

ROK II

1930

191
ZESZYT 1

046/1930 I

SAMORZĄD TERYTORJALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORJI I ŻYCIU
SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO

POD REDAKCJĄ
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO



W A R S Z A W A

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

13001/014



5067



Treść zeszytu I.

ARTYKUŁY.

	Str.
<i>Dr. Julian Hubert</i> — Zagadnienie komisaryczności w samorządzie gminnym (wiejskim oraz miejskim) i powiatowym w b. dzielnicy pruskiej	1
<i>Dr. Jerzy Panejko</i> — Samorząd komunalny w Szwajcarji	24
<i>Dr. M. Z. Jaroszyński</i> — Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce	107
<i>L. Wł. Biegeleisen</i> — Komunalne ubezpieczenia majątkowe w Polsce. (Referat na Zjazd Międzynarodowy Związku Miast)	143

MATERJALY I OPISY.

<i>Antoni Hujda</i> — Dorobek gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków komunalnych w ciągu 10-lecia niepodległości	169
<i>W. Brzeziński</i> — Projekt ustawy o pokrywaniu kosztów leczenia i opieki społecznej	177
<i>H. M.</i> — Z porównań międzynarodowych	199
<i>Dr. K. Windakiewicz</i> — Ustrój Berlina	205
<i>Dr. J. St.</i> — Projekt regionalizacji administracji w Anglii	214
<i>L. Wł. B.</i> — Organizacja i zakres działania Związków Miast w Niemczech	218

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

<i>Dr. J. Dunikowski</i> — Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego	223
---	-----

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Ustawy, rozporządzenia i zarządzenia, ogłoszone w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim w I-szym kwartale 1930 r.	238
---	-----

PRZEGLĄD PRASY	242
--------------------------	-----

K R O N I K A.

Ustawy o ustroju samorządu	260
Projekt ustawy o specjalnym podatku na budowę szkół powszechnych	263
W sprawie zniesienia ulg dla członków Kas Chorych w szpitalach publicznych	264
Podatek wyrównawczy	264
VII ogólnopolski zjazd przedstawicieli powiatowych związków komunalnych	264
Zjazd członków Wydziałów Wojewódzkich, pochodzących z wyboru	272
Czwarty Zjazd Statystyków Miejskich w Łodzi	273

Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego woj. tarnopolskiego . . .	279
Zjazd działaczy samorządowych B. B. W. R. w Poznaniu	282
Z Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego	283
Ze Związku Miast Polskich	294

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA.

Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Tom IV. Podział administracyjny Państwa	300
Oświata pozaszkolna samorządu miasta st. Warszawy	305
Warszawa	307
Rocznik Łódzki, poświęcony historii Łodzi i okolicy	307
Marnotrawstwo sił i środków w przemyśle polskim. — <i>Stanisław Rychliński</i>	308
Materiały do bibliografji polityki agrarnej. — <i>Stanisław Stempowski</i>	309
Bibliografja pracy społecznej 1900—1928. — <i>R. Rudzińska</i>	309
Przewodnik oświaty dorosłych. — Pod redakcją <i>A. Konewki</i> i <i>K. Korzyłowicza</i>	310
Zagadnienia oświaty dorosłych. Dwie konferencje	310
Bibliografja oświaty pozaszkolnej (1900—1928)	311

B I B L I O G R A F J A.

Książki i czasopisma polskie	312
Książki i czasopisma francuskie	317
Książki i czasopisma niemieckie	318
Książki i czasopisma angielskie	321

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).

Table des matières du N. 1

ARTICLES

	page
<i>Juljan Hubert</i> — docteur en droit.—Le gouvernement peut-il nommer les représentants des collectivités locales (des communes rurales et urbaines) et regionales (des arrondissements) dans l'ancienne Pologne prussienne?	1
<i>Jerzy Panejko</i> .—docteur en droit.—L'administration locale en Suisse .	24
<i>M. Z. Jaroszyński</i> .—docteur en droit.—Le type principal de la commune rurale en Pologne	107
<i>L. Wł. Biegeleisen</i> .—Service communal des assurances des biens en Pologne (Communication présentée au Congrès de l'Union Internationale des Villes)	143

MISCELANEA ET STATISTIQUE

<i>Antoni Hujda</i> .—Le résultats de l'activité de communes rurales et urbaines et des arrondissements durant les dix premières années de l'Indépendance de Pologne	169
<i>Wacław Brzeziński</i> .— Le projet de loi sur la répartition des frais de l'assistance sociale et médicale gratuite	177
<i>H. M.</i> — Quelques comparaisons internationales	199
<i>K. Windakiewicz</i> .—docteur en droit.—Le régime municipal de Berlin .	205
<i>J. St.</i> .—docteur en droit.—Un projet de la régionalisation administrative en Angleterre	214
<i>L. Wł. B.</i> — L'organisation et l'activité des Unions des Villes en Allemagne	218

REVUE DE LA JURISPRUDENCE.

<i>J. Dunikowski</i> .—docteur en droit.—La jurisprudence du Tribunal Administratif Suprême	223
---	-----

REVUE DE LA LÉGISLATION

Lois, décrets et arrêtés des ministres, publiés dans le Journal Officiel et le „Monitor Polski" du I trimestre 1930	238
---	-----

REVUE DE LA PRESSE,	242
-------------------------------	-----

CHRONIQUE

Le lois sur l'administration locale et régionale	260
Le projet de loi sur une taxe spéciale pour pourvoir la construction des écoles primaires	263

L'abolition de privilège des membres des caisses d'assurance contre la maladie leur assurant une diminution des frais des secours hospitaliers dans les hopitaux publics	264
La taxe communale supplémentaire	264
VII-e Congrès Général des représentants de l'administration régionale d'arrondissements	264
Congrès des membres élus des corps représentatifs des voïvodies . .	272
IV-e Congrès de Statistique Municipale de Łódź	273
Congrès des représentants de l'administration régionale d'arrondissements de voïvodie de Tarnopol	279
Congrès de membres de parti gouvernemental collaborant a l'administration locale et régionale	282
L'activité de Bureau des Congrès des Conseils d'arrondissements . .	283
L'activité de l'Union des Villes Polonaises	294

LES REVUES ET LES LIVRES 300
(Comptes rendus)

BIBLIOGRAPHIE.

Les livres et les revues polonais	312
Les livres et les revues français	317
Les livres et les revues allemands	318
Les livres et les revues anglais	321

DR. JULJAN HUBERT.

**ZAGADNIENIE KOMISARYCZNOŚCI W SAMORZĄDZIE
GMINNYM (WIEJSKIM ORAZ MIEJSKIM) I POWIATOWYM
W B. DZIELNICY PRUSKIEJ.**

T R E Ś Ć.

Wstęp.

1. Komisaryczność w samorządzie jako forma prawna kreacji organów samorządowych.
2. Jej wyjątkowość (państwowość) oraz niestałość.
3. Plan pracy.

I. Komisaryczność w samorządzie jako zagadnienie teorii samorządu.

4. Wielość teorii samorządu jako wskaźnik metodologiczny.
5. Ograniczenie zagadnienia do doktryn niemiecko-pruskich.
6. Oparcie rozważań na ich syntezach.
7. Przegląd najważniejszych doktryn w ich stosunku do komisaryczności.
 - A. Teorie polityczne (wybieralność, niezawodność, niepłatność organów administracyjnych).
 - B. Teorie prawnicze: Korporatywność samorządu.
 - C. Niezależność prawna organów ciała samorządowego od rządu.
 - D. Organizacja prawna — hypotetycznych adresatów aktów administracji — jako podmiotu administracji.
 - E. Prawo podmiotowe publiczne samoorganizacji i administracji w sprawach samorządowych.
 - F. Obowiązek publiczny sprawowania administracji w sprawach publicznych.

II. Komisaryczność w samorządzie jako zagadnienie teorii nadzoru państwowego.

8. Przegląd najważniejszych doktryn w ich stosunku do komisaryczności.
 - A. W ogólności.
 - B. Nadzór jako jus eminens.
 - C. Nadzór jako publiczne prawo podmiotowe.
 - D. Nadzór jako publiczny obowiązek prawny.
9. Komisaryczność jako środek nadzoru państwowego.
 - A. System środków nadzoru państwowego.
 - B. Komisaryczność w systemie środków.

III. Komisaryczność w samorządzie gminnym, miejskim, wiejskim i powiatowym b. dzielnicy pruskiej, jako zagadnienie dogmatyczne.

10. Źródła prawne i ich znaczenie dla oceny przedmiotu.
11. Komisaryczność, jako zjawisko prawne.
 - A. Warunki organizacyjne — zarządzenia komisaryczności (organy, podlegające obsadzie komisarzy).
 - B. Warunki materialne (powody) zarządzenia komisaryczności.
 - C. Warunki formalne (organ zarządzający, postępowanie).
 - D. Warunki podmiotowe kandydata na komisarza.
 - E. Zarządzenie komisaryczności — jako akt administracyjno-prawny (forma, zaczepialność, kontrola).
 - F. Moc prawna zarządzenia komisaryczności (w czasie, przestrzeni).
12. Komisaryczność jako sytuacja organizacyjno-prawna podmiotu samorządowego.

Zakończenie.

13. Wnioski.
14. Perspektywy — de lege ferenda.

WSTĘP

1. *Komisaryczność* w samorządzie jest — ogólnie biorąc — *jedną z form kreacji organów ciała samorządowego* — w ramach jego ustroju.

Komisaryczność nie burzy podstaw *życiowych* ustroju samorządowego; podstawy te pozostają bowiem — mimo komisaryczności — nienaruszone. Zaprowadzenie komisaryczności — ani nie zmienia obszaru samorządowego; — ani nie zmienia spo-

leczej treści (tworzywa) ciała samorządowego; — ani wreszcie nie zmienia w niczem treści i zakresu władzy samorządowej.

Nie zmienia też jego podstaw prawnych (normatywnych).

Zaprowadzenie komisaryczności w jakiejś gminie, czy powiecie — nie jest wyplywem zmiany prawa przedmiotowego, na którym opiera się prawny ustrój danego samorządu. Z punktu widzenia norm prawa samorządowego, komisaryczność — o ile ma wogóle przejawiać się w ustroju samorządowym — musi być tak samo przewidzianą, jak przewidziane są inne — niekomisaryczne — formy kreacji organów samorządowych.

2. Mimo to — bynajmniej nie można twierdzić, że komisaryczność jest zjawiskiem normalnem w ustroju samorządu. Tak nie jest. I z konstrukcji normatywnej i z podstaw teoretycznych samorządu — komisaryczność jest czemś w organizacji samorządu *niestalem* (tymczasowem) i *wyjątkowem* (w zasadzie swej obcem). Tytuł komisaryczności — oczywiście dopuszczalnej z punktu widzenia norm prawnych — wywodzi się nie z upoważnień organizacyjnych (*wewnętrznej* zdolności organizacyjnej) ciała samorządowego, lecz — z upoważnień organizacyjnych czynników, prawniczo poza obrębem ciała samorządowego stojących. Zasadą prawną komisaryczności jest zależność organizacyjna samorządu od państwa, nie zaś wolność, — nadzór państwowy nad samorządem, nie zaś „prawo“ ciała samorządowego do organizacji wewnętrznej. W konsekwencji — organy komisaryczne są czemś naturze samorządu obcem. Dlatego ci, którzy jako tworzywo samorządu, są uprawnieni do samoorganizacji wewnętrznej samorządu, nie nazwą nigdy organów komisarycznych — *własnymi, samorządowymi*. Samorządowymi będą one tylko w znaczeniu *funkcjonalnem*, jako że — działając — ciało samorządowe, posiadające organy komisaryczne, nie może bez nich się obejść i dlatego — nie może uważać ich za obce.

3. Jak z uwag dotychczasowych powziąć można, komisaryczność w samorządzie jest zjawiskiem *wtórnem*, zależnem instrumentalnie od istnienia państwa, samorządu i przewidującego ją układu norm prawnych. W zależności tej wyraża się zagadnienie komisaryczności w samorządzie. Zagadnieniem otwartem jest bowiem, jakiego rzędu (konieczność, czy przypadkowość) jest owa zależność komisaryczności od wyznacza-

jących ją instrumentalnie elementów, jaką ma rację, czy tylko *dogmatyczną* — (rekurs do norm), czy także *teoretyczną* (rekurs do podstaw ogólnych samorządu i jego stosunku do państwa). Stąd — konieczność przedstawienia komisaryczności w samorządzie jako:

- I) zagadnienie teorii samorządu;
- II) zagadnienie teorii nadzoru państwowego;
- III) zagadnienie dogmatyczne (prawa pozytywnego).

I. KOMISARYCZNOŚĆ W SAMORZĄDZIE JAKO ZAGADNIENIE TEORJI SAMORZĄDU.

4. Jak wiadomo — nie ma jednej teorii samorządu. Teoryj tych jest *wiele*; różnią się nie tylko zasadą podstawową sądów o samorządzie, lecz odnoszą ją do różnych historycznie i terytorjalnie ustrojów. Mamy wobec tego różne samorzady — niemiecki, francuski, angielski — i różne teorie dla każdego z nich. Uwagi te — wyznaczają *metodologicznie* bieg rozważań nad komisarycznością, jako zagadnieniem teorii samorządu; w szczególności — rozważania te powinny skonfrontować komisaryczność z zasadami podstawowymi samorządu i wyświetlić, czy i jak zasady te wpływają na jej konstrukcję.

5. Z uwagi na ograniczenie zagadnienia komisaryczności w samorządzie do ziem b. dzielnicy *pruskiej*, odpada potrzeba uwzględnienia doktryn, które pozostały bez wpływu na istniejący w dzielnicy tej ustrój samorządu. Ustrój ten — ze względu na podtrzymujące go niemiecko-pruskie prawodawstwo organizacyjne — kształtował się pod wpływem różnych szkół *niemieckich*; doktryny ich stanowiąc powinny główny materiał dla rozważań teoretycznych.

6. Wobec obfitości materiału i niemożności wyczerpania go na łamach i w czasie wyznaczonym rozprawie, konfrontacja komisaryczności z teorią samorządu musi z konieczności — oprzeć się na *metodzie syntetycznej*. Stosując tę metodę — sprowadza się istniejące teorie samorządu do pewnych zasadniczych typów i z nich dopiero wyprowadza się sądy, zawierające — wprost lub pośrednio — rozwiązanie wysuniętych wyżej zagadnień.

7. A. Teorje *polityczne* samorządu widzą istotę samorządu albo w *wybieralności*¹⁾, albo w *niezawodowości*²⁾ i *niepłatności*³⁾ organów administracji lokalnej, albo w odpowiedniej kombinacji tych momentów⁴⁾. W stosunku do komisaryczności mają one różną doniosłość. W szczególności — bezwzględnie nie wykluczają komisaryczności i mogą obok niej istnieć — niezawodowość i niepłatność; komisarycznie można bowiem poruczać stanowiska organów ciała samorządowego tak niezawodowcom, jak i bez osobnego stałego wynagrodzenia. Inaczej natomiast ma się rzecz z wybieralnością. Gdzieby funkcje miały być poruczone komisarycznie osobie, wybranej specjalnie dla ich sprawowania przez właściwe czynniki ciała samorządowego,

¹⁾ Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reichs 1901, str. 210 i n. Meier Ernst, Das Verwaltungsrecht (w Holtzendorffa i Kohlera Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, wyd. 6 z r. 1904, tom 2), str. 644; Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894, str. 43. Z nowszych — do pewnego stopnia — Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechts, 1921, str. 188, oraz Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1913, str. 97. Przeciw wybieralności, jako warunkowi istotnemu. konstytuującemu pojęcie samorządu, oświadcza się przeważająca większość autorów. Z dawniejszych — np. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1884, str. 133; z nowszych — np. Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, wyd. 2, tom. 2 (r. 1917), str. 673 i n. Panejko, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, 1926, str. 78. Stanowisko, modyfikujące znaczenie wybieralności, zajmują: Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, 1926, str. 18 i n., oraz str. 31, 37 i n.; Preuss, Selbstverwaltung w Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaften, tom 3 z r. 1924, str. 776, oraz Körner Alois, Beiträge zur Theorie der Selbstverwaltung (Zeitschrift für öffentliches Recht, t. IX z 1929 r.), str. 91, 93, 95 i n.

²⁾ Meyer-Anschütz Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7 wyd. (1919), str. 386 i n.

³⁾ Sarwey (Allgemeines Verwaltungsrecht, 1884, str. 133) odróżnia kilka pojęć samorządu: als Teilnahme der Interessensvertretung an der Verwaltung, als Verwaltung im Ehrenamt, als staatsrechtlicher Grundsatz, als Kommunalverwaltung).

⁴⁾ Niektórzy autorzy (np. Peters o. c. str. 8) zaliczają do politycznych teoryj samorządu — doktrynę o niezależności prawnej organów administracji lokalnej od rządu. Twórcą jej jest w zasadzie Gneist; posiada licznych stosunkowo wyznawców. Z literatury niemieckiej — zob. Neukamp: Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtsinne (Archiv für öffentliches Recht, Tom 4), z polskiej — Panejko o. c. str. 97. Doktryna ta — jest jednak w istocie — prawniczą (p. m. ustęp C.).

tam nie możnaby mówić o komisaryczności. Wybieralność i komisaryczność są *implicite* niezgodne ze sobą. Wybieralność jest niewątpliwie przejawem *korporatywności*⁵⁾ samorządu; mimo to nie można jednak twierdzić, że wybieralność organów administracji lokalnej nie może się obejść bez korporatywnej organizacji ogółu wyborców⁶⁾. Tak nie jest. Nauka organizacji administracji publicznej zna liczne przykłady wybieralności⁷⁾ organów administracyjnych przez obywateli, nie związanych *ad hoc* węzłem korporatywności w znaczeniu prawniczym.

B. Mówiąc o korporatywności porzuca się jednak teren teoryj politycznych samorządu — i staje się na gruncie jego teoryj *prawniczych*.

Korporatywność publiczno-prawna, pochodna od państwa, uważaną jest przez wielu autorów za istotne prawnicze znamię samorządu⁸⁾, ponieważ wyraża prawniczo szczególną, *podmiotową* sytuację samorządu jako samoistnej, organizacyjnej formy administracji publicznej (administracja *samorządowa*). Przeciwnieństwem podmiotowym samorządu jest państwo, — jako podmiot administracji publicznej (administracja *państwowa, rządowa*). Dla korporatywności samorządu nie wystarcza atoli, aby podmiotem administracji publicznej był jakikolwiekby podmiot prawny, różny od państwa. Podmiotem tym musi być *korporacja* (publiczno-prawna), jako samoistny *związek* prawny, oparty na *członkostwie*, od państwa różny, ale odeń pochodny. Ze względu na ten postulat — niema samorządu, gdzie uprawnie-

⁵⁾ p. niżej ustęp B. a w szczególności noty 11 — 15.

⁶⁾ Podobnie Panejko, o. c. str. 63.

⁷⁾ Co do wieloznaczności terminu „wybieralność“ — p. Preuss, o. c. str. 766.

⁸⁾ Schoen Paul, Deutsches Verwaltungsrecht w Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Verarbeitung, begründet Holtzendorff, herausgegeben von Kohler, — wyd. VII, tom IV, str. 202. Błodig Herman, Die Selbstverwaltung, als Rechtsbegriff, 1894, str. 20, oraz autorowie cytowani u Körnera, o. c. str. 89. Na gruncie korporatywności samorządu stoi również w pewnym stopniu Mayer Otto, o. c. 571 i n. 636, 642. Nie brak jednak autorów, którzy nie uznają korporatywności za cechę istotną samorządu. Do tych należy np. — z polskich — Panejko, o. c. str. 90. Ze względu na korporatywność samorządu niektórzy autorzy widzą w samorządzie zasadniczą postać decentralizacji. Doktryna ta nie ma jednak dla konstrukcji samorządu większego znaczenia.

nie do sprawowania administracji publicznej miałyby służyć *jednostce*⁹⁾, lub gdzie podmiotem samorządu miałyby być *zakład*¹⁰⁾. Stojąc na gruncie korporatywności samorządu — opiera się jego organizację wewnętrzną na *członkostwie*. „Z idei korporacyjności wynika, że każdy członek korporacji winien mieć prawo w administracji jej sprawami lub pośrednio przez wydział, wybrany przez wszystkich członków korporacji“¹¹⁾. „Odpowiada to zatem organizacji ciał samorządowych jako związków korporatywnych, że organy, którym poruczono prowadzenie administracji, nie są mianowane przez władzę państwową, lecz są wybierane bezpośrednio przez przedstawicieli związku korporatywnego“¹²⁾. Jak powiada *Peters*¹³⁾ „nonsensem logicznym byłyby postanowienia ustawowe — z jednej strony — przyznające ciałom samorządowym prawa korporacyjnego, — a z drugiej — zabraniające im posiadania¹⁴⁾ własnych organów“¹⁵⁾. Korporatywność samorządu przemawia za uzależnieniem aktu kreacji organów samorządu od członków korporacji samorządowej. Komisaryczność natomiast wprowadza do samorządu organy nie ustanowione korporatywnie (t. j. nie pochodzące od członków). Z ustanowienia organu komisarycznego jest — *heteroarchiczny*, gdy organy ustanowione korporatywnie — *auturhiczne*. W pierwszym przypadku — zasadą organizacyjną kreacji organów samorządu jest *zakładowość*, w drugim *związkowość* konstrukcji pojęciowej samorządu¹⁶⁾. Zasady te niewątpliwie kłóca się ze sobą. Nie wyklu-

⁹⁾ Inaczej — Laband Paul, Staatsrecht der deutschen Reichs. (Wyd. 5, tom I, str. 102), oraz Deutsches Reichsstaatsrecht (1907, str. 27). Jednak — w Staatsrecht des deutschen Reichs, wyd. 4 (str. 98) — mówiąc o samorządzie — ogranicza go do administracji przez ciała polityczne, podporządkowane państwu.

¹⁰⁾ Inaczej — Fleiner, o. c. str. 99, który ciałami samorządowymi nazywa i związki niepaństwowe i zakłady. Co do pojęcia zakładu — p. n. nota 16.

¹¹⁾ Panejko, o. c. str. 86.

¹²⁾ Biedig o. c. str. 43.

¹³⁾ o. c. str. 31.

¹⁴⁾ A *implicite* również — samodzielnego ustanawiania.

¹⁵⁾ Podobnie Körner o. c. str. 91 i n., oraz 95 i n.

¹⁶⁾ Co do obu zasad — p. Spann Othmar, Organisation w Handwörterbuch der Staatswissenschaften Elstera, Webera i Wiesera, wyd. IV, tom 6, str. 767. Weber Max, Wirtschaft und Gesellschaft w Grund-

czają się jednak do tego stopnia, by nie mogły równolegle wyznaczać aktów kreacji organów ustroju samorządowego.

Komisaryczność nie zabija korporatywności samorządu, rozszerza natomiast jego konstrukcyjną podstawę. Z chwilą ustanowienia komisarza w jakimś ustroju samorządowym, samorząd, nie przestając być *związkiem*, staje się — na czas komisaryczności — również *zakładem*. Teza ta — wymaga oczywiście odpowiedniego uzasadnienia.

Jak już o tem była mowa¹⁷⁾ — komisaryczność nie jest wpływem jakiejś *rewolucji* prawnej w samorządzie, lecz wynika z norm prawa przedmiotowego. Dopuszczalność prawna komisaryczności dowodzi, iż samorząd — od pierwszej chwili swego istnienia — posiada dwojaką *normatywną* zasadę organizacyjną; jest — z reguły — równocześnie i *związkiem* i *zakładem*. Zasady te mogą wyrażać się odpowiednimi funkcjami kreacyjnymi albo stale i łącznie obok siebie (*dwutorowość* aktów kreacyjnych), gdy organy samorządu ustanawiane są — częściowo przez członków, częściowo — przez podmioty poza ich gronem stojące (państwo¹⁸⁾), — albo niestale, kolejno (*alternatywność* aktów kreacyjnych), przyczem — jedna z nich ma pierwszeństwo, a druga postulowana jest posiłkowo¹⁹⁾.

Organizacja, o ile ma być zjawiskiem grupowym, nie może obejść się bez norm prawnych. Normy prawne, określające daną organizację, są — bezpośrednio lub pośrednio — ściśle związane z państwem, jako najwyższym podmiotem prawodawczym. Z tego punktu widzenia — państwo jest najwyższym, normodawczym *organizatorem* wszelkich organizacji o *znaczeniu grupowym*. Jako organizator — narzuca swój porządek orga-

ress der Sozialökonomik. Tübingen, 1922, str. 29, oraz Hubert — Zakład pracy, jako pojęcie polskiego prawa w Ruchu Prawniczym z r. 1930. Tom I, str.... Poza tem p. Herrnritt o. c. str. 195.

¹⁷⁾ p. wyżej § 1.

¹⁸⁾ Tak np. w ustroju powiatowych związków komunalnych; jednoosobowy szef administracji samorządowej powiatu — starosta — jest mianowany przez państwo, gdy członkowie wydziału powiatowego — są wybierani przez sejmik powiatowy.

¹⁹⁾ Tem samem istnieniem organu, powołanego na zasadzie, korzystającej z pierwszeństwa, wyklucza jego obsadę — na zasadzie tylko posiłkowej.

nizacyjny mniej lub więcej stanowczo i ekskluzywnie — tym, którzy tworzą organizacje, normom jego podległe. Tworzenie organizacji — polega na podporządkowaniu się porządkowi organizacyjnemu, wytworzonemu przez państwo, na korzystaniu z jego norm. Porządek organizacyjny wytwarzany przez państwo — określa *zewnątrzną* strukturę organizacji grupowych; ponieważ struktura ta w zasadzie nie zależy od woli członków organizacji, stąd wniosek, iż każda organizacja grupowa w obrębie państwa jest — w strukturze *zewnątrznej* — *zakładowa*. Jest nią każda organizacja — nawet prywatno-prawna.

Oczywiście zakładowość organizacji grupowych — nie jest zawsze i wszędzie jednak *intensywna*. Rośnie — im liczniejsze, im rozmaitsze są funkcje prawne (wyznaczone prawnie) organizacji grupowej, im donioślejsze ich znaczenie dla — państwa, jako organizatora. Najwyższą jest — w organizacji samorządu, jako organizacji grupowej. Państwo nie tylko ogólnie określa strukturę zewnętrzną ciał samorządowych, lecz — konkretyzuje ją *wewnętrznie* — w danych czasowo, terytorjalnie, gospodarczo, społecznie — warunkach. Jest nie tylko organizatorem — normodawczym, lecz i grupodawczym; daje nie tylko normy, lecz wyznacza treść społeczną, *tworzywo* konkretnych grup samorządowych. Tej funkcji organizacyjnej państwa nie docenia się zwyczajnie w rozważaniach nad istotą korporatywną samorządu. Jest to błąd — doniosły. Samorząd stoi niewątpliwie członkostwem; ale — organizacyjnie — od członków się nie wywodzi. Nie członkowie korporacji samorządowej dają sobie, stwarzają — samorząd, lecz — otrzymują go z zewnątrz — tak, że samorząd nadany — sam wyznacza sobie, wytwarza — swych członków. Wytwarzając ich — ma za sprawcę państwo, a więc podmiot zewnątrz zespołu członkowskiego stojący. Ze względu na to też — samorząd opiera się na zakładowości nie tylko w swej strukturze zewnętrznej (jako wyodrębnienie pewnego kompleksu zjawisk grupowych z powszechnego układu norm i poddanie go normom szczególnym), lecz do pewnego stopnia — także i w swej strukturze wewnętrznej (jako wyodrębnienie socjologiczne — wyposażone prawnie w odpowiedni system organów o określonych prawnie kompetencjach).

Z tego widać, że — komisaryczności z jej zakładowością — nie wyklucza bynajmniej korporatywność prawnicza samorządu.

Każda z nich ma i swoją *ratio essendi* i swoją funkcję w ustroju samorządowym.

C. Przeciwnicy komisaryczności w samorządzie — zwalczają ją zwyczajnie rekuresem do *niezależności* jego organów od rządu²⁰⁾. Rekurs ten nie może mieć jednak istotnego znaczenia. Za sądem tym przemawiają dwa różne względy. Najpierw — w *niezależności* organów samorządu wyraża się niewątpliwie jego *samoistność* prawna²¹⁾. Organy samorządowe są niezależne od rządu — dlatego, ponieważ są organami różnych od państwa podmiotów prawa (korporacyj samorządowych). Jeśli przepisy prawne w niektórych przypadkach dają pewnym organom administracyjnym państwa niezależność od rządu, organy te ani nie przestają być państwowymi, ani nie stają się samorządowymi. Wynika to z konstrukcji pojęciowej organu²²⁾. Wszystko zatem, co powiedziano wyżej — mówiąc o stosunku wzajemnym komisaryczności i korporatywności, — ma również i tu zastosowanie — do stosunku pojęć komisaryczności i niezależności.

Z drugiej strony rekurs do niezależności organów samorządowych zapoznaje, że niezależność ta posiada niewątpliwie znaczenie raczej *funkcjonalne*, niż — kreacyjne. Organ samorządowy powinien być niezależny — raczej ze względu na swe funkcje, — t. j. w działaniu za podmiot administracji samorządowej, niż — ze względu na przypisalność podmiotową aktu kreacji, t. j. w swej genezie.

Niezależność funkcjonalna — wyznacza niewątpliwie granice formalne komisaryczności w ustroju samorządowym. Organ jednostki samorządowej obsadzony komisarycznie jest jej organem, nie zaś tego podmiotu administracji, który go kreował. Poza aktem kreacji — podmiot ów nie może wywierać na działalność komisarza żadnego pozytywnego wpływu. Organy podmiotu, któremu prawo przypisuje akt kreacji, nie są bowiem organami danej jednostki samorządowej; nie są też — w stosunku

²⁰⁾ Co do niezależności — jako cechy samorządu — p. Panejko o. c. str. 97; Preuss Hugo, Städtisches Amtsrecht, 1902, str. 123 i n., oraz autorzy cytowani przez Körnera o. c. str. 82.

²¹⁾ Co do pojęcia samoistności — p. Hubert, Ogólne stanowisko prawne uniwersytetu poznańskiego (1925, str. 101, nota 1).

²²⁾ Co do pojęcia organu — p. Prof. Znamierowski Czesław. Podstawowe pojęcie teorii prawa, 1924, str. 135.

do komisarza — wyższą instancją z tego tylko powodu, iż jednostka ta otrzymała organ komisaryczny. Dlatego — komisaryczny organ samorządu powinien tak samo bronić samorządowości wobec państwa, czy innych podmiotów prawa, jak to czynić powinny organy niekomisaryczne. Tym konsekwencjom przeciwstawia się twierdzenie, że organ komisaryczny nie jest zdolny — nie tyle prawnie, co emocjonalnie — do działania w sposób dostatecznie samorządowy.

D. Zarzut ten opiera się na dalszej prawniczej teorii samorządu, iż samorząd jest prawnie określonym sprawowaniem administracji publicznej przez odpowiednio w tym celu *zorganizowane grupy hypotetycznych adresatów* jej aktów²³⁾ (teoria samorządu, jako organizacji *administracyjnych interesów* grup społecznych).

„Jeżeli ten, kto ma najsilniejszy, najbliższy, bezpośredni interes w (szybkiej, rzeczowej, dobrej) administracji, powołany zostaje do jej sprawowania, jeśli nie jest skazany na to, by ten interes urzeczywistniała osoba inna, również zainteresowana dobrą administracją, lecz w stopniu słabszym, dalszym, pośrednim, jeśli raczej jemu samemu poruczono wykonywanie tych norm, na których dobrem wykonaniu przede wszystkim mu zależy, natenczas słusznie mówi się o samorządzie“²⁴⁾.

W świetle tej teorii — państwo organizuje samorząd (jako ogół korporacji samorządowych) nie ze względu na siebie samego, na swoje potrzeby, czy zadania administracyjnej natury, lecz — ze względu na swych mieszkańców, na potrzeby ich ogółu wobec administracji publicznej jako kompleksu funkcji, wyznaczonych przez prawo administracyjne. Czyni to dlatego, że uznaje je za uzasadnione, a samo — w swej strukturze organizacyjnej — nie może ich należycie uwzględnić.

Cechą charakterystyczną administracji publicznej jest zdol-

²³⁾ Co do terminu — hypoteczni adresaci aktów administracji publicznej — p. H u b e r t, Replika w polemice z Dr. Grzybowskiem — *Ruch prawniczy* z r. 1929, tom II, str. 943 i n. Myśl ta wyraża się w różnych postaciach w pracach L a b a n d a, (p. w. nota 5), J e l l i n k a Jerzego (*System der subjektiven öffentlichen Rechte, Allgemeine Staatslehre*), H a t s c h k a Juliusza (*Die Selbstverwaltung in politischer und rechtlicher Bedeutung*, 1901; *Die Selbstverwaltung* w *Wörterbuch des deutschen Staats — und Verwaltungsrechts* Stengla i Fleischmanna r. 1914).

²⁴⁾ p. K ö r n e r, o. c. str. 79.

ność prawna podmiotów tej administracji do kształtowania — przez swe organy (*władze*) administracyjne — sytuacji prawnych osób, podległych im, bez względu na ich zgodę, czy wolę — aktami, prawnie określonymi, na warunkach i w granicach, przez normy prawne oznaczonych²⁵⁾.

Jeżeli podmiotem administracji tej jest państwo, *ogół* obywateli nie może bezpośrednio kształtować aktów jej w sposób, uwzględniający ich potrzeby. Nie znaczy to, jakoby obywatele nie mieli wogóle żadnego wpływu na stawianie się aktów administracyjnych. Wpływ ten niewątpliwie mają; nie jest on jednak *organizacyjnie* koniecznym. Jest on zatimizowany; ogranicza się bowiem zawsze do indywidualnych aktów administracji i do tych osób, którym normy prawne wyznaczają stanowisko *strony* lub *uczestnika* t. zw. *postępowania administracyjnego*²⁶⁾ (wzgl. postępowania sądowno-administracyjnego); z reguły nie posiada też dostatecznych gwarancji prawnych²⁷⁾. Tym, kto w administracji publicznej, sprawowanej przez państwo, kształtuje akty administracyjne, jest bowiem *rząd*, któremu podlegają *służbowo* t. zw. władze administracyjne i który za działalność

²⁵⁾ Ze względu na to — wielu autorów twierdzi, iż administracja publiczna pojęciowo nie ma niczego wspólnego z administracją prywatną (gospodarczą). W szczególności nie łączy ich jakieś jedno szersze pojęcie administracji w ogóle. Administracja publiczna, to nie jakaś szczególna odmiana administracji w ogóle, lecz rodzaj sam dla siebie. Za tą opinią stoi Körner o. c. str. 72, oraz autorzy przezeń cytowani. Opinie przeciwne jej głoszą: np. Franz, Der Verwaltungsingenieur, 1908, Fleiner o. c. str. 3. Dr. Stein Lorenz, Die Verwaltungslehre, część I. Die Lehre von der vollziehenden Gewalt etc., 1865, str. 17. Jellinek Georg, Gesetz und Verordnung (1919), str. 221. Dr. Kormann Karl, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (1910), str. 13 i in., oraz autorowie, należący do szkoły Fayola (fayoliści — z polskich — p. Pawełski Jan Paweł, Prolegomena do nauki i teorii administracji w Przeglądzie współczesnym z 1926 r. Tom 19, str. 353 — 367, oraz Z zagadnień nauki organizacji i teorii administracji — tamże w 1929 r., tom 28, str. 200), którego doktrynę przyswoił literaturze polskiej Dr. Teslar J. A. (zob. przekład prac podstawowych Fayola p. t. Administracja przemysłowa i ogólna, oraz Teoria administracji w zastosowaniu do państwa, Warszawa, 1926).

²⁶⁾ Co do szczegółów — p. Hubert, Przegląd prawodawstwa w Ruchu Prawniczym z r. 1929. Tom II, str. 1113 — 1140.

²⁷⁾ Gdy postępowanie administracyjne nie posiada konstrukcji formalnego publiczno-prawnego (koniecznego) stosunku — p. Hubert, o. c. w nocie 26, str. 1138.

tych władz ponosi odpowiedzialność na zewnątrz — prawną (przed sądami) i polityczną (przed parlamentem). Ze względu na to — *ogół* obywateli może po linii swych potrzeb wpływać na administrację państwową tylko *pośrednio*, środkami politycznymi (kontrolą parlamentarną), nie inaczej. Środki te nie mogą atoli zapewnić tego, o co w danym przypadku chodzi. Pomijając względy natury czysto formalnej — sposobu ustalania treści tych potrzeb przez parlament i odpowiedniego ich wyrażania wobec rządu, — administracja publiczna, kierowana przez rząd, wyraża się aktami administracyjnymi, uwzględniającymi wskazania i cele rządu pod kątem jego oceny potrzeb zorganizowanej prawnie jedności państwowej, nie zaś — potrzeb mniej lub więcej licznego ogółu jej członków. Formalne kryterjum pierwszych — dają akty ustawodawstwa państwowego. Akty te wiążą prawnie rząd i podległe mu organy (władze). Formalne kryterjum drugich — akt polityczny parlamentarnej kontroli (interpelacja, rezolucja budżetowa, votum nieufności) — ma znaczenie tylko dorywcze i — o ile rząd nie ugnie się przed parlamentem — nie przenika do aparatu administracyjnego, którym rząd dysponuje w sprawowaniu administracji publicznej.

Inaczej jest w samorządzie. Tu — rząd nie kieruje organami administracji publicznej, przypisanej prawnie jednostkom samorządowym. Miejsce parlamentu — zajmują odpowiednie ciała (kollegja) reprezentacyjne, miejsce rządu — odpowiednie organy zarządzające, utworzone z grona tych, których potrzeby uwzględniane być mają przez administrację samorządową. W samorządzie — administracja publiczna prowadzona jest przez owe organy podług oceny potrzeb — zorganizowanego prawnie w całym systemie korporacyj samorządowych — ogółu bądź obywateli, bądź mieszkańców państwa z punktu widzenia poszczególnych korporacyj samorządowych. Ponieważ administracja publiczna wyraża się w aktach, konstruowanych przez normy prawne ze względu na określone przez nie sytuacje życiowe obywateli wzgl. mieszkańców państwa, tak, że akt trafia prawnie tylko podmioty tych sytuacji, nie zaś inne, samorząd — organizując ogół obywateli mieszkańców państwa w korporacje samorządowe — organizuje adresatów aktów, przypisanych danemu typowi samorządu. Z istoty norm, określających stanowienie aktów administracyjnych, przypisanych jednostce samorządowej, wynika jednak, że samorząd organi-

zuje korporacyjnie nie tylko tych, którzy potrzeby danego rządu rzeczywiście odczuwają, lecz i tych, którzy — hypotetycznie — mogą je odczuwać, bo mogą znaleźć się w sytuacji, uzasadniającej wydanie określonego aktu administracyjnego. Stąd — określenie samorządu jako administracji publicznej, sprawowanej przez grupy społeczne, obejmujące hypotetycznych adresatów aktów administracyjnych i skonstruowane prawnie jako podmiot prawny tych aktów²⁸⁾.

W świetle tych rozważań — stosunek komisaryczności do samorządu nie da się zamknąć w formułach absolutnych — bezwzględnej komulatywności lub bezwzględnej ekluzywności. Samorząd nie jest wyłącznie tylko układem norm, lecz kompleksem społecznym, czynnym, któremu prawo przypisuje określone prawnie działania jego organów, lecz działań tych samo rozwinąć nie jest w stanie. Sprawcą tych działań jest zawsze tylko człowiek. Z istoty organu wynika, że organem samorządu jako organizacji prawnej hypotetycznych adresatów aktów administracyjnych, przypisanych jej jako ich podmiotowi, nie może być osoba, nie będąca także hypotetycznym adresatem owych aktów. Ponieważ zaś komisaryczność nie czyni z samorządu administracji państwowej, — dopuszczalność jej zależy od tego, czy osoba, której nadano komisarycznie stanowisko organu danej jednostki samorządowej, należy do grupy hypotetycznych adresatów aktów administracji, przypisanej tej jednostce,

²⁸⁾ Doktryna, przedstawiona w tekście, konstruuje pojęcie samorządu — przy pomocy elementów kategorjalnych pojęcia administracji i prawa administracyjnego. Jak nie można sobie wyobrazić administracji bez organizacji grupowej, opartej na normach, przeciwstawiających — organy, powołane do sprawowania władzy administracyjnej (wyłączna zdolność stanowienia za organizację aktów, przymusowo określających zachowanie się osób, objętych organizacją w stosunku do organizacji), wyrażającej się aktami administracyjnymi — osobom, które według norm mogą być ich adresatami (poddani), tak samo nie można wyobrazić sobie samorządu — bez organizacji, norm, organów, władzy, aktów administracyjnych i ich adresatów. Jeśli samorząd — nie przestając być administracją — ma się różnić od administracji niesamorządowej, różnica, jaka ma go dzielić od tej ostatniej, musi być uwzględniona w stosunku wzajemnym elementów konstrukcyjnych administracji, nie zaś — w czem innym. Inaczej bowiem różnica ta, albo — wyznaczałaby samorządowi miejsce w innej dziedzinie zjawisk, nie zaś w administracji, albo — jako nieistotna — miałaby znaczenie wyłącznie pomocnicze i techniczne.

czy nie. Jeśli należy — komisaryczność godzi się z samorządem; jeśli nie należy, nie godzi się z samorządem. Innymi słowy — warunkiem podmiotowym komisaryczności w samorządzie powinny być *członkostwo* organu komisarycznego w korporacji samorządowej. Za tym postulatem przemawia nauka o istocie organu grupy zorganizowanej. Według przyjętej opinii — organem grupy jest ten podmiot, należący do grupy, którego czyn czy akt na podstawie obowiązującej w grupie normy zostaje przypisany całej grupie²⁹⁾. Przynależność ta powinna być oczywiście nietylko prawną, lecz — także pozaprawną. Z tego widać, że akt kreacji komisarycznej nie powinien trafiać osób z poza danej korporacji samorządowej.

E. Komisaryczność zwalczaną bywa niejednokrotnie — twierdzeniem, iż jest sprzeczna z istotą samorządu jako *publicznego prawa podmiotowego*, przysługującego korporacji samorządowej, a wyrażającego się bądź w uprawnieniu korporacji do samodzielnego, niezależnego *sprawowania* administracji publicznej w *zakresie własnych spraw korporacji* (sprawy samorządowe), bądź w uprawnieniu członków korporacji do samoorganizacji.

Mówiąc o *samoorganizacji*, nie należy jej utożsamiać z wybieralnością. Wybieralność nie wyczerpuje samoorganizacji. Zwyczajnie przeciwstawiana bywa obsadzie przez mianowanie, która również mieści się w ramach samoorganizacji. Wybieralność jest z reguły atrybutem tworzywa społecznego samorządu (bezpośrednią formą kreacji organów), obsada przez mianowanie — atrybutem organów, pochodzących z wyboru (pośrednia forma kreacji organów). Rozróżnienie to posiada doniosłe znaczenie formalnej natury. Gdy obsada komisaryczna trafia organ wybieralny przez tworzywo społeczne samorządu, zaczepienie jej — jako takiej — należy z reguły — t. zn. o ile przepisy pozytywne inaczej nie stanowią — do członków tworzywa. Organy pochodne — z reguły nie mają legitymacji czynnej w tym kierunku. O ile znowu obsada komisaryczna trafia organy mianowalne przez organ wybieralny, zaczepienie jej — należy z reguły jedynie do organów mianujących, nie zaś — do członków tworzywa społecznego samorządu. Jeśli w danym razie obsada taka nie zostanie zaczepioną przez uprawnionych, natenczas —

²⁹⁾ p. Znamierowski, o. c. str. 130.

gdyby nawet nie była przewidziana przez normy — tak długo posiada powagę legalnej, dopóki nie zostanie uchylona przez właściwe władze — bądź z urzędu, — bądź na skutek zarzutów nieważności aktów administracyjnych, wydanych przez organ niewłaściwie obsadzony.

Teoria samorządu jako *prawa podmiotowego do samoorganizacji*³⁰⁾ — bynajmniej jednak nie wyklucza komisaryczności z samorządu.

Prawo podmiotowe — pomijając wątpliwą ścisłość jego określenia³¹⁾ — jest kompleksem instrumentalnie zależnym od norm prawa przedmiotowego. Nie ma „praw podmiotowych“ — jeżeli nie ma norm „prawa przedmiotowego“, do których możnaby sprowadzić wyrażające je — roszczenia prawne. W takim razie sprowadza się zagadnienie stosunku komisaryczności do samorządu — do rozważań *dogmatycznych*, czy dany system prawny nie tylko zobowiązuje korporacje samorządowe do samoorganizacji, lecz daje im roszczenie o dopuszczenie — organów, wyłącznie tylko przez nie ustanowionych — do sprawowania administracji publicznej, czy — nie. Pozytywnie wyraża prawo przedmiotowe stanowisko swoje w tym względzie w ten sposób, że albo *milczy* o możliwości i warunkach komisarycznej kreacji organu samorządowego, albo — ją wyraźnie dopuszcza. Jeśli wyraźnie dopuszcza komisaryczną obsadę organów samorządowych, korporacji samorządowej nie służy roszczenie o autarchiczną kreację organów; jeśli *milczy* — tak³²⁾.

³⁰⁾ np. Preuss, Selbstverwaltung (o. c. str. 776), lub Hatschek Julius Dr. Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung (1898 r.) str. 101 i n., oraz 78.

³¹⁾ p. Jaworski, o. c. str. 103 — 120, oraz Znamierowski, Podstawowe pojęcia teorii prawa, str. 114. Co do konstrukcji praw podmiotowych p. Jellinek Jerzy, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1905, str. 263, 921.

³²⁾ Stanowisko, wyrażone w tekście, znajduje potwierdzenie w nauce o istocie norm organizacyjno-kompetencyjnych. Według prof. Znamierowskiego (Podstawowe pojęcia teorii prawa, str. 119) normy, które wyznaczają organy jakiejś organizacji i przypisują jej pewne działania, są normami typu konstrukcyjnego. Cechą normy konstrukcyjnej jest to, „że działania, które wyznacza, są wytworem jej własnej konstrukcji“ (str. 103). W układzie norm konstrukcyjnych istnieje tylko to, quod in regula. Gdy czegoś niema w regule, niema na świecie. Normy konstrukcyjne nie za-

Zagadnienie powyższe posiada zasadnicze znaczenie z punktu widzenia *judykatury*. Nie idzie ona po linii powyższych wywodów; nie jest też w tym względzie jednolitą. Według wyroku pruskiego N. T. A. z dnia 2 października 1884 r. ⁸³⁾ w razie zawieszenia burmistrza w urzędowaniu — władza nadzorcza nie może z pominięciem ustawowego zastępcy burmistrza, w urzędowaniu niezawieszzonego, powierzyć bez zgody rady miejskiej obowiązków burmistrza na koszt miasta osobnemu komisarzowi. Z motywów wyroku wynika, że N. T. A. dopuszcza komisaryczną obsadę stanowiska burmistrza — z pominięciem jego ustawowego zastępcy — za zgodą władz miejskich. Władza nadzorcza — nie potrzebuje jednak wyjednywać zgody tej przed wydaniem zarządzenia o komisarycznej obsadzie stanowiska burmistrza z pominięciem wiceburmistrza ⁸⁴⁾. Zgoda może bowiem być udzieloną przez władze miejskie *dotatkowo* t. zn. po wydaniu zarządzenia i to nawet — w sposób *milczący* — przez bierne poddanie się zarządzeniu ⁸⁵⁾ i komisarycznemu zarządowi. Teza ta nasuwa liczne wątpliwości wobec teroru przepisów prawnych, przytoczonych zresztą i zanalizowanych w motywach wyroku. Ordynacja miejska, na której przepisy powołuje się N. T. A., nie zna komisaryczności na stanowisku burmistrza, jeśli stanowisko wiceburmistrza nie jest opróżnione (stałe lub przejściowo). Przepisy ordynacji nie znają też żadnych wyjątków od tej reguły — w szczególności nie odstępują od niej na przypadek, gdy władze miejskie wyrażą swą zgodę na ustanowienie komisarza. Skąd zatem — dopuszczalność komisaryczności pod warunkiem zgody władz miejskich? Wychodząc z analizy § 29 ordynacji miejskiej, według którego magistrat składa się

braniają bezpośrednio żadnej czynności. Gdy jednak nie wymieniają jakiegoś aktu, akt „nie jest dozwolony przez to samo, że nie istnieje“ w normie (str. 105 i n.).

⁸³⁾ Entscheidungen des Königl. Oberverwaltungsgerichts, herausgegeben von Jebens, v. Meyeren und Jacobi. Tom II (r. 1885), str. 35 — 46.

⁸⁴⁾ Wyjednanie jej zalecają według motywów (str. 40) zarządzenia ministerjalne z 18 lutego 1840. (M. Bl. d. i V, str. 43) i z dnia 30 listopada 1841. (M. Bl. d. i V, str. 318).

⁸⁵⁾ ...so mag denn auch eine solchergestalt bedingte nachträgliche Zustimmung aus der stillschweigenden Unterwerfung unter die Einsetzung des Kommissarius gefolgert werden können... (str. 39).

z burmistrza, wiceburmistrza jako jego zastępcy i odpowiedniej liczby ławników — rada miejska wybiera wiceburmistrza i ławników na 6 lat, a burmistrza i innych płatnych członków magistratu na lat 12, N.T.A. słusznie wywodzi, iż upoważnienia urzędowe wiceburmistrza rozciągają się — o ile zastępstwo burmistrza stanie się konieczne — na wszystko, co do burmistrza należy. Legitymacja wiceburmistrza do zastępstwa burmistrza, o ile ono stanie się aktualne, opiera się nie na jakimś specjalnem powołaniu czy upoważnieniu przez władzę nadzorczą, lecz na mandacie udzielonym mu — raz na zawsze, na cały okres jego urzędowania przez akt wyboru i zatwierdzenia; dla cofnięcia tego mandatu wbrew woli gminy miejskiej, a zwłaszcza w dowolnym czasie na koszt gminy, § 29 ordynacji miejskiej nie daje żadnej podstawy. Twierdzenia władzy pozwanej (str. 37/8), że wiceburmistrz, prawidłowo wybrany, — ale wobec braku w małej gminie lepszych kandydatów, zatwierdzony przez władzę nadzorczą tylko jako zło konieczne — niema należytego przygotowania administracyjnego, i — ze względu na obowiązek władzy nadzorczej starania się o prawidłowy bieg administracji — powinien być przez nią wykluczony od przysługującego mu prawnie zastępstwa burmistrza przez ustanowienie komisarza, obala N. T. A. wyjaśnieniem (str. 40), że przed powoływaniem osób nieodpowiednich na stanowisko wiceburmistrza znalazła ustawa potrzebną i — jak przyjąć się musi — dostateczną obronę w państwowem prawie zatwierdzenia wyboru, a przed pozostawianiem osobistości nieodpowiednich na tym urzędzie w tem, że burmistrz i wiceburmistrz podlegają (§ 20 ustawy o właściwości z dnia 1.8. 1883 r.) postanowieniom ustawy (dyscyplinarnej) z dnia 21 lipca 1852 r. (Zb. ust. pr. str. 465). Dopóki nie zrobiono żadnego użytku z możliwości zastosowania wspomnianej ustawy z dnia 21 lipca 1852 r. wniosek, — iż urzędnik, podległy ustawie, ale wolny od uzasadnionego zarzutu, że naruszył obowiązki swego urzędu lub przez swe zachowanie okazał się niegodnym szacunku, powagi i zaufania, jakich zawód jego wymaga, może nie być wykluczony od zastępstwa przysługującego mu prawnie, — nie da się obalić. Za pozbawioną znaczenia uważa też okoliczność odwodowa, iż w danym przypadku chodzi o gminę stosunkowo małą z niepłatnym wiceburmistrzem, oraz o zastępstwo czasowo nieokreślone. Trybunał słusznie zaznacza, że ordynacja miejska — w tym, istotne znaczenie mającym punkcie — nie zna wogóle żadnej różnicy

między miastami wielkimi a małymi, między krótszem i dłuższem, określonym i nieokreślonym co do czasu — zastępstwem burmistrza, między płatnym i niepłatnym wiceburmistrzem i różnicy takiej nie dopuszcza. Ze względu na to — upoważnienie do mianowania komisarza w gminie, posiadającej wiceburmistrza — albo wogóle nie istnieje — t. zn. w stosunku do wszystkich gmin miejskich, albo istnieje w stosunku do każdej gminy miejskiej, z tym skutkiem, że w każdym czasie burmistrzowie ich wzgl. wiceburmistrzowie mogliby i musieliby doczekać się częściowego zawieszenia w obowiązkach poza ramami ustawodawstwa dyscyplinarnego, a gminy — obciążenia obowiązkiem wynagradzania komisarza mianowanego, niezależnie od obowiązku wynagradzania wiceburmistrza, gdyby ten był płatny (str. 42). Oświadczenie się za ostatnią alternatywą byłoby zdaniem Trybunału tylko wówczas uzasadnione, gdyby prawo pisane zawierało co do tego zupełnie jasne i niedwuznaczne postanowienia. Tymczasem ordynacja miejska z dnia 30 maja 1853 r., która w pierwszym rzędzie ma tu zastosowanie, nie tylko nie daje mu żadnego oparcia, lecz zdaje się prosto wykluczać podobny stan prawny (str. 42). Trybunał opiera dopuszczalność komisaryczności — mimo zdolności prawnej wiceburmistrza do objęcia zastępstwa burmistrza — w razie ewentualnej zgody władz miejskich na nią — na t. zw. nadzorze państwowym, a w szczególności na obowiązku władzy nadzorczej starania się o prawidłowy bieg administracji miejskiej (str. 49/51). Wywody Trybunału prowadzą do wniosku, iż zarządzenie komisaryczności, wydane wbrew woli gminy i wbrew przepisom, byłoby — *contra legem*; wydane zaś za zgodą gminy byłoby — mimo niezgodności z normą — obowiązujące *praeter legem*. Czy jest przytem potrzebna zgoda wiceburmistrza — wyrok nie daje odpowiedzi.

Zupełnie odmiennie ujmuje dopuszczalność komisaryczności w zastępstwie — mimo istnienia zastępcy — wyrok N. T. A. z dnia 17 maja 1883 r.³⁶⁾, dotyczący zastępstwa landrata w świetle ordynacji powiatowej z r. 1872.

Na tle wykładni § 75 tej ordynacji, — według którego „Dla zastępstwa landrata sejmik powiatowy wybiera z pośród przynależnych do powiatu dwóch deputowanych powiatowych, każde-

³⁶⁾ Entscheidungen (i. w. w nocie 35, tom X, str. 24 — 44).

go na sześć lat. Deputowani podlegają zatwierdzeniu przez naczelnego prezesa. Zaprzysięga ich landrat. W przypadkach krótszej niemożności pełnienia obowiązków, sekretarz powiatowy może występować jako zastępca“ — powstał spór, czy asesor, przydzielony landratowi do pomocy, może występować jako jego zastępca. W danym przypadku N. T. A. stoi na stanowisku, iż § 75 ordynacji powiatowej w brzmieniu dosłownem wcale nie wyklucza komisarycznego zastępstwa landrata (str. 33). Deputowani powiatowi, wybrani i zatwierdzeni prawidłowo, mogą podczas trwania swego mandatu, stać się fizycznie lub umyślowo niezdolni lub przez swe zachowanie utracić zaufanie do ich nieskazitelności. W takim razie ewentualna gotowość do objęcia urzędu landrata nie może mieć żadnego znaczenia, a rząd, skoro ustawa nie otwarła mu drogi do usunięcia deputowanych powiatowych z ich stanowisk, musi mieć niewątpliwie możność odstąpienia od powołania ich do zastępstwa oraz zapewnienia powiatowi — przez zarządzenie komisarycznego zastępstwa — należytego toku administracji (str. 33). Ponieważ § 75 ordynacji nie stanowi, który z deputowanych ma sprawować zastępstwo landrata, ani co wzgl. kto decyduje o pierwszeństwie, gdy obaj oświadczą gotowość sprawowania zastępstwa, ani kiedy nastaje obowiązek oddania zastępstwa deputowanemu, skoro w razie krótkotrwałej niemożności pełnienia obowiązków — może zastępować go sekretarz powiatowy, — Trybunał wnosi, że przy redagowaniu § 75 ordynacji zamiar dokonania zupełnie wyczerpującego unormowania danej materji nie mógł istnieć. W rzeczy samej niema ustawy, któraby zabraniała rządowi poruczenia zastępstwa landrata, w razie jego niemożności pełnienia obowiązków, urzędnikowi królewskiemu mimo istnienia deputowanych powiatowych i ich gotowości do objęcia zastępstwa. Gdy chodzi o komisaryczne zastępstwo landrata — N. T. A. nie wymaga zgody władz powiatowych, ani nawet odmowy objęcia zastępstwa ze strony deputowanych powiatowych, chociaż według przepisów administracyjnych rejencja — przed ustanowieniem zastępstwa komisarycznego — powinna w odpowiedni sposób upewnić się, iż deputowani zastępstwa nie obejmą (rozkaz gabinetowy z dnia 27 czerwca 1845 oraz zarządzenie okólne z dnia 8 września 1854). Do wniosku tego dochodzi Trybunał na drodze historycznej interpretacji przepisów, obowiązujących przed wejściem w życie § 75 ordynacji powiatowej z r. 1872, i odpo-

władających im upoważnień rządu. Ponieważ przed wejściem w życie ordynacji powiatowej rząd był uprawniony do pomijania deputowanych powiatowych i poruczania zastępstwa landrata komisarycznie, a ordynacja z r. 1872 uprawnienia tego nie wykluczyła, uprawnienie — zdaniem Trybunału — istnieje nadal. Stąd wniosek (str. 31), że § 75 ord. pow. nie tylko nie wyklucza komisarycznego zastępstwa landrata, lecz przeciwnie — przyjmuje je za dopuszczalne. Dopuszczając je — nie określa jednak wcale okoliczności, uwarunkowujących prawnie zarządzenie takiego zastępstwa w poszczególnym przypadku. W szczególności przepis ten nie stanowi, że zarządzenie komisarycznego zastępstwa wolno wydać dopiero tylko wtedy, gdy deputowani powiatowi na odpowiednie zapytanie odmówili objęcia zastępstwa.

Wyrok ten wychodzi z założenia, że samorząd (w szczególności powiatowy) jest — nie uprawnieniem podmiotowym do samoorganizacji, lecz ograniczeniem rządu w jego zdolności organizacyjno-administracyjnej. W szczególności rząd posiada wszelkie uprawnienia organizacyjno-administracyjne z wyjątkiem tych, które ordynacja wyraźnie wykluczyła lub ograniczyła.

Sprowadzając twierdzenia, zawarte w motywach obu wyroków do podstaw normologicznych dopuszczalności komisaryczności w samorządzie, dochodzi się do dwu różnych poglądów na istotę norm o komisaryczności w ustroju samorządowym. W pierwszym przypadku — normy te są normami *konstrukcyjnymi* i dla państwa, i dla podmiotu samorządowego; w drugim — są normami konstrukcyjnymi tylko dla podmiotu samorządowego, nie zaś — dla państwa; o ile bowiem chodzi o państwo — normy te mają charakter norm zakazowych, *koercytywnych*⁸⁷⁾. W konsekwencji — w pierwszym przypadku, państwo (przez swoje organy t. zw. nadzoru państwowego) zarządza komisaryczną obsadę organu samorządowego tylko wówczas, gdy posiada do tego wyraźne upoważnienie w normach układu, określającego dany ustrój samorządowy⁸⁸⁾, w drugim

⁸⁷⁾ Według prof. Znamierowskiego, Podstawowe pojęcia etc. (str. 105) „gdy normy koercytywne milczą o jakimś czynie lub o jego zaniechaniu, jest on i jego zaniechanie czynem dozwolonym”.

⁸⁸⁾ Upoważnienie takie potrzebne jest — zdaniem N. T. A. — tylko wówczas, gdy właściwe organy samorządu nie godzą się na zarządzenie

zaś — zarządza ją już wówczas, gdy normy określające ustrój danego samorządu, milczą w tym względzie.

Nie wyklucza też komisaryczności — doktryna samorządu jako *prawa podmiotowego* korporacji *do wykonywania funkcji administracyjnych*³⁹⁾, w zakresie t. zw. *własnych spraw samorządu*⁴⁰⁾.

Według tej doktryny — funkcje administracyjne korporacji samorządowej w zakresie spraw samorządowych — mogą być wykonywane prawnie tylko przez organy korporacji, nie zaś przez inne. Wyjątki od tej zasady mogą oczywiście zachodzić, ale również tylko w granicach i przypadkach, przez prawo pozytywne przewidzianych. Ponieważ — jak to już wielokrotnie podkreślano, komisaryczność opiera się konstrukcyjnie na normach prawa przedmiotowego i jest tylko różną formą kreacji organów samorządowych, ustanowienie komisarza ani nie pozbawia ciała samorządowego przysługującego mu prawa do wykonywania funkcji administracyjnych, ani nie zacieśnia zakresu spraw samorządowych.

F. Zwolennicy komisaryczności uzasadniają ją twierdzeniem, że istotą samorządu jest nie publiczne prawo podmiotowe,

komisaryczności, t. zn. gdy zarządzenie to miałyby być wobec braku zgody — oceniane przez władzę, powołane do badania (kontroli) legalności aktów administracyjnych. Z tego widać, że normy samorządowe są konstrukcyjne — nie absolutnie, lecz względnie — ze względu na brak zgody podmiotu samorządowego.

³⁹⁾ Tak np. konstruuje istotę samorządu Schoen Paul (Deutsches Verwaltungsrecht. Allgemeine Lehren und Organisation) w Encyclopädie der Rechtswissenschaft. Holtzendorffa i Kohlera, (wyd. 7, tom 4. z r. 1914, str. 237 i n.) wywodząc: „Sie“ (Selbstverwaltungskörper) „haben ein Recht auf die selbständige Führung der Ihnen durch das Gesetz zugewiesenen Verwaltung, solange dieses Gesetz besteht. Jedes wiederrechtliche Eingreifen der Staatsbehörden in die ihnen durch die objektive Rechtsordnung gewährte Freiheit und Selbstständigkeit der Verwaltung ist eine Verletzung ihres subjektiven Rechtes und berechtigt sie in den meisten deutschen Staaten zur Anrufung des verwaltungsrechtlichen Schutzes“.

⁴⁰⁾ Co do istoty podziału spraw administracyjnych — na samorządowe (własne) i państwowe (poruczone) zob. Fritz Stier-Somlo, Dr. Prof. (Das Städtrecht w Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preussen. B. I. Das Verfassungsrecht der Kommunen in Preussen), 1919, str. 11 i n., 15 i n., oraz Hatschek o. c. str. 103 i n.

lecz prawnopubliczny obowiązek⁴¹⁾ korporacji samorządowej do sprawowania administracji publicznej w zakresie spraw, uznanych przez porządek prawny za samorządowe i — w sposób, prawnie określony (samoorganizacja). Uzasadnienie to przemawia niewątpliwie na korzyść komisaryczności; nie posiada jednak istotnego znaczenia; nie prowadzi bowiem koniecznie i wyłącznie do komisaryczności. Komisaryczność można uzasadnić nie tylko obowiązkiem korporacji samorządowej posiadania organów, zdolnych do wykonywania funkcji administracyjnych, lecz także — prawem państwa do dostarczenia samorządowi koniecznego prawnie organu. Wówczas komisaryczność może być uznana albo jako samodzielna forma kreacji organów samorządowych, albo jako pomocnicza forma samoorganizacji, albo jako sankcja prawna zaniedbania obowiązku samoorganizacji. Gdyby natomiast istotne znaczenie miał posiadać jedynie obowiązek samoorganizacji, komisaryczność — jako heteroarchiczna forma kreacji organu samorządowego — nie mogłaby nigdy dać samorządowi — własnych jego (samorządu) organów.

(Dokończenie nastąpi).

⁴¹⁾ Zamiast wielu — zob. wywody Lampa, Das Problem der städtischen Selbstverwaltung nach österreichischem und preussischem Recht 1905, str. 38. Jako publiczny obowiązek prawny sprawowania administracji publicznej konstruuje samorząd do pewnego stopnia również Schoen Paul, o. c. str. 237: „Sie“ (Selbstverwaltungskörper) „sind aber andererseits auch verpflichtet, die ihnen überwiesenen Verwaltungsgeschäfte wahrzunehmen, wie das Gesetz und das öffentliche Wohl erfordern“.

Dr. JERZY PANEJKO,
Profesor Uniwersytetu Stefana Batorego.

SAMORZĄD KOMUNALNY W SZWAJCARJI.

A. Historyczny rozwój ustawodawstwa gminnego w Szwajcarii.

Treść: Wpływ rewolucji francuskiej na rozwój gmin szwajcarskich. — Gminne ustawodawstwo helweckie. — Gminne związki mieszkańców. — Gminne związki obywateli. — Reforma Napoleona, acte de médiation. — Specjalne związki gminne. — Okres t. zw. „Restauracji“. — Wpływ francuskiej rewolucji lipcowej. — Powstanie nowych ustaw gminnych. — Konstytucja z 1848. — Konstytucja związkowa z 1874 i jej wpływ na ustawodawstwo gminne. — Dualizm gmin. — Wyższe jednostki samorządowe.

I. Szwajcarskie ustawodawstwo gminne, podobnie jak ustawodawstwo angielskie, nie przedstawia jednolitej formy, uosobionej w systemach norm prawnych, obowiązujących w poszczególnych kantonach, lecz przedstawia konglomerat zasad prawnych z pozostałościami dawniejszego prawa, opanowanego równocześnie przez nowe idee. Szwajcarii zachowała drogą nieprzerwanego prawie dziedziczenia — jak powiada Wilson¹⁾ — do dzisiejszego dnia urządzenia republikańskie wieków średnich, drogą zaś powolnego rozwoju i przezornych umów potrafiła zjednoczyć grupy ludzi, bardzo różnych pod względem rasy, języka i urządzeń społecznych, nie gwałcąc jednak ich indywidualności. Gdy jednak już w dawniejszym prawie szwajcarskiem można było poznać pewne wspólne cechy, to występują one obecnie daleko silniej i dobitniej. Jest to wpływem nie tylko wpływu na formę i organizację gmin szwajcarskiego prawa państwowego i wzajemnego oddziaływania na siebie ustawodawstwa kantonalne-

¹⁾ Por. Wilson: Ustrój państwowy Szwajcarii, str. 145 (tłóm polskie).

go, ale także — i to w wielkiej mierze — wpływem współczesnego zapatrywania prawnego i rozwoju prawnego, które musiały wybić swe piętno na szwajcarskim prawie gminnem. Przyczynił się do tego silny konserwatyzm ludności, który pozwolił na zachowanie starych rodzimych urządzeń politycznych, przy równoczesnem przystosowaniu ich do nowoczesnych zapatrywań i myśli politycznych.

Cały historyczny proces wieków średnich i nowożytnych aż do czasów rewolucji francuskiej przedstawia w Szwajcarii powolną przemianę początkowo przeważnie prywatno-prawnych związków właścicieli gospodarstw gruntowych lub osób, osiadłych na posiadłościach zwierzchności gruntownej, na publiczno-prawne związki obywateli gminnych, a w dalszym ciągu na związki gminne mieszkańców. Proces zróżniczkowania jednak ludności gminnej nie został jeszcze po dziś dzień w Szwajcarii całkowicie zlikwidowany i stanowi on jeden z najbardziej aktualnych problemów szwajcarskiej polityki gminnej.

Staremi podstawami Szwajcarii, zawierającej w sobie niejednokrotnie różnorodne twory, pochodzące z wieków średnich, wstrząsnęła rewolucja francuska. Wkroczenie francuskich wojsk rewolucyjnych do Szwajcarii miało na celu ważny ten pod względem strategicznym kraj uczynić ogniwem w tworzeniu zawisłych od Francji republik i poddać go zupełnie pod rozkazy Paryża. Stosownie do tego w oczach rewolucjonistów francuskich okazała się konieczność dostosowania urządzeń państwowych Szwajcarii do urządzeń francuskich. Wedle wypracowanej w Paryżu konstytucji dla republiki helweckiej Szwajcaria tworzyła jednolite państwo na wzór Francji (République Hélvétique une et indivisible). Zgromadzenie narodowe, zebrane w Aarau, zniewolone było pod naciskiem Francji przyjąć w dniu 12 kwietnia 1798 r. tę konstytucję¹⁾. Konsekwentnie z jednolitym centralistycznym²⁾ ustrojem państwowym musiało dojść do powstania jednolitej, nie odróżniającej gmin wiejskich od miejskich, organizacji municypalnej w całym państwie³⁾

¹⁾ Por. Schollenberger: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 1902, str. 116 i in.

Fr. Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923, str. 2.

²⁾ Por. Art. 15 konstytucji: „Helvetien ist in Kantone, Distrikte, in Gemeinden und in Sektionen oder Quartiere der grossen Gemeinden eingeteilt. Diese Einteilungen beziehen sich auf Wahlen, Gerichtsbarkeiten und Verwaltung; sie machen aber keine Grenzen aus“.

³⁾ Por. Gesetz v. 13. Februar 1799 über die Bürgerrechte; — Gesetz v. 15. Februar 1799 über die Organisation der Municipalitäten (Tageblatt der Gesetze und Dekrete, II, str. 318 i in., 326 i in.).

w miejsce istniejących od wieków i powoli rozwijających się, nieskończenie różnorodnych urzędów gminnych, mało dotykanych przez ogólne ustawy i zwracających główną uwagę na stanowisko, majątek i zarobek członków gminnych, przy równoczesnem wyeliminowaniu obcych elementów.

Ustawodawstwo helweckie zastało w Szwajcarii dwie główne klasy mieszkańców, a mianowicie:

1) Obywateli gminnych, którzy swe członkostwo nabywali bądź przez urodzenie, bądź przez kupno.

2) Osiedlonych, którzy tylko faktycznie przez zamieszkanie należeli do gminy, ale nie posiadali wobec niej żadnych praw¹⁾.

Oprócz gmin miejskich i wiejskich istniały gminy kościelne, które obok religijnych funkcji spełniały państwowe zadania, a w szczególności opiekę nad ubogimi. Stosunek między gminami wiejskimi i kościelnymi nie był wszędzie równy. Czasem oba rodzaje gmin pokrywały się ze sobą; czasem gmina kościelna obejmowała kilka gmin wiejskich. Ustawodawstwo helweckie na podkładzie gmin wiejskich i kościelnych zbudowało nowy system organizacji gminnej, tworząc równocześnie dualizm gminny w formie gminnych z w i ą z k ó w m i e s z k a ń c ó w (Einwohnerge-

¹⁾ O położeniu prawnem i socjalnem tych mieszkańców, zwanych na wsi Hintersassen, a w mieście Ansassen, Beisassen, otrzymamy najlepsze wyobrażenie, gdy przeczytamy odnośny ustęp ze szwajcarskiego „Idiotikon“ (Folio 1350):

„Anfänglich durften die Hintersassen noch einzelne Gewerbe betreiben, doch schon 1543 befahl der Rat, verbürgerte Verkehrsleute besser zu berücksichtigen, wie die Hintersassen. Nach und nach sanken sie zu einer Art Heloten herab. Sie dienten den Bürgern als Rebleute und Tagelöhner und die Weiber als Wäscherinnen. Die meisten wohnten in finstern, engen Gassen. Eine nicht sehr kleidsame Tracht war diesen vorgeschrieben. Kinder von Hintersassen wurden zu einer andern Stunde getauft, als die andern bürgerlichen Kinder. Verstorbene Hintersassen begrub man zu einer andern Stunde und auf einem andern Gottesacker, als wie die Bürger, und es durfte nur das Glöcklein der Sondersiechenkirche geläutet werden. In das Gericht durften sie sich nicht wie Bürger setzen. Starb ein Reicher oder eine Magistratsperson, so bildeten die Hintersassen den Schluss des Leichengeleites. War das Leichenbegängnis vorüber, so erhielt der Hintersasse, der dem Leichenbegängnis beiwohnte, an der Tür des Trauerhauses ein Geldgeschenk. Auch Gotthelf schreibt noch: Vor nicht langer Zeit hat ein Gemeinderat erkannt, man müsse sich für einen als Dieb eingekerkerten Bürger verwenden, derselbe sei doch ein rechtmässiger Bürger gewesen und habe nur den Hintersassen gestohlen“ (Por. Hans Lätt: Das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn, str. 11).

meinde) i w formie korporacji obywatelskich (Bürgerkorporation).

Głównym i zasadniczym miał być gminny związek mieszkańców, jako odpowiadający przyjętym w konstytucji zasadom równości, ogólnego obywatelstwa helweckiego i wolności przesiedlania się. Idea ta jednak nie została przeprowadzoną w szwajcarskiej organizacji gminnej z całą konsekwencją ze względu na nieprzewyciężony opór, na jaki natrafiło zupełne zlanie się małych gmin w nowe gminy i nieograniczone dopuszczenie dotychczasowych mieszkańców gminnych, nie będących obywatelami, do korzystania z dóbr gminnych. Dlatego ustawodawstwo helweckie, uznając jako „uzasadnione“ te prawa do majątku gminnego, poszło na drogę kompromisu i obok nowych gminnych związków mieszkańców zatrzymało stare związki obywatelskie¹⁾.

Gwałtowne naruszenie doniosłej w swych skutkach reformy wewnętrznej organizacji gmin, opierającej się na myśli rewolucyjnych centralistów francuskich, było obcem konserwatywnym mieszkańcom Szwajcarii i dlatego nie mogło być trwałem. Gdy w kilka lat później republika helwecka wraz ze swemi ustawami upadła, znikła też jednolitość organizacji gmin szwajcarskich. Nowoczesne jednak zasady ustawodawstwa helweckiego nie pozostały bez śladu dla rozwoju gmin szwajcarskich, których urzędzenia aż do czasów republiki helweckiej były prawie wyłącznie dostosowane do prywatnoprawnych celów i nie odpowiadały rozwijającym się stale publiczno-prawnym potrzebom.

II. Z ustąpieniem wojsk francuskich runęła także jedność państwa. Rozgorzałym z ogromną namiętnością walkom partyjnym położył koniec Napoleon. Wydany za jego pośrednictwem *acte de médiation* z 19 lutego 1803 wrócił w zasadzie napowrót do suwerenności kantonów i do federalizmu, wprowadzając równocześnie nowe podstawy organizacji państwowej²⁾. Przedewszystkiem zorganizowano we wszystkich kantonach równomiernie sądownictwo i administrację, usunięto patrymonialną jurysdykcję, działalność gmin i wewnętrzną ich organizację ustalono przez ogólne dla całego kantonu równomiernie obowiązujące ustawy i usunięto łączność gmin ze sądownictwem.

W dziedzinie organizacji gmin z jednej strony zniesiono helwecki dualizm, obejmujący gminne związki mieszkańców

¹⁾ Por. Gesetz v. 13.H 1798. Einleitung, § 1 („Tageblatt der Gesetze“ 2/318)

²⁾ Por. Gustaw Vogt: Zur Charakteristik der Mediationsakte, r. 1884.

i związku obywateli, z drugiej strony wprowadzono nowość przez stworzenie specjalnych związków gminnych.

Obok gmin kościelnych utworzono obecnie prawidłowe gminy polityczne¹⁾ w miejsce helweckich gmin municypalnych²⁾ i przydzielono im głównie sprawy publicznej administracji. Często pozostawiano niezależnie od gmin politycznych małe gminy miejscowe³⁾, które przedtem stanowiły część składową większych gmin lub tworzyły osobne samoistne gminy. Gminy te posiadały własny majątek i mogły wykonywać na swem terytorjum policję miejscową oraz sprawować nadzór nad drogami. Oprócz tych gmin mogły powstać specjalne gminy szkolne przez podział gmin kościelnych, do których z reguły należało szkolnictwo. Łączność między temi związkami gminnymi utrzymano przez to, że prawo obywatelstwa gminnego rozciągnięto równocześnie na te wszystkie związki i każdy obywatel gminny był członkiem każdego takiego związku.

Także i urządzenie wewnętrznej organizacji gminnej nie powróciło z reguły do starych wzorów. Tylko kilka kantonów stanowiło wyjątek, jak np. berneński, gdzie z powodu wielkiej różnorodności poszczególnych części kraju nastroczały się trudności dla wydania ogólnej ustawy gminnej dla całego kantonu.

Z upadkiem Napoleona następuje okres, zwany w Szwajcarii „Restauration“, obejmujący lata 1815 — 1830. Jakkolwiek posiada on doniosłe znaczenie w życiu państwowem Szwajcarii, dla wewnętrznej jednak organizacji gminnej ma podrzędne znaczenie.

Francuska rewolucja lipcowa z 1830, która poruszyła w całej prawie Europie umysły liberalne, dała w Szwajcarii podstawę do odrodzenia życia publicznego i spowodowała przeprowadzenie radykalnej rewizji kantonalnych ustrojów w myśl stawianych liberalnych postulatów politycznych⁴⁾. Nowe konstytucje kantonalne pociągnęły za sobą rewizję ustaw, stojących z niemi w organicznej łączności. Prawie we wszystkich kantonach, a szczególnie w położonych na równinach, zostały wydane nowe ustawy gminne o nie-

¹⁾ Nazwa ta weszła w ogólne użycie dopiero z r. 1831.

²⁾ Nazwa „Municipalgemeinde“ utrzymała się dotąd w kantonie Thurgau.

³⁾ W Zürichu zwane od r. 1831 gminami cywilnymi (Civildgemeinden).

⁴⁾ Por. R. Fleiner: *Einflüsse von Staatstheorien der Aufklärungs- und Revolutionszeit in der Schweiz*, 1917.

Fr. Fleiner: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, str. 7.

znanem dotychczas w Szwajcarii udoskonaleniu i wykończeniu. Pojęcie potrzeb gminnych od czasów reform helweckich doznało obecnie silniejszej rozbudowy i rozwoju. Równocześnie jednak uwydatniła się skłonność do absolutyzmu państwowego z tendencją ścisłego złączenia gmin z administracją rządową wedle systemu prefekturalnego, istniejącego we Francji. Kierunek ten doznaje urzeczywistnienia tylko w kantonach o ludności francuskiej, w innych natomiast nastąpiło tylko rozszerzenie nadzoru rządowego nad działalnością gmin, przy pozostawieniu im większej samodzielności.

III. Konstytucja z 12 września 1848, ustanawiająca w Szwajcarii państwo związkowe, miała w stosunku do gmin o tyle znaczenie, że zapewniła wszystkim obywatelom szwajcarskim religii chrześcijańskiej prawo swobodnego osiedlania się oraz równego wykonywania praw politycznych. Ważniejsze jednak znaczenie dla rozwoju gmin miała ustawa z 31 grudnia 1850, wypowiadająca konieczność oparcia na równych zasadach praw obywatelstwa związkowego, kantonálnego i gminnego. Było to następstwem silniejszego udziału gmin w publicznej administracji oraz wzrastającego stale ruchu ludności, skutkiem czego niejednokrotnie większość w gminie stanowili nowi mieszkańcy, nie posiadający prawa obywatelstwa w danej gminie. Gdy do opłacania podatków nie pociągano tylko samych obywateli gminnych, lecz całą ludność, przeto względy słuszności domagały się dopuszczenia wszystkich płatników do udziału w zgromadzeniach, uchwalających podatki. Nadawanie politycznych praw gminnych tylko obywatelom gminnym stało nadto w sprzeczności z przyznaniem praw politycznych wszystkim obywatelom związkowym i kantonalnym. Te względy prowadziły do przeniesienia punktu ciężkości z obywatelstwa gminnego na zamieszkanie w gminie. I konsekwentnie w przeważnej części wydanych od roku 1848 ustaw gminnych położono specjalny nacisk na zamieszkanie, a nie na obywatelstwo gminne¹⁾.

Zreformowana konstytucja związkowa z 29 maja 1874²⁾, obowiązująca po dziś dzień z pewnemi zmianami, względnie uzupełnieniami, nie wprowadziła zmian co do kompetencji ustawodawstwa gminnego. Wylicza ona pozytywnie sprawy, zastrzeżone ustawodawstwu

¹⁾ Najdalej pod tym względem poszedł kanton Neuchâtel, gdzie w r. 1850 przyznano ustawowo prawo głosowania w gminie nie tylko obywatelom związkowym i kantonalnym, ale także nawet cudzoziemcom: dopiero w r. 1861 zniesiono to postanowienie ustawy.

²⁾ Oficjalna nazwa brzmi: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft“.

związkowemu i orzeka, że do kompetencji ustawodawstwa kantonalnego należą wszystkie sprawy, nie zastrzeżone wyraźnie związkowi¹⁾. Gdy zatem między sprawami, przekazanymi ustawodawstwu związkowemu, nie znajdują się sprawy organizacji gmin, przeto należą one do kompetencji ustawodawstwa kantonalnego.

Konstytucja z 1874 określiła tylko doniosłą w swych konsekwencjach dla gmin sprawę osiedlenia się obywateli szwajcarskich. Art. 43 konstytucji postanowił, że osiedlony obywatel szwajcarski nabywa po trzech miesiącach na nowem miejscu zamieszkania wszystkie prawa obywateli kantonalnych i obywateli gminnych, z wyjątkiem jednak udziału w dobrach obywatelskich i korporacyjnych oraz prawa głosowania w sprawach, dotyczących wyłącznie obywateli gminnych. Zarazem artykuł ten orzekł, że ustawodawstwo kantonale może w tym względzie inaczej postanowić i że kantonalne ustawy o osiedleniu się i prawie głosowania osób osiadłych w gminach podlegają zatwierdzeniu Rady Związkowej. Zasadnicze prawo obywateli szwajcarskich do osiedlenia się wogóle na całym terytorjum Szwajcarii zastrzegła wyraźnie konstytucja²⁾.

Przedmiotem prawa głosowania zatem osób osiadłych w gminie są według wyraźnego postanowienia konstytucji wszystkie sprawy gminne, z wyjątkiem spraw ściśle obywatelskich. Wobec tego kantony, których nie można było posadzać o specjalną chęć przyznania powyższych praw osobom osiadłym w ich gminach, były zniewolone do zmiany odnośnych ustaw. W rzeczywistości w szeregu kantonów wydano nowe ustawy gminne, które zasadniczo brały za podstawę związki gminne mieszkańców, pozostawiając dla spraw ściśle obywatelskich istniejące gminy obywatelskie z osobnymi lub wspólnymi władzami. Równocześnie dzieliły się związki gminne mieszkańców na gminy polityczne i rozmaite specjalne gminy wedle celów, dla których były przeznaczone.

IV. Jak widzimy o jednolitej organizacji ustroju gminnego przy obecnej organizacji związkowej Szwajcarii nie moż-

¹⁾ Art. 3 konstytucji z 29.V.1874: „Die Kantone sind souverän soweit ihre Souveränität nicht durch Bundesverfassung beschränkt ist und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind“. Por. Fr. Fleiner: l. c., str. 42. Lampert: Das Schweizerische Bundesstaatsrecht, 1918, str. 14 i in. Affolter: Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, 1923, str. 35 i in. Schollenger: Grundriss des Staats — u. Verwaltungsrechts der Schweiz, Kantone, I, 1900, str. 311.

²⁾ Art. 45 Konstytucji Związkowej z 29.V. 1874.

na mówić. Konstytucja związkowa i ustawodawstwo związkowe w bardzo małej mierze dotyczą kwestji organizacji gmin, pozostawiając ustawodawstwu 25 kantonów¹⁾ prawo uregulowania ustroju i administracji gminnej.

Zasady prawa gminnego są prawie we wszystkich kantonach zawarte w większej lub mniejszej rozciągłości w konstytucjach kantonalnych. Wykonanie tych zasad przeprowadzone jest częściowo w ustawach gminnych, częściowo zaś w specjalnych rozporządzeniach. Kilka kantonów, jak Schwyz, Uri, Unterwalden nid dem Wald i Unterwalden ob dem Wald, nie posiadają organicznych ustaw gminnych, lecz obszerne przepisy ustawowe, dotyczące gmin, zawarte są w konstytucjach kantonalnych. W kantonie Glarus natomiast istnieją obszerne przepisy w sprawach gmin w postanowieniach konstytucji, a nadto istnieje osobna organiczna ustawa gminna. W kantonie Graubünden konstytucja zawiera bardzo skąpe postanowienia w sprawach gmin (art. 40), zresztą całe prawo gminne objęte jest regulaminami gminnymi, nie zawsze nawet drukowanymi²⁾.

¹⁾ Nominalnie tworzy Związek szwajcarski 22 kantonów, t. zw. *Gesamtkantone* bez względu na to, czy są one podzielone czy nie. Z tych 22 kantonów jest 19 niepodzielonych t. zw. *Ganzkantone*, a 3 kantony podzielone są na 2 części t. zw. *Halbkantone*. Do tych trzech kantonów należą:

1. *Unterwalden*, podzielony już od r. 1150, a więc jeszcze przed założeniem pierwszej federacji, na *Obwalden* i *Nidwalden*; podział ten nastąpił ze względów topograficznych.

2. *Appenzell* podzielony w r. 1597 ze względów wyznaniowych na *Appenzell Aussenrhodien* i *Appenzell Innerrhoden*.

3. *Bazylea* (*Basel*) podzielona w r. 1833 ze względów politycznych na *Baselstadt* z ustrojem arystokratycznym i *Baselstättland* z ustrojem republikańskim. Por. *Schollenberger: Das Schweizerische öffentliche Recht*, 1909, str. 24 i 25.

Każdy półkanton tworzy dla siebie osobne państwo, czyli osobny kanton, z własną władzą państwową i z rozwiniętą we wszystkich kierunkach organizacją państwową. Dlatego w rzeczywistości istnieje w Szwajcarii 25 kantonów. Przy głosowaniu jednak nad rewizją konstytucji związkowej głos półkantonu liczy się pół głosu, a przy tworzeniu Rady stanu, każdy półkanton wybiera tylko jednego zastępcę. (Art. 123 i art. 80 Konstytucji Związkowej).

Por. *Fr. Fleiner: l. c.*, str. 49 i in.; *Raustein: Die Schweiz, Halbkantone, ihre Entstehung und Rechtsstellung*, 1912; *Schindler: Die Gleichheit der Kantone*, 1921, str. 9 i in.

²⁾ Dążenia, zmierzające w połowie 19 w. do wydania ogólnej ustawy gminnej w Kantonie *Graubünden* napotkały na opór ludowy.

Ustawodawstwa kantonalne nie znają zasadniczej różnicy między gminami miejskimi i wiejskimi i dlatego też w żadnym kantonie nie spotykamy się z osobnymi ogólnymi ustawami gminnymi miejskimi. Widzimy tutaj jednak inny objaw: ze względu na istniejące przecież odmienne stosunki w gminach miejskich i wiejskich powstaje obok ogólnego ustawodawstwa gminnego osobne ustawodawstwo gminne dla pojedynczych miast. Do miast, posiadających odrębną organizację, należą: Bazylea, Genewa, Luzerna i Zurych.

Samorząd komunalny szwajcarski, o ile chodzi o jego stopniowość, wykazuje względnie jednolitą budowę. Z wyjątkiem okręgów (Kreise) i powiatów (Bezirke) w kantonach Graubünden i Schwyz, nie posiadających wielkiego znaczenia w życiu samorządowym Szwajcarii, obejmuje on tylko najniższe korporacje terytorjalne w państwie, t. j. gminy.

B. Terytorjalne i personalne podstawy gmin szwajcarskich.

Treść: Pojęcie gmin w ustawodawstwie szwajcarskim. — Terytorjalny podział Szwajcarii na gminy. — Pozytywne przepisy ustawodawstwa szwajcarskiego w sprawie zmian terytorjalnych w gminach. — Członkostwo gminne. — Prawo obywatelstwa gminnego i prawo osiedlenia lub pobytu. — Dualizm gmin. — Gminy polityczne. — Gminy obywatelskie. — Gminy kościelne, szkolne, ubogich. — Podział gmin szwajcarskich na trzy grupy: gminy, opierające się na dualizmie administracji, gminy jednolite, gminy pośrednie. — Podział gmin szwajcarskich według rodzajów gmin. — Tendencja do uproszczenia administracji gminnej i jej przejawy w ustawodawstwie. — Gminy cywilne w kantonie Zurych. — Charakterystyka pojedynczych rodzajów gmin. — Gminy obywatelskie, polityczne, cywilne, miejscowe, kościelne, szkolne, ubogich, korporacje użytkowe publiczno-prawne i prywatno-prawne.

I. Gminy państw kontynentalnych, a więc i gminy szwajcarskie, pojęte w znaczeniu prawnym, są powołaniem do udziału w administracji państwowej osobami publiczno-praw-

Aby jednak doprowadzić do jednolitości organizacji gminnej, obowiązująca dotąd uchwała Wielkiej Rady z 1865, oparta na przepisach starej konstytucji z r. 1854, zobowiązano gminy do wydania regulaminu gminnego, odpowiadającego stosunkom miejscowym. Regulaminy te musiały zawierać przepisy dotyczące:

- a) organizacji i kompetencji władz gminnych;
- b) administracji gminnej, w szczególności sposobu przedkładania periodycznych rachunków przez władze i urzędników gminnych;
- c) sposobu pobierania podatków gminnych;

nemi, opartemi na terytorjalnym związku ich członków. Gminy, jako takie, są organami władzy państwowej i według pozytywnych przepisów prawnych tworzą korporacje samorządowe, jakkolwiek teoretycznie ich charakter korporacyjny może być poddany w wątpliwość¹⁾.

Z terytorjalnego, a także z korporacyjnego charakteru gminy, o ile charakter korporacyjny gmina istotnie zachowuje, wynika, że w przeciwieństwie do licznych osób publiczno-prawnych miarodajnym dla organizacji gminy musi być nie podkład majątkowy, lecz w pierwszym rzędzie i zasadniczo terytorjalny związek o s o b o w y.

Kantonalne ustawy szwajcarskie nie podają legalnej definicji gmin²⁾, zwykle jednak podnoszą ich publiczno-prawną osobowość.

Przy badaniu podstaw ustroju gmin wyłaniają się w pierwszym rzędzie zagadnienia, łączące się z terytorjalnością i gmin.

Odnosnie do terytorjalnego podziału gminnego w Szwajcarii można przyjąć za zasadę, iż niema w państwie tery-

d) sposobu użytkowania majątków gminnych.

Nadto rząd kantonalny sporządził nieobowiązujący wzór regulaminu gminnego, który został przyjęty przez poszczególne gminy za podstawę przy uchwalaniu regulaminu. Por. *Vieili: Recht und Verwaltung in Gemeindefinanzen des Kantons Graubünden, 1912, str. 10 i in.*

¹⁾ Por. *Autor: Geneva i podstawy samorządu europejskiego, 1926, str. 86 i in.*

²⁾ Jedynie tylko ustawa gminna z 28.X 1871, obowiązująca w kantonie *Solothurn*, podała w § 1 następującą definicję:

„Jede Gemeinde des Kantons bildet eine Korporation, welche aus der Gesamtheit ihrer Bürger besteht“.

Definicja ta, która zresztą z samego początku była za ciasną, została uchyloną przez odmiennie postanowienia art. 43 szwajcarskiej Konstytucji Związkowej z r. 1874 i konstytucji kantonu *Solothurn* z r. 1887. Art. 55 ustęp 1 konstytucji kant. *Solothurn* brzmi: „Die Einwohnergemeinde ist die politische Gemeinde und umfasst sämtliche Ortseinwohner“.

Definicję specjalnych związków gminnych podają:

Ustawa gminna kantonu *Aargau*, § 2 (1841).

Konstytucja kantonu *Graubünden*, § 40, ustęp 1 (1892).

Konstytucja kantonu *Luzern*, § 88, ustęp 1 (1875).

Ustawa gminna kantonu *Schaffhausen*, § 5, ustęp 1, 76 i 105 (1892).

Art. 1, ustęp 2 ust. gm. kantonu *Bern* (1917).

torjum, nie należącego do jakiejś gminy oraz, iż każde terytorjum należy do jednej gminy politycznej, a nie do kilku¹⁾).

Teoretyczne zapatrywanie, że gmina jest prawnym tworem państwowym, znajduje szczególne potwierdzenie w przepisach prawa szwajcarskiego co do tworzenia lub rozwiązania gmin. Pozytywne przepisy w tym względzie odbiegają od siebie w poszczególnych kantonach. Gdy w jednych wymagana jest ustawa, głosowanie ludowe, dekret lub uchwała władzy ustawodawczej, w innych wystarcza zezwolenie władzy administracyjnej. Niektóre znowu kantony przeprowadzają różnicę między poszczególnymi rodzajami gmin: dla jednych przewidują ustawę, dla innych zarządzenie władz administracyjnych²⁾).

W kwestji sprostowania lub ustalenia granic często spotykamy brak przepisów przedmiotowych. W braku wyraźnego zastrzeżenia tych spraw ustawodawstwu, decydują o nich władze administracyjne. Wyraźnie stwierdza to tylko kilka kantonów³⁾).

¹⁾ Odnośnie do wyjątków od powyższej zasady, patrz: *Vieili: Recht und Verwaltung im Gemeindefinanzwesen des Kantons Graubünden*, 1912, str. 8.

Schollenberger: Das Schweizerische öffentliche Recht, 1909, str. 155.

²⁾ Ustawy, względnie głosowania ludowe żądają kantony Basellandschaft, Baselstadt, Genève, Luzern, Neuchâtel, St. Gallen, Vaud, Zürich. W kantonie jednak St. Gallen ustawa wymagana jest tylko w stosunku do gmin politycznych i szkolnych; odnośnie do gmin kościelnych wystarczy zarządzenie władzy kościelnej, zatwierdzone przez rząd (art. 1, 144 i 145 ust. gminnej, art. 111 konst. kant.).

W kantonie Zürich znowu wymagana jest ustawa odnośnie do wszystkich gmin, z wyjątkiem gmin szkolnych, dla których wystarcza zarządzenie władzy administracyjnej (§ 1 ust. gminnej, art. 47 konst. kant.).

Dekretu, względnie uchwały władzy ustawodawczej wymagają kantony Aargau, Bern, Graubünden, Unterwalden nied dem Wald, Schaffhausen, Solothurn, Ticino, Thurgau, Uri, Valais.

Wystarczającym jest zarządzenie władzy administracyjnej (Regierungsrat) z prawem dalszego rekursu w kantonie Glarus, § 24 ust. gminnej (1889).

³⁾ Freiburg Glarus, Schwyz, Thurgau, Zug i Zürich.

Ciekawe postanowienia obowiązują w kantonie Freiburg. Według art. 1 ustawy gminnej (1894), ustalenie granic gmin należy do kompetencji władzy administracyjnej. Według zaś art. 231 gmina w drodze zarządzenia administracyjnego może być połączoną z sąsiadującą gminą dla celów administracyjnych, a to w następujących wypadkach:

Zmiany granic gmin dwóch kantonów winny być uregulowane w drodze wzajemnego porozumienia się, w razie sporu rozstrzyga sprawę Sąd Związkowy na podstawie art. 113 ustęp 2 Konstytucji związkowej.

Gdy dotąd mówiliśmy o zmianach, dotyczących gmin tego samego rodzaju, obecnie pozostaje jeszcze kwestja zmian granic gmin rozmaitego rodzaju. I tutaj są luki w ustawodawstwie szwajcarskiem. Przepisy co do tej materji znajdujemy w kantonie Uri i Zürich. W pierwszym kantonie może każda gmina wydzielić się w osobną gminę polityczną, kościelną i obywatelską za zezwoleniem rządowem¹⁾.

W kantonie Zürich mogą gminy kościelne i szkolne za zezwoleniem rządowem połączyć się z gminami politycznymi²⁾, a nadto za takim samem zezwoleniem mogą rozwiązać się gminy cywilne³⁾.

Połączenie się więcej gmin politycznych dla wspólnego załatwiania pewnych specjalnych działów administracyjnych przewiduje ustawodawstwo kantonu Zürich, Bern i Basellandschaft. W pierwszym kantonie może to nastąpić dobrowolnie za zgodą interesowanych gmin i bez zezwolenia władz administracyjnych lub, gdy leży w interesie kraju w drodze przymusowej przez uchwałę Rady kantonowej⁴⁾, w drugim i trzecim kantonie za zezwoleniem władzy administracyjnej⁵⁾. Gdy

1. za karę (t. j. za złą administrację), albo celem ochrony gminy (t. j. gdy gmina znajduje trudności w ukonstytuowaniu się, lub gdy finansowe położenie gminy jest zagrożone);

2. jeśli ludność danej gminy wynosi mniej aniżeli 150 dusz;

3. jeśli połowa mieszkańców, obowiązanych do opłacania podatków zażąda takiego połączenia.

Tak połączone gminy posiadają wspólną administrację, ale każda gmina pozostaje nadal właścicielką majątku gminnego (art. 232).

Co się tyczy organizacji parafji, ustawa ta odróżnia parafje katolickie od protestanckich. Do oznaczenia obszaru parafjalnego katolickiego wystarczy zgodne porozumienie się władz cywilnych i kościelnych, zaś protestanckiego wymagana jest ustawa lub dekret władzy ustawodawczej (art. 285 cyt. ustawy).

¹⁾ Por. Art. 84 i 88 Konstytucji kantonu Uri (1888).

²⁾ Por. § 13 ustawy gminnej kantonu Zürich (1875).

³⁾ Por. § 19 ustawy o gminach cywilnych z 19.V. 1878. Por. K ü n d i g: Die zürcherischen Civilgemeinden, 1917, st. 75 i in. — Wettstein: Das Gemeindegesetz des Kantons Zürich, 1907, str. 565 i in.

⁴⁾ Por. § 8 ust. gm. kantonu Zürich.

⁵⁾ Art. 67 ustawy gminnej kantonu Bern; — § 7 ustawy gminnej kantonu Basellandschaft (1881).

przy innych połączeniach dane gminy przestawały istnieć i zlewały się w jedną całość, tutaj interesowane gminy polityczne istnieją dalej, obok nich powstaje jednak nowy związek terytorjalny, obejmujący terytorja tych gmin. Związek ten tworzy nową gminę, od dotyczących gmin politycznych zupełnie niezależną¹⁾.

II. Drugim czynnikiem pojęcia gminy, jako terytorjalnego związku osobowego jest członkostwo gminne.

Członkostwo gminne, jak wiadomo, opierać się może albo na związku osobistym danej osoby z gminą bez koniecznej lokalnej obecności lub też może być przywiązane do pobytu w danej gminie. W pierwszym wypadku członkostwo gminne łączy się z posiadaniem prawa obywatelstwa gminnego, w drugim wypadku z prawem osiedlenia się lub pobytu.

Postanowienia Konstytucji związkowej z r. 1874, dotyczące członkostwa gminnego, są nam już znane.

Niektóre kantony, jak Bern, Vaud, Neuchâtel, Aargau wyprzedziły nawet tę konstytucję i przyznały obywatelom szwajcarskim prawo udziału w administracji gminnej w tej miejscowości, gdzie oni mieli swe zamieszkanie, przy gminach zaś obywatelskich pozostawiły administrację ich majątków, sprawowanie opieki nad ubogimi i przydziały dochodów obywatelskich, o ile one jeszcze istniały. W innych kantonach przeciwnie, w rękach starych gmin pozostała cała administracja komunalna, a jeśli osiadłym obywatelom szwajcarskim przyznano jakie prawa, były niemi tylko prawa wyborcze i prawo zatwierdzania podatków.

Konstytucja związkowa z 1874 r. wprowadziła ogromny przewrót w tych kantonach. Ona otworzyła i tutaj podwoje starych gmin dla osiadłych obywateli szwajcarskich, stwarzając równocześnie znany nam dualizm gminny i dając możliwość ustawodawstwu kantonalnemu rozbić starej obywatelskiej gminy.

Gdy rzucimy okiem na dzisiejszy stan w całej Szwajcarii, spotkamy się z ogromną różnorodnością związków gminnych. Najpierw widzimy tam zasadniczy podział publiczno-prawnych korporacji gminnych²⁾ na gminne z w i ą z k i

¹⁾ „Solche Gemeindeverbände sind öffentlich - rechtliche Körperschaften“ (art. 67 ustęp 4 ustawy gminnej kantonu Bern).

²⁾ Prócz publiczno - praknych gmin o charakterze korporacyjnym istnieją w kantonie Glarus publiczno-prawne związki, nie posiadające charakteru korporacyjności. Są to t. zw. Wahlgemeinden, które stanowią tylko okręgi wyborcze dla władzy ustawodawczej, oraz okręgi dla urzędów policyjnych i pośredniczących (§ 23 ust. gminnej i art. 66 i 67

mieszkańców (Einwohnergemeinden) w obszerniejszym znaczeniu i na gminne związki obywatelskie (gminy obywatelskie, Bürgergemeinden)¹⁾.

Gminne związki mieszkańców w obszerniejszym znaczeniu dzielą się znowu wedle celów, którym mają służyć, na gminy polityczne, czyli właściwe gminne związki mieszkańców²⁾ dla ogólno-publicznych celów gminnych, o ile nie zostały one przekazane specjalnym związkom gminnym oraz na gminy kościelne (Kirchgemeinden), szkolne (Schulgemeinden) i gminy ubogich (Armengemeinden), istniejące dla specjalnych nazwą określonych zadań gminnych. Podział na owe różnogatunkowe związki gminne nie jest przeprowadzony równomiernie we wszystkich kantonach.

III. Celem zorientowania się w całości kształcie zagadnienia, złączonego z ustrojem gmin szwajcarskich, należy podzielić kantony na trzy grupy, a mianowicie na jedną, posiadającą jako zasadniczą podstawę organizacji gminnej dualizm administracyjny, drugą, opierającą się na jednolitej administracji gminnej, oraz na trzecią grupę pośrednią.

Do pierwszej grupy zaliczyć można kantony Baseltadt, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, Unterwalden nid dem Wald, Unterwalden ob dem Wald i Zug, do drugiej kantony romańskie Genewę, Neuchâtel, Vaud oraz kanton niemiecki Schwyz, do trzeciej resztę kantonów.

Dualizm administracyjny jest systemem centralnej Szwajcarii, w której stare gminy, opierając się na swej jednorodności, nie chciały dopuścić do współdziałania w wewnętrznej administracji obywateli szwajcarskich innych kantonów i wołały widzieć przy swym boku inną władzę lokalną, będącą wpływem koniecznego rozwoju dziejowego, skryształizowanego w przepisach konstytucji związkowej.

konstytucji kantonallnej). Są one zatem prócz okręgów wyborczych, okręgami dla administracji rządowej. T. zw. „Bezirke“ w kantonie Appenzel I — Rh. i „Bezirksgemeinden“ w kantonie Unterwalden nid dem Wald są natomiast gminami politycznymi.

¹⁾ Bürgergemeinde posiada w niektórych kantonach specjalne nazwy, jak „commune proprement dite“ (Neuchâtel), „bourgeoisie“ (Vaud), „Tagwen“ (Glarus).

²⁾ Einwohnergemeinde przychodzi też pod rozmaitymi nazwami w poszczególnych kantonach, jak „Municipalgemeinde“ (Thurgau), „municipalité“ (Neuchâtel), „Ortsgemeinde“ (Glarus); w kantonie Zürich występuje jako osobny dział Einwohnergemeinde t. zw. „Zivilgemeinde“, a w kantonie Thurgau „Ortsgemeinde“.

Przeważnie oba organizmy gminne ukonstytuowały się obok siebie. Jedne i drugie posiadają osobne zgromadzenia gminne, składające się w gminie politycznej z zamieszkałych w niej obywateli kantonalnych i szwajcarskich, w gminie zaś obywatelskiej z obywateli gminnych bez względu na miejsce ich zamieszkania. Jedne i drugie zgromadzenia wybierają osobne rady administracyjne, zwane w gminach obywatelskich „Bürgererrat“, w gminach zaś politycznych „Gemeinderat“. Obie rady funkcjonują przez przeciąg oznaczonego ustawowo okresu, obie przedkładają rachunki i sprawozdania ze swej administracji zgromadzeniu gminnemu.

Obok tych gmin istnieją w powyższych kantonach także gminy specjalne, będące zasadniczo osobnym rodzajem gminnych związków mieszkańców.

Grupa pośrednia kantonów opiera się na niezdecydowanej myśli. Widzimy tutaj ustawy kompromisowe, zaprowadzające nowe gminy polityczne z pozostawieniem jednakże obok nich więcej lub mniej pełnych starych gmin obywatelskich. Mimo całego zamieszania ustawowego można znaleźć w tych ustawach dwie myśli przewodnie. W jednych zaprowadzono dla motywów ekonomicznych charakterystyczną wspólność administracji obu rodzajów gmin, nie miano przytem jednak wcale zamiaru starej gminy obywatelskiej poddać w całości nowej gminie politycznej. W drugich znowu uważano gminę polityczną jako gminę przyszłości i jakkolwiek pozostawiono przy starej gminie pewne prawa i pewne atrybucje, to jednak świadomie przesunięto ośrodek życia gminnego do gminy politycznej, a starą gminę obywatelską zepchnięto na drugi plan.

Typem pierwszej kategorii ustaw jest ustawa gminna kantonu Basellandschaft z dnia 14 marca 1881 r. Jest ona bardzo dokładna i jasna i może służyć za wzór dla innych ustaw¹⁾. Przeprowadza ona ścisłą różnicę między gminą polityczną, a gminą obywatelską i równocześnie także przechyliła presumpcję kompetencji na korzyść gminy politycznej, przekazując jej wszystkie sprawy gminne, które na podstawie przepisów ustawy nie należą do innego związku gminnego²⁾.

Ustawa ta przewiduje dwa zgromadzenia gminne, jedno gminy politycznej, drugie gminy obywatelskiej, ale jedną tylko radę gminną (Gemeinderat), wybieraną przez zgromadzenie gminy politycznej i administrującą sprawami obu gmin.

¹⁾ Por. Orelli: Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1885, str. 130.

²⁾ Por. § 6, ust. gm. kantonu Basellandschaft.

Obok niej funkcjonują rozmaite urzędy gminne, jak urząd opieki nad ubogimi (Armenpflege), wybierany przez gminę obywatelską, dwie komisje rachunkowe, wybierane przez każde ze zgromadzeń gminnych, jeden kasjer gminny dla obu gmin, lub dwaj odrębni i t. p. Charakterystycznym tutaj jest to, że jedna rada gminna ma składać rachunki obu zgromadzeniom gminnym, tak gminy politycznej, jak gminy obywatelskiej.

W pewnych jednak wypadkach zgromadzenie gminy obywatelskiej może z jednej strony wybrać osobną radę gminną, Bürgerrat, dla administracji sprawami gminy obywatelskiej, z drugiej strony może funkcje kasjera gminy obywatelskiej przekazać kasjerowi gminy politycznej, tak samo funkcje swej komisji rachunkowej przekazać komisji rachunkowej gminy politycznej¹⁾. W postanowieniach tych przebija się z jednej strony tendencja uproszczenia administracji lokalnej tam, gdzie jednorodność mieszkańców na to zezwala, z drugiej zaś strony ustanowienia wszędzie dualizmu administracji, gdzie liczba osiadłych mieszkańców gminy jest mniej znaczną.

Podobnie w kantonie Valais widzimy dwie gminy „commune“ (Einwohnergemeinde) i „bourgeoisie“ (Bürgergemeinde); gminy te jednak posiadają wspólny zarząd w radzie gminnej (conseil de commune, municipalité). Jeżeli jednak liczba mieszkańców gminy, nie będących obywatelami gminnymi, wynosi przynajmniej połowę członków zgromadzenia wszystkich mieszkańców gminy (assemblée primaire, Urversammlung), albo rady gminnej (conseil de commune, municipalité, Gemeinderat), wówczas może być utworzony osobny zarząd na żądanie zgromadzenia obywateli gminnych (assemblée de bourgeois)²⁾.

Jako typ drugiej kategorii ustaw przedstawia się ustawodawstwo gminne kantonu Zürich. W definicji, przeprowadzającej podział gmin w § 1 ust. gm. niema wzmianki o gminie obywatelskiej: „Die regelmässige und bleibende Gemeindeinteilung des Kantons ist diejenige in politische Gemeinden, Kirchgemeinden und Schulkreise bzw. Schulgemeinden“. Gmina obywatelska jest jakby otoczoną gminą polityczną i tworzy u niej tylko specjalną sekcję³⁾. Zgromadzenie obywateli może ustanowić osobne organy dla zarządu zakładów i dóbr obywatelskich tylko wtedy, jeśli ilość obywateli-

1) § 120 in. n. cyt. ust.

2) Art. 70 konst. kantonalmiej (1907).

3) § 90 ustęp 1 cyt. ust. gminnej: „Die in der Gemeinde verbürgerten Mitglieder des Gemeinderates bilden eine Sektion, welcher die Besorgung der bürgerlichen Angelegenheiten (§ 46, Abs. 2) obliegt“.

skich członków rady gminnej wynosi mniej aniżeli trzy¹⁾. Ustanowienie zatem osobnego organu nie pozostawiono swobodnej ocenie obywateli gminnych, a nawet w razie ustanowienia takiego organu, kierunek dla administracji dobrami i zakładami gminnymi przekazano całemu zgromadzeniu gminy politycznej.

Zgromadzenie gminne, pominąwszy zgromadzenie gmin kościelnych, składa się w kantonie zuryskim ze wszystkich zamieszkałych w gminie i uprawnionych do głosowania obywateli gminnych oraz osiadłych od 3-ch miesięcy obywateli szwajcarskich. W sprawach opieki nad ubogimi, udzielania obywatelstwa gminnego oraz w sprawach zarządu czysto obywatelskich dóbr mają jednak prawo głosowania tylko obywatele gminni, zamieszkali w gminie lub poza jej obrębem, ale w obrębie kantonu zuryskiego²⁾.

Ze sposobem uregulowania stosunku gminy politycznej i obywatelskiej, polegającym na przesunięciu gminy o b y w a t e l s k i e j na d r u g i p l a n, spotkać się można także w innych kantonach. W kantonie A p p e n z e l l A. — R h. dla obu rodzajów gmin istnieje jedna wspólna rada gminna, jako władza wykonawcza. Utworzenie osobnych rad nie jest ustawowo przewidziane³⁾. Kanton B e r n ma obok osobnych gmin politycznych i obywatelskich także t. zw. g m i n y m i e s z a n e (gemischte Gemeinden), jako połączenie gmin politycznych i obywatelskich. Stanowisko prawne gminy mieszanej, jej organizacja i zadania są identyczne jak przy gminie politycznej⁴⁾.

Zupełną j e d n o ś ć a d m i n i s t r a c j i g m i n istnieje, jak wspomnieliśmy, tylko w kantonach romańskich, oraz częściowa w kantonie Schwyz, który wprawdzie nie posiada gminy obywatelskiej, ale przewiduje możliwość wydzielenia z gmin politycznych osobnych gmin kościelnych⁵⁾. Jedność ta istniała zawsze w G e n e w i e, która dostawszy się w r. 1798 pod panowanie Francji, przejęła od niej w wielkiej mierze zasady organizacji gminnej i zatrzymała je także po usunięciu państwowej władzy francuskiej (1813). Również i w kantonie V a u d widzimy pełną unifikację administracji gminnej⁶⁾ Ustawodawstwo gminne kantonu N e u c h â t e l

¹⁾ § 90 ustęp 2 cyt. ust.

²⁾ § 46 i 65 cyt. ust.

³⁾ Art. 77 i 78 konstytucji kantonu A p p e n z e l l A. — R h (1908)

⁴⁾ Art. 69 konstytucji i art. 82 ust. gm. kantonu B e r n (1893).

⁵⁾ § 92 konstytucji kantonu S c h w y z (1898).

⁶⁾ Kanton V a u d zna tylko „les communes“. O obywatelstwie wspomina tylko art. 81 konstytucji kantonowej (1885):

może być także zaliczone do tej grupy. Jeśli znajdujemy tu pewne ślady dualizmu gminnego, są one tylko wspomnieniami o dawnej gminie obywatelskiej¹⁾. Projekt konstytucji berneńskiej z r. 1884 przewidywał jednolitą administrację gminną, opartą na gminie politycznej. Wprowadzenie jej jednak w życie napotkało na silny opór pewnych czynników i sprawa upadła. Konstytucja obecnie obowiązująca z 1893 poszła, jak widzieliśmy drogą pośrednią.

IV. Z punktu widzenia ilościowego związków gminnych w pojedynczych kantonach, ustawodawstwo szwajcarskie nie przedstawia jednolitości. Istnieją kantony, posiadające tylko jeden rodzaj gmin, istnieją także takie, które posiadają 6 rodzajów.

Kantony, w których istnieją tylko jednorodzaowe gminy, a mianowicie gminy polityczne, poznaliśmy wyżej. Do kantonów, posiadających dwa rodzaje gmin, należą Appenzell A.—Rh., Basellandschaft, Baselstadt, Graubünden, Freiburg, Schwyz i Ticino. Należą tu w przeważnej części kantonów gminy polityczne i obywatelskie. Tylko w kantonach Freiburg i Schwyz istnieją gminy polityczne i kościelne, a w kantonie Ticino tylko gminy polityczne „comune“ i t. zw. korporacje użytkowe (Nutzungskorporationen, patriciati)²⁾.

Do kantonów, posiadających 3 do 6 rodzajów gmin należą Aargau, Appenzell I.—Rh., Bern, Glarus, Luzern, Schaffhau-

„Dans chaque commune, le biens communaux sont la propriété de la bourgeoisie“. — Te „biens communaux“ służą jednak przedewszystkiem ogólnym celom gminy i są zresztą pod zarządem rady gminnej.

Oprócz tego ustawa gminna z 16.IX.1885 przewiduje centralną administrację majątków kilku gmin (bourses indivises) oraz majątki poszczególnych części gmin (fractions de communes), stojące pod ogólnym zarządem gminnym (art. 47 i 48).

¹⁾ Konstytucja kantonu Neuchâtel (1858) w art. 64 powiada: „La commune réunit sous ce nom en administration unique la commune de ressortissants ou commune proprement dite et la commune d'habitants ou municipalité; elle administre l'ensemble de leurs biens et gère les services publics locaux“. Dalej w ustawie jest już tylko mowa o „commune“ i nie ma wzmianki o „commune proprement dite“, czyli o „Bürgergemeinde“. Por. także art. 2 utawy gminnej.

²⁾ Art. 72, 76 konstytucji kantonu Appenzell A.—Rh.; § 1 ustęp 2 ust. gm. kantonu Basellandschaft; § 20 konstytucji kantonu Baselstadt (1889); art. 40 konstytucji kantonu Graubünden; art. 1 i in., 285 i in. ust. gm. kant. Freiburg; § 92 konstytucji kantonu Schwyz; Legge organica comunale del 13 giugno 1854 (Ticino).

sen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Unterwalden nid dem Wald, Unterwalden ob dem Wald, Uri, Zug, Zürich¹⁾).

¹⁾ Kanton A a r g a u odróżnia „Einwohner—Orstbürger — u. Kirchengemeinden“. Por. Art. 44, 67 konstytucji kantonalfnej (1885).

Kanton A p p e n z e l I — R h. odróżnia „Bezirksgemeinden“, „Kirchengemeinden“ i „Schulgemeinden“. Por. art. 33 i in., 46 i 47 konstytucji kantonalfnej (1872), art. 1 des Vorfassungsgesetzes über Einführung von Vermittlerämtern v. 29/IV.1883.

Kanton B e r n: Istnieją tutaj „Einwohnergemeinden“, „Bürgergemeinden“ i „Kirchengemeinden“. Einwohner — i Bürgergemeinden mogą być złączone razem i tworzą wtedy t. zw. „Gemischte Gemeinden“. Istniejące jednak „Gemischte Gemeinden“ nie mogą być wedle brzmienia ustawy rozdzielone. Te mieszane gminy posiadają tę samą organizację jak Einwohnergemeinden. Ustawa przewiduje także połączenie sąsiadujących ze sobą gmin w osobne związki dla spełniania oznaczonych zadań (Schulgemeinden, Schwellenbezirke, Vormundschaftskreise). Por. art. 63 i 69 konstytucji kantonalfnej; art. 1, 67, 73, 82 ustawy gminnej.

Kanton G l a r u s posiada aż 6 rodzajów gmin: „Wahlgemeinde“, „Tagwen“, „Ortsgemeinde“, „Schulgemeinde“, „Armengemeinde“ i „Kirchengemeinde“. Wahlgemeinde nie jest jednak związkiem korporacyjnym, lecz tylko okręgiem wyborczym i poddziałem dla administracji rządowej. Właściwą gminę polityczną tworzy t. zw. „Ortsgemeinde“, obejmująca od jednego do kilku „Tagwen“ i składająca się z osiadłych mieszkańców i obywateli. „Tagwen“ oznacza dziś gminę obywatelską dla ściśle obywatelskich spraw. Por. art. 64, 68, 69, 74, 81, 85 konstytucji kantonalfnej (1887) oraz § 1 ustawy gminnej.

Kanton L u z e r n posiada gminy polityczne („politische oder Einwohnergemeinden“), „Ortsbürgergemeinden“, „Kirchengemeinden“ i „Korporationsgemeinden“. Por. § 88, 90, 91 i 93 konstytucji kantonalfnej.

Kanton S c h a f f h a u s e n posiada „Einwohnergemeinden als politische Gemeinden und als Schulgemeinden“, „Bürgergemeinden“ i „Kirchengemeinden“. Por. art. 1 ustawy gminnej (1892).

Kanton S o l o t h u r n posiada: „Einwohnergemeinden“ (politische Gemeinden), „Bürgergemeinden“ i „Kirchengemeinden“. Por. art. 52, 55, 56, 57 konstytucji kantonalfnej.

Kanton S t. G a l l e n posiada: gminy polityczne (politische Gemeinden), które mogą składać się z kilku gmin miejscowych (Ortsgemeinden), dalej „Schulgemeinden“ i „Kirchengemeinden“. Por. art. 72 — 76 konstytucji kantonalfnej (1890). Art. 1, 144, 145 ustawy o org. władz admin. gmin i powiatów z 9.V.1867.

Kanton T h u r g a u rozróżnia „Municipalgemeinden“, „Ortsgemeinden“, „Schulgemeinden“, „Bürgergemeinden“. Municipalgemeinden składają się z jednej lub kilku Ortsgemeinden. Por. § 44 konstytucji kantonalfnej (1869), § 1, 7, 18 ustawy o org. gmin (1874).

Kanton U n t e r w a l d e n n i d d e m W a l d posiada: „Bezirksgemeinden“, „Kirchengemeinden“, „Filialgemeinden“, „Schulgemeinden“, „Armengemeinden“. Por. art. 82 konstytucji kantonalfnej (1913).

Zbędnem wydaje się wykazywanie uciążliwości administracji gminnej przy tego rodzaju systemie specjalnych gmin. W ustawodawstwie szwajcarskiem przebijają się jednak tendencja do uproszczenia organizacji gminnej przez połączenie mniejszych gmin w większe związki, przez stworzenie wspólnych organów dla różnego rodzaju gmin, schodzących się ze sobą pod względem terytorjalnym i przez zupełną fuzję takich gmin.

Środki, któremi poszczególne ustawy zmierzają do tego celu są dwojakie, negatywne i pozytywne. Pod względem negatywnym widzimy zakaz dzielenia istniejących gmin na specjalne gminy, jak np. w kantonie berneńskim, gdzie rozdział t. zw. „gemischte Gemeinden“ na „Einwohner“ i „Bürgermeinden“ jest ustawowo niedopuszczalny, natomiast przewidziane jest połączenie tych dwóch rodzajów gmin w jedną gminę mieszaną¹⁾.

