

ROK XI

1939

ZESZYT 1



# SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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

ROK XI

1939

ZESZYT 1

# SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POD REDAKCJĄ  
FRANCISZKA BRANNEGO



W A R S Z A W A

---

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

3 A M O R S A D  
T E R Y T O R I A L N Y

# Treść zeszytu I

## ARTYKUŁY I MATERIAŁY OPISOWE.

	str.
<i>Edward Strzelecki.</i> — Zagadnienie mieszkaniowe w miastach polskich . . . . .	1
<i>Leon Stasek.</i> — Szarwark w gospodarce związków samorządowych	41

## PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

A. Sprawy ustrojowe . . . . .	98
B. Sprawy finansowe i gospodarcze. . . . .	101

## PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

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

A. Sprawy administracji samorządowej . . . . .	105
B. Sprawy finansów komunalnych . . . . .	135

## KRONIKA.

### 1. Sprawy ustroju związków samorządowych:

Zagadnienie przepisów prawnych o przedsiębiorstwach samorządowych . . . . .	160
Projekty ustawodawcze, dotyczące samorządu terytorialnego, w sesji zwyczajnej 1938/39 r. . . . .	160
Uchwały Komisji Rozbudowy Miast w sprawach budownictwa mieszkaniowego i polityki terenowej miast . . . . .	160
Projekt śląskiej ustawy o samorządzie miejskim . . . . .	166

### 2. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:

Zagadnienie organizacji rolnictwa . . . . .	168
Sprawa komunalnych kas oszczędności . . . . .	169
Komunalne kasy oszczędności w r. 1938 . . . . .	179



	str.
<b>3. Sprawy zdrowia publicznego:</b>	
Regulowanie przez ubezpieczalnie społeczne opłat szpitalnych w szpitalach publicznych. . . . .	183
<b>4. Ze związków:</b>	
Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1938/39 . . . . .	184
<b>PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA . . . . .</b>	<b>187</b>
<b>ARTYKUŁY DRUKOWANE W LATACH 1929 — 1938 W KWARTALNIKU „SAMORZĄD TERYTORIALNY“ . . . . .</b>	<b>211</b>

**BIBLIOGRAFIA.**

Książki i czasopisma polskie . . . . .	218
”       ”       niemieckie . . . . .	223
”       ”       francuskie . . . . .	226
”       ”       angielskie . . . . .	227



11-me ANNÉE

1939

N<sup>o</sup> 1

# L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

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

P A R

FRANÇOIS BRANNY

V A R S O V I E

---

---

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



## Table des matières des fascicules I

### ARTICLES ET MATÉRIAUX DESCRIPTIFS.

	Page
<i>Strzelecki Edouard.</i> — Problème de logement dans les villes polonaises . . . . .	1
<i>Stasek Leon.</i> — Emploi de corvée de charoi par l'administration locale et régionale . . . . .	41

### REVUE DE LEGISLATION.

A. Problèmes d'organisation . . . . .	98
B. „ financières et économiques . . . . .	101

### REVUE DE JURISPRUDENCE.

*Okulicz Stanislas.* — Les arrêtés des Tribunaux Suprêmes sur les problèmes de l'administration locale et régionale:

A. Questions administratives . . . . .	105
B. Questions financières . . . . .	135

### CHRONIQUE.

#### 1. Organisation:

Problème des règlements sur les entreprises communales . . . . .	160
Projets des lois sur l'administration locale et régionale de la session parlementaire ordinaire 1938/39 . . . . .	160
Résolutions de la Commission d'agrandissement des villes sur les problèmes de logement et la politique de lotissement . . . . .	160
Projet de loi sur l'administration municipale pour la Silesie . . . . .	166

#### 2. Finances et économie:

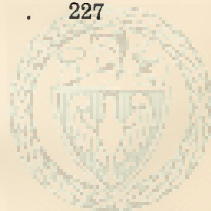
Problème d'organisation de l'agriculture . . . . .	168
Problème des caisses d'épargne communales . . . . .	169
Caisses d'épargne communales en 1938 . . . . .	179



	Page
<b>3. Santé publique:</b>	
Réglement des frais d'hospitalisation aux hôpitaux publics par des assurances sociales . . . . .	183
<b>4. Organisations:</b>	
Activité de l'Union pour le Contrôle de l'administration locale et régionale en 1938/39 . . . . .	184
REVUE DES ÉDITIONS . . . . .	187
ARTICLES IMPRIMÉS EN ANNÉES 1929 — 1938 DANS REVUE TRIMESTRIELLE „L'ADMINISTRATION LOCALE ET REGIONALE“ . . . . .	211

BIBLIOGRAFIE.

Livres et periodiques polonais . . . . .	218
" " " allemands . . . . .	223
" " " français . . . . .	226
" " " anglais . . . . .	227



**EDWARD STRZELECKI**

## **ZAGADNIENIE MIESZKANIOWE W MIASTACH POLSKICH.**

### **I.**

Kryzys gospodarczy, którego dno przypadło u nas na lata 1932 — 33, podważył równowagę finansową wielu miast w Polsce. Nawet i dla tych miast wszakże, które przeżyły go względnie pomyślnie, był okresem bardzo ciężkim. Konieczność wydatnej kompresji budżetów zmuszała zarządy miast do jak najdalej pousuniętych oszczędności, a tym samym i do ograniczania zakresu gospodarki miejskiej.

W tych warunkach ucierpieć musiały w sposób szczególny te dziedziny życia naszych miast, w których interwencja samorządów nie zaznaczała się do tego czasu w sposób istotniejszy: jeśli trudno podolać przyjętym już obowiązkom, tym trudniej podejmować nowe, zwłaszcza gdy w przekonaniu powszechnym na to, aby im sprostać, potrzeba bardzo znacznych kapitałów.

Do zagadnień tego typu należy właśnie sprawa mieszkaniowa miast naszych.

Lata stopniowej poprawy zaznaczyły się w gospodarce miast bardzo wyraźnie. Finanse miejskie zostały uporządkowane, działalność inwestycyjna ożywiła się znacznie, wygląd zewnętrzny miast doznał widocznego polepszenia.

Wraz z poprawą koniunktury uległo ożywieniu i budownictwo w miastach. W ramach ogólnego podsycania działalności inwestycyjnej, pobudzaniem ruchu budowlanego zajęło się państwo. W niektórych miastach ruchliwą działalność podjęło T. O. R., wznosząc osiedla mieszkań robotniczych.

Zarządy miast, którym przypadła w udziale odbudowa naruszonej równowagi budżetowej, przystępując do stopniowego

rozwijania gospodarki miejskiej, przede wszystkim zwróciły uwagę na działy najbardziej upośledzone wskutek kryzysu. Sytuacja skłaniała je zresztą do takich posunięć, gdzie niewielkim stosunkowo nakładem można było uzyskać bezpośrednie i widome efekty, nie sprzyjała zaś podejmowaniu długofalowych poczynań na odcinkach tak trudnych i niewdzięcznych jak sprawa mieszkaniowa.

Błędnym wszakże byłoby mniemanie, iż miasta nasze nie podejmowały żadnej akcji interwencyjnej w tym względzie. Nie przystępując do akcji bezpośredniej, w sposób pośredni przecież zarządy miejskie przyczyniały się do poprawy stosunków mieszkaniowych. Jednakowoż akcja ta prowadzona była, jak dotychczas, na odcinkach dość wąskich; nie miała też charakteru konsekwentnego planu w dziedzinie polityki mieszkaniowej, toteż wyniki tej działalności musiały być ograniczone.

Przedem wszystkim podkreślić tu trzeba dość znaczne fundusze, przeznaczone na rozszerzenie i uporządkowanie sieci ulic; w ten sposób przestrzenie, zdadne pod zabudowę, zostały wydatnie zwiększone. W tym samym kierunku prowadzili podjęte w wielu miastach prace nad planami regulacji i zabudowy terenów peryferyjnych, co również „upłynniło“ pokaźne tereny budowlane. Jednocześnie kroczył naprzód rozwój urządzeń użyteczności publicznej, a więc przyłączanie ulic do sieci wodociągowo - kanalizacyjnej, elektrycznej i gazowej oraz rozbudowa linii tramwajowych i autobusowych i taboru komunikacyjnego. Inicjatywa prywatna wykorzystywała rozwój wszystkich tych urządzeń, dzięki którym miasta jakby wewnętrznie się rozrosły, wiążąc z dzielnicami centralnymi swe peryferie, które dotychczas z braku tych urządzeń nie nadążały za potrzebami rozwojowymi miast.

Niejaką ilustracją tych poczynań może być fakt, że podczas gdy ogółem wydatki nadzwyczajne związków samorządu terytorialnego wzrosły w okresie od r. 1932/33 do 1937/38 z 83,8 mil. zł do 174,9 mil. zł, to jest z górą dwukrotnie, wydatki nadzwyczajne na drogi i place publiczne w tymże czasie podniosły się z 12,8 mil. zł na 41,8 mil. zł, a więc niemal 3 $\frac{1}{2}$ -krotnie.

Pewną pomoc — rozmaitą zresztą co do swego natężenia — okazywały miasta Towarzystwu Osiedli Robotniczych w jego działalności budowlanej, odstępując mu tereny pod zabudowę i przygotowując je do tego celu.



Nie ulega wątpliwości, iż wszystkie te poczynania odbiły się w sposób dodatni na ruchu budowlanym w miastach, przyczyniając się w dużej mierze do pobudzenia ruchu inwestycyjnego; znacznie mniejszy jednak był ich wpływ na kierunek tego ruchu. Być może, iż odegrało tu pewną rolę przekonanie, że zaspokoić głód mieszkaniowy tych klas, które odczuwają go najdotkliwiej, można tylko drogą podjęcia bezpośredniego budownictwa we własnym zakresie.

Wobec szczupłości środków finansowych, jakie można było na budownictwo mieszkaniowe przeznaczyć, nie podejmowano go zupełnie. Nawet jednak w akcji pośredniej nie wypracowano zespołu metod, nie wyzyskano wszystkich środków, zmierzających do skierowania ruchu budowlanego na tory społecznie wskazane.

To zadanie staje dziś przed nowymi ciałami samorządowymi miast polskich. Staje nie tylko dlatego, że szeroka podstawa społeczna, na jakiej ciała te się opierają, czyni je szczególnie powołanymi do podjęcia zagadnienia mieszkaniowego właśnie od strony społecznej; ale i dlatego, że po dokonaniu owych pierwszych kroków w dziedzinie uporządkowania miast i rozwoju komunikacji i urządzeń miejskich sprawa społecznego zrationalizowania akcji budowlanej jest dziś zagadnieniem kolejnym o najwyższej doniosłości. Nie jest to jedynie sprawa rozładowania dzisiejszej ciasnoty mieszkaniowej ubogich warstw; jest to również sprawa rozładowania przeludnienia wsi polskiej, sprawa przystosowania miast do wchłonięcia tych rzesz, jakie ze względu na ogólny interes gospodarczy muszą być przez miasta wchłonięte.

Celem uwag niniejszych jest przede wszystkim wykazanie, iż podjęcie takiej akcji nie jest bynajmniej — wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu — sprawą beznadziejną. Przy obecnym stanie źródeł i środków nie mamy możliwości kusić się o zbudowanie ścisłego i szczegółowego planu tej akcji; z natury rzeczy plan taki musi być wielce elastyczny. Pragniemy w każdym razie — przez wskazanie niektórych dróg i metod — wykazać, iż akcja skierowania budownictwa mieszkaniowego na tory społecznie najpotrzebniejsze leży całkowicie w granicach dzisiejszych możliwości, a powodzenie jej zależne jest przede wszystkim od opracowania realnego i konsekwentnego planu i właściwej koordynacji poczynañ.



## II.

Znaczny krok naprzód w dziedzinie poznania naszej rzeczywistości mieszkaniowej i postawienia całego zagadnienia we właściwej płaszczyźnie uczyniony został przez Związek Miast Polskich, który w roku bieżącym wydał obszerną i gruntowną rozprawę prof. K. Krzeczковского pt. „Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich“. Krok ten tym bardziej godzien jest podkreślenia, iż Związek Miast bynajmniej nie podziela wszystkich poglądów autora, gdy chodzi o rolę samych miast w rozwiązaniu tego zagadnienia. Niezależnie jednak od takiego czy innego stanowiska wobec tych poglądów, dzieło prof. Krzeczковского uznane być musi za pracę, która ułatwi wszystkim zainteresowanym zorientowanie się w dzisiejszym stanie zagadnienia mieszkaniowego w miastach. Toteż moment obecny, gdy sprawa mieszkań wchodzi na porządek dzienny, był dla wydania tej książki szczególnie odpowiedni.

Praca ta obejmuje również w obszernym zarysie analizę obecnej sytuacji na rynku mieszkaniowym, zarówno od strony zaopatrzenia ludności w mieszkania, jak i od strony tendencji ruchu budowlanego w miastach. Nie będziemy na tym miejscu wchodzić głębiej w roztrząsanie tych spraw, odsyłając czytelnika do całkowicie wyczerpujących i wszechstronnych rozważań wspomnianej pracy. Pewne ogólne stwierdzenia wszakże nie od rzeczy będą tu przypomnieć; na nich bowiem obserwować można zarówno drogi, jakimi kroczył u nas dotychczas rozwój ruchu budowlanego, jak i braki stosowanych środków zaradczych.

Głód mieszkaniowy w miastach polskich, jak i w całej niemal Europie, wypłynął na porządek dzienny bezpośrednio po zakończeniu wojny światowej. Nie znaczy to wszakże, by nie istniał już dawniej; przebiegał natomiast w odmiennej postaci. Wyludnienie miast, jakie wystąpiło w czasie wojny, w krótkim czasie uległo wyrównaniu; zwłaszcza miasta polskie (a szczególnie większe) dzięki odzyskanej samodzielności państwowej stały się rychło wobec braku mieszkań, których znaczną liczbę wyłuskiwały z wolnego obrotu powstające urzędy, budzące się życie gospodarcze itd. Lokale, zajmowane przez te instytucje, należały w znacznej mierze do obszerniejszych, lepiej położonych i wyposażonych; toteż instalująca się na nowo w miastach sfera

urzędnicza, inteligencja i zamożniejsze mieszczaństwo coraz dotkliwiej odczuwać poczęły ciasnotę mieszkaniową. Nie trzeba wszakże zapominać, że wśród mniej zasobnego proletariatu, gnieźdzącego się w drobnych i gorszych mieszkaniach, ciasnota mieszkaniowa istniała w Polsce już dawniej i w tym znaczeniu głód mieszkań nie jest bynajmniej zjawiskiem powojennym.

Różne hamulce utrudniały w pierwszych latach powojennych rozwój ruchu budowlanego w szerszej skali; jak wiemy, rozpoczął się on dopiero po kilku latach. Wyniki spisu ludności 1931 roku wykazały już dość pokaźny przyrost mieszkań w miastach w porównaniu ze stanem w r. 1921; wyraził się on liczbą około 800 tys. izb, a łącznie z szacunkowo określonym przyrostem dla terenów, nie objętych spisem 1921 roku — niespełna 900 tys. izb. Zważyć wszakże trzeba, iż w tym czasie ludność miast polskich — z pominięciem terenów przyłączonych do miast wskutek zmian administracyjnych — wzrosła o około 1.800 tys. głów. Przeciętne zaludnienie mieszkań wynosiło w Polsce w r. 1921 ok. 2 osób na izbę; jak widzimy, nowo powstające mieszkania przyrastały w tym samym stosunku, tj. w stosunku jednej izby na dwie osoby przyrostu ludności. Liczby te zdawałyby się wskazywać, iż ruch budowlany owego okresu zaledwie wystarczał na wchłonięcie przyrostu ludności; inaczej mówiąc, że sytuacja na rynku mieszkań nie ulegała poprawie, ale też nie ulegała i pogorszeniu. W rzeczywistości jednak sprawa przedstawiała się nieco gorzej. Jeszcze przed ogłoszeniem szczegółowych wyników spisu 1931 roku miałem możliwość wyrazić przypuszczenie, iż „pod ogólną nieznaczną poprawą kryje się dalej pogłębiająca się rozbieżność w warunkach zamieszkiwania warstw zamożniejszych i ubogich“, że mianowicie „składa się na nią wydatna poprawa u góry, przy równoczesnym pogorszeniu u dołu“<sup>1)</sup>. Szczegółowe liczby spisowe potwierdziły słuszność tych przewidywań. Słaba stosunkowo gęstość zaludnienia mieszkań trzyizbowych i większych uległa w rzeczywistości pewnemu rozluźnieniu; natomiast ciasnota drobnych mieszkań, zwłaszcza jednoizbowych, grupujących sfery naj-

1) E. S t r z e l e c k i: Zagadnienie mieszkaniowe współczesnej Warszawy, Warszawa, 1935, i Rozwój budowlany współczesnej Warszawy, Kronika Warszawy, 1930, Nr 11.



uboższe, doznała dalszego zwiększenia. Rozmiary tego procesu ilustruje następujące zestawienie:

**Ewolucja stosunków mieszkaniowych w miastach polskich w okresie 1921 — 1931 <sup>1)</sup>.**

<i>Odsetek ludności w mieszkaniach:</i>	1921	1931
1-izbowych . . . . .	29,8	33,0
2-izbowych . . . . .	30,6	32,6
3-izbowych . . . . .	18,8	18,1
4-izbowych i większych . . . . .	20,8	16,3

*Przeciętna liczba osób na izbę w mieszkaniach:*

1-izbowych . . . . .	3,8	3,9
2-izbowych . . . . .	2,3	2,3
3-izbowych . . . . .	1,7	1,6
4-izbowych i większych . . . . .	1,2	1,1

Już tu więc ujawnia się owa zasadnicza cecha naszego ruchu budowlanego, która do dziś wytycza drogi sprawie mieszkaniowej w Polsce: oto że mieszkania powstające przynoszą ulgę przede wszystkim warstwom zamożniejszym; przyrost zaś mieszkań dla sfer niezamożnych jest tak nikły, że nie tylko nie może spowodować poprawy w istniejącym stanie rzeczy, lecz nie nadąża nawet za rozwojem liczebnym proletariatu miejskiego.

Do roku 1931 zasadniczą orientację w dziedzinie wyników ruchu budowlanego w Polsce czerpać trzeba było, w braku specjalnej statystyki, z danych spisów ludności, a więc operować z konieczności dziesięcioleciem jako całością. Od tego czasu jednak mamy możliwość śledzenia corocznych wyników dzięki publikowanej przez Główny Urząd Statystyczny statystyce ruchu budowlanego. Jakkolwiek dane te obciążone są znacznymi brakami rejestracji, umożliwiają one pewien wgląd zarówno w natężenie miejskiego budownictwa jak i w jego kierunki. Wraz z ostatnio ogłoszonymi zestawieniami za rok 1937 <sup>2)</sup> po-

1) Cyt. wg K. K r z e c z k o w s k i e g o: *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Warszawa, 1939.

2) *Ruch budowlany w miastach — 1937*. Statystyka Polski, Seria C, zes. 100.

zwalają one przy tym na ocenę tych zjawisk również i dla okresu stosunkowo pomyślniejszej koniunktury.

Stwierdźmy przede wszystkim, że ogólne natężenie inwestycji w tej dziedzinie — w porównaniu z przyrostem ludności — nie uległo zmianie od okresu lat 1921 — 31. Jak oblicza K. Krzeczkowski w cytowanej pracy, porównanie liczby izb wybudowanych w ciągu dziewięciolecia 1928 — 1936 z przyrostem ludności miast w tymże czasie wykazuje, że na jedną nową izbę przypada powyżej dwu nowych mieszkańców miast. Można ze znaczną dozą prawdopodobieństwa sądzić, że i nadal zjawisku temu towarzyszy poprawa warunków zamieszkiwania warstw zamożnych, trudno natomiast liczyć na poprawę położenia warstw ubogich. Do wniosków takich uprawniają w znacznej mierze dane, dotyczące wielkości nowowybudowanych mieszkań. Przeciętna liczba izb w budynkach mieszkalnych, zakończonych w ciągu lat 1929 — 1937, wynosiła:

**Przeciętna liczba izb w mieszkaniach zakończonych <sup>1)</sup>.**

L a t a	Przeciętna liczba izb na mieszkanie	
	We wszystkich miastach	W miastach liczących ponad 20 tys. ludności
1929	2,8	2,8
1930	2,5	2,6
1931	2,6	2,6
1932	2,6	2,7
1933	2,7	2,8
1934	2,8	2,8
1935	2,7	2,8
1936	2,7	2,7
1937	2,7	2,8

Jak widzimy, przeciętne mieszkanie w budynkach nowowybudowanych zbliża się niemal do rozmiaru trzech izb, nie objawiając bynajmniej tendencji spadku.

Zbyteczną byłoby udowadniać, że znaczna część tych mieszkań przeznaczona być musi dla sfer zamożnych. Nawet mieszkanie dwuizbowe przy dzisiejszym poziomie czynszu w budynkach prywatnych jest dla olbrzymiej większości proletariatu miejskiego wręcz niedostępne.

1) Cyt. wg K. Krzeczkiego, l. c.



Ostatnie lata (1936 — 1938) przyniosły szereg posunięć w polityce inwestycyjnej państwa, które ruch budowlany znacznie wzmogły. Poniżej omówimy obszerniej te posunięcia; tu wskażemy jedynie, że istotnie lata te zaznaczyły się znacznie szybszym przyrostem nowych budynków mieszkalnych. Nie rozporządzamy w tej chwili danymi za rok 1938; jeśli przyjmiemy za podstawę rok 1931, wskaźniki liczby izb wybudowanych w latach 1932 — 1937 ułożą się w sposób następujący:

**Mieszkania i izby w budynkach zakończonych w miastach w latach 1932 — 1937 <sup>1)</sup>.**

Lata	Wskaźnik przyrostu		Odsetek mieszkań i 2-izbowych wśród ogółu mieszkań zakończonych
	mieszkań	izb	
	(podstawa r. 1931 = 100)		
1932	107,8	110,7	54,0 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
1933	114,6	121,2	50,9 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
1934	127,8	136,8	49,8 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
1935	144,0	153,0	51,2 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
1936	161,1	169,2	51,5 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>
1937	210,7	222,1	50,8 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>

Rok 1937 zaznaczył się tedy z górą dwukrotnie większą niż w r. 1931 liczbą nowowytbudowanych mieszkań i izb. Ale jednocześnie zestawienie powyższe wskazuje, iż przyrost liczby izb postępował szybciej niż przyrost liczby mieszkań. Znaczy to przecież, że przeciętna wielkość mieszkania w ciągu całego tego okresu posiadała tendencje wzrostu. Istotnie, gdy mieszkania 1- i 2-izbowe wybudowane w r. 1932 stanowiły 54% ogółu wybudowanych mieszkań, dla r. 1937 odsetek ten spada do 51%. Wydaje się rzeczą prawdopodobną, iż dla samych mieszkań jednoizbowych stosunek ten układałby się jeszcze mniej korzystnie.

A przecież nie wolno zapominać o tym, że nawet spośród owych mieszkań małych, jedno- lub dwuizbowych, pewna część tylko przeznaczona być mogła na odciążenie przeludnionych mieszkań mniej zamożnych warstw pracowniczych. W wywo-

<sup>1)</sup> Źródło: Ruch budowlany w miastach — 1937, Statystyka Polski, Ser. C., zes. 100.

dach naszych staramy się uwypuklić stałą tendencję ruchu budowlanego w kierunku stawiania większych mieszkań; nie należy stąd wnosić, by małe mieszkania całkowicie szły na pokrycie zapotrzebowania sfery robotniczej. Poziom, na jakim kształtują się czynsze większych mieszkań w nowowytbudowanych domach, skłania do rezygnacji z wielu wymagań również i ludność zasobniejszą, tj. sfery urzędnicze i drobnomieszkańskie. Wiele rodzin, związanych pracą zawodową ze śródmieściem, nie ma możliwości oderwania się od dzielnic, w których większe mieszkania są dla nich niedostępne; przekładając choćby bardzo niewielkie mieszkanie własne nad niewygodny sublokatorstwa, one to właśnie zaludniają przede wszystkim jedno- i dwuizbowe lokale w centralnych dzielnicach miasta i na mniej odległych peryferiach, stwarzają znaczny popyt na te lokale i skłaniają przedsiębiorcę do budowania takich właśnie mieszkań. Zresztą ciężar czynszu za większe mieszkania nawet na odległych peryferiach wytrzymać może budżet jedynie człowieka zamożnego; toteż wystarczy potoczna obserwacja dla przekonania się, że w odleglejszych od centrum dzielnicach powstaje znaczna ilość drobnych mieszkań bynajmniej nie przeznaczonych dla sfer robotniczych. Ciasnotę przestrzeni rekompensuje się tu bogactwem technicznego wyposażenia (kuchnie elektryczne i chłodnie, szafy wmurowane, gorąca woda z centralnego kotła itd.), co oczywiście znacznie podnosić musi czynsz. Cały okres powojenny cechuje zresztą tendencja przeobrażenia struktury ludnościowej w kierunku zwiększenia liczby rodzin; ludność miast rozbija się jak gdyby na drobniejsze zespoły rodzinne gospodarczo usamodzielnione — i odpowiednio w zasobie mieszkań, jakim ludność ta rozporządza, równowaga przechylać się musi ku mieszkaniom drobnym. Jak wiemy, znaczna liczba dużych lokali w starych budynkach również uległa „parcelacji“ z braku popytu na nie; właściciel domu łatwiej znajdował nabywcę i uzyskiwał wyższy dochód, gdy lokal kilkupokojowy rozbijał na dwa lub trzy mieszkania mniejsze.

W tych warunkach jest rzeczą jasną, iż popieranie budowy małych mieszkań, bez bliższego określenia ich charakteru, bynajmniej nie jest równoznaczne z tendencją udostępnienia znanych warunków mieszkaniowych ubogiej ludności. W istocie ono właśnie przyczynia się do poprawy sytuacji na odcinku mieszkań większych, do odciążenia i tak niewielkiej gęstości ich

zaludnienia, w znacznie słabszym zaś stopniu odciąża nadmierne przeludnione mieszkania warstw robotniczych.

Obraz warunków mieszkaniowych, w jakich żyje proletariat miejski w Polsce, dają również wyniki spisu 1931 roku, gdzie dla miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców zagadnienie mieszkaniowe badane jest w powiązaniu z podziałem ludności na grupy społeczno - zawodowe. Otóż jeśli chodzi o ludność robotniczą, sytuacja przedstawia się tu jak następuje.

#### Ludność robotnicza w mieszkaniach większych miast w r. 1931

	% ludności robotniczej w mieszkaniach:		
	1-izb.	2-izb.	3-izb. i większych
Polska	47,3	34,4	18,3
M. st. Warszawa	55,5	28,9	15,6
Łódź	76,6	17,6	5,8
Woj. środkowe (bez Warszawy i Łodzi)	54,3	35,1	10,6
Woj. wschodnie	33,4	32,7	33,9
Woj. zachodnie	14,0	46,0	40,0
Woj. południowe	44,9	42,1	13,0

Stosunkowo najlepiej więc zaopatrzona w mieszkania jest ludność robotnicza woj. zachodnich. Gorzej już przedstawiają się województwa wschodnie, zwłaszcza jeśli się zważy, iż wobec niewielkiej w ogóle podaży drobnych mieszkań w tej dzielnicy, nader rozpowszechnione jest tu zamieszkiwanie w jednym mieszkaniu przez kilka rodzin, przy czym każda z nich korzysta tylko z jednej izby. W województwach południowych natomiast prawie połowa, w środkowych z górami połowa całej ludności robotniczej gnieździ się w mieszkaniach jednoizbowych. Zupełnie katastrofalnie przedstawia się położenie Łodzi, gdzie mieszkania jednoizbowe skupiają powyżej trzech czwartych całej robotniczej ludności.

Aby liczby te nabrały pełnej wymowy, uprzytomnić sobie trzeba, iż mieszkanie jednoizbowe w rodzinie robotniczej gra rolę zgoła inną niż w sferach lepiej uposażonych. Wspominaliśmy o popycie na małe mieszkania ze strony sfer zamożniejszych; otóż popyt ten wytwarzają dość liczne w tej sferze osoby samotne lub bezdzietne małżeństwa. Zupełnie inaczej przedstawia



się sytuacja w rodzinie robotniczej, liczącej przeciętnie około 5 osób<sup>1)</sup>, obarczonej często krewnymi bezrobotnymi lub nie mogącymi już ubiegać się o pracę wskutek podeszłego wieku. Nawet wówczas wszakże, gdy kilku członków rodziny posiada pracę, tendencje do tworzenia oddzielnych gospodarstw ulegają tu znacznie silniejszym niż w sferze zamożniejszej zahamowaniom, wśród których niepoślednią rolę gra wysokość czynszu mieszkaniowego. Toteż gęstość zaludnienia tych mieszkań urąga często wszelkim wymaganiom higieny; z górą połowa ludności wszystkich mieszkań jednoizbowych w miastach stłoczona jest po pięć i więcej osób na izbę, trzecia część mieszka po 2 — 4 osób na izbę, a tylko około 12% zamieszkuje w gęstości dwu lub mniej osób na izbę.

A przecież jest rzeczą jasną, iż z ogólnego zasobu mieszkań, jakim miasta nasze dysponują, klasie robotniczej przypadają w udziale mieszkania najtańsze, a więc najgorzej położone (znaczny odsetek mieszkań suterenowych, piwnicznych i poddaszy), najbardziej pozbawione powietrza i prymitywnych warunków zdrowotnych, najdotkliwiej upośledzone pod względem braku instalacyj (światła, kanalizacji, często i wody). I oto te mieszkania właśnie, najgorzej przystosowane do znoszenia ciasnoty, najbardziej są nią dotknięte. W takich warunkach pędzić musi żywot znaczna większość miejskiego proletariatu, gnieźdząc się już nie tylko całą rodziną, lecz często po kilka rodzin w ciasnej i dusznej izbie.

Szczególny wpływ na sytuację mieszkaniową w miastach wywiera ludność napływowa. Element wiejski, wędrujący do miasta w poszukiwaniu pracy, rekrutuje się ze sfer największej biedoty wiejskiej. Przybywa do miasta bez żadnych środków, z warunków mieszkaniowych nader prymitywnych. Nie przystosowany do miejskiego trybu życia, nie dostrzega zrazu ujemnych stron proletariackiego mieszkania; nie razi go ciasnota, brak powietrza i słońca, fatalny nieraz stan techniczny budynku — olśniewają go natomiast dość prymitywne nawet urządzenia, których na wsi był pozbawiony. W tych warunkach jedynym jego dążeniem jest — urządzić się możliwie najtaniej, żadne niewygody nie są dlań straszne. Ten wciąż przecież napły-

---

1) „Warunki życia robotniczego w Warszawie, Łodzi i Zagłębiu Dąbrowskim“, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa, 1929.



wający element wytwarza stały popyt na mieszkania najgorsze, urągające wszelkim wymaganiom technicznemu i zdrowotnym; dzięki niemu wciąż jeszcze istnieją i opłacają się swym właścicielom najokropniejsze „slumsy“, a w ich braku rodzi się specyficzne zjawisko „bieda - budownictwa“, które do tak znacznych rozmiarów rozwinęło się np. w Gdyni, a obecnie zagraża poważnie powstającym ośrodkom w Centralnym Okręgu Przemysłowym.

Napływ ten wytwarza również inną jeszcze plagę robotniczych mieszkań — kątownictwo. W roku 1931 w większych miastach Polski (ponad 20 tys. ludności) odsetek ludności zamieszkałej w lokalach jednoizbowych, zajętych przez dwa lub więcej gospodarstw, wynosił z górą 20%, a szóstą część wszystkich mieszkań jednoizbowych dotknięta była kątownictwem. A znów tu pamiętać należy, że pewna część mieszkań jednoizbowych jest przecież w posiadaniu sfer zamożniejszych. Rozpowszechnienie kątownictwa wśród klasy robotniczej jest więc niewątpliwie silniejsze i bynajmniej nie objawia tendencji spadku; w okresie dziesięciolecia 1921/31 odsetek mieszkań jednoizbowych, dotkniętych tą plagą, uległ w miastach Polski podwojeniu (z 8,2% do 16,2%), a w niektórych okręgach (np. w woj. łódzkim i w Wielkopolsce) wzrósł z górą trzykrotnie.

Cały ten dość ponury obraz wskazuje dowodnie, iż zaopatrzenie ludności miast polskich w mieszkania jest nader nierówne. Gdy sfery zamożniejsze — kosztem znacznych obciążeń budżetu i wydatnego ograniczenia wymagań pod względem przestrzeni — zdobyły przecież znośne warunki zamieszkiwania, sfery gorzej uposażone wciąż jeszcze dalekie są od ich zdobycia.

Nie twierdzimy bynajmniej, by z tych czy innych stron nie czyniono żadnych wysiłków w tym kierunku. Wspominaliśmy już o akcji budowlanej T. O. R., którego wysiłki zdążają równolegle w dwu kierunkach: do opracowania wzorowych typów budownictwa robotniczego, oraz do rozwinięcia własnej działalności budowlanej w ramach tych wzorów. W pewnym stopniu przyczynia się do złagodzenia sytuacji na tym odcinku i budownictwo, prowadzone z funduszy publicznych (działalność Z. U. S.), ruch spółdzielczy, a wreszcie niewątpliwie i prywatna działalność inwestycyjna lokuje niejaką część kapitału w mieszkaniach robotniczych. Zresztą w wielu budynkach, przeznaczonych dla zamożniejszej ludności, nie cała przestrzeń nadaje się

do wyzyskania pod lepsze mieszkania; pozostają często przyziemia, sutereny i poddasza, obracane na mieszkania gorsze. Zapewne, lokale takie nie o wiele się różnią od mieszkań robotniczych dawnego typu; przecież sam ich przyrost, nie usuwając wszystkich innych braków robotniczego mieszkania, przyczynia się przynajmniej w pewnym stopniu do ulżenia ciasnocie mieszkaniowej.

Jakkolwiek jednak istnieniu tego ruchu nie podobna zaprzeczyć, podnieść należy dwie okoliczności, znacznie osłabiające jego realne skutki. Przede wszystkim nowopowstające robotnicze mieszkania w ogromnej większości są jednak tak drogie, że zajmowane być mogą jedynie przez elitę finansową proletariatu miejskiego. Po drugie, tempo tego przyrostu jest tak nikłe, że nie nadąża nawet za bieżącym wzrostem zapotrzebowania, wynikającym z przyrostu ludności.

Oszacowanie przyrostu mieszkań przypadającego na poszczególne grupy społeczne, jak i przesunięć w przeznaczeniu istniejących mieszkań pod tym względem, na podstawie istniejących źródeł statystycznych przeprowadzić się nie da. Byłoby ono możliwe, gdybyśmy posiadali systematycznie prowadzoną statystykę czynszów. W braku takiej statystyki możemy zagadnienie to oświetlić jedynie ułamkowo na podstawie źródeł pośrednich.

Blizsze wejrzenie w charakterystykę powstających mieszkań umożliwia fakt, że ruch budowlany w olbrzymiej większości — praktycznie biorąc niemal całkowicie — odbywał się przy udziale funduszy publicznych. Udział ten mógł być rozmaity co do swej postaci i wysokości; dostęp do tych funduszy otwarty był jednak pod pewnymi warunkami dla wszystkich pragnących lokować w budowie swe kapitały, a korzyści stąd płynące były tak znaczne, że inwestorzy chętnie się na spełnienie tych warunków decydowali.

Niestety warunki te, jeśli chodzi o głównych dysponentów na odcinku inwestycji budowlanych, aż do ostatnich czasów w bardzo niewielkim stopniu uwzględniały potrzeby mieszkaniowe warstw pracowniczych.

Nielatwo jest obliczyć rozmiary tego ruchu budowlanego, jaki rozwinął się na skutek udzielania przez państwo premii w postaci darowizny z podatku dochodowego i od nieruchomości, oraz dopłaty do kredytów dla budujących domy. Był on nie-



wątpliwie bardzo znaczny, a w ciągu kilku lat ostatnich grał z pewnością na rynku rolę dominującą. Trudno powstrzymać się w tym miejscu od uwagi, iż brak w tej tak doniosłej dla społeczeństwa sprawie danych urzędowych stanowi objaw wielce szkodliwy, a poniekąd i charakterystyczny. Należałoby życzyć sobie, by właściwe instancje, rozporządzające wszelkimi materiałami w tym względzie, ogłosiły dane zarówno co do sum wydatkowanych drogą darowizny podatkowej, jak i ich podziału.

W braku statystyki urzędowej opierać się trzeba na ogólnikowych obliczeniach dokonanych przez dra J. Schimmla \*). Szacuje on ogólną kwotę strat Skarbu Państwa z tego tytułu na sumę 113 mil. zł rocznie, nie licząc strat podatkowych samorządu w kwocie 44 mil. zł rocznie. Nie mamy powodu przypuszczać, by szacunek ten, dokonany przez gruntownego znawcę tych spraw, przedstawiciela własności nieruchomości, był zbyt wygórowany.

Mimo, że na ruch budowlany poszły tak znaczne fundusze, wydaje się jednakże, iż kwoty te najmniej przyczyniły się do wzbogacenia naszego kapitału tanich mieszkań. Darowizna podatku dochodowego obejmowała całą sumę inwestowaną w koszt budowy; zasobniejszy kapitalista uzyskiwał jeszcze dodatkową premię dzięki obniżeniu wskutek regresji stopy podatkowej od pozostałych zysków. Pociągnęło to oczywiście w kierunku inwestowania w budownictwie najzasobniejszych kapitalistów, którym opłacała się w ten sposób budowa najdroższych mieszkań. Ślusnie więc pisze o tej sprawie prof. Krzeczkowski: „Ulgi podatkowe szły w stosunku do dużych płatników tak daleko, że pozwalały im na budowanie zupełnie za darmo. Uważamy, że takie prezenty osobom budującym się, dawane z kwot podatkowych, są zbyt kosztowne, jeśli idzie o ogół obciążonych. Zwłaszcza dawane bez żadnych zastrzeżeń co do rodzaju budowli. Osoby te, jak wiemy, pobudowały najbardziej luksusowe domy, wykonały nawet zalecenia o mieszkaniach jedno i dwuizbowych, ale zbudowały je tak luksusowo, że są one dostępne tylko dla najzamożniejszych. Całe dowcipne pociągnięcie władz podatkowych powiększyło nam stan posiadania domów o pewną ilość domów luksusowych“.

\*) Sprawozdanie z Konferencji Prasowej w Polskim Związku Zrzeszeń Własności Nieruchomej Miejskiej. „Miasto Polskie“, Nr 14 z dn. 3.IV.1938 r.



Drugą z kolei instytucją, przez którą poważne fundusze publiczne odpływały na zasilenie ruchu budowlanego, był Bank Gospodarstwa Krajowego. Z jego kredytów wybudowano ogółem w okresie lat 1929 — 37 prawie 96 tysięcy nowych mieszkań. Jest to pozycja poważna i nie można lekceważyć jej roli zarówno w ogólnym przebiegu koniunktury, jak i w płynących stąd skutkach w zakresie podniesienia dochodu społecznego. Jednakowoż spośród tych 96 tys. mieszkań tylko 45,7 tys. przypada na mieszkania małe, jedno lub dwuizbowe; w ogólnej liczbie izb, zbudowanych przy pomocy kredytów B. G. K., udział drobnych mieszkań wyraża się cyfrą 27%. Kwota ta byłaby niemała, gdyby istotnie te drobne mieszkania przypadły w udziale warstwom pracowniczym. Pewnej orientacji w tym kierunku dostarczają dane o podziale kredytobiorców B. G. K. <sup>1)</sup>:

Z ogólnej sumy udzielonych kredytów przypada na:

L a t a	Instyt. państw.	gminy	spółdzielnie	instyt. społecz.	osoby prywat.
1929—1932	0,9%	9,6%	46,0%	21,7%	21,8%
1933—1937	5,3%	1,5%	11,1%	5,1%	77,0%

Skład kredytobiorców, jak widzimy, w ciągu ostatnich lat kilku ulega dość istotnej zmianie. W początkowym okresie około 45% sum kredytowanych inwestowały spółdzielnie, około 20% instytucje społeczne, około 10% gminy i niewiele ponad 20% kapitaliści prywatni. W drugim okresie sytuacja przedstawia się zgoła inaczej: finansowanie budownictwa gminnego zanika niemal zupełnie, udział spółdzielni i instytucji społecznych spada czterokrotnie, trzy czwarte zaś wszystkich kredytów pochłania rynek prywatny.

