeszcze należy, że wymienione w § 1 projektu świetlice są urządzeniami bliżej nieokreślonymi. Pojęcie świetlicy jest tak ogólne, że zmieścić się w niem może każda akcja nie tylko opiekuńcza, ale i kulturalno-oświatowa i t. d. Tego rodzaju nieokreślone pojęcia nie kwalifikują się w żadnym razie do zamieszczenia w przepisach, normujących obowiązki prawne.

Z powyższych wywodów wynika wniosek:

w § 1 projektowanego rozporządzenia należy wykreślić: stacje opieki nad matką i dzieckiem, zakłady dla matek karmiących, żłobki dla niemowląt i świetlice.

2. Poważne zastrzeżenia musi budzić także zamieszczenie w § 1 projektu zakładów dla kobiet ciężarnych i zakładów położniczych. W szczególności z zestawienia § 1 i § 8 ustęp 1 projektowanego rozporządzenia wynikałoby, że chodzi o małożenie na powiaty bezwzględnego obowiązku zorganizowania i prowadzenia zawsze samodzielnego pod względem organizacyjnym zakładu położniczego i osobnego zakładu dla kobiet ciężarnych.

W tym punkcie krzyżują się dwie kategorie obowiązków ustawowych samorządu i kompetencje nadzorcze dwóch Ministerstw. W szczególności na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o zakładach leczniczych można uzasadnić obowiązek powiatów i miast wydzielonych prowadzenia oddziałów położniczych w publicznych szpitalach ogólnych, względnie także obowiązek prowadzenia specjalnych zakładów położniczych i ginekologicznych przez wojewódzkie związki komunalne. Wynikająca stąd kolizja tytułów prawnych obowiązków samorządu i kompetencji nadzorczej rozstrzygnąć należy nie inaczej, jak uwzględniając w maksymalnej mierze celowość i oszczędność w gospodarowaniu funduszami publicznymi, znajdującymi się w dyspozycji związków komunalnych. Dlatego też z reguły należy uznać, że najbardziej celowym, odpowiadającym naszym potrzebom oraz stanowi finansowemu związków komunalnych będzie utrzymywanie przez powiaty i miasta wydzielone oddziałów

położniczych w szpitalach ogólnych, a w wyjątkowych jedynie wypadkach, — gdy chodzi o miasta wielkie — utrzymywanie specjalnych zakładów położniczych.

Z teoretycznego punktu widzenia zakładowa opieka nad położnicami należy zarówno do opieki społecznej, jak i do służby zdrowia. O zaliczeniu jej do jednego albo drugiego działu służby publicznej winny jednak zdecydować względy praktyczne. W praktyce zaś jest niepodobieństwem oddzielić opiekę nad położnicami, zwłaszcza zakładową, od zwalczania i leczenia chorób kobiecych. Powtórę, personel fachowy tę opiekę wykonywujący, a więc lekarze i położne, muszą posiadać fachowe kwalifikacje lekarskie i podlegać nadzorowi władz służby zdrowia.

Z powyższych względów uregulowanie opieki zakładowej nad kobietami ciężarnymi i położnicami powinno być dokonane na podstawie rozporządzenia o zakładach leczniczych, a nie na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych. Stąd wniosek: odnośny punkt § 1 projektowanego rozporządzenia, dotyczący zakładów położniczych i zakładów dla kobiet ciężarnych, należy skreślić.

Na wypadek, gdyby powyższe stanowisko miało się nie utrzymać, należałoby, w myśli poprzednich wywodów, do § 1 projektowanego rozporządzenia dodać ustęp następujący:

„Właściwa władza nadzorcza uzna, czy nałożonego w ustępie poprzednim niniejszego §-fu obowiązku zorganizowania i prowadzenia zakładu dla położnic oraz zakładu dla kobiet ciężarnych, obowiązany związek komunalny nie może wypełnić w dostatecznej mierze przez prowadzenie oddziału położniczego w szpitalu ogólnym“.

3. Traktowanie miast niewydzielonych narówni z gminami wiejskimi jest zasadniczo niesłuszne, albowiem t. zw. miasta niewydzielone są przez ustawę o finansach komunalnych faktycznie wydzielone pod względem finansowym i nie ponoszą prawie żadnych ciężarów na rzecz powiatowych związków, do których pod względem administracyjnym należą. Licząc się z tym stanem rzeczy, należałoby miasta niewydzielone pociągnąć do tych samych obowiązków opiekuńczych, do jakich pociąga się powiaty. W związku z tem należy wprowadzić odpowiednie poprawki do §§ 1, 3 i 4 projektu.

4. Realizacja obowiązków opiekuńczych przez związki komunalne zależy od następujących warunków:

- a) od należytego doceniania przez organa komunalne potrzeby uczenia zadość obowiązkowi;
- b) od środków finansowych, jakimi rozporządza dany związek komunalny i
- c) od stanu zagospodarowania danej jednostki terytorialnej, a w szczególności od stopnia zaspokojenia innych potrzeb i zadośćuczynienia innym obowiązkom ustawowym.

Jakżeż się przedstawia stan faktyczny w naszym samorządzie pod temi trzema względami?

Ad a). Zrozumienie obowiązków opiekuńczych przez organa komunalne jest dość duże i wzrasta stale. Dowodzi tego znaczny postęp w ko-

munalnych urządzeniach opiekuńczych ostatnich czasów, — pomimo nadzwyczaj ciężkich warunków. Brak zrozumienia niewątpliwie zdarza się także. Jednakże w ręku władz nadzorczych znajduje się najzupełniej dostateczny środek zaradczy na ten wypadek: przymus, stosowany w każdym wypadku z osobna z uwzględnieniem wszystkich okoliczności i warunków, boć w grę wchodzi tu obowiązek ustawowy. Dodać należy, że władzom nadzorczym przysługuje prawo instruowania organów nadzorczych, udzielania im wskazówek i poleceń. Termin dziesięcioletni, jaki zakreśla § 2 projektowanego rozporządzenia dla zorganizowania wszystkich zakładów opiekuńczych przez powiaty i miasta, pod względem zrozumienia obowiązków przez organa komunalne nic oczywiście nie pomoże.

Ad b). Stan finansowy związków komunalnych, wchodzących tutaj w rachubę, a więc powiatów i miast wydzielonych, jest zły, często nawet katastrofalny. Przedewszystkiem same źródła dochodowe, dozwolone samorządowi przez ustawy, gdyby nawet były stale wykorzystywane w maksymalnej mierze, są niedostateczne. A cóż dopiero, gdy te źródła zawiodą wskutek złej płatności danin, spowodowanej złym stanem gospodarczym, jak się to dzieje w tej chwili, albo też — gdy same centralne władze nadzorcze przy zatwierdzaniu poszczególnych uchwał podatkowych, wprowadzają restrykcje i ograniczenia, licząc się — słusznie czy niesłusznie — ze złym stanem gospodarczym kraju. Jeżeli w dziedzinie komunalnych urządzeń opiekuńczych nie widać takich postępów, jakibyśmy widzieć chcieli, to przyczyna leży przedewszystkiem w niedostateczności ustawowych dochodów samorządu i złym stanie finansów komunalnych. Niema żadnych gwarancji, że stan ten zmieni się na tyle szybko, aby wszystkie powiaty i miasta wydzielone w Polsce mogły — przy najlepszych chęciach ich organów — posiadać wszystkie te zakłady opiekuńcze w ciągu najbliższych lat dziesięciu. Niema też żadnej zgola podstawy realnej do takiego czy innego rachunku.

Ad c). Zły stan finansów komunalnych powoduje, rzecz prosta, zły stan zagospodarowania jednostek terytorjalnych, poruczonych pieczy samorządu. Zaniedbania i zaległości są ogólnie znane. Dotyczą najelementarniejszych zadań, zaliczonych do obowiązkowego zakresu działania samorządu. Dotyczą w szczególności tych podstawowych urządzeń, od których bezpośrednio zależy dobrobyt materialny i kultura ludności, jak drogi, meljoracje rolne, szkoły, urządzenia sanitarne. Wspomniane braki i zaległości podtrzymują panowanie nędzy, wskutek czego rosna ciężary opiekuńcze samorządu. Byłaby przecież zupełnie błędna, nawet samobójczą polityka, polegająca na dalszem zaniedbywaniu owych podstawowych urządzeń i mobilizowaniu wszystkich rozporządzalnych środków na urządzenia opiekuńcze; byłoby to leczeniem skutków bez opanowywania przyczyn zła. Wręcz przeciwnie za jedynie racjonalny kierunek polityki komunalnej należy uznać równomierne rozwijanie prac na wszystkich polach. Wtedy tylko akcja opiekuńcza samorządów będzie naprawdę skuteczną.

Stąd wniosek niema żadnej realnej podstawy do obliczenia, kiedy akcja organizowania urządzeń opiekuńczych, o jakich mowa w § 1 projektu, może być ukończona. Tembardziej, że chcąc ustanowić prekluzyj-

ny termin zakończenia akcji organizacyjnej, musiałoby się liczyć z możliwościami powiatów i miast nie tylko nie najbardziej zaawansowanych w swojej gospodarce, nie tylko nie przeciętnych, ale majorzejszych w swojej gospodarce i najbardziej zaniedbanych. Proponowany w § 2 projektu przekazywany termin lat 10-ciu jest zupełnie dowolny i na żadnym nieoparty rachunku; rachunek taki bowiem jest dzisiaj niemożliwy. Zakreślenie go jest nawet szkodliwe; okaże się bowiem niezawodnie w praktyce, że nakaz nie będzie mógł być wykonany, a wtedy ucierpi bardzo powaga władzy, która go wydała.

Celem omawianego rozporządzenia jest spowodowanie, aby akcja organizacyjna związków komunalnych w zakresie opieki społecznej miała należyte tempo, aby były wykorzystywane w tym kierunku wszystkie możliwości, uzasadnione przez warunki miejsca i czasu. Wymaga to stałego i szczegółowego wnikania w stosunki każdego związku komunalnego z osobna, tak nieskończenie różne. Zupełne zabezpieczenie osiągnięcia tego celu daje ustęp pierwszy § 2 projektowanego rozporządzenia, polecający władzy nadzorczej stałe czuwanie nad tą kwestią i wyznaczanie konkretnych terminów dla każdego wypadku z osobna. Natomiast 10-letni szablon, przewidziany przez ustęp drugi tegoż paragrafu, nic tu nie pomoże. Raczej zaszkodzi, jako sztuczny i niewykonalny.

Rezygnując w tym wypadku z wyznaczenia jednego terminu dla wszystkich związków komunalnych w myśl art. 8 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. — Pan Minister Pracy i Opieki Społecznej zachowa sobie tę broń w rezerwie. Będzie jej mógł użyć zawsze, gdy chwilę uzna za stosowną i rachunek za realny.

Z powyższych powodów:

„ustęp II §-fu 2 projektowanego rozporządzenia należy skreślić. Natomiast do ustępu I-go tegoż artykułu należy dodać zdanie następujące: „Przy ustalaniu terminów kierować się należy wielkością potrzeb opiekuńczych, stopniem zaspokojenia ich przez instytucje społeczne, stanem finansowym danego związku komunalnego i stopniem realizowania innych obowiązkowych zadań samorządu“.

5. Zasada, wypowiedziana w § 4 projektu, że do czasu utworzenia wojewódzkich związków komunalnych, ich zadania w dziedzinie opieki społecznej wykonywać będą związki międzykomunalne powiatów i miast wydzielonych, jest słuszna i odpowiada przewodniej myśli ustawodawstwa polskiego ostatnich czasów. Jednakże przymusowe tworzenie związków międzykomunalnych jest niedopuszczalne i sprzeczne z Konstytucją. Taki przynajmniej pogląd prawny przeważał przy wydawaniu Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach międzykomunalnych z dnia 22 marca 1928 r.; w postanowieniach tego rozporządzenia pominięto całkowicie ideę przymusowych związków z tego właśnie powodu. Można by wprawdzie dowodzić, że art. 5 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych ustala w zasadzie instytucję przymusowych związków komunalnych dla celów opiekuńczych i że zasada ta, jako ustalona przez *lex specialis*, nie została zmieniona przez późniejsze co do czasu wydania rozporządzenie Prezydenta o związkach międzykomunalnych. W tym atoli wypadku

wchodzący w grę art. 45 rozporządzenia o związkach międzykomunalnych, który stanowi, że... „tworzenie takich związków może się odbywać tylko na zasadach, podanych w niniejszym rozporządzeniu“, rozporządzenie to zaś nie zna przymusu przy tworzeniu związków i nie podaje trybu postępowania przy stosowaniu tegoż przymusu. Czyli wspomniana poprzednio zasada przymusowych związków byłaby w każdym razie prawnie bezskuteczna i niewykonalna.

Wynika stąd bardzo ważna konsekwencja. Oto do czasu powstania samorządu wojewódzkiego lub zmiany prawa o związkach międzykomunalnych w kierunku przyjęcia instytucji związków przymusowych, podejmowanie obowiązków opiekuńczych przez związki międzykomunalne w zastępstwie samorządu wojewódzkiego może mieć tylko charakter dobrowolny. Do tego czasu zadania opiekuńcze, o jakich mowa w § 4 projektowanego rozporządzenia, acz w zasadzie obowiązkowe, należeć muszą w praktyce do sfery zadań dobrowolnych samorządu.

I niema w tem żadnego nieszczęścia. Środki pokrycia wynikających stąd wydatków pochodzić bowiem będą z tego samego źródła, co i środki pokrycia wydatków na zakłady powiatowe. Są one zaś wybitnie niedostateczne. Szeroka więc rozbudowa wojewódzkich zakładów opiekuńczych natrafia i tak na przeszkody znacznie większe, aniżeli niedostatki prawne. Gdyby te ostatnie usunąć, nicby się i tak w praktyce nie zmieniło. Niewielkie zaś możliwości, jakie niekiedy w tej mierze istnieją, mogą być i są całkowicie wykorzystywane przez dobrowolną akcję samorządów.

Z powyższego stanu prawnego należy wysnuć następujący wniosek w stosunku do projektowanego rozporządzenia:

§§ 5 i 6 należy całkowicie skreślić, jako prawnie niedopuszczalne.

6. Z tych samych motywów, o jakich była mowa wyżej w punkcie 4-ym, należy zrezygnować z określenia ścisłego terminu prekluzyjnego co do reorganizacji zakładów mieszanych, jak to czyni § 8 projektu. Decyzję w tej mierze należy oddać całkowicie właściwym władzom nadzorczym. Dlatego też ustępowi II-mu § 8 projektowanego rozporządzenia należy nadać brzmienie następujące: „Zakłady mieszane, nieposiadające osobnych oddziałów dla poszczególnych kategorii osób, potrzebujących opieki społecznej, mają być zreorganizowane stosownie do wymogów niniejszego rozporządzenia w terminach, ustalonych przez właściwą władzę nadzorczą“.

Memoriał o podobnej treści złożył również i Związek Miast Polskich. Na odnotowanie zasługuje pogląd w sprawie zmienionego przez Radę Opieki Społecznej brzmienia par. 1 projektowanego rozporządzenia:

Według posiadanych wiadomości projekt ten na posiedzeniu Państwowej Rady Opieki Społecznej ulec miał m. in. również tej zmianie, że obowiązkiem utrzymywania zakładów, które wylicza § 1, obarczone zostały — poza miastami wydzielonymi z powiatowych związków komunalnych — również miasta niewydzielone. Uzasadnieniem dla tej zmiany miał być okoliczność, że miasta niewydzielone z powiatowego związku



komunalnego są jednakże pod względem finansowym zupełnie niezależne od powiatowych związków komunalnych, że zatem powinny mieć swoje własne zakłady opieki społecznej, a nie powinny korzystać z zakładów powiatowych, na których utrzymanie nic nie łożą.