Niektóre znowu ustawy zezwalają pozytywnie na dobrowolne łączenie się pojedynczych gmin. Może tu nastąpić połączenie w celu prowadzenia wspólnej administracji pewnych spraw i ustanowienia wspólnych organów, lub też także organiczne połączenie w jedną nową gminę. Czasem ustawy przewidują udzielanie przez Skarb Państwa materialnej pomocy gminom w celu łączenia się, czasem je-

Kanton Unterwalden ob dem Wald posiada: „Einwohnergemeinden“ i „Bürgergemeinden“, „Kirchgemeinden“ mogą być osobno utworzone. Por. art. 57, 58, 64, 70 konstytucji kantonowej (1902).

Kanton Uri zna zasadniczo tylko jedną gminę (polityczną), której przysługuje jednak prawo rozdzielania się w osobną „Einwohner - Kirch- und Bürgergemeinden“ (§ 84 konstytucji kantonowej).

Kanton Zug posiada: „Einwohnergemeinden“, „Bürgergemeinden“, „Kirchgemeinden“, „Korporationsgemeinden“. Por. §§ 70, 71, 72, 73 konstytucji kantonowej (1894).

Kanton Zürich posiada: gminy polityczne, dalej „Kirchgemeinden“ i „Schulgemeinden“. Dla specjalnych lokalnych celów mogą istnieć t. zw. Zivilgemeinden. Gminy kościelne i szkolne mogą łączyć się z gminami politycznymi, albo ustanowić dla pewnych spraw wspólne organy. Również gminy polityczne, sąsiadujące ze sobą mogą łączyć się dla wspólnego załatwiania pewnych spraw i ustanawiać w tym celu osobne organy. W interesie kraju mogą być gminy zmuszone do takiego połączenia. Gminy cywilne (Zivilgemeinden) są politycznymi gminami miejscowymi i mogą istnieć tylko na terytorjum jednej gminy politycznej. Por. art. 47, 53 konstytucji kantonowej (1869), §§ 1, 8, 13, 18 ustawy gminnej z 1875, ustawa z 19.V.1878 o gminach cywilnych.

¹⁾ Por. art. 69 konst. kantonowej i art. 82 ust. gminnej kantonu Bern.

dnak zezwalają na przeprowadzenie takiego połączenia w drodze przymusowej¹⁾).

Od przedstawionego wyżej kierunku, zaobserwowanego w ustawodawstwie szwajcarskiem, musi stanowić wyjątek wprowadzenie ponowne ustawą z 19.V.1878 w kantonie zuryckim t. zw. g m i n c y w i l n y c h. Pewne osłabienie tego faktu może stanowić postanowienie ustawy o dobrowolnem lub przymusowem r o z w i ą z a n i u tych gmin²⁾).

¹⁾ Por. § 45 ustęp 2 i 3 konstytucji kantonu T h u r g a u. § 8 i 13 ustawy gminnej kantonu Z ü r i c h. §§ 7, 120 ustawy gminnej kantonu Baseldandschaft.

²⁾ Ustawa gminna kantonu Z ü r i c h z 25.IV. 1866 zakazała zasadniczo tworzenia nowych gmin c y w i l n y c h i zezwalała na łączenie się tych gmin w jedną gminę lub na zupełne zmieszenie ich w drodze dobrowolnej lub w drodze zarządzenia rządowej władzy administracyjnej. Por. patriarchalne postanowienie cyt. ustawy:

„Die Bedingungen solcher Vereinigungen sind wo immer möglich auf dem Wege der gütlichen Verständigung unter Mitwirkung der Oberbehörde, nötigenfalls jedoch vom Regierungsrate nach billigem Ermessen und mit tunlichster Berücksichtigung und Schonung der allseitigen Interessen festzusetzen“.

Por. dalej uzasadnienie dla tych postanowień, zawarte w piśmie Rady rządu z 12.XII.1865:

„Selbstverständlich kann es dem Staate nicht gleichgültig sein, wie die Civillgemeinden ihren Obliegenheiten nachkommen, wie sie für ihre öffentlichen Wege, Brücken und Gewässer sorgen, wie sie Polizei halten, ob sie gehörige Löschanstalten haben u. s. w. Er hat vor allem aus auf dem Wege der Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass in allen Gemeinden die notwendigsten und unerlässlichsten Bedingungen zur gehörigen Erfüllung jener Aufgaben vorhanden seien. Er wird den Verhältnissen, wie sie faktisch bestehen und sich eingelebt haben, möglichste Rechnung tragen, aber er wird Gemeindewesen, welche nicht im stande sind, ihre Aufgabe zu erfüllen, weder ihre Fortexistenz noch ihren ungeschmälerten Bestand garantieren. Es gibt nun aber viele Gemeinden, welche allzu klein und unvermögend sind, ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen, Civillgemeinden, welche weder das nötige Gemeindegut, noch die erforderliche Steuerkraft, noch die tauglichen Persönlichkeiten für die Besorgung von Gemeindeangelegenheiten haben und haben können“.

(Nauer: Das Gemeindewesen des Kantons Zürich, 1898, str. 49 i 50).

§ 3 nowej ustawy gminnej z 1875 postanowił odnośnie do gmin cywilnych:

„Für lokal-korporative Zwecke können auch andere Gemeinverbindungen, namentlich Civillgemeinden bestehen. (Artikel 47 Absatz 4 der Verfassung). Die rechtlichen Verhältnisse und die Organisation der Civillgemeinden werden durch eine vom Regierungsrate zu erlassene Verordnung festgesetzt“.

V. Rozpatrywane z osobna pojedyncze organizacje gmin szwajcarskich doprowadzają do następujących ogólnych uwag.

G m i n y o b y w a t e l s k i e nie posiadają na ogół wielkiego znaczenia i są skazane na zanik. Istnieją one jednak w przeważnej ilości kantonów i stanowią zapórę w należytej administracji gminnej; czasem administracja ich spoczywa w ręku rady gminy politycznej, a prawo obywatelstwa gminnego schodzi do charakteru miejscowej przynależności. W kantonie zuryskim np. przedstawia już tylko fikcyjną całość osób, wyłącznie uprawnionych do głosowania w pewnych sprawach i uprawnionych do użytkowania wydzielonych dóbr¹⁾.

W kantonach romańskich nie istnieje wogóle gmina obywatelska, jako taka, a prawo obywatelstwa gminnego nie jest niczem innym, jak tylko rodzajem przynależności gminnej, podobnie jak prawo obywatelstwa państwowego. Konstytucja kantonu Appenzell I.—Rh. z 1872 zna tylko to ostatnie obywatelstwo, a nie zna obywatelstwa gminnego. Na podobnym stanowisku stoi także konstytucja kantonu Unterwalden niedem Wald z r. 1913.

Polityczne gminy istnieją we wszystkich kantonach i rozwinęły się do najważniejszych związków gminnych. W kilku kantonach romańskich, jak widzieliśmy, istnieją tylko gminy polityczne.

Gminy cywilne w kantonie Zürich i gminy miejscowe w kantonie Thurgau są poddziałami gmin politycznych²⁾. Obie gminy istnieją dla lokalnych celów, jednak różnią się między sobą. Gdy gmina miejscowa kantonu Thurgau jest czystą „Einwohnergemeinde“, to gmina cywilna

Rozporządzenie to wyszło 1.II.1877 i było końcem gmin cywilnych. Ale już uchwałą z 29.XI.1877 wezwwała Rada kantonalna rząd do wypracowania nowego projektu ustawy w sprawie zmiany § 3 ustawy gminnej i pozostawienia gminom cywilnym charakteru gminnego dla pewnych specjalnych celów. Tak powstała obecnie obowiązująca ustawa o gminach cywilnych z 19.V.1878. (Nauer: 1. c. str. 57).

¹⁾ Por. Schollenberger: Grundriss der Staats — und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone, I, str. 324. Inaczej Huber: Rechtsgutachten über die Frage: Ist die sogenannte Bürgergemeinde nach zürcherischem Recht ein selbständiges Rechtssubjekt, und wenn ja, ist sie ein solches des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts? 1907, str. 45 i n. Autor uważa zuryską „Bürgergemeinde“ jako korporację publiczno-prawną, zdolną do działań prywatno-prawnych; nie jest ona jednak gminą, ponieważ prawo zuryskie, jako gminy, uważa tylko korporacje terytorjalne.

²⁾ Gminy miejscowe w kantonie Glarus są właściwymi gminami politycznymi, a w kantonie St. Gallen gminami obywatelskimi.

kantonu Zürich da się podzielić w pewnej mierze na „Civileinwohnergemeinde“ i „Civilbürgergemeinde“; tylko obywatele gminy cywilnej są powołani do administracji jej dobrami. Obok prawa obywatelstwa gminy politycznej istnieje osobne prawo obywatelstwa gminy cywilnej i obok dóbr gminy politycznej, istnieją osobne dobra gminy cywilnej.

Gminy kościelne zasadniczo schodzą się pod względem terytorjalnym z gminami politycznymi, czasem jednak obejmują większe lub mniejsze terytorjum. Pierwszy wypadek zachodzi np. w kantonach Zürich, Unterwalden nid dem Wald i Freiburg, drugi wypadek w większych miastach, jak np. Zürich, Bazylea.

Osobne gminy szkolne przewidziane są tylko w 7 kantonach¹⁾, a osobne gminy ubogich (Armengemeinden) tylko w kantonie Glarus i Unterwalden nid dem Wald.

Obok różnego rodzaju gmin istnieją w Szwajcarii t. zw. korporacje użytkowe (Nutzungskorporationen), jako pozostałości pierwotnej Markgenossenschaft, z której powstała współczesna gmina. Obecnie posiadają one częściowo publiczno-prawny, częściowo prywatno-prawny charakter. Do publiczno-prawnych korporacyj tego rodzaju należy zaliczyć: gminy korporacyjne (Korporationsgemeinden) w kantonie Luzern i Zug²⁾, miejscowe korporacje (örtliche Korporationen) w kantonie St. Gallen³⁾ i t. zw. „Patriziati“ w kantonie Ticino⁴⁾. Do prywatno-prawnych należą między innymi „Uertekorporationen“ w kantonie Unterwalden nid dem Wald, oraz „Korporationen der Gerechtigkeitsbesitzer“ w kantonie Zürich⁵⁾.

VI. Za jedną z najbardziej ujemnych stron organizacji związków komunalnych w Szwajcarii uważany jest brak jednolitej organizacji gmin, przedewszystkiem w kantonach niemieckich.

¹⁾ Por. art. 46 i n. konstytucji kantonu Appenzel I. — Rh.; § 53 i n. ustawy gminnej kantonu Baseltändschafft; § 53 — 58 ust. gm. kantonu Glarus; art. 143 i 145 kantonu St. Gallen; § 44 konstytucji kantonu Unterwalden nid dem Wald; § 69 i n. ustawy gminnej kantonu Zürich.

²⁾ Por. art. 93 konstytucji i §§ 213 — 219 ustawy organizacyjnej kantonu Luzern; § 73 konstytucji i §§ 84 — 89 ustawy gminnej kantonu Zug.

³⁾ Por. art. 148 — 149 ustawy o organizacji władz administracyjnych gmin i obwodów z 9.III.1867.

⁴⁾ Por. Legge organica patriziale del 28 maggio 1857.

⁵⁾ Por. Wyss: Die Schweizerischen Landgemeinden w Zeitschrift f. schweizer. Recht I, 1852, Heft 1, str. 64 i n.

Dualizm gmin wraz ze wszystkimi ujemnymi stronami odbija się na życiu gminnym w Szwajcarii. Na jednym i tem samym terytorjum spotykamy się częstokroć z podwójną lub nawet wielokrotną administracją majątków gminnych, posiadających odrębne przeznaczenie. Niejednokrotnie spotykamy się też z przepisami, przyznającymi pojedynczym obywatelom gminnym prawo użytkowania majątków, stanowiących część składową publiczno-prawnych korporacji gminnych. Osobny majątek obywatelski nie powinien istnieć, lecz winien być złączony z resztą majątku gminnego i przekazany wyłącznie celom publicznym. Niewątpliwie przyszłe ustawodawstwo gminne szwajcarskie będzie musiało pójść tą drogą, mimo silnego oporu obywateli gminnych, interesowanych w zatrzymaniu t. zw. praw użytkowych (Nutzungsrechte). Również i prawo obywatelstwa gminnego, jeśli wogóle ma ono pozostać, jako prawo przynależności gminnej¹⁾, winno być złączone z miejscem zamieszkania lub pobytu, a prawo udzielania jego przekazane gminie politycznej. W egoistycznym bowiem interesie gmin obywatelskich nie leży wcale przyjmowanie nowych obywateli i w rzeczywistości gminy obywatelskie okazały się w tym względzie bardzo powściągliwe. Pozostawienie gminom obywatelskim, które właściwie od życia publicznego zupełnie odsunęły się i zajmują się przeważnie tylko zarządem własnego majątku, prawa nadawania obywatelstwa gminnego, będącego podstawą obywatelstwa państwowego, stoi w sprzeczności z ideą gmin politycznych, jako wyłącznie powołanych do sprawowania publicznej administracji.

Z przyznaniem gminom politycznym prawa udzielania obywatelstwa gminnego odpaść musi także podstawa opierania się ze względów publicznych zaprowadzeniu nowej zmiany; osobiste interesy muszą ustąpić publicznym. Urzeczywistnienie tej myśli widzimy przedewszystkiem w kantonach romańskich, odrzucających nawet instytucję obywatelstwa gminnego, oraz częściowo w kilku niemieckich. Z ostatnich wymienimy ustawę gminną kantonu zuryskiego, nie uznającą zasadniczo osobnej gminy obywatelskiej²⁾ oraz ustawę gminną kantonu berneńskiego z r. 1917. Ustawa berneńska nadała

¹⁾ Por. sprawozdanie Rady Rządu kantonu berneńskiego z 1891 w sprawie rewizji konstytucji państwowej i organizacji gminnej (G e i s e r, *Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern*, 1903, str. 65).

²⁾ Por. § 18 ust. gm.: „Die politischen Gemeinden sind verpflichtet, jeden in der Gemeinde wohnenden Kantons- oder Schweizerbürger auf sein Verlangen in ihr Bürgerrecht aufzunehmen“... Przy udzielaniu jednak prawa obywatelstwa gminnego głosują tylko obywatele przynależnej gminy, zamieszkali w kantonie zuryskim (§ 46 ust. gm.).

prawo udzielania obywatelstwa gminnego nie tylko gminom obywatelskim, ale także gminom politycznym i gminom mieszanym¹⁾, oraz zezwoliła gminom obywatelskim na przelanie ich majątku na gminy polityczne²⁾.

Powstanie gmin politycznych, jako gminnych związków mieszkańców, nie jest wypływem przypadku, lecz koniecznością ewolucji dziejowej; decydującymi w tym względzie czynnikami był z jednej strony wzmógłony ruch ludności i napływ do gminy obcych elementów, a z drugiej strony demokratyczna zasada równości prawa wszystkich obywateli państwowych wobec interesów publicznych. Zamknięte prawo obywatelstwa gminnego, połączone z materialnymi korzyściami, przedstawia się jako pozostałość dawniejszych urządzeń arystokratycznych gmin szwajcarskich, urządzeń, nie mogących pozostać w zgodzie z nowoczesnymi pojęciami równości obywatelskiej. Te dwie idee równości i nierówności ścierają się ze sobą i prowadzą w Szwajcarii do zawziętej walki umysłów³⁾.

Wspólność polityczna w gminie nie polega na posiadaniu wspólnego obywatelstwa gminnego, lecz w przynależności do wyższej wspólnoty życiowej, która każdej jednostce ma dać podstawę dla jej materialnego i idealnego szczęścia. Zamykanie się w ciasnym gronie wybranych obywateli i niedopuszczanie doń ludności napływowej sprzeciwia się dzisiejszym pojęciom demokratycznym i dzisiejszemu życiu gospodarczemu.

Za jedną też z wielkich wad Helwetyki uważają niektórzy to, iż mimo odpowiedniego wniosku, nie przyjęła do swego ustawodawstwa nacjonalizacji majątku gminnego przy zniesieniu na nim prywatnych praw użytkowych. Dwukrotne wnioski w tym względzie, zgłoszone na Zgromadzeniu Związkowem w r. 1872 i 1874, nie doznały pozytywnego załatwienia. Ze względów utylitarnych upadł też odnośny wniosek przy drugim czytaniu zreformowanej konstytucji⁴⁾.

Ostatnia wielka wojna światowa wykazała, że szwajcarskie gminy obywatelskie nie są w możności spełnić jedyne,

¹⁾ Por. art. 86 ust. gm.

²⁾ Por. art. 79 ust. gm.

³⁾ Por. znane w Szwajcarii słowa *A m a n z a G l u t z a*, wygłoszone na posiedzeniu rady kantonu *S o l o t h u r n* w dniu 11.IX.1871: „Wenn Ihr, hochgeachtete Herrn, dem Teufel (t. j. der Einwohnergemeinde) nicht bei Zeiten den Eingang wehrt, so werden wir es bei uns in paar Jahren haben, wie Frankreich diesem Sommer in Paris“ (L ä t t, l. c. str. 26).

⁴⁾ Por. *D r. S i m o n K a i s e r*, *Kantonratsverhandlungen*, 1876., str. 230.

pozostawionego im zadania z administracji publicznej, a mianowicie opieki nad ubogimi. Wedle głosów prasy szwajcarskiej było to jedyne uprawnienie gminy obywatelskiej do istnienia; obecnie nastąpił czas, aby podstawą gminnego życia uczynić związek mieszkańców gminy. Przedtem zrównano obywatela gminy wiejskiej z obywatelem miejskim, dziś należy przeprowadzić prawdziwe, zupełne równouprawnienie przez zaprowadzenie jednego obywatelstwa państwowego i gminnego¹⁾.

Konstytucja związkowa z 1874 utworzyła gminy polityczne, nie dała im jednak należytego oparcia majątkowego. Silny rozwój gmin szwajcarskich wymaga również wielkich ofiar finansowych. Przelanie znacznych majątków gmin obywatelskich na gminy polityczne, przy zapewnieniu ustawowych gwarancyj dla należytej administracji tym majątkiem, dałoby z pewnością solidną podstawę majątkową dla należytego rozwoju samorządu gminnego w Szwajcarii.

Z powyższym postulatem łączy się także ważna w Szwajcarii kwestja oparcia o gminę polityczną spraw opiekuńczych wogóle i spraw opieki nad ubogimi. W sprawach opiekuńczych, opartych na zasadzie obywatelstwa gminnego, można się spotkać nierzadko z takim uregulowaniem, iż obywatele gminni muszą się zwracać nie do urzędów opiekuńczych gmin, w których posiadają miejsce zamieszkania, lecz do urzędów opiekuńczych przynależnych gmin obywatelskich, podczas gdy dla innych mieszkańców danej gminy, tak obywateli szwajcarskich, jak cudzoziemców, kompetentną w sprawach opiekuńczych jest gmina miejsca zamieszkania.

Jak widzimy, pojęcie obywatelstwa gminnego w ustawodawstwie szwajcarskiem nie jest równoznaczne z takim pojęciem w ustawodawstwie innych państw. Szwajcarskie obywatelstwo gminne nie jest prawem, wypływającym z samego faktu zamieszkania danej jednostki w gminie, lecz jest całością praw, które danej jednostce służą skutkiem jej ustawą unormowanego stosunku do gminy bez względu na miejsce zamieszkania.

Gmina obywatelska jest korporacją, której działalność ogranicza się do czysto obywatelskich spraw, jak przyjmowanie nowych obywateli, zarząd dobrami obywatelskimi, sprawowanie spraw opieki nad ubogimi i spraw opiekuńczych wogóle, opartych na zasadzie przynależności.

Gmina natomiast polityczna lub gminny związek mieszkańców jest korporacją terytorjalną; ona obejmuje wszystkie te osoby — i tylko te, — które mieszkają na terytorjum

¹⁾ Por. „Neue Zürcher Zeitung“ i „Neue Freie Zeitung“ z 21 listopada 1918.

gminy. Gmina polityczna jest właściwie podmiotem całej komunalnej administracji. Do niej należą wszystkie czynności nie przekazane innym gminom, jak gminom szkolnym, kościelnym i t. p.

Gminy szkolne, a częstokroć i gminy kościelne są również korporacjami terytorjalnymi, różniącymi się od gmin politycznych głównie ich określonym i ograniczonym celem.

Rozbicie gmin szwajcarskich na szereg specjalnych gmin jest jedną z najsłabszych stron szwajcarskiego ustawodawstwa gminnego. Jakie korzyści płyną z takiego rozbicia gminy trudno dopatrzeć się, a natomiast łatwo dostrzec w tych wypadkach szkodliwość takiej administracji: komplikacja, a z nią razem podrażnienie organizmu administracyjnego, w wielu wypadkach niemożliwość użycia w sposób ekonomiczny istniejących środków dla wszystkich rodzajów gmin. W każdym razie tam, gdzie te specjalne gminy obejmują jedno i to samo terytorjum, wogóle istnienie ich niema żadnego uzasadnienia.

Tendencja przejścia do jednolitości zaznacza się już w niektórych kantonach niemieckich, na razie głównie w supremacji gminy politycznej nad obywatelską.

Jedynie w kantonach romańskich widzimy przeprowadzenie zasady jednności gminnej; ustawodawstwo gminne tych kantonów zbliżyło się myślą stworzenia tylko prawa obywatelstwa państwowego do myśli francuskiej i angielskiej.

C. Organizacja samorządu gminnego w Szwajcarii.

Treść: Zagadnienie prawa wyborczego i głosowania w gminach politycznych, kościelnych, szkolnych, obywatelskich, korporacyjnych. — Zgromadzenia gminne. — System zgromadzeń w kantonach niemieckich i kantonach romańskich. — Prawo mocji. — Referendum. — Prawo inicjatywy. — Systemy wyborcze. — Urzędy gminne i urzędnicy. — Gminy specjalne. — Urzędnicy rządowi wybierani przez gminę.

I. Kwestja organizacji samorządu gminnego w Szwajcarii, a w szczególności kwestja wyboru organów gminnych i połączone z tem prawo głosowania, należą do najbardziej spornych zagadnień w dysputach politycznych i prawnych. Posiadają one wielkie znaczenie tak z politycznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia.

Politycznie tworzą one konsekwencję tej myśli, iż każdy wolno osiadły na terytorjum gminy i opłacający tam podatki obywatel szwajcarski winien mieć udział w gminnej administracji samorządowej, która nie powinna pozbywać się elementów młodych i pracowitych, niosących nowe myśli i pozabawionych przesądów lokalnych. Z drugiej strony przeciw

rozszerzeniu prawa głosowania można naprowadzić lokalne względy ekonomiczne, przemawiające za dopuszczeniem do tej administracji tylko tych, którzy przez silniejsze związanie z daną miejscowością, więcej interesują się jej ekonomicznym dobrobytem i rozwojem.

Art. 43 Konstytucji związkowej rozstrzygnął powyższą kwestję w duchu pierwszej zasady, przyjmując za podstawę, że każdemu obywatelowi szwajcarskiemu przysługuje prawo udziału w gminnej administracji samorządowej po trzymiesięcznym osiedleniu się w danej gminie. Równocześnie jednak utorował, jak wiemy, drogę dla utrzymania dualizmu między gminnym związkiem mieszkańców i gminnym związkiem obywateli. Konstytucja związkowa musiała wkroczyć w omawianą materję ze względu na chaos, panujący dotychczas w tym względzie w ustawodawstwie kantonalnem. Mogła ona pójść dwojaką drogą, albo mogła utrzymać gminy obywatelskie i przyznać im administrację gminną przy równoczesnem ułatwieniu w nabyciu obywatelstwa gminnego i przekazaniu majątku gminy obywatelskiej dla publicznych celów, albo, licząc się z rozwojem myśli demokratycznej, dopuścić wszystkich obywateli szwajcarskich do administracji w gminie. Konstytucja poszła po linii demokratycznego rozwoju stosunków politycznych, nie mogła jednak wskutek silnego oporu części społeczeństwa szwajcarskiego znieść zupełnie prawa obywatelstwa gminnego i związanych z niem dóbr przekazać wyłącznie dla celów publicznych.

Konstytucja związkowa, jak wiadomo, przeprowadza różnicę między sprawami gminnymi wogóle, rozumiejąc tutaj zasadniczo sprawy gminnych związków mieszkańców, oraz sprawami, dotyczącymi ściśle obywateli gminnych. Prawo głosowania w sprawach gminnych wogóle przyznaje konstytucja każdemu obywatelowi szwajcarskiemu po upływie trzech miesięcy od chwili osiedlenia się w danej gminie (art. 43, ustęp 5 konst. zw.); pozostawia jednak ustawodawstwu kantonalnemu możność rozszerzenia prawa głosowania i na obywateli szwajcarskich, nie osiadłych, a tylko czasowo w danej gminie przebywających oraz dopuszczenia do głosowania wszystkich obywateli szwajcarskich, tak osiadłych jak i czasowo przebywających, przed upływem terminu trzy miesięcznego; dotyczące postanowienie konstytucji jest normatywne i określa minimum praw, które nie mogą być odmówione osiadłemu obywatelowi szwajcarskiemu ¹⁾.

¹⁾ W systemie pozytywnego prawa kantonalnego można odróżnić trzy grupy kantonów, które odbiegają od siebie w kwestji przyznania prawa głosowania w sprawach gminnych obywatelom kantonalnemu i osiadłym obywatelom szwajcarskim:

Odnosi się ono do wszystkich rodzajów gmin z wyjątkiem gmin obywatelskich. Dlatego też w kantonalnych ustawach przywiązano prawo głosowania w gminach kościelnych i szkolnych do tych samych warunków, jak w gminach politycznych, z tem ograniczeniem, że przy gminach kościel-

1. Kantony Baselstadt, Bern, Freiburg, Luzern, Ticino, Vaud, Valais i Zug dopuszczają do prawa głosowania tak obywateli danego kantonu, jak wszystkich obywateli szwajcarskich, dopiero po upływie trzech miesięcy od chwili osiedlenia się.

2. Kantony Appenzell A.-Rh. i I.-Rh., Basellandschaft, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen i Thurgau dopuszczają do głosowania tak obywateli danego kantonu, jak i obywateli szwajcarskich z chwilą osiedlenia się.

3. Kantony Aargau, Genewa, Glarus, Graubünden, Neuchâtel, Unterwalden ob dem Wald i nid dem Wald, Schwyz, Uri i Zürich dopuszczają obywateli danego kantonu do głosowania bez żadnego terminu osiedlenia (Uri po upływie 20 dni od faktycznego zamieszkania i zameldowania się: Art. 4 Ges. v. 7/5 1916 betr. die geheime Abstimmung in dem Gemeinden), obywateli zaś szwajcarskich dopiero po upływie trzech miesięcy od chwili osiedlenia się.

Odmownie do nieosiadłych obywateli szwajcarskich, lecz przebywających w danej gminie, można również odróżnić trzy grupy kantonów:

1. Kantony Appenzell I.-Rh., Baselstadt, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Unterwalden nid dem Wald i Zug nie przyznają żadnych praw.

2. Kantony, które przeprowadzają różnicę między osiadłymi i nieosiadłymi obywatelami i przypisują odmienne terminy: Appenzell A. - Rh, Glarus, Basellandschaft (3 miesięczny pobyt), Bern (6 miesięczny pobyt), Aargau, Schwyz, Solothurn (1 roczny pobyt).

3. Kantony, które traktują na równi obywateli szwajcarskich, osiadłych i nieosiadłych: Vaud i Zürich (3 mies. pobyt).

Nadto niektóre kantony wprowadziły dalsze wyjątkowe postanowienia w sprawie przyznania prawa głosowania. I tak kanton Freiburg dopuszcza do głosowania pod pewnymi warunkami opłacających podatki w gminie obywateli państwowych, zamieszkałych w kantonie oraz przez pełnomocników, względnie zastępców prawnych, opłacające podatki osoby prawne oraz kobiety i osoby małoletnie (Art. 8, 9, 291 ust. gm.) Por. także § 4 ustęp 2 ustawy o organizacji gmin kantonu Aargau.

W kantonie Zug głosują w gminie przynależności osoby, które przebywają poza tą gminą, a w gminie miejsca pobytu nie posiadają prawa głosu (§ 70 konstytucji kantonowej i § 3 ust. gminnej). Por. także art. 59 konstytucji kantonu Unterwalden ob dem Wald.

Art. 20 konstytucji kantonu Neuchâtel wyklucza od głosowania tych, którzy w ciągu ostatnich 2 lat nie opłacili podatków gminnych. Por. także Art. 21 punkt 5 konstytucji kantonu Unterwalden ob dem Wald.

Odnownie do cudzoziemców: Art. 18 ustawy gminnej kantonu Neuchâtel (1888) dopuszcza cudzoziemców do głosowania po 5 letniem zamieszkanu w kantonie i 1 rocznem zamieszkanu w gminie.

nych prawo to uwarunkowano przynajmniej do danego wyznania,

W sprawach gmin obywatelskich Konstytucja związkowa w art. 43 ustęp 4 przekazuje uregulowanie prawa głosowania ustawodawstwu kantonalnemu, które zasadniczo stawia jako warunek dla wykonania tego prawa posiadanie obywatelstwa gminnego i zamieszkanie w gminie obywatelskiej¹⁾.

W gminach ubogich, które istnieją tylko w kantonach Glarus i Unterwalden nid dem Wald, ustawodawstwo kantonalne związało prawo głosowania z prawem obywatelstwa (Glarus), względnie rozszerzyło je na wszystkich członków okręgu gminy ubogich bez względu na zamieszkanie (Unterwalden n. d. W.), uważając sprawy ubogich za ściśle obywatelskie²⁾.

Prawo głosowania w gminach korporacyjnych jest przywiązane do użytkowników i uregulowane statutami, zatwierdzonymi przez władzę administracyjną³⁾.

II. Szczegółowe przedstawienie wszystkich form organizacji urzędów i władz gminnych w Szwajcarii możliwym jest tylko przy badaniu ustawodawstwa gminnego każdego poszczególnego kantonu. Tutaj musimy ograniczyć się do podania ogólnego poglądowego zarysu szwajcarskiej organizacji gminnej.

Organizacja gmin szwajcarskich przedstawia znaczne różnice w kantonach romańskich i niemieckich. Ostatnie wykazują tendencję do pociągnięcia całej ludności gminy do udziału w administracji gminnej i do decentralistycznej rozbudowy organizacji gminnej, podczas gdy kantony romańskie wykazują skłonność do przeniesienia punktu ciężkości administracji gminnej na wybrane reprezentacyjne organy i do stworzenia jednolitej organizacji władz gminnych.

¹⁾ Wyjątkowo dopuszczają poszczególne ustawodawstwa do głosowania także obywatele gminnych, nie mieszkających w własnej gminie oraz osoby osiadłe, względnie przebywające w danej gminie:

Por. § 3 ustęp 4 konstytucji (1892) i § 117 ustawy gminnej kantonu Basselelandschafit; § 33 ustawy gminnej kantonu Glarus; § 90 konstytucji kantonu Luzern i § 210 ustawy organizacyjnej kantonu Luzern (1899); art. 4 ustawy organ. gminnej kantonu St. Gallen; § 71 ustęp 2 konstytucji kantonu Zug; — art. 50 konstytucji i § 46 ustawy gminnej kantonu Zurich.

²⁾ Por. § 59 ustawy gminnej kantonu Glarus i art. 81 konstytucji kantonu Unterwalden nid Wald.

³⁾ Por. np. § 213 ustawy organizacyjnej kantonu Luzern; § 84 i 85 ustawy gminnej kantonu Zug (1876).

Głównym organem gminnym jest w kantonach szwajcarskich *Z g r o m a d z e n i e g m i n y* (Gemeindeversammlung, l'assemblée de commune, le assemblea comunali), które tworzy ludność gminy, uprawniona do głosowania. Pod jakimi warunkami przysługuje danej osobie uprawnienie do głosowania w sprawach gminnych, ocenia się, jak widzieliśmy, wedle przepisów konstytucji związkowej i konstytucyj kantonalnych.

Charakterystycznym jednak jest, że zasadniczo w żadnym kantonie kobiety nie zostały dotąd dopuszczone w gminie do czynnego lub biernego prawa wyborczego¹⁾. Demokracja szwajcarska zajmuje pod tym względem nieprzychylnie stanowisko²⁾.

Zgromadzenie gminy może być powołane bądź to do aktywnego uchwalania i decydowania o szeregu ważnych spraw samorządu komunalnego, bądź to tylko do wyborczych czynności jako „Collège composé de tous les électeurs communaux“³⁾.

Pierwszy system kompetencji zgromadzenia gminy ma zastosowanie we wszystkich kantonach z wyjątkiem trzech kantonów francuskich: Genewa, Neuchâtel, Vaud, w których panuje drugi system. W grupie kantonów, opierających się na pierwszym systemie, zgromadzenie gminy tworzy właściwe centrum i ośrodek całego życia i administracji gminy. Należy do niego nie tylko formalne prawo wyboru urzędów gminnych i ważniejszych urzędników, a w szczególności rady gminnej, ale także prawo materialnego rozstrzygnięcia w drodze uchwał o ważnych sprawach, jak uchwalenie podatków, wydatków, kupno nieruchomości, nadzór nad administracją gminną wogóle, uchwalenie regulaminów gminnych, uchwalenie budżetu, przyjęcie rachunków rocznych i sprawozdań rocznych. W niektórych kantonach należy do zgromadzenia gminnego także udzielenie zezwolenia na zaciąganie pożyczki, prowadzenie procesu i t. p. Kompetencje te przysługują analogicznie także zgromadzeniom innych gmin (specjalnych), nie tylko gmin politycznych⁴⁾.

¹⁾ W kantonach Aargau i Freiburg, dopuszczone są kobiety do głosowania na równi z małoletnimi osobami i osobami prawnymi, o ile opłacają podatki gminne.

²⁾ Por. Fr. Fleiner: Schweiz. Bundesstaatsrecht, str. 307. — Helene von Müllinen: Frauenbewegung (Handwörterbuch d. Schweiz. Volkswirtschaft etc. II, str. 45).

³⁾ Art. 3 ust. gm. (1849) i art. 104 konstytucji kantonu genewskiego (1847).

⁴⁾ Kompetencje te nie są we wszystkich kantonach jednakowo uregulowane, widzimy tu rozmaite wahania. W kantonach Appenzell A.-Rh., Basellandschaft i Uri zgromadzeniom gminnym

W niektórych kantonach zezwala ustawa zgromadzeniu gminnemu przenieść za zezwoleniem, względnie zawiadomieniem władzy nadzorczej, uprawnienia swe na radę gminną, względnie na wydziały gminne lub specjalne komisje¹⁾.

W kantonach francuskich Genewa, Neuchâtel i Vaud postanowienia dotyczące zgromadzeń gminnych odbiegają znacznie od postanowień ustawowych innych kantonów. Głównem zadaniem zgromadzenia gminy (assemblée générale) w tych kantonach jest wybór organu reprezentacyjnego gminy (o różnych nazwach), który wchodzi we wszystkie uprawnienia zgromadzeń gminnych w kantonach niemieckich. Jemu też przysługuje prawo wyboru dalszych władz gminnych.

I tak w kantonie genewskim zgromadzenie gminne, t. j. zgromadzenie uprawnionych wyborców, powołane jest tylko do wyboru reprezentacyjnej rady gminnej. W kantonie Neuchâtel w gminach powyżej 400 mieszkańców zgromadzeniu gminy wyborców przysługuje tylko prawo wyboru reprezentacyjnej rady generalnej (conseil

przysługuje prawo wydawania rozporządzeń podczas, gdy przeważnie prawo to należy do rad gminnych. Por. art. 75 konstytucji kant. Uri:

„Oberste Gemeindebehörde ist die Gemeindeversammlung... Ihr liegt ob:... b) der Erlass aller Verordnungen und Reglemente...“ Por. art. 74 ustęp 9 konstytucji kant. Appenzell A.-Rh., § 23 ust. gm. kant. Baseltandschaft.

W kantonie Appenzell A.-Rh. należy także do zgromadzenia gminnego wydanie regulaminu gminnego, przeprowadzającego rozdział uprawnień zgromadzenia i rady gminnej (art. 74 ustęp 12 cyt. ustawy).

W kantonie St. Gallen nakładanie i pobór podatków należy znowu nie do zgromadzenia gminnego, lecz do rady gminnej; por. art. 31, punkt f), ustęp 2 ustawy o organ. władz gminnych.

W kantonie Unterwalden n. d. dem Wald uprawnienia zgromadzenia gminnego ograniczają się prawie tylko do wyboru urzędów gminnych. Por. art. 84 konstytucji kant.

¹⁾ Por. § 23 ustęp ostatni i § 28 ustawy gminnej kantonu Baseltandschaft; — art. 25, 48 ustawy gminnej kantonu Schaffhausen; — § 9 ustawy gminnej kantonu Solothurn wylicza sprawy, których nie można przenieść na radę gminną; — art. 10 ustawy gminnej kantonu Bern wylicza sprawy, których nie można, a art. 11 sprawy, które można przenieść ze zgromadzenia gminnego na inne organy gminne.

Stanowisko prawne powyższych wydziałów lub komisji zależne jest od jednostronnego ustawodawstwa kantonowego. Mogą one tworzyć samoistne urzędy z własną kompetencją, niezależne od zwykłych urzędów gminnych lub tylko być rozszerzeniem zwykłych urzędów gminnych dla załatwiania poszczególnych spraw lub gałęzi administracyjnych.

général); w gminach mniejszych tworzy ono samo radę generalną. Za zezwoleniem jednak władzy rządowej może zgromadzenie wyborców i w tych małych gminach wybrać osobną radę generalną. W kantonie V a u d¹⁾ w gminia poniżej 800 mieszkańców uprawnieni wyborcy tworzą radę generalną, w gminach większych wybierają oni osobny organ reprezentacyjny, zwany r a d ą g m i n ą (conseil communal). Rząd może zezwolić na wybór organu reprezentacyjnego i w mniejszych gminach. We wszystkich natomiast gminach istnieje organ administracyjny, zwany m u n i c i p a l i t é, wybierany przez zgromadzenie wyborców lub przez conseil communal; czynności jego podlegają tylko kontroli organów reprezentacyjnych, nigdy specjalnym zgromadzeniom obywateli gminy²⁾.

Zgromadzenia gminne we wszystkich kantonach są zwoływane w stałych terminach, szczegółowo przez ustawę określonych oraz w terminach, oznaczonych przez władzę gminną stosownie do potrzeby. Zwołanie musi nastąpić także na żądanie pewnej określonej ustawowo ilości uprawnionych do głosowania lub na żądanie przełożonej władzy rządowej.

Przewodniczącym zgromadzenia gminnego jest z reguły prezydent gminy (Gemeindepräsident), t. j. prezydent politycznej rady gminnej, który przewodniczy także zgromadzeniom gmin specjalnych. W niektórych kantonach zgromadzenie gminne posiada osobnego przewodniczącego, wybieranego przez zgromadzenie, lub mianowanego przez władzę rządową³⁾.

Każdy uprawniony do głosowania może podczas zgromadzenia gminnego stawiać odnośnie do spraw, będących przedmiotem obrad, odpowiednie wnioski. Również przysługuje z reguły każdemu uprawnionemu do głosowania prawo postawienia wniosku o poddanie pod obrady zgromadzenia no-

¹⁾ Art. 104 konstytucji kantonu Genewa z 24.5 1847 w brzmieniu ustawy z 25.2 1922 oraz art. 3 ustawy gminnej z 1849; — art. 17, 22 ustawy gminnej i art. 66 konstytucji kantonu Neuchâtel; — art. 85 i n. konstytucji kantonu Vaud, oraz Loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales, dalej: Loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales.

²⁾ Por. np. § 12 ustawy gm. kant. Aargau (w sprawach dotyczących składu rady gminnej przewodniczy Friedensrichter, a nie Gemeindecammann); w kantonie Genewa władza rządowa mianuje dla każdego zgromadzenia wyborczego osobnego przewodniczącego i jego zastępcę (§ 34 ogólnej ustawy wyborczej).

W gminach cywilnych kantonu Zürich przewodniczący zgromadzeniom gminnym przewodniczący zwierzchności (Vorsteherchaft) tych gmin (§ 11 ustawy o gminach cywilnych). Por. także § 3 ustawy gminnej kantonu Thurgau.

wej sprawy, nie będącej przedmiotem obrad oraz wniosku o zwołanie zgromadzenia gminnego. Prawo stawiania wniosków nieobjętych obradami zgromadzenia gminnego nazywa się prawem m o c j i (Motionsrecht). Prawo to weszło w ustawodawstwo gminne z instytucji parlamentarnej, tylko w nieco zmienionej formie¹⁾.

W niektórych kantonach spotykamy się na polu administracji gminnej z dwoma instytucjami prawnymi, mającymi zastosowanie głównie przy wykonywaniu władzy ustawodawczej. Są nimi referendum i prawo inicjatywy.

Instytucja „referendum“ powstała w 16 wieku i oznacza w dzisiejszym prawie państwowym prawo ludności do głosowania nad konstytucją i ustawami²⁾. Dla spraw gminnych wytworzyło się referendum głównie w tych kantonach, w których zgromadzenia gminne są uprawnione jedynie do przeprowadzenia wyboru urzędów gminnych i przedstawia się ono tam jako rozszerzenie praw osób, uprawnionych do brania udziału w zgromadzeniu gminnym. Referendum gminne polega na dodatkowym zatwierdzeniu przez uprawnionych do głosowania uchwał, względnie zarządzeń władz gminnych, dotyczących głównie ciężarów majątkowych, jak zmiany istniejących podatków lub stopy podatkowej, sprawy nowych kredytów budżetowych lub też ogólnych spraw interesujących całą miejscowość. Referendum gminne z reguły jest

¹⁾ Por. F r. F l e i n e r: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, str. 176 i n.

Ustawodawstwa kantonalne zawierają specjalne przepisy co do sposobu postępowania w razie mocji. W kantonie np. zuryskim wnioski takie muszą być zgłoszone na piśmie (§ 53 ustawy gminnej). Wnioski te, o ile nie zostaną odrzucone, bywają przesyłane radzie gminnej lub komisjom do opinii i dopiero wtedy mogą przyjść pod obrady zgromadzenia gminnego (§ 22 ust. gm. kant. A a r g a u, § 17 ust. gm. kant. B a s e l - l a n s c h a f t, § 1 ust. gm. kantonu G l a r u s, § 41 ust. gm. kant. S c h a f f h a u s e n, § 6 ust. gm. kantonu S o l o t h u r n, § 9 ust. gminnej kantonu Z u g). W kantonie Z ü r i c h, jeśli formalnie ważny wniosek znajdzie pisemne poparcie 1/6 części uprawnionych do głosowania, musi on przyjść pod obrady zgromadzenia gminnego już w terminie 1 miesięcznym, podczas gdy inaczej wymagany jest termin 3 miesięczny (§ 53 ustawy gminnej), art. 9 ustawy gm. kantonu B e r n, § 5 ustawy gm. kantonu B a s e l s t a d t, § 10 ust. gm. kantonu G l a r u s, § 169 ust. gm. kantonu L u z e r n, § 33 ust. gm. kantonu S c h a f f h a u s e n, art. 24 ust. gminnej i art. 50, 81, 82 konstytucji kantonu S t. G a l l e n, § 50 ust. gm. kantonu T h u r g a u, § 51 ust. gm. kantonu Z ü r i c h i t. d.

²⁾ Por. L a m p e r t: Das schweizerische Bundesstaatsrecht, 1918, str. 89.

fakultatywne i następuje na postawione w terminie ustawowym żądanie pewnej ilości osób do głosowania¹⁾. Może być ono także obowiązkowe w tem znaczeniu, że pewne sprawy w ustawie ściśle określone muszą być przedłożone uprawnionym do głosowania członkom gminy²⁾.

Prawo inicjatywy jest również starem prawem kantonów pierwotnych³⁾ i oznacza ono w prawie państwowem żądanie ustawowo określonej liczby obywateli państwowych przeprowadzenia zmiany istniejących konstytucyj i ustaw, lub wydania nowych ustaw⁴⁾. W ustawodawstwie gminnem polega prawo inicjatywy na uprawnieniu pewnej ustawowo określonej ilości osób, uprawnionych do głosowania, do postawienia na piśmie żądania rozpatrzenia pewnej sprawy. Wniosek taki może być przedłożony bądź w formie zwykłego życzenia, bądź też w formie gotowego projektu. Jeśli dotycząca sprawa nie podpada pod kompetencję danego urzędu gminnego, rada gminna obowiązana jest poddać ją w określonym ustawowo terminie pod głosowanie zgromadzenia gminnego⁵⁾.

¹⁾ W kantonie Neuchâtel następuje referendum na żądanie takiej ilości uprawnionych do głosowania, która odpowiada 5% mieszkańców gminy. Żądanie przeprowadzenia referendum winno być postawione w ciągu 20 dni od daty zarządzenia, powziętego przez conseil général, a dotyczącego spraw podatkowych, budżetowych i ogólnych interesujących daną miejscowość. (Por. art. 90 ustawy gminnej kantonu Neuchâtel).

W kantonie geneńskim zaprowadzono referendum fakultatywne ustawą z 12.1 1895 (art. 1, cyt. ustawy). Por. także Henry Fazy: La Commune de Genève (w Zb. „Schriften des Vereins für Socialpolitik, Leipzig, 1906), str. 78. Art. 27 ustęp 2 konstytucji kantonu Uri.

Art. 8 der Organisation der Einwohnergemeinde Luzern v. 17.4 1915, ustawę konstyt. kantonu Ticino z 12.11 1897. Art. 12 des Gesetzes über Verwaltung grösserer Gemeinden und Bezirke, sowie über die Stadtvereinigung St. Gallen v. 17.5 1916.

²⁾ Por. § 18 Gesetz betr. die Zerteilung der Gemeinden... an die Stadt Zürich v. 9.8 1891.

Kramer: Das Stadtrecht von Zürich. Seine Entwicklung und seine Gestalt 1912, str. 82 i n.

Pierwsze referendum obowiązkowe zaprowadzono dla miasta Bern w r. 1887. Por. Theodor Curt: Referendum und Initiative (Handwörterbuch d. Schweiz. Volkswirtschaft etc. III, str. 447).

³⁾ Blumér: Staats — und Rechtsgeschichte der Schweizer. Demokratien, II, 1 str. 130 i n.

⁴⁾ Lampert: I c. str. 86 i n.

⁵⁾ Por. art. 13 ustawy gminnej kantonu Bern (wymagany jest wniosek 1/10 części uprawnionych do głosowania). Art. 9 Organisation der Einwohnergemeinde Luzern (nawniosek 800 uprawnionych do głosowania sprawa musi być w ciągu 6 miesięcy poddana głosowaniu). Art.

Zasadą przy wyborach gminnych jest system w i ę k s z o ś c i . W kilku tylko kantonach przewidzianą jest p r o p o r c j o n a l n o ś ć wyborów bądź to obowiązkowo, bądź to fakultatywnie na żądanie pewnej ilości uprawnionych do głosowania ¹⁾).

III. Dotychczas mówiliśmy o zgromadzeniu gminy, jako o głównym organie gminy. Obecnie wypada przedstawić u r z ę d y g m i n n e . Pod słowem urząd należy rozumieć stałe kolegium, powołane do samodzielnego wykonywania praw mu przekazanych. Zgromadzenie gminy nie jest urzędem, lecz tylko organem, wykonywującym swe funkcje wprost z mocy ustawy, czyli na podstawie swego prawno-państwowego stanowiska. Urzędy wykonują swe funkcje na podstawie specjalnego zlecenia, jakim jest wybór lub nominacja. Urzędy gminne w Szwajcarii można podzielić na p o l i t y c z n e urzędy gminne dla sprawowania ogólnej, politycznej administracji gminnej i na urzędy s p e c j a l n e dla sprawowania administracji specjalnych związków gminnych. Osobną grupę tworzą urzędnicy dla spraw administracji r z ą d o w e j w gminie.

Do p o l i t y c z n y c h urzędów gminnych należy przede wszystkim r a d a g m i n n a , Gemeinderat, występująca pod rozmaitemi nazwami, jak „Einwohnerrat“ w kantonie Uri, „conseil administratif“ w mieście Genewie, „conseil municipal“ w Neuchâtel, „Municipalité“ w Vaud, „municipalita“ w Ticino.

89 ust. gm. kantonu Neuchâtel. Por. także: Henry Fa z y : La Commune de Genève (1 c.) str. 78 i 79; konstyt. kantonu Ticino z 12.11 1897; Ges. über die Verwaltung grösserer Gemeinden und Bezirke, sowie über die Stadtvereinigung St. Gallen v. 17 Mai 1916.

¹⁾ System wyborów proporcjonalnych odnośnie do wyborów gminnych ma zastosowanie w kantonach: Freiburg (dla wyborów do rady gminnej, na żądanie pewnej ilości wyborców, art. 21, 48 i n. ustawy gminnej), Solothurn (dla wyborców do rady gminnej, złożonej przynajmniej z 7 członków przymusowo, przy wyborach do rad gminnych o mniejszej ilości członków i do komisji fakultatywnie, rew. konst. z 17/3 1895), Ticino (do rady gminnej, przymusowo od r. 1891 wskutek rewolucji z r. 1890, ust. konst. z 9/2 1891 i z 2/7 1892 i ust. z 22/55 1891 i z 2/12 1892. Por. także Sch o l l e n b e r g e r : Der Kanton Tessin und die Schweizerische Eidgenossenschaft. Eine politische Denkschrift, 1911).

Vaud (do rady gminnej, fakultatywnie, art. 87 konst. kant. i ust. wyb. z 23/5 1908).

Zug (do urzędów gminnych, fakultatywnie od r. 1894 § 78 konst. z 31/1 1894, rozp. z 1/9 i 1/10 1894, ustawa z 21/9 1896).

Neuchâtel (fakultatywnie, art. 24 ust. gminnej).

Odnośnie do systemu proporcjonalnego w Szwajcarii wogóle: E. Kl ö t t i : Die Proportionalwahl in der Schweiz, 1901.

T e n ż e : Verhältniswahl (Handwörterbuch d. Schweiz, Volkswirtschaft etc. III, 2, str. 1149 i n., tam podana literatura).

Skład rad gminnych jest przeważnie ustawowo limitowany i przez regulamin gminny ustalony. W niektórych kantonach liczba radnych jest oznaczoną w stosunku do ludności. Dlatego jest ona bardzo różnorodną i waha się od 2 (w niektórych gminach kantonu Graubünden) do 30 (niektóre gminy kantonu Ticino). W przeważnej jednak ilości gmin liczba radnych wynosi 3 — 9 osób.

Członków Rady gminnej wybiera zgromadzenie gminne na pewien określony czas. Wyjątek stanowi kanton Thurgau, gdzie rada gminna gminy municypalnej, jeśli w skład jej wchodzi więcej gmin miejscowych, składa się z naczelników tych gmin miejscowych; w kantonie St. Gallen, wybór rady następuje w stosunku do ludności każdego wyznania¹⁾. Wybór zastępców członków rady gminnej przewidziany jest tylko wyjątkowo, jak w kantonie Solothurn i Ticino dla zastępstwa w czasie przejściowej nieobecności oraz w kantonie Vaud na wypadek ustąpienia członka rady gminnej w czasie okresu urzędowania, jednak tylko w tych miejscowościach, gdzie nie istnieje conseil général²⁾.

Rada gminna jest organem wykonawczym i zarządzającym w gminie politycznej. Jakkolwiek w pojedynczych ustawach są wymienione detalicznie poszczególne sprawy, należące do rady gminnej, to jednak są one niepełne, gdyż szereg ustaw specjalnych określa osobno obowiązki i prawa rady gminnej.

Przewodniczącym rady gminnej jest t. zw. Gemeindevorstand (Ammann, Gemeindeammann³⁾, maire⁴⁾, syndic⁵⁾, sindaco⁶⁾, który zwykle jest również przewodniczącym zgromadzenia gminnego, stąd także nazywa się „Gemeindepräsident“. W przeważnej ilości kantonów posiada on pewnego rodzaju samoistne stanowisko jako najwyższy urzędnik

¹⁾ Por. art. 3 ustawy gminnej kantonu Thurgau. Art. 33 ustawy gm. kantonu St. Gallen: „Die Gemeinderäte werden von den Bürgerversammlungen der politischen Gemeinde im Verhältnisse der gesamten Bevölkerung jeder Konfession gewählt und bestellt“.

Postanowienie tego artykułu sprzeczne jest z postanowieniami art. 43 i 49 ustęp 4 Konstytucji związkowej.

²⁾ Por. § 15 ustawy gminnej kantonu Solothurn; art. 44 i n. ustawy gminnej kantonu Ticino; art. 18 i n. ustawy gminnej kantonu Vaud.

³⁾ § 37 i n. ustawy gm. kantonu Aargau, § 92 ust. gm. kantonu Freiburg, § 8 ust. gm. kantonu Solothurn, art. 38 ust. gm. kantonu St. Gallen, § 7, ust. gm. kantonu Thurgau.

⁴⁾ Art. 19 i n. ustawy gminnej kantonu Genève.

⁵⁾ § 92 ust. gm. kantonu Freiburg (franc. tekst), art. 38 i n. Loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales (Vaud).

⁶⁾ Art. 82 i n. ust. gm. kantonu Ticino.

policyjny w gminie i jako organ wykonawczy rządowych władz administracyjnych.

W większych gminach może rada gminna podzielić się według rozmaitych rodzajów spraw na sekcje (Sektionen, Kommissionen) lub dyrekcje (Direktionen) dla czynności przygotowawczych lub dla załatwiania spraw mniejszej wagi.

Czasem ustawa zezwala na przeniesienie załatwiania pewnych spraw, w szczególności policyjnych na osoby, nie wchodzące w skład rady gminnej¹⁾. Dla niektórych znowu gałęzi administracji ustawa przepisuje ustanowienie specjalnych urzędników²⁾.

Rozwój organizacji gminnej doprowadził w niektórych kantonach do przeniesienia w całości lub w części spraw, należących do zgromadzenia gminnego, na osobną reprezentację osób uprawnionych do głosowania, zwaną ogólnie wydziałem gminy (Gemeindeausschuss), a przychodzącą w poszczególnych ustawach kantonalnych pod rozmaitemi nazwami, jak „erweiterter Gemeinderat“, „Gemeindekommission“, „Grosser Gemeinderat“, „Grosser Stadtrat“, „Der weitere Gemeinderat“, „Gemeinderat“, „conseil général“, „conseil municipal“, „conseil communal“, „consiglio comunale“ itp.³⁾.

¹⁾ Por. np. § 100 ustawy gminnej kantonu Zürich.

²⁾ Gemeindeammann w kantonie Luzern jest członkiem rady gminnej i pierwszym urzędnikiem policyjnym w gminie i urzędnikiem wykonawczym rządowych władz specjalnie dla policji sądowej. §§ 200 i 201 ustawy organ. kantonu Luzern.—Zarządca dóbr gminnych (Gemeindegutsverwalter, Verwalter, Seckelmeister, Dorfvoigt, cassiere lub tesoriere). Por. art. 183 ust. gm. kantonu Freiburg, § 203 ust. organ. kantonu Luzern, ustawa o zarządzie dobrami gmin i powiatów z 13/2 1906 dla kantonu Schwyz, § 27 ustawy gminnej kantonu Solothurn, § 87 konst. kantonu Uri, art. 113 i n. ustawy gminnej kantonu Ticino.—Waisenvoigt jako członek rady gminnej dla spraw opiekuńczych i opieki nadubogami. § 202 ustawy organ. kantonu Luzern.—Tagwenvoigt w kantonie Glarus dla zarządu dóbr obywatelskich (Tagwengüter), § 46 — 49 ustawy gminnej kantonu Glarus.—Gemeindeweibel i szereg innych pomocniczych urzędników i służb, jak leśniczy itp.

³⁾ § 28 ust. gminnej kantonu Basellandschaft (erweiterter Gemeinderat, Gemeindekommission); art. 1, Ges. über Verwaltung grösserer Gemeinden und Bezirke, sowie über die Stadtvereinigug St. Gallen (Grosser Gemeinderat); art. 10. Organisation der Einwohnergemeinde Luzern (Der Grosse Stadtrat); § 32 Zuteilungsgesetz (Zürich) v. 9/8 1891 w brzmieniu ustawy z 22/12 1912 (Der Grosse Stadtrat); § 7 a) ustawy gm. kantonu Baselstadt w brzmieniu ustawy z 10/7 1924 (Der weitere Gemeinderat); art. 17 ust. gm. kantonu Neuchâtel (conseil général); art. 103 konst. kantonu Genève i Loi sur les Attributions des Conseils Municipaux et sur l'administration des communes du 5 Février 1849 (con-

Poszczególne ustawy kantonalne zaprowadziły wydziały gminne bądź przymusowo dla wszystkich lub pewnej kategorii gmin, bądź też fakultatywnie, pozostawiając wprowadzenie ich ocenie gmin¹⁾.

Liczba członków wydziałów gminnych została ustawowo określona tylko w niektórych kantonach, w innych przekazano ustalenie jej ocenie gmin w drodze uchwały zgromadzenia gminnego²⁾.

seuil municipai); art. 85 konst. kantonu V a u d i art. 17, Loi du septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales (conseil communal); Legge sui Consigli comunali del 21 novembre 1898. (Ticino).

¹⁾ Wydziały gminne zostały zaprowadzone przez ustawodawstwo kantonalne w mieście Zürich, w kantonach Freiburg, Neuchâtel, Vaud, Genève.

W kantonie Baselstadt, zezwoliła ustawa z 10/7 1924 na zaprowadzenie przez głosowanie za pomocą urny, w miejsce zgromadzenia gminnego, osobnego wydziału reprezentacyjnego zw. „weiterer Gemeinderat“.

W kantonie Baseliandschaft przewidziane jest fakultatywnie wprowadzenie wydziałów (§ 28 ust. gm.) — Podobnie w kantonach Bern (art. 5 ust. gm.) i Schaffhausen (art. 48 ust. gm.)

W kantonie Freiburg zaprowadziła ustawa gminna (art. 84), wydziały gminne pod nazwą Generalrat w gminach Freiburg, Boll, Murten, Remund (Romont), Stävis (Estavayer le Lac) i Kastels-St. Dionys (Châtel St. Denis). Inne gminy, liczące ponad 1000 mieszkańców, mogą zaprowadzić także wydziały gminne na podstawie upoważnienia Rady państwowej i na żądanie większości opłacających podatki, z których jedna trzecia część musi być obywatelami gminnymi.

Ustawa gminna kantonu Neuchâtel (art. 22, 23) i kantonu Vaud (art. 17 i n.) przewiduje, jak widzieliśmy wyżej, przymusowe i fakultatywne ustanowienie conseil général, przymusowe w gminach, liczących ponad 400 (Neuchâtel), względnie 800 (Vaud) mieszkańców. W kantonie Ticino gminy, liczące ponad 3000 mieszkańców, mogą zaprowadzić u siebie „Consiglio comunale“ (art. 1 ust. z 21/11 1898).

²⁾ Art. 18 ust. gm. kantonu Bern:

„Die Mitgliederzahl des Grossen Gemeinde- oder Stadtrates ist durch das Gemeindereglement zu bestimmen, soll jedoch wenigstens 30 betragen...“. W kantonie Freiburg, liczba waha się od 25 do 80 członków, a mianowicie w gminach, posiadających od 1000 do 1500 mieszkańców, wynosi 25, od 1500 do 5000 mieszkańców 50, a ponad 5000 wynosi 80 (art. 85 ust. gm.) W kantonie Neuchâtel od 15 do 41 członków (art. 23 ust. gm.). W kantonie Vaud od 45 do 100 członków (art. 17 ust. gm.).

W mieście Zürich Grosser Stadtrat składa się ze 125 członków (§ 32 ust. z 9/8 1891 w brzmieniu ustawy z 22/12 1912). W innych gminach kantonu Zürich, poza miastem Zürich, ustawa gminna (§ 91) nie prze-

Zakres działania wydziałów gminnych jest rozmaity, zależnie od ustawodawstwa danego kantonu. W niektórych kantonach (francuskich) wydziały gminne wchodzą wprost w prawa zgromadzeń gminnych¹⁾, w innych znowu wchodzą w uprawnienia rad gminnych dla ważniejszych spraw, szczególnie spraw, mających być przedmiotem obrad zgromadzenia gminnego²⁾. W kantonach Bern, Freiburg i Schaffhausen, wydziały gminne posiadają mniejsze uprawnienia, tak, że ważniejsze pozostają przy zgromadzeniach gminnych³⁾.

Odmiernem aniżeli w innych kantonach jest stanowisko wydziału gminnego w kantonie geneńskim. W gminach tego kantonu, z wyłączeniem miasta Genewy, władzą administracyjną gminną nie jest rada gminna, lecz *maire* i jego *adjunkci*. Tak *maire* a z adjunktami, jak i reprezentacyjny wydział gminny, zwany tu *conseil municipal*, wybierają uprawnieni do głosowania wyborcy. *Conseil municipal* ma tutaj większe znaczenie, jak zwykłe wydziały gminne innych kantonów: on odbywa publiczne posiedzenia i sesje, których zwołanie i zamknięcie oznacza rządowa władza administracyjna, a jego kompetencja jest równą kompetencji zgromadzeń gminnych innych kantonów.

W mieście Genewie administracja gminna spoczywa w rękach rady administracyjnej (*conseil administratif*), wybieranej przez *Conseil municipal*⁴⁾.

pisuje ilości członków. Wobec tego wchodzi w zastosowanie § 79 ust. gm., wedle którego zgromadzenie gminne powołane jest do oznaczenia liczby członków władz gminnych. Por. także art. 48, ustęp 4 ustawy gm. kantonu Schaffhausen: „Die näheren Bestimmungen über die Mitgliederzahl des Einwohnerrats, die Befugnisse, die Beschlussfassung, die Wahl des Bureaus u. s. w. festzusetzen, ist Sache der betreffenden Gemeinde innerhalb der Schranken des Art. 25. Diese Bestimmungen unterliegen der Genehmigung des Regierungsrates“.

¹⁾ W kantonie Neuchâtel należy do uprawnień *conseil général*: ustanowienie regulaminu gminnego, wybór rady gminnej i komisji, uchwalenie budżetu gminnego, nakładanie podatków, nadanie obywatelstwa gminnego i t. p. (Art. 32 ustawy gminnej). W kantonie Vaud: wybór rady gminnej, uchwalenie budżetu, prowadzenie procesu, nadanie obywatelstwa gminnego, sprawy dóbr gminnych, budynków, uchwalanie regulaminu gminnego, uchwalanie podatków itp. (Art. 14 ustawy z 18/5 1876).

²⁾ Por. § 28 ust. gm. kantonu Basellandschaft; § 91 ustawy gm. kantonu Zürich.

³⁾ Art. 10, 11, 12, 18 ustawy gminnej kantonu Bern; art. 93 ust. gm. kantonu Freiburg; art. 25 ust. gm. kantonu Schaffhausen.

⁴⁾ Par. Loi sur les Attributions des Conseils Municipaux et sur l'administration des communes du 5 Février 1849. Art. 102 i n. konstytucji kantonu geneńskiego.

W kantonie znowu B a s e l s t a d t cała administracja polityczna miasta B a s e l (Bazylea) spoczywa w rękach władz rządowych. Tutaj nie ma osobnej gminy politycznej. W miejsce organu reprezentacyjnego wchodzi Wielka Rada (Grosser Rat), w miejsce rady gminnej wchodzi rządowy organ administracyjny Regierungsrat, w miejsce uprawnionych do głosowania w sprawach gminnych — uprawnieni do głosowania w sprawach kantonalnych¹⁾.

Obok zwykłych władz administracyjnych gminnych, istnieją prawie we wszystkich kantonach s p e c j a l n e k o m i s j e, posiadające w większym lub mniejszym zakresie samoistne znaczenie zależnie od tego, przez kogo zostały ustanowione, t. j. czy przez zgromadzenia, względnie wydziały gminne gmin politycznych czy gmin specjalnych, czy wreszcie przez rady gminne. Prawie wszędzie spotykamy komisje p o d a t k o w e, s z k o l n e, k o ś c i e l n e, s t e r o c e, o g n i o w e, z d r o w o t n e itp.²⁾.

IV. Władze s p e c j a l n y c h z w i ą z k ó w g m i n n y c h, o ile nie są złączone z władzami gmin politycznych, jak to ma miejsce często przy gminach obywatelskich, są zorganizowane w sposób mniej skomplikowany, aniżeli władze gmin politycznych. Zwykle istnieje obok zgromadzenia gminnego tylko jedna w ł a d z a administracyjna, zorganizowana na wzór rady gminnej gminy politycznej. Dla gmin obywatelskich istnieje B ü r g e r r a t (Bürgergemeinderat, Ortsbürgerrat). G m i n y c y w i l n e w kantonie Z ü r i c h, posiadają swą władzę „V o r s t e h e r s c h a f t“, złożoną z 3 — 5 członków; oprócz tego mogą istnieć tam dla poszczególnych spraw lub działów administracji gminnej osobne komisje lub wydziały³⁾.

W g m i n a c h m i e j s c o w y c h k a n t o n u T h u r g a u, jeśli są równocześnie gminami municypalnemi, władzę gminną wykonuje r a d a g m i n n a, w innych gminach miejscowych władzę gminną tworzą n a c z e l n i k (Vorsteher), s e k r e -

¹⁾ Por. § 21 konstytucji (1899) i § 2 ustawy gm. (1916) kantonu B a s e l s t a d t. W należących do tego kantonu jeszcze 2 mniejszych gminach istnieją zwykle władze gminne tak dla gminy politycznej, jak dla obywatelskiej.

W mieście B a s e l jest zorganizowana osobna gmina obywatelska; niema tam jednak zgromadzenia obywatelskiej gminy, lecz tylko organ reprezentacyjny, der Weitere Bürgerrat, obok niego organ zarządzający i wykonawczy, Bürgerrat.

²⁾ Art. 116 ust. gminnej kantonu F r e i b u r g. Art. 35 ust. gm. kantonu N e u c h â t e l. § 17 — 20 ust. gm. kantonu S o l o t h u r n. § 3 p. 25 ust. gm. kantonu V a l a i s. Art. 96 ust. gm. z 9/8 1891 dla miasta Z ü r i c h. § 55 — 62 ust. gm. kantonu B a s e l l a n d s c h a f t. § 55 i n. ust. gm. kantonu T h u r g a u.

³⁾ Por. §§ 8, 9, 10, 11, 12 i 17 ustawy z 19/5 1878 o gminach cywilnych.

tarz gminy (Gemeindeschreiber) i komisja gminna (Gemeindenkommission), złożona przynajmniej z 2 członków¹⁾.

W gminach ubogich, istniejących w kantonach Glarus i Unterwalden nörd dem Wald, władzą administracyjną jest w pierwszym kantonie t. zw. Armenpflege, w drugim Armenrat. Obie władze są wybieralne przez zgromadzenia gminne (Armengemeinden, względnie Armengemeindeversammlungen²⁾.

W gminach szkolnych władzę administracyjną tworzą t. zw. Schulrat lub Schulpflege, wybierane przez zgromadzenia tych gmin³⁾.

Zarząd gmin kościelnych pozostaje w niektórych kantonach przy gminie politycznej⁴⁾, w innych tworzy on osobną organizację t. zw. radę gmin kościelnych (Kirchgemeinderat), wybieraną przez zgromadzenie gmin kościelnych (Kirchgemeindeversammlung). W gminach kościelnych katolickich spotykamy nadto szereg specjalnych urzędów i urzędników o rozmaitych nazwach, jak Kirchmeier, Kirchenvogt, Kapellenrat, Kapellenpfleger, Kapellenvogt, Bruderschaftspfleger, Gesatzjahrzeitvogt⁵⁾.

¹⁾ § 3 ust. gm. kantonu Thurgau.

²⁾ Por. §§ 59 — 63 ustawy gminnej kantonu Glarus i art. 92 — 95 konstytucji kantonu Unterwalden nörd dem Wald.

³⁾ Por. art. 46 — 47 konstytucji kantonu Appenzell J. Rh. (jeśli gminy szkolne pokrywają się z gminami kościelnymi, wtedy mogą obie gminy posiadać wspólną władzę administracyjną).

§ 53 ustawy gm. kantonu Baseliandschaft.

§ 54 ustawy gm. kantonu Glarus.

Art. 143 i 145 ust. gm. kantonu St. Gallen.

§ 44 konstytucji kantonu Thurgau.

Art. 82, 89 — 91 konstytucji kantonu Unterwalden nörd dem Wald.

§ 69 — 76, 104 — 105 ustawy gminnej kantonu Zürich.

⁴⁾ Por. np. art. 69 konstytucji kantonu Unterwalden ob dem Wald.

⁵⁾ Kirchmeier, Kirchenvogt są to zarządcy dóbr gmin kościelnych i fundacji kościelnych, Por. np. art. 66 konstytucji kantonu Unterwalden ob dem Wald, art. 87 lit. c) konstytucji kantonu Unterwalden nörd dem Wald.—Kapellenräte są to rady kościelne dla kaplic i zakładów, poświęconych specjalnym kultom religijnym; zarządcami majątków tych kaplic są t. zw. Kapellenpfleger lub Kapellenvogte. Por. Art. 71 konst. kantonu Unterwalden ob dem Wald. Bruderschaftspfleger są to zarządcy bractw kościelnych, zorganizowanych na sposób klasztorów. „Jahrzeiten“ są to kwoty ufundowane przez państwo dla kościołów w celu odbywania corocznie w dniu oznaczonym uroczystości kościelnej (die Jahrzeit) z nabożeństwami.

Publiczno-prawne korporacje użytkowe, posiadają osobne zarządy, przepisane ustawą lub statutami, uchwalonemi przez członków danej korporacji i zatwierdzonemi przez rządową władzę administracyjną¹⁾.

Ustawodawstwo kantonálne zna obok urzędników gminnych także urzędników, wybieranych wprawdzie przez gminę, będących jednak funkcyjnarjuszami rządowymi w gminie. Takim urzędnikiem jest szczególnie dla spraw policyjnych w kantonie Luzern członek rady gminnej zw. „Gemeindeammann“, który w charakterze urzędnika policji podlega rozkazom rządowych władz administracyjnych²⁾. W kantonie Zürich istnieją wybierani przez gminę urzędnicy zw. „Gemeindeamner“, powołani do załatwiania rozmaitych spraw policyjnych, spraw sądownictwa niespornego, do wykonywania rozkazów sądowych w postępowaniu sumarycznem oraz do współudziału w karno-sądowych dochodzeniach wstępnych, w ustaleniu nieszczęśliwych wypadków, do nadzoru nad warunkowo wypuszczonymi więźniami i t. p.³⁾.

Zupełnie samoistnym w stosunku do władz gminnych jest pochodzenia francuskiego⁴⁾, urząd sędziego pokoju (Friedensrichteramt, Vermittleramt). Urząd ten istnieje od początku 19 wieku prawie we wszystkich kantonach i, jakkolwiek wybierany przez gminę, jest urzędem sądowym, któremu każdy proces musi być przedłożony zanim może być wytoczony przed zwykłym sądem. W mniejszych sprawach posiadają sędziowie pokoju samoistną kompetencję.

V. Gdy zastanowimy się obecnie nad całokształtem organizacji samorządu w Szwajcarii, zobaczymy, że posiada ona niektóre urzędy, jakie uważane bywają przeważnie za szczyt

W kantonach St. Gallen i Thurgau, posiadają obie konfesyjne części kantonu, jako takie, własne fundusze i dobra fundacyjne. Por. Schollenberger Grundriss d. Staats-u. Verwaltungsrechts d. Schweiz, Kantone I, str. 353, II, str. 71 i 72.

¹⁾ Por. § 214 ustęp 1 i 2 ustawy organiz. kantonu Luzern.

Art. 148 ust. gm. kantonu St. Gallen.

§ 73 konst. kantonu Zug i § 85 i 86 ustawy gminnej tego kantonu. Legge organica patriciale del 28 maggio 1857 (kanton Ticino).

²⁾ Por. § 200 i 201, ustawy organ. oraz § 89 ustęp 3 konstytucji kantonu Luzern.

³⁾ § 148 ustawy gminnej kantonu Zürich. Por. F. Meier: Der Zürcherische Gemeindefamman und Btreibungsbeamte, Zürich, 1915. E. Zürcher: Der zürcherische Gemeindefamman als Feststellungsbeamter bei Verbrechen und Unfällen, Zürich, 1914.

⁴⁾ Por. Orelli: Das Staatsrecht der scheidzerischen Eidgenossenschaft, 1885, str. 110.

politycznej demokratyzacji. Mamy tu na myśli istniejące w większości kantonów pociągnięcie ludności gminnej, uprawnionej do głosowania, do czynnego udziału w ważniejszych sprawach samorządu gminnego.

Gdy w Genewie zgromadzeniu gminnemu przysługuje prawo wyboru rady gminnej, w kantonie zaś Neuchâtel i Vaud tylko prawo wyboru wydziałów gminnych, w innych kantonach wszyscy uprawnieni do głosowania członkowie gminy tworzą bezpośredni i najwyższy organ administracyjny gminy i to nie tylko w gminach politycznych, ale i w gminach szkolnych, kościelnych i obywatelskich. Zgromadzenie gminy załatwia w ostatniej instancji najważniejsze sprawy administracji gminnej, które przygotowują dlań urzędy gminne. Na zgromadzeniach tych odbywa się nie tylko formalne głosowanie, lecz przeprowadzana bywa gruntowna dyskusja.

Nad sprawą odbywania zgromadzeń gminnych zastanawiano się gruntownie w radach helweckich. Szczególnie w senacie debatowano nad ich ustawowem zatrzymaniem¹⁾. Teoretycznie biorąc, zmiana systemu bezpośredniego udziału w zgromadzeniach gminnych uprawnionych do głosowania obywateli szwajcarskich na system reprezentacyjny, względnie na system głosowania przy pomocy urn, może przedstawiać się jako krok wsteczny. Zachodzi tu bowiem widoczne odjęcie praw obywatelom, którym przy głosowaniu za pomocą urn pozostaje już tylko prawo pozytywnego lub negatywnego oświadczenia się „tak” lub „nie”. zamiast prawa objawiania swego zdania i stawiania wniosków na zgromadzeniu gminy. Przyznanie zgromadzeniu gminy prawa decyzji w najważniejszych sprawach gminnych, ściśle biorąc, jest wypływem zasady, że gmina, względnie jej członkowie sami rządzą. Można to nazwać idealną formą administracji gminnej. W gminach jednak wielkich forma ta jest wprost niemożliwą, a także i w gminach średnich jest trudną do przeprowadzenia.

Wielkie masy narodu przedstawiają za ciężki element do bezpośredniego brania udziału w wykonywaniu władzy państwowej. Jest bezsprzecznym faktem, że szeroka masa nie może wznieść się wysoko ponad przeciętny stopień umysłowy, ponieważ punkt, w którym schodzi się wielka ilość umysłów, nie może leżeć wyżej od punktu, na którym stoją umysły średniej wartości. Prawidła tego nie można odnieść do strony uczuciowej. W masie powstaje zbiorowe napięcie uczuć, które chwilowo może podnieść się ponad przeciętny stan uczuciowy pojedynczych jednostek. Inną jest kwestją, czy uchwały wywołane wybuchem różnorodnych uczuć będą przedstawiały istotną intelektualną wartość. W większej lub mniejszej mie-

¹⁾ Por. N a u e r: Das Gemeindewesen des Kantons Zürich, 1898, str. 18 i nast.

rze udatne postanowienia nie mogą przekroczyć przeciętnej linii, na której najzdolniejsze jednostki złączyły się z najsłabszymi intelektualnie jednostkami. Masa może wzmocnić się uczuć, ale nie siły rozumu. Oddanie w większych gminach administracji w ręce zgromadzenia gminnego równałoby się zniszczeniu samorządu, bo nie ma mowy w takich stosunkach o możliwości rozumowej dyskusji i powzięcia celowej uchwały. Przekazanie danych czynności relatywnie mniejszemu gronu obywateli staje się praktyczną koniecznością. Gdy się nadto zważy, że przy samorządzie nie może chodzić o indywidualne prawa pojedynczych jednostek, lecz o cel wyższy, t. j. o należyte funkcjonowanie samej instytucji samorządu gminnego, wtedy odpaść musi wątpliwość o ograniczeniu praw obywatelskich przy samorządowym systemie reprezentacyjnym. Należy nadto zanaczyć, że wzięcie udziału w zgromadzeniach ludowych jest często rzeczą przypadku, a także same stosunki lokalnościowe z reguły nie pozwalają na to, aby wszyscy, lub znaczna część uprawnionych mogła brać równocześnie udział we wspólnych obradach. Uchwały na takim zgromadzeniu powzięte, z reguły nie będą mogły być uważane za wypływ istotnej myśli i roli większości mieszkańców; jednak, jak w przeważnej części stosunków ludzkich, tak i tu wartość i pożyteczność danej instytucji zależy od samego społeczeństwa.

W Szwajcarii bezpośredni udział obywateli w zgromadzeniach gminy posiada większe znaczenie, aniżeli w innych państwach. Tam jest on uświęcony starym zwyczajem, tam dla każdego młodego obywatela udział ten jest szkołą dla wyrobienia politycznego i wzbudza w nim interes do spraw publicznych.

Dlatego niema tam właściwego powodu do gwałtownych ataków na tę starą instytucję, jak to czynią niektórzy jej przeciwnicy¹⁾, szczególnie w gminach małych, w których nie zachodzą przeszkody natury praktycznej²⁾.

¹⁾ Por. M. M. P o r r e t: La loi neuchâtoleise sur les communes et la question communale en Suisse, 1890, str. 100 i n.

Brugger: Die Gemeindeorganisation des Kantons Aargau, 1923, str. 18.

²⁾ Instytucja prawna bezpośredniego udziału narodu w wykonywaniu władzy państwowej w Szwajcarii jest tworem 19 w. i stanowi wypadkową zmiany się nauki Rousseau'a ze starogermańskim zapatrywaniem niemieckiej Szwajcarii. W instytucjach „Landsgemeinde“ i referendum gminnem w górnej części Valais (Oberwallis) i Graubünden uwydatnia się pochodzący z wieków średnich starogermański pogląd, że decyzja we wszystkich ważnych sprawach kraju należy do zgromadzonego narodu. Z połączenia tych myśli z ideami, zawartymi w Contrat social, powstała obecna

Z przedstawionego systemu szwajcarskiego prawa gminnego wiemy, iż wykonawczą i kierującą władzę w gminach stanowi, zależnie od konkretnych stosunków, kolegialnie zorganizowana, wybrana przez zgromadzenie gminne rada gminna, opierająca się na szeregu dalszych kolegialnych lub jednostkowych urzędach gminnych. Podział administracji gminnej na resorty spotykamy prawie tylko w miastach. Jako specyficzną cechę szwajcarskiego prawa państwowego należy wymienić, że organy reprezentacyjne mają tutaj zupełnie inne znaczenie, aniżeli w innych konstytucyjnych państwach europejskich. Wobec przeprowadzenia zasad bezpośrednioj demokracji, punkt ciężkości ustawodawstwa spoczywa w samym narodzie; wprawdzie organom reprezentacyjnym przysługuje na polu ustawodawstwa inicjatywa, działalność ta jednak jest w istocie przygotowawczą. Natomiast kompetencje tych organów na polu administracji są daleko szersze, aniżeli w innych państwach, ponieważ tendencja szwajcarskiej demokracji idzie z jednej strony w kierunku przeniesienia całej administracji państwowej (w najobszerniejszym znaczeniu) o ile możliwości na naród, w sprawach zaś samorządu gminnego na zgromadzenie uprawnionych do głosowania obywateli, a przy najmniej na organ, reprezentujący bezpośrednio naród, z drugiej zaś strony w kierunku przeszkodzenia powstania samodzielnej biurokracji. Zawsze jednak w niektórych kantonach reprezentacje ludowe posiadają nadto charakter ustawodawczej władzy. Różnica między reprezentacją ludową, a właściwymi organami egzekutywnymi zaciera się w wielu kantonach i gminach przez to, iż oba organy pochodzą z wyboru przez ludność.

W systemie urzędzeń szwajcarskiego ustawodawstwa gminnego, spotykamy się — jak wyżej zaznaczyliśmy — z referendumi i inicjatywą w szczególności w tych kantonach, w których zgromadzenia gminne powołane są jedynie do wyboru urzędów gminnych. Te dwie instytucje, przeważnie porzucone już w politycznych prawach poszczególnych państw, są wpływem różnicy, zachodzącej między wolą kolektywną suwerennych mas narodu, a wolą wybranych zastępców przy pośredniej demokracji. Różnymi sposobami starano się poddać wolę zastępców pod suwerenną wolę narodu. Instytucję imperatywnego mandatu porzucano jako niedemokratyczną; jednak i referendum i inicjatywa nie wiodą do celu. Skoro wielka masa narodu nie posiada warunków intelektualnych i wiadomości fachowych do stałego, bezpośredniego udziału w czynnościach władzy państwowej,

bezpośrednia demokracja szwajcarska. Por. Fleiner: Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, 1916, str. 8: — te same: Schweiz. Bundesstaatsrecht, str. 17.

to stan ten, cechujący wielkie masy, nie zmieni się w niczem, jeśli tylko od wypadku do wypadku będzie ona powołaną do bezpośredniego sprawowania władzy zwierzchniczej. Również zarzucanie organu reprezentacyjnego w drodze inicjatywy masą wniosków, do czego zasadniczo przysługiwać winno prawo każdemu obywatelowi, mogłoby prowadzić przy nadużywaniu tego prawa raczej do zastanowienia pracy, aniżeli do jej rozwinięcia. Dlatego racjonalniejszym wydaje się wybór zastępców, posiadających jak najlepszą wolę, wiedzę i doświadczenie życiowe, a na wypadek, gdyby okazali się nieodpowiednimi, przeprowadzenie ponownych wyborów.

D. Zakres działania samorządu gminnego w Szwajcarii.

Treść: Podział ustawowej działalności na wewnętrzną i zewnętrzną.—Regulaminy gminne. — Policja gminna. — Działy policji administracyjnej.—Przekroczenia policyjne. — Kompetencja karna gmin. — Udział gmin w administracji politycznej. — Sprawy wyborcze. — Udział gmin w administracji kulturalno - społecznej. — Opieka nad ubogimi.—Sprawy publicznej zdrowotności. — Sprawy szkolne. — Sprawy kościelne. — Udział gmin w ogólnej administracji. — Administracja stanu cywilnego. — Sprawy opiekuńcze. — Sprawy podatkowe. — Sprawy obywatelstwa. — Sprawy przemysłowe i handlowe. — Udział gmin w prywatno - prawnym obrocie nieruchomościami. — Administracja majątkowa gmin. — Budżet i rachunki gminy. — Majątek administracyjny. — Dochody gmin. — Zaciężenie gmin. — Podatki gminne. — Opłaty i świadczenia w naturze. — Pieniężne świadczenia zastępcze.

I. Kodeksu gminnego, obejmującego prawo administracyjne gmin szwajcarskich niema. Pozytywne przepisy przedmiotowe, zawarte są częściowo w ustawach gminnych i konstytucjach kantonalnych, częściowo w całym szeregu ustaw, dotyczących poszczególnych materij z całej dziedziny administracji państwowej.

Ustawodawstwo gminne szwajcarskie nie zna zastarzałego podziału spraw gminnych na „własne“, wpływające z natury gminy i na „poruczone“, czyli państwowe¹⁾. W S z w a j -

¹⁾ Por. Hürzel: Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Kanton, Zürich, 1923, str. 213. — przeprowadza w ustawodawstwie zuryskim podział na własny i poruczony zakres działania gmin. Odróżnia przypadki, w których gmina „blosses staatliches Vollzugsorgan ist und in welchem sie ein selbständiges Rechtssubjekt ist“. — A w dalszym ciągu powiada: „Im erstern Fall ist sie der Dienstaufsicht des Staates, im letztern seiner Staatsaufsicht i. e. S. unterstellt. Im Hinblick darauf spielt die Unterscheidung eines übertragenen und eines eigenen Wirkungs-

carji cała administracja gminna jest publiczną, czyli państwową. Gminom przyznane jest prawo materialnego udziału w różnych gałęziach administracji państwowej oraz prawo wydawania ogólnych norm prawnych, czasem prawo samodzielnej organizacji. To ostatnie prawo zostało jednak przeważnie wyparte przez ustawy gminne; gdzie jeszcze pozostało, opiera się ono zawsze na upoważnieniu ustawowem.

Ustawową działalność gminy podzielić można na wewnętrzną i działalność zewnętrzną, mającą na celu zabezpieczenie środków materialnych dla wykonania zadań gminnych.

Do wewnętrznej administracyjnej działalności gmin zaliczymy wydawanie ogólnie obowiązujących przepisów, zawierających normy prawne (wydawanie regulaminów i statutów gminnych), wykonywanie prawa policji i udział gmin w rozmaitych gałęziach wewnętrznej administracji państwowej.

Do zewnętrznej działalności gmin zaliczyć należy całą ekonomiczną działalność gminy, a zatem zarząd majątkiem gminnym i administracją skarbową.

Regulaminy gminne mogą pod względem materialnym dotyczyć różnych gałęzi administracji gminnej. Treścią ich mogą być przepisy organizacyjne gminne oraz właściwe przepisy administracyjne i ogólne rozporządzenia policyjne¹⁾.

kreises der Gemeinde — wie schon wiederholt betont wurde — eine gewisse Rolle“.

Pominawszy tę okoliczność, że ani ustawodawstwo gminne zuryskie, ani innych kantonów szwajcarskich nie zna pozytywnego udziału w zakresie działania gmin na własny i poruczony, należy zaznaczyć, że błędne przedstawienie autora ma źródło w teorii wolnej gminy, powstałej i istniejącej niezależnie od państwa.

Po części zachodzi tu także pomieszczenie pojęć „państwo“ i „rząd“; gmina jest zawsze organem wykonawczym państwa i nigdy nie jest w stosunku do państwa samoistnym podmiotem prawnym w wykonywaniu praw zwierzchniczych. Podmiotem tym jest tylko państwo. Pojmowanie gminy jako samoistnego podmiotu praw zwierzchniczych w stosunku do państwa sprzeciwia się idei demokratycznej. Patrz art. III^o. „Deklaracji praw ludzkich i obywatelskich“ francuskiej rewolucji (1789).

¹⁾ Art. 149 ustawy gminnej kantonu St. Gallen oraz art. 2. i 9. ustawy o zarządzie większych gmin i powiatów z 17/5 1916 tegoż kantonu podają normatywne postanowienia, które muszą być zawarte w regulaminach miejscowych korporacji i regulaminach gmin politycznych.

Regulaminy te podlegają zatwierdzeniu rady rządowej.

Por. także art. 1 i 2 uchwały Wielkiej Rady kantonu Graubünden z r. 1865 i art. 40 ustęp 8. konstytucji kantonu Graubünden.

Ustawodawstwa kantonalne w kwestji wydawania regulaminów gminnych nie są zgodne ze sobą. W jednych kantonach ustawy zobowiązują gminy do wydania odpowiednich regulaminów, w innych tylko uprawniają je do tego. Także nie dla wszystkich rodzajów gmin przewidziane są regulaminy¹⁾.

Regulaminy nabywają moc prawną z reguły dopiero po zatwierdzeniu ich przez rządową władzę administracyjną. Obowiązek do przedłożenia regulaminu do zatwierdzenia istnieje zasadniczo wszędzie, gdzie jest nakazane ustawą ustanowienie regulaminu.

Wydawanie regulaminów gminnych należy z reguły do kompetencji zgromadzenia gminnego, wyjątkowo, jak w kantonach francuskich, do wydziałów gminnych. Zwykle już konstytucje kantonalne lub ustawy gminne podają granice, wśród których regulaminy gminne mogą się obracać, w każdym razie regulaminy te nie mogą sprzeciwiać się przepisom ogólnie obowiązującym.

III. P o l i c j a g m i n n a. Pod to pojęcie podpada staranie o utrzymanie porządku wewnątrz gminy i to bądź to staranie o bezpieczeństwo publiczne wogóle, bądź to staranie o utrzymanie porządku w poszczególnych gałęziach administracji.

Staranie się o publiczne bezpieczeństwo obejmuje bezpieczeństwo osoby, mienia i porządek w gminie. W większości kantonów istnieją w każdej gminie osobne organy policji kantonowej (rządowej) i osobne organy policji miejscowej (gmin-

¹⁾ Ustanowienie regulaminów gminnych przepisane jest w kantonach Appenzel A. — Rh. — Bern, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Ticino, Vaud, Zug i Zürich. Por. art. 74 ustęp 1, p. 12. konstytucji kantonu Appenzel A. — Rh. (odnośnie do Einwohnergemeinde). Art. 71, zdanie 1, i ustęp ostatni konstytucji i art. 10. i 12. ustawy gminnej kantonu Bern. Art. 40. konstytucji kantonu Graubünden (odnośnie do gmin politycznych). § 217. ustawy organiz. kantonu Luzern i § 93 konstyt. kantonowej (odnośnie do „Korporationsgemeinde“). Art. 148. ust. gm. kantonu St. Gallen (odnośnie do „Oertliche Korporation“). Art. 38 ust. gm. kantonu Ticino (odnośnie do gmin politycznych) i art. 16 Legge organica patriciale del 28. maggio 1857 (odnośnie do „patriciati“). Art. 12. Loi du 18 mai 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales przewiduje regulamin wewnętrzny i policyjny w gminach kantonu Vaud. § 85 ustawy gminnej kantonu Zug (odnośnie do „Korporationsgemeinden“). § 10. ustęp 2 ustawy z 9/8 1891 (Zuteilungsgesetz), wydanej dla miasta Zürich: „Die Organisation der Stadtgemeinde wird auf Grundlage des gegenwärtigen Gesetzes durch eine von den Stimmberechtigten zu erlassen de Gemeindsordnung bestimmt“.

nej). W mniejszych kantonach istnieje tylko jeden rodzaj policji bezpieczeństwa, a mianowicie policja kantonalna¹⁾.

Odnosnie do organizacji gminnej służby policyjnej w niektórych kantonach nie ma przedmiotowych przepisów, w innych zaś są one bardzo różnorodne. Dlatego też służba policyjna nie wszędzie należycie jest obsadzona.

W tych kantonach, w których istnieje tylko jeden rodzaj policji, czy to tylko policja kantonalna²⁾, czy też tylko policja miejscowa³⁾, nie można mówić o różnicy między kantonalną działalnością policyjną, a działalnością miejscową policyjną, a przynajmniej tak, iż działalność ta dzieli się wedle organów. Tutaj raczej policja kantonalna wykonuje miejscową policyjną działalność lub też naodwrot miejscowa policja wykonuje czynność policyjną kantonalną. O różnicy pomiędzy czynnością policji kantonalnej i czynnością policji miejscowej można tylko wtedy mówić, gdy obie policje istnieją obok siebie równocześnie. O wzajemnym stosunku działalności obu tych policji w kantonalnych przepisach znajdujemy nieliczne i skąpe postanowienia w policyjnych ustawach organizacyjnych i regulaminach policyjnych. Niektóre przepisy podkreślają z jednej strony obowiązek wspierania policji miejscowej przez policję kantonalną i odwrotnie, z drugiej strony zakazują mieszania się jednej policji do spraw drugiej policji, nie przeprowadzają jednak równocześnie granicy między działalnością policji kantonalnej i policji miejscowej⁴⁾. Z przepisów organizacyjnych kantonu Luzern i Neuchâtel wynika, że do zakresu działania policji gminnej należy właściwie cała policja (publiczne bezpieczeństwo, policja zdrowia, policja ogniowa, budowlana, policja ruchu obcych itp.); są to jednak sprawy, które wedle utartego pojęcia policji mogłyby również dobrze należeć do kompetencji policji kantonalnej. Jeśli jednak ustawodawstwo kantonalne nie zna

¹⁾ W kantonach St. Gallen, Neuchâtel i Freiburg przewidziane jest wykonywanie służby policji gminnej przez organy policji kantonalnej.

W kantonie Appenzell A. — Rh. istnieje tylko policja gminna pod kierownictwem organu rządowego, a w kantonie Unterwalden ob dem Wald istnieją funkcjonariusze gminni, wybierani przez gminy, ale opłacani przez rząd.

²⁾ Kantony: Baselsstadt, Genève, Glarus, Schaffhausen, Unterwalden niddem Wald, Zug.

³⁾ Kanton: Appenzell A. — Rh., częściowo Unterwalden ob dem Wald.

⁴⁾ Por. § 15 regulaminu polic. kantonu Argau, § 25 organ. polic. kantonu Graubünden, art. 19 ust. organiz. kantonu St. Gallen, § 4, regul. służby polic. kantonu Zürich.

materjalnej różnicy między policją gminną a kantonalną, to jest tylko dowodem, że prawo szwajcarskie uznaje wszelką policję, czy gminną (samorządową), czy kantonalną (rządową), jako jednorodną, a mianowicie jako działalność natury państwowej¹⁾.

Rozgraniczenia działalności policji miejscowej od policji kantonalnej należy szukać osobno w działalności policji kryminalnej, a osobno policji administracyjnej.

W sferze działalności policji administracyjnej należy odróżnić wykonanie postanowień kantonalnie - prawnych od postanowień lokalnych. Wykonywanie postanowień lokalno - policyjnych jest przedewszystkiem rzeczą policji gminnej. Wykonanie zaś kantonalnie - policyjnych postanowień należeć może bądź do organów policji kantonalnej, bądź policji gminnej, zależnie od przepisów prawa pozytywnego.

Troska o utrzymanie porządku w poszczególnych gałęziach administracji (właściwa policja administracyjna), dzieli się wedle tych gałęzi administracji i przysługuje policji kantonalnej lub policji gminnej w miarę ustawowego rozgraniczenia kompetencji.

Do działań policji administracyjnej, której wykonanie przekazane zostało przeważnie gminom, należy przedewszystkiem policja bezpieczeństwa²⁾, t. j. policja bezpieczeństwa,

¹⁾ Por. § 2 organ. polic. miasta Luzern. — Art. 22 ustawy o policji miejscowej i art. 21, 22 regulaminu dla żandarmerji kantonu Neuchâtel.

²⁾ Por. § 94 p. 9 ust. gm. kant. Zürich:

„Auf Grundlage der allgemeinen Vorschriften des § 5. liegt den Gemeinderäten im besonderen zu besorgen ob:

...9. die gesamte Ortspolizei, wozu insbesondere gehören:

a) die Sorge für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigung und Gefahren jeder Art, und die Anordnung der nötigen Massregeln bei Unglücksfällen unter sofortiger Anzeige an das Statthalteramt;

b) die Handhabung der Fremdenpolizei und die Verhütung des Bettels;

c) die Beaufsichtigung der See- und Flussgebiete, der Bäche, Wasserleitungen und Brunnen, Wuhungen und Dämme, ferner die Sorge für Offen- und Reinhaltung der öffentlichen Strassen und Plätze;

d) die Ausübung der Gesundheitspolizei, insbesondere durch Anlegung und Unterhaltung öffentlicher Friedhöfe, durch Beaufsichtigung allfälliger Separatbegräbnisplätze von Korporationen oder Privaten, durch Vorkehrungen gegen ansteckende Krankheiten, schädliche Tiere, ungesunde Lebensmittel, durch Sorge für gesundes und durch Beseitigung von ungesundem Wasser usw.;

e) die Handhabung der Feuerpolizei, insbesondere die Ueberwachung der Feuerinrichtungen und der Lagerräume für leicht feuerfangende Stoffe.

zdrowia, ogniowa, obyczajowa itp., dalej policja budowlana, drogowa, policja opieki nad ubogimi¹⁾.

W celu należytego sprawowania policji ustawodawstwo gminne poszczególnych kantonów przekazało kompetencji gminy także dochodzenie i karanie przekroczeń policyjnej natury²⁾. Jako organy kompetentne występują tu zawsze rady gminne gmin politycznych. Wyjątek stanowi w tym względzie kanton Zug, w którym także rady gmin obywatelskich i zarządy gmin kościelnych mogą wydawać zakazy policyjne łącznie ze sankcją karną³⁾.

Kompetencja karna gmin politycznych w sprawie przekroczeń rozporządzeń policyjnych uregulowana jest w ustawach gminnych poszczególnych kantonów. Granicę tej kompetencji stanowi kwota 50 fr. lub 10 dni aresztu⁴⁾. Poza

fe, die Beaufsichtigung der Löschanstalten, die Sorge für Anschaffung und Erhaltung der Löscherätschaften und die Anlegung der nötigen Wasser-sammlier und Schweileinrichtungen;

f) die Ausübung der Gewerbspolizei, insbesondere die Aufsicht über Mass und Gewicht, Brot- und Fleischverkauf, Wirtschaften, Jahr- und Wochenmärkte, Schauspiele, Hausierhändler usw.;

g) die Handhabung der Sittenpolizei;

h) alle übrigen ortspolizeilichen Funktionen, auch soweit sie bisher dem Gemeindevorstand übertragen waren“.

Por. dalej: § 81. ust. gm. kantonu Aargau, § 36 i n. ust. gm. kantonu Basellandschaft, art. 112, 147 i n. ust. gm. kantonu Freiburg, § 192 ust. gm. kantonu Luzern, art. 33 ust. gm. kantonu Neuchâtel, art. 65 ust. gm. kantonu Schaffhausen, § 16 ust. gm. kantonu Solothurn i t. d.

1) Por. E. Näf, Art. „Feuerpolizei“, w „Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung“ hrg. w Reichenberg, I, str. 960 i n. — Schoellenberger, Art. „Baupolizei“ (tamże), I, str. 473 i n. — Schmidt: Art. „Armenwesen: Gegenwärtige Organisation“ (tamże) I, str. 324 i n.

²⁾ Por. Fritz Baer: Das Verfahren bei Polizeiübertretungen in der schweizerischen Gesetzgebung, 1905, str. 71.

³⁾ Por. §§ 73 i 81 ustawy gminnej Kantonu Zug.

⁴⁾ W kantonie Aargau, najwyższą karą policyjną, którą może gmina ustanowić, jest grzywna 15 fr. lub areszt 96 godzin (§ 82 ustawy gminnej), w kantonie Basellandschaft grzywna 20 fr. lub areszt 6 dni (§ 40 ustawy gminnej), w kantonie Freiburg grzywna do 5 fr. (art. 176 ust. gm.), w kantonie Schaffhausen grzywna do 50 fr. lub areszt 8 dni (art. 69, ust. gminnej), w kantonie Thurgau grzywna do 20 fr. lub 48 godzinny areszt (§ 13 ust. gm.), w kantonie Ticino grzywna 15 fr. lub areszt 24 godzin (art. 125 ust. gm.), w kantonie Zug grzywna 50 fr. i areszt 10 dni (§ 43 ust. gm.), w kantonie Uri grzywna 15 fr. (§ 95 ust. gm.)

ustawami gminnymi także w regulaminach gminnych może być ustanowiona sankcja karna, jeśli dane ustawy zezwalają na to¹⁾). Kantony francuskie nie uznają kompetencji karnej gmin.

III. Współdziałanie gmin szwajcarskich w wewnętrznej administracji państwowej poza sprawami policyjnymi można podzielić na trzy działy: polityczny, kulturalno-społeczny i ogólny.

1. Pod względem politycznym tworzą gminy w poszczególnych kantonach okręgi wyborcze dla wyborów do parlamentu kantonalnego, dla wyboru sędziów przysięgłych i ewentualnie sędziów pokoju, o ile ta instytucja w danym kantonie istnieje.

Gdzie gminy nie tworzą okręgów wyborczych, tam stanowią one zgromadzenia polityczne, w których odbywają się wybory i głosowanie.

Do kompetencji organów gminnych należy troska o należyte przeprowadzenie wyborów i głosowania, jak również ustalenie listy uprawnień do głosowania (Stimmregister), stanowiącej podstawę każdorazowych wyborów lub głosowania. Dalej mają one prowadzić kontrolę nad wynikiem głosowania, a w tych kantonach, w których obowiązuje przymus głosowania, przeprowadzić go przez skonstatowanie obowiązku głosowania, względnie przez ściągnięcie odnośnej grzywny, jako kary za uchylenie się od tej ustawowej powinności²⁾).

2. Udział gminy w kulturalno-społecznych zadaniach administracji państwowej przejawia się głównie na polu opieki nad ubogimi, na polu administracji publicznego zdrowia, administracji szkolnej i kościelnej.

Organizacja opieki nad ubogimi doznała w Szwajcarii dość szczegółowego uregulowania. Jest ona rozdzieloną między rządowe władze administracyjne i gminne. Rządowe władze występują tu nie tylko subsydjarnie, ale także i bezpośrednio.

Gminna opieka nad ubogimi opiera się bądź na zasadzie przynależności ubogiego do danej gminy bądź na za-

1) Por. § 40 ust. gm. kantonu Basellandschaft.

2) Oddanie głosów jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem. Niewykonanie tego obowiązku może być połączone z karnymi następstwami, jest to t. zw. przymus głosowania, lub może nie pociągać żadnych skutków prawnych, jest to t. zw. wolność głosowania. Niektóre kantony (np. w Schaffhausen, Solothurn, Thurgau) ustawowo określają grzywnę, w innych, np. w Aargau, ustanowienie wysokości grzywny pozostawiono do decyzji gminie, lub jak w Basellandschaft od decyzji gminy zależy wogóle samo ustanowienie grzywny. — Por. Schöllenberger l. c. I, str. 96.

sadzie terytorjalności, t. j. z a m i e s z k a n i a w danej gminie.

W większości kantonów instytucja opieki nad ubogimi opiera się na pierwszej zasadzie, t. j. na zasadzie przynależności gminnej¹⁾. Dogmatycznie przedstawia się obowiązek gminy do zaopatrzenia osób, przynależnych do niej, bez względu na ich zamieszkanie, jako skutek prawa obywatelstwa gminnego, historycznie natomiast prawo obywatelstwa gminnego rozwinęło się głównie skutkiem wytworzonego obowiązku gminy do wsparcia ubogich. Zasada ta możliwie w dawnych wiekach miała pewne uzasadnienie, dziś wobec zmienionych stosunków, musi być uważaną za przestarzałą i opieka nad ubogimi obywatelami szwajcarskimi winna być przekazaną gminom miejsca zamieszkania.

Zasada terytorjalności w prawie ubogich polega w Szwajcarii na obowiązku gmin do wsparcia ubogich mieszkańców gminy, obywateli kantonalnych²⁾.

Obowiązek gmin do wspierania ubogich, przewidziany w ustawodawstwie szwajcarskiem, zna pewne wyjątki, polegające na tem, że w pewnych wypadkach obowiązek wspierania ubogich ciąży na administracji rządowej. Obowiązek ten odnosi się bądź to do pewnej kategorii osób, jak np. w kantonie Glarus odnośnie do ubogich starców, bądź też rząd udziela gminom pewnych kwot, przeznaczonych na cele ubogich, bądź też subwencjonuje zakłady ubogich³⁾.

W sprawach publicznej zdrowotności przysługuje gminom przeważnie wykonywanie przepisów ustawowych o środkach żywności, o chorobach zaraźliwych ludzkich i zwierzęcych, o grzebaniu zwłok. Szeroką działal-

¹⁾ Tu należą kantony: Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden ob dem Wald, Unterwalden nid dem Wald, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Baselstadt, Basellandschaft, Schaffhausen, Appenzell A. — Rh., St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Vaud, Valais, Genewa. Por. C. A. Schmid: Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, str. 97 i n. Tenże: Armenwesen: Gegenwartige Organisation (Handwörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft etc. II, str. 324 i n.) O ile inaczej ustawy nie postanawiają, obowiązek opieki nad ubogimi należy do t. zw. Bürgergemeinde. Wyraźnie przydziela tym gminom sprawy ubogich ustawa organ kantonu Luzern (§ 209). W kantonach Thurgau i Zürich: gminy kościelne. — W kantonie Unterwalden nid dem Wald: gminy ubogich (Armengemeinden). W kantonach Graubünden, Neuchâtel, Vaud: gminy polityczne.

²⁾ Zasada ta została przyjęta w kantonach: Bern, Appenzell I. — Rh., Neuchâtel, Ticino. Por. C. A. Schmid: Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, str. 261 i n.

³⁾ Por. Schoellenberger A. c. II, str. 73 i n.

ność na tem polu może rozwijać gmina przez wydawanie sanitarnych rozporządzeń i regulaminów.

Również i udział gmin w administracji szkolnej polega na wykonywaniu ustawowych przepisów o administracji szkół początkowych i powszechnych. Przejawia się on z jednej strony w dostarczaniu środków utrzymania szkół, budynków szkolnych, płac nauczycieli, przyrządów szkolnych, często też środków naukowych, w którym to wypadku rząd udziela gminom pewnych zasiłków pieniężnych, z drugiej strony w wyborze władz szkolnych i nauczycieli, w kierowaniu i nadzorze szkolnictwa, o ile ono przydzielonem jest gminie. Wyższy jednakże nadzór przysługuje zawsze rządowi¹⁾.

W administracji kościelnej gminy biorą udział tylko o tyle, o ile zarządzają majątkiem kościelnym lub przeprowadzają wybory kościelne²⁾.

3. Poza działami administracji ściśle policyjnej, politycznej i kulturalno - społecznej, gmina powołaną jest przez ustawy państwowe do udziału w szeregu spraw administracji państwowej i to z większą lub z mniejszą kompetencją.

W administracji stanu cywilnego gminy polityczne lub kościelne stanowią przeważnie okręg stanu cywilnego i wybierają w przeważnej części kantonów urzędników stanu cywilnego tudzież ponoszą koszt ich utrzymania³⁾.

Ważną funkcję wykonują gminy także w zakresie wykonywania spraw opiekuńczych. W Szwajcarii istnieje wielka różnorodność w dziedzinie organizacji spraw opiekuńczych, posiadającej dwie lub trzy instancje. Szwajcarski kodeks cywilny z 10/12 1907, obowiązujący od roku 1912 (art. 360 — 456) starał się wprowadzić w tej dziedzinie pewną jednolitość i podał ogólne zasady organizacji spraw opiekuńczych, przekazując pewne kwestje wyłącznie władzom sądowym. Zasadniczo postanowił kodeks, że nad opiekunem stać ma władza opiekuńcza, a nad nią władze nadzorcze w dwóch lub trzech instancjach, oznaczenie jednak tych władz przekazał kantonalnym ustawom wprowadczym, pozostawiając im możliwość zatrzymania dotychczasowej organizacji lub wprowa-

¹⁾ Por. Schöllenberger: l. c. II, str. 157 i n. — Reichesberger, art. „Volksschulen“ (Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, III, str. 503 i n.) — Haag, Art. „Gymnasien und Kantonsschulen“ (Handwörterbuch j. w. III, str. 586 i n.)

²⁾ Por. Schöllenberger: l. c. II, str. 206 i n.

³⁾ Funkcjonariusze rządowi dla spraw stanu cywilnego istnieją w kantonach Appenzel A. — Rh. i A. — Rh., Basellandschaft, Basellstadt, Freiburg, Glarus, Schaffhausen, Solothurn, Unterwalden nied. dem Wald, i ob dem Wald, Vaud i Valais.

żenia zmian. Nie wdając się w szczegóły tej organizacji, należy zaznaczyć, że w przeważnej części kantonów, a w szczególności w kantonach niemieckich, władzami opiekuńczymi są w pierwszej instancji władze gminne, w kantonach zaś francuskich organy sądowe¹⁾.

W sprawach podatkowych organy gminne urzędują bądź same, bądź w połączeniu z organami rządowymi jako władze szacunkowe i egzekucyjne. W pierwszym wypadku występują organy gminne, ewentualnie przez gminę wybrane komisje podatkowe, w drugim wypadku gminy wysyłają tylko swych zastępców do mieszanych komisji podatkowych, pozostających pod silnym wpływem władz rządowych. Pierwszy system ma zastosowanie w przeważnej części kantonów niemieckich, drugi w kantonach francuskich i kilku niemieckich²⁾.

Udział gminy w nabywaniu obywatelstwa państwa w ogóle przejawia się w tem, że zasadniczo obywatelstwo gminne stanowi podstawę obywatelstwa kantonalnego; nabycie obywatelstwa gminnego zależne jest od woli gminy, samo zamieszkanie jeszcze nie wystarcza. Ustawy ograniczają jednak wolność gminy w udzielaniu obywatelstwa gminnego i stawiają dla jego uzyskania pewne warunki, które nie we wszystkich kantonach są jednakowe, np. zamieszkanie w kantonie lub wyjątkowo w gminie (Neuchâtel), wykazanie się majątkiem, odpowiednie zachowanie się. Niejednokrotnie przewiduje ustawa przymusowe nadanie obywatelstwa gminnego, np. w razie ponownego nabycia obywatelstwa państwowego, w razie zawinionego przez organy gminne pozbawienia prawa przynależności gminnej lub w razie opcji. Przyjęcie do gminnego związku obywatelskiego następuje na podstawie zezwolenia władzy rządowej albo na podstawie dodatkowego zatwierdzenia rządowego³⁾.

W dziedzinie handlu i przemysłu przysługuje gminom w najniższej instancji egzekutywa ustaw przemysłowych oraz pewien zakres działania w dziedzinie policji przemysłowej. W niektórych kantonach, jak np. w kantonie Schaff-

¹⁾ Por. G u h l l: Art. „Vormundschaftswesen“ (Reichersbergs Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, III, str. 1463 i n.; Z w i n g l i: Das schweizerische Vormundschaftswesen, 1921, str. 110 — 111.

²⁾ Por. S t e i g e r: Art. „Steuern“ (Reichersbergs Handwörterbuch etc. III, str. 765 i n.) S c h o l l e n b e r g e r: l. c. III, str. 51 i n.

³⁾ Por. W. R i e s e r: Das Schweizerbürgerrecht, 1892; H. S t o l l i: Verlust des Schweizerbürgerrechts 1888; A. M a m e t o k: Art. „Naturalisation“ (Reichersbergs Handwörterbuch etc. III, str. 164 i n.); S c h o l l e n b e r g e r: l. c. III, str. 14 i n.; F r. F l e i s c h e r: l. c. str. 90 i n.

hausen, Vaud i Zürich, oznaczenie godziny policyjnej dla przemysłu szynkarskiego należy do organów gminnych¹⁾.

W niektórych kantonach przewidziany jest udział gminy w prywatno-prawnym obrocie nieruchomościami; gminy spełniają tutaj część czynności notarialnych, jak legalizacje kontraktów oraz przeprowadzają wpisy hipoteczne²⁾, w niektórych znowu, jak np. w kantonie berneńskim, zajmują się legalizacją rozporządzeń ostatniej woli.

IV. Administracja majątkowa gminy opiera się w ogólności na sporządzeniu budżetu i rachunków i na prowadzeniu administracji finansowej.

Okres finansowy gmin, na który rozciągają się budżet i rachunki, jest ustawowo unormowany i obejmuje zawsze jeden rok kalendarzowy, z wyjątkiem gmin kantonu Grubünden, gdzie okres ten wynosi dwa lata³⁾. Wszystkie wydatki i dochody gminne muszą być objęte budżetem i muszą uzyskać zezwolenie, względnie dodatkowe zatwierdzenie zgromadzenia gminnego lub organu reprezentacyjnego gminy. Budżet gminny nie wymaga wyższego zatwierdzenia, z wyjątkiem kilku kantonów, w szczególności kantonów francuskich⁴⁾. Kierownictwo bieżącej administracji gospodarczej gminy leży w rękach rady gminnej, odpowiedzialnej za prawidłową, zgodną z przepisami ustawowemi gospodarke⁵⁾. Nadzór zaś nad całą finansową administracją wykonuje rządowa władza administracyjna, która z tego tytułu może zarządzić periodyczne inspekcje i w wypadku nadużyć wydać odpowiednie nadzwyczajne zarządzenia. W tych kantonach, w których budżet nie podlega zatwierdzeniu rządowemu, rachunki zawsze pozostają pod kontrolą rządową, gdyż w ten sposób władza rządowa może wyrobić sobie zdanie o właściwej gospodarce gminnej.

Podstawę administracji gospodarczej gminy stanowią: majątek gminy, podatki, świadczenia i opłaty gminne.

¹⁾ Por. Schöllenberger: l. c., II, str. 293 i n., 327.

²⁾ Tak w kantonach: Appenzel A. — Rh., Aargau, Basellandschaft, Bern, Luzern, St. Gallen, Zug.

³⁾ Por. Vieli: l. c., str. 127; Schöllenberger, I, str. 355.

⁴⁾ Por. np. art. 16 ust. gm. kantonu genewskiego; art. 67 konstytucji oraz art. 11 ustawy gminnej kantonu Neuchâtel.

Por. także § 10 ustęp 5 ust. gm. kantonu Baselstadt.

⁵⁾ Por. § 95 ustawy gminnej kantonu Aargau; § 35 ust. gm. kantonu Basellandschaft; § 10 ustęp 3 i 4 ustawy gm. kantonu Baselsstadt; art. 122 i n. ustawy gm. kantonu Freiburg; § 193 ustawy organ. kantonu Luzern; art. 86 i n. ustawy gm. kantonu Neuchâtel; § 16 ustawy gm. kantonu Sionthurnitd.

Po wyłączeniu z majątku gminnego rzeczy, wyjętych z prywatnego obrotu i służących do publicznego użytku jak ulice, place itp.¹⁾, należy przeprowadzić podział majątku gminnego na *administracyjny* (Verwaltungsvermögen), służący bezpośrednio dla celów publicznych (budynki gminne, szpitale, domy ubogich itp.) i *gospodarczy* (Finanzvermögen), służący tym celom tylko pośrednio przez użycie dochodów z niego (domeny, przedsiębiorstwa przemysłowe itp.) Podział ten niezawsze przeprowadzony jest bezpośrednio w ustawodawstwie, z treści jednak poszczególnych przepisów wynika, że mają one na myśli pierwszy lub drugi rodzaj majątku gminnego.

Główną zasadą ustawodawstwa szwajcarskiego odnośnie do majątku *administracyjnego* jest to, że jest on *nieprzeznaczony*, nie może być *zastawiony* i *zajęty*²⁾, oraz iż bez zezwolenia władz nadzorczych nie może być użyty *na inne cele*, aniżeli te, które wynikają z jego przeznaczenia. Natomiast majątek *gospodarczy* podpada w zasadzie *zajęciu*, jednak na ten wypadek przewidziane są osobne zarządzenia władzy rządowej³⁾.

W ustawodawstwie szwajcarskiem istnieje pochodząca z dawnych czasów instytucja t. zw. „*Bürgerrentem*“, polegająca na podziale dochodu z majątku gminnego pomiędzy obywateli gminnych. Początkowo był projekt wstawienia w Konstytucji związkowej postanowienia, wzbraniającego takiego podziału⁴⁾. Projekt ten jednak upadł. Obecnie ustawy kantonalne *ograniczają* częstokroć *możność* rozdziału

¹⁾ Por. art. 126 ustawy gminnej kantonu *Schaffhausen*.

²⁾ Art. 139 ustawy gminnej kantonu Ticino wyklucza prawo zastawu na kościołach, szkołach, szpitalach, domach ubogich i wogóle na przedmiotach, które nie stanowią własności osób prywatnych; Art. 30 Bundesges. über Schuldbetreibung und Konkurs: „Das gegenwärtige Gesetz findet nicht Anwendung auf... 3. Die Zwangsvollstreckung gegen Kantone, Bezirke und Gemeinden, soweit hierüber besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen“. Por. kantonalne ustawy wprowadzce do powyższej ustawy. Por. art. 65 konstytucji kantonu *Neuchâtel* i art. 5 ustawy gminnej tegoż kantonu, art. 126 ust. gm. kantonu *Schaffhausen*.

³⁾ Por. art. 127 i 128 ustawy gm. kantonu *Schaffhausen*; § 92 ustawy gminnej kantonu *Argau* oraz § 2 ustawy gminnej podatkowej z 30/11 1866 tegoż kantonu; art. 260, 261 ust. gminnej kantonu *Friburg*; art. 70 konstytucji kantonu *Bern* i art. 83 ustawy gminnej tegoż kantonu; art. 112 ust. gm. kantonu *Schaffhausen*.

⁴⁾ Por. *Schoonenberger*, I, str. 358.

podobnych dochodów pomiędzy obywateli gminnych¹⁾, lub też zakazują tworzenia nowych „Bürgernutzen“ bez zezwolenia władzy nadzorczej²⁾.

W sprawie z adłużenia gmin należy przeprowadzić różnicę między długami administracyjnymi i długami gospodarczymi.

Długi administracyjne, t. j. zobowiązania, powstałe wskutek zwykłych czynności administracyjnych, pokrywa się wszystkimi środkami, stojącymi do dyspozycji gminie, jako to dochodami z nieruchomości i kapitałów, opłatami, grzywnami i podatkami. Jeśli danemu związkowi gminnemu nie wystarczają stojące do jego dyspozycji środki w celu prowadzenia prawidłowej administracji, albo gdyby mogło nastąpić przeciążenie podatników, wtedy zobowiązane są inne związki gminne do wspólnego pokrycia zaciągniętego zobowiązania. Jest tu uznana zasada solidarności związków gminnych między sobą³⁾.

Zaciągnięcie długów gospodarczych, t. j. długów, powstałych wskutek przyjęcia nadzwyczajnych zobowiązań, albo wskutek zaciągnięcia nadzwyczajnych pożyczek jest dopuszczalne tylko w nadzwyczajnych wypadkach, jak przy inwestycjach, klęskach elementarnych itp. Spłata tego długu winna odbywać się wedle oznaczonego planu amortyzacyjnego⁴⁾.

¹⁾ Por. art. 72 ustęp 3 konstytucji kantonu Appenzel A. -- Rh; art. 110 ustł. gm. kantonu Schaffhausen; art. 261, ustęp 2 ustawy gminnej kantonu Freiburg; § 4 ustł. podatkowej gminnej (1866) kantonu Aargau.

²⁾ Por. np. § 12 ustawy gminnej kantonu Thurgau.

³⁾ Por. art. 271 ustawy gminnej kantonu Freiburg; art. 73 ustęp 4 konstytucji kantonu Glarus. Por. dalej: § 6 ustł. podatk. gminnej kantonu Aargau z 30/11 1866; § 23 ustęp 2 ustawy gminnej kantonu Thurgau; art. 96 ustęp 3 konstytucji i art. 109 ustawy gminnej kantonu Schaffhausen; art. 9 ustęp 2 ustawy gminnej kantonu Valais.

Ustawa gminna kantonu Zürich zezwala na przelanie nadwyżki dochodów z majątku gminnego na inną gminę. Por. § 109 ustawy gminnej kantonu Zürich: „Falls Gemeindegüter nach einer zehnjährigen Durchschnittsberechnung nicht nur imstande sind, ohne Steuern sämtliche, ihnen obliegende Gemeindeausgaben zu bestreiten, sondern ausserdem einen Ueberschuss der Einnahmen über die Ausgaben ergeben, so kann letzterer an andere Gemeindegüter abgetreten werden. Solche Verwendungen unterliegen der Genehmigung des Bezirksrates“. Por. także: Schoellemberger: l. c. I, str. 359 i Schmid: l. c. str. 301 i n.

⁴⁾ Zaciągnięcie długu takiego wymaga zezwolenia władzy rządowej; por. art. 73 ustawy gminnej kantonu Freiburg; art.

Dalszą podstawą administracji gospodarczej gminy stanowią, jak już zaznaczyliśmy p o d a t k i gminne.

Gminy pobierają albo s a m o i s t n e podatki (kantony niemieckie), albo d o d a t k i do podatków państwowych.

Pobór ogólnych p o d a t k ó w (majątkowego, grunto-
wego, dochodowego itd.) przysługuje zasadniczo wszystkim
związkom gminnym¹⁾ i nazwa tych podatków zależy często-
kroć także od nazw tych związków, zatem „Schulsteuer“,
„Kirchensteuer“, „Armensteuer“, w kantonie A a r g a u
w gminie politycznej „Gemeindspolizeisteuer“.