Otóż wydaje się nie ulegać wątpliwości, iż pośród wszystkich tych kategorii inwestorów stosunkowo najdroższe mieszkania buduje kapitał prywatny. O ile w stosunkach przedwojennych budownictwo czynszowych mieszkań robotniczych uważane było powszechnie za opłacalne, o tyle po wojnie na całym niemal świecie stwierdzono, iż kapitał prywatny stroni w sposób zdecydowany od tego rodzaju inwestycji. Referując obrady Międzynarodowego Kongresu dla spraw mieszkaniowych, jaki

<sup>1)</sup> Cyt. wg. K r z e c z k o w s k i e g o, I. c.

odbył się w Paryżu w r. 1937, inż. M. Kostanecki <sup>1)</sup> pisze: „W świetle sytuacji powojennej ujawniła się, wzbierająca od dłuższego czasu, niemożność dostarczenia mieszkań finansowo dostępnych dla szerokich warstw ludności przez działający jedynie na zasadzie naturalnej rentowności kapitał prywatny, za bardzo tylko nielicznymi wyjątkami krajów małych i bogatych“. Rzecz prosta, że nawet przy sztucznym wzmoczeniu tej rentowności drogą ulg podatkowych i taniego kredytu kapitalista dążyć będzie do uzyskania renty możliwie najwyższej — a więc do budowania mieszkań dla warstw zamożniejszych. Oczywiście nie zawsze jest to możliwe; duży wpływ posiada tu położenie placu przeznaczonego pod budowę. Place, położone na dalszych peryferiach, na terenach jeszcze nie uzbrojonych, pozbawionych dogodnej komunikacji itd., często nie mogą być wyzyskane inaczej niż pod budowę tanich mieszkań. Jakkolwiek więc trudno twierdzić, by w zakresie inicjatywy prywatnej budownictwo mieszkań robotniczych w ogóle nie miało u nas miejsca, a cytowane poniżej wyniki dochodzeń L. Landaua wskazują wyraźnie na to, że istnieje już pewien kapitał nowych mieszkań czynszowych, zamieszkałych przez robotników, wydaje się rzeczą niesporną, iż w całokształcie prywatnego ruchu budowlanego udział mieszkań robotniczych gra rolę nader nieznaczną.

Wskazując na dokonane w ciągu lat ostatnich przesunięcia kredytów B. G. K. w kierunku prywatnych inwestorów i na wyższy udział czynnika społecznego wśród kredytobiorców poprzedniego okresu, nie chcemy bynajmniej twierdzić, by ów poprzedni okres cechowało popieranie budownictwa robotniczego, ostatnia zmiana zaś równoznaczna była z odwróceniem się od tej linii. Byłoby to fałszywym uproszczeniem sprawy; bowiem i instytucje społeczne, korzystające z tych kredytów, nie realizowały w szerszej skali budownictwa mieszkań dla robotników. Charakterystyczny pod tym względem jest przykład spółdzielni. Silnie początkowo popierany ruch kooperacyjny w krótkim czasie uległ wypaczeniu wskutek tego, iż podszywać się pod niego zaczął kapitał prywatny. Powstało wiele spółdzielni budowlanych, za którymi kryli się prywatni posiadacze, a często i pospo-

---

1) Inż. Michał Kostanecki: Międzynarodowy kongres dla spraw mieszkaniowych i budowy miast w Paryżu. 1937. Materiały pierwszego polskiego kongresu mieszkaniowego, Nr 2. Warszawa, 1937.



lici spekulanci. Mieszkania, budowane przez te przedsiębiorstwa, nie różniły się oczywiście niczym od mieszkań, stawianych przez inicjatywę prywatną. To spowodowało raptowny odwrót z tego terenu. Czy jednak ten tak zdecydowany odwrót był istotnie wskazany — o tym możnaby wątpić. Poza spółdzielczością budowlaną istnieje jeszcze spółdzielczość mieszkaniowa, o znacznie wyraźniejszym obliczu społecznym. I jej wprowadzenie nie udało się przeprowadzenie w szerszej skali budownictwa mieszkań dostępnych dla przeciętnego budżetu robotniczego; jednakże może się ona wykazać poważnymi osiągnięciami — że wspomnimy tu choćby wyniki akcji Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Kontyngent mieszkań, zbudowanych przez tę spółdzielnię, w ogromnej większości przypadł w udziale niżej uposażonym pracownikom umysłowym oraz lepiej zarabiającym robotnikom. Nie ulega wątpliwości, iż mieszkania, budowane przez nią, kalkulują się w eksploatacji taniej niż w domach czynszowych równego poziomu. Otóż w ruchu mieszkań, zwłaszcza w okresach pomyślniejszej koniunktury, należy zawsze liczyć się z tendencjami pewnych grup społecznych ku poprawie warunków zamieszkiwania, choćby kosztem zwiększenia ponoszonych na ten cel wydatków. Odpowiednio znaczna podaż względnie tanich mieszkań, do których przenosić się mogą pracownicy umysłowi czy lepiej sytuowani robotnicy, zwalniać musi również trochę mieszkań gorszych, umożliwiając analogiczne przesunięcia i na niższych szczeblach, i w rezultacie dostarczając na rynek pewną ilość mieszkań zupełnie tanich, dostępnych dla nisko uposażonych grup ludności.

Podobną rolę przypisać można akcji budowlanej, prowadzonej przez Zakłady Ubezpieczeń Społecznych, które w ciągu 4 lat (1930 — 1932) zbudowały około 4300 mieszkań. Akcja ta w zasadzie nastawiona była na budowę mieszkań urzędniczych i robotniczych; jednakże kalkulacja czynszów okazała się dla robotników zbyt wysoka.

Bardzo nieznaczne i w ogólnym bilansie pozbawione niemal praktycznego znaczenia były wyniki budownictwa patronalnego, tj. akcji dostarczania mieszkań personelowi przez zakłady przemysłowe. Akcja tego rodzaju samorzutnie może się rozwijać jedynie wówczas, gdy przedsiębiorca zainteresowany jest w możliwie stałym związku swej ekipy pracowniczej z warsztatem. Istnienie na rynku pokaźnej rezerwowej armii pracy uwal-



nia go od tej troski. Toteż budownictwo patronalne nie miało w naszych warunkach szans rozwoju bez szczególnego poparcia. Ostatnio, zwłaszcza w związku z powstawaniem i rozwojem nowych ośrodków przemysłowych w Polsce, ujawnia się nieco żywszy ruch w tym kierunku ze strony przedsiębiorczości państwowej; jednakowoż usiłuje ona raczej przerzucić ciężar tego budownictwa na Tow. Budowy Osiedli Robotniczych (TOR) — jedyną instytucję, prowadzącą u nas z funduszków publicznych budowę tanich mieszkań.

Instytucja ta, działająca od roku 1934, w ciągu pięciu lat swego istnienia zbudowała ogółem 9040 mieszkań robotniczych, z czego 2890 w domach jednorodzinnych, a 6150 w domach blokowych. Przeciętny czynsz w tych mieszkaniach wynosi około 20 — 30 zł miesięcznie, przy czym prawo ubiegania się o mieszkanie w domach TOR'u przysługuje jedynie osobom, pobierającym do 250 zł uposażenia miesięcznego. Kalkulacja tych mieszkań, nie obliczona, rzecz prosta, na zyski, jest starannie przeprowadzona i opiera się na dążeniu do budowy wzorowych niejako dla naszych warunków mieszkań robotniczych. Jest to więc, jak widzimy, jedyne świadome i pozytywne poczynanie w kierunku budowy takich domów, w których robotnik znaleźć może mieszkanie nie tylko mieszczące się w ramach jego budżetu, lecz i zapewniające mu maksimum możliwych wygod i warunków zdrowotnych. Podnieść tu trzeba natomiast, że kalkulację czynszu w tych mieszkaniach utrudnia ogromnie wysoki stosunkowo koszt instalacji miejskich (zużycia wody). Koszt ten dochodzi do 15% całego czynszu, podcinając w ten sposób poważnie podstawy całej akcji. W stosunku do zapotrzebowania rozmiary tej akcji były jednakże bardzo szczupłe. Jak oblicza TOR w swym sprawozdaniu za rok 1937<sup>1)</sup>, „dla usunięcia braku małych mieszkań w Polsce w ciągu 20 lat, a więc przy programie minimalnym, należałoby na ten cel przeznaczać rocznie około 72 milionów zł, a więc kwotę przeszło siedmiokrotnie wyższą niż ta, którą TOR w rzeczywistości dysponował“. Dla lepszej charakterystyki podkreślić tu warto, że jeśli szacunek

---

1) Sprawozdanie z działalności Towarzystwa Osiedli Robotniczych sp. z o. o. za rok 1937. Wyniki akcji budowlanej TOR podane według sprawozdania za rok 1938.

darowizny podatkowej przeprowadzony przez dra J. Schimmla jest słuszny, połowa owej darowizny wystarczyłaby na zrealizowanie tego programu.

Istnienie instytucji, skierowującej pewną choćby część kapitałów publicznych, inwestowanych w budownictwie, na przysparzanie mieszkań robotniczych, jest oczywiście zjawiskiem znacznej doniosłości. Niemniej można żywić obawy, czy w tak ograniczonym zakresie jej działania nie kryją się również pewne niebezpieczeństwa. Z jednej strony ograniczenie dostępności tych lokali do pewnych tylko kategorii reflektantów zmniejsza wpływ ich na kształtowanie się cen na wolnym rynku; z drugiej świadomość, że troska o mieszkania robotnicze złożona została na barki specjalnie powołanego ciała, pozwala innym na zaniebdywanie akcji na tym odcinku. Toteż w ostatnich czasach jesteśmy świadkami tendencji do przerwania na TOR budowy mieszkań robotniczych dla własnych potrzeb zarówno przez gminy, jak i przez przedsiębiorczość państwową.

Cały przegląd powyższy wskazuje dowodnie, iż ze wszystkich funduszy publicznych, przeznaczonych na budownictwo, jedynie sumy przekazywane TOR-owi były wyrazem świadomej akcji zwiększenia naszego stanu posiadania mieszkań robotniczych. Jeśli mieszkania te powstawały poza TOR-em, sprawiły to inne okoliczności; interwencja organów państwa lub samorządu miała tu wpływ niewielki.

Niedawne posunięcia ustawodawcze (ustawa z dn. 14 stycznia 1936 r. i rozporządzenie wykonawcze z dn. 9 kwietnia 1937 roku) cechuje pewien nawrót do polityki popierania budowy takich mieszkań. Ustawa przewiduje więc wspomaganie budownictwa mieszkań robotniczych, przy czym pojęcie mieszkania robotniczego sprecyzowane zostało w rozporządzeniu wykonawczym w sposób następujący: „Za domy robotnicze uważa się domy skromnie wyposażone o znormalizowanych w miarę możliwości elementach budowy, zawierające mieszkania jedno i dwuizbowe o powierzchni użytkowej nie przekraczającej 42 m<sup>2</sup>“. Pewne dalsze próby znajdujemy również w ustawie z dn. 9.IV. 1938. Dziś jeszcze za wcześnie jest mówić o wynikach, jakie przynieść może ta nowelizacja ustaw. Płynność niektórych sformułowanych w niej przepisów nakazuje wszakże niejaką ostrożność w stawianiu zbyt optymistycznych horoskopów.

Jak wspominaliśmy wszakże, wydaje się nie ulegać wątpli-



wości, że w ciągu lat ostatnich pewna liczba mieszkań robotniczych przybyła na wolnym rynku, zwłaszcza w większych skupieniach miejskich. Wynika to zresztą z samego nasilenia ruchu budowlanego. W istocie ruch ten był tak znaczny, że w ogólnym zasobie mieszkań miejskich lokale w budowlach powojennych już dziś stanowią muszą pozycję poważną. Oblicza się, iż nowe mieszkania stanowią dziś około 35% całkowitego zasobu mieszkań. Biorąc już pod uwagę znacznie niższą gęstość zaludnienia mieszkań sfer zamożnych i zważywszy, że przecież i w starych domach pewien odsetek tylko przypada na mieszkania robotnicze, łatwo obliczyć na podstawie składu zawodowego ludności miast, jaki wykazał spis, iż zasób tanich mieszkań w starych domach nie wystarcza na wchłonięcie — choćby przy najwyższym zagęszczeniu — całej miejskiej ludności robotniczej.

Niezmiernie ciekawe w tym względzie są wyniki ankiety, przeprowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny w połowie roku 1937, a ogłoszone przez L. Landaua <sup>1)</sup>. Ankietę tę przeprowadzono w pewnej liczbie nowych domów w robotniczych dzielnicach Warszawy; objęła ona ogółem około 2000 mieszkań. Otóż przeciętny czynsz w lokalach jednoizbowych bez wygód (tj. nie korzystających z łazienki, centralnego ogrzewania ani windy) wynosił niespełna 32 zł miesięcznie, a w dzielnicach odleglejszych niewiele ponad 25 zł miesięcznie. Około 45% tych lokali kalkulowało się w cenie do 30 zł miesięcznie, a ok. 6% posiadało czynsz, nie przekraczający 20 zł; prawda to, że te ostatnie mieszkania były szczególnie nędzne. Cena mieszkania dwuizbowego bez wygód kształtowała się przeciętnie w pobliżu 53 zł; już jednak poniżej 30 zł czynszu posiadało tu zaledwie 3% wszystkich mieszkań, przy czym, rzecz prosta, te mieszkania były już wyjątkowo upośledzone tak pod względem położenia, jak przede wszystkim powierzchni (nie większej na ogół niż 20 m<sup>2</sup>, a więc nie przekraczającej wymiarów jednej sporej izby).

Jak widzimy, liczba mieszkań istotnie dostępnych dla ogółu robotniczego nie jest i tu zbyt wielka; jednakże — zwłaszcza wśród mieszkań jednoizbowych — stanowią one pozycję wcale znaczną, jeśli koszt czynszu, nie przekraczający 30 zł, uznamy

---

1) Ludwik L a n d a u: Ceny mieszkań w nowych domach w Warszawie i ich wahania w latach 1928 — 1936. Statystyka Pracy, rocznik XVI, zesz. 4. Warszawa, 1938.



za dostępny dla budżetu rodziny robotniczej. Trzeba jednak pamiętać o tym, że omawiamy tu jedynie mieszkania „bez wygód“ i położone w dzielnicach robotniczych. Śród ogółu mieszkań jednoizbowych, objętych ankietą, te, które posiadały czynsz do 30 zł, stanowiły tylko 38%, a udział ich w ogólnej sumie jednoizbówek dla całej Warszawy będzie nieporównanie mniejszy; lokale jednoizbowe w śródmieściu i na bliskich peryferiach — to przede wszystkim drogie i bogato wyposażone „kawalerki“.

Natomiast podnieść tu trzeba jeden jeszcze nader istotny fakt, na który zwraca uwagę w swej analizie L. Landau. Na podstawie porównania czynszów w starych i nowych domach dochodzi on mianowicie do wniosku, iż „ceny mieszkań małych, jedno i dwuizbowych, najsilniej odbiegają od poziomu czynszów przedwojennych“. Wskazuje to z jednej strony na znaczne zapotrzebowanie tego typu mieszkań na rynku, z drugiej zaś — jak słusznie stwierdza autor — na to, iż „kapitały kierują się do budownictwa mieszkań różnych typów nie według samej tylko kalkulacji rentowności, ale że w budownictwie małych mieszkań angażują się pod warunkiem uzyskiwania większej rentowności niż przy budowaniu mieszkań ludności zamożniejszej — szukając widocznie pokrycia dodatkowej premii za ryzyko lub za specjalne niewygody“.

### III.

Zanim przejdziemy do sformułowania zasad, jakimi w naszym przekonaniu kierować się winny samorządy miast w dążeniu do wydobycia sprawy mieszkaniowej z dzisiejszego impasu, rzućmy jeszcze okiem na te konkluzje ostateczne, do jakich doprowadził nas przegląd istniejącego stanu rzeczy.

Widzieliśmy tedy, iż katastrofalny brak mieszkań, dostępnych dla robotniczej kieszeni, trwa u nas od szeregu lat. Warunki zamieszkiwania rzesz robotniczych w miastach urągają wszelkim wymaganiom higieny społecznej, pociągając za sobą groźne skutki, odbijając się fatalnie na stanie zdrowotnym całej ludności i godząc bezpośrednio w siłę obronną państwa. W miarę postępu lat sytuacja ta bynajmniej nie ulegała poprawie. O ile rozmaite środki interwencyjne rychło zapobiegły brakowi mieszkań, odczuwanemu przez klasy posiadające, o tyle położenie warstw niezamożnych z biegiem czasu ulegało dalszemu jeszcze pogorszeniu.

W ciągu całego niemal tego okresu trwała ożywiona i wydatna akcja interwencyjna w dziedzinie budownictwa. Ulegała ona niekiedy pewnym zmianom nastawienia, w słabszy lub silniejszy sposób usiłując wpłynąć na rynek w kierunku budowy mieszkań społecznie potrzebnych. Zasadniczą jej słabością wszakże było to, iż ostateczną decyzję pozostawiała swobodnej inicjatywie prywatnej. Zawodne okazało się przekonanie, iż wystarczy pobudzić kapitały do inwestowania w budownictwie i przy pomocy dodatkowych premii regulować rozmiary budowanych mieszkań — by nasycić rynek tanimi mieszkaniem. Inicjatywa prywatna, której nie określono wyraźnie kierunku, w jakim kroczyć powinna, znajdowała zawsze drogę, by w ramach istniejących ustaw i korzystając z ich dobrodziejstw szukać najwyższej rentowności i wzbogacać stan posiadania mieszkań ludności zamożnej.

Wydzielenie niewielkiej stosunkowo kwoty, przeznaczonej specjalnie na budowę mieszkań robotniczych, z ogólnej sumy funduszy zasilających ruch budowlany, było przysłowiowym krokiem naprzód i krokiem wstecz; zamiast wszystkie fundusze związać rygorem budowania tanich mieszkań, wyodrębniono z nich pewną kwotę, pozostawiając w zamian tym większą swobodę prywatnemu rynkowi w wykorzystywaniu sum pozostałych. Toteż tanie mieszkania robotnicze powstawały na rynku najczęściej wówczas, gdy przedsiębiorca z braku własnych kapitałów na dopłatę do kredytów, czy z racji szczególnie niekorzystnego położenia placu budować musiał tanio i prymitywnie. Przyrost mieszkań robotniczych wszakże, jaki stąd powstał, był tak niewielki, że nie nadążał nawet za przyrostem ludności robotniczej w miastach; zagęszczenie jej w mieszkaniach wzrastało coraz bardziej. Co gorsza zaś, czynsz w tych mieszkaniach kształtował się właśnie szczególnie wysoko. W rezultacie więc nowowyprowadzone mieszkania, odpowiadające jeszcze pewnym prymitywnym wymaganiom zdrowotnym, przypadły w udziale jedynie elicie finansowej proletariatu lub drobnomieszczaństwu; te zaś, których czynsz mógł się pomieścić w ramach przeciętnego budżetu rodziny robotniczej, były to mieszkania najgorszego typu: ciemne i wilgotne sutereny, niskie i ciasne poddasza, pozbawione najkonieczniejszych wygód i prostaczą techniką budowane szopy. Najstraszliwszym wynaturzeniem i świadectwem już nie głodu, lecz ostatecznej nędzy mieszkaniowej,



jest tzw. „bieda - budownictwo“, związane z nowopowstającymi ośrodkami przemysłowymi, a polegające na stawianiu przez samych robotników na wydzierżawionym skrawku ziemi nędznych lepianek i baraków ze zdobywanego „własnym przemysłem“ budulca: przegniłych starych desek i zżartej rdzą blachy.

A jednocześnie widzieliśmy, że fundusze na popieranie akcji budowlanej istnieją; że sprawa dostarczenia warstwom pracującym ludzkich warunków bytowania nie jest wcale beznadziejna, skoro stać nas na wielomilionowe sumy corocznie inwestowane w budowę. Nie brak również dobrej woli, nie brak starań o to, by ten strumień, płynący z funduszków publicznych, skierować we właściwe łożysko. Cała akcja dotychczasowa rozbijała się natomiast o jeden szkopuł zasadniczej natury: o brak szerszego i na dalszą metę obliczonego planu, uwzględniającego wszystkie elementy tego zagadnienia i o niedostateczną koordynację wysiłków, o brak komórki centralnej, która by w równej mierze skupiała w ręku oba ogniwa sprawy mieszkaniowej: dyspozycję środków i plan akcji.

W pierwszych latach naszej samodzielności państwowej szeroki rozmach gospodarczej odbudowy powojennej budził wiarę w realizację najśmielszych zamierzeń. Już wówczas wysuwano sposoby rozwiązania sprawy mieszkaniowej, krojone na wielką miarę; rodziły się one z natchnienia „szklanych domów“ Żeromskiego i z jego wizji „domów robotniczych pod Warszawą, które są wygodniejsze, zdrowsze, czystsze, piękniejsze od najwspanialszych pałaców arystokracji, od will bogaczy amerykańskich, a lepsze od siedlisk królów. Dwa pokoje, lecz dwa pokoje najczystsze, najzdrowsze, najładniejsze, czyż to nie szczyt marzeń dla samotnego człowieka?“<sup>1)</sup>). Rzeczywistość przekreślić jednak musiała te śmiałe nadzieje. Warunki mieszkaniowe stanowią jeden z najistotniejszych wskaźników zamożności społeczeństwa. W pracy p. Jadwigi Niebudkówny<sup>2)</sup> znajdujemy następujące zestawienie dochodu społecznego z zaopatrzeniem w mieszkania ludności rozmaitych krajów:

1) St. Ż e r o m s k i: „Przedwiośnie“.

2) Jadwiga N i e b u d k ó w n a: „Warunki mieszkaniowe w krajach europejskich w świetle danych spisowych“. Statystyka Pracy, 1939, zes. 1.



### Współzależność między dochodem społecznym a zaludnieniem mieszkań.

Kraje	Dochód społeczny na głowę w tys. zł	Na 100 osób przy- pada izb
Francja	1,83	105
Anglia	1,76	118
Niemcy	1,76	102
Inne kraje na wysokim po- ziomie gospodarki kapita- listycznej	1,70	104
Kraje nadbałtyckie	1,04	75
Włochy	0,88	74
Węgry	0,83	71
Polska	0,61	50

Zestawienie powyższe wskazuje, iż stopień zaopatrzenia ludności w mieszkania pozostaje w ścisłej zależności od wysokości dochodu społecznego. Kraje zasobne posiadają taki kapitał mieszkań, iż na każdą osobę przypada nawet nieco więcej niż jedna izba; w grupie pośredniej stosunek ten spada już do 0,7 izby, w Polsce zaś, jak wiemy, przypada przeciętnie tylko pół izby na osobę.

Jeśli więc nasz stan posiadania mieszkań przedstawia się tak niekorzystnie, to przede wszystkim dlatego, że jesteśmy społeczeństwem ubogim, że znaczna część naszej ludności może wykroić na opłacenie komornego ze swego dochodu taką tylko sumę, która ledwie wystarcza na zdobycie najprymitywniejszych warunków zamieszkiwania.

L. Landau w cytowanej pracy przeprowadza następujące obliczenie: gdyby wydatek na komorne rodziny robotniczej (bez bezrobotnych) wynosić miał w nowych domach 11% całego budżetu rodziny, tj. tyle, ile wynosił w dobrych koniunkturalnie latach 1925 — 29, komorne to nie mogłoby przekraczać 15 zł miesięcznie. Przy tym poziomie korzystanie z mieszkań w nowych domach byłoby umożliwione dla nie mniej niż 40% rodzin robotniczych. Podniesienie komornego do 25 zł miesięcznie ograniczyłoby odsetek rodzin mogących z tych mieszkań korzystać do 25%. Podobnie nieco mniejsze grupy mogłyby płacić jeszcze trochę więcej.

Liczb tych nie należy pojmować w ten sposób, by nowobu-

dowane domy robotnicze musiały być kalkulowane przy założeniu 15-złotowego czynszu. Przede wszystkim, nie chodzi wszak o pomieszczenie całej ludności robotniczej, lecz tylko tej jej części, która stanowi nadmiar zaludnienia istniejących mieszkań. Racjonalna polityka mieszkaniowa liczyć się musi także z tym, że akcja zaspokojenia potrzeb w tej dziedzinie z konieczności będzie się musiała odbywać etapami. W miarę zwiększania się środków i rozszerzania zasięgu akcji powstaną podstawy do obniżki czynszu przy zachowaniu rentowności. Toteż nie jest wykluczone, iż w początkowych fazach będziemy mogli budować jedynie dla elity finansowej proletariatu; chodzi o to tylko, by ta elita nie była ujęta zbyt wąsko.

Zresztą nie należy sądzić, by 11% budżetu przeznaczone na koszt czynszu stanowić miało istotnie górną granicę możliwości płatniczej robotnika. Wzrost potrzeb powoduje zawsze pewne przesunięcia w strukturze tego budżetu, i tu również wpłynąć może na pewną wyżkę.

W każdym razie ceny, do jakich możemy dojść, dalekie są od cen, przy których wolny rynek mógłby dostarczyć robotnikowi nowego mieszkania; nawet wysoka granica wydaje się w szerszym zakresie nieosiągalna. Przypomnijmy tu, że TOR, budujący na bardzo tanich kredytach, przy niskiej kalkulacji kosztów i bez zysku, rozpiętość pobieranych czynszów zamyka w granicach nieco wyższych.

Nic dziwnego też, że przy tak niskiej zdolności nabywczej wszelkie próby przysporzenia mieszkań robotniczych oparte na nieco tylko swobodniejszej kalkulacji kończyć się musiały niepowodzeniem.

Dlatego wszelka akcja planowa w tej dziedzinie, jeśli ma być realna, nakreślić sobie musi przede wszystkim program minimalny w zakresie powszechnie osiągalnej wygody mieszkaniowej.

W pracy mojej „Zagadnienie mieszkaniowe współczesnej Warszawy“ postulat ten sformułowałem w sposób następujący.

„W dziedzinie oświatowej i na polu akcji sanitarnej określone zostały pewne minima świadczeń, które winny być zapewnione każdemu. Pojęcie analogicznego minimum musi być sformułowane również w dziedzinie mieszkaniowej. Tylko w zakresie zapewnienia tego minimum może być dopuszczalne używanie funduszy publicznych“.



To nieco schematyczne sformułowanie narzucone zostało potrzebą zajęcia kontrastowo przeciwnego stanowiska w stosunku do ówczesnych założeń akcji popierania budownictwa.

W późniejszych dyskusjach nad sprawą mieszkaniową pojęcie „minimum zamieszkiwania“ zastąpione zostało terminem „mieszkania społecznie najpotrzebniejszego“. Nie zmienia to oczywiście w niczym samej zasady, iż pierwszym zadaniem racjonalnej polityki mieszkaniowej jest określenie, jaki typ i poziom mieszkania uważa się ze społecznego punktu widzenia za czyniący zadość najbardziej podstawowym potrzebom szerokich rzesz ludności, i ześrodkowanie wszystkich wysiłków w kierunku przysparzania tego właśnie typu mieszkań.

Określenie takiego typu nie jest bynajmniej sprawą prostą; pojęcie minimum zamieszkiwania przesuwalne jest w czasie i przestrzeni, i w zależności od warunków lokalnych, od środków będących do dyspozycji i od wzrostu dochodu społecznego granice jego ulegać mogą wydatnym zmianom. Wydaje się wszakże niewątpliwe, iż w dzisiejszym stanie rzeczy zdecydować się trzeba na znaczne wyrzeczenia. Powszechnie formuluje się, jako postulat naczelny, ograniczenie przestrzeni użytkowej mieszkań „społecznie najpotrzebniejszych“ do 30 — 42 m<sup>2</sup>. Taką też górną granicę przyjmuje cytowane uprzednio rozporządzenie wykonawcze. Postulat ten, wypływający z kalkulacji kosztów budowy, stanowi istotnie minimum przestrzeni mieszkalnej niewielkiej rodziny. Jednakże samo określenie maksymalnych rozmiarów robotniczego mieszkania jeszcze nie wystarcza. Śród mieszkań bogato wyposażonych i drogich, a zwłaszcza śród najbardziej luksusowych „kawalerek“ wiele jest takich, których wymiary mieściłyby się najzupełniej w tych granicach. Rzecz prosta, że gdybyśmy poprzestali jedynie na tym ograniczeniu, przysporzylibyśmy znów rynkowi mieszkań absolutnie dla warstw ubogich niedostępnych.

W pojęciu więc „minimum zamieszkiwania“ czy też „mieszkania społecznie najpotrzebniejszego“ zawarte być muszą takie elementy, które wykluczyłyby możliwość przystosowania tych mieszkań dla sfer zamożniejszych, a jednocześnie stanowiły podstawę niskiej stosunkowo kalkulacji kosztów budowy. L. Landau proponuje w tym celu wyeliminowanie mieszkań z pewnymi urządzeniami noszącymi już wyraźnie znamię komfortu dostępnego tylko dla warstw zamożniejszych. Za urzą-



dzenie takie uważa samodzielną, tylko dla danego mieszkania przeznaczoną łazienkę. Można by oczywiście wysunąć tu i inne kryteria. Jest np. rzeczą wiadomą, iż znaczna ilość robotników, zatrudnionych w Warszawie, mieszka w rozmaitych osiedlach podmiejskich, gdzie czynsz nie przekracza 20 — 25 zł miesięcznie. Osiedla te posiadają komunikację tramwajową lub kolejową z miastem; wydaje się jednak wielce wątpliwe, by duży odsetek owych robotników z komunikacji tej korzystał, podniosłoby to bowiem koszt tych mieszkań ponad ich możliwości płatnicze. Istotnie jest rzeczą notorycznie wiadomą, iż wielu robotników przebywa codziennie kilkukilometrową odległość od miejsca pracy pieszo, a nierzadko robotnicy z osiedli, leżących na prawym brzegu Wisły, wędrują do fabryk na Wolę lub Mokotów. Otóż przeznaczenie na budowę mieszkań robotniczych terenów, położonych na odległych peryferiach, czy nawet poza obszarem miasta, niewątpliwie nie byłoby również — podobnie jak brak łazienki — pogorszeniem warunków zamieszkiwania znacznej części klasy robotniczej; tym bardziej, że tak pobudowane osiedla można by połączyć z miastem specjalną komunikacją, czynną jedynie w godzinach jazdy do pracy i powrotu z niej.

Niezupełnie bezpieczną natomiast wydawałaby się metoda sztucznej reglamentacji cen. Należy dążyć do wytworzenia takich warunków, w których czynsz, mieszczący się w budżecie robotniczym, zapewniłby rentowność wkładu w budowę — oczywiście przy odpowiedniej interwencji funduszy publicznych; natomiast ograniczenie górnej granicy ceny wymagałoby jednocześnie określenia całego szeregu warunków koniecznej higieny, bez którego znów wkroczylibyśmy na drogę „slumsów“ i pogarszania obecnego i tak już nędznego poziomu zamieszkiwania. Zresztą, jeśli się nie chce ograniczać zasięgu oddziaływania nowowypbudowanych domów do tych tylko mieszkań, które w nich powstają, jeśli mają one wpływać pośrednio na cały rynek mieszkaniowy, należy działać ostrożnie, by ich od tego rynku nie oderwać, by nie stworzyć z nich zamkniętej wyspy, przeznaczonej dla nielicznych wybrańców losu.

Oczywiście nie wyklucza to bynajmniej potrzeby wywierania presji przy pomocy odpowiedniej polityki, aby ceny kształtowały się jak najniżej.

Dla tych samych względów ryzykowną byłaby droga takiej czy innej selekcji reflektantów. Dopóki budujemy w granicach

praw rządzących wolnym rynkiem gospodarczym, dopóki produkujemy mieszkania jako towar, którego zbyt zależy od siły nabywczej rynku, dopóty selekcja reflektantów pozostawiona być musi prawom rynku. Jediną podstawą tej selekcji może być takie stopniowe wytwarzanie coraz dostępniejszych mieszkań, które przez rozszerzanie zasięgu swego oddziaływania obejmować by mogło coraz szersze kręgi poszukujących tego towaru.

Wreszcie przy ustaleniu „minimum zamieszkiwania“ należy mieć na względzie jeszcze jedną okoliczność niemałej wagi. Potrzeba mieszkania w znaczeniu najogólniejszym — potrzeba, powiedzmy, „dachu nad głową“ — zajmuje w hierarchii potrzeb człowieka miejsce dominujące, na równi z takimi potrzebami biologicznymi jak odżywianie. Jednakże, jak w odżywianiu potrzeba ta zaspokajana być może na różnych poziomach, tak i pod względem poziomu zamieszkiwania rozpiętość warunków uważanych za wystarczające musi być bardzo znaczna. Różnica wszakże między tymi potrzebami polega na tym, że niedostateczne odżywienie powoduje skutki doraźne i bezpośrednie w postaci głodu, wycieńczenia, niezdolności do pracy, a wreszcie choroby; podczas gdy skutki niedostatecznego zaspokojenia potrzeby zamieszkiwania odczuwane są dopiero na dłuższą metę i nie zawsze w sposób świadomy. Toteż stopień zaspokojenia tej potrzeby pozostaje w ścisłym związku z ogólnym poziomem kultury danego środowiska. Słusznie więc zwraca uwagę prof. E. Lipiński<sup>1)</sup>: „W dziedzinie popytu na mieszkania trzeba podkreślić brak zupełnie proporcjonalnego związku między wysokością dochodu a rodzajem i wielkością mieszkania. Przy równych dochodach robotnika popyt na mieszkania jest inny w Warszawie, a inny w Poznaniu, gdzie stopa życiowa w tym zakresie jest nieporównanie wyższa. Nie będzie przesadą twierdzenie, że dopiero poznanie walorów lepszego mieszkania zmienia odpowiednio popyt. Na tym polega wychowawcza i ekonomiczna rola budownictwa społecznego, że stwarza ono w dużym stopniu potrzeby, które inaczej nie doszłyby do głosu“.

Dla nas, mających wciąż do czynienia ze znaczną ilością

---

1) Prof. Edward Lipiński: Znaczenie budownictwa w życiu gospodarczym kraju. Materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego, Warszawa, 1937.



elementu napływowego ze wsi, a więc z warunków zamieszkiwania bardzo prymitywnych i przystosowanych do zupełnie innego niż w mieście trybu życia, fakt ten posiada szczególną doniosłość. Te bowiem sfery właśnie, jak już wspominaliśmy, stwarzają u nas w miastach popyt na najgorsze mieszkania, tworzą zastępy kątowników lub szukają ucieczki w „bieda - budownictwie“. Otóż, jeśli zaspokojenie pewnych potrzeb jednostki uważa się z punktu widzenia społecznego za celowe i konieczne, jednostka zaś sama nie jest zdolna potrzebom tym sprostać, jest rzeczą słuszną, by samo społeczeństwo pospieszyło jej z pomocą, by stworzyło jej takie warunki bytu, jakie temu społeczeństwu zapewnić mogą normalny rozwój.

Jest wszakże rzeczą bezsporną, iż jakiegokolwiek normy przyjęlibyśmy jako minimalne, rentowność budownictwa tanich mieszkań nie byłaby możliwa w szerszym zakresie bez pomocy ze strony funduszków publicznych; tym samym pozostawienie całej sprawy wyłącznie inicjatywie prywatnej chybiałoby celu. Konieczność dopłaty do budowy mieszkań, które uważa się za społecznie potrzebne, jest też powszechnie uznawana. Zwraca na nią uwagę w cytowanym już sprawozdaniu z Międzynarodowego Kongresu dla spraw mieszkaniowych w Paryżu inż. Kostanecki, który pisze: „Wszystkie sprawozdania krajowe dowodzą raz jeszcze, że przy dzisiejszym stosunku cen budowy i zarobków ludności, jak dotychczas nie zdołano jeszcze wynaleźć sposobu budowy w ramach kalkulacji czysto gospodarczej mieszkań, który pozwalałby na pobieranie komornego, dostępnego dla ludności mniej zamożnej. Jediną drogą zapewnienia ludności zaspokojenia koniecznych minimalnych potrzeb mieszkaniowych pozostają zatem dotychczas, stosowane prawie wszędzie, dopłaty z funduszków publicznych w tej czy innej formie“.

Jeśli tedy kraje o wysokim dochodzie społecznym i znacznym poziomie zamożności kroczyć muszą tą drogą, tym bardziej jest ona konieczna w Polsce, gdzie zarobki poważnej części ludności zaledwie wystarczają na opędzenie najbardziej prymitywnych potrzeb: według statystyki podatkowej z r. 1936, zarabiający do 300 zł miesięcznie stanowili w Polsce 79% ogółu podatników. Zresztą, jak wiemy, dopłaty z funduszków publicznych do budownictwa stosowane są u nas istotnie w bar-



dzo szerokiej skali. Cała rzecz w tym jednak, iż płyną one niewłaściwym łożyskiem.

Zasady gospodarowania groszem państwowym opierają się przecież zawsze na tym, iż kwoty zebrane od wszystkich płacących podatki służą nie tylko sprawiedliwemu zaspokojeniu potrzeb całej społeczności, lecz i pewnemu wyrównaniu tego zaspokojenia na korzyść warstw uboższych. W ten sposób te warstwy, które we własnym budżecie nie znajdują środków na zaspokojenie potrzeb, uważanych z punktu widzenia społecznego za niezbędne, uzyskują je kosztem warstw posiadających. Zamożny podatnik nie korzysta z publicznego szpitalnictwa, mając do dyspozycji prywatną pomoc kliniczną; korzysta zaś zeń ludność uboga, która w stosunkowo mniejszym stopniu przyczynia się do jego istnienia. Otóż tego trybu postępowania, takiej gospodarki funduszami publicznymi nie dostrzegamy w rozleglejszej mierze w dziedzinie dopłaty państwa do inwestycji budowlanych. Szczególnie jaskrawy jest tu przykład darowizny podatkowej, o której wspominaliśmy wyżej. Podstawą tej darowizny była ustawa z dn. 24 marca 1933 r., której art. 3 głosił: „Osobom fizycznym, prawnym i członkom spółdzielni mieszkaniowych i mieszkaniowo - budowlanych, które do końca roku 1940 wybudują domy mieszkalne, służy prawo potrącenia z ogólnego dochodu, podlegającego podatkowi dochodowemu według działu I i II ustawy o państwowym podatku dochodowym, sum, będących częścią tego dochodu, a zużytych na budowę“ \*).

Przepis powyższy stanowił szczególną premię dla kapitalisty; nie tylko bowiem zwalnia od podatku całą sumę, użytą na budowę, lecz dzięki zmniejszeniu ogólnej kwoty wymiarowej przesuwa jego dochód do niższej skali podatkowej. Jeśli więc np. podatnik posiadał 150 tys. zł dochodu, winien był uiścić podatek w kwocie 44.263 zł. Zużywszy na budowę połowę tego dochodu, opłaca podatek już nie w wysokości połowy przypadającej nań sumy, tj. 22 tys. zł, lecz tylko 16.067 zł.

Rzecz jasna, iż główne korzyści z tego przepisu ustawy ciągnęli zasobniejsi kapitaliści, którym ta degresja podatkowa

---

\*) Ustawa cytowana przewiduje jeszcze szereg innych ulg (w podatku od nieruchomości, od dochodów z nieruchomości, w daninie majątkowej, w opłatach stemplowych); łączną stratę z tytułu wszystkich dopłat szacuje właśnie dr J. Schimmel na 157 mil. zł.

dawała jeszcze znaczniejsze zyski. W ten sposób znaczna część funduszków, należnych od zamożnych podatników, wróciła bezpośrednio do ich kieszeni, nie przysparzając żadnej korzyści warstwom uboższym.

Zmiana podobnych tendencji nasuwa się jako postulat zasadniczej wagi, jeśli chodzi o należyte rozwiązanie sprawy mieszkaniowej. Słusznie też zwraca uwagę prof. Lipiński<sup>1)</sup>, iż zwłaszcza w okresach ożywienia koniunktury polityka tego rodzaju jest nieracjonalna i z gospodarczego stanowiska. Toteż konkluzja jego brzmi: „W okresie ożywienia jedynie publiczne popieranie budownictwa domów robotniczych jest usprawiedliwione z gospodarczego i socjalnego punktu widzenia“.