Przeciwko tego rodzaju stawianiu sprawy Zarząd Związku Miast Polskich — poza powołaniem się na wyraźne w tym względzie postanowienia ustawy o opiece społecznej, która obowiązek budowy i prowadzenia zakładów opieki społecznej wkłada na powiatowe związki komunalne i miasta wydzielone z powiatowego związku komunalnego — przytacza, co następuje:

Isolacja miast niewydzielonych z powiatowego związku komunalnego w stosunku do powiatowych związków komunalnych wogóle nie jest zupełna, bo powiatowe związki komunalne na terenie tych miast pobierają od mieszkańców opłaty drogowe, jedną z najwydatniejszych danin powiatowych, oraz część dodatków do podatku gruntowego. Jeżeli zaś chodzi specjalnie o powiatowe zakłady i urządzenia dobra publicznego (a więc i o zakłady opieki społecznej), z których korzysta ludność miast niewydzielonych, to — w myśl art. 32 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, znowelizowanego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.III 1926 r. (Dz. U. R. P. Nr. 36, poz. 335) — powiatowe związki komunalne mają prawo pociągać miasta niewydzielone do udziału w pokryciu kosztów budowy i utrzymania tych zakładów. Gdzież tu zatem może być mowa o jakichś nieuzasadnionych i nieodpłatnych świadczeniach powiatowego związku komunalnego na rzecz miast niewydzielonych, oraz — gdzie powód do tego, aby miasto niewydzielone, na którego obszarze zresztą znajdują się zwyczajnie powiatowe zakłady opiekuńcze, budowało i urzędowało swoje własne zakłady, gdy — z obopólną korzyścią — może, za stosowną dopłatą, korzystać z zakładów powiatowych?

Biurowo Zjazdów Samorządu Ziemińskiego przesłało Ministrom Pracy i Opieki Społecznej i Spraw Wewnętrznych memoriał, w sprawie w tytule wymienionej, następującej treści:

### M E M O R J A Ł

**w sprawie przekazania funkcji powiatowych władz administracji ogólnej  
w zakresie opieki społecznej wydziałom powiatowym i magistratom  
miast wydzielonych.**

I. Administracja stosunków opieki społecznej należy w I-ej i II-ej instancji do zakresu administracji zespolonej w urzędach starościńskich i wojewódzkich. W szczególności ze względu na generalne domniemanie kompetencji, któremu prawną podstawę dają: art. 67 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. R. P. Nr. 11 ex 1928) i art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnem (Dz. U. R. P. Nr. 36 ex 1928), powiatowa władza administracji ogólnej, a więc starosta,

jest zawsze właściwy dla spraw opieki społecznej, o ile właściwość innej władzy nie jest wskazana wyraźnie w ustawie.

Poza tem szereg aktów ustawodawczych, odnoszących się specjalnie do opieki społecznej, z pośród których praktycznie najważniejsze jest rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych (Dz. U. R. P. Nr. 30 ex 1927) wyraźnie stwierdza właściwość powiatowych władz administracji ogólnej.

Jednakowoż ta jednolita napozór właściwość doznała już bardzo poważnych uszczerbków.

Oto artykuł 21 ustawy o opiece społecznej z r. 1923 głosi, że skargi przeciw organom związków komunalnych rozstrzygane będą przez właściwe organa nadzorcze. O ile więc chodzi o skargi przeciw gminom wiejskim i gminom miast niewydzielonych z powiatowych związków komunalnych — właściwym do orzekania jest wydział powiatowy. Określenie ustawy, ustalające kompetencję wydziału powiatowego wtedy tylko, gdy skarga jest formalnie skierowana przeciw gminie, prowadzi do rozdzielenia kompetencji: we wszystkich bowiem innych wypadkach, gdy oskarżoną nie jest gmina, właściwy jest starosta, jako taki. Rozdzielenie sięgać może i sięga w praktyce tak daleko, że w jednej i tej samej sprawie opiekuńczej, w toku jej formalnego przeprowadzania, właściwe są dwa równoległe organa zależnie od tego, kto jest oskarżony: raz orzeka wydział powiatowy, drugi raz starosta.

Podobnie kompetencja została rozdwojona w zakresie nadzoru nad instytucjami opiekuńczymi nawet pod względem wynikającego z tego nadzoru orzecznictwa. Nadzór nad instytucjami i zakładami niekomunalnymi sprawuje bowiem starosta, nadzór nad zakładami gminnymi — wydział powiatowy.

Owo rozdwojenie kompetencji jest zjawiskiem wysoce ujemnem, sprawia bowiem, iż żaden organ I-ej instancji nie opanowuje administracji opiekuńczej w całość.

II. Rozdzielenie, o którym mowa, jest jednak jeszcze głębsze, jeśli weźmiemy pod uwagę administrację opiekuńczą w całej rozciągłości, a więc nie tylko regulowanie stosunków opiekuńczych drogą formalnego orzecznictwa, ale także drogą prowadzenia zakładów i innych urządzeń opiekuńczych. Ustawodawstwo polskie stało bowiem na stanowisku, że prowadzenie wszelkich urządzeń i zakładów opiekuńczych oraz pokrywanie wszelkich kosztów opieki społecznej jest zasadniczym obowiązkiem związków komunalnych. A trzeba stwierdzić, że wpływanie na kształtowanie się stosunków opiekuńczych w Państwie tą właśnie drogą, drogą akcji bezpośredniej, jest o wiele donioślejsze, aniżeli samo formalne orzecznictwo.

Wykonując swoje zasadnicze obowiązki, związki komunalne w coraz szerszej mierze prowadzą własne urządzenia opiekuńcze. Równocześnie, uważając się słusznie za gospodarza w zakresie opieki społecznej na powierzonych sobie terenach, wchodzą w ścisły kontakt z instytucjami społecznymi, zajmującymi się opieką społeczną, wpływają decydująco na

akcję tych instytucji, starając się ją dostosować do swoich własnych planów i przedsięwzięć i uzależniając je od siebie najskuteczniejszym sposobem: subwencjami. Wciągając w obręb swojej działalności społeczne instytucje opiekuńcze, nadzorują je i kontrolują faktycznie.

Co do tej ostatniej funkcji — nadzoru i kontroli nad niekomunalnymi instytucjami i zakładami — należy zauważyć, że organa komunalne wykonują je i wykonywać muszą (acz formalnym przepisem nieobowiązane do tego) w stopniu znacznie skuteczniejszym, aniżeli powiatowe władze administracji ogólnej. Z uwagi bowiem na powiązanie działalności tych instytucji i zakładów z akcją własną samorządu, oraz ze względu na udzielone im subwencje z funduszy komunalnych, niezbędna jest dokładna znajomość ich działalności, nadzór jest faktyczny, polegający na bezpośrednim wglądzie, kontrola rzeczywista, a nie tylko papierowa. W starostwach natomiast rzecz się ma inaczej: chodzi raczej o formalne wyegzekwowanie pisanego sprawozdania celem przedłożenia władzy wyższej, a w najlepszym wypadku — o sprawdzenie formalne zawartych w niem danych. I podczas gdy personel komunalny — zarówno w oczach członków kolegów, jak i urzędników komunalnych — jest ze sprawami opiekuńczymi zapoznany dokładnie, chociażby tylko z racji własnej akcji bezpośredniej, to dla personelu starostw funkcje nadzorcze i kontrolne są tylko jednym z bardzo licznych i bynajmniej nie najważniejszych obowiązków, traktowanych na ostatnim planie, pobieżnie i formalnie.

W zakresie całej administracji opiekuńczej w Państwie widzimy tedy obraz następujący: olbrzymia większość i to najistotniejszych zadań należy do związków komunalnych, do starostw należy natomiast część orzecznictwa, a więc zaledwie drobny ułamek całej administracji opiekuńczej. Przytem czynności w tym zakresie, w jakim należą do starostw, są częściowo dublowane przez organa komunalne (nadzór nad niekomunalnymi instytucjami).

III. Przedstawiona wyżej dwutorowość w dziedzinie administracji opiekuńczej jest nadzwyczaj szkodliwa, albowiem:

a) żaden czynnik w powiecie nie opanowuje w całości wszystkich zagadnień opiekuńczych, na czym cierpi sprawność i planowość administracji;

b) z równoległego zajmowania się tą gałęzią administracji przez dwa aparaty administracyjne urastają niepotrzebne koszty;

c) administracja opiekuńcza, sprawowana przez powiatowe organa państwowe, jest mało skuteczna, albowiem urzędy starościńskie nie rozporządzają i rozporządzać nie mogą personelem, odpowiednio zapoznanym z kwestjami opieki;

d) wskutek nieodzwownego w tych warunkach dublowania czynności administracyjnych urastają niepotrzebne uciążliwości i koszty dla tych, którzy z tą administracją wchodzą w styczność, a zwłaszcza dla niekomunalnych instytucji i zakładów opieki.

Stąd wniosek: należałoby jak najrychlej wykorzystać upoważnienie,

jakiego ustawodawca udzielił Radzie Ministrów w art. 78 rozporządzenia o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej i funkcje powiatowych władz w zakresie opieki społecznej przekazać całkowicie wydziałom powiatowym i magistratom miast wydzielonych.

W związku z powyższem nasuwają się jeszcze następujące postulaty:

1. Cytowany przepis pozwala przekazać funkcje władz powiatowych w dziedzinie opieki społecznej wszystkim lub niektórym wydziałom powiatowym i magistratom miast wydzielonych. Należałoby zatem jednym aktem dokonać tego przekazania wszystkim wspomnianym organom samorządu. Wszystkie już one bowiem posiadają w swem ręku większość agend w zakresie opieki społecznej i wszystkie są lepiej przygotowane do skoncentrowania całości, aniżeli urzędy starościńskie.

2. Cytowany przepis warunkiem przekazania czyni ustanowienie przez organa komunalne odpowiednio kwalifikowanego personelu. Oczywiście wspomnianej klauzuli nie można rozumieć inaczej, jak tylko tak, że ustanowienie personelu jest tylko wtedy prawną koniecznością, o ile odpowiada istotnej potrzebie faktycznej. W danym wypadku ta potrzeba nie zachodzi. Albowiem wydziały powiatowe i magistraty rozporządzają już dzisiaj personelem, odpowiadającym minimum wymagań, a w każdym razie lepiej kwalifikowanym do pełnienia tego rodzaju funkcji, aniżeli personel starostw. Natomiast realizowanie warunków powołania dodatkowego personelu byłoby niepotrzebnem w danym momencie i niezliczającym się z możliwościami finansowemi samorządu powiększeniem aparatu biurokratycznego. Nie przeszkadza to oczywiście tej okoliczności, że w miarę rozrostu rozległości agend opiekuńczych samorządu będą stopniowo wprowadzały w kadry swoich pracowników zawodowców, specjalnie przygotowanych do tego działu administracji.

IV. Praktyka polska stała się na stanowisku, że sprawa leczenia ubogich nie jest sprawą opiekuńczą i należy do innego działu służby, a mianowicie do administracji sanitarnej. Nie wdając się w tej chwili w ocenę słuszności takiego stanowiska, należy stwierdzić, że w życiu codziennem i w administracji, wykonywanej w II-jej instancji, wszystkie sprawy dotyczące opieki nad ubogimi, a więc także sprawa opieki leczniczej, zlewają się w jedną całość i pod względem kompetencyjnym powinny być traktowane jednakowo. Poza tem wszystkie inne racje przemawiają za tem, ażeby sprawy kosztów leczenia skoncentrować w ręku tego czynnika, który będzie miał większość agend opiekuńczych w swem ręku. Z tego też powodu cełownem będzie, jeśli równocześnie z agendami opiekuńczymi, prowadzonymi dotychczas przez starostwa, przekaże się organom samorządu sprawę kosztów leczenia. Należy tego dokonać jednym aktem łącznie z administracją opiekuńczą, co oczywiście nie będzie pozostawało w kolizji z naczelnym nadzorem, który w zakresie kosztów leczenia i po przekazaniu samorządom pozostawać będzie w ręku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

## FINANSE SAMORZADOWE.

**Memoriały Związku Miast w sprawie finansów miejskich.**

Zarząd Związku Miast zwrócił się w dn. 5 listopada r. 1929 do Prezesa Rady Ministrów, oraz Ministrów Spraw Wewnętrznych i Skarbu z memoriałem, przedstawiającym wielce trudne położenie finansowe miast, oraz z wnioskami na poprawę. Podajemy główne ustępy memoriału:

Wyrazem załamania się gospodarki miast jest z drugiej strony to, że znajdują się w obiegu i dopuszczane są do protestu weksle miejskie. To wysoce niepokojące i w swych skutkach groźne zjawisko wywołane jest głównie przerwaniem dopływu do kas miejskich w odpowiedniej wysokości kredytu długoterminowego, który dałby możliwość miastom uregulować swe zobowiązania, znajdujące się w związku z inwestycjami, rozpoczętymi na rachunek tego oczekiwanego i zapowiedzianego przez miarodajne czynniki kredytu.

Skoro Zarząd Związku Miast, występując ze swym memoriałem w dn. 12.III r. 1929, już wtedy poprzestał tylko na domaganiu się, pomimo zwiększenia ustawowych obowiązków miast, przywrócenia miastom przynajmniej tych uprawnień finansowych, jakie zostały odjęte im na rzecz Skarbu Państwa, gdyż już wtedy uważał, że ogólna sytuacja gospodarcza nie pozwala na zwiększenie obciążenia ludności, to stanowisko swe Zarząd Związku Miast musi tembardziej podtrzymać obecnie i w tych tylko ramach prosi Pana Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie zwiększenia właściwą drogą dochodów miast.

Zarząd Związku Miast wyraził zapatrywanie, że ta suma, która z powrotem miałaby z budżetu Państwa przejść do budżetów miast, jest tak w stosunku do budżetu Państwa nieduża, iż zrezygnowanie z niej przez Skarb Państwa nie powinno samo przez się zachwiać równowagi budżetowej Państwa.

Na wypadek jednak, gdyby obecna sytuacja finansowa Państwa nie pozwalała narazie na jedynie słuszne, zdaniem Zw. M. P., załatwienie sprawy w sposób wyżej podany, Zarząd Zw. M. P. zwrócił się z prośbą do P. Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie znalezienia innego skutecznego sposobu naprawy finansów miast. Zarząd Związku Miast Polskich nadmieniał jednocześnie, że oczekiwał dotychczas odpowiedzi na swój poprzedni memoriał, która zawierałaby właśnie albo przyjęcie słusznych naszych postulatów, albo wskazanie tego innego sposobu wyjścia. Tym sposobem wyjścia mogłoby być inne ujęcie niektórych podatków, jak np.:

1) Rozszerzenie na wszystkie miasta prawa poboru dodatków do państwowego podatku dochodowego niezależnie od udziału miast w tym podatku, a to według zasad, na jakich dodatki do podatku dochodowego pobierane są już w województwach zachodnich. Dopuszczenie obciążenia tsmi dodatkami również pracowników państwowych, które to obciążenie na terenie województw zachodnich istniało do niedawna i zostało znie-

sione jedynie z tego właśnie powodu, że miało miejsce tylko w jednej połaci kraju.

2) Zwiększenie udziału miast w opłacie skarbowej od spirytusu przez podwyższenie przynajmniej o 100% dotychczasowego udziału związków komunalnych w tej opłacie, co znajduje uzasadnienie między innymi w tem, że podczas, gdy udział związków komunalnych w tej opłacie stanowi przez cały czas 1 zł., opłata skarbowa, obejmująca ten 1 zł. wzrosła z 4,10 zł. do 7,50 zł. i że podwyższenie obecnej ceny monopolowego spirytusu z 12,50 zł. o 1 zł. wydaje się w obecnych warunkach jedną z możliwych i słuszych form opodatkowania.

3) Utrzymanie w miastach b. Królestwa Kongresowego składki na pokrycie kosztów leczenia ubogich, która na podstawie ustawy z dnia 19.III 1925 r. (Dz. U. Nr. 38, poz. 255) wstawiona nawet była do tegorocznych budżetów miast, zatwierdzonych przez władze nadzorcze, a której w poszczególnych wypadkach miasta obecnie pobierać nie będą już mogły wobec wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 18.VI 1929 r. L. Rej. 1814/27.