Podatki gminne mogą być pobierane tylko o tyle, o ile
zwykłe dochody gminne nie wystarczają. We francuskich
kantonach do poboru podatków gminnych wymagane jest ze-
zwolenie władzy rządowej lub nawet specjalnej ustawy.

Obok właściwych podatków, ustawodawstwo szwajcar-
skie zna także ś w i a d c z e n i a w n a t u r z e i p i e-
n i ę ż n e ś w i a d c z e n i a z a s t ę p c z e.

Robocizny w naturze zostały już obecnie w przeważnej
mierze zniesione, a o ile jeszcze tu i ówdzie istnieją, to tylko
jako roboty ręczne i zaprzęgowe przy drogach i budowłach
wodnych.

Z a s t ę p c z e ś w i a d c z e n i a p i e n i ę ż n e przed-
stawiają się jako zwrot za wydatki gminy ze strony osób lub
grupy osób, w których interesie zostały one zrobione, wzglę-
dnie przez których winę zostały one spowodowane. Świadcze-
nia te mają na celu ominięcie opodatkowania całej ludności
i dlatego są ściągane tylko od sfer interesowanych. Należą tu-
taj o p ł a t y za specjalne urządzenia, za studnie, wodocią-
gi, utrzymanie dróg leśnych i innych, które narażone są na
zniszczenie ze strony pewnej kategorii osób, opłaty na straż
ogniową i t. p.²⁾

System podatkowy gminny w poszczególnych kantonach
nie zawsze odpowiada potrzebom i zadaniom gmin i niejedno-

16 ustawy gminnej kantonu S c h a f f h a u s e n; § 81 ustawy gminnej
kantonu S o l l o t h u r n; art. 31 (lit. g) ust. gm. kantonu S t. G a l l e n;
§ 131 ustawy gminnej kantonu Z ü r i c h.

¹⁾ Wyjątek stanowią gminy korporacyjne w kantonie Z u g i „pa-
triciati“ w kantonie T i c i n o. Por. § 74 konstytucji kantonu Z u g,
art. 25 i m. ust. podatk. kantonu T i c i n o z 11/12 1907.

²⁾ Por. § 75 ustawy gminnej kantonu B a s e l l a n d s c h a f t;
art. 40 ustęp 5 konstytucji kantonu G r a u b ü n d e n; art. 3 ustawy z 29
Wintermonat 1886, o rozdziale ciężarów municypalnych i o publicznych
robotach w gminach kantonu V a l a i s; art. 10 ustawy podatkowej
gminnej kantonu S t. G a l l e n; § 140 ustawy gminnej kantonu
Z ü r i c h.

krotnie gminy znajdują się w opłakanym położeniu finansowym.

Dlatego też gminy domagają się niejednokrotnie, aby podobnie, jak to się stało w kantonie berneńskim na podstawie ustawy podatkowej z 1918¹⁾, przyznano i w innych kantonach gminom prawo do samoistnego pobierania sp ec j a l n y c h podatków. Jest to bardzo ważnym wobec konieczności gmin podjęcia walki z nędzą panującą między proletariatem gminnym. W gminie przedewszystkiem objawiają się nadto rozmaite cele i dążności natury politycznej, kulturalnej i socjalnej. Aby móc nadażyć im, gminy muszą posiadać ku temu specjalne środki.

E. Kontrola prawna nad samorządem gminnym w Szwajcarii.

T r e ś ć: Nadzór rządowy wedle rozciągłości. — Nadzór rządowy wedle treści. — Podział kantonów na grupę zuryską, berneńską i romańską. — Formalny i materalny nadzór. — Nadzór wedle działalności organizacyjnej, ogólnej i finansowej. — Nadzór nad finansową działalnością gmin. — Samodzielność samorządu gminnego. — Ochrona prawna samorządu gminnego. — Prawo rekursu do kantonalnych władz ustawodawczych. — Zażalenie do Sądu Związkowego o naruszenie praw, zagwarantowanych konstytucją.

I. Kontrolę nad działalnością samorządu gminnego w Szwajcarii wykonują z a s a d n i c z o władze rządowe. Wykonywany w tym względzie nadzór rządowy można rozpatrywać wedle r o z c i a g ł o ś c i i wedle t r e ś c i.

Wedle rozciągłości nadzór ten obejmuje w niektórych kantonach w s z y s t k i e rodzaje, w niektórych zaś tylko p e w n e rodzaje gmin. Do pierwszej kategorii należą wedle wyraźnych postanowień odnośnych ustaw: kantony Luzern, Solothurn, Thurgau, Unterwalden n i d d e m W a l d²⁾. W kantonach znowu Bern i Freiburg wyłączone jest nadzór rządowy odnośnie do gmin kościelnych, ponieważ nadzór nad nimi wykonuje sam kościół³⁾. W kantonie St. Gallen ustawa gminna wyraźnie wymienia gminy polityczne i miejscowe korporacje, jako podlegające specjalnemu nadzorowi rządowemu⁴⁾. Pozatem nadzór rządo-

¹⁾ Por. Gesetz über die direkten Staats- und die Gemeindesteuern vom 7. Juli 1918.

²⁾ Por. § 87 konstytucji kantonu Luzern, § 91 i n. ustawy gminnej kantonu Solothurn, § 47 konstytucji kantonu Thurgau, art. 60 konstytucji kantonu Unterwalden n i d d e m W a l d.

³⁾ Por. Schollemburger: l. c. I, str. 331.

⁴⁾ Por. art. 127 i 148 ust. gm. kantonu St. Gallen.

wy jest dopuszczalny przy każdym rodzaju gmin w razie naruszenia przepisów ustawowych.

Pod względem treści nadzoru rządowego, można podzielić kantony szwajcarskie na trzy grupy.

Do pierwszej grupy należą kantony: A a r g a u, A p p e n z e l l A. — R h., A p p e n z e l l I. — R h., B a s e l s t a d t, G l a r u s, S c h w y z, T h u r g a u, U n t e r w a l d e n n i d e m W a l d, U n t e r w a l d e n o b d e m W a l d, Z u g i Z ü r i c h. Grupę tę można nazwać grupą z u r y s k a, ponieważ ustawodawstwo gminne zuryskie przedstawia się jako najbardziej rozwinięte i było w większej lub mniejszej mierze wzorem dla ustawodawstw innych kantonów tej grupy. W grupie tej pozostawiono działalności gmin jak największą samodzielność, a nadzór rządowy ograniczono przeważnie do tego, aby gminy nie naruszały przepisów ustawy.

Drugą grupę tworzą kantony r o m a ń s k i e: F r e i b u r g, N e u c h â t e l, V a u d, V a l a i s i G e n e w a. Ustawodawstwo tych kantonów pozostawia gminom samodzielność tylko o tyle, o ile to, jak powiada konstytucja kantonu V a u d, da się pogodzić z interesami państwa i należytą administracją gminną¹⁾.

Pośrednie miejsce między obu grupami stanowią kantony: B e r n, B a s e l l a n d s c h a f t, G r a u b ü n d e n, L u z e r n, S c h a f f h a u s e n, S o l o t h u r n, S t. G a l l e n, T i c i n o i U r i. Grupę tę można nazwać grupą b e r n e ń s k ą z tych samych powodów, dla których grupie pierwszej nadano miano grupy zuryskiej. Szczególny związek z ustawodawstwem gminnym berneńskim wykazuje ustawodawstwo kantonów Basellandschaft, Luzern, Schaffhausen i Solothurn.

Władzami nadzorczeni we wszystkich kantonach są: rząd kantonalny, jego dyrekcje i władze powiatowe, o ile one istnieją. Dla specjalnych działów administracji, jak spraw opieki nad ubogimi, spraw opiekuńczych, szkolnych, lasowych istnieją częstokroć specjalne władze nadzorcze²⁾.

¹⁾ Por. art. 80 ustęp 3 konstytucji kantonu V a u d.

²⁾ Najwyższą władzą rządową w niemieckich kantonach jest R e g i e r u n g s r a t (w kantonie Graubünden: K l e i n e r R a t, w kantonie Appenzell I. — Rh. S t a n d e s k o m m i s s i o n) w kantonach romańskich C o n s e i l d' E t a t, C o n s i g l i o d i S t a t o. W niektórych kantonach dla specjalnych działów administracji istnieją osobne k o m i s j e, jak komisje szkolne, wojskowe, sanitarne, budowlane itp., w kantonie Unterwalden nad dem Wald: L a n d r a t s k o m m i s s i o n e n, w kantonie Uri: E r z i e h u n g s r a t.

W p o w i a t a c h, w z g l ę d n i e o k r ę g a c h, o ile one istnieją w danym kantonie, należy odróżnić administracyjne okręgi państwowe

Nadzór rządowy nad działalnością gmin może być formalnym lub materialnym. Pod względem formalnym nadzór polega na badaniu wydanych przez gminę statutów, względnie regulaminów organizacyjnych, czyli polega na badaniu, czy ustrój nadany sobie przez gminę na podstawie upoważnienia lub nakazu ustawy, nie sprzeciwia się obowiązującym przepisom prawnym lub dobrze nabytym prawom osób trzecich. Nadzór materialny odnosi się do całości działalności organów samorządowych, skierowanej ku wypełnieniu zadań im przydzielonych.

Formalne prawo nadzoru wypełnia swe zadanie z ustaleniem faktu, że nieuregulowane przez ustawę i przydzielone jednostkom samorządowym do uregulowania materje, zostały rzeczywiście przez te jednostki uregulowane w granicach obowiązujących przepisów. Wszystko, co wychodzi poza granice tego samodzielnego uregulowania statutowego, a przede wszystkim wynikająca z jego wykonania działalność samorządu, jest przedmiotem materialnego nadzoru.

II. Nadzór rządowy rozpatrywać będziemy według działalności gmin bez względu, czy będzie on tylko formalnym, czy też materialnym, a więc wedle działalności organizacyjnej, ogólnej i finansowej.

Do działalności organizacyjnej zaliczyć należy prawo gmin do wydawania statutów i regulaminów gminnych.

Nadzór rządowy polega tutaj na badaniu statutów z reguły ze strony formalnej, t. j. pod względem zgodności ich z obowiązującymi ustawami i objawia się bądź w podniesieniu tylko zarzutów, bądź w udzieleniu lub odmówieniu zezwolenia lub zatwierdzenia.

Podniesienie zarzutów (Beanstandung) samo w sobie nie powoduje jeszcze zniesienia uchwały gminnej, posiada ono raczej deklaracyjny charakter i zawiera zawsze tylko wezwanie do gminy, w celu zastosowania się do przepisów ustawy, może ono jednak stać się podstawą do wywołania orzeczenia prawnego.

Tylko niektóre kantony zawierają ogólne upoważnienia dla władz nadzorczych do żądania zniesienia regulaminów, sprzecznych z obowiązującym prawem. W innych kantonach ustawodawstwo gminne nie zawiera podobnych postanowień ogólnej natury, lub ogranicza się do pojedynczych wypadków.

z jednostkowymi urzędnikami na czele, zwanymi rozmaicie: Statthalter, Bezirksstatthalter, Regierungstatthalter, Amtsstatthalter, Bezirksamman, Oberamtmann, préfet, commissario, — od korporacji samorządowych, do ostatnich należą „Kreise“ w kantonie Graubünden i „Bezirke“ w kantonie Schwyz z władzami „Kreispräsident (Landamman)“ i „Kreisrat“ w Graubünden oraz „Bezirksstatthalter“ i „Bezirksrat“ w Schwyz.

Zresztą do podniesienia zarzutów ze względu na charakter prawny tego aktu nie wymaga się specjalnego ustawowego upoważnienia i zawsze może ono być przedsięwzięte przez władzę nadzorczą.

Z a t w i e r d z e n i e regulaminów gminnych przez władzę nadzorczą wymagane jest w kantonach Appenzell A.—Rh., Bern, Freiburg, Neuchâtel, Schaffhausen, Valais i Zug¹⁾, natomiast nie potrzeba takiego zatwierdzenia w kantonach Aargau, Baselstadt, Glarus, Graubünden, Schwyz i Zürich.

W innych kantonach ustawodawstwo gminne odróżnia regulaminy, wymagające do swej ważności zatwierdzenia rządowego od regulaminów, nie potrzebujących takiego zatwierdzenia. Wyraźny podział taki znajdujemy w kantonie Vaud. Ustawą z 14/5 1907 (art. 12), zaprowadzono tam podział na „règlement d'intérieur“ i „règlement de police“. Ostatni wymaga zatwierdzenia rządowego²⁾.

Regulaminy, które nie otrzymały wymaganej ustawą sankcji rządowej, nie mogą wejść w życie³⁾.

Jako najważniejsze przedstawiają się miejscowe statuty organizacyjne oraz regulaminy policyjne i podatkowe.

Władza rządowa ma badać regulaminy przede wszystkim co do ich legalności. Praktyka jednak Sądu Związkowego dopuszcza badanie celowości postanowień regulaminowych⁴⁾.

Statuty organizacyjne są wpływem przyznanego danym gminom prawa do samodzielnej, wewnętrznej organizacji.

¹⁾ Por. art. 52 konst. kant. Appenzell A.—Rh., — art. 71 konst. kant. Bern, — art. 114 ust. gm. kant. Freiburg, — art. 32 ust. gm. kant. Neuchâtel, — § 195 ust. gm. kant. Schaffhausen, — art. 32 konst. kant. Valais, — § 23 ust. gm. kant. Zug.

²⁾ Por. także § 8 ust. 2 ustawy gm. kantonu Sion: „Sie (tj. die Gemeinde) erlässt die Allmend, — Forst — und Frohnreglemente und Gemeinde — Verordnungen“. § 94 cyt. ustawy:

„Die Allmend — Forst — Frohnreglemente und Gemeinde — Verordnungen, letztere, sofern gegen dieselben Einsprache erhoben worden, unterliegen der Prüfung und Genehmigung des Regierungsrates“.

³⁾ Por. art. 67 ustęp 2 konstytucji i art. 15 ust. gm. kantonu Neuchâtel.

Zwykle istnieją jednakowe przepisy w sprawie regulaminów w całym kantonie. Wyjątek stanowi ustawodawstwo kantonalne genewskie, które przewiduje dobrowolne regulaminy dla gmin wiejskich oraz przymusowe dla miasta Genewy i Carouge. Dla pierwszych przewidziane jest zatwierdzenie rządowe, dla drugich nie (art. 15 ustawy z 5/2 1849).

⁴⁾ Por. Wyrok Sądu Związkowego z 5/6 1914 (B. E. 40 I, str. 272).

W kantonach, należących do grupy z u r y s k i e j, normy dotyczące organizacji gminnej zawarte są z r e g u ł y w ustawach gminnych. Wyjątkowo może przysługiwać gminie prawo uchwalenia norm organizacyjnych zasadniczo bez dodatkowego zatwierdzenia władz rządowych¹⁾. W grupie kantonów r o m a ñ s k i c h i grupie b e r n e ñ s k i e j postanowienia, dotyczące organizacji gmin, zawarte są w y ł ą c z n i e w ustawach kantonalnych, a gdzie wyjątkowo pozostawiono gminom prawo wydania norm organizacyjnych, są one zawisłe zawsze od zezwolenia rządowego²⁾.

Wpływ rządu na ustanowienie organów gminnych przejawia się w ustawodawstwie szwajcarskiem bądź w formie n o m i n a c j i, bądź w formie zatwierdzenia, bądź też w formie i n s t a l a c j i.

Nominacja przewidziana jest obecnie już tylko w kantonie genewskim, w którym rada państwowa (Conseil d'Etat), mianuje przewodniczącego dla zgromadzenia gminnego³⁾.

Z z a t w i e r d z e n i e m wyborów organów gminnych spotykamy się głównie w grupie r o m a ñ s k i c h k a n t o n ó w i grupie b e r n e ñ s k i e j⁴⁾.

Pod i n s t a l a c j ą należy rozumieć formalne wprowadzenie przez władzę rządową w urząd i przekazanie czynności urzędowych organowi, wybranemu przez gminę. Z instytucją tą spotykamy się w kilku kantonach grupy r o m a ñ s k i e j i b e r n e ñ s k i e i. Prefekt w kantonie F r e i b u r g instaluje wszystkie władze i urzędników w jego okręgu⁵⁾ a w kantonie V a l a i s Rada państwowa wszystkie władze gminne⁶⁾. W innych kantonach instalacja rządowa przewidziana jest tylko do poszczególnych urzędników lub członków urzędów gminnych⁷⁾.

¹⁾ Por. Gesetz betr. die Zuteilung der Gemeinden Aussersihl... an die Stadt Z ü r i c h v. 9/8 1891 (§ 10 ustęp 2).

²⁾ Por. §§ 7, 23, 24 ustawy gminnej kantonu B a s e l l a n d s c h a f t; — art. I. Arrêté du Conseil d'Etat du 28 Septembre 1849 kantonu G e n e w a; art. 84 ustawy gminnej kantonu F r e i b u r g.

³⁾ Por. art. 32 i n., 106 i n. Loi sur les votations et élections du 19/6 1880.

⁴⁾ W niektórych kantonach grupy z u r y s k i e j przewidziane jest zatwierdzenie rządowe dla wyboru nauczycieli, a w kantonie Appenzel I — Rh. dla urzędników stanu cywilnego.

⁵⁾ Gesetz v. 9/5 1848 die Oberamtmänner betreffend (art. 21).

⁶⁾ Art. 87 ustęp 3 konstytucji kantonalnej.

⁷⁾ Por. § 127 ustawy organ. kantonu L u z e r n; — § 52 instrukcji, dotyczącej rachunkowości gminnej kantonu B a s e l l a n d s c h a f t z 8/10 1884; — Règlement du conseil d'Etat du 28 Sept. 1849, art. 6 (kant. Genewa).

W niektórych kantonach spotykamy silny wpływ władz rządowych na zwolnienie urzędników gminnych z ich stanowiska. (Zwolnienie to może nastąpić bądź w drodze dyscyplinarnej, bądź na własną prośbę. W kantonie zuryckim prośbę o zwolnienie urzędników gminnych z zajmowanego stanowiska rozstrzyga zawsze władza rządowa¹⁾). W innych kantonach przewidziany jest współdziałanie władz rządowych przy zwolnieniu urzędników, zajmujących specjalne stanowiska, jak prezydenta gminy (Basellandschaft), naczelnika rachunkowości gminnej (Freiburg) lub członków rad gminnych (Luzern).

Nadzór rządowy nad organami gminnymi objawia się w niektórych kantonach w obowiązku rządu do odebrania przysięgi lub przyrzeczenia służbowego od obejmujących urządowanie urzędników gminnych²⁾, oraz w prawie dyscyplinarne władz rządowych w stosunku do funkcjonariuszy gminnych. Karami porządkowymi, jakie wchodzi tu w rachubę, są nagana, kara pieniężna, areszt, zawieszenie w urzędowaniu, zwolnienie z urzędu.

W kantonach grupy zuryckiej jako główne środki dyscyplinarne przedstawiają się nagana i kara pieniężna. Zawieszenie w urzędowaniu przewidziane jest tylko na wypadek zarządzenia dochodzenia sądowego.

W kantonach grupy romańskiej natomiast mają miejsce główne suspensja i zwolnienie z urzędu. Mniejsze zastosowanie mają tutaj inne kary porządkowe wobec tego, iż często organy rządowe obejmują zastępczą administrację w gminach.

W kantonach grupy berneńskiej, z wyjątkiem kantonu Luzern i Uri, stosunki są podobne jak w grupie romańskiej.

Poszczególne kary dyscyplinarne, rozpatrywane z osobna, przedstawiają się następująco:

1. Nagana przedstawia się jako przewidziana w ustawie kara pierwszego stopnia³⁾.
2. Grzywna przedstawia się jako kara drugiego sto-

¹⁾ W I instancji Bezirksrat, w II instancji Regierungsrat, por. § 77 ustawy gminnej.

²⁾ Por. art. 37 ustępow I ust. gm. kantonu Bern; §§ 48, 51 ust. gm. kantonu Aargau; § 68 ust. gm. kantonu Basellandschaft; §§ 55, 56 ust. gm. kant. Schaffhausen; § 90 ust. gm. kantonu Solothurn.

³⁾ Por. np. § 84 ust. gminnej i ustawę o karach porządkowych z 1866 w kantonie Zürich.

pnia i ma zastosowanie w tych kantonach¹⁾, które znają nagane. W kantonie Ticino może być kara pieniężna zamieniona na areszt²⁾.

3. **A r e s z t**, jako kara dyscyplinarna, przewidziana jest w kantonach Freiburg³⁾ i Ticino⁴⁾.

4. W kantonie S c h w y z spotykamy specjalną karę w formie ściągnięcia k a u c j i od organów gminnych, ponoszących winę w zaniedbaniu przedłożenia rachunków gminnych. Kaucja ta ma być zatrzymana aż do czasu uporządkowania rachunków i na pokrycie ewentualnie wyrządzonych szkód⁵⁾.

5. **Z a w i e s z e n i e** w urzędowaniu następuje zwykle w połączeniu z zastępczem przejęciem przez organy rządowe administracji gminnej i dopiero w wypadku, gdy dotyczący funkcjonariusz gminy dopuścił się grubego przekroczenia obowiązków służbowych⁶⁾.

6. **Z w o l n i e n i e** z urzędu następuje również w razie ciężkiego przekroczenia służbowego i po przeprowadzonym dochodzeniu⁷⁾.

Ustawodawstwo kantonalne genewskie idzie dalej i zezwala na zwolnienie z urzędu maire'a i adjunktów nawet w wypadku niewykonania legalnie wydanego zarządzenia przez Conseil d'Etat⁸⁾.

III. W celu wykonywania ogólnego nadzoru nad działalnością gmin, przysługiwać mogą organom rządowym rozmaite środki.

Jednym z najbardziej wiodącym do celów technicznym środkiem nadzoru rządowego jest i n s p e k c j a gmin, przeprowadzona przez organ nadzorczy.

1) Aargau, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Zürich. W kantonie S o l o t h u r n może być z poborów Zarządcy gminnego ściągniętych 5 proc. za każdy dzień spóźnionego przedłożenia rachunków gminnych (Amtl. Gesetzessammlung, Bd. II, str. 339). W kantonie L u z e r n mogą być na gminną władzę podatkową nałożone koszty, spowodowane przez rządową rewizję szacunkową (§§ 50 i 51 ust. podatk.)

2) Oficjalny Zbiór ustaw i regul. gminnych kantonu Ticino, str. 107.

3) Wedle art. 196 ust. gminnej kasjer za nieprzedłożenie rachunków może być zasądzony na areszt domowy pod nadzorem policjanta aż do czasu przedłożenia rachunków.

4) Por. Oficjalny Zbiór ustaw i regul. gminnych str. 107.

5) § 50 ust. gm.

6) Por. art. 62 ustawy gminnej kantonu B e r n, art. 35 i 40 konstytucji kantonu G r a u b ü n d e n, art. 12 ustawy gminnej kantonu N e u c h â t e l, art. 127 ust. organ. kantonu S t. G a l l e n, art. 191 ustawy gminnej kantonu S c h a f f h a u s e n.

7) Por. art. 191 ust. gm. kantonu S c h a f f h a u s e n.

8) Por. art. 3 Loi du 28 mai 1879.

Wizytację gmin należy uważać za dopuszczalną wszędzie tam, gdzie ustawodawstwo kantonalne przewiduje wogóle możliwość wkroczenia władz rządowych w sferę administracji gminnej, chociażby dane ustawodawstwo nie wspominało wyraźnie o powyższym środku nadzoru¹⁾. Przedmiotem wizytacji może być cała administracja gminna lub tylko pewne jej gałęzie²⁾. Wizytacje mogą być periodyczne, zwykle raz w ciągu okresu urzędowania organów gminnych t. j. w ciągu 2 — 4 lat³⁾. Niektóre kantony przepisują n a j m n i e j s z ą ilość wizytacji, jaka musi być przeprowadzona w ciągu oznaczonego okresu⁴⁾. Nadto mogą być zarządzane nadzwyczajne inspekcje w miarę potrzeby, w szczególności w kantonach romańskich oraz w kantonach Appenzel A. — Rh, Basellandschaft, Luzern, Schwyz, Zürich.

Niektóre kantony, a mianowicie: Bern, Freiburg, Neuchâtel, Vaud, dopuszczają organy rządowe do udziału w p o s i e d z e n i a c h g m i n n y c h, jednakże bez prawa głosu, z wyjątkiem kantonu Neuchâtel, w którym zastępca rządu dopuszczany jest do brania udziału w samych obradach.

Ś r o d k i, służące organom rządowym do przeprowadzenia o g ó l n e g o nadzoru nad administracją gminną, są z reguły we wszystkich kantonach jednakowe. W sposobie jednak zastosowania ogólnych środków zachodzi zasadnicza różnica między grupą z u r y s k ą z jednej strony, a grupą r o m a ń s k ą i berneńską z drugiej strony. We wszystkich tych trzech grupach organy rządowe mają czuwać nad należytą administracją gmin. Co do tego, niema żadnej wątpliwości. Ale w grupie z u r y s k i e j, organy rządowe rzadko bezpośrednio wkraczają w sferę administracji gminnej i zwykle tylko p o ś r e d n i o wchodzą w położenie wydania specjalnych zarządzeń przedmiotowych; najczęściej następuje to wskutek zgłoszenia zażalenia przeciw uchwałom organów gminnych. Natomiast w grupie r o m a ń s k i e j, władze nadzorcze w drodze ustawowych przepisów wchodzą b e z p o

¹⁾ Nie przewidują takiej inspekcji ustawodawstwa gminne kantonów Baselstadt, Graubünden, Glarus, Unterwalden ob dem Wald, Uri, Zug.

²⁾ Art. 25 ustawy z 9/5 1848, obowiązującej w kantonie F r e i b u r g, poleca prefektowi badać o g ó l n y n a s t r ó j, istniejącej w gminie oraz sposób wykonywania ustaw i rozporządzeń i starać się nabyć potrzebne wiadomości w celu przeprowadzenia koniecznych ulepszeń w rozmaitych gałęziach administracji gminnej.

³⁾ W kantonie A p p e n z e l l A. — R h. obowiązuje przepis, nakazujący wizytację gmin przynajmniej raz w ciągu 10 lat (Por. Regulativ für die Gemeinde - Kantzen § 1 i n.)

⁴⁾ W kantonach: A a r g a u, B e r n, S c h a f f h a u s e n, S t. G a i l e n i T h u r g a u określony jest okres, w ciągu którego inspekcja gmin przynajmniej raz odbyć się musi.

ś r e d n i o w tok urzędowania organów gminnych i operują ustawowo wszystkimi środkami nadzorczymi. Cały szereg, czasem podrzędnego znaczenia, uchwał gminnych wymaga do swej ważności z a t w i e r d z e n i a organów rządowych, które mogą nadto wydawać rozmaitego rodzaju n a k a z y lub z a k a z y organom gminnym oraz znosić uchwały nielegalne lub niecelowe. Władze nadzorcze winny wydać odpowiednie zarządzenia w razie skonstatowania chociażby podrzędnych nieprawidłowości, mogących naruszyć jednak należyty tok administracji gminnej. W szczególności o ile chodzi o z a t w i e r d z e n i e uchwał gminnych, posiada system zatwierdzenia uchwał gminnych najszersze zastosowanie w kantonie g e n e w s k i m¹⁾). Gdy w innych kantonach prawo zakazu wykonania uchwał gminnych z reguły ograniczone jest do pojedynczych wypadków, kanton g e n e w s k i zawiera ogólne upoważnienie władz rządowych do uznania danych uchwał gminnych za nieważne²⁾). Nadto pod pewnemi, ustawą przewidzianemi warunkami może w grupie romańskiej nastąpić p o d d a n i e gminy p o d a d m i n i s t r a c j e r z ą d o w ą.

Podobne przepisy istnieją w kantonach grupy b e r n e Ń s k i e j. I tu przewidzianą jest potrzeba zatwierdzenia uchwał gminnych oraz przewidziane jest prawo organów nadzorczych do zniesienia tych uchwał i prawo zaprowadzenia w gminach administracji rządowej, dla której kantony B e r n, L u z e r n i S c h a f f h a u s e n przewidują specjalne normy ustawowe³⁾). W innych kantonach, o ile niema specjalnych ograniczeń, sposób wprowadzenia administracji rządowej w gminie pozostawiony jest ocenie władz nadzorczych.

Prawo władz nadzorczych do wydania nakazów ograniczone jest z reguły do poszczególnych przypadków, ustawą przewidzianych.

Ogólne natomiast upoważnienie w tym względzie nadaje władzom nadzorczym ustawodawstwo gminne kantonu z u r y s k i e g o⁴⁾), za którym idzie ustawodawstwo kantonu F r e i b u r g⁵⁾). W kantonie b e r n e Ń s k i m władzą nadzorczą może nakazać gminie ustanowienie własnej służby policyjnej⁶⁾). W kantonie S c h a f f h a u s e n znajdujemy oryginalne postanowienie, upoważniające władzę nadzorczą w ra-

1) Por. art. 16 ustawy gminnej.

2) Por. art. 41 ust. gminnej.

3) Por. art. 62 ust. gminnej kantonu B e r n, § 71 ust. organ. kantonu L u z e r n, art. 197 i n. ust. gminnej kantonu S c h a f f h a u s e n.

4) Por. § 62 ust. gminnej.

5) Por. art. 260 i 261 ust. gminnej.

6) Por. § 10 Dekretu dotycz. policji miejscowej.

zie niemożności utworzenia zdolnej do powzięcia uchwał rady gminnej, do przekazania danej sprawy innej radzie gminnej pod obrady¹⁾).

Podstawę prawną do wydania aktów nakazujących lub zakazujących posiadają władze nadzorcze we wszystkich tych wypadkach, w których dane ustawy upoważniają te władze do wydania „koniecznych zarządzeń“ (nötige Massnahmen).

Dla wprowadzenia administracji rządowej w gminie, w jednych kantonach ustawy zawierają bliższe postanowienia co do sposobu i rodzaju postępowania, w innych znowu kantonach, jak np. Appenzell A. — Rh., Glarus, Unterwalden nid dem Wald i Unterwalden ob dem Wald, ustawy zawierają tylko ogólne upoważnienie, względnie zobowiązanie dla władz nadzorczych do wydania koniecznych zarządzeń w razie zaistnienia nieporządku w gospodarce gminnej. Tutaj zatem rozstrzyga swobodna ocena władz nadzorczych co do sposobu wprowadzenia administracji zastępczej. Administracja zastępcza może odnosić się bądź to do pojedynczych czynności administracyjnych²⁾, bądź to do pewnego działu lub też całej administracji gminnej³⁾.

Wprowadzenie administracji rządowej jest dopuszczalne we wszystkich kantonach, z wyjątkiem kantonu Baselstadt, a nawet w kantonach grupy zuryjskiej, w których zastosowanie tego środka nie jest wyraźnie przewidziane; wypływa ono jednak z ogólnego ustawowego obowiązku władz rządowych do wydania odpowiednich zarządzeń celem przywrócenia naruszonego porządku w administracji gminnej.

Władze rządowe mogą w wykonaniu prawa nadzoru udzielić gminom upomnienia, lub nałożyć na nie grzywnę. Środki te jednak rzadko mają zastosowanie wobec tego, iż nie osiągają należytych skutków⁴⁾.

Ważnym środkiem, wypływającym z prawa nadzoru rządowego nad działalnością gmin, przedstawia się we wszyst-

¹⁾ Por. art. 62 ustęp ostatni ust. gminnej.

²⁾ Por. § 71 ust. organ. kantonu Luzern, art. 196 ust. gminnej kantonu Schaffhausen.

³⁾ Por. szczególnie art. 226 i 228 ustawy gminnej kantonu Freiburg.

Por. dalej § 116 ustawy gminnej kantonu Basellandschaft; art. 62 ustawy gminnej kantonu Bern; Amtliche Gesetzessammlung kantonu Solothurn, tom II, § 337, 338; art. 197 ustawy gminnej kantonu Schaffhausen; art. 65 konstytucji kantonu Valais.

⁴⁾ W kantonie np. Thurgau mogą władze nadzorcze w razie skonstatowania grożącego niebezpieczeństwem stanu dróg, mostów i budynków, udzielić odmośnym gminom nagany i ewentualnie ukarać je grzywną. (Por. ust. z 21/2 1850 § 19). Por. także art. 196 ustawy gminnej kantonu Schaffhausen.

kich kantonach prawo władz nadzorczych do rozstrzygania zażaleń, względnie rekursów¹⁾).

W kantonach grupy zuryjskiej ma ono wielkie znaczenie i zastosowanie. Tutaj bowiem prawo ogólnego nadzoru rządowego jest przywiązane do ścisłych faktycznych i prawnych warunków. Prawo rozstrzygania zażaleń daje najlepszą możliwość wkroczenia w sferę działalności gminnej i orzeczenia nieważności danych uchwał gminnych, względnie wogóle wystąpienia przeciw nielegalnym lub niecelowym zarządzeniom organów gminnych.

W kantonach romańskich prawo rządowe do rozstrzygania zażaleń i rekursów posiada mniejsze znaczenie, a to z powodu, że nadzór rządowy w tych kantonach jest wogóle intensywniejszy i dla całego szeregu uchwał gminnych jest wymagane do ich ważności zatwierdzenie rządowe. Rozstrzyganie przez władzę rządową wskutek wniesionego rekursu lub zażalenia w sprawach, zatwierdzonych przez tę władzę, staje się tylko formalnością. Dlatego częstokroć ustawy przydzielają w tych kantonach sprawy sporne z administracji gminnej do rozstrzygania sądom, jak to ma miejsce w kantonach Freiburg, Genewa i Vaud.

W kantonach grupy berneńskiej, w których prawo zatwierdzania uchwał gminnych jest w mniejszym stopniu rozwinięte, aniżeli w grupie romańskiej, prawo wydawania decyzji na wniesione przeciw zarządzeniom gminy rekursy i zażalenia, doznaje silniejszego zastosowania, a obie prerogatywy nadzoru rządowego dają rządowi możliwość intensywnego wpływania na administrację gminną.

Jakkolwiek przy rozstrzygnięciu rekursów i zażaleń chodzi o publiczno - prawną działalność gminy, w niektórych kantonach spotykamy się z traktowaniem tej działalności jakby prywatno - prawnej; odwołanie się strony od zarządzenia organów gminnych, przedstawia się jakby skarga, wszczynająca spór prywatno - prawny: wynikiem takiego pojęcia sprawy są przepisy, polecające organom administracji rządowej staranie się o przeprowadzenie ugodowego załatwienia sprawy przed

¹⁾ Poszczególne ustawy kantonalne używają częstokroć w tym samym znaczeniu wyrażań „Rekurs“ „Beschwerde“ lub „Weiterziehung“.

Kanton Schaffhausen przeprowadza różnicę między rekursami a zażaleniami; przedmiotem rekursu są tutaj indywidualnie oznaczone interesy, przedmiotem zażaleń ogólne nieprawidłowości i wady formalne; do rekursów jest przywiązany zwykle termin 10-dniowy, zażalenia zaś nie są przywiązane do żadnego terminu. (Por. art. 209 — 213 ustawy gminnej).

przystąpieniem do wydania orzeczenia publicznie - prawnego przez organ nadzorczy¹⁾.

Przedmiotem zażalenia mogą być wybory gminne, głosowanie, uchwały i zarządzenia organów gminnych.

Zasadą we wszystkich prawie kantonach grupy zuryjskiej i berneńskiej jest możliwość zaczepienia prawnej całej działalności gminy, o ile przez nią zostały naruszone prawa albo prawem chronione interesy pewnych grup mniejszości, uprawnionych do głosowania; w kantonach natomiast romańskich prawo zaczepienia prawnego ograniczone jest do oznaczonych wypadków²⁾.

Legalityść danego aktu organów gminnych zaczepioną może być wszędzie, gdzie istnieje prawo zażalenia lub rekursu. Celowość może być zaczepioną tylko w tych wypadkach, w których ustawa na to zezwala. Ma to miejsce głównie w kantonach grupy zuryjskiej³⁾.

IV. Nadzór rządowy nad działalnością finansową gmin może być natury ogólnej oraz specjalnej. Specjalny nadzór dotyczy działalności gmin w kierunku zarządu majątkiem gminnym, w kierunku bieżącej administracji finansowej i w kierunku administracji podatkowej.

Ze stanowiska ogólnego nadzoru rządowego nad działalnością finansową gmin, należy zaznaczyć, że w kantonach grupy zuryjskiej nadzór ten ogranicza się tylko do zatwierdzania lub badania rachunków gminnych⁴⁾ i do zatwierdzania bu-

¹⁾ Por. art. 66 punkt 2 ustawy gminnej kantonu Bern; § 67 ust. organ. kantonu Luzern; art. 62 ustęp 3 konstytucji kantonu Unterwalden ob dem Wald.

²⁾ W kantonie Freiburg władza nadzorcza rozstrzyga tylko w sprawach spornych czysto administracyjnej natury, orzecznictwo w sprawach prawno - administracyjnych należy do kompetencji sądów cywilnych. Por. art. 52 konstytucji kantonowej. Ustawy gminne kantonów: Genewa, Neuchâtel i Vaud nie wspominają o prawie władz nadzorczych do rozstrzygania zażaleń przeciw administracyjno-prawnej działalności organów gminnych. Czy w danym wypadku przysługuje prawo wniesienia środka prawnego do władz rządowych, zależy to od postanowienia ustaw specjalnych (Por. Genewa: Loi sur votations, art. 114, Neuchâtel: art. 33 ust. gm., Vaud: Loi du 18 mai 1876, art. 54). Konstytucja kantonu Valais zawiera w art. 82 ustęp 3 tylko ogólne postanowienie: Il (t. zn. Le Conseil d'Etat) intervient aussi lorsqu'il y a réclamation de la part d'un ou des plusieurs intéressés“.

³⁾ Por. art. 62 i n. konstytucji kantonu Unterwalden ob dem Wald, art. 31 lit. g. ust. gm. kantonu St. Gallen, art. 48 konstytucji kantonu Zürich, § 34 ustęp 5 ust. gm. kantonu Glarus.

⁴⁾ jak w kantonach: Aargau, Baselsstadt, Thurgau, Zug i Zürich oraz w kantonach: Appenzell A. — Rh. i I. — Rh. i Schwyz.

dżetu gminnego¹⁾, wyjątkowo natomiast odnosi się do zatwierdzenia uchwał finansowych.

W kantonach romańskich muszą być nie tylko rachunki i budżet przedkładane władzom nadzorczym do zatwierdzenia, ale nawet szereg uchwał gminnych finansowych podrzędnego znaczenia. W razie skonstatowania nieporządków w gminie w sprawach finansowo - gospodarczych lub nawet w razie uzasadnionego podejrzenia o ich istnieniu, władze nadzorcze obowiązane są bezwzględnie wkroczyć i użyć wszelkich środków, służących do ich dyspozycji w celu zaprowadzenia porządku i w danych warunkach zawiesić w urzędowaniu lub zwolnić z urzędu danych urzędników, a gminę poddać pod bezpośrednią administrację rządową.

We wszystkich kantonach grupy berneńskiej istnieje obowiązek przedkładania władzom nadzorczym do zatwierdzenia rachunków gminnych, a w kantonach Basellandschaft i Schaffhausen także budżetu gminnego. Nadto szereg uchwał gminnych, dotyczących bądź to naruszenia majątku zakładowego, bądź to poboru podatków i wnoszenia budowli, wymaga zatwierdzenia rządowego. Również przewidziana jest w tych kantonach możliwość zaprowadzenia rządowej administracji gminnej w razie nienależytej gospodarki finansowej.

W dziedzinie zarządu majątkiem gminnym, szereg ustaw konstytucyjnych i gminnych gwarantuje gminom pełną prywatno - prawną własność ich majątku i wyłączne prawo zarządu nim²⁾. Równocześnie jednak te same ustawy ograniczają organy gminne w prawie wolnego zarządu majątkiem gminnym i stawiają całą administrację majątkową gminy w więcej lub mniej ścisły nadzór rządowy. W istocie rzeczy nie może być mowy o wolności gminy pod względem zarządu majątkiem, skoro gmina ściśle skrepowana jest przez nadzór rządowy. Jak w bardzo licznych wypadkach, tak i tutaj ustawy wypowiadając ogólną zasadę, unicestwiają ją równocześnie dodatkowymi postanowieniami.

Nadzór nad bieżącą administracją finansową gmin może rozciągać się w rozmaitych kierunkach. Często kroć podlegają zatwierdzeniu rządowemu uchwały gminne, dotyczące nadzwyczajnych wydatków gminnych, jak kupno nieruchomości, przystąpienie do budowli lub przedsiębiorstw³⁾, często także uchwały, mające na celu zaciągnięcie

¹⁾ W kantonach: Aargau, Baselstadi i Schwyz.

²⁾ Por. art. 68 ustęp 1 konstytucji kantonu Bern; art. 77 konstytucji kantonu Freiburg; art. 108 ustawy gminnej kantonu Schaffhausen i inne.

³⁾ Por. § 34 ust. gminnej kantonu Schwyz, § 5 ustawy o podatkach gminnych kantonu Glarus.

pożyczki lub przyjęcie legatów i darowizn, czasem uchwały, dotyczące sprzedaży lub obciążenia nieruchomości oraz kontrakty dzierżawne lub najmu. Rachunki gminne prawie we wszystkich kantonach winny być przedkładane władzy nadzorczej bądź do wiadomości, bądź do zatwierdzenia. Zwykle kontrola ogranicza się tylko do matematycznej zgodności i do legalności wydatków¹⁾, wyjątkowo także do celowości wydatków, jak w kantonie Solothurn²⁾.

Jeśli gmina nie przedłoży rachunków władzy nadzorczej w przepisany terminie, mogą być wobec niej zastosowane rozmaite środki od łagodnych do najostrzejszych. Może niemi być upomnienie³⁾ i ustanowienie dodatkowego terminu⁴⁾, przy równoczesnem ukaraniu⁵⁾ lub zobowiązaniu do złożenia kaucji⁶⁾, zarządzenie wykonania na koszt winnych⁷⁾, lub też zwołanie przez władzę nadzorczą opieszalej rady gminnej lub komisji kontrolnej i przeprowadzenie pod przewodnictwem organu rządowego sprawdzenia rachunków gminnych⁸⁾. Ustawa gminna kantonu Freiburg przewiduje nawet na opieszalego kasjera areszt domowy, który może być zamieniony na ścisłe więzienie⁹⁾. Niektóre kantony przewidują w danym wypadku zamianowanie osobnego znawcy rachunkowego lub komisji znawców dla sprawdzenia i zamknięcia rachunków, często przy równoczesnem zawieszeniu w służbie opieszalech urzędników. Narosłe wskutek takiego zarządzenia koszty idą na rachunek gminy lub dotyczących urzędników¹⁰⁾.

Wogóle władze nadzorcze zobowiązane są w razie dostrzeżenia jakichkolwiek nieporządków w administracji finansowej gminy, zarządzić środki zaradcze, ewentualnie chwycić się nawet środków przymusowych. Do tego celu służy władzy

¹⁾ Por. § 124 ust. gm. kant. Z ü r i c h.

Por. także: Instruktion des Regierungsrates für die Bezirksräte v. 1/5 1850 § 12 (kanton T h u r g a u) oraz Verordnung betr. das Verwaltungs- und Rechnungswesen der Gemeinden v. 12/12 1887 (kanton A a r g a u).

²⁾ Por. Amtliche Gesetzessammlung Bd. 2 str. 340.

³⁾ Por. np. § 79 ustawy gminnej kantonu B a s e l l a n d s c h a f t; art. 133 ust. gm. kantonu S t. G a l l e n.

⁴⁾ Por. § 128 i n. ustawy gminnej kantonu A a r g a u.

⁵⁾ § 72 ust. gm. kantonu B a s e l l a n d s c h a f t.

⁶⁾ § 50 Ges. über die Verwaltung der Gemeinde — und Bezirksgüter, etc. vom 13/2 1906 (kanton Schwyz).

⁷⁾ Por. § 109 ust. gminnej kantonu S o l o t h u r n.

⁸⁾ Por. § 85 ust. gminnej kantonu B a s e l l a n d s c h a f t.

⁹⁾ Por. § 196 ust. gm. kantonu F r e i b u r g.

¹⁰⁾ Por. § 79 ust. gm. kantonu B a s e l l a n d s c h a f t; art. 196 lit. c. ust. gm. kantonu F r e i b u r g; § 36 i 50 cyt. ust. z 13/2 1906 kantonu S c h w y z; Reglement sur la comptabilité communale du 14 nov. 1876. art. 11 (kanton V a u d).

nadzorczej prawo wstawienia do budżetu pominiętych przez organy gminne pozycji, przy ewentualnem skreśleniu innych pozycji, lub zniesieniu wydatków, budżetem objętych¹⁾, dalej prawo zarządzenia sprzedaży nieruchomości²⁾ i sporządzenia planów amortyzacyjnych³⁾.

Nadzór nad administracją podatkową gmin polega przede wszystkim na udzielaniu zezwolenia na pobór podatków. Dotyczące uchwały gminne muszą w wielu kantonach uzyskać zatwierdzenie właściwej władzy nadzorczej⁴⁾. Jeśli gmina ociąga się z uchwałą nałożenia podatków lub z poborem, władze nadzorcze mogą, stosownie do okoliczności, zobowiązać gminy do poboru podatków lub też dopilnować, ażeby uchwalone podatki zostały ściągnięte⁵⁾.

Rzut oka na przedstawioną wyżej samodzielnosc gmin w załatwianiu spraw administracji państwowej wskazuje, że nie wszystkie kantony przyznają ją w tym samym stopniu gminom. W przeprowadzonym podziale na trzy grupy, zuryską, bernenską i romańską, widzieliśmy silne odchylenia w tym względzie, od szerokiej samodzielności zuryskiej do ograniczenia jej, graniczącego prawie z absolutyzmem rządowym w kantonach romańskich. Szczególnie w ustawodawstwie kantonu genewskiego przebiega się bardzo silne ograniczenie samodzielności gmin na podobieństwo stosunków panujących we Francji⁶⁾.

¹⁾ Por. art. 48 ust. gm. kantonu genewskiego; — Verordnung betr. das Verwaltungs- und Rechnungswesen der Gemeinden v. 12/12 1887 (Kanton Aargau).

²⁾ Por. art. 260 ustawy gminnej kantonu Freiburg.

³⁾ To ostatnie uprawnienie wynika z obowiązku władzy nadzorczej do wydania potrzebnych zarządzeń w celu przywrócenia naruszonej równowagi w administracji finansowej gmin.

⁴⁾ Tak w kantonach Appenzell A. — Rh., Basellandschaft, Baslestadt, Freiburg, Genewa, Schaffhausen, Vaud, Valais.

⁵⁾ § 30 Ges. über Verwaltung der Gemeinde — und Bezirksgüter etc. v. 13/2 1906 (kanton Schwyz); § 2 Verordn. über das Steuerwesen der Gemeinden v. 24/11 1892 (kanton Uri); art. 48 ust. gm. kantonu Genewa.

⁶⁾ W kantonie genewskim, z wyjątkiem miasta Genewy, rząd sam prowadzi wielką część administracji rachunkowej i kasowej gmin. Departament finansowy prowadzi osobne księgi rachunkowe dla gmin, a ściągnięte przez organy rządowe podatki i opłaty gminne odprowadza do kasy rządowej i wpisuje na konto gmin. Obrót płatniczy gmin odbywa się w przeważnej części w formie asygnat do kasy rządowej. Z końcem każdego roku, gminy odprowadzać mają swe saldo rachunkowe do swego konta, jakie posiadają w departamencie spraw wewnętrznych. Departament ten prowadzi gminny rejestr kasowy (registre des caisses communales), w którym

V. O ile chodzi o samodzielnosć podatkową gmin, widzieliśmy, że rząd we wszystkich prawie kantonach okazuje się bardzo powściągliwy i nieprzychylny dla wprowadzenia nowości na tem polu. Odczuwa się tu stale silną rękę rządu, a niektóre gminy odczuwają to bardzo dotkliwie. W kantonie np. Solothurn mimo, iż od konstytucji z 12/12 1875 przepisy, dotyczące samodzielności gmin, nie uległy zmianie i w nowej konstytucji z 23/10 1887 pozostały niezmienione, w praktyce daje się widzieć stałe ograniczenie tej samodzielności i równoczesne rozszerzenie kompetencji rządu. Aż do r. 1885 gminy posiadały w sprawach podatkowych pełną wolność, a regulaminy podatkowe nie były wcale przedkładane władzom rządowym do zatwierdzenia. Z chwilą wydania państwowej ustawy podatkowej, rząd położył silną rękę na administracji podatkowej gmin¹⁾.

Należy w tem miejscu zaznaczyć, że samodzielność gmin nie polega na usuwaniu się z pod wszelkiej kontroli, ale polega na tem, że organy gminne, jako nie podległe hierarchicznie władzom rządowym lub też wyższym władzom samorządowym, mogą niekrepowane dyrektywami powyższych władz, samodzielnie powziąć uchwały takie, które, będąc w zgodności z przepisami prawa, odpowiadałyby wewnętrznemu przekonaniu tych organów o ich najlepszem zastosowaniu dla dobra mieszkańców danej gminy i dobra ogólnego. W tem leży wolność samorządu. Jak długo gminy w ten sposób postępują, władzom nadzorczym musi być wzbronione mieszanie się w sprawy administracji gminnej i ustawodawstwo pozytywne winno zawierać potrzebne w tym względzie kaucele prawne. Gmina bowiem współczesna nie jest ani samoistną i niezawisłą od państwa istniejącą wspólnotą gospodarczą, ani też korporacją, posiadającą własne prawa zwierzchnicze. Jest organem państwa, powołanym do samodzielnego spełniania publicznych zadań w granicach ustaw państwowych w obrębie swego terytorjum, bez kurateli organów rządowych, ale pod ich ustawowo uregulowanym nadzorem. Wolność poruszania się, ale nie samodzielna władza zwierzchnicza może przysługiwać gminie wedle pojęcia współczesnego państwa.

Szwajcaria jest państwem, w którym idee te doznały najszerszego zastosowania. Tam też wobec tego, iż wykonawcze

każda gmina posiada konto bieżących dochodów i wydatków. Departament po otrzymaniu salda gmin, zamyka dla każdej gminy rachunki i przesyła je właściwemu Conseil communal do uzgodnienia. Następnie zatwierdza rachunki Conseil d'Etat. (Por. Règlement sur la comptabilité des communes du 28 sept. 1849).

¹⁾ Por. L ä t t: Das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn, str. 116.

organy rządowe i gminne pochodzą z wyboru, dokonywanego przez ludność, niema zasadniczych sprzeczności między organami samorządowemi, a organami rządowemi. Tam s a m o r z ą d gminy jest tylko odmianą politycznego samorządzenia się narodu¹⁾, czyli wchodzi on w organiczną całość państwowego życia Szwajcarów. Tam udział w samorządzie stanowi podstawę do działalności politycznej. Na podstawie z w y c z a j e m uświęconej praktyki, powołanie w drodze wyboru do władz kantonalnych, a następnie związkowych, następuje w Szwajcarii dopiero po wykazaniu zdolności politycznych na terenie gminnym, tj. w zgromadzeniach i urzędach gminnych. Samo słowo „samorząd“ (Selbstverwaltung) nie oznacza w Szwajcarii żadnych politycznych dążeń odśrodkowych w stosunku do państwa; wyrażenie to wogóle zostało zaprowadzone w Szwajcarii dopiero w dziedzinie naukowej²⁾.

Głęboko w narodzie szwajcarskim zakorzeniona idea łączności pojedynczych jednostek fizycznych i prawnych z całością organizacji państwowej powoduje, iż Szwajcarowie uważają nadzór rządowy nad gminą za rzecz zupełnie naturalną; oni nie traktują tego nadzoru jako supremację jednego organu nad drugimi, lecz jako konieczny środek w wykonywaniu państwowej administracji, której celem ma być dobro wszystkich.

W życiu praktycznym mimo bardzo silnego wedle naszych pojęć nadzoru rządowego nad samorządem, mało słyhać narzekania z tego tytułu, z wyjątkiem częstokroć objawianego niezadowolenia z polityki oszczędnościowej rządów kantonalnych w sprawach podatkowych, polegającej na niedopuszczaniu do przeciążenia podatników, mimo złego nieraz stanu finansów gminnych³⁾.

^{1) i 2)} Por. Fr. Fleiner: Schweizer'sches Bundesstaatsrecht, 1923, str. 19, 20.

³⁾ Czasem natomiast spotkać się można w Szwajcarii z zarzutem, że nadzór rządowy jest za słaby, jak np. w Zürichu lub Graubünden i Appenzell A.—Rh.

Por. Dr. C. Escher und Prof. Dr. Max Huber: Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 121 Band, str. 39):

„Die Staatsaufsicht über den Haushalt der zürcherischen Gemeinden ist im ganzen eher s c h w a c h u n d u n g e n ü g e n d; das Gesetz teilt den Oberbehörden zu wenig Kompetenzen zu, bei der Ordnung des Gemeindehaushaltes mitzureden. Grösstmögliche Freiheit und Autonomie ist seit lange in der Schweiz ein Volkspostulat und man hat wohl! bis jetzt die richtige Mittelstrasse zwischen absoluter Freiheit und allzu weitgehendem Hineinregieren der Oberbehörden noch nicht gefunden“.

Por. N a u e r: l. c. str. 68: „In diesen beiden Kantonen, wo die Gemeinden eine Art kleiner Souveräne und in allen ihren Entscheidungen frei

Zgodność i wzajemność obu rodzajów organów państwowych w Szwajcarii jest dowodem wielkiej siły i tężyzny szwajcarskiego narodu³⁾.

VI. Dlatego też zagadnienie sądownictwa administracyjnego w związku z ochroną prawną samorządu przed władzą rządową, nie posiada tego znaczenia, co w innych państwach kontynentalnych. W tych nawet kantonach, w których zorganizowano osobne sądy administracyjne, jak np. w kantonie Bern, Baselstadt, Vaud, Valais, nie przyznano tym sądom prawa orzekania o legalności zarządzeń władz rządowych w sprawach administracji gminnej.

Natomiast przysługuje gminom w szeregu kantonów prawo rekursu przeciw zarządzeniom władz nadzorczych do kantonalnych władz ustawodawczych, których kompetencja jest nie tylko natury czysto ustawodawczej, lecz obejmuje także prawa wyborcze i uprawnienia administracyjne. Z ostatnich obchodzi nas tylko prawo rozstrzygania rekursów w sporach administracyjnych. Prawo to jednak przysługuje władzy ustawodawczej, jako najwyższej instancji rekursowej tylko w kilku kanto-

sind, insofern dieseiben den Bundes- und Kantonsgesetzen und den Eigentumsrechten Dritter nicht zuwiderlaufen, hat man mit der ausgedehnten Gemeindefreiheit nicht die besten Erfahrungen gemacht. Gerade im Interesse einer freien Entwicklung des Individuums in seinen allseitigen Berührungen mit der Gesellschaft muss die Möglichkeit gegeben werden, den starren Sinn der Gemeinden zu brechen. Die Gemeinden bieten wegen ihrer Kleinheit nicht die gehörige Garantie für eine tüchtige Verwaltung, sie fassen oft direkt gegen ihr Wohl verstossende oder gänzlich unbillige Beschlüsse, das Matadorentum spielt in denselben bisweilen eine bedeutende Rolle. Es muss die Möglichkeit gegeben werden, solche Beschlüsse umzustossen, welche ungerecht sind oder einen weit über die Kräfte der Gemeinde hinaus gehenden Aufwand erfordern. Vor allem ist dafür zu sorgen, dass die Gemeinden ihre Schulden tilgen. Auf der andern Seite muss man sich davor hüten, die Selbstverwaltung zu sehr zu beschränken“.

³⁾ Por. F r . F j e i n e r: l. c. str. 18 i 19: „Staat und Gesellschaft fallen in der Schweiz im Wesentlich zusammen. Alles, was über diesen Rahmen der Gleichheit hinausreicht und eine selbständige wirtschaftliche oder politische Macht im öffentlichen Leben gewinnt, erweckt das politische Misstrauen und die Abneigung und den Neid der Demokratie: die allzumächtige Aktiengesellschaft, wie das überragende Individuum. Es mag auf den ersten Blick befreundlich erscheinen, dass bei dieser Sachlage von dem Gegensatz zwischen Staat und Gemeinde, wie er z. B. in Deutschland und in Frankreich in die Erscheinung tritt, in der Schweiz keine Rede ist. Das erklärt sich daraus, dass in der Schweiz Staat und Gemeinde auf demselben Fundament, nämlich dem souveränen Volke, ruhen und somit kein Raum für einen prinzipiellen Gegensatz zwischen Regierung und der Kommunalverwaltung vorhanden ist...“

nach i w miarę wyraźnego postanowienia konstytucji kantonowej.

W kantonach Appenzell A. — Rh., Graubünden, Unterwalden nörd dem Wald i Uri¹⁾, prawo to jest presumcyjne tj. wynika ono, o ile w poszczególnych ustawach inaczej nie postanowiono, z ogólnego uprawnienia Wielkiej Rady (Rady Krajowej) do załatwiania rekursów od orzeczeń Rady rządowej, jeśli orzeczeniem tem naruszono przepisy konstytucji kantonowej. W innych kantonach, a mianowicie Argau, Glarus, Solothurn, St. Gallen, Unterwalden ob dem Wald²⁾, rekurs dopuszczalny jest tylko w wypadkach, w poszczególnych ustawach oznaczonych.

Przedmiotem rekursu może być tylko zarządzenie lub rozporządzenie władzy administracyjnej kantonowej, nigdy jednak władzy niższej.

Wywołać orzeczenie sądowe w sprawie ewentualnego naruszenia przez rządowe organy kantonalne praw gminy, można przez wniesienie zażalenia do Sądu Związkowego (Bundesgericht³⁾. Sąd związkowy wchodzi jednak tylko wtedy w ocenę wniesionego zażalenia, jeśli naruszone przez organy rządowe prawo gminy, było zagwarantowane konstytucją kantonową lub związkową⁴⁾, a nie przez zwykłą ustawę.

Przedmiotem zażalenia⁵⁾ mogą być kantonalne zarządzenia, akty administracyjne, wyroki, rozporządzenia, ustawy i t. d.

Die politische Freiheit bedeutet dem Schweizer in erster Linie die Mächtigkeit, an der Regierung von Staat und Gemeinde teilzunehmen“.

¹⁾ Por. art. 48 ustęp 9 konstytucji kantonu Appenzell A. — Rh.; art. 20 konst. kant. Graubünden; art. 57 ustęp 14 konst. kant. Unterwalden nörd dem Wald; art. 59 lit. n. konst. kant. Uri.

²⁾ Por. art. 39 konstytucji kantonu Argau; art. 44 ustęp 11 i art. 52 ustęp 9 konstytucji kantonu Glarus; art. 31 ustęp 12 konst. kant. Solothurn; art. 127 ust. gm. kant. St. Gallen; art. 34 lit. g. konst. kantonu Unterwalden ob dem Wald.

³⁾ Por. art. 113 ustęp 3 konstytucji Związkowej z 29/5 1874 i art. 178 p. 2 ustawy organizacyjnej z 22/3 1893; Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Bd. 40. Teil I, S. 277.

⁴⁾ „Das Bundesgericht urteilt ferner:... 3 über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte...“ (Art. 113 Konst. zwiazk.)

⁵⁾ Wedlle art. 178 ust. organ.

F. Wyższe jednostki samorządowe w Szwajcarii.

T r e ś ć : Okręgi kantonu Graubünden. — Organy okręgu. — Zakres działania urzędów okręgowych. — Stosunek okręgów do gmin. — Powiaty kantonu Schwyz. — Organy powiatu i ich zakres działania. — Stosunek władz powiatu do gmin.

I. Samorząd komunalny w Szwajcarii jest w zasadzie jednostopniowy i obejmuje tylko gminy. Wyjątek stanowią kantony G r a u b ü n d e n i S c h w y z, w których ponad gminami istnieją wyższe jednostki samorządowe. Jednostki te jednak nie przedstawiają jakiegś organicznej, skryształizowanej myśli, lecz są tylko pozostałościami rozwoju historycznego gmin: tak o k r ę g i (K r e i s e) w kantonie Graubünden, jak p o w i a t y (B e z i r k e) w kantonie Schwyz¹⁾ były do niedawnych jeszcze czasów same właściwymi gminami, obok których istniały nierozwinięte gminy miejscowe²⁾.

O k r ę g i kantonu G r a u b ü n d e n posiadają charakter korporacyj prawnych i są jednostkami samorządowymi. Jako takie posiadają zwierzchniczą władzę terytorjalną oraz prawo wydawania statutów, które muszą być przedkładane władzy rządowej do badania. Okręgi stoją pod nadzorem

¹⁾ Podział terytorjalny w kantonach szwajcarskich, z wyjątkiem podziału na gminy, nie jest wszędzie jednolicie przeprowadzony. Dalejszy podział na powiaty i okręgi (Bezirke und Kreise), nie istnieje wszędzie. Można odróżnić pod tym względem cztery grupy kantonów.

1. N i e p o s i a d a j ą żadnych powiatów i okręgów kantony: Baslestadt, Genewa, Glarus, Unterwalden nid dem Wald, Zug.

2. Podział na powiaty tylko dla celów s ą d o w y c h, istnieje w kantonach: Appenzel A. — Rh., Appenzel I — Rh., Schaffhausen, Unterwalden ob dem Wald, Uri.

3. Podział na powiaty dla spraw s ą d o w y c h i a d m i n i s t r a c y j n y c h istnieje we wszystkich innych kantonach, z wyjątkiem Graubünden.

4. Kanton Graubünden podzielony jest na p o w i a t y i o k r ę g i.

²⁾ Do r. 1851 kanton Graubünden był podzielony na „Hochgerichte“, „Gerichte“ i „Gemeinden“. Stanowisko gmin było podrzędne; do ich zakresu działania należały przeważnie tylko sprawy ekonomiczne. Dopiero z podziałem kantonu na powiaty (Bezirke), okręgi (Kreise) i gminy uznano gminy jako główną podstawę administracji publicznej; nieznaczna tylko część tej administracji przekazano okręgom, sądownictwo zaś podzielono między okręgi i powiaty.

Podczas, gdy powiaty we wszystkich kantonach, w których istnieją, stanowią tylko terytorjalnie podziały kantonu, tworzą one w kantonie S c h w y z podobnie jak okręgi w kantonie G r a u b ü n d e n, korporacje s a m o r z ą d o w e.

władz rządowych, a urzędy okręgów są nie tylko organami samorządowemi, ale także rządowemi, a to wedle wyraźnego postanowienia art. 39 konstytucji kantonalej. Muszą one więc wykonywać zarządzenia władz rządowych¹⁾

Organami okręgów są: zgromadzenie uprawnionych do głosowania (Aktivbürgerschaft) i wybrane przez nie władze, które noszą rozmaite nazwy, jak sądy okręgowych i urzędów okręgowych.

Są to w pierwszej linii władze sądowe, a ich odmienna nazwa dotyczy zawsze tej samej władzy, a mianowicie sądu i zależną jest od tego, czy cały sąd, czy też mniejszy lub większy jego wydział funkcjonuje jako osobny urząd okręgowy. Funkcje tych urzędów, pominąwszy ich sądową działalność i działalność jako organów samorządowych, polegają głównie na czynnościach związanych z ich stanowiskiem prawnym jako organów rządowych, a przede wszystkim na pośrednictwie między rządem kantonalnym a gminami.

Do ich zakresu działania, jako organów samorządowych należą obok zarządu majątkowego, szereg spraw administracyjnych, jak sprawy opieki nad ubogimi w gminach, sprawy miar i wag, fabryk, środków żywności, sprawy nadzoru nad łowiectwem, rybołóstwem, ubezpieczeniem, pożarnictwem, badania rachunkowości gminnej itd.

Na czele całej administracji okręgu stoi prezydent okręgu (Kreispräsident). W swem podwójnem stanowisku, jako prezydent sądu i władzy administracyjnej jest następcą dawnego naczelnika starej demokratycznej gminy sądowej i w wielu okręgach zatrzymał także dawny tytuł „Landammann“. W przeważnej części okręgów posiada on przy boku osobnego aktuarjusza dla spraw administracyjnych i obaj razem, za wyłączeniem kilku spraw wyborczych, należących do plenarnego posiedzenia, załatwiają wszystkie wykonawcze czynności okręgu.

¹⁾ Por. art. 38 i 39 konst. kantonalej.

²⁾ Por. Schottländer: Grudriss des Staats—und Verwaltungsrechts der Schweiz. Kantone, I, str. 255. Organicznych ustaw dla okręgów w Graubünden i powiatów w Schwyz dotąd niema. Istnieją tylko postanowienia zawarte w konstytucjach kantonalnych i specjalne przepisy. Kanton Graubünden: Art. 38 i 39 konstytucji kantonalej, Gesetz über Verwendung von Korporationsvermögen v. 1/1 1849, Gesetz über Feststellung von politischen Gemeinden v. 22/6 1872. Kanton Schwyz: §§ 70 — 89, konstytucji kantonalej, Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde — und Bezirksgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke v. 13/2 1906, Organisation und Geschäftsreglement der Bezirksämter v. 14/3 1895.

Stosunek gmin do okręgów polega na zasadzie równorzędności i podporządkowania.

Stosunek równorzędności wynika z przyznania tak okręgom, jak i gminom charakteru ciała samorządowego. Jednym i drugim przyznane jest prawo zarządu ich majątkiem i innymi sprawami oraz prawo pobierania podatków.

Stosunek podporządkowania opiera się na przeprowadzonej stopniowości w administracyjnym podziale kantonu. Okręgi są pośrednim organem między gminami a administracyjną władzą kantonalną. Ustawowy jednak nadzór nad gminami należy do kantonalnemu rządowi¹⁾, który wykonuje swe zarządzenia za pośrednictwem podległych mu organów okręgowych²⁾.

II. W kantonie S c h w y z tworzy każdy powiat (Bezirk) korporacyjną gminę powiatową (Bezirksgemeinde); głównym organem jej jest zgromadzenie gminy powiatowej, składające się ze wszystkich uprawnionych do głosowania, którzy ukończyli 18 rok życia.

Zgromadzenie wybiera oprócz władz powiatowych, także członków i zastępców sądu kantonalnego, przydzielonych do powiatu. Prócz tego należy do zgromadzenia gminy powiatowej uchwalanie podatków powiatowych i opłat, zatwierdzanie rachunków rocznych i preliminarzy rachunkowych oraz umów, zawartych imieniem powiatu.

Na czele powiatu stoi wybrany przez gminę powiatową B e z i r k s a m m a n n, jego zastępcą jest B e z i r k s s t a t t h a l t e r. Bezirksammann jest odpowiedzialnym z a s t ę p c ą R a d y r z ą d u w powiecie i najwyższym urzędnikiem wykonawczym i policyjnym powiatu. Prócz tego jest on w pewnych wypadkach urzędnikiem śledczym.

R a d a p o w i a t u składa się z 7 do 15 członków, wykonuje uchwały Zgromadzenia powiatu i jest pierwszą instancją w sprawach podatkowych; jest ona dalej władzą zarządzającą majątkiem powiatu, czuwa nad publicznymi budowlami w powiecie, prowadzi nadzór nad budowlami wodnymi i wybiera notariusza i sekretarza.

Między powiatem, jako korporacją, a gminą polityczną istnieje, z małymi wyjątkami, stosunek równorzędności. Rada powiatu jest tylko instancją rekursową w sprawie podatków gminnych, w innych sprawach rekursy od orzeczeń i uchwał gminnych organów idą wprost do Rady rządu.

¹⁾ Por. art. 35 konst. kantonalej.

²⁾ Por. G e n g e l: Die Selbstverwaltungskörper (Kreise und Gemeinden) des Kantons Graubünden, Chur, 1902.

Rada rządu jest wedle wyraźnego brzmienia konstytucji kantonowej¹⁾ władzą nadzorczą tak dla administracji powiatów, jak dla administracji gmin. Stanowisko zaś Bezirksamanna wobec gmin należy zawsze oceniać wedle charakteru jego ogólnego stanowiska, jako zastępcy Rady Rządu.

OD REDAKCJI. Powyższą pracę prof. Panejki, przekraczającą rozmiarami normalne artykuły w „Samorządzie Terytorjalnym“, zamieszczono dzięki częściowemu pokryciu kosztów z zasiłku, udzielonego na ten cel przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

¹⁾ Por. § 53 konstytucji kantonowej i §§ 25, 29, 30, 42, 48, 49, 50 ustawy z 13/2 1906 o zarządzie dóbr gminnych i powiatowych.

DR. MAURYCY ZDZISŁAW JAROSZYŃSKI.

ZASADNICZY TYP GMINY WIEJSKIEJ W POLSCE ¹⁾.

I. Potrzeba gminy jednolitej.

W chwili odzyskania niepodległości i ostatecznego ustalenia granic Rzeczypospolitej zastaliśmy (a częściowo, jak w województwach wschodnich, sami stworzyliśmy) gminę wiejską nie tylko różnolita pod względem wewnętrznej struktury, ale — co ważniejsze — różną pod względem zasadniczego typu, ważności w ogólnym układzie sił społecznych oraz zdolności do wykonywania zadań publicznych.

Różnolitość nie sprowadza się bynajmniej tylko do momentów organizacyjno - prawnych. Rozpiętość różnic faktycznych jest jeszcze większa, nawet w obrębie jednego i tego samego typu gminy. W szczególności zasadniczo jeden i ten sam typ gminy ściśle miejscowej daje zupełnie różne efekty na Śląsku, w Poznańskim, w województwie krakowskim albo we wschodnich województwach Małopolski.

W okresie istnienia odrodzonego Państwa nie uczyniliśmy nic w kierunku ujednostajnienia gminy. Nie mieliśmy bowiem dotychczas jasnego obrazu ideału gminy polskiej w przyszłości, którybyśmy uczynili przewodnią wytyczną polityki w dziedzinie podziału terytorjalnego Państwa. Gorzej nawet: w oczach naszych dokonywa się dalsze różnicowanie gmin. Dzieje się tak np. w Małopolsce Wschodniej, gdzie dość często widzimy zjawisko podziału gmin pod kątem widzenia narodowościowym; wręcz odwrotne zjawisko obserwujemy w niektórych okolicach województw wschodnich b. zaboru rosyjskiego, gdzie wskutek niedostosowania ustaw

¹⁾ Referat wygłoszony na ogólnopolskim zjeździe przedstawicieli sejmików powiatowych, odbytym 23 i 24 lutego 1930 r. w Warszawie.

o finansach gminnych do miejscowych warunków gminy i tak aż nazbyt wielkie, powiększają się niekiedy do rozmiarów wręcz potwornych.

Czas przeto najwyższy uświadomić sobie i zdecydować, czy jest w Polsce potrzebna gmina jednolita.

Odpowiedź na to pytanie zależy od ustroju Rzeczypospolitej. Gdyby Polska była państwem związkowym i rozpadała się na szereg krajów albo gdyby przynajmniej Państwo Polskie, zbudowane na podstawie szerokiej autonomji terytorjalnej, dzieliło się na autonomiczne prowincje czy województwa, wtedy gmina jednolita byłaby nietylko niekonieczna, ale może nawet szkodliwa. Wtedy bowiem Państwo, jako całość, rozdzielałoby — czy to w drodze ramowych ustaw ogólnopolskich, czy też przy pomocy środków polityki administracyjnej, znajdujących się w ręku centralnych władz rządowych — zadania publiczne i środki materialne, niezbędne do ich wypełniania, tylko na poszczególne kraje, prowincje czy województwa. W jakim sposób i przy pomocy jakich jednostek terytorjalnych byłyby owe zadania wypełnione, byłoby to już rzeczą owych wielkich, samodzielnych jednostek, z punktu widzenia ogólnopaństwowego obojętną albo conajmniej drugorzędną. Wtedy też poszczególne kraje czy autonomiczne prowincje przypadające im zadania bądź wykonywałyby w swoim bezpośrednim zakresie działania, bądź powoływałyby w tym celu — w drodze krajowego czy autonomicznego ustawodawstwa — odpowiednie jednostki samorządu. Mogłyby być one — w szczególności gminy — różne w poszczególnych krajach czy prowincjach, a niektóre mogłyby na pewnych terenach nawet wcale nie istnieć (np. powiaty).

Podkreślam jednak: aby tak być mogło — nie wystarczy szeroki samorząd, nawet wojewódzki, nawet z dodaniem pewnego zakresu autonomji. Musiałaby być urzeczywistniona conajmniej szeroka autonomia terytorjalna, powodująca taki stan rzeczy, że państwo, jako całość, miałoby do czynienia tylko z autonomicznymi prowincjami.

Obecny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie odpowiada powyższemu warunkom. I nie odpowie nawet po zupełnym wprowadzeniu w życie zasad programowych dziś obowiązującej Konstytucji. W szczególności zapowiedź art. 3 Konstytucji o przekazaniu przedstawicielstwu samorządu „właściwego“ zakresu ustawodawstwa jest zbyt ogólnikowa i powściągliwa, ażeby na jej podstawie można było przekształcić cały ustrój Państwa w kierunku wyżej wskazanym. Funkcje ustawodawcze są scentralizowane i takimi — przynajmniej w znacznej mierze — pozostaną. Bezpośrednim kierownikiem wykonywania zadań publicznych jest i pozostanie centralny rząd. Obowiązująca ustawa konstytucyjna przewiduje

nawet ingerowanie ministrów w sprawy poszczególnych związków komunalnych w formie zatwierdzania uchwał (art. 70); świadczy to o intencji zachowania w ręku organów centralnych bezpośredniego kierownictwa albo przynajmniej bezpośredniego nadzoru nawet w zakresie tych dziedzin administracji publicznej, które do wykonania przypadają samorządowi. I nic nie daje podstawy do przewidywania, że ustrój Rzeczypospolitej ulegnie — przynajmniej w niedalekiej przyszłości — gruntownej pod tym względem, przemianie.

Jakież stąd konsekwencje? Oto takie, że rozdział zadań publicznych i środków na ich wykonanie pomiędzy w s z y s t k i e jednostki powołane do udziału w administracji publicznej, odbywa się i odbywać się będzie przeważnie c e n t r a l n i e. Tak samo kontrola — przynajmniej ogólna — nad ich wykonaniem. Inaczej mówiąc organa centralne — czy będą niemi ciała ustawodawcze, czy rząd — operują bezpośrednio wszystkimi jednostkami terytorjalnymi, jako narzędziami w realizowaniu zadań Państwa. Dlatego liczyć się muszą z pewną właściwą tym jednostkom zdolnością do wykonania zadań. A zadania Państwa w dziedzinie administracji nie ograniczają się, rzecz prosta, bynajmniej do zakresu działania organów rządowych, lecz obejmują również zadania wszelkich związków publicznych, w tej liczbie samorządu terytorjalnego.

Stąd wniosek, że każda jednostka terytorjalna, będąca, jak w Polsce, jednocześnie jednostką samorządu, odpowiadać musi pewnym minimalnym wymaganiom odnośnie do zdolności do działania. W jednostkach jednej kategorii owo minimum musi być w zasadzie równe. Inaczej mówiąc, jednostki terytorjalne muszą być jednolite pod względem minimalnego stopnia zdolności do działania. Postulatowi temu musi odpowiadać także i gmina wiejska, o ile ma być ona w ogóle jednostką terytorjalną w tem znaczeniu, o jakim mówimy t. j. o ile liczyć się mamy w ogóle z wypełnianiem przez nią jakichkolwiek zadań publicznych, bez względu na to, czy formalnie zakwalifikujemy je jako zadania administracji rządowej, czy samorządowej.

Jednolita zdolność do działania nie wymaga jednakże ani ściśle jednakowej wielkości pod względem obszaru i zaludnienia, ani ściśle jednolitej formy organizacyjnej. Przeciwnie, z góry można powiedzieć, że wobec różnorodności obszaru Państwa Polskiego pod względem dwóch zasadniczych elementów każdej jednostki terytorjalnej, a mianowicie pod względem terenu i ludności (bogactwo naturalne, gęstość zaludnienia, stosunki społeczne, gospodarcze i t. d.) — jednolitą obiektywną zdolność do działania będą posiadały w Polsce gminy bardzo różnej wielkości. Tak samo — również z uwagi na różnorodność stosunków w Rzeczypospolitej — jednaką su-

bięktowną zdolność do wypełniania zadań osiągnąć można i mojem zdaniem należy przy rozmaitem — zależnie od miejscowych stosunków — ujęciu elementów terenu i ludności w formach organizacyjnych gminy wiejskiej.

Szkodliwość braku jednolitości gminy pod względem zdolności do wypełniania zadań stwierdzić możemy doświadczalnie na przykładzie polskiego ustawodawstwa administracyjnego. Ilekroć zajmuje się ono rozdziałem zadań publicznych pomiędzy poszczególne kategorie jednostek terytorjalnych, w tej liczbie i gmin wiejskich, tylekroć natrafiamy na normy, do jednego lub drugiego istniejącego u nas typu gminy wiejskiej niedostosowane albo na niesłuszne pomijanie gminy wiejskiej wogóle, jako współuczestnika w wypełnianiu zadań istotnych. Przykłady i ustawy o szkolnictwie powszechnem dostosowane są do stosunkowo silnej gminy zbiorowej, natomiast nie znajdując odpowiedniego miejsca dla słabych gmin ściśle miejscowych, tworzą na obszarach, gdzie ta gmina istnieje, konstrukcję sztuczną i o żadne jednostki terytorjalne nie opartą. Ustawy o opiece społecznej całą t. zw. opiekę zakładową starają się ulokować w powiatowych związkach komunalnych i liczą się widocznie ze słabością gmin miejscowych, podczas gdy niektóre z tych zakładów i urzędzeń z większym pożytkiem mogłyby być prowadzone przez gminy zbiorowe. Podobne niedociągnięcia lub błędy w stosunku do jednej lub drugiej kategorii gmin znajdziemy również w naszym prawie sanitarnem. Cały szereg norm, regulujących obowiązki gmin w zakresie administracji rządowej, wychodząc widocznie z założenia silnej gminy zbiorowej, na terenach, gdzie tych gmin niema, trafia poprostu w pustkę. Wszystkie zaś te niedomagania naszych obowiązujących norm administracyjnych odnieść musimy nie do takiej lub innej formy wewnętrznej organizacji gminy, nie do takiej lub innej liczebności reprezentacji gminnej, ani do sposobu jej wyboru, ani do kwestji kolegialności czy jednoosobowości zarządu itd. — lecz tylko do skrajnej różnicy zasadniczego typu gminy wogóle, jaka istnieje pomiędzy słabą gminą ściśle miejscową i gminą zbiorową. Im dalej od odzyskania niepodległości bytu państwowego, im bardziej rozbudowujemy wewnętrznie naszą organizację państwową, im dalej rozwijamy nasze ustawodawstwo administracyjne — tem wyraźniej i z większą siłą występuje postulat jednolitej pod względem zdolności do wypełniania zadań gminy wiejskiej i domaga się zaspokojenia jako pilna konieczność państwowa.

II. Zasadnicze przesłanki.

Stwierdziwszy konieczność jednolitej gminy wiejskiej na obszarze Państwa, spróbujemy przedstawić sobie idealny typ

takiej gminy, pozostawiając na później rozważenie praktycznych dróg, któreby, licząc się z istniejącym stanem rzeczy, zbliżyły nas najrychlej do ideału. W tym celu należy przede wszystkim ustalić zasadnicze kryteria, którym odpowiadać powinna wszelka jednostka terytorjalna, zdolna do jakiegokolwiek działania.

Pamiętajmy: chodzi o jednostkę terytorjalną, która ma być podstawą organizacji, powołanej do spełnienia pewnej sumy zadań publicznych. Te zadania ma ona spełnić miejscowymi siłami materialnymi i moralnymi. Musi tedy być tak wykrojona, aby te siły posiadać mogła w dostatecznej mierze. Na ilość i jakość sił wpływają dwa zasadnicze pierwiastki: terytorjum i ludność, na niem osiadła. Granicami gminy musimy zatem tak je ująć, aby w efekcie otrzymać odpowiednią zdolność do działania w dziedzinie administracji publicznej. I to jest pierwsza zasadnicza przesłanka, na której opierać się będziemy w naszych dalszych rozważaniach: **o k r ę g g m i n n y p o s i a d a ć m u s i z d o l n o ś ć d o w y k o n y w a n i a z a d a ń p u b l i c z n y c h**. Najpiękniej wykrojony okręg, nieodpowiadający jednak temu założeniu, nie będzie dla nas przedstawiał żadnej wartości. Zasada powyższa ulec jednak musi licznym ograniczeniom. Pierwsze z nich, to **o g ó l n a e k o n o m j a s i ł i ś r o d k ó w**. Obok gminy, istnieją przecież inne jednostki i organizacje, powołane również do wykonywania zadań publicznych, z państwem, jako jednostką, na czele. A każda z nich absorbować musi pewną ilość sił. Określając okręg gminny pod kątem widzenia miejscowych sił, liczyć się tedy musimy z tem, że te same siły w pewnym stopniu zużyte być muszą przez inne organizacje. Dlatego nie będziemy mogli wszystkich możliwych do wydobycia środków zapisać na korzyść gminy.

Gdyby nawet gmina miała być tylko okręgiem administracyjnym przypuścmy — dla celów administracji rządowej, to i tak przy projektowaniu jej granic liczyćby się musiało z postulatem względnej naturalności, wynikającym z ogólnych zadań nowoczesnej administracji. Administracja ta bowiem, bardzo dziś i coraz bardziej intensywna i wnikliwa, powinna iść po linii żywotnych potrzeb ludności, nie może być zaś zawadą czy hamulcem. Już z tego samego powodu gmina, jako okręg administracyjny, liczyć się musi w swych granicach z interesami ludności, a nawet jej wygodą. Ten postulat, stosowany dziś słusznie do wszystkich jednostek terytorjalnych i będący podstawą regionalizmu administracyjnego, tem większe ma zastosowanie do gminy. Albowiem gmina po pierwsze ma być podstawową, a więc dla ludności najbliższą jednostką administracyjną, po drugie — ma być jednostką samorządu terytorjalnego.

Pomijając nie interesujące nas w tej chwili, jako dotyczące tylko formy administracji, kryterja prawne samorządu, stwierdzimy, że pod względem treści samorząd istnieje tam tylko, gdzie ludność miejscowa administruje sama swojemi wspólnymi sprawami. Wspólność interesu jest tedy nieodzownem znamieniem samorządu, powiedzmy — z politycznego, a nie prawnego punktu widzenia, co nie zmienia istoty rzeczy. Jeżeli zatem gmina nie ma być tylko okręgiem administracyjnym, ale równocześnie jednostką samorządu terytorjalnego, winna zamykać w swych granicach maximum wspólnego zainteresowania sprawami, należącemi do zakresu administracji publicznej. Inaczej mówiąc, okręg gminny musi odpowiadać postulatowi jak największej naturalności, wyrażającej się w sumie wspólnych interesów ludności. I to jest druga, obok zdolności do działania, zasadnicza przesłanka naszycch rozważań. Przesłanka współrzędna z pierwszą.

Dotychczasowe dyskusje na temat zasadniczego typu gminy wiejskiej u nas grzeszyły, śmiem twierdzić, tem, że jedni za dominujące uważali kryterjum naturalności, drudzy zdolności do wykonywania zadań. Pierwsi byli zwolennikami gminy ściśle miejscowej, jako opartej na najbardziej naturalnem skupieniu ludności, aczkolwiek gmina taka często, bodaj nawet przeważnie, jest u nas niezdolna do spełnienia istotnych zadań. Drudzy dochodzili do koncepcji gminy jaknajwiększej, tworzą sztucznej i nieopartej na prawie żadnej wspólności interesów. Według mojego zdania żadną z tych dróg wyłącznie nie dojdziemy do jednolitego typu gminy, ani nie pogodzimy istniejących sprzeczności. Szukać musimy rozwiązania, opartego możliwie równomiernie na obydwóch przesłankach.

III. Gmina ściśle miejscowa.

Mając na uwadze ustalone powyżej zasadnicze przesłanki, ocenimy krytycznie te typy gminy wiejskiej, jakie się wyrobiły w dotychczasowym rozwoju i jakie mamy na ziemiach polskich. Zacznijemy od gminy ściśle miejscowej.

Przez gminę miejscową rozumiemy gminę, opartą w zasadzie na okręgu jednej miejscowości historycznej. W zasadzie, — albowiem nie zmienia jeszcze zasadniczego charakteru tego typu gmin fakt zaliczenia do niektórych z nich „przysiółków“, „kolonij“ i t. p. małych skupień osiedlenia, skupień jakgdyby pochodnych, nie posiadających znaczenia samodzielnych miejscowości.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że gmina, oparta na okręgu jednej miejscowości, w wysokim stopniu odpowiada kryterjum naturalności. Z pośród związków ludzkich o charakterze

terytorjalnym miejscowość jest tworem najstarszym, początkiem swoim sięga zamierzchłej przeszłości. Więź społeczna, wytworzona na podstawie wspólności interesów, wynikających z bezpośredniego sąsiedztwa, rozwinęła się w sposób naturalny w długim procesie historycznym czy pra-historycznym. I była niegdyś — a nawet jeszcze w ubiegłym stuleciu — nadzwyczajnie silna. Miejscowość — przy ówczesnych stosunkach gospodarczych, komunikacyjnych, bezpieczeństwa publicznego i t. d. — stanowiła świat zamknięty w sobie. Przeciętny mieszkaniec wsi prawie nigdy nie wychylał się poza jej obręb. Wszystkie nieomal swoje potrzeby, bardzo prymitywne, zaspakajał w jej granicach.

I dziś jeszcze na obszarze Rzeczypospolitej znaleźć można poszczególne miejscowości, takimi lub innymi zaporami odgrozione od świata, jakieś naprawdę „zapadłe kąty“, które niedaleko odbiegły od przedstawionego wyżej stanu. Naogół jednak stan ten należy do przeszłości. Przeobrażenie, o ile chodzi o wieś, a ta nas interesuje najbardziej, rozpoczęło się dawno, w poprzednim stuleciu i w bieżącym do okresu wielkiej wojny dokonywało się w tempie coraz szybszym, po wojnie zaś dokonywa się już bardzo, niekiedy zawrotnie szybko. Ogólnie mówiąc, wpływa na nie zmiana stosunków gospodarczych i kulturalnych wsi. Wyraża się ona we wzroście i różnicowaniu się potrzeb mieszkańców wsi. Coraz częściej dla ich zaspokojenia muszą oni wykraczać poza granice swojej miejscowości. W niemałym stopniu przyczynia się do tego także proces komasacji i parcelacji, powodującej rozbitcie zwartych dotychczas miejscowości. W dalszym wyniku tych przeobrażeń można się spodziewać gruntownej zmiany systemu rozsiedlenia ludności, osiadłej na roli: zamiast dzisiejszych zwartych skupień, poprzedzielanych od siebie nie tylko lasami i wodami, ale i wielkimi przestrzeniami wielkiej własności rolnej, będziemy widzieli przestrzeń, mniej więcej (poza przerwami, spowodowanymi przez lasy i wody), równomiernie pokrytą poszczególnymi osadami drobnych i średnich rolników.

Wszystkie te przyczyny wpływają niewątpliwie na zmniejszanie się znaczenia poszczególnych miejscowości wiejskich w życiu społecznym. Coraz bardziej traci na znaczeniu więź, oparta na wspólności interesów, wynikających jedynie z sąsiedztwa w jednej miejscowości, równocześnie zaś powstają nowe koła wspólnego zainteresowania, wykraczające już poza granice jednej wsi. Niewątpliwie przemiany, o których mowa, osłabiają wogóle dotychczasowe znaczenie skupień terytorjalnych i wspólnot, na tych skupieniach opartych, na korzyść innych, nieterytorjalnych węzłów, pośród których niepoślednią rolę odgrywa wspólność interesów zawodowych. Z drugiej jednak strony obserwować i stwierdzić możemy tak-

że pewne przegrupowanie zainteresowań pośród terytorjalnych okręgów, przenoszenie się punktów ciężkości tego zainteresowania pod wpływem dokonywujących się przemian z okręgów mniejszych na większe. Powstają pewne centra, skupiające interesy ludności na pewnej, większej już niż jedna miejscowość przestrzeni, tworzą się w sposób naturalny równie terytorjalne, jak poszczególna miejscowość, lecz większe okręgi.

Szereg przykładów potwierdza powyższą obserwację. W minionym okresie mieszkaniac wsi większość swych potrzeb zaspakajał bezpośrednio swoją własną lub swoich najbliższych sąsiadów produkcją; bardzo nieliczne tylko zaspakajać był zmuszony w mieście, do którego rzadko sam się udawał, częściej zaś łącznikiem między nim a miastem był kupiec wędrowny, dostarczający mu wytworów obcych i zabierający nadwyżkę jego własnych. Dziś wieśniak coraz więcej gospodarczych potrzeb zaspakaja w drodze wymiany, coraz rzadziej korzysta z usług wędrownego handlarza; ośrodkiem większości jego interesów gospodarczych przestała już być rodzona wieś, lecz niekoniecznie stało się nim najbliższe miasto: coraz częściej większe o dogodnym dostępie wsie lub miasteczka, pod względem charakteru gospodarczego niewiele różniące się od wsi, koncentrują przedsiębiorstwa handlowe, odpowiadające interesom najbliższej okolicy, powstają handlowe, wytwórcze, przetwórcze oraz kredytowe spółdzielnie o większym, niż jedna wieś zasięgu i t. p. Słowem, życie gospodarcze wsi, które oscylowało pomiędzy poszczególną wioską a miastem we właściwym tego słowa znaczeniu, wytwarza sobie dzisiaj inne, pośrednie centra, powstają okręgi wspólnych interesów gospodarczych wsi, większe, niż jedna wieś, lecz niekoniecznie odpowiadające promieniowi oddziaływania miasta.

To samo dzieje się i w innych dziedzinach. Coraz częściej realizowana potrzeba meljoracji gruntów przez racjonalne ujęcie sił wodnych, stwarza wspólne zainteresowanie szeregu miejscowości. Konieczność zaspakajania potrzeb poza granicami jednej wsi, stwarza potrzebę ulepszonych dróg pomiędzy miejscowościami i dojazdowych do większych arterji komunikacyjnych, jednocząc we wspólnem zainteresowaniu mieszkańców większej ilości miejscowości. Dopóki do zaspakajania potrzeb oświaty wystarczała elementarna szkołka ucząca techniki czytania i pisania, można było od biedy rozwiązywać ten problem w obrębie jednej wsi; odkąd jednakże za wyraz istniejącej potrzeby uznano wyższy typ szkoły, mającej za zadanie podniesienie ogółu ludności na wyższy poziom kultury duchowej, do utrzymania takiej szkoły musi się jednoczyć większa liczba miejscowości, wytwarza się wspólna między nimi łączność.

Przykłady możnaby mnożyć w nieskończoność. Dowodzą one, że wytworzona w historycznym rozwoju, niegdyś bardzo silna więź społeczna, oparta na interesach sąsiedzkich w jednej miejscowości, rozluźniła się znacznie i rozluźnia coraz bardziej. Pomimo to wszystko jednak istnieje ona i jest jeszcze stosunkowo bardzo silna. W każdym razie tak silna, że nie można jej, według mojego zdania, poprostu pominąć w ustroju terytorjalnym Państwa. I gdyby chodziło tylko o naturalność okręgów gminnych, trzeba by stwierdzić, że stosunkowo najodpowiedniejszą z tego punktu podstawą jest jeszcze miejscowość historyczna.

Nas jednak obowiązuje równomierne respektowanie również innego kryterjum: zdolności gminy do wypełniania zadań. Zobaczmy tedy, jak pod tym względem przedstawia się gmina ściśle miejscowa.

Siła poszczególnej miejscowości, oceniana pod kątem widzenia zdolności do spełniania zadań publicznych, zależy od wielorakich czynników, w tej liczbie od systemu osiedlenia na danej przestrzeni, od układu warunków socjalnych, od zamożności społecznej, od poziomu kultury, od rozmieszczenia w społeczeństwie jednostek wybitnych i wpływowych i t. d. Niezawodnie można znaleźć w Europie takie okolice, gdzie układ wspomnianych czynników daje w efekcie względnie równomierne pokrycie przestrzeni miejscowościami pod każdym względem silnemi. Jakżeż jednak jest u nas?

I u nas wskazać można miejscowości o typie wiejskim, skupiające niekiedy kilka tysięcy mieszkańców i w związku z tem koncentrujące stosunkowo dużą ilość sił materialnych i moralnych. Są to jednak nieliczne wyjątki. Przeważający u nas typ osiedlenia wskazuje na wsie, liczące zaledwie po paręset lub nawet po kilkudziesięciu mieszkańców. Wspomniane wyżej przeobrażenia ustroju rolnego wskazują ponadto na tendencję rozrzucenia owych niewielkich skupień ludności wiejskiej i pokrycia bardziej równomierną, lecz cienką warstwą zaludnienia przestrzeni Rzeczypospolitej. Zamożność społeczna nierównomierna, lecz naogół mała. Poziom kultury również nierównomierny, lecz naogół niski. Jednostki wybitniejsze, nadające się na przewodników społecznych, nieliczne i nierównomiernie rozsiane wśród masy; pod tym względem odczuwamy i długo jeszcze odczuwać będziemy skutki braku dłuższej tradycji pracy i wyrobienia się we własnych formach życia publicznego. Wszystko to razem wzięte powoduje słabość miejscowości historycznej o charakterze wsi pod każdym względem. Pamiętać zaś należy, że ustaliwszy konieczność gminy jednolitej pod względem zdolności do działania, liczyć się musimy — gdybyśmy mieli przyjąć gminę miejscową, jako zasadę — z miejscowościami nie najsilniejszymi, lecz z najsłabszymi, pomijając oczywiście miejscowości w y j ą t-

k o w o słabe, których słabość—ale jedynie w wypadku wyjątkowości — mogłaby być wyrównana przez specjalne normy i urządzenia.

Słabe strony gminy ściśle miejscowej w Polsce są ogólnie znane, uważam tedy za zbędne szczegółowe przedstawianie ich tutaj. Ogólnie tylko powiem, które uważam za najistotniejsze. A więc zamykając w granicach gminy małą przestrzeń i małą liczbę mieszkańców, możemy skoncentrować w dyspozycji gminy minimalną ilość środków materialnych. Wobec mnogości (powiększających się zresztą stale) potrzeb publicznych, żadnej z niej nie możemy zaspokoić w stopniu dostatecznym. Starając się je jednak zaspokoić, rozpraszamy owa niewielką ilość środków posiadanych. Rozpraszamy je również z innego jeszcze powodu: cokolwiek bardziej istotnego, zwłaszcza wobec słabej zamożności społecznej, możnaby dopiero działać w jakimkolwiek kierunku zadań gminy przez zebranie tych środków z większego obszaru. Wtedy też dopiero możnaby mówić o planowości i kolejności zaspakajania potrzeb. Podobnie rozpraszamy siły duchowej natury. Pod względem jakości zaspakajania potrzeb — słaba gmina miejscowa jest zdolna tylko do funkcji najbardziej prymitywnych, nieodpowiadających już współczesnym wymaganiom. Nie ma bowiem dostatecznych środków ani na rzecz samą, ani na opłacenie kwalifikowanego personelu zawodowego, z drugiej zaś strony t. zw. „honorowa“ praca przy bezpośrednim wypełnianiu zadań publicznych coraz bardziej zawodzi zarówno ze względu na coraz wyższe wymagania, jakie stawiamy wszelkiej administracji publicznej, jak również ze względu na coraz bardziej nowoczesne formy gospodarki i coraz bardziej ekonomiczną ocenę wartości czasu wybitniejszych obywateli (gdyby się tacy w gminie miejscowej znaleźli). W rezultacie rola gminy staje się przeważnie bierna: jest ona tylko aparatem do wydobycia pewnej sumy środków materialnych z miejscowych obywateli i w najlepszym razie przekazania tych środków jednostkom wyższego rzędu (klasyczny przykład: kosztą opieki społecznej i leczenia ubogich). Do b e z p o ś r e d n i e g o zaspakajania potrzeb gmina taka nie jest zdolna ze względu na brak sił materialnych i intelektualnych. T a k i e zaspakajanie potrzeb bowiem wymaga już dzisiaj nieodzownie i jakich takich urządzeń i odpowiednich ludzi. W najszcześniejszych warunkach jest gmina miejscowa pewnego rodzaju pogotowiem społecznym, które n i e k i e d y może to i owo pożytecznego dokonać. Nie może jednak Państwo liczyć na to, że k a ż d a gmina miejscowa zaspokoi jakieś i s t o t n e quantum potrzeb publicznych i to w sposób, odpowiadający dzisiejszym wymaganiom, że wobec tego istniejące potrzeby będą przez gminy (zwłaszcza wobec olbrzymich różnic, jakie zachodzą między zdolnością do działania po-

szczególnych miejscowości) zaspokojone w sposób r ó w n o m i e r n y.

Należy stwierdzić:

1-o że nasze potrzeby publiczne wzrosły ogromnie zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, a ze wzrostem tym nie poszedł w parze wzrost zdolności poszczególnych miejscowości tak co do sił materialnych, jak i intelektualnych,

2-o że wobec tego za wzrostem potrzeb możemy nadążyć tylko przez stworzenie racjonalniejszych form organizacyjnych ich zaspakajania, co wymaga pewnego rodzaju koncentracji środków,

3-o że państwo nowoczesne musi wychodzić z założenia równomiernego zaspokojenia przynajmniej pewnego minimum potrzeb publicznych na całym swoim obszarze.

Z tych wszystkich powodów nie można myśleć o tem, ażeby istotnymi zadaniami z dziedziny administracji publicznej można było obciążyć gminy ściśle miejscowe.

Pomimo to ustalenie typu gminy ściśle miejscowej, jako powszechnego, jest zupełnie możliwe. Trzeba sobie tylko jasno zdawać sprawę z tego, do jakich to prowadzi konsekwencji. Myśl, aby poważne zadania publiczne mogły być na dłuższą metę wogóle niespełnione, wykluczam oczywiście zupełnie. Na to sobie żadne państwo dzisiaj pozwolić nie może. Skoro zatem zadania owe nie mogą być zaspokojone w obrębie gminy (przyjawszy gminę ściśle miejscową za zasadę), muszą być zaspokojone w innych formach organizacji. Zobaczmyż tedy w jakich.

1. Jeżeli gmina (oczywiście ściśle miejscowa) jest niezdolna do wypełniania istotnych zadań publicznych, można ich wykonanie oddać innym, dla poszczególnych zadań utworzonym instytucjom publicznym. Można tworzyć m a s o w o związki międzykomunalne gmin dla rozmaitych zadań, można powołać do życia osobne okręgi szkolne, jako samoistne podmioty, obowiązane do wypełniania zadań w zakresie szkolnictwa, osobne miejscowe związki opieki społecznej, okręgi sanitarne i t. d. Tą drogą kroczyły Prusy. Rozbudowały wielką ilość instytucyj publicznych poza gminą, która na większości obszaru Prus jest słabą gminą ściśle miejscową. Podobny obraz widzieliśmy do niedawna i w Anglii: okręgi terytorjalne były tam (i w znacznej mierze są jeszcze) nierównomierne i niejednolite, powołane do zaspakajania specjalnych potrzeb, pozbawione charakteru uniwersalności pod względem zadań, który cechuje samorząd na kontynencie. Ostatnio (r. 1929) i Prusy i Anglja, każde odrębnym sposobem, nawróciły z tej

drogi i zmierzają ku koncentracji zadań w jednostkach wyższego rzędu¹⁾.

Dla Polski szeroka rozbudowa specjalnych instytucyj publicznych poza okręgami samorządu terytorjalnego byłaby, zdaniem mojem specjalnie niewskazana. Jeżeli nawet Prusy, nierównie od nas i w środki materialne i w ludzi bogatsze, uznały za szkodliwy stan „nadmiaru organizacji“ i nawróciły ku formom prostszym, to tembardziej na taką rozbudowę nie może sobie pozwolić Polska przy swoim ubóstwie i dotkliwym braku ludzi na wszystkich polach. Nasza struktura gospodarcza i socjalna wymaga form jak najprostszych. Wielorakość organizacyj nie posiada za sobą na naszym gruncie tradycji i obca jest psychice mas. Dlatego należy stwierdzić, że instytucje specjalne (mówię oczywiście wyłącznie o instytucjach prawa publicznego) obok samorządu terytorjalnego mogą u nas odgrywać jedynie rolę pomocniczą i nosić charakter wyjątku.

2. Rozbudowa rządowych organów administracyjnych kończy się na instancji powiatowej. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że do sprawnego działania aparatu administracyjnego taka struktura jest niedostateczna. Powiat jest jednostką zbyt wielką, aby we wszystkich sprawach administracji rządowej mógł dotrzeć bezpośrednio do ludności. Z tego punktu widzenia byłby zbyt wielkim także i wtedy, gdyby go na ziemiach polskich, jak chcą niektórzy, zmniejszono do miary kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców. A przecież na bardzo małe powiaty (powiedzmy kilkunastotysięczne) pójść nie możemy z wielu względów, pośród nich także dlatego, że wymagałoby to ogromnego powiększenia kadr zawodowej biurokracji rządowej, co jest zawsze zjawiskiem ujemnem i niebezpiecznem. A tymczasem istnieją bardzo liczne czynności pomocnicze (przygotowawcze i wykonawcze) w zakresie administracji rządowej, które muszą być wykonane poniżej powiatu. Gmina ściśle miejscowa nie podoła zadaniu. Tembardziej, że w miarę wzrostu i różnicowania się potrzeb, a tem samem zadań administracji, wzrastać będzie również ilość tego rodzaju funkcyj i podnosić się będą wymagania co do jakości ich wykonywania. Chcąc więc utrzymać typ gminy ściśle miejscowej, dla funkcyj rządowych poniżej powiatu musieliśmy stworzyć specjalne organa. Mogłoby się to stać w dwojaki formie:

a) Moglibyśmy utworzyć osobne obwody poniżej powiatu z osobnymi urzędnikami rządowymi. Tak zrobili ze wzglę-

¹⁾ Por. Nr. 4 „Samorządu Terytorjalnego“ sprawozdania p. t.: „Reformy w dziedzinie samorządu terytorjalnego w Państwie Pruskim“ (str. 71) i: „Reforma samorządu angielskiego z r. 1929“ (str. 78).

dów polityki antypolskiej Prusacy w Wielkopolsce. Powodowałyby to jednak bardzo znaczne powiększenie liczby urzędników. Groziłoby dalszem zbiurokratyzowaniem administracji, a to tembardziej, że urzędnicy obwodów, pochodzący z nominacji władz rządowych, byłiby obcy miejscowej ludności i miejscowym stosunkom. Ludność na ten rodzaj funkcji urzędowych nie posiadałaby nawet tego wpływu, jaki wywiera przez sam fakt wyboru urzędnika. Między nią a administracją rządową powstałaby lub pogłębiła się przepaść. Takie rozwiązanie kwestji uważam za najgorsze z każdego stanowiska.

b) Znacznej części stron ujemnych organizacji, o jakiej mowa wyżej, możnaby unikać, gdyby urzędników, powołanych do sprawowania funkcji pomocniczych dla administracji rządowej, ustanawiać przy większym lub mniejszym wpływie ludności miejscowej. Takie wyjście wybrali Prusacy w swoich wschodnich prowincjach poza Wielkopolską (dzisiejsi „wójtowie” na naszych ziemiach zachodnich). Zamiast mianowania tych urzędników wzorem pruskim na propozycję reprezentacji powiatowej, możnaby ich powoływać na propozycję ludności obwodu, wyrażoną np. za pośrednictwem reprezentacji gminnych, albo nawet w drodze wyborów przez reprezentację obwodu. W ten sposób jednak doszlibyśmy do utworzenia okręgów ponad gminą z nadaniem ludności pewnego wpływu na administrację, a więc do jednostki zbliżonej do samorządu. Gdybyśmy tej jednostce dali równocześnie zadania z dziedziiny samorządu, powstałaby gmina zbiorowa. Nie dając jej tych zadań i ograniczając ją do funkcji administracji rządowej, nie wykorzystalibyśmy jej w pełni. I w tem tkwi najsłabsza strona tego rozwiązania. Pomimo to, gdyby wszystkie inne względy przemawiały za gminą ściśle miejscową, a przede wszystkim wzgląd na należyte wykonanie zadań samorządu, przedstawione rozwiązanie sprawy administracji rządowej byłoby jeszcze stosunkowo najlepsze.

3. Powróćmy jednak do zadań samorządu, te bowiem powinny być przy ustalaniu typu gminy decydujące. Uwzględniając niezdolność gminy ściśle miejscowej do wypełniania istotnych zadań, z drugiej zaś strony opowiadając się przeciw rozbudowie instytucji specjalnych obok samorządu terytorjalnego, dojdziemy do konkluzji, że gmina ściśle miejscowa prowadzi nieuchronnie do skoncentrowania wszystkich istotnych zadań samorządu w jednostce powiatowej. Potwierdzają to przykłady wzięte z życia i u obcych i u nas.

W Prusach ujawniła się już dawno tendencja zreorganizowania gmin we wschodnich prowincjach na wzór prowincji zachodnich, a więc przez stworzenie rodzaju gmin zbiorowych. Usiłowania w tym kierunku nie powiodły się jednak. Utrzy-

mano gminy ściśle miejscowe. Jednakże § 43 ustawy z dnia 31-go lipca 1929 r. (Preuss. Gesetzsammlung 1929, Nr. 21, str. 147) postanowił:

„Jeżeli powiat postanowił przejęcie jakiegoś zadania samorządowego na całym obszarze powiatu lub jego części, w takim razie, po przeprowadzeniu rozprawy z zainteresowanymi gminami, może ustalić swoją wyłączną właściwość pod tym względem w stosunku do położonych na tym obszarze gmin...“. A więc droga do całkowitej koncentracji agend samorządowych w powiecie otwarta. Ustawa wyłącza jedynie sprawy szkolne i kas oszczędności.

Podobny proces, jak już wspominałem, dokonał się również w Anglii.

W przedwojennej Galicji, wobec słabości gmin miejscowych, istotne zadania samorządu koncentrowały powiaty, a nawet Wydział Krajowy. I to nawet zadania o charakterze ściśle miejscowym.

I w niepodległej Polsce nie brak oznak, wskazujących wyraźnie na taką samą tendencję. Względem na gminy ściśle miejscowe, istniejące na znacznej części obszaru Rzeczypospolitej, można sobie bowiem tylko wytłumaczyć np. przepis art. 12 ustawy drogowej z r. 1920, który administrację drogową oddaje zasadniczo powiatom, albo przepisy ustawy o opiece społecznej z r. 1923, przenoszące całą opiekę zakładową na powiaty, albo tendencje Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, ujawnione w projektach, które zmierzają do obarczenia powiatów, a nie gmin, obowiązkiem utrzymywania wszelkich urządzeń opiekuńczych nawet o charakterze przychodni, jak świetlice, stacje opieki nad matką i dzieckiem i t. d., albo wreszcie tendencje, jakie się zarysowały w ostatnich czasach, przeniesienia punktu ciężkości obowiązku budowy szkół powszechnych z gmin na powiaty.

Jest to proces, jak zaznaczyłem, nieuchronny wobec istnienia gminy ściśle miejscowej. Cóż jej w takim razie zostaje? Przedewszystkiem rola bierna, wyrażająca się w ponoszeniu pewnych ciężarów. Pozatem rzeczy bardzo małe i proste, nie wymagające ani nakładu środków, ani umiejętności przeprowadzenia; rzeczy, które może dawniej wystarczały, dziś jednak w całości zadań publicznych stały się najmniej istotne. Inaczej mówiąc, samorząd gminny przestaje być podstawą administracji publicznej, w znacznej mierze spada do rzędu zabytku, stanowi kunsztowną formę z nader mizerną treścią, graniczącą z pustką. Natomiast w powiecie koncentruje się wszystko, co istotne, zarówno sprawy o znaczeniu ogólnopowiatowym, jak i ściśle miejscowym.

Są ludzie, którzy z lekkim sercem godzą się na taką per-

spektywę. Osobiście uważam ją za fatalną. I to zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego, polskiego stanowiska.

Koncentracja sił i środków, która, ogólnie rzecz traktując, wydaje się dzisiaj być znamieniem czasu, nie może jednak stać się dogmatem. Albowiem jeśli bardziej szczegółowo przyjrzymy się interesującym nas zjawiskom, stwierdzimy bez trudu, że n a d m i a r koncentracji — w treści albo formie — dać może efekt wręcz odwrotny do celu: zamiast oszczędność, spowoduje marnowanie środków. Sam powiat, jednocząc w swoim ręku wszystkie istotne agendy administracyjne, nie zdoła zebrać ze swego obszaru tyle środków materialnych, ile może zebrać powiat plus gmina. Ta ostatnia bowiem, będąc jednostką bardziej zindywidualizowaną i przystosowaną do bardziej miejscowych, niż ogólnopowiatowe, warunków, może dzięki bardziej przystosowanym metodom działania, wydobyc i te także środki, których powiat wydobyc nie może. To samo odnosi się do sił moralnych, czy choćby tylko intelektualnych. Powiat wszystkich ich na swoim obszarze skoncentrować nie zdoła, pomimo najbardziej posuniętej koncentracji zadań. Jeżeli tedy nasze życie zbiorowe zorganizujemy w dwie stosunkowo odległe od siebie formy: powiat i gminę ściśle miejscową, wtedy, wobec nieistotności, z konieczności, zadań gminy, pozostaną pomiędzy miemi niezżyte siły materialne i moralne. Przeczyłoby to zasadzie racjonalnego spożytkowania wszystkich środków, a w naszych, szczególnie trudnych i ciężkich warunkach, byłoby karygodnym luksusem.

Skoncentrowanie wielu i różnorodnych zadań w jednej organizacji kryje w sobie również innego rodzaju niebezpieczeństwa. Im większa koncentracja, tem trudniej wykonywać zadania, zwłaszcza tem trudniej wykonywać je równomiernie; tem doskonalszy wobec tego musi być aparat działania. Nasz samorząd powiatowy od czasu odzyskania niepodległości wykazał się naogół bardzo dobrymi wynikami pracy, pomimo to jednak trudnoby go było nazwać doskonałym. Jest na całym obszarze Rzeczypospolitej instytucją jeszcze młodą, niezupełnie wykształconą i niedostatecznie jeszcze wkorzenioną w całość życia społecznego. W całej dzielnicy rosyjskiej powstał stosunkowo niedawno. W województwach zachodnich ma za sobą długoletnią tradycję, ale t y l k o f o r m a l n ą; odziedziczyliśmy tam po zaborach tylko formy organizacyjne, nie odziedziczyliśmy natomiast ani metod działania, ani co ważniejsze, wyrobionych działaczy. W województwach południowych tradycja została zerwana w r. 1914 i właściwie nie nawiązana dotychczas. Tam, gdzie się samorząd powiatowy najbujniej rozwijał, po odzyskaniu niepodległości i stosunkowo najwzschodniejszą wykazał działalność, t. j. w województwach centralnych i wschodnich, popełniał stosunkowo najczę-

ściej największy z omawianego punktu widzenia grzech: padał w jednostronność przy realizowaniu zadań. Wszystkie powyższe momenty razem wzięte dowodzą, że byłoby rzeczą nazbyt ryzykowną stawiać w s z y s t k o na jedną kartę, koncentrować wszystkie zadania administracji publicznej w powiecie. Tembardziej, że w Polsce owe zadania nietylko są liczne i coraz liczniejsze, ale także, jak nigdzie w cywilizowanym świecie, zaniedbane. Nasz samorząd musi bowiem nietylko zaspakajać potrzeby, które rodzą się na tle bieżącego rozwoju stosunków, ale równocześnie wyrównywać olbrzymie i zastarzałe zaległości. Sam samorząd powiatowy nie udźwignie, mojem zdaniem, tego olbrzymiego ciężaru.

Mówiąc o gminie, mamy na myśli nietylko okręg administracyjny, ale i jednostkę samorządu terytorjalnego. Obowiązują nas więc racje, które wogóle uzasadniają wykonywanie pewnych zadań publicznych w formach samorządu. Otóż samorząd powołujemy do życia przede wszystkim dlatego, aby pewnymi sprawami publicznymi administrowała sama zainteresowana ludność bądź bezpośrednio, bądź przez swoich przedstawicieli. Wszędzie, gdzie wprawdzie administruje ludność względnie powołane przez nią organa, gdzie jednak brak momentu b e z p o ś r e d n i e g o zainteresowania administrowanymi sprawami, tam, pomimo wszystkich formalnych znamion samorządu, będziemy mieli do czynienia z samorządem jedynie pod względem form prawnych, ale nie pod względem treści. Otóż twierdzę, że k o n c e n t r a c j a wszystkich istotnych zadań w jednostce powiatowej nieunikniona przy gminie miejscowej, przeczy naczelnej racji istnienia samorządu.

Posłuchajmy, co na ten temat mówią nasi zachodni sąsiedzi, którzy mieli i mają do czynienia z gminą ściśle miejscową. Prof. E. Horneffer powiada: „Na wschodzie Państwa Pruskiego (a więc tam, gdzie istnieje gmina ściśle miejscowa — przypisek mój), samorządu na wsi dotychczas tak dobrze, jakby wcale nie było¹⁾. „Wschodnia część Prus jest, jak wiadomo, w stosunku do reszty Niemiec rzadko zaludniona. Wskutek tego samorząd, jaki posiadają miasta, stał się udziałem tylko pewnej części ludności. Prawda, każda miejscowość, każda wieś, ma swojego naczelnika i swoją reprezentację gminną. Jednakowoż wszystkie w a ż n i e j s z e z a d a n i a, które obchodzą poszczególne mniejsze miejscowości, załatwia się i rozwiązuje w większych związkach, obejmujących poszczególne mniejsze miejscowości, a mianowicie w p o w i a t a c h, w powiatach zaś landrat jest wszechwładnym panem²⁾).

¹⁾ „Demokratie und Selbstverwaltung“. Essen 1927, str. 63.

²⁾ Ibid. str. 64.

Sądzę, że punkt ciężkości przyczyn braku samorządu na wsi leży nietylko w stanowisku landrata w samorządzie powiatowym, ile w tem, że wszystkie ważniejsze zadania załatwia się w związku stosunkowo obszernym i odległym, jakim jest powiat. Potwierdza to zresztą w dalszych swych wywodach prof. Horneffer, przemawiając za gminą zbiorową na modłę zachodnio-pruską ¹⁾

Przy koncentracji zadań istotnych w powiecie formie samorządu czyni się zadość. Oddaje się jednak wykonanie zadań organom związku, którego one bezpośrednio nie dotyczą. Przykłady: szkoła powszechna, która bezpośrednio interesuje parę lub kilka miejscowości, nigdy zaś całego powiatu. Albo droga gminna, która niema znaczenia arterji ogólnopowiatowej. Albo ośrodek zdrowia, który przecież nie może mieć bezpośredniego znaczenia dla całego powiatu. Tak samo przychodzi o charakterze opieki społecznej, dom ludowy, biblioteka i t. d. Są to wszystkie zadania, odpowiadające kołom bezpośredniego zainteresowania znacznie mniejszym, niż powiat, chociażby najmniejszy. Z drugiej strony są zadania i urządzenia, stanowiące niejako wyższą formę poprzednio wymienionych, które ze względu na zasięg wspólnego zainteresowania, kwalifikują się typowo na zadania powiatowe. Oczywiście zawsze pod tym warunkiem, że również powiat, jako okręg terytorjalny, będzie wykrojony w ten sposób, aby jednoczyć pewną sumę wspólnych interesów ludności. Do takich zadań zaliczyć więc można drogę, której głównem przeznaczeniem jest nietylko komunikacja pomiędzy sąsiednimi czy wogóle pobliskimi miejscowościami, ile np. połączenie dwóch krańców powiatu, których interesy ogniskują się w powiecie, dojazd do miasta powiatowego, jako centrum administracyjnego, gospodarczego i kulturalnego i t. p. Podobnie szpital, położony dogodnie dla wszystkich miejscowości powiatu, sierociniec, szkoła wyższego rzędu (np. rolnicza), centrala bibliotek wędrownych i t. d. Postulatowi samorządu pod względem treści uczynimy więc zadość, gdy podzielimy zadania pomiędzy powiat i związki węższe pod kątem widzenia kryterjum pewnego rodzaju naturalności, jakim jest zasięg bezpośredniego zainteresowania. Gmina ściśle miejscowa, niezdolna z reguły do żadnych poważniejszych zadań, uniemożliwia nam jednak przeprowadzenie takiego podziału i zmusza do sztywnego skupienia zadań w powiecie.

Skupienie, o jakim mowa, prowadzi w dalszej konsekwencji do biurokratyzowania administracji komunalnej. Odrutką na zbiurokratyzowanie jest udział czynnika obywatelskiego w wykonywaniu zadań administracji.

¹⁾ Ibid. str. 66.

Nie chodzi tu jednak o sam fakt udziału, chociażby z głosem stanowczym. Decydującym jest moment bezpośredniego zainteresowania obywateli decydowanymi sprawami. Wtedy dopiero bowiem, gdy obywatel, powołany do decyzji, sprawę zna nie z aktów i papierów, ani z usłyszanego referatu, lecz z bezpośredniego doświadczenia i gdy mu ona nie jest obojętna, skutki takiego lub innego rozstrzygnięcia odczuje bowiem on sam i jego sąsiedzi w sferze ich własnych interesów, osiąga się właściwy cel. Nie osiągnie się zaś tego celu, jeżeli większość członków sejmiku czy wydziału powiatowego, decydując należące do kompetencji tych organów sprawy, będzie czuła ich obcość dla nich, nie interesują one bowiem całego powiatu, lecz znacznie węższe koła obywateli. Decydować będą bez dostatecznego wnikięcia w rzecz samą i bez poczucia odpowiedzialności, albowiem skutków decyzji sami bezpośrednio nie odczują. Wtedy zaś punkt ciężkości decyzji przesunie się faktycznie z kolegium obywatelskiego na referenta sprawy — starostę czy innego urzędnika powiatowego.

Wiele się wreszcie mówi o wychowawczej roli samorządu, o jednoczeniu przez samorząd obywateli z państwem. I słusznie. Jednak rolę w tym zakresie spełnia samorząd nie przez fakt udziału obywateli w wyborach do organów komunalnych i w posiedzeniach tych organów. Są to bowiem mechaniczne czynniki, które niewiele więcej dać mogą, jak pewnego rodzaju powierzchowną oglądę w życiu publicznym. A przecież nie o nią nam chodzi. Prawdziwie wychowawcze oddziaływanie samorządu rozpoczyna się dopiero wtedy, kiedy istnieje należyty stosunek pomiędzy obywatelem, biorącym bezpośredni czy pośredni udział w życiu samorządu, a sprawami, któremi samorząd się zajmuje. Stosunek ten wyrażać się powinien w maksimum bezpośredniego zainteresowania. Wtedy dopiero bowiem dochodzi do głosu czynnik w wychowaniu obywatelskiem najważniejszy: poczucie odpowiedzialności. Albowiem za takie lub inne pokierowanie sprawą odpowiada sam obywatel w postaci skutków, które on sam i jego najbliżsi odczują. Gmina ściśle miejscowa z jednej, a powiat ze skoncentrowanymi agendami komunalnymi z drugiej strony nie odpowiedzą wymaganiom pod tym względem: gmina, ponieważ przedstawiać będzie tylko kunsztowne formy bez istotnej treści, powiat, bo o sprawach decydować będą ludzie bezpośrednio mało albo wcale niezainteresowani.