Spójrzmy jeszcze na ramy, w których zamyka się polityka kredytowa państwa w stosunku do budownictwa na zasadzie wspomnianego już dekretu z dn. 14 stycznia 1936 r., zmieniającego niektóre dotychczasowe postanowienia ustawy o rozbudowie miast.

Najistotniejszy jest tu przepis art. 18, który w postaci znowelizowanej wspomnianym dekretem posiada brzmienie następujące.

(1) Na terenie miast i ich sfery interesów mieszkaniowych instytucja finansowa udziela pożyczek na wniosek właściwego zarządu miejskiego i jedynie w granicach tego wniosku.

(2) Przy podziale kredytów budowlanych pierwszeństwo mieć będą budujący małe mieszkania.

(3) Na budowę domów murowanych, krytych ogniotrwale, można udzielać pożyczek najwyżej do wysokości 75% kosztów budowy bez wartości placu, na budowę zaś domów mieszkalnych drewnianych, krytych ogniotrwale — do wysokości 50% kosztów budowy bez wartości placu.

(4) Na budowę domów robotniczych Minister Skarbu może ustalić wyższe normy pożyczek, niż przewidziane w ustępie poprzedzającym.

Rozporządzenie wykonawcze z dn. 9 kwietnia 1937 r. precyzuje ściślej pojęcie „mieszkania robotniczego“ w sposób cytowany powyżej na str. 19. Za „małe mieszkania“, w rozumieniu tego rozporządzenia, uważa się (§ 13) mieszkania średnio wyposażone, posiadające nie więcej niż 4 izby, włączając w to kuch-

1) E. Lipiński, l. c.



nię, przy czym powierzchnia użytkowa takiego mieszkania nie powinna przekraczać 80 m<sup>2</sup>.

Jakież wnioski wysnuć można z przytoczonych tekstów ustawowych? Oto, że państwo docenia społeczną wagę budownictwa mieszkań robotniczych, godząc się na dalej idące ulgi dla tego budownictwa; nie ogranicza jednak bynajmniej swej pomocy do tego tylko typu mieszkań, ani nie określa wzajemnego stosunku funduszy, przeznaczonych na poszczególne typy. Określenie „małego mieszkania“ jako lokalu liczącego do 4 izb i 80 m<sup>2</sup> powierzchni, średnio wyposażonego — wskazuje wyraźnie na intencję popierania budownictwa mieszkań dla warstw zasobniejszych. Pojęcia „średniego“ i „skromnego“ wyposażenia są zresztą dość płynne; zbiegliwy przedsiębiorca może i tu znaleźć furtkę, pozwalającą mu na budowę mieszkań o dość wysokim poziomie komfortu. Poza tym, ustawa daje wprawdzie małym mieszkaniom pierwszeństwo w korzystaniu z kredytu, lecz bynajmniej nie ogranicza do nich swej interwencji; nie ma w ustawie granicy przestrzeni i luksusu, poza którą przedsiębiorca nie mógłby się o kredyt ubiegać.

Ostatnie posunięcia ustawodawcze (ustawa z dn. 9.IV.1938), zmniejszając ogólną wysokość ulg przyznawanych budownictwu, dają jednocześnie pewne preferencje budownictwu mieszkań najpotrzebniejszych. Mianowicie, ustawa (art. 25 p. 1) ogranicza wysokość sumy, podlegającej potrąceniu z dochodu, do 15 tys. zł za pierwszy lokal i 5 tys. zł za dalsze lokale mieszkalne (dla Warszawy odpowiednio — 20 tys. i 7 tys. zł). Nadto przyznaje ona osobom prawnym ulgi w podatkach jedynie przy budowie lokali 1- lub 2-izbowych (art. 25 p. 2); ale ograniczenie to nie dotyczy osób fizycznych. Wreszcie znosi regresję w obliczaniu podatku dochodowego (art. 25 p. 7). Przepisy te po raz pierwszy więc za podstawę przy stosowaniu ulg przyjmują nie ogólny koszt budowy, lecz koszt mieszkania, a przez określenie górnej granicy możliwych potrąceń skłaniają inwestora do taniego budownictwa. Jednakże zachowują one zarówno finansowanie drogą kredytów, jak i premiowanie z tytułu szeregu innych podatków i opłat, budownictwa mieszkań większych i droższych, które pozostawione być winno inicjatywie prywatnej.

Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia b. r. i nie obejmowała budowli, rozpoczętych przed tym terminem. Jak wiemy, spowo-



dowało to silne wzmożenie ruchu budowlanego pod koniec roku ubiegłego.

Sądząc z dotychczasowych doświadczeń, przepisy te wydają się zbyt luźne, by spowodować mogły istotny przewrót w dziedzinie budownictwa. Skuteczność ich zapewnić może jedynie ingerencja gmin w tym sensie, iż jeśli chodzi o kredyty z funduszków publicznych, gmina spełniać musi rolę czynnika decydującego w opiniowaniu o tym, kto z kredytów winien korzystać. Do instytucji finansowej należy troska o właściwe zabezpieczenie udzielanych kredytów; gmina decydować winna, kto ze społecznego punktu widzenia na te kredyty zasługuje. Jeśli chodzi zaś o kwoty, płynące bezpośrednio z kas państwowych w formie takiej lub innej darowizny, postulatem gminy winno być, aby znaczna część tych kwot przelewana była nie na prywatnych inwestorów, lecz na same gminy, które z funduszków tych wspierać będą budownictwo społecznie potrzebne.

#### IV.

Przechodzimy wreszcie do tych konkretnych zadań, jakie zarysowują się przed naszymi miastami w dziedzinie ich własnej działalności.

Przeciwko bezpośredniemu budownictwu mieszkań robotniczych przez gminę wysuwane są najrozmaitsze obiekcje. Najważniejszą z nich jest ta, iż większość budżetów miejskich musiałaby się pod tym ciężarem załamać. Istotnie, prowadzenie budownictwa tanich mieszkań na szerszą skalę wymaga kapitałów bardzo dużych; przy tym, gdyby mieszkania te miały rzeczywiście zaspokajać potrzeby rynku i służyć najniżej uposażonym grupom ludności (a oczywiście tylko takie mieszkania gmina budować może), rentowność ich byłaby pod poważnym znakiem zapytania; nie jest wykluczone, że domy te wymagałyby jeszcze pewnych stałych dopłat, gdyby wpływy z czynszu nie pokrywały kosztu administracji i remontów. Jednakże obowiązek ten na gminach ciąży; wcześniej czy później trzeba będzie jąć się jego wypełnienia. Toteż stwierdzając, iż w dzisiejszych warunkach rozwiązanie głodu mieszkaniowego na tej drodze nie wydaje się możliwe, podkreślić trzeba, iż jest to cel, do którego już dziś miasta nasze powinny dążyć, już dziś rozpocząć pracę nad taką przebudową swych budżetów, by zadanie to w przyszłości mo-

gło być podjęte, a nawet — w ramach istniejących środków — już dziś występować z inicjatywą w tym kierunku, choćby na małą skalę i w ramach prowadzonej przez siebie akcji szerszej. Należy jednak pamiętać, iż będzie to niejako budownictwo wzorowe, z natury swej przodujące innym poczynaniom. Toteż kalkulacja musi tu być przeprowadzona jak najstaranniej, czynsz przystosowany do możliwości płatniczych tych warstw, które mają największe prawo do opieki ze strony samorządu. Muszą to być przy tym mieszkania budowane dla rynku i w granicach możliwości wpływające pośrednio na ogólny poziom cen. Wszystko to wymaga oczywiście jak najbardziej pieczołowitego opracowania typów mieszkań, zapewniających istotnie „minimum zamieszkiwania“, ale jednocześnie stanowiących pewien postęp w stosunku do istniejących na rynku lokali, dalej wyboru rodzaju zabudowy (domy blokowe czy jednorodzinne), normalizacji elementów budowy w celu możliwej redukcji kosztów itd.

Nie sądzimy, by słuszne było takie stawianie sprawy, iż skoro miasta w ramach własnych budżetów nie znajdują środków na całkowite rozwiązanie sprawy mieszkaniowej, bezpośredniej inicjatywy miast w tym zakresie należy w ogóle zaniechać. Ostatecznie, tak czy inaczej pewne wydatki związane z istniejącym stanem rzeczy w tej dziedzinie i tak obarczają dziś gminy, czy to w postaci zwiększonych kosztów szpitalnictwa i opieki społecznej, czy w postaci kosztów bezdomności, konieczności utrzymywania baraków dla bezdomnych itd. Przesunięcie tych sum na zapobieganie złu zamiast likwidowania jego konsekwencji niewątpliwie byłoby polityką zdrową.

Wydaje się wszakże, iż w każdym razie bezpośrednie budownictwo robotnicze gmin miejskich dziś jeszcze rozwinięte być może jedynie w skali doświadczałnej.

Natomiast wysiłek gmin skierowany być musi w dwu zasadniczych kierunkach: z jednej strony w kierunku przysparzania miastu środków, by w przyszłości akcja ta zatoczyć mogła szersze kręgi, z drugiej — w kierunku odpowiedniej ingerencji pośredniej, pobudzania inicjatywy w dziedzinie budowy domów robotniczych i ułatwiania tej budowy. Środki te nawzajem zabezpieniają się o siebie; zespolone dla jednego świadomie wytkniętego celu stać się powinny potężnym narzędziem w ręku gminy.

Jednym z tych środków musi być gruntowna rewizja obec-



nych podstaw finansów miejskich. Nie mając możliwości bezpośredniego wpływu na wysokość wpływów miasta z takich źródeł, jak udział w podatkach państwowych, tym niemniej gmina racjonalną przebudową własnego budżetu podatkowego osiągnąć może znaczny wzrost wpływów. Szczegółowe rozpatrzenie całej struktury tego budżetu przekraczałoby ramy niniejszych uwag. Zatrzymamy się na niektórych tylko pozycjach, bardziej bezpośrednio związanych z kwestią mieszkaniową.

Swego czasu na łamach „Samorządu Terytorialnego“ przeprowadziłem szacunek wartości miejskich terenów niezabudowanych<sup>1)</sup>. Szacunek ten, dokonany według cen z okresu wysokiej koniunktury, nie pretendował do ścisłości. Niemniej dla celów najogólniejszego zorientowania się w wartości miejskich terenów niezabudowanych warto go tu przytoczyć. Otóż ogółem wartość placów wynosiłaby według tego szacunku z górą 17 miliardów zł. Udział wielkich miast (powyżej 100 tys. ludności) wyrażał się w niej sumą 3 miliardów (w tym Warszawa ok. 850 milionów). Największy nawet pesymizm w stosunku do tego — w istocie może nieco wygórowanego — szacunku nie zmieni faktu, iż w placach tych, których łączny obszar wynosił w owym czasie 9.300 km<sup>2</sup>, spoczywa kapitał ogromny, zupełnie niemal wolny od wszelkiego opodatkowania (istniejący dziś podatek od placów niezabudowanych nie gra praktycznie żadnej roli). Twierdzenie, iż kapitał ten nie przynosi właścicielowi żadnego dochodu, jest oczywiście niesłuszne; wskutek stałego rozwoju miast, wskutek obejmowania w coraz szerszym zasięgu nieruchomości miejskich siecią urządzeń publicznych, wskutek głodu przestrzeni place te przybierają przecież na wartości, stając się obiektem spekulacji gruntowej i wzbogacając swych posiadaczy. Pociągnięcie tych kapitałów do świadczeń na rzecz ogółu wydaje się koniecznością. A wpływy z tego źródła byłyby przecież niemałe, skoro opodatkowanie tych sum choćby w stosunku 1 pro mille dałoby zgodnie z powyższym szacunkiem 17 milionów złotych.

Ale w konstruowaniu właściwego wymiaru tego podatku należy brać pod uwagę względy nie tylko czysto fiskalne, nie tylko wzmożenie środków finansowych miasta. Jest on bowiem

1) E. S t r z e l e c k i: Próba szacunku niezabudowanych terenów miejskich w Polsce. Samorząd Terytorialny, 1937 r., zesz. 3 i 4.



również narzędziem polityki terenowej i budowlanej. Wymiar podatku od placów uzależniony być musi nie tylko od ich wartości. Nacisk podatkowy winien być skierowany ku tym terenom, których potaniecie leży bezpośrednio w interesie polityki mieszkaniowej miasta; winien też powodować ucieczkę od lokat w tych gruntach, które gmina przeznacza pod budowę mieszkań i osiedli robotniczych.

Wspomnieliśmy powyżej o tym, iż wartość niezabudowanych placów w miastach wzrasta wskutek rozwoju samych miast. Wiąże się to z innym źródłem możliwych dochodów gminy — z podatkiem od przyrostu wartości. I tu znów mamy do czynienia ze zjawiskiem podobnym do tego, na jakie zwracaliśmy uwagę mówiąc o dotychczasowych ulgach podatkowych dla budownictwa. Miasto kosztem znacznych nakładów rozbudowuje sieć instalacyjną, trasuje linie komunikacyjne, przeprowadza ulice, ulepsza nawierzchnie. Ze wszystkich tych dobrodziejstw korzysta w znacznej mierze własność nieruchoma, która dzięki wszystkim tym urządzeniom przybiera na wartości. Korzysta z nich wprawdzie i ludność; pomijając już jednak fakt, iż instalacje miejskie obsługują ludność dzielnic, zamieszkałych przez sfery niezamożne, w stopniu znacznie słabszym, pamiętać trzeba, iż wzrost wartości budynku wyraża się przecież w jego wzmożonej rentowności, a więc w wyższym czynszu. Konsument więc wprawdzie uzyskuje możliwość korzystania z instalacji, ale musi za nie płać właścicielowi domu. W ten sposób znaczna część korzyści z urządzeń miejskich przerzucona zostaje z ich użytkowników na właścicieli nieruchomości. I w tym więc kierunku nastąpić musi wyrównanie, umożliwiające gminie obrócenie części powstałego w ten sposób przyrostu wartości na korzyść ogółu mieszkańców miasta.

Dalszą domeną, w której miasta uzyskać mogą zwiększenie dotychczasowych dochodów, jest rewizja podatku od zbytku mieszkaniowego. Jest to jeden z podatków, opartych na wspomnianej wyżej zasadzie społecznego wyrównania, obciąża bowiem jedynie większe mieszkania (od 3 pokoiów wzwyż) i stosunkowo słabo zaludnione. Przede wszystkim nasuwa się tu możliwość rewizji stopy tego podatku w tych miastach, gdzie jest on stosunkowo niski; wiadomo bowiem, że skala jego w rozmaitych miastach Polski jest dość różna, a różnice te nie znajdują uzasadnienia we względach natury gospodarczej. Prócz tego

konstrukcja tego podatku opiera się na sztywnych podstawach, a pochodzi z okresu, gdy budownictwo znajdowało się u nas jeszcze w zastoju, wśród mieszkań warstw zamożniejszych przytłaczającą większość stanowiły lokale przedwojenne, głównym zaś probierzem komfortu mieszkaniowego była liczba izb. Dziś sytuacja uległa zmianie; powstała znaczna liczba lokali małych o bardzo wysokim wyposażeniu technicznym i niewątpliwie luksusowych. Oczywiście kryteria luksusowości takich mieszkań niełatwo są uchwytnie ustawowo. Nasuwałoby się jednak pytanie, czy analogicznie do wprowadzonych w ustawie z dn. 14 stycznia 1936 r. pojęć „skromnego“ i „średniego“ wyposażenia nie można by wprowadzić również pojęcia wyposażenia komfortowego. Gdyby zakres tego pojęcia udało się odpowiednio sprecyzować, stworzyłoby to pewne możliwości w kierunku rozszerzenia również i samej podstawy tego podatku i objęcia nim istotnie luksusowych mieszkań. To zaś z kolei posłużyć by mogło w pewnym stopniu jako narzędzie wyrównania rozpiętości poziomu zamieszkiwania ludności miast, usuwania przerostów **j a k o ś c i o w y c h** na korzyść **i l o ś c i**.

Wszystkie nagromadzone tymi czy innymi jeszcze sposobami fundusze odegrać mogą niemałą rolę w dziedzinie popierania robotniczego budownictwa. Poza tym wszakże miasto rozporządza jeszcze szeregiem innych środków w tym kierunku.

Na miejsce naczelne wysuwa się tu sprawa rewizji taryf instalacyjnych. Dotychczasowa konstrukcja tych taryf opiera się na zasadach komercyjnych, stanowią one bowiem bardzo poważną sumę w ogólnych dochodach miast. Ten sam charakter ma również istniejące zróżniczkowanie tych taryf, dające konsumentowi premię za wyższe zużycie. Trudno myśleć o jakiejś generalnej ich obniżce dla ogółu konsumentów; w warunkach, gdy rozmaite instalacje miejskie nie są jeszcze dostępne dla ogółu mieszkańców, lecz dla pewnej tylko ich części, nie ma pewności, czy samym tylko wyższym zużyciem wśród istniejących konsumentów można by było pokryć straty, spowodowane obniżką taryf.

Zagadnienie to posiada jednak aspekt nie tylko komercyjny. Wskazywaliśmy wyżej na to, iż w mieszkaniach, budowanych przez TOR, koszt korzystania z instalacji miejskiej (wodociągów) w dużym stopniu wypacza kalkulację czynszu; istotnie podnosi on czynsz w tych mieszkaniach prawie o 15%. Niebez-



pieczeństwo to zagraża w tym samym stopniu podstawom kalkulacji wszelkich nowych mieszkań robotniczych. Trzeba się liczyć z tym, iż przy wszelkich wysiłkach i najwydatniejszej nawet pomocy mieszkania robotnicze, jakie możemy obecnie budować, muszą być stosunkowo drogie i czynsz ich kształtować się będzie raczej w pobliżu górnej granicy możliwości płatniczych robotniczej rodziny. W tym stanie rzeczy utrzymanie dla tych mieszkań opłat instalacyjnych w tej wysokości, w jakiej ponoszą je najzamożniejsi mieszkańcy miasta, wydaje się niemożliwością. Owi najzamożniejsi zresztą, przy obecnej zróżniczkowanej taryfie niektórych urządzeń, dzięki wyższemu zużyciu płacą przeciętną cenę jeszcze znacznie niższą.

Toteż przy zachowaniu istniejącego zróżniczkowania komercyjnego taryfy urządzeń miejskich, należy dążyć do wprowadzenia jednocześnie zróżniczkowania społecznego. Opłata za korzystanie z instalacji w mieszkaniach robotniczych obniżona być musi do minimum, straty zaś, jakie mogłyby stąd powstać dla budżetu miasta, pokryte być winny bądź drogą zjednywania nowych konsumentów i rozbudowy sieci, bądź też drogą podniesienia opłat w większych i zamożniejszych mieszkaniach <sup>1)</sup>.

Sprawa ta posiada dla przyszłego budownictwa mieszkań robotniczych pierwszorzędne znaczenie i właściwe jej rozstrzygnięcie w dużym stopniu zdecydować może zarówno o nasileniu ruchu budowlanego na rynku mieszkań robotniczych, jak i o ich dostępności.

Ulgi w kosztach instalacyjnych nie są rzecz prosta jedynym czynnikiem zachęty w kierunku budowy domów robotniczych; są tylko jednym ze środków, pozostających w dyspozycji samej gminy. Podobnym środkiem mogą być również i ulgi w podatkach miejskich, stosowane specjalnie wobec tych przedsiębiorców, którzy podejmą się budowy mieszkań, odpowiadających ustalonemu pojęciu mieszkań społecznie najpotrzebniejszych, a wreszcie i odpowiednia polityka terenowa miasta.

Jest to dziedzina szczególnie rozległa i trudna, a dziś zabagniona — a przecież bez należytego jej postawienia nie można myśleć o pchnięciu naprzód sprawy budownictwa. Wiąże się

---

1) Jako moment charakterystyczny godzi się podkreślić, że nowa taryfa opłat za oczyszczanie ulic w Warszawie wprowadza już specjalne ulgi dla domów nie obliczonych na zysk.



ona z koniecznością opracowania gruntownie przemyślanych i dalekowzrocznych planów rozbudowy miast, które stanowią muszą podstawę polityki terenowej, a obejmować nie tylko obszary miasta, lecz i odpowiednio zakreślony rejon, mieszczący w sobie zarówno tereny przyszłej ekspansji miasta, jak i osiedla podmiejskie. W ramach takiego planu i przy rozważeniu wszystkich względów natury społecznej i gospodarczej miasto określić musi rozmiary i położenie przyszłych osiedli robotniczych i tu przede wszystkim wystąpić z interwencją, odpowiednio uzbrajając te tereny, zapobiegając spekulacji gruntowej i wspomagając budownictwo. Aby jednak akcja ta była skuteczna, jest rzeczą niezbędną, by miasto skupiało w swym posiadaniu znaczniejszą część tych terenów. Miasta nasze dotychczas nie przywiązywały dostatecznej wagi do posiadania rozleglejszych terenów budowlanych; ale jeśli pozostawiać będą nadal grunty, przeznaczone pod budowę mieszkań robotniczych, w rękach prywatnych posiadaczy, uzbrojenie ich przyczyni się tylko do wzmożenia spekulacji gruntowej i w rezultacie wypaczyć może poważnie rozwój społecznego budownictwa. Nabycie terenów, leżących w granicach miast, z uwagi na brak środków finansowych nie jest zadaniem łatwym; tym większą uwagę zwrócić należy na tereny, leżące dziś jeszcze poza obszarem miasta, lecz na szlakach jego ekspansji — i te grunty zawczasu zabezpieczyć. Przypomnieć tu należy uprawnienia gmin miejskich, płynące z ustawy o reformie rolnej.

Niesposób tu zresztą wyczerpać całego tego arsenału metod, jakimi gminy zmierzać winny do rozwiązania sprawy mieszkaniowej. Staramy się tu wskazać jedynie najistotniejsze spośród nich. Toteż nie zatrzymując się już na takich sprawach, jak popieranie spółdzielczości mieszkaniowej, jak wysunięty na zjeździe statystyków miejskich w Poznaniu postulat systematycznie prowadzonej statystyki czynszów i cen gruntów itp., wspomnimy tylko o jednej jeszcze sprawie — mianowicie o inspekcji mieszkaniowej. Zadaniem tej inspekcji byłoby nie tylko czuwanie nad technicznym i zdrowotnym stanem mieszkań. Rola jej przy takim zakresie uprawnień musi być wybitnie ograniczona — właśnie wskutek braku mieszkań. Wydaje nam się, iż działalność inspekcji mieszkaniowej wówczas tylko przynieść może owoce, gdy łączyć będzie uprawnienia z możliwością wprowadzenia w życie swych zaleceń. Toteż sądzimy, iż zakres jej

kompetencji powinien być bardzo szeroki. Aby móc wpływać na istotne polepszenie warunków zamieszkiwania ludności, musi ona posiadać nie tylko prawo usuwania mieszkańców z lokali, zagrażających ich zdrowiu lub bezpieczeństwu, lecz i możliwość umieszczenia tych mieszkańców gdzie indziej w lepszych warunkach; musi więc dysponować pewną liczbą pomieszczeń na ten cel przeznaczonych i środkami umożliwiającymi dokonanie takiej translokacji. Ona też doglądać winna właściwego wykonania zobowiązań przedsiębiorcy w stosunku do lokatorów i gminy w mieszkaniach robotniczych, udzielać zapomóg czynszowych, opiekować się mieszkaniem bezrobotnych.

\*

\*

\*

Przeprowadziliśmy tu przegląd środków i metod, wytyczających zasadnicze szlaki akcji mieszkaniowej gmin miejskich. Przegląd ten ukazał zarazem, jak sądzimy, w sposób przejrzysty, iż dyspozycja tymi środkami spoczywać może tylko i wyłącznie w rękach samorządu terytorialnego. Każde z poruszonych tu zagadnień w takich lub innych warunkach lokalnych wymagać może odmiennego rozwiązania. Inicjatywa państwowa, wytyczająca drogi ogólnego rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, nie może być dość elastyczna, by wszystkie te odmienności objąć. Zagadnienie mieszkaniowe jest zresztą w pierwszym rzędzie zagadnieniem ustalenia podstawowych form współżycia gromady, związanej wspólnym obszarem; toteż o formach tego współżycia decydować musi sama gromada.



LEON STASEK

## SZARWARK W GOSPODARCE ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

### WSTĘP.

Obowiązek świadczeń w naturze na cele publiczne może być w różnorodny sposób wykonywany. Obowiązek ten może polegać na dostarczeniu robocizny pieszej i zaprzęgowej, na dostarczeniu płodów rolnych, artykułów żywności, różnych materiałów, na dostarczeniu podwód, kwater, na obowiązku stróży nocnych i innych powinnościach.

Trzeba podkreślić, że świadczenia w naturze na cele publiczne nie są u nas rzadką powinnością. Szereg przepisów prawnych sięga po świadczenia w naturze bądź dla zasilenia środków gospodarki publicznej, bądź też dla zaspokojenia potrzeb publicznych. I tak, ustawa z dnia 22.X.1931 r., poz. 771 Dz. Ust., wraz z rozporządzeniem wykonawczym Ministra Skarbu z dnia 16.XI.1931 r., poz. 806 Dz. Ust., o uiszczaniu niektórych zaległych podatków w naturze na cele bezpośredniej pomocy bezrobotnym przewiduje możliwość zapłaty zaległych państwowych podatków: gruntowego, majątkowego, spadkowego i przemysłowego — żytem, pszenicą, jęczmieniem, grochem, gryką, ziemniakami i węglem oraz drzewem. Rozszerza zakres sposobu spłacania w naturze zaległych podatków (dodatkowo: dochodowego i od darowizn) ustawa z dnia 16.III.1933 r. o Funduszu Pracy, poz. 163 Dz. Ust., przewidując w art. 27 zapłatę podatku równowartością świadczeń w naturze. Świadczenia te według ust. (2) art. 27 mogą polegać: a) na dostarczaniu materiałów, potrzebnych do wykonania robót, organizowanych przez Fundusz Pracy; b) na dostarczaniu środków przewozowych, c) na odrabianiu pewnej liczby dni roboczych lub wykonywaniu pewnej ilości pracy, d) na dostarczaniu płodów rolnych, artykułów żywności, materiałów opałowych, włókienniczych i innych. Art. 23 ust. (3) ustawy samorządowej z 1933 r. uprawnia radę gminną do pociągnięcia na wniosek organu uchwalającego gromady mieszkańców groma-



dy i inne osoby do świadczeń w naturze na określone cele publiczne gromady. Ustawa z dnia 13.III.1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami, poz. 365 Dz. Ust., przewiduje w ust. (2) art. 29 możliwość zamiany obowiązków, ciążących na ludności w wypadkach pożarów lub innych klęsk, na świadczenia w naturze. Świadczenia te według przepisów (§§ 10 i 11) rozporządzenia wykonawczego z dnia 24 marca 1939 r., poz. 206 Dz. Ust., polegają na dostarczeniu środków przewozowych lub inwentarza pociągowego, wykonaniu określonych robót, czasowym lub stałym odstąpieniu przedmiotów, potrzebnych do wykonania robót; wartość zamiennych świadczeń w naturze określa się dniówkami robocizny pieszej (7 dniówek rocznie). Ustawa z dnia 26.III.1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. Ust., ustanawia świadczenia w naturze, polegające na obowiązku dostarczenia robocizny pieszej i zaprzęgowej dla wykonywania przewidzianych w niej zadań publicznych. Dekret Prezydenta R. P. z dnia 9.XI.1936 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 23.V.1924 r. o powszechnym obowiązku wojskowym, poz. 601 Dz. Ust., wprowadza zastępczy powszechny obowiązek wojskowy, polegający na obowiązku bezpłatnego wykonywania pracy dla celów obrony Państwa oraz potrzeb gminy lub gromady, mających związek z tą obroną. Niektóre projekty nowych ustaw, będące przedmiotem prac obecnych Izb Ustawodawczych, również wprowadzają świadczenia w naturze. Tak więc projekt ustawy o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa przewiduje w art. 16, że udział związków samorządowych i interesowanych w kosztach robót melioracyj podstawowych może być pokryty bądź gotówką, bądź też częściowo lub całkowicie świadczeniami w naturze w myśl ustawy o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne z 1935 r. Ubocznie należy zaznaczyć, że już obecnie rozporządzenia wojewodów w sprawie publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych, oparte na ustawie z dnia 26. X.1921 r. o popieraniu publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych, poz. 667 Dz. Ust., zmienionej ustawą z dnia 23.VI.1925 r., poz. 524 Dz. Ust., przewidują możliwość pokrycia udziału w przedsiębiorstwie melioracyjnym przez związki samorządowe i interesowanych świadczeniami w naturze.

Do wyliczonych wyżej przepisów o świadczeniach w naturze można by dodać jeszcze szereg innych przepisów. Dążąc do wprowadzenia klasyfikacji wśród świadczeń w naturze, objętych przytoczonymi wyżej przepisami, możnaby zastosować do nich najogólniejszy podział na: osobiste i rzeczowe świadczenia w naturze.

Do osobistych świadczeń w naturze należało by zaliczyć te świadczenia, które musi wykonać sam zobowiązany, nie może się od nich wykupić ani wyręczyć zastępcą. Ten ro-

dzaj świadczeń polega na osobistej pracy i znajduje swój wyraz w zastępczym powszechnym obowiązku wojskowym, jak i np. w projekcie ustawy o wykonywaniu pracy na rachunek grzywny, pochodzącej z wyroków sądowych oraz orzeczeń karno - administracyjnych i skarbowych (druk sejmowy nr 193, sesja zwyczaj. 1938/39). Rzeczowe świadczenia w naturze obejmują świadczenia, przywiązane do rzeczy (nieruchomości), do przedmiotu podatkowego, uzasadniającego obowiązek ponoszenia świadczeń w naturze. Ta grupa świadczeń w naturze obejmuje najbardziej różnorodny sposób ich wykonania. Może tu wchodzić w grę robocizna piesza i zaprzęgowa, odstąpienie materiałów, wykup i wiele innych sposobów.

Wśród rzeczowych świadczeń w naturze można rozróżnić podatkowe świadczenia w naturze i świadczenia w naturze jako danina niewykwalifikowanej robocizny pieszej i zaprzęgowej.

Rzeczowe świadczenia w naturze, jako danina niewykwalifikowanej robocizny pieszej i zaprzęgowej, różnią się od podatkowych świadczeń w naturze tym, że wykonanie pierwszych polega przede wszystkim na dostarczeniu robocizny pieszej i zaprzęgowej z możliwością zamiany na inne świadczenia w naturze lub świadczenia pieniężne, podczas gdy w podatkowych świadczeniach w naturze jest wręcz przeciwnie: świadczenia te są dostarczane wówczas, o ile podatek nie może być uregulowany w gotówce. Następnie podatkowe świadczenia w naturze są świadczeniem pochodnym, ponoszonym zastępczo w razie niemożności uregulowania podatku w gotówce, a ponadto są przejściową formą świadczeń publicznych, wywołaną kryzysem gospodarczym<sup>1)</sup>, natomiast danina robocizny pieszej i zaprzęgowej jest, jak podatek, świadczeniem samoistnym, jest świadczeniem trwałym i może być stale wprowadzana do gospodarki publicznej i w niej wykorzystywana.

Rzeczowe świadczenia w naturze, jako danina niewykwalifikowanej robocizny pieszej i zaprzęgowej, na cele publiczne, posiadają u nas swoją przeszłość pod nazwą *s z a r w a r k u*. Powinność ta była stosowana początkowo na mocy prawa zwyczajowego<sup>2)</sup>. Następnie zwyczaj ten stał się prawem: w Królestwie

1) Tak np. wg § 18 rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z dn. 29.X.1937 r. o postępowaniu przy wymiarze i poborze należności na rzecz Funduszu Pracy (Dz. U. R. P. nr 83, poz. 604) świadczeniami w naturze mogą być spłacone w całości lub w części zaległości podatkowe z prawomocnych wymiarów, powstałe przed dniem 1 kwietnia 1933 r. z tytułu państwowych podatków: gruntowego, dochodowego, majątkowego, spadkowego i od darowizn.

2) Bohdan Wasiutyński: Administracja lokalna Królestwa Polskiego (1807 — 1905) wobec samorządu ziemskiego, str. 71.



stwie Polskim na mocy postanowienia namiestnika z 15.V.1816 r. <sup>1)</sup>, w Galicji na mocy ustawy galicyjskiej z 18.VIII.1866 r. (prestacje) <sup>2)</sup>, a w województwach zachodnich na podstawie § 68 ustawy o daninach komunalnych z 14.VII.1893 r. (Zb. ustaw pruskich, str. 152). Szarwark, uregulowany prawem, został przeznaczony przede wszystkim na budowę i utrzymanie dróg i stąd obecnie szarwark wiąże się tak silnie z robotami drogowymi.

Po odzyskaniu niepodległości szarwark został wprowadzony ustawą drogową z 1920 r. i przeznaczony na budowę i utrzymanie dróg gminnych. Kryzys gospodarczy w latach 1931 — 1935 spowodował zmniejszenie środków finansowych w gospodarce publicznej. Szczególnie dotkliwie skurczyły się w tym okresie dochody związków samorządowych. Związki samorządowe, szczególnie zaś gminy wiejskie i miasta niewydzielone, zostały doprowadzone do stanu wegetacyjnego, w którym nie mogły zaspokoić często potrzeb, wynikających z ich najistotniejszych zadań, a tym bardziej nie mogły podejmować żadnych inwestycji. Na tle tej sytuacji finansowej związków samorządowych została uchwalona ustawa z dnia 26.III.1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne (Dz. U. R. P. nr 27, poz. 204), zwana popularnie ustawą szarwarkową.

Ustawa szarwarkowa z 1935 r. podnosi znaczenie szarwarku w gospodarce związków samorządowych. Szarwark bowiem, znajdujący przed rokiem 1935 zastosowanie tylko przy budowie i utrzymaniu dróg gminnych, może być na podstawie ustawy szarwarkowej wykorzystywany w gminach wiejskich i miastach niewydzielonych na budowę i utrzymanie dróg samorządowych, na wykonanie i utrzymanie publicznych urządzeń melioracyjnych, na wznoszenie budynków gminnych i gromadzkich oraz zalesienie i zagospodarowanie nieużytków gminnych i gromadzkich. Przy tak rozszerzonym zakresie stosowania szarwarku jego pozycja, jako środka w gospodarce związków samorządowych, zasługuje na uwagę i ocenę.

Ocena szarwarku powinna wychodzić z dwóch punktów: od strony związków samorządowych, pobierających szarwark, oraz od strony podatników, dostarczających szarwarku. Ze stanowiska związków samorządowych zasługuje na ocenę wysokość obciążenia szarwarkiem, wykonanie szarwarku wraz

1) B. Wasiutyński: j. w., str. 78, tamże (str. 92 i n.) obciążenie szarwarkiem i wykonanie zilustrowane liczbami w latach po 1860 r.

2) Henryk Konic: Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Warszawa 1906, str. 293 i n. Ustawa z 18.VIII.1866 r., dz. u. kr. nr 15 z r. 1867, tudzież nowela do tej ustawy z 7.VII.1885 r., dz. u. kr. nr 39, zostały uchylone późniejszą ustawą z dnia 5.VII.1897 r. o prestacjach, funduszach i kompetencji co do dróg publicznych nierządowych (dz. u. kr. nr 43).



z jego przeznaczeniem i rezultaty, osiągnięte w gospodarce samorządowej przy pomocy szarwarku. Podchodząc do oceny szarwarku od strony podatnika, trzeba mieć na uwadze, że szarwark — to w zasadzie danina robocizny, to w zasadzie zaabsorbowanie osobistych sił podatnika. U podstaw ustawy szarwarkowej tkwi założenie, że przewidziana w niej danina niewykwalifikowanej robocizny pieszej i zaprzęgowej ma obejmować wolne, zbędne gospodarczo siły, a celem ustawy szarwarkowej jest wykorzystanie tych sił dla celów publicznych. Otóż muszą być jakieś granice wykorzystania tych wolnych gospodarzo sił, których przekroczenie może zaciążyć na normalnym funkcjonowaniu gospodarstw czy przedsiębiorstw podatników, co może znowu mieć dalsze refleksy gospodarcze i fiskalne. Ze stanowiska za tym podatnika, jak i zresztą dobrze rozumianego interesu związku samorządowego, ważne jest ustalenie, czy obciążenie szarwarkiem nie przekracza dopuszczalnych gospodarzo granic.

Ustawa szarwarkowa z 1935 r. weszła w życie z dniem 17.VI.1935 r., faktycznie jednak znalazła zastosowanie w gospodarce związków samorządowych w roku budżetowym 1936/37, bo szarwark na rok 1935/36 został wymierzony jeszcze na podstawie ustawy drogowej z 1920 r. Prawdziwie jednak pełne stosowanie ustawy szarwarkowej rozpoczyna się od roku budżetowego 1937/38 po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24.VI.1936 r. w sprawie sposobu wymiaru i poboru świadczeń w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 377 Dz. Ust., wydanego na podstawie art. 16 ustawy szarwarkowej. Jest to zbyt krótki okres działania ustawy szarwarkowej, aby można było zebrać dostateczny materiał do należytej oceny szarwarku, niemniej obserwację nad działaniem ustawy szarwarkowej można rozpocząć.

Wstępna obserwacja w tym kierunku została już podjęta. Mianowicie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rozesłało w ubiegłym roku do urzędów wojewódzkich ankietę w sprawie obciążenia szarwarkiem w latach 1936/37 i 1937/38. Jeżeli chodzi o rok 1936/37, ankietę miała dostarczyć następujących danych: ogólną wartość nałożonego szarwarku, procent obciążenia w stosunku do podstawy wymiaru, sumę wykonanego szarwarku, procent wykonania w stosunku do wymiaru i zaległości. Materiały stąd uzyskane miały pozwolić na ustalenie, jak oddziaływała ustawa szarwarkowa w pierwszym roku swego obowiązywania na obciążenie szarwarkiem. Dane ankiety za rok 1937/38 miały być bardziej szczegółowe i obejmowały dwie części: wymiar szarwarku i wykonanie szarwarku. W wymiarze szarwarku miały być uwzględnione następujące dane: su-

ma podatków stanowiących podstawę wymiaru szarwarku, ogólna wartość nałożonego szarwarku na podstawie ustawy szarwarkowej i na podstawie art. 23 ustawy samorządowej z 1933 r. oraz procent obciążenia szarwarkiem w stosunku do podstawy wymiaru. Wykonanie zaś szarwarku miało wykazać zużycie szarwarku na poszczególne cele, na jakie szarwark może być ustanowiony, a więc na budowę oraz utrzymanie dróg: oddzielnie gminnych, a oddzielnie powiatowych i wojewódzkich, następnie na wykonanie i utrzymanie melioracji, na wznoszenie budynków oraz zalesienie i zagospodarowanie nieużytków, a wreszcie sumę dostarczonego szarwarku na wszystkie cele, procent wykonania szarwarku w stosunku do podstawy wymiaru i zaległości. Dane w tej części ankiety miały ponadto określić, jakie sumy pieniężne obok szarwarku zostały zużyte na każde z wymienionych zadań oraz podać, jakie rezultaty zostały wśród nich osiągnięte. Dane z wykonania szarwarku miały posłużyć poza innymi celami również do oceny wartości gospodarczej szarwarku. W części opisowej urzędy wojewódzkie miały podać, czy roboty szarwarkowe prowadzi się pod fachowym kierownictwem, oraz wskazać, na jakie trudności napotykają gminy przy realizacji planów robót, zaprojektowanych do wykonania przy pomocy szarwarku, w szczególności zaś wyjaśnić przyczyny zaległości w wykonaniu szarwarku.

Przedstawienie i omówienie materiałów, zebranych przede wszystkim na podstawie opisanej wyżej ankiety, jest przedmiotem niniejszej pracy. Pozostawiając na uboczu ocenę samej ankiety, nadmienię tylko, że zebrane na jej podstawie dane nie zawierały dostatecznych elementów do oceny wartości gospodarczej szarwarku. To też dla tego celu zaszła potrzeba posłużenia się dodatkowo — w miarę możliwości — innymi materiałami. Są to mianowicie sprawozdania za rok 1937/38: w Ministerstwie Komunikacji — z robót drogowych, prowadzonych przy pomocy szarwarku na drogach samorządowych, i w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych — z robót melioracyjnych (szczegółowe dane) i z zalesienia nieużytków (ogólne dane).