Niezależnie od tego Zarząd Związku Miast Polskich uznał za konieczne zwrócić uwagę P. Prezesa Rady Ministrów na to, że jedynym skutecznym sposobem uniknięcia na przyszłość nowych trudności finansowych miast po doraźnem usunięciu ich obecnie, byłoby przestrzeganie ścisłego stosowania zasady, wyrażonej w powołanem art. 69 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, polegającej na tem, że nie powinno się nakładać na samorząd nowych obowiązków bez równoczesnego zapewnienia mu środków na pokrycie zwiększonych wydatków.

Będąc zniewolonym do wystąpienia ponownie w sprawie finansów miejskich, Zarząd Związku Miast Polskich prosił P. Prezesa Rady Ministrów o wydanie odpowiednich zarządzeń celem traktowania tej sprawy, jako nagłej, oświadczając zarazem, że zawsze jest do dyspozycji P. Prezesa Rady Ministrów, gdy chodzić będzie o naprawę gospodarki finansowej miast i szukanie skutecznych dróg tej naprawy.

W d. 5 listopada 1929 r. Zarząd Związku Miast Polskich przesłał P. Ministrowi Skarbu odpis swego wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów w sprawie konieczności zwiększenia dochodów miast. Ponieważ załatwienie tej sprawy wymaga drogi ustawodawczej i zatem nie może ono wpłynąć na poprawę sytuacji finansowej miast już w najbliższym czasie, a sytuacja ta w wielu miastach jest tego rodzaju, iż konieczne jest bezzwłoczne zasilenie kas miejskich środkami pieniężnymi, Zarząd Związku Miast Polskich zwrócił się z prośbą do p. Ministra Skarbu o:

1) przyśpieszenie wypłaty miastom przez Izby Skarbowe należnego im podatku przemysłowego od państwowych kolei żelaznych za lata 1923—1925, gdyż, pomimo upływu znacznego okresu czasu, jeszcze nie wszystkie miasta należność tę otrzymały;

2) niezwłoczne przystąpienie do zlikwidowania należności miast

z tytułu podatku przemysłowego za lata 1923 — 1925 od wszelkich innych przedsiębiorstw państwowych, poza kolejami żelaznymi, a to zgodnie z postanowieniami ust. 2 art. 119 w związku z art. 3 ustawy z dnia 14.V.23 r. (Dz. Ust. Nr. 58, poz. 412);

3) niezwłoczne wypłacenie zaległych należności miast z tytułu różnicy udziału związków komunalnych w państwowym podatku dochodowym za okres czasu z przed roku 1926, którą to należność uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Gdyby, ze względów formalno - prawnych, Ministerstwo Skarbu nie mogło wypłacić tej należności jako, że odnośny kredyt w wysokości 8.000.000 zł. wstawiony jest, według naszych wiadomości, dopiero do dodatkowego budżetu na rok 1929/30, Zarząd Związku Miast Polskich uprasza o wypłacenie tej należności narazie w formie zaliczek co, naszym zdaniem, nie powinno napotkać na trudności, gdyż sprawa ta jest przecież bezsporną i należy mniemać, że Ciała Ustawodawcze niewątpliwie kredyt taki uchwalą;

4) umorzenie pożyczek miast, zaciągniętych w latach poprzednich na zatrudnienie bezrobotnych, jako, że zagadnienie walki z bezrobociem jest zagadnieniem ogólnie - państwowem i zapomocą środków — ogólnopaństwowych powinno być w zasadzie rozwiązywane; gdyby jednakże w obecnych warunkach nie mogła nastąpić zmiana zapadłej już decyzji, co do uznania odnośnych sum jako zwrotnych — Zarząd Związku Miast Polskich prosi o odroczenie narazie przynajmniej do końca 1932 r. terminu spłaty dalszych rat tych pożyczek;

5) uruchomienie odpowiednich sum z funduszków obrotowych Ministerstwa Skarbu na wypłatę tytułem zaliczek (pożyczek krótkoterminowych) dla tych miast, które nie mogą o własnych siłach wykupić wystawionych przez siebie weksli, skutkiem czego jest niewątpliwie wysoce szkodliwe nawet ze stanowiska ogólnie - państwowego protestowanie weksli związków publicznie - prawnych, jakimi są miasta.

## MEMORJAŁ BIURA ZJAZDÓW SAMORZĄDU ZIEMSKIEGO W SPRAWIE PODATKU WYRÓWNAWCZEGO

Wobec katastrofy finansowej, grożącej gminom wiejskim w najbliższym roku budżetowym, Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego wystąpiło z następującym memorjałem do władz rządowych, tudzież do poszczególnych posłów i senatorów samorządowców:

„Gminy wiejskie, w myśl samorządowego prawa budżetowego, obowiązane są ułożyć swe preliminarze budżetowe na rok następny najdalej w miesiącu grudniu. Z uwagi jednak na braki w gminnym prawie skarbowem, przeważająca część gmin ma ogromne trudności z ułożeniem swych preliminarzy, zaś w odniesieniu do gmin b. zaboru rosyjskiego ułożenie preliminarzy na rok następny jest obecnie wręcz niemożliwem.

I. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 roku faktycznie nie zapewniła gminom wiejskim dostatecznych źródeł dochodowych, wskutek czego zjawiała się nieodzowna potrzeba uzupełnienia tych źródeł. Takim uzupełnieniem były:

a) ustawa o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin b. zaboru rosyjskiego, uchwalona w l. 1924, 1925 oraz ostatnio w 1927 na okres trzyletni;

b) ustawa z 1925 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich żydów, będących stałymi mieszkańcami gmin na obszarze b. Królestwa Kongresowego, która pozwoliła gminom na tym obszarze wszystkie koszty leczenia, nie znajdujące pokrycia w ogólnych dochodach gminy, rozkładać w drodze składki specjalnej.

Gminy wiejskie b. zaborów: austriackiego i pruskiego nie otrzymały żadnych nowych dochodów, gdyż wymienione powyżej ustawy tych obszarów nie obejmowały, aczkolwiek położenie finansowe gmin wiejskich i w b. zaborze pruskim było równie ciężkie, a następnie zostało znacznie utrudnione wskutek:

1) skasowania ustawą z 1926 r. o podatku od lokali prawa gmin wiejskich do poboru podatku od lokali;

2) nałożenia na gminy szeregu nowych, pociągających za sobą nowe wydatki, obowiązków, jak również stałego wzrastania wydatków wskutek rozrastania się obowiązków dawnych.

Rezultatem takiego stanu rzeczy jest stale wzrastająca dysproporcja pomiędzy środkami gmin i wydatkami jakie te gminy są obowiązane ponosić. Gminy przeto albo skazane są na bezczynność, albo uciekają się do zdobywania środków w drodze ściągania składek, nie mających uzasadnienia ustawowego.

II. Finanse gmin na obszarze b. zaboru rosyjskiego z końcem b. kę w następującej wysokości, w zaokrągleniu do tysięcy:

1) z dniem 31 marca 1930 roku upływa termin, do którego obowiązuje ustawa z dn. 1 marca 1927 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich b. zaboru rosyjskiego (Dz. Ustaw Nr. 27, poz. 208);

2) wobec orzeczenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 20 grudnia 1928 r. L. Rej. 4087/26 niemożliwym staje się dalsze wykorzystywanie przez gminy składek na pokrycie kosztów leczenia ubogich, przewidzianych w ustawie z 19 marca 1925 r. (Dz. Ust. Nr. 38, poz. 255).

Oba powyższe źródła stanowią poważne pozycje w dochodach gmin b. zaboru rosyjskiego.

#### a) Podatek wyrównawczy.

Dochody zwyczajne ogółem gmin wiejskich całego b. zaboru rosyjskiego według preliminarzy na r. 1928/29, zestawionych przez Departament Samorządowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wynosiły:



71.410.000 złotych, w tem podatek wyrównawczy: 30.134.000 złotych, stanowiący 43,5% ogółu dochodów.

Dla porównania przytaczamy zestawienie cyfr podatku wyrównawczego i dodatku do podatku gruntowego, będącego według ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych głównym źródłem dochodowym gmin wiejskich.

Podatek wyrównawczy — 30.134.000 zł.

Dodatek do pod. gruntowego 11.751.000 zł.

Ustawa z dn. 1 marca 1927 r. o podatku wyrównawczym zezwoliła gminom wiejskim pobrać za zgodą Wydziału Powiatowego 1 zł. oraz za zezwoleniem Wojewody dalsze zł. 0,50 z ha użytków rolnych. Poniżej podane cyfry dają obraz wykorzystywania przez gminy podatku wyrównawczego.

(w zaokrągleniu do tys.).

Województwa	Ilość użytków rolnych w ha	Dopuszczalna kwota podatku wyrówn.	Podatek wyrówn. preli-min. na 1928/29
Białostockie	2.288.000	3.432.000	3.580.000
Warszawskie	2.561.000	3.841.000	3.832.000
Kieleckie	2.089.000	3.133.000	3.416.000
Lubelskie	2.714.000	4.071.000	4.453.000
Łódzkie	1.614.000	2.421.000	2.294.000
Wileńskie	2.000.000	3.000.000	2.773.000
Nowogródzkie	1.679.000	2.518.000	2.460.000
Wołyńskie	2.339.000	3.508.000	3.510.000
Podleskie	2.712.000	4.068.000	3.816.000
<b>R a z e m</b>		<b>29.992.000</b>	<b>30.134.000</b>

Z powyższego zestawienia wynika, że niemal we wszystkich powiatach b. zaboru rosyjskiego zaszła potrzeba wykorzystania podatku wyrównawczego w wysokości zł. 1,50 z ha. Wskazują na to stosunkowo drobne odchylenia cyfr ogólnych: wymiaru dozwołonego i wymiaru faktycznego. Wynikałoby stąd, że dotychczasowy podział stawki podatku wyrównawczego na zł. 1 (za zgodą Wydziału Powiatowego) i na zł. 1,50 (za zgodą Wojewody), nie ma praktycznego znaczenia, oraz nie godzi się z faktycznym zapotrzebowaniem podatku wyrównawczego.

W zestawieniu urwidaczają się przekroczenia, zresztą stosunkowo drobne, w niektórych województwach dozwołonego wymiaru podatku wyrównawczego. Zaznaczamy w związku z tem, że różnice mogą pochodzić stąd, że ilość ha użytków czerpiemy z zestawień, sporządzonych przez Ministerstwo Skarbu na rok 1926, zaś wymiar podatku wyrównawczego odnosi się do roku budżetowego 1928/29. Mogą być poza tem pewne różnice w wykazach ha użytków, które posiłkują się urzędy skarbowe

i gminy. Wykazane różnice, jako stosunkowo niewielkie, są bez wpływu na ogólny obraz.

### b) Składka na pokrycie kosztów leczenia ubogich.

Gminy wiejskie na obszarze b. Kongresówki w dużej mierze posiłkowały się składką na pokrycie kosztów leczenia ubogich, mogąc jedynie tą drogą wywiązać się z obowiązków pokrywania kosztów zakładowego leczenia za swych ubogich. Na rok 1928/29 gminy te prelimitowały składkę w następującej wysokości, w zaokrągleniu do tysięcy:

Województwo Białostockie	295.000
„ Warszawskie	2.053.000
„ Kieleckie	1.995.000
„ Lubelskie	1.323.000
„ Łódzkie	1.333.000

Razem 6.999.000

Ogólna suma składki (okrągło) 7 milionów złotych stanowi w stosunku do (okrągło) 52 milionów dochodów zwyczajnych gmin wiejskich b. Kongresówki — 13,5% dochodów zwyczajnych tych gmin. Sumy tej żadną miarą niepodobna z dochodów gmin zainteresowanych prosto wykreślić, nie dając im nic wzamian. Mogłoby to wywołać jedyny skutek: zaprzestanie płacenia kosztów leczenia ubogich, to zaś dotkliwie odbiłoby się na finansach wszystkich szpitali publicznych.

Może więc być mowa tylko o zastąpieniu składki dochodem w innej formie. Pod względem swej struktury składka na pokrycie kosztów ubogich w niczem nie różniła się od podatku wyrównawczego, może więc być zastąpiona prostem podwyższeniem stawki tego podatku. Z porównania cyfr wymiaru na obszarze b. Kongresówki, podatku wyrównawczego — 17.575.000 i składki na pokrycie kosztów leczenia ubogich — zł. około 7.000.000 wynika, że składka stanowiła 39,8% podatku wyrównawczego. O taką więc wysokość możnaby podnieść stawkę podatku wyrównawczego dla gmin, które posługiwały się składką na pokrycie kosztów leczenia ubogich.

III. Ustawa o podatku wyrównawczym nie obowiązywała dotychczas na obszarach woj. południowych i zachodnich. Niemniej jednak stan finansów gminy wiejskiej na tych obszarach w zupełności usprawiedliwia systematycznie podnoszone głosy o konieczności rozszerzenia ustawy o podatku wyrównawczym i na te obszary. Znaczna liczba gmin, nie znajdując pokrycia swych wydatków w środkach ustawowo przewidzianych, ucieka się do pomocy najrozmaitszych składek dobrowolnych, a także niejednokrotnie do stopniowego wyzbywania się swego majątku. Tego rodzaju postępowanie ma swe wytłumaczenie właśnie w niedostateczności ustawowych źródeł dochodowych gmin. Wzrost obowiązków, jakie gminy mają do spełnienia w zakresie szkolnictwa powszechnego, opieki społecznej i t. p. wzrost wydatków na administrację, wywołany znacznem

zwiększeniem się pracy urzędów gminnych dla administracji państwowej—wszystko to powoduje znaczny wzrost wydatków. Z drugiej strony dochody, niedostateczne dla wielu gmin już w 1924 r., po wprowadzeniu ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, nie tylko nie wzrosły, lecz nawet niektóre źródła zostały gminom wiejskim, jak podatek od lokali, odjęte. Wywołuje ten stan rzecz, wspomnianą na wstępie, niewspółmierność zadań gmin i środków do ich zaspokojenia.

Jako przykład przytaczamy sprawę wydatków rzeczowych szkół powszechnych w b. zaborze pruskim. Ustawą z dn. 25 września 1925 r. wydatki rzeczowe szkolnictwa powszechnego, przerzucone zostały na gminy. Dotychczasowy sposób pokrywania owych wydatków specjalną składką szkolną został skasowany, gminy jednakowoż nie otrzymały żadnych nowych źródeł dochodowych na pokrycie znacznych wydatków z tytułu rzeczowej administracji szkolnictwa powszechnego.

W r. 1927 przy uchwalaniu obecnie obowiązującej ustawy o podatku wyrównawczym, Senat uchwalił wprowadzić do ustawy, uchwalonej przez Sejm, poprawkę, rozciągającą ustawę na cały obszar Państwa (z wyjątkiem woj. śląskiego). Poprawka ta, niestety, nie została przyjęta przez Sejm, czego powodem była głównie obawa przed nadmiernym wzrostem wydatków gmin wiejskich, aczkolwiek potrzeby zasilenia finansów gmin zarówno woj. południowych, jak i zachodnich nie negowano. Już jednak sama konstrukcja podatku wyrównawczego wyklucza nadmierne jego wykorzystywanie, bowiem służy on do wyrównania rzeczywistych deficytów, przyczem zależny jest od zgody władz nadzorczych.

Przypuszczalnie nie we wszystkich gminach woj. południowych i zachodnich zaszłaby potrzeba uciekania się do pomocy podatku wyrównawczego, niemniej jednak w wielu gminach okazałaby się jego realna potrzeba. Stan faktyczny przytem nie uległby zmianie, zostałyby zalegalizowane dotychczasowe różnego rodzaju składki o charakterze dobrowolnym w rzeczywistości jednak przymusowe. Stan prawny natomiast uległby znacznej poprawie, gminy mogłyby kompletować potrzebne im środki w sposób legalny.

IV. Reasumując nasze wywody, pozwałamy sobie sformułować wnioski końcowe:

1) Ustawa o podatku wyrównawczym winna być przedłużoną. Z uwagi na to, że bardziej podstawowa reforma finansów komunalnych nie jest narazie przewidywana, nie należałoby nowej ustawy o podatku wyrównawczym ograniczać określonym, a zwłaszcza krótkim okresem trwania.