Skutki skupienia zadań w powiecie pod względem wychowawczym będą ujemne również ilościowo: szkołę powiatową, choćby nawet była ona najlepsza, przejść może bardzo mieliczne grono obywateli powiatu, szkołę gminną natomiast — gdyby gmina uposażona była w szeroki zakres zadań i odpowiednio rozbudowana — bardzo wielu.

Skupienie agend komunalnych w powiecie należy wobec tego wszystkiego stanowczo potępić. Jest to równocześnie potępienie gminy ściśle miejscowej. Zobaczmyż tedy, czy inny typ gminy nie odpowie lepiej naszym wymaganiom.

IV. Gmina zbiorowa ¹⁾.

Nie znalazłszy zadowalającego rozwiązania problemu w obrębie jednej miejscowości historycznej, przekroczyć musimy jej granice. Dochodzimy do gminy zbiorowej, przez którą rozumiemy gminę, obejmującą terytorjum więcej niż jednej miejscowości ²⁾. Pomni na zasadnicze przesłanki, na których opieramy nasze rozważania, a mianowicie jak największej naturalności przy równoczesnej zdolności do działania w zakresie zadań administracji publicznej, musimy przede wszystkim ocenić ten typ gminy pod obydwojma względami.

Najwięcej objeKCji nastęrczać może naturalność gminy zbiorowej. Jej przeciwnicy za najmocniejszy argument przeciw niej uważają „zupełną“ sztuczność. Niewątpliwie gmina zbiorowa może być tworem sztucznym. Będzie takim, jeśli jej granice wykreślimy, nie bacząc na nic, okrom liczby ludności i wielkości obszaru. I nietylko może: przyznać trzeba, że bardzo często, gdzie ona istnieje, jest gmina zbiorowa jednostką nienaturalną. W przeważającej liczbie wy-

¹⁾ Utałł się w Polsce z gruntu fałszywy pogład, jakoby gmina zbiorowa, podobnie jak i gromada wiejska, były „pochodzenia rosyjskiego“. Tymczasem koncepcja gminy zbiorowej przewija się konsekwentnie w rdzenmie polskich i projektach i próbach realizacji przez cały czas, odkad wogóle o nowoczesnej gminie można było mówić. I to bynajmniej nietylko w zaborze rosyjskim. Ta niezmiernie interesująca sprawa czeka jeszcze na swego historyka. Por. Dr. E. Dušanowicz „O naprawie podstaw gminy“, Warszawa 1919, oraz referat St. Podwińskiego, ogłoszony w Nr. IV „Samorządu Terytorjalnego“ z r. 1929.

²⁾ Dla uniknięcia nieporozumień zaznaczam, że za przeciwieństwo gminy zbiorowej uważam gminę miejscową. Natomiast gmina zbiorowa może być gminą jednolitą albo złożoną, zależnie od tego, czy swojem władztwem obejmuje bezpośrednio terytorjum i ludność, na niem zamieszkująca (czy nawet tylko przebywająca), czy też za pośrednictwem innych jednostek terytorjalnych, np. gromad wiejskich. Samo istnienie gromad nie stanowi jednak jeszcze o charakterze złożoności gminy; i tak np. w b. Kongresówce gmina jest jednolita, istnieje bowiem niezależnie od gromad, które nie pozostają z nią w żadnym organicznym związku. Jest to tembardziej oczywiste, że gromady na obszarze b. Kongresówki są związkami osobowemi, stanowemi, a nie terytorjalnemi.

padków konserwujemy ją w tym kształcie, w jakim odziedziczyliśmy ją po zaborcach. Nie byliśmy panami sytuacji, nie od nas zależało kształtowanie jej granic. Różne czynniki oddziaływały na nie, między innymi nawet złośliwość administracji zaborczej. Z drugiej strony po odzyskaniu niepodległości sami w niejednym wypadku popsuliśmy granice gmin właśnie w kierunku sztuczności, dążąc do wzmocnienia zdolności gmin do wypełniania zadań. Działo się to zaś i dzieje dlatego, że nie mieliśmy dotychczas wyraźnego obrazu idealnego typu gminy, jako wytycznej polskiej polityki w zakresie podziału terytorjalnego, powtórę zaś dlatego, że i w tej dziedzinie dają się odczuwać fatalne skutki złej ustawy o uregulowaniu finansów komunalnych. Podziału środków finansowych pomiędzy państwo i samorząd oraz pomiędzy poszczególne kategorie związków samorządu terytorjalnego dokonała ona bowiem wbrew wszelkiej logice: zamiast wziąć za podstawę istniejące albo idealne, jakie w przyszłości zrealizować chcemy, jednostki samorządu oraz zadania, jakie one mają do spełnienia, ustawa o finansach komunalnych stworzyła abstrakcyjny system skarbowy, nie liczący się zupełnie z rzeczywistością ani z zamierzonym ukształtowaniem się stosunków w przyszłości. Ponieważ zaś, pomimo że jest „tymczasową”, okazała się niebywale trwałą, przeto zmusza do dostosowywania do niej granic gmin, które w dążeniu do osiągnięcia niezbędnej zdolności finansowej rozszerzać przychodzi nieraz ponad wszelką miarę i rację.

Pomińmy jednak te wypadki i powiedzmy sobie wyraźnie, że gmina w b. dzielnicy rosyjskiej nie jest ideałem. Wróćmy do samej zasady naturalności. Czy okręg, obejmujący większą liczbę miejscowości nie może odpowiadać postulatowi względnej naturalności?

Odpowiedź mieści się już w moich poprzednich wywodach na temat znaczenia historycznej miejscowości. Od chwili, kiedy dla zaspokojenia swych potrzeb mieszkańców wsi poczęły coraz częściej przekraczać granice swojej miejscowości, poczęły się wytwarzać nowe, między innymi także terytorjalne, okręgi wspólnego zainteresowania ludności. Powstały naturalne, bo odpowiadające potrzebom podstawy dla nowych grup społecznych typu terytorjalnego. Potrzeba tylko pociągnąć formalne granice i stworzyć odpowiednią organizację. Cała rzecz jednak w tem, ażeby granicami objąć możliwie liczne koła wspólnych interesów, ażeby o ile możności granice gminy zbiegły się z granicami jak najliczniejszych kręgów wspólnego zainteresowania. Jest to ideał, którego w pełni urzeczywistnić nie będzie można nigdy. Zwłaszcza, że w równej mierze respektować należy postulat zdolności gminy do działania. Cóż bowiem z tego, że zasięg wspólnych potrzeb

będzie się dokładnie pokrywał z granicami gminy, jeżeli gmina nie będzie zdolna tych potrzeb zaspokoić? Trzeba wszelako dążyć do możliwości zbliżenia się do ideału naturalności.

Jeżeli uznamy, co wydaje się być rzeczą oczywistą, że istnieją naturalne skupienia terytorjalne, obejmujące większą liczbę, nie będzie już potrzeby spierać się o to, co jest bardziej naturalne, taki okręg, czy poszczególne miejscowość. Może być, że jest z c z e poszczególne miejscowość, ale cóż z tego? W poszukiwaniu odpowiedniego okręgu dla jednostki terytorjalnej, która ma być podmiotem administracji publicznej, a więc wykonywać poważne zadania, odrzucić będziemy musieć wszystko, co jest do spełnienia zadań niezdolne. Pod tym względem poszczególne miejscowość przechodzi ewolucję, jaką przeszły inne grupy społeczne, np. oparte na wspólności pochodzenia, jak ród albo nawet rodzina. Grupy te odegrały w rozwoju ludzkości rolę olbrzymią i to we wszystkich kierunkach, dziś jednak, jako ród, straciły zupełnie znaczenie, bądź jak rodzina, zacieśniły swoją rolę do minimum. Można nad tem ubolewać, nie można jednak stwarzać takiego porządku prawnego, któryby z rodu lub rodziny czynił podmioty albo przynajmniej poważne czynniki np. życia gospodarczego albo politycznego.

Z punktu widzenia naturalności gminy zbiorowej niezmiernej wagi jest sprawa istnienia odpowiedniego centrum, w którym zbierają się nici jak największej ilości wspólnych interesów. Brak takiego centrum lub niewłaściwe położenie jest najpowszechniejszą wadą dzisiejszych gmin zbiorowych, odbierającą im charakter skupienia naturalnego. Centrum musi być dobrze położone w stosunku do poszczególnych miejscowości, należących do gminy oraz jak najbardziej atrakcyjne. Ogniskować winno nie tylko te sprawy i potrzeby, którym bezpośrednio służy organizacja gminna, ale możliwie najliczniejsze i najistotniejsze, a więc także gospodarcze i duchowe (religijne). Takie przyrodzone ośrodki życia wiejskiego u nas stanowią z reguły miasteczka (osady miejskie) i wsie parafialne.

Im mocniejszy, bardziej atrakcyjny jest ośrodek gminny, tem większa może być gmina bez uszczerbku swojej naturalności. Zachodzić może jednak i taki wypadek, że jedna miejscowość, stanowiąca ośrodek dla wsi okolicznych, jest dostatecznie silna, aby stać się samodzielną gminą. I w tym jednak wypadku należy mieć wzgląd na okoliczne miejscowości, aby ich nie pozbawiać przyrodzonego centrum. Jeżeli owa centralna miejscowość, będąca np. większym skupieniem o charakterze miejskim, posiada dość szeroką sferę własnych interesów publicznych, odrębnych od interesów okolicznych wsi, wtedy, sędzę, powinna stanowić oddzielną gminę, natomiast równocześnie stanowić może stolicę dla gminy, która ją okala.

W przeciwnym razie winna być objęta granicami gminy zbiorowej, chociażby w zasadzie była zdolna stanowić oddzielną gminę.

Pod względem zdolności do podejmowania i wykonywania zadań publicznych gmina zbiorowa przedstawia bardzo szerokie możliwości. Należy je jednak miarkować z uwagi na największą naturalność. Nie możemy zatem przewidywać dla niej zadań tego rodzaju, które z natury rzeczy są wyrazem potrzeb wspólnych bardzo już dużym okręgom, jak powiat. Z drugiej strony zadania, przydzielone gminie, muszą być istotne. Wymaga tego nietylko ekonomia sił i racjonalność organizacji, ale także wzgląd na samorządność gminy. Wtedy dopiero bowiem, kiedy mamy gminie, obejmującej stosunkowo ciasne koło mieszkańców, możliwość zaspakajania potrzeb, zajmujących poważne miejsce w ogólnej skali potrzeb ludności, udostępnimy mieszkańcom wsi prawdziwy samorząd na podobieństwo miast¹⁾.

To wszystko, co powiedziałem wyżej o gminie zbiorowej, jest jeszcze zbyt ogólną podstawą, nie pozwalającą jeszcze dostatecznie konkretnie wyobrazić sobie, jak taka gmina będzie wyglądać w rzeczywistości. Wskazane kryteria bowiem ze względu na swoją ogólnikowość pozwalają na bardzo subiektywne pojmowanie. Zgodziwszy się na nie, dwóch ludzi o różnej intencji zakreśliłoby granice jednej i tej samej gminy zupełnie inaczej. Dlatego zupełnie zrozumiałe jest dążenie do znalezienia bardziej obiektywizowanych sprawdzianów.

W poszukiwaniu za takimi sprawdzianami dochodzą niektórzy do wysuwania na plan pierwszy czynników mechanicznych i powiadają, że gmina powinna obejmować taki a taki obszar i taką a taką liczbę ludności. Wspomniane zjawisko

¹⁾ Prof. Horneffer w cytowanej już poprzednio pracy powiada: „Dies aber (t. j. udostępnienie samorządu mieszkańcom wsi) ist nur möglich, wenn die im Westen im Rheinland und Westfalen ausgebildete Einrichtung der Amtsmänner und ländlichen Bürgermeister auch in den östlichen Provinzen eingeführt wird. In dieser Einrichtung werden mehrere benachbarten Ortschaften zu einem zwischen landrätlichem Kreise und kleinster Einzelortschaft liegenden Mittelwesen der Selbstverwaltung zusammengeschlossen, das nun wirkliche Selbstverwaltung ist mit einem frei gewählten, ehrenamtlichen oder beruflichen Oberhaupt. Hier ist der Verband nicht zu gross, alle Verhältnisse haben greifbare und überschaubare Nähe, die einzelnen kleinen Ortschaften werden aus ihrer Enge herausgehoben und bilden vereint einen wirklich leistungsfähigen, in sich selbständigen, der Autonomie fähigen Selbstverwaltungskörper, wie die Städte. Nur durch diese Organisation, dieses Zwischenglied der Amtsmannschaften kann es überhaupt zu einer ländlichen Selbstverwaltung kommen...“ (str. 66).

spostzegamy nieomal we wszystkich przedwojennych projektach galicyjskich¹⁾, a także i w obecnie toczącej się na ten temat dyskusji daje się ono zauważyć²⁾). Według mojego zdania tą drogą nie dojdziemy do pożądanego wyniku. Obydwa zasadnicze elementy w budowie gminy bowiem, jakimi są obszar i ludność, jednakowo odmierzone, dadzą zupełnie różny efekt w poszczególnych częściach Rzeczypospolitej. I to nie tylko w częściach od siebie odległych, ale nawet w tem samym wojwództwie, a nieraz nawet w tym samym powiecie. Tak bardzo różnolite są nasze stosunki. A nam przecież nie zależy bynajmniej na mechanicznem zrównaniu gmin, lecz na osiągnięciu jednakowego minimum zdolności do wypełniania zadań publicznych. Wysuwanie, jako podstawy określenia gminy in concreto, ilościowych momentów obszaru i ludności, jest tedy niedopuszczalnym upraszczaniem sobie zadania, polegającym na pomieszaniu wniosków z przesłankami. Albowiem okoliczność, że w pewnej okolicy gmina, odpowiadająca minimalnej zdolności do działania, będzie miała określoną przestrzeń i liczbę ludności, jest już wnioskiem, a nie przesłanką.

Niemniej przeto bardziej szczegółowe i bardziej konkretne podstawy określenia gminy, aniżeli poprzednio wymienione ogólne zasady, są niezbędne. Sądzę, że można je znaleźć tylko w drodze bliższego ustalenia funkcyj gminy, do bliższych z tego zakresu ustaleń jej tych minimalnych zadań, których wypełnienia od nich oczekujemy. I aczkolwiek nie można się kusić o zupełną dokładność, życie bowiem rozwija się i wysuwa coraz to nowe problemy do rozwiązania i nowe zadania, to jednak, znając dzisiejszą gminę i ogół dzisiejszych zadań publicznych, tudzież przynajmniej ogólne tendencje rozwoju, możemy ustalić przynajmniej najważniejsze zadania gminy na dziś i na niezbyt odległą przyszłość z taką dokładnością, ażeby na tej podstawie doskonały znawca miejscowych stosunków mógł bez większego błędu wykroić granice gminy. Innemi słowy, poprzednio omówione ogólne zasady mając stale na uwadze, musimy sobie uświadomić, do czego powinna być zdolna gmina wiejska taka, do jakiej dążymy, przyczem na zdolność ową wpływać będzie dostatecznie skupienie sił materialnych i moralnych.

Jedno jeszcze zastrzeżenie. Są potrzeby publiczne powszechnie uznane i bezsporne, których jednak dzisiaj nie możemy zaspokoić ani w gminie, ani w żadnej innej organizacji ze względu na nasze ogólne warunki, przede wszystkim

1) Porównaj cytowaną poprzednio pracę D-ra E. Dubanowicza.

2) Por. IV tom „Materiałów Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów“, Warszawa, 1930.

naszą ogólną zamożność społeczną. Jednak potrzeby owe by najmniej nie zanikną, lecz dalej rósć będą. Dojdą do takiego nabrzmienia, do takiego natężenia poczucia ich nieodzowności, że je kiedyś ktoś w jakiś sposób zaspokoić będzie musiał. Otóż i takie potrzeby należy brać pod uwagę przy rozpatrywaniu zadań gminy. Nie można tego oczywiście rozumieć w ten sposób, ażeby gmina mogła im dzisiaj uczynić zadość. Zaspokoi je wtedy, kiedy zaspokojenie ich w Polsce będzie wogóle możliwe ze względu na ogólne warunki.

Już poprzednio powiedzieliśmy sobie, że zadania, które należy przydzielić gminie, muszą być poważne, istotne. Określenia te są oczywiście względne. Znaczą one tylko tyle, że w skali publicznych potrzeb mieszkańców wsi potrzeby, które powinna gmina zaspakajać, mają zajmować stosunkowo wysokie miejsce. Przejdźmyż teraz kolejno najważniejsze dziedziny obecnej i przewidywanej działalności samorządu terytorjalnego i spróbujmy ustalić przynajmniej przykładowo, które z tych zadań może i powinna wykonywać gmina wiejska.

A więc przede wszystkim dziedzina oświaty. Gmina musi być zdolna do założenia i utrzymania szkoły powszechnej. I to szkoły takiego typu, jaki odpowiada współczesnym wymaganiom społeczeństwa. Zależy od ustroju szkolnictwa, czy każda szkoła stanowi odrębną całość, czy też szereg szkół w sąsiednich czy też pobliskich miejscowości wiąże się w jednostkę wyższego rzędu. Ze względu na przeważający system osiedlenia u nas i ze względu na potrzebę udostępnienia ogółowi ludności szkoły możliwie najwyższego rzędu, uważałyby raczej to drugie za bardziej właściwe. W każdym bądź razie interesy ludności, skupiające się wokół szkoły powszechnej, są dzisiaj tak silne, że pozostawienie jej poza organizacją gminy byłoby równoznaczne z pozbawieniem gminy jednego z najmocniejszych wiązań wspólności interesów.

Potrzeby kulturalne wsi rosną szybko tak, że nawet już dzisiaj nie wystarcza sama szkoła do zaspokojenia ich. Rodzi się coraz powszechniejsza potrzeba dokształcania i kształcenia dorosłych, ujętego w system i opartego o pewne stałe urządzenia, dojrzeła potrzeba bibliotek publicznych na wsi i t. p., równocześnie zaś coraz bardziej aktualną staje się sprawa ujęcia w formy organizacji publicznej wychowania w wieku przedszkolnym. Z tem wszystkim należy się liczyć przy projektowaniu gminy, tembardziej, że omawiana kategoria potrzeb wykazuje tendencje do szybkiego wzrostu i natężenia.

W zakresie komunikacji publicznej gminie przypaść winny w udziale poważne zadania, a mianowicie zakładanie i utrzymywanie dróg, łączących poszczególne miejscowości.

wości gminy, a zwłaszcza centrum gminy z jej otoczeniem, oraz dróg dojazdowych do arterij komunikacyjnych ogólniejszego znaczenia. Ten rodzaj połączeń drogowych przekracza zdolność i zakres zainteresowania poszczególnych wsi, nie dorasta jednak do stopnia interesów ogólnopowiatowych: nadaje się typowo do obrębu zadań jednostki ciałniejszej, będącej jednak zbiorowością miejscowości. Z drugiej zaś strony drogi omawianego charakteru nabierają coraz większego znaczenia. Można bowiem mieszkać blisko pierwszorzędnych i dalekobieżnych dróg, równocześnie zaś, wskutek braku sieci nowoczesnych dróg dojazdowych być zupełnie pozbawionym dobrodziejstw bardziej kulturalnej komunikacji. Wreszcie ten rodzaj dróg przy odpowiednio intensywnej gospodarce gminy i rozpowszechnieniu się ulepszonych środków lokomocji (rowery, autobusy), przez zwiększenie zasięgu oddziaływania ośrodka gminnego może złagodzić niejedną niedogodność, wynikającą z konieczności objęcia granicami gminy znacznego terytorjum, gwoili zapewnienia gminie niezbędnego podstawy materialnej działania.

W dziedzinie opieki społecznej przeżywamy nie tylko ilościowy, ale także jakościowy wzrost potrzeb. Tradycyjne formy „dobroczynności” coraz mniej wystarczają nawet w stosunkach wiejskich. Podstawą nowoczesnej akcji opiekuńczej stają się pewne stałe i specjalne urządzenia. Wiele z nich nie nadaje się z natury rzeczy do koncentrowania w jednostkach wyższego rzędu, poczynając od powiatów. Tu należą przede wszystkim wszelkiego rodzaju przychodnie opiekuńcze, których terytorjalny zasięg jest z natury niewielki. Tu również zaliczyćby można pewne urządzenia o charakterze zakładów czy półzakładów: np. skupiając szablonoowo w powiecie opiekę zakładową nad starcami i kalekami z jednej strony, nieraz obciążamy nadmiernie powiat, ograniczając jego możliwość zajęcia się ważniejszymi i bardziej do koncentracji nadającymi się rodzajami opieki, jak np. opiekę nad sierotami, z drugiej strony pozostawiamy poza wszelką opieką zakładową licznych potrzebujących, zwłaszcza potrzebujących częściowej opieki zakładowej (w pewnych sezonach, albo potrzebujących tylko pewnego rodzaju świadczeń, jakie daje zakład). Sądzę przeto, że gmina winna być zdolna nie tylko do biernego udziału w akcji opiekuńczej przez ponoszenie kosztów, ale także do pewnej samodzielnej gospodarki przy utrzymywaniu pewnych stałych urządzeń i prostych zakładów.

To samo mniej więcej można powiedzieć o pieczy nad zdrowotnością publiczną, łącznie z weterynariją, która w szeregu zadań publicznych zajmuje miejsce na pograniczu pomiędzy zdrowotnością a popieraniem hodowli zwierząt. Takie urządzenia stałe, jak przychodnie

i ośrodki zdrowia, zakłady kąpielowe, przychodnie dla zwierząt oraz utrzymywanie fachowego personelu (lekarze rejonowi, higienistki, akuszerki, oglądacze zwierząt, dozorczy środków żywności i t. d.) kwalifikują się typowo do samodzielnego zakresu działania gminy, będącej zbiorowością miejscowości. Przenosząc te przedsięwzięcia na powiat, mimo znacznie węższego koła wspólnego zainteresowania ludności i pozabawiając zainteresowane czynniki miejscowe wszelkiego lub istotnego na nie wpływu, wchodzimy na drogę, która wiedzie nas ku zbiurokratyzowaniu.

Niezupełne jeszcze skryształizowanie się form pieczy samorządu terytorjalnego nad podnoszeniem kultury rolnej utrudnia przewidywanie, jakie zadania w tej tak ważnej w Polsce dziedzinie przypadną gminie. Jeżeli jednak, co zdaje się być rzeczą pewną, pójdziemy dalej po linii rozwoju akcji samorządu terytorjalnego (zupełnie samodzielnej czy uzupełniającej samorząd rolniczy i zrzeszenia dobrowolne) w zakresie popierania rolnictwa, im bardziej będą się krystalizować i układać w system formy tej akcji, istotny udział w niej gmin wiejskich będzie nieunikniony. Dystans pomiędzy poszczególnym drobnym gospodarstwem a urzędzeniami ogólnopowiatowymi jest bowiem zbyt duży, aby mogła wystarczyć akcja samego powiatu. I w tym przeto kierunku liczyć się trzeba z zadaniami gminy i jej zdolność do podłożenia takimże obowiązkom trzeba mieć na uwadze.

Na przeglądzie powyższych grup zadań gminy, które uważam za główne, można poprzestać, mimo, że nie wyczerpują one tematu. Jeżeli bowiem gmina wiejska będzie zdolna wypełnić owe najważniejsze zadania, będzie mogła również wykonać, że się tak wyrażę, ubocznie, cały szereg innych.

Akcentując zdolność gminy do wykonywania istotnych zadań z zakresu administracji publicznej w rodzaju wyżej wymienionych, mam na myśli zarówno zdolność finansową, jak i siły moralne, względnie intelektualne. Nietylko więc pod kątem widzenia naturalnego zasięgu wspólnego zainteresowania mieszkańców poszczególnymi zadaniami, ale także pod kątem widzenia możliwości zgromadzenia sił i środków obydwóch rodzajów trzeba określać okręgi gminne.

W jaki jednak sposób może gmina, posiadając odpowiednie środki, wykonać wyliczone zadania? Odpowiedź na to pytanie prowadzi nas do ustalenia dalszego, jakkolwiek wtórnego, to przecież ważnego kryterjum: gmina musi być zdolna do utrzymania minimalnego wprawdzie, lecz stałe i zawodowo zajmującego się jej zadaniami personelu zarówno t. zw. fachowego, jak i ogólnoadministracyjnego.

O ile chodzi o t. zw. fachowców — sprawa jest zupełnie jasna. Utrzymanie dróg (o ile oczywiście prowadzi się na nich odpowiednie roboty), ośrodków zdrowia, przychodni opiekuńczych i sanitarnych i t. d. wymaga nieodzownie stałego i fachowo do tego rodzaju obowiązków przygotowanego personelu. Inaczej nie opłaci się, bo nie osiągnie celu, utrzymywanie samych wspomnianych urzędzeń. Personel fachowy nadzorczy wyższego rzędu jest w gminie oczywiście zbędny i wystarczy w powiecie. Gdybyśmy jednak i personel wykonawczy oddali powiatowi, pozabawilibyśmy gminę jednego z najważniejszych środków samodzielnego gospodarowania.

Ale rozbudowa agend gminnych w poszczególnych kierunkach wymaga równocześnie licznych i stałych funkcji ogólnoadministracyjnych i ogólnogospodarczych. Potrzeba poprostu stałego urzędu gminnego i stałych tego urzędu funkcjonariuszów. Nie należy tu do rzeczy bardzo zresztą słuszny postulat, aby owych funkcjonariuszów było jak najmniej i ażeby stosunkowo najmniejszą część dochodów gminy, wobec skromności całej gospodarki gminnej, przeznaczać na nieproduktywne wydatki administracyjne; jest to bowiem nakaz oszczędności, obowiązujący we wszelkiej gospodarce publicznej, niezwiązany bezpośrednio z kwestją typu gminy. Nie należy również do rzeczy z tego samego powodu skądinąd bardzo ważna sprawa, czy owe ogólnoadministracyjne czynności załatwi urzędnik, czy zawodowy, lecz pochodzący z wyboru naczelnik gminy na wzór zachodnio-pruskich burmistrzów wiejskich czy „amtsmanów“. Dla naszych rozważań wystarczy stwierdzić nieodzowność istnienia zawodowego personelu ogólnoadministracyjnego w gminach i to nieodzowność tak oczywistą, że zdolność gminy do utrzymania takiego personelu uznać musimy za jedno z kryterjów, określających granice gminy. Trzeba przyznać, że omawiany czynnik będzie działał w kierunku szerszego zakrojenia granic gmin. Albowiem gospodarka gminna musi być na tyle rozbudowana, ażeby opłacił się wydatek na administrację w stosunku do wydatków bezpośrednich na wykonanie zadań.

Takie postawienie kwestji spotyka się z zarzutami ze strony zwolenników gminy miejscowej i gminy „nieco powiększonej“. Ubolewają oni nad upośledzeniem pracy „honorowej“ w gminie i nad jej zbiurokratyzowaniem. Zarzuty to zupełnie nieistotne i niesłuszne. Rola czynnika obywatelskiego w samorządzie polega dzisiaj bynajmniej nie na tem, że obywatel wykonywa funkcje, które poza samorządem spełnia zawodowy urzędnik, lecz na tem, że w samorządzie obywatel decyduje sprawy, które poza samorządem decyduje zawodowy urzędnik. Moment decyzji jest najważniejszy, dlatego tak doniosłą jest rola samorządu w administracji publicznej. Natomiast czynności, przygotowujące decyzję oraz

czynności wykonawcze wymagają dzisiaj, w dobie fachowości i specjalizacji, zawodowego przygotowania i zawodowego poświęcenia się im. Obywatel, pracujący „honorowo“ i ubocznie przy wszystkich swoich zawodowych pracach, które go absorbują dziś więcej, niż dawniej, albo wcale nie potrafi owych funkcji wypełnić, albo wypełniając je, uczyni to źle, a w każdym razie gorzej, niż zawodowy urzędnik. I cóż nam wtedy przyjdzie z pozornie większej „samorządowości“ gminy, gdy potrzeby publiczne ludności będą niedostatecznie zaspokojone?

Chcąc uniknąć konieczności utrzymywania przez gminę niezbędnego aparatu administracyjnego, musielibyśmy pozbawić ją wszystkich poważniejszych funkcji. Otrzymaliśmy samorząd „czysty“ wprawdzie, jak to niektórzy mojem zdaniem błędnie pojmują, ale równocześnie nieomal zupełnie — pusty. Funkcje, które z powodu bezpośredniego zainteresowania ludności powinny należeć do gminy, musiałyby i tak ktoś wykonać, bo przecież są one wyrazem istniejących potrzeb. I ten ktoś musiałyby zatrudnić niemi zawodowych funkcjonariuszów. Ponieważ zaś byłby to związek terytorjalnie obszerniejszy, więc zadania byłyby wykonywane bez dostatecznego wpływu i kontroli bezpośrednio zainteresowanych mieszkańców. Czyli zabrnęlibyśmy w biurokrację już nie pozorną, ale najbardziej rzeczywistą i groźną.

Utrzymywanie przez gminę zawodowego personelu administracyjnego rozwiązuje nam równocześnie inne ważne zagadnienie, o którym już była mowa wyżej. Skoro bowiem w każdej gminie istnieć musi stały aparat administracyjny dla zadań gminy, to można go równocześnie użyć do tych czynności przygotowawczych i wykonawczych w zakresie *a d m i n i s t r a c j i r z ą d o w e j*, jakie muszą być wypełniane poniżej powiatu. Ewentualne powiększenie aparatu ze względu na wymienione czynności jest ważne z punktu widzenia dostatecznego uposażenia gmin w środki finansowe, nie ma już jednak zasadniczego znaczenia. Będzie to równocześnie rozwiązanie najprostsze i ze wszech miar najkorzystniejsze: oszczędzi państwu niebezpiecznej rozbudowy zawodowej biurokracji rządowej, skupi wszystkie interesy administracyjne ludności — samorządowe i rządowe — w bliskim jej i dogodnym urzędzie gminnym, zapewni jej pośrednio pewien wpływ także na funkcje administracji rządowej.

Oto są wszystkie, mojem zdaniem, kryteria, według których określać można i należy granice gminy wiejskiej zbiorowej. Wszystkie — zarówno ogólne, jak i szczegółowe — traktować trzeba współrzędnie. Jedne z nich będą działały w kierunku wielkich gmin (siła płatnicza, utrzymanie stałego aparatu administracyjnego), inne raczej w kierunku odwrot-

nym (zasięg spólnych interesów mieszkańców w stosunku do poszczególnych zadań). Jedne muszą korygować drugie. Otrzymamy w ten sposób twór wprawdzie niedoskonały, bo nieodpowiadający w całej pełni wszystkim wymaganiom, ale twór żywy. Pod względem terytorjalnej wielkości i liczby ludności będą się takie gminy znacznie od siebie różniły w poszczególnych okolicach kraju. Wspólnym dla nich mianownikiem będzie jednak w zasadzie równe minimum zdolności do wykonania zadań. A to jest rzecz najważniejsza.

Wykreślenie na gruncie granic gmin, odpowiadających powyższym postulatom, nie będzie rzeczą łatwą. Wymagać będzie doskonałej znajomości terenu. Niema jednak łatwiejszego sposobu. Gdybyśmy bowiem ujęli w formułę prawną jakiegokolwiek kryterja mechaniczne i pod ich automatycznym działaniem chcieli podzielić państwo na gminy, otrzymalibyśmy w wyniku różnolitość gorszą od tej, jaka dzisiaj istnieje. Bo dzisiejsza ma za sobą przynajmniej — tradycję.

V. Gromada wiejska.

Powracam do uwag, które uczyniłem poprzednio na temat znaczenia poszczególnej miejscowości typu wiejskiego. Stwierdziłem, że pojedyncza wieś nie nadaje się z reguły na podstawę zasadniczej jednostki administracyjnej poniżej powiatu, jaką być powinna gmina. Z drugiej jednak strony wspólność interesów, także charakteru publicznego, sąsiadów, zamieszkałych w jednej wsi, jest wciąż jeszcze tak duża i poczucie tej wspólności tak silne, że proste pominięcie wsi w organizacji terytorjalnej państwa byłoby według mego zdania czemś sztucznym i szkodliwym.

Miejscowość wiejska (oraz t. zw. w b. dzielnicy rosyjskiej osady miejskie) stanowi na całym obszarze Rzeczypospolitej jednostkę prawa publicznego; poza b. Kongresówką, gdzie gromada wiejska nosi wciąż jeszcze charakter stanowej, włościańskiej wspólnoty, są to wszędzie jednostki typu terytorjalnego. Z ich istnieniem łączą się wszędzie pewne odrębne formy własności zwłaszcza nieruchomości: majątek gmin miejscowych, względnie gromad wiejskich, „dobro gminne“, grunta, znajdujące się „we wspólnem użytkowaniu włościan“. Już z tego samego powodu powstaje poważna trudność, gdybyśmy istniejącą organizację publiczną poszczególnej miejscowości chcieli całkowicie zlikwidować na rzecz gminy zbiorowej. Trudność ta jednak, w związku z innymi poważna, sama w sobie dałaby się ostatecznie usunąć. Można by ostatecznie stworzyć specjalne instytucje prawne, pozbawione charakteru terytorjalnej czy nieterytorjalnej korporacji prawa publicznego,

w które możnaby przelać dzisiejszą treść wspomnianych poprzednio stosunków prawnych.

Gminy miejscowe i gromady wiejskie powołują wszędzie pewne organa władz miejscowych, których istnienie jest niedozwolone bez względu na istnienie lub nieistnienie korporacji publicznych, obejmujących poszczególne wsie. I to jest, w związku z innymi, poważna trudność, jednak sama w sobie traktowana, mogłaby być również usunięta. Możliwość, jak tego chcą niektóre projekty ustaw o ustroju gminy, pozostawić organom gminy zbiorowej wyznaczenie miejscowych organów władzy dla poszczególnych wsi; możnaby wreszcie, co uważałbym już za bardziej właściwe, powołać mieszkańców poszczególnych wsi do wyborów organów władzy miejscowej, nie powołując jednak równocześnie do życia żadnej miejscowej korporacji prawno - publicznej.

Wspomniane trudności, podnoszone zazwyczaj, jako główne argumenty przeciwko likwidacji gromad wiejskich, nie powinny być więc, według mojego zdania, decydujące. Za taki natomiast uważam fakt istnienia pewnych publicznych potrzeb, wynikających ze współżycia w jednej wsi, których gmina zbiorowa jakkolwiek byłaby ona co do wielkości, należycie zaspokoić nie może. Pod tym względem zgadzam się zupełnie ze zwolennikami gminy ściśle miejscowej, różni się jednak z nimi co do wniosków i podczas gdy oni fakt istnienia wspomnianych potrzeb i tylko o tych potrzeb uważają za rozstrzygający dla stabilizowania odpowiedniego typu gminy, stanowiącej bezpośrednio po powiecie ogniwo w organizacji terytorjalnej, ja w myśl wszystkich poprzednich wywodów główny nacisk kładę na inną kategorię potrzeb, mianowicie na takie, których ani gmina miejscowa, ani powiat zaspokoić nie zdoła, względnie nie uczyni tego dobrze, tę kategorię uważam za najważniejszą i dla niej pragnę zarezerwować zasadniczą formę organizacji terytorjalnej na wsi, mianowicie gminę; dla poprzednio zaś wspomnianych, aczkolwiek ważnych, jednak drugorzędnych potrzeb, uważam za wskazane pozostawić względnie stworzyć formę osobną, jeśli się tak wyrazić można — drugorzędną, a mianowicie gromadę wiejską.

Zadania, któreby miała wypełnić gromada, nietrudno wskazać. Oto np. istnieje tu i owdzie potrzeba założenia i utrzymania publicznej studni we wsi, utrzymywania w porządku ulic wiejskich, stanowiących odgałęzienie drogi gminnej, biegnącej przez wieś, położenia chodników we wsi, zbiorowego odbioru prądu z elektrowni okręgowej, utrzymania domu ludowego czy innego ogniska kultury itd. Są to bezwątpienia potrzeby publiczne. Nie wszędzie jednak będą one aktualne, a w każdym razie nie wszędzie równie aktualne. Wszelako tu i owdzie mogą, niekiedy zaś muszą być zrealizowane z wielkim

dla ogólnego postępu kulturalnego pożytkiem. Niekoniecznie muszą być one sprecyzowane w ustawach, nie wymagają specjalnych rygorów prawnych: mogą pozostać w sferze t. zw. dobrowolnego zakresu działania. Nie będą wymagały stałego aparatu administracyjnego, ani skomplikowanych źródeł dochodowych: sądzę, że umożliwienie poboru na te cele t. zw. dopłat specjalnych (art. 31 ustawy o finansach komunalnych) w znacznym stopniu rozwiązywałoby sprawę pod względem finansowym. Szablonowe przekazanie wymienionych zadań gminie zbiorowej byłoby równie sztuczne i szkodliwe, jak przekazanie powiatowi zadań gminy. Dlatego należy utrzymać dla nich pod każdym względem skromną i w strukturze swojej prostą jednostkę terytorjalną o charakterze terytorjalnej korporacji prawa publicznego w postaci gromady wiejskiej.

Do wymienionych zadań, jako wtórne, przyłączyłyby się poprzednio wspomniane: a więc zarząd majątkiem, „dobrem” i t. d. oraz powoływanie miejscowych organów władzy, które działałyby raz jako organa gminy, raz jako organa gromady.

Przeciwko utrzymaniu gromady obok gminy zbiorowej podnosi się zazwyczaj dwojakiego rodzaju argumenty. Pierwsze zarzucają niezgodność z art. 65 Konstytucji z tego mianowicie powodu, że wspomniany przepis ustala trójstopniowy podział Państwa Polskiego dla celów administracji rządowej i samorządowej, gdy tymczasem gromada byłaby czwartym stopniem. Nie podzielam tego argumentu. Sądzę bowiem, że art. 65 wyklucza jedynie czwartą jednostkę terytorjalną dla celów administracji rządowej, nie zajmuje się zaś wcale ewentualnością istnienia jednostek samorządu terytorjalnego poza wymienionymi, któreby nie były równocześnie jednostkami administracji rządowej. Gdyby jednak nawet odnośny ustęp Konstytucji musiał być interpretowany w sensie dla gromady nieprzychylnym, to i tak w dobie generalnej rewizji Konstytucji, w jakiej żyjemy, nie powinien to być argument rozstrzygający.

Drugi rodzaj argumentów streszcza się w zarzucie, że istnienie czwartej jednostki terytorjalnej skomplikuje organizację i podniesie ogólne ciężary administracyjne. I tych argumentów nie mogę uznać za trafne. Uważam, że w rezultacie zawsze najkosztowniejsze jest zadawanie gwałtu istniejącym potrzebom, te zaś właśnie wymagają utrzymania gromady. Niezaspokojenie żywotnych potrzeb do niczego dobrego na dłuższą metę nie doprowadzi, zaspakajanie ich zaś przez gminę zbiorową będzie zawsze kosztowniejsze. Niezdrowej tendencji do rozbudowy aparatu administracyjnego można położyć tamę przez odpowiednie normy organizacyjne. Zresztą kilkudziesięcioletnie trwanie gromad na obszarze b. dzielnicy rosyjskiej wykazuje płonność żywionych pod tym względem obaw.

VI. Sposoby realizacji.

Dotychczas mówiłem o idealnym, według moich poglądów, typie gminy wiejskiej. Staralem się jednak nie przesądzać dróg, któreby nas mogły zbliżyć do ideału. Nie czyniłem tego dlatego, że można, a mojem zdaniem w tym wypadku nawet koniecznie trzeba, użyć rozmaitych dróg, aby dojść do tego samego celu.

Nie możemy ani na chwilę spuszczać z oka właściwego celu, który chcemy osiągnąć. Jest nim przecież nie mechaniczne zrównanie gmin w całym Państwie, czy to pod względem wielkości czy pod względem wewnętrzznego ustroju: chodzi nam jedynie o to, ażeby w całym Państwie istniała poniżej powiatu jakaś jednostka terytorjalna, zdolna wykonać jednakowe minimum zadań, jakie na nią włożymy. Na tem się rozpoczyna i kończy postulat jednolitości gminy. Na podstawie tego wszystkiego, co poprzednio mówiono, można śmiało twierdzić, że takiemu postulatowi odpowiedzieć mogą gminy pod wieloma względami, a przede wszystkim pod względem swojej organizacji, bardzo różnolite. O ile tedy za tą różnolitością przemawiają dość poważne względy, możemy i powinniśmy bez szkody dla właściwego celu ukształtować rozmaicie organizację gminy, przystosowując ją jak najlepiej do miejscowych stosunków.

Polska pod względem swojego podziału terytorjalnego dla celów administracji publicznej nie jest niezapisaną kartą, na której swobodnie można kreślić granice okręgów, jakieby odpowiadały koncepcji, uznanej teoretycznie za najlepszą. Podział już istnieje, aczkolwiek nie odpowiada wymaganiom. To też, dążąc do zmiany, za punkt wyjścia wziąć się musi wszystko, co już obecnie istnieje; nowego podziału nie można tworzyć od nowa, ale w pożądanym kierunku trzeba istniejący przekształcać. Jest to tembardziej konieczne, że podział terytorjalny wiąże się ze wszystkimi interesami zbiorowości, że owe interesy układają się w ramach podziału administracyjnego w pewne wyodrębnione kompleksy, że przeto każda zmiana musi naruszać pewien istniejący układ interesów publicznych. Ostrożność i ewolucyjność jest tedy naczelnem przykazaniem w polityce podziału administracyjnego Państwa. Odnosi się to w najwyższym stopniu do gminy: taka albo inna forma gminy bowiem, jako jednostki ludności najbliższej i obejmującej najszerzą sferę najpowszedniejszych i najpowszechniejszych jej interesów, najgłębiej i najmocniej zakorzenia się w psychice mas. Nie chodzi więc tylko o obiektywną wartość danego typu gminy: ważny jest również stosunek subiektywny zainteresowanej ludności, wyrażający się w przywiązaniu, wyrobionem przez długoletnie istnienie na danym terenie.

Ostrożność i ewolucyjność jest wskazana z innego jeszcze powodu. Oto, uznając pewien typ gminy zasadniczo za najlepszy, nie można jednak nigdy przewidzieć z bezwzględną pewnością, czy wytrzyma on próbę życia na danym terenie. Im bardziej ogólne i elastyczne będą ramy organizacyjne, tem zawsze lepiej i bezpieczniej. Winny być one takie, ażeby w ich obrębie życie samo mogło sobie wyłabić najwłaściwsze tory. Tembardziej, że z natury rzeczy podział administracyjny, zwłaszcza na gminy, nie może ulegać częstym zmianom. Każda zmiana bowiem oznacza przewrót w życiu zbiorowości. Dlatego też, uznając istniejący stan rzeczy za punkt wyjścia, z drugiej zaś strony mając na oku ustalony idealny typ gminy, nie należy, mojem zdaniem, stwarzać dla tego idealnego typu wykonanych form prawnych, lecz tylko takie, w których dokonywałby się mogła względnie swobodna ewolucja w uznanym za pożądany kierunku. Inaczej mówiąc, nie należy ujmować życia zbiorowego, zwłaszcza na stopniu gminnym w takie formy, z którychby bez zmian o charakterze radykalnym, nie było odwrotu.

Postulatowi, o którym mowa, stosunkowo najłatwiej uczynić zadość na obszarze b. dzielnicy rosyjskiej. O ile bowiem chodzi o zasadnicze formy o r g a n i z a c y j n e (ale tylko o to) — istniejąca gmina na tym obszarze stosunkowo najbardziej odpowiada idealnemu typowi. W myśl wytycznych, poprzednio ustalonych, zmiany iść winny tutaj w kierunku większego „unaturalnienia“ okręgów gminnych, co się będzie przejawiać wyrażać w zmniejszaniu istniejących gmin. Gmina na tym obszarze przedstawia stosunkowo największą zdolność do wykonywania zadań, ze względu przeto na przewodnią ideę, o którą nam chodzi, niema potrzeby szybkiego dokonania jakichś gruntownych przemian i bez żadnej szkody dla interesów całości można te zmiany, które są potrzebne dla udoskonalenia typu gminy, przeprowadzać powoli i stopniowo. Niema również potrzeby stwarzania jakichś norm generalnych dla przebudowy gminy w b. dzielnicy rosyjskiej pod względem jej typu, a niezbędne zmiany, o których mowa, mogą być dokonywane i n d y w i d u a l n i e. Inna sprawa, że na tym właśnie obszarze zachodzi pilna potrzeba unormowania w e w n ę t r z n e j organizacji gminy, to jednak do rzeczy nie należy.

Inaczej rzecz się przedstawia na terenie województw zachodnich i południowych. Istniejący tutaj typ gminy ściśle miejscowej pod najważniejszym względem, a mianowicie zdolności do wypełniania zadań publicznych, pozostaje w tak wielkiej dysproporcji do gmin w reszcie Państwa, ponadto zaś różnice pod tym samym względem pomiędzy gminami jednego i tego samego typu zasadniczego są tak wielkie, że uniemożliwia to lub paczy wszelką ogólnopanstwową politykę admini-

stracyjną. Im dalej zaś rozbudowuje się ustawodawstwo administracyjne, tem jest gorzej i tem pilniejszą staje się sprawa sprowadzania zdolności gmin do działania do jednej minimalnej miary. Nie da się tego osiągnąć na omawianym terenie drogą indywidualnych zmian granic gmin na podstawie obowiązującego prawa. Na terenie województw zachodnich nie da się tego również osiągnąć przez proste włączenie obszarów dworskich do gmin, wymagające zresztą stworzenia osobnej podstawy prawnej; tym bowiem sposobem doprowadzilibyśmy zaledwie do względnego zrównania gmin w województwach południowych. W obydwóch omawianych grupach województw niezbędna się staje reforma dalej idąca i bardziej radykalna.

Czy powinna ona sięgać aż do zupełnego przekreślenia istniejącego tam typu gminy i powołania na jego miejsce gminy zbiorowej na podobieństwo gmin w województwach centralnych i wschodnich? Sądzę, że tak gwałtowna zmiana, powodująca zupełny przewrót w dotychczasowym, długoletnim ustroju i godząca w przyzwyczajenia i sentymenty ludności, spotkałaby się z powszechnym na tych terenach oporem, byłaby bardzo ryzykowna i co najważniejsza zbędna ze względu na zasadniczy cel reformy, jakim być powinno zrównanie gmin w całym Państwie jedynie pod względem zdolności do wykonywania zadań. Cel ten, jestem przekonany, można osiągnąć sposobem znacznie łagodniejszym i mniej rewolucyjnym. Nie wdając się w szczegóły, które możnaby rozmaić unormować, wyobrażam sobie zasady nowej organizacji w sposób następujący¹⁾:

Gminę miejscową należy utrzymać z jej nazwą, wewnętrznym ustrojem a nawet uprawnieniami skarbowymi. Trzeba natomiast ponad nią, a poniżej powiatu stworzyć nową jednostkę terytorjalną, na podobieństwo pruskich „burmistrzostw wiejskich“ i „okręgów urzędowych“, istniejących od wielu lat i dobrze działających w Nadrenji i Westfalji. Tę nową jednostkę terytorjalną nazwijmy sobie, dla uproszczenia, okręgiem. Organizację okręgu należałoby oprzeć na gminach miejscowych, jako jego częściach składowych. W przeciwieństwie do gmin b. dzielnicy rosyjskiej, okręg byłby tedy gminą nietylko z b i o r o w ą, ale i z ł o ż o n ą. Okręg, jako jednostka samorządu terytorjalnego, posiadałby swój organ stanowiący w postaci rady okręgu, złożonej z członków, wybieranych przez rady gmin, wchodzących w skład okręgu, oraz organ wykonawczy — je-

¹⁾ Por. opinie, wypowiedziane w czasie ustnej ankiety, urządzonej przez sekcję podziału administracyjnego Państwa, komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, zwłaszcza opinie prof. Wasiutyńskiego (Tom IV Materiałów Komisji str. 210).

dnoosobowy czy kolegialny, złożony z członków, pełniących funkcje „zawodowo“ czy też „honorowo“ — rzecz to w tej chwili drugorzędna.

Najistotniejszą jest sprawa zakresu działania okręgu i stosunku pod tym względem do gmin miejscowych, wchodzących w jego skład. W tej mierze jest szczególnie wskazana ostrożność i elastyczność w unormowaniu przepisami prawa. Jako stały i bezwzględny zakres działania okręgu ustaliłbym tylko: 1-o wykonywanie przez organ wykonawczy okręgu wszystkich funkcji pomocniczych w dziedzinie administracji rządowej z równoczesnym odjęciem tych funkcji organom gmin miejscowych, (mogłyby być one czynne jedynie w charakterze pomocniczym dla organów okręgu tak, jak np. sołtysi w b. dzielnicy rosyjskiej są w tym zakresie pomocnikami wójtów) i 2-o utrzymywanie zawodowego personelu (ogólno-administracyjnego i specjalnego) zarówno dla zadań okręgu, jak i dla zadań wykonywanych przez gminy miejscowe.

Takie ustalenie zakresu działania okręgów nie rozwiązuje jednak całego zagadnienia. Ujednoliciłoby ono bowiem gminy w całym Państwie pod jednym tylko, co prawda bardzo ważnym względem, a mianowicie: pod względem zdolności gminnego aparatu administracyjnego do wypełniania zadań rządowych i samorządowych. Na wykonanie tych ostatnich jednak, gdyby je pozostawić bezwzględnie przy gminach miejscowych, brakłoby nieraz sił zarówno materialnych, jak i intelektualnych. To też w tej właśnie dziedzinie uważałbym za wskazane przewidzieć zmienny, zależny od miejscowych warunków, zakres działania okręgu. W szczególności rady okręgów (złożone z przedstawicieli gmin miejscowych) powinny mieć prawo w drodze statutów miejscowych przenoszenia na okręgi poszczególnych zadań, należących do gmin miejscowych. W ten sposób w ręku okręgów, jako jednostek pod każdym względem silniejszych, znaleźć by się mogły wszystkie te zadania, które przekraczają siły poszczególnych gmin. Racjonalność takiego postawienia sprawy zależałaby jednak od spełnienia jednego, bardzo istotnego warunku: oto aby okręgi pod względem swych granic odpowiadały możliwie najlepiej wszystkim tym wymaganiom, które poprzednio ustaliliśmy dla idealnych gmin zbiorowych.

Z proponowanym przezemnie rozwiązaniem problemu jednolitej gminy w województwach południowych i zachodnich wiąże się całe mnóstwo szczegółowych zagadnień organizacyjnych. Za jedno z najważniejszych uważam kwestję ewentualnego stosowania przymusu w drodze nadzoru w tych wypadkach, kiedy okręg nie przejmuje obowiązków

na podstawie ustawy lub nawet dobrowolnych zadań gminnych, których gminy miejscowe wykonać należycie nie mogą lub nie chcą. Są to sprawy bardzo ważne, ale bądź co bądź o charakterze szczegółów: jeśli się przyjmie samą zasadę okręgów, a o to mi w tej chwili chodzi, wszystkie inne zagadnienia mogą być rozwiązane w sposób zadawalający.

Bardzo ważna, lecz z uwagi na interesujący nas w tej chwili temat zasadniczego typu gminy wiejskiej bądź co bądź drugorzędna jest również sprawa finansów okręgu. Nie wchodząc w szczegółowe rozważanie tego problemu, ograniczę się tutaj jedynie do zaznaczenia, że za najbardziej celowe uważałbym nienaruszanie uprawnień finansowych gminy miejscowej i pokrywanie wydatków okręgu w drodze kontyngentów, rozkładanych według ustalonego klucza na gminy miejscowe.

Przedstawiona powyżej w zarysie organizacja osiągałaby najważniejszy cel: istniałyby na całym obszarze jednostki terytorjalne poniżej powiatu, posiadające jednakowe minimum zdolności do wykonywania zadań. Albowiem czego nie mogłaby wykonać gmina miejscowa, to wykonałby okręg. Zagadnienie byłoby rozwiązane w sposób jaknajmniej bolesny, albowiem jak najmniej naruszający istniejący stan rzeczy. Reforma nie byłaby przytem wcale ryzykowna: okręg—gmina zbiorowa—i gmina miejscowa istniałyby obok siebie, poddane próbie życia. Czy w rezultacie punkt ciężkości przeniósłby się na okręg, a gmina miejscowa spadłaby do znaczenia gromady w b. dzielnicy rosyjskiej, czy też przeciwnie znaczenie okręgu ograniczyłoby się jedynie do roli pomocniczego czynnika dla administracji rządowej — pokazałby to swobodny rozwój stosunków. Jestem przekonany, że poszedłby on po linii pierwszej alternatywy. Gdyby jednak tak się nie stało — nie byłoby nieszczęścia, bo samo życie dowiodłoby słuszności innej organizacji.

Jedyny zarzut, jaki można postawić proponowanemu załatwieniu sprawy, to skomplikowanie organizacji. Zarzut bezwątpienia poważny. Według mego zdania, jednak bezpieczniej i lepiej istniejącą organizację skomplikować, aniżeli, forsując jakikolwiek nowy typ organizacji w miejsce dotąd istniejącej, zadawać gwałt przyzwyczajeniom i uczuciom zainteresowanej ludności i narażać się na ryzyko, że nowa organizacja nie wytrzyma próby życia.

LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN.

KOMUNALNE UBEZPIECZENIA MAJĄTKOWE W POLSCE.

(Referat na Zjazd Międzynarodowego Związku Miast).

WSTĘP.

Ubezpieczenia społeczne i majątkowe, w których samorząd terytorjalny jest specjalnie zainteresowany, rozwijały się przed wojną w zasadniczo odmiennych warunkach ustawodawczych i administracyjnych w b. trzech zaborach (rosyjski, niemiecki, austriacki) i dopiero osiągnięcie niepodległości umożliwiło stopniowe ujednostajnienie ram prawnych i organizacyjnych. Proces ten nie jest dotychczas ostatecznie zakończony i tem się tłumaczy trudności jednolitego ujęcia zagadnienia ubezpieczeń wogóle, a komunalnych w szczególności w obecnym stadium rzeczy.

Rola i zadania polskiego samorządu terytorjalnego, a specjalnie miejskiego w ubezpieczeniach majątkowych — społeczne stanowią bowiem kwestję, wymagającą odrębnego traktowania — dadzą się ująć w dwu zasadniczych kierunkach.

I. Samorząd miejski ubezpiecza majątek samorządowy zarówno ruchomy, jak nieruchomy, od ognia, kradzieży, wybićcia szyb i t. d., przyczem:

a) ubezpieczenie może nastąpić we własnych zakładach ubezpieczeniowych samorządu terytorjalnego — jak to ma miejsce np. w stolicy Państwa — Warszawie,

b) w obcych zakładach ubezpieczeniowych:

1. publicznych

2. prywatnych.

II. Samorząd terytorjalny bierze udział wyłączny lub częściowy w ubezpieczeniach majątkowych charakteru publicznego, obiektów i budynków mieszkalnych i gospodarczych danego okręgu samorządowego, mamy tu do czynienia z publicznymi zakładami ubezpieczeń majątkowych, najczęściej od ognia, w których reprezentowany jest samorząd terytorjalny

zarówno miejski jak i ziemski, zasiadając — w myśl statutów — w zarządach i radach nadzorczych instytucyj ubezpieczeniowych, którym może być nadto przyznany charakter przymusu ubezpieczeń.

Nadto specjalna ustawowa odpowiedzialność gmin istnieje za szkody, wynikłe z publicznych niepokojów (rozruchów), w b. zaborze pruskim (ustawa z dnia 11.III 1850 r. Zbiór ustaw pruskich str. 199), gmina odpowiada za szkody, powstałe z tego tytułu w majątku i zdrowiu osób. Austrjacka ustawa gminna krajowa z 12/VIII 1861 r. w § 34 przewiduje obowiązek wynagrodzenia ze strony gminy szkód z powodu zaniedbania przez gminę obowiązku, ciążącego na niej z tytułu policji miejscowej. Szczególnie dotyczy to wynagrodzenia szkody przez gminę w wypadku gwałtu publicznego w obrębie gminy przez zbiegowisko, jeśli gmina dopuściła się niedbalstwa w zapobieżeniu. Orzeczenie o szkodzie wydaje państwowa władza polityczna; w wypadku niedościa do porozumienia co do wysokości szkody, pozostaje zwykła droga prawa.

Pozatem gminy podlegają ogólnym ustawom o odpowiedzialności za szkodę. Szkody z powyższych tytułów wynikające, ubezpieczają miasta przeważnie w prywatnych towarzystwach ubezpieczeniowych.

Ogólny przymus ubezpieczenia nie jest orzeczony ustawowo ani dla związków komunalnych wogóle, ani dla miast w szczególności. Tem samem nie istnieje przymus ubezpieczenia miast w specjalnie uznanej instytucji ubezpieczeniowej. Natomiast istnieje przymus ubezpieczenia od ognia w b. zaborze rosyjskim i austrjackim w ubezpieczeniach publicznych, pozostających — jak zobaczymy — pod wpływem i przy udziale samorządu terytorjalnego.

W ten sposób ubezpieczenia majątkowe miast nie mają dotąd charakteru jednolitego, zależąc od uchwał i decyzji organów komunalnych. Tylko — jeśli chodzi o ubezpieczenie od ognia, jest ono przymusowe dla b. zaboru rosyjskiego i austrjackiego, obejmując także budynki i objekty samorządu miejskiego, natomiast w b. zaborze pruskim, gdzie nie obowiązuje przymus ubezpieczenia od ognia, szereg gmin miejskich ubezpiecza się dobrowolnie w towarzystwach prywatnych lub co częściej, publicznych przy udziale samorządu. (od ognia, kradzieży, włamania, odpowiedzialności cywilnej i t. d.), miasto Poznań ubezpiecza ruchomości we własnej instytucji (Banku m. Poznania).

I. Ubezpieczenia samorządu terytorjalnego w obcych towarzystwach ubezpieczeniowych.

Miasta ubezpieczają majątek gmin w szeregu towarzystw ubezpieczeniowych krajowych i zagranicznych, niejednokrot-

nie równocześnie w kilku towarzystwach ubezpieczeniowych i to najczęściej w jednym publicznym, oraz jednym lub kilku prywatnych, oczywiście poważniejszych, mających pewne podstawy finansowe. Mamy tu do czynienia z dwoma rodzajami ubezpieczeń miejskich:

1) miasta — zwłaszcza w b. zaborze pruskim — zawierają odrębne kontrakty (polisy) dla każdego obiektu lub też

2) ubezpieczają wszystkie objekty w ogólnej (generalnej) polisie i to zależnie od wielkości i wartości przedmiotów ubezpieczenia w jednym, lub kilku towarzystwach ubezpieczeń, zwykle pod kierunkiem jednej większej instytucji.

Wybór jednej lub drugiej formy zależy od stosunków miejscowych, stopnia zaufania, jakim cieszy się dana instytucja ubezpieczeniowa, prawdopodobieństwa niebezpieczeństwa ognia (palność), dla miast jednak bardziej korzystne są ubezpieczenia generalne, umożliwiając wyrównanie ubezpieczeń o większym ryzyku (np. ubezpieczenie miejskich składów publicznych o większym ryzyku z powodu przechowania łatwopalnych materiałów lub teatrów, może być przy generalnej polisie wyrównane ubezpieczeniem budynków administracyjnych, muzealnych i t. d., niezamieszkałych i dobrze zabezpieczonych od ognia). Przy ubezpieczeniach, zawartych na dłuższy okres, przyznają towarzystwa prywatne mniejsze lub większe rabaty i udogodnienia, zależy to jednak od polityki ubezpieczeniowej i stopnia natężenia konkurencji prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych. Ubezpieczenia majątkowe miast w prywatnych towarzystwach odnoszą się przedewszystkiem do pożarnictwa, kradzieży i włamania, oraz odpowiedzialności cywilnej.

II. Ubezpieczenia komunalne.

Sprawa pełnej lub częściowej komunalizacji ubezpieczeń majątkowych zajmowała oddawna opinię naukową i czynników zainteresowanych w Polsce, stając się szczególnie aktualną w początkach państwowości polskiej, gdy kwestja wprowadzenia przymusu ubezpieczeń i reorganizacji istniejącej w b. zaborze rosyjskim instytucji Ubezpieczeń Wzajemnych Budowli od Ognia weszła na porządek obrad Sejmu.

Chodziło tu nie o ubezpieczenia miejskie, poświęcone wyłącznie obiektom komunalnym, lecz o udział samorządu w powszechnych ubezpieczeniach od ognia, obejmujących nietylko objekty publiczne, ale i budynki prywatne.

Związek Miast Polskich oświadczył się na Zjeździe (konferencji) z dn. 6.I 1919 r. za komunalizacją ubezpieczeń:

1) Ze względu na to, że jednym z poważnych zadań gospodarki miejskiej winno być zabezpieczenie mienia nieruchomości i ruchomego mieszkańców miast od strat, wynikających wskutek pożaru, Zjazd uważa za konieczne powołanie w cza-

się najbliższym do życia instytucji Wzajemnych Ubezpieczeń od Ognia, opartej na zasadach istotnej wzajemności i na współpracy stowarzyszonych oraz dającej możliwość stowarzyszonemu za możliwie niską opłatą, ubezpieczenia majątku od ognia z prawem udziału w oszczędnościach, powstałych wskutek przewyżki dochodów nad rozchodami, zarówno zarządów miejskich, jak i stowarzyszonych.

2) Zjazd uznaje za konieczną zasadę przymus: ubezpieczenia wszystkich nieruchomości miejskich od ognia w powyższej instytucji.

3) Zjazd upoważnia Zarząd Związku Miast Polskich do wprowadzenia w życie instytucji, opartej na zasadach wyłuszczonej we wnioskach i do obrony we wszelkich urzędach i instytucjach, gdzie tego zajdzie potrzeba, odpowiedniego projektu, opracowanego bądź bezpośrednio przez Zarząd, bądź przy udziale specjalnie powołanej do tego Komisji Rzeczników“.

W wykonaniu uchwał Zjazdu, Związek Miast Polskich opracował projekt statutu „Wzajemnych Ubezpieczeń Miejskich“, mocą którego budowle miejskie i ich wewnętrzne urządzenia miały dzielić się na 4 kategorie:

- a) podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu (od ognia),
- b) podlegające warunkowo obowiązującemu ubezpieczeniu;
- c) dobrowolnemu ubezpieczeniu;
- d) nie podlegające ubezpieczeniu.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu podlegać miały wszystkie budowle prywatne i użyteczności publicznej, z wyjątkiem urządzeń o charakterze przemysłowym, oraz budynków państwowych i budowli, będących w trakcie budowy. Przymus ubezpieczeniowy rozciąga się na połowę wartości budowli według szacunku ubezpieczeniowego. Oprócz ubezpieczeń nieruchomości, mogą wzajemne ubezpieczenia rozszerzyć działalność na ruchomości i to na zasadach dobrowolnych.

Wielkie miasta miały w projekcie daleko idącą autonomię. Sprawami instytucji kieruje dyrekcja (zatwierdzenie nominacji przez Rząd) Rada Nadzorcza i Ogólne Zebranie Delegatów Miast.

Idea powstania do życia odrębnych ubezpieczeń miejskich nie doczekała się jednak realizacji, za wyjątkiem stolicy państwa — m. st. Warszawy, posiadającej obecnie własne ubezpieczenia wydzielone z Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych.

Zasadniczo udział samorządu terytorjalnego w ubezpieczeniach majątkowych, aczkolwiek w szerszym zakresie, niżli to przewidywał projekt miejskich ubezpieczeń Związku Miast, jest zagwarantowany w obecnej organizacji ubezpieczeń i ani nauka, ani praktyka nie neguje konieczności udziału

w tej dziedzinie w sposób pośredni i bezpośredni samorządu miejskiego.

Przeważająca opinia kół zainteresowanych i naukowych wychodzi z założenia, że ubezpieczenia od ognia powinny tworzyć przedmiot działalności publicznego czynnika, wobec tego, że ubezpieczenia budowli zabezpieczonych od ognia chętnie przyjmowane przez prywatne towarzystwa ubezpieczeniowe stanowiły tylko nieznaczną część ogólnego stanu budowli w kraju. Ze stanowiska publicznego jest wielkiej wagi, by budowle nienależycie zabezpieczone od ognia były ubezpieczone w wypłacalnych towarzystwach, nadmierna bowiem konkurencja prowadzi w tej mierze do zbyt lekkomyślnych ubezpieczeń, kończących się bankructwem młodych, nie opartych na trwałych podstawach finansowych towarzystw ubezpieczeniowych. Z drugiej strony bardzo poważne zyski, czerpane z ubezpieczeń, zwłaszcza budynków dobrze zabezpieczonych od ognia, powinny być obrócone na cele zapobiegawcze pożarom, o czym w wypadkach prywatnych ubezpieczeń nie może być mowy. Z tych względów publiczny charakter ubezpieczeń był specjalnie dla polskich stosunków niezbędny. Samorząd terytorjalny, posiadający własne straże ogniowe i własne urzędy komunalne, jako wyraz walki zapobiegawczej przeciwko niebezpieczeństwu ogniowemu, jest z natury rzeczy predystynowany do objęcia także i ubezpieczeń od ognia, jako wyrazu ekonomicznego zabezpieczenia szkód. Wszystkie te czynniki pozostają z sobą w ścisłym związku. Niemniej tylko samorząd najwyższych stopni, a przede wszystkim wielkie miasta, mogły wzorem zachodnim pokusić się o własne zakłady ubezpieczeniowe. Wymaga tego technika ubezpieczeniowa, opierająca się o prawo wielkich cyfr i rozłożenie szkód na możliwie wielką ilość budynków, co jest możliwe tylko w wielkich miastach lub w centralnych instytucjach międzykomunalnych, obejmujących wielkie tereny. Tylko jaknajwiększa ilość budynków, zabezpieczonych od ognia w wielkich miastach, może zrównoważyć ujemne skutki w tej dziedzinie przyłączenia do miast przedmieść o znacznie większej palności. Conajwyżej miasta: Ł ó d ź (42,629 budynków, ubezpieczonych na 504,211,240 zł. o składce 307,907 zł., odszkodowaniach 50.184 zł.), K r a k ó w (12.615 budynków, 258.480,420 zł. ubezpieczeń i 110.282 zł. składki), W i l n o (23 499.198, 232.220 i 263.688 zł.) i nadawałyby się jako miasta większe do utworzenia odrębnych komunalnych zakładów ubezpieczeń, rozkładając ryzyko ubezpieczeń na większe obszary i większą ilość budynków, zabezpieczonych od ognia¹⁾.

¹⁾ Porównaj tablicę statystyczną przy końcu niniejszej pracy, dotyczącą 6 wielkich miast.

Terytorja małych miast o wielkiej ilości budynków drewnianych są tu za szczupłe, by z jednej strony wywiązać się racjonalnie z zobowiązań licznych pożarów, z drugiej strony by część nadwyżek przeznaczać stale na zapobieżenie pożarom.

Największym w kraju miejskim zakładem ubezpieczeniowym, korzystającym z przymusu ubezpieczenia, jest Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy, który wszedł z dniem 1 stycznia 1928 r. we wszystkie prawa i obowiązki m. st. Warszawy, wynikające z ubezpieczenia budowli, podlegających przymusowi ubezpieczenia od ognia na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23. XII 1927 r. o przymusie ubezpieczeń od ognia budowli w m. st. Warszawie (art. 59). Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy jest w myśl art. 3 powyższego rozporządzenia instytucją prawną - publiczną, opartą na wzajemności, mającą na celu dobro publiczne, a nie osiągnięcie zysków. Zakład jest osobą prawną. Budowle podlegające przymusowi od ognia muszą być ubezpieczone w całkowitej sumie oszacowania w Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy. Zakład może jednak wymagać od właściciela budowli zatrzymania na własnym ryzyku kwoty nieprzekraczającej $\frac{1}{4}$ sumy oszacowania. Ubezpieczenie w innym zakładzie kwoty tej, pozostającej na własnym ryzyku właściciela, jest niedopuszczalne. Wyjątek stanowią poszczególne budowle fabryczne, które za zezwoleniem Zakładu mogą być ubezpieczane w innym zakładzie ubezpieczeń, dopuszczonym do działalności w Polsce.

Poza przymusowym ubezpieczeniem budowli, Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy może ubezpieczyć od ognia na zasadach dobrowolnej umowy budowle nie podlegające przymusowi ubezpieczenia oraz wszelkie ruchomości. Rozporządzenie przewiduje także możliwość rozszerzenia zakresu działania dobrowolnych ubezpieczeń na ubezpieczenia od kradzieży i włamania. Każdy dział ubezpieczeń, prowadzony przez Zakład m. st. Warszawy, stanowi osobny związek na wzajemności oparty, zobowiązania jednego działu nie mogą być pokrywane z funduszków innych działów, a ubezpieczający w jednym dziale nie odpowiadają za wyniki operacji w innych działach. Tylko władza nadzorcza może zezwolić na udzielanie pożyczek z funduszków jednego działu innemu działowi. Koszty zarządu każdego działu ubezpieczeń są pokrywane z funduszków tego działu. Koszty wspólne rozdziela się pomiędzy poszczególne działy ubezpieczeń w odpowiednim stosunku do zbioru składek w tych działach.

Władzami Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy są Rada Miejska m. st. Warszawy, Magistrat m. st. Warszawy, Zarząd i Dyrektor. Rada Miejska uchwała statut organizacyjny, budżet, etaty, roczne sprawozdania, zamknięcia rachunkowe, decyduje o pozbywaniu i obciążaniu nieruchomości.

ści, powołuje przewodniczącego i członków zarządu. Magistrat rozpatruje i opinuje sprawy, przedstawiane radzie miejskiej, kontroluje działalność zarządu, decyduje o nabywaniu nieruchomości, powołuje i zwalnia dyrektora, ustala przepisy służbowe i uposażeniowe dla pracowników Zakładu itd.

Zarząd składa się z przewodniczącego i 6 członków, powołanych na wniosek Magistratu przez Radę Miejską. Przewodniczący oraz conajmniej 5 członków zarządu, muszą być właścicielami budowli, podlegających przymusowi ubezpieczenia od ognia. Przewodniczący oraz conajwyżej 3 członków pochodzi z władz miejskich.

Zarząd rozpatruje i opinuje sprawy, podlegające decyzji Rady Miejskiej i Magistratu, uchwała taryfy, składki i normy szacunkowe, decyduje o reasekuracji, rozpatruje sprawozdania miesięczne i kontroluje działalność dyrekcji, decyduje o lokacie funduszków i rozstrzyga odwołania właścicieli budowli od decyzji dyrekcji. Dyrektora Zakładu Ubezpieczeń m. st. Warszawy powołuje i zwalnia Magistrat na ogólnych zasadach mianowania wyższych funkcjonariuszów miejskich. Do kompetencji dyrektora należą sprawy nie zastrzeżone innym organom Zakładu Ubezpieczeń m. st. Warszawy oraz wykonywanie uchwał Rady Miejskiej, Magistratu i Zarządu.

Nadwyżka funduszków, jaka pozostaje przy końcu każdego roku w dziale przymusowych ubezpieczeń budowli od ognia, po pokryciu wszystkich wydatków i zobowiązań, odłożeniu rezerw ubezpieczeniowych, jak również po odliczeniu 3% od składki rocznie na rzecz m. st. Warszawy tytułem zwrotu kosztów ogólnej administracji rozdziela się w sposób następujący:

- a) 60% przelewa się na kapitał zapasowy;
- b) 20% przeznaczają się na zwroty dla właścicieli budowli;
- c) 20% przeznaczają się na akcję przeciwpożarową.

Stałe fundusze, kapitał zapasowy, rezerwy ubezpieczeniowe i t. d. Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy winny być lokowane w papierach wartościowych publicznych i nieruchomościach, położonych w m. st. Warszawie, dalej na hipotekach tychże nieruchomości, oraz w listach zastawnych krajowych instytucji kredytu długoterminowego, zawsze za zabezpieczeniem prawnym. M. st. Warszawa odpowiada posiłkowo całym swym majątkiem za zobowiązania Zakładu Ubezpieczeń m. st. Warszawy. Zakład odpowiada także za szkodę, zrzadzoną przez uderzenie pioruna, eksplozję gazu świetlnego, oraz wybuch kotłów parowych. Składki wyznaczone na podstawie taryfy, posiadają charakter opłat publicznych i są płatne w 2-ach ratach. Rozpięcie stawek za budynki mieszkaniowe murowane wynosi od 0,45 do 0,90 zł., a za budynki innej konstrukcji od 1,00 do 5,00 zł. od 1.000 zł.

Nadzór nad Zakładem wykonuje Minister Skarbu przez

specjalny organ — Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Wyniki finansowe ostatnich dwóch lat 1927 i 1928 roku są następujące:

W 1927 r. było budowli ubezpieczonych 49.814; wartość tychże wynosiła 1.021.773.000 zł.; składki ubezpieczeniowe 1.332.573 zł.; liczba pogorzeli 139; wartość budowli uszkodzonych przez pożar 12.148.420 zł.; szkody w budynkach 113.548 zł. Koszty administracji wynosiły 206.527.62 zł.; nadwyżka na rachunku strat i zysków 817.477.40 zł. Z nadwyżki tej przypada na zwroty dla ubezpieczonych 20%.

Obecny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy był w r. 1927 miejską instytucją autonomiczną, opartą na zasadach wzajemności pod nazwą „Wzajemne Ubezpieczenia m. st. Warszawy“.

W r. 1928 było budowli ubezpieczonych 50.079. Wartość tychże wynosiła 2.239.275.000 zł. Składka ubezpieczeniowa 2.272.549 zł. Liczba pogorzeli 183. Wartość budowli uszkodzonych przez pożar 40.192.790 zł. Szkody w budynkach 391.207 zł. Koszty administracji 325.137.60 zł. Nadwyżka na rachunku strat i zysków 1.300.462.99 zł.

Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy jest więc miejskim zakładem ubezpieczeń od ognia nie tylko obiektów, stanowiących własność miasta, lecz ogółu budowli, położonych na terenie Warszawy, podlegających przymusowi ubezpieczenia od ognia. Z pomyślnych rezultatów finansowych Zakładu Ubezpieczeń Warszawy w ostatnich latach widzimy, że przymus i powszechność ubezpieczeń budowli zmniejszyła tu w wysokim stopniu ryzyko instytucji, płynące z przyłączenia do miasta przedmieść i podmiejskich osiedli o wysokiej palności, ryzyko jest tu wyrównane nieznaczną palnością budynków murowanych w mieście oraz budowli, stanowiących własność miasta, które są przeważnie niezamieszkałe i dobrze zabezpieczone od ognia.

Miejski Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych m. st. Warszawy poświęca nadto część swych nadwyżek dochodów na udoskonalenie urządzeń przeciwpożarowych. Miasto Warszawa, aczkolwiek nie korzysta w Miejskim Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych z żadnych wyłączeń z pod przymusu ubezpieczeń, ani ze zniżek składek, ubezpieczając budynki miejskie na ogólnych warunkach ubezpieczeniowych, zaoszczędza poważne sumy na składkach, które są tu znacznie niższe, niż w prywatnych towarzystwach ubezpieczeniowych, nadto tytułem zwrotu kosztów ogólnej administracji, otrzymuje od Zakładu 3% składki rocznej. W ten sposób miasto Warszawa nie tylko osiąga szereg niewatpliwych korzyści z istnienia własnego zakładu ubezpieczeń, uzyskując znacznie tańsze ubezpieczenia, choćby dzięki odpadającym na terenie miej-

skiej instytucji ubezpieczeniowej kosztem reklamy, pośrednictwa przez agentów i t. d., lecz nadto nawskroś komunalny charakter zakładu pozwala na planową rozbudowę urządzeń przeciwpożarniczych, leżących w interesie całej ludności, przemysłu i obrotu stolicy. Monopol komunalny zapewnia tu ubezpieczenie wszystkich budowli do pełnej sumy ich wartości, przy stosunkowo niskich składkach.

Działające na terenie b. zaboru pruskiego **K r a j o w e U b e z p i e c z e n i e O g n i o w e** w Poznaniu jest instytucją krajową, opartą na wzajemności i w interesie ogólnym a nie dla zysku. Siedzibą Krajowego Ubezpieczenia Ogniwego jest miasto Poznań, teren działania tworzy województwo poznańskie. Głównym przedmiotem działalności są ubezpieczenia budowli od ognia, wraz z ubezpieczeniem od uderzenia pioruna, wybuchów, ponadto jednak przyjmuje Krajowe Ubezpieczenie Ogniwowe, podlegające ustawie o publicznych instytucjach ubezpieczenia od ognia z dnia 25. VII. 1910 r. ubezpieczenia od gradu i ubezpieczenia ruchomości od ognia, po uzyskaniu zezwolenia Ministerstwa i uchwały Wydziału Wojewódzkiego.

Krajowe Ubezpieczenie Ogniwowe jest instytucją samorządu wyższych stopni (samorząd wojewódzki, krajowy) pozostaje więc pod zarządem Wojewódzkiego Związku Komunalnego. Do współudziału w zarządzie powołane są wyłącznie organy komunalne samorządu krajowego:

- 1) sejmik wojewódzki.
- 2) wydział wojewódzki,
- 3) starosta krajowy,
- 4) rada zarządzająca,
- 5) generalny dyrektor.

Sejmik wojewódzki decyduje co do budżetu i sprawozdań, oraz rachunków rocznych, uchwała zmianę statutu, wydział wojewódzki wybiera członków rady zarządzającej i generalnego dyrektora, sprawując nadzór nad ich działalnością, mianuje urzędników na naczelne stanowiska, stanowi o zyskach lub stratach, i t. d. Starosta krajowy jest łącznikiem między władzą nadzorczą, t. j. w pierwszej instancji wojewodą poznańskim, w drugiej i ostatniej Ministrem Spraw Wewnętrznych, oraz państwowym urzędem kontroli ubezpieczeń przy Ministerstwie Skarbu, a radą zarządzającą i generalnym dyrektorem Kr. Ub. Ogn. Równocześnie starosta krajowy jest zwierzchnikiem służbowym generalnego dyrektora i wszystkich urzędników K. U. O. Rada zarządzająca składa się z generalnego dyrektora, jako przewodniczącego i z siedmiu członków, wybranych przez wydział wojewódzki z pośród ubezpieczonych. Rada zarządzająca przygotowuje sprawy, podlegające uchwałom wydziału wojewódzkiego, ustanawia ogólne warunki ubezpieczeniowe oraz zasady, na jakich następuje obli-

czenie składek ubezpieczeniowych, decyduje o lokowaniu funduszu rezerwowego pod warunkiem aprobaty wydziału wojewódzkiego i t. d. Wreszcie generalny dyrektor prowadzi bieżące sprawy K. U. O., zastępując instytucję na zewnątrz. Generalny dyrektor jest wybierany na conajmniej lat 6; musi on mieć kwalifikacje na sędziego lub na wyższego urzędnika administracyjnego. Nadzór nad załatwianiem spraw, dotyczących ubezpieczenia budynków przez lokalne organa K. U. O. wykonują w powiatach wiejskich — starostowie powiatowi, a w miejskich — prezydenci miast. Dochody i wydatki K. U. O. figurują w preliminarzu budżetowym, który ustala sejmik wojewódzki. Celem pokrycia niedoborów i nadzwyczajnych wydatków, zostaje powołany do życia przy każdym z poszczególnych działów ubezpieczeń fundusz rezerwowy, który winien obejmować 2 pro mille sumy wszystkich ubezpieczeń w danym czasie. Nadwyżka dochodów nad rozchodami należy do decyzji wydziału wojewódzkiego, który postanawia, czy i w jakiej wysokości należy zwrócić tę nadwyżkę ubezpieczającym. Budżet Krajowego Ubezpieczenia Ogniewego przewiduje corocznie środki na urządzenia i przedsięwzięcia, mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa od ognia. W szczególności K. U. O. udziela zapomóg i pożyczek bezprocentowych lub nisko oprocentowanych na nabywanie i utrzymywanie sikawek i narzędzi pożarniczych, na subwencjonowanie straży pożarnych i t. d.

Krajowe Ubezpieczenie Ogniewe w Poznaniu przewiduje ponadto ubezpieczenia od ognia ruchomości. W tej dziedzinie ubezpieczenie obejmuje wszystkie przedmioty ruchome, ubezpieczone w polisie, łącznie z gotówką, papierami wartościowymi, dokumentami, kruszcami szlachetnymi i t. d., przedmioty te jednakże muszą być specjalnie umówione.

Wreszcie ubezpieczenie rolne obejmuje zbiory żniwne i zapasy rolne, pochodzące z własnej uprawy lub nabyte do własnego użytku, dalej inwentarz żywy i martwy.

Krajowe Ubezpieczenie Ogniewe w Poznaniu jest więc instytucją publiczną, charakteru wybitnie komunalnego. Władze zarządzające pochodzą wyłącznie z organów samorządowych wyższego stopnia, przy współdziałaniu ubezpieczonych, nadzór sprawują władze rządowe, organami wykonawczymi na prowincji są burmistrzowie i organy komunalne. Warunki ubezpieczeń zbliżone są naogół do warunków Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Warszawie.

Jako instytucja komunalna, przeznaczająca Krajowe Ubezpieczenie Ogniewe poważne sumy na akcję przeciwpożarniczą, starając się dzięki coraz szerszemu zakresowi ubezpieczeń o obniżenie składek ogniowych. „Krajowe ubezpieczenie na życie“ powiązane organizacyjnie ściśle z „Krajowym ubezpieczeniem ogniowym“, —

tworzy instytucję odrębną. Na zbliżonych zasadach oparta jest organizacja „Pomorskiego Stowarzyszenia Ubezpieczeń w Toruniu“.

III. Ubezpieczenia publicznego charakteru przy udziale samorządu terytorjalnego.

Mniejsze miasta i inne związki komunalne nie mają naogół warunków do wytworzenia odrębnych komunalnych zakładów ubezpieczeń ze względu na mały obszar i małą ilość obiektów w stosunku do wysokiej palności, zwłaszcza w naszych warunkach, nadto miasta znajdują się obecnie w zbyt ciężkim położeniu finansowym, by mogły stworzyć specjalne fundusze, niezbędne dla pokrycia większych szkód.

Stąd rezygnując, poza stolicą i największymi miastami oraz samorządem najwyższych stopni z powołania do życia własnych zakładów ubezpieczeniowych, związki komunalne biorą żywy udział w publicznych instytucjach ubezpieczeniowych, istniejących na ziemiach polskich, korzystając z szeregu przywilejów natury administracyjnej i finansowej, oraz reprezentacji w zarządzie i władzach tychże instytucyj ubezpieczeniowych charakteru publicznego. Największą instytucją tego typu jest działający od roku 1803 na terenie b. Królestwa Kongresowego Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych (dawniej Dyrekcja Ubezpieczeń). Pomimo wypadków wojennych i wywiezienia przez rosyjską administrację w r. 1915 w głąb Rosji kapitałów rezerwowych i bieżących Dyrekcji Ubezpieczeń, instytucja ta zdołała nie tylko wypłacić odszkodowania pogorzelowe, lecz znaczne sumy przeznaczyć na cele przeciwpożarowe, organizowanie straży ogniowych i t. d. Z odzyskaniem niepodległości, Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych otrzymał rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27. V. 27 r. przymus ubezpieczenia na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, krakowskiego, lubelskiego, lwowskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego, warszawskiego (z wyłączeniem m. st. Warszawy, dla którego istnieje odrębny Zakład), wreszcie wileńskiego i wołyńskiego. W ten sposób objęty jest przymusem teren b. zaboru austriackiego i rosyjskiego wraz z ziemiami wschodniemi. Przymusowi nie podlegają jedynie budynki, stanowiące własność Państwa Polskiego oraz instytucyj i przedsiębiorstw państwowych, dalej budynki poselstw i konsulatów państw obcych, wreszcie fabryczne oraz o wyjątkowo wysokim stopniu palności (materjały wybuchowe, teatry i cyrki).

Poza przymusem powszechnym ubezpieczeń od ognia w całkowitej sumie oszacowania, poszczególne samorządy ziemskie (sejmiki powiatowe) mogą uchwalić przymus ubez-

pieczenia od ognia mienia ruchomego w gospodarstwach rolnych, dalej przymus ubezpieczenia żywego inwentarza od pomoru, nadto samorząd wojewódzki może uchwalić przymus ubezpieczenia pól od gradobicia. Wykonanie przymusu może być poruczone tylko Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń Wzajemnych a w b. zaborze pruskim, gdzie nie działa tenże Zakład, publicznej instytucji ubezpieczeniowej, prywatna inicjatywa jest tu wykluczona. Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych jest instytucją prawnopubliczną, opartą na wzajemności, mającą na celu dobro publiczne, a nie osiągnięcie zysku.

Naczelnego dyrektora Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych powołuje i zwalnia Minister Skarbu. Rada Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych, która uchwała zmiany statutu organizacyjnego, taryfy składek, normy szacunkowe i warunki ubezpieczeń dobrowolnych, budżet i etat stanowisk, zamknięcia rachunkowe i podział nadwyżek, decyzje co do kupna, sprzedaży i obciążania nieruchomości, zasady udzielania pożyczek, zasady organizacji obrony przeciwpożarowej i t. d., składa się z 20 członków, powoływanych co lat 3. 13 członków rady wybierają sejmiki wojewódzkie, 4 członków wybierają rady miejskie miast Krakowa, Lwowa, Łodzi i Wilna, przyczem każdy sejmik względnie rada miejska wybiera 1 członka. Pozostałych 3 członków rady powołuje Minister Skarbu. Do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego, który dotąd nie jest powołany w całej pełni do życia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, powołuje Minister Skarbu z pośród wskazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych członków rad i zarządów zrzeszeń centralnych samorządu terytorjalnego. Wchodzą tu w rachubę reprezentanci Związku Miast, Biura Zjazdów Samorządu Ziemskiego, organizacji pracowniczych, Związku Gmin i t. d.

W ten sposób udział samorządu terytorjalnego we władzach Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych jest poręczony w całej pełni, skoro na 20 członków rady — 17 ma być powołanych po uruchomieniu samorządu wojewódzkiego ze sfer samorządu terytorjalnego.

Z tytułu udziału samorządu terytorjalnego w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych ciążą na związkach komunalnych daleko idące obowiązki. Właściciel budowli zgłasza budowlę do ubezpieczenia w urzędzie gminnym lub w magistracie. Składki, posiadające charakter opłat publicznych, są uiszczane w urzędach gminnych i magistratach, które w terminie 2-tygodniowym powinny wnieść pobrane składki do kas skarbowych, otrzymując za ściąganie składek wynagrodzenie w wysokości 3% pobranych sum. Urzędem tym przysługuje również prawo do pobrania kosztów egzekucyjnych. O zaiscieniu szkody właściciel powinien zawiadomić urząd gminny w ciągu

10 dni od zajścia szkody. Urzędy komunalne więc współdziałają jak najściślej w funkcjach wykonawczych z Powszechnym Zakładem Ubezpieczeń Wzajemnych, otrzymując za to pewne wynagrodzenie.

Nadwyżka funduszków, jaka pozostaje przy końcu każdego roku w dziale ubezpieczeń przymusowych budowli od ognia po pokryciu wszystkich wydatków i zobowiązań oraz odłożeniu rezerw ulega następującemu podziałowi:

a) 65% przelewa się do kapitału zapasowego;

b) 34% rozdziela się między wojewódzkie związki samorządowe; związki te mają użyć otrzymane sumy na udzielenie właścicielom budowli, podlegających przymusowi ubezpieczenia, ulgowych pożyczek na pokrycie budowy materiałami ogniotrwałymi oraz na odbudowę po pożarze ogniotrwałych budowli. Związki samorządowe mogą przeznaczyć powyższe sumy na zakładanie wytwórni i składów materiałów ogniotrwałych, a to celem udzielenia tych materiałów na warunkach ulgowych właścicielom budowli, podlegających przymusowi ubezpieczenia. 34% nadwyżki, przypadającej wojewódzkim związkom samorządowym rozdziela Powszechny Zakład Ubezpiecz. Wzaj. między wojewódzkie związki samorządowe w stosunku do składek, wpłaconych w poszczególnych województwach w danym roku;

c) 1% przeznaczają Powszechny Zakład na ogólne cele użyteczności publicznej.

Nadto odsetek 34%, przypadający Wojewódzkim Związkom Samorządowym zwiększa się do 68% w wypadku, gdy kapitał zapasowy osiąga przeciętnie rocznej sumy składek, pobranych w ostatnich trzech latach. Widzimy tu więc poza właściwą akcją odszkodowawczą, szeroko zakreśloną akcją zapobiegawczą (przeciwpożarową) złożoną w ręce samorządowe. Nadzór nad Powszechnym Zakładem Ubezpiecz. Wzaj. wykonuje Minister Skarbu przez swój organ: Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń.

Poszczególne sejmiki powiatowe mogą na swoim terenie, t. j. powiatu, uchwalić przymus ubezpieczenia od ognia mienia ruchomego w gospodarstwach rolnych, a więc pól, zboża w ziarnie, słomy, paszy, łąki i t. d., z wykluczeniem okopowizn i ziemioplodów na pniu, dalej ubezpieczenie ruchomości może obejmować inwentarz żywy, za wyjątkiem królików, ptactwa i pszczoł, wreszcie inwentarz martwy wszelkiego rodzaju, za wyjątkiem przedmiotów drobnych, więc motyk, siekier, łopat, grabi i t. d. Nadto sejmiki powiatowe mogą uchwalić przymus ubezpieczenia żywego inwentarza od wypadków śmierci na skutek nieszczęśliwych wypadków i chorób.

Sejmiki wojewódzkie mogą uchwalić przymus ubezpieczenia pól od gradobicia na obszarze województwa, przyczem

wchodzą tu w rachubę tylko rośliny polne z wykluczeniem ogrodowizny.

Po uchwaleniu przez sejmiki przymusu, urzędy gminne przeprowadzają w gminie rejestrację mienia, podlegającego przymusowi ubezpieczenia wedle zasad, ustalonych przez sejmik. Urzędy gminne pobierają od właściciela mienia ruchomego, który obowiązany jest dostarczyć urzędowi gminnym wszelkich informacji, dotyczących majątku, opłaty za ubezpieczenia, przysługuje im prawo egzekucji w wypadku nieuiszczenia w terminie powyższych opłat. Pobrane sumy urzędy gminne przesyłają bądź do kasy powiatowego związku samorządowego, bądź do kasy zakładu, któremu poruczono wykonanie przymusu. Urzędy gminne przeprowadzają kontrolę ubezpieczeń, zawartych z innymi zakładami ubezpieczeń przed uchwaleniem przymusu. Urzędy te winny zawiadamiać Zakład Ubezpieczeń, któremu poruczono wykonanie przymusu, o wypadkach szkody na obszarze gmin.

Za wszystkie te czynności otrzymuje urząd gminny wynagrodzenie w wysokości 3% pobranych sum oraz dalsze 1 do 2% na wynagrodzenie dla funkcjonariuszów urzędów gminnych w wypadku wykazania przez nich wyjątkowej gorliwości. Wniosek o wprowadzenie przymusu ubezpieczenia winien być zgłoszony przez wydział powiatowy na piśmie lub też przez 1/3 część członków sejmiku. Wykonanie przymusu może być powierzony jedynie Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń Wzajemnych, tam zaś, gdzie on nie działa, publicznemu zakładowi ubezpieczeń. Organ wykonawczy sejmiku, więc wydział powiatowy zawiera po powzięciu uchwały o przymusie umowę ubezpieczenia, przyczem dla każdego rodzaju ubezpieczenia musi być zawarta oddzielna umowa. Przymus obowiązuje na czas nieograniczony, sejmik może jednak powziąć zwykłą większością głosów uchwałę o uchyleniu przymusu.

Samorząd terytorjalny korzysta naogół chętnie z ustawowej możności wprowadzenia przymusu ubezpieczeń ruchomości od ognia — o czym świadczy fakt, że w niespełna rok po ukazaniu się rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27. V. 27 — 128.447 drobno-rolnych gospodarzy ubezpieczyło swe mienie ruchome. Jeżeli liczbę tę porównamy z ilością ubezpieczeń poprzednio zawieranych dobrowolnie przez małorolnych włościan, to okaże się w całej pełni dodatnia strona przymusu ubezpieczeń ruchomości:

Rok	Ilość ubezpieczeń zawartych indywidualnie	Ilość ubezpieczeń zawartych przymusowo
1924	4.211	—
1925	8.786	9.464
1926	10.343	14.637
1927	11.761	128.447

Ubezpieczenia przymusowe są o wiele tańsze, niż ubezpieczenia dobrowolne (opłata 5 zł. 50 od każdego tysiąca złotych sumy ubezpieczenia, podczas gdy ubezpieczenia zgłaszane dobrowolnie przez pojedynczych gospodarzy wymagają 13 zł. opłaty). Likwidacja szkód pogorzelowych odbywa się w obecności delegata sejmiku, jako rzeczownika strony poszkodowanej, co zapewnia pełne odszkodowanie z wykluczeniem wszelkich umniejszeń. Ze stanowiska gospodarczego ubezpieczenia te zasługują na specjalną uwagę, jako zabezpieczające rolników przed najbardziej dotkliwymi stratami w inwentarzu żywym i martwym, płodach itd.

Widzimy więc, iż samorząd terytorjalny odgrywa w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych decydującą rolę, biorąc udział przeważający we władzach i organach instytucji, oraz wywierając wpływ istotny na całą politykę ubezpieczeniową, w szczególności na taryfy zarówno w zakresie ubezpieczeń nieruchomości, jak i ruchomości. Z powołaniem do życia samorządu wojewódzkiego w całym kraju, charakter samorządu Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych, uwydatni się jeszcze bardziej, pozwalając samorządowi terytorjalnemu na uwzględnienie interesów zarówno miast jak i gmin. P. Z. U. W. stosuje taryfy miejskie dla miast, miejsko-rolne dla miasteczek i osad o charakterze miejsko-rolnym, wreszcie taryfę wiejską i dworów. Taryfa miejska P. Z. U. W. przewiduje 3 klasy miast i miejscowości, zrównanych taryfowo z miastem przez Zarząd P. Z. U. W., przyczem najniższa taryfa jest dla wydzielonych z sejmiku powiatowego miast większych klasy I-ej. t. j. ponad 25.000 ludności, więc najlepiej zabudowanych, średnia dla 2-ej klasy, t. j. wszystkich pozostałych miast średnich, poniżej 25.000, najwyższa taryfa obejmuje dawne miasteczka, które należą do wsi (osady i miasteczka), rządząc się ustawa o ustroju gmin wiejskich. W ten sposób rozstrzyga o wysokości taryfy nie tylko liczba ludności, lecz także charakter miasta ze stanowiska administracyjnego. Wyjątek stanowią województwa południowe w b. zaborze austriackim, gdzie wielkie miasta poza Krakowem i Lwowem nie są wydzielone z sejmików powiatowych. Na terenie tych województw jako kryterjum odróżnienia służy liczba ludności ponad i poniżej 25.000.

Przyjmując składkę i stopę odszkodowania w miastach wielkich ¹⁾, jako 100 otrzymamy:

Grupa teryt.	Składka	Stopa odszkodowania
Miasta wielkie (I gr.)	100	100
Pozostałe miasta (II gr.)	341	420
Osady miejskie (III gr.)	587	816

¹⁾ Średnio przypada w złotych składki na 1.000 zł. ubezpieczenia:

Miasta I-a grupa — 1.02, II-ga grupa 3.48, III-cia grupa 5.99.—Razem: 2.50, Wieś 5.10. — Ogółem 4.16.

Widzimy stąd, iż najwyższą taryfę mają osady miejskie i miasteczka, gdzie zabezpieczenie przed ogniem jest najmniejsze. Stopa odszkodowania, t. j. wyrażony w pro mille stosunek odszkodowania do sumy ubezpieczenia wynosi dla miast I-ej grupy 0,25 pro mille, dla miast II-ej grupy 1.05 pro mille, dla miast III-ej grupy 2.04 pro mille. Widzimy nadto, iż stopa odszkodowania rośnie znacznie szybciej, niż składka, t. zn., iż wielkie miasta płacą w porównaniu ze szkodami znacznie więcej od innych grup miast. W ten sposób P. Z. U. W. forytuje raczej mniejsze miasta, które płacąc najwyższe składki, przynoszą jednak bardzo znaczne szkody, przewyższające poziom szkód miast większych. Wynika stąd, iż dla największych miast, zwłaszcza dla stolicy i głównych miast jest zawsze aktualne zagadnienie utworzenia wzorem Warszawy odrębnych miejskich towarzystw ubezpieczeniowych.

Poza kryterjum liczby ludności uwzględnia się przy ustalaniu dla poszczególnych budowli odpowiednich pozycji taryfy, odmienne warunki palności. Miasta podzielone są pod względem taryfowym na trzy bloki. Do pierwszego bloku należą miasta lub części miasta, przedstawiające najmniejsze niebezpieczeństwo ognia, więc o budynkach murowanych, krytych twarodo. Do bloku trzeciego należą miasta, lub części miast, w których większość budynków jest pokryta słomą, wreszcie do bloku drugiego należą miasta lub części miast niezaliczone do bloku I i 3. Przyjmując stopę odszkodowania w najmniej palnym bloku, a więc I — za 100 otrzymamy dla bloku II 244, dla bloku III — 261. Blok pierwszy przeważa w wielkich miastach: w miastach I grupy, 73% sumy ubezpieczenia I-go bloku, przypada na te właśnie miasta. Fakt ten pozostaje w związku z szeregiem urządzeń sanitarnych i przeciwpożarowych, więc wodociągów, straży ogniowych na terenie większych miast, itd. W bloku II-im większość budowli należy do II-ej i III-ej grupy miast, która nie posiada niestety nowoczesnych urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, odpowiednich dróg i racjonalnie zorganizowanych urządzeń przeciwpożarniczych. Wedle obliczeń działu statystycznego Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w obrębie tego samego bloku przy przejściu od jednej grupy miast do drugiej wzrost stopy odszkodowania jest znacznie silniejszy, niż w obrębie tej samej grupy miast przy przejściu od jednego bloku do drugiego. W ten sposób podział miast na grupy uzupełnia szczęśliwie podział taryfy na bloki, co wszystko ma na celu jaknajściślejsze dostosowanie składek do większego lub mniejszego niebezpieczeństwa ognia. Obecna taryfa P. Z. U. W. uwzględnia zarówno ogólne warunki, wpływające na palność, więc wodociągi, straże ogniowe, komunikacje drogowe itd., wspólne dla całego miasta, jak i różnolite dla poszczególnych części miasta zabezpieczenie od

ognia, zależne od rodzaju zabudowań, pokrycia itd., wreszcie taryfa P. Z. U. W. przewiduje ze względu na stopień bezpieczeństwa ogniowego podział taryfy na podstawach celowości i przeznaczenia budowli. Do najbardziej niebezpiecznego stopnia III należą składy materiałów wybuchowych, olejarnie, suszarnie, składy saletry, siarki, fosforu, zapalek, siana, słomy itd., do drugiego stopnia hurtownie i składy materiałów aptecznych, chemicznych, kosmetycznych, węgla, torfu, świec, mydła itd., warsztaty i remizy dróg żelaznych, elektrycznych, łaźnie, piekarnie, rzeźnie itd.; do pierwszego stopnia należą budynki wszystkie inne, nie należące do stopnia II i III. Stopa odszkodowania wzrasta, zwłaszcza przy przejściu od I stopnia do II, w grupie miast wielkich stopa odszkodowania wynosi w pierwszym stopniu niebezpieczeństwa 0,18 pro mille, w drugim 0,44 pro mille, w trzecim 0,71 pro mille.

W ten sposób starano się uchwycić w taryfie główne czynniki, wpływające bezpośrednio lub pośrednio na większą lub mniejszą palność.

Z punktu widzenia interesów komunalnych należy stwierdzić, iż budowle, stanowiące własność komunalną gromad i gmin wiejskich i miejskich oraz organizacji samorządowych, korzystają z taryfy obniżonej o 25% dla miast, 20% dla wsi. Z obniżek tych korzystają również budowle, stanowiące własność parafii i gmin wyznaniowych, instytucji i towarzystw naukowych, kulturalnych i dobroczynnych, zrzeszeń spółdzielczych.

Działalność P. Z. U. W., jako instytucji publicznego charakteru nie może ograniczać się jedynie do wypłaty odszkodowań osobom, dotkniętym pożarami. Zadaniem P. Z. U. W. jest dążenie do zmniejszenia szkód, wynikających z pożarów. P. Z. U. W. prowadzi więc celową akcję zapobiegawczą. W tej dziedzinie P. Z. U. W., dąży do uruchomienia wytwórni narzędzi strażackich; przy pomocy finansowej P. Z. U. W., uruchomiono więc wytwórnię narzędzi pożarniczych w Warszawie i Lwowie. P. Z. U. W. prowadzi nadto propagandę w kierunku zakładania drużyn pożarnych i prowadzenia budownictwa ogniotrwałego.

Liczba straży ogniowych wzrosła z 1.125 w r. 1919 na przeszło 8.000 w r. 1929. Równocześnie zakład dostarczył strażom w znacznej ilości sikawek, przenośnych beczek, węzów, auto-pogotowi itd. Zakład subsyduje kursy pożarnictwa dla instruktorów pożarniczych, kursy pożarnictwa w szkołach, konkursy, pokazy, wystawy urzędzeń przeciwpożarowych, popiera i subsyduje związki straży pożarnych, które prowadzą pracę nad ćwiczeniem drużyn strażackich.

Akcja w zakresie budownictwa racjonalnego wyraża się w wypożyczaniu gminom, zwłaszcza wiejskim, maszyn do wyrobu dachówki i pustaków z cementu, zwłaszcza tam, gdzie

nie było wytwórni materiałów budowlanych ogniotrwałych (129 dachówczarek, 59 form do pustaków). Zakład przeznaczając znaczną część funduszy na udzielenie kredytów, celem popierania budownictwa ogniotrwałego, pogorzelnicy otrzymują pożyczki na odbudowę ogniotrwałą, wreszcie związki komunalne otrzymują od Zakładu kredyty na tworzenie składnic i wytwórni materiałów ogniotrwałych, celem dostarczenia tych materiałów miejscowej ludności na dogodnych warunkach. Kredyty te udzielane są wyłącznie samorządom, które pełnią tu rolę rozdzielczą z punktu widzenia publicznego. Pożyczek na ogniotrwałą odbudowę udzielono w roku 1929 — 2.097 na sumę 2.689 tys. zł., podczas gdy w r. 1925 — 616 pogorzelnicom na sumę 540 tys. zł. Samorzady otrzymały na wytwórnie i składki materiałów budowlanych ogniotrwałych w roku 1925 — 7 pożyczek na sumę 118.000 zł., w roku 1929 — 98 na sumę 2.623.000 zł. Kredyty te są oprocentowane na 4% rocznie. Wreszcie 66 samorządów w roku 1929 otrzymało 889.780 zł. kredytów ulgowych na urzędzenia przeciwpożarowe, więc na kupno auto-pogotowi strażackich, budowę studni i wodociągów oraz budowę remiz strażackich.

Straże pożarne otrzymują od P. Z. U. W. zasiłki na kupno narzędzi gaśniczych i naprawę uszkodzonych taborów strażackich, nadto P. Z. U. W. zaopatruje strażę ogniową w niezbędne przybory więc drabiny, wiadra itd. W roku 1929 ogólna wartość zasiłków z tego tytułu wynosiła 1.778.000 podczas, gdy w r. 1925 — 546.000. Dzięki pomocy P. Z. U. W. w ostatnim pięcioleciu zaopatrzyło się przeszło 100 miejscowości w auto-pogotowie i sikawki motorowe. Auto-pogotowia pożarnicze są dostosowane do miejscowych stosunków komunikacyjnych. kilkunietnie próby pozwoliły na przyjęcie najbardziej odpowiedniego typu auto-pogotowia pożarniczego.

Główny Związek Straży Pożarnych R. P. otrzymał od P. Z. U. W. na cele wyszkolenia ćwiczebnego straży pożarnej 453.500 zł.

Na akcję przeciwpożarową wypłacił P. Z. U. W. ogółem w roku 1929—2.500.000 na zasiłki bezzwrotne i 5.090.600 zł. na zasiłki zwrotne. W ciągu ostatnich 6 lat suma ta wyniosła przeszło 20.000.000 złotych.

Akcja przeciwpożarnicza P. Z. U. W. wzrasta z każdym rokiem, aczkolwiek daleka jest jeszcze od istotnych potrzeb, jakie stwarza niebezpieczeństwo ognia, zwłaszcza na terenie wsi i małych miast.

Wychodząc z tych założeń Rada P. Z. U. W. w której jest reprezentowany samorząd terytorjalny, uchwaliła, iż na akcję przeciwpożarową należy przeznaczyć w roku budżetowym 1930 — 5% od sumy składek 73.800.000 zł., t. j. 3.690.000 zł. Kwota ta ma być przeznaczoną na zasiłki bezzwrotne. Ponadto przeznaczyła Rada 675.000 zł. na zasiłki zwrotne dla

związków samorządowych, podejmujących większe inwestycje przeciwpożarnicze. Wreszcie z nadwyżek funduszków w dziale przymusowych ubezpieczeń budowli od ognia, wojewódzkie związki samorządowe, a do ich utworzenia dyrekcja Zakładu przelała w ciągu lat 1927/29 około 10.000.000 zł. na pokrycie budowli materiałami ogniotrwałymi oraz na zakładanie przez związki samorządowe wytwórni i składów materiałów ogniotrwałych. Doliczając jeszcze do tego fundusz na pożyczki ulgowe dla związków samorządowych, na zbiorniki wody, studnie i wodociągi, suma ogólna na cele przeciwpożarnicze wynosi około 15.000.000 złotych, która to suma ma tendencję wzrostu z każdym rokiem.

Ze strony czynników samorządowych czynione są starania o jaknajwydatniejsze dotowanie związków samorządowych przez P. Z. U. W. na cele przeciwpożarnicze. Obecny stan rzeczy nie pozostaje jeszcze w odpowiednim stosunku do olbrzymich potrzeb w tej mierze w kraju.

Wedle statystyki P. Z. U. W., opublikowanej w roku 1929, ubezpieczonych było 1/1 1928, jako ostatnim roku sprawozdawczym, 3.444.687 nieruchomości, a w nich 9.618.746 budowli, wartości szacunkowej — 8.937.046.040 zł., a wysokości ubezpieczenia 8.367.613.210. Tylko 6% wartości oszacowania ubezpieczono poza P. Z. U. W. Ponieważ wartość polskiego majątku narodowego wynosi wedle szacunku dla podatku majątkowego około 150 miliardów złotych, przeto wysokość ubezpieczenia stanowiła niespełna 6% ogólnego majątku narodowego. Średnia składka wynosiła przed wojną 6.20 pro mille sumy ubezpieczenia, w roku 1927 obniżyła się do 4.16 pro mille (na 1.000 złotych ubezpieczenia) t. j. 33%.

Sprawność i celowość instytucji ubezpieczeniowej wyraża się między innymi w działalności odszkodowawczej. Wedle statystyki P. Z. U. W. suma odszkodowania wzrosła o 6.697.905 zł. w roku 1924 (6.624 pożary), 15.767.116 zł. (8.148), w r. 1927. 26.800.000 zł. (10.315), w r. 1928 i 51.500.000 zł. (14.850), w r. 1929. Na wzrost pożarów wpłynął między innymi ruch budowlany i zmniejszenie czujności w normalnych warunkach gospodarczych, oraz rozszerzenie terenu działalności P. Z. U. W., o wiele jednak silniejszy wzrost sum odszkodowawczych pozostaje w związku z podwyższeniem norm szacunkowych przez P. Z. U. W. (w r. 1929 wzrost o 50% w porównaniu z r. 1928).

Licząc się ze znacznym rozszerzeniem terenu działalności P. Z. U. W. oraz wzrastającym ruchem budowlanym, jak również podwyższeniem stopy odszkodowania, należy stwierdzić, iż palność i szkodliwość nie zwiększa się pomimo wzrostu pożarów i sum odszkodowawczych, szkody pożarowe stają się w coraz mniejszym stopniu dotkliwe, stanowiąc coraz mniejszy odsetek wartości budowli.

P. Z. U. W. pozostaje pod wybitnym wpływem samorządu terytorjalnego, który to wpływ zwiększy się niewątpliwie z chwilą, gdy zostanie uruchomiony w całej pełni na ziemiach polskich samorząd wojewódzki. Interesy wielkich miast winny znaleźć jeszcze w wyższym stopniu, niż to obecnie ma miejsce, uwzględnienie w taryfach P. Z. U. W., widzieliśmy bowiem, że miasta te płacą w stosunku do swej palności i likwidacji szkód pogorzelowych wyższe stawki, niż inne kategorie związków komunalnych; średnio przypadającej szkody pogorzelowej w złotych na 100 zł. oszacowania płonącej budowli, przypada w miastach I grupy, 1.67, II grupy, 48.28, III, 52.60 podczas, gdy na wieś 76.13. Dane te dotyczą b. Kongresówki. W Małopolsce cyfry te wynoszą dla tych samych pozycji — 1.86, 13.64, 39.24 i 60.27; dla ziem wschodnich — 1.03, 13.48 44.75 i 81.56. Widzimy więc z cyfr średnio przypadających szkód pogorzelowych w złotych, iż palność jest najwyższa w małych osadach, miasteczkach i wsiach, podczas, gdy w wielkich miastach, pomimo przyłączenia przedmieść o dużym niebezpieczeństwie ognia, palność jest o wiele niższa. Stan ten musi znaleźć swój wyraz w wydatniejszym obniżeniu stawek dla wielkich miast, co dotąd niema jeszcze miejsca na terenie P. Z. U. W.

IV. Rzut oka na działalność samorządu na polu ubezpieczeń majątkowych.

Związki komunalne są więc, jak widzieliśmy, jak najbardziej zainteresowane w racjonalnej organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń majątkowych. Szczególnie, jeśli chodzi o zapobieżenie niebezpieczeństwu ognia, związek komunalny skupia w swym ręku już obecnie środki zapobiegawcze i ratownicze, więc dozór policyjno - budowlany i organizację straży ogniowych, słuszne jest tedy ześrodkowanie w ręku samorządowym także środków ekonomicznych, więc ubezpieczeń szkód, wywołanych pożarami, piorunami itd.

Przytem chodzi tu nietylko, jak widzieliśmy, o ubezpieczenia obiektów i majątków samorządu terytorjalnego — lecz o ogół budynków, należących do osób fizycznych i prawnych. Miasta są zainteresowane w ubezpieczeniach majątkowych z punktu widzenia przede wszystkim dobra publicznego i ogólnej administracji, mającej na celu jaknajdogodniejszy rozwój gospodarczy danego okręgu samorządowego, a więc i zabezpieczenie przeciwko niebezpieczeństwu ognia, dopiero na dalszym miejscu pozostaje interes własny związków komunalnych, które w samorządowych instytucjach ubezpieczeniowych znaleźć mogą korzystniejsze warunki.

Widzieliśmy, iż w polskich stosunkach udział samorządu terytorjalnego, a specjalnie miast w ubezpieczeniach majątkowych był bardzo ważki, aczkolwiek za wyjątkiem Warszawy nie wytworzyliśmy, wzorem niemieckim, odrębnych ubezpieczeń wielkomiejskich. W szczególności nie mamy w polskich stosunkach do czynienia z wyłącznym ubezpieczeniem obiektów i majątku miejskiego we własnych ubezpieczalniach komunalnych, specjalnie w tym celu powołanych do życia, a więc nie przyjmujących ubezpieczeń obiektów prywatnych.

Pod tym względem zachodzi różnica ze stosunkami zachodnimi. Wedle danych niemieckiego i pruskiego Związku Miast, (Städte - Tag) z roku 1923 — 66 miast było ubezpieczonych w publicznych ubezpieczalniach ogniowych, 95 w prywatnych i publicznych, 20 miast objęło ubezpieczenia obiektów miejskich we własny zarząd, tworząc specjalne fundusze, drogą zaoszczędzonych premij lub wzmózonych rezerw, przyczem chodziło tu tylko o część majątku komunalnego, a nie o całość. Nadto daje się w miastach niemieckich stwierdzić zanik jednostkowych ubezpieczeń majątkowych przez poszczególne miasta przy równoczesnem zwiększeniu ubezpieczeń przez zrzeszenia szeregu miast i gmin na drodze celowych związków międzykomunalnych. I tak w Baden publiczno-prawny związek celowy, powstały w r. 1923, obejmuje miasta Nauheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg, Pfalzheim i szereg mniejszych miast, w prowincji nadreńskiej i westfalskiej miasta przystąpiły do istniejących prowincjonalnych ubezpieczalni ogniowych, tworząc z nimi wspólną instytucję ubezpieczeniową, obejmującą ruchomości i objekty nieruchome. Naogół jednak w stosunkach niemieckich, które cechuje wysoki stopień komunalizacji, idea odrębnych ubezpieczeń komunalnych (miejskich), zwłaszcza co do nieruchomości, nie wydała poważniejszych rezultatów, tak, iż szereg miast ubezpiecza się na ogólnych warunkach w publicznych towarzystwach ubezpieczeniowych, tembardziej, że do powołania do życia komunalnych ubezpieczalni niezbędne byłyby bardzo poważne sumy, których zebranie w obecnym stanie finansowym miast nie jest prawdopodobne. Pomijamy tu nadto fakt, iż miasta są związane umowami z prywatnymi i publicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi, terminy zaś nie są bynajmniej jednolite, umożliwiając przejście ku komunalizacji dopiero w dalszej przyszłości.

W polskich stosunkach widzieliśmy, iż jednolitość zasad i urzędzeń ubezpieczeniowych, pomimo różnic, jakie wynikają z polityki państw zaborczych, jest obecnie po odzyskaniu niepodległości, daleko posunięta. W b. zaborze pruskim przy braku przymusu ubezpieczeń od ognia, ubezpieczeniowe instytucje są w ręku samorządu wyższego stopnia (krajowego), na terenie pozostałych ziem polskich, a w szczególności w b. zaborze austriackim, rosyjskim i ziemiach wschodnich działa Po-

A. Stan ubezpieczeń przymusowych i pogorzele w r. 1928 w sześciu wielkich miastach,

MIASTA	Stan ubezpieczeń w dn. 31.XII 1928 r.				Pogorzele		
	I l o ś ć		ubezpiecze- nie	składka	Ilość płonących		Odszko- dowanie
	nieruch.	budowli	w z ł o t y c h		nieruch.	budowli	w z ł.
Łódź	7.603	42 629	504.211.240	307.907	93	130	50.184
Częstochowa .	2.749	11 653	72.680.820	50.921	20	31	28.658
Lublin	2.745	9.969	84 726.540	66.553	10	11	9.289
Wilno	6.929	23.499	198.232.220	263.688	79	89	61.747
Kraków	5.049	12.615	258.480.420	110.282	56	59	20.923
Lwów	3 014	4 659	126.467.300	44.366	40	42	12.823

wszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, korzystający z ustawowego przymusu ubezpieczeń, który jednak nie jest instytucją samorządową, aczkolwiek samorząd terytorjalny odgrywa tu poważną rolę, biorąc, jak widzieliśmy, daleko idący udział we władzach Zakładu i funkcjach wykonawczych. Jedynie m. st. Warszawa prowadzi własny wyodrębniony zakład powszechnych ubezpieczeń od ognia na terenie miasta, przy czem korzysta z przymusu ubezpieczeń.

Ten stan rzeczy uznać należy za wyrobiony historycznie przy uwzględnieniu postulatów przedewszystkiem publicznych.

Z punktu widzenia interesów samorządu terytorjalnego w Polsce należy dążyć do tego, by dość już znaczny wpływ w obecnych warunkach samorządu terytorjalnego na politykę ubezpieczeń majątkowych został wydatnie powiększony.

Z uruchomieniem samorządu wojewódzkiego w Polsce wpływ samorządu terytorjalnego na politykę ubezpieczeniową ulegnie niewątpliwie istotnemu zwiększeniu i pogłębieniu, sprawy ubezpieczeniowe bowiem wymagają z natury rzeczy zwartego okręgu terytorjalnego o większym obszarze, co znajduje swój najlepszy wyraz na terenie wielkich miast i samorządu wyższych stopni. Podobnie miasta i organizacje reprezentujące interesy miast muszą mieć ustawowo i administracyjnie poręczony udział w polityce ubezpieczeniowej, zwłaszcza jeśli chodzi o składki ogniowe, obecnie ze względu na dotkliwy kryzys i osłabienie sił płatniczych ludności, zbyt wysokie, a nadto

niezupełnie zastosowane, jak widzieliśmy, do różnic palności na terenie poszczególnych grup związków komunalnych, szczególniej miast¹⁾.

Dalszy rozwój ubezpieczeń majątkowych w Polsce, idąc torem historycznie wyrobionych stosunków, uwypukli w niewątpliwie wyższym stopniu, niżli dotąd to miało miejsce, pełne znaczenie udziału w ubezpieczeniach majątkowych czynnika samorządowego, powołanego z natury rzeczy, jako związku, opartego na sąsiedzkich i miejscowych węzłach, do zabezpieczenia i zapobieżenia, oraz wynagrodzenia z tytułu szkód ogniowych, elementarnych itd.

¹⁾ Por. poniżej tablice statystyczne: A) Stan ubezpieczeń przymusowych i pogorzele w r. 1928 w sześciu wielkich miastach.

B. Stan ubezpieczeń przymusowych i pogorzele w roku 1928 w miastach.

M I A S T A	Stan ubezpieczeń w dn. 31.XII 1928 r.				Składka na 1.000 zł. ubezpieczeń.	P o g o r z e l e			Odszkodowanie na 1.000 zł. ubezpieczenia	Średnio na 10.000 budowli płonęło
	I l o ś ć		w z ł o t y c h	składka		Ilość płonących		Odszkodowanie w złotych		
nieruch.	budowli					nieruch.	budowli			
Od 25.000 ludności w zwyż	87.135	291.015	2.074.578,780	2.180.290	1,05	701	962	480.706	0,23	33
Poniżej 25.000 ludności . .	273.009	684.314	1.559.982,270	5.434,045	3,48	1.448	2.404	1.919,822	1,23	35

Stan ubezpieczeń przymusowych (z wyjątkiem świątyni) w miastach w dn. 31 grudnia 1928 roku według materiału ścian i dachów budowli w Województwach Wschodnich.

MATERJAŁ ŚCIAN	Miasta od 25000 ludności wzwyż			Miasta poniżej 25000 ludności		
	Stan ubezpieczeń			Stan ubezpieczeń		
	Ilość budowli	Wysokość ubezp. w złotych	Składka	Ilość budowli	Wysokość ubezp. w złotych	Składka
Warszawa						
Mur	57.306	1.030.781.170	584.115	46.891	332.736.959	286.667
Mieszany	11.192	30.040.590	54.768	12.298	36.196.364	96.946
Drzewo	76.662	72.880.470	244.623	84.692	124.281.390	574.478
Razem	145.120	1.133.202.230	883.506	143.881	493.214.713	958.091
Łódź						
Mur	2.128	5.013.640	17.968	5.770	15.029.480	69.417
Mieszany	1.477	2.334.870	13.521	5.766	10.288.640	73.328
Drzewo	21.557	17.671.720	160.116	91.041	88.893.150	904.285
Razem	25.162	25.020.230	191.605	102.577	114.211.270	1.047.030
Katowice						
Mur	579	750.220	4.192	2.397	2.966.130	17.357
Mieszany	539	505.440	4.594	4.043	3.414.550	32.483
Drzewo	5.299	3.459.060	34.750	65.207	47.284.070	481.443
Razem	6.417	4.714.720	43.401	71.652	53.694.750	531.283
Wrocław						
Mur	60.013	10.36.545.030	606.185	55.058	350.732.569	373.441
Mieszany	13.208	32.880.900	72.838	22.112	49.929.554	202.757
Drzewo	103.478	93.511.250	439.489	240.940	260.458.610	1.960.206
Razem	176.699	1.162.937.180	1.118.512	318.110	661.120.733	2.536.404

Stan ubezpieczeń przymusowych (z wyjątkiem świątyni) w miastach w dn. 31 grudnia 1928 roku według materiału
 ścian i dachów budowli w Województwach Wschodnich.