## I. OBCIĄŻENIE SZARWARKIEM.

O stopniu faktycznego obciążenia szarwarkiem decyduje przede wszystkim wymiar szarwarku. Nie będzie to jednak jeszcze wystarczający czynnik do wyczerpującej oceny obciążenia. Trzeba tu jeszcze dodać takie elementy, jak odległość, na jaką szarwark może być dostarczany od miejsca zamieszkania zobowiązanego do szarwarku, równowartość pieniężną dniówki robocizny pieszej i zaprzęgowej, bo od niej zależy wię-



kszy lub mniejszy wymiar szarwarku w dniówkach ze względu na pieniężną podstawę wymiaru (podatki bezpośrednie), czas, w którym zobowiązany, szczególnie rolnik, jest pociągany do szarwarku, bo odrabianie szarwarku np. w czasie pilnych robót polnych, jak siewy, żniwa, kopania, — rolnik daleko dotkliwiej odczuje, aniżeli to może mieć miejsce w okresach mniej intensywnych prac rolniczych. O tych dodatkowych czynnikach obciążenia szarwarkiem decydują normy rozporządzeń województw, oparte na art. 8 ustawy szarwarkowej. Dla oceny też całości zagadnienia obciążenia szarwarkiem należy mieć na uwadze również wspomniane normy.

### 1. Normy rozporządzeń wojewodów w sprawie szarwarku.

Normy, zawarte w rozporządzeniach wojewodów<sup>1)</sup>, określają:

1) najwyższe dopuszczalne granice obciążenia szarwarkiem na wszystkie cele, przewidziane w ustawie, w stosunku do podstawy wymiaru,

2) okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych z uwzględnieniem warunków miejscowych i typów gospodarstw,

3) najdalszą dopuszczalną odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego, uzasadniającego obowiązek szarwarku,

4) najwyższe dopuszczalne stawki równowartości pieniężnej za jeden dzień robocizny pieszej,

5) wartość dniówki robocizny zaprzęgowej, wyrażonej w dniówkach robocizny pieszej.

Wyliczone normy mogą być w myśl ust. (2) art. 8 ustawy szarwarkowej różne dla poszczególnych części województwa.

Jak zostały określone wymienione normy w rozporządzeniach województw, przedstawia niżej sporządzone zestawienie tych norm (str. 48 i nast.).

Zestawienie norm, zawartych w rozporządzeniach wojewodów, wymaga wyjaśnienia.

Podstawą obciążenia szarwarku w myśl art. 3 ustawy szarwarkowej są opłacane przez osoby fizyczne i prawne podatki: gruntowy, od nieruchomości i przemysłowy, a podstawą w y m i a r u — sumy tych podatków, obciążających poszczególnego podatnika. Posiadaczy gruntów w gminach wiejskich, nieopłacających wymienionych wyżej podatków, obowiązek szarwarku obciąża w stosunku do płaconego podatku wyrównawczego.

<sup>1)</sup> Porówn.: L. Stasek — Normy rozporządzeń wojewodów w sprawie świadczeń w naturze, Gazeta Administracji nr 10 z 1937 r.



## Normy rozporządzeń wojewo

Województwo	Normy najwyższych dopuszczalnych granic obciążenia		Okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych
	Ogólne	Specjalne	
Warszawskie	100% podstawy wymiaru.	melioracje ogólne: 300% podstawy wym. melioracje scaleniowe: 1000% podstawy wym.	rob. polne: 15.III. — 15.V., 15.VII. — 15.X. przy rob. melioracyjnych: 15.III. — 15.V., 15.VII — 15.VIII, 10.IX — 15.X. rob. leśne: 1.IV. — 1.V, 1.XI. — 1.IV.
Łódzkie	120% podstawy wymiaru	400% podstawy wymiaru (melioracje ogólne). 1500% podstawy wymiaru (melioracje scaleniowe)	roboty polne: 15. III. — 5.V; 10. VII. — 15.VIII., 15.IX — 10.X. roboty leśne: 20.III. — 10.V.; 1.XI. — 1.XII.
Kieleckie	75% podstawy wymiaru.	melioracje ogólne: 300% podstawy wymiaru; melioracje związane ze scaleniem: 700% do 1000% podstawy wymiaru.	Ogólne: 10.III. — 10.V., 21.VI. — 30.VI., 12.VII. — 15.X.; przy melior. publ.: 10.III. — 10.V., 21.VI. — 30.VI., 12.VII. — 15.VIII., 1.IX. — 30.IX.; przy meliorac. scaleniow.: 20.III. — 25.IV.; 12.VII. — 5.VIII.; 5.IX — 20.IX.; 1.X. — 10.X.
Lubelskie	100% podatku grunt. wzgl. 100% pod. wyrównawczego, 30% pod. od nieruchom. i przemysłowego	300% podatku gruntowego na wykonanie i utrzymanie melioracyj, 600% pod. grunt. na melioracje scaleniowe	1.IV — 10.V; 15.VI — 5.VII; 15.VII — 15.VIII; 10.IX — 5.X.

## dów w sprawie szarwarku

Najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego	Najwyższa dopuszczalna stawka równoważności pieniężnej za 1 dniówkę pieszą	Wartość dniówki zaprzęgowej w dniówkach pieszych	Rozporządzenie
6 km	pow. błoński, grójecki, mińsko - mazowiecki, radzyński, warszawski — 2 zł, pozostałe pow. — 1.50 zł.	3 i 5½	Dz. Woj. Nr 3 z 1936 r., poz. 27.
rob. piesza: 7 km., rob. zaprzęgowa: 12 km.	pow. łódzki, brzeziński, łaski i łęczycki 2 zł. w pozostałych powiatach: 1.50 zł.	3 i 5	Dz. Woj. Nr 3 z 1937 r., poz. 45.
robocizna piesza: 6 km.; robocizna zaprzęg.: 12 km.	1.50 zł; dla pow. będzinińskiego: 2 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 17 z 1936 r., poz. 132.
rob. piesza: 5 km., rob. zaprzęgowa: 12 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Woj. Nr 10 z 1937 r., poz. 128.

Województwo	Normy najwyższych dopuszczalnych granic obciążenia		Okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych
	Ogólne	Specjalne	
Białostockie	<p>Pow.: augustowski, wysoko - mazowiecki, suwalski, szczuczyński.</p> <p>100% podstawy wymiaru,</p> <p>Pow.: białostocki, bielski, grodzieński, sokólski i wołkowyski:</p> <p>160% pod. grunt. i wyrówn., 100% pod. od nieruch. i przemysł.</p>	<p>260% pod. grunt. i wyrównawczego</p> <p>450% pod. grunt. i wyrównawcz.</p>	<p>1.IV. — 15.V. 15.VII. — 15.IX. Od 1 — 15.IV. może mieć miejsce obciążenie na roboty zalesieniowe</p>
Wileńskie	120% podstawy wymiaru	500% podstawy wymiaru (melioracje)	<p>pow. brasławski, dziśnieński, postawski, święciański: 15.IV.—31.V., 15.VII — 15.IX. pozostałe powiaty: 15.IV — 20.V., 15.VII. — 15.IX.</p>
Nowogródzkie	300% podstawy wymiaru; na cele drogowe do 150%.	500% podstawy wymiaru (melioracje)	<p>okres wiosenny: pow. lidzki i wołżyński: 15.IV. — 15.V., pozostałe powiaty: 10.IV — 10.V., wszystkie powiaty: 15.VII.—15.VIII; 20.IX — 5.X.</p>
Poleskie	150% podstawy wymiaru.	550% podstawy wymiaru (melioracje)	<p>dla robocizny zaprzęgowej 1. IV. — 20.V; 1. VII. — 20.VIII. dla robocizny pieszej: 1.VII. — 20.VIII.</p>



Najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego	Najwyższa dopuszczalna stawka równowartości pieniężnej za 1 dniówkę pieszą	Wartość dniówki zaprzęgowej w dniówkach pieszych	Rozporządzenie
robocizna piesza: 5 km. — 8 km., ponad 5 km. odlicza się 1/30 wymiaru szarwarku; robocizna zaprzęgowa: 9 km. — 14 km. ponad 9 km. odlicza się 1/40 wymiaru szarwarku	2 zł.	2½ (jednokon.) 3½ (parokonna)	Dz. Wojew. Nr 8 z 1937 r., poz. 46.
robocizna piesza: 6 km., robocizna zaprzęg.: 10 km. 15 km. przy ustalonej drodze zimowej	1.50 zł.	2½ i 4	Dz. Wojew. Nr 1 z 1938 r., poz. 2
8 km.	1.50 zł.	3 i 4	Dz. Woj. Nr 14 z 1938 r., poz. 70.
rob. piesza: 5 km. (pow. brzeski, kobryński, prużański i drohicki) i 8 km. (pozostałe pow.), rob. zaprzęgowa: 10 km*)	gminy miejskie, miasteczkowe i podmiejskie: 2 zł. pozostałe: 1.50 zł.	pow. drohicki, koszyrski i kobryński: 3 i 4½, w pozostałych pow.: 2 i 3	Dz. Wojew. Nr 20 z 1935 r., poz. 73, zmiana w Nr 1 z 1937 r., poz. 1.

\*) normy mogą być powiększone dwukrotnie; za każdy kilometr ponad normę (5 km i 8 km) odlicza się 1/30 wymiaru szarwarku, a dla rob. zaprzęg. (10 km) — 1/40 wym. szarwarku.

Województwo	Normy najwyższych dopuszczalnych granic obciążenia		Okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych
	Ogólne	Specjalne	
Wołyńskie	100% pod. grunt. lub wyrównawcz., 50% pod. od nieruch., 50% pod. przemysł.	250 — 500% podatku grunt. i wyrównawcz. (melioracje)	1.IV. — 10.V., 25.VI. — 20.VIII. (na siewy jesienne, kopania 20.VIII. — 1.X.)
Poznańskie	50% pod. gruntowego, 10% podatku przemysłowego, 30% pod. od nieruch., 100% pod. wyrównawczego		15.III — 15.V; 10.VII. — 15.X.
Pomorskie	40% podstawy wymiaru	100% podstawy wymiaru (melioracje)	roboty polne: pow.: morski, kartuski, kościerski i chojnicki: 10.IV. — 31.V., 20.VII — 31.X., w pozostałych powiatach: 25.III. — 15.V.; 25.VI. — 10.VII. 25.VII. — 15.X.  roboty leśne: pow. morski, kartuski, kościerski i chojnicki: 1.IV — 5.VI.; 15.IX. — 15.XII, pozostałe pow.: 25.III. — 25.V., 15.IX. — 15.XII.

Najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego	Najwyższa dopuszczalna stawka równowartości pieniężnej za 1 dniówkę pieszą	Wartość dniówki zaprzęgowej w dniówkach pieszych	Rozporządzenie
rob. piesza: 5 — 8 km., ponad 5 km. odlicza się 1/20 wymiaru szarwarku, rob. zaprzęgowa: 10 — 15 km., ponad 10 km. odlicza się 1/30 wymiaru szarwarku	pow. krzemieniecki, dubieński, zdolbunowski i horochowski oraz gminy: Hoszcza, Buhryń, Równe i Diatkiewiczze, Połonka i Czarnków: 2 zł., pozostałe części województwa: 1.50 zł.	3 i 4	Dz. Woj. Nr 7 z 1936 r., poz. 40; zmiana w N-rze 2 z 1937 r., poz. 11 i w N-rze 7 z 1938 r., poz. 45.
rob. piesza: 5 km., rob. zaprzęgowa: 8 km. a dla zwózki materiałów 10 km. (od miejsca zamieszkania zobowiązanego do szarwarku)	2 zł.	3 i 4	Dz. Woj. Nr 15 z 1937 r., poz. 164.
rob. piesze: 3 km., rob. zaprzęg. 8 km.	2 zł.	3 i 5; przy zaprzęgu czteroskonnym: 8	Dz. Woj. Nr 3 z 1937 r., poz. 26.



Województwo	Normy najwyższych dopuszczalnych granic obciążenia		Okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych
	Ogólne	Specjalne	
<b>K r a k o w s k i e</b>			
pow. bocheński	120% podstawy wymiaru (70% — drogi, 30% melioracje, 20% inne cele)		Dla robót polnych: 1.III.—15. IV.; 1.VII — 15. VIII.; 1.IX.—15. X. dla robót leśnych: 1.III—15. IV.
pow. chrzanowski	200% podstawy wymiaru		1.IV. — 15.V.; 15. VII. — 31.X.
pow. dąbrowski	80% podst. wymiaru (z tego 20% na melioracje)		20.III. — 10.V.; 15.VII. — 15.X.
pow. gorlicki	80% podst. wymiaru	200% podst. wymiaru (melioracje)	1.IV. — 10.V.; 15.VII. — 30.IX.
pow. jasielski	200% podstawy wymiaru (100% drogi samorządowe, 50% bud. gmin., 30% melioracje, 20% na zalesienie nieużytków)		15.III. — 30.IV.; 15.VII. — 30.IX.
pow. mielecki	200% podstawy wymiaru		20.III. — 10.V.; 15.VII. — 15.X.
pow. myślenicki	150% podstawy wymiaru (75% — zadania gminne, 25% — dla pow. zw. sam., 50% — melioracje)		15.III. — 15.VI. — 30.VI., 15.VII. — 30.X.
pow. nowosądecki	200% podstawy wymiaru		1.IV. — 15.V.; 1.VII. — 15.X.
pow. ropczycki	50% podstawy wymiaru (30% drogi, 15% budynki, 5% nieużytki)	100% podstawy wymiaru (melioracje)	15.III. — 15.V.; 15.VII. — 15.X.

Najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego	Najwyższa dopuszczalna stawka równoważności pieniężnej za 1 dniówkę pieszą	Wartość dniówki zaprzęgowej w dniówkach pieszych	Rozporządzenie
robocizna piesza: 5 km. robocizna zaprzęgowa: 10 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 7 z 1939 r., poz. 38.
rob. piesza: 6 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	3.20 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 17.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 7 z 1939 r., poz. 39.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 13.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 12.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 20.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg. 9 km. 15 km. na akordowy przewóz materiałów.	1.50 zł.	4 i 7	Dz. Wojew. Nr 7 z 1939 r., poz. 40.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	2 zł.	2½ i 4 oraz 2 — dla rob. zaprzęg. wołami.	Dz. Wojew. Nr 7 z 1939 r., poz. 41.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 7 z 1937 r., poz. 43.

Województwo	Normy najwyższych dopuszczalnych granic obciążenia		Okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych
	Ogólne	Specjalne	
pow. wadowicki	200% podstawy wymiaru (150% — drogi, 50% — inne zadania)	400% podstawy wymiaru (melioracje)	1.IV. — 30.V.; 1.VII. — 31.VIII. 15.IX. — 31.X.
pow. bialski	100% podstawy wymiaru		15.III. — 15.V.; 15.VII. — 15.VIII. 15.IX. — 31.X.
pow. brzeski	100% podstawy wymiaru		1.IV. — 30.IV.; 15.VII. — 15.VIII. 15.IX. — 31.X.
pow. krakowski	200% podstawy wymiaru		15.III. — 1.V.; 15.VI. — 1.VII.; 15.VII. — 15.IX.
pow. limanowski	200% podstawy wymiaru		15.IV. — 15.V.; 27.VII. — 31.VIII.; 15.IX. — 30.X.
pow. nowotarski	150% podstawy wymiaru (drogi, wały rzeczne, melioracje)	250% podstawy wymiaru (budowa szkół, nowe melioracje, zalesienie)	10.IV. — 20.V.; 10.VIII. — 10.IX.; 1.X. — 31.X.
pow. tarnowski	150% podstawy wymiaru		15.III. — 15.V.; 1.VII. — 15.VIII; dla okolic nizinnych: 15.IX. — 15.X, dla okolic górzystych: 1.IV. — 30.IV., 15.VII. — 15.X.
pow. żywiecki	70% podstawy wymiaru	230% podstawy wymiaru	1.IV. — 15.V.; 15.VII. — 31.VIII.; 15.IX. — 15.X.
Lwowskie	100% podstawy wymiaru.	300% podstawy wymiaru (melioracje, budynki, nieużytki).	roboty polne: 20.III. — 1.V.; 10.VI. — 25.VI., 5.VII. — 10.VIII.; 1.IX. — 15.X. roboty zalesieniowe: 20.III. — 1.V.; 15.IX. — 31.X.



Najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego	Najwyższa dopuszczalna stawka równoważności pieniężnej za 1 dniówkę pieszą	Wartość dniówki zaprzęgowej w dniówkach pieszych	Rozporządzenie
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	2 zł.	4 i 6	Dz. Wojew. Nr 7 z 1939 r., poz. 42.
rob. piesza: 6 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	2 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 15.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 12 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 16.
rob. piesza: 6 km. rob. zaprzęg.: 15 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 18.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	2 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 19.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	2.50 zł.	2½ i 4	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 11.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 7 km.	1.50 zł.	3 i 5	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 14.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 10 km.	1.50 zł.	3½ i 5½	Dz. Wojew. Nr 4 z 1939 r., poz. 21.
rob. piesza: 5 km. rob. zaprzęg.: 12 km.	gminy wiejskie: 1,25 zł. gminy miejskie: 1,75 zł.	3 i 5.	Dz. Wojew. Nr 11 z 1939 r., poz. 76.

Województwo	Normy najwyższych dopuszczalnych granic obciążenia		Okresy czasu pilnych robót polnych i leśnych
	Ogólne	Specjalne	
Stanisławowskie	150% podstawy wymiaru.	300% podstawy wymiaru (melioracje).	teren nizinny: roboty polne: 1. IV. — 15. IV., 15. VII. — 15. VIII., 1 — 15. X. roboty leśne: 1. — 15. IV. teren górski: roboty polne: 15. IV. — 1. V., 1. — 31. VIII., 1—15. X. roboty leśne: 15. IV. — 1. V.
Tarnopolskie	100% podstawy wymiaru.	200% podstawy wymiaru.	1. IV. — 10. V., 10. VII.—15. VIII., 1. IX. — 15. X.

Wysokość norm dopuszczalnego obciążenia szarwarkiem, ustalona w rozporządzeniach wojewodów, jest różna. Zależy ona od rodzaju i rozmiaru robót, na które ma być przeznaczony szarwark. I tak np. przy robotach melioracyjnych, do których mogą być pociągnięte tylko te gromady, które odnoszą lub odniosą korzyści lub udogodnienia gospodarcze, zajdzie potrzeba — zarówno ze względu na ograniczoną liczbę płatników, obowiązanych do szarwarku, jak i ze względu na racjonalne wykonanie samych robót melioracyjnych, wymagające szybkiego ich ukończenia w całości — nałożenia szarwarku w większych rozmiarach na obowiązanych do niego podatników. Natomiast w mniejszych rozmiarach może być nakładany szarwark przy gminnych robotach drogowych, zalesieniu nieużytków gminnych, do których mogą być teoretycznie pociągnięci podatnicy z całej gminy i których wykonanie może być rozłożone na dłuższe okresy czasu. Stąd też w rozporządzeniach wojewodów dają się wyodrębnić wyraźnie 2 grupy norm dopuszczalnego obciążenia: normy ogólne, określające niższy stopień obciążenia szarwarkiem (do 300% podstawy wymiaru) i normy specjalne, wyrażające wysoki stopień obciążenia szarwarkiem, sięgający w niektórych województwach do 1.500% podstawy wymiaru.

Oznaczenie w rozporządzeniach wojewodów okresów czasu pilnych robót polnych i leśnych wpływa z przepisów ust. (2)

Najdalsza dopuszczalna odległość miejsca robót od przedmiotu podatkowego	Najwyższa dopuszczalna stawka równoważności pieniężnej za 1 dniówkę pieszą	Wartość dniówki zaprzęgowej w dniówkach pieszych	Rozporządzenie
robocizna piesza: 8 km. rob. zaprzęgowa: 15 km.	gminy wiejskie: 1.50 zł. gminy miejskie: i o charakterze uzdrowiskowym: 2.50 zł.	3 i 4.	Dz. Wojew. Nr. 19 z 1936 r., poz. 103.
rob. piesza: 7 km. rob. zaprzęg.: 15 km.	gminy wiejskie: 1.20 zł. gminy miejskie: 1.50 zł.	3 i 5.	Dz. Wojew. Nr. 19 z 1937 r., poz. 131.

art. 4 ustawy, które kategorycznie zabraniają pociągania do szarwarku w tych okresach posiadaczy gospodarstw rolnych i leśnych. Okresy te obejmują czas wytężonej pracy w gospodarstwie wiejskim, jak roboty wiosenne (siewy, sadzenia, żniwa i roboty jesienne, siewy i kopania), a w gospodarstwie leśnym — roboty wiosenne, związane z wysadzaniem sadzonek drzew, i jesienne, związane z cięciem drzew. Występowanie omawianych okresów robót jest różne, zależy ono bowiem od warunków glebowych i klimatycznych, i dlatego okresy te trudno jest ściśle oznaczyć datą. Stąd nawet niektóre rozporządzenia (białostockie, nowogródzkie, poleskie) poza oznaczeniem okresów dodają jeszcze, że daty rozpoczęcia i zakończenia okresów mogą być zmieniane w zależności od warunków atmosferycznych uchwałą zarządów gmin z tym jednak, że okresy te nie mogą być ani skracane, ani przedłużane; w województwie nowogródzkim wymagana jest w tym przypadku zgoda władzy nadzorczej.

Podatnik obowiązany do szarwarku może być pociągany do jego odrobienia tylko w granicach tej gminy, w której znajduje się jego przedmiot podatkowy, uzasadniający obowiązek ponoszenia szarwarku. Jest to odległość maksymalna, która nie może być stosowana przy wszystkich robotach, na które ustawa zezwala używać szarwarku. Możliwość bowiem pociągania do szarwarku na takie odległości odnosi się tylko do: 1) robót



drogowych, 2) wznoszenia budynków gminnych (bez szkół), 3) zagospodarowania i zalesienia nieużytków gminnych. Natomiast przy robotach melioracyjnych i wznoszeniu budynków szkolnych odległość ta jest skrócona. Mianowicie do robót wodno - melioracyjnych można pociągać tylko mieszkańców tych gromad, które z wykonanych albo konserwowanych urządzeń odnoszą albo odniosą korzyści lub udogodnienia gospodarcze (art. 4 ust. (1)), a do robót przy wznoszeniu budynków gminnych lub gromadzkich, służących na pomieszczenie szkół powszechnych oraz mieszkań dla nauczycieli, można pociągać tylko tych, których przedmioty, uzasadniające obowiązek szarwarku, znajdują się w obwodzie szkolnym, jaki mają obsługiwać wznoszone budynki (art. 4 ust. 1). Odległość ta nie powinna wynosić więcej jak 3 km, na co wskazuje art. 4 ustawy z 17.II.1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych, poz. 143 Dz. Ust., według którego droga dziecka do szkoły w obwodzie szkolnym nie może przekraczać tej właśnie odległości.

Jak z powyższego wyjaśnienia wynika, normy rozporządzeń wojewodów, określające dopuszczalną odległość dostarczania szarwarku, powinny się odnosić do tych robót, do których zasadniczo ludność może być pociągana z całej gminy, a więc do robót drogowych, przy wznoszeniu budynków gminnych oraz zagospodarowaniu i zalesianiu nieużytków gminnych. Maksymalna ta odległość może być dość znaczna i rozporządzenia wojewodów niewątpliwie ją skracają. Można jednak zauważyć i pewien sposób „wyciągnięcia“ tej odległości, jaką oznaczają same normy rozporządzeń, za specjalnym oczywiście ekwiwalentem. Mianowicie rozporządzenia wojewodów: białostockiego, poleskiego i wołyńskiego upoważniają do nałożenia obowiązku szarwarku na dalsze odległości od wskazanych w normach rozporządzeń wojewodów przy równoczesnym odliczeniu za każdy przekroczony ponad normę kilometr pewnej części wymiaru szarwarku. Tego rodzaju upoważnienie, wywołane prawdopodobnie warunkami województw kresowych (duże obszary gmin), mogą niekiedy przekreślić celowość oznaczenia w rozporządzeniach maksymalnych norm odległości. O ile bowiem w województwie białostockim i wołyńskim normy odległości mogą być przekroczone tylko o 3 km dla robocizny pieszej i o 5 km dla robocizny zaprzęgowej, to w województwie poleskim normalne odległości 5 i 8 km dla robocizny pieszej i 10 km dla robocizny zaprzęgowej mogą być powiększone dwukrotnie, a więc do 10 km i 16 km oraz 20 km, co prawdopodobnie może niekiedy przekroczyć granice danej gminy. Również sam ekwiwalent za przekroczenie minimalnej odległości wydaje się wywierać nikły wpływ na zmniejszenie podatnikom odrobku szarwarku.

Zasadniczą jednostką wymiaru szarwarku jest dzieńka robocizny pieszej. Ponieważ podstawą wymiaru szarwarku są

podatki, płacone w pieniądzu, to i dniówka piesza musi mieć swoją równowartość pieniężną. Równowartość ta posiada górną i dolną granicę; dolną jej granicę, odpowiadającą rzeczywistym kosztom robocizny na obszarze gminy, uchwała rada gminy (art. 9), górną zaś określa rozporządzenie wojewody. Określenie dolnej i górnej granicy równowartości pieniężnej dniówki pieszej zapobiega zarówno zmniejszeniu wymiaru szarwarku, które by miało miejsce przy zbyt wysokiej równowartości pieniężnej dniówki pieszej, jak i nadmiernemu wymiarowi szarwarku, który by występował przy zbyt niskiej równowartości pieniężnej dniówki pieszej. Dniówkę robocizny zaprzęgowej określa rozporządzenie wojewody w dniówkach pieszych. Ilość dniówek pieszych, jaka składać się może na dniówkę zaprzęgową jednokonną i parokonną, zależy od rzeczywistych kosztów robocizny zaprzęgowej i przyjętej równowartości pieniężnej dniówki pieszej. Oznaczony w rozporządzeniach wojewodów stosunek między tymi dwoma rodzajami dniówek jest stały i nie wyraża jakiegś górnej granicy, jak to ma miejsce przy określeniu dniówki pieszej.

Normy określające równowartość pieniężną dniówki pieszej, wahają się w granicach od 1.20 do 3.20 zł. Wyższa stawka pieniężna dniówki pieszej występuje w miastach i okolicach podmiejskich i zależy prawdopodobnie od wartości robocizny na rynkach miejscowych. Od równowartości pieniężnej dniówki pieszej zależy wartość dniówki zaprzęgowej. Waha się ona w granicach od  $2\frac{1}{2}$  do 3 — dla dniówki jednokonnej i od  $3\frac{1}{2}$  do 5 dniówek pieszych dla dniówki parokonnej. Ostatnio wydane rozporządzenia wojewody krakowskiego wykazują podwyższenie równowartości pieniężnej dniówki pieszej i zaprzęgowej.

Normy rozporządzeń wojewodów w niektórych województwach ulegały już zmianom. Na tle tych zmian, jako charakterystyczny objaw dla ewolucji norm, należy podkreślić fakt zwiększania się norm dopuszczalnych granic obciążenia szarwarkiem (odchylenie nieznaczne wykazuje wojew. tarnopolskie).

W granicach przedstawionych norm rozporządzeń wojewodów gminy dokonywują obciążeń szarwarkiem. Są to oczywiście tylko granice, które w faktycznej gospodarce szarwarkiem, jak to dalej się okaże, nie są zawsze w pełni wykorzystane.

## 2. Wymiar szarwarku.

Wymiar szarwarku jest dokonywany w dniówkach robocizny pieszej i zaprzęgowej. Wymiary te pomnożone przez równowartość pieniężną dniówki pieszej dają wymiary w gotówce, a suma gotówkowych wymiarów stanowi ogólne obciążenie szarwarkiem. Tak obliczone obciążenie szarwarkiem za okres dwóch lat: 1936/37 i 1937/38 przedstawia niżej podana tablica.



Tabl. I.

## Obciążenie szarwarkiem

Województwo	Gminy wiejskie						Miasta						Obciążenie szarwarkiem w gminach wiejskich i miastach w zł.						
	1936/37			1937/38			1936/37			1937/38			1936/37	1937/38					
	Obciążenie szarwarkiem w zł.	Liczba gmin	z szarwarku	Podstawa wymiaru szarwarku w zł.	Obciążenie szarwarkiem w zł.	% obciążenia do podstawy wymiaru	Liczba gmin	z szarwarku	korzystających	niekorzystających	Podstawa wymiaru szarwarku w zł.	Obciążenie szarwarkiem w zł.	% obciążenia do podstawy wymiaru	Liczba gmin	z szarwarku	korzystających	niekorzystających		
Ogółem	37.696.209	2454	285	67.158.319	46.298.614	68,9	2574	165	2.240.161	308	226	11.450.967	3.079.887	26,9	356	178	39	936.370	9.378.501
Warszawa	3.895.932	246	8	8.638.445	4.666.000	54,0	246	8	372.077	36	8	2.615.911	540.238	20,7	42	2	4.268.009	7.825.140	
Łódź	2.572.861	154	—	3.445.290	2.871.017	83,3	154	—	85.730	14	9	523.006	96.099	18,2	14	9	2.658.591	2.967.116	
Kielce	3.847.092	285	28	6.787.473	4.536.563	66,8	309	4	95.629	15	17	776.621	327.888	42,2	25	7	3.942.721	4.864.451	
Lublin	5.709.971	275	—	6.310.054	6.433.170	102,0	275	—	314.788	29	1	1.016.201	347.039	34,2	29	1	6.024.759	6.780.209	
Białystok	3.490.572	170	—	3.997.936	4.233.469	105,9	170	—	263.301	38	2	734.275	306.693	41,8	37	3	3.753.873	4.540.162	
Wilno	2.195.068	96	—	2.377.349	2.799.288	117,7	96	—	53.735	9	5	282.824	90.260	35,7	12	2	2.248.803	2.889.488	
Nowogródek	2.157.840	87	—	1.891.262	2.618.902	138,5	87	—	64.519	8	2	282.031	68.644	42,2	8	2	2.222.389	2.687.546	
Polesie	1.778.324	79	—	1.697.575	1.907.042	112,3	79	—	51.624	9	1	202.443	74.968	37,0	9	1	1.829.548	1.980.010	
Wojna	3.329.562	103	—	4.018.995	4.091.308	101,8	103	—	45.842	7	4	523.348	137.795	26,2	17	2	3.432.679	4.279.103	
Poznań	908.989	83	156	4.299.298	1.955.196	45,5	147	92	25.551	15	88	657.791	129.924	19,8	23	72	934.540	2.085.120	
Pomorze	657.521	144	90	4.508.623	1.142.946	25,4	173	61	45.842	15	42	472.106	88.667	16,4	20	37	703.363	1.231.613	
Kraków	1.905.010	195	—	4.758.130	2.371.085	49,8	195	—	121.537	27	17	855.118	188.319	22,2	29	15	2.120.033	2.509.404	
Lwów	2.115.653	249	3	6.379.937	2.447.227	38,4	282	—	121.537	28	25	877.746	133.407	15,2	32	21	2.236.590	2.580.634	
Stanisławów	1.303.880	119	—	2.959.165	2.054.845	69,4	119	—	730.381	27	1	717.715	299.809	41,8	28	—	1.534.261	2.354.654	
Tarnopol	1.828.534	169	—	5.088.826	2.220.616	43,6	169	—	197.037	31	4	936.831	250.137	26,7	31	—	7.025.591	2.470.753	



Należy wyjaśnić, że powyższa tablica w sumie obciążenia szarwarkiem w gminach wiejskich za rok 1937/38 obejmuje obok szarwarku opartego, na ustawie szarwarkowej, również szarwark, wynikający z art. 23 ust. (3) ustawy samorządowej z 1933 r. Jego suma wynosi 1.548.419.000.— zł i rozkłada się na poszczególne województwa w sposób następujący:

Warszawskie	93.847 zł	Wołyńskie	114.498 zł
Łódzkie	23.091 „	Poznańskie	120.784 „
Kieleckie	284.121 „	Pomorskie	78.492. „
Lubelskie	307.604 „	Krakowskie	74.743 „
Białostockie	56.959 „	Lwowskie	33.008 „
Wileńskie	41.880 „	Stanisławowskie	68.195 „
Nowogródzkie	133.113 „	Tarnopolskie	62.096 „
Poleskie	55.988 „		

Porównując obciążenie szarwarkiem w dwóch bezpośrednio po sobie następujących latach, dostrzegamy wzrost szarwarku z 39.936.370 zł na 49.378.501 zł, a więc o 23,6%. Wzrost ten daje się zauważyć zarówno w gminach wiejskich—o 22,8%, jak i w miastach niewydzielonych — o 37,5%. W stosunku do roku 1936/37 odchylenie pewne od ogólnej tendencji wzrostu obciążenia szarwarkiem wykazują miasta województwa krakowskiego, w których wymiar szarwarku z 215.023 zł spada do 188.319.— zł, a więc o 12,5%, natomiast rozszerza się stosowanie szarwarku, bo przybywają dwa nowe miasta, które wprowadzają do swej gospodarki szarwark.

Stopień obciążenia szarwarkiem wyraźniej zaznacza się na tle przyrównania obciążenia do przedstawionej wyżej przy rozpatrywaniu norm rozporządzeń wojewodów — podstawy wymiaru, obliczonej oczywiście tylko dla gmin, stosujących w swej gospodarce szarwark, a nie dla ogólnej liczby gmin, uprawnionych do stosowania szarwarku. Należy przy tym zaznaczyć, że tak przyjęta podstawa wymiaru nie jest wyczerpująca. Tak np. w miastach podstawą obciążenia szarwarkiem jest także podatek dochodowy (art. 3 ust. 3 ustawy szarwarkowej przewiduje najwyższy wymiar — 3-dniówki piesze rocznie), następnie przy obciążeniu podatników szarwarkiem na podstawie art. 23 ust. (3) ustawy samorządowej z 1933 r. może być przyjęta inna podstawa obciążenia szarwarkiem od tej, jaką przewiduje ustawa szarwarkowa (np. od dymu). Przyjmując za podstawę wymiaru szarwarku podatki, które wymienia art. 3 ustawy szarwarkowej z wyjątkiem podatku dochodowego, stwierdzamy, że obciążenie szarwarkiem w r. 1937/38 stanowi w gminach wiejskich — 68,9%, a w miastach — 26,9% w stosunku do podstawy wymiaru. W poszczególnych województwach (wschodnie i część centralnych) obciążenie szarwarkiem w gminach wiejskich przekracza 100%, w miastach

zaś osiąga najwyżej 42,2% podstawy wymiaru. W miastach stopień obciążenia szarwarkiem jest daleko niższy (26,6%) w porównaniu z gminami wiejskimi (68,9%). Jest to zjawisko normalne i daje się wytłumaczyć strukturą gospodarczą miast i charakterem zawodowym podatników miejskich, obowiązanych do szarwarku. Czynniki te, można przypuszczać, nie zawsze sprzyjają stosowaniu szarwarku w gospodarce miejskiej, czego potwierdzenia można by się dopatrywać w wykonaniu szarwarku (wysokie zaległości i wykup).

Materiały ankiety za rok 1936/37 nie podają podstawy wymiaru szarwarku i dlatego nie można ustalić stopnia obciążenia szarwarkiem w tym roku. Można się pokusić tylko o hipotetyczne określenie stopnia tego obciążenia. Mianowicie suma podatków państwowych w gminach wiejskich, będących podstawą wymiaru podatku wyrównawczego, a więc także i szarwarku, wynosiła w 1936/37 r. 69.759.983 zł<sup>1)</sup>; w r. 1937/38 podstawa wymiaru szarwarku (tabl. 1) była mniejsza, wyrażała się bowiem kwotą 67.158.319 zł. Można bez zastrzeżeń przyjąć stwierdzenie, że w r. 1936/37 podstawa wymiaru szarwarku nie odpowiadała pełnej sumie podatków, będących podstawą wymiaru szarwarku (69.759.981 zł), a także że była niższa od podstawy wymiaru szarwarku z r. 1937/38. Następnie trzeba wziąć pod uwagę to, że zwiększenie obciążenia szarwarkiem w r. 1937/38 wzrosło o 22,8% w stosunku do 1936/37 r., natomiast podstawa wymiaru szarwarku w tym roku najprawdopodobniej nie uległa temu samemu zwiększeniu, ponieważ w r. 1937/38 przybyło już tylko 120 gmin wiejskich z nowym szarwarkiem, co stanowi w stosunku do r. 1936/37 wzrost o 4,8%. Odejmując od wzrostu obciążenia szarwarkiem przyrost nowych gmin z szarwarkiem, otrzymamy w przybliżeniu wzrost podstawy wymiaru szarwarku w r. 1937/38 w stosunku do 1936/37 r. o 18%, tj. o 12.088.494 zł. Samą więc podstawę wymiaru szarwarku w r. 1936/37 można ustalić na sumę (67.158.319 zł — 12.088.494 zł) 55.069.825 zł, a stopień obciążenia szarwarkiem na 68,4%.

Przyjmując ten sam przebieg rozumowania dla miast, a więc: 1) że podstawa wymiaru szarwarku w r. 1936/37 była niższa od podstawy wymiaru w r. 1937/38, 2) że wzrost podstawy wymiaru szarwarku w r. 1937/38 w stosunku do r. 1936/37 nie odpowiada wzrostowi obciążenia szarwarkiem o 37,5% (tabl. 1), 3) że wzrost ten może się wyrazić najwyżej różnicą pomiędzy wzrostem obciążenia a przyrostem nowych miast z szarwarkiem (48 nowych miast z szarwarkiem co odpo-

1) Na podstawie materiałów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; dla ścisłości należy podkreślić, że suma ta nie odpowiada ściśle sumie podatków, będących podstawą wymiaru szarwarku, może ona bowiem być jeszcze zwiększona o sumę podatku wyrównawczego (art. 3 ust. 2, ustawy szarwarkowej).



wiada 9% przyrostu w stosunku do r. 1936/37), wynoszącą  $(37,5 - 9) = 28,5\%$ , czyli o 3.263.506 zł, możemy określić podstawę wymiaru szarwarku w miastach w r. 1936/37 na sumę  $(11.450.967 \text{ zł} - 3.263.506 \text{ zł}) = 8.187.461 \text{ zł}$ , a stopień obciążenia szarwarkiem na 27,3%.

Tą drogą możnaby hipotetycznie stalić, że stopień obciążenia szarwarkiem w gminach wiejskich wzrasta w r. 1937/38 o  $(68,9\% - 68,4\%) = 0,5\%$ , a w miastach spada o  $(27,3\% - 26,9\%) = 0,4\%$ . Wynik ten jako orientacyjny jest możliwy do przyjęcia. W r. 1937/38 bowiem wzrasta liczba gmin wiejskich, stosujących szarwark w swej gospodarce, przede wszystkim w wojew. poznańskim i pomorskim, gdzie obciążenie szarwarkiem jest naogół niskie, i przyrost ten mógł nie oddziaływać wydatnie na wzrost ogólnego stopnia obciążenia szarwarkiem. W odniesieniu do miast należy podkreślić takie zjawisko, występujące w wojew. krakowskim, jak przyrost miast z szarwarkiem i równoczesny spadek obciążenia szarwarkiem. Zjawisko to w łączności ze znaną oględnością w obciążaniu podatników szarwarkiem w miastach może oddziaływać na spadek stopnia obciążenia szarwarkiem.

Charakteryzując rozmieszczenie stopnia obciążenia szarwarkiem w r. 1937/38, należy stwierdzić, że największe obciążenie na terenie gmin wiejskich występuje w województwach wschodnich (od 105% do 138% podstawy wymiaru), następnie w województwach centralnych (od 66,8% do 105,9% podstawy wymiaru) z wyjątkiem województwa warszawskiego (54% podstawy wymiaru), dalej idą województwa południowe (48,8% do 69,4% podstawy wymiaru), z których województwo stanisławowskie wykazuje obciążenie równe obciążeniu, spotykanemu w województwach centralnych (69,4% podstawy wymiaru), a na końcu — województwa zachodnie (25,4% i 45,5% podstawy wymiaru), z których znowu województwo poznańskie może być przesunięte do grupy województw południowych na miejsce województwa lwowskiego (38,4% podstawy wymiaru); najniższe obciążenie szarwarkiem wykazują województwa pomorskie (25,4% podstawy wymiaru) i lwowskie (38,4% podstawy wymiaru).