2) Opierając się na doświadczeniu dotychczasowym, należy przyjąć stawkę podatku wyrównawczego, jednolitą w dotychczasowej wysokości zł. 1.50 z ha, nadto dla gmin na obszarze b. Kongresówki zwiększoną o wysokość składki na pokrycie kosztów leczenia, a więc około 40%.

3) Nowa ustawa o podatku wyrównawczym winna obowiązywać poza b. zaborem rosyjskim, także i na obszarach b. zaborów austriackiego i pruskiego“.

## Projekt ustawy o podatku wyrównawczym.

Sprawa przedłużenia mocy ustawy o podatku wyrównawczym, o co zabiegają Biuro Zjazdu Samorządu Ziemińskiego i Związek Gmin Wiejskich, znalazła nowe odbicie w postaci projektu następującej ustawy, wniesionej do Sejmu w dn. 21 grudnia r. 1929 przez posłów: Bogusławskiego (Wyzwolenie), Fijałkowskietgo i Ledwocha (Stronictwo Chopskie) i Łosia (Piast):

### Projekt ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich.

Art. 1. Gminom wiejskim przysługuje prawo pobierania samoistnego podatku wyrównawczego od płatników państwowych podatków od gruntów, przemysłu, handlu i budynków oraz od płatników samoistnego podatku od gruntów państwowych, opłacanego na rzecz gminy i powiatowego związku komunalnego łącznie.

Ogólna suma tego podatku nie może przewyższać deficytu, wykazanego w budżecie gminy, pomimo uwzględnienia wszystkich źródeł dochodowych, przewidzianych w ustawie z dnia 11-go sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, ani nie może być wyższa więcej, niż o 50% od sumy złotych, równej ilości hektarów opodatkowanych w danej gminie.

Ogólna suma podatku wyrównawczego podlega podziałowi pomiędzy poszczególnych podatników w stosunku do przypadającego na każdego z nich zasadniczego podatku gruntowego, ceny świadectw przemysłowych i handlowych i podatku budynkowego (rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. Dz. U. R. P. Nr. 51, poz. 523 i ustawa z dnia 1 kwietnia 1925 r. Dz. U. R. P. Nr. 43, poz. 296), oraz od gruntów państwowych, opłacanego na rzecz gminy i powiatowego związku komunalnego łącznie.

Art. 2. Gminy wiejskie b. zaboru rosyjskiego mają prawo pobierać podatek wyrównawczy w wysokości podwyższonej nie więcej jednak, niż o 50% maksymalnych stawek tego podatku ze specjalnem przeznaczeniem wpływów na pokrycie kosztów leczenia ubogich, o ile kosztów tych nie mogą pokryć, pomimo wyzyskania wszystkich źródeł dochodu, przewidzianych w ustawie z dnia 11 sierpnia 1923 roku o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i wyzyskania podatku wyrównawczego według maksymalnej normy, ustalonej w art. 1 ust. 2 niniejszej ustawy.

Art. 3. Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Art. 4. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 1930 r.



**R-k Komunalnego Funduszu Pożyczkowego**

Fundusz ten dnia 1 stycznia 1930 roku wynosił . . . Zł. 9.669.214.23

i składał się z pozycji następujących:

a) Pożyczek udzielonych Samorządom, według stanu na dzień 31 grudnia 1929 r. . . . .	Zł. 8.705.000.—
b) Pożyczek przyznanych w grudniu 1929 r. i niesionych przez Samorzady do dnia 31 grudnia 1929 r. . . . .	„ 837.500.—
c) Saldo na 31 grudnia 1929 r., do dyspozycji Komisji . . . . .	<u>Zł. 126.714.23</u>
Razem jak wyżej . . . . .	<u>Zł. 9 669.214 23</u>

**R-k Komunalnego Funduszu Zapomogowego**

Saldo tego funduszu dnia 31 grudnia 1928 r. wynosiło Zł. 161.060.41

Wpłynęło odsetki z tytułu udzielonych pożyczek i od lokaty kapitału, wpłacone przez Samorzady i Polski Bank Komunalny, za okres od 31 grudnia 1928 r. do 31 grudnia 1929 r. . . . .	<u>Zł. 391.936.98</u>
Saldo na 1 stycznia 1930 r. wynosi . . . . .	<u>Zł. 552 997.39</u>

## PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

„**Ośrodki dyspozycji gospodarczej w Polsce**“. H. Tennenbaum. Warszawa 1929 r. Nakł. „Biblioteki Polskiej“.

Pod tym tytułem wydana książka p. H. Tennenbauma nie znalazła — z niezrozumiałych dla podpisanego powodów — dostatecznego oddźwięku w prasie gospodarczej.

Sądzę przeto, że szczegółowsze jej omówienie w czasopiśmie samorządowym będzie z pożytkiem dla czytelników-samorządowców, interesujących się z natury rzeczy zagadnieniami gospodarczymi wogóle.

Na wstępie autor słusznie podkreśla — zapomnianą albo świadomie niedocenianą prawdę, iż „odrodzenie Polski po utracie niepodległości stało się możliwem tylko na gruncie uprzemysłowienia Polski w drugiej połowie XIX wieku“, które wciągnęło do nowoczesnego życia szerokie warstwy narodu. Niezmiernie ważne stwierdzenie to ma swą wagę także i dla kwestji dalszego rozwoju Państwa Polskiego — obecnie, t. j. po uzyskaniu niepodległości.

Cała praca p. Tennenbauma ma na celu oświetlenie na tle zachodnio-europejskich form organizacji życia gospodarczego „ośrodków dyspozycji gospodarczej“ i ich rozwoju w Polsce.

Stąd na czele książki dość długi wywód o ogólnych celach, właściwościach i trudnościach przy organizowaniu syndykatów, karteli i innych porozumień gospodarczych.

Ciekawe są uwagi o celach syndykatów międzynarodowych, o asekurowaniu się poszczególnych syndykatów od niepomyślnej konjunktury w poszczególnych krajach, o łączności — niedającej się uniknąć — koncernów międzynarodowych z „oligarchją finansową“, o różnicach interesów pomiędzy koncernem głównym (holdingiem) a przedsiębiorstwem lokalnem, znajdującem się w jednym z państw mniej zasobnych w kapitały.

Poważne znaczenie dla polskich stosunków mają dane o połączeniach międzynarodowych, opartych na wzajemnem komunikowaniu wynalazków technicznych, patentów i t. p. (jest to jeden z ważniejszych naszych plusów przy zawarciu traktatu handlowego z Niemcami).

Wreszcie uwagi na temat koncernów wielobranżowych, opartych — nie jak do niedawna wyłącznie miało miejsce na kolejności faz produkcji — a na wzajemnej analogji, względnie „konkurencji“ celów produkcji np. samorzady, koleje. Uderza natomiast w pracy zupełny brak danych o ujemnych konsekwencjach powstawania tych wielokapitalistycznych zrzeszeń. Można być lub nie być „teoretycznym“ zwolennikiem tych zrzeszeń. Ale fakt ich powstawania i rozwoju jest w ustroju kapitalistycznym tak naturalny, że wszelkie nawet „prawa antykartelowe“ musiały spalić na panewce. Znajomość gospodarki jest jednak dla władz państwowych i opinii publicznej w wieku XX-ym — niezbędne.

Dlatego zwrócenie uwagi na wielkie niebezpieczeństwo tych ponadpaństwowych potęg wydaje się w tym dziale książki p. H. Tennenbauma niezbędne.

Rozdział „handel i porty“ zwraca uwagę m. in. na ważną okoliczność, że port bez aparatu handlowego traci wiele na znaczeniu istotnem, oraz, że dążenie do usunięcia „pośrednictwa“ obcego handlu, realizowane w tempie zbyt pośpiesznem, musi narazić na straty tych, którzy te eksperymenty realizują. Specjalnie ważne są te uwagi w odniesieniu do Gdyni.

Niezwykle ciekawe są materiały, zebrane przez p. H. Tennenbauma w zakresie ewolucji stosunku państwa do zrzeszeń gospodarczych.

Czyż wielu naszym przedstawicielom t. zw. „sfer gospodarczych“ jest znane „rewolucyjne“ postępowanie ostatnich **prawicowych** rządów niemieckich i francuskich: rządy te uważały, że bez opinii robotniczych związków zawodowych nie mogą zawrzeć wzajemnego traktatu handlowego?

Nie możemy natomiast zgodzić się ze stosunkiem autora do t. zw. samorządu gospodarczego.

Przykład z polskim przemysłem cukrowniczym i węglowym jest wcale nieprzekonywujący, albowiem samorządu takiego w Polsce nie znamy. Godziły się z autorem, że podane przezeń fakty organizacji izb przemysłowo-handlowych — pod dyktando czynników urzędowych — paczą ten „quasi“ samorząd.

Najzupełniej niesłuszna jest krytyka autora, iż Rząd domaga się pewnych określonych gospodarczych posunięć ze strony przemysłu.

Czasy przecież — zupełnej niezależności — nawet tak zwanych sfer gospodarczych od państwa (reprezentowanego



przez Rząd) minęły bezpowrotnie i w mniemaniu autora omawianej przez nas książki.

Cierpkie — acz słuszne — uwagi autora o „rozczłonkowaniu Rządu i gorszącej walce“ poszczególnych „resortów“, uzewnętrzniającej się w Polsce, jakoteż o niezbędności rozwoju parlamentaryzmu dla normalnego rozwoju gospodarczego kraju dopełniają treść tego rozdziału książki.

Autor, acz nie marksista, rozumie b. dobrze nierealność haseł zerwania łączności spraw politycznych od sprawy programu gospodarczego rządu.

Taż sama zdecydowana myśl zaznacza się w następnym rozdziale: „kredyt zagraniczny“. Jak stwierdza autor, kredyt ten wymaga m. in. przestrzegania przez państwo preliminarza budżetowego, ratyfikacji pożyczek (zaciągniętych przez państwo) przez parlament i t. d.

Bowiem zdaniem — jakże słusznem — autora, rządy absolutne daleko mniej są wytrzymałe, niż rządy parlamentarne.

Rozdział poświęcony kredytowi publicznemu przede wszystkim zwraca uwagę na ogromne znaczenie dla Polski kredytów krótkoterminowych, nie tych, o których się zwykle mówi, myśląc o bankach naszych, ale tych, jakie otrzymują nasze jednobranżowe koncerny: cukrownictwo, przemysł elektryczny, mechaniczny i t. p.

Dotyczą te uwagi zarówno kredytu towarowego, jak i gotówkowego. Ten obrót jest właściwą podstawą obrotów wielu gałęzi przemysłu.

Autor szczegółowo zapoznaje nas dalej z układem kredytu publicznego w Niemczech (na zasadzie, jak stwierdza, opracowania p. t. „Die öffentlichrechtlichen Kreditinstitute“), poczem dopiero przechodzi do **szczegółowych** rozważań nad układem kredytu publicznego w Polsce.

Autor jest m. in. zdecydowanym przeciwnikiem wszelkich monopolów wypuszczania listów zastawnych zagranicą. Przekonywujące są zastrzeżenia w stosunku do projektowanego właśnie „monopolowego“ Banku Centralnego.

W zakresie kredytu komunalnego autor przemawia raczej za oddzielnem prowadzeniem akcji kredytów krótkoterminowych od długoterminowych. Aczkolwiek przeciwnik etatyzmu — autor zdaje sobie sprawę, że zarówno drobnym długoterminowym kredytem rolniczym, jak i takimże kredytem dla mniejszych komun zająć się musi Państwo.

Słusznie zwraca uwagę na brak decyzji co do samego określenia roli Polskiego Banku Komunalnego.

Trafnie podkreśla autor jaskrawe braki w koordynacji stanowisk poszczególnych ministerstw w odniesieniu do pewnych szczegółów z zakresu kredytów (i akcji) budowlanej.

Nie zwrócił jednak autor uwagi na zasadnicze braki dotychczasowego budownictwa z funduszy budowlanych: kre-

dytowano dużo pseudo-spółdzielni, które budowały wszystko, tylko nie małe mieszkania, miały kredytować nieliczne instytucje naprawdę na zysk nie obliczone, a dobrze budujące małe mieszkania. W tem leży przyczyna zmarnowania dużych kwot z funduszków publicznych.

Również podkreśla autor słuszną zasadę, iż sumy publiczne, np. ubezpieczonych, powinny być zużytkowane dla zorganizowania kredytu długoterminowego, któryby zaspakał potrzeby ubezpieczonych.

Po szczegółowym przeglądzie organizacji kredytów krótkoterminowych, organizacji kredytu publicznego w Niemczech, układu kredytu publicznego w Polsce (z uwzględnieniem oddzielnie długoterminowego kredytu rolnego, takiegoż kredytu komunalnego, kredytu budowlanego i krótkoterminowego kredytu komunalnego), autor przechodzi do omówienia zespołu finansowego Państwa, Autor dzieli go na trzy grupy: „fundusze“ obrotowe i specjalne, banki państwowe, wreszcie P. K. O. i przymusowe ubezpieczenia socjalne.

Szczegółowe rozważania co do funduszków „obrotowych“ i „specjalnych“ — udowadniają fakt — zresztą dla wtajemniczonych znany oddawna, że za pośrednictwem tych sum można prowadzić politykę gospodarczą niezależnie od wyrazu, jaki jej nadać chce budżet (t. j. ciała ustawodawcze).

Autor zbyt mało natomiast poświęcił uwagi właściwemu wykorzystaniu rezerw instytucyj ubezpieczeniowych, wynoszących już w 1928 r. — 400 milionów złotych. Jest to jeden z ważniejszych „ośrodków“ dyspozycji gospodarczej Rządu, dysponowanej bez żadnego planu ustalonego w sposób ustawodawczy i jawny.

Bardzo surowej krytyce poddaje autor gospodarkę B. G. Kr. Brak mi danych do wypowiedzenia sądu w tej sprawie. Powinna ona jednak spotkać się z urzędową repliką władz Banku.

Autor twierdzi, że „całokształt uprawnionych przez Bank operacyj świadczy o braku rzeczywistej płynności“ (Banku).

Autor twierdzi dalej, że ostatnie powiększenie kapitału zakładowego Banku nastąpiło w sposób fikcyjny, t. j. bez skutecznego efektywnej wpłaty kapitału.

Autor stwierdza dalej, że wzajemne i jednoczesne pożyczanie sobie pieniędzy przez państwowe banki ma charakter „typowej inflacji kredytowej“.

Nie wydaje się natomiast słuszną krytyką finansowania przez Bank specjalnie ważnych gałęzi produkcji, które wbrew twierdzeniom autora, nie mogły bezpośrednio uzyskać kredytów zagranicznych. Tak samo niesłuszną krytyką braku nadzoru (?) ze strony Banku nad „komitetami rozbudowy“. Przecież autorowi chyba wiadomo, że komitety rozbudowy są

organami związków komunalnych i nie Bank, a właściwie władze nadzorcze mają tu jedynie prawo kontroli.

Określenie roli Banku jako udzielającego długoterminowego kredytu komunalnego i krótkoterminowego kredytu publicznego nie uwzględnia niezbędnej roli Banku w zakresie finansowania przedsiębiorstw państwowych i półpaństwowych. Zresztą w tej kwestji najczęściej nas dzieli od autora (poza oczywiście zupełnie różnym punktem wyjścia w ujęciu celów zarządzeń państwowych).

Autor jest tak dużym wrogiem etatyizmu, iż wcale nie widzi konieczności i korzyści dla państwa posiadania przedsiębiorstw państwowych.

Autor utożsamia — ograniczoną do właściwych i gospodarczo usprawiedliwionych rozmiarów — ingerencję Państwa w tej dziedzinie... z nieudolnym wszędobylstwem i t. p.

Urabianie np. dalej opinji, iż dążenia socjalistów idą w kierunku samorządu gospodarczego wówczas, gdy powszechnie wiadomo, że dążą oni do upaństwowienia, względnie uspołecznienia („dojrzałych do tego“) przedsiębiorstw przemysłowych dziwnie brzmi jako dodatkowy argument przeciwko t. zw. „etatyzmowi“.