Materiał ścian	Miasta od 25000 ludności wzwyż				Miasta poniżej 25000 ludności			
	Stan ubezpieczeń		Składka		Stan ubezpieczeń		Składka	
	Ilość budowli	Wysokość ubezpie. w złotych	Ilość budowli	Wysokość ubezpie. w złotych	Ilość budowli	Wysokość ubezpie. w złotych	Ilość budowli	Wysokość ubezpie. w złotych
Twarde	Mur	6.910	193.640.670	115.623	43.702.320	40.427	19.584	
	Mieszany	1.487	9.314.700	20.065	7.209.000	19.760	23.235	
	Drzewo	13.542	37.872.130	142.667	25.223.730	118.127	659.562	
	Razem	21.939	240.827.500	278.355	76.135.050	178.314	702.381	
Miękkie	Mur	392	1.434.130	4.795	3.781.420	19.584	19.584	
	Mieszany	630	2.090.910	12.055	2.983.790	23.235	23.235	
	Drzewo	22.856	29.025.250	268.873	62.756.170	659.562	659.562	
	Razem	23.878	32.550.290	285.723	69.471.380	702.381	702.381	
Słoma	Mur	18	12.480	142	64.800	499	499	
	Mieszany	16	8.870	57	77.260	939	939	
	Drzewo	2.131	1.909.940	18.495	17.682.800	205.922	205.922	
	Razem	2.165	1.931.290	18.694	17.824.860	207.360	207.360	
Wszelkie	Mur	7.320	195.087.280	120.560	47.548.540	60.510	60.510	
	Mieszany	2.133	11.414.480	32.177	10.220.050	43.934	43.934	
	Drzewo	38.529	68.807.320	430.035	105.662.700	983.611	983.611	
	Razem	47.982	275.309.080	582.772	163.431.290	1.088.055	1.088.055	

MATERJAŁY I OPISY

ANTONI HUJDA.

DOROBEK GMIN WIEJSKICH I MIEJSKICH ORAZ POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH W CIĄGU 10-LECIA NIEPODLEGŁOŚCI

W połowie grudnia 1928 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rozpisało ankietę, mającą na celu zebranie danych o stanie urzędzeń komunalnych i wynikach działalności związków komunalnych od czasu odzyskania Niepodległości. W dotyczącym reskrypcie sformułowane zostały stosowne pytania z zakresu następujących najważniejszych dziedzin gospodarki komunalnej: A. Majątek związków komunalnych, B. Drogi (ulice), C. Oświata, D. Zdrowie publiczne, E. Opieka społeczna, F. Popieranie rolnictwa, G. Popieranie przemysłu i handlu, H. Bezpieczeństwo publiczne.

W reskrypcie zaznaczono, że żądane materiały powinny dać jaknajdokładniejszy obraz obecnego stanu urzędzeń i zakładów komunalnych (t. j. stanu, istniejącego w końcu r. 1928), wraz z uwidocznieniem, jaka część tego obecnego stanu powstała po odzyskaniu Niepodległości, bez wyszczególnienia danych za każdy rok osobno. Oczywiście w tym wypadku, gdy dany związek komunalny rozpoczął swą działalność w Polsce Niepodległej po dniu 11 listopada 1918 r., należało uwidocznić zaszłe zmiany w stanie urzędzeń i zakładów komunalnych od czasu rozpoczęcia tej działalności.

Miasta, liczące ponad 10,000 ludności według spisu ludności z r. 1921, przesyłały żądane dane bezpośrednio do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; również bezpośrednio do Ministerstwa przesyłały te dane wydziały powiatowe, przyczem jednym arkuszem obejmowały one dane łącznie o wszystkich miastach w powiecie, liczących do 10,000 mieszkańców, dru-

gim zaś arkuszem — dane o powiatowym związku komunalnym łącznie ze wszystkimi gminami wiejskimi w powiecie. Ministerstwo nie żądało przedstawienia osobno stanu urządzeń powiatowego związku komunalnego, a osobno urządzeń gmin wiejskich, wychodziło bowiem z założenia, że często trudno określić, w jakim stopniu dane urządzenie powstało kosztem powiatowego związku komunalnego, a jakim zaś kosztem gminy wiejskiej, ponieważ wiele urządzeń komunalnych powstaje i jest prowadzonych wspólnym kosztem powiatowego związku komunalnego i gmin wiejskich.

Ankieta rozpisana została celem przedstawienia gospodarki i dorobku samorządu terytorjalnego na Powszechnej Wystawie Krajowej w Poznaniu. Dla zapewnienia należytego wykonania ankiety, Ministerstwo zarządziło, iż zestawianie danych, dotyczących powiatowych związków komunalnych, gmin wiejskich i miast, liczących poniżej 10.000 mieszkańców, odbywać się ma pod osobistym nadzorem przewodniczących wydziałów powiatowych, nad całością zaś, szczególnie nad opracowaniem żądanych danych przez miasta, liczące powyżej 10.000 mieszkańców, czuwać mieli wojewodowie. Poza tem nadesłane materiały były szczegółowo badane w Ministerstwie, przyczem zauważone niedokładności względnie niejasności usuwane były w drodze bezpośredniego porozumienia z zainteresowanymi. Tak zebrany materiał rozdzieliło Ministerstwo pomiędzy Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego (dane o powiatowych związkach komunalnych i gminach wiejskich) i Związek Miast (dane o gminach miejskich) do wykorzystania go przez te zrzeszenia samorządowe dla ich celów, związanych z wystawą samorządową na P. W. K., poczem — na podstawie opracowań tych dwóch zrzeszeń — Ministerstwo zrobić miało stosowne zestawienia, obejmujące cały samorząd terytorjalny. Materiał ten dla celów powyższych nie został jednakże w pełni wykorzystany, a to zarówno z powodu zbyt krótkiego czasu, jaki dzielił ostateczne zgromadzenie i uporządkowanie materiału od terminu otwarcia P. W. K., jak i z powodu pewnych niezgodności, jakie tu i ówdzie stwierdzono pomiędzy zebranym tą drogą danymi, a danymi, posiadaniem w tej lub innej dziedzinie przez poszczególne ministerstwa względnie przez Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego i Związek Miast. W związku z tem, została zużytkowana tylko część tego materiału na wystawie samorządowej, a to głównie na wystawie samorządu ziemskiego, urządzonej przez Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego (ob. Nr. 36 — 37 „Samorządu“ z r. 1929, gdzie opisana została wystawa samorządu ziemskiego na P. W. K.)

Ta właśnie okoliczność, iż z dużym nakładem pracy zebrane i tak interesujące materiały o działalności związków komunalnych nie zostały dotychczas w pełni zużytkowane, oraz

to przeświadczenie, że będzie rzeczą pożyteczną udostępnienie tych materiałów szerszemu ogółowi, interesującemu się samorządem terytorjalnym, dodały mi bodźca do ich zgupowania i opublikowania w niniejszym artykule. Nie odstrasza mnie przytem fakt, iż dane te zebrane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i zestawiane u źródeł — jak to wyżej zaznaczyłem — pod osobistym nadzorem pp. starostów i wojewódów, mogą być w niektórych szczegółach niezgodne z danymi, posiadaniem przez poszczególne fachowe ministerstwa; niezgodność ta bowiem jest częściowo usprawiedliwiona wobec stosowania różnych sposobów gromadzenia odnośnych danych, poza tem zaś — nie jest ona tak rażąca, aby odbierała zasadniczą wartość niniejszym danym, t. j. aby unieczestwiała możliwość orientowania się co do kierunków działalności związków komunalnych i rozmiarów gospodarki w poszczególnych dziedzinach.

Zestawiając poniżej te dane w ośmiu tablicach (I — VIII), uważam jeszcze za wskazane zamieścić co do niektórych z tych tablic krótkie wyjaśnienia.

Przedewszystkiem — dla uniknięcia ewent. nieporozumień — wypada mi zaznaczyć, że we wszystkich tablicach mianem „ziemskich związków komunalnych“ określam — zgodnie z tytułem — gminy wiejskie i powiatowe związki komunalne, mianem zaś „miejskich związków komunalnych“ — gminy miejskie, przyczem do gmin miejskich województwa warszawskiego wliczyłem również m. st. Warszawę.

Tablica I ilustruje wartość nieruchomości majątku związków komunalnych oraz ich długi długoterminowe. Przez nieruchomości należy rozumieć: budowle, place zabudowane, place budowlane niezabudowane, parki, tereny leśne i inne grunty, przestrzenie wodne, słupy ogłoszeniowe, szalety publiczne i inne urządzenia, przyczem do majątku nieruchomości wliczone zostały również inwestycje rozpoczęte (w budowie); nie wliczono do majątku nieruchomości dróg publicznych, ulic, placów publicznych, mostów i zadrzewień na drogach, skwerów. Dla orientacji nadmieniam, że dla obliczenia całej wartości majątku komunalnego należy do rubryki pierwszej dodać rubrykę trzecią, do rubryki drugiej — rubrykę czwartą (wartość własnego majątku + udział w obcych przedsiębiorstwach). Liczby podałem w tysiącach złotych z setkami w postaci ułamka dziesiętnego, przyczem liczby dla poszczególnych województw, jak i sumę ogólną („razem“) skracałem z liczb pełnych (posiadających dziesiątki i jednostki złotych) wskutek czego skrócone sumy ogólne mogą się nieco różnić od sum, jakieby wypadły po dodaniu poszczególnych liczb skróconych.

I. MAJATEK I ZADLUŻENIE.

WOJEWÓDZTWO:	Obecna wartość w tysiącach zł. nieruchomości z kom. łącz. nie z wartością przedk. kom. wraz z ich urządzeniami		Obecna wartość w tysiącach zł. tej części maj. nieruchomości, która powstała po odzysk Niepodl.		Obecna wartość w tysiącach zł. trwa-łego udziału zw. kom. w przedsiębiorstwach, nie będących wyłączonej własnością danego zw. oraz w przed. prywatnych		Obecna wartość w tysiącach zł. udziału w tych innych przedsiębiorstwach, nabyta po odzyskaniu Niepodległości		Suma w tysiącach złotych wszystkich długów długoterminowych	
	ziemskie zw. kom.	miejskie zw. kom.	ziemskie zw. kom.	miejskie zw. kom.	ziemskie zw. kom.	miejskie zw. kom.	ziemskie zw. kom.	miejskie zw. kom.	ziemskie zw. kom.	miejskie zw. kom.
Białostockie . . .	9.269,3	53.082,2	6.134,6	10.436,5	276,8	152,3	276,8	—	3.748,1	6.705,6
Kieleckie . . .	39.001,5	118.511,6	20.022,1	74.382,4	1.185,7	1.655,5	1.185,7	1.655,5	14.838,3	92.496,1
Krakowskie . . .	68.039,2	228.954,1	5.095,7	59.548,3	339,8	7.481,1	43,5	6.718,9	2.344,7	26.832,7
Lubelskie . . .	28.504,2	65.436,8	14.394,7	45.657,9	237,9	329,7	161,4	329,7	10.649,6	37.414,6
Lwowskie . . .	172.682,9	281.794,6	6.594,5	14.248,7	12,5	9.250,2	12,0	2.965,2	2.133,1	32.929,7
Łódzkie . . .	16.115,8	145.127,1	8.610,3	41.555,7	632,6	9.495,6	632,6	9.495,6	5.526,0	36.447,1
Nowogrodzkie . .	9.647,7	12.562,2	4.246,7	4.098,5	45,8	36,3	45,8	36,3	3.473,9	2.134,0
Poleskie . . .	7.084,1	10.796,4	3.870,6	3.963,0	79,5	1,2	76,9	1,2	2.536,5	1.614,1
Poznańskie . . .	96.722,0	415.241,0	16.573,6	69.181,2	2.653,0	4.024,0	568,1	3.556,5	6.113,8	44.129,0
Pomorskie . . .	36.267,4	141.455,5	4.021,3	19.194,1	380,7	1.817,6	155,0	15,0	4.509,1	18.987,9
Stanisławowskie .	96.903,0	41.045,5	5.879,8	5.657,2	10,0	3,0	10,0	3,0	250,3	5.415,6
Śląskie . . .	102.612,2	143.018,5	20.295,0	28.196,0	2.726,3	534,0	2.456,7	348,9	17.196,1	35.296,7
Tarnopolskie . .	91.600,5	39.909,2	17.845,6	3.321,8	37,6	63,0	2,6	63,0	2.056,7	1.504,4
Warszawskie . .	55.622,9	632.810,8	33.595,8	188.994,4	238,1	697,3	238,1	510,4	13.244,6	202.527,0
Wileńskie . . .	4.452,3	75.318,1	2.681,2	13.428,0	56,9	15,2	56,9	15,2	1.618,3	7.736,4
Wojtyńskie . . .	11.152,2	22.107,2	6.557,3	4.128,9	47,8	2,3	47,8	2,3	3.505,1	4.946,3
Razem . . .	845.677,1	2.427.200,9	176.419,0	556.992,7	8.959,8	35.558,4	5.969,8	25.716,9	93.744,2	557.117,2

II. DROGI, ULICE I MOSTY

WOJEWÓDZTWO:	Długość w klm. samorządowych dróg (ulic) bitych (szos, bruków), utrzymywanych obecnie przez związku komunalne		Długość tychże dróg samorządowych, wybudowanych po odzyskaniu Niepodległości		Długość w klm. państwowych dróg bitych, będących obecnie w zarządzie związków komunalnych		Długość tychże dróg państw. wybudowanych w zarządzie zw. kom. po odzysk. Niepodległości		Długość w klm dróg gruntowych, będących obecnie w zarządzie zw. kom., które po odzysk. Niepodl. doprowadzone zostały do należytego stanu		Długość w metrach bieżących wszystkich mostów na bitych drogach samorządowych z podziałem tych mostów na				Długość tych mostów (razem) na drogach samorządowych, wybudowanych po odzysk. Niepodl.		Długość w metrach bież. wszystkich mostów na bitych drogach państw., będących w zarządzie zw. kom. z podziałem na				Długość tych mostów (razem) na drogach państw., będących w zarz. zw. kom., wybudowanych po odzyskaniu Niepodl.	
											drewniane		inne				drewniane		inne			
	w z w i ą z k a c h k o m u n a l n y c h																					
ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		ziemsk. miejsk.		
Białostockie	1 263,1	328,8	165,5	71,6	972,2	4,0	20,4	2,0	766,0	64,1	4.614	494	2.580	432	5.062	389	3.200	214	2.834	—	879	214
Kieleckie	3.403,6	593,3	824,9	161,1	885,4	48,9	23,4	6,1	4.610,1	96,3	8.088	995	2.402	152	3.877	367	4.671	221	1.154	103	194	80
Krakowskie	3.962,8	540,2	173,3	59,7	75,6	26,7	7,3	0,2	1.599,1	81,1	9.442	961	4.109	572	2 770	637	301	27	77	3	12	12
Lubelskie	1.302,9	646,2	613,4	191,3	900,3	2,7	38,9	0,6	4.221,5	141,7	8.140	461	2.185	206	3 436	282	6.530	55	1.518	—	226	—
Lwowskie	3.798 1	609,7	299,1	87,8	1,0	26,1	—	0,2	3.996,2	621,7	11.481	935	3.194	450	5.709	729	20	120	—	—	—	—
Łódzkie	2.398,9	543,8	534,5	138,6	744,8	23,9	55,6	—	3.574,1	223,0	8.609	918	1.434	684	2 891	674	2.759	36	678	88	210	30
Nowogrodzkie	1 336,6	82,2	276,8	35,2	2,7	13,8	—	3,2	1.929,7	26,2	1.233	340	279	80	939	140	—	6	130	130	130	136
Poleskie	189,8	106,1	26,8	14,8	—	1,5	—	—	3.452,1	39,5	1.091	128	398	151	673	51	—	85	—	—	—	85
Poznańskie	7.299,3	957,9	704,4	78,9	1.007,6	56,2	1,6	0,3	7.408,5	221,2	4.346	652	7.090	1.444	1.076	189	562	42	1.301	19	131	—
Pomorskie	8.144,9	668,9	136,9	41,0	989,1	81,0	—	2,7	3.150,6	53,6	2.432	477	1.943	314	412	151	227	12	633	120	86	10
Stanisławowskie	2.853,3	333,1	92,5	40,7	40,0	0,6	—	—	1.019,8	69,3	14.676	899	2.049	159	8 469	737	120	—	—	—	—	—
Śląskie	1.714,7	247,9	136,2	41 2	148,5	21,0	1,6	0,2	289,7	28,8	1.940	293	3.504	846	993	212	95	11	313	303	—	17
Tarnopolskie	2.159,1	211,7	261,2	25,7	875,7	2,0	1,0	—	1.849,2	137,0	5.524	271	2 003	61	2.934	138	3.086	—	7.351	—	190	—
Warszawskie	4.378,1	1.057,0	728,8	234,7	1.109,1	14,2	22,8	12,5	4.518,8	271,1	9.112	674	4.555	3.072	5.064	778	2.470	53	3.226	61	221	19
Wileńskie	317,9	145,4	203,0	19,5	—	22,0	—	0,8	2.714,0	20,1	1.186	201	353	266	1.246	42	—	10	—	153	—	9
Wołyńskie	378 9	116,7	70,2	32,6	21,6	14,7	21,6	1,8	4.126,8	138,9	2.053	1.146	269	60	1.605	603	—	281	—	53	—	296
R a z e m	44.902,0	7.188,8	5 247,5	1.274,5	7.773,6	359,0	194,2	30,4	49.226,2	2.233,6	93.967	9.845	38.347	8.949	47.156	6.119	24 041	1.153	19 215	1.033	2.279	908

Tablicy VI („Popieranie rolnictwa“) nadałem nieco inny układ, aniżeli innym tablicom, nie umieściłem mianowicie miejskich zw. kom. obok ziemskich zw. kom., lecz dane, dotyczące miast, podałem w nawiasie pod danymi, dotyczącymi gmin wiejskich i powiatowych związków komunalnych. Postąpiłem w ten sposób dlatego, że te dane, jakich — stosownie do ankiety ministerjalnej — miasta dostarczyły w tym dziale gospodarki komunalnej, należeć tu mogą istotnie w pełni chyba tylko w małych miastach o przeważającym charakterze rolniczym; w innych bowiem miastach wiele z tych danych kwalifikowałoby się raczej do działu „zdrowie publiczne“, aniżeli do działu „popieranie rolnictwa“ (np. służba weterynaryjna w miastach, szkółki drzewek, przeznaczone przede wszystkim dla zasilania parków i skwerów miejskich i t. p.) W tej tablicy umieściłem również w pięciu ostatnich rubrykach te dane, których ankieta nie zaliczała do działu „popieranie rolnictwa“, lecz uszeregowała je osobno bez podciągania pod jakieś wspólne miano; uważam jednak, że dane te w tej tablicy są na właściwym miejscu, bo nawet regulacja rzek, która częściowo może się kwalifikować także do działu „popieranie przemysłu i handlu“ jest u nas podejmowana, jednak głównie w interesie rolnictwa.

III. OŚWIATA (szkolnictwo).

WOJEWÓDZTWO:	W z w i ą z k a c h k o m u n a l n y c h									
	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.
Liczba dzieci, korzystających obecnie z przedszkoli komunalnych										
Liczba dzieci, które korzystały z przedszkoli komunalnych w pierwszym roku po odzyskaniu Niepodległości										
Liczba izb szkolnych w szkołach powszechnych w budynkach własnych i wynajętych łącznie										
Liczba izb szkolnych w szkołach powszechnych, urządzonych po odzyskaniu Niepodległości w budynkach własnych i wynajętych										
Liczba izb szkolnych w szkołach powsz., urządzonych po odzysk. Niepodległości w nowowubud. bud. szkolnych										
Białostockie	75	191	—	—	2.360	674	1.945	455	313	151
Kieleckie	4.316	2.303	712	114	4.412	1.198	2.630	732	788	269
Krakowskie	1.292	499	1.074	168	4.030	1.429	819	136	288	52
Lubelskie	—	468	—	338	4.674	642	3.148	468	843	184
Lwowskie	875	855	358	385	4.262	1.833	1.367	377	661	162
Łódzkie	545	1.865	371	185	3.221	2.027	2.058	1.037	404	590
Nowogródzkie	79	—	—	—	1.429	176	1.130	144	147	26
Poleskie	89	—	—	—	1.540	256	1.192	200	299	63
Poznańskie	106	3.139	24	1.134	4.058	2.302	250	670	33	108
Pomorskie	821	1.976	150	653	3.474	923	206	124	27	19
Stanisławowski	43	132	—	30	1.978	724	761	199	301	89
Śląskie	4.595	1.954	1.046	1.851	2.955	877	358	130	126	27
Tarnopolskie	30	252	—	180	2.283	599	860	175	350	30
Warszawskie	2.024	8.316	1.442	6.059	4.216	2.219	2.582	1.190	608	628
Wileńskie	30	78	—	—	1.945	421	1.400	367	145	66
Wojłyńskie	4.088	26	555	—	2.002*	448	1.095	297	306	44
R a z e m	19.008	22.054	5.732	11.097	48.839	16.748	21.801	6.701	5.639	2.508

IV. ZDROWIE PUBLICZNE

WOJEWÓDZTWO:	Liczba łóżek szpitalnych w szpitalach, zarządzanych obecnie przez zw. kom.		Liczba łóżek w szpitalach, zarządzanych obecnie przez zw. kom., powstała po odzyskaniu Niepodległości		Liczba łóżek w szpitalach, powstała po odzysk. Niepodległości w nowowytbudowanych budynkach		Obecna liczba sta-nowisk lekarzy z wyj. lek. szpit., opłacanych z fundusów komunalnych		Liczba stanowisk takich lekarzy, utworzonych po odzyskaniu Niepodległości		Obecna liczba sta-nowisk samorządowego pomocn. personelu lekarsk. z wyjątkiem personelu, zajętego wyłącznie w szpitalach		Liczba stanowisk takiego personelu, utworzonych po odzysk. Niepodległości		Liczba studien publicznych, utrzymanych obecnie przez zwiazki komunalne		Liczba tych studien, urządzonych po odzysk. Niepodległości		Liczba kąpielisk, utrzymywanych obecnie przez zwiazki kom.		Liczba tych kąp., urządzonych po odzyskaniu Niepodległości		Obecna przestrzeń w ha parków i skwerów komunalnych		Przestrzeń tych parków i skwerów, urządzonych po odzyskaniu Niepodległości			
	W z w i a z k a o h k o m u n a l n y o h																											
	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.
Białostockie . .	640	682	305	597	110	—	31	38	31	37	57	21	57	16	182	164	163	82	5	4	3	2	3,5	198,6	3,2	149,4		
Kieleckie . . .	1.032	858	480	287	159	32	72	62	68	52	139	59	128	46	755	338	239	147	6	16	5	14	29,3	141,2	12,2	39,2		
Krakowskie . . .	196	496	2	248	2	—	57	69	15	12	269	75	102	25	1.342	634	365	112	3	37	—	5	28,5	505,6	2,5	45,6		
Lubelskie . . .	1.145	390	753	110	323	—	42	28	42	23	29	11	29	10	703	333	562	108	3	9	3	7	19,4	63,2	8,7	17,5		
Lwowskie . . .	135	431	—	115	—	25	65	68	29	27	363	98	155	42	4.761	1.070	996	177	1	5	1	3	6,6	247,9	6,6	76,5		
Łódzkie . . .	879	1.779	200	215	57	97	49	62	48	47	127	92	101	77	180	386	82	105	10	27	4	17	3,0	542,1	2,7	396,3		
Nowogródzkie .	377	53	367	53	51	—	28	8	27	8	29	4	29	4	4.222	179	3.596	63	1	1	1	1	3,0	10,0	2,2	9,2		
Poleskie . . .	445	68	335	68	35	68	35	11	28	10	51	6	35	5	283	126	119	78	—	—	—	—	0,7	86,5	0,7	76,5		
Poznańskie . .	998	1.499	252	251	85	18	26	206	11	95	182	100	42	39	4.608	588	166	35	1	48	1	23	48,3	811,7	9,5	150,7		
Pomorskie . . .	658	704	186	171	—	—	7	42	6	20	265	31	32	10	1.944	114	134	25	3	38	2	10	21,8	296,2	3,5	123,4		
Stanisławowskie	90	—	20	—	20	—	32	31	15	9	255	51	66	24	2.350	928	632	236	—	—	—	—	1,4	72,0	1,4	20,4		
Śląskie	542	950	155	243	50	62	38	58	13	28	132	88	25	30	120	41	26	2	6	7	4	3	22,5	261,5	8,4	84,4		
Tarnopolskie . .	230	120	51	—	—	—	55	28	31	27	240	26	142	6	9.424	953	2.429	175	—	—	—	—	—	57,7	—	11,1		
Warszawskie . .	1.424	5.134	516	256	214	—	79	177	77	127	137	141	135	121	125	317	53	121	12	25	10	14	22,6	259,8	18,2	126,7		
Wileńskie . . .	147	945	147	130	59	—	52	35	47	25	66	28	66	28	41	99	24	41	—	2	—	2	2,0	41,3	2,0	13,7		
Wołyńskie . . .	762	66	329	66	110	20	38	20	36	17	89	19	67	13	3.234	192	130	95	2	2	2	1	11,5	11,4	10,8	4,4		
R a z e m . . .	9.700	14.175	4.098	2.810	1.275	322	706	943	524	564	2.430	850	1.211	496	34.274	6.462	9.715	1.602	53	221	36	102	224,1	3.606,7	92,6	1.345,0		

V. OPIEKA SPOŁECZNA.

WOJEWÓDZTWO:	Liczba dzieci, korzystających obecnie z komun. stacyj opieki nad matką i dzieckiem "kropli mleka" i "złobków" łącznie		Liczba dzieci, które korzystały z takichże urządzeń kom. w pierwszym roku po odzysk. Niepodległości		Liczba dzieci, korzystających obecnie z innych zakładów komunalnych otwartej opieki nad dziećmi		Liczba dzieci, które z takich innych zakładów korzystały w pierwszym roku po odzyskaniu Niepodl.		Obecna liczba miejsc w sierocinicach, zarządzanych przez zw. kom.		Liczba miejsc w tych sierocinicach, powstała po odzyskaniu Niepodl.		Liczba miejsc w przytułkach dla starców i kalek, zarządzanych obecnie przez zw. kom.		Liczba miejsc w tych przytułkach, użyczonych po odzyskaniu Niepodl. przez rozszerzenie przytułków lub wybudowanie nowych	
	W z w i a z k a o h k o z u n a i n y o h															
	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.
Białostockie	89	1.443	12	83	120	543	64	40	602	707	600	527	183	320	152	220
Kieleckie	1.830	5.008	—	114	2.640	966	1.388	67	527	504	482	381	246	462	99	267
Krakowskie	—	582	—	256	664	1.069	510	972	58	263	34	47	156	802	32	261
Lubelskie	85	333	—	57	333	880	123	538	780	515	625	409	260	170	217	71
Lwowskie	105	2.949	—	1.765	2.018	1.259	554	472	101	739	40	219	113	687	42	129
Łódzkie	625	1.680	32	210	83	3.384	36	168	83	801	43	728	275	974	170	782
Nowogródzkie	10	—	—	—	149	—	14	—	603	8	395	8	73	20	73	20
Poleskie	11	250	23	—	489	113	290	37	571	90	388	90	60	30	60	30
Poznańskie	883	10.625	—	618	543	2.703	265	610	94	201	6	76	1.472	1.351	177	393
Pomorskie	280	2.503	20	167	357	1.243	85	289	24	250	—	—	1.168	641	75	24
Stanisławowskie	1.101	1.072	—	311	208	384	30	186	6	525	6	—	2	94	—	59
Śląskie	1.903	3.731	1.701	1.577	3.585	2.534	705	694	—	170	—	30	78	787	41	129
Tarnopolskie	403	607	126	27	110	237	32	347	18	—	18	—	20	164	20	118
Warszawskie	1.363	12.875	35	1.114	841	2.887	376	380	504	1.912	360	493	793	2.861	540	1.072
Wileńskie	370	898	—	120	97	—	—	—	392	—	392	—	37	184	32	14
Wołyńskie	4	4.235	—	—	264	89	54	31	750	80	494	50	67	64	45	50
Razem	9.062	48.791	1.949	6.419	12.501	18.291	4.526	4.831	5.113	6.765	3.883	3.058	5.003	9.611	1.775	3.639

VI. POPIERANIE ROLNICTWA PRZEZ ZIEMSKIE ZW. KOM.

(w nawiasach: przez miasta).

WOJEWÓDZTWO	Szkoły rolnicze, utrzymywane obecnie przez zw. kom.		Szkoły roln. utrzymywane przez zw. kom. powstałe po odzysk. Niepodl.		Obecna liczba stanowisk lekarzy weterynaryjnych, opłac. z fund. zw. kom.	Liczba stanowisk tych lekarzy, utworzonych po odzyskaniu Niepodległ.	Obecna liczba stanowisk komunalnego fachowego personelu rolniczego	Liczba stanowisk tegoż personelu, utworzonych po odzyskaniu Niepodl.	Obecna liczba takichżeż personelu, zatrudn. przez organizacje roln., subwencjonowane przez zw. komunalne	Liczba tegoż personelu, na utrzymanie którego zw. kom. rozpoczęły udzielać subwencji po odzysk. Niepodl.	Obecnie posiadane fermi rolne i pola doświadczalne		Fermy i pola doświadczalne, urządzone przez zw. kom. po odz. Niepodl.		Obecnie posiadane szkółki drzew, zarówno owocowych, jak i innych		Szkółki drzewek, urządzone po odzyskaniu Niepodl.		Obecna liczba komunalnych stacji kopulacyjnych	Liczba tych stacji, utworzonych po odzyskaniu Niepodległ.	Obszar w ha zmeljorowanych gruntów przy pomocy pow. zw. kom. od czasu odzysk. Niep.	Obszar w ha zalesionych nieużytków przy pom. pow. zw. kom. od czasu odzyskania Niep.	Długość w km. rzek, uregulowanych przy pomocy pow. zw. kom. od czasu odzyskania Niep.	Liczba spółek rolniczych (maszynowych i innych oprócz spółdzielni mleczarskich), powstałych przy pomocy pow. zw. kom. po odzysk. Niep.	Liczba spółdzielni mleczarskich, powstałych przy pomocy pow. zw. kom. po odzysk. Niep.
	Liczba szkół	Liczba miejsc w tych szkołach	Liczba szkół	Liczba miejsc w tych szkołach							Ilość ferm i pól	Ich obszar w ha	Ilość ferm i pól	Ich obszar w ha	Ilość szkółek	Ich obszar w ha	Ilość szkółek	Ich obszar w ha							
Białostockie	2	75	2	75	23 (13)	23 (9)	25	24	20	17	63	1.189,5	63	1.189,5	11 (9)	15,7 (12,2)	11 (6)	15,7 (7,8)	151	138	13.080,0	306,0	46,0	170	53
Kieleckie	9	397	9	397	28 (22)	27 (14)	33	33 (1)	30	28	15 (5)	1.137,6 (26,7)	14 (3)	1.031,6 (23,7)	31 (4)	26,2 (4,5)	31 (3)	25,9 (0,5)	131	92	12.440,0	1.269,0	110,0	297	80
Krakowskie	3	76	2	46	4 (42)	3 (11)	20	17 (1)	33 (2)	27 (—)	64	172,5	62	95,0	31 (12)	23,3 (8,5)	27 (5)	17,3 (4,7)	90	82	4.516,8	98,0	20,5	38	19
Lubelskie	7	364	7	364	32 (23)	29 (19)	15	14 (—)	45	45	12	239,0	12	239,0	19	25,8	19	25,8	136	119	6.630,2	2.236,0	79,0	385	113
Lwowskie	5	154	2	64	19 (34)	13 (11)	13	12 (1)	19 (2)	19 (2)	237	63,0	237	63,0	59 (6)	35,0 (50,7)	49 (3)	23,7 (35,5)	100 (21)	100 (21)	2.900,0	307,0	—	58	62
Łódzkie	7	336	7	326	10 (22)	10 (17)	14	14	41	37	85	305,0	85	305,0	28 (14)	39,0 (25,5)	28 (10)	39,0 (23,4)	74	74	26.335,0	1.267,0	31,5	161	44
Nowogródzkie	3	120	3	120	15 (7)	15 (7)	20	19	14	14	7	513,0	7	513,0	27	32,4	27	32,4	87	84	1.878,0	44,0	31,0	14	33
Poleskie	—	—	—	—	17 (5)	17 (4)	7	7	15	15	74	11,0	74	11,0	7 (2)	10,6 (1,1)	7 (2)	10,6 (1,1)	157	157	7.226,0	112,8	6,5	45	15
Poznańskie	1 (1)	40 (40)	1 (—)	40 (—)	6 (38)	4 (8)	2	1	11	10	— (3)	— (539,5)	— (2)	— (487,0)	44 (11)	80,7 (69,9)	26 (7)	67,4 (17,8)	60	60	5.125,0	37,5	107,5	—	10
Pomorskie	2 (1)	69 (50)	2 (—)	69 (—)	5 (15)	4 (5)	6 (2)	6 (2)	10	9	— (4)	— (100,7)	— (—)	— (—)	20 (13)	21,1 (35,7)	13 (10)	19,6 (29,2)	15	15	357,8	120,6	30,6	1	—
Stanisławowskie	—	—	—	—	15 (23)	12 (4)	14 (2)	14 (—)	13 (1)	13 (1)	75	24,0	75	24,0	24 (4)	10,6 (6,5)	23 (4)	10,1 (6,5)	35	35	450,0	111,0	—	14	1
Śląskie	2	70	1	30	3 (16)	3 (6)	5	5	—	—	2	23,0	1	19,0	34 (4)	9,6 (0,9)	13 (3)	4,0 (0,3)	4	3	124,0	—	7,5	—	—
Tarnopolskie	—	—	—	—	20 (29)	19 (19)	15	15	15	12	90	18,0	90	18,0	44 (2)	26,5 (0,8)	44 (1)	26,5 (0,3)	84 (2)	84 (2)	15,0	246,0	—	30	43
Warszawskie	6	360	6	360	41 (45)	38 (36)	28 (1)	28 (—)	65	53	26	1.034,6	26	1.034,6	60 (6)	42,8 (4,0)	53 (5)	42,7 (3,0)	213	209	7.462,3	2.452,8	7.238,2	197	75
Wileńskie	3	120	3	120	23 (2)	23 (2)	11	8	26	25	6	220,0	6	220,0	3	1,9	3	1,9	101	52	4.160,0	20,7	38,0	65	72
Wołyńskie	—	—	—	—	30 (11)	25 (9)	18 (1)	18 (—)	8	8	13	219,0	13	219,0	9 (1)	65,0 (1,5)	7 (1)	8,0 (1,3)	139	82	200,0	155,5	—	97	33
Razem	50 (2)	2.181 (90)	45 (—)	2.011 (—)	291 (347)	265 (181)	246 (18)	235 (5)	365 (5)	332 (3)	769 (12)	5.169,2 (667,0)	765 (5)	4.981,7 (510,7)	449 (88)	409,2 (221,8)	381 (60)	366,6 (131,4)	1.588 (23)	1.492 (23)	101.773,1	8.873,9	7.746,3	1.572	653

VII. POPIERANIE PRZEMYSŁU I HANDLU.

Województwo	Istniejące obecnie szkoły zawodowe, przemysłowe i handlowe				Szkoły zawodowe, przemysłowe lub handlowe, wybudowane lub rozbudowane po uzyskaniu Niepodległości			
	w ziemskich zw. kom.		w miejskich zw. kom.		w ziemskich zw. kom.		w miejskich zw. kom.	
	Liczba szkół	Ilość miejsc w tych szkołach	Liczba szkół	Ilość miejsc w tych szkołach	Liczba szkół	Ilość miejsc w tych szkołach	Liczba szkół	Ilość miejsc w tych szkołach
Białostockie . . .	—	—	2	280	—	—	1	240
Kieleckie . . .	2	80	10	2,859	2	80	7	577
Krakowskie . . .	1	40	51	8.162	1	40	23	3,273
Lubelskie . . .	7	750	14	1.735	6	600	13	1,615
Lwowskie . . .	—	—	121	5,960	—	—	1	—
Łódzkie . . .	—	—	55	10,828	—	—	4	641
Nowogródzkie . . .	1	120	1	120	1	120	1	120
Poleskie . . .	1	20	3	500	1	20	3	500
Poznańskie . . .	—	—	25	7,297	—	—	9	1,254
Pomorskie . . .	—	—	11	1,063	—	—	8	713
Stanisławowskie . . .	—	—	3	320	—	—	3	320
Śląskie . . .	8	1,629	20	7,005	1	200	2	1,019
Tarnopolskie . . .	2	88	2	173	1	70	2	173
Warszawskie . . .	4	285	293	14,113	4	255	291	13,848
Wileńskie . . .	1	90	—	—	1	90	—	—
Wołyńskie . . .	5	217	2	100	5	217	1	50
Razem	32	3,319	613	60,515	23	1,692	369	24,343

VIII. BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE.

Województwo	Obecna liczba straży pożarnych, powstałych przy pomocy związków komunalnych		Liczba straży pożarnych, powstałych po odzyskaniu Niepodległości przy pomocy związków komunalnych		Obecna liczba urzędów gm. w gminach wiejskich, mających połączeń telef. z siedzibą powiatu	Liczba tych połączeń telefonicznych, przewidzianych po odzyskaniu Niepodległości
	ziemsk.	miejsk.	ziemsk.	miejsk.		
Białostockie . . .	200	50	180	31	146	131
Kieleckie	880	66	675	12	232	214
Krakowskie	612	60	236	8	42	22
Lubelskie	833	36	720	12	261	245
Lwowskie	793	62	413	13	55	46
Łódzkie	852	50	460	3	186	170
Nowogródzkie . .	212	8	167	4	75	75
Poleskie	194	20	192	11	88	88
Poznańskie	2.739	170	764	33	258	93
Pomorskie	440	38	79	3	136	54
Stanisławowskie .	423	28	332	12	37	37
Śląskie	312	33	127	—	114	28
Tarnopolskie . .	731	40	527	16	27	19
Warszawskie . . .	837	65	593	10	263	211
Wileńskie	100	16	97	8	101	101
Wołyńskie	210	31	173	13	89	84
R a z e m .	10.368	773	5.735	189	2.110	1.618

PROJEKT USTAWY

o pokrywaniu kosztów leczenia i opieki społecznej.

(Z uwagi na wielkie i aktualne znaczenie przedmiotu podajemy w całości tekst projektu ustawy oraz uzasadnienie w opracowaniu p. Wacława Brzezińskiego z Departamentu Samorządu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Projekt nie ma dotychczas charakteru oficjalnego).

I. UZASADNIENIE OGÓLNE.

Projektowana ustawa ma na celu unormowanie sprawy pokrywania kosztów leczenia w szpitalach publicznych oraz kosztów opieki społecznej wykonywanej przez związki komunalne. Ma ona regulować w sposób jednolity dla całego obszaru Państwa Polskiego kwestję obowiązku pokrywania kosztów oraz postępowania w tych sprawach.

Dotychczas materia ta była regulowana na obszarze b. zaborów austriackiego i pruskiego ustawami b. państw zaborczych, a na obszarze b. zaboru rosyjskiego — przepisami polskimi, przyczem w przeciwieństwie do ustawodawstwa pruskiego, oddzielnie została uregulowana kwestja kosztów leczenia w szpitalach publicznych, a oddzielnie kwestja kosztów opieki społecznej.

W projektowanej ustawie obie te materje zostały połączone, ponieważ odrębne traktowanie tych materj w dotychczasowem ustawodawstwie polskiem było uzasadnione jedynie rozdziałem kompetencji między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a Ministerstwem Pracy i Opieki Społecznej: szpitalnictwo, a więc i regulowanie sprawy pokrycia kosztów leczenia, należy resortowo do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a sprawy opieki społecznej — do Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

Niema natomiast żadnych rzeczowych względów, któreby się sprzeciwiały łącznemu uregulowaniu tych materj jedną ustawą. Chodzi przecież tylko o uregulowanie ponoszenia kosztów leczenia i opieki społecznej oraz o przepisy proceduralne. Jedna ustawa reguluje te materje w ustawodawstwie pruskiem, a kolejno wydawane nowele nie odstępily od tego systemu (Ustawy z 1871 r., 1908 r., i 1924 r.) Poza tem różne ważne względy legislacyjne przemawiają za objęciem tych materj jedną ustawą. Przepisy o pokrywaniu kosztów leczenia i opieki społecznej są przepisami stosowanemi w pierwszym rzędzie przez urzędy gminne. Przepisy te nie mogą więc być skomplikowane. Tymczasem już w ciągu pierwszego 10-ciolecia ustawodawstwa polskiego wydano w tym przedmiocie 4 ustawy oraz 11 rozporządzeń i zarządzeń ministerjalnych, obowiązujących na obszarze b. Królestwa Kongresowego. Powstaje w ten sposób labirynt przepisów, w których coraz trudniej jest orientować się urzędnikowi gminnemu, tembardziej, że mamy tutaj do czynienia z materją w istocie swojej najzupełniej jednolitą, a pomimo to unormowaną różnemi w treści swej i formie przepisami.

Wydanie niniejszej ustawy pozwoli na uchylenie jedenastu ustaw i rozporządzeń ministerjalnych, co znakomicie uprości obowiązujące w tej materji ustawodawstwo i stworzy jedną podstawę dla ewentualnych przyszłych nowelizacji i rozporządzeń wykonawczych. Ustawa ta umożliwi nadto wprowadzenie w życie ustawy z dnia 16.VIII.1923 r. o opiece społecznej na obszarze b. zaboru pruskiego co będzie ważnym posunięciem w kierunku unifikacji naszego ustawodawstwa.

Wydanie niniejszej ustawy uzasadnia się jednak nie tylko względami legislacyjnymi. Kwestja kosztów leczenia ubogich chorych w szpitalach publicznych dorasta obecnie do znaczenia jednego z najbardziej palących zagadnień samorządowych.

Jedynie na obszarze województw zachodnich kwestja ta jest uregulowana w sposób zadawalający, a przynajmniej nie nasuwający specjalnych trudności. Regulują ją: ustawa wykonawcza z dnia 8.3.1871 do ustawy Rzeszy Niemieckiej o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia (Zbiór Ust. Pruskich str. 130) oraz ustawa z dnia 30.5.1908 roku o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia (Dziennik Ustaw Rzeszy Niemieckiej str. 381). Koszty leczenia ubogich chorych rozkładają te ustawy na miejscowe związki ubogich, oraz krajowe związki ubogich, które pokrywają się z wojewódzkimi związkami komunalnymi. W ten sposób ciężary te są bardziej równomiernie rozłożone, gdyż krajowy związek ubogich, pokrywając koszty leczenia wzgl. opieki społecznej w pewnych określonych wypadkach, występuje wobec miejscowych związków ubogich w roli związku asekuracyjnego.

Na obszarze czterech województw południowych wprowadzenie nowych przepisów o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich chorych jest sprawą niezmiernie pilną, ponieważ w myśl obowiązującej w tym przedmiocie ustawy austriackiej z dn. 6.1.1875 r. (Dz. U. Kr. Nr. 7) koszty leczenia ubogich chorych w szpitalach publicznych pokrywane są z funduszków krajowych. Obecnie koszty te są pokrywane w 4/5 z budżetu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie w 1/5 zaś pokrywa się je z budżetów związków powiatowych na podstawie repartycji, dokonanej przez Tymczasowy Wydz. Samorz. Opłacanie kosztów leczenia ubogich chorych z budżetu Tymcz. Wydz. Samorz. powoduje deficyt tego budżetu, który pokrywa Skarb Państwa. Deficyt ten za okres budżetowy 1929/30 wyniesie około 6.000.000 zł.

Wobec likwidacji Tymcz. Wydz. Samorz. ten stan prawny powinien ulec jaknajrychlejszej zmianie. Musi być wskazany nowy podmiot tych obowiązków i źródła pokrycia.

Najwięcej trudności nasuwa stan prawny, obowiązujący na obszarze b. zaboru rosyjskiego. Obowiązujące tam w przedmiocie kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych ustawy: z dn. 29.3.1926 r. (Dz. U. Nr. 36 poz. 214) i z dn. 19.3.1925 r. (Dz. U. Nr. 38 poz. 255) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 9.9. 1927 r. (Dz. U. Nr. 99 poz. 861), z dn. 29.2.1924 r. (Dz. U. Nr. 22 poz. 241) i z dn. 7.10.1927 r. (Dz. U. Nr. 93 poz. 837) prawie cały ciężar pokrywania kosztów leczenia ubogich chorych nakładają na gminy. Powiatowe związki komunalne są jedynie obowiązane do zaliczkowego pokrywania tych kosztów. Również

ustawa z dnia 16.8.1923 r. o opiece społecznej oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 24.4.1924 r. (Dz. U. Nr. 38 poz. 404) wyłącznie na gminy nakłada obowiązek pokrywania kosztów opieki społecznej. W sumie stanowi to obciążenie, któremu nie mogą podolać nawet silnie finansowo wielkie gminy zbiorowe b. zaboru rosyjskiego. Same koszty leczenia ubogich chorych według preliminarzy budżetowych gmin wiejskich na rok 1928/29 w województwach centralnych wynoszą średnio 14 proc., a w województwach wschodnich — 4,8 proc. wydatków zwyczajnych. Ale nie stosunkowa wysokość tych wydatków charakteryzuje obciążenie budżetów gminnych, ale nierównomierność, z jaką te wydatki obciążają budżety poszczególnych gmin. W obecnym stanie rzeczy, gdy tylko gmina obowiązana jest do pokrywania kosztów leczenia ubogich chorych wystarczy oddać do szpitala 1 — 2 chorych psychicznie, ażeby zniweczyć cały plan gospodarki samorządowej gminy wiejskiej i doprowadzić ją do ruiny.

Obecnie samorząd gminny stanął już u kresu swoich uprawnień finansowych. Zakres obowiązków urzędu gminnego, który jest zarazem organem wykonawczym administracji państwowej, zwiększono do tego stopnia, że wydatki administracyjne gmin wiejskich w województwie wołyńskim wynoszą średnio 54,30 proc., w województwie nowogródzkim — 51,52 proc., a w województwach centralnych od 33 do 41,55 proc. wydatków zwyczajnych. W tych warunkach nawet pokrycie normalnych, dających się przewidzieć wydatków gminy przekracza jej możliwości płatnicze, a już w każdym razie każdy znaczniejszy nieprzewidziany wydatek jakimś w pierwszym rzędzie są koszty leczenia chorób psychicznych, zwiększa rosnące coraz bardziej zaległości płatnicze. Zaległości tych gminy uregulować nie mogą i nigdy uregulować nie będą mogły, dopóki obecnie obowiązujący w tej materji stan prawny nie ulegnie gruntownej zmianie. Dla ilustracji sytuacji finansowej gmin wiejskich przytacza się, że same tylko należności szpitali psychiatrycznych od gminy Szumskiej pow. wileńskotrockiego wynoszą 14.344 zł. przy budżecie 60.848 zł. (23%) należności od gminy Kraśne pow. mołodzieczańskiego wynoszą 17.556 zł. przy budżecie 66.106 zł. (25 proc.), należności od gminy Nożyckiej pow. postawskiego 12.612 zł. przy budżecie 37.300 zł. (33 proc.). Zaległości te wykazują stały wzrost, a władze nadzorcze stwierdzają, że przyczyną jest nie lekceważenie przez władze gminne tych zobowiązań, lecz faktyczna niemożność ponoszenia tych ciężarów przez gminy.

Odbija się to w sposób rujnujący na gospodarce szpitali publicznych. Np. Szpital Państwowy dla chorych psychicznie w Tworkach znajduje się już obecnie w przededniu niewypłacalności. Na dzień 1 stycznia 1930 r. szpital ten miał 1.870.000 zł. należności od gmin, a wskutek braku wpływów od gmin sam zalegał z opłatami za własnych chorych w zakładach pomorskich i wielkopolskich na sumę 460.000 zł. Należności gmin m. st. Warszawy za koszty leczenia w prowadzonych przez nią szpitalach wynosiły w dniu 1 stycznia 1930 r. 7.757.800 zł. W ten sposób zasada samowystarczalności w gospodarce szpitali publicznych nie może być zrealizowana, a Państwo i związki komunalne, o ile nie chcą dopuścić do odesłania chorych umyślowo z powrotem do gmin, muszą wkroczyć na drogę

pokrywania deficytów prowadzonych przez siebie zakładów leczniczych, co z punktu widzenia prawidłowej gospodarki tych zakładów przynieść może bardzo ujemne rezultaty nie mówiąc już o tem, czy takie pokrywanie deficytów przez związki komunalne przy obecnych ich uprawnieniach finansowych jest wogóle możliwe.

Obok więc unifikacji ustawodawstwa w tym zakresie zasadniczym celem projektowanej ustawy jest także rozłożenie ciężarów z tytułu kosztów leczenia i opieki społecznej, ażeby gminy mogły tym ciężarom poddać. Osiąga się to przez przeniesienie na wojewódzkie związki komunalne obowiązku płacenia tych kosztów leczenia, które ze względu na długo-trwałość choroby są dla gminy szczególnie uciążliwe. Jednocześnie wskazuje się źródła pokrycia tych wydatków.

W ogólnych swoich zarysach ustawa wzoruje się na ustawodawstwie pruskim. Została ona dostosowana do ustawy o opiece społeczeńz z dnia 16 sierpnia 1923 roku i do rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 28 marca 1928 r. zakładach leczniczych.

II. TEKST USTAWY I UZASADNIENIE SZCZEGÓŁOWE.

Art. 1.

Kosztami leczenia w rozumieniu niniejszej ustawy są koszty leczenia w szpitalach publicznych, oraz w klinikach i w przychodniach utrzymywanych przez Państwo i przez związki komunalne.

Kosztami opieki w rozumieniu ustawy są koszty opieki społecznej wykonywanej na podstawie ustawy z dnia 16.VIII 1923 r. o opiece społecznej oraz innych obowiązujących w tym zakresie ustaw i rozporządzeń.

do art. 1. p. wyżej uzasadnienie połączenia w projektowanej ustawie sprawy pokrywania kosztów leczenia w szpitalach publicznych ze sprawą pokrywania kosztów opieki społecznej.

Art. 2.

O ile ustawa nie przewiduje w tym względzie wyjątków koszty leczenia i opieki społecznej nad obywatelami polskimi pokrywają:

a) osoby i instytucje do ich żywienia i utrzymywania obowiązane na mocy jakiegokolwiek tytułu prawnego, koszty leczenia zaś w pierwszym rzędzie sam leczący.

W razie braku tych osób lub niemożności określenia miejsca ich pobytu albo też nieściągalności kosztów,

b) gmina, na której ciąży obowiązek sprawowania w danym wypadku opieki trwałej w myśl obowiązujących w tym względzie przepisów (art. 8 i 9 ustawy z dn. 16.VIII 1923 r. o opiece społecznej) oraz przepisów niniejszej ustawy.

W razie, kiedy to gmina nie da się ustalić,

c) wojewódzki związek komunalny, na obszarze którego zaszła potrzeba leczenia względnie udzielenia opieki społecznej.

do art. 2. W art. 2 jest określona kolejność, w jakiej należy dochodzić kosztów leczenia i opieki społecznej od zobowiązanych do ich pokrycia. Zasługuje na uwagę postanowienie, że w pierwszym rzędzie obowiązek ten ciąży na osobach wzgl. instytucjach obowiązanych z jakiegokolwiek tytułu do utrzymywania osób, którym udzielono pomocy społecznej wzgl. leczniczej, a jeżeli chodzi o koszty leczenia to obowiązek ten ciąży przede wszystkim na leczonym. Ustawa przeprowadza bowiem zasadę, że pomoc lecznicza jest świadczeniem odpłatnym i koszty świadczeń z tytułu opieki społecznej powinny być pokryte przez osoby lub instytucje, które są obowiązane do utrzymywania danej osoby. Powiatowe związki komunalne są wyłączone od obowiązku bezpośredniego pokrywania kosztów leczenia i opieki społecznej zakładowej. Wzięto tutaj poza tem pod uwagę i ten wzgląd, że powiatowe związki komunalne są terytorjalnie zbyt małe i zbyt słabe finansowo, ażeby mogły odgrywać rolę czynnika wyrównującego ciężary, spadające na gminę, a których wysokość pozostaje często w związku z takim lub innym ukształtowaniem się stosunków gospodarczych na danem terytorjum, albo też w związku z kłędkami żywiołowymi, czy chorobami epidemicznymi. Rolę czynnika wyrównującego te ciężary przeznacza się wojewódzkim związkom komunalnym o terytorjach bardziej zróżniczkowanych i o większych środkach finansowych.

Art. 3.

Jeżeli pozostający w opiece społecznej względnie leczony w szpitalu publicznym, klinice lub przychodni, utrzymywanej przez Państwo wzgl. związki komunalne może się wykazać rocznym pobytam kolejno w kilku gminach, obowiązana do pokrycia nieściągalnych kosztów leczenia i opieki społecznej jest ta gmina, w której leczony wzgl. pozostający w opiece społecznej ostatnio conajmniej przez rok przebywał.

Art. 4.

Jeżeli leczony wzgl. pozostający w opiece społecznej posiada jednocześnie więcej niż jedno miejsce zamieszkania, nieściągalne koszty leczenia i opieki społecznej pokrywa ta gmina, w której znajduje się jego główny ośrodek życiowy, a w szczególności, gdzie wykonuje on swój zawód lub gdzie przebywa jego rodzina, z którą stale zamieszkuje.

W gminach będących uzdrowiskami o charakterze użyteczności publicznej czasokres potrzebny do nabycia praw opieki trwałej wynosi trzy lata.

Art. 5.

Bieg jednorocznego czasokresu, potrzebnego do nabycia prawa do opieki trwałej, przerywa się wskutek wniosku,

skierowanego w myśl art. 10 i nast. ustawy z dn. 16.VIII 1923 r. o opiece społecznej przez gminę miejsca pobytu do gminy, obowiązanej do opieki trwałej, o uznanie swego obowiązku do sprawowania w danym wypadku opieki trwałej i o wyrażenie gotowości przyjęcia danej osoby pod własną opiekę. Jeżeli gmina, która z takim wnioskiem wystąpiła, następnie w ciągu dwóch miesięcy tego wniosku nie dochodzi, albo od tego wniosku odstąpi, wówczas przyjmuje się, że przerwa w biegu rocznego terminu nie nastąpiła.

Art. 6.

Bieg rocznego czasokresu pobytu wzgl. nieobecności w gminie przerywa się na czas odbywania służby wojskowej z tytułu powszechnego obowiązku służby wojskowej lub wykonywania osobistych świadczeń przymusowych na rzecz wojska, przebywania w zakładach leczniczych, zakładach opiekuńczych albo w zakładach przymusowego zamknięcia oraz na czas emigracji poza granice kraju.

Bieg rocznego czasokresu przerywa się również na czas pozostawania w opiece społecznej, gdy świadczenia z tytułu wykonywania opieki społecznej mają charakter stały lub periodyczny, t. zn. powtarzający się w odstępach czasu nie dłuższych niż dni 30.

Bieg jednorocznego czasokresu nie przerywa się na skutek zmiany granic gminy i związanej z tem zmiany przynależności gminnej, a skutek zmiany granic gminy cofa się w danym wypadku wstecz do chwili rozpoczęcia czasokresu pobytu.

Art. 7.

Za samodzielną w odniesieniu do skutków rocznego pobytu wzgl. nieobecności w gminie uważa się żonę ślubną także w czasie trwania małżeństwa, jeśli i jak długo mieszka ona oddzielnie od męża i utrzymuje się bez jego pomocy.

Art. 8.

Nieściągalne koszty leczenia i opieki społecznej za dzieci do lat 16, pozostające w opiece z prawa cywilnego, pokrywa gmina obowiązana do pokrywania kosztów opieki społecznej za opiekuna. Nieściągalne koszty leczenia i opieki społecznej za uczniów wszelkich zakładów naukowych i rzemiosł ponad lat 16 ciąży w pierwszym rzędzie na gminie, która w tym względzie będzie właściwą względem osób, zobowiązanych z jakiegokolwiek tytułu prawnego do ich utrzymania.

Art. 9.

Obowiązek pokrywania kosztów leczenia i opieki społecznej z tytułu pokrewieństwa, ciąży na małżonku, oraz na

krewnych wstępnych i zstępnych w linii prostej bez ograniczenia co do stopnia. Obowiązek ten ciąży przedewszystkiem na bliższych co do stopnia, a między równie bliskimi — na wstępnych, a dalej na zstępnych.

O obowiązku pokrywania kosztów leczenia i opieki społecznej z tytułu pokrewieństwa, o ile chodzi o rozstrzygnięcie cywilno-prawnej strony sporu, orzekają sądy cywilne.

Art. 10.

Zarząd zakładu względnie związku komunalnego, który pomocy udzielił, może się podstawić w prawa, jakie zobowiązany do zwrotu kosztów leczenia wzgl. opieki społecznej ma wobec osób trzecich.

Art. 11.

Instytucje ubezpieczeniowe obowiązane są do zwrotu poniesionych przez zarząd zakładu, wzgl. zarząd związku komunalnego kosztów leczenia lub opieki społecznej nad osobą ubezpieczoną aż do wysokości należnego świadczenia ubezpieczonego, jeżeli pomoc była udzielona w wypadku, uprawniającym do poboru świadczenia ubezpieczeniowego,

do art. 3 — art. 11. Postanowienia w art. art. 3 — 11 zawarte mają na celu uzupełnienie postanowień art. art. 8 i 9 ustawy z dnia 16.VIII 1923 roku o opiece społecznej, które służą za podstawę prawną nałożenia obowiązku świadczeń na gminy. Przepisy te były wzorowane częściowo na ustawodawstwie pruskim, a częściowo na ustawodawstwie polskim, obowiązującym w b. zaborze rosyjskim.

Art. 12.

W odmienny sposób pokrywa się koszty leczenia ostrych chorób zakaźnych, wenerycznych, gruźlicy i chorób psychicznych, a mianowicie:

Koszty leczenia ostrych chorób zakaźnych pokrywa w połowie sam leczony względnie osoby lub instytucje z jakiegokolwiek tytułu prawnego do tego obowiązane, a w połowie gmina, na obszarze której zaszła potrzeba leczenia, w razie zaś nieściągalności tych kosztów pokrywa je gmina w całości.

b) Nieściągalne koszty leczenia gruźlicy wszelkiej postaci za leczenie w przeciągu pierwszych trzech miesięcy pokrywa gmina, obowiązana w myśl ustawy do pokrywania nieściągalnych kosztów leczenia, po upływie którego to okresu czasu koszty te obciążają odnośny wojewódzki związek komunalny.

c) Nieściągalne koszty leczenia chorób psychicznych za leczenie w przeciągu pierwszych 12 miesięcy pokrywają gmi-

ny, obowiązane w danym wypadku do ponoszenia kosztów leczenia, przyczem gminy wiejskie oraz gminy miejskie do 5 tysięcy mieszkańców pokrywają te koszty w wysokości 1/4 części, gminy wiejskie od 5.000 do 25.000 mieszkańców pokrywają te koszty w wysokości 1/2, gminy miejskie ponad 25.000 mieszkańców — w wysokości 3/4 kosztów, pozostałe zaś 3/4, 1/2 wzgl. 1/4 tych kosztów ponosi właściwy wojewódzki związek komunalny. Nieściągalne koszty leczenia chorób psychicznych, które zaistnieją po upływie 12 miesięcy od daty przyjęcia chorego do zakładu obciążają w całości właściwy wojewódzki związek komunalny.

d) Koszty leczenia chorób wenerycznych, o ile nie będą pokryte przez leczonego, pokrywa wojewódzki związek komunalny, na terenie którego udzielono pomocy lekarskiej, albo też znajduje się dany szpital publiczny.

do art. 12. — Odmienne sposoby pokrywania kosztów leczenia chorób psychicznych, wenerycznych, ostrych zakaźnych i gruźlicy wszelkiej postaci uzasadnia się szczególnie z punktu widzenia społecznego charakterem tych chorób, albo też nadmiernem, przerastającym możliwości finansowe gminy wiejskiej obciążeniem kosztami leczenia tych osób.

a) Leczenie ostrych chorób zakaźnych w szpitalach publicznych jest przymusowe, co jest przyczyną ogromnej niepopularności pokrywania kosztów leczenia przez samych chorych względnie osoby do tego zobowiązane. Dlatego to projektuje się pokrywanie połowy tych kosztów przez gminę i to bez względu na stan majątkowy zobowiązanego. Obciążenie połową kosztów, a w razie nieściągalności — całością kosztów — nie gminy właściwej w myśl ogólnych przepisów projektu, lecz gminy, na terenie której zaszła potrzeba leczenia, ma na celu zachęcenie zarządów gmin do ścisłego stosowania przepisów i zarządzeń sanitarnych.

b) Obciążenie wojewódzkiego związku komunalnego obowiązkiem pokrywania nieściągalnych kosztów leczenia gruźlicy za czas ponad 3 miesiące trwania uzasadnia się długotrwałością i kosztownością leczenia tej choroby. Za uprzywilejowaniem leczenia gruźlicy przemawia również konieczność przełamania niechęci do kosztownego szpitalnego leczenia tej choroby, która pozornie tego nie wymaga, i konieczność ułatwienia odseperowania chorego od otoczenia domowego.

c) Leczenie chorób psychicznych jest najdłuższe i najbardziej kosztowne. Z danych liczbowych przytoczonych w ogólnej części uzasadnienia, a także z zestawień kosztów leczenia poszczególnych chorób wynika, że pokrywanie nieściągalnych kosztów leczenia chorób psychicznych (a koszty te tylko w wyjątkowych wypadkach mogą być pokryte przez zobowiązane do tego osoby prywatne) jest ciężarem, przerastającym o wiele możliwości finansowe gminy wiejskiej i mniejszych gmin miejskich. W obecnym stanie ustawodawstwa, obowiązującego na obszarze b. zaboru rosyjskiego cały plan gospodarczy gminy jest zdany na los wypadku, gdyż oddanie do zakładu 2 — 3 chorych uczyni nierealnym nawet najlepiej i najostrożniej pomyślany plan finansowy.

Dlatego proponuje się przenieść ciężar leczenia chorób psychicznych po upływie roku trwania choroby na związek samorządowy wyższego rzędu.

Przepisany w tym punkcie art. 12 sposób rozdziału tych kosztów między gminę a wojewódzki związek komunalny ma na celu dostosowanie nakładanego ciężaru do siły gospodarczej gminy.

d) Odmownie tej kategorii kosztów leczenia mniejszy projekt został uzgodniony z projektem ustawy o zwalczaniu chorób wenerycznych. W myśl projektu tej ustawy, korespondencja w sprawach leczenia chorych na choroby weneryczne jest tajna, nazwiska chorych zasadniczo nie mogą być władzom administracyjnym ujawniane. Jest to równoznaczne z zasadą pokrywania tej kategorii kosztów leczenia z funduszków publicznych. Jest to zresztą celowe również z punktu widzenia higieny społecznej, bo tylko przy darmem leczeniu można liczyć na dodatni skutek walki z chorobami wenerycznymi. Na podobnym stanowisku stanął ustawodawca niemiecki w ustawie Rzeszy o zwalczaniu chorób wenerycznych z dn. 18.2. 1927 r., gdzie przewiduje się leczenie na koszt publiczny nie tylko ubogich, ale i „mniej zamożnych“ (minderbemittelte) chorych.

Art. 13.

Nieściągalnymi kosztami leczenia wzgl. opieki społecznej w znaczeniu ustawy są koszty, które nie mogą być ściągnięte w drodze egzekucji z zastosowaniem przepisów o przymusowym ściąganiu danin państwowych. Egzekucja kosztów leczenia i opieki społecznej może być skierowana tylko na ruchomości, a na nieruchomości tylko w tym wypadku, gdy nieruchomość ta nie służy zobowiązanemu za wyłączone mieszkanie dla niego i dla jego rodziny, z którą stale zamieszkuje i nie jest gospodarstwem rolnem, dającym podstawę bytu materialnego jemu i jego rodzinie, a także w tym wypadku, kiedy wyłącznie daną nieruchomość zamieszkujący właściciel został na stałe umieszczony w zakładzie opiekuńczym lub szpitalu publicznym.

Niezależnie od ilości inwentarza żywego, uznanego w danym wypadku za niezbędny do prowadzenia gospodarstwa rolnego, zajęcia na pokrycie kosztów leczenia i opieki społecznej w każdym razie nie podlega jedna krowa dojna, albo według wyboru właściciela — dwie kozy lub trzy owce.

Organ egzekucyjny powinien zajęcia majątku zaniechać, skoro uzna, że gotówka, uzyskana ze sprzedaży zająć się mających przedmiotów, nie da nadwyżki w stosunku do kosztów egzekucyjnych.

art. 13. Projekt ustawy posługuje się wszędzie pojęciem „nieściągalne koszty leczenia“, a nie „koszty leczenia ubogich“, gdyż stworzenie ustawowego kryterjum ubóstwa jest niemożliwe. Przy stosowaniu obecnie obowiązującego ustawodawstwa, gdzie usiłowano stworzyć takie kryterjum, urzędy gminne dopuszczają się bardzo często nadużyć pozostawio-

nej im swobody oceny faktu ubóstwa, przeprowadzając rujnujące płatnika egzekucje kosztów leczenia, gdy gmina obowiązana jest do pokrycia tych kosztów za niego i odwrotnie — zbyt hojnie szafując „świadectwami ubóstwa“, gdy obowiązek ten spada na inną gminę. Prowadzi to do niekończących się zatargów, które absorbują władze administracyjne, niewspółmierne do znaczenia tych spraw. Pojęcie „ubóstwa“ leczonego zastępuje się tutaj pojęciem „nieściągalności kosztów“. Nieściągalność kosztów stwierdza się ex post po przeprowadzeniu próby egzekucji. W ten sposób realizuje się zasadę, że pomoc lecznicza jest zasadniczo odpłatna. Płatnika chronią przed zbyt surowem przeprowadzeniem egzekucji będące w mocy przepisy egzekucyjne (instrukcja egzekucyjna Ministerstwa Skarbu z dnia 17.5. 1926 r. Dz. Urz. Min. Skarbu Nr. 15 poz. 168), która drogą wyłączenia szeregu przedmiotów codziennego użytku i narzędzi pracy, zapobiega rujnującym płatnika egzekucjom. Te wyłączenia od egzekucji opierają się na przepisach państw zaborczych i w przybliżeniu pokrywają się ze sobą. Przepisy austriackie zawierają nadto postanowienie o wyłączeniu od egzekucji pewnego minimum zwierząt domowych, nie należących wprawdzie do inwentarza niezbędnego do prowadzenia gospodarstwa rolnego, a które pomimo to stanowią czasem podstawę bytu uboższej ludności wiejskiej. Na tym wzorze oparto przepis o wyłączeniu od egzekucji zwierząt domowych.

Organ egzekucyjny nie jest obowiązany przeprowadzić egzekucję w każdym wypadku bez względu na stan majątkowy płatnika. Przeciwnie, powinien egzekucji zaniechać, skoro zgóry jest do przewidzenia, że gotówka, uzyskana ze sprzedaży zająć się mających przedmiotów nie da nadwyżki w stosunku do kosztów egzekucyjnych. Postanowienie art. 14 o obowiązku ponowienia egzekucji w ciągu lat pięciu zabezpiecza interesy zakładu, wzgl. gminy, uprawnionej do poboru kosztów.

Art. 14.

W razie zaniechania egzekucji lub ujemnego, względnie częściowego, wyniku egzekucji, należy egzekucję ponawiać w rocznych odstępach czasu w przeciągu lat pięciu, aż do osiągnięcia należnej kwoty w pełnej wysokości.

Art. 15.

Koszty leczenia i opieki społecznej nad osobami w stosunku do których żadna gmina nie może być uznana za zobowiązana do sprawowania opieki trwałej, ponosi wojewódzki związek komunalny, na obszarze którego zaszła potrzeba leczenia, wzgl. udzielenia opieki społecznej.

Art. 16.

Koszty leczenia i opieki społecznej nad obywatelami polskimi zagranicą, o ile w myśl zawartych umów międzynarodowych koszty te w razie nieściągalności od zobowiązanych,

mają podlegać zwrotowi z funduszków publicznych Państwa Polskiego, jak również koszty leczenia i opieki społecznej nad obywatelami polskimi, powracającymi z zagranicy na skutek zarządzeń władz obcych lub polskich, a nieposiadającymi w żadnej gminie prawa do opieki trwałej, ponosi Skarb Państwa.

do art. 16. Obciążenie tą kategorią kosztów Skarbu Państwa wydaje się najbardziej słuszne, gdyż wypadki w tym artykule wskazane, uniemożliwiają włożenie obowiązku pokrywania tych kosztów na gminy czy woj. związki komunalne, a wszelkie konstrukcje prawne, mające na celu wskazanie związku komunalnego, obowiązanego w danym wypadku do poniesienia tych kosztów, byłyby sztuczne. Należy tu zauważyć, że obciążenie Skarbu Państwa temi wydatkami byłoby minimalne, gdyż w dotychczas zawieranych przez Państwo Polskie umowach międzynarodowych w przedmiocie opieki nad obywatelami polskimi zagranicą, konsekwentnie przestrzega się zasady, że koszty stąd powstałe nie mogą obciążyć funduszków publicznych Państwa Polskiego. Art. 16 w części pierwszej przewiduje więc wypadek wyjątkowy, gdyby w umowach zawieranych w tym przedmiocie Państwo Polskie w jakimś poszczególnym wypadku miało odstąpić od dotychczasowej linii postępowania.

Art. 17.

Koszty leczenia i opieki społecznej nad cudzoziemcami: pokrywa się według przepisów, dotyczących obywateli polskich, o ile w stosunku do obywateli poszczególnych państw nie będą wydane inne przepisy, wynikające z zawartych umów międzynarodowych lub zastosowania zasady wzajemności.

Art. 18.

Gmina m. st. Warszawy pokrywa koszty leczenia i opieki społecznej, które w myśl postanowień niniejszej ustawy ciążyą na gminie i na wojewódzkim związku komunalnym.

Art. 19.

Gminy wiejskie i gminy miejskie mogą dla celów objętych ustawą łączyć się w związki międzykomunalne, a wówczas postanowienia, dotyczące gminy, będą się odnosiły do związków międzykomunalnych.

Art. 20.

Zarząd gminy, udzielając wsparcia, zarząd zakładu opiekuńczego, udzielając opieki zakładowej, a także zarząd zakładu leczniczego, przyjmując chorego na leczenie, ma prawo i obowiązek zażądać od potrzebującego pomocy, wzgl. przy-

jego do zakładu okazania wszelkich dokumentów osobistych i udzielenia wszelkich wyjaśnień o jego stosunkach osobistych i majątkowych, potrzebnych do ustalenia obowiązku pokrywania kosztów leczenia wzgl. opieki społecznej. Zarząd gminy wzgl. zarząd zakładu może uzależnić udzielenie pomocy lub przyjęcie do zakładu od dostarczenia tych danych, o ile zwłoka nie zagraża zdrowiu potrzebującego opieki lub leczenia i nie wywołuje zgorzienia publicznego. W poszukiwaniu wyżej wymienionych danych i informacji, powinny gminom względnie zakładom leczniczym i opiekuńczym świadczyć pomoc wszystkie urzędy i organy państwowe i komunalne.

Art. 21.

Jeżeli potrzebującego opieki zakładowej lub leczenia odstawia do zakładu zarząd gminy, obowiązek dostarczenia wymienionych w poprzednim artykule danych ciąży na tym urzędzie gminnym. Zarząd gminny powinien dostarczyć wymagane dane albo zawiadomić zarząd zakładu o ujemnym wyniku czynionych poszukiwań w ciągu 30 dni, od daty dostarczenia potrzebującego opieki do zakładu. Niedostarczenie tych danych, względnie niepowiadomienie zarządu zakładu o ujemnym wyniku czynionych poszukiwań w wyżej wskazanym terminie, jest równoznaczne z uznaniem obowiązku ponoszenia w danym wypadku kosztów leczenia, wzgl. opieki społecznej przez gminę.

Art. 22.

Pobyt i charakter pobytu w gminie stwierdza się na podstawie ksiąg meldunkowych.

Art. 23.

Zarząd związku komunalnego, obowiązany w danym wypadku do ponoszenia kosztów opieki społecznej może żądać od gminy, wykonującej opiekę tymczasową, przekazania jego bezpośredniej pieczy osoby w opiece pozostającej, a gmina, do której się z takim żądaniem zwrócono, obowiązana jest do tego żądania się zastosować w granicach postanowień art. 11 ustawy z dn. 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej wraz z przepisami wykonawczymi.

W razie nieuzasadnionej zwłoki w zastosowaniu się do tego żądania, należy to żądanie ponowić za pośrednictwem właściwej dla danego związku komunalnego władzy nadzorczej, z postanowieniem odpowiedniego terminu, poczem obowiązek zwrotu kosztów opieki społecznej zaistniałych po upływie tego terminu wygasa.

Art. 24.

Roszczenie o zwrot kosztów leczenia przedawnia się z upływem 6 miesięcy od daty opuszczenia szpitala przez leczzonego wzgl. od daty udzielenia porady lub dokonania zabiegu leczniczego.

Roszczenie o zwrot kosztów opieki społecznej przedawnia się z upływem sześciu miesięcy od daty opuszczenia zakładu opiekuńczego wzgl. od daty dokonania świadczenia z tytułu opieki społecznej.

W razie, gdy pobyt w szpitalu wzgl. w zakładzie opiekuńczym trwa dłużej niż miesiąc, albo świadczenia z tytułu opieki społecznej mają charakter stały lub perijodyczny, t. zn. świadczenia te powtarzają się w odstępach czasu nie dłuższych nad dni 30, wówczas należność powinna być regulowana za każdy miesiąc z osobna, a upływ terminu 6-0 miesięcznego liczy się od ostatniego dnia każdego miesiąca kalendarzowego.

Art. 25.

Zarząd szpitala publicznego wzgl. zarząd związku komunalnego, który pomocy udzielił z tytułu opieki tymczasowej, powinien w wyżej wskazanym terminie 6 miesięcy zwrócić się do związku komunalnego lub do osób, na których według zebranych danych ciąży obowiązek pokrycia kosztów leczenia wzgl. opieki społecznej, z żądaniem zwrotu tych kosztów. Jeżeli obowiązana do pokrycia kosztów jest częściowo gmina, a częściowo wojewódzki związek komunalny, albo też inna osoba, żądanie należy kierować do odnośnego zarządu gminnego.

Do żądania tego należy dołączyć rachunek kosztów, przytoczyć dane, uzasadniające obowiązek zwrotu tych kosztów przez adresata, oraz o ile chodzi o koszty opieki społecznej, powstałe w wykonaniu ustaw i rozporządzeń o opiece społecznej, opinię opiekuna społecznego o potrzebie i o rozmiarach udzielanej pomocy.

do art. 24 — 25. Termin 6 miesięczny, po upływie którego przedawnia się roszczenie zwrotu kosztów leczenia wzgl. opieki społecznej, ma na celu zmuszenie uprawnionych do likwidowania ich należności w możliwie najkrótszym czasie. Obecnie zdarzają się wypadki żądania zwrotu kosztów leczenia wzgl. opieki społecznej, które zaistniały przed 10-ciu laty, a nawet dawniejszych. Ogólne przedawnienie z prawa cywilnego nie zabezpiecza gmin przed takimi niespodziankami. Termin ten jest aż nadto wystarczający, ażeby normalnie działający zarząd związku komunalnego wzgl. zarząd zakładu mógł wszcząć dochodzenie swej należności.

Art. 26.

Koszt dzienny opieki zakładowej, podlegający zwrotowi, nie może przekraczać przeciętnego kosztu utrzymania w za-

kładzie. Przeciętny koszt dzienny utrzymania w zakładzie, brany za podstawę obliczeń, obejmuje wydatki na pożywienie, światło, opał i pranie w zakładzie, na administrację zakładu, na opiekę lekarską i pomoce wychowawczo - szkolne. Koszty utrzymania w zakładzie nie mogą przewyższać rzeczywistych i koniecznych wydatków, na ten cel poniesionych ani też stawki, której wysokość ustalać będzie Minister Pracy i Opieki Społecznej.

W razie przyjęcia do zakładu opiekuńczego matki z dzieckiem poniżej 1 roku, opłata dzienna liczy się tylko za 1 osobę.

Art. 27.

Wszelkie wydatki, poniesione na wykonanie niezbędnej pomocy poza zakładowej, lub w związku z opieką zakładową, ale nie objęte sumą kosztów dziennego utrzymania, obliczonych według wyżej przytoczonych zasad, jak np. koszty transportu chorego względnie potrzebującego opieki zakładowej, koszty niezbędnego zaopatrzenia na drogę, koszty pogrzebowe i t. p., podlegają zwrotowi na podstawie przedstawionych rachunków poniesionych wydatków. Zwrotu tych kosztów może żądać zarówno zarząd gminy, jak i zarząd zakładu, który w związku z wykonywaną opieką zakładową tego rodzaju pomocy udzielił.

do art. 27. Ustawa nada w ten sposób szpitalom publicznym oraz zakładom opieki społecznej prawo wykonywania pewnego niezbędnego zakresu opieki społecznej, który pozostaje w bezpośrednim związku z działalnością tego zakładu. Zwłaszcza szpitale publiczne muszą często udzielać opuszczającym zakład pewnej pomocy doraźnej, jak np. zaopatrzenie na drogę w żywność, ubranie i pieniądze. Ściąganie kosztów za tego rodzaju pomoc doraźną matrafia na trudności, gdyż kosztów tych nie można wliczać do kosztów leczenia, a jeżeli się je traktuje jako koszty opieki społecznej, to gminy przeciwstawiają tym żądaniom zarzut, że szpitale publiczne nie mają uprawnień do wykonywania opieki społecznej, nie mają więc prawa żądać zwrotu tych świadczeń. To samo dotyczy kosztów przewozów i pogrzebów.

Art. 28.

Odnośnie obliczenia kosztów leczenia w szpitalach publicznych, stosuje się przepisy art. 27 — 31 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 22 marca 1928 roku o zakładach leczniczych oraz przepisy wykonawcze do tego rozporządzenia.

Art. 29.

O ile gmina, wzgl. instytucja lub osoba, do której się o zwrot kosztów leczenia, wzgl. opieki społecznej zwrócono, nie podniesie sprzeciwu, t. zn. nie zwróci rachunku z umoty-

wowaną odmową w przeciągu 2 miesięcy od daty otrzymania. Jest to równoznaczne z uznaniem długu.

Art. 30.

Termin uiszczenia kosztów leczenia i opieki społecznej wynosi 30 dni od daty doręczenia nakazu płatniczego. Sposób regulowania należności za leczenie w czasie pobytu w szpitalu publicznym normują art. 32 i art. 33 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 roku o zakładach leczniczych.

do art. 29 — 30. Terminy w tych artykułach wskazane mają na celu uniemożliwienie działania na zwłokę ze strony zobowiązanych. Są one wystarczające od przeprowadzenia potrzebnych dochodzeń na terenie gminy oraz pokrycia należności przy ewent. zaliczkowaniu przez wojew. związek komunalny (art. 32).

Art. 31.

Należność z tytułu kosztów leczenia i opieki społecznej stanowi należność publiczno - prawną. Nieuiszczona w wyżej określonych terminach należność podlega egzekucji z zastosowaniem przepisów, dotyczących danin i opłat państwowych.

Władzą egzekucyjną jest właściwa powiatowa władza administracji ogólnej.

W stosunku do związków publiczno - prawnych, władzą egzekucyjną jest właściwa władza nadzorcza danego związku publiczno - prawnego, która na żądanie zainteresowanego wzywa zarząd tego związku do zapłacenia należności z postawieniem odpowiedniego terminu, poczem egzekwuje należność przez zajęcie wpływów kasowych.

do art. 31. Ustęp 1 tego artykułu zmienia postanowienie ust. 2 art. 33 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o zakładach leczniczych (Dz. U. Nr. 8 poz. 382) o tyle, że egzekucja należności na rzecz szpitali publicznych, państwowych jak i komunalnych ma się odbywać z zastosowaniem przepisów, dotyczących danin i opłat państwowych, gdyż przepisy o egzekucji danin państwowych dotyczą również danin komunalnych, a przez to rozróżnienie zawarte w ustępie 2 art. 33 powołanego rozporządzenia jest bezprzedmiotowe.

W artykule tym określa się jednocześnie władzę egzekucyjną właściwą dla kosztów leczenia i opieki społecznej. Władzą tą powinna być powiatowa władza administracji ogólnej zgodnie z art. 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.3. 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji.

Art. 32.

Jeżeli zarząd gminy wiejskiej uznaje w danym wypadku obowiązek gminy do pokrycia kosztów leczenia wzgl. opieki

społecznej, ze względu jednak na brak rozporządzalnych wpływów kasowych nie może tej należności w przepisany terminie uregulować, wówczas przekazuje rachunek wraz z załącznikami wydziałowi wojewódzkiemu do zaliczkowego pokrycia tak, aby należność mogła być w przepisany terminie pokryta.

do art. 32. Zaliczkowe pokrywanie kosztów leczenia i opieki społecznej przez wojewódzkie związki komunalne ma na celu zapewnić szybkie regulowanie należności z tego tytułu. Dotyczy to jednak tylko gmin wiejskich, których dochody opierają się głównie na podatku gruntowym, a przez to uzależnione są od pewnych terminów płatności. Niema natomiast potrzeby ustanawiać tego przywileju dla miast, których źródła dochodowe są bardziej różniczkowane. Na obszarze b. zaboru rosyjskiego zaliczkowe pokrywanie kosztów leczenia przez powiatowe związki komunalne zostanie w ten sposób zastąpione przez zaliczkowe pokrywanie tych kosztów przez wojewódzkie związki komunalne. Uzasadnia się to tem, że na wojewódzkie związki komunalne wkłada się obowiązek ponoszenia części kosztów. Względy organizacyjne przemawiają więc za skoncentrowaniem tych spraw przy jednym związku komunalnym.

Art. 33.

O sposobie i o terminach dokonywania rozrachunków między gminami a wojewódzkim związkiem komunalnym stanowi właściwy organ samorządu wojewódzkiego w formie statutu, a do czasu wprowadzenia w życie samorządu wojewódzkiego — wojewoda, przy współudziale rady wojewódzkiej z głosem stanowczym.

Art. 34.

Jeżeli osoba, obowiązana do pokrycia kosztów leczenia, względnie opieki społecznej uważa żądanie zapłaty za nieuzasadnione, przysługuje jej skarga do sądu administracyjnego I instancji, właściwego wobec związku komunalnego wzgl. zakładu, który wnosi roszczenia o zwrot kosztów.

Skargę wnieść można tylko po zgłoszeniu przez stronę, do której się z żądaniem zapłaty kosztów zwrócono, umotywowanego sprzeciwu i po doręczeniu powtórnego umotywowanego żądania, w zwykłym terminie, przewidzianym dla skarg do sądu administracyjnego.

do art. 34 ust. 2. Uzależnienie wniesienia skargi do sądu administracyjnego od uprzedniego zgłoszenia umotywowanego sprzeciwu do strony, występującej z żądaniem zapłaty kosztów, ma na celu wyjaśnienie ewentualnych pomyłek, które w ten sposób mogą znaleźć szybsze i łatwiejsze wyjaśnienie, niż na drodze sporno-administracyjnej.

Art. 35.

Do czasu powołania sądownictwa administracyjnego niższych instancji na obszarze całego Państwa w województwach pomorskiem i poznańskim utrzymuje się dotychczas obowiązujące tam przepisy o postępowaniu sporno-administracyjnym w sprawach o koszty z tytułu opieki społecznej. Na pozostałym obszarze Państwa Polskiego spory o należność z tytułu kosztów leczenia wzgl. opieki społecznej rozstrzyga bezpośrednio władza nadzorcza związku komunalnego, który zgłosił żądanie zapłaty kosztów.

Art. 36.

Wnieсение skargi wzgl. odwołania nie wstrzymuje wykonania obowiązku uiszczenia należności. Zwrot nieprawie pobranych kosztów powinien nastąpić w przeciągu 7 dni od daty uprawomocnienia się ostatecznego orzeczenia.

Art. 37.

Ustawa, która ureguje uprawnienia finansowe wojewódzkich związków komunalnych, przekaże wojewódzkim związkom komunalnym źródła pokrycia wydatków, powstałych w wykonaniu niniejszej ustawy. Do czasu wydania tej ustawy wydatki, które w myśl niniejszej ustawy ciążyą na wojewódzkich związkach komunalnych będą pokrywane ze Skarbu Państwa.

Skarb Państwa pokryje również różnicę, która wyniknie dla wojewódzkich związków komunalnych pomorskiego i poznańskiego w wykonaniu niniejszej ustawy w porównaniu z wydatkami, jakie ponosiły tamtejsze krajowe związki ubogich z tytułu kosztów leczenia ubogich chorych i opieki społecznej na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa, a także pełną sumą kosztów leczenia chorób wenerycznych, ponoszonych przez gminę m. st. Warszawy.

do art. 37. Sprawa pokrycia wydatków związków komunalnych z tytułu wykonania projektowanej ustawy może być ostatecznie załatwiona dopiero przy zasadniczym uregulowaniu finansów komunalnych. Na czas obecnego prowizorium jedynym możliwym rozwiązaniem sprawy jest pokrywanie tych wydatków z budżetu Państwa. Obecna sytuacja gospodarcza Państwa nie pozwala na otwarcie jakiegoś nowego źródła podatkowego, któreby zapewniło pokrycie tych wydatków. Wydatki te, których pokrywanie należy do bezsprzecznie najważniejszych obowiązków samorządu terytorjalnego i wypłaty których nie mogą ulec zawieszeniu, ani ograniczeniu, muszą znaleźć pokrycie w granicach obecnego obciążenia podatkowego ludności. Pokrywanie tych wydatków w dotychczasowych rozmiarach przez gminy staje się coraz trudniejsze z powodów, o których była mowa w uzasadnieniu ogólnym projektu ustawy, zaległości płatnicze

gmin coraz bardziej wzrastają, a więc rosną i maleźności szpitali publicznych, których zrealizowanie natrafia na wielkie trudności. Interwencja władz madzorczych jest tutaj utrudniona z jednej strony ze względu na faktyczną niemożliwość wywiązania się z tych obowiązków przez gminy, a z drugiej strony, dotyczy to 5 województw centralnych, ze względu na odebranie gminom specjalnego źródła pokrycia tych wydatków t. zw. składki na pokrycie kosztów leczenia. (Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dn. 18.6 1929 r. L. Rej. 1848/27 uznający za nieobowiązujące postanowienie art. 2 Ustawy z dnia 19.3 1925 r. Dz. U. R. P. Nr. 38 poz. 255). W tym stanie rzeczy wydatki na pokrycie kosztów leczenia muszą znaleźć pokrycie w budżecie Państwa. W przeciwnym razie przedłużenie obecnej sytuacji doprowadzi z konieczności do bardziej uciążliwych pod względem finansowym dla Państwa następstw i do pokrywania w pierwszym rzędzie deficytu państwowych szpitali, a następnie — deficytu szpitali utrzymywanych przez związki komunalne.

Ogólna suma kosztów leczenia i opieki społecznej, ciążących w myśl projektu ustawy, na wojewódzkich związkach komunalnych, a która w okresie przejściowym byłaby pokrywana przez Skarb Państwa, obliczona na podstawie załączonych tablic statystycznych, wynosi około 17.000.000 złotych. Do tego doliczyć trzeba trudną do obliczenia kwotę jaką należałoby dotować wojewódzkie związki komunalne pomorski i poznański oraz gminę m. st. Warszawy zgodnie z dyspozycją art. 37 projektu. W każdym razie przyjąć można, że ogólna kwota do pokrycia nie przekroczy 18.000.000 złotych.

Zwiększenie wydatków gmin wiejskich w województwach południowych, — jakie nastąpi niechybnie w związku ze zmianą systemu pokrywania kosztów leczenia, znajdzie pokrycie w projektowanym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich tych województw.

Art. 38.

Wojewódzkie związki komunalne są obowiązane przychodzić z pomocą na wniosek wydziałów powiatowych tym gminom wiejskim, które nie mogą podolać ciężarom, płynącym z wykonywania niniejszej ustawy przez przyjęcie na swój rachunek stosownej części kosztów leczenia i opieki społecznej.

Wydział wojewódzki władny jest uzależnić tę pomoc, a także zaliczkowe pokrywanie kosztów leczenia i opieki społecznej w zastępstwie gmin wiejskich od utworzenia przez te gminy związku międzykomunalnego, mającego na celu pomoszenie kosztów leczenia i opieki społecznej.

do art. 38 ust. 2. Postanowienie to ma na celu zachęcić słabe jednowioskowe gminy wiejskie do łączenia się w związki międzykomunalne dla celów wykonania niniejszej ustawy. Na obszarze b. zaboru pruskiego związki takie już istnieją pod postacią tamt. związków ubogich.

Art. 39.

Do czasu wprowadzenia w życie samorządu wojewódzkiego w województwach białostockim, kieleckim, krakowskim, lubelskim, łwowskim, łódzkim, mowogrodzkim, poleskim, stanisławowskim, tarnopolskim, warszawskim, wileńskim i wołyńskim tworzy się wojewódzki fundusz kosztów leczenia i opieki społecznej, na rzecz którego będą przeznaczone dotacje ze Skarbu Państwa, o których jest mowa w art. 37.

Wojewódzkim funduszem kosztów leczenia i opieki społecznej zarządza wojewoda.

Z wojewodą współdziała w tych sprawach wydział wojewódzki w zakresie, który określi bliżej rozporządzenie wykonawcze.

Art. 40.

W razie, gdyby wydatki związane z wykonywaniem ustawy miały przewyższać wpływy przeznaczone na rzecz wojewódzkiego funduszu kosztów leczenia i opieki społecznej, powstały stąd niedobór pokrywa Skarb Państwa.

do art. 40. Postanowienie takie w ustawie jest konieczne ze względu na niedającą się przewidzieć możliwość wzrostu kosztów leczenia i opieki społecznej i potrzebę subsydjowania gmin na wypadek klęsk żywiołowych, epidemij i t. p.

Art. 41.

Z dniem wejścia w życie ustawy wygasają roszczenia z tytułu kosztów leczenia i opieki społecznej, jakie mają zakłady lecznicze i opiekuńcze oraz związki komunalne do gmin, za leczenie, za opiekę zakładową oraz za świadczenia wszelkiego rodzaju, które miały miejsce przed dn. 1 stycznia 1926 r.

do art. 41. Obecnie zdarzają się nierzadko wypadki dochodzenia kosztów leczenia i opieki społecznej, które zaistniały przed 10 albo i więcej laty. Są to maleźności fikcyjne, bo nie mogą być przez gminy spłacone, a powodują tylko niepotrzebną i uciążliwą wymianę korespondencyj.

Art. 42.

Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc obowiązującą wszystkie przepisy dotychczasowe, dotyczące przedmiotów unormowanych niniejszą ustawą. W szczególności uchyla się obowiązujące jeszcze dotychczas postanowienia następujących ustaw i rozporządzeń wraz z późniejszymi zmianami, a mianowicie:

1) Ustawy wykonawczej z dn. 8 marca 1871 r. do Ustawy Rzeszy Niemieckiej o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia (Zbiór Ustaw Pruskich str. 130).

2) Ustawy o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia z dn. 30 maja 1908 r. (Dz. Ust. Rzeszy Niem. str. 381).

3) Ustawy austriackiej z dnia 6 stycznia 1875 roku o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich chorych (Dz. U. Kr. Nr. 7).

4) Ustawy z dn. 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. U. R. P. Nr. 36 poz. 214).

5) Ustawy z dn. 19 marca 1925 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich żydów, będących stałymi mieszkańcami gmin na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. U. R. P. Nr. 38 poz. 255).

6) Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 9 września 1927 r. w celu wykonania ustawy z dn. 29 marca 1926 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich w szpitalach publicznych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. U. R. P. Nr. 99 poz. 861).

7) Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 lutego 1924 roku w przedmiocie zaliczkowego pokrywania kosztów leczenia chorych w szpitalach publicznych (Dz. U. R. P. Nr. 22 poz. 241).

8) Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 października 1927 r. w celu wykonania ustawy z dnia 19 marca 1925 r. o pokrywaniu kosztów leczenia ubogich żydów, będących stałymi mieszkańcami gmin na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. U. R. P. Nr. 93 poz. 873).

9) Rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dn. 24 kwietnia 1924 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w przedmiocie zwrotu kosztów z tytułu świadczeń na opiekę społeczną, przewidzianych ustawą z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej (Dz. U. R. P. Nr. 38 poz. 404).

10) Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 czerwca 1924 roku w sprawie wykonywania opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz ponoszenia wymykających stąd kosztów (Dz. U. R. P. Nr. 56 p. 576).

11) Rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 1924 r. w sprawie rozstrzygania skarg przeciw zarządzeniom względnie orzeczeniom związków komunalnych na obszarze województw: krakowskiego, łwowskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, warszawskiego, białostockiego, wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego, wileńskiego oraz m. st. Warszawy w spra-

wach, wynikających z wykonania ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz. U. R. P. Nr. 70 poz. 683).

12) Rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 czerwca 1926 r. w sprawie sposobu rozrachunku związku wspierania ubogich w województwach poznańskim i pomorskim ze związkami samorządowymi innych województw z tytułu świadczeń za opiekę nad ubogimi (Dz. U. R. P. Nr. 61 poz. 367).

Ponadto tracą moc obowiązującą postanowienia, zawarte w ust. 2 art. 33 i w art. 34 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o zakładach leczniczych (Dz. U. R. P. Nr. 38 poz. 382) oraz wszelkie inne postanowienia prawne sprzeczne z niniejszą ustawą.

Art. 43.

Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Pracy i Opieki Społecznej.

Art. 44.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie na całym obszarze Państwa Polskiego z wyjątkiem województwa śląskiego w 6 miesięcy od daty ogłoszenia.

III. OBJAŚNIENIE TABLIC.

Zestawienia liczbowe, ujęte w załączonych tablicach, mają na celu określenie przybliżonego obciążenia wojewódzkich związków komunalnych (wzgl. wojewódzkich funduszy kosztów leczenia i opieki społecznej) kosztami leczenia i opieki społecznej z tytułu projektowanej ustawy. Nie są to obliczenia, oparte na ścisłych danych statystycznych, bo statystykę kosztów leczenia ubogich chorych z rozróżnieniem rodzaju choroby nie wszędzie się prowadzi, a pośpiech, z jakim należało opracować projekt ustawy, nie pozwolił na zarządzenie zebrania tych danych na obszarze całego Państwa. Mamy tu do czynienia z obliczeniem, którego realność znajduje oparcie w sposobie przeprowadzenia kalkulacji.

Obliczenia przybliżonego obciążenia gmin wiejskich i miast niewydziałonych dokonano dla każdego województwa na podstawie danych o obciążeniu temi kosztami, przypadającymi na głowę 1 mieszkańca, a które to dane oparto na ścisłej statystyce, pochodzącej z 3 powiatów danego województwa. Ponieważ obciążenie kosztami leczenia ubogich chorych jest zależne od charakteru gospodarczego danego terytorium, od rozwoju szpitalnictwa, a także od struktury społecznej miejscowej ludności, w wyborze powiatów, na terenie których przeprowadzono statystykę kosztów leczenia, kierowano się charakterem gospodarczym tych powiatów. Tak więc w liczbie 3 powiatów jeden jest powiatem o sto-

sunkowo dużym odsetku ludności miejskiej wzgl. powiatem podmiejskim, a dwa są powiatami o charakterze rolniczym, oddalonymi od wielkich ośrodków miejskich. Średnia arytmetyczna obciążenia, przypadająca na głowę ludności, obliczona na podstawie danych z tak dobranych 3 powiatów, stanowi współczynnik, na podstawie którego obliczono obciążenie wszystkich gmin wiejskich i miast niewydzielonych w województwie. Oto wykaz powiatów, na obszarze których zebrano dane statystyczne o kosztach leczenia za okres budżetowy 1928 — 29:

w woj. białostockiem powiaty: białostocki, łomżyński i wołkowyski;

w woj. kieleckiem: powiaty: będziński, miechowski i pińczowski;

w woj. łódzkim powiaty: łódzki, koniński i wieluński;

w woj. warszawskim powiaty: warszawski, mieszański i przasnyski;

w woj. wileńskim powiaty: wileńsko-trocki, brasławski i święciański;

w woj. nowogródzkim powiaty: baranowicki, mieświeski i wołyżyński;

w woj. poleskiem powiaty: brzeski, piński i sarnieński;

w woj. wołyńskim powiaty: rówieński, kowelski i krzemieniecki;

w woj. pomorskiem powiaty: toruński, chełmiński i kartuski;

w woj. poznańskim powiaty: poznański, lesznieński i gnieźnieński.

Obciążenia miast wydzielonych województw centralnych i wschodnich obliczono na podstawie współczynników dla miast Żyrardowa, Płocka i Kielc z tem jednak, że dane liczbowe dla m. Łodzi oparto na statystyce m. Łodzi, a w województwie kieleckiem obciążenie miast Sosnowca, Będzina i Dąbrowy Górniczej, jako miast wybitnie proletariackich, obliczono na podstawie współczynników m. Łodzi. (Dlatego w tablicy woj. kieleckiego umieszczono dwa rzędy współczynników dla miast wydzielonych).

Obciążenie miast wydzielonych wojew. pomorskiego obliczono na podstawie współczynników m. Torunia, a miast wydz. wojew. poznańskiego na podstawie współczynników m. Bydgoszczy i Poznania.

Obliczenia kosztów leczenia w województwach południowych dokonano na podstawie danych Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie o ilości dni szpitalnych w szpitalach psychiatrycznych i innych, przypadających na gminy wiejskie i na miasta poszczególnych województw oraz na miasta Lwów i Kraków.

Za koszt dzienny leczenia przyjęto stawkę przyjętą przez Tymcz. Wydz. Samorz. — 3 zł. 45 gr.

Koszty leczenia chorób wenerycznych obliczono na podstawie stosunku ilościowego tej kategorii kosztów do ogólnej sumy kosztów leczenia, jaki wykazują przeciętnie województwa centralne, a mianowicie: 5% dla gmin wiejskich, 7% dla m. Lwowa i Krakowa, 10% dla innych miast i miasteczek.

Przy obliczaniu kosztów leczenia chorób psychicznych nie rozróżniono przewidzianych w art. 12 p. c) projektu kategorii miast z powodu braku odpowiednich danych liczbowych. Miasta Lwów i Kraków trakto-

TABLICA 1.

Waluta: złote.

KOSZTY LECZENIA CHORÓB (w złotych)	WOJEWÓDZTWO WARSZAWSKIE									WOJEWÓDZTWO KIELECKIE									WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE									WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE									WOJEWÓDZTWO BIAŁOSTOCKIE								
	gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych			gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych			gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych			gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych											
	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy									
Psychicznych	0,53	871.000	30,0	0,94	359.000	31,9	1,41	126.000	30,4	0,38	739.000	31,5	0,75	150.000	25,0	1,41	695.000	26,5	0,24	332.000	28,9	0,92	382.000	33,5	1,41	1.267.000	24,8	0,38	661.000	31,5	0,75	151.000	25,0	1,41	176.000	30,4	0,13	128.000	26,9	0,27	45.000	22,9	1,41	213.000	30,4
Wenerycznych	0,15	246.000	8,4	0,11	42.000	3,8	0,32	29.000	6,9	0,06	117.000	5,1	0,20	40.000	6,6	0,32	188.000	7,1	0,02	28.000	2,4	0,16	66.000	5,6	0,32	375.000	7,3	0,06	104.000	5,1	0,20	40.000	6,6	0,32	40.000	6,9	0,02	20.000	4,2	0,13	22.000	11,0	0,32	48.000	6,9
Ostrych zakaźnych	0,32	526.000	18,0	0,08	31.000	2,8	0,28	25.000	6,1	0,03	58.000	2,4	0,04	8.000	1,3	0,28	329.000	12,6	0,08	111.000	9,7	0,06	25.000	2,1	0,28	808.000	15,8	0,03	52.000	2,4	0,04	8.000	1,4	0,28	35.000	6,1	0,02	20.000	4,2	0,05	8.000	4,2	0,28	42.000	6,1
Gruźlicy	0,16	263.000	9,0	0,21	80.000	7,1	0,26	23.000	5,6	0,05	97.000	4,1	0,74	148.000	24,8	0,26	329.000	12,6	0,09	125.000	10,9	0,14	58.000	5,0	0,26	819.000	15,9	0,05	87.000	4,1	0,74	149.000	24,6	0,26	33.000	5,6	0,02	20.000	4,2	0,14	23.000	11,9	0,26	39.000	5,6
Jaglicy	0,04	65.000	2,2	0,07	27.000	2,4	0,15	13.000	3,2	0,03	58.000	2,4	0,04	8.000	1,3	0,15	48.000	1,9	0,03	42.000	3,6	0,06	25.000	2,1	0,15	61.000	1,2	0,03	52.000	2,4	0,04	8.000	1,4	0,15	19.000	3,2	0,02	2.000	0,4	0,01	2.000	0,9	0,15	23.000	3,2
Innych	0,57	937.000	32,4	1,53	585.000	5,2	2,22	198.000	47,8	0,66	1.284.000	54,5	1,23	246.000	41,0	2,22	1.027.000	39,3	0,37	513.000	44,5	1,40	581.000	51,7	2,22	1.796.000	35,0	0,66	1.148.000	54,5	1,23	247.000	41,0	2,22	278.000	47,8	0,29	285.000	60,1	0,58	97.000	49,1	2,22	335.000	47,8
Ogółem	1,44	2.909.000	100,0	3,00	1.124.000	100,0	4,64	414.000	100,0	1,21	2.353.000	100,0	3,00	600.000	100,0	4,64	2.616.000	100,0	0,83	1.151.000	100,0	2,74	1.137.000	100,0	4,64	5.126.000	100,0	1,21	2.104.000	100,0	3,00	603.000	100,0	4,64	581.000	100,0	0,50	475.000	100,0	1,18	197.000	100,0	4,64	700.000	100,0
Ogólna suma kosztów leczenia ubogich chorych w/g budżetów 1928/29		2.119.189			797.670			345.617			2.024.048			363.215			897.050			1.230.407			1.421.370			1.289.870			1.102.818			330.662			491.803			499.085			173.364			128.258	
Suma kosztów leczenia przypadająca w myśl projektu ustawy na wojew. zw. kom.		1.337.000			464.000			164.000			970.000			277.000			1.062.000			457.000			486.000			1.995.000			866.000			277.000			234.000			174.000			87.600			273.000	
					1.965.000									2.309.000													2.938.000						1.377.000							534.000					

TABLICA 2.

Waluta: złote.

KOSZTY LECZENIA CHORÓB (w złotych)	WOJEWÓDZTWO WILEŃSKIE									WOJEWÓDZTWO NOWOGRÓDZKIE									WOJEWÓDZTWO POLESKIE									WOJEWÓDZTWO WOŁYŃSKIE								
	gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych			gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych			gminy wiejskie			gminy miast niewydzielonych			gminy miast wydzielonych											
	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy	Na 1 mieszkańca	Przybliżone obciążenie	Stosunek % do ogóln. sumy						
Psychicznych	0,13	109.000	27,8	0,25	9.000	17,0	1,41	182.000	30,4	0,27	196.000	39,4	0,36	27.000	18,9	—	—	—	0,14	106.000	34,8	1,08	72.000	45,9	1,41	75.000	30,4	0,13	164.000	50,5	0,33	32.500	43,5	1,41	102.000	30,4
Wenerycznych	0,02	17.000	4,2	0,18	6.000	12,3	0,32	41.000	6,9	0,02	14.000	2,9	0,28	21.000	14,8	—	—	—	0,02	15.000	4,9	0,04	3.000	1,8	0,32	17.000	6,9	0,01	13.000	3,8	0,04	4.000	5,0	0,32	23.000	6,9
Ostrych zakaźnych	0,02	17.000	4,2	0,01	500	0,6	0,28	36.000	6,1	0,02	14.000	2,9	0,004	2.000	1,7	—	—	—	0,02	15.000	4,9	0,02	1.000	0,9	0,28	15.000	6,1	0,008	10.000	3,0	0,004	500	0,5	0,28	20.000	6,1
Gruźlicy	0,03	25.000	6,5	0,04	1.000	2,8	0,26	34.000	5,6	0,01	7.000	1,5	0,06	29.000	19,9	—	—	—	0,03	23.000	7,5	0,52	35.000	22,1	0,26	14.000	5,6	0,008	10.000	3,0	0,007	7.000	9,0	0,26	19.000	5,6
Jaglicy	0,009	8.000	1,9	0,01	500	0,6	0,15	19.000	3,2	0,005	4.000	0,7	—	—	—	—	—	—	0,003	2.000	0,8	—	—	—	0,15	8.000	3,2	0,003	4.000	1,1	—	—	—	0,15	11.000	3,2
Innych	0,26	219.000	55,4	0,98	35.000	66,7	2,22	286.000	47,8	0,36	261.000	52,6	0,53	65.000	44,7	—	—	—	0,19	144.000	47,1	0,09	46.000	29,3	2,22	118.000	47,8	0,10	127.000	38,6	0,32	32.000	42,0	2,22	161.000	47,8
Ogółem	0,47	395.000	100,0	1,47	52.000	100,0	4,64	598.000	100,0	0,69	496.000	100,0	1,23	144.000	100,0	—	—	—	0,41	305.000	100,0	2,35	157.000	100,0	4,64	247.000	100,0	0,25	328.000	100,0	0,70	76.000	100,0	4,64	336.000	100,0
Ogólna suma kosztów le- czenia ubogich cho- rych w/g budżetów 1928/29		259.716			44.952			66.000			228.589			78.545						231.297			47.842			128.274			277.470			53.040			57.500	
Suma kosztów leczenia przypadająca w myśl projektu ustawy na wojew. zw. kom.		152.000			18.000			237.000			223.000			68.000						140.000			104.000			97.000			187.000			40.000			133.000	
					407.000									291.000									341.000												360.000	

TABLICA 3.

Waluta: złote.

KOSZTY LECZENIA CHOROÓB (W ZŁOTYCH)	WOJEWÓDZTWO POMORSKIE									WOJEWÓDZTWO POZNAŃSKIE								
	Gminy wiejskie			Gminy miast niewydz.			Gminy miast wydziel.			Gminy wiejskie			Gminy miast niewydz.			Gminy miast wydziel.		
	na 1 mieszk.	przybli- żone ob- ciążenie	stosunek % do og. sumy	na 1 mieszk.	przybli- żone ob- ciążenie	stosunek % do og. sumy	na 1 mieszk.	przybli- żone ob- ciążenie	stosunek % do og. sumy	na 1 mieszk.	przybli- żone ob- ciążenie	stosunek % do og. sumy	na 1 mieszk.	przybli- żone ob- ciążenie	stosunek % do og. sumy	na 1 mieszk.	przybli- żone ob- ciążenie	stosunek % do og. sumy
Psychicznych	1,14	801.000	82,0	2,29	363.000	61,5	1,33	104.000	29,9	0,40	512.000	80,9	0,59	215.000	40,6	0,94	303.000	33,1
Wenerycznych	0,005	4.000	0,4	0,08	13.000	2,2	1,28	100.000	28,6	0,004	5.000	0,8	0,026	9.000	1,7	0,30	97.000	10,6
Ostrych zakaźnych	0,003	2.000	0,2	0,07	11.000	1,8	0,41	32.000	9,2	0,002	3.000	0,4	0,06	22.000	4,1			
Gruźlicy	0,052	37.000	3,8	0,43	68.000	11,5	0,26	20.000	5,8	0,02	26.000	4,0	0,10	37.000	6,8			
Jaglicy	0,009	6.000	0,7	0,17	27.000	4,5	—	—	—	0,008	10.000	1,7	0,026	9.000	1,7	1,60	516.000	56,3
Innych	0,18	126.000	12,9	0,69	109.000	18,5	1,18	92.000	26,5	0,06	77.000	12,2	0,65	241.000	45,1			
Ogółem	1,36	976.000	100,0	3,57	591.000	100,0	4,46	348.000	100,0	0,49	632.000	100,0	1,46	533.000	100,0	1,40	916.000	100,0
Suma kosztów leczenia i op. społ. przypadających w myśl projektu ustawy na wojewódzkie związki komunalne.		817.000			398.000			229.000			544.000			298.000			524.000	
					<u>1.444.000</u>									<u>1.366.000</u>				

TABLICA 4.

Waluta: złote.

	Województwo Krakowskie			Województwo Lwowskie			Wojew. Tarnopolskie		Wojew. Stanisławowskie	
	gminy wiejskie	miasta	m. Kraków	gminy wiejskie	miasta	m. Lwów	gminy wiejskie	miasta	gminy wiejskie	miasta
Przeciętna ilość dni kuracyjnych	461.852	109 250	106.203	590.005	166.187	168.386	312.761	110.270	297.963	127.091
Koszty leczenia ubogich w złotych w/g stawki 3.45 zł.	1.593.389	376.912	366.400	2.035.517	573 345	580.931	1.079.025	370.433	1.027 975	438.463
Na jednego mieszkańca	1,05	1,26	2,00	0,91	1,48	2,55	0,88	1,79	0,94	1,77
Na koszty leczenia chorych psych. przypada .	410 000	175.000	152.000	523.090	265.000	288.000	277.000	172.000	264.000	203.000
Na koszty leczenia chorób wener. przypada .	80.000	38.000	26.000	102.000	57.000	41.000	54.000	37.000	51.000	44.000
Na koszty leczenia innych chorób przypada .	1.104.000	165.000	189.000	1.414.000	251.000	252.000	748.000	162.000	712.000	192.000
Suma kosztów leczenia przypadająca w myśl projektu ustawy na wojew. związek kom.	577.000	228.000	232.000	737.000	336.000	372.000	391.000	212.000	372.000	256.000
		1 037.000			1.455.000		602.000		628.000	

wano jako miasta wydzielone, pozostałe miasta jako niewydzielone. W innych województwach również z powodu braku odpowiednich danych przy obliczaniu kosztów leczenia chorób psychicznych miasta poniżej 5.000 mieszkańców braktowano łącznie z miastami od 5.000 do 25.000 mieszk.

Ludność — według danych spisu 1921 r.

Obciążenie kosztami leczenia wojewódzkich związków komunalnych z tytułu projektowanej ustawy obliczono w sposób następujący:

Przypadająca na woj. zw. komun. część kosztów leczenia chorób psychicznych stanowi $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ wzgl. $\frac{1}{4}$ kosztów leczenia, które zaistnieją po upływie roku od umieszczenia chorego w szpitalu. Na podstawie statystyki Państwowego Szpitala dla psychicznie chorych w Tworkach przyjęto, że 65% chorych przebywa w szpitalu dłużej niż 1 rok. Na woj. zw. komun. przypada więc $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ wzgl. $\frac{1}{4}$ części stanowiącej 65% ogólnej sumy kosztów leczenia psychicznie chorych.

Koszty leczenia chorób wenerycznych zgodnie z projektem w całości obciążają woj. zw. komun.

Koszty leczenia gruźlicy obciążają wojew. zw. komun. po upływie 3 miesięcy od przyjęcia chorego do szpitala: Przyjmując, że pobyt chorego na gruźlicę trwa średnio 6 miesięcy, połowę kosztów leczenia gruźlicy zaliczono na rachunek wojew. zw. komunalnego.

Na rachunek woj. zw. komun. zaliczono wreszcie 5% ogólnej sumy kosztów leczenia i 5% ogólnej sumy kosztów opieki społecznej z tytułu obowiązku, przewidzianego w art. 15 projektu, t. zn. ma wypadek, gdy żadna gmina nie może być uznana za zobowiązaną w danym wypadku do ponoszenia tych kosztów.

Celem sprowadzenia realności obliczeń pomieszczono w tablicach, dotyczących województw centralnych i wschodnich, sumy kosztów leczenia, ponoszonych przez związki komunalne według budżetów na rok 1928/29. Jak z porównania tych sum z danymi, uzyskanymi z podsumowania tablicy, wynika, dane, otrzymane na podstawie przybliżonych obliczeń, przewyższają dane budżetowe.

Z PORÓWNAŃ MIĘDZYNARODOWYCH.

Ze względu na znaczne różnice ujmowania materiału, odnoszącego się do finansów w różnych państwach, trudno jest przeprowadzić statystyczne opracowania porównawcze, któreby nie budziło żadnych zastrzeżeń. Jednakże porównania takie są możliwe i spodziewać się należy, iż po uchwale, zapadłej na wniosek jednego z przedstawicieli Polski Dr. Piekałkiewicza, na XVIII-ej Sesji Międzynarodowego Instytutu Statystycznego w Warszawie w r. 1929, sprawa ta posunie się naprzód. Wniosek tam przyjęty brzmiał: Międzynarodowy Instytut Statystyczny zaleca prezydium Instytutu utworzenie

komisji statystyki finansów państw, prowincji i gmin, któraby przedstawiła następnej Sesji raport w sprawie powyższych statystyk.

Próby porównań w tej dziedzinie spotykamy jednak od dawna i to coraz częściej i coraz ciekawsze. Wielce interesujące dane zostały zamieszczone w Nr. 19 r. u. „Wirtschaft und Statistik“, wydawnictwie Urzędu Statystycznego Rzeszy Niemieckiej; dane te dotyczą finansów państwa, państw związkowych i samorządu terytorjalnego Niemiec, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Anglii i Walji, Szwecji, Belgii i Polski za r. 1925 (choć w powołaniu się na źródła polskie wskazano prace Dr. Piekalkiewicza i H. Moszczyńskiego, które obejmują dane za r. 1926). Po przytoczeniu danych o zaludnieniu, liczbie związków komunalnych, obszarze, które to dane notabene w układzie zastosowanym w tych zestawieniach nie uważam za zbyt trafne, przytoczono tablicę Nr. 1.

Sumy powyżej zamieszczone nie obejmują wszystkich wydatków, ponieważ wyeliminowano tu wydatki na obronę kraju, na kolonie, na służbę długu i na ciężary wojenne, przy czem wyjątek zachodzi tylko co do wydatków Polski, gdzie włączono również wydatki na służbę długu. Dla porównalności należałoby potrącić i służbę długu w Polsce: w budżecie państwa Polskiego wyniosła ona 190,4 mil. zł., a w budżecie samorządu terytorjalnego 24,4 mil. Zaznaczam jeszcze co do wydatków Polski, iż wraz z wydatkami na przedsiębiorstwa (inwestycje i straty) 11,2 mil., na wojsko (około 490 mil.), policję (około 125 mil.), wzrosłyby one w państwie do 1,904,3 mil., a w związkach samorządu terytorjalnego po dodaniu wydatków na przedsiębiorstwa (głównie na inwestycje) osiągnęlibyśmy 588,6 mil. zł.

Rozpatrując powyższą tablicę, widzimy, iż pod względem intensywności wydatków, przypadających na jednego mieszkańca, Polska stoi na szarym końcu w znacznem oddaleniu od najsłabiej wydatkującej wśród rozpatrywanych państw Belgii, w której intensywność jest większa dwa i pół raza, niż w Polsce. Najsilniej wydatkujące Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, przewyższają intensywność wydatków Polski więcej, niż 6-krotnie. Musimy pamiętać, że intensywność wydatków Polski wzrosłaby nieco w stosunku do niektórych państw po uwzględnieniu w tych porównaniach wydatków na wojsko i policję, które w budżecie Państwa Polskiego zajmują poczesne miejsce, ale zato na korzyść ustosunkowania intensywności wydatków Polski w porównaniu z innymi, przemawia wyeliminowanie z budżetów niektórych państw wydatków na służbę długu, na kolonie, na ciężary wojenne. Pamiętać jeszcze należy, że ludność Polski, brana za podstawę przy obliczaniu przeciętnej obejmuje dane za r. 1921, gdy w innych państwach dane o ludności są daleko wcześniejsze, o czem mowa w uwa-

TABLICA I. WYDATKI NA WYKONANIE ZADAŃ PUBLICZNEJ ADMINISTRACJI W POSZCZEGÓLNYCH KRAJACH.

K R A J E	Waluta	Państwo (lub związek Państw)				Państwa (kraje związkowe)				Gminy i inne zw. samorządowe				O G Ó Ł E M			
		Milio- ny		na jednego mieszkańca		Stosunek do ogółu wydatków		Milio- ny		na jednego mieszkańca		Stosunek do ogółu wydatków		Milio- ny		na jednego mieszkańca	
		waluta krajowa	RM	waluta krajowa	RM	waluta krajowa	RM	waluta da- nego państwa	RM	waluta da- nego państwa	RM	waluta da- nego państwa	RM	waluta da- nego państwa	RM		
Niemcy . . .	RM	1,485,2	24,4	24,4	13,5	3,778,0	62,1	62,1	34,4	5,725,6	93,9	93,9	52,1	10,968,8	180,4	180,4	
St. Zjedn. Am. Północnej . .	Dol. Funt. Szter.	763,1	6,5	27,4	9,0	1,539,5	13,1	55,1	18,5	6,141,0	52,5	220,9	72,7	8,443,6	72,1	303,4	
Anglja i Walja	Kr.	94,5	2,4	48,9	20,2	—	—	—	—	372,3	9,6	195,6	79,8	466,8	12,0	244,5	
Szwecja . . .	Fr.	403,0	66,6	75,8	36,9	—	—	—	—	688,8	113,8	129,5	63,1	1,091,8	180,4	205,4	
Belgja . . .	Zł.	1,360,0	174,1	34,1	28,8	—	—	—	—	3,365,3	430,8	84,3	71,2	4,725,6	604,9	118,4	
Polska . . .		1,280,2	47,8	33,7	69,3	—	—	—	—	568,1	21,2	15,0	30,7	1,848,3	69,0	48,7	

gach do tablicy 2-giej. O ile gorzej przedstawia się sprawa intensywności wydatków, przypadających na jednego mieszkańca w samorządzie terytorjalnym Polski, gdzie czy to przerost wydatków administracji samorządowych czy to szczupłość środków na zaspokojenie potrzeb gospodarki samorządowej, czy też może tylko niewłaściwy podział zakresu działalności pomiędzy związkami samorządowymi i Państwem rzuca się w oczy, gdy zestawimy podany procentowy stosunek wydatków, łożonych przez te oba rodzaje związków publiczno-prawnych (Państw 69,3 proc., związki samorządowe 30,7 proc.) A stosunek ten znacznie by się pogorszył, gdybyśmy uwzględnili w budżecie państwa wydatki na obronę krajową i gdybyśmy wydatki województwa śląskiego, zamieszczone w grupie wydatków samorządowych przenieśli do wydatków państw. Z pośród innych rozpatrywanych państw, najmniejszy odsetek wydatków na potrzeby samorządu wykazują Niemcy, jednak i tam wydatki samorządu przewyższają o kilka procent wydatki Rzeszy i państw związkowych łącznie. Najbardziej korzystny stosunek dla wydatków na potrzeby samorządów spotykamy w Anglii, gdzie prawie 4-krotnie przewyższają one wydatki państwa (państwo 20,2 proc., samorządy 79,8 proc.) W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Belgii, wydatki samorządowe są dwa i pół raza wyższe, niż uwzględnione tu wydatki państwa.