W przybliżony sposób rozmieszcza się również obciążenie szarwarkiem w miastach z tym, że obciążenie w województwie wołyńskim sprowadza się do poziomu województw południowo-wschodnich, a województwo warszawskie, łódzkie i lwowskie spada do poziomu obciążenia końcowego, a więc do województw zachodnich, przy czym województwo lwowskie i pomorskie, podobnie jak w gminach wiejskich, tak i tu mają najniższe obciążenie szarwarkiem.

Wbrew potocznemu przekonaniu o powszechności stosowania szarwarku zwłaszcza w gminach wiejskich z omawianej tablicy wynika, że w roku 1937/38 nie korzystało jeszcze



z szarwarku 165 gmin wiejskich (6%) i 178 miast (33%). Największa ilość gmin i miast, niekorzystających z szarwarku, przypada na województwa zachodnie. Taki stan rzeczy usprawiedliwić można tym, że szarwark w województwach zachodnich przed wejściem w życie ustawy szarwarkowej nie był systematycznie stosowany. Obecnie następuje w tych województwach zmiana na korzyść szarwarku. Wykazuje ją spadek liczby gmin niekorzystających z szarwarku: z 246 gmin wiejskich i 130 miast w roku 1936/37 na 153 gmin wiejskich i 109 miast w roku 1937/38. Pozytywny i praktyczny rolnik województw zachodnich, jak wynika z wypowiedzi w prasie samorządowej, zaczyna widzieć i oceniać korzyści, płynące z szarwarku. Nawet mają być gminy i gromady, które uważają granice maksymalnego obciążenia szarwarkiem, ustalone w rozporządzeniach wojewodów za niskie, nieuwzględniające dostatecznie potrzeb lokalnych<sup>1)</sup>. Spostrzeżenia powyższe potwierdza wysoka suma dobrowolnie wykonanego szarwarku w wojew. pomorskim, wynosząca 58.112 zł.

Należy więc stwierdzić, że w większości województw obciążenie nie przekracza o g ó l n y c h maksymalnych norm obciążenia, ustalonych w rozporządzeniach wojewodów. Na obszarze jednak niektórych gmin, zwłaszcza wiejskich, faktyczne obciążenie szarwarkiem może występować w daleko poważniejszych rozmiarach, aniżeli to wykazują przytoczone wyżej dane (tabl. 1). Fakty takie będą występować przede wszystkim w związku z robotami wodno - melioracyjnymi, przeprowadzanymi przy przebudowie ustroju rolnego. Normy rozporządzeń wojewodów dopuszczają w tych przypadkach obciążenie szarwarkiem do 1000% (województwo warszawskie i kieleckie), a nawet do 1500% (województwo łódzkie) podstawy wymiaru.

Ponadto należy nadmienić, że przedstawione wyżej obciążenie szarwarkiem nie obejmuje całości obciążenia. Trzeba tu jeszcze do niego dodać szarwark, dostarczany dobrowolnie na drogi państwowe, który w omawianym roku wyniósł 488.524 zł<sup>2)</sup>. Niewątpliwie faktycznie wyższe obciążenie, aniżeli wykazuje tabl. 1, występuje i w innych dziedzinach zadań, na które szarwark może być ustanawiany. Tak np. szarwark na roboty melioracyjne, związane z przebudową ustroju rolnego, w szeregu województwach przekracza dokonany wymiar (str. 47). Wreszcie został także zupełnie pominięty szarwark z tytułu podatku dochodowego, który w niektórych miastach był stosowany.

1) Porówn.: Witold Sommer: Daniny komunalne a wieś, Samorząd, nr 12 z 1939 r., str. 186.

2) Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg państw. i samorządowych w latach od 1.IV.1928 r. do 1.IV.1938 r., Samorząd, nr 17 z 1939 r., zestawienie nr 15.

Pomijam tu oczywiście ten szarwark, który jest dostarczany jako udział zainteresowanych w publicznych przedsiębiorstwach melioracyjnych. Materiały Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych wykazują np. takiego szarwarku w roku 1937/38 na sumę 735.479 zł, z czego przypada: na regulację rzek — 509.309 zł, rowy główne (podstawowe) i kanały — 188.307 zł oraz obwałowanie — 37.863 zł.

## II. WYKONANIE SZARWARKU.

Ustawa szarwarkowa z 1935 r., jak już nadmieniałem, rozszerzyła zakres stosowania szarwarku. W związku z tym podniósł się także wymiar szarwarku. I tak, kiedy w roku 1935/36 w czasie obowiązywania ustawy drogowej obciążenie szarwarkiem wynosiło 25.365.789 zł<sup>1)</sup>, w pierwszym roku obowiązywania ustawy szarwarkowej (1936/37) obciążenie podniosło się do 39.936.370 zł, a w roku następnym (1937/38) do 49.378.501 zł, obejmując nie tylko, jak to przed tym w praktyce miało miejsce, gminy wiejskie, ale i miasta niewydzielone. Nasuwa się oczywiście pytanie, jak jest wykonywane obecne obciążenie szarwarkiem i to oddzielnie w gminach wiejskich i miastach.

Kontrola wykonania szarwarku poza ogólnymi ustaleniami powinna poczynić także ustalenia bardziej szczegółowe. Konkretnie chodzi tu o określenie, jaka suma szarwarku została przeznaczona na poszczególne cele, przewidziane w ustawie. O ile bowiem w czasie obowiązywania przepisów ustawy drogowej, dotyczących szarwarku, szarwark mógł być wykorzystywany tylko na budowę i utrzymanie dróg gminnych, to ustawa szarwarkowa przychodzi z pomocą także innym dziedzinom gospodarki samorządowej. Szarwark mianowicie może być obecnie przeznaczony na: budowę i utrzymanie dróg samorządowych (a więc dodatkowo: powiatowych i wojewódzkich), wykonanie i utrzymanie publicznych urządzeń melioracyjnych, wznoszenie budynków gminnych i gromadzkich oraz zagospodarowanie i zalesienie nieużytków gminnych i gromadzkich.

Rzecz zrozumiała, że dla osiągnięcia pozytywnych wyników przy robotach, organizowanych przy pomocy szarwarku, niezbędne są także środki pieniężne na materiały i dozór techniczny. Badając zatem wykonanie szarwarku, należy także dążyć do ustalenia, jakie środki pieniężne zostały zużyte obok szarwarku, a wreszcie, jakie wyniki zostały osiągnięte w dziedzinie podejmowanych robót.

Do wyjaśnienia poruszonych wyżej spraw zmierzają zestawione niżej tablice statystyczne. Obejmują one dane z go-

1) Inż. E. Pol — Budowa dróg gminnych przy pomocy świadczeń w naturze, Samorząd nr 27 z 1937 r., str. 429.



spodarki szarwarkiem w roku 1937/38, a więc z pierwszego roku, w którym ustawa szarwarkowa z 1935 r. mogła znaleźć pełne zastosowanie.

### 1. Drogi samorządowe.

Drogi samorządowe obejmują drogi: gminne, powiatowe i wojewódzkie. Szarwark może być użyty zarówno na budowę jak i utrzymanie wszystkich kategorii dróg, jednakże szarwark na drogi powiatowe i wojewódzkie nie może przekraczać 25% obciążenia, przewidzianego na drogi gminne (art. 13 ustawy szarwarkowej). Stąd występują poważne różnice w przeznaczeniu szarwarku na drogi gminne oraz powiatowe i wojewódzkie. Niżej podane tablice przedstawiają zużycie szarwarku w roku 1937/38 na poszczególne kategorie dróg w gminach wiejskich i miejskich.

Suma szarwarku, zużytego na drogi gminne (tabl. 2, str. 70), wynosi 25.830.201 zł, z czego na drogi w gminach wiejskich przypada 24.436.928 zł, a na drogi w miastach 1.393.273 zł. W gminach wiejskich przeważa zużycie szarwarku na utrzymanie dróg, w miastach — na budowę. Ta przewaga wykorzystywania szarwarku w gminach wiejskich na utrzymanie dróg pozostaje w związku ze skromnymi środkami pieniężnymi, jakimi rozporządzają gminy na gospodarkę drogową. Środki te pozwalają najczęściej tylko na utrzymanie i skromne ulepszenie już istniejących dróg. W poszczególnych województwach odmiennie kształtuje się zużycie szarwarku na budowę i utrzymanie dróg.

Gminy miejskie, w których rolę dominującą w gospodarce drogowej odgrywają środki pieniężne, przeznaczają obok szarwarku daleko większe sumy pieniężne na gospodarkę drogową aniżeli gminy wiejskie. O ile bowiem wydatki gotówkowe w miastach wynoszą 79% zużytego szarwarku, to w gminach wiejskich wydatki te wynoszą zaledwie 17%.

Brak jest analizy robót drogowych, wykonywanych przy pomocy szarwarku. Według danych Ministerstwa Komunikacji zbudowano w gminach wiejskich przy pomocy szarwarku w r. 1937/38 dróg gminnych o nawierzchni twardej: a) brukowanych — 550, b) tłuczniowych — 557,7 km, razem 1107,7 km, wykonano zaś robót ziemnych bez przykrycia twardą nawierzchnią na przestrzeni 3273 km, w czym ma być także pewno suma km dróg o ulepszonej nawierzchni (żwirowanych)<sup>1)</sup>.

1) W r. 1936/37, według tego samego źródła, wybudowano dróg gminnych o nawierzchni twardej: a) brukowanych — 369,98 km, b) tłuczniowych — 402,85 km, razem 772,83 km, wykonano robót ziemnych bez przykrycia twardą nawierzchnią na przestrzeni 4321,71 km, w czym dróg żwirowanych — 1041,02 km.

Porów. ponadto dane, dotyczące budowy dróg gminnych o twardej



W związku z rozszerzeniem w nowej ustawie szarwarkowej zakresu stosowania szarwarku poza drogi gminne wysuwano obawy, czy nie ucierpi na tym gospodarka dróg gminnych. Obawy te nie znajdują dotychczas potwierdzenia. Wskazują na to sumy szarwarku, wykorzystanego w latach przed wejściem w życie ustawy szarwarkowej i obecnie. Tak więc wykorzystano szarwarku na drogi gminne:

w roku 1933/34	— 12.262.635 zł <sup>1)</sup>
1934/35	— 13.503.629 „ <sup>1)</sup>
1935/36	— 14.514.783 „ <sup>1)</sup>
1936/37	— 22.233.104 „ <sup>2)</sup>
1937/38	— 25.830.201 „

Jak się okazuje, suma szarwarku na drogi gminne po wejściu w życie ustawy szarwarkowej bardzo poważnie wzrosła.

Szarwark na drogi powiatowe i wojewódzkie, jak wynika z tabl. 3, (str. 71) nie osiąga ustawowej normy 25% w stosunku do szarwarku, wykorzystanego na drogach gminnych<sup>3)</sup>. Wynosi bowiem zaledwie 4.118.687 zł, a więc około 16% gminnego szarwarku drogowego. Fakt ten wskazywały na to, że powiatowe związki samorządowe dążą do pozostawienia gminom, zwłaszcza wiejskim, szarwarku, jako właściwie ich jedyne go środka do budowy i utrzymania dróg gminnych. Odchylenie od tego wniosku wykazują województwa wschodnie (z wyjątkiem wileńskiego) i województwo lubelskie, w których szarwark na drogi powiatowe i wojewódzkie przekracza ustawowo przewidzianą normę. Protokoły Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego wykazują, że właśnie w województwach wschodnich pomiędzy gminą a powiatowym związkiem samorządowym dochodzą do skutku transakcje szarwarkowe, polegające na tym, że gmina wzamian za pomoc w gotówce, w materiałach lub robociznie fachowej, odstępuje część szarwarku, przypadającego na drogi gminne<sup>4)</sup>. Stąd też może pochodzić większe sumy szarwarku na drogach powiatowych i wojewódzkich w wymienionych województwach.

Jak oddziaływała ustawa szarwarkowa na dostarczanie szarwarku na drogi powiatowe i wojewódzkie? W ostatnich latach

---

nawierzchni w latach 1936 i 1937 w artykule: Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg państwowych i samorządowych, zestaw. nr 4, Samorząd nr 17 z 1939 r. W tymże artykule podano, że udział szarwarku w kosztach budowy, przebudowy i utrzymaniu dróg powiatowych i wojewódzkich w r. 1937/38 wynosi 14,7%, ogółu tych kosztów.

1) Inż. E. Pol — op. cit. str. 429.

2) Dane uzyskane w Ministerstwie Komunikacji.

3) Zgodnie z art. 13 ustawy szarwarkowej owe 25% należałoby obliczać w stosunku do o b c i ą ż e n i a. Nie popełnia się jednak błędu, jeżeli porównuje się sumy w y k o n a n e g o szarwarku na drogach gminnych oraz powiatowych i wojewódzkich.

4) Działalność powiatowych związków samorządowych w zakresie gospodarki drogowej. Biuletyn nr 6 Zw. Rew. Sam. Teryt., str. 45.

# Wykonanie szarwarku - drogi gminne

Tabl. 2

1937/38

Województwo	D r o g i										O g ó l e m			
	w g m i n a c h w i e l s k i c h					w m i a s t a c h					Szarwark w zł	w gotówce		
	Budowa		Utrzymanie		Razem		Budowa		Utrzymanie				Razem	
Szarwark w zł	w gotówce	Szarwark w zł	w gotówce	Szarwark w zł	w gotówce	Szarwark w zł	w gotówce	Szarwark w zł	w gotówce	Szarwark w zł	w gotówce			
<b>Ogółem</b>	10 721,676	2 654,428	13 715,252	1 588,257	24 436,928	4 242,685	768,267	745,735	625,006	354,497	1 393,273	1 100,232	25 830,201	5 342,917
Warszawa	1 326,452	583,513	970,845	221 021	2 297 297	804 534	107 753	155 946	70 872	30 636	178 625	186 582	2 475 922	991 116
Łódź	1 025,400	195 865	788,641	21 301	1 814,041	217,166	22 907	23 617	—	—	22 907	23 617	1 836 948	240 783
Kielce	1 501,252	271,831	1 290,747	63 917	2 791,999	335 748	138 615	114 775	47 039	15 094	185 654	129 869	2 977 653	465 617
Lublin	1 546,537	327,100	1 555,120	51 412	3 101,657	378 512	145 374	89 155	64,570	18,101	209 944	107 296	3 311,601	485 768
Białystok	1 257,449	179 254	749,355	58 152	2 006,804	237 406	84 146	40 441	45 126	6 534	129 272	46 975	2 136 076	284 381
Wilno	382,982	127,733	726,712	154 260	1 109,694	281 993	10 698	14 236	26 191	21,952	36 889	36 188	1 146 583	318 181
Nowogródek	459 546	146,079	485,124	115 372	944,670	261 451	6 492	22 429	4 220	1 499	10 712	23 928	955 382	285 379
Polesie	184 200	102 701	506 553	160 307	690 753	263 008	8 932	10 022	6 139	14 733	15 071	24 755	705 824	287 763
Wolyn	789 211	187 474	987 071	184 742	1 776 282	372 216	35 565	25 511	19 666	8 084	55 231	33 595	1 831 513	405 811
Poznań	507 580	43 584	726 079	28 864	1 233 659	72 448	26 003	34 506	21 745	9 340	47 748	44 246	1 281 407	116 694
Pomorze	230 046	71 141	605 817	66 531	835 863	137 672	14 642	22 463	26 205	14 519	40 847	36 982	876 710	174 664
Kraków	230 799	79 395	1 201 680	151 452	1 432 479	230 847	17 448	23 096	67 588	37 932	85 036	67 028	1 517 515	297 875
Łwów	225 813	73 248	1 508 040	100 937	1 733 893	174 185	44 116	71 968	44 283	52 093	88 401	124 061	1 822 254	298 246
Stanisławów	276 769	96 324	845 379	166 646	1 122 148	262 970	43 430	66 490	73 637	109 839	117 667	176 329	1 239 215	439 299
Tarnopol	777 640	169 186	758 089	43 343	1 545 729	212 529	62 146	24 680	107 723	14 141	169 869	38 821	1 715 558	251 360



Tabl. 3.

## Wykonanie szarwarku — drogi powiatowe i wojewódzkie

1937/38

Województwo	Drogi powiatowe i wojewódzkie													
	w gminach wiejskich						w miastach						Ogółem	
	Budowa			Utrzymanie			Budowa			Utrzymanie			Razem	
	Szarwark w zł	W go-tówce	Szarwark w zł	W go-tówce	Szarwark w zł	W go-tówce	Szarwark w zł	W go-tówce	Szarwark w zł	W go-tówce	Szarwark w zł	W go-tówce	Szarwark w zł	W go-tówce
<b>Ogółem</b>	2.353.110	979.871	1.658.185	862.773	4.011.295	1.842.644	71.231	35.183	36.161	20.096	107.392	55.279	4.118.687	1.897.923
Warszawa	230.624	23.741	103.114	873	333.738	24.614	795	—	7.452	280	8.207	280	341.945	24.894
Łódź	92.199	42.725	69.754	79	161.923	42.804	32.722	9.160	202	—	32.924	9.160	194.847	51.964
Kielce	332.603	195.609	144.300	19.160	476.903	214.969	5.381	6.208	3.807	6.650	9.188	12.858	486.091	227.827
Lublin	594.566	411.420	346.949	668.166	941.515	1.079.586	15.188	488	4.614	—	19.802	488	961.317	1.080.074
Białystok	210.115	41.044	32.063	—	242.178	41.044	12.328	8.153	—	—	12.328	8.153	254.506	49.197
Wilno	49.912	617	223.947	12.649	273.859	13.266	50	1.370	402	1.731	452	3.101	274.311	16.367
Nowogródek	212.702	41.290	114.502	2.146	327.204	43.436	1.823	1.143	—	7.500	1.823	8.643	329.027	52.079
Polesie	73.098	37.296	140.334	6.887	213.432	44.183	1.896	6.231	632	1.710	2.528	7.941	215.960	52.124
Wolyn	415.744	35.564	275.295	10.075	691.039	45.639	1.088	1.335	6.512	103	7.600	1.438	698.639	47.077
Poznań	24.648	508	60.368	—	85.016	508	—	—	787	—	787	—	85.803	508
Pomorze	31.956	106.080	17.511	104.749	49.507	210.829	—	—	1.660	166	1.660	166	51.167	210.995
Kraków	24.380	500	2.441	—	26.821	500	—	—	—	—	—	—	26.821	500
Lwów	13.590	—	17.477	—	31.067	—	—	345	—	—	—	—	31.057	345
Stanisławów	12.945	43.277	52.894	37.869	65.839	81.146	—	749	2.105	1.956	2.105	2.705	67.944	83.851
Temopol	34.018	—	57.236	120	91.254	120	—	—	7.988	—	7.988	—	99.242	120



obowiązywania przepisów ustawy drogowej o szarwarku wykonanie szarwarku na drogach powiatowych i wojewódzkich wynosiło: w roku 1933/34 — 2.093.100 zł, w r. 1934/35 — 3.141.354 zł, a w roku 1935/36 — 2.663.307 zł<sup>1)</sup>. W pierwszym roku stosowania ustawy szarwarkowej (1936/37) szarwark na drogach powiatowych i wojewódzkich wzrasta do 5.199.322 zł<sup>2)</sup>, w roku następnym wynosi 4.118.687 zł, a więc spada o 1.080.635 zł. W tychże samych latach wzrasta wykonanie szarwarku na drogach gminnych z 22.233.104 zł na 25.830.201 zł, a więc o 3.597.097 zł. Ubytek więc szarwarku na drogach powiatowych i wojewódzkich w r. 1937/38 znajduje pełną rekompensatę na drogach gminnych. Można by zatem stwierdzić, że ustawa szarwarkowa, w szczególności ograniczenia, zawarte w art. 13, hamująco oddziałują na przeznaczanie szarwarku na drogi powiatowe i wojewódzkie, co jednak nie powoduje zmniejszenia się udziału szarwarku w ogólnej gospodarce na drogach samorządowych.

Dla przedstawienia całości udziału szarwarku w gospodarce drogowej, należy nadmienić, że suma szarwarku, dostarczonego na budowę i utrzymanie dróg państwowych, wyniosła w r. 1937/38 kwotę 488.524 zł (w r. 1936/37 — 406.349 zł), co ma wyrażać 0,5% ogółu kredytów, wydatkowanych na drogi państwowe<sup>3)</sup>.

## 2. Melioracje.

Stosowanie szarwarku na melioracje wodne, jak to wynika z przepisów ustawy szarwarkowej, może mieć szeroki zasięg. Mianowicie art. 2 ustawy szarwarkowej zezwala na nakładanie szarwarku na wykonanie oraz utrzymanie melioracji wod-

1) Inż. E. Pola — op. cit. str. 429. Obok danych inż. Pola o sumie wykorzystanego szarwarku na drogach samorządowych w latach 1933/34 — 1935/36 zostały przytoczone także odpowiednie dane w artykułach: Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg państwowych i samorządowych, ogłoszonych (pod tym samym tytułem) w nr 27 Samorządu z 1937 r., nr 27 z 1938 r. i nr 17 tegoż pisma z 1939 r. Dane inż. Pola, oparte na sprawozdaniach urzędów wojewódzkich, specjalnie poświęconych szarwarkowi na drogach samorządowych, nie nasuwają zastrzeżeń. Natomiast dane, ogłoszone w przytoczonych wyżej artykułach, budzą pewne wątpliwości. Tak np. dostarczony szarwark na drogi powiatowe i wojewódzkie, wg tych danych (artykuł z 1939 r., zestaw. 17 i 18) miał wynosić w r. 1933/34 — 4.178.044 zł, w r. 1934/35 — 8.164.440 zł, w r. 1935/36 — 7.832.538 zł, w r. 1936/37 — 7.777.706 zł a w r. 1937/38 aż 10.686.583 zł (budowa — 9.240.037 zł, utrzymanie — 1.446.446 zł). Dane powyższe b. poważnie odbiegają od danych przytaczanych przez inż. Pola, jak również od tych danych, które wynikają z ankiety Min. Spr. Wewn., będącej przedmiotem niniejszego opracowania. Tak wysokie sumy szarwarku, dostarczonego na drogi powiatowe i wojewódzkie — zwiastują w r. 1937/38 — przekraczające ustawowe normy, gdyby je przyjąć za miarodajne. Można by uzasadnić tylko tymi tranzakcjami, o których wspomina Związek Rewiz. Samorz. Teryt. (porów. wyż. str. 69).

2) Dane uzyskane w Min. Komunikacji.

3) Przytaczany wyż. artykuł w nr 17 Samorządu z 1939 r.

nych, uzasadnionych, według orzeczenia wojewody, interesem publicznym. Przepisy art. 11 i 12 ustawy wymieniają bliżej melioracje, które mogą być wykonane przy pomocy szarwarku. I tak, art. 11 zobowiązuje gminy do przeprowadzenia corocznie niezbędnych robót, dających się wykonać przy pomocy szarwarku, w celu utrzymania urządzeń melioracyjnych o znaczeniu publicznym, a art. 12 upoważnia organa, przeprowadzające scalenie gruntów, do obciążenia uczestników scalenia i innych osób szarwarkiem, celem wykonania niezbędnych robót wodno - melioracyjnych, związanych ze scaleniem.

Z przedstawionych przepisów wynika, że szarwark może być stosowany na wszystkie rodzaje melioracji wodnych z wyjątkiem szczegółowych, a więc zarówno na melioracje podstawowe, jak i pólpodstawowe, które są związane najczęściej z przebudową ustroju rolnego. Rozmiary wykorzystanego szarwarku na wykonawcze i konserwacyjne roboty melioracyjne w r. 1937/38 przedstawia załączona tablica (tabl. 4, str. 74).

Ogólne wykorzystanie szarwarku na melioracje wodne według wyżej przedstawionych danych wynosi 4.267.579 zł, z czego na gminy wiejskie przypada 4.152.070 zł, a na miasta 115.509 zł. Tylko nieznaczna część bo około 12 — 14% szarwarku melioracyjnego została wykorzystana przy konserwacji urządzeń melioracyjnych, a przeważająca ich suma przy wykonaniu tych urządzeń. Wydatki pieniężne, do których należało by się krytycznie odnieść przy porównywaniu z materiałami Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, dotyczącymi robót melioracyjnych za rok 1937/38 (str. 65), — wyrażają się bardzo skromnym udziałem. Wynoszą one w gminach wiejskich zaledwie 8,4%, a w miastach 33% w stosunku do dostarczonego szarwarku melioracyjnego.

Szarwark, dostarczony w latach 1936/37 i 1937/38 na roboty melioracyjne, związane z przebudową ustroju rolnego, był przedmiotem bliższej analizy w Min. Rolnictwa i Ref. Rol. Jak wynika z poczynionych na jej podstawie ustaleń, w r. 1936/37 dostarczono szarwarku na sumę 2.254.165 zł, przyznano kredytów 1.623.539 zł, a wykonano 8.184.107 m. obl., w r. 1937/38 zaś dostarczono szarwarku 3.800.000 zł, przyznano kredytów 1.199.000 zł, a wykonano robót 18.600.000 m. obl. (wykonano ogółem 3.603,9 km. rowów, kanałów i rzeczek). Przyrostowi więc szarwarku o 69%, a kredytów o 23,1% towarzyszy wzrost robót o 69%. Ubocznie należy podnieść za wynikami analizy, że zwiększenie ilości dostarczonego szarwarku wynikło nie tylko ze zwiększenia wymiaru, ale zostało spowodowane również sprawniejszym poborem szarwarku. O ile bowiem wymierzono szarwarku w r. 1936/37 na sumę 2.604.445 zł, a w r. 1937/38 — na sumę 3.928.000 zł, to dostarczono szarwarku w r. 1936/37 na 2.254.165 zł, a w roku 1937/38 na 3.800.000 zł, stosunek więc poboru do wymiaru wzrósł z 86,7% w r. 1936/37 do 97% w roku następnym.



## Wykonanie szarwarku - melioracje

Tabl. 4.

1937/38

WOJEWÓDZTWO	M e j o r a c j e												O g ół e m	
	w g m i n a c h w i e j s z y c h						w m i a s t a c h						Szarwark w zł	W go- łowce
	Wykonanie		Utrzymanie		R a z e m		Wykonanie		Utrzymanie		R a z e m			
Szarwark w zł	W go- łowce	Szar- wark w zł	W go- łowce	Szarwark w zł	W go- łowce	Szar- wark w zł	W go- łowce	Szar- wark w zł	W go- łowce	Szar- wark w zł	W go- łowce	Szarwark w zł	W go- łowce	
Ogółem . . . . .	3.688.379	312.423	463.691	52.516	4.152.070	350.521	100.874	36.361	14.635	2.774	115.589	39.135	4.267.579	404.074
Warszawa . . . . .	382.477	29.308	47.285	4.680	429.762	33.988	18.803	11.835	1.892	—	20.695	11.835	450.457	45.823
Łódź . . . . .	62.798	—	13.941	—	76.739	—	—	—	—	—	—	—	76.739	—
Kielce . . . . .	351.095	11.564	25.600	680	376.695	12.244	4.946	—	2.124	—	6.970	—	383.665	12.244
Lublin . . . . .	835.838	68.464	211.575	20.698	1.047.413	89.162	33.846	31	2.340	—	36.186	31	1.083.599	89.193
Białystok . . . . .	628.184	17.245	39.191	452	667.375	17.697	25.525	1.766	1.212	—	26.737	1.796	694.112	19.483
Wilno . . . . .	253.628	30.967	2.752	80	256.380	31.047	180	106	—	—	180	106	256.560	31.153
Nowogródek . . . . .	383.387	20.968	21.401	452	404.788	21.420	—	—	172	505	172	505	404.960	21.925
Polesie . . . . .	231.559	66.263	30.064	4.576	262.623	70.839	397	1.463	461	1.214	858	2.677	263.481	73.516
Wołyń . . . . .	428.425	17.484	18.120	1.319	446.545	18.803	3.719	—	—	—	3.719	—	450.264	18.803
Poznań . . . . .	12.756	—	23.432	377	36.188	377	1.492	245	—	—	1.492	245	37.680	622
Pomorze . . . . .	14.083	19.433	1.751	1.180	15.834	20.613	3.000	5.950	75	—	—	—	18.909	26.563
Kraków . . . . .	16.220	—	11.777	16.539	27.997	16.539	—	—	—	—	—	—	27.997	16.539
Lwów . . . . .	38.024	22.624	4.429	—	42.453	8.206	405	14.935	110	46	515	14.981	42.968	37.605
Stanisławów . . . . .	40.855	5.929	7.614	1.158	48.469	7.087	5.849	—	5.989	1.009	11.838	1.009	60.307	8.096
Tarnopol . . . . .	8.080	2.174	4.759	325	12.809	2.499	2.812	—	260	—	3.072	—	15.881	2.499



Następnie analiza wykazuje obniżenie się kosztów jednostkowych robót. O ile bowiem w roku 1936/37 przeciętny koszt gotówkowy wykonania jednego metra obl. wraz z kosztami studiów i projektów oraz wydatkami administracyjnymi, pokrywanymi z Funduszu Obrotowego Reformy Rolnej, wynosił 20 gr., a koszt całkowity (wraz z szarwarkiem) 1 m. obl. — 47,7 gr., to w r. 1937/38 koszty te obniżają się do 14,7 gr. i 42,6 gr.

Wreszcie analiza podkreśla, w związku ze zwiększeniem się rozmiarów robót melioracyjnych, w r. 1937/38 zmniejszenie się rozpiętości między obszarami scalanymi i meliorowanymi. I tak: w r. 1936/37 scalono 471.602 ha, a zmeliorowano 53.908 ha, w r. 1937/38 zaś scalono około 470.000 ha, a zmeliorowano około 83.000 ha. Stosunek więc obszarów meliorowanych do scalanych, wynoszący w r. 1936/37 — 11,4%, zwiększył się w r. 1937/38 do 17,7%, nastąpiło zatem znaczne zmniejszenie się rozpiętości pomiędzy obszarami scalanymi i meliorowanymi.

Analiza przypisuje poważny wpływ na zwiększenie się wyników melioracyjnych i obniżenie się ich kosztów przede wszystkim szarwarkowi, jego sprawniejszemu poborowi i bardziej wydajnemu wykorzystaniu (akord), a następnie także lepszej organizacji robót.

Roboty melioracyjne, związane z przebudową ustroju rolnego, należą do robót wykonawczych i nie pochłaniają całości szarwarku melioracyjnego. Poza tymi robotami szarwark jest jeszcze wykorzystywany na roboty konserwacyjne już istniejących urządzeń melioracyjnych i na roboty wykonawcze przy melioracjach podstawowych. Według danych tabl. 4 szarwark, dostarczony do pozostałych robót melioracyjnych (poza robotami, związanymi z przebudową ustroju rolnego), miałby wynosić (4.267.579 zł — 3.800.000 zł) 467.579 zł. Jest to suma zamała. Materiały Min. Roln. i Ref. Rol. wykazują, że na roboty te wykorzystano daleko większą sumę szarwarku. I tak mianowicie według tych materiałów na roboty konserwacyjne, prowadzone przez związki samorządowe, wykorzystano szarwarku na sumę 232.183 zł, a na roboty wykonawcze 709.025 zł, razem więc 942.088 zł<sup>1)</sup>, co przekracza pozostały szarwark w sumie 467.579 zł w około 0,5 miliona zł<sup>2)</sup>.

1) Według tychże materiałów związki samorządowe obok podanego szarwarku wydatkowały: na roboty konserwacyjne — 108.566 zł, przeprowadzając prace na przestrzeni 1537,5 km rowów, kanałów i rzeczek, a na roboty wykonawcze — 2.484.106 zł, wykonując 1054,6 km rowów, kanałów i rzeczek.

2) Przekroczenie to zastanawia. Niewątpliwie te 0,5 mil. zł nadwyżki dostarczonego szarwarku, to jest szarwark, który ma swoje oparcie w ustawie szarwarkowej. Jeżeli tak jest, to szarwark ten powinien być wykazany w ankiecie. Jeżeli nią nie został objęty, to dlatego, że nie pozostaje w ewidencji zarządów gmin. Można by stąd wnioskować, że ma miejsce obciążanie podatników szarwarkiem melioracyjnym bez udziału zarzą-

### 3. Budynki gminne i gromadzkie.

Szarwark może być wykorzystywany przy budowie budynków gminnych i gromadzkich. Należy zaliczyć do nich domy gminne i gromadzkie, szkoły, domy ludowe, łaźnie, przytulaki, remizy strażackie i wiele innych budynków, które mogą stwarzać warunki do rozwoju życia organizacyjnego, kulturalnego czy gospodarczego ludności. O ile potrzeby tych budynków mogą być bardzo wielkie, o tyle zastosowanie szarwarku przy ich wznoszeniu ma ograniczone możliwości.

Przedstawiona tablica (tabl. 5, str. 77) wykazuje, że gminy wiejskie na 2.778.805 zł szarwarku przeznaczyły 1.557.140 zł w gotówce, a miasta na 90.510 zł szarwarku — 55.442 zł w gotówce. Wydatki zatem pieniężne stanowią 55% i 61% w stosunku do dostarczonego szarwarku. W daleko pełniejszym i wyrazistszym obrazie wystąpią możliwości zastosowania szarwarku przy robotach budowlanych na tle budowy 100 szkół im. Marszałka J. Piłsudskiego w województwie wileńskim, poleskim i nowogródzkim. W województwie wileńskim wydatkowano do dnia 1.XI. 1937 r. — 1.827.189 zł, a szarwarku dostarczono na 612.362 zł. Wniesiony więc udział w szarwarku w stosunku do wydatkowanej gotówki wynosi 31,7%. W województwie poleskim przewiduje się na koszt ogólny 5.276.643 zł zaledwie 384.095 zł szarwarku (7,2%), a w województwie nowogródzkim na ogólny koszt budowy 2.603.408 zł preliminowano szarwarku na 336.970 zł (12,9%).

### 4. Nieużytki gminne i gromadzkie.

Zalesianie i zagospodarowanie nieużytków jest to znowu dziedzina, w której szarwark może znaleźć szerokie zastosowanie. Podstawę prawną dla akcji zalesiania nieużytków zawiera ustawa z dnia 14.VII.1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków, poz. 406 Dz. Ust. Przewiduje ona obowiązek zalesienia tych nieużytków, których zalesienie potrzebne jest:

1) do zabezpieczenia gruntów przed zmywaniem i wyjąłowieniem, powstrzymywania usuwania się ziemi i kamieni, przeszkodzenia tworzeniu się dzikich potoków, obrywaniu się skał i spadkowi lawin,

2) do uchronienia brzegów wód przed obrywaniem się, a źródeł przed zasypywaniem,

---

dów gmin. Jeżeli istotnie praktyka tego rodzaju miałaby miejsce, co wymaga zbadania, to przekreślałaby ona tendencje ustawy szarwarkowej (art. 13 i 14) do scalenia szarwarku przynajmniej w zakresie czterech zadań, na które szarwark może być przeznaczany, i może utrudniać koordynację w obciążaniu podatników szarwarkiem. Najprawdopodobniej jednak różnica ta wypływa z jakichś niedociągnięć techniczno - organizacyjnych w biurowości gmin.



## Wykonanie szarwarku – budynki

Tabl. 5.

1937/38

Woje- wództwo	W z n o s z e n i e   b u d y n k ó w					
	w gminach wiejskich		w miastach		O g ó ł e m	
	szarwark w zł	w gotówce	szarwark w zł	w gotówce	szarwark w zł	w gotówce
Ogółem	2.778.805	1.557.140	90.510	55.442	2.869.315	1.612.582
Warszawa	226.071	114.764	19.988	9.923	246.059	124.687
Łódź	144.003	26.129	—	—	144.003	26.129
Kielce	235.410	180.675	9.357	—	244.767	180.675
Lublin	425.687	555.984	11.515	16.691	437.202	572.675
Białystok	188.523	24.312	24.504	5.257	213.027	29.569
Wilno	536.671	38.446	—	—	536.671	38.446
Nowogródek	155.580	57.957	4.669	754	160.249	58.711
Polesie	135.399	24.559	6.054	2.911	141.453	27.470
Wołyń	250.283	28.654	1.500	3.248	251.783	31.902
Poznań	75.287	66.996	1.230	—	76.517	66.996
Pomorze	56.112	175.210	100	1.351	56.212	176.561
Kraków	53.176	11.800	2.358	—	55.534	11.800
Lwów	114.563	182.265	—	10.222	114.563	192.487
Stanisławów	92.208	51.540	6.548	5.085	98.756	56.625
Tarnopol	89.832	17.849	2.687	—	92.519	17.849

3) do przeszkodzenia powstawaniu albo rozszerzaniu się piasków lotnych lub parowów.

Gminy i gromady obowiązane są dostarczyć szarwarku na zalesienie tych nieużytków, których są właścicielami, zaś wydział powiatowy dostarcza wszelkich materiałów, potrzebnych do prowadzenia prac zalesieniowych. Instrukcja Min. Roln. i R. R. do wymienionej wyżej ustawy (Dz. Urz. Min. Roln. i R. R. Nr 12, poz. 105 z 1937 r.) określa w sposób szczegółowy prowadzenie akcji zalesienia nieużytków.

Zagospodarowanie nieużytków wiąże się najczęściej z przeprowadzeniem mniejszych melioracji wodnych. Tą drogą zmienia się nieużyteczne grunta na użytki rolne, łąki lub pastwiska i umożliwia się założenie gospodarstwa rolnego, plantacji trzciny lub wikliny.



Tabl. 6

## Wykonanie szarwarku – nieużytki.

1937/38.

Województwo	N		I		E		U		Z		Y		T		K		I	
	w gminach wiejskich				w miastach								Ogółem					
	Zalesienie	Zagospodarowanie	Razem	Zalesienie	Zagospodarowanie	Razem	Zalesienie	Zagospodarowanie	Razem	Szarwark w zi	w go-łównce	Szarwark w zi	w go-łównce	Razem	Szarwark w zi	w go-łównce	Szarwark w zi	w go-łównce
Ogółem	116,551	6,967	167,677	11,821	284,228	18,788	5,067	2,470	1,750	1,419	6,817	3,899	291,045	22,687	4,365	15	291,045	22,687
Warszawa	4,365	—	—	15	4,365	15	—	—	—	—	—	—	—	—	4,365	15	—	—
Łódź	4,665	—	6,108	—	10,773	—	820	—	—	—	820	—	—	—	11,593	—	—	—
Kielce	895	—	5,129	297	5,984	297	50	70	—	—	50	70	—	—	6,034	367	—	—
Lublin	28,768	3,301	6,346	—	35,114	3,301	2,025	1,261	—	—	2,025	1,261	—	—	37,139	4,562	—	—
Białystok	5,763	82	2,851	—	8,614	82	—	—	—	—	—	—	—	—	8,614	140	—	—
Wilno	14,060	—	42,166	144	56,226	144	55	510	775	58	—	58	—	—	57,056	654	—	—
Nowogródek	24,616	11	62,262	4,610	85,878	4,621	—	—	—	99	830	510	99	—	86,878	4,720	—	—
Polesie	10,407	48	12,804	614	23,211	662	131	—	—	—	131	—	—	—	23,342	662	—	—
Wołyń	283	140	910	—	1,193	140	—	—	—	—	—	—	—	—	1,193	140	—	—
Poznań	4,234	100	1,842	—	6,076	100	350	—	125	75	475	75	—	—	6,551	175	—	—
Pomorze	—	—	8,736	—	8,736	—	—	—	850	750	850	750	—	—	9,586	750	—	—
Kraków	7,451	150	6,107	42	13,558	192	—	—	—	—	—	—	—	—	13,558	192	—	—
Lwów	2,603	1,837	91	3,524	2,694	5,361	—	425	—	—	—	—	—	—	2,694	5,786	—	—
Stanisławów	1,079	100	10,462	10	11,541	110	—	62	—	447	—	—	—	—	11,541	619	—	—
Tarnopol	7,402	1,198	1,863	2,566	9,265	3,763	1,636	142	—	—	1,636	142	—	—	10,901	3,903	—	—

Jak z tablicy 6 wynika, akcja zalesienia i zagospodarowania nieużytków nie nabrała jeszcze szerszego rozmachu. Niedawno wydane przepisy, które wyżej wymieniłem, nie mogły wywrzeć jeszcze swego wpływu (instrukcja, regulująca akcję zalesienia nieużytków, została ogłoszona w grudniu 1937 r, zatem jej działanie rozpoczęło się w r. 1938/39). Takie sumy szarwarku, jak 116.551 zł na zalesianie, a 167.677 zł na zagospodarowanie nieużytków w gminach wiejskich, w miastach zaś 5.067 zł i 1.750 zł — w porównaniu z wyżej przytoczonymi sumami, idącymi w miliony czy setki tysięcy zł — zajmują małą pozycję w ogólnej gospodarce szarwarkiem. W gminach wiejskich można zauważyć przewagę szarwarku przy zagospodarowaniu nieużytków, w miastach — przy zalesianiu nieużytków. Można właściwie uważać, że w miastach, jak sama sprawa nieużytków, tak i szarwark z nią związany, nie odgrywa większej roli. W gminach wiejskich środki pieniężne stanowią minimalny czynnik, wynoszą bowiem około 7% w stosunku do dostarczonego szarwarku; wydaje się jednak, że są to wydatki tylko gmin, bez uwzględnienia sum wydatkowanych przez wydziały powiatowe.