Zresztą w rozdziale tym (p. t. państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe) zebrane są b. ciekawe i należycie ułożone materiały w tym zakresie.

Nie można tego powiedzieć o całości książki. Obfity materiał nie jest systematycznie ułożony. Nieznaczna to usterka wobec ogólnego poziomu tej bardzo poważnej i interesującej rozprawy.

*Stanisław Szwalbe.*

### **Danzigs finanzsystem vom Kurt Buhrow.**

(Berlin — Friedenau, Deutscher Kommunal-Verlag, 1929 r. — str. 264 + tablice i mapa Gdańska).

Całość składa się ze wstępu i trzech części. We wstępie podano najważniejsze dane o obszarze wolnego miasta Gdańska i o jego ustroju oraz przeprowadzono analogję pomiędzy wolnym miastem Gdańskiem a niemieckimi wolnymi miastami: Hamburgiem, Bremą i Lubeką.

Część pierwsza omawia podstawy gospodarki wolnego miasta Gdańska i składa się z trzech tytułów: pierwszy i drugi traktują o ograniczonej oraz o wolnej sferze działania Gdańska, trzeci o gospodarczych podstawach wolnego miasta.

Część druga traktuje o systemie finansowym Gdańska i rozpada się na 3 rozdziały, te zaś na tytuły. Rozdział pierwszy poświęcony jest finansom państwowym Gdańska, roz-

dział drugi — finansom gmin, rozdział trzeci — finansom powiatów.

Część trzecia zawiera krytykę systemu finansowego, najpierw w dziale dochodów, potem wydatków.

Mówiąc o finansach Gdańska, trudno istotnie pominąć warunki polityczne jego bytu i polityczne podstawy jego ustroju. Mówi też o nich autor, ale mówi w sposób, który dość daleko odbiega od konieczności fachowego oświetlenia przedmiotu, określonego w tytule książki. Uwydatnia się to szczególnie w częściach: pierwszej i trzeciej, gdzie autor podaje od siebie szereg uwag krytycznych, skierowanych ostrzem częściowo przeciwko państwu koalicyjnym, głównie jednakże przeciwko Polsce; dwie tego rodzaju uwagi wydrukowane są nawet tłustym drukiem (na str. 25 i 259). Wskutek tego książka, traktująca o zagadnieniu apolitycznym, nabiera dość wyraźnego charakteru politycznej propagandy antypolskiej.

Niemniej, nawet i Polak może z niej dużo skorzystać, bo znajdzie w książce dość szczegółowe informacje o skarbowości w. m. Gdańska oraz — niedostatecznie u nas rozpowszechnione — wiadomości o jego ustroju.

Gdańsk jest republiką. Przedstawicielstwem jego obywateli jest reprezentacja ludowa (Volkstag — rodzaj parlamentu), która wybiera rząd: senat wolnego miasta. Całość terytorjum rozpada się na dwa powiaty miejskie (m. Gdańsk i Sopoty) oraz 3 ziemskie z dwoma miasteczkami, 251 gminami wiejskimi i 63 obszarami dworskimi. Liczba ludności wynosiła w dn. 31.VIII.1924 r. 383.995 mieszkańców, obszar wynosi 196.801 ha, w tem samo m. Gdańsk 6.430 ha.

Powiaty i gminy są równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego i rządzą się odnośnymi ustawami pruskimi. Nadzór państwowy wykonywa senat. Nie odnosi się to jednak do gminy m. Gdańska, dla której senat jest równocześnie magistratem, wskutek czego nie ma on nad sobą już żadnej władzy nadzorczej. Za czynności senatu, spełniane w charakterze magistratu gminy m. Gdańska, gmina ponosi w stosunkowej części koszty jego utrzymania. Ten stan rzeczy ma jednakże ulec zmianie, projektuje się bowiem utworzenie osobnego magistratu dla gm. m. Gdańska.

M. Gdańsk ma poza tem swoje osobne przedstawicielstwo, rodzaj rady miejskiej (Stadtbürgerschaft), wybieranej przez reprezentację ludową z jego łona i z poza niej, z obywateli miasta. W razie niezgodności uchwał rady miejskiej i senatu rozstrzyga reprezentacja ludowa.

Dla zorientowania się w finansach w m. Gdańsku posłuży najlepiej przytoczony w książce jego budżet z r. 1926. Budżet ten przedstawia się w sposób następujący:

Tytuły dochodów wzgl. wydatków	Dochody	Wydatki
	w guldenach gdańskich	
a) Komisarz Ligi Narodów . . . . .	—	90.000
b) Port . . . . .	—	373.000
c) Polski skład amunicyjny . . . . .	—	100.000
d) Gospodarstwo wiejskie, rybołówstwo, domeny . . . . .	616.560	436.220
e) Nieruchomości . . . . .	1.071.380	527.690
f) Lasy . . . . .	890.110	454.060
g) Poczta . . . . .	15.138.000	13.195.600
h) Przedsiębiorstwa, obrót, praca . . . . .	81.520	785.490
i) Administracja podatków . . . . .	34.692.900	26.630.430*)
k) Administracja cel. . . . .	41.836.920	8.102.040
z tego cła . . . . .	16.600.000	
podatki pośrednie. . . . .	23.446.000	
l) Wyrównania i środki popędowe . . . . .	1.750.000	150.000
m) Reprezentacja ludowa . . . . .	1.430	461.680
n) Administracja ogólna . . . . .	869.240	2.878.010
o) Sprawiedliwość . . . . .	4.261.400	6.380.600
p) Sprawy wewnętrzne. . . . .	2.831.800	8.487.400
q) Handel i przemysł . . . . .	164.460	361.820
r) Nauka, sztuka, oświata, archiwa . . . . .	1.900.400	14.515.910
s) Sprawy wyznaniowe. . . . .	420	1.231.220
t) Sprawy socjalne i zdrowie . . . . .	10.959.810	31.001.830
u) Roboty publiczne. . . . .	790.830	1.694.180
R a z e m. . . . .	117.857.180	117.857.180

W powyższym budżecie niema wzmianki o kolejach żelaznych i niema dochodów z portu. Wynika to stąd, że — w myśl art. 104 Traktatu Wersalskiego zawarowano Polsce używanie portu gdańskiego w takiej mierze, jakgdyby on był częścią terytorjum polskiego i nie był od kraju macierzystego oddzielony cudzemi obszarami. W związku z tem Polska otrzymała prawo zarządzania kolejami w m. Gdańska — z wyjątkiem kolei, służących dla miejscowego ruchu wewnątrz Gdańska i dla połączenia z przedmieściami. W tymże artykule zawarowano dla Polski podobne prawa co do poczty, mające na celu zapewnienie Polsce bezpośredniego połączenia z portem. Polska ma prawo zakładać w porcie urządzenia pocztowe, telegraficzne i telefoniczne. Toteż Polska posiada tam trzy budynki pocztowe, a na ulicach skrzynki pocztowe, które w swoim czasie wywołały tyle hałasu.

\*) Z tego do przekazania komunom 17.004.200.

Pod względem cłowym — obszar Gdańska wchodzi w obszar cłowy Polski, tak że formalnie polityka cłowa jest wyłącznie w rękach Polski, a polskie rozporządzenia w tym względzie obowiązują również na terenie w. m. Gdańska. Nie dotyczy to jednakże wolnego od zakazów przywozu kontyngentu własnego zapotrzebowania Gdańska oraz wolnych od zakazów wywozu wyrobów i produktów własnych Gdańska. Na podstawie konwencji pomiędzy Polską i Gdańskiem sprawa ta została nieco odmiennie uregulowana, aniżeli była ona ujęta w Trakt. Wers., czego wyrazem jest chociażby fakt, że Gdańsk posiada własną służbę celną, która nie podlega bezpośredniemu nadzorowi odnośnych władz polskich; na obszar w. m. Gdańska mają jedynie dostęp polacy inspektorowie cłowi, którzy swoje spostrzeżenia komunikują władzom polskim, a te mogą się zwracać ze stosownymi przedstawieniami do władz gdańskich. Podział ceł między Polskę i Gdańsk odbywa się w ten sposób, że za podstawę rozdziału bierze się wpływ brutto z ceł i liczbę ludności z tą poprawką, że na jednego mieszkańca Gdańska liczy się w Polsce 6 mieszkańców. W tym względzie nastąpiła potem jeszcze ta zmiana, że zawarowano Gdańskowi minimum 14 milionów guldenów gd. z tytułu ceł, ograniczając równocześnie maximum do 20 milionów.

Do zarządu portem i drogami wodnymi powołana jest rada portowa, a raczej wydział portowy (Hafenausschuss), złożony z 10 członków, wybranych przeważnie ze sfer gospodarczych, parytetowo dla Polski i Gdańska, przez rząd polski i gdański. Przewodniczącego — jedenastego wyznaczają oba rządy we wzajemnem porozumieniu, w braku którego rada Ligi Narodów wyznacza na przewodniczącego Szwajcara.

Port jest jednostką samodzielną, jego zyski lub straty przypadają Polsce i Gdańskowi, narazie — wobec braku ostatecznej umowy w tym względzie — po połowie.

W zakresie podatków — inicjatywa ustawodawcza należy do senatu, reprezentacji ludowej i do ogółu obywateli; senat ma prawo ustawę, uchwaloną przez reprezentację ludową, poddać pod rozstrzygnięcie ogółu obywateli. Senat ogłasza ustawy i jest ich wykonawcą. Jest on również najwyższą władzą skarbową. Senatowi podlega krajowy urząd podatkowy, temu zaś podlegają 3 urzędy i kasa podatkowa, składająca się z oddziału dla wolnego miasta Gdańska i z oddziału dla gminy m. Gdańska. Szereg zadań administracji podatkowej przeniesiono na gminy (pomoc w wymiarze, doręczanie wezwań i t. p.).

Związki komunalne mają swoje własne władze podatkowe, mogą jednakże powierzyć swoją administrację podatkową państwowym władzom podatkowym, które się wtedy stosują w tym względzie do wskazówek związków komunalnych.

Na dochody wolnego miasta Gdańska z zakresu jego wolnej sfery działania składają się: a) podatki pośrednie (od alkoholu, od tytoniu, od cukru, od loterii, od wyścigów, od pojazdów mechanicznych, od ubezpieczeń i t. p.), b) podatki bezpośrednie (głównie podatek dochodowy, poza tem — majątkowy i spadkowy), c) wpływy z majątku i przedsiębiorstw, d) opłaty i dopłaty (za korzystanie z zakładów i urządzeń oraz administracyjne).

Podobne grupy dochodów mają gminy, z tą jednakże różnicą odnośnie do podatku, że otrzymują one przeważnie udział w podatkach państwowych. Dotyczy to specjalnie podatków pośrednich; z podatków bezpośrednich — otrzymują gminy 48% państwowego podatku dochodowego, nadto mają podatek przemysłowy, który formalnie jest podatkiem państwowym, ale wolne miasto zabiera dla siebie tylko 10% tego podatku tytułem odszkodowania za wymiar i pobór, reszta przypada gminom, w końcu mają gminy podatek od wartości gruntów (Grundwertsteuer).

Ziemskie powiatowe związki komunalne opierają swoje dochody podatkowe głównie na udziale w podatkach gminnych, przyczem procentowo ten udział jest rozmaicie określony.

A. H.

**„Warunki życia robotniczego w Warszawie, Łodzi i Zagłębiu Dąbrowskiem w świetle ankiet 1927 roku“.** Wydawnictwo Instytutu Gospodarstwa Społecznego. Warszawa 1929. Str. XI + 333.

Książka powyższa zasługuje całkowicie na to, by z treścią jej zapoznać szerszy ogół.

Są zjawiska, koło których człowiek uspołeczniony nie może przechodzić obojętnie. Do takich zjawisk zaliczyć musimy właśnie warunki życia robotniczego w Polsce.

Były u nas takie czasy, kiedy warunkami życia robotniczego i całokształtem zagadnienia pracy najemnej interesowały się szersze koła. Działo się to wtedy, kiedy klasa robotnicza stanowiła czołowy oddział walczących o wolność z przemocą zaborców.

Dziś żyjemy we własnym niepodległym Państwie. Kwestią robotniczą szerszy ogół przestał się interesować. Na temat obecnych warunków życia robotnika w Polsce kursują w społeczeństwie najczęściej zupełnie fałszywe poglądy.

Fałszywe poglądy prowadzą do fałszywych wniosków.

\* \* \*

Robotników przemysłowych w Polsce jest obecnie przeszło 800.000. Z rodzinami stanowią oni około 3.200.000, to

jest więcej, niż 10% ludności państwa. W poszczególnych ośrodkach są natomiast robotnicy elementem dominującym, określającym charakter tego środowiska.

Kto chce rozwiązywać zagadnienie społeczne w zakresie szerszym państwowym, czy węższym samorządowym (samorząd terytorjalny, samorząd gospodarczy), ten musi znać zasadnicze momenty społeczno-gospodarczych stosunków. Takim zasadniczym momentem są właśnie owe warunki życia robotnika w Polsce.

Jeżeli nie sentyment społeczny i wrażliwość na niedolę bliźniego, to rozsądek, a nawet... instynkt samozachowawczy winny włożyć książkę, o której mówimy, w ręce ludzi myślących i skłonić ich do przeczytania jej, a potem do głębokiego zastanowienia się nad tem, co przeczytali.

\* \* \*

Na każde zjawisko patrzeć można z różnych punktów widzenia.

Zadajmy sobie na chwilę ten trud, by spojrzeć na terażniejszość z punktu widzenia przeszłości. Cofnijmy się myślą o lat 25 wstecz.

Musimy to uczynić koniecznie, by terażniejszość nabrała dla nas barwy jaśniejszych, byśmy uprzytomnili sobie, że jednak idziemy naprzód i nie popadli w szkodliwy i bezpłodny pesymizm.

Sądzę, że nie potrzebuję przekonywać nikogo, że terażniejszość z punktu widzenia przeszłości jest zrealizowaniem szeregu ówczesnych marzeń, celów i postulatów również i w dziedzinie kwestji robotniczej.

Inaczej przedstawia się jednak terażniejszość z punktu widzenia, że się tak wyrażę, przeciętnej współczesności. Przeciętna europejska współczesność warunków życia robotniczego odbiega ogromnie od naszej rzeczywistości i to nie urojonej, — a tej realnej, ustalonej przez prace podjęte w Instytucie Gospodarstwa Społecznego.

Zresztą niech treść tej książki mówi sama, niech przekona kogo może o tem, że to, co jest, jest zjawiskiem społecznie groźnem.

\* \* \*

Pomijam szczegółowe ilustrowanie metody zbierania i opracowywania danych, które zawiera ta książka. Powiem, że oparto ją na najbardziej szczegółowym materiale, dotyczącym budżetów domowych i drobiazgowej ankiecie dodatkowej o warunkach życia 343 rodzin robotniczych.

Dane odnoszą się do 1926 i 1927 r., przeważnie do tego ostatniego.



Ankieta o budżetach domowych przeprowadził za 1926 i 1927 rok Główny Urząd Statystyczny przy najbliższym współudziale Instytutu Gospodarstwa Społecznego i Wydziału Statystycznego Magistratu miasta stoł. Warszawy. Ankieta dodatkową przeprowadził Instytut Gospodarstwa Społecznego sam wśród części rodzin robotniczych, objętych badaniem o budżetach. W zbieraniu materiału pomagały magistrat m. Łodzi, magistrat m. Sosnowca i robotnicze organizacje zawodowe.

**„Ankieta Instytutu dzieli los innych tego rodzaju ankiet zagranicznych, otwiera ona środowisko, znajdujące się na wyższym poziomie życia od przeciętnego poziomu życia warstwy robotniczej“.**

Słuszną tę uwagę powinien mieć na względzie czytelnik dalszych naszych wywodów przy wyciąganiu wniosków z przedstawionych faktów.