Ciekawie okazuje się również intensywność wydatków poszczególnego rodzaju samorządów w każdym z rozpatrywanych państw (patrz tablica Nr. 2).

Dane, które obejmuje przytoczona tablica, uwypukla nam skalę rozpiętości wydatków pomiędzy dużymi i małymi jednostkami samorządowymi, wskazuje stopień rozwoju samorządu terytorjalnego poszczególnego rodzaju. Gdy pominiemy samorząd wojewódzki, który w samej Polsce przedstawia wielką różnorodność i nie nadaje się do porównań bez szczególnego omówienia jego różnic i cech zasadniczych, materiału co do pozostałego rodzaju samorządów znajdujemy bardziej odpowiedni do porównań. Przedewszystkiem, jeżeli chodzi o rozpiętość różnicy wydatków w dużych i małych gminach, widzimy, iż w Polsce rozpiętość ta jest największa, gdyż grupa miast ponad 100 tys. mieszkańców przewyższa swoją intensywnością wydatki miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców blisko 13 razy, gdy w Belgii, gdzie ta różnica intensywności pośród pozostałych z porównywanych państw jest największa, nie dochodzi do pięciu razy. Coprawda, gminy belgijskie ujęte są w grupę do 40-tu tys. mieszkańców, ale za to w Belgii w tej grupie miast przeciętna ludność na gminę nie byłaby może większa od przeciętnej liczby mieszkańców przypadającej na jedną gminę w Polsce, gdy przeciętna liczba mieszkańców w większych miastach jest większa w Polsce.

W Niemczech intensywność wydatków gmin od 50 do 100 tys. mieszkańców jest większa zaledwie 1,75 razy, niż intensywność gmin od 5 do 10 tys. mieszkańców, a porównanie intensywności miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców z intensywnością miast od 5 do 10 tys. mieszkańców wykazuje zaledwie 2-krotną przewagę tych pierwszych. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej od 250 do 500 tys. mieszkańców wydają zaledwie 1,4 razy więcej, niż miasta o przeciętnym zaludnieniu 10 razy mniejszem.

Przykładów mnożyć nie będziemy; wskażemy tylko, iż w Polsce również, jeżeli chodzi o miasta ponad 20 tys. mieszkańców, aż do najsilniej zaludnionych, różnice w intensywności wydatków choć są duże, to jednak daleko mniejsze, niż pomiędzy gminami małymi i dużymi, w porównaniu z rozpiętością, spotykaną w innych państwach. Przeto różnice, jakie występując pomiędzy wysokością wydatków w naszych miastach i miastach zagranicy wskazują, iż rozwój gospodarki miejskiej podąża — choć jest jeszcze bardzo oddalony za innymi, konstatujemy zaś niebywale niski stan rozwoju gospodarki gmin małych, a w szczególności gospodarki gmin wiejskich. O samorządzie powiatowym można powiedzieć również, że podobnie jak w gminach wiejskich rozwój jego w porównaniu z odpowiednimi samorządami zagranicą, stoi na bardzo jeszcze niskim szczeblu.

Naturalnie zdawaliśmy sobie sprawę, omawiając wydatki, iż kompetencje i organizacja związków samorządowych przedstawiają wielką różnorodność (i to nawet w jednym państwie) i z tem zastrzeżeniem należało czytać odpowiednie cyfry, z trudnością doprowadzone do porównalności.

Jeszcze większe trudności w odczytywaniu cyfr napotykamy porównując z sobą stronę dochodową, która interesuje nas w pierwszym rzędzie z punktu widzenia źródeł, skąd na zaspokojenie potrzeb czerpie odpowiednie zasoby samorząd, gdyż granicą zaspokojenia potrzeb samorządu (może więcej, niż innego związku prawnego - publicznego) jest wydajność źródeł, z których on korzysta. Niestety, ujęcie strony dochodowej podane zostało w zestawieniu „Wirtschaft und Statistik“ w formie nas niezadawalającej.

Dochody, według metody opracowań, stosowanych przez to wydawnictwo, podzielone są na 2 grupy: na specjalne środki pokrycia wydatków (speziele Deckungsmittel) i na ogólne środki pokrycia (allgemeine Deckungsmittel), które określają jako „Zuschussbedarf“. Nie wnikając bliżej w istotę tego podziału dochodów, zaznaczymy, iż według tej kwalifikacji do specjalnych środków pokrycia zalicza się dochody poszczególnych gałęzi zarządu (Einnahmen des Verwaltungszweiges) jak opłaty, różne zwroty kosztów, kary pieniężne, wpływy

ze sprzedaży starych materiałów, komorne za mieszkania od pracowników, zwroty kosztów od związków prawnopublicznych i t. p., a oprócz tego wpływy czerpane z pożyczek i specjalnych funduszy. Natomiast na drugiego rodzaju dochody składają się dochody z majątku, mającego prywatno-prawny charakter gospodarczy (z gruntów, kapitałów, przedsiębiorstw) z podatków (w państwie zalicza się tu również dochód z cel). Z kolejności uwzględniania źródeł pokrycia, specjalnych i ogólnych, wynika, że pierwsze miejsce mają specjalne źródła, a dopiero po nich następują ogólne. Jeżeli chodzi o zestawienia, z których robimy tu wyciągi, to poświęcono tam niemało miejsca ogólnym środkom pokrycia, które w tym wypadku obejmują i pożyczki, podając zresztą obok, ile na te pożyczki przypada, czy to w zestawieniach przeciętnych, czy na mieszkańca, czy wpływów całkowitych z tych źródeł.

Biorąc pod uwagę dane, dotyczące Polski, doszliśmy do wniosku, iż do t. zw. „Zuschussbedarf“ zaliczono wszystkie wpływy po potrąceniu zwrotu kosztów za korzystanie z urzędzeń i zakładów dobra publicznego, tudzież „innych“ wpływów, które razem wynoszą 12,4 proc. wpływów, a gdybyśmy uwzględnili i procent z pożyczek 7,6%, to na pozostałe źródła: daniny publiczne, majątek i przedsiębiorstwa przypadłoby 80 proc. Klasyfikacja polska nieco się różni od niemieckiej i przeto całkowitej porównalności nie otrzymaliśmy.

Ważnem będzie przytoczyć stosunek procentowy ogólnych środków pokrycia do wydatków, które omówiliśmy, a które określone są w klasyfikacji niemieckiej, jako „Finanzbedarf“. W Polsce samorząd terytorjalny czerpie stosunkowo najwięcej z ogólnych środków pokrycia, ponieważ dochody te wynoszą 88,2 proc., gdy w najbliższej nam pod tym względem Belgii procent ten dochodzi do 82,7. W Anglii, gdzie ten stosunek jest najniższy, procent tego pokrycia sięga zaledwie 65,2%. (Patrz tablica Nr. 3).

Ogólne środki pokrycia z kwotami zaciągniętych pożyczek, niewielkie przedstawiać będą zmiany, jeżeli chodzi o rozpiętość różnicy wysokości tych wpływów jednych związków samorządowych do drugich, do rozpiętości, ustalonej dla intensywności wydatków, przeto omawiać ich nie będziemy, wskażemy tylko, jakie znaczenie dla poszczególnego rodzaju samorządów posiadają wpływy z pożyczek. Przedewszystkiem, jeżeli chodzi o poszczególne kraje, to Polska stała w okresie nas interesującym na szarym końcu pod względem czerpania z tych źródeł, bowiem stanowiły one tylko 10-tą część dochodów określanych, jako ogólne środki pokrycia, gdy w Niemczech, gdzie najslabiej wyzyskano to źródło, pożyczki wynosiły już 6,5 część, a w Anglii, która najskuteczniej uciekała się do wyzyskania kredytów, stosunek sumy pożyczek do ogólnych środków pokrycia przedstawiał się jak 1 : 2,3.

TABLICA 2.

WYDATKI NA WYKONANIE ZADAŃ SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO PRZYPADAJĄCE NA JEDNEGO MIESZKAŃCA *).

WALUTA: RM.

GRUPY ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH	N i e m c y					Stany Zjedn. Am. Północnej			Anglja i Walja					S z w e c j a			B e l g j a			P o l s k a				
	A Gminy	B Powiatowe zw. kom.	A + B	C Związki prow.	A + B + C	A Gminy	B Hrabstwa	A + B	A Gminy	B Związki op. społ.	A + B	C Hrabstwa	A + B + C	A Gminy	B Obwody krajowe	A + B	A Gminy	B Prowincje	A + B	A Gminy	B Pow. Zw. komun.	A + B	C Samorząd. wojew.	A + B + C
ponad 500.000 mieszk.						350,7			185,4															
od 250.000 — 500.000 "	148,6					283,			116,1								298,1			57,5				
" 100.000 — 250.000 "			147,0			217,2			89,6								120,8					45,8		
" 50.000 — 100.000 "	128,1					218,8			81,5	5)							97,0			12)				
" 25.000 — 50.000 "	114,0			10,0	97,7	202,4	18,1	220,5		28,5	160,9		195,6				93,2			30,6			13,3	15,0
" 10.000 — 25.000 "	91,7																	4,1	84,3					
" 5.000 — 10.000 "	72,4								75,4											14)				
" 2.000 — 5.000 "	50,3	18,7	60,4								65,2									4,5	2,8	7,4		
poniżej 2.000 "	23,6																							
Razem	78,5	18,7	93,6	10,0	97,7	204,4	18,1	220,5	101,9	40,7	160,9	65,2	195,6	118,3	18,9	134,7	80,2	4,1	84,3	14,9	2,8	13,0	13,3	15,0

*) W Niemczech nie uwzględniono miast hanzeatyckich. Liczba mieszk. według spisu z dnia 16.VI 1925 r. i stanu obszaru na dzień 31.III 1927. W Stanach Zjedn. Am. Półn. stan ludności z dnia 1.7 1926 r. Anglii i Walji z połowy 1925 r. Szwecji 1.7 1926; Belgii 31.12 1925. Polski z dnia 30.9 1921.

U W A G I. 1) Wskutek podwójnego zaliczenia należy odjąć 3,7 RM. 2) Gminy od 30 — 50.000 mieszk. 3) Gminy do 30.000 mieszk. 4) Tu dochodzą wydatki na spłaty długu gmin

od 50 — 500 000 mieszkańców (z wyjątkiem Londynu) w wysokości 53,0 RM. na mieszkańca. 5) Łącznie z mieszanymi komitetami opieki i parafiami (na komitety przypada 32,0, a na parafie 1,0 RM). 6) Wiejskie Okręgi. 7) Gminy od 15 do 50.000 mieszkańców. 8) Gminy do 15.000 mieszkańców. 9) Wskutek podwójnego zaliczenia należy zmniejszyć o 5,1 RM. 10) Gminy od 40 do 50.000 mieszkańców. 11) Gminy do 40.000 mieszkańców. 12) Gminy od 20 do 100.000 mieszkańców. 13) Samorząd wojewódzki: Starostwa Krajowe Poznańskie i Pomorskie. Tymczasowy wydział Samorządowy we Lwowie i autonomiczne wojew. Śląskie. 14) Gminy do 20.000 mieszkańców.

Jeżeli pominiemy związki prowincjonalne czy wojewódzkie, które przedstawiają największą różnorodność i są najmniej porównalne, zauważymy co do samorządu ziemskiego analogicznego do naszych powiatowych związków samorządowych, iż Polska zajęła tu nieco korzystniejsze miejsce pod względem rozpiętości różnic. Najciekawsze jednak są dane, odnoszące się do gmin. Ten stosunek poprawi się znacznie w porównaniu z Niemcami, a mianowicie: w Polsce przedstawia się ona jak 1 : 7,6, a w Niemczech jak 1 : 5,9, ale jeżeli chodzi o Anglię, to ta posiada więcej wpływów z pożyczek, niż z ogólnych wpływów pokrycia.

Rozpatrując gminy pod względem wielkości (ilości mieszkańców), zauważymy, iż w Polsce największą zapobiegliwość w wyzyskaniu kredytów wykazały miasta średnie, t. j. od 20 do 100 tys. mieszkańców. W innych krajach spotykamy rozmaitość ustosunkowania, przyczem musimy zaznaczyć, że przypadkowość tu gra większą rolę, niż gdzieindziej. W Belgii np. Bruksella nie wykazuje żadnego wpływu z pożyczki, gdy miasta od 100 do 250 tysięcy ośm razy więcej wyzyskały wpływ z pożyczek, niż z ogólnych środków pokrycia. Jednak można naogół stwierdzić pewną tendencję stałą, pomijając pewne wyjątki, iż miasta średnie najwięcej uciekają się do zasielenia swych kas wpływami z pożyczek.

H. M.

USTRÓJ BERLINA.

I. Uwagi wstępne.

W ostatnim 40-leciu wykazało miasto Berlin nadzwyczajny rozrost zarówno pod względem terytorjalnym, jak i ludnościowym.

Wraz z rozrostem samego centrum miasta rozrosły się nadzwyczajnie również miejscowości wokół właściwego miasta Berlina. Ludność tej miejscowości zaczęła w nagłych skokach przybierać, a wraz z tym przyborem rozwijało się szybko tempem zabudowanie tych miejscowości i modernizacja ich urządzeń. Pomiedzy centrum a temi miejscowościami zaczęło też coraz bardziej zacieśniać się współzycie gospodarcze. Ostatecznie łączność tych miejscowości z centrum oraz pomiędzy sobą stała się tak ścisła, że granic tych gmin, tak w stosunku do centrum, jak też i we wzajemnym ich stosunku do siebie, — nie można już było zewnątrznie rozpoznać. Jakkolwiek gminy na peryferji Berlina stanowiły jeszcze samodzielne jednostki pod względem prawnoustrojowym, to jednak pod względem kulturalnym, gospodarczym i komunikacyjnym

zrosły się one tak z centrum i pomiędzy sobą, że śmiało można było teraz uważać je wraz z tem centrum za jedną całość, za t. zw. Wielki Berlin.

Liczba mieszkańców Berlina, którzy środki swego utrzymania czerpali bądź to z Berlina, bądź też z jednej z wielkich gmin sąsiednich, a którzy znowu, czy to ze względów taniości, czy też ze względów zdrowotnych lub też z innych osobistych powodów — mieszkali w innych gminach sąsiednich, wzrosła nadzwyczajnie. Fakt ten wywarł wielki wpływ na ukształtowanie się stosunków komunikacyjnych zarówno w samem centrum, jak i w gminach okolicznych Berlina.

Jakkolwiek powszechnie uznano łączność wzajemną gmin Wielkiego Berlina, to jednak to przekonanie powszechne nie doprowadziło do dobrowolnego połączenia się tych gmin w jedną całość organiczną. Dopiero po długoletnich i rozwickłych rokowaniach i to w drodze przymusu ze strony państwa udało się wreszcie — przez wydanie ustawy z 19 lipca 1915 r. — doprowadzić do połączenia wszystkich gmin Berlina w związek celowy dla spraw komunikacyjnych, regulacji ulic i tworzenia wolnych placów. Cele te osiągnął ów związek istotnie, jednakże wobec niezgodności gmin i niezgodności stronnictw, które wywierały wpływ na ukształtowanie się polityki gmin, nie było możliwem doprowadzić do dalszej rozbudowy związku celowego, jakkolwiek konieczności wojenne zmusiły gminy te do połączenia się także dla wspólnego przeprowadzenia szeregu zadań w dziedzinie gospodarki wojennej. W ten sposób, obok właściwego związku celowego, powstał np. związek aprowizacyjny dla zaopatrywania Wielkiego Berlina w środki żywności, związek węglowy, związek aprowizacji rybnej (oprócz centralnych instytucyj dla rozdziału mąki, była i dia badania cen). Powstał również osobny związek mieszkaniowy dla przygotowania i przeprowadzania wspólnych urzędzeń w celach zwalczania braku mieszkań. Powstał nadto urząd ratowniczy Wielkiego Berlina w celu ujednoczenia organizacji ratownictwa i transportu chorych. Stworzono Wydział Demobilizacyjny Wielkiego Berlina dla załatwiania ważnych zadań gospodarczych, związanych z demobilizacją, a więc np. dla opieki nad pozbawionymi zarobku, dla uregulowania sprawy robót koniecznych w interesie zatrudnienia bezrobotnych i t. d. Odgałęzieniem tego Wydziału był Wydział biur pośrednictwa pracy Wielkiego Berlina, którego działalność zaznaczyła się przytem w dziedzinie organizacji rozjemczej dla personelu domowego przez stworzenie miejscowych wydziałów rozjemczych oraz wspólnych komisyj zażalenio-

Poza wspomnianemi organizacjami gminy Wielkiego Berlina, bez formalnego powoływania do życia osobnego wspólnego organu, utrzymywały stałą styczność pomiędzy sobą

i uzgadniały wzajemnie swoją działalność drogą odbywania regularnych konferencji swych przedstawicieli w ważniejszych sprawach wspólnych.

Urządzenia powyższe nie zapewniały jednak trwałej regulacji stosunków w odnośnych dziedzinach i jako luźne, najczęściej rozwiązalne, połączenia względnie porozumienia, nie mogły się przyczynić do zadawalniającego rozwiązania zagadnień, wynikających z konieczności trwałego współżycia ze sobą i z konieczności szybkiego, jednolitego i energicznego załatwienia sprawy wspólnego zainteresowania. Niedomagania, wypływające z dotychczasowego stanu rzeczy, objawiały się w całym szeregu działów administracji gminnej, zwłaszcza w dziedzinie urządzeń gazowych, wodociagowych, elektryfikacyjnych i kanalizacyjnych. Celem ułożenia rur, torów tramwajowych i kabli przeprowadzone być musiały żmudne i rozwlekłe rokowania, ciągnące się przez całe miesiące, a nawet i lata, i do tego jeszcze niedoprowadzające nawet często do pożądanego wyniku. Podobnież w dziedzinie opieki nad zdrowiem, w dziedzinie szpitalnictwa, opieki nad niemowlętami i dziećmi, pomocy akuszeryjnej, zwalczania chorób zakaźnych, opieki nad obłąkanymi, ubezpieczenia socjalnego, dobroczynności, szkolnictwa, a zwłaszcza zawodowego i dokształcającego, jakoteż w dziedzinie poboru danin komunalnych dawały się nadzwyczaj dotkliwie uczuć ujemne skutki rozproszkowania administracji i szkodliwego przeciwdziałania sobie różnych gmin, acz z tego samego terenu gospodarczego Wielkiego Berlina.

Nie dziw więc, że niezadowolenie z dotychczasowego stanu rzeczy wzmagало się z dniem każdym i że sprawa jednolitego zorganizowania administracji komunalnej dla całego Wielkiego Berlina zyskiwała coraz więcej zwolenników. Przekonanie o konieczności stworzenia jednolitej organizacji stało się ostatecznie tak silne, że doprowadziło do wydania ustawy z dn. 27 kwietnia 1920 r. o utworzeniu nowej gminy miejskiej Berlina. Z chwilą wydania tej ustawy rozpoczęło miasto Berlin nowy etap swego rozwoju i to już nie jako związek celowy różnych gmin dla poszczególnych zadań, lecz jako jednolita jednostka gminna dla ogółu zadań samorządu miejskiego.

II. Podział wewnętrzny i organa centralne.

Podług ustawy o utworzeniu nowej gminy miejskiej Berlina z 27 kwietnia 1920 r. istnieje w Berlinie 20 obwodów administracyjnych. Podział ten dokonany jest z najdalej idącym uwzględnieniem odrębności poszczególnych gmin dawniejszego związku celowego (Zweckverband Berlin), jak i gmin, które obecnie w skład stolicy weszły. Porzucając zasadę dawnej

organizacji podług systemu związku celowego, który w rezultacie — z braku odpowiedniej silnej władzy centralnej — sprowadził zbyt wielką wybujałość gmin bogatszych przy równoczesnym zastoju gmin uboższych, zorganizowano stolicę wprawdzie jako gminę samoistną i jednolitą (Einheitsgemeinde), jedna o typie zbliżającym się bardzo do typu gminy zbiorowej (Samtgemeine). Odchylenie między tym typem a postaciami organizacyjnymi, jakie umożliwia nasza Konstytucja, nie jest wielkie.

Nowa gmina miejska Berlina stanowi sama dla siebie związek komunalny i okrąg administracyjny, wydzielony z prowincji brandenburskiej. Organami gminy, jako całości, są korporacje miejskie, a mianowicie zebranie miejskie i magistrat miasta Berlina. Zebranie miejskie (Stadtverordnetenversammlung) składa się z 225 członków, co cztery lata wybieranych. Celem wyboru radnych miejskich tworzone są okręgi wyborcze. Liczba i granice okręgów wyborczych mogą być zmieniane uchwałą rady miejskiej.

Magistrat składa się najwyżej z 30 członków, wybieranych przez zebranie miejskie. O liczbie stanowisk płatnych i niepłatnych członków w Magistracie rozstrzyga pierwszym razem zebranie radnych, drugim razem, względnie później, uchwała gminna. Pierwszy burmistrz nosi tytuł urzędowy nadburmistrza, a zastępca jego — burmistrza. Płatni członkowie magistratu wybierani są na okres lat 12; niepłatni wybierani są na okres 4-letni i to według zasad wyboru stosunkowego.

Celem trwałej administracji lub nadzoru poszczególnych działów, jako też dla załatwienia przejściowych zleceń tworzone być mogą poszczególne deputacje, bądź to tylko z członków magistratu, bądź też z członków obu korporacyj i obywateli uprawnionych do wybierania. Dla stworzenia mieszanych deputacyj z obu korporacyj miejskich konieczną jest zgodna uchwała obu tych ciał.

Do tych deputacyj i komisyj, które zresztą pod każdym względem podporządkowane są magistratowi, wybierani są radni miejscy i uprawnieni do głosowania obywatele przez zebranie miejskie, członkowie zaś magistratu mianowani są przez burmistrza, do którego także należy wyznaczenie przewodniczących z pomiędzy tych ostatnich. Droga statutowych zarządzeń można, stosownie do właściwych stosunków miejscowych, wydać specjalne postanowienia o składzie pozostałych deputacyj administracyjnych. Wybór radnych miejskich i uprawnionych do głosowania obywateli do deputacyj i komisyj administracyjnych dokonywa się podług zasad wyboru stosunkowego na 4 lata. Statutem miejscowym można powierzyć deputacjom i komisjom administracyjnym prawo do za-

stępowania gminy miejskiej nazewnątrz. Nowy okrąg miasta Berlina stanowi też nowy okrąg policji miejscowej Berlin. Władzą policji miejscowej jest prezydent policji Berlina (§ 33). Nowa gmina miasta Berlina tworzy równocześnie własny związek szkolny w rozumieniu ustawy o utrzymaniu szkół ludowych z 28 lipca 1906 r. (Zb. Ust. Pr. str. 335).

III. Administracja zdecentralizowana.

Liczba i granice obwodów administracyjnych mogą być zmieniane ustawą gminną, o ile zainteresowane zebrania obwodowe zgodzą się na zmianę. Jeden okręg wyborczy musi jednak przytem obejmować niepodzielnie jeden lub kilka obwodów administracyjnych.

W celu zawiadywania miejscowymi interesami, tudzież dla przeprowadzenia i sprawowania samorządu oraz dla odciążenia korporacji miejskich gminy miasta Berlina, ustanowiono w każdym obwodzie administracyjnym stolicy jedno zebranie obwodowe i kolegjalny urząd obwodowy (Bezirksversammlung und kollegialles Bezirksamt).

Zebrania obwodowe składają się z radnych miejskich i radnych obwodowych (Bezirksverordnete). Skład zebrań obwodowych ustala się podług następujących zasad:

1) Jeżeli obwód administracyjny pokrywa się okręgiem wyborczym, wówczas wszyscy w tym okręgu wybrani radni miejscy, t. j. członkowie zebrania miejskiego, należą równocześnie jako członkowie do zebrania obwodowego.

2) Jeżeli okręg wyborczy składa się z kilku obwodów administracyjnych, wówczas zebranie miejskie rozdziela wybranych w tym okręgu radnych miejskich między zebrania zainteresowanych obwodów administracyjnych.

3) Radnych, wybranych z ogólnych list wyborczych miejskich, rozdziela zebranie miejskie między zebrania obwodowe poszczególnych obwodów administracyjnych.

4) Przy przydzielaniu radnych miejskich do zebrań obwodowych należy wedle możności uwzględniać zamieszkanie radnych miejskich w obwodzie lub też inne ich osobiste ustosunkowanie do obwodu.

Radni obwodowi, t. j. mienależący do zebrania miejskiego, a zdolni do głosowania obywatela, wybierani są podług przepisów, obowiązujących dla wyboru radnych miejskich, przez uprawnioną do wyboru ludność obwodu administracyjnego na równy okres czasu, jak radni miejscy. Wybór radnych miejskich i radnych obwodowych odbywa się równocześnie.

Zebranie obwodowe wybiera ze swego grona corocznie przewodniczącego i sekretarza, jako też ich zastępców (§ 16). Zebranie obwodowe schodzi się na regularne posiedzenia, a po-

za tem tak często, jak tego sprawy wymagają. Zwołuje je przewodniczący; rodzaj i sposób zwoływania określa regulamin czynności. Zainteresowany urząd obwodowy należy na wszystkie posiedzenia zebrania obwodowego zapraszać z podaniem porządku obrad. Urząd obwodowy mogą zastępować także upoważnieni zastępcy. Zastępcy magistratu i urzędu obwodowego muszą być każdym razem wysłuchani, o ile tego zażądają (§ 17).

Zebranie obwodowe postanawia w ramach zasad, ustalonych przez korporacje miejskie, o wszystkich sprawach obwodu. Do zebrania obwodowego należy nadzór nad administracją tych wszystkich urzędów miejskich i zakładów jego obwodu administracyjnego, których przeznaczeniem jest służyć przeważnie interesom obwodu administracyjnego. Zebranie to ustala corocznie zestawienie zapotrzebowania tych zakładów i urzędów i przedkłada je jako wniosek za pośrednictwem urzędu obwodowego. Przy ustalaniu preliminarza budżetowego miasta Berlina należy ustalić również preliminarz dla poszczególnych obwodów i przekazać je obwodom do wykonania. W celu wykonania należy organom obwodowym wyznaczyć odpowiedni okres czasu.

Wykonanie postanowień zebrania obwodowego należy do urzędu obwodowego. Zebranie obwodowe ma prawo przekonywać się o wykonywaniu swoich uchwał i o użyciu środków, przyzwolonych na miejscowe urzędniki i zakłady obwodu administracyjnego. Może w tym celu żądać od urzędu obwodowego wglądu w akta. Do zebrania obwodowego należy wybór wszystkich urzędników honorowych obwodu. Życzenia, kwestje poruszone i wnioski, dotyczące obwodu administracyjnego, powinno zebranie obwodowe kierować do korporacji miejskich za pośrednictwem urzędu obwodowego. Uchwałą gminną może być rozszerzona właściwość zebrania obwodowego (§ 22).

Urzędy obwodowe składają się z 7 członków, wybranych przez zebranie obwodowe. Wyboru przewodniczącego i jego zastępcy dokonywa zebranie obwodowe. Członkowie urzędu obwodowego są w regule płatni; uposażenie reguluje statut miejscowy. O ile przyznane zostanie uposażenie, wybór następuje na lat 12, zresztą na lat 4.

Przewodniczący urzędu obwodowego nosi tytuł urzędowy burmistrza, a członkowie radców miejskich (Stadträte). Liczba członków urzędu obwodowego może być w drodze statutu miejscowego powiększona; w statucie tym należy w danym wypadku uregulować także stosunek wzajemny liczby płatnych do liczby niepłatnych członków (§ 23).

Drogą zgodnej uchwały zebrania obwodowego i urzędu obwodowego można za zatwierdzeniem magistratu podzielić

obwód administracyjny na okręgi miejscowe (Ortsbezirke). Na czele każdego okręgu miejscowego stoi naczelnik okręgu miejscowego i jego zastępca. Wybierani są oni przez zebranie okręgowe na 12 lat, o ile są płatni, zresztą na lat 4. Zastwierdza ich urząd obwodowy. W drodze zgodnej uchwały zebrania obwodowego i urzędu obwodowego można postanowić, że w okręgach miejscowych o większym znaczeniu otrzymują naczelnicy tytuł urzędowy burmistrza. Naczelnicy okręgów miejscowych podlegają nadzorowi urzędu obwodowego, są obowiązani stosować się do jego poleceń, a w szczególności udzielać mu poparcia w sprawach miejscowych okręgu miejscowego.

Naczelnikom okręgów miejscowych mogą być przydani drogą zgodnej uchwały zebrania obwodowego i urzędu obwodowego zatwierdzonej przez magistrat asesorzy z pomiędzy zdolnych do głosowania obywateli okręgu miejscowego; w uchwale należy podać postanowienia o składzie i uprawnieniach asesorów. Gdzie asesorzy są już ustanowieni, tam przysługuje im prawo przedstawienia propozycji co do ustanowienia naczelnika okręgu miejscowego. Asesorów wybierają zdolni do głosowania obywatele okręgu miejscowego podług zasad wyboru stosunkowego. Na zgodny wniosek zebrania obwodowego i urzędu obwodowego obwodu administracyjnego można drogą statutu miejscowego nadać naczelnikowi okręgu miejscowego specjalne uprawnienia, a w szczególności uprawnienie do zastępowania gminy miejskiej nazewnątrz (§ 29).

IV. Stosunek organów centralnych do obwodowych.

Do członków urzędu obwodowego mają zastosowanie postanowienia, obowiązujące dla członków magistratu, o ile z ustawy co innego nie wynika. Władza dyscyplinarna nad burmistrzami służy nadburmistrzowi, a w stosunku do innych członków urzędu obwodowego i do urzędników obwodu — burmistrzowi urzędu obwodowego (§ 24).

Urzędy obwodowe są władzami administracyjnymi obwodu. Są one organami wykonawczymi magistratu i sprawy, które magistrat im przekaże obowiązane są prowadzić podług zasad, ustalonych przez magistrat. Podlegają one kontroli magistratu. Przed powzięciem uchwał co do planu gospodarczego (budżetu), co do rozgraniczenia kompetencji w sprawach administracji pomiędzy korporacjami miejskimi a zarządami obwodowymi oraz co do zarzutów z tytułu zawieszenia przez magistrat wykonania uchwał zebrań obwodowych, urzędów obwodowych i deputacyj obwodowych, obowiązany jest magistrat wysłuchać przewodniczących urzędów obwodowych na wspólnym posiedzeniu.

Do urzędów obwodowych należy zarząd miejskimi urządzeniami i zakładami ich obwodu administracyjnego, o ile nie są one zarządzane bezpośrednio przez magistrat. Urzędem obwodowym służy prawo nominowania wszystkich urzędników swoich, co nie narusza prawa magistratu do przenoszenia urzędników w interesie służby; powody takich przeniesień należy podać do wiadomości zainteresowanym urzędem obwodowym. Droga statutu miejscowego można udzielić urzędem obwodowym uprawnienie do zastępowania gmin miejskich nazewnaczą. Do urzędów obwodowych należy pośredniczenie między zebraniem obwodowym a korporacjami miejskimi (§ 25).

Drogą zgodnej uchwały zebrania obwodowego i urzędu obwodowego wybierane być mogą celem trwałej administracji albo nadzoru poszczególnych działów jako też załatwienia pewnych zleceń specjalne deputacje obwodowe, złożone bądź to z członków obu władz obwodowych, bądź też z tych członków i z obywateli zdolnych do głosowania.

Magistrat władny jest zapobiec we wszystkich przypadkach wykonania uchwał zebrania obwodowych, urzędów obwodowych i deputacji obwodowych, jeżeli tego interesu społeczności nieodzownie wymaga, albo jeżeli postanowienia, względnie uchwały władz obwodowych wykraczają poza ich uprawnienia lub też naruszają ustawy. W uchwale, którą magistrat zakazuje wykonania uchwał zebrania obwodowego, należy podać powód takiego zarządzenia (§ 27).

Jeżeli w sprawach takiego zawieszenia uchwał nie przyjdzie do porozumienia, może każda zainteresowana korporacja, w ciągu dwóch tygodni od dnia oznajmienia jej tego zawieszenia, odwołać się do instytucji rozjemczej (Schiedsstelle), która rozstrzyga ostatecznie. Instytucja rozjemcza składa się z dwóch członków, wybranych przez zebranie miejskie, i dwóch wybranych przez zebrania obwodowe; do składu jej wchodzi nadto jako przewodniczący wybrany przez nie prezes. O ile co do wyboru prezesa nie nastąpi porozumienie, mianuje go naczelny prezydent rejencji. Poza to skład i postępowanie instytucji rozjemczej ustala uchwała gminna z tym warunkiem, że zasadniczo obwód, zainteresowany w sprawie zawieszenia, powinien być reprezentowany w instytucji rozjemczej przy rozstrzygnięciu o danym wypadku (§ 28).

V. Uwagi końcowe.

Jak z powyższego opisu wynika, ustawa o utworzeniu nowej gminy miasta Berlina stara się zasadę organizacji centralnej pogodzić z zasadą koniecznej decentralizacji przez

wprowadzenie organicznej łączności między organami poszczególnych części miasta a centralnymi organami miejskimi. Łączność tę stara się ona osiągnąć przez zapewnienie mandatów w korporacjach obwodowych członkom centralnego zebrania miejskiego, rozdzielając radnych miejskich między poszczególne zebrania obwodowe. W ten sposób każdy radny miejski jest równocześnie członkiem odpowiedniego zebrania obwodowego.

Dalszem powiązaniem między zebraniem obwodowym a zebraniem centralnym jest to, że urzędy obwodowe obowiązane są pośredniczyć między zebraniem obwodowym a korporacjami miejskimi. Ponadto ważnym jest fakt, że na posiedzeniach zebrań obwodowych — oprócz reprezentantów urzędu obwodowego — musi każdorazowo być wysłuchana opinia reprezentanta magistratu, jako władzy centralnej miejskiej, na żądanie tegoż reprezentanta.

Ustawa o utworzeniu nowej gminy miejskiej Berlina spotkała się z krytyką ogólną. Niezadowolili ją ani tacy, którzy byli centralistami miasta Berlina, ani tacy, którzy byli decentralistami, ani wreszcie tacy, którzy byli zwolennikami dawnego regim'u. Faktem jest, że nie nastąpiło odpowiednie odgraniczenie kompetencji pomiędzy centralnymi a obwodowymi organami administracji. Drugim faktem jest, że ilość utworzonych okręgów jest za wielka, co komplikuje administrację. Również powiązanie organów administracji okręgowej z administracją centralną nie jest, jak z powyższego przedstawienia wynika, należyście przeprowadzona.

Jako działy, nadające się do centralizacji wysuwają przede wszystkim szkolnictwo, następnie dobroczynność, budowę ulic z wyjątkiem wielkich arterij komunikacyjnych, a następnie sprawy budowlane, sprawy czyszczenia miasta, oraz takie sprawy, które dotyczą przede wszystkim interesów danego obwodu i w jego granicach, jego własnymi środkami przeprowadzone być mogą. Należą tu m. in. te wszystkie urządzenia, które przede wszystkim lub wyłącznie przeznaczone są dla mieszkańców obwodu. Rozważaną jest równocześnie myśl przekazania obwodom, na cele pokrycia ich wydatków, osobnych podatków i danin celem mniej więcej samodzielnego ich pobierania, jako też myśl przewidzenia większych dotacyj w budżecie gminy centralnej do swobodnego rozporządzenia obwodów. Również rozważanym jest projekt pośredniego i bezpośredniego przekazania obwodom zleconych spraw państwowych. Zasadniczą linią przewodnią tych wszystkich projektów jest dążność do uposażenia obwodów w możliwie najdalej idącą samodzielność i w upoważnienie do rozstrzygnięcia możliwie najliczniejszych spraw interesu ściśle lokalnego — tak, aby reprezentacje obwodowe zamiast być tylko małe-

mi parlamentami do przeprowadzenia bezpłodnych rozpraw i dyskusyj, stały się faktycznie organizacjami zdolnymi do pracy istotnie twórczej i produktywnej tak w interesie samych tych skupień lokalnych, jak i w interesie rozwoju całej stolicy. Natomiast powszechnem jest zdanie, że te przedsiębiorstwa miejskie, których działalność rozciąga się na cały obszar miasta, jak np. gazownie, elektrownie, powinny być centralnie administrowane. Podobnie i polityka gruntowa i budowy mieszkań powinna być prowadzoną z centrali, ponieważ łączy się nierozdzielnie z rozwojem całokształtu miasta.

Dr. Kazimierz Windakiewicz.

PROJEKT REGJONALIZACJI ADMINISTRACJI W ANGLJI.

„Public Administration“ z października 1929 zamieszcza artykuł Edgara Ashby o regionalizmie*), nagrodzony na konkursie Haldane'a. Autor tej interesującej ze wszęch miar rozprawy stara się ustalić kierunkowe dalszego rozwoju administracji publicznej, biorąc za podstawę reformę samorządu z 1929 (Local Government Act) i reformę podatków samorządowych (Rating and Valuation Acts) z lat 1925 i 1928, wprowadzające zasadnicze zmiany ustrojowe.

Institucje prawa ubogich, których pochodzenie sięga czasów elżbietowskich, ustąpiły miejsca t. zw. „Public Assistance Committees (Komitety Opieki Społecznej). Parafje zostały pochłonięte przez Rady Dystryktów. System podatkowy uległ radykalnej przemianie, naskutek skomasowania, „zablokowania“ podatków, i zastąpienia roku — jako podstawy obliczeń — pięcioleciem oraz przeniesienia większości uprawnień w zakresie opodatkowania na hrabstwa, ziemskie i miejskie, czyli na największe jednostki samorządowe.

Dowodzi to oparcia punktu ciężkości administracji lokalnej na organizmie największym. Zjawisko to pokrywa się ze współczesną tendencją do koncentracji, przejawiającą się nie tylko w życiu publicznem, lecz i prywatnem: kartelizacja przemysłu i handlu, kumulacja kapitałów w ręku wielkich instytucyj finansowych i t. d.; wśród wielu przykładów przytoczyć można, że budownictwo, zwłaszcza miejskie, przestało zupełnie być czemś dowolnem i mieścić się musi w ramach szeroko opracowywanych planów regulacji i rozbudowy. Autor wnio-

*) Regional Government; of the next step in public administration — by Edgar Ashby A. S. A. A., „Public Administration“, Vol. VII Nr. 4. October 1929.

skuje z tego o tendencji do objęcia działalnością ludzką w każdej poszczególnej dziedzinie jaknajszerszego zakresu; granicą zasięgu jest możliwość wykonywania rzeczywistej kontroli i inne względy, gospodarcze przede wszystkim, decydujące o celowości takiego ześrodkowania.

Rozważając kwestję czy granica ta w administracji samorządowej została już osiągnięta — autor stwierdza, że nie i że stan obecnie wytworzony (hrabstwo) jest fazą przejściową do oparcia tej administracji o jednostkę szerszą, stanowiącą zupełną całość gospodarczą.

Uzasadniając twierdzenie, że ustrój obecny pod wielu względami nie odpowiada celowi, autor podnosi niesamowystarczalność najwyższych nawet jednostek, z której i ustawodawca zdaje sobie sprawę, tworząc dla szeregu spraw, jak szpitalnictwo, drenowanie, elektryfikacja kraju, regulacja miast i in., — komitety związkowe, administrujące temi sprawami na terytorjum znacznej nieraz liczby miast i hrabstw; dowodzą tej tezy także i dobrowolne związki celowe, tworzone przez sąsiadujące hrabstwa dla spraw komunikacyjnych, drogowych, wodnych, szkolnictwa — zwłaszcza wyższego — i t. p.

Przechodząc do określenia tego co uważa za stadjum najbliższe i nazywa „administracją regionalną“ („Regional Government“), autor przypomina koncepcję lansowaną w swoim czasie z okazji nadania autonomji Irlandji — nadanie takiegoż ustroju innym także częściom składowym Wielkiej Brytanji (Szkocji i Walji) i, po utworzeniu wielkich autonomicznych prowincyj — odciążenia parlamentu przez odjęcie mu całego zakresu ustawodawstwa lokalnego. Uważając tak szerokie zmiany za nieaktualne jeszcze, proponuje drogę pośrednią. Nowa wyższa jednostka administracyjna miałyby odpowiadać następującym postulatom:

1. Racjonalne połączenie obszarów miejskich i wiejskich, z uwzględnieniem stanu obecnego i warunków lokalnych;
2. Odpowiednia elastyczność ustroju, pozwalająca na uwzględnienie przyszłych ewentualnych potrzeb kraju;
3. Równowaga w rozkładzie ciężarów podatkowych pomiędzy poszczególne typy obszarów;
4. Stworzenie warunków, umożliwiających stopniowe rozpuszczenie zwartych, gęsto zaludnionych bloków przemysłowo-miejskich w otaczających je terenach wiejskich, celem przywrócenia kontaktu ludności miejskiej z przyrodą i radykalnej poprawy stosunków zdrowotnych miast.

Rzeczą podstawową będzie określenie granic. Winna tego dokonać specjalna komisja kierując się tem, by a) nie tworzyć obszarów czysto wiejskich, pozbawionych silnego ośrodka w postaci większego miasta; b) zapewnić każdemu miastu poza przedmieściami odpowiednio wielką strefę bezpośredniego oddziaływania w terenie wiejskim (zwłaszcza miastom położonym

na krańcach nowoutworzonej jednostki) i c) by wszystkie ciała samorządowe, na terenie nowej jednostki działające, poddane były kontroli jednej władzy wyposażonej w kompetencje szersze, niż którakolwiek z dotychczasowych władz lokalnych. Oczywiście, by zapewnić sprawność tej kontroli i niehamowanie przez nią normalnego funkcjonowania innych organów, nie tylko dotychczasowy ustrój lecz i metody administracji będą musiały z czasem ulec odpowiednim przekształceniom.

Poszczególne części regionu o jednolitym charakterze (dzielnice wielkich miast, miasta mniejsze, grupy wsi lub miasteczek) obierałyby Komitety Obwodowe; te z kolei Radę Regionalną (Regional Council), złożoną z 20 — 30 członków, mającą prawo kooptowania wybitnych obywateli, jako członków z głosem doradczym. Działalność Rady przejawiałaby się przede wszystkim w komitetach wykonawczych, kontrolujących poszczególne działy administracji. Plenum Rady winno mieć zastrzeżone sobie nieliczne tylko sprawy, jak uchwalenie podatków i zaciąganie pożyczek; w większości wypadków orzekałyby komitety. Dałoby to gwarancję sprawności i szybkości działania. Obok tych ciał kolegjalnych, uchwalających i nadzorczych, istniałyby Departamenty Rady, jako władze wykonawcze sensu stricto. Szefowie departamentów byłiby wyposażeni w szerokie pełnomocnictwa, tak, by mogli administrować swoim resortem bez potrzeby uzyskiwania w każdej ważniejszej sprawie uprzedniej aprobaty Rady (jak to ma miejsce w administracji samorządów); stanowiłoby to również gwarancję sprawności i wydajności administracji.

Autor projektuje utworzenie pięciu departamentów:

1) finansowy, 2) robót publicznych, 3) policji, 4) służby zdrowia i 5) przedsiębiorstw, odpowiadających takimże komite-
tom Rady.

Koordinacja działalności departamentów i ogólne kierownictwo spoczywałoby w ręku szefa całego aparatu administracyjnego (biura Wydziału Wykonawczego Rady) t. zw. „clerk to the regional council“.

Ustrój taki byłby napozór zaprzeczeniem dzisiejszego, jego biurokratyzacją. Obecnie decydują o wszystkim ciała kolegjalne, pochodzące z wyborów i złożone z laików, a mające jedynie stałych doradców fachowych. Ilekroć jednak postępują wbrew opinii tych doradców — okazuje się zazwyczaj, że postępują błędnie.

Naogół w praktyce opinie fachowców mają wpływ decydujący — zatem przyznanie im formalnego prawa samodzielnego rozstrzygnięcia byłoby tylko korzystnym uproszczeniem; system stałych, a we władzę wyposażonych urzędników — biurokratyzm — ma zastosowanie w całej administracji państwowej z zupełną korzyścią.

Miesięczne sprawozdania departamentów, przed złożeniem ich Radzie Regionalnej, byłyby udzielane do wglądu komitetom obwodowym, dla umożliwienia im wypowiedzenia się w poszczególnych sprawach, zwłaszcza co do zarządzeń, wprowadzających jakiegokolwiek inowacje.

Komitety obwodowe byłyby obdarzone również prawem inicjatywy w postaci projektów i wniosków składanych Radzie regionalnej.

Zagadnienia o charakterze powszechnym rozpatrywałyby pozatem konferencje międzyregionalne, co umożliwiłoby jednolitość i współczesność akcji na całym obszarze państwa.

Jako dalszy argument za projektowaną przez się reformą autor przytacza korzyści finansowe.

Stale postępujące obejmowanie granicami miast terenów podmiejskich, i równoczesne zwolnienie rolnictwa od podatków, grożą zupełnem wyschnięciem źródeł dochodu hrabstw ziemskich, a jest rzeczą niewątpliwą, że szereg wydatków tych hrabstw (np. na konserwację dróg i t. p.) przynosi pośrednie lub bezpośrednie korzyści miastom, które zatem winny się do nich przyczyniać. Zwłaszcza, że zamożniejsza ludność miejska coraz liczniej buduje sobie mieszkania poza obrębem miast, opłacając niestosunkowo niskie podatki. Włączenie miast do nowego związku regionalnego i inny rozkład podatków przywróciłby równowagę.

Filtrowanie subsydjów rządowych i wydatne pozycje w budżetach samorządów przez regjon podniosłoby równomierność ich rozdziału, częściowo uzyskaną obecnie dzięki przekazaniu większości tych subsydjów hrabstwom.

Realizacja szerokich planów regulacyjnych, racjonalizacja i równomierność budownictwa miejskiego i wiejskiego, budowa dróg magistralnych, mostów, wodociągów i kanalizacji, organizacja środków komunikacji i szeregu przedsięwzięć publicznych — wszystkie te sprawy ujęte nie częściowo tylko — na przestrzeni niewielkiego odcinka, w granicach dotychczasowych jednostek samorządowych — lecz w swym całokształcie w szerokich ramach regjonu, uzyskają rozwiązanie korzystniejsze, skuteczniejsze, bardziej jednolite i celowe.

Jednym z palących problemów socjalnych doby obecnej jest nadmierny przypływ ludności wiejskiej do miast; ludność ta, żyjąca w fatalnych warunkach zdrowotnych, zwiększająca bezrobocie, stanowi znaczny nieraz ciężar dla miast; wyludnienie wsi odbija się ujemnie na stosunkach gospodarczych w rolnictwie. Wywołanie fali odwrotnej staje się coraz pilniejszą potrzebą: zjawiska towarzyszące depopulacji wsi, grożą degeneracją rasy i kryzysem społecznym. Rozwiązanie kwestji leży w usunięciu granic miast, ścisłem powiązaniu obszarów miejskich i wiejskich i stworzeniu z czasem nowego typu pośredniego miejsko-wiejskiego i podniesieniu atrakcyjności

ci rolnictwa. Jest to niewykonalne w warunkach dzisiejszych, zupełnie zaś możliwe w ramach projektowanego ustroju.

Autor ogranicza się do omówienia powyższych argumentów, zaznaczając, że nie zużytkował wszystkich, jakie można by przytoczyć i podkreśla, że tylko usunięcie skostniałych i sztucznych dziś rozgraniczeń terytoriów i kompetencji może zapewnić harmonijny rozwój wszystkich dodatnich sił społecznych.

Dr. J. St.

ORGANIZACJA I ZAKRES DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW MIAST W NIEMCZECH.

Naczelniemi organizacjami samorządowymi w Niemczech w dziedzinie samorządu miejskiego są: Niemiecki Związek Miast (Der Deutsche Städtetag) i Związek Miast Rzeszy (Reichsstädtebund). Pierwsza obejmuje większe, druga mniejsze miasta, aczkolwiek granica podziału nie jest ściśle przeprowadzona. Niemiecki „Städtetag“, założony w roku 1905, grupuje od roku 1921 w charakterze zwyczajnych członków, miasta niemieckie od 10.000 ludności wzwyż, nadto należą tu związki miast poszczególnych krajów i prowincyj pruskich (jak związek miast bawarskich, wirtemburskich, meklemburskich i t. d.) Nadzwyczajnym członkiem „Städtetagu“ mogą być ponadto miasta, poniżej 10.000 ludności, a w wyjątkowych wypadkach, gdy pod względem prawnym i faktycznym zajmują one stanowisko miast większych, mogą być uznane za zwyczajnych członków. Do „Städtetagu“ należy obecnie 281 miast, liczących 25.189.584 mieszkańców, w tem wszystkie miasta powyżej 25.000 ludności. Nadto należy tu w charakterze nadzwyczajnych członków 18 miast poniżej 10.000 mieszkańców, o ogólnej ilości 72.985 mieszkańców. Ze związków i organizacji samorządowych należy tu 9 krajowych związków miast („Landesstädtetage“). 12 związków miast prowincjonalnych (Provinzialstädtetage), które reprezentują ogółem dalszych mniejszych 894 miast z ludnością 5.294.816 mieszkańców. W ten sposób niemiecki „Städtetag“ reprezentuje ludność 30.557.385 mieszkańców.

Obok Niemieckiego Związku Miast, istnieje założony w roku 1910 „Reichsstädtebund“, który grupuje mniejsze i średnie miasta do 40.000 mieszkańców. Do tej organizacji należą obecnie 1.002 miasta, w tem 800 poniżej 10.000 mieszkańców, 185 od 10 do 25 tys. mieszkańców i 17 ponad 25.000 mieszkańców; prócz miast związkowych, należą tu zrzeszenia samorządowe, mianowicie związki miast: bawarski, badeński, turyński i heski. W ten sposób należy tu jeszcze w drodze po-

średniej 312 miast, reprezentowanych przez te związki, tak, iż ogólna liczba miast związkowych wynosi 1314, — w tem na Prusy przypada 894.

W ten sposób, jeśli chodzi o centralne reprezentacje interesów samorządu miejskiego, obejmujące miasta państwa (Rzezy), mamy tu do czynienia z dwiema organizacjami, z których jedna grupuje większe, druga mniejsze miasta. W zasadniczych sprawach idą obydwie organizacje wspólnie, niemniej na gruncie niemieckim dały się wyczuć tendencje w kierunku odrębnego reprezentowania miast mniejszych przez specjalny związek tychże miast.

Obok centralnych organizacyj państwowych, istnieje rozbudowana sieć komunalnych reprezentacji interesów poszczególnych państw, krajów i prowincyj. Jedną z największych jest pruski Związek miast, którego organizacja jest zbliżona do organizacji ogólnoniemieckiego „Städtetagu“. W szczególności nabycie członkostwa odpowiada w zupełności warunkom uzyskania członkostwa w niemieckim „Städtetagu“. Obecnie należy do Pruskiego związku miast 176 miast reprezentujących 16.273 000 mieszkańców i nadto 12 pruskich prowincjonalnych związków miast, które reprezentują 509 mniejszych miast, liczących 3.005.000 mieszk., ogółem więc jest pośrednio zrzeszonych 19.000.000 mieszkańców.

Forma prawna wszystkich tych związków jest różnolita, większa część to są towarzystwa i związki bez specjalnej osobowości prawnej (nicht rechtsfähige Vereine wedle § 54 powszechnej ustawy cywilnej). Niektóre jednak ze związków otrzymały formę towarzystw o odrębnej osobowości prawnej i jako takie są zarejestrowane. Związki te grupują jako członków komunalne korporacje prawa publicznego, mają one charakter wybitnie publiczny, wykluczone są tu bowiem wszelkie czynności na zysk obliczone. Związki miast różnią się również od reprezentacji interesów w rodzaju zrzeszeń sfer gospodarczych, samorządu gospodarczego i t. d.; cechą ich istotną jest jednak dobrowolny związek członków, z wykluczeniem wszelkiego przymusu.

Organizacja wewnętrzna niemieckich związków miast jest względnie jednolita. Organem naczelnym są walne zebrania (Städtetag) i zarząd, który prowadzi bieżące prace. Centralne organizacje państwowe i większe związki krajowe mają nadto komitety wykonawcze, rady zarządzające i t. d. Walne zebrania odbywają się w największej ilości związków raz do roku. Centralne państwowe związki odbywają te zebrania rzadziej i to: niemiecki „Städtetag“ — raz na trzy lata, pruski „Städtetag“ raz na 2 lata. Niezależnie od zwyczajnych walnych zebrań, odbywają się nadzwyczajne zebrania i zjazdy dla konkretnych spraw. Prawo głosownia nie jest jednolicie unor-

mowane. Naogół dają się stwierdzić dwie zasady: każde miasto ma 1 głos, lub tyle głosów, ilu przedstawicieli. Niemiecki „Städtetag“ przyznaje zwyczajnym członkom prawo głosowania zależnie od ilości mieszkańców, mianowicie miasta do 25 tys. mają 1 głos., do 50,000 — 2 głosy, do 150,000 — 3 głosy i za każde dalsze 100.000 — 1 głos. W „Reichstädtetbund“ mają miasta do 5,000 — 2 głosy, od 5 do 10.000 — 3 głosy, od 10 do 25.000 — 4 głosy, ponad 25.000 — 5 głosów.

W niektórych związkach prowincjonalnych każde miasto może wysłać 4 przedstawicieli i wszyscy mają 1 głos. W nielicznej grupie związków prowincjonalnych nie jest ograniczona liczba uprawnionych do głosu. W ten sposób widzimy bardzo znaczną różnorodność przepisów o prawie głosowania, wywołaną specjalnymi warunkami na terenie poszczególnych rodzajów związków i reprezentacyj komunalnych, przyczem im o mniejsze chodzi miasta, tem bardziej jest zaznaczony osobisty i bezpośredni charakter głosowania. W jednym ze związków są uprawnieni do głosowania wszyscy członkowi magistratu,—o ile zjawią się osobiście. W „Städtetagu“ muszą uprawnieni do głosowania być członkami rad miejskich. W niektórych związkach miast obok członków rad miejskich, są uprawnieni członkowie magistratów i wyżsi urzędnicy magistratów. Główny Zarząd (rada zarządzająca), powoływany jest w wypadkach, gdy zwołanie walnego zebrania nie jest konieczne ani możliwe, a chodzi o wysłuchanie opinii większego grona członków związku. Rada ta składa się z zarządu i z osób wybranych przez związki, należące do „Städtetagu“, przyczem na poszczególny związek przypada 250.000 mieszkańców, która to liczba uprawnia do jednego głosu. Bieżące sprawy załatwia zarząd, który przyjmuje i oddala urzędników, zwołuje walne zebranie, prowadzi kasę, opracowuje budżet itd. Zarząd wybierany jest przez walne zebranie i liczy obecnie 24 członków i dyrektora, jako członka, uprawnionego do głosu. Statuty kilku związków miast prowincjonalnych przewidują perjodyczne ustępowanie pewnej części członków zarządu, przyczem mogą być oni ponownie wybrani. Zarząd wybiera przewodniczącego i jego zastępcę, sekretarza, skarbnika i jego zastępcę. Jako prawo zwyczajowe istnieje wybór na przewodniczącego prezydenta miasta stołecznego państwa lub prowincji i kraju, zależnie od tego, czy chodzi o stolicę państwa, kraju, czy prowincji. Obok zarządu, istnieje jeszcze komitet wykonawczy oraz specjalne wydziały, jak: szkolny, finansowy itd. Wydziały te rozwijają żywotną działalność w poszczególnych działach administracji komunalnej, przyczem do komisyj tych wchodzi jako członkowie, prócz członków zarządu, fachowcy i rzeczoznawcy. Reprezentacja na zewnątrz należy zawsze do zarządu. Większe związki miast mają nadto specjalne biura, które prowadzą prace związku przez stałych funkcjonariuszy.

Na czele biura stoi dyrektor, zwany w niektórych związkach generalnym sekretarzem, syndykiem i t. d.

Koszty pokrywa związek ze stałych rocznych składek, płaconych przez miasta wedle klucza, ustalonego przez walne zebranie lub też w niektórych związkach przez zarząd lub radę zarządzającą.

Zakres działania jest wielce różnorodny, obejmując przede wszystkim wymianę wzajemnych doświadczeń i reprezentację interesów i wogóle działalność związków, wykluczone są sprawy poszczególnych związków komunalnych, które należą raczej do miejscowych związków miast, do centralnych natomiast należą sprawy ogólnego znaczenia o charakterze wybitnie publicznym. Wszelkie czynniki polityczne są wykluczone. Szereg związków miast przewiduje poradnictwo dla miast-członków. Sprawy zasadniczej wagi, po należytem ich przygotowaniu w wydziałach, komisjach i t. d., przechodzą pod obrady walnych lub specjalnych zebrań i tak: niemiecki „Städtetag“ obradował nad ustrojem gmin, nad doksztalceniem i przygotowaniem urzędników komunalnych, nad przywróceniem samorządu w państwie i krajach, nad opieką społeczną, elektryfikacją i zadaniami samorządu, nad stosunkami kredytowymi miast, rozwojem przedsiębiorstw komunalnych i t. d. Referaty i sprawozdania z dyskusji ukazują się w druku.

Główna działalność związków miast polega na wymianie doświadczeń wzajemnych, zbieraniu materiałów, udzielaniu informacji i porad dla miast. W niemieckim Städtetagu istnieje specjalna instytucja w tym celu „Zentralstelle des deutschen Städtetages“. Instytucja ta ma charakter naukowy, obejmuje bogatą bibliotekę i archiwum. Miasta, należące do Städtetagu są obowiązane przysyłać referaty, materiały, druki, protokoły i t. d. w trzech egzemplarzach. Doskonale zaprowadzony katalog rzeczowy umożliwia szybką orientację w olbrzymim materiale. Biblioteka ma charakter podręczny i obejmuje prócz dzieł dotyczących polityki komunalnej i ustawodawstwa, bogatą czytelnię pism fachowych.

Wreszcie biura związków miast udzielają informacji w sprawach komunalnych. Wysoko postawiona jest akcja informacyjna i poradnia centralnych związków, więc „Städtetag“. Chodzi zarówno o sprawy administracyjne, jak i prawne.

Za udzielanie obszerniejszych informacji, wymagających większego nakładu pracy, płać miasta — poza normalnymi składkami — specjalne wynagrodzenie. Niektóre ze związków miast utrzymują specjalną poradnię dla przedsiębiorstw komunalnych. Jeden ze związków miast utrzymuje poradnię w sprawach szkolnych.

Centralne związki rozwijają żywotną działalność w kierunku reprezentacji interesów wobec władz rządowych, ustawodawczych, opinii publicznej i t. d. Przedstawiciele związ-

ków zasiadają w szeregu rad, wydziałów, komisji, współdziałają z samorządem gospodarczym i t. d. Związki miast mają swoich reprezentantów w państwowej radzie gospodarczej. Przygotowują memoriały, referaty w sprawach dotyczących miast, przyczem obok przedstawicieli miast współpracują fachowcy, ludzie nauki i t. d. Szereg spraw znajduje bliższe rozpatrzenie w formie ankiet i kwestionariuszy, zwróconych do miast. Ważniejsze sprawy drukowane są w organach związków miast. Do związków miast należy zarówno inicjatywa ustawodawcza i administracyjna w sprawach komunalnych, jak i współpraca z czynnikami państwowymi i gospodarczymi. Związki miast biorą udział w organizacjach zarówno producentów jak i spożywców. Wreszcie współdziałał związek miast jaknajbardziej czynnie w powołaniu do życia akademii administracyjnych, mających na celu dokształcanie urzędników komunalnych.

Podział pracy między centralnymi, a prowincjonalnymi związkami miast wynika z istoty organizacji. Do centralnej organizacji należy reprezentacja miast wobec władz, czynników ustawodawczych centralnych oraz opracowanie memoriałów, referatów, służących jako wyraz opinii dla powyższych czynników, wydawanie organów naukowych i publicystycznych; do prowincjonalnych należy obrona interesów lokalnych, przygotowanie materiałów dla centralnych organizacji samorządowych i t. d. Podział pracy nie jest ściśle ustalony, wyrobił się raczej zwyczajowo. Obecny stan rzeczy nie powoduje żadnych tarć, przeciwnie, współdziałanie jest w całej pełni zapewnione.

L. Wł. B.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

DR. JULJUSZ DUNIKOWSKI.

ORZECZNICTWO NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMIN.

A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(ciąg dalszy)

Nr. 75. Władzą nadzorczą, właściwą do zatwierdzania uchwał gminnych m. Poznania, ustalających wysokość poborów płatnych członków Magistratu, jest obecnie na zasadzie § 27 rozp. Prez. Rzeczp. z 30.XII.1924 (Dz. Ust. poz. 1073) Wojewoda, a nie Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Wyrok z dnia 20.XII.1929 r. L. Rej. 4579/27.

Nr. 76. I. Prawo orzekania na podstawie art. 8 Dekretu o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r. (Dz. Pr. P. P. poz. 140) o utracie przez członka gminy stanowiska z wyboru, przysługuje władzom nadzorczym, wymienionym w art. 63 tegoż Dekretu.

II. Przez okoliczności, które mogą stać się podstawą do pozbawienia członka gminy stanowiska z wyboru na podstawie art. 8 Dekretu o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r. (Dz. Pr. P. P. poz. 140), należy rozumieć wszystkie okoliczności, wykluczające obieralność radnych i członków Magistratu, przewidziane w art. 2—5 Dekretu o wyborach do rad miejskich z dnia 13 grudnia 1918 r. (Dz. Pr. P. P. poz. 58).

Wyrok z dnia 13.I.1930 r. L. Rej. 445/28.

Nr. 77. Przez Statut etatów stanowisk, przewidziany w § 20 Rozp. Prez. z dnia 30 grudnia 1924 (Dz. Ust. poz. 1073), rozumieć należy statut, obejmujący liczbę pracowników związku

komunalnego z określeniem wymaganych dla każdego kwalifikacji i norm uposażenia.

§ 27 Rozp. Prez. z dnia 30 grudnia 1924 r. (Dz. Ust. poz. 1073) — o ile idzie o wykonywanie przez Wojewodę prawa nadzoru nad związkami komunalnymi — rozciąga ten nadzór na postanowienia całego rozporządzenia, a więc i na § 20.

Sprawa oceny, czy w danym wypadku zachodzi konieczność przeprowadzenia oszczędności w gospodarce samorządowej, względnie w jakich rozmiarach oszczędność ma być stosowana, podlega swobodnemu uznaniu władzy.

Wyrok z dnia 7.II.1930 r. L. Rej. 1372/28.

Rada gminna gminy F., powiatu P. (b. Kongresówka), uchwalając w dniu 14 września 1925 r., statut stanowisk dla urzędu gminy, przewidziała między innymi etaty drugiego i trzeciego pomocnika pisarza. Wojewoda, zatwierdzając ten statut, decyzją z dnia 26 sierpnia 1926 r. L. SM. 3930/I/III, skreślił obydwie te etaty. Przeciwno tej decyzji urząd gminy F. wniósł odwołanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w którym prosi o przywrócenie obu skreślonych etatów, uzasadniając swą prośbę nawałem pracy, związanej z liczbą mieszkańców (9225), rozległością gminy (23 miejscowości i 1-dna osada) oraz stanem gospodarczym.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 28 listopada 1927 r. Nr. S. S. 3893/27 uwzględniło częściowo odwołanie Urzędu gminy, przywracając etat drugiego pomocnika.

W skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, złożonej w ustawowym terminie, gmina F. prosi o uchylenie decyzji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w części, odmawiającej ustanowienia trzeciego etatu pomocnika pisarza gminnego.

Powołując się na art. 7 p. d) dekretu o utworzeniu rad gminnych z dnia 27 listopada 1918 r., Dz. Pr. poz. 48, na § 13 i 14 Instrukcji dla Rad gminnych, wydanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w okólniku Nr. 196 z dnia 24 marca 1919, skarżąca gmina wywodzi, że gmina dla wypełnienia swych zadań ma prawo ustanowienia odpowiedniej ilości pracowników w urzędzie gminnym. Również za takim stanowiskiem przemawia okoliczność, że etaty pracowników wchodzi w skład budżetów, które uchwalają zebrania gminne, w myśl zaś art. 201 ustawy gminnej z roku 1864, uchwały zebrań mogą być uchylane tylko w wypadkach, gdy wyraźnie sprzeciwiają się prawu.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w odpowiedzi swej podnosi, że stosownie do § 20 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. (Dz. Ust. poz. 1073), o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażeń funkcjonariuszów państwowych, oraz do § 17 rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1925 r. (Dz. Ust. poz. 231), sprawa ilości stanowisk pracowników gminy leży całkowicie w obrębie swobodnej oceny władzy nadzorczej. Ministerstwo uzasadnia dalej swoje stanowisko trudnościami finansowymi gminy, oraz zestawieniem porównawczem liczby pracowników gminy skarżącej z innymi, znajdującymi się mniej więcej w tych

samych warunkach, wreszcie podnosi, że uprawnienia władzy nadzorczej, dotyczące skreślenia wydatków gminy, mają swoje prawne oparcie w art. 34 ustawy o finansach komunalnych z dnia 11-go sierpnia 1923 r., Dz. Ust. poz. 747, na zasadzie którego władza nadzorcza jest obowiązana do udzielania zapomóg gminom deficytowym, przeto a contrario, jest upoważniona do skreślenia wydatków nadmiernych i niecelowych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według § 20 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażeń członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych (Dz. Ust., poz. 1073), statuty etatów oraz stanowisk służbowych, zmiany jego, uchwalone przez reprezentację związków komunalnych, podlegają zatwierdzeniu władzy nadzorczej.

Z przepisu tego widać, że władza nadzorcza przy zatwierdzeniu statutu etatów nie jest krepowana żadnymi warunkami; jedynym ograniczeniem władzy w tym kierunku, jest zastrzeżenie, wyrażone w § 17 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 marca 1925 r. (Dz. Ust. poz. 231), a bezpośrednio wypływające z przepisu wymienionego § 20-go, że władza, czyniąc w etacie zmiany, winna się obracać w granicach postanowień, Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. Władza nadzorcza działa więc tutaj na podstawie swobodnego uznania, a przeto kontrola Najwyższego Trybunału Administracyjnego nad orzeczeniem władzy w tych sprawach w myśl art. 3 p. b. ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z dnia 3 sierpnia 1922 r. (Dz. Ust. poz. 400, rok 1926), może iść tylko w kierunku sprawdzenia, czy władza nie przekroczyła granic, pozostawionych temu uznaniu.

Badając więc zaskarżone orzeczenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 28 listopada 1927 r. w tym kierunku, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znajduje żadnej dowolności ze strony władzy, przeciwnie — z aktów sprawy widać, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przy wydawaniu decyzji nie tylko nie wyszło poza granice postanowień Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 roku, lecz, rozważając sprawę, zatrzymywało się na momentach dla sprawy istotnych, a mianowicie, przyjęło pod uwagę deficytowość budżetu gminy, liczbę mieszkańców i t. p. i w konkluzji określiło etat pracowników gminy w granicach norm, ustalonych dla gmin w okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, z dnia 30 czerwca 1925 r. Nr. Z. S. 4356/25.

Zarzut gminy skarżącej, że według art. 7 p. d) Dekretu o utworzeniu Rad gminnych z dnia 27 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P. P. poz. 48) mianowanie urzędników gminnych należy do zakresu działania Rady gminnej, jest nie zupełnie słuszne, ponieważ przepis ten, o ile dotyczy ustalenia liczby i uposażenia pracowników gminnych, stracił moc obowiązującą na mocy art. 2 ustęp 2 ustawy z dnia 31 lipca 1924 roku, o naprawie skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz. Ust. poz. 687). Rozporządzenie bowiem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. zostało wydane na zasadzie art. 1 lit. D p. 2 powyższej ustawy, która w art. 2 ustęp 2 stanowi, że równocześnie z wydaniem rozporządzenia Prezydenta Rzeczy-

pospolitej na podstawie i w granicach tej ustawy, tracą moc obowiązującą przepisy dotychczas obowiązujących ustaw, sprzeczne z temi przepisami.

Wobec powyższego, stają się tembardziej nieistotnemi zarzuty, jakoby orzeczenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wychodziło poza ramy instrukcji dla rad gminnych, wydanej w okólniku Nr. 196 z dnia 24 marca 1919 r.

Również bez znaczenia jest podnoszona w skardze okoliczność, że budżety gmin, uchwalone przez zebrania gminne, obejmują w sobie etaty pracowników, a wedle art. 201 ustawy samorządu gminnego tylko te uchwały zebrań gminnych mogą być zniesione, których treść jawnie narusza prawo, uchwalenie bowiem budżetu z pominięciem zatwierdzonego przez władzę nadzorczą statutu etatów, jest właśnie jawnem naruszeniem § 20 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r.

Z powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny, zgodnie z zasadami, wyrażonemi w wyroku z dnia 6 grudnia 1928 r. L. Rej. 2944/26, nie znajdując w zaskarżonem orzeczeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ani naruszenia ustawy, ani wadliwości postępowania administracyjnego, skargę, jako nieuzasadnioną, oddalił.

Nr. 78. Dla prawomocności uchwały przewidzianej przez art. 274 ustawy o samorządzie gminnym z r. 1864, niezbędna jest zgoda przynajmniej dwóch trzecich wszystkich włościan, mających prawo głosu na zebraniu gromady.

Wyrok z dnia 7 lutego 1930 r. L. Rej. 1125/28

Według protokołu zebrania gromadzkiego, gromada wsi P. (b. Kongresówka) przy udziale 62 osób z ogólnej liczby 90 uprawnionych do głosowania, sprzedała pp. J. i G. pewną ilość kamienia wapiennego z gór gromadzkich. Trzej mieszkańcy wsi P. wnieśli do Wydziału Powiatowego zażalenie przeciwko wspomnianej uchwale gromadzkiej, w którym podnoszą, że sprzedaż kamienia została dokonana na warunkach niekorzystnych dla gromady i że do podpisania umowy wprost zmuszali włościan faktorzy nabywców, za namową których część podpisów za nieumiejących pisać była położona bez ich zgody.

Wydział Powiatowy, opierając się na wynikach dochodzenia, przeprowadzonego przez inspektora samorządu gminnego, ustalił, że wśród głosujących znajdowały się dwie osoby, nie mające prawa przyjmowania udziału w zebraniu gromadzkiem, że natomiast na listę uprawnionych do głosowania nie wciągnięto pięciu osób, którym to prawo przysługiwało, wobec czego doszedł do wniosku, że uchwała powzięta została 60 prawomocnymi głosami przy 95 osobach, uprawnionych do głosowania, t. j. nie zapadła większością wymaganych dwóch trzecich głosów. Wobec powyższego, Wydział Powiatowy na mocy art. 45 ordynacji powiatowej i art. 200, 201, 271 i 274 ustawy o samorządzie gminy z r. 1864 unieważnił w trybie nadzoru zaskarżoną decyzję.

Od decyzji tej nabywcy J. i G. wnieśli odwołanie do wojewody. Wojewoda odwołanie uwzględnił, wychodząc z założenia, że uchwała zebrania gromadzkiego wsi P. w zupełności czyni zadość wymaganiom art. 271—274 ustawy gminnej z roku 1864, ponieważ podstawą do obliczenia liczby upraw-

nionych do głosowania może być jedynie spis uprawnionych, który wykazywał osób 90, wobec czego obecność i zgoda 60 osób, wystarczała do powzięcia prawomocnej uchwały.

Przeciwko tej decyzji mieszkańcy wsi P. wnieśli w ustawowym terminie skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Bezspornem jest, że uchwała gromadzka wsi P. w sprawie sprzedaży kamienia na rzecz J. i G. zapadła głosami 60 uprawnionych do głosowania, a wobec tego, że akta nie zawierają żadnych danych co do braku uprawnień do głosowania poszczególnych członków gromady, przyjmując również należy za bezsporne, że ogólna liczba włościan, mających prawo do głosowania wynosiła 95 osób, i że z tej liczby 90 osób zostało wniesionych na listę głosujących i przyjmowało udział w głosowaniu.

Ponieważ według art. 274 ustawy samorządu gminnego z r. 1864 sprawy, dotyczące rozporządzenia własnością gromady, wymagają zgody przynajmniej dwóch trzecich „wszystkich włościan, mających głos na zebraniu gromady“, przeto istotnym jest dla sprawy zagadnienie, czy dwie trzecie głosów należy obliczać od liczby 90 osób, zapisanych na liście, jak twierdzi władza pozwana, czy też od liczby 95 osób, jak wywodzi skarżący. W pierwszym wypadku uchwała byłaby ważną, w drugim należałoby ją uznać za powziętą nieprawnie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny przychyliła się do tego drugiego poglądu. Zarówno art. 274 ustawy samorządu gminnego, mówiący o kwalifikowanej większości, jako też art. 272, mówiący o zwykłej większości głosów, niezbędnej dla ważności uchwał zebrania gromady wioskowej, jak i analogiczny przepis art. 212, dotyczący zebrań gminnych, wszędzie podkreślają, że dla ważności uchwał niezbędna jest zgoda tej lub innej większości wszystkich włościan, mających prawo głosu na zebraniu gromady.

Prawodawca żąda więc wyraźnie, aby przy obradach gromady, tej najniższej komórki ustroju samorządowego Państwa, liczącej stosunkowo niewielką liczbę członków, decydującą była wola istotnej większości, nigdzie nie przewiduje natomiast większości formalnej, opartej na jakichkolwiek bądź innych zasadach, niż rzeczywista liczba członków gromady.

Stanowisko władzy pozwanej, że podstawą do obliczenia liczby uprawnionych do głosowania może być jedynie spis tych uprawnionych, który winien być utrzymywany w stanie aktualności, że pominięcie w spisie osoby uprawnionej, o ile pominięcie to nie było reklamowane, nie może być brane za podstawę do dyskwalifikowania legalności powziętych uchwał, nie jest prawnie uzasadnione i nie znajduje żadnego oparcia w przepisach ustawy samorządu gminnego.

Skoro więc liczba uprawnionych do głosowania członków gromady wsi P. wynosiła 95 osób, dojść należy do wniosku, że uchwała gromadzka nie uzyskała wymaganej większości dwóch trzecich głosów, a przeto nie stała się ważną.

Z powyższych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny, pomijając inne zarzuty skargi, jako w obecnych okolicznościach sprawy nieistotne, uznał, że zaskarżone orzeczenie Wojewody powzięte zostało z obra-

zą art. 271 i 274 ustawy samorządu gminnego, wobec czego orzeczenie to uchylili, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 79. Przy wyborach ławników dokonywanych na podstawie regulaminu wyborczego z dn. 4.II.1919 (Monitor Polski Nr. 47) dzielnik wyborczy, obliczany według § 7 tegoż regulaminu może się wyrażać także w liczbie ułamkowej.

Wyrok z dnia 18 marca 1930, L. Rej. 2494/28.

Na posiedzeniu Rady miejskiej m. R. w dn. 9 lutego 1928 r. dokonywano wyboru ławników. Obecnych na posiedzeniu było 24 radnych, głosowało zaś 23. Podlegało wyborowi trzech ławników. Zostały zgłoszone dwie listy kandydatów, oznaczone Nr. 1 i 2. Na listę Nr. 1 padło 13 głosów, na listę Nr. 2 padło głosów 10. Opierając się na postanowieniu § 7 regulaminu wyborczego z dnia 4 lutego 1919 r. i przyjmując za dzielnik wyborczy liczbę $23 : (3 + 1) = 5,75$, przewodniczący Komisji wyborczej ogłosił, że liście Nr. 1 przypadają dwa mandaty ($13 : 5,75 = 2$), liście zaś Nr. 2 przypada 1 mandat ($10 : 5,75 = 1$).

Przeciwko powyższemu orzeczeniu grupa radnych m. R. wniosła protest do Wydziału powiatowego w R.; w proteście tym skarżący wywodzą, że podział mandatów został dokonany nieprawidłowo, gdyż łączna suma głosów w liczbie 23 przy podziale przez zwiększoną o 1 liczbę ławników, t. j. przez 4, daje w ilorazie całkowitą liczbę 5. Przy podziale liczby głosów, jakie padły na poszczególne listy, przez otrzymany iloraz wynika, że zarówno lista Nr. 1, jako też lista Nr. 2 powinny otrzymać po dwa mandaty, gdyż $13 : 5 = 2$ i $10 : 5 = 2$. Ponieważ do podziału są tylko 3 mandaty, więc każda lista powinna otrzymać po jednym bezspornym mandacie, o przyznaniu zaś trzeciego mandatu, stosownie do ostatniego ustępu § 7 regulaminu wyborczego, powinien rozstrzygać los.

Wydział powiatowy w R., dzieląc wywody protestu i opierając się na postanowieniach art. 63 i 70 dekretu o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r., postanowił uchylić podział mandatów ławników, dokonany na posiedzeniu Rady miejskiej w R. w dn. 9 lutego 1928 r., i wezwać burmistrza do przeprowadzenia losowania pomiędzy listami.

Przeciwko temu orzeczeniu, Magistrat m. R. wniósł odwołanie do Wojewody w Łodzi, w którym prosi o uchylenie decyzji Wydziału Powiatowego, jako opartych na mylnej przesłance prawnej, a mianowicie na przyjęciu mylnego dzielnika wyborczego. Co należy uważać za iloraz, o tem rozstrzygają zasady matematyczne. Ilekroć ustawodawca chce przyjąć za dzielnik wyborczy inny iloraz, niż ten, który wypada od działania matematycznego, postanawia w konkretnych przepisach, że albo ułamek zaokrąglą się do liczby całkowitej, albo też każe nie brać go pod uwagę. W regulaminie z dnia 4 lutego 1919 r. niema mowy o ułamkach, należy przeto przyjąć iloraz zgodnie z teorią rachunku. Gdyby nawet przyjąć iloraz, wyprowadzony przez Wydział powiatowy, to w takim wypadku również drugi mandat należałoby przyznać liście Nr. 1 z uwagi na brzmienie § 7 ustęp 1 regulaminu. Wreszcie, zasada proporcjonalności nie może być w ten sposób interpretowana, aby lista, która otrzymała o 30% więcej głosów, mogła otrzymać o 50% mniej mandatów.

Wojewoda Ł. decyzją z dnia 14 kwietnia 1928 r. L. Sm. 1150, odwołanie uwzględnił i, przyjmując za dzielnik wyborczy liczbę 5,75, orzekł, że lista Nr. 1 winna otrzymać dwa mandaty, zaś lista Nr. 2 jeden mandat.

Przeciwko orzeczeniu Wojewody, E. A. wniósł w ustawowym terminie skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której prosi o uchylenie zaskarżonego orzeczenia z następujących motywów:

Wojewoda nieprawidłowo przyjął za dzielnik wyborczy liczbę 5,75, albowiem dzielnik wyborczy nie może stanowić liczby ułamkowej. Wynika to z samej istoty odnośnego rachunku, który, jako rachunek mandatów, nie dopuszcza wogóle istnienia ułamków, odmienne zaś rozumowanie musiało by doprowadzić do uznania mandatów ułamkowych, co, oczywiście, jest nie do pomyślenia. System, według którego ustalane są mandaty poselskie do Sejmu, nie dopuszcza ułamkowych dzielników wyborczych, co wynika z brzmienia punktu 2 art. 90 ordynacji wyborczej do Sejmu, (Dz. Ust. poz. 590, rok 1922), jak również odrzuca ułamki w dzielnikach wyborczych „Regulamin wyborczy do rad miejskich“ z dn. 17 grudnia 1918 r., jak to stwierdzają uwagi do art. 40 tego regulaminu. Stojąc na stanowisku, że dzielnik wyborczy powinien wynosić liczbę 5, należy uznać, że obydwie listy miały prawo do dwóch mandatów ławniczych, a przeto jeden z nich winien być losowany, stosownie do art. 7 regulaminu wyborczego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 43 dekretu o samorz. miejskim (Dz. Pr. P. P. poz. 140, rok 1919), głosowanie na ławników odbywa się na zasadach proporcjonalności. Bliższe przepisy o wyborach ławników określa regulamin wyborczy, wydany przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dn. 4 lutego 1919 r. (Monitor Polski Nr. 47). Art. 7 tego regulaminu podaje sposób obliczania mandatów, przypadających na poszczególne listy kandydatów. Mianowicie, łączną sumę głosów, oddanych na wszystkie listy, dzieli się przez zwiększoną o jeden liczbę ławników, mających być wybranymi. Przez otrzymany iloraz dzieli się liczbę głosów, jakie padły na poszczególne listy kandydatów. Każda lista otrzymuje mandaty w takiej liczbie, jaka wypadła z ostatniego dzielenia. Ponieważ w danej sprawie głosowało 23 radnych, podlegało zaś wyborowi trzech ławników, przeto dzielnik wyborczy otrzymuje się od podziału $23 : (3 + 1 =) 5$. Spór dotyczy zagadnienia, czy za dzielnik wyborczy przyjąć iloraz arytmetyczny 5,75, otrzymany od podziału 23 przez 4, czy też, odrzuciwszy ułamek przyjąć za dzielnik całkowitą liczbę 5.

Rozważając to zagadnienie, przedewszystkiem nie można zgodzić się z wywodami skargi, jakoby dzielnik wyborczy „z samej istoty odnośnego rachunku“, będącego „rachunkiem mandatów“ nie mógł stanowić liczby ułamkowej. Dzielnik wyborczy jest liczbą oderwaną, gdyż nie ma przy sobie żadnego miana, i służy tylko za ogniwo do dalszych obliczeń. Jako taki, może bez sprzeczności z „logiką rachunku“ wyrażać się w liczbach całkowitych lub ułamkowych. Zupełnie nietrafnem jest twierdzenie skargi, jakoby dzielnik wyborczy ułamkowy prowadził w konsekwencji do mandatów ułamkowych, gdyż przy dalszych obliczeniach, t. j. przy podziale liczby całkowitej (głosów poszczególnych list) przez dzielnik wyborczy, bądź całkowity, bądź ułamkowy, można w ilorazie otrzymać liczbę ułamkową.

Dopiero ten ostatni iloraz, jako liczba mianowana, oznaczająca liczbę mandatów, nie może, oczywiście, być brany włącznie z ułamkiem.

Nie można dalej — wbrew twierdzeniu skargi — przeprowadzać analogji między powyższym systemem obliczania liczby ławników z systemem, według którego ustalane są mandaty poselskie do sejmu, gdyż system Hondta, przewidziany przez art. 90 ord. wyb. do Sejmu z dn. 28 lipca 1922 (Dz. Ust. poz. 590), a poprzednio przez art. 81 i dodatek Nr. 5 dekretu o ord. wyb. z 28 listopada 1918 r. (Dz. Pr. P. P. poz. 46), opiera się na całkowicie odmiennych podstawach rachunkowych, a mianowicie przewiduje kolejny podział liczby głosów ważnych, złożonych na poszczególne listy, przez 1, 2, 3 i t. d. aż do tej chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów, do podziału. Zresztą, gdyby analogję między temi dwoma systemami można było ustalić, nie wypadłaby ona na korzyść twierdzenia skarżącego. Jak to bowiem wyjaśnił i uzasadnił Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dn. 27 maja 1926 r. L. Rej. 2363/25 w sprawie wyborów do kas chorych, która stosownie do § 44 i 30 rozp. Min. Pracy i Opieki Społecznej z dn. 21 marca 1921 r., (Dz. Ust. poz. 211) są dokonywane według zasad przyjętych dla wyborów do Sejmu Ustawodawczego, dzielnik wyborczy może się wyrażać w liczbach całkowitych lub ułamkowych.

W ten sposób argumentów skargi nie można uznać za przekonujące. Natomiast istnieją argumenty, przemawiające za tem, że iloraz wyborczy przy wyborze ławników może być również liczbą ułamkową.

Regulamin wyborczy do rad miejskich z dn. 17 grudnia 1918 r. (Monitor Polski Nr. 232), wskazując w art. 40 sposób podziału mandatów i mówiąc o dzielniku wyborczym, nie wspomina, jak należy ustosunkować się do tego dzielnika, gdy wypada on z ułamkiem. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 24 maja 1927 r. (Monitor Polski Nr. 119), nowelizujące regulamin wyborczy, w § 42 wyraźnie podkreśla, że iloraz bez ułamka jest dzielnikiem wyborczym. Regulamin wyborczy do art. 43 dekretu o samorz. miejskim z dnia 4 lutego 1919 r. jest następnym etapem przepisów, dotyczących kształtowania się władz miejskich. Nowelizując regulamin wyborczy do rad miejskich i pozostawiając bez zmiany regulamin wyboru ławników, Minister Spraw Wewnętrznych — należy dojść do wniosku — uznał, że dzielnik wyborczy w tym ostatnim regulaminie może być taki, jaki od dzielenia arytmetycznego wypada, t. j. może być liczbą zarówno całkowitą, jakoteż ułamkową.

Skoro zatem regulamin wyborczy, wydany przez Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 4 lutego 1918 r. (Monitor Polski Nr. 47) nie zawiera postanowienia, z któregooby bezpośrednio wynikało, że dzielnik wyborczy może być tylko liczbą całkowitą, inne zaś rozumowania doprowadzają do wniosku, że może on wyrażać się również w liczbie ułamkowej, należało uznać, że władza pozwana prawidłowo zastosowała iloraz ułamkowy, i wobec tego oddalić skargę, jako nieuzasadnioną.

B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr. 68. Związkowi Samorządowemu w sprawach wymiaru samoistnych danin i opłat komunalnych nie przysługuje prawo skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego na orzeczenie władz, wyszczególnionych w p. 4 art. 48 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. poz. 747).“

Wyrok z dnia 24 lutego 1930, L. Rej. 620/28.

Nakazem płatniczym z dnia 7 października 1927 L. A. 157/III wymierzyl, Magistrat m. K. (Zarząd wodociągu miejskiego) na zasadzie § 31 przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 12 sierpnia 1899 gał. Dz. u. kraj. Nr. 94. Stowarzyszeniu izraelskiemu „Ner Tamid“ w K. opłatę wodociągową w kwocie 192 zł. 60 gr. za wodę, zużytą w domu przy ul. X.

Przeciw temu wymiarowi wniosło Stow. „Ner Tamid“ rekurs do Wojewody krakowskiego. W rekursie tym wywodzi, że realność przy ul. X składa się z 20 ubikacyj, z czego 18 zamieszkałych jest przez lokatorów, zaś dwie ubikacje zajęte są na dom modlitwy stow. „Ner Tamid“, względnie kancelarję. Dom ten jest zatem domem czynszowym, podatek wodociągowy wymierzony został stowarzyszeniu w %-owym stosunku do sumy czynszu, nie ma więc prawnej podstawy, by dom ten traktować nie jako dom czynszowy, (§ 6 ustawy z 12/8. 1889), lecz jako budynek, do którego § 6 się nie stosuje (§ 7 ust. z 10/X. 1908 Dz. u. kr. Nr. 117) i na tej zasadzie wymierzać opłatę 80 gr. wedle ust. III pkt. 2 taryfy z dnia 25 marca 1925, skoro w niniejszym wypadku obowiązywać winna taryfa z ust. II pkt. 1, t. j. 40 gr. rocznie za każdy metr sześcienny nadwyżki nad 50 L. na głowę i dobę.

Województwo krakowskie, rozstrzygając powyższy rekurs, orzeczeniem z dnia 10 grudnia 1927 L. S. M. 11104/1 ex 1927, uchyliło częściowo zakwestjonowany wymiar, albowiem realność, w której znajduje się przedmiotowy lokal, należy traktować jako dom czynszowy, a do obliczenia należitości za nadmiar wody zastosowana być winna normalna taryfa 40 groszowa.

Na to orzeczenie wniosła gmina m. K. skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której podnosząc zarzuty natury merytorycznej, prosi o uchylenie zaskarżonego orzeczenia.

Najwyższy Trybunał Administracyjny zważywszy:

1) że w sprawach wymiaru samoistnych danin komunalnych, gmina na mocy przepisów art. 48 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. poz. 747), jest pierwszą instancją wymiarową, a od jej orzeczenia wymiarowego służy prawo odwołania się do władzy nadzorczej jedynie płatnikowi,

2) że władza nadzorcza jest w powyższych sprawach drugą i ostateczną instancją,

3) że gminie, jako władzy wymiarowej I instancji nie służy wogóle prawo zaskarżenia orzeczeń wyższej instancji wymiarowej,

4) że w niniejszej sprawie gmina miasta K. (Zarząd Wodociągu miejskiego) orzekła w sprawie opłaty wodociągowej, w charakterze władzy wymiarowej I instancji, Wojewoda zaś Krakowski orzekł, jako władza wymiarowa instancji drugiej,

5) że więc wobec przytoczonego wyżej, gminie miejskiej w Krakowie nie służy wogóle w niniejszej sprawie prawo zaskarżania orzeczenia Wojewody Krakowskiego,

na zasadzie art. 14 ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. poz. 400) 1926 postanowił skargę gminy m. Krakowa pozostawić bez rozpoznania z powodu braku legitymacji do wniesienia skargi.

Nr. 69. Opłata komunalna od umów o przeniesienie własności nieruchomości, ustanowiona na podstawie art. 13 ustawy o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. U. poz. 747 nałożoną być mogła — w wypadkach, w których przy wymiarze opłaty stempłowej od kupna nieruchomości, dokonywanej wedle przepisów z dnia 19 lipca 1916 r. Dz. Rozp. gen. gub. Warszawskiego poz. 126, jedna ze stron po myśli § 4 p. 1 tych przepisów, wolną była od obowiązku uiszczenia opłat — na stronę podlegającą obowiązkowi opłaty, mimo odmiennych postanowień statutu powiatowego związku komunalnego, tylko w połowie.

Wyrok z 31. października 1929, L. Rej. 4278/26.

Nr. 70. Zwolnieniu z opłaty na rzecz Śląskiego Funduszu Gospodarczego nie podlega w myśl lit. g. art. 4 ustawy z dnia 1.XII. 1926 r. Dz. Ust. Śl. p. 51 — właściciel nieruchomości, przynoszącej czynsz niższy od sumy 125 zł. miesięcznie, o ile posiada on pozatem inne nieruchomości i pobiera z tych wszystkich nieruchomości dochód, przynoszący powyżej wskazaną sumę.

Wyrok z dnia 13.I. 1930 r. L. Rej. 863/28.

Nr. 71. Wobec treści art. 92 ustawy z dn. 19 maja 1920 r. o obowiązkowem ubezpieczeniu na wypadek choroby Dz. U. p. 272 — Kasa Chorych nie jest zwolniona od obowiązku uiszczenia opłaty komunalnej od umów o przeniesienie własności nieruchomości.

Wyrok z dnia 9 stycznia 1930 r. L. Rej. 1830/28.

Nr. 72. Broń myśliwska, posiadana przez osoby, opłacające podatek od wykonywania prawa polowania (art. 19 Ust. z dn. 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747) i niezbędna do wykonywania tego prawa, nie podlega opodatkowaniu, jako przedmiot zbytku na zasadzie ust. 3 art. 21 powołanej ustawy.

Wyrok z dnia 2.XII. 1929 r. L. Rej. 1515/28.

Magistrat m. st. Warszawy wymierzył adwokatowi W. G. podatek od posiadania broni myśliwskiej palnej, jako od przedmiotu zbytku, w kwocie 25 zł.

Od tego orzeczenia wymiarowego W. G. wniósł odwołanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 12 kwietnia 1928 r., w którym podnosi, że uchwalenie samoistnego podatku od broni myśliwskiej jest sprzeczne z postanowieniami p. 1 art. 20 i p. 2 art. 21 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz. Ust. poz. 747 r. 1923, zabraniającymi ponownego obciążania samoistnymi podatkami źródeł, opodatkowanymi w tej ustawie. Skoro wspomniana ustawa w art. 19 wprowadza już podatek od wykonywania polowania, to nie może już być mowy o prawie gmin ustanawiania jeszcze podatku od narzędzia, przy pomocy którego może być wykonywane polowanie, od broni myśliwskiej, jako przedmiotu zbytku.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z dnia 18 lutego 1928 r. odwołania nie uwzględniło z powodów następujących:

Uprawnienie do poboru podatku od myśliwskiej broni palnej jako podatku od posiadania przedmiotów zbytku, wynika z treści art. 21 część 3 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923 r. Pobór tego podatku nie narusza postanowień, zawartych w art. 20 p. 1 i w art. 21 p. 2 wspomnianej ustawy, gdyż podatek od prawa polowania, przewidziany w art. 19 tejże ustawy dotyczy zupełnie innego obiektu podatkowego, mianowicie terenu myśliwskiego, wobec czego stanowi odrębne źródło podatkowe.

Przeciwko powyższemu orzeczeniu W. G. wniósł w ustawowym terminie skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w której prosi o uchylenie orzeczenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Nakładanie samoistnych podatków od przedmiotów zbytku, dopuszczone w p. 3 art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., może mieć miejsce tylko w drodze wyjątku od tezy, postawionej na czele tego punktu, nie może jednak mieć miejsca z równoczesnym naruszeniem tezy, postawionej w p. 2 tego artykułu. Przeciwna interpretacja pacyłaby zamierzenia ustawodawcy i naruszałaby uznaną powszechnie w nauce skarbowości tezę nieopodatkowania wielokrotnego tych samych obiektów. Źródło podatkowe — polowanie — ma dwie cechy: jest gałęzią gospodarstwa społecznego oraz rozrywką czy sportem. Z punktu widzenia pierwszej cechy polowanie zostało opodatkowane w postaci dodatków do państwowego podatku gruntowego, z punktu widzenia drugiej cechy — zostało opodatkowane przewidzianym w art. 19 samoistnym podatkiem od wykonywania prawa polowania. Uwzględniając gospodarcze znaczenia polowania, ustawodawca w art. 19 postanowił, aby w ustalaniu najwyższych norm tego podatku brali udział Ministrowie Rolnictwa i Skarbu, powierzając im specjalne pieczę nad uwzględnieniem momentów gospodarczych przy ustanawianiu norm tego podatku. Ustanowienie podatku od broni przekreśla te zamierzenia. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zupełnie niesłusznie w statucie wzorowym zaliczyło broń myśliwską do przedmiotów zbytku. Broń myśliwska wobec obecnego prawa łowieckiego, jak i obowiązujących przed jego wydaniem przepisów jest bodaj jedynym legalnym narzędziem uprawiania łowiectwa, opodatkowanie więc polowania i broni myśliwskiej jest opodatkowaniem tego samego źródła.

Władza pozwana wywodzi, że związek między wykonywaniem pra-

wa polowania na mocy prawa własności gruntów, dzierżawy prawa polowania lub innego tytułu prawnego, a posiadaniem broni myśliwskiej, nie jest tak ścisły, ażeby opodatkowanie broni mogło być uważane za powtórne opodatkowanie wykonywania prawa polowania. Wiele osób posiada broń, chociaż nie zajmuje się polowaniem, inne posiadają broń i polują, chociaż nie mają żadnego tytułu prawnego, przewidzianego w art. 19 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, ani jedna, ani druga z powyższych kategorii osób nie opłacają żadnych innych podatków. Pojęcie zbytku jest względne. Skoro jednak ustawodawca w art. 21 ustawy o finansach komunalnych wyliczył przykładowo przedmioty zbytku i wymienił samochód, lub wierzchowca, to postawienie w szeregu tych przedmiotów broni myśliwskiej, nie klóci się z intencją ustawodawcy.

Pełnomocnik gminy m. st. Warszawy uważa skargę za niesłuszną, gdyż art. 19 ustawy o finansach komunalnych wymierza podatek od powierzchni terenów polowania i nie można się w nim dopatrzeć zwolnienia od podatków komunalnych różnych przedmiotów sprzętu, który może być potrzebny do polowania. Orzekanie zaś o tem, co jest przedmiotem zbytku, nie należy do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, jako instancji kasacyjnej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Dz. Ust. poz. 747., w dziale B), zatytułowanym „poszczególne podatki“, w artykułach od 2 do 20 włącznie daje wykaz tych podatków, które związki komunalne mają prawo pobierać, ostatni zaś artykuł tego działu mianowicie art. 21 ujmuje sprawę negatywnie, wyszczególniając, jakie podatki pobierane być nie mogą. Artykuł ten wymienia trzy zakazy: 1) pobierania podatku od majątku, kapitału i rent; 2) ponownego obciążania samoistnymi podatkami tych źródeł, które są wymienione w tej ustawie, z wyłączeniem podatków przeznaczonych na ściśle inwestycyjne cele; 3) pobierania na rzecz związków komunalnych podatków od posiadania przedmiotów majątkowych, z wyjątkiem podatków od posiadania przedmiotów zbytku.

Zarówno układ stylistyczny całego tego artykułu, jakoteż ujęcie tych trzech zakazów w trzech odrębnych punktach, jak wreszcie wyszczególnienie dla zakazów 2 i 3 specjalnych wyjątków — świadczą, że wszystkie te zakazy są równorzędne i samodzielne, że jeden drugiego nie wyklucza, czyli, że przy nakładaniu jakiegokolwiek podatku wszystkie one winny być przestrzegane.

Słusznie więc skarżący wywodzi, że nakładanie podatku od przedmiotów zbytku dopuszczone w p. 3 art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., jako wyjątek od ogólnego zakazu opodatkowania przedmiotów majątkowych, nie może mieć miejsca z naruszeniem zakazu, wymienionego w p. 2 tegoż artykułu, mocą którego nie wolno ponownie obciążać źródeł, już przez tę ustawę opodatkowanych.

Aby więc rozstrzygnąć kwestję, czy podatek nałożony na broń myśliwską skarżącego, jako na przedmiot zbytku ma podstawę prawną, należy dać odpowiedź na dwa pytania: 1) czy broń myśliwska jest przedmiotem zbytku; 2) czy broń ta jest już opodatkowana innym podatkiem.

Na pierwsze pytanie daje odpowiedź twierdzącą statut wzorowy o samoistnym podatku komunalnym od posiadania przedmiotów zbytku, podany jako załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 lutego 1927 r. Dz. Ust. poz. 356. Statut ten, rozwijając przepis ust. 3 art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747 zalicza w par. 1 do przedmiotów zbytku również broń myśliwska, służąca do osobistego użytku i wygody osobistej. Postanowienie to, rozstrzygające daną kwestję merytorycznie, jako niesprzeczne z przepisami powołanej ustawy, uznać należy za obowiązujące.

Co się zaś tyczy drugiego pytania, to miarodajnym dla jego rozwiązania jest art. 19 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., na zasadzie którego gminy mają prawo pobierać podatek od wykonywania prawa polowania na mocy prawa własności gruntów, dzierżawy prawa polowania, lub innego tytułu prawnego. Ponieważ wykonywanie prawa polowania jest niemożliwe bez jednoczesnego posiadania broni myśliwskiej, jako nieomal jedynego narzędzia uprawiania łowiectwa, należy dojść do wniosku, że w opodatkowaniu prawa polowania mieści się również opodatkowanie tej broni myśliwskiej, która dla polowania na danym terenie jest konieczna. Opodatkowanie tej broni w charakterze przedmiotu zbytku byłoby opodatkowaniem powtórnym, które w myśl punktu 2 art. 21 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., jest wzbronione.

Natomiast broń myśliwska, posiadana ponad konieczne potrzeby przez właścicieli prawa polowania z tytułów wyszczególnionych w art. 19 wymienionej ustawy, jakoteż broń myśliwska, posiadana przez osoby, które prawa polowania nie posiadają, opodatkowaniu jako przedmiot zbytku podlegać może.

Ponieważ skarżący nie udowodnił, że prawo polowania posiada i opodatkowana broń jest mu niezbędna do wykonywania tego prawa, słusznie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych — jakkolwiek z innych motywów — uznało orzeczenie wymiarowe Magistratu m. st. Warszawy za prawidłowe.

Z powyższych względów najwyższy Trybunał Administracyjny, nie znajdując w zaskarżonym orzeczeniu ani naruszenia ustawy, ani wadliwości postępowania, oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

Nr. 73. „Wobec treści art. 32 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. poz. 32/21 Dz. Ust. w zestawieniu z art. art. 29, 30 i 31 tejże ustawy, do uiszczenia opłaty zastępczej zamiast dostarczenia środków przewozowych *nie mogą* być pociągane osoby, środków tych nieposiadające.“

(Wyrok z dn. 23. stycznia 1930 r., L. Rej. 1511/27.)

Nr. 74. Zakład kąpielowy, prowadzony przez gminę wyznaniową żydowską, jest wolny od podatku od lokali, jeśli jest całkowicie przeznaczony na kąpiele rytualne lub jeśli, mając charakter zakładu dobroczynnego, jest utrzymywany ze środków publicznych (art. 3 p. 3 ust. z dn. 2 sierpnia 1926 r. poz. 550).

Wyrok z dnia 7.II. 1930 r., L. Rej. 1779/28

Nr. 75. Prawo do ustanawiania specjalnych opłat drogowych na podstawie art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. Dz. U. p. 32 z r. 1921 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych—nie służy gminom wiejskim.

Wyrok z dnia 4 marca 1930 r., L. Rej. 2730/28.

Wydział Powiatowy w Z. po rozpoznaniu odwołania Ordynacji Z. od wymiaru podatków komunalnych na rzecz gminy N. uchwałą z dnia 14 czerwca 1928 r. pom. in., postanowił, utrzymać w mocy dokonany przez pomienioną gminę wymiar opłat drogowych za rok 1926, jako zgodny z art. 29 ustawy drogowej z dnia 10 grudnia 1920 r. Dz. U. poz. 32/21 i z odnośnym statutem podatkowym.

Skarżąc powyższą decyzję Wydziału powiatowego w Z. do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, podnosi ordynat M. Z., iż nakazem płatniczym L. 1915 urząd gminy N. zażądał od niego zapłacenia 635 złotych 80 groszy tytułem specjalnych opłat drogowych na zakup materiału, najem robocizny fachowej i t. p. materiałów potrzebnych na utrzymanie i remont mostu, że jednak zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. gminy wiejskie nie mają prawa pobierania opłat drogowych, art. zaś 29 tejże ustawy przyznaje gminom tylko prawo żądania świadczeń w naturze względnie poboru ekwiwalentu tych świadczeń w gotówiznie.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

Według art. 19 ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych Dz. U. poz. 32/1921 r. budowa i utrzymanie publicznych dróg wojewódzkich i powiatowych dokonywa się z funduszków związków samorządowych, które tworzą się ze źródeł ogólnosamorządowych oraz z opłat specjalnych na ten cel przeznaczonych a uchwalonych przez wojewódzkie, względnie powiatowe związki komunalne, natomiast budowa i utrzymanie dróg gminnych dokonywa się na koszt gminy, na podstawie uchwały Rady gminnej lub miejskiej.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, iż prawo uchwalania specjalnych opłat na budowę i utrzymanie dróg publicznych służy tylko związkom komunalnym wyższego rzędu, gminom zaś wiejskim powyższe prawo nie przysługuje, ustęp 3-ci bowiem tegoż artykułu ustawy drogowej, nie może być interpretowany w ten sposób, jakoby zawierał on upoważnienie rady gminnej do nakładania specjalnych opłat drogowych.

Przepis ten stanowi jedynie, że gminy nie mogą dokonywać wydatków na budowę i utrzymanie dróg gminnych bez uchwały rady gminnej, uchwały te jednak mogą ustalać sposób pokrywania odnośnych wydatków, oczywiście tylko ze źródeł im dostępnych, do tych źródeł zaś nie należą specjalne opłaty drogowe, jako zastrzeżone wyraźnie w art. 19 ustęp 2 tej ustawy dla wojewódzkich i powiatowych związków komunalnych.

Natomiast mogą gminy wiejskie i miejskie w przeciwstawieniu do wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych — uchwalać według art. 29 powołanej ustawy obowiązkowe dla ich mieszkańców świadczenia drogowe w robociznie pieszej i środkach przewozowych i zastępować je odpowiednimi opłatami (art. 31)). Odmienne traktowanie zatem wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych z jednej, a gmin miejskich

i wiejskich z drugiej strony, pod względem przysługujących im na cele drogowe źródeł dochodowych, wydaje się z brzmienia i konstrukcji odnośnych przepisów świadomym i celowym. Widocznie ustawodawca uważał, że utrzymywanie w obrębie gminy dróg, ulic i placów należy do zasadniczych zadań gminy, opartych przede wszystkim na opłacanych przez mieszkańców zwykłych podatkach i świadczeniach w naturze, że zatem na te cele nie można pobierać jeszcze specjalnych opłat w gotówce, jakie ustawa przyznaje w art. 19 ustęp 2 wojewódzkim i powiatowym związkom samorządowym, mającym odmienny zakres działania i inny stosunek do mieszkańców, opłacających podatki wojewódzkie względnie powiatowe.

Nietrafnem jest także twierdzenie, że pobieranie przez gminy specjalnych opłat na cele drogowe uzasadnione jest w powołanym art. 29 ustawy drogowej. Artykuł ten bowiem, zamieszczony w dziale IV, dotyczącym świadczeń drogowych w naturze, nie zaś w dziale poprzednim, traktującym o kosztach budowy i utrzymania dróg, nie może służyć za podstawę prawną do pobierania takich opłat, słowa zatem oprócz „opłat w gotówce“, odnosić się mogą tylko do takich opłat, które rady gminne w myśl postanowień poprzedniego rozdziału nakładać mogą, a więc do opłat pobieranych w myśl art. 23 od osób, odnoszących z budowy i utrzymania dróg szczególne korzyści, lub nadmiernie te drogi używających, oraz do opłat mytniczych i opłat przewozowych na rzekach, a w miastach również do opłat t. zw. „kopytkowych (art. 24).

W tym stanie rzeczy Najwyższy Trybunał Administracyjny, stwierdzając, że zaskarżone orzeczenie, zatwierdzające pobór przez gminę N. ze skarżącego specjalnej opłaty drogowej na utrzymanie dróg gminnych, nie znajduje usprawiedliwienia w przepisach ustawy drogowej, uwzględniając zarzuty skargi — zaskarżone orzeczenie uchylił, jako niezgodne z ustawą.

Nr. 76. Pisma, stwierdzające wniesienie do spółki akcyjnej nieruchomości znajdującej się w Polsce, jako wkładu rzeczowego, podlegają opłacie komunalnej od umów o przeniesienie własności nieruchomości na podstawie art. 13 ust. z dn. 11 sierpnia 1923 r. Dz. Ust. poz. 747.

Wyrok z dnia 31 marca 1930 r., L. Rej. 1633/28.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

W pierwszym kwartale 1930 roku ogłoszone zostały w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim następujące ustawy, rozporządzenia i zarządzenia, dotyczące spraw samorządu:

Ustawa z dnia 30 grudnia 1929 r., zmieniająca niektóre postanowienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 1928 r. o przedłużeniu mocy obowiązującej i uzupełnieniu ustawy z dnia 1 kwietnia 1925 r. **w sprawie wymiaru i poboru państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich.**

(Dz. U. R. P. Nr. 2, poz. 6).

Ustawa powyższa uchyla zawarte w ustępie pierwszym art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 12 marca 1928 r. czasowe ograniczenie mocy obowiązującej ustawy z dnia 1 kwietnia 1925 r. do końca 1929 r., przedłużając ją na czas nieokreślony z jednoczesnym skreśleniem w ustępie drugim tegoż artykułu terminu, w czasie którego wolno było pobierać stawkę podatkową w wysokości 7%.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1930 r. o utworzeniu Komitetu Meljoracyjnego.
(Monitor Polski Nr. 37 z dnia 14 lutego 1930 r.).

Uchwałą powyższą utworzono przy Ministrze Rolnictwa Komitet Meljoracyjny, do zakresu działania którego należy opracowywanie wniosków, dotyczących: ogólnego programu działalności Rządu w zakresie meljoracji, oraz programów działalności w tej dziedzinie poszczególnych Ministerstw w Komitecie reprezentowanych; sposobu realizowania tych programów; koordynowania działalności poszczególnych Ministerstw w zakresie meljoracji; organizacji administracji w sprawach meljoracyj, oraz wydawania opinii w ważniejszych sprawach z zakresu meljoracyj,

jak również opracowywania wniosków, dotyczących uzgodnienia w tych sprawach stanowiska zainteresowanych Ministerstw.

Członkami Komitetu są przedstawiciele: Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Robót Publicznych oraz Ministerstwa Reform Rolnych, powołani przez właściwych Ministrów; prócz powyższych, w posiedzeniach Komitetu biorą udział przedstawiciele Ministerstw w Komitecie niereprezentowanych, o ile przedmiot obrad dotyczy zakresu tych Ministerstw, przedstawiciel Państwowego Banku Rolnego, powołany przez Ministra Reform Rolnych, oraz na zaproszenie przewodniczącego Komitetu — rzeczoznawcy.

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 23 stycznia 1930 r. w sprawie częściowej zmiany rozporządzenia Ministra W. R. i O. P. z dnia 27 października 1926 r. o radach szkolnych miejscowych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego.

(Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 83).

Rozporządzeniem niniejszem zmieniono paragrafy 2, 24, 25 i 26 rozporządzenia Ministra W. R. i O. P. z dnia 27 października 1926 r., a mianowicie:

w § 2 przelano kompetencje kuratora okręgu szkolnego w sprawie oznaczenia siedziby rady szkolnej miejscowej na inspektora szkolnego powiatowego;

w § 24 prawo stawiania wniosku o rozwiązanie rady szkolnej miejscowej przelano z rady szkolnej powiatowej na inspektora szkolnego, decyzję zaś, orzekającą o rozwiązaniu z kuratora okręgu szkolnego na radę szkolną powiatową, przyczem w razie nieuwzględnienia przez radę szkolną powiatową wniosku inspektora szkolnego o rozwiązanie rady szkolnej miejscowej, przysługuje temu ostatniemu prawo sprzeciwu w ciągu dni 14-tu do kuratora okręgu szkolnego, który w razie przychylenia się do wniosku inspektora szkolnego, orzeka rozwiązanie rady szkolnej miejscowej.

W razie zawieszenia czynności rady szkolnej miejscowej przez inspektora szkolnego wskutek wypadków, przewidzianych w § 24 punkt a, b i c — winien on zawiadomić o swem postanowieniu w terminie 14-dniowym radę szkolną powiatową, przedkładając jej równocześnie wniosek o rozwiązanie rady szkolnej miejscowej. Zawieszenie to jednakże ustaje, jeśli rada szkolna powiatowa rozwiązania rady szkolnej miejscowej nie uchwali, a kurator sprzeciwu inspektora szkolnego nie uwzględni.

W § 25 kompetencje w sprawie złożenia z urzędu członka rady szkolnej miejscowej przelano z kuratora okręgu szkolnego na radę szkolną powiatową a prawo stawiania takiego wniosku z rady szkolnej powiatowej na inspektora szkolnego — przyczem inspektorowi szkolnemu, w razie nieuwzględnienia wniosku przez radę szkolną powiatową, służy prawo sprzeciwu w ciągu dni 14-tu do kuratora okręgu szkolnego, który w razie przychylenia się do jego wniosku orzeka o złożeniu z urzędu członka rady szkolnej miejscowej z wyboru.

Inspektorowi szkolnemu przysługuje prawo zawiesić w czynnościach członka rady szkolnej miejscowej z wyboru, jeśli zachodzą warunki, przewidziane w § 25 w punktach a, b, c i d, przy czem winien on zawiadomić o tem radę szkolną powiatową w terminie 14-dniowym z wnioskiem o złożenie z urzędu. Zawieszenie to ustaje, jeżeli rada szkolna powiatowa nie uchwali powyższego wniosku, a kurator sprzeciwu jego nie uwzględni.

W § 26 kompetencje kuratora co do przelania praw i obowiązków rozwiązanej rady szkolnej miejscowej na mianowanego komisarza, oddano inspektorowi szkolnemu.

Rozporządzenie (Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 lutego 1930 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie zatwierdzania uchwał niektórych związków komunalnych o poborze opłat za badanie zwierząt rzeźnych i mięsa.

(Dz. U. R. P. Nr. 13, poz. 97).

Rozporządzeniem powyższem — Minister Spraw Wewnętrznych przekazał wojewodom swe uprawnienia w stosunku do związków komunalnych, wymienionych w ust. „b“ art. 36 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych, w sprawie zatwierdzania uchwał związków komunalnych co do pobierania opłat na pokrycie kosztów, związanych z przeprowadzeniem urzędowego badania zwierząt rzeźnych i mięsa.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 19 lutego 1930 r. o wprowadzeniu w życie na niektórych obszarach Państwa ustawy z dnia 28 października 1925 r. o nadzorze państwowym nad buhajami.

(Dz. U. R. P. Nr. 13, poz. 101).

Rozporządzeniem niniejszem wprowadzono, z dniem 1 marca 1930 r. w życie postanowienia ustawy z dnia 28 października 1925 r. o nadzorze państwowym nad buhajami z wyjątkiem postanowień art. 1 ust. 1, oraz art. 5, 8 i 9 tejże ustawy, które wejdą w życie z dniem 1 września 1930 r. na obszar następujących powiatów: Kamień Koszyrski, limanowskiego, tarnowskiego, hrubieszowskiego, gródeckiego, krośnieńskiego, łwowskiego, lubaczowskiego, łańcuckiego, mińskiego, rudeckiego, samborskiego, toruńskiego, bydgoskiego, inowrocławskiego, koźmińskiego, kałuskiego, kołomyjskiego, kosowskiego, nadwórniańskiego, śmiałyńskiego, staniśławowskiego, tłumackiego, turczańskiego, żydaczowskiego, Kamionka-Strumilowa, kopyczyńskiego, tamopolskiego, trembowelskiego i zaleszczyckiego.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 13 stycznia 1930 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie wykonywania postanowień, dotyczących przymusowego

**umieszczania w przytułkach i domach pracy przymusowej
w województwach poznańskim i pomorskiem.**

(Dz. U. R. P. Nr. 15, poz. 115).

Rozporządzeniem niniejszem Minister Pracy i Opieki Społecznej wprowadził w życie na terenie województw poznańskiego i pomorskiego postanowienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz. U. R. P. Nr. 92, poz. 823).

Ustawa z dnia 21 lutego 1930 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. **o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej** (Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 86).

(Dz. U. R. P. Nr. 17, poz. 124).

Ustawa niniejsza wprowadza zmiany do art. 11, ust. 2 art. 12 i art. 14, 15, 16, 18 i 20, wyłączając uprawnienia wojewody w sprawach administracji oświecenia publicznego, wynikające z powyższych artykułów.

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 tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, dotyczących gmin miejskich.**

W powyższym zakresie wydał Minister Spraw Wewnętrznych następujące rozporządzenia:

1) z dnia 9 stycznia 1930 r., odnośnie do gminy wiejskiej Zembrzyce w powiecie wadowickim, Dz. U. R. P. Nr. 3, poz. 23.

2) z dnia 9 stycznia 1930 r., odnośnie do gminy wiejskiej Żmigród Nowy w powiecie jasielskim, Dz. U. R. P. Nr. 3, poz. 24.

3) z dnia 27 stycznia 1930 r., odnośnie do gminy wiejskiej Nowy Korczyn w powiecie stopnickim, Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 84.

PRZEGLĄD PRASY CODZIENNEJ

ZA KWARTAŁ I-szy 1930 r.

ZASADA SAMORZĄDNOŚCI. SAMORZĄD A PAŃSTWO. ZAKRES SAMORZĄDU. W I kwart. r. 1930 najwięcej bodaj miejsca sprawom samorządowym poświęciło lwowskie *Słowo Polskie*, bardzo starannie prowadzony dziennik t. zw. Zespołu Stu, organizacji politycznej o mocnym obliczu narodowo-faszystowskim. *Słowo Polskie* zajęło się samorządem w dużej mierze z pobudek miejscowych, jak zresztą wyznaje dr. Wawrzyniec Kubała na wstępie swej przemowy p. t.: *O państwowy program samorządowy*, wygłoszonej na zebraniu klubowym Zespołu Stu, a umieszczonej w *Słowie Polskim* m z 10, 12, 13 i 14 marca:

Zagadnienie samorządu stanęło przed nami w całej swej jasnej postaci dopiero w dobie ostatniej, gdy szersza opinia odczuwająca konieczność uporządkowania stanu samorządu w naszej dzielnicy zrozumiała niebezpieczeństwo związane z tym faktem na terenie narodowym.

Jednak owe względy miejscowe są dla mówcy tylko podmiotem do rozważania całokształtu spraw samorządu w Polsce, a kłopoty z ordynacją wyborczą w Małopolsce Wschodniej są zdaniem jego tylko odbiciem ogólnego niedostosowania samorządu polskiego do życia.

Słusznie ubolewa mimochodem, że wobec rozbijających roztrząsań nad naprawą ustroju,

Stosunkowo mało zwraca uwagę kwestja organizacji najmniejszych organów wykonawczych i udziału ludności w administracji Państwa.

I dalej:

...Nie słyszy się o poważnym programie organizacji samorządu równoległe z projektami zmiany ustroju...

Następnie dr. W. Kubała rozprawia się z teorią samorządu państwowego, jak ją nazywa. Uważa te poglądy u nas za pozostałość okresu niewoli:

Nie wymieśliśmy z tego okresu własnych historycznie wytworzonych form samorządu, a jedynie doświadczenie, że samorząd polega bądź na walce z państwem, bądź też, że idealne państwo, to będzie właśnie jakaś nadbudowa organizacji samorządowych.

Dla ilustracji panowania tych „starych doktryn samorządowych“ przytacza fakt, że sejm można rozwiązać nie podając powodów, a reprezentacji samorządowej — nie.

Szeroki samorząd popierają zdaniem autora dwa odłamy. Socjaliści i ludowcy radykalni pragną w takim samorządzie znaleźć część swych haseł programowych. Ten kierunek prowadzi do „groźnego dla państwa i dla interesów ludności“ „upolitycznienia samorządu“. Drugi kierunek, który autor nazwałby „państwowym“

reprezentują... liczni działacze samorządowi i urzędnicy na terenie b. dzielnicy rosyjskiej. Z powodów, o których już mówiłem, żyje tam wiara w skuteczność szerokiego samorządu terytorjalnego i na tej wierze buduje się szerokie programy. Kierunek ten jest dość silny, reprezentują go ludzie wpływowi i odbicie jego nieraz znajdujemy w ustawodawstwie i działalności administracji. Jako jedyny zdecydowany program działa on atrakcyjnie nawet na tych, którzyby ma ostateczne konsekwencje nie mogli się zgodzić.

Zdaniem autora główną konsekwencją tego programu jest szerokie prawo wyborcze i wzmoczenie kierunku politycznego.

Oczywiście trudno byłoby tego dowieść, zwłaszcza konieczności szerokiego prawa wyborczego przy szerokim samorządzie.

Ale podług autora, to jeszcze nie wszystko.

Program ten jest grzechem śmiertelnym przeciw zasadzie, że samorząd jest funkcją organizacji państwowej.

A jednak nieco wyżej autor stwierdza, iż program ten stoi na stanowisku, że samorząd jest funkcją organizacji państwa.

Autor uważa, że samorząd, jako funkcja państwowa, winien w naszych stosunkach służyć zespoleniu państwowemu Polski „tak samo jak armia lub wymiar sprawiedliwości“. I dalej:

Zrobić z tak różnorodnych terytoriów społeczeństwo jednolite, stworzyć wspólnotę moralną na całym obszarze państwa można tylko przez podniesienie autorytetu władzy państwowej przez wysnuwanie form jednoczących, a nie przez tworzenie zamkniętych różnorodnych grup terytorjalnych.

Autor mniema, że dzieła dokonywane przez samorządy budzą wśród ludności przekonanie, że tylko sobie zawdzięcza wygody i dobrobyt, co obok innych okoliczności prowadzi do nastroju apasństwowego.