Dane o wynikach prac, prowadzonych przy pomocy szarwarku w dziedzinie zalesienia i zagospodarowania nieużytków, są skromne. Tylko bowiem urzędy wojewódzkie poleski i stanisławowski w sprawozdaniach, nadesłanych do Ministerstwa Rol. i Ref. Roln., podają wyniki prac i to wyłącznie zalesieniowych, uwzględniając zarazem szarwark obok sum gotówkowych. Ze sprawozdań tych wynika, że w wojew. poleskim zalesiono 184 ha nieużytków wspólnych i uzupełniono 107 ha zalesień z poprzednich lat, co ma odpowiadać 24 ha powierzchni zredukowanej. Razem zatem zalesiono 208 ha. Na zalesienia te wydatkowano gotówką 6682 zł. Koszt przeciętny zalesienia 1 ha przy uwzględnieniu dostarczonego szarwarku wynosi zatem 82 zł, co ma odpowiadać w zupełności miejscowym warunkom.

W województwie stanisławowskim zalesiono przy pomocy szarwarku 27 ha nieużytków gromadzkich; wydatkowano w gotówce 1.665 zł. Koszt zalesienia zatem 1 ha przy uwzględnieniu szarwarku wynosi około 100 zł; kwota ta ma odpowiadać faktycznym kosztom zalesienia w wojew. stanisławowskim.

## 5. Organizacja wykonania szarwarku.

Organizacja prac, związanych z pomiarem i wykonaniem wymierzonego szarwarku, jest ustalona. Mianowicie na organach gminnych spoczywa obowiązek dokonania wymiaru szarwarku podatnikom, dostarczenia go na miejsce robót i kontrola jego wykonania, na organach zaś technicznych prowadzo-



nych robót — dozór nad należyty i celowym wykorzystaniem szarwarku oraz współdziałanie w kontroli jego wykonania<sup>1)</sup>. W praktyce jednak właściwa gospodarka szarwarkiem następuje z sporo trudności, które są niełatwe do usunięcia i to z powodów niezależnych najczęściej od gminy. Trudności te powodują, że nie zawsze mogą być wykonane czynności administracyjne, jak i wydajnie wykorzystany szarwark na samych robotach.

Pierwsze trudności powstają przy wymiarze szarwarku. Przepisy ustawy szarwarkowej (art. 14) zakreślają terminy dla dokonania czynności, związanych z wymiarem szarwarku. Tak więc zapotrzebowania na szarwark powinny być zgłoszone zarządowi gminy najpóźniej na dwa miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, a ogólny plan wykonania szarwarku zestawiony co najmniej na miesiąc przed rozpoczęciem roku budżetowego. Terminy powyższych czynności są tak pomyślane, aby w miesiącu marcu mógł być dokonany indywidualny wymiar szarwarku.

Dla dokonania wyliczonych czynności w określonych wyżej terminach niezbędne jest posiadanie wymiaru podatków, które są podstawą wymiaru szarwarku, już w miesiącu grudniu, a najpóźniej w styczniu. Tymczasem, jak praktyka wykazuje, zarządy gmin otrzymują wymiary podatków z urzędów skarbowych w miesiącu marcu i kwietniu. Pociąga to za sobą spóźniony wymiar szarwarku, dalej trudności racjonalnego wykorzystania szarwarku, a nawet załamywanie się programów robót i wreszcie znaczne zaległości w wykonaniu wymierzonego szarwarku.

Jeżeli chodzi o celowe wykorzystanie szarwarku na samych robotach, to można ustalić, że najracjonalniej jest wykorzystywany szarwark na robotach melioracyjnych, przy zalesianiu nieużytków i wznoszeniu budynków, natomiast znaczne braki posiada gospodarka szarwarkiem na drogach gminnych. W odniesieniu bowiem do melioracji wodnych (w tym także zagospodarowania nieużytków) i zalesiania nieużytków obowiązki gminy ogranicza się wyłącznie do dostarczenia szarwarku, natomiast nadzór techniczny i dostarczenie potrzebnych materiałów spoczywa bądź na organach państwowych, bądź powiatowego związku samorządowego. (art. 11 i 12 ustawy szarwarkowej oraz ustawa z 14.VII.1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków). Wznoszenie budynków gminnych czy gromadzkich jest rzadką inwestycją i jeżeli się do niej przystępuje, to z zasobem nagromadzonych środków pieniężnych, które decydują także o należytych wykorzystaniu szarwarku.

1) Porównaj: L. Stasek — Świadczenia w naturze, Komentarz, przepisy, instrukcja szczegółowa, 1936 r., str. 53 — 88. Tenże — Szarwark, wskazówki dla organów gminnych i gromadzkich, 1937 r., część II: gospodarka szarwarkiem.



W przeciwieństwie do wymienionych wyżej robót obowiązek budowy i utrzymania dróg gminnych spoczywa całkowicie na gminach. Roboty na drogach w okresie sezonu budowlanego są trudniejsze do prowadzenia aniżeli roboty melioracyjne, zalesieniowe czy budowlane. Przede wszystkim roboty te mogą występować w różnych punktach gminy, z czym wiąże się potrzeba zmobilizowania liczniejszego nadzoru technicznego, a następnie konieczność dostarczenia materiałów do budowy, jeżeli roboty mają dać trwalszy efekt. Na dozór techniczny, jak i materiały, potrzebne są środki pieniężne. Przy pomocy tylko szarwarku racjonalnej gospodarki drogowej nie można prowadzić zwłaszcza, jeśli brak jest materiałów do budowy dróg na miejscu.

Otóż dozór techniczny na robotach drogowych, wykonywanych przy pomocy szarwarku, o ile powiatowe związki samorządowe nie przychodzą gminom z pomocą, jest niewystarczający. Są wprawdzie powiaty, w których gminnymi robotami drogowymi kieruje specjalny technik dróg gminnych i rejonowi drogomistrze (jeden na kilka gmin), a bezpośredni dozór robót sprawują specjalnie przeszkoleni dróżnicy albo dozorczy, ale są też i takie powiaty, w których kierownictwo i dozór gminnych robót drogowych pozostawia się administracji gminnej bez udziału sił fachowych. Jest wreszcie rozpowszechnione szkolenie dozorców drogowych na specjalnie organizowanych kursach przez powiatowe zarządy drogowe, jednak ilość dozorców przeszkolonych w stosunku do programu prac jest tak niewielka, albo wydatki drogowe gmin są tak szczupłe, że gminy niezawsze mogą opłacać choćby sezonowo dozorców robót drogowych i stąd taki stan rzeczy nie zapewnia dobrych wyników robotom szarwarkowym, ani też nie usposabia pozytywnie samych podatników do szarwarku. Trzeba bowiem podnieść, że rolnik, a on najwięcej dostarcza szarwarku, chętnie go wykonuje, rozumie bowiem, że z braku środków pieniężnych trzeba własnymi rękami szereg urządzeń publicznych budować, chce jednak widzieć rezultaty swojej pracy, bo jest przyzwyczajony do ich osiągania przy własnej pracy zawodowej. Brak tych rezultatów — to często jedna z przyczyn niepowodzenia szarwarku w gospodarce gminnej.

Dla zaradzenia temu stanowi rzeczy jest wysuwany projekt, aby stanowisko drugich pomocników sekretarzy gminnych było obsadzane kandydatami, posiadającymi bądź niższe wykształcenie techniczne, bądź uzdolnienia techniczne i znajomość kierowania robotami drogowymi. Pracownik taki w okresie robót szarwarkowych kierowałby pracami w terenie, zaś w pozostałych okresach poza pracami w biurze zarządu gminnego przygotowywałby projekty i kosztorysy robót, opracowywał preliminarze robót szarwarkowych i dokonywał wymiaru szarwarku.

Spóźnione wymiary podatków i niedostateczny dozór techniczny stanowią główne przeszkody należytej organizacji wykonania szarwarku.

## 6. Ocena wykonania szarwarku.

Zestawiając dostarczony szarwark na poszczególne rodzaje robót zarówno dla gmin wiejskich (tabl. 7, str. 83), jak i miast (tabl. 8, str. 84), stwierdzamy, że największa ilość szarwarku przypada na drogi, w szczególności zaś na drogi w gminach wiejskich, następnie na meliorację, budynki i nieużytki. Wykorzystanie szarwarku na poszczególne roboty w stosunku do całości dostarczonego szarwarku wyraża niżej zestawiony stosunek procentowy:

	w gminach wiejskich	w miastach
drogi samorządowe	79,8%	87,5%
w tym: drogi gminne	68,6%	81,3%
drogi powiat. i wojewódzkie	11,2%	6,2%
melioracje	11,6%	6,8%
budynki	7,8%	5,3%
nieużytki	0,8%	0,4%

Stopień obciążenia szarwarku pod względem rozmieszczenia w poszczególnych województwach (str. 65) można było w najogólniejszym rzucie uszeregować następująco: województwa wschodnie, centralne, południowe i zachodnie. Natomiast stopień wykonania szarwarku rozmieszcza się bardzo różnorodnie, w każdym razie nie zawsze idzie w parze ze stopniem obciążenia. Tak więc województwo nowogródzkie i poleskie, które mają najwyższy stopień obciążenia (138,5% i 112,3%) pod względem wykonania zajmują końcowe miejsce (73,3% i 69,5%). Nie można stwierdzić, aby wyższe obciążenie powodowało mniejszy stopień wykonania. Tak bowiem województwo lubelskie i wileńskie, które mają znaczny stopień obciążenia (102% i 117,7%) wykazują się również nie najgorszym stopniem wykonania szarwarku (86% i 79,8%). Brak jest danych, które by mogły wyjaśnić takie rozrzucenie stopnia wykonania szarwarku. Najprawdopodobniej stopień ten związany jest z intensywnością robót, ich organizacją i sprawnością przy poborze szarwarku.

Natomiast można częściowo ustalić, na jakich robotach w poszczególnych województwach (nie wszystkich) występuje niższy stopień wykonania, a następnie w przybliżeniu, — na jakich robotach stopień ten jest niższy. Mianowicie materiały Min. Roln. i Ref. Roln. tak określają stosunek wykonania do obciążenia szarwarkiem w roku 1937/38 na robotach melioracyjnych, związanych z przebudową ustroju rolnego:



## Wykonanie szarwarku w gminach wiejskich.

Tabl. 7.

1937/38

Woje- wództwo	Obciążenie szarwarkiem	D r o g i				Melioracje		B u d y n k i		Nieużytki		R a z e m		% wyko- niania do szarwar- ku w zł d,	Zaległo- ści w wy- konaniu wymie- rzonego szarwar- ku w zł d,
		g m i n n e		p o w i a t. i w o j e w ó d z k i e		Szar- wark w zł	w go- tówce	Szar- wark w zł	w go- tówce	Szar- wark w zł	w go- tówce	Szar- wark w zł	w go- tówce		
		Szarwark w zł	w go- tówce	Szarwark w zł	w go- tówce										
Ogółem	46.298.614	24.436.928	4.262.685	4.011.295	1.841.644	4.152.070	360.521	2.778.805	1.557.140	284.228	16.788	35.663.326	8.011.778	76,9	10.704.313
Warszawa	4.666.000	2.297.297	804.534	333.738	24.614	429.762	33.988	226.071	114.764	4.365	15	3.291.233d	977.915	70,3	1.383.316
Łódź	2.871.017	1.814.041	217.166	161.923	42.804	76.739	—	144.003	26.129	10.773	—	2.207.479	286.099	76,9	663.538
Kielce	4.536.563	2.791.999	338.748	476.903	214.967	376.695	12.244	235.410	180.675	5.984	297	3.886.991	743.933	85,7	649.572
Lublin	6.433.170	3.101.657	378.512	941.515	1.079.585	1.047.413	89.162	425.687	555.934	35.114	3.301	5.551.386	2.106.545	86,3	881.784
Białystok	4.233.469	2.006.804	237.406	242.178	41.044	667.375	17.697	188.523	24.312	8.614	82	3.113.494	320.541	73,5	1.119.975
Wilno	2.799.228	1.109.694	281.993	273.859	12.266	256.380	31.047	536.671	38.446	56.226	144	2.232.830	364.896	79,8	565.398
Nowogródek	2.618.902	1.944.670	261.451	327.204	43.436	404.788	21.420	155.580	57.957	86.878	4.621	1.919.120	388.985	73,3	699.782
Polesie	1.907.042	690.753	363.008	213.432	44.183	262.623	70.839	135.359	24.559	23.211	662	1.325.418	403.251	69,5	581.624
Wielki	4.091.308	1.776.282	372.216	691.039	45.639	446.545	18.803	250.283	28.654	1.193	140	3.165.342	465.452	77,4	925.966
Poznań	1.955.196	1.233.659	72.448	85.016	508	36.188	377	75.287	66.996	6.076	100	1.436.226	140.429	73,5	518.970
Pomorze	1.142.946	835.863	137.672	49.507	210.829	15.834	20.613	56.112	175.210	8.736	—	966.052b	544.324	79,4	235.006
Kraków	2.321.085	1.432.479	230.847	26.821	500	27.997	16.539	53.176	11.800	13.558	192	1.554.031	259.878	67,0	967.054
Lwów	2.447.227	1.733.853	174.185	31.267	—	42.453	8.206	114.563	182.265	2.664	5.361	1.924.630	370.017	79,0	522.597
Stanisławów	2.054.845	1.122.148	262.970	65.839	81.146	48.469	7.087	92.208	51.540	11.541	110	1.340.205	402.853	65,2	714.640
Tarnopol	2.220.616	1.545.729	212.529	91.254	120	12.809	2.499	89.832	17.849	9.265	3.763	1.748.889c	236.760	78,6	474.091

W tym wykonano dobrowolnie: a) 8.549 zł, b) 58.112 zł, c) 2.364 zł, d) po uwzględnieniu szarwarku dostarcz. dobrowolnie.

Tabl. 8.

## Wykonanie szarwarku w miastach.

1937/38

Województwo	Odcję-znie szar-warkiem	D r o g i				Melioracje		Budynki		Nieczytki		Razem		% wyko-nania do wy-miaru	% Zaległo-ści w wy-konaniu przedsię-wziętego szarwarku w zł c
		gminne		powiat. i wojew.		szar-wark w zł	w go-łowce	szar-wark w zł	w go-łowce	szar-wark w zł	w go-łowce	wyko-nano szarwarku w zł	wydat-kowano w go-łowce		
Ogółem	3.079.867	1.593.273	1.100.232	107.392	55.279	115.509	39.135	90.510	55.442	6.817	3.899	1.713.501	1.253.987	55,6	1.359.807
Warszawa	571.359	178.625	186.582	8.207	280	20.695	11.895	19.983	9.923	—	—	227.515	208.620	42,1	312.723
Łódź	96.059	22.907	23.617	32.924	9.160	—	—	—	—	620	—	55.651	32.777	59,0	39.443
Kielce	327.941	185.654	129.859	9.188	12.853	6.970	—	9.357	—	50	70	211.219 <sup>a</sup>	112.797	64,4	118.256
Lublin	347.039	209.944	107.256	19.802	488	36.186	31	11.515	16.691	2.025	1.261	279.472	125.727	80,5	67.567
Białystok	328.055	129.272	46.975	12.328	8.153	26.737	1.796	24.504	5.257	—	58	152.641	62.239	62,9	113.852
Wilno	110.724	36.889	36.188	452	3.101	180	106	—	—	630	510	38.351	39.905	42,5	51.909
Nowogródek	63.644	10.712	23.928	1.823	8.643	172	595	4.659	754	—	99	17.376	35.929	25,3	51.268
Polesie	74.953	15.071	24.755	2.528	7.941	853	2.677	6.054	2.911	131	—	24.642	30.284	32,9	50.326
Wielki	137.795	55.231	33.595	7.600	1.430	3.719	—	1.500	3.243	—	—	68.050	38.231	49,4	69.745
Poznań	176.839	47.748	44.246	787	—	1.492	245	1.230	—	475	75	51.732	44.556	39,8	78.192
Pomorze	112.846	40.847	36.982	1.660	166	3.075	5.950	100	1.351	850	750	46.532 <sup>b</sup>	45.199	52,5	49.969
Kraków	183.319	85.036	67.028	—	—	—	—	2.358	—	—	—	87.394	67.028	46,4	100.925
Lwów	140.253	88.401	124.061	—	—	515	14.981	—	10.222	—	423	88.916	190.035	66,7	44.491
Stanisławów	309.672	117.067	176.329	2.105	2.705	11.838	1.009	6.548	—	—	549	137.558	185.637	45,9	152.251
Tarnopol	250.137	169.669	38.821	7.983	—	3.072	—	2.687	—	1.656	142	185.252	38.963	74,1	64.885

W tym wykonano dobrowolnie: a) 1.587 zł, b) 1.854 zł, c) po uwzględnieniu szarwarku dostarczonego dobrowolnie.



woj. warszawskie	103,1%	wileńskie	62,8%
„ łódzkie	164,1%	nowogródzkie	115,2%
„ kieleckie	105,0%	poleskie	66,2%
„ lubelskie	117,7%	wołyńskie	123,7%
„ białostockie	71,1%	lwowskie	52,8%

Można więc ustalić, że w tych województwach, w których występuje wykonanie szarwarku melioracyjnego w stu i więcej procentach w stosunku do wymiaru, a ogólne wykonanie jest niższe, to mniejszy stopień wykonania zaznaczył się prawdopodobnie na robotach drogowych, jako najwięcej pochłaniających szarwarku. Są to jednak zbyt szczupłe dane, aby można było na ich podstawie wyciągać pewniejsze wnioski o stopniu wykonania szarwarku przy poszczególnych robotach.

Stopień wykonania szarwarku w miastach dochodzi do 55,6% i podobnie, jak w gminach wiejskich, stopień wykonania jest rozrzucony. Można wnioskować, że na ogół poza województwem lubelskim (wykonanie 80,5%) wykonanie szarwarku w miastach idzie z uporem, dochodzi bowiem nawet do 25,3% wymiaru.

Porównanie obciążenia szarwarkiem w pierwszych dwóch latach działania ustawy szarwarkowej (tabl. 9 i 10, str. 86 i 87) wykazuje w r. 1937/38<sup>1)</sup> wzrost obciążenia szarwarkiem w stosunku do r. 1936/37 w gminach wiejskich o 22%, w miastach o 37,5% (tabl. 1). Wykonanie natomiast szarwarku w 1937/38 r. podnosi się w stosunku do r. 1936/37 w gminach wiejskich o 5.912.971 zł, a więc o 19,8%, w miastach o 134.591 zł tj. o 8,5%. Wykonanie szarwarku w r. 1937/38 w porównaniu z rokiem poprzednim spadnie, jeżeli weźmiemy pod uwagę szarwark dostarczony d o b r o w o l n i e. Otóż szarwarku takiego w sumie wykonanego szarwarku w r. 1937/38 jest w gminach wiejskich 69.025 zł, a w miastach — 3.421 zł, zaś w 1936/37 r.: 2223 zł (gminy wiejskie) i 1781 zł (miasta). Po uwzględnieniu tych sum w odpowiednim obliczeniu okazuje się, że wykonanie w y m i e r z o n e g o szarwarku, a więc tego, który stanowi obciążenie przymusowe — wzrasta w r. 1937/38 w stosunku do 1936/37 r. o 5.846.169 zł czyli o 19,6%, a w miastach o 132.961 zł czyli o 8,4%. Wynika stąd, że wykonanie szarwarku nie nadąża za obciążeniem. Konsekwencją tego faktu są zaległości, które wzrastają z 21,1% w gminach wiejskich i 29,5% w miastach w r. 1936/37 na 23,1% i 44,4% w r. 1937/38 — w stosunku do obciążenia.

1) Obciążenie szarwarkiem w r. 1937/38 obejmuje przeszło 1,5 miliona szarwarku z art. 23 ust. 3 ustawy samorządowej z 1933 r. Biorąc pod uwagę, że w zestawieniu pominięto szarwark na drogi państwowe i na melioracje publiczne, prowadzone przez powiatowe związki samorządowe, można uważać, że rozpatrywane obciążenie szarwarkiem ma swoje źródło w ustawie szarwarkowej.

## Ogólne wykonanie szarwaraku w gminach wiejskich – w latach 1936/37 i 1937/38.

Tabl. 9.

Województwo	1936/37						1937/38					
	Obciążenie szarwar-kiem w zł	Wykonanie szarwaraku		% wyko-nania do wy-miaru	Zaległość w zł	Obciążenie szarwar-kiem w zł	Wykonanie szarwaraku		% wyko-nania do wy-miaru	Zaległość w wyko-naniu wy-mierzone-go szarwar-ku w zł f)		
		Ogółem w zł	W tym wykup w zł				Ogółem w zł	W tym wykup w zł				
<b>Ogółem</b>	37.696,209	29.790,355	4.596,000	78,9	7.948,077	45.283,614	35.663,326	6.442,021 <sup>a</sup>	76,9	10.704,313		
Warszawa	3.895,932	2.956,911	683,000	75,9	939,021	4.666,000	3.291,233	876,867	70,3	1.383,316		
Łódź	2.572,861	2.153,225	166,000	84,0	419,636	2.671,017	2.207,479 <sup>b</sup>	238,189	76,9	663,538		
Kielce	3.847,092	3.001,449	630,000	77,0	845,643	4.536,563	3.886,991	791,485	85,7	649,572		
Lublin	5.709,971	4.474,289	641,000	78,4	1.233,692	6.433,170	5.551,396	812,959	86,3	881,784		
Białystok	3.490,572	2.645,089	355,000	75,7	845,483	4.233,469	3.113,494	424,742	73,5	1.119,975		
Wilno	2.195,068	1.851,400 <sup>d</sup>	253,000	84,3	345,891	2.799,228	2.232,830	368,571	79,8	566,398		
Nowogródek	2.157,840	1.781,767	372,000	83,0	376,073	2.618,902	1.919,110	450,994	73,3	699,782		
Polesie	1.778,324	1.423,328	291,000	80,0	354,996	1.907,042	1.325,418	420,128	69,5	581,624		
Wołyń	3.329,862	2.826,932	348,000	84,9	502,630	4.091,308	3.165,342	601,665	77,4	925,966		
Poznań	908,989	769,916	2,000	84,7	139,073	1.955,196	1.436,226	40,937	79,4	518,970		
Pomorze	657,521	553,141	8,000	84,1	104,380	1.142,946	966,052 <sup>e</sup>	16,599	79,4	325,006		
Kraków	1.905,010	1.470,570	157,000	77,0	434,440	2.321,085	1.554,031	256,807	67,0	967,054		
Lwów	2.115,053	1.584,730	151,000	75,0	530,323	2.447,227	1.924,630	200,657	79,0	522,567		
Śląsk	1.303,880	914,163	317,000	70,0	389,717	2.054,845	1.340,205	612,237	65,2	714,640		
Tarnopol	1.828,534	1.343,445	221,000	73,5	485,089	2.220,616	1.748,899 <sup>d</sup>	399,584	78,6	474,091		

a) w tym wykonano dobrowolnie 2.228 zł, b) 8.549 zł, c) 58.112 zł, d) 2.364 zł, e) tymczasowe dane Gł. Urz. Stat., f) po uwzględnieniu szarwaraku dostarczonego dobrowolnie.



# Ogólne wykonanie szarwarku w miastach – w latach 1936/37 i 1937/38

Tabl. 10.

Województwo	1936/37				1937/38					
	Obciążenie szarwarkiem w zł	Wykonanie szarwarku		Zaległość w zł	% wykonania do wyznaczonego miaru	Obciążenie szarwarkiem w zł	Wykonanie szarwarku		Zaległość w wykonaniu wymiennym do szarwarku w zł e)	
		ogółem w zł	w tym wykup w zł				ogółem w zł	w tym wykup w zł		
Ogółem . . . . .	2.40 161	1.578.910	836.000	663.032	70,5	3.079.887	1.713.501	1.371.385d	55,6	1.369.807
Warszawa . . . . .	372,077	266.582	173.000	105.465	71,6	540.238	227.515	263.746	42,1	312.723
Łódź . . . . .	85,730	49.027	42.000	36.703	57,0	96.099	56.651	66.115	59,0	39.448
Kielce . . . . .	95,629	64.712	107.000	30.917	67,7	327.888	211.219b	164.488	64,4	118.256
Lublin . . . . .	314,788	226.623	107.000	88.165	72,0	347.039	279.472	184.722	80,5	67.567
Białystok . . . . .	263,301	202.711	52.000	60.590	77,0	306.693	192.841	68.849	62,9	113.852
Wilno . . . . .	53,735	41.339	20.000	12.396	76,9	90.260	32.351	43.903	42,5	51.909
Nowogródek . . . . .	64,519	47.637	36.000	16.882	79,7	68.644	17.376	46.117	25,3	51.268
Polesie . . . . .	51,624	38.520	31.000	13.104	74,6	74.968	24.642	43.939	32,9	50.326
Wolyń . . . . .	108,367	82.353	27.000	21.014	79,6	137.795	68.050	51.443	49,4	69.745
Poznań . . . . .	25,551	19.286	4.000	6.265	75,5	129.924	51.732	48.932	39,8	78.192
Pemorzę . . . . .	45,842	35.066	—	10.776	76,2	88.657	45.532c	138	22,5	43.969
Kraków . . . . .	215,023	116.186	43.000	98.837	54,0	188.319	87.394	113.186	46,4	100.925
Lwów . . . . .	121,537	78.116	39.000	43.421	64,0	13.407	88.916	77.878	66,7	44.491
Stanisławów . . . . .	230,381	158.369d	94.000	73.783	69,0	299.809	137.558	137.236	45,9	162.251
Tarnopol . . . . .	197,057	152.333	61.000	44.674	77,0	250.137	185.252	81.693	74,1	64.885

a) w tym wykonano dobrowolnie 1781 zł, b) 1587 zł, c) 1834 zł, d) tymczasowe dane Gł. Urz. Statyst. e) po uwzględnieniu szarwarku dostarczonego dobrowolnie.

Wzrostowi obciążenia szarwarkiem towarzyszy również wzrost wykupu szarwarku. O ile w r. 1936/37 wynosi on 4.598.000 zł (gminy wiejskie) i 836.000 zł<sup>1)</sup> (miasta), a więc 12,1% i 37,3%, to w r. 1937/38 dochodzi do 6.442.021 zł (gminy wiejskie) i 1.371.385 zł<sup>2)</sup> (miasta), co wynosi 13,9% i 44,5% w stosunku do obciążenia, a w stosunku do wykonania wykup ten w porównywanych latach wynosił 15,4% (gminy wiejskie) i 52,9% (miasta) oraz 18% (gminy wiejskie) i 80% (miasta).

Wykonanie szarwarku w r. 1937/38 na tle porównania z rokiem 1936/37 nasuwa ujemne spostrzeżenia, a więc spadek wykonania szarwarku i wzrost zaległości. Wykupu szarwarku również nie można zaliczyć do dodatnich zjawisk. Szarwark bowiem zamieniany na gotówkę niczym się nie różni od zwykłego podatku. Przemiana zaś szarwarku na podatek gotówkowy nie leży u podstaw założeń ustawy szarwarkowej. Można przyjąć jednakowoż, że powiększony wykup szarwarku pozostaje w związku z polepszającą się koniunkturą gospodarczą i nie przywiązywać do niego większej wagi. Trzeba jednak stwierdzić, że wykup szarwarku zwiększa się w miarę wzrostu obciążenia. Dla porównania z już przytoczonymi danymi trzeba przypomnieć, że wykup szarwarku w r. 1935/36 wynosił w gminach wiejskich 3.310.000 zł, a w miastach 584.000 zł<sup>3)</sup>.

O ile wykup szarwarku nie wymaga większych omówień, bo znana jest praktyka, że gminy z braku środków pieniężnych celowo dążą do uzyskania ekwiwalentu gotówkowego, czyniąc nawet pewne ustępstwa dla podatników przy uiszczaniu tego ekwiwalentu, to spadek wykonania szarwarku i związane z nim zaległości wymagają szczegółowszego wyjaśnienia.

## 7. Zaległości.

Powstawanie zaległości może być wywołane przyczynami o charakterze lokalnym albo przyczynami o charakterze ogólnym. Pierwsze przyczyny, jak klęski żywiołowe, które miały np. miejsce w roku 1937/38 w niektórych powiatach województwa kieleckiego, czy też nieprzychylnie ustosunkowanie się ludności do szarwarku zwłaszcza, gdy chodzi o roboty przeprowadzane poza daną gromadą, nie mogą wywrzeć większego wpływu na ogólny stopień wykonania szarwarku. Natomiast ciężą na nim przyczyny o charakterze ogólnym. Wśród nich należy wymienić:

---

1) Statystyka Polski, seria C, zesz. 95: Statystyka Samorządu Terytorialnego — zamknięcia rachunkowe 1936/37.

2) Tymczasowe dane G. U. S.

3) j. w. Statystyka Polski, zesz. 63: zamknięcia rachunkowe 1935/36.



1) zbyt powolna i mało skuteczna egzekucja równowartości pieniężnej szarwarku od uchylających się od szarwarku, prowadzona przez urzędy skarbowe,

2) przekonanie ludności, że zaległości będą umarzane, jak to miało miejsce przy umorzeniach podatkowych,

3) spóźniony wymiar podatków, będących podstawą wymiaru szarwarku,

4) słaba organizacja robót szarwarkowych, wywołana brakiem środków pieniężnych na nadzór techniczny i zakup potrzebnych materiałów.

Pierwsze dwie przyczyny powstawania zaległości szarwarkowych można właściwie sprowadzić do jednej, a mianowicie — do sprawy egzekucji. Jej bowiem obecna słaba sprawność powoduje opieszałość u podatników w dostarczaniu szarwarku. To też sprawie egzekucji zaległego szarwarku należy się specjalna uwaga.

W myśl art. 6 ustawy szarwarkowej podatnik obowiązany do szarwarku, o ile nie wykona szarwarku w wyznaczonym czasie, winien uiścić jego równowartość w gotówce, która następnie — w razie nieuiszczenia — podlega egzekucji. Egzekucję tę przeprowadzają na podstawie ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe (Dz. U. R. P. Nr 32, poz. 328) urzędy skarbowe. Otóż egzekucja równowartości pieniężnej niewykonanego w terminie szarwarku, przeprowadzana przez urzędy skarbowe, mimo wysiłku ze strony tych urzędów, nie daje pożądaných rezultatów, mija się z celem ustawy szarwarkowej, a nawet w obecnych warunkach wpływa demoralizująco na ludność.

Zebrane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych materiały w sprawie wyników egzekucji nieodrobionego szarwarku (do dnia 31 stycznia 1938 r.) za rok 1936/37 wykazują, że urzędy skarbowe z przekazanych im 458.358 wniosków na sumę 4.277.356 zł wykonały zaledwie 149.488 wniosków na sumę 1.148.417 zł, co stanowi 32,93%, a razem z umorzonymi wnioskami — 37,03% przekazanych do egzekucji wniosków, a w odniesieniu do sum gotówkowych — zaledwie 30,51%; umorzeniu zaś z powodu nieściągalności uległo 18.966 wniosków na sumę 137.319 zł. Jeżeli się weźmie pod uwagę, że szarwark na rok 1936/37 został wymierzony przed dniem 31 marca 1936 r., a jego pobór i egzekucja odbyły się w r. 1936, a następnie w r. 1937, to należy stwierdzić, że przedstawione wyniki egzekucji — jak na przeszło półtoraroczny okres — są bardzo skromne. Przy takiej sprawności egzekucyjnej zachodzić może uzasadniona obawa, że poważna suma szarwarku w ogóle nie będzie mogła być wyegzekwowana, ulegnie bowiem przedawnieniu na podstawie art. 59 ust. (5) ustawy o finansach komunalnych (Dz. U. R. P. Nr 64, poz. 454 z r. 1936).

Przy ocenie sprawności egzekucji władz skarbowych w odniesieniu do szarwarku nie chodzi nawet tyle o jej wyniki gotówkowe; sprawna egzekucja równowartości pieniężnej powinna raczej służyć jako instrument do uzyskania szarwarku i zmuszenia opieszalych podatników do tego świadczenia. Dla osiągnięcia tego celu zagrożenie egzekucją musi następować niezwłocznie, bezpośrednio po niedopełnieniu obowiązku dostarczenia szarwarku, aby podatnika zmusić do jego odrobienia. O ile bowiem podatnik może nie rozporządzać gotówką na opłacenie równowartości wymierzonego szarwarku, to niewątpliwie łatwiej może zdobyć się na jego odrobienie.

Brak możliwości natychmiastowego reagowania w stosunku do opornych podatników wpływa demoralizująco nie tylko na nich samych, ale i na tych podatników, którzy szarwark wykonywują. Jeżeli bowiem kilku mieszkańców danego osiedla nie dostarczy szarwarku, a następnie nie uiszczy wymierzonej równowartości pieniężnej tego szarwarku, zaś tryb postępowania egzekucyjnego w stosunku do nich zawiedzie, to jest to w praktyce równoznaczne ze zwolnieniem ich od szarwarku, i taki stan rzeczy zniechęca do szarwarku innych mieszkańców.

Poza tym na sprawność poboru szarwarku ujemny wpływ wywiera stosowanie do egzekucji ekwiwalentu pieniężnego szarwarku przepisu § 5 instrukcji o stosowaniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Monitor Polski Nr 143, poz. 238 z 1937 r.), na podstawie którego urzędy skarbowe odmawiają przyjmowania wniosków egzekucyjnych na należności związków samorządowych, nie przekraczające kwoty 10 zł. Ponieważ liczba drobnych płatników jest pokaźna, brak w stosunku do nich środków egzekucyjnych i późniejsze umarzanie równowartości pieniężnej nieodrobionego szarwarku z powodu nieściągalności nie może pozostawać bez wpływu w ogóle na poziom moralności podatkowej.

Wreszcie nie można pominąć strat materialnych, jakie ponoszą związki samorządowe wskutek słabej egzekucji niezależnie od strat w nieodrobionym i niewyegzekwowanym szarwarku. Mianowicie związki samorządowe, organizując roboty przy pomocy szarwarku, układają programy robót i angażują personel techniczny. Personel ten nierzadko wobec niestawienia się w przewidywanej liczbie podatników do odrobienia szarwarku jest nienależycie wykorzystywany, co naraża gminy na straty i utrudnia zrealizowanie nakreślonego programu robót, a nadto powoduje jeszcze niszczenie zgromadzonych materiałów.

Na tle przedstawionych wyżej ujemnych skutków egzekucji skarbowej w odniesieniu do szarwarku nasuwa się konieczna potrzeba jej usprawnienia.

Obok niedociągnięć egzekucji skarbowej może mieć jeszcze wpływ w poszczególnych przypadkach na zaległości i inna



przyczyna, nie dająca się zawsze ściśle wymierzyć i określić liczbowo, a na którą przecież wskazuje gospodarka gmin. Mianowicie przy stosowaniu w gospodarce gmin szarwarku może występować niezbyt bezpieczny objaw: dążność do zaspokojenia szeregu potrzeb, na jakie szarwark może być użyty, w możliwie najkrótszym czasie. Takie podejście do gospodarki gminnej powoduje nadmierne obciążenie świadczeniami. O ile można usprawiedliwić wysoki stopień obciążenia szarwarkiem, wywołany np robotami melioracyjnymi, budową szkół, w okresie jednego lub paru lat, to stosowanie przez dłuższy okres wysokich wymiarów szarwarku jest krótkowzrocznością, która może ujemnie oddziaływać na funkcjonowanie gospodarstw, zdolność płatniczą podatników i wykonanie szarwarku. Umiar i rozważa przy układaniu planów robót, przeznaczonych do wykonania przy pomocy szarwarku, są szczególnie zalecane. Nie na jedno wyłączenie pokolenia ma spadać ciężar zaspokojenia tych licznych potrzeb ogólnych, jakie nagromadziły się z przeszłości i obecnie wartkie życie nanosi.

### III. SZARWARK NA TLE BUDŻETÓW ADMINISTRACYJNYCH.

Budżety administracyjne gmin, które obejmują tylko gospodarkę pieniężną, nie wykazują szarwarku. Szarwark jest ustalany w drodze odrębnych uchwał organów stanowiących i odrębnie też administrowany. Statystyka samorządu terytorialnego, przedstawiając stan finansów komunalnych, ogranicza się tylko do podania w zamknięciach rachunkowych sum wykupu szarwarku. Stąd brak jest właściwie orientacji o pozycji, jaką faktycznie zajmuje szarwark w gospodarce związków samorządowych. Pozycję tę wyraźnie podkreśla przyrównanie sum wymierzonego szarwarku do sum gotówkowych preliminarzy budżetowych na lata 1936/37 i 1937/38<sup>1)</sup> (tabl. 11, str. 92).

Jak wynika z powyższego zestawienia, obciążenie szarwarkiem w gminach wiejskich w roku 1936/37 wynosi 47,8% ogółu wydatków, 50,5% wydatków zwyczajnych, a 898,8% wydatków nadzwyczajnych. W roku następnym pozycja szarwarku dochodzi do 51,98% ogółu wydatków, 56% wydatków zwyczajnych i 724,4% wydatków nadzwyczajnych (wydatki nadzwyczajne wynoszą zaledwie 13,8% szarwarku).

W miastach pozycja szarwarku jest skromniejsza w stosunku do budżetów administracyjnych. Szarwark bowiem wynosił tu w r. 1936/37 zaledwie 3,94% ogółu wydatków, 4,4% wydatków zwyczajnych i 32,3% wydatków nadzwyczajnych, a w roku następnym dochodzi do 4,65% ogółu wydatków, 5,9% wydatków zwyczajnych i 22% wydatków nadzwyczajnych.

Dla określenia znaczenia szarwarku w gospodarce związ-

1) Statystyka Polski, seria C, zeszyty 47 i 72: Statystyka Samorządu Terytorialnego — preliminarze budżetowe 1936/37 i 1937/38.

## Szczegółowe dane budżetowe administracyjnych w latach 1936/37 i 1937/38.

Tabl. 11.