Podzielamy pogląd, wyrażony przez autorów książki, że zebrane przez nich dane są dosyć reprezentacyjne dlatego, by można było z danych tych wyciągać wnioski. Zaznaczamy, że ankieta Polska jest największą z analogicznych, przeprowadzanych w Czechosłowacji, Szwajcarii, Holandji, Danji i Rosji.

Czy robotnicy mają pracę, ile godzin pracują, czy korzystają z ustawowo przyznanych im urlopów? Zaczynamy oświetlenie warunków życia robotnika od tych zagadnień.

Z bezrobociem powszechnem i częściowem otrzaskaliśmy się. Zjawisko zaobserwowane przez ankietę, że tylko  $\frac{2}{3}$  robotników pracuje normalnie, jest przykre, ale nie nowe. Dowiadujemy się natomiast, że wbrew ogólnie rozpowszechnionemu pogładowi, tylko 73% robotników pracuje 8 godzin. Reszta pracuje dłużej, a łamanie ustawy o czasie pracy w małych zakładach staje się zasadą.

Z sobót angielskich korzysta tylko 43% ogółu robotników, przewidziane przez ustawę urlopy nie mają zastosowania w 17% ogółu wypadków.

Przeciętny zarobek rodziny robotniczej wynosi na zasadzie ankiety 258 złotych; przeciętny zarobek głowy rodziny 212 złotych, resztę dorabiają członkowie rodziny.

Koszt utrzymania 4-osobowej rodziny robotniczej wynosił w tym okresie (1927 r.) według danych urzędowych:

w Warszawie	281 złotych
w Łodzi	219 „
Przeciętny zarobek rodziny robotniczej:	
w Warszawie	275 złotych
w Łodzi	230 „
w Zagłębiu Dąbrowskiem	255 „

Z zestawień wynika, że koszty utrzymania w Warszawie były nieco wyższe od zarobków w Warszawie. W Łodzi konstatajemy zjawisko odwrotne.

Trzeba jednak stwierdzić, że dotychczasowe metody obliczenia kosztów utrzymania są błędne.

Nic też dziwnego, że 31% ogółu budżetów obserwowanych, to budżety deficytowe, pomimo niskiego poziomu życia.

Specjalnie rzucają się w oczy małe zarobki robotników wykwalifikowanych; opracowujący wyniki ankiety twierdzą, że jest to typowe powojenne zjawisko niwielacji różnic zarobkowych robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych na poziomie niedostatku.

Postępy techniki i szczegółowy podział pracy sprawiają, że kwalifikacje zawodowe robotnika ustępują na plan drugi. Światowa wojna ostatecznie zakłóciła ustalony porządek rzeczy w zakresie wykonywanego zawodu. Wiadomości zawodowe, lata praktyki przestały decydować o losach robotnika i nie gwarantują pewności otrzymania pracy w określonym zawodzie.

Niepewność jutra i nędzne zarobki zabijają radość życia. Robotników, zadowolonych ze swego zawodu, ankieta zanotowała tylko 43%.

71% robotników otrzymuje wynagrodzenie za czas pracy; 25% pracuje na akord; w 4% wypadków obserwujemy kombinację obu systemów. Akord najczęściej jest rozpowszechniony w tkactwie, górnictwie i w przemyśle metalowym.

Dla oceny budżetów robotniczych i poziomu życia robotnika na podstawie tych budżetów decydującym jest ten fakt, że w miarę wzrostu zamożności, zmniejsza się procent wydatków na żywność. Inaczej mówiąc, czem większy % wydatków przeznaczają się na żywność, tem większy jest niedostatek. Ankieta ustaliła, że 61% ogółu wydatków przeznaczają rodziny robotnicze na żywność.

Szereg ankiet w okresie 1921 — 1927 r. ustalił analogiczne odsetki wydatków na żywność:

w Czechosłowacji	na 54%
w Szwajcarii	na 44% i 48%
w Holandji	na 40%
w Danji	na 39%
w Rosji	na 44%

Jak widzimy % wydatków na żywność jest u nas największy.

Badania wydatków rodzin robotniczych przed wojną wykazują, że % wydatków na żywność wahał się w granicach od 43 w Stanach Zjednoczonych do 54 w Rosji.

Ogólną strukturę budżetu wydatków robotnika i urzędnika w Polsce ilustruje następujące zestawienie:

Tytuł wydatku	Warszawa	Łódź	Zagłębie Dąbrowskie	Budżet urzędniczy (Zagłębie Dąbrowskie)
	Udział poszczególnych pozycji wydatków w ogólnej sumie wydatków w %			
Zywność . . . . .	60,0	64,2	60,6	43,0
Alkohol i tytoń . . .	2,9	2,7	4,4	1,9
Mieszkanie . . . . .	5,3	2,3	3,2	6,4
Urządzenie mieszkani	2,3	2,1	2,6	3,0
Opał i światło . . .	4,0	4,6	4,9	4,7
Odzież . . . . .	12,7	14,9	13,2	19,2
Zdrowie . . . . .	1,7	1,8	1,9	2,1
Wydatki społeczne i kulturalne . . . .	4,7	2,4	2,4	6,1
Podatki, oszczędności, ubezpieczenie .	4,6	3,7	6,1	8,5
Inne . . . . .	1,8	1,3	0,7	5,1

Badania nad wysokością płac realnych wykazują, że wskaźniki płac realnych robotnika przy podstawie 1914 = 100 wynosiły u nas:

w r. 1919 — 48	1924 — 85
w r. 1920 — 43	1925 — 75
w r. 1921 — 98	1926 — 70
w r. 1922 — 85	1927 — 71
w r. 1923 — 71	1928 — 78

Jak zauważyć możemy struktura budżetów urzędniczych wykazuje wydatki na żywność w wysokości 43% ogółu budżetu.

„Utarał się u nas mylny pogląd, jakoby pomiędzy poziomem życia robotników fizycznych i pracowników umysłowych, a szczególnie szerokiej rzeczy urzędniczej, nie zachodziła większa różnica“.

Cytujemy pogląd autorów opracowania, którzy są zdania, że chwilowe, bezpośrednio po wojnie ustalone zjawisko ogólnego wyrównania płac już minęło. Statystyka pracy powołuje się zwykle na dane o stawkach płac, a nie na dane o zarobkach. Nawet przy równych stawkach zarobek faktyczny robotnika jest mniej stałym, zależnym od ilości przepracowanych dniówek lub wykonanej pracy. Okresy bezrobocia i choroby redukują fak-

tyczne zarobki robotnika. Dlatego też struktura budżetu urzędniczego jest zupełnie inna.

Analiza wydatków na żywność wskazuje, że w miarę wzrostu poziomu zarobków, wzrastają wydatki na żywność pochodzenia zwierzęcego. Wydatki te wynosiły:

Austria 1912 — 1914	60,6%	ogółu wydatków na żywność.
Niemcy 1907	58,1%	„ „ „ „
Szwajcaria 1921	56,2%	„ „ „ „
Czechosłowacja 1925	54,2%	„ „ „ „
Holandja 1924	50,9%	„ „ „ „
Polska 1927	44,2%	„ „ „ „

Z zestawienia tego, po wykluczeniu już danych dotyczących przedwojennych Niemiec i Austrii, wynika, że poziom odżywiania się robotnika w Polsce jest niewysoki.

Ludziom, którzy zajmowali się sprawą mieszkaniową w Polsce, fatalny stan warunków, w których mieszka klasa robotnicza, jest znany. Tem nie mniej obraz namalowany przez ankietę zawiera tyle jaskrawych fragmentów, że trzeba je przytoczyć.

Mieszkania robotnicze, to mieszkania przeważnie *jednoizbo-we*. W Warszawie jest takich 70,7%, w Łodzi 76,8%, w Zagłębiu 36,8%. Dwuizbowych mamy w Warszawie 23,9%, w Łodzi 22,2%, w Zagłębiu Dąbrowskiem 60,1%.

Przeciętnie na jedną izbę wypada w Warszawie i w Łodzi 3,8%, w Zagłębiu 3,2 osoby. O ile staniemy na tem słusznym teoretycznym stanowisku, że maximum na izbę powinno być 2 osoby, *skonstatujemy 100% przeludnienia mieszkań robotniczych*.

W roku 1919 mieliśmy tak przeludnionych mieszkań w Łodzi tylko 51%, w Warszawie tylko 48%.

Nie cytujemy już danych z miast Europy, jesteśmy daleko w tyle poza europejską współczesnością w tym wypadku.

Autorzy opracowania stwierdzają dalej, że wskutek warunków mieszkaniowych w więcej niż 50% rodzin zachodzi systematyczne zatrucie się kwasem węglowym. 37% izb jest bez słońca. Na 384 zbadanych mieszkań, 364 jest bez skanalizowanego ustępu, 309 bez wodociągu i zlewu. Na 100 osób jest 45,3 łóżek, a na 1 posłanie 1,93 osoby.

Te liczby są tak wymowne, że niewymagają oświetlenia.

Zaopatrzenie robotników w odzież i bieliznę przedstawia się — wogóle bardzo niedostatecznie — najlepiej w Łodzi. Głowa rodziny ma przeciętnie 2 ubrania, 5 koszul, 4,24 kalesonów, 3,40 par skarpetek. Żona koszul 4,75, majtek 3,64, pończoch 2,90. Ręczników wypada przeciętnie na osobę 1, chustek do nosa 2,14, poduszek niecała jedna, 0,85 i 0,47 kołdry.

„Aczkolwiek warunki materialne i mieszkaniowe są bezsprzecznie najważniejszymi przyczynami niskiego stanu zdro-

wotności klasy robotniczej, jednak brak uświadomienia sobie podstawowych zasad higieny, zaniedbanie zasadniczej czystości pogarsza jeszcze i tak smutny stan rzeczy“.

Cytujemy znowu z opracowania ten ustęp, gdyż śmiało i trafnie ujmuje on istotę zagadnienia. 2/3 osób objętych ankietą sypia z kimś w łóżku, nikt prawie oprócz dzieci nie używa kąpieli całego ciała przez większą część roku. Brak bielizny umożliwia przestrzeganie zasad higieny.

Wszystko to powoduje szybkie wyczerpywanie się organizmu, które często konstatują lekarze. W lekospisie Kas Chorych niema leku na te miedomagania.

Odpozynek i odżywianie, to lekarstwo, a z chwilą wpisania pacjenta na listę chorych następuje uszczuplenie zarobku, a więc pogorszenie się możliwości odżywiania. Czyli błędne koło.

Ankieta stwierdza słabe rozpowszechnienie spółdzielczości wśród robotników. Robotnicy masowo korzystają z kredytu w sklepikach i popadają w zależność od niego, długi ich w sklepiku nigdy nie wygasają.

Małe zarobki, niska skala życia, niehygieniczne warunki bytowania powodują straszną śmiertelność wśród dzieci robotniczych. Tylko 68% dzieci w badanych rodzinach robotniczych utrzymało się przy życiu. Około 20% dzieci nie uczęszcza do szkół pomimo istnienia przymusu szkolnego. Dzieci spędzają czas na podwórku i ulicy. Podwórko i ulica wychowują dzieci robotnicze, zatruwając ich dusze i organizmy swymi wyziewami.

Ubogie jest życie społeczno-kulturalne robotnika. Na zaspokojenie odczuwanych potrzeb kulturalnych brak jest środków, ciasne nędzne mieszkanie zapędza do szynku, który staje się terenem życia towarzysko-przyjacielskiego. Zaledwie w 15% badanych rodzin skonstatowano, że członkowie ich należą do organizacyj: kulturalnych, sportowych i oświatowych. Pocięszającym objawem jest to, że przoduje tu młodzież.

Trzeba stwierdzić, że związki zawodowe, do których należy 64% objętych ankietą głów rodzin (wogóle do związków należy około 25% ogółu robotników) spełniają, a przynajmniej starają się spełniać rolę instytucyj, krzewiących oświatę wśród robotników.

Czytelnictwo jest wśród robotników słabo rozwinięte, gazety codziennie kupuje tylko 27% ogółu rodzin, raz na tydzień 51,5%. Własne książki ma 22% rodzin. Książki kupuje 11% rodzin, 44% pożycza książki, 23% rodzin nie ma, nie kupuje i nie pożycza książek.

Alkohol i tytoń nadają szaremu życiu robotnika pozory poezji, nawet kawa i dobra herbata, jako środki podniecające i wywołujące dobre samopoczucie są prawie wyłączone. Alkoholu używa 80%, tytoniu 75% rodzin.

\* \* \*

Autorzy opracowania przytaczają jeszcze szereg innych cennych spostrzeżeń z różnych dziedzin życia robotnika. Nie możemy tych wszystkich obserwacji tu streszczać, choćby dlatego, że nie dadzą się streścić. Kogo samo zagadnienie zainteresuje, weźmie do ręki książkę wydaną przez Instytut Gospodarstwa Społecznego i przeczyta ją.

Powiemy jeszcze jedno: czem dokładniej badać będziemy warunki życia robotnika, tem częściej natykać się będziemy na zjawiska wskazujące na to, że poziom tego życia musi być za wszelką cenę podniesiony w dobrze zrozumiałym interesie samego społeczeństwa.

J. S.

# BIBLIOGRAFJA

(WYDAWNICTWA KSIĄŻKOWE, ARTYKUŁY, CZASOPISMA).

## POLSKA.

**Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w roku gospodarczym 1927/28 (od 1 lipca 1927 do 30 czerwca 1928).** — Nakładem Państwowego Instytutu Naukowego Gosp. Wiejskiego w Puławach. Warszawa 1929. s. 174.

**Bronikowski W.** — Stosunki rolnicze powiatów będzińskiego i zawierciańskiego. Nakładem Państwowego Instytutu Naukowego Gosp. Wiejskiego w Puławach. Warszawa 1929. s. 360.

**Dederko Bohdan Dr.** — Majątek narodowy Polski. Warszawa 1929 s. 56. zł. 3.—.

**Działalność związku gmin wiejskich R. P. w okresie lat 1925 — 1929.** Nakładem Związku Gmin Wiejskich R. P. Warszawa 1929. s. 50.

**Grabski Stanisław.** — Ekonomia społeczna. Współczesny kapitalizm. Wydawnictwo Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich. Lwów 1929. s. 86. zł. 3.—.

**Grabski Władysław.** — Wieś i folwark. Drobne i duże gospodarstwa rolne ze stanowiska ekonomicznego. Warszawa 1929. s. 91. zł. 3.

**Grochołski St. i Chwalewik E.** — O opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej. Skład główny w księgarni Ossolineum. Warszawa 1929. s. 36.

**Humnicki Stanisław.** — Udział ziemian w rozwoju kultury rolniczej w Polsce. Wydawnictwo Rady Naczelnej Organizacji Ziemiańskich. Warszawa 1929. s. 61. zł. 2,50.

**Instrukcja szczegółowa kasowo - rachunkowa dla miast mniejszych (niewydziałonych z powiatowych związków komunalnych).** — Wydawnictwo Związku Miast Polskich. Warszawa. 1929. s. 72.

**Kalendarz samorządowy na rok 1930.** — Nakładem sp. wyd. „Samorząd“ sp. z o. o. Warszawa 1929. s. 418.

**Kaluski Wincenty Dr.** — Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień. Kielce 1929. s. 238.

**Kłapkowski Tadeusz Dr. Inż.** — Spółdzielczość w rolnictwie polskiem. Nakładem Państwowego Instytutu Naukowego Gosp. Wiejskiego w Puławach. Warszawa 1929. s. 307.

**Kwieciński Jan.** — Miasto - park rozwiązaniem kwestji mieszkaniowej. Nakładem autora. Warszawa 1929. s. 55. zł. 2,50.

**Laczysław Aleksander.** — Zdobycz robotnicza. Z zagadnień polityki budowlanej. Nakładem Towarzystwa Ekonomicznego. Kraków 1929. s. 58. zł. 2.

**Ludkiewicz Zdzisław Prof.** — Zagadnienia programu agrarnego a emigracja. Skład główny: Dom Książki Polskiej. Warszawa 1929. s. 95. zł. 5.