W ostatecznym wyniku swego stanowiska dr. Kubala przemawia za: 1) gminą jednowioskową, uważając silną zbiorową gminę za „przeżytek z minionej już epoki kulturalnej i gospodarczej“; 2) dalej — za

operowaniem bogatszymi formami różnych związków celowych specjalnych form samorządu szkolnego czy drogowego pod bezpośrednią kontrolą organów państwowych;

3) przeciwny jest powierzaniu gminie wiejskiej zakresu poruczonego — również, jako przeżytkowi.

Raczej należałoby rozciągnąć na cały obszar Polski instytucje okręgów wójtowskich z b. dzielnicy pruskiej, opartych na funkcjonariuszach mianowanych.

4) Zaleca mianowanie organów samorządu, gdyż

wyбір organów samorządowych nie jest istotną cechą samorządu, jest nią przede wszystkim pewna niezależność tych organów i ich bezpośrednio związane z interesami lokalnymi. Powoływanie zatem organów samorządu drogą nominacji z pośród mieszkańców danego okręgu nie jest sprzeczne z ideą samorządu.

5) Skłania się ku temu, aby samorząd powiatowy, czy też wojewódzki, który uważa za samorząd „sprowadzony do właściwej miary” — pełnił rolę raczej doradczą, niż rozstrzygającą.

6. Uważając miasta za ośrodki gospodarczo-kulturalne znacznych części kraju, skupiające w sobie interesy nie tylko samych mieszkańców miasta, uznaje

za niesłuszne, aby masy ludności miasta nie mające szerszych horyzontów, jak tylko swój codzienny interes, decydowały o losach całej okolicy, której dane miasto jest stolicą gospodarczą.

Zatem jest zdania, że w ordynacji wyborczej miast „główną rzeczą... jest kwestja zabezpieczenia interesów ogólnych”.

Przechodząc w końcu do praktycznych zadań miejscowych, wnioskuje dr. Kubała, że skoro niema odpowiedniego programu samorządowego, chwila jest niewłaściwa do zasadniczych przeobrażeń samorządu małopolskiego.

Nie może być zdrowej reformy samorządu bez reformy konstytucji, a raczej musi ona stać się częścią projektowanej reformy konstytucji.

Wysunęliśmy powyżej przedstawioną przemowę na czoło, jako najobszerniejsza i konkretnie ujmująca ze swego stanowiska zagadnienia samorządowego.

Jednak w temże „Słowie Polskiem” znajdujemy jeszcze dwa artykuły, omawiające podstawy samorządu. W nrze z 15 stycznia w art. *Samorząd a Państwo* prof. Kaz. Zakrzewski, wychodząc z założenia Zespołu Stu „Państwo przede wszystkim”, żąda „nowego, własnego systemu samorządowego”, opartego na „wcieleniu samorządu do Państwa”.

Przytem twierdzi:

Państwo nowoczesne jest samo w sobie samorządem swej ludności. ...W państwie jutrzejszem, które nie będzie parlamentarnem tylko syndykalnem, ten stan rzeczy stanie się jeszcze bardziej wyrazisty.

Narasta samorząd gospodarczy, zmierzamy zdaniem autora ku samorządowi pracowniczych związków zawodowych. Zatem

Państwo jutrzejsze będzie... siecią różnych samorządów, a także ich nadbudową, więzią i koordynującą ich działalność wołą.

Gruntowna przebudowa samorządu jest potrzebą coraz bardziej palącą, a oprócz się ma nie na przeciwstawności państwa i samorządu, ani na odgróźeniu samorządu, lecz ma zasadzie:

Samorząd w ramach Państwa, którego organy istnieją, jako funkcje państwowe, koordynujące swoje działania z innymi organami Państwa.

Te same myśli, co poprzedni dwaj autorowie, przedstawił w temże Słowie Polskiem w m-rze z 2 marca, autor, podpisany (j. r.). W artykule swym p. t. Samorząd w służbie Państwa stanowczo potępia m. im. polityczno-partyjny charakter samorządów i nie rzeczowe podstawy w wyborach organów samorządowych. „Samorząd służyć ma wyłącznie interesom gospodarczym, kulturalnym i społecznym“.

Znane swe pomysły oparcia senatu na podstawie samorządu związków zawodowych pracowniczych, rozwija prof. W. L. Jaworski w Kurjerze Wileńskim z 16 i z 18 marca w art. „Organizacja narodu a państwo“. Daje przytem określenie samorządu, z którym zapewne nie pogodziliby się publicyści Zespołu Stu. A więc:

Samorządem jest wykonywanie przez związki, tworzone przez ludność wedle pewnego kryterjum, określonych ustawą zadań administracji publicznej, niezależnie od władz państwowych, a kontrolowanych przez sądy administracyjne.

„ETATYZM SAMORZADOWY“. Przeciw t. zw. „etatyzmowi samorządowemu“ wystąpił mec. Al. Kroński w Kurjerze Warszawskim w m-rze z 22 stycznia w art. p. t. Kryzys samorządu, gdzie zarzuca naszym samorządom miejskim nadmierną rozbudowę przedsiębiorstw, dochodzącą „w czasach ostatnich“ „do potwornych rozmiarów“. Na to w dłuższym wywodzie p. t. O właściwy stosunek do samorządu, opartym na chłodnej analizie stosunków, odpowiada Z. M. w tym samym dzienniku z 31 stycznia.

Niestety, poza przykładem kinematografu miejskiego w Warszawie, budowy domów mieszkalnych przez m. Łódź, no i telefonów warszawskich, co jest już chyba zgoła nieporozumieniem, bo telefony w Warszawie do miasta nie należą, autor nie przytacza żadnych innych danych, uzasadniających jego twierdzenie.

Okazuje się, że na 636 miast, mamy tylko 27 kin miejskich, że są to placówki prawie wyłącznie kulturalno-oświatowe, więc chyba nie kina są wyrazem „potwornego“ etatyzmu samorządowego. Także nie budowa mieszkań w Łodzi, dokonywana przez miasto z pomocą finansową Banku Gospodarstwa Krajowego, dla złagodzenia strasznej klęski mieszkaniowej. Liczby i fakty nie potwierdzają tezy p. Al. Krońskiego, więc zapewne autor uogólnił zarzut na podstawie stosunków z jednego lub kilku miast.

Miasta zrobiły istotnie duży postęp w dziedzinie przedsiębiorstw miejskich, lecz tylko właśnie w kierunku zakładania przed-

siębiorstw, wiążących się z „najbezpośredniejszymi celami“ ich gospodarstwa, czego Sz. autor im za złe nie ma.

Tego samego tematu dotyka dr. Z(awadzki) w Rzeczypospolitej w art. Samorządy a życie gospodarcze w nrze z 29 stycznia. Jakkolwiek wychodzi z zasady ogólnej, to jednak ogranicza się do sprawy piekarni miejskiej i zakładów zaopatrywania w Warszawie, o które toczy się polemika najnamiętniejsza. Dwa argumenty rzucają przeciwnicy: „deficytowość przedsiębiorstw oraz krzywdy kupców i piekarzy“. Okazuje się, że deficytu niema. Tymczasem piekarnia miejska, mogąca zaspokoić zaledwie jedną siódmą zapotrzebowania, jest potrzebna, aby swym przykładem zmuszała piekarzy „do wypuszczania dobrego pieczywa“, gdyż

szereg piekarni nie odpowiada minimalnym warunkom zakładów pracy ze względu na zdrowie pracowników piekarni i konsumentów.

Co do sklepów zaopatrywania, to już w r. ub. rada miejska uchwaliła stopniową ich likwidację w śródmieściu, a natomiast zakładanie „na krańcach miasta oraz w dzielnicach, zamieszkałych przez ludność ubogą“.

Trzeba jednak i tu zwrócić uwagę na stan sanitarny wielu sklepików, nie odpowiadających przepisom, sklep bowiem spożywczy łatwo stać się może rozsądnikiem chorób zakaźnych.

Współzawodnictwa ogólnego miasta z kupcami w handlu spożywczym nie pochwaląby dr. Z.

Natomiast sklepy miejskie winny powstawać wszędzie tam, gdzie brak sklepów spożywczych prywatnych, lub gdzie sklepy te nie są otwarte przez cały tydzień bez przerwy. Nawet straty, poniesione z tego tytułu nie powinny powstrzymać miasta, gdyż dzieje się to z korzyścią dla ludności zamieszkałej w dzielnicach niezaopatrywanych dostatecznie w żywność.

POZIOM UMYSŁOWY SAMORZĄDOWCÓW. Poziomu umysłowego samorządowców dotykają, jako argumentów, w 2 wyżej wspomnianych artykułach w Kurjerze Warszawskim pp. Al. Kroński i Z. M.

P. Al. Kroński w art. Kryzys samorządu twierdzi:

Z małemi wyjątkami, większość rad miejskich znajduje się w rękach socjalistów. Socjaliści zaś, z małemi wyjątkami, nie lubią się uczyć. W Niemczech każdy ławnik, każdy radny musi przejść skrócony kurs nauk komunalnych bądź w Bonn, bądź w Düsseldorfie. U nas jedyny organ Samorządowy Samorząd Miejski, nota bene świetnie redagowany i wydawany przez Związek Miast Polskich, nie ma prawie wcale abonentów prywatnych. Nasz ławnicy i radni (z małemi wyjątkami) boją się czegoś dowiedzieć.

Z „mieuctwa ławników i radnych“ ma pochodzić pohopność do etatyzmu, a stąd z kolei przesilenia finansowo-gospodarcze. Zatem wniosek:

Kryzysy takie będą się powtarzały tak długo, dopóki nie podniesie się poziom umysłowy rad miejskich, innemi słowy, dopóki

ordynacja wyborcza dla miast nie ulegnie zmianie i cenzus wyborczy nie będzie zwięzony.

Zarzut nieuctwa p. Z. M. odpiera liczbami, wystawionemi przez M. S. W. na P. W. K. A więc: nawet w małych miastach jest 10% radnych z wyższem wykształceniem, 12% ze średniem; w miastach wydzielonych — z wyższem do 30%, ze średniem do 20%; 51% radnych rekrutuje się z przemysłowców, kupców i samodzielnych rękodzielników, 20% z urzędników, 11% z wolnych zawodów i t. d.

Mimowoli, wobec tych liczb

nasuwa się przypuszczenie, że Sz. autor... dlatego tylko w ten sposób sprawę postawił, żeby ułatwić sobie zadanie uzasadnienia tezy, iż konieczna jest zmiana ordynacji wyborczej do rad miejskich w kierunku ograniczenia prawa wybierania i wybieralności do tych rad.

USTAWY USTROJOWE SAMORZĄDU. Specjalnie pilną potrzebą nowych ustaw ustrojowych zajmuje się dr. Z(awadzki) w Rzeczypospolitej z 15 stycznia.

Stwierdza, że skutkiem braku tych ustaw:

1. Małopolska pozbawiona jest właściwego samorządu.
2. w ziemiach zachodnich... odebrano prezydentom miast wydzielonych prawa starostów grodzkich, przekazując je administracji,
3. ingerencja władz nadzorczych przy braku zbudowanych prawidłowo wyższych stopni samorządu przeistacza się w ingerencję władz administracyjnych, a wglądanie w całość zarządzeń samorządu równa się właściwie sprowadzeniu tego ostatniego do roli opiniodawczej;
4. przepisy dekretu o wyborach przestarzałe sprawiają, że wybory odbywają się co 3 lata i nie pozwalają na wytworzenie znawców samorządów...

Do powyższych objawów dochodzą „załamania finansowe znacznej liczby miast“.

Autor, na podstawie znanych oznajmień sejmowych zarówno rządu, jak i sprawozdawców budżetu, wyraził — jak się okazuje złudną — nadzieję, że „obecna tymczasowość ma się ku końcowi“.

NOWY PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY A SAMORZĄD. W sprawie nowego podziału administracji Państwa, dwukrotnie zabierał głos w Kurjerze Warszawskim p. Wacław Brzeziński: — w nrze z 4 stycznia i z 5 lutego. W pierwszym artykule wysuwa m. im. doniosłość rozmiarów gminy dla zakresu poruczonego. W drugim informuje między innymi, że

mały się spodziewać rozszerzenia granic woj. pomorskiego, które stanowi zbyt szczupłe ramy dla tamtejszego samorządu wojewódzkiego,

oraz, że

opinie, pochodzące od znawców samorządu terytorjalnego bardzo silnie podkreślają konieczność zwiększenia obszarów woje-

wódtw ze względu na potrzeby samorządu wojewódzkiego, co prowadzi, oczywiście, do zmniejszenia ilości województw.

Kurjer Wileński daje dwa artykuły o podziale administracyjnym ze stanowiska gospodarczego — w m-rze z 28 stycznia i z 13 lutego. Pierwszy opiera się na znanej pracy F. Rasińskiego i wysuwa jego śladem zasadę samodzielnności obszarów autonomicznych, drugi opiera się na pracy J. Piekalkiewicza i St. Z. Rutkowskiego.

Wreszcie w m-rze z 21 lutego w art. **Rozszerzyć wrota Wilna**, podpisanym **Rek**, domaga się Kurjer Wileński przyłączenia do woj. wileńskiego przynajmniej 5 sąsiednich powiatów, jeśli nie całego woj. nowogródzkiego.

ORDYNACJA WYBORCZA W MAŁOPOLSCE WSCHODNIEJ. Roztrząsania w prasie w sprawie, rozważanej przez Sejm, ordynacji wyborczej dla Małopolski Wschodniej nosiły charakter wybitnie polityczny i w dużej mierze demagogiczno-partyjny.

Robotnik z 26 lutego zamieścił wywiad z pos. pos. A. Ciołkoszem i J. Putkiem o pracach komisji administracyjnej sejmu nad ordynacją wyborczą w Małopolsce, pod wielozłonowym tytułem: **Nie wolno dłużej zwlekać! Małopolska ma przeciwko samorządu demokratycznego.** Jak zwalczać sabotaż „Klubu“ B. B.? Na to odpowiedziała Gazeta Polska i inne pisma popierające rząd, wywiadem z przewodniczącym komisji, pos. K. Polakiewiczem. Wywiad ten p. t. **Kto sabotuje uchwalenie ustawy samorządowych w Sejmie?**, rozesłany przez agencję Iskry, zwał odpowiedzialność raczej na lewicę i marszałka Sejmu.

W sprawie tej najwięcej i najgruntowniej zabierało głos lwowskie **Słowo Polskie**. W art. z 23 lutego p. t. **W walce o zdrowy samorząd** potępia pomysły kurjalne Klubu Narodowego, zapewniające polskiej mniejszości sztuczną większość w radach, gdyż „nie stwarza... organizacji współżycia ludności z Państwem“, spycha ludność ruską całkowicie na grunt przeciwpaiństwowy. Te pomysły

uniemożliwiłyby raz na zawsze scalkowanie ludności naszej dzielnicy, czy też innych terenów narodowościowo mieszanych w Naród w znaczeniu państwowym, t. j. w zbiór obywateli, zajmujących wobec Polaków stanowisko zależności nietylko prawnej i formalnej, ale i moralnej, wypływającej z samorzutnego poddania się jego idei.

W art. z 1 marca **Burmistrzowie ziemi tarnopolskiej** w sprawie samorządu, podpisanym **A. Z.**, **Słowo Polskie** przedstawia treść memoriału burmistrzów miast woj. tarnopolskiego do wojewody. Burmistrzowie wypowiadają się przeciw 5-przymiotnikowemu prawu wyborczemu. Autorzy memoriału stwierdzają:

Obeenie w Małopolsce Wschodniej trwa i rozwija się coraz pomyślniej proces zacierania się różnic społecznych i rozpoczyna się okres spokojnej i zgodnej pracy gospodarczej, poświęconej odbudowie zniszczonego przez wojnę samorządu. Praca w samorzą-

dach w istocie swej jest tam, na Kresach, pracą czysto gospodarczą, dotyczącą dobra ogółu wszystkich bez różnicy mieszkańców miast. Właśnie na polu tej pracy nastąpiło dobrowolne porozumienie się dawniej niezgodnych żywiołów.

Dowodzi tego fakt, jak dalej wywodzą autorzy, że mieliśmy we wszystkich miastach i miasteczkach woj. tarnopolskiego „na czele magistratów stanęli Polacy, wybrani na podstawie porozumienia“ wszystkich żywiołów. Również na tej samej podstawie do rad weszło więcej Polaków, niż przypadałoby z odsetka narodowego. Tymczasem 5-przymiotnikowe głosowanie, zdaniem autorów, „rozpętałoby niewątpliwie walki i tarcia narodowościowe, jakiego istniały tu jeszcze w czasach przedwojennych i w okresie 1918 r.“, to zaś poderwałoby pomyślnie toczącą się pracę nad odbudową gospodarczą.

W Słowie Polskie z 9 marca zabrał głos pos. Teodor Seidler w art. W sprawa ije samorządu. Autor gani zarówno projekt 5-przymiotnikowych wyborów, jak i kurje. Projekt bowiem 5-przymiotnikowej ordynacji, zgłoszony przez lewicę dla Małopolski Wschodniej: 1. jest wyłączenie dzielnicowy, 2. dotyczy wyrwanej tylko części z ustroju samorządowego, 3. zbiegł się co do czasu z roztrząsaniem nad naprawą ustroju Państwa. Projekt znów kurjalny jest zastarzałym systemem plutokratycznym.

System wyborczy kurjalny nie jest systemem wyborczym jakiejś elity umysłowej, ale jest przede wszystkim systemem plutokratycznym, segregującym ludzi wedle ich stanu majątkowego. Pomysły kurjalne kompromitują nas wobec zagranicy i są wodą na młyn nacjonalizmu ukraińskiego, kopiąc przepaść między nami a najbliższą nam ludnością ruską.

Następnie zaś autor rozszerza ramy roztrząsań, przechodząc do zasad podstawowych samorządu wogóle, a w końcu tak streszcza swe wywody:

Zagadnienie samorządowe winno być łącznie traktowane ze zmianą ustroju państwowego, zagadnienie to jest szersze, niż problem samorządowej ordynacji wyborczej; zdrowy samorząd winien wykazywać zasadniczy rozdział funkcji kontrolnych od funkcji administracyjnych; funkcja pierwsza winna należeć do kompetencji rad gminnych, funkcja druga do czynnika przez rząd mianowanego; zdrowy samorząd wymaga należytej rozbudowy sądownictwa administracyjnego; obecnie obowiązujący system kurjalny jest anachronizmem i przeżytkiem, zaś projekty ordynacji wyborczej, wysuwane przez lewicę i prawicę, są demagogiczne i antypaństwowe.

W popierającym rząd Haśle łódzkim, w nrze z 14 marca, pisze o Samorządzie w Małopolsce Wschodniej p. Ludwik H. Gani „reakcyjne i w istocie rzeczy antypaństwowe“ pomysły kurjy narodowych, potępia projekty lewicowe, gdyż

wystarczy porozumienie się delegatów ukraińskich między sobą — a nastąpi ono napewno — żeby do wydziału powiatowego dostała się nieproporcjonalnie mała ilość przedstawicieli polskich.

Natomiast autor zaleca głosowanie ograniczone, proponowane przez B. B., gdyż

pozwała na porozumienie narodowościowe i skupienie na jednej liście ludzi różnych przekonań, co — jak wiadomo — nigdy udać się nie może przy głosowaniu proporcjonalnem.

W narodowo-demokratycznym Kurjerze Poznańskim p. M(edard) K(ozłowski) ostro naciera na rząd z okazji omawianej ordynacji, w art. z 7 lutego p. t. „Kawały” samorządowe kosztowne dla państwa. Zarzuca rządowi brak wytycznej w sprawach samorządowych wogóle i przeskoki od jednych pomysłów — w r. 1927 — do zupełnie innych — obecnie. Projekt Klubu B. B. mazywa „katastrofalnym” dla polskości w Małopolsce Wschodniej.

Podobne zarzuty stawia rządowi dziennik stołeczny tegoż stronnictwa — G a z e t a W a r s z a w s k a z 24 stycznia, w art. Z a m a c h n a l u d n o ś ć p o l s k ą w M a ł o p o l s c e W s c h o d n i e j. Za szczególnie dziwołag poczytuje projektowi lewicowemu, pochwalonemu przez min. Józewskiego, że

radni gminni, którzy mają proporcjonalnie wybierać radę powiatową, sami pochodzą z nieproporcjonalnych wyborów, według dawnej ordynacji austriackiej.

Nadto uważa, że

Nie mniejszą wadą projektu p. Putka jest tworzenie odrębnego systemu wyborczego do rad gminnych, a odrębnego do rad powiatowych. Pomnaża to ilość terminów wyborczych i proporcjonalnie zmniejsza zainteresowanie ludności.

Co do stanowiska rządu i klubu B. B. G a z e t a wyraża zdanie, które w istocie zgadza się zupełnie z wyżej przytoczonym zdaniem pos. Seidlera.

Kiedy B. B. zgłosił projekt zmiany konstytucji, można było stanąć na tem stanowisku, że ustrój samorządu powinien wynikać z ogólnych założeń ustrojowych, a przeto należy czekać na to, co będzie uchwalone w Konstytucji. Byłoby to stanowisko logiczne i mocne.

Wreszcie należy tu dodać na zakończenie, że S ł o w o P o l s k i e z 1 marca podaje artykuł „Dział” — o dwóch programach samorządowych. Dziennik ukraiński różnicę między projektami Klubu Narodowego a pomysłami S ł o w a P o l s k i e g o uważa tylko za „różnicę środków i dróg”, nazywając program pierwszy „prostoliniowym i jawnym” w przeciwieństwie do drugiego.

„PARLAMENTARYZACJA” SAMORZADU. G a z e t a W a r s z a w s k a z 22 stycznia w artykule pod powyższym tytułem stwierdza, że pojawiające się nieustannie w warszawskiej radzie miejskiej wnioski o votum nieufności dla członków magistratu są bezprzedmiotowe. Art. bowiem 43 dekretu o samorządzie miejskim opiewa, że magistrat obiera się na lat 3, art. zaś 67-my — że złożyć z urzędu członka magistratu może tylko minister spr. wewn., a w Warszawie Prezydent Rzeczypospolitej. Zatem „rada miejska, wybrawszy raz członków magistra-

tu, nie może ich usuwać przed upływem 3 lat, względnie kadencji". Analogji z sejmem tu być wcale nie może. Przy sposobności G a z e t a wywodzi:

„Parlamentaryzacją“ samorządu prowadzi do niepewności i chwiejności gospodarki samorządowej, zrażając do niej najtęższe jednostki, stwarzając natomiast pole do niezdrowych kombinacji politycznych. Samorząd w b. dzielnicy pruskiej zawdzięcza swój wysoki poziom i pokaźny dorobek przede wszystkim długiej kadencji urzędowania członków magistratu i ich niezależności od zmiennych fluktuacji politycznych.

Natomiast co do prezesa rady miejskiej, to „dekret o samorządzie pozostawia radzie zupełną swobodę odwołania go każdej chwili“.

SKARBOWOŚĆ SAMORZĄDOWA, BUDŻETY I INWESTYCJE. PRZESILENIE SKARBOWE W SAMORZĄDZIE. Przesilenie skarbowe w samorządzie, przeżywane wraz z przesileniem gospodarczym w całym kraju, dało prasie pochop do przestróg oszczędnościowych, nieraz bardzo ogólnych. Podsyciły je znakomicie rozprawy budżetowe w sejmie, a następnie znany okólnik ministerjalny.

K u r j e r Ł ó d z k i w nrze z 5 stycznia, już samym tytułem artykułu, podpisanego przez (w), obwieszcza, że — I n w e s t y c y j n y p e d s a m o r z ą d ó w m i e j s k i c h i w i e j s k i c h w k r o c z y ł n a t o r y p o w a ż n e g o k r y z y s u. Stwierdza, że miałatwo naszym samorządom ułożyć budżet racjonalny. Bo z jednej strony

Trzeba... dążyć do zaspokojenia wciąż rosnących potrzeb gospodarczych ludności w zakresie oświaty, zdrowia publicznego, opieki społecznej, budowy i utrzymania dróg i ulic, rolnictwa, przemysłu, handlu, bezpieczeństwa publicznego i t. p. dziedzinach gospodarki samorządowej, tak bardzo zaniedbanych, szczególnie w naszej dzielnicy,

a z drugiej strony trzeba brać pod uwagę chwilowy stan gospodarczy i możliwość płatniczą społeczeństwa.

Stwierdziwszy na liczbach z woj. łódzkiego, że suma budżetów związków powiatowych i miast wydzielonych wzrosła od r. 1926 przeciętnie o 110 do 140%, a gmin wiejskich i miast niewydzielonych od r. 1927 o 35 do 50%, wnioskuje na zakończenie:

Wydatki należy ściśle dostosować do przewidzianych dochodów, zmniejszyć pod twórczy w samorządach, nie rozpoczynać nowych inwestycji, kończyć tylko inwestycje rozpoczęte i nie liczyć na pożyczki, gdyż mogą zawieść.

P. B(olesław) K(oskowski) w K u r j e n z e W a r s z a w s k i m z 4 lutego, dał artykuł W e d ł u g s t a w u g r o b ł a, pisany na podstawie rozpraw sejmowych, a głównie przemów. pos. pos. Krzyżanowskiego i Rybarskiego. Zarzuca w nim, że „Samorzady gospodarują tak, jakby się czuły w Ameryce“, ale okazuje się, że czynniki rządowe do tego je pobudzały.

Ustawodawstwo dekretowe nałożyło dużo najrozmaitszych obowiązków bez przewidzenia źródeł pokrycia, w zakresie ruchu ludności, kwater wojskowych, domów pracy, opieki sanitarnej.

Kurjer Poznański w artykule z 27 stycznia p. t. *Jak socjaliści wraz z samacją doprowadzają do ruiny miasta w b. Kongresówce*, przypisuje winę za przesilenie „rozmachowi“ inwestycyjnemu socjalistów i B. B., „szczególnie w zakresie stwarzania nowych przedsiębiorstw miejskich“. Przytacza szczegółowo wyliczone przykłady robót nakładowych Łodzi, Włocławka, Radomia, Sosnowca, Piotrkowa.

Dr. Jan Hupka w artykule *Budżety samorządów powiatowych wobec przesilenia gospodarczego*, zamieszczonym w *Czasie* z 9 marca, opierając się w pewnej mierze na artykułach dr. M. Jaroszyńskiego i p. J. Strzeleckiego z *Samorządu*, stwierdza na wstępie, że „samorząd powiatowy w Polsce faktycznie nie istnieje“, skoro odebrano mu swobodę budżetowania, następnie, że „wepchnięto samorządy, zwłaszcza w b. zaborze rosyjskim, w szalone inwestycje bez pieniędzy“, dalej — że Małopolski narazie tak bardzo pożyczkami nie kuszono, dopiero po ustanowieniu zarządów z mianowania t. j. w budżetach 28—29 i 29—30 „pod naciskiem zgóry zaczęto i w Małopolsce budżety podwójnie i potrójnie rozdymać“, nakładając na ludność ciężary nie do wytrzymywania.

Należy więc na r. 30—31 nie tylko rozped inwestycyjny w powiatach wstrzymać, ale starać się wydatki budżetowe silnie zmniejszyć i do najkonieczniejszych się ograniczyć.

A więc — co do dróg, tylko konserwacja, zmniejszyć liczbę pracowników, zmniejszyć wydatki na popieranie rolnictwa.

Nadchodzący zaś czas przyciągnięcia pasa — i zastoju — zużyć należy w samorządach z pożytkiem dla przyszłości, dla uporządkowania wielu spraw, które tego wymagają, a na które w narzuconym zgóry okresie rozmachu inwestycyjnego i życia nad sam — nie było czasu.

Samorządowiec w art. Kurjera *Warszawskiego* z 21 marca p. t. *Czas uzdrowić gospodarkę samorządową*, stawia słuszne żądanie, że

władze kierownicze powinny dbać nie tylko o równowagę budżetu państwa, lecz czuwać w równej mierze nad równowagą między ustawowymi zadaniem samorządu a jego dochodami. Czas już wielki... do przywrócenia równowagi między ustawowymi obowiązkami samorządu i jego dochodami...

Powyższy wniosek ostateczny autor poprzedza wywodami o zmniejszonych i zagrożonych zmniejszeniem (podatek przemysłowy) źródłach dochodowych samorządu. Słusznie przytem zaznacza, że

oszczędności poważnej nie można robić z dnia na dzień, gdyż takie gwałtowne oszczędności mogłyby wprowadzić dezorganizację do gospodarki samorządu.

Poza powyższymi ogólnymi artykułami, specjalnie gospodarką Warszawy zajmuje się dłuższe sprawozdanie z krytycznego odczytu b. mi.

J. Michalskiego w *Gazecie Warszawskiej* z 8 lutego, p. t. *Gospodarka stolicy*, oraz artykuł *O organizacji kontroli nad gospodarką miejską* w *Kurjerze Warszawskim* z 25 lutego.

Szczegółowo rozważa krytycznie budżet łódzki artykuł *Otwarcie samorządowej debaty budżetowej* w *Kurjerze Łódzkim* z 9 lutego, podpisany S. Autor wylicza szereg zarzutów magistratowi łódzkiemu, ogólnie zaś — „największy grzech ekonomiki, t. j. ... rozrzutność i utopijne tendencje”. M. im. rzuca i ogólne spostrzeżenie wielkiej wagi, wymagające sprawdzenia. Mianowicie okazuje się, że za ściągnięcie 20 mil. zł. dochodów w postaci dodatków do podatków państwowych, miasto płaci państwu ok. 400.000 zł. rocznie, a na ściągnięcie 10 mil. zł. bezpośrednich podatków miejskich, przeznaczają ok. 1.500.000 zł. Stąd wniosek: „jednak administracja państwowa jest daleko tańsza od administracji samorządowej”. Nie mogąc się tu wdawać w badanie powyżej podanych liczb łódzkich, winniśmy zaznaczyć, że w każdym razie nie upoważniają one do wniosku ogólnego.

Specjalnie o *Kłopotach finansowych miast „z ułenizowaniem ich”* i o ich zabiegach za pośrednictwem Związku Miast Polskich o środki na spłatę pożyczek, informuje w dłuższym artykule *Express Zagłębia* z 13 lutego.

Nieobojętny dla samorządowców jest artykuł *Strumph* *Wojt* (kiewicza) w *Kurjerze Warszawskim* z 14 lutego o *Finansowaniu szos*, gdzie autor — zapewne z okazji projektu ustawy o państwowym funduszu drogowym — streszcza instrukcję na ten temat *Royda* *Chapina*, prezesa Komitetu drogowego międzynarodowej izby handlu samochodami w N. Yorku. Otóż podług tych planów, środki na budowę szos powinny pochodzić: 1. z podatków od nieruchomości, korzystających z nowej tężnicy drogowej, 2. z umiarkowanego podatku od rejestracji samochodów, 3. z podatków od benzyny i smarów.

Podziału tych sum, całkowicie wyłączanie przeznaczonych na budowę dróg, dokonywa się między odpowiedni departament i samorządy.

Dalej autor mówi o nadzorze nad funduszem drogowym, o rodzajach dróg, o dwójakiej metodzie finansowania tych prac i t. d.

Należy zapisać, że prasa umieściła w omawianym okresie sporo zwykłych sprawozdań sejmowych i zjazdowych dotyczących skarbowości samorządowej bez żadnych omówień, tudzież miało wzmianek pod nastrojowymi tytułami *Ołbrzymi rozrost budżetów samorządowych* (*Express Zagłębia*, 14.I.), *Zwalczanie nierealnych budżetów miast* (*Kurjer Łódzki* 13.III.) i tym podobne.

RUCH BUDOWLANY A SAMORZĄDY. Sprawa ruchu budowlanego skupiła się na sprawie uruchomienia funduszy zakładów ubezpieczeń społecznych i funduszu bezrobocia, oraz budowy za te kredyty tanich domów robotniczych i pracowniczych. Samorząd ma tu być jednym

z najpoważniejszych pośredników - wykonawców, co maogół, rzecz prosta, nie obudziło zastrzeżeń. A jednak Kurjer Łódzki w nrze z 15 stycznia, w artykule *Kto ma otrzymać 5 milijonów z ł. z funduszu budowlanego* powstaje przeciw przyznaniu kwoty, mającej przypaść Łodzi (5 milj.) — w całości lub głównie samorządowi łódzkiemu.

Akcja budowlana miejska — twierdzi — okazała się niepraktyczna, a pozbawiła ludność wielu izb, które napewno dostarczyłoby budownictwo prywatne. Poprzedz należy tych, co potrafią tanio i dobrze budować, co kpin z „handlowości“ i z rachunku ekonomicznego nie podnoszą do zasady. Jeśliby magistrat udowodnił, że umie budować ekonomicznie — miałby uzasadnienie do pretendowania do udziału w przeznaczonym dla Łodzi funduszu budowlanym. Niestety, fakty dowodzą czegoś przeciwnego. Pozostaje poprzedz budownictwo prywatne, które z jednego grosza zakredytowanego umie zrobić trzy.

Dalej zaś popiera Kurjer w tej mierze drobnych właścicieli, jako podobno najpewniejszych.

Również inicjatywę prywatną zaleca, acz nie wspominając o kredytach publicznych, „Omnikron“ w Łamie główce mieszkaniowej w obłokach w Kurjerze Warszawskim z 30 stycznia. Uważa, że „rozwiązanie sprawy mieszkaniowej, choćby tylko w stolicy, nie leży w granicach możliwości magistratu, mniema natomiast, że

pieniądze, których niema, mogą się zjawić jutro, nie w jednej, lecz w kilkuset tysiącach kas, gdy wzbudzi się chęć dorabiania się i lokowania tego dorobku w domach mieszkalnych.

Trudno się jednak zupełnie zgodzić z wielbicielami wyłącznej inicjatywy prywatnej w budownictwie mieszkaniowym, gdy się uprzytomni znany fakt, na który zwraca uwagę Gazeta Polska z 11 marca w artykule *Podstawy akcji budowlanej*:

Popieranie prywatnej akcji budowlanej za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, nie przyczyniało się do złagodzenia między mieszkaniowej, panującej wśród pracowników umysłowych i robotników, ponieważ wysokość komornego w nowozbudowanych domach przekraczała ich zdolności płatnicze.

Artykuł zresztą przemawia nietylko za budowaniem za pośrednictwem samorządów, ale za bezpośrednim budowaniem przez zakłady ubezpieczeń.

BUDOWNICTWO SZKOLNE. Kurjer Łódzki z 5 stycznia, w art. *Walka z analfabetyzmem* podpisanym (w), daje ciekawy, szczegółowy przegląd liczb, dotyczących rozwoju szkolnictwa powszechnego i rozbudowy gmachów szkolnych w woj. łódzkiem za pośrednictwem samorządów. Liczby pochodzą z Kuratorjum.

Również na liczbach opiera się art. *Expressu Zagłębia* z 9 stycznia — *Konieczność rozbudowy szkolnictwa powszechnego w Zagłębiu*. Autor wy-

kazuje znaczny niedostatek izb szkolnych, oraz zwraca uwagę na rozrzucenie izb tej samej szkoły po różnych lokalach i na nieodpowiedniość tych lokalów.

SZPITALNICTWO. Kurjer Warszawski w krótkim artykule informacyjnym z lutego *O szpitalach dla chorych umysłowo p. K. Ł.*, zwróciwszy uwagę na brak szpitali dla umysłowo chorych, przedstawia dotychczasowe zabiegi samorządowych związków celowych w 3 województwach: warszawskiem, białostockiem i lubelskiem, zorganizowanych ku budowie 3 zakładów psychiatrycznych w Gostyninie, Choroszczy i Chełmie. W końcu podaje wiadomość o zabiegach delegacji owych związków u rządu i w senacie.

ZDROWOTNOŚĆ. W Kurjerze Łódzkim z 10 stycznia, (w) zamieszcza artykuł informacyjny: *Stan sanitarny i zdrowotny na terenie woj. łódzkiego.* Z interesującego tego wykazu, rzeczywiście wynika, że

dzięki wytrwałej pracy władz nadzorczych, zbliża się woj. łódzkie coraz bardziej do poziomu miast i wsi Europy Zachodniej.

O p i n j a kielecka z 24 stycznia, zamieszcza wywiad, charakteru zdaje się biuletynowego, z dyr. dep. organiz. M. S. W. p. Zym. Zabierzowskim pod tytułem cokolwiek nieoczekiwanym: *Czystość w samorządach miejskich i wiejskich.* Wywiad zawiera wiadomości b. pocieszające:

Samorządy naszych miast i wsi dużo uwagi w ostatnich latach udzieliły kwestjom podniesienia higieniczno-sanitarnego stanu osiedli zarówno z własnej inicjatywy, jak i wskutek wskazówek, a czasami też i zarządzeń władz zwierzchniczych. Ostatnie zarządzenia M. S. W. o uporządkowaniu podwórz, studni, gnojowisk, śmietników oraz bieleniu ścian domów — wydały widoczne i duże rezultaty.

I dalej — w zakończeniu:

Czasami wprost wierzyć się nie chce, że to lub owo czyściutkie miasteczko, kilka lat temu jeszcze brnęło w brudzie i niechlujstwie, obecnie zaś ma kanalizację, wodociągi, oświetlenie elektryczne, bruki dobre, chodniki i t. p. postępowe urządzenia. Nie potrzebujemy się rumienić przed Zachodem. Rozumie się, że jeszcze jest dużo do zrobienia pod względem higieny w Polsce, ale stwierdzić mogę, że jesteśmy na dobrej drodze, gdyż jak już wspomniałem, wiele pomaga nam zmiana psychologii ludności pod względem pragnienia czystości.

WYGLĄD MIAST I MIEJSKIE URZĄDZENIA ESTETYCZNO-ZDROWOTNE. Poza licznymi artykułami z tego zakresu inż. Wolmara, zamieszczonymi w Kurjerze Warszawskim, lecz dotyczącymi wyłącznie Warszawy, znaleźliśmy w O p i n j i kieleckiej dwa żywo i starannie napisane artykuły o placach radomskich i o potrzebie rozwoju parków w Radomiu — obydwaj tego samego autora, podpisującego się K. J. Jeden nosi tytuł: *Kilka uwag urba-*

nisty w sprawie placów, drugi — O zdrowie płuca miasta.

DROGI. W Ziemi Lubelskiej z 20 stycznia znajdujemy artykuł p. t. Budowa dróg w woj. lubelskim postępuje w szybkim tempie. Po ogólnym wstępie o znaczeniu dróg i o tradycyjnym zamiedbanii dróg w Polsce, autor (n) charakteryzuje energię rządów pomajowych w tym zakresie, a następnie przechodzi do woj. lubelskiego, przedstawiając wyniki z lat 1927 i 1928 w tej mierze oraz program na rok 1930—31. Kończy wyrazami nadziei, że „wkrótce nasze „polskie drogi“ znikną z powierzchni“.

O artykule o Finansowaniu szos mówiliśmy już wyżej. Poza tem zauważyliśmy w prasie kilka wzmianek sprawozdawczych, przeważnie statystycznych, o rozwoju sieci drożnej.

OPIEKA SPOŁECZNA. W kilku dziennikach prowincjonalnych, m. in. w Opinji kieleckiej z 20 lutego, i w Expressie Zagłębia z 21 lutego, ukazał się artykuł Zadaniami samorządów wobec opieki społecznej, niewątpliwie pochodzenia biuletynowego. Po ogólnym wstępie o rozwoju opieki społecznej w Polsce odzyskanej, autor stwierdza, że do wykonywania tej działalności publicznej powołane są przede wszystkim samorządy. Potrzeba całej sieci zakładów.

Realizacja tych wielkich zamierzeń zależy od rozwoju samorządu terytorjalnego i jego możliwości finansowych.

Dzisiaj bardzo wiele związków komunalnych, zwłaszcza gmin na kresach wschodnich, nie jest ani należycie zorganizowanych, ani zasobnych, aby sprostać zadaniom opiekuńczym, jakie mają do spełnienia.

Zatem zaleca się związki celowe.

Jednak

samorządy, poza zwalczaniem trudności finansowych, mają jeszcze bardzo wielkie zadanie do spełnienia w kierunku propagandy samej idei opieki społecznej. Zarówno wśród szerokich mas społeczeństwa, jak i „wybrańców“ ludności wiejskiej i miejskiej jest jeszcze wielkie niezrozumienie dla tej idei.

Ustanowienie opiekunów społecznych i organizacja kursów dla nich po większych miastach, wywołały pozatem kilkanaście drobnych wzmianek w dziennikach.

SAMORZĄDOWE KASY POŻYCZKOWO - OSZCZĘDNOŚCIOWE. Niektóre dzienniki podawały dwukrotnie — w lutym i w marcu — dłuższe wiadomości z biuletynu agencji dziennikarskiej Iskry: Wzrost oszczędności w kasach komunalnych i Dalszy wzrost wkładów w komunalnych kasach oszczędności.

Ilustrowany Kurjer Codzienny krakowski wystąpił 28 marca z siarozystą filipiką p. t. Panowie centraliści: wzięliście już mam miljar dy, z o-

stawicie miano! Zakusy na Małopolskie Kasy Oszczędności.

Artykuł, rozpoczynając się od słusznych uwag ogólnych o przeroście działań państwowych na szkodę społecznych, bardzo szybko schodzi na stanowisko wyłącznie a wojowniczo krakowskie — i ze stanowiska samorządowego na przeciw samorządowe.

Owe „wszędobylstwo“ państwa, nazwane też krótko etatyzmem... wydaje szczególnie szkodliwe owoce na niwie samorządowej i na polu gospodarczym.

...Zniszczono doszczętnie samorząd w Małopolsce, że dzielnica o 9 milj. mieszkańców, pozbawiona jest wszelkiego samorządu. Tej właśnie części kraju prawiono patetyczne kazania o zbawieniu „zgniętego samorządu“ małopolskiego przez zdrową i tworzącą działalność rozreklamowanego, no i rozhułkanego samorządu na terenie b. Królestwa Kongresowego. Wyniki „są nadzwyczajne“ — wprost fenomenalne. Samorząd b. Królestwa tworzył z takim rozmachem, że dzisiaj bankrutuje, a państwo będzie musiało pokryć lekkomyślne jego długi, czyli że za życie nad samorządem w Królestwie, zapłacą wszyscy obywatele, a więc i Małopolska, pozbawiona samorządu!

Po tym wstępie, autor, podpisujący się J. K. zarzuca „nowatorom warszawskim“ z „domowem wykształceniem“, że po różnych innych eksperymentach pragną się teraz „dobrać“ do kwitnących małopolskich kas oszczędności miejskich i powiatowych. W szczególności potępia zasady dekretu z przed 2 lat i zaleconego przezeń statutu wzorowego. Gospodarka finansowa małopolskich kas samorządowych podlegała dotąd zarządom, złożonym z finansistów, rada miejska sprawowała tylko ogólną kontrolę, teraz ma się poddać kasy całkowicie wpływowi rad miejskich, a więc partyjniactwa. Żądanie kapitałów zakładowych w tych kasach jest nieuzasadnione, bo kasy opierają się na poręce finansowej obywateli. „Społeczeństwo, które absolutnie nie ma najmniejszego zaufania do różnych „central warszawskich“ wycofa wkłady z tych kas, które dotąd dzięki zaufaniu dokonały tylu dzieł dobroczynnych, nawet o znaczeniu ogólnonarodowem, jak przedewszystkiem Kasa Krakowska. Zakusy bankowości państwowej wiedzą ku temu, że kasy owe

zostałyby w rezultacie pozbawione samodzielności i niezależności finansowej. Wszelkie nadwyżki i woźna gotowizna kas mają być lokowane w bankach państwowych... Wzamiem za to naodwrot kasy otrzymają przywilej rozprowadzania kredytów państwowych pomiędzy ludność.

Za tem wszystkim idzie prawo lustracji kas przez banki państwowe.

Tym sposobem kasy te stałyby się ekspozyturami bankowości państwowej, a wojewódzkie związki kas poszłyby pod komendę oddziałów banków państwowych i wojewódzkich związków samorządowych.

Ostateczny wniosek, wysnuty w imię zasady wolności, niezależności i inicjatywy obywatelskiej, brzmi:

Należy niezależności tej strzec z jednej strony przed zaku-

sami t. zw. związków poręczających, czyli samorządów, z drugiej strony przed zakusami rządu i banków państwowych.

SPRAWY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH. Z tego zakresu poza wzmiankami o przygotowaniach do stałego unormowania emerytur na zasadzie powszechnego funduszu emerytalnego, należy wspomnieć dłuższe sprawozdanie z posiedzenia pełnego komitetu porozumiewawczego organizacji urzędników samorządów wojewódzkich poznańskiego i pomorskiego, z udziałem przedstawicieli Śląska — zamieszczone w *K u r s e r z e P o z n a ń s k i m* z 7 marca.

Otóż dowiadujemy się, że

szczególnie ożywioną i wyczerpującą dyskusję wywołał projekt ściślejszej współpracy zawodowych organizacji pracowników komunalnych zachodnich województw, oraz pokrewnych organizacji w całej Polsce.

Wynik zaś dyskusji był następujący:

Przedstawiciele poszczególnych organizacji wojewódzkich uzgodnili swe poglądy na ten problem i postanowili, że już w najbliższej przyszłości zapoczątkować należy tę współpracę.

Uchwalono podjąć kroki przygotowawcze.

OPINJA SZEROKIEGO OGÓŁU, A SAMORZĄD. *M(arceli) P(ronowski)* w *G a z e t e P o ł s k i e j* z 24 stycznia, wychodząc od oceny *P o t r z e b W a r s z a w y* prez. Z. Słomińskiego, charakteryzuje stosunek samorządu do państwa, jako stosunek dziedzin wzajemnie się dopełniających i stwierdza, że

u podstaw akcji wychowania w duchu szczerze państwowym musi leżeć serdeczne życie się z pracą samorządową.

Tymczasem zaś na przeszkodzie temu stoi odziedziczony po niewoli brak odczucia samorządności.

Płytkiem a szerokiem korytem rozlewa się u nas nurt krytyki prac samorządowych — a jednocześnie samorządu nie znamy, nie doceniamy, nie szanujemy go, co najważniejsze, nie zdradzamy dobrej woli do zainteresowania się nim i do głębszego poznania go. Nasza krytyka samorządu jest nader często powierzchowna a złośliwa, niepoważna...

W parze z powierzchowną krytyką idzie w gruncie rzeczy obojętność:

Cóż z tego, że obywatele miejscy mają do swej dyspozycji wszystkie urządzenia zarządu miejskiego? Mają odczyty i kineamatografy, mają publikacje miejskie i wydawnictwa, mają wreszcie sprawozdania; ale tem wszystkiem nie interesuje się prawie nikt — do krytyki zaś przystępuje każdy, uzbrojony jedynie we własny „zdrowy rozsądek“.

Tak być nie może.

Prace i problemy samorządowe muszą wyjść z ciasnego kręgu ludzi bezpośrednio zawodowo związanych z pracą samorządów i wreszcie zająć żywą a powszechną uwagę zbałamucanej opinii publicznej.

To samo zarzuca Z. M. w art. Kurjera Warszawskiego — O właściwy stosunek do samorządu, z którego pewne myśli przytaczaliśmy już wyżej.

Nie ma samorząd szczęścia w naszym społeczeństwie. Pomimo, że według konstytucji, na samorządzie właśnie ma się opierać ustrój Rzeczypospolitej, społeczeństwo prawie wcale gospodarką samorządu nie interesuje się. Jeżeli od czasu do czasu mówi się, albo pisze o samorządzie, najczęściej ma to charakter jałowej krytyki. Każdy członek związku komunalnego, każdy mieszkaniec miasta uważa się za kompetentnego i uprawnionego do stawiania samorządowi najrozmaitszych zarzutów i zgłaszania najróżnorodniejszych pretensyj. Gospodarkę samorządu nie ocenia się według tego, czego samorząd dokonał, lecz według tego, czego samorząd nie zrobił, bez zastanowienia się nad tem, czy samorząd ma środki na wykonanie tych wszystkich zadań, które na nim ciąży. Ażeby mieć prawo samorząd krytykować, trzeba go znać, ażeby go znać, trzeba zadać sobie trud zaznajomienia się z jego gospodarką.

Cz. Rokicki.

KRONIKA

SPRAWY SAMORZĄDOWE W CIAŁACH USTAWODAWCZYCH

Ustawy o ustroju samorządu

Sprawa uchwalenia ustaw samorządowych była w ubiegłej sesji bardzo żywotną. Wywoływała bowiem bardzo ożywioną dyskusję na Komisji Administracyjnej Sejmu, była powodem ostrych zatargów, przesilenia na stanowisku przewodniczącego Komisji Administracyjnej i znalazła żywy odgłos w prasie.

Wyjściem dla tych spraw były projekty poszczególnych stronnictw, nad którymi pracowała wyłoniona w poprzedniej sesji budżetowej specjalna Podkomisja Administracyjna. Krótkie te projekty rozrosły się w Podkomisji do poważnych rozmiarów. Do obrad na pełnej Komisji Administracyjnej nad projektami Podkomisji w poprzedniej sesji nie doszło z powodu wniesienia nowego projektu przez Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem i zatargu, jaki wynikł z tego powodu na Komisji.

Dopiero w ubiegłej sesji budżetowej w d. 15 stycznia 1930 r., podjęto przerwana pracę i ustalono, że w pierwszym rzędzie pod obrady Komisji Administracyjnej przyjdą projekty Podkomisji. Pracę nad ustawami uznano za pilną.

W tym kierunku szło również oświadczenie Ministra Spraw Wewnętrznych, p. Józewskiego z d. 21 stycznia 1930 r., które podkreślało, że „szybkie uchwalenie przez izby ustaw, usuwających niedomagania z życia samorządowego, jest rzeczą konieczną i nieodzowną“.

Na pierwszym planie Minister Józewski postawił sprawę uruchomienia samorządu powiatowego w Małopolsce. Za podstawę do dyskusji przyjął projekt, opracowany przez Podkomisję Administracyjną z zastrzeżeniami zmian w zakresie organizacji i nadzoru w myśl Dekretu Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. W dziedzinie ustawodawstwa gminnego w b. Kongresówce wypowiedział się za zniesieniem zgromadzeń gminnych,

z podniesieniem jednocześnie liczby radnych. W sprawie zmiany ordynacji wyborczej do rad miejskich w Małopolsce przyjął za podstawę projekt Podkomisji.

Tak zapoczątkowana debata nad ustawami samorządowymi rokowała pewne nadzieje doprowadzenia wreszcie do uchwalenia ustaw, usuwających niedomagania organizacyjne samorządów. Odesłano z powrotem do Podkomisji projekt zmian w organizacji gmin, albowiem poprzednio opracowany projekt nie zadawałniał większości Komisji Administracyjnej (utrzymywał dotychczasowe zgromadzenia, a tylko zmieniał wymagane quorum). Najszybciej i najłatwiej została uchwalona ordynacja wyborcza dla gmin miejskich w Małopolsce, wzorowana z niewielkimi zmianami na Dekrecie Naczelnika Państwa z dn. 13 grudnia 1918 o wyborach do rad miejskich na terenie b. Kongresówki. Ze zmian najważniejszą było ustalenie 4-letniej kadencji urzędowania organów miejskich. Wnioski mniejszości szły w kierunku podniesienia wieku dla czynnego prawa wyborczego na 24, a biernego na 30 (wniosek p. Polakiewicza — B. B. W. R.); skreślenia z ustawy w biernym prawie wyborczym obowiązku władania językiem polskim w mowie i piśmie (p. Celewiczka, Klub Ukraiński); wprowadzenia ustawy w miastach i miasteczkach z dniem wygaśnięcia kadencji obecnie tam urzędujących rad miejskich (rządowa); dokonania przy wyborach w miastach ponad 20,000 ludności podziału na okręgi (p. Dzierżawskiego, Str. Nar.) i inne mniejszego znaczenia. W ustawie przewidziano, że statuty m. Krakowa i Lwowa „ulegną zmianie w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, na podstawie uchwały Rady Ministrów po wysłuchaniu opinii zainteresowanej reprezentacji miejskiej, a z braku tej opinii — na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych“.

W takiej formie ustawa przyszła na plenum Sejmu, odbyła się nad nią dyskusja; głosowanie jednak odłożone zostało do czasu wprowadzenia na plenum innych ustaw.

Bardziej zasadniczy spór wywołała ustawa o reprezentacji powiatowej i ordynacji wyborczej w Małopolsce. Podkomisja Administracyjna wyszła w tej sprawie poza wnioski stronnictw i, wzorując się na projekcie, opracowanym i przyjętym w drugim czytaniu przez Sejm poprzedni, opracowała całą ustawę. Najważniejsze zasady tego projektu, różniące się od Dekretu z 4 lutego 1919 r., były następujące:

Rada powiatowa wybiera ze swego grona prezesa i zastępcę; wybiera wydział powiatowy z 6 osób z członków rady powiatowej; rada powiatowa zatrzymuje w pewnym stopniu funkcje nadzoru nad gminami, w myśl dotychczas obowiązujących przepisów ustawowych. Wybory do rad powiatowych, według tego projektu, są pośrednie. Dla przeprowadzenia ich wojewoda dzieli powiat na okręgi wyborcze; gminy, które mają prawo wybrać co najmniej 3 członków rady powiatowej, stanowią oddzielne okręgi wyborcze; inne gminy łączone są w okręgi, wybierające od 5 do 8 radnych; wybierają radni gmin wiejskich i miejskich; podział mandatów następuje systemem proporcjonalnym d'Hondt'a. Nad zasadami temi rozwinęła się zasadnicza dyskusja. Odesłano ustawę z powrotem do Podkomisji, gdzie jednak do uzgodnienia nie doszło. W rezult-

tacie, po powtórnej debacie na pełnej Komisji Administracyjnej w głosowaniu odrzucono wybieranie specjalnego przewodniczącego rady powiatowej, wzorując się pod tym względem na Dekrecie Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r., dopuszczono możliwość wybierania członków wydziału i z poza rady powiatowej, zniesiono funkcje nadzorcze rady powiatowej nad gminami.

W dziedzinie ordynacji wyborczej wyłoniły się 4 systemy:

a) Podkomisji: wybory przez rady gminne, a rozdział mandatów systemem d'Hondt'a, o czym już mówiliśmy wyżej;

b) Rządowy: wybierania w okręgach od jednego do kilku radnych i głosowania przy większej liczbie radnych systemem ograniczonego głosowania;

c) P. Dzierżawskiego: wybierania na terenach mieszanych przez stworzenie 2 kół narodowościowych;

d) P. Celewiczca: wybierania przez powszechne głosowanie, na wzór głosowania do Sejmu.

Komisja Administracyjna odrzuciła wnioski: Rządowy, pp.: Dzierżawskiego i Celewiczca, a przyjęła projekt Podkomisji.

Projekt ustawy o zmianie ustroju gmin wiejskich w b. Kongresówce został również znacznie rozbudowany na Podkomisji.

Projekt znosi zakres działania zgromadzenia gminnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem rozporządzania majątkiem gminnym.

Liczbę radnych przewiduje od 15 w gminach do 5 tysięcy mieszkańców, do 25 w gminach ponad 10 tys. mieszkańców. Wyborów dokonuje się na lat 4-y. Prawo wybierania w b. Kongresówce jak do Sejmu. Prawo wybieralności na radnego wymaga od kandydatów ukończenia 25 lat i umiejętności czytania i pisania po polsku. Wybiera się w okręgach na zasadzie 4-ro przymiotnikowych wyborów. Projekt przewiduje możliwość wprowadzenia w drodze statutów miejscowych zarządów kolegialnych w gminie, złożonych z wójta i ławników. Wyborów wójta i ławników dokonywuje rada. Włącza obszary dworskie do gromad. Rozszerza prawo udziału w zebraniach gromadzkich na wszystkich, którzy mają prawo wybierania do rady gminnej. Regulowanie spraw pracowników gminnych w formie statutów należeć ma do rad gminnych. Wprowadza komisje dyscyplinarne dla pracowników, powołane przez radę gminną z tej grona (I instancja) i wydział powiatowy (II instancja).

Projekt Podkomisji w sprawie zmian ustroju gmin wiejskich w b. Kongresówce nie spotkał się z zasadniczym sprzeciwem na Komisji Administracyjnej i uchwalony został w drugim czytaniu.

Zasadniczą bardziej dyskusję wywołał projekt ustawy o ordynacji w gminach wiejskich w Małopolsce. Projekt wprowadza podwójny system wyborów: wybory pięcioprzymiotnikowe, jak do Sejmu, na terenach województw wschodnich Małopolski i wybory zwykłą większością głosów czteroprzymiotnikowe (powszechne, bezpośrednie, równe i tajne) dla Małopolski zachodniej. Mogą być na tym ostatnim terenie i wybory pięcioprzymiotnikowe, ale na żądanie pewnej części mieszkańców (1/4 w gminach do 1.500 mieszkańców, stopniowo aż do powyżej 8.000 mieszkańców,

gdzie wymagane jest $\frac{1}{10}$ uprawnionych do głosowania). Przy systemie czteroprzymiotnikowym głosuje się na nazwiska. Radnych ma być od 8 w gminach do 500 mieszkańców do 32 w gminach ponad 3.000 mieszkańców. Wybiera się na lat 4-y. Dokładnie zostały opracowane przepisy wyborcze, wzorowane na przepisach, przyjętych w ustawie, uchwałonej w drugim czytaniu przez Sejm poprzedni.

Do projektu tego zgłoszone zostały wnioski: p. Ciołkosza (P. P. S.), domagające się wprowadzenia we wszystkich gminach wyborów pięcioprzymiotnikowych i p. Dzierżawskiego (Str. Nar.), żądające wprowadzenia głosowania na zasadach pluralności, ewentualnie na zasadach systemu ograniczonego głosowania.

W głosowaniu w drugim czytaniu wnioski te zostały odrzucone.

Na tem wyczerpuje się praca Komisji Administracyjnej i Sejmu nad ustawami samorządowymi.

A. B.

Projekt ustawy o specjalnym podatku na budowę szkół powszechnych.

Posłowie: Rychlik, Koter i inni z klubu „Wyzwolenie“, wnieśli do Sejmu projekt ustawy o podatku na budowę szkół, którego istotne artykuły brzmią następująco:

Art. 1.

Gminy wiejskie mają prawo uchwalania na budowę szkół powszechnych specjalnego podatku, którego wymiar winien się oprzeć na zasadach podatku wyrównawczego.

Wysokość jego nie może przekroczyć zł. 4 z 1 ha.

Art. 2.

Gminy wiejskie mają prawo pociągania do świadczeń w naturze ludności obwodów szkolnych budujących się szkół powszechnych.

Art. 3.

Powiatowe Związki Komunalne i miasta mają prawo przeznaczyć na budowę szkół powszechnych podatek inwestycyjny, przewidziany w art. 21 ustawy z d. 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 747).

Wniosek ten rozpatrywała Komisja Skarbowa Sejmu w dn. 20/II b. r. Po zreferowaniu ustawy przez wnioskodawcę (P. Kotera), przedstawiciele Rządu oświadczyli, iż sprzeciwiają się uchwaleniu tej ustawy, gdyż wprowadza ona nowe obciążenia ludności, Rząd przygotowuje w tej sprawie specjalną ustawę. Dyskusji nie zakończono. Sprawę odłożono do następnego posiedzenia.

a. b.

W sprawie zniesienia ulg dla członków kas chorych w szpitalach publicznych.

Do łaski marszałkowskiej zgłoszony został wniosek posłów: Bogusławskiego i Rychlika („Wyzwolenie“), znoszący przywilej kas chorych w stosunku do szpitali publicznych, z mocy którego szpitale te zmuszone są leczyć członków kas chorych za połowę ceny.

Wniosek przedkłada Sejmowi projekt zmiany ustawy z dn. 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, w którym skreśla część III art. 43-go wymienionej ustawy. Artykuł ten ustala przywilej członków kas chorych w szpitalach.

Nad projektem tym odbyła się w d. 7 marca b. r. gorąca dyskusja na Komisji Ochrony Pracy, w rezultacie której przyjęto ustawę w drugim i trzecim czytaniu, ze zmianą, zaproponowaną przez przedstawiciela Rządu, ustalającą termin wprowadzenia ustawy na dzień 1 kwietnia 1931 r.

a. b.

Podatek wyrównawczy.

Projekt ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym, wniesiony w Sejmie przez pp.: Bogusławskiego, Fijałkowskiego, Ledwocha i Łosia (patrz „Samorząd Terytorjalny“ kwartał 4), został uchwalony przez Komisję Skarbową w drugim i trzecim czytaniu w d. 6 marca b. r. z następującymi zmianami:

a) podatek nie obowiązuje w województwach południowych i zachodnich;

b) w województwach centralnych i wschodnich ustawa pozwala obrać na koszt leczenia ubogich zamiast 75 groszy, tylko 50 gr.

Stosownie do tych poprawek, całość ustawy została odpowiednio przededagowana.

Pomimo uchwalenia przez Komisję Skarbową, spadł projekt ustawy z porządku dziennego plenarnego posiedzenia Sejmu i dotychczas nie został uchwalony. Stwarza to bardzo wielkie trudności i zamieszanie dla gmin wiejskich województw centralnych i wschodnich.

a. b.

VII OGÓLNOPOLSKI ZJAZD PRZEDSTAWICIELI POWIATOWYCH ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH.

W dniach 23 i 24 lutego r. b. odbył się w Warszawie doroczny zjazd przedstawicieli powiatowych związków komunalnych z całej Rzeczypospolitej, zwołany przez Radę Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego. Na zjazd przybyło 335 przedstawicieli powiatów, reprezentujących 203 powiatowych związków komunalnych, poza tem zaś w zjeździe wzięli liczny udział zaproszeni goście, a mianowicie przedstawiciele Rządu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, p. Henrykiem Józewskim na czele, oraz przedstawiciele współpracujących z samorządem powiatowym instytucyj.

Po otwarciu zjazdu przez prezesa Związku, p. Józefa Beka, wygłosił przemówienie powitalne w imieniu Rządu Minister Spraw Wewnętrznych p. Henryk Józewski, w imieniu Związku Miast i Stolicy Prezydent m. Warszawy, inż. Słomiński, w imieniu Związku Gmin Wiejskich prezes p. A. Lednicki, w imieniu Rady Naczelnej Związków Pracowników Samorządowych poseł Pacholczyk.

Następnie prezes Związku p. J. Bek złożył sprawozdanie z działalności Zarządu i Rady Zjazdów w 1929 r., poczem wygłosił referat dr. M. Z. Jaroszyński o zasadniczym typie gminy wiejskiej w Polsce¹⁾ i p. J. Bek o metodach i wzorach pracy w różnych dziedzinach działalności samorządu powiatowego w roku 1929. Dalsze obrady zjazdu toczyły się w sekcjach: ogólnej i gminnej, poczem w dniu 24 lutego popołudniu odbyło się drugie plenarne zebranie zjazdu i zamknięcie obrad zjazdu.

W sekcji ogólnej pod przewodnictwem p. J. Osmałowskiego toczyła się dyskusja nad sprawozdaniem z działalności Zarządu i Rady oraz nad referatem p. J. Beka. W dyskusji zabierali głos pp.: Chwaliński, Ciechanowski, Długosz, Drucki - Lubecki, Górski, Grabiński, Hermaszewski, Jagodziński, Jankalst, Marynowski, Podstrygacz, Sliwiński, Sokół, Tyrański, Wołski, Wołk, Wnuk, Żurkowski oraz prezes Bek i wiceprezes Gajewski. Wnioski, złożone przez poszczególnych mówców, a uchwalone w sekcji ogólnej, podajemy w sprawozdaniu z drugiego plenarnego zebrania, na którym zostały poddane pod głosowanie, jako wnioski sekcji.

W pierwszym dniu obrad równoległe z sekcją ogólną obradowała sekcja gminna pod przewodnictwem p. S. Czekanowskiego, rozpoczynając obrady dyskusją nad referatem dr. M. Z. Jaroszyńskiego o zasadniczym typie gminy wiejskiej w Polsce.

W dyskusji zabierali głos pp.: Alberti, Bierczyński, Bogatkowski, Bryndza - Nacki, Dobrek, Dolicher, Doregowski, Dunin, Erdman, Jankowski, Kasprzak, Konopacki, Maj, Podstrygacz, Stamirowski, Świątkowski, Wardziński, Zawadzki i Żbikowski. Po końcowym przemówieniu referenta dr. Jaroszyńskiego, sekcja przyjęła wnioski referenta celem przedstawienia ich do uchwalenia na plenum zjazdu. Następnego dnia przed południem poseł A. Bogusławski wygłosił w sekcji gminnej referat o szkolnictwie powszechnem (ustrój, budowa i finansowanie szkół powszechnych).

Nad wnioskami rozwinęła się bardzo ożywiona dyskusja; zabierali głos pp.: Bryndza - Nacki, Ciechomski, Czerniachowski, Dobrek, Falkowski, Gajewski, Górski, Hermaszewski, Jankowski, prezes Komisji Zjazdów Rad Szkolnych, Jankowski, Kulikowski, Lewandowski, Łopuski, Mazur, Pijewski, Podstrygacz, posłanka Praussowa, Sliwiński i Świerszcz. W wyniku dyskusji przyjęto szereg poprawek i uzupełnień do wniosków referenta jako wnioski sekcji, celem poddania ich pod głosowanie na plenum zjazdu.

Drugie plenarne zebranie zjazdu pod przewodnictwem p. W. Gajewskiego przystąpiło do głosowania nad wnioskami sekcji zgodnie z regula-

¹⁾ Referat ten znajduje się w dziale artykułów w niniejszym zeszycie „Samorządu“.

minem obrad. W głosowaniu przyjęto najpierw następujące wnioski sekcji ogólnej:

1. Jednogłośnie wniosek pp.: Stamirowskiego i Szymborskiego:

„Zjazd przyjmuje do władomości sprawozdanie z działalności Zarządu i Rady Zjazdów za okres: rachunkowe od 1 stycznia 1928 do 31 marca 1929, z działalności od 1 stycznia 1929 do 1 lutego 1930 r. i wyraża Radzie, Zarządowi, Dyrekcji i jej współpracownikom uznanie za pracę nad rozwojem i obroną spraw samorządu.“

2. Wniosek p. Długosza przy jednym głosie sprzeciwu w sprawie zmiany statutu:

„Zjazd przedstawicieli powiatowych związków komunalnych wzywa Radę Zjazdów do zaprojektowania zmiany statutu, a przede wszystkim zmiany artykułu 6.“

3. Jednogłośnie wniosek p. Hermaszewskiego w sprawie pomocy rewizyjnej dla pow. zw. kom.:

„Zjazd uważa, iż inicjatywa Biura Zjazdów powołania rewidentów do pomocy komisjom rewizyjnym jest bardzo celowa i powinna być w miarę możliwości rozwijana.“

4. Jednogłośnie wniosek pp.: Gajewskiego i Czekanowskiego w sprawie prowadzenia dotychczasowych agend i nieprzerywania rozpoczętych prac przez związki komunalne:

„Zjazd uznaje:

że związki samorządowe doszły przeważnie do maksymalnej granicy wykorzystania swoich finansowych uprawnień, że przeżywany kryzys nie pozwala na dalsze obciążanie ludności i wpłynie na zmniejszenie wysokości wpływów ze źródeł istniejących,

że przez to dalszy rozrost akcyj samorządowych w sposób naturalny zostanie powstrzymany,

wzywa wszystkie powiaty i gminy, by, dążąc do utrzymania założonych placówek i rozpoczętych prac, unikając wstrząsów, gwałtownych załamowań się i wycofywania z prac pilnowo podjętych, — wykorzystały obecny okres ogólnego kryzysu na udoskonalenie aparatu organizacyjnego, pogłębienie metod pracy i powiązanie między sobą prac, prowadzonych na różnych odcinkach. Równocześnie Zjazd zaleca wszystkim powiatowym związkom komunalnym, ażeby w bieżącym okresie:

a) powstrzymywały się od nowych przedsięwzięć, powodujących konieczność wydatków gotówkowych, a zwłaszcza od przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym;

b) wprowadziły we wszystkich działach swojej pracy jak najdalej posunięte oszczędności, zwłaszcza w dziedzinie wydatków, nie przynoszących bezpośrednich korzyści gospodarczych“.

5. Jednogłośnie wniosek p. Tyralskiego w sprawie subwencji na cele nie związane bezpośrednio z zadaniami samorządu:

„Zjazd, stwierdzając wyjątkowo ciężkie położenie finansowe powiatowych związków komunalnych, powodujące konieczność ograniczenia gospodarki komunalnej na wielu ważnych polach, uważa, że w pierwszym

rzędzie ulec powinny daleko idącym restrykcjom subwencji, wypłacanej dotychczas przez związki komunalne na różne cele, nie związane bezpośrednio z zadaniami samorządu.

Równocześnie zjazd zwraca się do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o wywarcie wpływu na władze, wykonujące bezpośredni nadzór nad samorządem powiatowym, aby zaniechały zalecania subwencji na wspomniane wyżej cele i wywierania nacisku o wprowadzenie tych subwencji do budżetów powiatowych.“

6. Jednogłośnie wniosek p. Wołka w sprawie nierównomiernego obciążenia płatników podatków:

„W związku z przeżywanym kryzysem finansowym rolników, Zjazd wzywa Radę Zjazdów i Prezydium do poczynienia wszelkich kroków u Rządu i Sejmu celem usunięcia tych wszystkich niesprawiedliwości, które z powodu złego sformułowania niektórych ustaw i rozporządzeń wpływają na nierównomierne obciążenie mieszkańców gmin wiejskich wobec mieszkańców miast, czy rolników wobec przemysłu i handlu.

Zjazd przypomina konieczność:

1) bardziej równomiernego rozdziału kwot z podatku od spżycia pomiędzy miastami i powiatami;

2) skasowanie przywileju ludności miast niewydzielonych, która nie jest obciążona na rzecz ogólnych potrzeb powiatów, do których należy i z dobrodzieństw których korzysta;

3) równomierne pociągnięcie przemysłu i handlu na rzecz potrzeb drogowych.“

7. Jednogłośnie wniosek p. Tyralskiego w sprawie akcji ratunkowej.

„Zjazd stwierdza, że wskutek kryzysu gospodarczego, zawiedzionych a uzasadnionych przyrzeczeniami nadziei otrzymywania kredytów długoterminowych oraz innych przyczyn, bardzo często niezawinionych przez miejscowe czynniki, znaczna liczba powiatowych związków komunalnych znalazła się w wyjątkowo trudnej sytuacji finansowej, wyrażającej się w niepokrytych dochodami deficytach w tegorocznych budżetach. Dlatego Zjazd zwraca się do Rządu z prośbą o natychmiastowe wszczęcie akcji ratunkowej, która w pierwszym rzędzie przejawić się powinna w uworzeniu funduszu, umożliwiającego skonwertowanie krótkoterminowych zobowiązań w formie pożyczek długoterminowych, płatnych w roku bieżącym.“

8. Większością głosów wniosek p. Wnuka w sprawie podatku wyrównawczego:

„1. Zjazd przedstawicieli Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej uważa za konieczne pozwolenie gminom wiejskim b. dzielniczy rosyjskiej na dalszy pobór podatku wyrównawczego, a to: a) w województwach wschodnich w dotychczasowej wysokości, b) w województwach centralnych w wysokości o tyle podwyższonej, aby tą drogą pokryć ubytek w budżetach gminnych z powodu skasowania podatku kuracyjnego tudzież wprowadzenie możności poboru podatku wyrównawczego w województwach południowych i zachodnich.

2. Zjazd, stwierdzając znaczne opóźnienie w ustawodawczym traktowaniu sprawy podatku wyrównawczego, które zagraża wejściem gmin

w dniu 1 kwietnia r. b. w stan ex lex, zwraca się do Rządu i Sejmu z apelem o przyspieszenie sprawy, tak, by ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia r. b.

9. Jednogłośnie wniosek p. Gajewskiego w sprawie funduszków celowych na pożyczki ulgowe, udzielane przez P. Z. U. W. na akcję przeciwpożarową:

„Wobec stanowiska, zajętego przez P. U. K. i Dyрекcję P. Z. U. W. w sprawie funduszków celowych na pożyczki ulgowe dla ochotniczych straży pożarnych i związków samorządowych na akcję przeciwpożarową oraz dla pogorzalców na ogniotrwałą odbudowę, w konsekwencji którego fundusz ulgowy, powstały zgodnie z art. art. 44 i 46 ustawy z dnia 10.X. 1924 r. (Dz. U. Nr. 92 poz. 862) może być dla tych celów stracony, a inne fundusze mogą nie wzrastać w sposób dotychczasowy z wielką stratą dla naszej akcji przeciwpożarowej i stanu zabudowy, —

Zjazd wzywa Radę Zjazdów i Prezydium do wystąpienia w tej sprawie z memorjałem do Pana Ministra Skarbu i Spraw Wewnętrznych i Rolnictwa, oraz do obrony dotychczasowego stanu na Radzie Zakładu.

10. Jednogłośnie wniosek p. Wnuka z poprawką p. Beka w sprawie odroczenia zaległości podatkowych:

„Zjazd stwierdza, że zarządzenie Pana Ministra Skarbu z dnia 4 lutego b. r. o generalnem i automatycznem odroczeniu płatności podatku dochodowego i gruntowego, należnego od rolników, zagraża w stopniu poważnym równowadze gospodarczej gmin wiejskich i powiatowych związków komunalnych i w wielu wypadkach spowoduje niemożność wykonania koniecznych zadań lub wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań.

Dlatego Zjazd zwraca się do Pana Ministra Skarbu z prośbą o dodatkowe zarządzenie, ażeby odroczenie zaległości dodatków komunalnych po podatku gruntowego było uzależnione od zgody zainteresowanych związków komunalnych, albo, gdyby takie zarządzenie było już niemożliwe, o stworzenie z sum obrotowych Skarbu Państwa funduszu pożyczkowego, z któregooby czerpać mogły te związki komunalne, które odroczenie zaległości podatków naraża na niepowetowaną stratę.

11. Jednogłośnie wniosek p. Straczyńskiego w sprawie upoważnienia gmin do bezpośredniego ściągania dodatku do państwowego podatku gruntowego, przypadającego na rzecz samorządu gminnego i powiatowego:

„Zjazd przedstawicieli samorządu ziemskiego zwraca się z prośbą o spowodowanie u miarodajnych czynników wydania w drodze przyspieszonej rozporządzenia w przedmiocie wyłączenia dodatku do państw. podatku gruntowego, przypadającego na rzecz samorządu gminnego i powiatowego oraz upoważnienia gmin do ściągania tegoż dodatku w drodze bezpośredniej i utrzymania tego systemu na stałe, jako najdogodniejszego dla samorządów.

Powyższe Zjazd motywuje tem, że urzędy skarbowe z wpłat dokonywanych przez płatników w pierwszym rzędzie pokrywają należności z tytułu podatku dochodowego i majątkowego, zaś podatek państwowy gruntowy pozostawiają stałe w zaległości, na czem cierpią wyłącznie samorządy.“

12. Większością głosów wniosek p. Grabińskiego w sprawie powoływania do życia związków międzykomunalnych dla utrzymywania ludowych szkół rolniczych:

„Zjazd zaleca samorządom powiatowym, by dla prowadzenia ludowych szkół rolniczych, należących do samorządów powiatowych, powoływały do życia związki międzykomunalne, obejmujące taką ilość powiatów, jaka zapewnić może pełne wykorzystanie powyższych zakładów naukowych; jeśli by zaś istniały okoliczności, utrudniające takie załatwienie sprawy, ażeby przekazywały powyższe szkoły istniejącym bądź powstającym Izbowi Rolniczym, a przez to zmniejszyły ciężary finansowe samorządu pow. na prowadzenie szkół.“

13. Jednogłośnie wniosek p. Wollena w sprawie instrukcji dla opiekunów społecznych:

„Wydziały powiatowe zechcą zaprowadzić na terenie swego powiatu instrukcję i poradnik dla opiekunów społecznych.“

Zgodnie z regulaminem obrad, przekazano Radzie Zjazdów celem rozpatrzenia wniosek p. Kosiora w sprawie uregulowania hipotek w b. Kongresówce na tak zwanych gruntach włościańskich, wniosek p. Marynowskiego w sprawie zmian na stanowiskach przewodniczących wydziałów powiatowych i wnioski wydziału powiatowego w Kowlu w sprawie większych odliczeń na rzecz funduszu pożyczkowo - zapomogowego, w sprawie zwiększenia maksymalnych stawek kosztów utrzymania w zakładach opiekuńczych, oraz w sprawie pokrywania przez Rząd kosztów utrzymania dzieci z repatriacji.

W głosowaniu upadł wniosek p. Górskiego w sprawie niepodwyższenia budżetu Biura Zjazdów oraz wniosek p. Czernickiego w sprawie wybierania delegatów na zjazd ogólny na posiedzeniu sejmiku, a w nagłych wypadkach przez wydział powiatowy.

Następnie zjazd przyjął jednogłośnie następujące wnioski sekcji gminnej w sprawie zasadniczego typu gminy wiejskiej w Polsce:

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

3. Gmina, odpowiadająca warunkom powyższym, będzie z reguły gmina zbiorowa, t. j. obejmująca większą liczbę miejscowości historycznych. Przy ustalaniu granic gminy należy bacznie, 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."

W końcu zjazd przystąpił do głosowania nad wnioskami sekcji gminnej w sprawie szkolnictwa powszechnego i uchwalił:

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

- a) zniesienie oddzielnego samorządu szkolnego i przeniesienie dotychczasowych jego uprawnień na samorząd terytorjalny;
- b) stworzenie w ramach organizacji samorządu terytorjalnego specjalnych wydziałów szkolnych z obowiązkowym udziałem przedstawicieli władz szkolnych, z o b i e r a l n y m p r z e w o d n i c z a c y m, któreby objęły dotychczasowy zakres działania samorządu szkolnego.

2. Najważniejszą 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 Zjazd uznaje za jedną z najpilniejszych spraw w dziedzinie szkolnictwa powszechnego wyteżoną akcję samorządów w kierunku budownictwa szkolnego, stwierdzając, że jest ona niemożliwa bez wprowadzenia specjalnego podatku 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. Należy również poddać rewizji normy rozmiarów szkół powszechnych, opracowanych przez Ministerstwo W. R. i O. P. w kierunku zmniejszenia ich i wypracowania planów oszczędnościowych. Realizując stopniowo budownictwo szkolne, winno się wykorzystywać sale szkolne najwydatniej, wprowadzając, gdzie tylko jest możliwe, naukę dwurazową, oraz oddając je do użytkowania instytucjom społecznym na cele sportowe i kulturalne.

3. Akcja ta winna być oparta na wzajemnem współdziałaniu Państwa i samorządu, przy czem winna być określona ustawowo wysokość obowiązkowych subwencji ze strony Państwa.

4. Dotychczasowy obowiązek gmin w dziedzinie budownictwa szkolnego, należy zasadniczo utrzymać, gdyż umożliwiałoby to wciągnięcie do akcji budowlanej bezpośrednio zainteresowanych i zużytkowanie świadczących naturalnych ludności, do czego gminy winny otrzymać uprawnienie. Świadczenia naturalne powinny być wymagane od ludności obwodu szkolnego i winny być traktowane jako specjalne dopłaty tego obwodu.

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

udzielanie zniżek na posiadane przez Państwo materiały budowlane oraz na przewóz wszelkich materiałów, potrzebnych przy budowie szkół.

6. Dla należytego sfinansowania akcji budowlanej szkolnictwa powszechnego, potrzebne jest:

a) stworzenie państwowego funduszu budowy szkół powszechnych z sum corocznie na ten cel wstawianych do budżetów państwowych, oraz ze zwrotów pożyczek, zaciągniętych przez samorzady na budowę szkół powszechnych,

b) uprawnienie gmin miejskich i wiejskich do poboru specjalnego podatku na budowę szkół powszechnych:

1. gminy miejskie podatku wymierzanego podobnie, jak podatek inwestycyjny i w podobnej wysokości,

2. 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.

c) zapewnienie nisko oprocentowanego kredytu długoterminowego.

7. Państwowy fundusz budowy szkół powszechnych poza udziałem ustawowo określonym minimum zasiłku, winien mieć za zadanie przez odpowiednią politykę subwencyjną wpływać na kolejność budowy szkół oraz pobudzać samorząd do szybkiej akcji budowlanej.

Dla przeprowadzenia racjonalnej polityki subwencyjnej tworzy się przy Ministerstwie W. R. i O. P. 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 powiatowych związków komunalnych służyć im winny do racjonalnej polityki subwencyjnej dla gmin. Dla wykonania tych zadań, powiatowe związki komunalne, jako gospodarze powiatów, winny skupić w swych rękach wszystkie fundusze subwencyjne państwowe i własne, celem odpowiedniego ich rozdzielania.

8. Płatnicy podatków: gruntowego, przemysłowego i od nieruchomości, wchodzący do obwodu szkolnego, mogą większością głosów reprezentujących dwie trzecie podatkowego zainteresowania, uchwalić utworzenie spółki, celem budowy szkoły. Obwód ten nie byłby już połączony do świadczeń na rzecz budowy szkół w innych obwodach.

9. Zjazd uznaje za konieczne, aby budżet państwowy przewidywał dostateczne fundusze na cele, związane ze szkolnictwem powszechnem, które są ustawowym obowiązkiem Państwa, jak np. na pomoce szkolne. Niewykonywanie przez Ministerstwo W. R. i O. P. swoich obowiązków. zmusza gminy i powiaty do łożenia na te cele, przez co uszczupla się fundusze związków samorządowych, przeznaczone na budownictwo, lub racjonalne urządzenie sal szkolnych.

10. Jako przejściowe i prowizoryczne środki, ulepszające stan lokali szkolnych, mogłyby być zastosowane:

a) ustawowe zwolnienie lokali, wydzierżawionych organom samorządu gminnego lub szkolnego dla szkół lub mieszkań nauczycielskich od podatku od nieruchomości i wszelkich innych podatków (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., Dz. U. R. P. Nr. 51, poz. 523).

b) udzielanie przez odnośne banki na specjalnie dogodnych warunkach pożyczek na budowę lub wykończenie lokali, zakontraktowanych na lokale szkolne lub mieszkania nauczycielskie.

Następujące wnioski mniejszości, w sprawie szkolnictwa powszechnego, przedstawione przez sekcję gminną na plenum, upadły:

1. wniosek p. Ciechomskiego w sprawie wprowadzenia jako wurylistów do wydziałów szkolnych nauczycieli i duchowieństwa;

2. wniosek p. Podstrygacza w sprawie popierania w pierwszym rzędzie budowy szkół czteroklasowych, któreby przy dwurazowym nauczaniu mogły uwzględnić program nauczania szkół siedmioklasowych;

3. wniosek p. Górskiego w sprawie przemieszenia na powiaty obowiązku budowy szkół.

Po wyczerpaniu porządku obrad, Prezes J. Bek zamknął krótkim przemówieniem dwudniowy zjazd przedstawicieli powiatowych związków komunalnych.

ZJAZD CZŁONKÓW WYDZIAŁÓW WOJEWÓDZKICH, POCHODZĄCYCH Z WYBORU.

W związku ze zbliżającą się chwilą rozpatrywania przez wydziały wojewódzkie budżetów komunalnych na rok 1930—31, powstała w łonie centralnych organizacyj samorządowych myśl urządzenia zjazdu członków wydziałów wojewódzkich, pochodzących z wyboru, celem omówienia spraw, związanych z temi czynnościami. Myśl ta została obecnie zrealizowana. Na skutek zaproszeń Komitetu Organizacyjnego Zjazdu, w skład którego weszło 4-ch członków wydziałów wojewódzkich, odbyło się w dniu 26 stycznia r. b. w lokalu Polskiego Banku Komunalnego zebranie członków wydziałów wojewódzkich. Na zebranie to przybyło 20-u członków tych wydziałów z 8 województw, a mianowicie z 5 województw centralnych oraz województwa wołyńskiego, nowogrodzkiego i pomorskiego. W zebraniu wzięli udział: Prezes Zarządu Związku Sejmików — p. Józef Bek, wice-prezes — p. Wacław Gajewski, Prezes Zarządu Związku Miast i Prezydent m. st. Warszawy — inż. Zygmunt Słomiński, redaktor dr. Maurycy Jaroszyński, Prezes Polskiego Banku Komunalnego — Juliusz Zdanowski i Dyrektor biura Związku Miast Polskich — Marceł Porowski.

Prezydjum zebrania stanowili pp.: Józef Bek, Bronisław Ziemięcki i Ciechomski.

Podstawę do narad stanowiły referaty: „Zadania Wydziałów Wojewódzkich“ — dr. M. Jaroszyński, „Trudności budżetowe w r. 1930—31“ — M. Porowski, „Wady formalne budżetów i zamknięć rachunkowych“ — J. Zdanowski i „Związki międzykomunalne“ — W. Gajewski.

Głównym przedmiotem rozpraw było: rozpatrywanie i zatwierdzanie budżetów związków samorządu. Członkowie Wydziałów z wyboru, przedstawiający czynnik niezależny, nie czują się dosyć przygotowani do oceny poszczególnych budżetów. Przy zaproszeniach na posiedzenia nie otrzymują materiałów, koniecznych do wyrobienia sobie sądu gruntownego i niezależnego o gospodarce tego lub innego związku sam. Dopiero, gdyby mogli zaznajomić się z wykonaniem budżetu za rok ubiegły (ew. 9 miesięcy tego okresu), gdyby mogli przedtem wejrzeć w gospodarkę powiatu, o ile ta zobrazowana jest i oceniona w sprawozdaniu lustracyjnym wojewódzkim lub organizacji wolnej związków, wreszcie po wysłuchaniu w dniu posiedzenia przedstawicieli powiatu co do planu pracy i całej gospodarki związku — dopiero w takich warunkach sąd ich mógłby się oprzeć na krytycznych podstawach i wypaść z korzyścią dla Związku.

W tej części rozpraw przyjęto z zadowoleniem do wiadomości, że Zarząd Związku Sejmików, przeprowadza już takie inspekcje na żądanie Wydziałów powiatowych, a Zarząd Związku Miast zamierza czynić to samo. Wyrażono życzenie, aby odpisy tych sprawozdań lustracyjnych mogły być dostarczane członkom Wydziałów Wojewódzkich. Wreszcie wypowiedziano życzenie, aby członkowie W. W. mogli otrzymywać odpisy protokółów dyskusji budżetowych w sejmikach powiatowych i radach miejskich; pożyteczne byłoby dowiedzieć się o motywach radnych głoszących przeciw tej czy innej pozycji budżetowej.

O ile idzie o budżety na rok 1930—31, wypowiedziano zapatrywanie, że budżety te, wobec niepewności zwyczajnych nawet wpływów z danin publicznych, nie powinny przekraczać tegorocznych; co się zaś tyczy inwestycji, to one winny przejść przez łożę Prokrusta, ogólnie traktując jedynie konieczności konserwacji dróg i meljoracji rolnych. Dalej, powinno się położyć kres zwyrodnieniu kredytu krótkoterminowego, przekształcanego dowolnie przez Związki na długoterminowy, ewentualnie dążyć do wymogu zatwierdzania przez władzę nadzorczą uchwał o zaciąganiu wekslowych pożyczek.

Związki międzykomunalne zakładać należy wówczas dopiero, kiedy one już „dojrzały“ w przekonaniu o ich potrzebie.

W końcu powzięto następujące rezolucje:

1. Zebrani zwracają się do Biura Zjazdów Sam. Ziemskiego oraz Związku Miast z prośbą inicjowania konferencji członków Wydziałów Wojewódzkich co pewien czas, przynajmniej raz do roku.

2. Zebrani zwracają się z prośbą do redakcji „Samorządu Terytorjalnego“ i „Samorządu“ uwzględniania informacji, dotyczących działalności Rad Wojewódzkich i Wydziałów Wojewódzkich.

CZWARTY ZJAZD STATYSTYKÓW MIEJSKICH W ŁODZI.

W dn. 15 i 16 marca 1930 roku odbył się w Łodzi IV Zjazd Statystyków Miejskich. Na Zjazd przybyli: z Warszawy — wice-dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego Jan Strzelecki, naczelnik Wydziału

G. U. S. dr. Jan Piekalkiewicz, delegaci Ministerstwa Spraw Wewnętrznych — Stefan Brzeziński i Leonard Kowalewski, prof. dr. W. L. Biegeleisen ze Związku Miast Polskich, prof. Zygmunt Limanowski, Edward Strzelecki i Franciszek Piltz z Wydziału Statystycznego Magistratu m. stoł. Warszawy, Jan Derengowski i J. Czadankiewicz z Gł. U. St., i dr. Ignacy Gliksman z Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych, z innych miast — dyr. Zygmunt Zaleski (Poznań), Kazimierz Sarniecki (Kraków), dr. Norbert Michałowicz (Lwów), Michał Werka (Bydgoszcz), Adam Piękowski (Lublin), Nepomucen Wielebski (Katowice), Zygmunt Rembowski (Sosnowiec), Dr. Bogusław Kom (Radom), Józef Piłcecki (Białystok), Leon Swoboda (Królewska Huta), Waldemar Broda (Bielsko Śląskie), Maurycy Farba (Płock), Bolesław Loga (Włocławek), Gustaw Zorski (Częstochowa), Henryk Buczyński (Tomaczów Mazowiecki), Piotr Gallus (Pabjanice), Brunon Przedmojski (Pabjanice). Ogółem na Zjeździe było reprezentowanych 18 miejskich biur, wzgl. referatów statystycznych.

Z pośród osób miejscowych w Zjeździe wzięli udział: prezydent m. Łodzi Bronisław Ziemięcki, wice-prezydent Stanisław Rapalski, przedstawiciel p. Wojewody Łódzkiego dr. med. Stanisław Skalski, przewodniczący Wydziału Statystycznego ławnik Aleksander Joel, dyr. Zarządu Miejskiego, p. Mieczysław Kalinowski, członkowie delegacji Wydziału Statystycznego oraz szereg wyższych urzędników Zarządu m. Łodzi.

Otwarcie Zjazdu nastąpiło w sobotę, dnia 15 marca. Po zagajeniu przez przewodniczącego Komitetu Wykonawczego Zjazdów Statystyków Miejskich, prof. Z. Limanowskiego, wygłoszeniu przemówień powitalnych, odczytaniu depeš powitalnych i wysłaniu przez Zjazd depeš hołdowniczych do budowniczych statystyki polskiej: prof. Józefa Buzka i prof. Ludwika Krzywickiego — dokonano ukonstytuowania prezydium Zjazdu, przyczem na przewodniczącego powołany został naczelnik Wydziału Statystycznego Magistratu m. Łodzi Edward Rosset; nadto zaś do prezydium weszli: dyr. K. Sarniecki, dr. N. Michałowicz i N. Wielebski, jako zastępcy przewodniczącego oraz pp. M. Werka i A. Piękowski, jako sekretarze.

Pierwszy referat na temat „Postulaty wielkich miast wobec powszechnego spisu ludności“ wygłosił naczelnik Wydziału Statystycznego Magistratu m. st. Warszawy prof. Z. Limanowski. Referent na wstępie omówił znaczenie spisu ludności dla życia gospodarczego, politycznego i społecznego, następnie zaś wskazał, że przy spisach ludności w miastach wyłania się szereg specjalnych zagadnień natury organizacyjnej i technicznej, od odpowiedniego zaś rozwiązania tych zagadnień zależy w znacznej mierze dokładność spisu i jego znaczenie dla miasta. W końcu referent omówił dezyderaty miast, dotyczące terminu spisu ludności, sposobu jego przeprowadzenia i opracowania rezultatów, wysuwając zarazem postulat, aby łącznie ze spisem ludności był przeprowadzony spis wszelkich budynków oraz spis mieszkaniowy.

Na posiedzeniu popołudniowym wygłosił referat dyr. Urzędu Statystycznego m. Poznania, Zygmunt Zaleski, na temat „Statystyka miesz-

kaniowa". Referent wskazał, że do zakresu prac miejskich biur statystycznych powinna być włączona statystyka mieszkaniowa wszelkich odcieni, przyczem normy podstawowe tej statystyki powinny być ujednostajnione, co umożliwi porównalność danych, zbieranych przez różne miasta. Referent omówił szczegółowe metody statystyki mieszkaniowej i wskazał, że punktem wyjścia dla tych badań powinien stać się spis nieruchomości i mieszkań, połączony z powszechnym spisem ludności.

Nad referatami prof. Z. Limanowskiego i dyr. Z. Zaleskiego rozwinęła się ożywiona dyskusja, w której zabrali głos pp.: K. Sarnecki, M. Hertz, J. Strzelecki, M. Helman, E. Rosset, E. Strzelecki, Z. Rembowski, Stefan Kazimierczak, M. Werka, Z. Zaleski i Z. Limanowski.

W drugim dniu obrad w dalszym ciągu odbywała się dyskusja nad referatami, dotyczącymi organizacji zbliżającego się drugiego powszechnego spisu ludności.

Z kolei p. Z. Zaleski wygłosił referat p. t. „Statystyka ruchu napływowego ludności“. W dyskusji nad tym referatem zwrócono uwagę na ważne znaczenie, jakie posiada mająca wkrótce nastąpić reorganizacja systemu meldunkowego w Polsce. Wyrażono pogląd, że przekształcenie biur adresowych powinno być dokonane w porozumieniu z miejskimi biurami statystycznymi i powinno być dostosowane do potrzeb statystyki miejskiej. Postawiono tezę, że nowa organizacja biur adresowych powinna zapewnić kompletność meldunków i przewidywać okresową kontrolę w drodze rejestracji ludności w miastach. W dyskusji zabierali głos: E. Rosset, Fr. Piltz, Józef Zaleski, Z. Limanowski, M. Helman, Dr. Z. Michałkiewicz i E. Strzelecki.

Dr. Michałkiewicz ze Lwowa postawił wniosek w sprawie wyjednania u czynników rządowych przepisu, upoważniającego miasta do przeprowadzania lokalnych spisów ludności, niezależnie od jednodniowych powszechnych spisów ludności, odbywających się co 10 lat.

W dalszym ciągu wygłosił referat p. E. Strzelecki z Warszawy o statystyce wypadków ruchu ulicznego. Referent zwrócił uwagę, że rozwój automobilizmu wywołał znaczne przyspieszenie tempa ruchu. W związku z tem występuje konieczność statystycznego badania: a) taboru pojazdów, b) intensywności ruchu ulicznego w różnych punktach miasta, c) mieszczących wypadków, wywołanych przez ruch uliczny.

Następnie przystąpiono do omówienia spraw organizacyjnych.

Prof. Z. Limanowski złożył sprawozdanie z prac Komitetu Wykonawczego Zjazdów Statystyków Miejskich.

Po dyskusji nad sprawozdaniem dokonano wyboru Komitetu Wykonawczego na okres nowej kadencji rocznej. Do Komitetu powołano: prof. Z. Limanowskiego, prof. dr. W. L. Biegelleisera, naczelnika E. Rosseta i dyr. Z. Zaleskiego. W sprawie miejsca V Zjazdu Statystyków Miejskich przyjęto dezyderat, aby — o ile warunki lokalne na to pozwolą — odbyć Zjazd w Katowicach.

Wreszcie odbyło się głosowanie tez i rezolucji, wynikających z wygłoszonych na Zjeździe referatów.

Przyjęto następujące wnioski:

„IV Zjazd Statystyków Miejskich wyraża opinię, że najpóźniej w ro-

ku 1931 powinien być przeprowadzony powszechny spis ludności. Zjazd stwierdza, że potrzebę spisu w sposób dobitny niejednokrotnie zaznaczały miasta oraz liczne instytucje gospodarcze i społeczne. Spis odpowiada przeto nie tylko potrzebom administracji Państwa, ale również istotnym potrzebom społeczeństwa“.

A. PRACE ORGANIZACYJNO-TECHNICZNE MIAST.

a) Miasta powinny w miarę potrzeby zainicjować z uwzględnieniem warunków lokalnych rewizję podziału administracyjnego miasta w tym kierunku, by dzielnice posiadały charakter pod względem ludnościowym, społecznym i gospodarczym możliwie jednolity.

b) Rejestracja wszelkich nieruchomości zabudowanych powinna się zakończyć w terminie 1 — 2 miesięcy przed spisem i być połączona z wprowadzeniem numeracji spisowej (o ile już nie jest wprowadzona).

c) Na podstawie rejestracji nieruchomości biura statystyczne opracują szczegółowy plan podziału miasta na obwody spisowe (teren jednego komisarza spisowego). Obwody te powinny się w całości mieścić w granicach dzielnic. Obwody spisowe powinny być utworzone w takiej wielkości, aby praca spisowa w każdym obwodzie była bezwarunkowo ukończona w dniu spisu.

B. DEZYDERATY MIAST W SPRAWIE SPISU.

a) Spis powinien się odbyć około 10 grudnia.

b) Instrukcje oraz arkusze spisowe powinny być dostarczone miastom z awansu, tak aby miasta miały możliwość należytego przygotowania spisu.

c) Zjazd wyraża życzenie, aby w skład Głównej Komisji spisowej przy Głównym Urzędzie Statystycznym weszli przedstawiciele biur statystycznych większych miast polskich.

d) Łącznie ze spisem ludności powinny być przeprowadzone spisy wszelkich budynków oraz spis mieszkaniowy, natomiast Zjazd wypowiada się przeciwko łączeniu ze spisem ludności spisu przemysłowego i spisu rolnego.

e) Do arkusza spisowego powinno być dołączone pytanie o miejscu stałego zajęcia.

f) W rezultatach spisu powinny być miasta powyżej 50.000 mieszkańców wydzielone z większych terytoriów administracyjnych. W miastach powyżej 100.000 należy spis przeprowadzić i opracować według dzielnic.

g) Rezultaty spisu powinny zawierać dla wielkich miast również dane o ludności zamieszkałej oraz o ludności zatrudnionej.

STATYSTYKA MIESZKANIOWA (TEZY).

1. Statystycy miejscy uznają wielką doniosłość szeroko zakrojonej statystyki mieszkaniowej (terenowej, budynkowej, mieszkaniowej wszelkich odcięci) i uważają ją za przedmiot pracy miejskich urzędów staty-

stycznych jako najbardziej w tem interesowanych, statystyka centralna państwowa nie może bowiem wnikać tak dalece w szczegóły, jak to dla oceny rozwoju miast jest potrzebne.

2. Statystycy miejscy uznają potrzebę ujednoczenia norm podstawowych statystyki mieszkaniowej i programu minimalnego dla swej działalności publikacyjnej.

3. Statystycy miejscy dążyć będą do sporządzenia niezbędnych zestawień retrospektywnych, służących jako podstawa do oceny rozwoju stosunków mieszkaniowych i do bieżącej pracy w zakresie statystyki mieszkaniowej.

4. Miejskie urzędy statystyczne prowadzić będą w okresach rocznych wszystkie prace statystyczne wykonalne w ramach niniejszego programu, szczególnie zaś pełną statystykę ruchu budowlanego łącznie z ruchem mieszkaniowym.

5. Podstawę ściślejszej statystyki nieruchomości i mieszkań powinien dać spis mieszkaniowy, który miasta wielkie przeprowadzić powinny przy pierwszej nadarzającej się sposobności, w każdym zaś razie przy powszechnym spisie ludności.

STATYSTYKA RUCHU NAPLYWOWEGO LUDNOŚCI (TEZY).

1. Zjazd zaleca miejskim biurom statystycznym prowadzenie bieżącej statystyki napływowego ruchu ludności.

2. Przedmiotem statystyki napływowego ruchu ludności są przeprowadzki dokonane w zamiarze zmiany miejsca zamieszkania.

3. Statystykę napływowego ruchu ludności prowadzi się na podstawie meldunków, dzieląc ruch zewnętrzny od ruchu wewnętrznego miasta.

4. Statystyka napływowego ruchu zewnętrznego ludności powinna w minimalnym programie, który uznaje się zarazem za normalny, zestawiać następujące dane: ogólną ilość osób zmieniających miejsce zamieszkania, ich płeć, stan rodzinny (ilość rodzin), zawód, wyznanie migrantów, terytorja ruchem objęte i podział migracji według dzielnic miasta.

Statystyka napływowego ruchu ludności zestawia osobno przyływ i odpływ i stwierdza różnicę, którą zużytkowuje dla wyliczenia t. zw. stanu ludności przypisanej. Stan ten kontroluje się sporadyczną rejestracją ludności.

5. Statystyka ruchu wewnętrznego uwzględniać winna ogólną ilość osób zmieniających mieszkanie, segregowaną według płci, zawodu, stanu rodzinnego i dzielnic miasta.

6. Najważniejsze daty statystyki napływowego ruchu ludności, ogłasza się normalnie co miesiąc lub co kwartał, conajmniej zaś publikuje się statystykę napływowego ruchu ludności co rok z podziałem danych generalnych według miesięcy.

7. Tramzyt ludności zaleca się uwzględniać poza statystyką napływowego ruchu ludności w drodze opracowania: statystyki ruchu przyjezdnych z podaniem ruchu międzypaństwowego, statystyki ruchu oso-

bowego w zakresie komunikacji, statystyki paszportowej, — gdzie to jest potrzebne — statystyki turystycznej.

8. W związku z przygotowywaną reorganizacją biur meldunkowych Zjazd wyraża opinie:

a) że karta meldunkowa powinna zawierać co najmniej następujące pozycje: imię, nazwisko, miejsce wyprowadzki i przyprowadzki z dokładnym adresem, datę przeprowadzki, datę i miejsce urodzenia, stan cywilny i rodzinny, płeć, wyznanie i przynależność państwową każdej osoby;

b) że nowa organizacja biur adresowych może nastąpić tylko na podstawie spisu ludności względnie rejestracji według stanu z pewnego określonego dnia;

c) że organizacja biur adresowych powinna być dokonana w porozumieniu z miejskimi biurami statystycznymi i winna być dostosowana do potrzeb statystyki miejskiej.

d) że nowa organizacja winna zapewnić kompletność meldunków i przewidywać periodyczną kontrolę w drodze rejestracji ludności w miastach.

STATYSTYKA RUCHU KOŁOWEGO (TEZY).

1. Rozwój automobilizmu wywołał znaczne przyśpieszenie tempa ruchu na drogach i ulicach i przyczynił się do podniesienia znaczenia dróg zwykłych pośród innych dróg komunikacji. Szczególniej w miastach, gdzie przy wielkim skupieniu ludności i znacznych nieraz odległościach szybka komunikacja automobilowa rozpowszechniła się ogromnie, powstał cały szereg zagadnień, których oświetlenie metodą statystyczną staje się palącą potrzebą.

2. W związku z powyższem pożądanem jest, aby miejskie biura i referaty statystyczne zbierały i opracowywały dane dotyczące:

A. Taboru pojazdów, należących do mieszkańców miasta.

B. Intensywności i charakteru ruchu ulicznego w różnych punktach miasta.

C. Nieszczęśliwych wypadków wywołanych przez ruch uliczny.

Pozatem przyjęto następujące wnioski:

1. „Zjazd zleca Komitetowi Wykonawczemu podjęcie prac, związanych z wydaniem następnego Rocznika Statystycznego Miast Polskich“ (wniosek E. Rosseta).

2. „Zjazd wyraża życzenie, aby Główny Urząd Statystyczny uwzględniał żądania miast w kierunku upoważnienia ich do przeprowadzenia lokalnych spisów ludności“ (wniosek d-ra N. Michałowicza).

3. „Zjazd IV Statystyków Miejskich stwierdza, że formularze statystyki prywatnego ruchu budowlanego, których wzór ustalił Główny Urząd Statystyczny, są niewystarczające dla potrzeb statystyki mieszkaniowej, gdyż nie zawierają rubryk, dotyczących liczby wybudowanych mieszkań i podziału ich podług wielkości. Zjazd wyraża życzenie, aby Główny Urząd Statystyczny odpowiednio rozszerzył wspomniane formularze.

Jednocześnie Zjazd stwierdza potrzebę prowadzenia statystyki **publicznego** ruchu budowlanego i zwraca się do Głównego Urzędu Statystycznego z wnioskiem o wprowadzenie odpowiednich formularzy i obowiązków ich wypełnienia w odstępach miesięcznych" (wniosek E. Rosseta).

4. „IV Zjazd Statystyków Miejskich uważa za konieczne ujednostajnienie metod statystyki opieki społecznej. Z tego powodu zwraca się do Komitetu Wykonawczego o przygotowanie na następny Zjazd odpowiedniego referatu w tej sprawie" (wniosek J. Derengowskiego).

Wniosek członka Delegacji Wydziału Statystycznego m. Łodzi p. Helmana w sprawie uwzględnienia w karcie spisowej mieszkaniowej danych, dotyczących lokali handlowych, znajdujących się na parterze i na piętrach oraz danych o lokalach mieszkalnych, zajmowanych przez pracownie rzemieślnicze i handlowe, urzędy i szkoły — postanowiono przekazać Komitetowi Wykonawczemu dla wzięcia pod uwagę przy omawianiu treści arkusza spisu mieszkaniowego.

Referat p. Fr. Piltza na temat „Organizacja statystyki miejskiej" został w porozumieniu z autorem zdjęty z porządku dziennego IV Zjazdu Statystyków Miejskich i przełożony na następny Zjazd. Jednocześnie powołano specjalną komisję w składzie pp. prof. Z. Limanowskiego, nac. E. Rosseta, E. Strzeleckiego, dyr. Z. Zaleskiego oraz referenta Fr. Piltza — celem rozpatrzenia wniosków, zaproponowanych przez referenta.

W wolnych wnioskach p. M. Helman zgłosił dezyderat, aby przy przeprowadzeniu spisu nieruchomości uwzględnić sprawę palenisk, gdyż brak danych statystycznych z tej dziedziny uniemożliwia należytą organizację wycieru kominów w miastach.

Po wyczerpaniu porządku dziennego p. naczelnik E. Rosset zamknął dwudniowe obrady, dziękując uczestnikom Zjazdu za żmudną, lecz owocną pracę, która stanowi ważny etap w rozwoju statystyki miejskiej w Polsce.

ZJAZD PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDU POW. WOJ. TARNOPOLSKIEGO.

W dniu 29 stycznia b. r. odbył się w Tarnopolu Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego, zorganizowany przez Zarząd Rady Zjazdów Samorządu Ziemińskiego.

Przewodniczył p. Zagórski, członek Wydziału Wojewódzkiego. Wojewoda tarnopolski, p. Moszyński, w sendecznych słowach jako gospodarz województwa i przewodniczący wydziału wojewódzkiego powitał przybyłych z Warszawy delegatów Rady Zjazdów i wszystkich uczestników zjazdu.

P. W. Gajewski złożył sprawozdanie z działalności Biura i Zarządu Rady Zjazdów Samorządu Ziemińskiego za rok ubiegły i bież., poruszając przy tej sposobności wszystkie aktualne sprawy samorządowe, co do których Zarząd względnie Prezydium Rady Zjazdów zajmowały stanowisko.

Na wkiosek przewodniczącego, powyższe sprawozdanie jednogłośnie przyjęto do wiadomości i wyrażono delegatom Zarządu Rady Zjazdów podziękowanie za wysoce pożyteczną dla samorządów działalność organizacji.

Z kolei p. W. Gajewski wygłosił referat w sprawie podatku wyrównawczego obowiązującego dotychczas tylko w gminach wiejskich b. zaboru rosyjskiego, wyjaśniwszy dotychczasowe zasady poboru tegoż podatku i uzasadnił konieczność przedłużenia mocy obowiązującej odnośnej ustawy w b. zaborze rosyjskim, wygasającej z dniem 1 kwietnia r. b. przyczem podkreślił, że podatek ten stanowi główne źródło dochodu gmin wiejskich w b. zaborze ros. (około 50% ogółu dochodów zwyczajnych) i umotywował potrzebę jego rozciągnięcia również na b. zabór austriacki i pruski brakiem niezbędnych źródeł dochodów, dla gmin które np. w b. zaborze austriackim utraciły prawo pobierania podatku od lokali (domowego). Referent zaznaczył przytem, że odnośny projekt ustawy o podatku wyrównawczym wniesiony został już do Sejmu przez posłów Bogusławskiego, Fijałkowskiego i tow. i przekazany Komisji Skarbowej.

W dyskusji, jaka rozwinęła się w tej sprawie — za wprowadzeniem projektowanej ustawy o podatku wyrównawczym w b. zaborze austriackim wypowiedzieli się: przewodniczący Wydziałów Powiatowych w Zborowie, Zbarażu, Złoczowie, Czortkowie i w Kamionce Strumiłowej, oraz przedstawiciel Kuratorjum Okręgu Szkolnego lwowskiego p. W. Opala ze względu na potrzeby szkół, przyczem ten ostatni zwrócił uwagę na fakt, że w wielu gminach budżety szkolne dotychczas nie zostały wykonane w 20% i że gdyby nie lekka zima tegoroczna, szkoły musiałyby ulec zamknięciu z braku opału. Natomiast przeciwko wprowadzeniu tego podatku wypowiedzieli się: przewodniczący Wydziału Powiatowego w Kopyczyńcach, motywując swoje stanowisko koniecznością uprzedniego wyjaśnienia, jaki typ gminy mamy mieć w Małopolsce, czy gminę jednowioskową, czy też zbiorową, przewodniczący Wydziału Powiatowego w Zaleszczykach wypowiadając się przeciw podatkowi, wskazywał na możliwość lepszego niż dotychczas wykorzystania majątków gminnych, które w Małopolsce naogół są dość znaczne, a nie przynoszą należytych dochodów, które w zupełności mogłyby zastąpić dochody z podatku wyrównawczego; przedstawiciel Małopolskiego Towarzystwa Rolniczego wypowiadał się również przeciw wprowadzeniu tego podatku ze względu na istniejące już przeciążenie podatkowe nawet drobnej własności (10—12 zł. z morga). Niektórzy przedstawiciele innych powiatów wypowiadali się przytem raczej za znowelizowaniem tak zwanej ustawy kościelnej konkurencyjnej z 1866 roku w kierunku dostosowania jej również do potrzeb szkół, a to ze względu na przyzwyczajenia tut. ludności do tej ustawy i ma okoliczność, że pobór składki dobrowolnej na potrzeby szkół na podstawie uchwał Rad gminnych jest zjawiskiem niemal powszechnem i stanowi dość poważne źródło dochodów gminnych dla budowy szkół. Przytem na zapytanie naczelnika wydziału samorządowego, ile w przybliżeniu wynoszą dobrowolne składki roczne na terenie poszczególnych powiatów i jaką jest suma deficytów gminnych, oraz jaki dochód z majątku mają gminy poszczególnych powiatów, podano, że np. w powiecie skałackim

składki dobrowolne i to tylko w 2 — 3 gminach wyniosły około 100.000 zł. w jednym roku, deficyty budżetów gminnych wynoszą ogółem w tymże powiecie około 14.000 zł., w powiecie złoczowskim składki dobrowolne wyniosły około 80.000 zł. w jednym roku, deficyty budżetów gminnych również około 12.000 zł., w innych kilkunastu powiatach składki dobrowolne wynoszą przeciętnie 20 — 30 tys. zł. rocznie, deficyty budżetów gminnych 3.000—20.000 zł., natomiast dochody obecne z majątków gminnych wynoszą po kilka tysięcy złotych na powiat. Niektórzy przedstawiciele powiatów oraz przewodniczący Zjazdu p. Zagórski, wypowiedzieli się za odroczeniem wprowadzenia tego podatku przynajmniej o 1 rok, a częściowo także za zastrzeżeniem zatwierdzenia nawet dla władz II instancji, a to ze względu na panujący w rolnictwie kryzys, inni zalecali wprowadzenie podatku dopiero równocześnie z utworzeniem gmin zbiorowych.

Po wyczerpaniu dyskusji referent p. W. Gajewski, reasumując jej wyniki, stwierdził, że za potrzebą podatku wyrównawczego w Małopolsce, względnie w formie nowelizacji ustawy kościelnej konkurencyjnej z 1886 roku wypowiedziała się znaczna większość zebranych i że uzależnienia tej sprawy od wprowadzenia gmin zbiorowych nie uważa ze swej strony za wskazane, przeciwnie po wysłuchaniu opinii przedstawicieli powiatów jest tembardziej przekonany o potrzebie wprowadzenia podatku wyrównawczego w Małopolsce z nowym rokiem budżetowym, co nie przesądza obowiązku korzystania z tego uprawnienia, o ile siła płatnicza ludności w związku z panującym kryzysem rolnym na to nie pozwalałaby.

Następnie p. A. Bogustawski poinformował zebranych o aktualnym stanie prac sejmowej Komisji administracyjnej nad projektami ustrojowych ustaw samorządowych, ze szczególnem uwzględnieniem ustroju samorządu powiatowego i miejskiego w Małopolsce wraz z odnośną ordynacją wyborczą. Referat uzupełnił p. Gajewski. Szereg uczestników zjazdu zaznaczyło swoje poglądy na temat proponowanych ustaw.

W dalszym ciągu obrad p. W. Gajewski wygłosił referat na temat: „gmina jednostkowa czy zbiorowa“, informując zebranych o stanie aktualnym odnośnych prac w Komisji dla usprawnienia administracji przy Prezydium Rady Ministrów, przyczem przytoczył zasadnicze tezy tego zagadnienia, opracowane przez d-ra M. Jaroszyńskiego i przyjęte jednogłośnie przez Radę Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, podając przytem, że zostały one ogłoszone w Nr. 1 tygodnika „Samorząd“ z roku bieżącego. Przytem referent przytoczył, że podstawą dla kreślenia wielkości gminy nie może być ani jej obszar ani ilość ludności, ale przedewszystkiem naturalny okręg, skupiający największą ilość wspólnych zainteresowań ludności (np. w Województwach centralnych okresem takim będzie zapewne terytorjum o 3.000 — 4.000 ludności) i że przejście od gminy jednostkowej do zbiorowej winno, w jego przekonaniu, nastąpić stopniowo drogą ewolucji, nie zaś w drodze terminowego nakazu.

W dyskusji wypowiedziano się ogólnie za gminą zbiorową, przychylając się całkowicie do zasadniczych tez podanych przez referenta, niektórzy jednak przedstawiciele powiatów między in. Przewodniczący Wydziału Powiatowego w Borszczowie, podkreślali przytem konieczność wzięcia pod uwagę przy łączeniu gmin jednostkowych w Małopolsce

Wschodniej momentu narodowościowego, jako decydującego o przyszłym układzie sił w przedstawicielstwie gminy zbiorowej, wskazując przytem na wynikające stąd trudności organizacyjne. Wskazywano również na utrudnienia w organizacji gmin zbiorowych, które niewątpliwie wynikną na tle łączenia majątku poszczególnych gmin jednostkowych, podając przytem m. in., jako najlepszy sposób rozwiązania odnośnych trudności, przymusowe oddanie majątków gminnych na cele upełnorolnienia i odpowiedzialną lokatę uzyskanych stąd funduszków.

W następnym punkcie porządku obrad poseł A. Bogusławski wygłosił referat w sprawie szkolnictwa powszechnego, podając (ze względu na spóźnioną porę) pokrótce daty statystyczne, obrazujące olbrzymi wzrost z roku na rok zapotrzebowania na lokale szkolne wskutek bardzo znacznego przyrostu dzieci w wieku szkolnym i przedstawił trudności stąd wynikające przy istniejących środkach finansowych gmin. Za jedyne wyjście z tej sytuacji obok wydatnej pomocy ze Skarbu Państwa referent uważa wprowadzenie specjalnego podatku na budowę szkół oraz przymusowych świadczeń ludności w naturze, które, jak wykazuje praktyka, mogą przyczynić się do obniżenia kosztów budowy o 40%. W końcu dodaje, że ze względu na konieczność należytego wpływu na gospodarkę szkolną byłoby wskazaniem funkcje dotychczasowych Rad szkolnych przekazać Komisjom szkolnym, wybranym przez Rady gminne.

Po zakończeniu referatu Przewodniczący za zgodą referenta ze względu na brak czasu dyskusji nad referatem nie otworzył.

ZJAZD DZIAŁACZY SAMORZĄDOWYCH BEZP. BLOKU WSPÓLPRACY Z RZĄDEM W POZNANIU.

W dniu 9 lutego r. b. odbył się w Poznaniu zjazd działaczy samorządowych B. B. W. R., który powziął następujące uchwały:

1) Członkowie B. B. W. R., zasiadający w radach miejskich i sejmikach powiatowych woj. poznańskiego winni działać jednolicie według zasad ogólnych, na których opiera się stosunek Bloku do spraw samorządu.

2) W szczególności, mając na względzie konieczność uzdrowienia gospodarki samorządowej winni oni strzec uprawnień rad i sejmików, które zapewniają prawa powoływania organów wykonawczych władzy samorządowej, t. j. Magistratu i Wydziałów Powiatowych, oraz określanie i kontrolowanie ich działalności.

3) Środkiem naczelnym, zapewniającym wykonanie tych uprawnień, jest ścisłe traktowanie prac, związanych z przygotowaniem i ustaleniem budżetu miejskiego i powiatowego, jako plan działalności organów wykonawczych, oraz ścisłe badanie zamknięć rachunkowych pod względem ich zgodności z budżetem oraz koniecznościami ustawowej i życiowej natury.

4) Ze względu na przeżywany obecnie w Polsce ciężki kryzys gospodarczy należy stosować następujące zasady: a) przy ustalaniu budżetu winny być uwzględniane poza ramami działalności obowiązkowej samorządu tylko te potrzeby, które są powszechnie odczuwane i bez nadmiernego obciążenia mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej w stosunku do ich dochodów dadzą się urzeczywistnić; b) samorząd nie powinien podejmować się działalności dla zaspokajania potrzeb, nawet odpowiadających powyższym warunkom, jeżeli działalność ta rozwijana jest w odniesieniu do obszaru miasta lub powiatu, czy to z obowiązku ustawowego, czy bez tego obowiązku, przez inne przedmioty administracji (Państwo lub samorządy wyższego rzędu); c) miarę nadmiernego obciążenia stanowi nie kwota ciężarów, wykazana budżetowo lub na podstawie zamknięcia w poprzednim roku gospodarczym, lecz sytuacja gospodarcza kraju oraz udział w dochodzie społecznym mieszkańców gminy w tym roku gospodarczym, w ciągu którego organy gminy rozwijają działalność, wymagającą pokrycia finansowego; d) dlatego hasłem działalności organów wykonawczych winna być oszczędność, t. j. dążenie do zmniejszenia wydatków, przewidzianych w budżecie, stosownie do wymogów życia gospodarczego; e) dlatego gminy miejskie i wiejskie winny w miarę możliwości wstrzymać się z dokonywaniem wszelkich inwestycji administracyjnych i gospodarczych, jak długo pokryciem dla nich jest zaciąganie pożyczek długo lub krótkoterminowych. Pożyczki te, pomijając niekorzystne warunki, na jakich są zawierane ze względu na ogólną koniunkturę finansową kraju, obciążają płatników ciężarami, w sposób, nieuwzględniający ich zdolności płatniczej — ani przyszłej, ani teraźniejszej.

5) Nie jest wskazane wypieranie prywatnej inicjatywy z życia gospodarczego w obrębie gmin miejskich, wiejskich i dążenie do oparcia produkcji na komunalizacji jej warsztatów.

Z BIURA ZJAZDÓW SAMORZĄDU ZIEMSKIEGO

W SPRAWIE PODATKU WYRÓWNAWCZEGO.