Województwo	G m i n y w i e j s k i e				M i a s t a							
	1936/37		1937/38		1936/37		1937/38					
	Wydatki w tys. zł	szarwarck w zł	Wydatki w tys. zł	szarwarck w zł	Wydatki w tys. zł	szarwarck w zł	Wydatki w tys. zł	szarwarck w zł				
ogółem:	w tym nadzw.	ogółem	w tym nadzw.	ogółem	w tym nadzw.	ogółem	w tym nadzw.					
Ogółem . . . . .	78 854	4 194	37 696,209	89 065	6 391	46 298,614	56 722	6 917	2 240,161	66 118	13 949	3 079 887
Warszawa . . . . .	9 859	879	3 895,932	10 969	1 153	4 665,000	6 944	1 263	372,077	7 885	1 484	5 40 238
Łódź . . . . .	6 123	375	2 572,861	6 658	901	2 871,017	3 863	440	85 730	5 018	1 356	96 099
Kielce . . . . .	8 691	661	3 647,092	9 859	947	4 536,563	2 551	219	95 629	2 966	495	327 888
Lublin . . . . .	8 678	519	5 709,571	9 496	656	6 433 170	3 263	212	314 788	3 839	796	347 039
Białystok . . . . .	5 573	302	3 490,572	6 425	499	4 233 469	1 985	200	263 301	2 349	347	306 693
Wilno . . . . .	3 504	106	2 195 068	4 086	301	2 799 228	641	30	53 735	799	96	90 260
Nowogródek . . . . .	3 647	100	2 157 840	3 901	91	2 618 902	1 849	272	64 519	2 274	594	68 644
Polesie . . . . .	3 865	236	1 778 324	4 178	288	1 907 042	598	72	51 624	539	42	74 968
Wołyń . . . . .	6 638	328	3 329 562	6 934	233	4 091 398	2 136	285	103 567	2 304	420	137 795
Poznań . . . . .	5 795	139	908 989	7 305	680	1 955 196	10 835	1 118	25 561	12 730	3 046	129 924
Pomorze . . . . .	3 195	134	657 521	3 832	194	1 142 946	6 208	561	45 842	6 608	1 200	88 667
Kraków . . . . .	3 667	200	1 905 010	4 113	276	2 321 085	7 048	1 099	215 023	8 212	2 125	188 319
Lwów . . . . .	4 189	69	2 115 053	4 662	119	2 447 227	4 160	129	121 557	4 893	707	133 407
Stanisławów . . . . .	2 543	86	1 303 880	3 103	249	2 054 845	1 869	217	230 381	2 365	471	299 809
Tarnopol . . . . .	2 887	57	1 828 534	3 542	204	2 220 616	2 772	400	197 057	3 356	770	250 137



ków samorządowych jest bardziej celowym i właściwym przyrównanie odpowiednich sum szarwarku do sum wydatków tych działów budżetowych, które pozostają w związku z zadaniami, na jakie szarwark może być ustanowiony. Statystyka finansów samorządowych pozwala na takie przyrównanie szarwarku tylko w odniesieniu do wydatków na budowę i utrzymanie dróg, ponieważ dział V budżetu administracyjnego obejmuje wydatkami zwyczajnymi utrzymanie dróg, a nadzwyczajnymi — budowę dróg. Natomiast wydatki na melioracje i nieużytki nie dadzą się wyodrębnić ponieważ są objęte ogólną sumą wydatków zwyczajnych działu X budżetu (popieranie rolnictwa). Również nie można ustalić wydatków na budynki gminne, ponieważ wydatki te, zależnie od rodzaju budynków (szkoła, dom ludowy, budynek administracyjny) mogą być zamieszczone w różnych działach budżetu (tabl. 12, str. 95). Zestawiając według tej wytycznej szarwark, dostarczony w roku 1937/38 na budowę i utrzymanie dróg gminnych<sup>1)</sup>, z wydatkami działu V preliminarza budżetowego tegoż roku<sup>1)</sup>, stwierdzamy, że w gminach wiejskich szarwark wynosi 683,9%, w miastach zaś 20,8% ogółu wydatków na drogi; następnie szarwark na utrzymanie dróg gminnych (tablica 2) wynosi w gminach wiejskich 447,7%, w miastach 23,2% w stosunku do wydatków zwyczajnych, a na budowę 2102% w 19,2% w stosunku do wydatków nadzwyczajnych.

Szarwark na drogach powiatowych i wojewódzkich, jak to już można było stwierdzić, nie odgrywa znaczniejszej roli. Wynosi jednak 7,2% w stosunku do ogółu wydatków, a szarwark na utrzymanie dróg (tabl. 3) 3,7% w stosunku do wydatków zwyczajnych, na budowę zaś 19,9% wydatków nadzwyczajnych.

Z przeprowadzonego zestawienia szarwarku z sumami gotówkowymi preliminarzy budżetowych wynika, że szarwark w gospodarce związków samorządowych, szczególnie gmin wiejskich, zajmuje poważną pozycję i pozycja ta w okresie dwóch lat wzrasta.

Przyrównanie szarwarku do sum budżetowych przecina wszelkie wątpliwości i zastrzeżenia co do stosowania szarwarku w gospodarce publicznej. Przyrównanie to wskazuje, że bez szarwarku gminy wiejskie nie byłyby w stanie wykonywać wielu swych podstawowych zadań.

Porównując sumę wykonanego szarwarku z sumami zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych, należy stwierdzić, że na tle zamknięć pozycja szarwarku nieco zmalała. Zamknięcia rachunkowe bowiem wykazują wzrost sum budżetowych w porównaniu z sumami preliminowanymi. Takie zjawisko daje się zauważyć na tle zamknięć rachunkowych za

1) Sumie dostarczonego szarwarku odpowiadają wydatki według zamknięć rachunkowych; przytoczono jednak wydatki według preliminarza z braku danych zamknięć rachunkowych.

1936/37 r. i najprawdopodobniej wystąpi ono również w r. 1937/38. Można je już stwierdzić w zestawieniu sum gotówkowych wydatkowanych na drogi w gminach wiejskich (tabl. 2) w porównaniu z sumami preliminowanymi.

Przewidywania te potwierdzają tymczasowe dane zamknięć rachunkowych budżetów administracyjnych za rok 1937/38, podane w „Wiadomościach Statystycznych“ z dn. 1.IV.1939 r., zesz. 7<sup>1</sup>). Porównanie sum dostarczonego szarwarku w latach 1936/37 i 1937/38 obok wydatkowanych sum budżetowych, zmniejszonych o sumy wykupu szarwarku, przedstawia poniższe zestawienie:

a) gminy wiejskie:

w r. 1937/38:

wydatki ogółem — 122.802.979 zł  
szarwark — 35.663.326 zł, (29,04% ogółu wydatków)

w r. 1936/37:

wydatki ogółem — 102.460.000 zł  
szarwark — 29.750.355 zł, (29,03% ogółu wydatków)

b) w miastach:

w r. 1937/38:

wydatki ogółem — 89.394.615 zł  
szarwark — 1.713.501 zł, (1,91% ogółu wydatków)

w r. 1936/37:

wydatki ogółem — 80.297.000 zł  
szarwark — 1.578.910 zł, (1,96% ogółu wydatków).

Drogi gminne w 1937/38:

w gminach wiejskich:

wydatki — 10.900.000 zł  
szarwark — 24.436.928 zł, (224,19% wydatków)

w miastach:

wydatki — 12.338.000 zł  
szarwark — 1.393.273 zł (11,29% wydatków).

Drogi pow. i wojew.:

wydatki — 79.647.000 zł  
szarwark — 4.118.687 zł (5,17% wydatków).

1) Zostały ogłoszone po oddaniu artykułu do druku.



## Szarwark na tle budżetów drogowych.

Tabl. 12.

1937/38 r.

Woje- wództwo	Drogi gminne						Drogi powiatowe i wojewódzkie		
	w gminach wiejskich			w miastach			szar- wark w zł	Wydatki w tys. zł	
	szar- wark w zł	Wydatki w tys. zł		szar- wark w zł	Wydatki w tys. zł			ogó- łem	zwy- czajne nad- zwycz.
		ogó- łem	zwy- czajne nad- zwycz.		ogó- łem	zwy- czajne nad- zwycz.			
<b>Ogółem</b>	24.436.928	3.573	3063 510	1.393.273	6.690	2695 3995	4.118.687	56.985	44814 12171
Warszawa	2.297.297	417	348 69	178.625	811	305 506	341.945	9.765	7998 1767
Łódź	1.814.041	274	224 50	22.907	886	162 724	194.847	4.515	3941 574
Kielce	2.791.999	279	206 73	185.654	256	83 173	486.091	5.817	3631 2186
Lublin	3.101.657	342	298 44	209.944	347	176 171	961.317	3.935	2255 1680
Białystok	2.006.804	364	342 22	129.272	150	94 56	254.506	3.700	2662 1038
Wilno	1.109.694	153	148 5	37.889	13	11 2	274.311	1.339	1082 256
Nowogródek	944.670	87	86 1	10.712	210	55 155	329.027	993	639 354
Polesie	690.753	201	189 19	15.071	51	32 19	215.960	878	638 240
Wolyn	1.776.282	281	240 41	55.231	290	77 213	698.639	2.898	1085 1813
Poznań	1.233.659	284	218 66	47.748	1.036	377 659	85.803	5.533	4602 931
Pomorze	835.863	144	127 17	40.847	543	186 357	51.167	3.260	2879 381
Kraków	1.432.479	169	148 21	85.036	912	415 497	26.821	3.106	2956 150
Lwów	1.733.853	241	221 20	88.401	550	379 171	31.067	5.145	4648 497
Stanisławów	1.122.148	142	140 2	117.067	247	129 118	67.944	2.610	2379 231
Tarnopol	1.545.729	195	135 60	169.869	388	214 174	99.242	3.491	3418 73

## ZAKOŃCZENIE.

Jak zaznaczyłem na wstępie, przeprowadzenie wyczerpującej oceny szarwarku, opartego na ustawie z 1935 r., jako środka w gospodarce związków samorządowych i jako środka świadczeń na cele publiczne, — nie jest jeszcze możliwe z braku dostatecznych materiałów. Natomiast może i powinna być podjęta wstępna obserwacja przede wszystkim nad udziałem szarwarku w gospodarce związków samorządowych, a pośrednio nad stosunkiem podatnika do szarwarku. Wyniki tej obserwacji, przeprowadzonej przede wszystkim na podstawie ankiety Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie szarwarku, prowadzą do szeregu wniosków. Na ich podstawie można najogólniej ująć wyniki wstępnej obserwacji w sposób następujący:

Obciążenie szarwarkiem wzrasta zarówno w gminach wiejskich jak i w miastach. Większy stopień obciążenia szarwarkiem występuje w gminach wiejskich niż w miastach. Porównanie obciążenia i wykonania szarwarku w latach 1936/37 i 1937/38 wykazuje, że wykonanie szarwarku nie nadąża za obciążeniem; wynikiem tego faktu są wzrastające zaległości; zaległości występują w większych rozmiarach w miastach aniżeli w gminach wiejskich. Ze wzrostem obciążenia szarwarkiem wzrasta wykup szarwarku i to znowu w większych rozmiarach w miastach.

Wzrost zaległości nie może prowadzić do wniosku, jakoby już obecny stopień obciążenia szarwarkiem był nadmierny. Przyczyny powstania zaległości należy dopatrywać się raczej w słabej egzekucji skarbowej i wynikającym stąd spadku moralności podatkowej, jak również w małym zainteresowaniu podatników szarwarkiem ze względu na nikłe niekiedy rezultaty prac szarwarkowych. Nie trzeba jednak zapominać, że w poszczególnych przypadkach stopień obciążenia jest już wysoki i konieczną jest obserwacja ze strony organów gminnych i władz nadzorczych, czy nie przekracza on dopuszczalnych gospodarczo kranic obciążenia, zwłaszcza w gospodarstwach rolnych.

Racjonalne wykorzystanie szarwarku napotyka na przeszkody. Ogólną przeszkodę stanowi spóźniony wymiar podatków, który powoduje opóźnienie wymiaru szarwarku i zahamowuje wykonanie robót, prowadzonych przy pomocy szarwarku. Na robotach drogowych w gminach wiejskich przeszkodą racjonalnego wykorzystania szarwarku jest brak dostatecznego dozoru technicznego i materiałów budowlanych.



Przeszkody te pozostają w związku ze szczupłością środków pieniężnych, jakie gminy wiejskie są w stanie przeznaczyć obok szarwarku na roboty drogowe.

Szarwark ma szczególnie doniosłe znaczenie dla gospodarki gmin wiejskich. Podkreśla je porównanie obciążenia szarwarkiem z preliminowanymi wydatkami budżetowymi (w r. 1937/38). Z porównania tego wynika, że szarwark stanowi połowę ogółu wydatków a niemal ośmiokrotnie przewyższa wydatki nadzwyczajne gmin wiejskich.

---

# PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

## A. SPRAWY USTROJOWE.

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 stycznia 1939 r. (D. U. R. P. Nr 4, poz. 2) znowelizowane zostały niektóre przepisy rozporządzenia Min. Spraw Wewn. z dn. 27 lutego 1934 r. w sprawie kwalifikacji sekretarzy gminnych (D. U. R. P. Nr 18, poz. 144). Przede wszystkim zmieniono warunki zwolnienia od egzaminu zastępczego kandydatów na sekretarzy gminnych, piastujących stanowiska zastępcy sekretarzy na obszarze b. zaboru rosyjskiego (§ 2) w następujących punktach: 1) przywilej zwolnienia przesunięto o dwa lata do dnia 1 stycznia 1941 r., 2) na równi z 5-cio letnią nieprzerwaną praktyką uznaje się także 6 letnią służbę z przerwami, trwającymi łącznie nie więcej niż 12 miesięcy, przy czym przerwy, wywołane czynną służbą wojskową, pozostają bez wpływu; 3) kandydaci muszą zdać egzamin praktyczny, określony przez § 4. Następnie rozporządzenie, nowelizując § 5, zwalnia bezwarunkowo od egzaminu praktycznego kandydatów na sekretarzy gminnych, którzy ukończyli: a) kurs Administracji Komunalnej przy Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie, b) 5-cio miesięczny kurs w Instytucie Komunalnym w Warszawie, c) Instytut Pracy Samorządu Terytorialnego, d) inny kurs, uznany przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Analogicznie do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 1938 r. (D. U. R. P. Nr 99, poz. 663) w stosunku do Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie\*) wydane zostało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 lutego 1939 r. w porozumieniu z innymi właściwymi ministrami o przekazaniu Zarządowi Miejskiemu m. Łodzi kompetencji powiatowej władzy administracji ogólnej w sprawach, dotyczących powszechnego obywatelstwa wojskowego (D. U. R. P. Nr 11, poz. 61).

\*) „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 4 z 1938 r., str. 531.



Postulat zniesienia samorządu szkolnego był oddawna podnoszony przez działaczy samorządowych, w szczególności przez centralne zrzeszenia samorządowe, które upatrywały w nim z jednej strony pewną fikcję, z drugiej czynnik, utrudniający gospodarkę samorządową w zakresie szkolnictwa.

Także na terenie izb ustawodawczych pojawiały się od czasu do czasu inicjatywy, zmierzające do zniesienia bądź reorganizacji odrębnego samorządu szkolnego. Podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia tego zagadnienia stał się projekt rządowy ustawy o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym, wniesiony do izb ustawodawczych w czasie sesji zwyczajnej r. 1937/38. Projekt ten został gruntownie zmieniony przez Sejm, jednakże przed zamknięciem sesji parlamentarnej nie został załatwiony przez Senat. Na sesję zwyczajną 1938/39 Rząd wniósł nowy projekt, uwzględniający w szerokiej mierze poprawki sejmowe, które równocześnie odpowiadały postulatowi centralnych zrzeszeń samorządowych. Projekt ten został uchwalony przez izby ustawodawcze z pewnymi zmianami, w rezultacie ogłoszona została ustawa z dnia 23 lutego 1939 r., o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (D. U. R. P. Nr 16, poz. 93).

Zasadą ustawy jest wyraźne zniesienie dotychczasowych organów samorządu szkolnego z przeniesieniem ich kompetencji — w granicach określonych przez ustawę — na normalne organy samorządu terytorialnego i tzw. komitety szkolne (art. 1 ust. (2)) oraz stworzenie obligatoryjnych komisji oświatowych gminnych (miejskich) i powiatowych jako organów samorządu terytorialnego oraz komitetów szkolnych dla współdziałania z władzami szkolnymi i samorządem terytorialnym w zakresie zagadnień szkolnictwa i oświaty (art. 1 ust. (1)).

Ustawa normuje osobno zakres działania i organizację komisji gminnych (miejskich) i osobno powiatowych. Zasady jednak są wspólne. Kompetencje komisji oświatowych gminnych (art. 2) i powiatowych (art. 6) posiadają w zasadzie charakter opiniodawczy w zakresie całokształtu spraw szkolno-oświatowych, należących do zakresu działania tak samorządu terytorialnego, jak i organów administracji szkolnej rządowej. Niewielkie różnice w materialnym zakresie działania między komisjami gminnymi (miejskimi) a powiatowymi są konsekwencją odmiennego zakresu działania w sprawach szkolnictwa i oświaty między gminami wiejskimi i miejskimi a powiatowymi związkami samorządowymi.

Wewnętrzna organizacja komisji gminnych (miejskich) i powiatowych jest także oparta na identycznych zasadach. Mogą one się składać najwyżej z 9 osób (art. 3 ust. (1), art. 7 ust. (1)), przy czym przewagę posiadają przedstawiciele samo-

rządu. Mianowicie w komisjach gminnych (miejskich) i powiatowych gminę wzgl. powiatowy związek samorządowy reprezentuje 4 członków (przełożony gminy, wzgl. przewodniczący wydziału powiatowego jako przewodniczący komisji oraz 3 członków, wybieranych przez radę gminną względnie powiatową) na 3 członków, delegowanych przez administrację szkolną (dwóch nauczycieli publicznych szkół powszechnych i kierownik szkoły średniej). Pozostałych dwóch członków może powołać sama komisja.

Poza obligatoryjnością, ustawowym określeniem zakresu działania i organizacją komisje oświatowe różnią się nadto od normalnych komisji samorządowych, powoływanych na zasadzie art. 45 ustawy ustrojowej z 1933 r., także odrębnym prawem nadzoru, a także prawem wyborczym. Mianowicie komisje zarówno gminne (art. 4), jak i powiatowe (art. 9) mogą być rozwiązywane oddzielnie od normalnych organów ustrojowych związków samorządowych. Następnie inaczej niż to przewiduje wspomniany art. 45 ustawy z 1933 r. prawo wybieralności do komisji przysługuje osobom, posiadającym prawo wybierania do organów ustrojowych związków samorządowych (art. 10). Tą drogą m. inn. ma się umożliwić młodzieży czynny udział w pracach komisji oświatowych.

Ogólnie należy stwierdzić, że definicja komisji oświatowych jako „specjalnych organów samorządu terytorialnego“, zawarta w art. 1 ust. (1) ustawy, znajduje potwierdzenie i rozwinięcie w szczegółowych przepisach ustawy. W ten sposób obok zwykłych, ogólnych — jak byśmy powiedzieli — organów ustrojowych samorządu, przewidzianych przez ustawę z 1933 r., tworzy się dodatkowe organy, specjalnie dla spraw szkolno - oświatowych.

Poza tym ustala właściwość gmin do dochodzenia i karnia wykroczeń przeciwko przepisom o obowiązku szkolnym (art. 12) oraz do prowadzenia spisu dzieci w wieku szkolnym (art. 14). Zamiast dotychczasowych opiek szkolnych tworzy się komitety szkolne, których organizację i zakres działania określić ma osobne rozporządzenie (art. 13).

Wyliczone w ustawie kompetencje komisji oświatowych nie wyczerpują w całości zakresu działania dotychczasowych organów samorządu szkolnego. Dlatego w art. 16 ustawa upoważnia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych do przekazania w drodze rozporządzenia pozostałych kompetencji organom samorządu szkolnego, bądź władzom administracji ogólnej lub szkolnej. Należy jednak żałować, że nie zostały uchwalone te przepisy z projektu rządowego, które wprowadzały odpowiednie zmiany w dwóch ustawach z 17 lutego 1922 r.: o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych oraz o budowie szkół powszechnych, a które usta-



wowo gwarantowałyby samorządowi terytorialnemu (komisjom oświatowym) udział w rozstrzyganiu tak ważnych spraw, jak plan sieci szkolnej, normy zaopatrywania szkół w urządzenia, ciężące z mocy ustawy na gminie, kolejność zakładania szkół itd., a także jasno stawiały niektóre sprawy majątkowo - budżetowe.

Wewnętrzna organizacja komisji oświatowych przystosowana jest do przeciętnych warunków przeciętnej gminy czy powiatu. Dlatego słusznym jest, że ustawa przewidziała możliwość ustanowienia odrębnej organizacji specjalnych organów samorządu dla spraw oświaty i kultury dla 6 największych miast: Krakowa, Lwowa, Łodzi, Poznania, Warszawy i Wilna (art. 17).

Ustawa weszła w życie w zasadzie 1 kwietnia 1939 r. (art. 21). Jednakże dopiero rozporządzenie Ministra Wyznań Rel. i Ośw. Publ., wydane w porozumieniu z Min. Spraw Wewnętrznych, ma ustalić szczegółowe terminy i sposób wprowadzenia w życie ustawy (art. 16 ust. (2)). Należy sobie życzyć w interesie rozwoju szkolnictwa, by to rozporządzenie zostało rychło wydane; przedłużanie bowiem procesu likwidacji dotychczasowego samorządu szkolnego, zapoczątkowanego faktycznie wniesieniem pierwszego projektu rządowego w sesji r. 1937/38, wywołałoby niewątpliwie ujemne konsekwencje.

## B. SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 lutego 1939 r., wydane w porozumieniu z Ministrami Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Przemysłu i Handlu o zmianie rozporządzenia z dnia 19 sierpnia 1938 r. w sprawie wykonania ustawy z dnia 5 sierpnia 1938 r. o środkach finansowych na popieranie gospodarczo uzasadnionego kształtowania cen artykułów rolniczych (D. U. R. P. Nr 19, poz. 128) wprowadza szereg zmian w obowiązkach związków samorządowych, związanych z działaniem tej ustawy, a określonych szczegółowo w cytowanym rozporządzeniu wykonawczym\*). Przede wszystkim zmniejszono obowiązki związków samorządowych w zakresie kontroli przemiału zboża i obrotu mąką i kaszą. Zgodnie z nowym brzmieniem § 50 do zarządów gminnych, obok których właściwe są równocześnie powiatowe władze administracji ogólnej, prowadzić będą w miastach niewydzielonych, nie będących siedzibą powiatowych władz administracji ogólnej oraz

\*) por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 3 z 1938 r., str. 372.

na terenie gmin wiejskich kontrolę wszystkich zakładów przemiału zboża oraz wytwórni wyrobów mącznych, z wyjątkiem tych, które wykupiły na rok 1938 świadectwa przemysłowe I — VII kategorii oraz zakładów hurtowej i detalicznej sprzedaży mąki i kaszy; zmniejszenie obowiązków zarządów gminnych (miejskich) nastąpiło przede wszystkim w związku z rozszerzeniem kontroli skarbowej na zakłady VI — VII kategorii świadectw przemysłowych. Równocześnie jednak nastąpiło pewne zwiększenie obowiązków związków samorządowych w związku z niektórymi merytorycznymi zmianami przepisów wykonawczych, a m. inn.: 1) prowadzenie kontroli wymiany mąki żytniej, pochodzącej z obrotu gospodarczego, na chleb, przeznaczony do spożycia we własnych gospodarstwach producentów i pracowników rolnych (§ 37d p. 3); 2) przyjmowanie przez zarządy gmin zgłoszeń śrutowników i żaren, znajdujących się u osób, nie będących producentami lub pracownikami rolnymi, oraz sprawdzanie dorywczo, czy posiadacze tych urządzeń nie przemielają zboża na mąkę i kaszę (§ 44 p. 2).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 r. o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucyj w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju (D. U. R. P. Nr 10, poz. 54) nakłada na gminy szereg obowiązków. Do zarządów gminnych należy wzywianie osób, wyznaczonych do organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli do spełnienia obowiązków, określonych w rozporządzeniu (§ 12) oraz zwalnianie od tych obowiązków, w wypadkach przez rozporządzenie szczegółowo określonych (§ 15). Ponadto do obowiązków zarządów gminnych należy:

- 1) wyznaczanie odpowiedniej ilości osób do organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli;
- 2) zgłaszanie do właściwych powiatowych władz administracji ogólnej personelu, wyznaczonego do tych organów;
- 3) pokrywanie kosztów: a) wyżywienia i zakwaterowania, a nadto zasiłku za utratę zarobku osób, powołanych celem uzupełnienia przysposobienia oraz na ćwiczenia, próbne pogotowia i alarmy do miejscowości oddalonej więcej niż 5 km od miejsca zamieszkania lub pobytu tej osoby; b) zaopatrzenia organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli w niezbędny sprzęt, środki i urządzenia, potrzebne tym organom do sprawowania ich czynności; c) dostarczenia środków przewozowych do przewożenia ludzi i sprzętu organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli w czasie ćwiczeń, próbnych pogotowia i alarmów;
- 4) bezpłatne dostarczanie odpowiedniego lokalu, potrzeb-



nego do przeprowadzania uzupełnienia przysposobienia osób, wyznaczonych do organów obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli.

Ponadto do zarządów gminnych należą określone czynności, związane z obroną przeciwlotniczą i przeciwgazową domów mieszkalnych (określanie w myśl wytycznych władz administracji ogólnej sposobu wzywania do uzupełnienia przysposobienia oraz czasu i miejsca wykonania tego obowiązku, wzywania do ćwiczeń, próbnych pogotowi i alarmów, § 31).

W dniu 31 marca 1939 r. wygasła moc obowiązująca ustawy z dnia 27 lutego 1937 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (D. U. R. P. Nr 16, poz. 104). Podobnie, jak i w latach poprzednich, oczywistą stała się konieczność przedłużenia prawa poboru gminnego podatku wyrównawczego, z taką też inicjatywą ustawodawczą wystąpił Rząd (por. druk sejmowy Nr 9, sesja zwyczajna r. 1938/39).

Izby ustawodawcze uzupełniły projekt rządowy, zawierający proste przedłużenie prawa poboru tego podatku, pewnymi zmianami o charakterze merytorycznym, dyktowanymi przez reformę podatku przemysłowego (świadectw przemysłowych), przeprowadzoną ustawą z dnia 25 kwietnia 1938 r. o opłatach rejestracyjnych od przedsiębiorstw i zajęć (D. U. R. P. Nr 34, poz. 293). Reforma ta obniżyła dotychczasową podstawę wymiaru podatku wyrównawczego w związku ze zniesieniem z dn. 1.I. 1940 r. świadectw przemysłowych, które ze względu na dodatek tych świadectw, pobierany na rzecz samorządu terytorialnego, gospodarczego i szkół zawodowych zostały zastąpione przez opłaty (karty) rejestracyjne, różne jednak nie tylko pod względem wysokości, ale przede wszystkim konstrukcji\*). W rezultacie ustawa z dnia 10 marca 1939 r. o zmianie ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (D. U. R. P. Nr 21, poz. 132), celem utrzymania dotychczasowej podstawy rozkładu i wymiaru podatku wyrównawczego od przemysłu i handlu, przyjęła dla roku 1940/41 dotychczasową podstawę w postaci świadectw przemysłowych, wykupionych na rok 1939. W stosunku do nowych przedsiębiorstw, założonych w r. 1940, za podstawę rozkładu i wymiaru podatku wyrównawczego ustawa przyjmuje pewne wielokrotności nowowprowadzonych opłat (kart) rejestracyjnych, mianowicie: 1) w stosunku do kupców rejestrowych o obrocie, przewyższającym 100.000 zł, jeżeli zatrudniają ponad 100 pracowników — poczwórną cenę karty rejestracyjnej; 2) w stosunku

\*) por. S. M. „Konieczna poprawka do podatku wyrównawczego“, „Samorząd“, Nr 2 z 1939 r., str. 24.

do innych wykupujących karty rejestracyjne — podwójną cenę karty.

Takie rozwiązanie częściowo, a przy tym nierównomiernie zapewnia utrzymanie równowagi między obciążeniem podatkiem wyrównawczym poszczególnych trzech grup płatników tego podatku.

Omawiana ustawa zawiera poważne braki pod względem kodyfikacyjnym. Przede wszystkim przedłużenie prawa poboru podatku wyrównawczego może być tylko pośrednio wyprowadzone z treści samej ustawy, która m. inn. wspomina o poborze podatku wyrównawczego w r. 1940/41, a także z samego faktu wydania ustawy, która inaczej byłaby oczywiście zupełnie bezprzedmiotową.

Nie zawiera natomiast ustawa wyraźnego przepisu o przedłużeniu na czas ograniczony czy nieograniczony prawa poboru podatku wyrównawczego. Wątpliwości także nasuwa ustalenie okresu, w jakim ustawa ta ma obowiązywać. Dotychczas przedłużano prawo poboru podatku wyrównawczego co dwa lata. Obecna ustawa nie zawiera klauzuli analogicznej do art. 9 ustawy z dn. 27.II.1937 r., wynikałoby zatem z tego, że jej moc obowiązująca jest nieograniczona w czasie, nie wygasa automatycznie tak jak poprzednich ustaw o podatku wyrównawczym. Z treści jednak ustawy niedwuznacznie wynika, że intencją ustawodawcy było przedłużenie podatku wyrównawczego tylko na okres dwóch lat budżetowych: 1939/40 i 1940/41. Intencja taka wynika z tego, że nową podstawę rozkładu i wymiaru podatku wyrównawczego ustawa ustala wyraźnie tylko dla roku 1940/41, nie zaś zasadniczo. Z równą słuszością jednak możnaby interpretować w ten sposób, że moc obowiązująca samej ustawy jest w zasadzie nieograniczona w czasie, z tym jednak, że po roku 1940/41 stałaby się ponownie otwartą sprawą podstawy wymiaru podatku wyrównawczego od przemysłu i handlu. Do takiego wniosku prowadzi w każdym razie gramatyczna i logiczna wykładnia ustawy, abstrahująca od intencji ustawodawcy, popartej dotychczasową praktyką.



# PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ.

## ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

### A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 314. Burmistrz, jako jeden z organów samorządu miejskiego, nie pozostaje w stosunku do gminy w zależności służbowej i wobec tego nie podlega z tytułu swego stanowiska obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

(Orzeczenie S. N. z dnia 22 grudnia 1937 r. C. l. 3465/36).

Zarząd Miejski m. K., reprezentujący Gminę Miejską, wytoczył powództwo przeciwko Ubezpieczalni Społecznej w R. o uchylenie orzeczenia Ubezpieczalni i ustalenie, że Stefan J., burmistrz miasta K., z tytułu swego stanowiska nie podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Sąd Grodzki powództwo oddalił, a Sąd Okręgowy wyrok 1-ej instancji zatwierdził z założenia, że stosunek zawodowego burmistrza do gminy jest stosunkiem służbowym, co wynika z art. 51, 52 i 53 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z dn. 23 marca 1933 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 294); ostatni z tych artykułów mówi, że prełożony gminy pobiera uposażenie tytułem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków służbowych, z czego wynika, zdaniem Sądu, że pozostaje on do gminy w stosunku służbowym.

W skardze kasacyjnej Gmina miasta K. żąda uchylenia zaskarżonego wyroku, zarzucając Sądowi Okręgowemu, że z naruszeniem art. 2 i 5 ust. o ubezp. społ. uznała burmistrza za związanego stosunkiem służbowym z gminą wobec tego za podlegającego obowiązkowi ubezpieczenia.

W sprawie niniejszej należy rozważyć zasadniczą kwestię, czy burmistrz pozostaje w stosunku służbowym do gminy, a w związku z tym, czy podlega obowiązkowi ubezpieczenia w zakresie powołanej wyżej ustawy o ubezpieczeniu społecznym.

Kwestię tę rozstrzyga p. 1 art. 2 ustawy scaleniowej, podając ogólne kryterium dla ustalenia obowiązku ubezpieczenia wszelkich rodzajów ubezpieczenia (chorobowe, wypadkowe, emerytalne). Stosownie do przepisów, zawartych w powołanym art. 2 p. 1, obowiązkowi ubezpieczenia podlegają osoby, pozostające w stosunku pracy najemnej, lub w stosunku służbowym. O ile więc pracownika z pracodawcą taki stosunek (pracy najemnej lub służbowej) nie wiąże, nie podlega on obowiązkowi ubezpie-

czenia. Wyjątek od tej ogólnej zasady stanowią osoby, wymienione w p. 2 art. 2 ustawy scaleniowej, podlegające obowiązkowi ubezpieczenia, chociażby nie łączył ich stosunek najemnej pracy lub służbowy (uczniowie, krewni, chałupnicy, więźniowie i inne). Osoby, działające na mocy udzielonych im mandatów, jak wójt lub burmistrz, do takich wyjątków zaliczone nie zostały, brak więc podstaw prawnych, by uważać je za osoby, podlegające obowiązkowi ubezpieczenia.

Burmistrz, jako jeden z organów samorządu miejskiego, nie pozostaje w stosunku do gminy w zależności służbowej. Funkcje swe burmistrz pełni na zasadzie mandatu, otrzymanego od rady miejskiej, a wybór jego podlega zatwierdzeniu przez władze nadzorcze (art. 50 ust. z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego). To, że ustawa z dn. 23 marca 1933 r. używa w art. 51 — 53 ogólnikowych i przyjętych w mowie potocznej określeń „obowiązki służbowe“, „wynagrodzenie za czynności służbowe“, gdy chodzi o przysięgę i wynagrodzenie przełożonych gminy, nie przesądza, wbrew twierdzeniu skarżącej, istoty stosunku wiążącego ich z gminą. Burmistrz, jako przełożony gminy miejskiej, nie pozostaje w zależności służbowej od niej ani też od żadnego ze współrzędnych z nim organów tejże gminy. Uprawnienia nadzorcze władz państwowych nad działalnością przełożonych gmin sprowadzają się do wykonywania kontroli, nie stwarzają natomiast zależności służbowej od tych władz, a tym bardziej od gminy, jako pracodawcy, a więc i stosunku służbowego, o jakim jest mowa w art. 2 p. 1 ustawy z dn. 28 marca 1933 r. (Dz. U. Nr 51, poz. 396).

Nie łączy również przełożonego gminy (burmistrza) z pozwaną gminą stosunek pracy najemnej, jak wspomniano bowiem wyżej, burmistrz działa na zasadzie udzielonego mu mandatu i umowy o pracę z gminą nie zawiera.

Z tych względów wyrok Sądu Okręgowego, jako oparty na odmiennych poglądach i błędnej wykładni ustawy, Sąd Najwyższy uchylił z powodu naruszenia art. 2 p. 1 ustawy scaleniowej (Dz. U. z 1933 r. Nr 51, poz. 396) oraz art. 351 k. p. c.

Nr 315. Unormowany w § 7 ustawy z dnia 30 lipca 1899 r., dotyczącej urzędników komunalnych (Zb. Ust. prusk. str. 141), sposób dochodzenia prawno - majątkowych roszczeń urzędników komunalnych odnosi się do wszystkich roszczeń, wynikających ze stosunku służbowego, chociażby opartych na zarządzeniach władzy nadzorczej, na statutach miejscowych, na umowach, uzupełniających przepisy ustawowe lub zarządzenia i statuty, bądź też na umowach, wstępujących w miejsce dyspozytywnych przepisów.

(Orzeczenie S. N. z dnia 28 grudnia 1937 r. C. III. 2364/37).

W dn. 19 października 1937 r. strony — gmina miasta G. i Paweł E. — zawarły umowę, mocą której pozwana powierzyła powodowi kierownictwo oddziału pomiarowego przy miejskim urzędzie budowlanym w G. Powód miał pobierać uposażenie podług grupy VII szczebel f) uposażenia urzędników państwowych oraz 15% dodatku komunalnego, a nadto otrzymać od pozwanej mieszkanie. Na podstawie nominacji pozwanej z dn. 30 listopada 1930 r. powód został dożywotnim urzędnikiem miejskim pozwanej z prawami do emerytury. Umową z dnia 14 kwietnia 1933 r. strony zmieniły swe poprzednią umowę w ten sposób, że pozwana zobowiązała się począwszy od dn. 1 kwietnia 1933 r. dostarczyć powodowi mieszkanie albo w jednym ze swych domów, albo w domu prywatnym, i w tym drugim przypadku opłacać za powoda czynsz najmu. Powód mieszkał też



w domu prywatnym w lokalu wynajętym dla niego przez pozwaną. Z dn. 1 kwietnia 1934 r. pozwana przestała jednak opłacać czynsz najmu, wobec czego płacił ten czynsz powód dla uniknięcia eksmisji.

Na podstawie powyższego niespornego stanu rzeczy powód żądał w pozwie zasądzenia od pozwanej kwoty 1.029 zł tytułem zwrotu komornego zapłaconego przez powoda za miesiące lipiec, sierpień i wrzesień 1934 r. oraz tytułem opłaty za światło.

Pozwana żądała oddalenia powództwa i zarzuciła niedopuszczalność drogi sądowej ze względu na przepis § 7 ustawy z dn. 30 lipca 1899 r. (Zb. ust. prusk. str. 141). Sąd Okręgowy uznał zarzut ten za nie uzasadniony, jednakże Sąd Apelacyjny zaskarżonym postanowieniem zmienił postanowienie Sądu Okręgowego i pozew odrzucił.

...W skardze kasacyjnej powód zarzuca obrazę przepisów ustawy z dn. 30 lipca 1899 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut, że Sąd Apelacyjny błędnie zastosował do roszczeń powoda przepis § 7 ustawy z dn. 30 lipca 1899 r., jest bezzasadny. Powód nie zwalcza ustalenia zaskarżonego wyroku, że została mu doręczona nominacja pozwanej z dn. 30 listopada 1930 r., mianująca go dożywotnim urzędnikiem miejskim. W ten sposób więc nawiązał się stosunek służbowy powoda do pozwanej w myśl § 1 powyższej ustawy, wobec czego powód podlega przepisom tej ustawy, a w szczególności też przepisowi § 7. Norma ta uregulowała jednolicie sposób dochodzenia prawno - majątkowych roszczeń urzędników komunalnych, wynikających ze stosunku służbowego, jak to podkreśla w art. II. p. 4 instrukcja pruskiego Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 12 października 1899 r. (Dz. Urz. str. 192), wydana celem wykonania ustawy z dn. 30 lipca 1899 r. Oczywiście więc postanowienie § 7 tej ustawy odnosi się do wszystkich roszczeń w ogóle, wynikających ze stosunku służbowego, a wyciężenie „w szczególności“ roszczeń z tytułu uposażenia, zwrotu kosztów podróży, emerytury i in. jest tylko przykładowe. Dla właściwości instancji w tym przepisie unormowanych obojętne jest też, czy roszczenia wynikają z przepisów samej ustawy, czy wydanych na jej podstawie zarządzeń władzy nadzorczej lub statutów miejscowych, czy też z umów, uzupełniających przepisy ustawowe, lub zarządzenia i statuty, czy też występujących w miejsce dyspozytywnych przepisów. Dopuszczalność takich umów stwierdza w wielu punktach cytowane wyżej rozporządzenie wykonawcze (np. art. I. p. 3, art. II. p. 1, art. IV. p. 2).

W myśl powyższych wyjaśnień oczywiście słuszne jest stanowisko zaskarżonego postanowienia, że roszczenia powoda, oparte na zobowiązaniu pozwanej do świadczenia na rzecz powoda mieszkania w naturze, dopuszczalnym poza tym, jak wynika z postanowienia § 18 rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. poz. 1073), podlegają również przepisowi § 7 ustawy z dn. 30 lipca 1899 r. Okoliczność, że powód opiera to roszczenie na brzmieniu umowy stron, jest w myśl ustawy bez znaczenia jak to wyżej stwierdzono. Istotne jest tylko, czy idzie o roszczenie, wynikające ze stosunku służbowego, a w tym względzie tak według ustaleń zaskarżonego postanowienia, jak zresztą i własnych twierdzeń powoda, przytoczonych w pozwie, nie mogła zaistnieć żadna w ogóle wątpliwość. Powód wszakże twierdził, że pozwana wynajęła mu mieszkanie, jako urzędnikowi „na czas trwania stosunku służbowego w administracji pozwanej“, a według nie zaskarżonego ustalenia Sądu Apelacyjnego powód w myśl umowy miał płacić ekwiwalent w wysokości pobieranego dodatku mieszkaniowego, który pozwana miała potrącać z jego uposażenia. Jasno wynika z tych postanowień, że jedynie stosunek służbowy powoda do pozwanej był podstawą przyznania mu powyższych uprawnień i powód też nie podał żadnego wyjaśnienia podstaw, które by poza tym stosunkiem mogły czynić w ogóle zrozumiałą tego rodzaju troskę pozwanej Gminy o wystąpienie się dla powoda o mieszkanie oraz płacenie za nie i to do te-

go właśnie tylko na czas trwania stosunku służbowego. Zasadnie więc przyjął Sąd Apelacyjny, że roszczenie powoda podlegają przepisowi § 7 ustawy z dn. 30 lipca 1899 r.