**Memoriały firmy W. A. Harriman et Co., Inc.,** — w sprawie zarzutów przeciwko projektowi uprawnienia elektryfikacyjnego tej firmy. Warszawa 1929. s. 131.

**Osada Mikołaj.** — Rachunek zysków i strat własności nieruchomości miejskiej w Polsce w latach 1914—1929. Poznań 1929. s. 16.

**Przegląd statystyczny M. Włocławka.** — Rok 1928 — oraz sprawozdanie z gospodarki miejskiej za rok budżetowy 1928/29. Nakładem Magistratu M. Włocławka. Włocławek 1929. s. 307.

**Przepisy o ustalaniu dróg publicznych.** — Nakładem „Przeglądu Mierniczego“. Warszawa 1929. s. 14. zł. 1,50.

**Punicki Stanisław.** — Zagadnienie turystyki w Polsce. Nakładem Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego. Warszawa 1929. s. 77.

**Radajewski Wacław.** — Odpowiedzialność za szkody z wypadków samochodowych. (Ustawa niemiecka z 3 maja 1909 i austriacka z 9 sierpnia 1908). Nakładem Wojewódzkiego Instytutu Wydawniczego. Poznań 1929. s. 47.

**Rocznik Miasta Brześcia na rok 1930.** — Wydawnictwo Magistratu M. Brześcia n/B. Brześć n/B. 1929. s. 220.

**Rocznik Statystyki Rzeczypospolitej Polskiej.** — 1929. — Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Warszawa 1929. s. 663.

**Rocznik statystyczny miasta Łodzi. Rok 1928.** — Wydawnictwo Magistratu M. Łodzi. Łódź 1929. s. 221.

**Regulamin Komisji Opieki Społecznej z instrukcją dla opiekunów społecznych.** — Wzór III opracowany przez Biuro Samorządowe w Poznaniu dla gmin miejskich i wiejskich we wszystkich b. zaborach. Nakładem Komunalnego Związku Kredytowego. Poznań 1929. s. 27.



**Reiss Witold.** — Zarys prawa administracyjnego. Tom I. Nakładem Józefa Zawadzkiego w Wilnie. Wilno 1929. s. 367. zł. 8.

**Rosset Edward.** — Łódź miasto pracy. Wydawnictwo Magistratu M. Łodzi. Łódź 1929. s. 99.

**Szczeptański Stanisław.** — Obowiązki i prawa służbowe sołtysa. Wydawnictwo Związku Pracowników Administracji Gm. R. P. Warszawa 1929. s. 16.

**Skotnicki C. Prof.** — Aktualne zagadnienia melioracji rolnych. Skład główny: „Księgarnia Rolnicza“ w Warszawie. Mazowiecka 10. Warszawa 1929. s. 16.

**Sprawozdanie z działalności zarządu m. st. Warszawy za rok 1927/28.** — Nakładem Magistratu M. St. Warszawy. Warszawa 1929. s. 294. zł. 10.

**Sprawozdanie z działalności i rozwoju samorządu miejskiego M. Wrześni. (Województwo Poznańskie)** — w Polsce Odrodzonej 1918—1928 włącznie. Nakładem Magistratu M. Wrześni. Września 1929. s. 119.

**Statystyka akcji wymiarowej i poborowej podatków bezpośrednich i opłat stemplowych za rok 1927.** — Nakładem Ministerstwa Skarbu, Warszawa 1929. s. 797.

**Statystyka finansów komunalnych.** — Wydatki i dochody samorządu powiatowego w latach 1925 i 1926. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Warszawa 1929. s. 298.

**Stęplewski Stanisław.** — Wydatki i dochody powiatowych związków komunalnych w roku 1926. Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego. Warszawa 1929, s. 101.

**Stryjeński Tadeusz.** — Problem mieszkaniowy w Polsce. Kraków 1929, s. 15.

**Taylor Edward Dr.** — Polityka skarbowa i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej. Nakładem Wyższej Szkoły Handlowej w Poznaniu. Poznań 1929, s. 368, zł. 18.

**Teliga T. i de Berier Longchamps, A.** — Przepisy o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju. Nakładem Związku Stowarzyszeń Urzędników Państwowych i Samorządowych z wykształceniem akademickim. Warszawa 1929, s. 144.

**Ustawa o wykonaniu reformy rolnej oraz rozporządzenia wykonawcze.** — Nakładem „Przeglądu Mierniczego“. Warszawa 1929, s. 68, zł. 3.

**Ustawodawstwo Polskie z lat 1917 — 1928,** zawarte w Dzienniku Urzędowym Departamentu Sprawiedliwości T. R. S., Dzienniku Urzędowym K. P. Ministerstwa Sprawiedliwości, Dzienniku Praw Królestwa Polskiego, Dzienniku Praw Państwa Polskiego, Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu, uwzględniającem zmiany, wprowadzone do dnia 1 grudnia 1929 r. Tom VI. Rok 1925 i Tom VII. Rok 1926. Wydaw-

nictwo nieurzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości. Cena pojedynczego tomu zł. 15.

**Windakiewicz Kazimierz.** — Prawo o związkach międzykomunalnych. Studium ogólnie porównawcze i obowiązujące obecnie przepisy polskie. Nakładem Sp. wyd. „Samorząd“. Warszawa 1929, s. 194.

**Wierzejewski Ireneusz Dr. Prof.** — Organizacja opieki nad kalekami-ulołmrymi. Warszawa 1929, s. 19, zł. 1.

**Zaleski Antoni.** — Drzewa przy drogach — ich gatunki i odmiany — jak je sadzić i opiekować się nimi. Nakładem sp. wyd. „Samorząd“. Warszawa 1929, s. 130.

**Związek Izb Przemysłowo-Handlowych w sprawie projektowanego uprawnienia elektrycznego** na rzecz firmy W. A. Harriman et C-o Incorporated. Wydawnictwo Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie. Warszawa 1929, s. 110, zł. 20.

#### Czasopisma \*).

**Aywas St. Dr.** — Naprawa skarbowości komunalnej. — Samorząd Miejski — 9, 9, 687 — 693, 1929.

**Biegeleisen L. W.** — Gospodarcza działalność miast w Italji. — Samorząd Miejski. 9, 11 904 — 914, 1929.

**Biegeleisen L. W.** — Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego. — Samorząd Miejski. — 9, 4 i 9, 259 — 275 i 732 — 753, 1929.

**Bogusławski A.** — Rozwój Szkolnictwa Powszechnego. — Samorząd, 11, 46, 827 — 828 (17 — XI — 29).

**Bogusławski A.** — Budowa szkół powszechnych w praktyce. — Samorząd — 11, 51 — 52, 909 — 910 (24.XII — 29).

**Borowski W. Dr.** — Długoterminowy kredyt ziemski w Polsce Odrodzonej. — Rolnik Ekonomista. — 4, 19, 180 — 189 (1/X — 29).

**Branny F.** — Działalność samorządu powiatowego w dziedzinie oświaty pozaszkolnej. — Samorząd — 11, 51 — 52, 912 — 913 (24/XII.—29).

**Dalbor W. Dr.** — Gmina wiejska wielka czy średnia? — Wiadomości Samorządowe — 3, 22, 325 — 358 (15/XI — 29).

**Dobrzyński W. Dr.** — Jak przeciwdziałać zbyt niemu skupieniu ludności w miastach wielkich? — Praca i Opieka Społeczna — 9, 3, 251 — 256 (październik 1929).

**Duszniak M.** — Majątek a dobro gminne. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej. 11, 16, 18 — 19, (15/VIII. 29).

\*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę danego zeszytu.

**Dzlatelowski-Diatłowicki G.** — Administracja państwowa i samorządowa w Rosji przedwojennej. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej — 11, 19 i 20 i 21, 8 — 15 i 4 — 13 i 8 — 14 (1/X, 15/X, 1/XI — 29).

**Grochowski R.** — Podatek wyrównawczy. — Samorząd — 11, 47, 843 — 844 (24/XI — 29).

**Gruber H. Dr.** — Stan kwestji mieszkaniowej w Polsce. — Przemysł i Handel — 10, 40, 1673 — 1681 (5/X — 29).

**Jaroszyński M. Dr.** — Administracja opieki społecznej. — Samorząd — 11, 43, 771 — 773 (25/X — 29)

**Jaroszyński M. Dr.** — Samorząd wobec szkolnictwa powszechnego. — Samorząd — 11, 51 — 52, 907 — 908 (24/XII — 29).

**Jeziński E.** — Działalność samorządów miejskich i ziemskich w pierwszym dziesięcioleciu niepodległości. — Samorząd Miejski. — 9, 9, 754 — 761, 1929.

**Kozanecki Z. Inż.** — Szczegóły projektowanego uprawnienia elektrycznego dla firmy W. A. Harriman et C-o. — Samorząd — 11, 34 i 35, 613 — 616 i 629 — 633 (25/VIII i 1/IX — 29).

**Lewicki St.** — Zagadnienie nadzoru w administracji ogólnej. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej — 11, 23, 13 — 16 (1/XII — 29).

**Lisiecki A.** — O wychowaniu zapobiegawczem. — Orędownik Samorządu — 5, 20 — 21, 4 — 6 (15/X i 1/XI — 29).

**Lagoda J.** — Współpraca powiatowej władzy administracji ogólnej z Głównym Urzędem Statystycznym w zakresie statystyki rolnej. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej — 11, 22, 10 — 16 (15/XI — 29).

**Maćkowski Z.** — Przewodniczący sejmiku czy przewodniczący wydziału powiatowego? — Samorząd — 11, 47, 845 — 847 (24/X — 29).

**Niedźwiedz A.** — Opłaty za nadmierne zużycie dróg. — Samorząd — 11, 40, 723 — 725 (6/X — 29).

**Obecny stan ustawodawstwa i opieki nad psychicznie chorymi w Polsce.** — Lekarz Polski — 5, 9, 196 — 199 (1/IX — 29).

**Pachnowski S.** — W sprawie organizacji samorządu miejskiego. — Samorząd Miejski — 9, 10, 811 — 819, 1929.

**Piltz Fr.** — Komunalna organizacja kredytowa. — Samorząd Miejski — 9, 11, 889 — 900, 1929.

**Porowski M.** — Potrzeby miast na tle obecnego stanu ich gospodarki, a zadania Związku Miast Polskich. — Samorząd Miejski — 9, 10, 775 — 797, 1929.

**Przemówienie p. ministra Spraw Wewnętrznych Składkowskiego,** wygłoszone dnia 25 listopada r. b. w Łodzi p. t.: „Praca twórcza samorządów Polski współczesnej“. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej — 11, 23, 1 — 4 (1.XII—29).

**P. W. K. w Poznaniu.** Pawilon Samorządowy. Samorządy Ziemskie: 1) oświata, 2) działalność kulturalna, 3) opieka społeczna, 4) zdrowie publiczne, 5) rolnictwo, 6) popieranie przemysłu, handlu i spółdzielczości, 7) komunikacja, 8) bezpieczeństwo publ., 9) przedsiębiorstwa kom., 10) majątek, 11) prasa samorządowa, 12) Zrzeszenie Samorządów Powiatowych, 13) finanse kom., 14) pow. częstochowski, 15) pow. łaski, 16) różne. — Samorząd, 11, 36 — 37, 644 — 698 (15.IX—29).

**Rożkowski J.** — Organizacja księgowości i biurowości powiatowych komunalnych kas oszczędności.—Oszczędność, 5, 20, 260— 261 (31.X—29).

**Sichrawa R. Dr.** — Polityczne i gospodarcze zadania samorządu miejskiego. — Samorząd Miejski. — 9, 11, 855 — 866, 1929.

**Sikorski R. Dr.** — Projekt polskiej ustawy miejskiej i jego zmiany.— Samorząd Miejski. 9, 9 i 10, 694 — 704 i 798 — 810, 1929.

**Sittauer-Bonkowicz J.** — Niebezpieczeństwo etatyzacji w samorządach. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej. — 11, 17, 7 — 9. (1.IX—29).

**Skopiński L. Inż.** — Spółki drogowe podstawą rozwoju dróg bitych. Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych. 3, 29, 30 — 34 (sierpień 1929).

**Sochacki W.** — W sprawie statystyki w administracji ogólnej. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej. — 11, 19, 15 — 17 (1.X—29).

**Starzyński S.** — Nasza polityka skarbowa. — Przemysł i Handel. — 10, 50, 2187 — 2193 (14.XII—29).

**Tkaczyk B.** — Rozważania na temat budowy szkół. — Głos Gminy Wiejskiej. — 5, 16, 1 — 3 (31.VIII—29).

**Typiak P.** — Dotychczasowa działalność rad i wydziałów wojewódzkich. — Gazeta Administracji i Policji Państwowej. — 11, 22, 3 — 9 (15.XI—29).

**Ustrój administracji w Anglii.** — Gazeta Administracji i Policji Państwowej. — 11, 16, 11 — 18 (15.VIII—29).

**Wesołowski B.** — Znaczenie gminy w podziale administracyjnym państwa. — Głos Gminy Wiejskiej. — 5, 17, 1 — 4 (15.IX — 29).

**Windakiewicz K. Dr.** — Wytyczne organizacji żyrowej komunalnych kas oszczędności. — Oszczędność. — 5, 21, 270 — 275 (15.XI—29).

**Windakiewicz K. Dr.** — Zagadnienie organizacji miast wielkich i stołecznych. — Ruch Samorządowy — 3, 9, 319 — 321 (wrzesień 1929).

**Windakiewicz K. Dr.** — Zagadnienie organizacji stołecznej. — Samorząd Miejski. — 9, 9 i 11, 705 — 723 — 867 — 875, 1929.

**Zawadzki J.Dr.** — Zjazd mieszkaniowy w Rzymie — 12.IX — 26.IX — 1929 r. — Samorząd Miejski — 9, 11, 876 — 888, 1929.

**Zaboklicki I.** — Weksel, jako środek płatniczy związku komunalnego. Samorząd — 11, 50, 894 — 895 (15.XII—29).

## FRANCUSKA I BELGIJSKA.

## Książki.

**Code pratique des lotissements et des associations syndicales** avec une introduction concernant l'application de la loi Sarraut, Recueil Sirey. Paris. 1928.

**Delpech J.** Prof. Fac. Droit. Strasbourg. — Code administratif. 1927. 2 suppléments 1928.

**Jolly Pierre**, docteur en droit. — Des conditions dans lesquelles l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics peuvent jouer le rôle d'actionnaires, de fondateurs, d'administrateurs dans les sociétés anonymes. — Ouvrage couronné par l'Institut. — Recueil Sirey. Paris 1928.

**Leclere et Guillemot — Saint — Vinebault** — Traité pratique des habitations à bon marché. Application de la loi Loucheur. — 1929.

**Perraud — Charmantier**, — La loi Loucheur. Habitations à bon marché et logements à loyers modérés. Traité théorique et pratique. 1929.

**Poëte**, — Introduction à l'urbanisme. L'évolution des villes. La leçon de l'antiquité. — 1929.

**Ralga et Félix**, — Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la ville de Paris, supplément au courant de la législation au 1 déc. 1928 par M. Félix. — 1929. 2 volumes.

**Rey, Pidoux et Barde**, — La science des plans de ville. — 1928. Avec 436 figures et 9 planches.

**Trentin Silvio**, — Les transformations récentes du droit public Italien. — Paris 1929. Giard.

**La réforme administrative**. Les cahiers du redressement français No 27.

## Czasopisma.

**L'Administration locale**. (L'organe de l'Union internationale des villes). No 50 — 1929 r. przynosi nast. artykuły (bezimiennie):

Les centres d'études administratives aux Etats-Unis.

Le technicien et la rationalisation dans l'administration des communes en Allemagne.

Les administrations municipales et les distributions de gaz et d'électricité.

Le recrutement du personnel des administrations publiques en Italie.

Création d'une association internationale de l'habitation.

De l'intervention de l'architecte dans les plans d'extension de villes de France.

La lutte contre les taudis et la question du logement en Belgique. — Rapport de M. Vînek, Directeur de l'Union des Villes et Communes belges. La semaine communale d'Eberfeld. Pour l'urbanisme.