Przed sprawą podatku wyrównawczego, która zdawałoby się acz późno, bliska była ostatecznego załatwienia, spiętrzyły się w ostatniej chwili nowe trudności. Oto projekt ustawy o podatku wyrównawczym znalazł się na porządku dziennym posiedzenia Sejmu z dnia 14 marca r. b., jednakże wskutek powstałego na tem samem posiedzeniu przesilenia rządowego — spadł z porządku dziennego. Istnieje bowiem obyczaj parlamentarny, że w czasie przesilenia ciała ustawodawcze nie załatwiają żadnych spraw istotnych. Wobec tego Prezydium Rady Zjazdów Samorządu Ziemskiego wystąpiło z interwencją do p. Marszałka Sejmu (komunikując ją w odpisie Ministrom Spraw Wewnętrznych i Skarbu), której treść była następująca:

„Na porządku dziennym plenarnego posiedzenia Sejmu w dniu 14 b. m. znajdował się m. in. projekt ustawy o podatku wyrównawczym w gminach wiejskich. Wskutek odroczenia posiedzenia sprawa, niestety, załatwiona nie została. Wobec zwłoki, jaka w międzyczasie w pracach Sejmu wynikła, obawiamy się, czy projekt rzechny będzie przez Sejm i Senat załatwiony przed 1 kwietnia r. b.

Tymczasem z dniem 31 b. m. wygasa ustawa dotychczasowo obowiązująca w tej mierze. Z drugiej strony w myśl przepisu art. 6 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. Ust. Nr. 36 poz. 335) gminy wiejskie są obowiązane pobierać podatki samoistne, obciążające grunty (do nich należy również podatek wyrównawczy) w 2-eh równych ratach, z których pierwsza przypada w kwietniu. Nieogłoszenie zatem ustawy przed 1 kwietnia byłoby równoznaczne z utratą przez gminy pierwszej raty podatku wyrównawczego. Byłby to nader dotkliwy cios dla gmin, pośrednio zaś dla całego życia społecznego na wsi. Wpływy z podatku wyrównawczego wynoszą bowiem w b. dzielnicy rosyjskiej z górą 40% ogólnych dochodów gminy. Brak tego dochodu zmusiłby gminy do zaniedbania najważniejszych obowiązków, jakie na nich ciąży, a mianowicie obowiązku utrzymania szkół powszechnych i opłacenia kosztów leczenia ubogich chorych. Ze względu na to, że:

- 1) projekt ustawy o podatku wyrównawczym wniesiony został z inicjatywy poselskiej;
- 2) został w komisji skarbowej Sejmu całkowicie uzgodniony, zarówno pomiędzy grupami sejmowymi, jak i z przedstawicielami Rządu;
- 3) nie ma zupełnie charakteru politycznego i jest wyrazem konieczności życiowej i państwowej — mamy zaszczyt zwrócić się do Pana Marszałka z prośbą, ażeby projekt rzechny zechciał postawić na porządku dziennym najbliższego posiedzenia plenarnego Sejmu“.

W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWACH AUTOBUSOWYCH

W sprawie powyższej Ministerstwo Robót Publicznych opracowało projekt ustawy, który zamierza niedługo wnieść do Sejmu. Prezydium Rady Zjazdów Samorządu Ziemińskiego wystąpiło w tej sprawie do właściwych Ministerstw z następującym memorjałem:

„Opracowany przez Ministerstwo Robót Publicznych projekt ustawy o przedsiębiorstwach autobusowych opiera się na słusznych zasadach. Słuszną jest w szczególności zasada daleko posuniętej reglamentacji przedsiębiorstw, utrzymujących ruch autobusowy, sięgająca w poszczególnych wyjątkowych wypadkach aż do charakteru monopolu, jaki może być nadany koncesjom na niektóre przedsiębiorstwa autobusowe.

Daleko posuniętą ingerencję władzy publicznej w stosunki ruchu autobusów usprawiedliwia w zupełności wzgląd na dobro publiczne. Związek ruchu autobusowego z interesem publicznym jest bowiem bardzo ścisły i wielostronny. W szczególności:

a) ruch autobusowy odbywa się na drogach publicznych, utrzymywanych ze środków publicznych i w wysokim stopniu przyczynia się do zużycia tych dróg;

b) ciągłość i stałość ruchu autobusowego, warunkujące przenoszenie się osób z miejsca na miejsce, jest dziś w równym stopniu sprawą publiczną, jak ciągłość ruchu kolejowego;

c) chodzi wreszcie o względy bezpieczeństwa publicznego, zarówno w stosunku do osób, przewożonych w autobusach, jak i do osób i dóbr, znajdujących się na drogach publicznych.

Natomiast rozwinięcie owych słusznych zasad w projekcie Ministerstwa budzi pewne istotne zastrzeżenia i wymaga dość znacznych zmian, szczególnie z punktu widzenia interesów publicznych, reprezentowanych przez samorząd.

Mianowicie:

1. Zasada koncesjonowania przedsiębiorstw autobusowych, w tej liczbie także przedsiębiorstw komunalnych, jest słuszną. Natomiast jest niezasadniona, a nawet niebezpieczna tak daleko sięgająca dyskrecjonalność przy udzielaniu koncesji, jak to przepisuje art. 5 projektu.

W szczególności art. 5 stanowi, że „koncesji udziela się stosownie do miejscowych potrzeb“, w swoim zaś drugim ustępie przewiduje bardzo ogólne warunki, wśród których władza może udzielić koncesji. Wynika stąd, że władza może zawsze odmówić koncesji, uważając ją według zupełnie swobodnie ocenionych „potrzeb miejscowych“ za niepożądaną.

Takie postawienie sprawy pod względem prawnym doprowadziłoby niechybnie do zupełnej niejednorodności polityki koncesyjnej, dochodzącej częstokroć do braku wszelkiej polityki i zupełnej dowolności władz koncesjonujących. Różne bowiem władze, powołane do udzielania koncesji, kierowałyby się nawet pod względem zasad rozmaitemi kryteriami. Więcej nawet — jedna i ta sama władza stosowałaby nieraz do różnych wypadków rozmaite zasady.

Grożącemu złu nie zapobiega art. 9 projektu, który przewiduje unormowanie w drodze rozporządzenia Ministra Robót Publicznych sprawy „trybu“ wydawania koncesji. Albowiem 1^o rozporządzenie dotyczyłoby momentów raczej proceduralnej matery („tryb“ wydawania koncesji); 2^o — łatwo zmieniane rozporządzenie nie dawałoby gwarancji stałości.

Stąd wniosek: sama ustawa winna wskazywać przynajmniej te zasadnicze grupy powodów, wynikających oczywiście z interesu publicznego, dla których władza może koncesji odmówić.

2. Każdym aktem koncesyjnym na przedsiębiorstwo autobusowe jest zainteresowany związek samorządowy — z reguły powiatowy związek komunalny, — a to bądź jako właściciel, bądź też jako administrator drogi publicznej, po której ruch ma się odbywać. Przy wydawaniu koncesji zatem nie może być pominięta ta grupa interesów publicznych, którą z tego tytułu reprezentuje związek komunalny. Dlatego jest mieszkane stanowisko projektu, który udział związków komunalnych przy wydawaniu koncesji całkowicie pomija.

Stąd postulat ogólny: o każdym podaniu o koncesję autobusową win-

ny być zawiadomione organa zainteresowanych związków komunalnych i ich opinia co do udzielenia i warunków koncesji wysłuchana.

Ten sam postulat z tych samych przyczyn odnosi się również do wypadku, przewidzianego w pierwszym ustępie art. 6 projektu, który stanowi, że koleje państwowe i poczta mogą prowadzić przedsiębiorstwa autobusowe bez koncesji, a jedynie na podstawie porozumienia z Ministrem Robót Publicznych. Przed uruchomieniem takiego przedsiębiorstwa organa zainteresowanych związków komunalnych winny być bezwzględnie wysłuchane.

3. Jeżeli co do normalnej koncesji konieczne jest wysłuchanie opinii organów związków komunalnych, to tem większy wpływ musi zainteresowany związek komunalny posiadać na udzielenie koncesji wyjątkowej, o jakiej mówi ust. 2 i 3 art. 7, a mianowicie koncesji o charakterze monopolu. Projekt wiąże taką monopolistyczną koncesję ze sfinansowaniem budowy lub utrzymania danego odcinka drogi przez koncesjonariuszy. A przecież właścicielem takiego odcinka będzie często związek komunalny.

Stąd wniosek: udzielenie koncesji o charakterze monopolu uzależniane być winno od zgody związku komunalnego, obowiązującego do budowy, wzgl. utrzymania odcinka drogi, po którym ma być ruch prowadzony.

4. Udzielenie koncesji na przedsiębiorstwo autobusowe nawet w wypadku normalnym, a tembardziej koncesji o charakterze monopolistycznym, dotyka zawsze szerokiej sfery interesów gospodarczych ludności, z których znaczna część jest reprezentowana w samorządzie terytorjalnym. Dlatego do wykonywania aktów władzy w tym zakresie należy przyciągnąć istniejący aparat urzędowy, uwzględniający w swej organizacji udział czynnika obywatelskiego, jako dający stosunkowo najlepszą gwarancję znajomości stosunków i potrzeb. Z tego powodu słuszny jest postulat, ażeby:

a) wojewodowie wydawali koncesje przy udziale wydziałów wojewódzkich z głosem stanowczym;

b) o ile do wydania koncesji jest w danym wypadku powołany Minister Robót Publicznych, ażeby koncesję wydawano po wysłuchaniu opinii wydziałów wojewódzkich, zainteresowanych województw.

5. Projekt słusznie przyznaje pierwszeństwo związkom komunalnym przy ubieganiu się o koncesję i przewiduje dopuszczalność udzielania związkom samorządowym koncesyj na przedsiębiorstwa autobusowe o charakterze monopolu. Utrzymywanie ruchu przez samorząd daje maksimum gwarancji zaspokojenia publicznej potrzeby komunikacji w sposób najbardziej zgodny z wymaganiami interesu publicznego. Potrzeba monopolu komunalnego zajdzie zwłaszcza wtedy, kiedy chodzić będzie o objęcie regularnym ruchem autobusów większego obszaru, a w tem także odcinków, nie rentujących się bezpośrednio, po których jednak ze względów publicznych ruch powinien być utrzymany. Powtórne możność wyłącznego prowadzenia przedsiębiorstwa przez związek komunalny przyczynić się będzie mogła w niejednym wypadku do umiędzynawienia go-

spodarki drogowej, albowiem pozwoli nadać drodze charakter urządzenia, rentującego się bezpośrednio.

Atoli projekt Ministerstwa pierwszeństwo komun i dopuszczalność monopolu komunalnego zbytecznie zacieśnia.

A. Ustęp 2 art. 6 projektu nadaje w szczególności związkom komunalnym prawo pierwszeństwa do otrzymania koncesji (ewentualnie monopolistycznej) przed współcześnie zgłaszającymi się osobami prywatnymi. Cała sprawa jest tedy zdana na przypadek wcześniejszego zgłoszenia podania o koncesję. Tymczasem powinna rozstrzygnąć nie formalność wniesienia podania, w gruncie rzeczy nic nie znacząca, lecz waga interesu publicznego, która jest po stronie związków komunalnych. Dlatego związkom komunalnym należy przyznać bezwzględnie pierwszeństwo, przy czym momentem decydującym winna być chwila udzielenia koncesji, a nie wniesienia podania.

B. Zająd jednak niejednokrotnie wypadki, że z jednej strony przeważający interes publiczny będzie się domagał ustanowienia monopolu komunalnego, a z drugiej strony wprowadzeniu monopolu będą przeszkadzały wydane osobom prywatnym długoterminowe i w różnym czasie wygasające koncesje. Ze stanowiska projektu — należałoby — w danym wypadku czekać na wygaśnięcie wszystkich koncesyj (co może trwać lat 10) i w międzyczasie nie wydawać nowych koncesyj. Zależnie od ważności powodów, uzasadniających wprowadzenie monopolu komunalnego, byłby to zatem stan z interesem publicznym wyraźnie i wybitnie niezgodny.

Dlatego też w ustawie należy przewidzieć w nadzwyczajnych wypadkach uzasadnionych przeważającym interesem publicznym możliwość wykupu przez związki komunalne przedsiębiorstw prywatnych (ewentualnie przymusowego przy zastosowaniu odpowiedniej procedury wyłączeniowej) i prowadzenia przedsiębiorstwa komunalnego o charakterze monopolu.

C. Wreszcie projekt ogranicza pierwszeństwo związków komunalnych do otrzymania koncesji i dopuszczalność monopolu do obszaru, jaki związek komunalny swem władztwem obejmuje. Jest to ograniczenie niesłuszne i niezyciowe. Nieraz bowiem raczej powody będą wymagały przekroczenia granic danej jednostki komunalnej (np. dojazd do stacji kolejowej, położonej poza granicami powiatu, dojazd do miasta wojewódzkiego, położonego w sąsiednim powiecie, konieczność przebycia części terytorjum obcego dla połączenia dwóch miejscowości, jednego powiatu po lepszej drodze i t. d.).

W SPRAWIE PLANU DORAŻNEJ POMOCY DLA ROLNIKÓW

W końcu lutego r. b. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów powziął uchwały, które mają być wytycznymi polityki Rządu na najbliższą przyszłość, a które łącznie tworzą t. zw. „plan dorażnej pomocy dla rolnictwa“. Ponieważ uchwały dotyczą m. in. także związków komunalnych, Prezydium Rady Zjazdów Samorządu Ziemińskiego wystąpiło w tej sprawie

z memorjałem do p. Prezesa Rady Ministrów, jako przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego. Treść memorjału jest następująca:

„W związku z ogłoszonym w prasie „Planem doraźnej pomocy dla rolnictwa“, którego treść w kilku istotnych punktach dotyka żywotnych interesów samorządu terytorjalnego, mamy zaszczyt przedłożyć Panu Prezesowi Rady Ministrów następujące uwagi:

1. Uchwała Komitetu Ekonomicznego, zawarta w dziale III p. 1, a dotycząca odroczeń zaległości podatkowych, należnych od rolników w dniu 31 grudnia 1929 r., pokrywa się w zasadzie z uprzednio już wydanym zarządzeniem Pana Ministra Skarbu z dnia 4 lutego 1930 r. L. D. V. 2087/1. Zarządzenie powyższe proklamując generalne i automatyczne odroczenie i rozłożenie na raty m. in. podatku gruntowego wraz ze wszystkimi zaległemi dodatkami na rzecz związków komunalnych, stawia wiele gmin wiejskich i powiatowych związków komunalnych, które na ściągnięcie zaległości liczyły, w położeniu bez wyjścia.

W powyższej sprawie organizacja nasza wystąpiła jeszcze w dniu 15 lutego r. b. z memorjałem do Pana Ministra Skarbu i Pana Ministra Spraw Wewnętrznych. Odpis memorjału załączamy.

Zaznaczamy również, że odbyty w dniach 23 i 24 lutego r. b. Zjazd przedstawicieli Sejmików Powiatowych, reprezentujący samorząd powiatowy w całej Polsce, a złożony w przeważnej części z rolników, płatników podatków, przyjął jednogłośnie uchwałę w powyższej sprawie, którą w załączeniu przedkładamy (uchwała Nr. 1).

2. Ogólne zalecenia oszczędnościowe w dziedzinie gospodarki komunalnej, zawarte w uchwałach Komitetu Ekonomicznego, pokrywają się w zasadzie ze stanowiskiem naszej organizacji, co znalazło swój wyraz między innymi w dołączonych do niniejszego uchwałach ostatniego Zjazdu (uchwały Nr. 2 i 3), powziętych jeszcze przed ustaleniem „Planu doraźnej pomocy dla rolnictwa“. W tym idącym do dołu pedzie do oszczędności i racjonalnej gospodarki komunalnej upatrujemy najlepszą gwarancję, że postulaty nasze, zgodne w zasadzie z uchwałami Komitetu Ekonomicznego, będą zrealizowane. Uważamy natomiast, że najmniej właściwą, a nawet w skutkach niebezpieczną byłaby od góry idąca akcja oszczędnościowa, posługująca się nakazami i zakazami mechanicznej natury. Podobne akcje, podejmowane już parokrotnie w przeszłości, zawiodły całkowicie. Uchwały Komitetu Ekonomicznego chcemy więc rozumieć w ten sposób, że są to tylko ogólne wskazania, niewykluczające indywidualnego zastosowania w poszczególnych wypadkach, jak tego będą wymagać realne warunki i liczące się raczej z pobudzeniem samych związków komunalnych do planowej akcji oszczędnościowej, aniżeli z formalnymi restrykcjami ze strony władz nadzorczych.

3. O ile chodzi o podatki samorządowe, a zwłaszcza o podatek wyrównawczy dla gmin wiejskich, to odnośne uchwały Komitetu Ekonomicznego (dział III p. 3 i 4) są niezupełnie jasne. Stanowisko nasze w tej sprawie ujęliśmy w memorjale z grudnia r. ub., przesłanym pp. Ministrem Spraw Wewnętrznych i Skarbu, który w odpisie w załączeniu przedkła-

damy. Obecnie z uwagi na brzmienie odnośnych uchwał Komitetu, pozwalamy sobie dodatkowo zauważyć, co następuje:

a) O zmniejszeniu dotychczasowej granicy obciążenia podatkiem wyrównawczym (uchwała Komitetu dział III p. 3) nie mogłoby być mowy. Gospodarka gmin wiejskich w b. dzielnicy rosyjskiej jest bowiem tak uboga, wydatki tak elementarne i nieodzowne nawet w najcięższym położeniu gospodarczym kraju, że dalsze ograniczenia dochodów gminy odbiłyby się bardzo ujemnie na jej działalności i spotęgowałyby ujemne skutki przeżywanego kryzysu. W jednym, najbardziej istotnym i nieodzownym działaniu, wydatki gminy muszą w najbliższym roku nawet ulec wzrostowi, mianowicie wydatki na utrzymanie szkół powszechnych. Albowiem wskutek przyrostu liczby dzieci w wieku szkolnym, gminy będą musiały wynająć większą ilość lokali szkolnych i lokale owe zaopatrzyć zgodnie z obowiązującymi przepisami. I tak więc inne działy nadzwyczaj skromnej działalności gminy będą musiały być ścieśnione, ażeby przy niezmnieszonych dochodach zaspokoić najkonieczniejsze potrzeby szkolne.

b) W b. Kongresówce, gdzie od lat kilkunastu był pobierany t. zw. podatek kuracyjny na pokrycie kosztów leczenia ubogich chorych, gminy w ostatnim roku ponoszą znaczny uszczerbek w swoich dochodach, albowiem ów podatek kuracyjny został zakwestjonowany i uznany za wygasły. W tych więc województwach zachodzi konieczna potrzeba stworzenia jakiegoś równoważnika za utracony podatek kuracyjny, a najodpowiedniejszą dla tego celu formą jest podwyższenie podatku wyrównawczego, co odpowiadać będzie równocześnie tak słusznemu postulatowi komasacji podatków na wsi. Żaden nowy ciężar dla płatników nie powstanie z tego powodu, albowiem podatek kuracyjny był przecież do ostatniej chwili opłacany. Brak równoważnika w dochodach za wygasły podatek kuracyjny postawiłby gminy wiejskie w b. Kongresówce wobec dylematu: albo nie płacić wcale kosztów leczenia ubogich, należnych szpitalom publicznym i narazić gospodarkę tych szpitali na największy chaos, a nawet ruinę, albo też, opłacając te koszty — zamknąć szkoły powszechne. Jak groźnie przedstawia się ta sprawa, można wnosić choćby z tego, że samym szpitalom m. st. Warszawy winny gminy kilka milionów złotych, a zaległości gmin jednego tylko powiatu Warszawskiego na rzecz jednego tylko szpitala w Tworkach wynoszą w tej chwili 230.000 złotych.

c) Komitet Ekonomiczny wypowiedział się (dział III p. 4) przeciwko wprowadzeniu podatku wyrównawczego w województwach południowych i zachodnich. Uważamy to za nieporozumienie. Stan faktyczny bowiem w gminach wiejskich tych województw przedstawia się w ten sposób, że podczas, gdy wiele gmin nie wykorzystuje nawet dotychczas przysługujących im uprawnień podatkowych, to z drugiej strony liczne gminy od 1924 roku, to jest od wejścia w życie ustawy o finansach komunalnych, mają w swych budżetach znaczne deficyty, pomimo wykorzystania wszystkich dozwolonych źródeł dochodu. W szczególności tym finansowo słabym gminom nie wystarcza środków na najpoważniejszy, a w wielu z nich (są to małe gminy jednowioskowe) na jedyny poważny wydatek, a mianowicie na utrzymanie szkół powszechnych. Postawione w sytuacji bez wyjścia gminy owe uciekały się i uciekają dotychczas do t. zw. „składek

dobrowolnych", które pozwalają im zaspokoić minimalne potrzeby szkolne. Składki owe są rzeczywiście dobrowolne, opierają się bowiem nie na przepisie prawa, lecz na poczuciu moralności publicznej wśród mieszkańców gminy, która nie pozwala dopuścić do zamknięcia szkół. Oczywiście składki, o których mowa, nie mogą być i nie są egzekwowane przymusowo; od moralnego obowiązku zapłaty uchylają się stale niektórzy płatnicy — zazwyczaj więksi i szkołą bezpośrednio nie zainteresowani. Tem gorszący stan rzeczy powinien być jaknajrychlej usunięty, a jedynym na to sposobem jest pozwolenie gminom województw południowych i zachodnich na pobór podatku wyrównawczego. Oczywiście pozwolenie nie oznacza jeszcze pobierania podatku przez wszystkie gminy i może być ograniczone najostrożniejszymi rygorami. Natomiast wypowiedzenie się przeciw podatkowi wyrównawczemu na terenie omawianych województw i równocześnie „zakazanie“ składek dobrowolnych świadczy tylko o wielkim nieporozumieniu.

Sprawa podatku wyrównawczego była również przedmiotem rozważań i jednogłośnej uchwały ostatniego Zjazdu przedstawicieli samorządu powiatowego (uchwała Nr. 4).

4. Pewne zaniepokojenie ze stanowiska samorządu budzi również uchwała Komitetu Ekonomicznego, dotycząca kredytu dla rolników (dział IV p. 3). Oczywiście nie sama zasada stworzenia specjalnego źródła kredytu, bo tę należy uznać za niepodlegającą dyskusji, lecz użycie na ten cel kapitałów rezerwowych zakładów ubezpieczeń. W ostatnich czasach bowiem zamieściła prasa wiadomości o czerpaniu z tego źródła na akcje budowy mieszkań, na budowę szpitali kas chorych obecnie zaś na kredyt rolniczy. Tymczasem jest to równocześnie jedyne źródło, z którego w ostatnim roku za pośrednictwem banków państwowych i komunalnych czerpie się fundusze na i tak już ograniczony do ostateczności kredyt komunalny. Jeżeliby tedy wskutek zwiększenia liczby korzystających z tego źródła zmniejszyła się wydajność kredytu komunalnego nawet poniżej normy roku ostatniego, to należałoby się obawiać bardzo ciężkich i niebezpiecznych wstrząsów w gospodarce komunalnej, któreby się natychmiast ujemnie odbiły na całym położeniu gospodarczym Państwa.

Położenie jest tem groźniejsze, że i tak z innych powodów jest, naszym zdaniem, rzeczą nieunikniomą i konieczną stworzenie nowego funduszu kredytu komunalnego o charakterze ratunkowym. Chodzi w szczególności o to, że wskutek olbrzymiej ilości zobowiązań krótkoterminowych, zaciągniętych przeważnie pod wpływem niezrealizowanych przyrzeczeń kredytu długoterminowego, wiele miast i powiatów doprowadzonych zostało do zupełnej ruiny finansowej. Niepodobna znaleźć innego wyjścia z tej sytuacji, jak tylko przez skonwertowanie pożyczek krótkoterminowych i zamianę ich na jednolity dług długoterminowy.

W powyższej sprawie zapadła również uchwała na ostatnim Zjeździe, którą pozwalamy sobie przedłożyć (uchwała Nr. 5).

5. Ogólnie pozwalamy sobie zauważyć, ograniczając się oczywiście do znanej nam najlepiej dziedziny spraw samorządu, że zbyt rygorystyczne stosowanie środków łagodzenia kryzysu, choćby w zasadzie słusznych, może łatwo doprowadzić do skutków wręcz odwrotnych zamierzeniu. Do-

tyczy to przede wszystkim ograniczenia gospodarki komunalnej zbyt gwałtownymi środkami. Odbić się ono może na wzroście bezrobocia lub na utrudnieniu łagodzenia bezrobocia, do czego przecież stale są powoływane związki komunalne. Odbić się ono może również bezpośrednio na producentach, — jeśli by np. gminy, które w ostatnich latach wzięły się energicznie i planowo do poprawy dróg gruntowych, najważniejszych dla rolnika, nagłe zaprzęstały tej akcji i dopuściły do zniszczenia wykonanych robót i do odgradzenia rolnika bezdrożem od dalekobieżnych arterij komunikacyjnych. Ponadto gwałtowne wstrząsy, w owej najbliższej mieszkańcom gospodarce publicznej, jaką jest gospodarka samorządu, potęgowałyby owe nieodzowne zresztą następstwa kryzysu gospodarczego i niemniej od samego kryzysu groźne dla państwa, jak gorycz szerokich mas, panika, niewiara we wszelką gospodarkę publiczną, nastroj apatyczny, a nawet antypaństwowy. Te uboczne produkty kryzysu gospodarczego w psychice zbiorowej musiałyby się potęgować, gdyby np. ten i ów związek komunalny stał się niewypłacalny (niestety, już dzisiaj możemy stwierdzić takie zjawiska), gdyby protestowano weksle komunalne (już dzisiaj się to zdarza), gdyby zamykano szkoły powszechne, gdyby gwałtownie wzrosła liczba dzieci w wieku szkolnym, pozbawionych szkoły, gdyby ubodzy chorzy nie mogli się dostać do szpitala publicznego i t. d.

Dlatego też wszelkie środki zaradcze powinny być stosowane z jak-największym umiarem i dostosowane do indywidualnych warunków. Podnosimy to zaś dlatego, że aparat wykonawczy ma zawsze skłonność do nazbyt literalnego i rygorystycznego przeprowadzenia wskazań czynników centralnych.

Powyższe uwagi pozwalamy sobie zakomunikować Panu Prezesowi Rady Ministrów z prośbą o życzliwe rozpatrzenie“.

W SPRAWIE ULG PODATKOWYCH DLA ROLNIKÓW

Pan Minister Skarbu okólnikiem z dnia 4 lutego r. b. L. D. V. 2087/1 wydał wszystkim Izbow i Urzędow Skarbowym następujące zarządzenie:

„Chcąc ułatwić właścicielom posiadłości rolnych przetrwanie ciężkiego położenia, spowodowanego niepomyślną koniunkturą dla zbytu produktów rolnych, zarządza Ministerstwo Skarbu, co następuje:

1) Rolnikom, zalegającym w dniu 1 stycznia 1930 r. z zapłatą podatków gruntowego, dochodowego i majątkowego w kwocie ponad 100 zł. rozkłada się spłatę tych zaległości na cztery równe raty, płatne w miesiącach marcu, czerwcu i wrześniu 1930 roku oraz w styczniu 1931 r.

2) Rolnikom, których zaległości wymienione pod 1) nie przekraczają kwoty 100 zł., rozkłada się spłatę tych zaległości na dwie równe raty, płatne w miesiącu wrześniu 1930 r. i w styczniu 1931 r.

3) Od zaległości, wymienionych pod 1 i 2 — pobierane będą odsetki za odroczenie w wysokości 1%, względnie $\frac{1}{2}\%$ miesięcznie od ustawowych terminów płatności począwszy.

4) Ulgi powyższe stosowane będą do tych tylko rolników, którzy zapłacą w ustawowych terminach bieżące (za rok 1930) należności podatków: gruntowego, dochodowego i majątkowego.

5) Każda niezapłacona w wyżej wyznaczonych terminach rata zaległości, będzie ściągnięta w drodze przymusowej wraz z kosztami egzekucyjnymi, przyczem nastąpi utrata ulgi, wymienionej wyżej pod 3), a więc pobrane będą kary za zwłokę w wysokości 2%, względnie 1% miesięcznie od ustawowych terminów płatności począwszy.

6) Do wyznaczonych wyżej terminów płatności poszczególnych rat niema zastosowania 14-dniowy termin ulgowy z art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 73 poz. 721).

Ulgi, wyżej omówione, są generalne, a więc ich zastosowanie następuje z urzędu, — bez podań. Urzędy Skarbowe Podatków i Opłat Skarbowych sporządzają zatem matychmiast po otrzymaniu niniejszego zarządzenia — wykazy płatników rolników, do których mają zastosowanie ulgi niniejszym zarządzeniem wyznaczone. Wykazy te zawierać mają oprócz kolumn na numer bieżący, nazwisko płatnika, adres jego i sumę zaległości, obliczoną na dzień 1-go stycznia 1930 r. (ewentualnie zmniejszoną o wpłaty, dokonane w czasie od 1 stycznia r. b. do dnia sporządzenia wykazu), nadto kolumny na każdą poszczególną ratę. W kolumnach tych wpisać należy datę i sumę wpłacenia raty niezależnie od odkontowania wpłat w księgach bierczych, względnie notatkę o przekazaniu niezapłaconej raty do egzekucji. Ci rolnicy, od których pobór podatku gruntowego uskutecznią zarządy gminne, wpisani będą do wykazu tylko z kwotą zaległości w podatku dochodowym i majątkowym; przyczem suma zaległości w tych tylko podatkach decydować będzie o zaliczeniu danego rolnika do grupy, wymienionej wyżej po 1 lub 2".

W powyższej sprawie Biuro Zjazdów Samorządu Ziemskiego wystosowało do Pana Ministra Skarbu pismo treści następującej:

„Okólnikiem z daty 4 lutego r. b. L. D. V. 2087/1 zarządził Pan Minister rozłożenie na raty z urzędu — t. j. bez podań zainteresowanych płatników — wszystkich zaległości podatków — gruntowego, dochodowego i majątkowego, jakie w dniu 1 stycznia r. b. obciążały rolników.

Zarządzenie powyższe, zasadniczo zupełnie słuszne ze względów na trwający kryzys w rolnictwie, przez swoją schematyczność zagraża poważnie równowadze gospodarki komunalnej. Albowiem wobec konstrukcji udziału związków samorządowych w podatku dochodowym i brzmienia art. 51 ustawy o finansach komunalnych, o ile chodzi o podatek gruntowy, z drugiej zaś strony ze względu na brak jakiegokolwiek zastrzeżenia w treści omawianego zarządzenia Pana Ministra — rozłożenie na raty zaległości wspomnianych podatków równa się znacznemu (bo na cały rok) przesunięciu terminów wpływu należności podatkowych gmin wiejskich i powiatowych związków komunalnych.

Już samo rozłożenie na raty zaległości z tytułu podatku dochodowego dotknie poważnie powiatowe związki komunalne, zwłaszcza w powiatach zachodnich, gdzie podatek dochodowy jest znacznie wydajniejszy,

niż w reszcie ziem Rzeczypospolitej i dlatego w budżetach powiatowych odgrywa poważną rolę. Niestety, jednak ustawowa forma korzystania związków komunalnych z podatku dochodowego, a mianowicie forma udziału we wpływach tego podatku na rzecz Państwa, wyklucza jakakolwiek możliwość innego załatwienia sprawy, aniżeli to czyni zarządzenie Pana Ministra.

Inaczej i znacznie gorzej przedstawia się sprawa podatku gruntowego, z którego gminy i powiaty korzystają w formie dodatków. Dodatki owe mają znaczenie powszechne, są bardzo poważnym źródłem dochodu dla gmin i powiatów w całym Państwie, w bardzo wielu zaś — zwłaszcza w gminach wiejskich — są głównym źródłem dochodu. Pod względem formalno-prawnym zależy od uznania Pana Ministra, czy zaległości podatku gruntowego mają być rozłożone na raty łącznie z zaległościami dodatków na rzecz związków komunalnych i czy owo odroczenie dodatków ma być bezwarunkowe czy też uzależnione od zgody lub opinii zainteresowanych związków komunalnych. W szeregu dawniejszych zarządzeń Ministerstwa Skarbu, dotyczących ulg dla płatników podatku gruntowego, przyznanych z powodu klęsk nieurodzaju, gradobicia czy powodzi, słusznie rozróżniano zaległości podatku od zaległości dodatków i ulgi co do dodatków uzależniano od zgody zainteresowanych związków.

W omawianym wypadku stało się, niestety, inaczej. Pomieważ zarządzenie Pana Ministra nie czyni żadnych zastrzeżeń co do dodatków komunalnych, przeto — wobec brzmienia art. 51 ustawy o finansach komunalnych — odroczenie zaległości podatku gruntowego spowoduje automatycznie odroczenie zaległości dodatków.

Skutki będą w wielu wypadkach bardzo ciężkie.

Pan Minister, wydając omawiane zarządzenie, brał niewątpliwie pod uwagę z jednej strony globalną sumę zaległości podatku gruntowego w całym Państwie, z drugiej globalną sumę dochodów Skarbu Państwa ze wszystkich źródeł. Porównanie obydwóch sum pozwoliło wydać Panu Ministrowi zarządzenie, o którym mowa. Jednakowoż trzeba stwierdzić, że dla związków komunalnych decydujące lub conajmniej bardzo ważne są momenty, obojętne dla Skarbu Państwa. Mianowicie: są gminy i powiaty, które z podatkiem gruntowym nie zalegają prawie wcale, albo zalegają w małym stopniu. W tych wypadkach gminy i powiatowe związki komunalne nie doznają istotnego uszczerbku. Są natomiast gminy i powiaty, gdzie zaległości są olbrzymie. Tam gminy i powiaty, a zwłaszcza gminy, znajdują się w sytuacji bez wyjścia. Trzeba zaś zaznaczyć, że wiele związków komunalnych zaciągało zobowiązania krótkoterminowe, które pokryć zamierzały właśnie z wpływów zaległości podatkowych. Automatyczne odroczenie płatności spowoduje więc w wielu jednostkach komunalnych niemożność wykonania najelementarniejszych nieraz zadań albo wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań.

Im mniejsza jest jednostka komunalna i im większe znaczenie w jej dochodach posiada wpływ z dodatku do podatku gruntowego (obydwa momenty chodzą zazwyczaj w parze), tem sytuacja będzie groźniejsza. Odczują ją bardzo poważnie powiaty, ale w wyższym jeszcze stopniu gminy, pośród tych zaś najbardziej — małe gminy jednowioskowe, które

przeważnie cały swój byt opierają na tem źródle dochodu. I znowu pod wielkim znakiem zapytania znajdzie się możliwość wywiązania się gmin z najważniejszego ich obowiązku: świadczeń na utrzymanie szkolnictwa powszechnego.

Zauważyć wreszcie należy, że automatyczne i generalne odroczenie zaległości usprawiedliwione może w perspektywie ogólnopolskiej ogólną sytuacją gospodarczą, w obrębie poszczególnych powiatów i gmin niezawsze będzie uznane za sprawiedliwe. Albowiem fakt zalegania niezawsze jest skutkiem gorszego położenia płatnika, wskutek czego będą zachodzić wypadki, że automatyczne odroczenie płatności zaległości równać się będzie dla tych, którzy podatek uiszcili, karze za gorliwość obywatelską. I z tego więc punktu widzenia byłoby rzeczą wskazaną, aby rozróżnić odroczenie płatności zaległości zasadniczego podatku od zaległości dodatków. Indywidualizowanie odraczania tych ostatnich stanowiłoby bowiem nieraz sprawiedliwą korektywę generalności odroczeń pierwszych.

Z powyższych powodów mamy zaszczyt zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o dodatkowe zarządzenie, któreby nakazywało uzależnić odroczenie zaległości dodatków do podatku gruntowego od zgody zainteresowanych powiatowych związków komunalnych. Gdyby to było z jakichkolwiek przyczyn niemożliwe — nie pozostawałoby nic innego, jak otworzyć kredyt z funduszy obrotowych Skarbu Państwa, z którego czerpać mogłyby te gminy i powiaty, które wskutek automatycznego odroczenia zaległości nie będą mogły sprostać koniecznym zadaniom lub wywiązać się z zaciągniętych uprzednio zobowiązań“.

ZE ZWIĄZKU MIAST POLSKICH.

W dniu 14 stycznia r. b. Zarząd Związku Miast Polskich wystąpił do p. Prezesa Rady Ministrów z następującym memoriałem w sprawie finansów miejskich:

„W dniu 12 marca r. ub. Zarząd Związku Miast Polskich wniósł memoriał do Pana Prezesa Rady Ministrów w sprawie finansów miejskich. Memoriał ten wywołał żywe zainteresowanie się Pana Prezesa Rady Ministrów poruszoną w nim sprawą, czego dowodem było zwołanie w Prezydjum Rady Ministrów specjalnej konferencji, na której przedstawiciele Związku Miast dostarczyli szczegółowych informacji o sytuacji finansowej miast.

Pomimo, że Zarząd Związku Miast Polskich zwrócił się w tej sprawie w dniach 5 i 19 listopada r. ub. jeszcze dwukrotnie do Rządu, którego skład w międzyczasie uległ zmianom, sprawa nie została dotychczas załatwioną, a na swe memoriały Zarząd Związku Miast nie otrzymał wogóle żadnej odpowiedzi.

Ponowne objęcie steru Rządu przez Pana Prezesa Rady Ministrów napawa Zarząd Związku Miast przekonaniem, iż omawiana kwestja, posiadająca niewątpliwie znaczenie ogólnopolskie, doczeka się obecnie należytego rozwiązania.

Ponieważ zaś od czasu odbycia konferencji w sprawie niniejszej w Prezydium Rady Ministrów nastąpiły pewne zmiany w położeniu finansowym miast, przeto Zarząd Związku uważa za wskazane przedstawić Panu Prezesowi Rady Ministrów dalsze szczegóły, ilustrujące stan finansów miejskich, opierając się przytem w dużej mierze na wynikach rozpisanej przez się specjalnej ankiety.

Otóż z liczby 22 miast ponad 15.000 mieszkańców, które dotychczas odpowiadały na naszą ankietę, 17 miast zamknie tegoroczny budżet zwyczajny niedoborem, stanowiącym 5 do 33% wydatków zwyczajnych, pomimo zastosowania możliwie daleko posuniętej oszczędności w wydatkach.

Wyrazem ciężkiego stanu finansowego miast jest fakt zaprzestawiania przez miasta wykonywania części najistotniejszych swych zadań, nie regulowanie zobowiązań wobec instytucji społecznych i osób prywatnych, nie spłacanie zaciągniętych pożyczek w państwowych instytucjach kredytowych. Z powodu braku środków na pokrycie najkonieczniejszych wydatków, a w tej liczbie nawet na regulowanie poborów pracowników miejskich, miasta coraz bardziej zadłużają się bez widoków na możliwość spłaty w terminie zaciągniętych pożyczek.

Zachodzą już niestety wypadki, że, chcąc przynajmniej odroczyć chwilę ostatecznego załamania się gospodarki miejskiej i oczekując ratunku od władz miarodajnych, miasta używają na pokrycie swych zwyczajnych wydatków dochodów nadzwyczajnych i nienaruszalnych funduszy specjalnych.

Najbardziej bodaj wymownych dowodów ciężkiego stanu finansowego miast dostarczają stałe posiedzenia komisji komunalnego funduszu pożyczkowego - zapomogowego, w których biorą udział przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Skarbu. Komisja ta udzielała dotychczas związkowi komunalnym, a wśród nich w znacznej części miastom około 10.000.000 zł. krótkoterminowych pożyczek, rozdzielając w ten sposób cały stojący do dyspozycji kapitał funduszu. Z sumy tej przynajmniej 8.000.000 zł. trzeba będzie zamienić na pożyczki długoterminowe, gdyż związki komunalne nie są w stanie ich spłacić na ustalonych warunkach.

Byłoby jednakże najmniej uzasadnionem przypisywać powyższy stan rzeczy wadliwości gospodarki miast, w szczególności brakowi oszczędności. Fakt przeżywania dużych trudności finansowych przez wszystkie miasta, z wyjątkiem miast województw zachodnich, które korzystają z większych uprawnień podatkowych od innych miast, jest sam przez się wystarczającym dowodem, że przyczyny kryzysu gospodarki miejskiej trzeba szukać gdzieindziej.

Właściwe przyczyny obecnego stanu finansowego miast podane zostały przez Zarząd Związku Miast w poprzednich memorjalach; polegają one mianowicie na przeroście zadań samorządu miejskiego w stosunku do środków, będących do jego dyspozycji, co znów w dużym stopniu jest skutkiem nakładania na samorząd nowych zadań ustawowych nie tylko, że bez równoczesnego zapewnienia środków na pokrycie zwiększonych wydatków, lecz nawet przy uszczuplonych źródłach dochodowych.

To uszczuplenie dochodów miejskich, dokonane po wejściu w życie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, bądź przez obniżenie podatków miejskich, bądź też przez wstrzymanie należnych miastom świadczeń ze Skarbu Państwa, sięga rocznie poważnej sumy około 83 milionów złotych (zmniejszenie udziału w państwowym podatku dochodowym o połowę — 35 milionów, zmiana zasad opodatkowania spirytusu na rzecz miast — około 27 milionów, uchylenie obowiązku Skarbu Państwa ponoszenia 50% kosztów budowy szkół w miastach co najmniej około 14 milionów, zmiana zasad wymiaru podatku miejskiego od lokali — około 7 milionów złotych). Równocześnie zaś wydatki miast, związane z wykonaniem obowiązków ustawowych, włożonych na nie już po wejściu w życie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, wzrosły, jak to rozpisana przez nas ankieta wykazuje, przeciętnie o 15 — 20%.

Stan finansowy miast uległ w ostatnich czasach dalszemu pogorszeniu jeszcze i z innych względów, w szczególności wobec niemożności kontynuowania przez miasta b. Królestwa Kongresowego poboru specjalnej składki na pokrycie kosztów leczenia ubogich i poboru przez wszystkie miasta wydzielone opłat drogowych, a to z uwagi na zapadłe w tym względzie niedawno wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego, uznające pobór tych danin za niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Zaznaczyć należy, że według danych budżetowych za rok 1928/29, składka na pokrycie kosztów leczenia ubogich wyniosła w miastach b. Królestwa Kongresowego przeszło 2.000.000 zł. i że opłaty drogowe tylko z 14 miast wydzielonych, z których posiadamy dane liczbowe, stanowiły przeszło 2.500.000 złotych. Jak poważnym źródłem dochodowym były już w roku 1928/29 opłaty drogowe, świadczy to, że w większości tych miast, które je pobierały, wpływy z opłat drogowych stanowiły powyżej 5% wszystkich wpływów podatkowych, dochodząc do 12% tych wpływów. Poważną rolę również odgrywała już w roku 1928/29 w budżetach miejskich składka na pokrycie kosztów leczenia ubogich, która wynosiła np. w Kielcach — 200.000 złotych, we Włocławku — 140.000 zł., w Radomiu — 100.000 zł., w Płocku około 90.000 zł., w Siedlcach przeszło 40.000 zł.

W tych warunkach, obok koniecznego oszczędzania, znaczenie czego Zarząd Związku Miast w pełni docenia i do czego zrzeczone miasta stale nawoływać będzie, koniecznym jest zwiększenie źródeł dochodowych samorządu miejskiego. Pozostawienie dochodów miast na poziomie dotychczasowym wywołać musiałyby cofnięcie się gospodarki miejskiej w sensie likwidacji najkonieczniejszych urządzeń. Świadczyłoby to o całkowitym paraliżu administracji miejskiej, szkodliwosci czego uzasadnić nie potrzeba.

O ile chodzi o sposób zwiększenia dochodów miast, to Zarząd Związku Miast uznaje w dalszym ciągu za sposób najwłaściwszy przywrócenie miastom uprawnień finansowych, odjętych im w swoim czasie na rzecz Skarbu Państwa.

Przedstawiając powyższe Panu Prezesowi Rady Ministrów, Zarząd Związku Miast nadmieniam w końcu, że nie porusza narazie sprawy trud-

ności przeżywanych przez liczne miasta w związku z rozpoczęciem w ostatnich dwu latach inwestycjami.

W sprawie tej Zarząd Związku Miast Polskich pozwoli sobie złożyć Panu Prezesowi Rady Ministrów osobny memoriał po zebraniu danych liczbowych i obmyśleniu sposobu wyjścia z ciężkiej sytuacji, wywołanej nieprzewidzianem zmniejszeniem się dopływu do miast kredytu długoterminowego.

W dniu 5 marca r. b. odbyło się posiedzenie Komitetu Wykonawczego Zarządu Związku Miast Polskich, na którym, między innymi, omówiono sprawę 1) organizacji kredytu komunalnego oraz 2) projektu ustawy o przedsiębiorstwach autobusowych.

W związku z wyżej wymienionymi sprawami, powzięto następujące uchwały:

ad 1)

I. Istnieje nieodzowna konieczność posiadania przez związki komunalne samodzielnych i własnych instytucji kredytu komunalnego w Polsce, z uwzględnieniem już istniejących i uznając zasadę decentralizacji i regionalności.

II. Monopolizowanie kredytu komunalnego w ręku Państwa uznać należy za niewskazane dla interesów samorządu.

III. Do zadań instytucji kredytu komunalnego powinna należeć poza innymi formami kredytu również organizacja kredytu długoterminowego oraz współpraca z Miejskimi i Powiatowymi Kasami Oszczędności, oparta na lokowaniu na rachunku bieżącym instytucji kredytu komunalnego zapasów kasowych kas oszczędności, lokowaniu obligacji instytucji kredytu komunalnego oraz na reprezentacji komunalnych kas oszczędności w ciałach kierowniczych tych instytucji kredytowych.

IV. Skarb Państwa i instytucje kredytowe państwowe winny zajmować się przede wszystkim finansowaniem tych zadań samorządu, które zostały mu zlecone w drodze ustaw, względnie rozporządzeń rządowych (szkolnictwo, walka z włoczęgostwem i żebractwem, szpitalnictwo i walka z chorobami zakaźnymi, drogi i t. p.) i mogą być przez samorząd wykonane jedynie przy niskoprocentowanym kredycie długoterminowym lub dotacjach państwowych. Rozdział jednak i administracja tego rodzaju kredytów i dotacji winny być dokonywane przez komunalne instytucje kredytowe wedle wskazówek Rządu i przy udziale jego reprezentantów.

V. W celach emisyjnych, w szczególności na zagranicę, instytucje kredytowe samorządowe mogą się łączyć dla zapewnienia sobie lepszych warunków lokaty emitowanych papierów. Państwo powinno zapewnić im należytą opiekę.

VI. Rząd zapewni w drodze właściwych zarządzeń, aby część fundusów, gromadzona w instytucjach ubezpieczeniowych była lokowana w instytucjach samorządowych kredytu komunalnego. Wszelkie zaś fundusze, tworzone dla potrzeb samorządu (np. Fundusz Rozbudowy Miast, Państwowy Fundusz Drogowy, projektowany Państwowy Fundusz Wodny i t. p.) z reguły będą lokowane w instytucjach kredytowych samorządowych.

VII. Jest rzeczą konieczną wydanie w najkrótszym czasie ustawy o międzykomunalnych związkach kredytowych — zgodnie z tezą, uchwaloną przez Państwową Radę Samorządową dnia 16. VI. 1928 r.

VIII. Kredyt, udzielany związkom komunalnym przez Państwo i państwowe instytucje kredytowe, jest niedostateczny, należy więc zwiększyć ten kredyt przez rozszerzenie źródeł kredytowych, głównie celem wykończenia roz poczętych inwestycji komunalnych. Z tego więc względu Państwo nie powinno czynić żadnych trudności komunalnym instytucjom kredytowym w emitowaniu i plasowaniu swych obligacyj zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zagranicznym.

IX. Zjazd Związku Miast zwraca się do PP. Ministrów: Spraw Wewnętrznych i Skarbu o wydanie ustawy, zezwalającej samorządom na konwersję starych zobowiązań obligacyjnych, zaciąganych przez mniejsze miasta przed i w czasie wojny i podlegających waloryzacji na zasadach Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 27 grudnia 1924 roku „o przerachowaniu zobowiązań związków samorządowych“ (Dz. U. R. P. Nr. 115, poz. 1026 z 1924 r.) na obligacje centralnych organizacji kredytowych samorządowych (Polski Bank Komunalny w Warszawie i Komunalny Związek Kredytowy w Poznaniu), a to w celu usunięcia z rynku papierów mało poważnych i nie posiadających giełdowego i lokacyjnego znaczenia, oraz w celu zmniejszenia tym miastom trudności i kosztów w administrowaniu drobnymi stosunkowo zobowiązaniami obligacyjnymi.

ad 2) postanowiono zgłosić następujące poprawki:

1) Obowiązek uzyskiwania koncesji na prowadzenie przedsiębiorstwa autobusowego nie dotyczy związków komunalnych. Mogą one prowadzić własne przedsiębiorstwa autobusowe za zgodą władz powołanych do udzielania koncesji. Władzą tą w stosunku do m. st. Warszawy jest Minister Robót Publicznych.

2) Na podstawie uchwały organu uchwalającego związek komunalnego może być ustanowione na rzecz tego związku prawo wyłączności prowadzenia przedsiębiorstwa autobusowego na jego terenie. Uchwała ta wymaga zgody wymienionej wyżej władzy.

3) Przed udzielaniem koncesji, jak również przed udzielaniem przez Ministra Robót Publicznych zgody na prowadzenie przedsiębiorstwa autobusowego przez instytucje wzgl. przedsiębiorstwa państwowe, powinno się uprzednio zasięgnąć opinii właściwych związków komunalnych. Gdy koncesjonariusz ma otrzymać prawo wyłączności, uprawnienie może być nadane za zgodą interesowanych związków komunalnych.

4) Władza może odmówić zgody na prowadzenie przez związek komunalny przedsiębiorstwa autobusowego tylko wtedy, gdy stoi temu na przeszkodzie ważny interes publiczny. Odmowna decyzja władzy powinna być odpowiednio umotywowana.

5) Wojewodowie powinni wydawać decyzję w sprawie koncesji przy współdziałaniu wydziałów wojewódzkich z głosem stanowczym. O ile do wydania koncesji powołany jest Minister Robót Publicznych, należy wysłuchać opinii wydziałów wojewódzkich, zainteresowanych województw.

6) Wśród warunków koncesyj należałoby przewidzieć świadczenia przedsiębiorcy na rzecz związków komunalnych w związku z korzysta-

nem przez niego z dróg i placów publicznych. Wysokość tych świadczeń określa właściwa władza na podstawie uchwały organów uchwałodawczych związków komunalnych.

7) Związki komunalne, które w chwili wejścia w życie projektowanej ustawy, prowadzić już będą przedsiębiorstwa autobusowe, mogą je prowadzić nadal, bez potrzeby wyjednywania zgody władz.

8) Władzami, powołanymi do udzielania koncesji są w obrębie powiatu starosta, a w obrębie miasta wydzielonego burmistrz, względnie prezydent miasta, w obrębie województwa wojewoda, a jeżeli koncesja obejmować ma dwa lub więcej województw — Ministerstwo Robót Publicznych. Władza, udzielająca koncesje na linje międzymiastowe, ma zawiadomić o wniesieniu podania wszystkie gminy, na drodze koncesji leżące, aby do 14 dni oświadczyły się co do proszonej koncesji. Brak oświadczenia uważany będzie za przyjęcie do wiadomości bez zastrzeżeń.

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Tom IV. Podział administracyjny Państwa.

Materiały ankietowe w sprawie podziału na gminy, powiaty i województwa. Warszawa 1930. Nakładem Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, str. 250, 8-o.

Nowy, bardzo ciekawy tom „Materiałów“ Komisji dla usprawnienia administracji publicznej zawiera materiały, traktujące przeważnie o zagadnieniach samorządowych w podziale administracyjnym Państwa. Jak we wstępie do tego tomu stwierdza Przewodniczący Komisji, Dr. M. Jaroszyński, tom ten „obejmuje materiały, dotyczące ogólnych zasad podziału administracyjnego, a więc jego wielostopniowości i terytorjalnej organizacji jednostek administracyjnych. A ponieważ w kwestji terytorjalnej organizacji jednostek administracyjnych najważniejszą rolę odgrywa ta okoliczność, że w przyjętym u nas systemie każda jednostka administracji ogólnej jest zarazem jednostką samorządu terytorjalnego, i że samorząd ziemski więcej wymagań stawia jednostce administracyjnej pod względem terytorjalnym, niż administracja ogólna, sprowadza się to w istocie rzeczy do zagadnienia jednostki administracyjnej, jako podstawy materialnej dla samorządu terytorjalnego“.

I rzeczywiście, nie inaczej rzecz tę pojęli uczestnicy ankiety, których opinie pomieszczono w tym tomie. Nie znaczy to jednak, żeby do omówienia zagadnień samorządowych się ograniczyli. Zagadnienia samorządowe jednak w ich odpowiedziach dominują. I ja ze względu na zainteresowanie czytelników „Samorządu terytorjalnego“ tym zagadnieniem najwięcej miejsca poświęcę.

Na pierwszym miejscu znajdujemy kwestionariusz „Ankiety w sprawie podziału administra-

cyjnego Państwa", rozpisanej przez Sekcję do spraw podziału administracyjnego Państwa w marcu 1929 r. Kwestjonariusz jest szczegółowy, a samo zagadnienie ujęte bardzo szeroko. Nie leżało widocznie w intencjach Komisji krępować kogokolwiek w wyborze tematu. Ankieta obejmuje ogólne zasady podziału Państwa dla celów administracji ogólnej i samorządowej (t. zn. zagadnienia wielostopniowości podziału, wielkości i siły gospodarczej gmin, powiatów i województw oraz warunki regionalne podziału administracyjnego Państwa), ogólne tezy w sprawie uzgodnienia podziału dla celów administracji ogólnej z podziałem dla celów administracji niespolonej, a wreszcie — projekty nowego podziału administracyjnego na województwa.

Posuwając się dalej w porządku materji, znajdujemy opinię p. Stanisława Bukowieckiego, Prezesa Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Na czoło swojej obszernej i wielką powagą nacechowanej odpowiedzi wysuwa p. Bukowiecki dwie tezy: podział administracyjny Państwa nie może ulegać częstym zmianom i powinien być obliczony na czas bardzo długi. Stąd wyprowadza autor drugą tezę: planując nowy podział administracyjny trzeba się liczyć nie tyle z obecnymi warunkami naszego Państwa, ale z jego tendencjami rozwojowymi, bo podział administracyjny może w ogromnym stopniu pewne zamierzenia rozwojowe ułatwić, a może je i utrudnić.

Szerzej zastanawia się autor nad kwestją wielostopniowości podziału administracyjnego. Nie widzi możliwości zastosowania u nas podziału dwustopniowego choćby ze względu na obszar naszego Państwa, nie uważa również za możliwe w naszych warunkach zastosowanie podziału czterostopniowego, chociaż ten system posiada wiele zalet, bo brak nam po temu sił materialnych i społecznych. Tembardziej, że czterostopniowy podział administracyjny, pociągający za sobą czterostopniowy samorząd terytorjalny, w przeciwnym bowiem razie wprowadzenie czwartej jednostki administracyjnej miałyby się z celem.

Długo zatrzymuje się autor nad kwestją gminy wiejskiej. Podobnie, jak teoretycznie jest zwolennikiem czterostopniowego podziału administracyjnego, również abstrahując od naszych warunków jest zwolennikiem gminy jednowioskowej, jako naturalnego skupienia ludności, ogniskującego najbardziej żywotne potrzeby lokalne. Ten typ gminy wymagałby jednak wprowadzenia czterostopniowego podziału administracyjnego, którego, zdaniem autora, musimy się wyrzec. Z konieczności więc wypowiada się autor za gminą zbiorową.

P. Dr. Władysław Dalbór, Dyrektor Biura Samorządowego dla Wielkopolski i Pomorza, który już niejednokrotnie w tych sprawach zabierał głos na łamach „Wiadomo-

ści Samorządowych", wychodzi w swych rozważaniach z założenia, że podstawą samorządu terytorjalnego jest samorząd powiatowy, gdyż dopiero powiatowy związek komunalny może pozwolić sobie na odpowiednie urządzenia techniczne i stały personel fachowy. Gminie wiejskiej pozostawia autor bardzo szczupły zakres zadań o charakterze ściśle lokalnym, który mógłby być wykonywany przez niestały i niezawodowy personel. Oczywiście musiałaby to być gmina bardzo mała, złożona z paru osiedli od 1.000 do 3.000 mieszkańców, łatwa do administrowania przez wójta, mającego do pomocy dorywczą pomoc pisarską ze strony nauczyciela, organisty czy świątelnego gospodarza. Słowem, autor stoi na stanowisku niezawodności i honorowości funkcji w samorządzie gminnym. Gminie takiej odpowiadałby powiat równie niewielki, łatwy do administrowania i bezpośredniego opanowania przez starostę. Powiat taki nie powinien liczyć więcej mieszkańców nad 60.000 w województwach zachodnich, 80.000 — w wojew. południowych, a do 100.000 w wojew. centralnych i wschodnich.

P. Władysław Grabski, Profesor Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, b. Prezes Rady Ministrów, opowiada się za dużą gminą wielowioskową, za dużym powiatem i dużym województwem (7 województw), gdyż „współczesne ułatwienia komunikacyjne pozwalają na częstsze kontakty z ośrodkami administracji i samorządu“, a jednostki większe „mogą sprawniej i bardziej celowo działać“. Zasadniczo jest zwolennikiem podziału trójstopniowego, proponuje jednak wprowadzić czwartą jednostkę administracyjną — obwód szkolny — którego zadaniem byłaby budowa szkoły. (Do opinii dołączony jest projekt ustawy o obwodach szkolnych dla budowy szkół powszechnych, jako wyjątek z pracy p. Wł. Grabskiego p. t. „Kultura wsi i nauczanie powszechne“).

P. Inż. Stanisław Downarowicz, b. Minister Spraw Wewnętrznych, b. Wojewoda Poleski, jest zwolennikiem dużej gminy zbiorowej i dużych powiatów i województw. Zdaniem autora postępująca wciąż naprzód parcelacja i komasacja gruntów, rozstrzyga spór o typ gminy wiejskiej w Polsce, gmina jednowioskowa staje się coraz większym anachronizmem. Minimum zaludnienia gminy określa na 10.000 mieszkańców. Obszar gminy nie powinien przekraczać 200 km² (500 km² w wojew. wschodnich), tak, aby odległość najdalej położonego osiedla od siedziby gminy nie przekraczała 5 — 7 km. (10 km. w wojew. wschodnich). Powiat, uważa p. Downarowicz za podstawową jednostkę samorządu terytorjalnego i szczegółowej realizacji państwowego programu gospodarczego. Obszar powiatu określa średnio na 2 000 km² (5.000 km² w wojew. wschodnich), a minimum jego siły gospodarczej na 500.000 zł. zwyczajnych dochodów budżetowych. Przy podziale na województwa natomiast, zdaniem autora, należv się

kierować nietylko względami na samorząd wojewódzki, gdyż ten ma odgrywać rolę drugorzędną, jako nadbudowa samorządu powiatowego, ale racjonalną organizacją terytorjalną województw, z których każde powinno mieć jasno określone zadanie do spełnienia.

P. Piotr Dunin-Borkowski, b. Wojewoda Lwowski i Poznański, opowiada się za czterostopniowym podziałem administracyjnym ze względów ogólnie - administracyjnych. Przy obecnym trójstopniowym systemie administracji, instancją zażaleniową jest ministerstwo, co utrudnia władzom centralnym pełnienie ich istotnych obowiązków. P. Borkowski proponuje wprowadzenie czwartej jednostki administracyjnej nad województwami — prowincji. Szef prowincji byłby ostatnią instancją zażaleniową i reprezentantem rządu na terenie prowincji, w którego rękach byłyby zespolone wszystkie działy administracji państwowej oprócz administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolei oraz poczt i telegrafów. Stanowisko służbowe szefa prowincji byłoby stanowiskiem politycznym, związanym z osobą aktualnie u steru rządów stojącego prezesa Rady Ministrów. Pozwoliłoby to uczynić stanowisko służbowe wojewody, stanowiskiem fachowym i zapobiegło w ten sposób częstym zmianom na tem stanowisku. Województwo w tej koncepcji powinno być niewielkie swym obszarem, łatwe do opanowania przez wojewodę. To samo tyczy się powiatu. Czterostopniowy podział dotyczyłby również i samorządu terytorjalnego. Autor nie widzi żadnych przeszkód po temu. Nowy stopień samorządu potrzebowałby pewnych środków, ale też wzięłby na siebie pewien zakres obowiązków, spełnianych obecnie przez Państwo względnie przez inne stopnie samorządu terytorjalnego. Również nie widzi autor złych stron zmniejszenia obszarów województw i powiatów. Reforma taka pociągnęłaby za sobą tylko konieczność odpowiedniego ustosunkowania zakresów działania na poszczególnych stopniach samorządu.

P. Marjan Zbrowski, b. Naczelnik Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, również jest zwolennikiem czterostopniowego podziału administracyjnego, motywując to względami ogólnie - administracyjnymi. Ta nowa, ponad województwem stojąca jednostka administracyjna, którą p. Zbrowski nazywa wielkorządztwem, odpowiadałaby potrzebom traktowania pewnych zagadnień administracyjnych na szerszej podstawie terytorjalnej, niż dzisiejsze województwa. W koncepcji tej dzisiejsze województwa są formą przejściową do jednostek wyższego rzędu. Kiedyś mogą zniknąć i znów powróci trójstopniowy system administracji. Autor przywiązuje dużą wagę do wystarczalności gospodarczej obszaru gminy wiejskiej i powiatu. Minimum zaludnienia gminy wiejskiej określa na 3.000 mieszk., zresztą granicą wielkość-

ci obszaru gminy ma być odległość najdalej od siedziby gminy położonego osiedla — 3 km., wyjątkowo 5 km. Gmina taka z konieczności byłaby gminą zbiorową. Autor opinii zajmuje się stanowiskiem prawnym części składowej gminy t. zw. obecnej gromady wzgl. gminy jednowioskowej nie odmawiając im pewnego rodzaju samorządu lokalnego, pomocniczego w stosunku do gminy. Podobnie jak gminy również i powiaty, powinny otrzymać podstawę materialną, wystarczającą do przeprowadzenia ciążących na samorządzie terytorjalnym zadań. Wykładnikiem tej wystarczalności ma być budżet powiatowego związku komunalnego nie niższy od 700.000 do 1 miliona zł., co odpowiadałoby obszarowi o 100.000 do 200.000 mieszkańców.

Odrębne stanowisko zajmuje p. Dr. S z c z ę s n y W a c h o l z, który jest zwolennikiem dwustopniowego podziału administracyjnego. W jego koncepcji dwuinstancyjna pionowa rozbudowa administracji zupełnie odpowie potrzebom życia, o ile gminie przyznamy rolę pełnowartościowej jednostki administracyjnej, a równocześnie powołamy do życia sądownictwo administracyjne. Dla potrzeb samorządu terytorjalnego również wystarczająca jest dwustopniowa organizacja pod warunkiem, że gminie i powiatowi nadamy silną organizację terytorjalną. Gmina powinna się składać z kilku miejscowości, skupionych około pewnego naturalnego ośrodka, byłaby to jednak gmina jednolita, a nie zbiorowa, o możliwie najprostszej organizacji wewnętrznej. Szczególną wagę przywiązuje autor do stworzenia należytej podstawy terytorjalnej dla samorządu powiatowego, a to zarówno pod względem obszaru, jak i wewnętrznej spójności. Każdy powiat stanowiłby odrębną jednostkę regionalną, skupioną około odpowiedniego centrum miejskiego. Ilość ich wynosiłaby około 61. W tych warunkach samorząd powiatowy mógłby przejąć większą część zakresu działania samorządu wojewódzkiego, a co przewyższałoby jego zdolność gospodarczą, mogłoby być podejmowane przez międzykomunalne związki powiatów, posiadające wszystkie zalety prawdziwie regionalnych związków komunalnych, a nie posiadające wad jednostek administracyjnych o sztywnych granicach.

Opinia p. Dr. Wachholza zawiera nadto bardzo ciekawe uwagi o reformie samorządu wogóle. Punkt ciężkości reformy samorządu leży w należytej organizacji reprezentacji samorządowej, do której należy wprowadzić przedstawicielstwo samorządu zawodowego. Należy się na to zdecydować ze względu na coraz większą rolę, jaką zaczyna odgrywać w organizacji współczesnych społeczeństw samorząd zawodowy, a także ze względu na konieczność wyjścia z obecnej sytuacji w samorządach, gdzie reprezentacja, wybierana na podstawie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, jest re-

prezentacją polityczną, zdolną tylko do akcji politycznej, a nie gospodarczej. To połączenie dotychczasowego samorządu terytorjalnego z samorządem zawodowym, wprowadziłoby czynnik fachowości do kierownictwa samorządu terytorjalnego, a jednocześnie stępiłoby ostrze zawodowego egoizmu w samorządzie zawodowym.

Następną z kolei jest opinia p. Czesława Żułkiewicza, inspektora starostw Województwa Krakowskiego. Opinia ta jest zwięzłą, ale bardzo sumiennie potraktowaną odpowiedzią na ankietę, opartą niewątpliwie na dużym doświadczeniu i znajomości stosunków w zachodniej części Małopolski. Zwraca uwagę opinia, przemawiająca za wprowadzeniem tam gmin zbiorowych na miejsce słabych finansowo gmin jednowioskowych.

Mamy wreszcie w Tomie IV pracę p. Stanisława Podwińskiego, radcy min. w Min. Spraw Wewn., p. t. „Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce“, która była zgłoszona jako referat na konferencję Sekcji do spraw podziału admin. Państwa w dn. 12 i 13 grudnia 1929 r., poświęconą omówieniu ogólnych zasad podziału administracyjnego, jako podstawy materialnej dla samorządu terytorjalnego, oraz stenogram obrad tej konferencji. Praca p. Podwińskiego była drukowana w Nr 4 „Samorządu Terytorjalnego“, nie będę więc jej tutaj omawiał, w tymże numerze „Samorządu“ pomieszczone było obszerne sprawozdanie o przebiegu i wynikach konferencji.

Zbiór materiałów Tomu IV zamykają tezy do referatu o zasadniczym typie gminy wiejskiej w Polsce, wygłoszonego przez D-ra M. Z. Jaroszyńskiego na posiedzeniu Rady Zjazdów Samorządu Ziemiańskiego w dn. 21 grudnia 1929 r., znane już czytelnikom z Nr 4 „Samorządu Terytorjalnego“.

W. B.

Oświata Pozaszkolna Samorządu Miasta st. Warszawy.

Wydawnictwo Instytutu Oświaty Dorosłych, Warszawa
1930 r., stron 238.

Samorząd miasta st. Warszawy prowadził od roku 1915/16 pracę oświatową, która z roku na rok rozwijała się coraz intensywniej, obejmowała formy coraz doskonalsze, przystosowane do życia, wykonywując wypróbowane zasady i metody pracy oświatowej w innych państwach.

W miarę rozwoju oświaty pozaszkolnej, zwiększały się fundusze Sekcji Oświaty Pozaszkolnej. Wynosiły one:

w 1924/25	364.000 zł.
„ 1925/26	540.000 „
„ 1926/27	505.000 „
„ 1927/28	653.000 „

Zróżniczkowała się praca w dziedzinie nauczania. W 1916—1917 roku prowadzona była tylko na kursach początkowych dorosłych (155 kompletów) i na Uniwersytecie powszechnym (43 komplety), w 1927/28 prowadzona była: na Kursach początkowych dorosłych (66 kompletów), Uniwersytecie powszechnym (12 kompletów), w Szkole dla dorosłych (7 kompletów), na Kursach dla młodocianych (35 kompletów), w Szkole dla młodocianych (45 kompletów). Widzimy z tego, że wydzieleni zostali z kursów dorosłych młodociani i stworzone zostały szkoły tak dla dorosłych jak i młodocianych.

W 1927/28 zapisanych było:

na Kursach początkowych dorosłych	— 2.160 osób
na Kursach początkowych młodocianych	— 1.182 osoby
w Szkołach dla dorosłych	— 254 osoby
w Szkołach dla młodocianych	— 1.692 osoby
na Uniwersytecie powszechnym	— 285 osób

Oprócz stałego nauczania Sekcja Oświaty pozaszkolnej prowadzi akcję oświatową i wycieczkową. Odczytów wygłoszono w 1927/28 r.

	— 203
z czego historycznych	— 24
z literatury i sztuki	— 27
z higieny	— 32
społeczne	— 41
geograficzne, przyrodnicze, techniczne	— 79
Wycieczek zorganizowano	— 541
najwięcej historycznych	— 247.

Od 1923/24 utworzono dział świetlic. Ilość uczestników świetlic wynosi:

w 1923/24 r.	308 osób
„ 1924/25 „	270 osób
„ 1925/26 „	656 osób
„ 1926/27 „	613 osób
„ 1927/28 „	1.045 osób.

Po tym krótkim zobrazowaniu działalności oświaty pozaszkolnej miasta st. Warszawy na podstawie zamieszczonych w książce licznych wykresów, przystąpimy do treści pracy zbiorowej, wydanej przez Instytut Oświaty Dorosłych. Zadanie książki jest raczej dydaktyczne, niż sprawozdawcze. Bezpośrednio biorący udział w pracy działacze oświatowi, dzielą się z czytelnikami swymi doświadczeniami, wspomnieniami w poszczególnych działach pracy, a przez to ułatwiają zadania innym, to zagadnienie podejmującym. A doświadczenia te opisane są w różnych działach pracy, w nauczaniu dorosłych, młodocianych, na kursach początkowych, w szkołach, w uniwersytecie powszechnym; w akcji świetlicowej, w organizo-

waniu teatru w świetlicach, organizowaniu wycieczek, odczytów, koła oświatowego itd.

Poważne miejsce zajmują ciekawe głosy słuchaczy i nauczycieli, malujące poszczególne przejawy życia kursów i odczucia kursistów. Dopelniają to liczne, choć niezawsze dobrze wykonane, ilustracje i dość szczegółowo opracowane wykresy.

A. B.

Warszawa. Nakładem Magistratu miasta stoł. Warszawy, 1929. Str. 386 i kilkanaście fotografii.

Wielka zbiorowa monografia „ku upamiętnieniu dziesięciu lat samorządu stolicy w niepodległej Polsce”. Zawiera prace: Jakimowicz R., Prahistorja Warszawy; Siemieński J., Warszawa w dziejach Polski; Żebrowski T., Dawny samorząd warszawski; Zawadzki J., Samorząd Warszawy od 1916—29; Janowski A., Życie dzielnic stolicy; Strzelecki E., Ludność Warszawy; Wroczyński C., Sprawy zdrowia publicznego w stolicy w okresie 1918—28; Koralewski K., Opieka społeczna w stolicy niepodległej Polski 1918—1928; Pański A., Stosunki oświatowe Warszawy; Przybyłowicz W., Życie naukowe Warszawy; Sierosławski S., Życie kulturalno-artystyczne Warszawy; Piltz F., Instytucje kredytowe Warszawy; Chmielewski M., Przemysł i handel Warszawy; Podoski R., Transport i komunikacja na terenie Warszawy; Rabczewski W., Wodociągi i kanalizacja Warszawy; Tyszka B., Elekrownie publiczne m. Warszawy; Świerczewski C., Gazownia miejska m. st. Warszawy; Budziszewski E., Zaopatrywanie Warszawy w najważniejsze artykuły pierwszej potrzeby.

Książka daje obraz Warszawy historyczny i współczesny. Zwłaszcza na tle życia współczesnej Warszawy, wydawniona została rola samorządu, jego działalność społeczna i gospodarcza. Książka zawiera niezmiernie wiele materiału opracowanego najczęściej po raz pierwszy. Należy podkreślić niezmierną staranność w doborze i wykonaniu prac. Książka może być wzorem dla podobnych monografij innych miast. Książkę redagował Komitet, złożony z pp.: Ilskiego, Limanowskiego, Szpotańskiego i Sierosławskiego. Sekretarzem redakcji był p. E. Strzelecki.

K.

Rocznik Łódzki poświęcony historii Łodzi i okolicy. Wydawnictwo Archiwum Akt dawnych m. Łodzi, Tom I, str. 440 i kilkanaście plansz. Pod redakcją J. Raciborskiego, B. Ziemięckiego i K. Kaczmarczyka. Nakładem Miasta Łodzi.

Rocznik zawiera poza przedmową i wstępem profesorów Kochanowskiego i Handelsmana, prace następujące: J. Paczkowski, Międzykomunalne związki miast (dla zjednoczenia archiwów); A. Bachulski, O potrzebie założenia w Łodzi archiwum gospodarczego; J. Siemieński, Źródła archiwalne do

historji Łodzi i Księgi miejskie dawnej Łodzi; A. Stebelski, Archiwalja łódzkie z okresu rządów pruskich 1793—1807; K. Konarski, Archiwalja łódzkie w państwowem archiwum akt dawnych; S. Arnold, Stosunki gospodarczo-społeczne w okolicach Łodzi we wczesnem średniowieczu; M. Baruch, Nazwa Łodzi; K. Kaczmarczyk, Lokacja starej Łodzi na prawie niemieckiem w r. 1387; R. Przelaskowski, Listy prymasa Ostrowskiego do biskupa Rybińskiego i wzmianka w nich o Łodzi; M. Bałaban, Przedmowa do pracy Alperina p. t. Żydzi w Łodzi; A. Alperin, Żydzi w Łodzi; K. Konarski, St. Staszic w Łodzi; J. Raciborski, Dawny ratusz łódzki; M. Witkowski, Łódź w czasie rewolucji 1831 r.; A. Hoefig, Powstanie listopadowe w świetle dokumentów łódzkich; R. Przelaskowski, Zagadnienia polityczne w życiu wyznaniowem Łodzi w XIX w.; J. Litwin, Łódzkie surogaty monety zdawkowej w okresie powstania styczniowego; W. Łopaciński, Projekt założenia instytutu politechnicznego w Łodzi w latach 1864—67; A. Kraushar, Ze wspomnień niedawnej przeszłości; E. Rosset, Łódź w latach 1860—70.

Imponujący rozmiarami rocznik, jest doniosłą próbą rozpoczęcia źródłowych prac nad historją stolicy przemysłu polskiego. Zebrane w nim przyczynki, oświetlają wiele momentów z historii Łodzi od jej zarania aż do czasów ostatnich. Wszyscy interesujący się rozwojem Łodzi — tego stale najbardziej zaniechanego ośrodka naszej kultury, powinni zaznajomić się z tą pracą. Najbardziej zasługuje na podkreślenie fakt, że „Rocznik“ wydany został nakładem miasta i głównie z materiałów łódzkiego archiwum miejskiego. Księga ta udowadnia, jak prawdziwym był napis, umieszczony przed wiekami na archiwum frankfurckiem, że archiwum miejskie jest najcenniejszym skarbem miasta i jego chlubą, co przypomniał w swym artykule p. Paczkowski, a co słusznie winno zdobić wejścia do naszych archiwów miejskich, tak dzisiaj niesłychanie zaniedbanych i lekceważonych. Rocznik Łódzki jest przykładem, który winno naśladować jak najwięcej miast polskich. Poza artykułami, Rocznik przynosi bardzo cenną bibliografję Łodzi za rok 1927, nekrolog prezydenta M. Cynarskiego, sprawozdanie i statut Archiwum m. Łodzi. **K. K.**

Stanisław Rychliński. Marnotrawstwo sił i środków w przemyśle polskim. Warszawa, 1930, str. 162. Instytut gospodarstwa społecznego.

„Marnotrawstwo w przemyśle polskim“ jest to przewodnik po kilkunastu tomach ważnej, niedawno wydanej, a już zapomnianej pracy Komisji Ankietowej badania warunków i kosztów produkcji oraz wymiany. Praca ta właściwie jest czemś więcej — jest zamknięciem, uporządkowaniem i wydobyciem na jaw najważniejszych rezultatów i prac Komisji —

jest niejako syntezą tych prac, dokonaną niezmiernie logicznie, umiejętnie i z talentem. Prawdopodobnie praca ta wywoła ponowne zainteresowanie się Komisją Ankietową i wynikami jej dochodzeń. **K.**

Stanisław Stempowski. Materiały do bibliografii polityki agrarnej, oraz zagadnień historycznych, ekonomicznych, prawnych i technicznych, z polityką agrarną związanych. Warszawa, 1929, str. 60. Wydawnictwo Ministerstwa Reform Rolnych.

Podtytuł powyższego dzieła mówi, że książka przeznaczona została „dla użytku pracujących nad przebudową ustroju rolnego w Polsce“. Praktyczna potrzeba wskazówek bibliograficznych dla opracowujących różne zagadnienia polityki agrarnej, zrodziła to ważne wydawnictwo. Objęło ono, oprócz zagadnień teorii i praktyki polityki agrarnej, zagadnienia historii wsi, ogólne zagadnienia ekonomiczne związane z rolnictwem i kwestją agrarną, wreszcie zagadnienia prawne i techniczne. Książka posiada to wielkie znaczenie, że zawiera dzieła ważne dla danych zagadnień w chwili obecnej, że nie zawiera balastu dzieł przedawnionych i posiadających tylko wartość historyczną. Bibliografia obejmuje dzieła w kilku językach obcych — ponadto podane są biblioteki w Warszawie, posiadające dane książki. Bibliografia dzięki temu, że jest wyborem najważniejszych i najbardziej dostępnych dzieł — jest niezmiernie ważnym źródłem informacji dla czytelników — praktyków. Ważną jest również dla samorządowych działaczy. **Br.**

R. Rudzińska. Bibliografia pracy społecznej 1900—1928. Warszawa, 1929, str. 285. Wolna Wszechnica Polska. Studium pracy społeczno-oświatowej. Prace seminarjum bibliograficznego Nr. 2, pod redakcją J. Muszkowskiego i H. Radlińskiej.

Dzieło zawiera charakterystykę piśmiennictwa z zakresu pracy społecznej przez p. H. Radlińską, Opis metody, spis działów dzieła dokonany przez autorkę bibliografii, wreszcie samą bibliografię, podzieloną według systemu dziesiętnego.

Dla wszystkich pracowników na polu polityki społecznej, samorządu, współdziałłości, jest to niezmiernie cenne i ważne źródło informacji o książkach — pierwsze dotąd ich uystematyzowanie. Należy podkreślić ten wysiłek i wielkie znaczenie pracy dla każdego, kto w dziedzinie tej pragnie się zorientować, kto będzie szukał wiadomości o książkach. Zarzut, który możnaby postawić Bibliografii, jest sama nazwa — dość nieokreślona i niewyraźna, zacierająca granice zagadnień. Należałoby raczej nazwać ją bibliografią polityki społecznej, gdyż z drobnymi uchyleniami tym właśnie jest. Drugi zarzut

postawilibyśmy dziesiętnemu systemowi, zastosowanemu do podziału zagadnień. Jest to podział sztuczny, nie odpowiadający naturalnemu rozgałęzieniu się zagadnień. To też dla do-
 rażnej pracy, dla poszukiwania pewnych działów i książek, może być wygodny — mniej nadaje się dla chcących znaleźć drogę w systematycznej pracy, w kolejności zagadnień naturalnej. Razi wielokrotnie korekta i błędy, które robią figle, utrudniające znalezienie danej książki, np. na str. 109 w sprawie referatu S. Bieńkowskiego. Zauważyliśmy brak niektórych książek, następujących autorów: Bornszteiновой, Bran-
 nego, Caspariego, Gorskiego, Kożucha, Lipińskiego, Rund-
 szteina, Osieckiego, Wóycickiego. Brak również monografii polskich autorów o polskich stosunkach społecznych w językach obcych: Strasburgera, Hersego, Schwejkerta, Wóycickiego. Gorski niesłusznie figuruje jako Górski. Kempner S. ekonomista, połączony został z Kempnerem S. lekarzem. Mimo te drobne usterki, praca niezmiernie potrzebna i pożyteczna.

Wś.

Przewodnik oświaty dorosłych (1928) pod redakcją A. Kownewki i K. Kornilowicza. Warszawa, 1929, str. 259. Wydawnictwo federacji oświatowej organizacji społecznych.

Książka zawiera prace: H. Radlińska — Z przeszłości pracy oświatowej w Polsce; K. Kornilowicz — Drogi oświaty dorosłych; H. Pleszczyńska — Formy pracy kulturalno-oświatowej w Polsce. Dział informacyjny zawiera wiadomości o działalności organów państwowych, samorządowych, uczelni wyższych i polskich instytucji społecznych w dziedzinie oświaty, a również informacje o oświacie pozaszkolnej wśród mniejszości narodowych w Polsce. Praca ta wielkich rozmiarów, jest pierwszą próbą zobrazowania dorobku dotychczasowego w dziedzinie oświaty dorosłych u nas. Ze względu na wagę zagadnienia, zwłaszcza na znaczenie jego w pracach samorządowych i na bardzo sumienne i staranne przygotowanie dzieła, polecamy go najgoręcej działaczom samorządowym.

B. W.

Zagadnienia oświaty dorosłych. Dwie Konferencje. Wydawnictwo federacji oświatowej organizacji społecznych pod redakcją K. Kornilowicza, Warszawa, 1930, str. 271.

Książka powyższa jest niezmiernie aktualna. Zawiera sprawozdanie z dwóch doniosłych konferencji działaczy oświatowych: polskiej w Kazimierzu nad Wisłą i międzynarodowej w Cambridge. Na konferencjach rozpatrywano problem oświaty dorosłych w całej pełni, jako wielki problemat kultury, mający specjalnie doniosłe znaczenie we współczesnym życiu, w okresie szybkich przemian społecznych. Poznanie tych rozważań potrzebne jest specjalnie dla wszystkich działaczy samorządowych. Praca kulturalna naszych samo-

rzędów, jest wciąż jeszcze w zaniedbaniu, tymczasem stanowi ważną dźwignię naszego życia. Jedną z przyczyn tego stanu, jest niedostateczne wniknięcie w istotę tej pracy. Książka niniejsza potrafi wywołać najpoważniejsze refleksje i dużo nauczyć.

W.

Bibliografia oświaty pozaszkolnej (1900—1928) pod redakcją J. Muszkowskiego i H. Radlińskiej w opracowaniu J. Skarżyńskiej. Warszawa, 1929, str. 174. Nakładem Min. W. R. i O. P.

Bibliografia ta imponuje. Wskazuje na niezmiernie szybko i wielki nasz dorobek w omawianej dziedzinie. Oświata pozaszkolna jest tem polem, na którym dokonano u nas niezmiernie wiele i to zarówno na polu praktycznego życia, jak i teorii. Wobec zainteresowania kwestjami oświatowymi, jakie istnieje u nas, bibliografia jest jaknajbardziej na czasie.

W.

BIBLIOGRAFJA

Książki polskie.

Adamski St. Ks. — Unja związków spółdzielczych w Polsce. Poznań, 1929. Nakładem Unji Zw. Spółdz. w Polsce, str. 43. Zł. 1.—

Babicki Czesław J. — Wychowanie dziecka opuszczonego w zakładach opiekuńczo - wychowawczych. Część I — Założenia teoretyczne. Warszawa, 1929. Nakł. Sp. Akc. Polska Składnica Pomocy Szkolnych; str. 131, Zł. 6.—

Barański Rajmund, Dr. Med. — O samowystarczalności stacji opieki nad matką i dzieckiem. Warszawa, 1930. Nakł. Polskiego Komitetu Opieki nad Dzieckiem; str. 10, Zł. 0.35.

Bielecki Jan. — Młodzież a reformy na wsi. Warszawa, 1930. Nakł. Związku Rewizyjnego Spółdz. Roln.; str. 63, Zł. 0.70.

Borowski Leon, Inż. — Wyniki badań laboratoryjnych materiałów kamiennych, używanych do budowy i utrzymania dróg w Polsce. Warszawa, 1929. Nakł. Drogowego Instytutu Badawczego przy Politechnice Warsz., str. 55.

Borowski Leon Inż. — Prace drugiego polskiego kongresu drogowego 1929. Warszawa, 1929. Nakł. Stowarz. Członków Polskich Kongresów Drogowych; str. 138.

Czaputowicz St. Dr. — Zbiór ważniejszych ustaw i rozporządzeń administracyjnych w tekstach i streszczeniu. Warszawa, 1930. Nakł. własnym; str. 1103, Zł. 12.—

Dobrzyński Władysław Dr. — Z dziedziny zawsze żywej sprawy mieszkaniowej. Ewolucja pojęcia miasta - ogrodu. Warszawa, 1930; str. 7. Zł. 0,60.

Dobrzyński Władysław Dr. — Jak przeciwdziałać zbytniemu skupieniu ludności w miastach wielkich. Warszawa, 1930. Nakł. „Praca i Opieka Społeczna“; str. 19. Zł. 2.—

Drozdowski Henryk. — W sprawie organizacji obrotu zbóż i produktów hodowli w Polsce. Mały elewator zbożowo-przetworowy. (Struktura zasadnicza). Nakł. T-wa „Spichrz Gminny“, Sp. z o. o. Warszawa, 1930, str. 10.

- Faber Harald.** — Spółdzielczość w rolnictwie duńskim. Nakładem Spółdzielni Wydawniczej U. Z. S. Poznań, 1929, str. 171. Zł. 6.—.
- Filipkowska - Szemplińska J.** — Organizacja bibliotek szkolnych. Nakładem Polskiego Towarzystwa Wydawców Książek. Warszawa, 1930, str. 115. Zł. 5.—.
- Fredyk Stefan.** — Instrukcja biurowa dla naczelników gmin. Wąbrzeźno, 1929. Nakładem „Głosu Wąbrzeskiego“, str. 18.
- Fredyk Stefan.** — Instrukcja biurowa dla wójtów. Wąbrzeźno, 1929. Nakł. „Głosu Wąbrzeskiego“, str. 18.
- Fredyk Stefan.** — Instrukcja biurowa dla sołtysów przełożonych obszarów dworskich. Wąbrzeźno, 1929. Nakł. „Głosu Wąbrzeskiego“, str. 18.
- Heyman Marcin.** — X-lecie szpitalnictwa Rzeczypospolitej Polskiej 1918 — 1928. Warszawa 1929. Nakładem Departamentu Służby Zdrowia Min. Spraw Wewn., str. 35.
- Instrukcja i poradnik dla opiekunów społecznych.** Warszawa 1930. Nakł. Biura Zjazdów Sam. Ziemińskiego, str. 45. Zł. 0,50.
- Instrukcja w sprawie zakładania przedszkoli.** Warszawa 1930. Nakładem Związku Pracy Obywatelskiej Kobiet, str. 30. Zł. 0,40.
- Janikowski Tadeusz Inż.** — Zasady organizacji gospodarstw małych. Warszawa 1930. Nakł. Państw. Instytutu Naukowego Gosp. Wiejsk. w Puławach, str. 464
- Klarnier Czesław.** — Polityka mieszkaniowa w Polsce i zagranicą. Warszawa 1930. Nakł. Izby Przem.-Handl., str. 245. Zł. 8.—.
- Ludkiewicz Zdzisław Prof.** — Stosunki agrarne Rzeczypospolitej Polskiej, tom I, woj. Pomorskie. Warszawa 1929. Nakł. Min. Reform Rolnych, str. 195. Zł. 12,50.
- Łoza Stanisław.** — Hoesicka bibliografia prawnicza polska 1918—1928. Warszawa 1930. Nakł. Księg. F. Hoesicka, str. 181. Zł. 10.—.
- Manteuffel Tadeusz.** — Życie miejskie w wiekach średnich. Warszawa 1930. Nakł. Bibliotek; Groszowej, str. 46. Zł. 1,50.
- Maślankiewicz Piotr.** — Analiza sprawozdań bibliotecznych Towarzystwa Czytelni Ludowych za okres 5-cioletni 1923/24 do 1927/28. Warszawa 1930. Skł. Główny Dom Książki Polskiej, str. 13.
- Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów,** tom I. Podział administracyjny Państwa, str. 162, tom II — Zagadnienia urzędnicze, str. 120, tom III — Zagadnienia urzędnicze, str. 636, tom IV — Podział administracyjny Państwa, str. 250. Warszawa 1929. Nakł. Kom. dla Usprawn. Administr. Publ. przy Prezesie Rady Ministrów.
- Oświata pozaszkolna samorządu m. st. Warszawy.** Warszawa 1930. Wydawn. Instytutu Oświaty Dorosłych, str. 238.
- Piasecki Eugenjusz Dr.** — Wychowanie fizyczne. Warszawa 1930. Nakł. Pol. Komitetu Opieki nad Dzieckiem, str. 60. Zł. 4.—.
- Projekt zrealizowania współpracy w zakresie walki z gruźlicą w Polsce.** Warszawa 1930. Nakł. Pol. Zw. Przeciwgruźliczego, str. 44.
- Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie,** pod redakcją Kasperskiego Kazimierza, Krzeczkowskiego Konstantego, Miklaszewskiego Bolesława. Rok VII. Warszawa 1929. Nakł. W. S. H., str. 169.

Rocznik Statystyczny Spółdzielni Rolniczych za 1928 r. Warszawa 1929. Nakł. Zjedn. Zw. Spółdz. Roln. Rzplitej Polskiej, str. 359.

Rosenkranz A. i Kozioł F. — Ustawa o opłatach stempłowych wraz z nowellami i przepisami wykonawczemi. Poznań 1930. Nakł. Wojew. Inst. Wyd., str. 435. Zł. 8.50.

Rychliński Stanisław. — Marnotrawstwo sił i środków w przemyśle polskim. Wynik prac komisji ankietowej, badania warunków i kosztów produkcji oraz wymiany. Warszawa 1930. Nakł. Inst. Gosp. Społecznego, str. 164.

Samorząd Powiatowy Piotrkowski 1919—1929. Piotrków 1929. Nakł. Wyd. Powiatowego Sejmiku w Piotrkowie, str. 39.

Sisłé Eugeniusz. — Samorząd organizacji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii prawa administracyjnego. Warszawa 1930. Nakł. „Praca i Opieka Społeczna“, str. 31. Zł. 1.50.

Sprawozdanie o stanie zdrowotnym Rzplitej Polskiej oraz o działalności władz instytucyj zdrowia publicznego w r. 1927. Warszawa 1929. Nakł. Depart. Służby Zdrowia, str. 198.

Sprawozdanie z działalności Zarządu m. st. Warszawy za rok budżetowy 1/IV.28 do 31/III.29. Warszawa 1929. Nakł. Magistratu m. st. Warszawy, str. 320.

Stempowski Stanisław. — Materiały do bibliografii polityki agrarnej oraz zagadnień historycznych, ekonomicznych, prawnych i technicznych, z polityką agrarną związanych. Warszawa 1929. Nakł. Min. Reform Rolnych, str. 60. Zł. 2.75.

Szuman Wanda. — Rola opiekunów społecznych. Warszawa 1930. Nakł. Polskiego Komitetu Opieki nad Dzieckiem, str. 34.

Świeżyński Ryszard. — Uniwersytety ludowe w Danii i ich znaczenie dla Polski. Poznań 1930. Nakł. Tow. Czyteln. Ludowych, str. 11.

Tilles Ferdynand Dr. — Zbiorowa oszczędność budowlana i projekt budowlany. Kraków 1930. Nakł. Tow. Ekonomicznego w Krakowie, str. 22. Zł. 1.50.

Warunki życia robotniczego w Warszawie, Łodzi i Zagłębiu Dąbrowskiem w świetle ankiet 1927 roku. Warszawa 1929. Nakł. Inst. Gosp. Społecznego, str. 324.

Weryho - Radziwiłłowiczowa Marja. — Zarys wychowania przed-szkolnego. Warszawa 1930. Nakł. Polsk. Komitetu Opieki nad Dzieckiem, str. 24.

Województwo Śląskie. 1918 — 1928. Rozwój administracji samorządowej woj. śląskiego w zarysie. Informator i przewodnik po wystawie woj. śląskiego na Powszechnej Wystawie Krajowej w Poznaniu. Katowice 1929. Nakł. Śląskiej Rady Wojewódzkiej w Katowicach, str. 348. Zł. 4.—.

Wolert Władysław. — Demokracja i kultura. Praca oświatowa zagranicą. Kierunki, organizacje, typy, działalność, metody. Warszawa 1930. Nakł. Wyd. Społeczno-Wychowawczego Związku Spółdzielni Spożywców Rzplitej Polskiej, str. 728. Zł. 30.—.

Zakrzewski Tadeusz. — Ruch spółdzielczy we wsi estońskiej. Warszawa 1929. Nakł. Związku Rewizyjnego Spółdzielni Rolniczych, str. 83.

Złobicki Władysław. — Potrzeby szkolnictwa powszechnego i ich finansowanie przez samorządy i państwo w najbliższej przyszłości. Warszawa 1930. Nakł. Min. W. R. i O. P., str. 35.

Czasopisma polskie *).

Bogusławski A. — Obciążenie samorządów. Samorząd 12, 8, 118 — 119, (23/II, 30).

Browiński M. — Projektowane ulgi w podatku przemysłowym a finanse komunalne. — Samorząd Miejski 10, 1 — 2, 13 — 15, 1930.

D. K. — Powiaty miejskie. Gazeta Administracji i Policji Państwowej 12, 5, 154 — 157 (1/III, 30).

D. W. — Zadania samorządu wobec walki z alkoholizmem. — Wiadomości Samorządowe 4, 2, 21 — 24 (15/I, 30).

Gajewski W. — Błędne tendencje Dyrekcji P. Z. U. W. — Samorząd 12, 11, 187 — 190 (16/III, 30).

Gajewski W. — Gospodarką samorządu wobec kryzysu gospodarczego. — Samorząd 12, 7, 101 — 103 (16/II, 30).

Gilszczyński St. — Opłaty drogowe. — Samorząd 12, 1, 3—4 (5/I, 30).

Gilszczyński St. — Obwałowanie Wisły. — Samorząd 12, 11, 185 — 186 (16/III, 30).

Gilszczyński St. — Jeszcze o zarządach drogowych. — Samorząd 12, 13, 221 — 223 (30/III, 30).

H. M. — Kilka cyfr z dziedziny finansów komunalnych. — Samorząd 12, 2, 18 — 22 (12/I, 30).

Horowitz H. dr. — W obronie prawdy. (Fundusz specjalny na akcję przeciwpożarową). — Samorząd 12, 5, 76 — 77 (12/II 30).

J. M. — „Mała ustawa samorządowa“ na warsztacie sejmowym. — Samorząd 12, 5, 69 — 72 (2/II, 30).

J. M. — Samorząd na widowni politycznej. — Samorząd 12, 3, 33 — 35 (19/I, 30).

Jagodziński Z. — Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami społecznymi. — Samorząd 12, 10, 168 — 169 (9/III.30).

Jagodziński Z. — Jaka powinna być gmina wiejska. — Samorząd 12, 8, 119 — 121 (23/II.30).

Jakubowski Kazimierz. — Ustawodawstwo polskie a gminy jednostkowe w woj. poznańskim. — Pracownik Samorządowy 7, 1 i 2, 4 — 7 i 24 — 26 (15 i 31/I.30).

Jaroszyński M. — O t. zw. gminie „średniej“. — Samorząd 12, 12, 205 — 208 (23/II.30).

Jaroszyński M. — Jeszcze w sprawie zatwierdzania budżetów komunalnych. — Samorząd 12, 6, 85 — 86 (9/II.30).

Jaroszyński M. — Stosunek gminy do powiatu. — Głos Gminy Wiejskiej 6, 1, 2 — 3 (1/I.30). —

*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę danego zeszytu.

Jaroszyński M. — Zatwierdzanie budżetów komunalnych. — Samorząd 12, 2, 17 — 18 (12/I.30).

Kasperowicz F. Dr. — Hygiena pracy pracownika samorządowego. — Pracownik Samorządowy 7, 3, 44 — 47 (15/II.30).

Kopczyński Stanisław. — Znaczenie ekonomiczne przemysłu budowlanego w Polsce. — Polska Gospodarcza 11, 3, 92 — 96 (18/I.30).

Lechnicki Felicjan. — Aktualne zagadnienia produkcji rolnej. — Samorząd 12, 11 i 12, 186 — 187 i 208 — 210 (16 i 23/III.30).

Leszczycki Stanisław. — Komunikacja autobusowa w woj. krakowskim. — Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych 4, 34, 3 — 25 (styczeń 1930).

Maćkowski Z. — Budżety samorządów na okres 1930/31. Samorząd 12, 5, 72 — 75 (2/II.30).

Maessa St. — Rozwiązanie zagadnienia mieszkaniowego przez gminę m. Chojnic. Samorząd Miejski 10, 4, 130 — 145, 1930.

Michejda Tadeusz Inż. — Parę uwag o zwalczaniu nędzy mieszkaniowej. Orędownik Samorządu 6, 2 i 3, 5 — 7 (25/I i 10/II.30).

Minchejmer Ryszard Inż. — Administracja drogowa w różnych krajach. Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych 6, 36, 2 — 10 (marzec 1930).

Nagórny D. Inż. — W sprawie kredytu na utrzymanie dróg i mostów. Wiadomości Stowarzyszenia Członków Polskich Kongresów Drogowych 4, 35, 60 — 65 (lut 1930).

Pachnowski Stefan. — Zadania miast w świetle ustawy budowlanej. Samorząd 12, 3, 4 i 5, 36 — 39, 57 — 59 i 77 — 78 (19 i 26/I oraz 2/II.30).

Pacholczyk A. — O jednolitą gminę wiejską w państwie. Głos Gminy Wiejskiej 6, 1, 5 — 7 (1/I.30).

Pikiel J. — Obniżenie i uproszczenie taryfy składek Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych. — Samorząd 12, 4, 56 — 57 (26/I.30).

Pikiel J. — Składy budowlanych materiałów ogniotrwałych. — Samorząd 12, 12, 211 — 213 (23/III.30).

Pütz Franciszek. — Komunalna organizacja kredytowa. Samorząd Miejski 10, 4, 145 — 150, 1930.

Podwiński Stanisław. — Doniosłość wprowadzenia jednolitej gminy wiejskiej w Polsce. Samorząd 12, 4, 53 — 55 (26/II.30).

Podwiński Stanisław. — Ustawy o ustroju samorządu w Sejmie. Samorząd Miejski 10, 1 — 2, 22 — 28, 1930.

Radliński S. — W sprawie preeliminowania wydatków nieprzewidzianych. Samorząd 12, 7, 103 — 104 (16/II.30).

Rozzko T. — Gotówkowe czy kredytowe wykonanie budżetu. Samorząd 12, 3, 35 — 36 (19/I.30).

VII Ogólno - polski Zjazd Przedstawicieli Powiatowych Związków Komunalnych. Samorząd 12, 10, 159 — 167 (9/III.30).

Stomiński Zygmunt Inż. — O krytykę obiektywną prac samorządu. Samorząd Miejski 10, 3, 85 — 86, 1930.

Stomski K. — Polityka kredytowa komunalnych kas oszczędności. Czasopismo Kas Oszczędności 5, 2, 16 — 19 (1/II.30).

Starzyński Ludomir. — Zagadnienie zmiany przepisów budżetowych dla związków komunalnych. — Samorząd Miejski 10, 3, 93 — 102, 1930.

Starzyński Ludomir. — Zatwierdzenie i budżetowanie pożyczek krótkoterminowych. — Samorząd 12, 13, 223 — 225 (30/III.30).

Strzelecki Jan. — W ważnej sprawie. (Kredyt komunalny). — Samorząd 12, 6, 86 — 87 (9/II.30).

Typiak P. — Przewodniczący sejmiku czy przewodniczący wydziału powiatowego. — Samorząd 12, 7, 106 — 107 (16/II.30).

Wartski A. — Jeszcze w kwestji gotówkowego czy kredytowego wykonania budżetu. — Samorząd 12, 8, 121 — 123 (23/II.30).

Wasilewski J. Inż. — Zagadnienie intensywnej budowy dróg bitych w Polsce. Samorząd 12, 9, 138 — 148 (2/III.30).

Wesołowski B. — Sytuacja finansowa gmin a kryzys gospodarczy. Głos Gminy Wiejskiej 6, 3, 1 — 3 (15.II.30).

Książki francuskie.

Annuaire de l'Institut International de Droit Public. Paris, 1929.—Les Presses Universitaires de France. 1 vol. 75 fr.

Berthélemy H., Doyen Fac. Droit Univ. de Paris. — *Traité élémentaire de droit administratif.* (12-e édition). Paris, Rousseau, 1930. — 75 fr.

Bibliographie générale des sciences juridiques et sociales de 1800 à 1925 — 1926 par A. Grandin, Paris, Recueil Sirey, 3 volumes.

Blum E. — La loi Loucheur. Commentaire théorique et pratique.—Ed. Rivière. — 18 fr.

Brunet. — Les finances publiques du temps présent.

Cruse Roger. — L'hypertrophie de l'Etat. Préface de M. Duguit Léon. Paris, F. Alcan 1928. — 10 fr.

Dufourmenteile. — Actes du Congrès du Crédit populaire (Associations coopératives du crédit) tenu à Aumecy du 14 au 17 juin 1928. En vente au siège du Centre fédératif du Crédit populaire, 24 Av. Pierre I de Serbie, Paris — 30 fr.

Fehner et Struss. — *Traité pratique de la législation sur les habitations à bon marché et sur la petite propriété.* Ed. Alsacia. — 30 fr.

Fourgeaud André. — La rationalisation. Etats Unis. Allemagne. (Taylorisme — Socialisme national — Fordisme — Normalisation — Agriculture — Concentration — Moules économiques et juridiques). Paris, Payot. — 25 fr.

Huiller. — *Législation des distributions d'énergie électrique.* Commentaire pratique des lois des 15 juin 1906, 19 juillet 1922, 27 février 1925, des réglemens et cahiers des charges-types—Paris, Sirey. — 40 fr.

Jèze Gaston, Prof. Fac. Droit Univ. de Paris. — *Les principes généraux du droit administratif* (3-e édition). Paris, M. Giard. 1930. — 100 fr.

Juvara D. — Le problème du crédit agricole en Roumanie. Paris. — 25 fr.

Léger Bernard. — Les syndicats de fonctionnaires en Angleterre (Fonctionnaires nationaux). Paris, Sirey. 1929. — 30 fr.

Pascaud Christiano. — L'évolution de la contribution mobilière. — Paris, Giard, 1929. 1 vol. — 25 fr.

Prevet Fr. — Le régionalisme économique. Conception et réalisation.

Rapports du IV Congrès internationale de l'organisation scientifique du travail, 135 rapports. — 125 fr. — Commissariat général du Congrès, 44, rue de Rennes, Paris.

De la Ruelie et Chatel. — Contrôle des chemins de fer et des tramways (2-e éditions). Paris 1929. Dunod. — 58 fr.

Rolland Louis. — Prof. Fac. Droit Univ. de Paris. — Précis de droit administratif. (3-e édition). Paris, 1930. Dalloz. 3 vol. — 25 fr.

Spillmann L. et Parisot J., Professeurs Fac. Médecine de Nancy. — L'organisation de la lutte antituberculeuse dans le cadre départemental. La réalisation en Meurthe — et — Moselle. 1928. — 15 fr.

Spillmann L. et Parisot J., Professeurs Fac. Médecine de Nancy. — L'organisation de la lutte antivénéreienne dans le cadre départemental. La réalisation en Meurthe-et-Moselle. 1928. — 10 fr.

Czasopisma francuskie.

Dausset Louis. — La législation française de l'urbanisme. — La Revue communale, décembre 1929.

Rigotard Laurent. — Organisation du travail intellectuel. Propositions pour faciliter la documentation. — Communication présentée au IV Congrès international d'organisation scientifique du travail, Paris, juin 1929. — „Mon Bureau“, le magazine de l'organisation commerciale et industrielle, mensuel, janvier 1930. Éditeurs — E. Lauglois, Paris, 186, Faubourg Saint-Martin.

Ravisse Gaston. — L'exposition d'organisation et d'outillage de bureau de 1929. Compte rendu technique de la X-e Exposition d'organisation et d'outillage de bureau. — „Mon Bureau“, décembre 1929.

Pierre de Pressac, conseiller municipal de Paris. — Le problème de l'autonomie municipale. — Revue politique et parlementaire — 10 mars 1930.

N. N. — Les projets de réforme fiscale en Belgique. — Revue politique et parlem. — 10 mars 1930.

Książki niemieckie.

Adler J. — Der Brühl im Weltverkehr und Stadtverkehr. (Leipziger Verkehr und Verkehrspolitik). Leipzig 1930. S. 45.

Couve R. — Beamte und Publikum. Richtlinien für die Bestgestaltung des Verkehrs der Beamten und des Publikums. Leipzig 1930. Verlagsbuchhandlung E. G. Weimann. S. 40.

Das Wirtschaftsleben der Staedte, Landkreise und Landgemeinden. Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für allgemeine Wirtschaftsstruktur. Berlin 1930, verlegt bei E. S. Mittler et Sohn. S. 279.

Die Wohnungsverhaeltnisse im Deutschen Reich nach der Reichswohnungszahlung 1927. — Bearbeitet im Statist. Reichsamt. Statistik der

Deutschen Reiches. Bd. 362 I u. II. Berlin 1930. Verlag Reimar Hobbing I Teil M. 8, II Teil M. 18.

Hirtsiefer. — Die Wohnungswirtschaft in Preussen. Eberswalde 1929. Verlagsgesellschaft R. Müller. S. 562. M 10.

Klimpel. — Gemeindefinanzen und Realsteuern in Sachsen. Verlag Kaden u. Co. Dresden. M 1,50.

Martin Camille u. Hans Bernoulli. — Städtebau in der Schweiz. Grundlagen Hrsg. vom Bund Schweizer Architekten. Zürich: Fretz — Wasmuth 1929. Schw. Fr. 15.

Nischk Kurt. — Das Kommunalbeamtenrecht. Systemat. Darst. d. Rechtsverhältnisse d. preuss. Kommunalbeamten. 2 vollst. neubearb. u. bedeutend verm. Auflage. Mannheim: Bensheimer 1929. S. 349. M. 9.

Nussbaum H. E. — Die Rechtswirkungen der Eingemeindung nach preussischen Recht. (Schriften. der Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin), Berlin — Friedenau 1930. Deutscher Kommunalverlag. S. 83.

Raphael K. — Die Wirtschaftlichkeit der Notstandsarbeiten. Eigenverlag. Beziehbar durch R. L. Prager, Berlin, Mittelstr. 21., M. 7,50.

Schmidt Kurt. — Der Wohnungstausch. Berlin. Heyman 1930. S. 52. M. 2.

Schweer u. Memelsdorff. — Die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten in deutschen Städten. 8 Heft der Schriftur. d. Dt. Städtetages. M. 4.

Seppel — Mohrmann. — Gasversorgung und Kommunalwirtschaft. Berlin — Friedenau. Dt. Kommunalverlag. M. 3.

Sohnrey H. — Wegweiser für bündliche Wohlfahrtsarbeit (Wohlfahrts- und Heimat-Pflege). 4-te erneuerte Auflage. Verlag der Deutschen Landbuchhandlung, Berlin S. W. 11. S. 500. M. 16,20.

Standke u. Finke. — Die öffentlichen Volksschullasten in Preussen, ihre Aufbringung, Verteilung und Veranlagung, sowie die Kassen und Rechnungsführung in den Schulverbänden. Verlag des Verbandes der preussischen Gemeinden (Berlin). S. 171.

Woytinsky Emma. — Sozialdemokratie und Kommunalpolitik. Gemeindegemeinschaft in Berlin, Berlin, Laub 1929. S. 90. M. 2.

Volbrecht W. u. Sternberg. — Raasch, Trink und Nutzwasser in der deutschen Wirtschaft. Verlag von Reimar Hobbing. Berlin, S. 300. M. 18.

10 Jahre Provinz Oberschlesien. — Ratiborpresse, Statist. u. Verkehrssamt d. Prov. - Verwaltung von Oberschlesien 1929. S. 76. M. 1.

Czasopisma niemieckie *).

Avis T. A. — Das Schulwesen in England und Wales. in: Städtetag 24, 1, 14 — 18. (6.1.30).

Bouffier Willi. — Einiges über das Problem der Bausparkassen in: Z. f. Betriebswirtschaft. 7, 1, 50 — 60. (Jan. 30).

*) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga -- zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę danego zeszytu.

Brans. — Die Entrichtung der kommunalen Statistik. in: Z. f. Kommunalwirtschaft, 19, 34, 1764 — 1768. (25.12.29).

Deckert R. — Kommunalpolitik im faschistischen Italien. in: Rdsch. für Kommunalbeamte. 36, 12, 215 — 216. (22.3.30).

Die Finanznot der Grossstädte. — in: Magazin d. Wirtschaft. 6, 3, 129 — 131. (17.1.30).

Der Finanzbedarf der Gemeinden und der Gemeindeverbände im Deutschen Reich, in den Vereinigten Staaten von Amerika, England und Wales, Schweden, Belgien und Polen. in: Wirtschaft u. Statistik, 10, 2, 62 — 66. (2 Jan. — H. 30).

Dierkes J. — Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe. in: Reichsverwaltungsbl. u. Preuss. Verwaltungsbl. 50, 49, 790 — 792. (7.12.29).

Die Neue Bundesverfassung und die Gemeinden — in: Oesterreich Sonderheft. Gemeinde-Ztg. (Wien). 7, 1, 3 — 22. (1.1.30).

Die Stadtstatistik der Schweiz. in: Z. f. Kommunalwirtschaft 20, 1, 21 — 34. (10.1.30).

Ellbogen Wilhelm. — Zur Frage der Kommerzialisierung der Bundesbetriebe. in: Arbeit und Wirtschaft (Wien). 8, 1, 7 — 12. (1.1.30).

Elsas Fritz. — Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. in: D. dt. Volkswirt. 4, 15, 467 — 471. (10.1.30).

Fend. — Kreisschulzahnpflege. in: Z. f. Selbstverwaltung. 12, 24, 565 — 570. (15.12.29).

Geisler. — Gedanken und Richtlinien zur Kommunalpolitik. in: Kommunalpolitische Bl. 21, 5, 112 — 114. (10.3.30).

Gemeindewirtschaft und Gemeinde Politik in Frankreich. — Sonderheft d. Z. f. Kommunalwirtschaft. 20, 2, 65 — 188. (25.1.30).

Hamm u. Karding. — Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. in: Z. f. Kommunalwirtschaft. 20, 5, 241 — 276. (10.3.30).

Heilig Wilhelm. — Stadtbau und Planwirtschaft. in: Reichstädtebund, 23, 6, 85 — 89. (15.3.30).

Heymann. — Die Finanzierung des deutschen Strassenbaues. in: Verkehrstechnik. 46, 45, 783 — 785. (8.11.29).

Heymann A. — Die Finanzierungsmethoden des holländischen Wohnungsbaues. in: Dt. Sparkassen-Ztg. 7, 7, 1 — 2, 8, 1 — 2. (16 u. 18.1.30).

Hunck J. — Zur Theorie der kommunalen Wirtschaft. in: Die Gemeinde, Halbmonatstr. 7, 3, 99 — 103. (Febr. 1930).

Luke. — Die Zinsverbilligungsmassnahme des Rheinischen Provinzial-Lantags für die minderbemittelten kinderreichen Familien. Erfahrungen und Ergebnisse. in: Rhein. Bl. f. Wohnungswesen. 26, 1, 13 — 15. (Jan. 30).

Mallon Otto. — Kommunale Haushaltspläne in Frankreich. in: Rdsch. f. Kommunalbeamte, 35, 47, 817 — 819. (23.11.29).

Mangoldt K. — Die Kommunale Bodenwirtschaft. Entwicklung und Leistungen, Kritik und Fortbildung. in: Wohnung, 4, 9, 304 — 308, 10, 335—338. (Dez. 29. Jan. 30).

Meier Werner. — Das neue Recht der Bausparkassen. in: Dt. Wohnungs-Archiv. 4, 10, 439 — 448. (Okt. 29).

Mulert. — Sinn und Form des Selbstverwaltung. Mit Aussprache. in: Jahresvers. d. Dt. Städtetages 1929 in Frankfurt a. M. (Berlin 1929 — Schrifteur d. Dt. Städtetages 9). S. 20 — 45.

Norden Walter. — Das Studium der Wohlfahrtspflege als eines Bestandteiles der Kommunalverwaltung, in: Berliner Wohlfahrtsbl. 5, 22. 185. (10.11.29).

Pahl Walter. — Oeffentliche Betriebe, Ausbandsanleitern und Gesamtwirtschaft. in: Gewerkschafts-Ztg. 40, 1, 7 — 10. (4.1.30).

Pepler G. u. J. J. Clarke. — Lokalbehörden und Bodenpolitik in England. in: Rhein. Bl. f. Wohnungswesen. 26, 1, 16 — 18. (Jan. 30).

Rautenberg A. — Finanzreform und Gemeinden. Unter besonderer Berücksichtigung des Fürsorgewesens. in: Preuss. Gemeinde-Ztg. 23, 9, 170 — 173. (21.3.30).

Schaefer Kamil. — Arbeitsamt und Gemeindefürsorge. in: Arbeit und Beruf. 8, 24, 557 — 560. (25.12.29).

Schroeter. — Kommunale Kulturpolitik, in: Z. f. Kommunalwirtschaft 20, 6, 298 — 305. (25.3.30).

Waldheim Harald. — Die Bausparkassen. Ein ernstes Problem für die deutsche Lebensversicherung. in: Neumann's Z. f. Versicherungswesen 53, 3, 49 — 53. (15.1.30).

Victor Walter. — Publizistische Aufgaben der Gemeinde, in: Die Gemeinde, Halbmonatsschrift. 7, 2, 64 — 66. (Jan. 1930).

Czasopisma angielskie.

„Public Administration“, organ angielskiego Instytutu Administracji Publicznej (Institute of Public Administration), wychodzący w Londynie (Humphrey Milford, Oxford University Press, Amen House, Warwick Square, E. C. 4), zawiera w roczniku VII-ym za r. 1929, następujące artykuły, dotyczące zagadnień samorządowych:

Oscar Warburg — O niektórych zagadnieniach samorządu Londynu w chwili obecnej (Some Problems of London Government to-day). Nr. 1, styczeń.

Neville Chamberlain, H. N. Bunbury, J. H. Broadley, E. Bevin. — Zarząd przedsiębiorstw użyteczności publicznej (The Management of Public Utility Undertakings). Nr. 2 kwiecień.

Dr. O. Mulert. — Przygotowanie i egzaminy urzędników samorządowych w Pruszech (Training a. Examinations of Municipal Officials in Prussia). Nr. 2, kwiecień.

Herman Finer. — Uwagi o niemieckiej samorządowej służbie urzędniczej. (Some notes on the German municipal Civil Service). Nr. 2, kwiecień.

C. D. Johnson. — Uwagi o reformie samorządu z punktu widzenia finansowego. (Some financial aspects of the reconstruction of Local Government). Nr. 2, kwiecień.

S. Larkin, H. R. Ralph. — Podstawy skutecznego systemu awansów. (The essentials of an efficient promotion system). Nr. 2, kwiecień.

J. R. Howard Roberts. — Fachowość i kontrola administracji. (The professional expert and administrative control). Nr. 3, lipiec.

F. Minshall, D. M. Muir.—Organizacja pracy władz samorządowych. (The departmental organization of work of local authorities). Nr. 3, lipiec.

Edgar Ashby. — Administracja regionalna, czyli następna faza rozwojowa w administracji publicznej. (Regional government, or the next step in public administration). Nr. 4, październik.

H. O. Hilary. — Stanowisko i działalność Komitetów w administracji samorządowej. (The position and functions of Committees in Local Administration). Nr. 4, październik.

W. M. Mowat. — Rola związków prawa ubogich w samorządzie. (The poor law authorities part in local administration). Nr. 4, październik.

Redakcja i Administracja: Warszawa, Plac Napoleona 7, tel. 131-92, 225-50.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł. 20, zeszyt pojedynczy zł. 5.

XIII ROK WYDAWNICTWA

TYGODNIK ILUSTROWANY

POŚWIECONY SPRAWOM SAMORZĄDU TERYTORJALNEGO
NA CAŁYM OBSZARZE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

„SAMORZĄD”

wychodzi w Warszawie pod redakcją

D-ra M. JAROSZYŃSKIEGO

przy współudziale komitetu redakcyjnego w składzie pp.:

J. Beka, S. Boguszewskiego, d-ra W. Dalbora, W. Gajewskiego,
Wł. Korsaka i A. Bogusławskiego.

W „Samorządzie” stale współpracują pp.:

J. Bek, M. Bilek, H. Bogatkowski, inż. L. Borowski, F. Branny, S. Brzóska, S. Bojarska, prof. J. Buzek, A. Brzozowska, J. Chomicz, A. Chrostowski, inż. W. Dakowski, dr. W. Dalbor, Fr. Dąbrowski, I. Dąbska, J. Długokęcki, prof. A. B. Dobrowolski, Z. Dreszer, Dziewanowski, W. Dunin, W. Dyt-kiewicz, K. Frelek, S. Fredyk, J. Filipowska-Szemplińska, L. Gierlicki. T. Gładała, S. Gliszczyński, prof. Wł. Grabski, R. Grochowski, F. Grela, prof. T. Hilarowicz, A. Hujda, Z. Ihnatowicz, dr. M. Jaroszyński, S. Jawo-sek, T. Jemielewski, F. Kasprzak, S. Kuzik, E. Koczyński, B. Kobak, S. Kopeć, K. Kornilowicz, W. Kornilowicz, T. Kosiński, J. Kowalski, sta-rosta L. Kowalski, prof. dr. St. Krzemieniecki, St. Krzewski, inż. W. Krzysz-toń, dr. S. Kruczek, J. Kuncewicz, R. Kutylowski, W. Kuropatwiński, sta-rosta K. Kühn, W. Lamot, A. Langer, inż. agr. J. Lentz, dr. A. Lepar-ski, S. Lewicki, dr. H. Le-Brun, starosta B. Lipski, W. Ludkiewicz, R. Le-nartowicz, E. Maliszewski, inż. W. Matuszewski, T. Narbutt, prof. dr. inż. O. Nadolski, dyr. M. Nestorowicz, H. Orsza - Radlińska, J. Osmołowski, starosta Ossowski, S. Ostrowski, S. Pachnowski, St. Paprocki, A. Pat-kowski, Z. Pawlak, Z. Piekarski, S. Podwiński, J. Popiołkiewicz, inż. B. Powierza, dr. A. Pragier, K. Prejzner, I. Radlicki, Cz. Rokicki, J. Rożkow-ski, S. Rzepkiewicz, starosta Br. Ruczyński, Z. Rusinek, S. Sasorski, dr. M. Serafin, St. Siedlecki, dr. Saloni, W. Sochacki, J. Śleszyński, J. Sta-mirowski, inż. Stawiski, dr. St. Starzyński, S. Stęplewski, dyr. H. Zu-ster, K. Sobotka, S. Szwalbe, M. Talko - Porzecki, Z. Tyralski, W. Turow-ski, H. Uliński, A. Waleron, dr. Wł. Walkiewicz, K. Wyszacki, dr. K. Win-dakiewicz, J. Wołoszynowski, W. Wieśniewski, inż. S. Wielichowski, W. Zieliński, Żbikowski, J. Zdanowski, A. Żywicki i wielu innych wybit-nych specjalistów i działaczy samorządowych.

Obok artykułów „SAMORZĄD” prowadzi następujące stałe działy: Prze-gład ustawodawstwa, przegląd orzecznictwa, przegląd prasy, przegląd wy-dawnictw, samorząd u obcych, komunikaty „Biura Zjazdów Samorządu Ziemińskiego” i „Zrzeszenia Samorządów Powiatowych”, z życia samorzą-du, z Sejmu i Senatu, zarządzenia władz, z życia organizacji społecznych, poradnik samorządowy, wiadomości o powiatowych i gminnych kasach pożyczk.-oszczędn., kronikę gospodarczą it. d., oraz rozszerzony dział p. t.

„Gmina Wiejska i Miejska”.

Prenumerata „SAMORZĄDU” wynosi rocznie 40 zł.

Adres redakcji: PLAC NAPOLEONA 7. Tel. 131 - 92.

Adres administracji: ul. ŚWIĘTOKRZYSKA 13. Tel. 442 - 63.