**L'Administration locale. No 51 — 1929 r.**

La crise du logement en Europe.

Methodes employés aux Etats-Unis afin d'assurer le développement des routes. — Rapport présenté par M. A. J. Brousseau à la Chambre de Commerce Internationale.

La production et la distribution de l'énergie électrique aux Etats Unis.

La loi sur l'administration locale en l'Angleterre. Local Government Act 1929.

L'urbanisme aux Etats Unis.

**Revue politique et parlementaire.** — 10 oct. 1929. Str. 73.

**Monicault P. de.** — La réforme des finances communales.

**Lotissement et urbanisme. Revue pratique,** technique, économique, financière, sociale et juridique (fondée en 1928) à l'usage des lotis, associations syndicales, municipalités, lotisseurs, techniciens, entrepreneurs, etc.

**Revue Internationale des Sciences administratives,** publiée par la Commission internationale permanente des Congrès internationaux des Sciences administratives. — Bruxelles. Rue de la Brasserie, 16. — Kwartalnik.

**Séances et travaux de l'Académie des Sciences Morales et politiques.** Compte rendu publié sous la direction de M. Ch. Lyon-Caen. — Paris, librairie Félix Alcan, 108, Boulevard Saint-Germain. — Miesięcznik. Przynosi w Nr. Mai — Juin 1928:

**La réforme administrative** par M. Charles Benoist: Observations présentées à la suite de la communication de M. Charles Benoist sur la réforme administrative par M.M. Lépine, Colson, Truchy, Bardoux, Cherdon et Berthélemy.

## NIEMIECKA.

### KSIAŻKI.

**Brandt Jürgen** — Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Jena: Fischer 1929. 106. S. M. 4.50.

**Das Wohnungswesen ausserdeutscher Länder.** Die Finanzierung und Verbilligung des Wohnungsneubaues in den ausserdeutschen Ländern. Herausgegeben von der Kommunalen Vereinigung für Wohnungswesen München. Stielerstr. 7. 10 Heft.

**Die deutschen Mittel- und Kleinstädte.** Hrsg. G. Hackel u. E. Stein, Berlin: Dt. Kommunal-Verlag 1929. 146. S. M. 10.

**Die kommunalen Wahlen,** die Wahlgesetze, Wahlordnungen und Ministerialerlasse zu den Gemeinde — Provinziallandtags- und Kreistagswahlen in Preussen. Zusammengestellt und herausgegeben von W. Klein u. P. Habbel. Verlag: Georg Stilke, Berlin 1929, geheftet M. 2.

**Die Kreisordnung** — für die östlichen Provinzen nach dem Stande der Gesetzgebung vom 1.8. 1929, erläutert von dr. Seeger, Berlin 1930, Carl Heymanns Verlag, M. 7.

**Eisenmenger H. E.** — Die Stromtarife der Elektrizitätswerke. Theorie und Praxis. München 1929. Verlag von R. Oldenbourg. 242 S. M. 15.

**Feltelberg Magnus** — Staatliche und gemischte Aktiengesellschaft im Sowjetrecht in rechtvergleichender Darstellung. Heidelberg. Winter 1929. 164 S. M. 10.

**Gasteiger Michael** — Die deutsche Gemeinde in Geschichte und Arbeit. Ein Abriss der Gemeindepolitik. München: Leohaus im Komm. 1929, 103 S. M. 1.20.

**Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung.** Hrsg. von der Verwaltungs-Akademie, Berlin, Berlin Hobbing 1929. 163 S. M. 7.20.

**Hellenthal Roman** — Städtebaurecht und Städtebau. Bd. 1. Berlin. Dt. Bauztg. 1929 1. Die Grundlagen d. Städtebaues und d. Probleme d. Städtebaurechtes, Städtebaurecht u. Städtebau im deutschen u. ausser-deutschen Sprachgebiet. 171 S. M. 12.

**Jellinek Walter** — Verwaltungsrecht. Zweite, durchgesehene Auflage. Berlin 1929. Verlag von Julius Springer. 551 S. M. 30.

**Kleindienst J. F.** — Verwaltungspolitik und Verwaltungsreform im Reich und in den Ländern. München 1929 C. H. Beck-sche Verlagsbuchhandlung. 213 S. geheftet M. 9.50.

**Leyden Victor** — Englische Selbstverwaltung. Berlin: Heymann 1929. 32 S. M. 2.

**Oehler Adalbert** — Verfassung und Verwaltung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände. Leipzig 1929. Verlag von C. L. Hirschfeld. 193 S. kart. M. 4.50.

**Pesl Ludwig** — Gemeinde, Grundrente und Bodenreform. Würzburg: Kabitzsch 1929. 85 S. M. 2.

**Neumann Walter** — Das Kommunalkreditgeschäft der deutschen Girozentralen. Greifswald: Bamberg 1929. 110 S. M. 3.50.

**Sigloch Gerhard** — Die Unternehmungen der öffentlichen Hand. Organisations- und Steuerrecht 5 Heft der Wirtschaftsrechtlichen Abhandlungen. Verlag J. Bensheimer, Mannheim, Berlin, Leipzig, 1929. XII. 268 S. M. 10.

**Schulze Heinrich** — Grundriss des Haushalts-Kassen- und Rechnungswesens der Stadt Berlin, mit einem Anhang über Anleihewesen, Geld- und Geldverkehr, Sparkassen - Bank- und Börsenwesen, Berlin 1929. Verlag von Franz Vahlen, Berlin W. 9.. M. 4.50.

**Umrath Heinz** — Das Recht der gemeinnützigen Betriebe in den Vereinigten Staaten von Nordamerika (Public utilities law) Chemnitz: Baum 1929. 107 S. Heidelberg, Diss. M. 3.60.

**Wendenburg Friedrich** — Soziale Hygiene (Dreizehnter Band der Handbücherei für Staatsmedizin). Berlin 1929. Carl Heymanns Verlag. 252 S. M. 10.

### CZASOPISMA\*)

**Aust Oskar** — Die englische Kommunalsteuer-Reform, in: Preussische Gemeinde-Ztg. 22.30 u. 31. 491—492, 502—503 (21.10. u. 1. 11. 1929).

**Benecke** — Deutsche Kommunalpolitik seit dem Kriege. in: Z. f. Kommunalwirtschaft. 19.20. 1543—1551 (25.10. 1929).

**Brans** — Die Entwicklung der kommunalen Statistik in: Z. f. Kommunalwirtschaft, 19, 24, 1764—1768 (25.12. 1929).

**Fleschner Hans** — Private und öffentliche Betriebswirtschaft im In- und Ausland, in: Gemeinwirtschaft, 9.10. 373—376 (Okt. 1929).

**Gratzhofer Anton** — Entwicklung der Kommunalwirtschaft im Oesterreich seit dem Kriege, in: Oesterreichische-Gemeinde-Ztg. (Wien). 6.20, 4—12 (15.10. 1929).

**Gugelmeier** — Öffentliche Bausparkassen, in: Dt. Sparkassen-Zeitung. 6.107. 3—5 (17.9. 1929).

**Hardenberg** — Neuere Konzentrationstendenzen in der englischen Grafschaftsverwaltung und ihre Entwicklungsgeschichte. in: Z. f. Selbstverwaltung. 12.19. 433—441 (1.10. 1929).

**Jeserich Kurt** — Entwicklung und gegenwärtiger Stand der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung. in: Z. f. Kommunalwirtschaft. 19.23. 1704—1726 (10.12. 1929).

**Kardorff** — Volksbildungsarbeit und Selbstverwaltung. in: Z. f. Selbstverwaltung. 12.18, 414—418 (15.9. 1929).

**Knust** — Die Kommunale Kapitalansammlung. in: Schweiz. Z. f. Betriebswirtschaft (Bern). 35,18, 187—190 (1929).

**Kottenberg** — Zweifelsfragen aus der Kompetenz- Kompetenz der Landkreise, in: Reichstädtebund, 22, 23, 401—404 (1.12. 1929).

---

\*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga zeszyt, trzecia i czwarta strony, piąta, szósta i siódma datę danego zeszytu.



**Körner Alois** — Beiträge zur Theorie der Selbstverwaltung. in: Z. f. öff. Recht. 9.1. 66—103 (Okt. 1929).

**Kracht** — Die Wirkung und Vertiefung sozialen Verständnisses in der ländlichen Bevölkerung. in: Z. f. Selbstverwaltung. 12. 23. 24. 529 — 539, 553—561 (1.12. u. 15.12. 1929).

**Kuthy Alexander** — Kulturelle Arbeit ungarischer Städte. in: Städte- tag. 23. 9. 1127—1131 (25.9. 1929).

**Külz** — Arbeiten die deutschen Gemeinden zu teuer? in: Reichsstädte- bund, 22, 22, 385—386 (15.11. 1929).

**Lodgman-Auen** — Die Entwicklung der Kommunalwirtschaft in der Tschechoslovakei seit dem Kriege. in: Z. f. Kommunalwirtschaft. 19, 20, 1551—1562 (25.10.1929).

**Ludewig Hans** — Zur Frage der Betätigung der öffentlichen Hand. in: Z. f. Kommunalwirtschaft. 19, 18, 1257—1263 (25.9. 1929).

**Luppe Hermann** — Kommunale Wirtschaftsbetriebe, in: Hilfe. 35, 20, 491—493 (15.10. 1929).

**Menne Karl** — Kommunalwahlen und Wahlsystem. in: Kommunalpoli- tische Blätter. 20, 24, 557 (25.12. 1929).

**Mulert Oskar** — Grundsätzliche Fragen der Kommunalpolitik. in: Städtetag. 23, 9. 1105—1112 (25.9. 1929).

**Pillatus B.** — Geschäftsanweisungen für Deputationen und Kommis- sionen, in: Kommunalpolitische Blätter. 20. 22. 509—511 (25.11. 1929).

**Schmölders Günter** — Die Mitarbeit der Steuerzahler an Kommunal- aufgaben in U. S. A., in: Z. f. Kommunalwirtschaft. 19. 22. 1655—1660 (25.11. 1929).

**Sonderheft** — Sparkassen. Enthält u. a.: Die Aufgaben der Sparkas- sen in der Gegenwart (J. Cremer) — Öffentliche Bausparkassen (J. Hof- mann) — Die Girozentralen als Zentralgeldinstitute der Sparkassen, Giro- kassen und Kommunalbanken (Jursch) — Der Stand der Betriebs- nationalisierung bei den Girozentralen (Otto Schoele). — Wand- lungen in den Liquiditätsgrundsätzen der Sparkassen (H. Dassel) — Die Publizität der Sparkassen (W. Kaveram). — Das Sparkassenbildungswe- sen (Curt Eisfeld). — Methoden der Rentabilitätsermittlung bei Sparkassen (F. Butschkau). — Sparkassen - Buchliteratur. in: Bankwissenschaft. 6. 10/11. 369—464 (5.9. 1929).

**Stier-Somlo Fritz** — Das Problem der kommunalen Selbstverwaltung in der Gegenwart. in: Hanse. 16. 20. 984—985 (15.10.1929).

**Töndury** — Das Wirtschaftsziel der öffentlichen Betriebe. in: Schweiz Z. f. Betriebswirtschaft (Bern). 35. 18. 161—169. (1929).

---

Redakcja i Administracja: Warszawa, Plac Napoleona 7. telef. 131-92, 225-50.

---

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł. 20, zeszyt pojedynczy zł. 5.

---

# BIBLIOTEKA SAMORZĄDU

Rozkwit życia samorządowego w Polsce niepodległej zmusza pracowników i działaczy samorządowych do posłkowania się fachową literaturą. BIBLIOTEKA SAMORZĄDU zaspakaja zapotrzebowanie w tym zakresie, wydając szereg dzieł poświęconych poszczególnym dziedzinom życia samorządowego.

## CENY WYDAWNICTW BIBLIOTEKI SAMORZĄDU SĄ BARDZO NISKIE

### D O N A B Y C I A :

- |  |     |      |
|--|-----|------|
| 1. <i>Prof. A. Pragier</i> : „Zarys skarbowości komunalnej” Część I-sza i II-ga, dwa tomy razem . . . . .                                  | Zł. | 4.—  |
| 2. <i>Inż. M. Nestorowicz</i> : (Dyrektor Dep. Drogowego) — „Sprawa drogowa w Polsce” . . . . .  | „   | 1.20 |
| 3. <i>Dr. M. Jaroszyński</i> : „Samorząd terytorjalny w Polsce” . . . . .  | „   | 1.50 |
| 4. — „Gospodarka gmin wiejskich na tle stanu finansów gminnych”—oraz „Znaczenie opłat drogowych” (w jednym tomie) . . . . .                | „   | 3.—  |
| 5. <i>J. Bek</i> : „Działalność Rady Powiatowej w Limanowej na polu popierania sadownictwa” . . . . .                                      | „   | 1.50 |
| 6. — „O czynnik obywatelski w samorządzie” . . . . .   | „   | 0.50 |
| 7. — „Główne wytyczne planowości w gospodarce powiatowych związków samorządowych” . . . . .  | „   | 0.50 |
| 8. <i>St. Pachnowski</i> : „Przepisy budżetowe dla związków komunalnych” (obowiązująca instrukcja budżetowa, wzory, wyjaśnienia) . . . . . | „   | 1.50 |
| 9. <i>Z. Pietkiewicz</i> : „Gospodarka miast polskich” . . . . .   | „   | 5.—  |
| 10. „Projekt organizacji prac statystycznych w powiatowych Związkach komunalnych (odbitka z kwartalnika Statystycznego G. U. S.) . . . . . | „   | 2.50 |
| 11. <i>St. Podwiński</i> : „Biblijografia literatury polskiej o samorządzie terytorjalnym” . . . . .                                       | „   | 3.—  |
| 12. — „Ustrój samorządu powiatowego na terenie b. zaboru rosyjskiego” . . . . .  | „   | 2.—  |
| 13. <i>Inż. Z. Rudolf</i> : „Podstawowe zagadnienia zdrowotne wsi i miasteczek” . . . . .  | „   | 3.50 |
| 14. „Pamiętnik Zjazdu Przedstawicieli Sejmików Powiatowych” w roku 1925 . . . . .  | „   | 1.—  |
| „ „ 1926 . . . . .   | „   | 2.—  |
| „ „ 1927 . . . . .   | „   | 2.—  |
| „ „ 1928 . . . . .   | „   | 5.—  |
| 15. Kalendarz Samorządowy (pięć tomów) Na r. 1926 . . . . .  | „   | 1.—  |
| „ „ „ 1927 . . . . .   | „   | 2.—  |
| „ „ „ 1928 . . . . .   | „   | 2.—  |
| „ „ „ 1929 . . . . .   | „   | 2.—  |
| „ „ „ 1930 . . . . .   | „   | 7.—  |
| 16. Działalność Sejmiku Skierniewickiego. Osiem lat pracy . . . . .  | „   | 2.—  |
| 17. Instrukcja kasowo-rachunkowa dla pow. zw. komunalnych . . . . .  | „   | 2.—  |
| 18. Regulamin dla sejmikowych komisji rewizyjnych . . . . .  | „   | 0.50 |
| 19. <i>S. Gliśczyński</i> : „Instrukcja biurowa dla urzędników gminnych i wewnętrzna organizacja gminy w b. zaborze rosyjskim” . . . . .   | „   | 1.—  |
| 20. <i>K. Windakiewicz</i> : „Prawo o związkach międzykomunalnych” . . . . .   | „   | 5.—  |
| 21. <i>A. Zaleski</i> : „Drzewa przy drogach” . . . . .  | „   | 3.—  |
| 22. Instrukcja i poradnik dla opiekunów społecznych . . . . .  | „   | 0.50 |

**NA SPŁATY** dajemy książki pracownikom samorządowym, o ile biorą za sumę większą od zł. 10.—

Zamówienia kierować: Samorządowy Instytut Wydawniczy sp. z ogr. odp.  
w Warszawie, Świętokrzyska 13 m. 15, tel. 442-63.

Konto w P. K. O. 1520 i Konto w Polskim Banku Komunalnym 479.