Powołanie się powoda na rozstrzygnięcie Trybunału Kompetencyjnego z dn. 14 czerwca 1933 r. jest chybione, gdyż decyzja ta nie ma z przedmiotem niniejszego sporu najmniejszego związku, jako nie dotycząca w ogóle stosunków służbowych pracowników komunalnych, tylko uprawnień funkcjonariuszów państwowych...

Gdy brak usprawiedliwionych podstaw kasacyjnych, musiała skarga powoda w myśl art. 436 k. p. c. ulec oddaleniu.

316. 1. Przepis art. 2 rozp. Prez. Rz. z dn. 28 października 1933 r. o uposażeniu członków zarządu i pracowników związków samorządowych (Dz. U. Nr 86, poz. 667) nie odnosi się do świadczeń w naturze, co do których pozostał w mocy § 18 rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 1073).

2. Przepis wspomnianego § 18 odnosi się do wszystkich rodzajów mieszkań, otrzymywanych przez członków zarządu i pracowników związków samorządowych w naturze, chociażby mieszkanie nie mieściło się w budynku, stanowiącym własność związku samorządowego, lecz było przezeń w tym celu wynajmowane.

(Orzeczenie S. N. z dnia 28 grudnia 1937 r. C. III. 2271/36).

Pozwana gmina miasta G. umową z dn. 13 kwietnia 1933 r. zobowiązała się wynająć powodowi, pracownikowi miejskiemu Pawłowi L., mieszkanie i opłacać za nie czynsz najmu. Z dniem 1 kwietnia 1934 r. pozwana przestała opłacać ten czynsz, wobec czego płaćci go powód ze względu na grożącą mu eksmisję. W tym niespornym stanie rzeczy powód żądał w pozwie zasądzenia od pozwanej kwoty 1.035 zł tytułem zwrotu czynszu i opłaty dodatkowej za światło za miesiące kwiecień, maj i czerwiec 1934 r. Pozwana żądała oddalenia powództwa na tej podstawie, że umowa z dn. 13 kwietnia 1933 r. stała się nieważna ze względu na postanowienie art. 2 rozp. Prez. Rzplitej z dn. 28 października 1933 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 667).

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo, a Sąd Apelacyjny zatwierdził wyrok Sądu Okręgowego. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny przyjął, że rozp. z dn. 28 października 1933 r. odnosi się tylko do uposażenia gotówkowego, a nie do świadczeń w naturze.

W skardze kasacyjnej pozwana zarzuca obrazę przepisów rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. Nr 118, poz. 1073), rozp. z dn. 28 października 1933 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 667), ustawy z dn. 4 października 1923 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 924) oraz art. 246, 250 i 243 k. p. c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut naruszenia przepisów rozp. z dn. 8 października 1933 r. jest bezzasadny. Pozwana zupełnie błędnie tłumaczy treść tego rozporządzenia i dlatego dopatruje się zmiany swego stosunku do powoda na podstawie jego przepisów, gdy tymczasem żadna taka zmiana nie zaszła. Rozp. z dn. 28 października 1933 r. stanowi tylko nowelizację rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. Nr 118, poz. 1073), przyczym w zakresie unormowania



świadczenia pracownikom komunalnym mieszkania w naturze, o jakie idzie w sprawie niniejszej, żadne w ogóle zmiany w noweli tej nie zostały wprowadzone. Postanowienie art. 2 rozp. z dn. 28 października 1933 r., stanowiące nieważność umów sprzecznych z postanowieniami ustawy, ma znaczenie tylko wyjaśniające, gdyż bez tego postanowienia umowy sprzeczne z postanowieniami rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r., wydanego na podstawie art. 1 lit. D. p. 2 i art. 2 ustawy z dn. 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz. U. Nr 71, poz. 687), były również nieważne. Zostało to przez Sąd Najwyższy już wielokrotnie wyjaśnione (np. Zb. Orz. z 1936 r. Nr 46, z 1936 r. Nr 115).

Przez wejście w życie rozp. z dn. 28 października 1933 r. nic się więc w tym stosunku stron nie zmieniło, o ile idzie o obowiązek dostarczenia powodowi mieszkania przez pozwaną, gdyż umowa odnośna, gdyby w ogóle mogła być mowa o jej nieważności, musiałaby być nieważna tak przed wejściem w życie tego rozporządzenia, jak i następnie, skoro została zawarta po wejściu w życie rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. (§ 26). Tymczasem pozwana sama uznała ważność umowy na tle przepisów tego ostatniego rozporządzenia i zresztą zupełnie słusznie, a tylko bezpodstawnie dopatrzyła się jakiegś zmiany w tym względzie z chwilą wejścia w życie rozp. z dn. 28 października 1933 r. Art. 2 tego rozporządzenia zmienił jedynie § 1 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r., natomiast pozostawił w mocy bez zmian pozostałe przepisy tego rozporządzenia. Wskutek tego utrzymany też został, jak to zresztą sama pozwana podkreśla, przepis § 18, który stanowi, że „świadczenia w naturze (mieszkanie, opał, światło itp.) otrzymywane przez ..... pracowników gmin miejskich ..... potrąca się z ich poborów według norm ustalonych przez reprezentację (organ uchwalający) odnośnych związków komunalnych, a zatwierdzonych przez władzę nadzorczą“. Już stąd jasno wynika, że i po wejściu w życie rozp. z dn. 28 października 1933 r. tego rodzaju świadczenia w naturze na rzecz pracowników komunalnych są nadal dopuszczalne. Postanowienie natomiast art. 2 rozp. z dn. 28 października 1933 r., nadające nowe brzmienie przepisowi § 1 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r., do świadczeń w naturze w ogóle się nie odnosi, jak to słusznie przyjął Sąd Apelacyjny. Tak przed nowelizacją, jak i po niej, przepis powyższy polecał obliczać pobory pracowników komunalnych na podstawie zasad przewidzianych w art. 3 — 7 ustawy z dn. 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. poz. 924). Otóż ta ostatnia ustawa w przepisach art. 3 — 7 normuje również tylko wynagrodzenia pieniężne, a to łącznie z dodatkami regulacyjnym i ekonomicznym (art. 3 i 4), natomiast o świadczeniu mieszkania w naturze mówi ustawa dopiero w art. 8, który nie został w rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. powołany i też oczywiście powołany być nie mógł, skoro to ostatnie rozporządzenie zawierało w tym względzie samodzielną normę w wyżej wskazanym przepisie § 18.

Na podstawie powyższych zasad należy stwierdzić, że przepis art. 2 rozp. z dn. 28 października 1933 r. do świadczeń w naturze się nie odnosi. Argument pozwanej, że przy takiej wykładni nie zostaje rzekomo osiągnięty cel ustawy ograniczenia uposażenia pracowników komunalnych i dostosowania go do uposażenia pracowników państwowych, może wynikać tylko z przeoczenia przepisu § 18 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r., w myśl którego te dodatkowe świadczenia należy właśnie potrącać z pieniężnych „poborów“ pracowników komunalnych, podobnie jak odnośnie pracowników państwowych obowiązek opłaty za świadczenie mieszkania w naturze przewidywało rozp. Rady Ministrów z dn. 1 października 1924 r. (Dz. U. poz. 849), zmienione rozp. z dn. 20 grudnia 1928 r. (Dz. U. poz. 952), a następnie rozp. Rady Ministrów z dn. 28 stycznia 1934 r. (Dz. U. poz. 82).

Zarzuty, które pozwana podnosi przeciwko domniemanemu zapatrywaniu Sądu Apelacyjnego, że w danym przypadku powód zajmować miał „mieszkanie służbowe“, są zupełnie bezprzedmiotowe, gdyż takiego po-

glądu Sąd Apelacyjny nawet w sposób domniemany nie wyraził i zresztą do zajmowania się tego rodzaju zagadnieniem, jako bezprzedmiotowym, nie miał najmniejszych podstaw w stanie sprawy. Przepis bowiem § 18 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. odnosi się do wszelkiego rodzaju mieszkań świadczonych pracownikowi komunalnemu w naturze w ogóle i w tym względzie rozróżnienie między mieszkaniami służbowymi i innymi nie jest ustawie znane. O ile pozwana powołuje się na rozp. Rady Ministrów z dn. 28 stycznia 1934 r., to tak to rozporządzenie, jak i wskazane wyżej poprzednio w tym względzie obowiązujące rozporządzenie z dn. 1 października 1924 r., pracowników komunalnych w ogóle nie dotyczy. Zauważyć należy jednak ubocznie, że pozwana błędnie tłumaczy też przepisy tych rozporządzeń, jak i przepis art. 8 ustawy z dn. 9 października 1923 r. Tak art. 8 jak i powyższe rozporządzenia, nie odnoszą się tylko do mieszkań służbowych, lecz do wszystkich rodzajów mieszkań, otrzymywanych przez funkcjonariuszów państwowych „w naturze“, a tylko zależnie od tego, czy idzie o mieszkanie służbowe, czy też inne, unormowana została wysokość pobieranych za te mieszkania opłat. Jeżeli też pozwana w postanowieniach powyższych rozporządzeń, odnoszących się do funkcjonariuszy państwowych, stara się w drodze analogii wynaleźć argumenty dla swej obrony, to należy stwierdzić, że ta analogia przemawiałaby właśnie całkowicie przeciwko jej tezom. W szczególności, jak wyjaśnia sam tytuł rozp. z dnia 28 stycznia 1934 r. (analogicznie tytuł rozp. z dn. 1 października 1924 r.), zawiera ono przepisy „o opłatach za mieszkania, zajmowane przez funkcjonariuszów państwowych w budynkach państwowych, przez Skarb Państwa wynajmowanych lub administrowanych“. Skoro art. 8 ustawy z dn. 9 października 1923 r. mówi o świadczeniu mieszkania w naturze zupełnie tak samo jak i § 18 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r., to tak ta analogia, jak i zresztą jedynie możliwa logiczna wykładnia, wskazują na to, że także do świadczenia mieszkania na rzecz powoda ze strony pozwanej odnosi się przepis § 18, mimo że z mieszkania tego powód nie miał korzystać w budynku własnym pozwanej gminy, lecz w lokalu przez nią w tym celu wynajmowanym. Bezzasadna jest też argumentacja pozwanej, że gdyby pozwana w wykonaniu swego zobowiązania wobec powoda płaciła czynsz najmu za wynajęte dla niego mieszkanie, a z drugiej strony zgodnie z przepisem § 18 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. dokonywała potrąceń z jego poborów, to byłoby to „przelewianie z kieszeni do kieszeni bez jakiegokolwiek znaczenia“. Rozumowanie to nie liczy się przede wszystkim z obowiązującym tekstem przepisu § 18, który w myśl powyższych wyjaśnień odnosi się także do mieszkań wynajętych przez związek komunalny dla pracowników tegoż związku, podobnie jak art. 8 ustawy z dn. 9 października 1923 r. oraz rozp. z dn. 1 października 1924 r. i 28 stycznia 1934 r. dotyczą również mieszkań, wynajętych przez Skarb Państwa dla funkcjonariuszów państwowych i także na ten wypadek przewidują potrącenia z ich poborów. Poza tym pozwana widocznie przeoczyła, że według § 18 rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. potrącenia te winny nastąpić według pewnych ogólnych norm, ustalonych przez organ uchwalający związek komunalny, a zatwierdzonych przez związek komunalny. Wskutek tego ustalone w ten sposób potrącenia mogą być zupełnie odmiennej wysokości od sum, jakie związek ten opłaca ze swej strony tytułem czynszu najmu za mieszkanie wynajęte dla swego pracownika. Można by tu znów wskazać przykładowo na przepisy rozp. z dn. 1 października 1924 r. i 28 stycznia 1934 r., które dla funkcjonariuszy państwowych normują opłaty także za mieszkanie wynajęte dla nich przez Skarb Państwa w pewnych stałych stawkach zupełnie niezależnych od czynszu najmu opłacanego faktycznie przez Państwo, przy czym stawki te byłyby np. nierównie niższe od tego czynszu, który pozwana gmina była zobowiązana opłacać za powoda.

Zarzut naruszenia przepisu art. 246 k. p. c. przez nieuwzględnienie rzekomego przyznania powoda, że świadczenie mieszkania stanowiło



część jego wynagrodzenia służbowego, jest również chybiony. Przewszystkim przedmiotem przyznania w myśl art. 246 k. p. c. mogą być tylko fakty, a zagadnienie, czy w pewnych okolicznościach świadczenie mieszkanka wchodzi w skład uposażenia służbowego, czy też ma inny charakter, jest kwestią prawną, którą rozpoznaje i rozstrzyga z urzędu Sąd bez względu na poglądy, wyrażone w tym względzie przez strony.

Nadto zaś wynika już z wyżej podanych wyjaśnień, że właśnie świadczenie mieszkanka w naturze tytułem częściowego wynagrodzenia pracownika komunalnego nie tylko nie zawiera niczego sprzecznego z postanowieniami rozp. z dn. 30 grudnia 1924 r. tak w pierwotnym jego brzmieniu, jak też tym, które zostało mu nadane rozp. z dn. 28 października 1933 r., lecz właśnie jest wyraźnie przewidziane w § 18, który zawiera przepis co do potrąceń, jakie w tym przypadku mogą być dokonane z uposażenia pracownika komunalnego...

Gdy brak usprawiedliwionych podstaw kasacyjnych, musiała skarga pozwanej w myśl art. 436 k. p. c. ulec oddaleniu.

Nr 317. Ustawa z dn. 4 lutego 1920 r. o radach załogowych (Dz. U. Rz. str. 147) ma zastosowanie do kontraktowych pracowników gmin.

(Orzeczenie S. N. z dnia 4/12 lutego 1938 r. C. III 1511/36).

...Powód, twierdząc, że został bezprawnie zwolniony bez uzasadnionej przyczyny i z naruszeniem przepisów ustawy o radach załogowych, gdyż dn. 10 marca 1933 r. został wybrany członkiem Rady funkcyjariuszów, wobec czego Komisja Arbitrażowa i Pojednawcza orzeczeniem z dn. 5 maja 1933 r. uznała zwolnienie powoda za nie usprawiedliwione — domagał się zasądzenia od pozwanej gminy Janów z tytułu wynagrodzenia za pracę za czas od dn. 1 lipca 1933 r. do dn. 30 listopada 1933 r. po 260 zł miesięcznie, razem 1.300 zł z odsetkami.

Sąd Okręgowy w Katowicach uwzględnił powództwo.

Na skutek skargi apelacyjnej strony pozwanej Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dn. 18 lutego 1936 r. zmienił zaskarżony wyrok tylko o tyle, że obniżył odsetki od 1.300 zł do 8%, poza tym wyrok zatwierdził. Sąd Apelacyjny ustalił, że wypowiedzenie powodowi stosunku służbowego dn. 14 lutego 1933 r. nastąpiło nie dla tego, że powód nie zgodził się na nowe warunki uposażenia, lecz celem zredukowania personelu ze względów oszczędnościowych, wedle zaś § 12 rozp. z dn. 15 lipca 1924 r. w brzmieniu ustalonym rozp. z dn. 30 kwietnia 1926 r. (Dz. U. nr 53 poz. 312) zwolnienie pracownika z takiej przyczyny jest niedopuszczalne, jeśli komisarz demobilizacyjny zwolnieniu się sprzeciwi. Odmówienie przez powoda zgody na obniżenie wynagrodzenia za pracę nie można uznać za ważną przyczynę wypowiedzenia w myśl § 626 k. c., gdyż do zmiany wysokości płacy, jednego z warunków prywatno - prawnej umowy stron, wymagana jest zgoda obu stron. Jeśli tedy powód nie godził się na zmianę umowy, pozwanej pozostawało prawo wypowiedzenia stosunku służbowego z uzyskaniem na wypowiedzenie zgody Rady funkcyjariuszów, gdyż powód nie przestał być członkiem Rady i do wypowiedzenia mu stosunku służbowego niezbędna była jej zgoda w myśl przepisów § 96 ustawy o radach załogowych.

Wyrok powyższy pełnomocnik pozwanej gminy zaskarżył skargą kasacyjną. Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

„Zarzut, że Sąd nie badał, czy ustawa o radach załogowych dotyczy pozwanej gminy, jest nie uzasadniony, albowiem powód zawarł z pozwaną gminą umowę z dn. 30 marca 1932 r. jako pracownik kontraktowy, a więc nie jest urzędnikiem publicznym, ale pracownikiem w rozumieniu ustawy

o radach załogowych (§ 10 ust. o radach załog.). W myśl § 1 ustawy mają być w każdym zakładzie pracy ustanowione rady załogowe, przepis zaś § 9 tej ustawy zalicza do tych zakładów wszelkie zakłady tak prywatno-prawne, jak i publiczno - prawne, a więc i gminy, co zresztą wyraźnie wynika z § 61 tej ustawy, który traktuje o tworzeniu zakładów „związków komunalnych“. Ponadto powód został wybrany do Rady funkcjonariuszów pozwanej i skorzystał z uprawnienia, jakie daje mu § 96 ustawy, odnosząc się w sprawie swego zwolnienia do Komisji Pojedynczej i Arbitrażowej, która orzeczeniem z dn. 5 maja 1933 r. uznała jego zwolnienie za niesprawiedliwione, przeto zastosowanie przez Sąd Apelacyjny ustawy o radach załogowych w danej sprawie jest zasadne...

Nr 318. W myśl przepisów ustawy z 30 lipca 1899 (Zb. ust. pr. str. 141) do ważności dokumentu nominacyjnego dla urzędników komunalnych w byłym zaborze pruskim nie jest konieczny oprócz podpisu burmistrza lub jego zastępcy jeszcze podpis drugiego członka magistratu.

(Wyrok S. N. z 5 lutego 1938 C. III. 3624/36).

Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z 17 marca 1936 r. uwzględnił powództwo, ustalając następujący stan faktyczny: Pozwana była pracowniczką Zarządu Miejskiego w N. od 1 października 1919 r. do 31 grudnia 1934 r. Decyzją z 29 września 1934 r. Zarząd Miejski wypowiedział pozwaną posadę. Decyzji tej pozwana nie zaczęła, lecz wniosła pismem z 12 stycznia 1935 r. o przyznanie jej zaopatrzenia emerytalnego. Zarząd Miejski powódki oraz Przewodniczący Wydziału Powiatowego powiatu ś. odmówili temu wnioskowi. Na skutek odwołania, wniesionego przez pozwaną, Pomorski Urząd Wojewódzki postanowieniem z 28 sierpnia 1935 r. częściowo przychylił się do wniosku petentki w ten sposób, że uznał, iż pozwana nabyła prawa stałej urzędniczej powódki i przyznał pozwaną emeryturę za czas służby przez 15 lat i 3 miesiące. Postanowienie to zaskarża obecnie powódka z wnioskiem: 1) o uchylenie uchwały Urzędu Wojewódzkiego Pomorskiego z daty Toruń 28 sierpnia 1935 r., 2) utrzymanie w mocy uchwały Wydziału Powiatowego z 14 czerwca 1935 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu, wskutek skargi apelacyjnej pozwanej, zatwierdził wyrok Sądu Okręgowego, podając następujące uzasadnienie: Dokument nominacyjny ma charakter konstytutywny, ustala bowiem stosunek między urzędnikiem i daną instytucją na przyszłość. Z uwagi na to, że inne są uprawnienia urzędników z nominacją, a inne urzędników bez takiej nominacji, wystawienie i doręczenie nominacji zawiera w sobie równocześnie przyznanie danemu urzędnikowi pewnych uprawnień na przyszłość w znaczeniu zupełnie ogólnym. Z chwilą doręczenia nominacji urzędnik uzyskuje automatycznie np. możliwość uzyskania pod pewnymi warunkami uprawnień emerytalnych. Z tego wynika, rozpatrując sprawę z punktu widzenia wręczającego nominację, że chce on być pod pewnymi warunkami związany. Wręczenie dokumentu nominacyjnego zawiera w sobie zatem zaciągnięcie pewnych zobowiązań, a zatem dokument taki musi dla swej ważności odpowiadać wymogom § 56 p. 8 ordynacji miejskiej. Skoro nominacja pozwanej tym wymogom nie odpowiada, jest ona nieważna. Zarzut oparty na dolus nie jest uzasadniony. Nieważność nominacji wynika już z jej formy zewnętrznej i jest dla każdego oczywistą. Nie żadne regulaminy czy statuty kwestię tę regulują, lecz ustawa. Jeżeli zatem nominacja nie jest zgodna z wymogami ustawy, pozwanej nie chroni żadna dobra wiara, czy nawet zaufanie do Zarządu Miejskiego, że przecież będzie się chyba znał na przepisach ustawy i ich przestrzegał.

Na wyrok ten założyła pozwana skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zasadny jest zarzut skargi kasacyjnej, iż Sąd Apelacyjny z obrazą



przepisów § 1 ustawy z 30 lipca 1899 (Zb. ust. pr. str. 141) o urzędnikach komunalnych przyjął, iż dla ważności dokumentu nominacyjnego konieczny jest oprócz podpisu burmistrza lub jego zastępcy jeszcze podpis drugiego członka Magistratu.

Sąd Najwyższy już w orzeczeniu swym z 19 lutego 1932 r. III 2 C. 353/31 wyraził zapatrywanie, że § 1 ustawy z 30 lipca 1899 nie przewiduje dla nominacji ani odrębnej formy ani też szczegółowej treści; że wobec tego też statuty miejskie z uwagi na to, że zgodne być muszą z przepisami tej ustawy, nie mogą mieć miarodajnej doniosłości. Wystarczy wręczenie każdego pisemnego oświadczenia woli magistratu, z którego wynika niedwuznacznie zamiar przyjęcia pracownika w charakterze urzędnika miejskiego, i to dokumentu sporządzonego przez organ powołany w myśl ustawy do wystawienia takiego dokumentu.

Pozwana myli się, jeśli mniema, iż nabyła prawa urzędnika komunalnego niezależnie od wręczenia dokumentu nominacyjnego, a to przez sam fakt sprawowania w zarządzie miasta funkcji asystentki miejskiej.

Skoro jednak pozwana powołuje się na fakt doręczenia jej przez burmistrza dokumentu nominacyjnego z 12 września 1930 r., podpisanego przez burmistrza, opartego na uchwale Magistratu z 5 sierpnia 1930 r., to nie jest wyłączona możliwość, iż pozwana nabyła prawa urzędnika komunalnego w rozumieniu ustawy z 30 lipca 1899 r. Warunkom § 1 tej ustawy czyni zadość pismo Magistratu z 12 września 1930 r. podpisane przez burmistrza, skoro zawiadania pozwaną, że Magistrat mianuje pozwaną stałym urzędnikiem miejskim w charakterze asystenta miejskiego z poborami grupy XI szczebla „a”. Zasadnie więc skarga kasacyjna zarzuca, iż Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, iż w służbie komunalnej miejskiej konieczne jest wręczenie dokumentu nominacyjnego, podpisanego przez burmistrza lub jego zastępcę oraz drugiego członka Magistratu (§ 56 1 8 ordynacji miejskiej).

W myśl ustalonych w orzecznictwie zasad, wysnutych z prawa administracyjnego, przepis § 56/1.8 ordynacji miejskiej nie odnosi się do dekretów nominacyjnych. Ustawa z 30 lipca 1899 r., jako ustawa późniejsza od ordynacji miejskiej, ma przede wszystkim w tej kwestii decydujące znaczenie. Skoro § 1 tej ustawy nie przewiduje żadnej szczególnej formy ani treści dokumentu nominacyjnego, przeto dokument, podpisany tylko przez burmistrza, może być również uznany za wystarczający. Na tym stanowisku, uznanym w niemieckim prawie administracyjnym, stanął również S. N. w orzeczeniu już wyżej cytowanym z 19 lutego 1932 r. III 2 C. 353/31 oraz w orzeczeniu z 23 listopada 1936 C. III 1495/35.

Skoro Sąd Apelacyjny nie badał dalszych kwestyj spornych, ograniczając się jedynie do rozważania ważności dekretu nominacyjnego ze względu na brak drugiego podpisu członka Magistratu, przeto konieczne są dalsze badania i ustalenia.

Z tych przyczyn na podstawie art. 437 k. p. c. zaskarżony wyrok należało uchylić a sprawę odesłać Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Nr 319. Władza nadzorcza ma prawo w myśl art. 101 rozp. Prezyd. Rzplitej z 22 marca 1928 o postępowaniu administracyjnym, poz. 341 Dz. ust., i art. 66 ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., uchylić uchwałę rady gminnej, powziętą z naruszeniem istotnych wymagań formalnych albo sprzeczną z obowiązującym prawem; kwestia, czy słusznie uznała władza nadzorcza daną uchwałę za nieważną, nie ulega rozpoznaniu Sądu.

(Orzeczenie S. N. z 19 sierpnia 1938 C. I. 2617/37).

W powództwie, wytoczonym przeciwko gminie Ollusko Siewierskiej o 8.200 zł, powód Tadeusz R. wyjaśnił, że Rada Gminna pozwanej gminy na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 1934 uchwaliła przyznać zatrudnionym w tej gminie sekwestраторom, w tej liczbie powodowi, 5% wyegzekwowanych przez nich sum podatkowych, kar i grzywien za ubiegły czas jako dodatkowe wynagrodzenie za funkcje sekwestratorskie oraz inne, nie związane z ich obowiązkami sekwestраторów, i że należność powoda z tego tytułu wynosi poszukiwaną sumę 6.000 zł. Sąd Okręgowy powództwo oddalił a Sąd Apelacyjny wyrok ten zatwierdził, wskazując, że uchwała Rady Gminnej, na której powód oparł swoje powództwo, została powzięta niezgodnie z przepisami, wskutek czego została następnie unieważniona przez uprawnione do tego władze, a wobec tego wbrew twierdzeniu powoda w skardze apelacyjnej nie mogła wytworzyć dla niego praw nabytych.

W skardze kasacyjnej powód zarzuca, że ponieważ podstawą powództwa była uchwała Rady Gminnej z 27 stycznia 1934, która stwierdziła istnienie zobowiązania ze strony pozwanej gminy wobec powoda i wskazała sposób zlikwidowania tego zobowiązania, Sądy meriti obowiązane były rozważyć pomienioną uchwałę i potraktować ją jako dowód w procesie cywilnym między osobami prywatnymi; jeżeli zaś przenieść zasadę roszczenia na płaszczyznę publiczną - prawną, to ponieważ, jak wynika z omawianej uchwały, powód nabył na podstawie jej ściśle określone prawa, uchwała ta uprawomocniła się i w myśl art. 99 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 o postępowaniu admin. nie mogła być uchylona w drodze nadzoru; ani Sąd Okręgowy, ani Sąd Apelacyjny nie przytoczyły w uzasadnieniu wyroku przepisów prawa, które by usprawiedliwiły nierozpatrzenie przez nie merytorycznej zasadności uchwały z 27 stycznia 1934 i decyzji władzy nadzorczej.

Zarzuty powyższe są bezpodstawne. Stwierdzenie przez Radę Gminną zobowiązania wobec powoda w uchwale nieważnej nie mogło mieć skutku prawnego, gdy więc powód na niej wyłącznie oparł swoje roszczenie, Sąd słusznie uznał roszczenie to za nie podlegające uwzględnieniu. Twierdzenie skarżącego, iż uchwała Rady Gminnej, na mocy której powód nabył pewne prawa, nie mogła być przez władzę nadzorczą uchylona, jest niezgodna z przepisem art. 101 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 22 marca 1928 o postępowaniu admin. (Dz. U. poz. 341), który daje władzy nadzorczej prawo uchylecia przed upływem trzech lat decyzji, między innymi, w razie, gdy zawiera ona wadę, powodującą jej nieważność na mocy wyraźnego przepisu prawa; przepis taki mieści się w art. 66 ustawy z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. poz. 294 (na który powołała się w danym przypadku władza nadzorcza, uchylając uchwałę z 27 stycznia 1934 r.), stanowiącym, że nieważne są postanowienia organów ustrojowych gminy, powzięte z naruszeniem istotnych wymagań formalnych albo sprzeczne z obowiązującym prawem; przy tym kwestia, czy słusznie uznała władza nadzorcza pomienioną uchwałę za nieważną, nie może podlegać rozpoznaniu Sądu, jak to bowiem wielokrotnie już wyjaśnił Sąd Najwyższy, decyzje władzy administracyjnej nie ulegają ocenie władz sądowych, o ile tylko zostały wydane przez władzę właściwą w granicach jej uprawnień.

320. Pracownik komunalny, przechodząc na służbę do innej gminy tegoż powiatu już po zmianach, dokonanych w statucie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników komunalnych tego powiatu, nie zachowuje praw, wypływających z poprzedniego stosunku umownego, opartego na dawnym statucie.

(Orzeczenie S. N. z 2 września 1938 r. C. I. 2298/37).

Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku nie ustalił daty przejścia powoda na stanowisko pomocnika sekretarza w pozwanej gminie, uznając



błędnie, że ustalenie powyższe nie ma istotnego znaczenia dla sprawy, gdyż powód, przechodząc na służbę do innej gminy, nie utracił praw, nabytych w poprzednich gminach. Pogląd ten nie został przez Sąd uzasadniony. Słusznie twierdzi skarżący, że decydującą jest w sprawie niniejszej okoliczność, w jakim dniu rozpoczął powód pracę w pozwanej gminie, o ile bowiem pracę tę rozpoczął po dokonaniu zmian w statucie, obowiązował go przepis, na mocy którego pracownik komunalny nabywa prawa do zaopatrzenia emerytalnego dopiero po przepracowaniu 15 lat, a nie 10. Sąd Apelacyjny nie uzasadnił swego wniosku, że przechodząc do innego pracodawcy (gminy G.), powód zachował uprawnienia, jakie nabył w gminie D., gdzie pracował poprzednio. Powołany przez Sąd Apelacyjny art. 14 ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie samorządu terytorialnego stanowi, że przyjmowanie i zwalnianie pracowników gminnych następuje z zachowaniem praw nabytych, zastrzeżonych w ustawach specjalnych, w przypadku zaś źródłem praw powoda była umowa, a nie ustawa.

Powód mógł nabyć prawo do zaopatrzenia emerytalnego po latach 10 na zasadach dawnego statutu, gdyby po jego zmianie pozostał u poprzedniego pracodawcy, wiążące bowiem strony umowy (statut zastępuje taką umowę), nie mogła być jednostronnie rozwiązana lub zmieniona. Mógł również na podstawach dawnego statutu realizować swe prawa do zaopatrzenia emerytalnego w chwili zwolnienia go z pracy w gminie D., do której został przyjęty przed zmianą statutu, brak natomiast podstaw prawnych do uznania za słuszny i uzasadniony poglądu Sądu Apelacyjnego, że przechodząc do innego pracodawcy i zawierając nową umowę już po zmianach, dokonanych w statucie emerytalnym, powód zachował prawa, wypływające z poprzedniego stosunku umownego, opartego na dawnym statucie.

Z tych względów zaskarżony wyrok, jako nie uzasadniony i wydany bez przeprowadzenia niezbędnych ustaleń, należy uchylić z powodu naruszenia art. 250 i 351 k. p. c.

Nr 321. Nie może być przyznane pracownikowi Powiatowego Związku Komunalnego prawo do emerytury, przewidzianej w statucie emerytalnym, gdy stanowisko jego, umieszczone w uchwalonym przez Związek Komunalny statucie etatów, Województwo skreśliło; okoliczność, że orzeczeniem Zakładu Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych pracownik powyższy został na mocy art. 5 i 6 rozporządzenia Prez. Rzpl. z 24 listopada 1927 r., poz. 911 Dz. Ust., uznany za niepodlegającego ubezpieczeniu, nie pozbawia Sądu możliwości rozstrzygnięcia samodzielnie kwestii, czy pracownik objęty był statutem emerytalnym.

(Orzeczenie S. N. z 21 września 1938 r. C. I. 2860/37).

Sąd Okręgowy zaliczył Eugeniuszowi R., lekarzowi weterynarii, do wysługi emerytalnej czas od 27 kwietnia 1927 r. do 29 czerwca 1932 r. i zobowiązał Powiatowy Związek Komunalny w P. do wypłacenia R. emerytury, biorąc za podstawę wyżej ustalony czas pracy, w ramach statutu emerytalnego.

Sąd Apelacyjny zaś, po zażądaniu dokładnego sprecyzowania żądań powoda i określeniu tych żądań w kwocie 163 złotych 20 gr. miesięcznie, wyrok Sądu Okręgowego zmienił i zasądził powodowi zaopatrzenie emerytalne w wysokości 186 zł miesięcznie, poczynając od 1 lipca 1932 r., z potrąceniem składek, przypadających od R. na podstawie statutu emerytalnego.

W skardze kasacyjnej pozwany Związek słusznie zarzuca Sądowi

Apelacyjnemu obrazę art. 351 k. p. c. i § 20 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 30 grudnia 1924 (Dz. U. poz. 1073) przez błędne uznanie, iż pomimo niezatwierdzenia, właściwie skreślenia przez województwo etatu powoda ze statutu etatów, uchwalonego przez Sejmik, powód może być uznany za pracownika etatowego, podlegającego ubezpieczeniu na mocy statutu emerytalnego, uchwalonego przez skarżący Związek z tego względu, że powód nie podpisał umowy, proponującej mu pracę w charakterze pracownika kontraktowego, nie był ubezpieczony w Zakładzie Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych (Z. U. P. U.) oraz że ten ostatni Zakład Ubezpieczeń niezaskażonym przez strony orzeczeniem uznał go za nieulegającego ubezpieczeniu w Zakładzie Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, albowiem, jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w orzeczeniach Nr. 211/35 i 273/37, § 20 rozp. z 30 grudnia 1924 (Dz. U. poz. 1073) stanowi, że statut etatów pracowników komunalnych wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej i pod działaniem tego przepisu, mającego charakter przepisu porządku publicznego, pracownik samorządowy nie może stać się automatycznie pracownikiem stałym i dlatego nie mają skutku przepisy pragmatyki, sprzeczne z powołanym § 20, jak również (orz. Nr 273/37) nie jest ważna umowa o pracę, zawarta przez władzę samorządową, przynajmniej zaopatrzenie emerytalne wbrew przepisom statutu emerytalnego.

Skoro więc z treści zaskarżonego wyroku wynika, że do korzystania z praw, określonych w statucie emerytalnym, pracownik odpowiadać winien dwóm warunkom: 1) zajmować stanowisko, przewidziane w statucie etatów, i 2) być przyjęty na czas nieokreślony, to dla określenia, czy powód korzysta z praw, przewidzianych w statucie emerytalnym, należało ustalić istnienie tych dwóch warunków.

Sąd Apelacyjny jednakże w zaskarżonym wyroku nie stwierdził, aby stanowisko powoda umieszczone zostało w zatwierdzonym przez władze statucie etatów, przeciwnie, ustalił, że umieszczone w uchwalonym przez Związek Komunalny statucie etatów stanowisko powoda województwo to stanowisko skreśliło, w tych więc warunkach Sąd Apelacyjny z obrazę § 20 rozp. z 30 grudnia 1924 (Dz. U. poz. 1073) uznał, że powodowi służy prawo do emerytury, przewidzianej w statucie emerytalnym. Przytoczonego stanowiska Sądu Apelacyjnego nie uzasadnia powołana w zaskarżonym wyroku okoliczność, że orzeczeniem Z. U. P. U. z 31 października 1930, niezaskarżonym przez strony, powód na mocy art. 5 i 6 rozp. Prez. Rzplitej z 24 listopada 1927 (Dz. U. poz. 911) został uznany za niepodlegającego ubezpieczeniu w Zakładzie Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, albowiem powyższe orzeczenie nie może pozbawić Sądu możliwości rozstrzygnięcia samodzielnie w spornej sprawie okoliczności, czy powód objęty był statutem emerytalnym, stanowiącym podstawę do żądania przez powoda opartej na tym statucie emerytury.

Z tych zasad zaskarżony wyrok winien być uchylony.

Nr 322. Przy rozpoznawaniu roszczeń pracowników samorządowych o uposażenie służbowe sąd powinien rozważyć, czy umowa o pracę podpada pod przepisy rozporządzenia Prez. Rz. z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych, Dz. U. R. P. poz. 323, czy też pod przepisy statutu służbowego, obowiązującego w danym związku samorządowym.

(Orzeczenie S. N. z 22 września 1938 C. II 634/38).

Skarga kasacyjna oparta na podstawach z art. 426 L. 1 i 2 k. p. c. jest ze stanowiska ostatniej uzasadniona.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo o zapłatę kwoty 790 zł 80 gr. z tytułu zaległych poborów za czas od marca do sierpnia 1935 r. włącznie, wychodząc z założenia, że roszczenie to uległo przedawnieniu z art. 41



rozporządzenia Prezydenta Rzpl. z 16 marca 1928, poz. 323 Dz. Ust., o umowie o pracę pracowników umysłowych.

Stosując powyższy przepis do spornego rozszczenia, nie rozważył Sąd Okręgowy wywodów apelacji powoda, w których ten zwalczał zawarte w wyroku pierwszej instancji ustalenie, jakoby powód był pracownikiem kontraktowym w pozwanej gminie i uzasadniał, iż był pracownikiem stałym i podlegał postanowieniom statutu służbowego dla urzędników i sług miejskich w Żywcu, według których stosunek służbowy mogła pozwana gmina rozwiązać z nim tylko na podstawie wyroku dyscyplinarnego.

Uchybienie powyższe jest istotne, gdyż charakter stosunku służbowego powoda ma istotne znaczenie przy ocenie kwestii, czy do powoda należy stosować postanowienia statutu, czy też przepisy rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych (art. 4 L. 3 rozp.), gdyż tylko w tym ostatnim przypadku przepis art. 41, na który zaskarżony wyrok się powołuje, miałby zastosowanie...

Nr 323. 1. Ani przepis ustępu 4 art. 70 ustawy samorządowej z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., ani postanowienia rozporządzenia Prez. Rz. z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, poz. 341 Dz. Ust., nie wskazują formy, w jakiej wójt gminy w toku dochodzenia dyscyplinarnego, przeciwko niemu wszczętego, winien być zawiadomiony o terminie przesłuchiwania świadków. Ustne przeto powiadomienie oskarżonego wójta o takim terminie przez inspektora samorządowego nie stanowi wadliwości postępowania.

2. Władza dyscyplinarna nie ma obowiązku przesłuchiwania świadków, zgłoszonych przez oskarżonego, jeśli nie podaje on jednocześnie, na jakie konkretne okoliczności każdy świadek ma być przesłuchany.

(Wyrok N. T. A. z 8 listopada 1938 r. L. rej. 5801/36).

Wskutek doniesienia o niedokładnościach w urzędowaniu wójta gminy X. oraz o zastrzeżeniach, które to urzędowanie nasuwało, wskutek dalszej protokołu rewizji zarządu gminnego, dokonanej 27 sierpnia 1935 przez zastępcę inspektora samorządu gminnego, wskutek wreszcie dochodzeń policyjnych, przeprowadzonych na polecenie Wiceprokuratora i Starosty Powiatowego, wystąpił ten ostatni jako przewodniczący Wydziału Powiatowego do Urzędu Wojewódzkiego z wnioskiem, opartym na postanowieniu ust. 4 art. 70 ustawy z 23 marca 1933 poz. 294 Dz. Ust. o wszczęcie przeciw wójtowi dochodzenia dyscyplinarnego i o złożenie go z urzędu. Urząd Wojewódzki zarządził uzupełnienie wniosku przez protokólarnie przesłuchanie wójta i danie mu w ten sposób możliwości złożenia do protokołu wyjaśnień i dokumentów oraz wskazania świadków. Po wykonaniu tego zarządzenia i po odbyciu w dniu 9 marca 1936 posiedzeniu Wydziału Wojewódzkiego, mającym za przedmiot dochodzenie dyscyplinarne przeciw wójtowi, na które to posiedzenie wymieniony był pisemnie wzwany, Wojewoda decyzją z 10 marca 1936 r. złożył z urzędu wójta gm. X., powołując się na uchwałę Wydziału Wojewódzkiego z 9 marca 1936 oraz na postanowienia art. 70 ustawy samorządowej z 23 marca 1933 poz. 294 Dz. Ust.... Odwołania od tej decyzji Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z 5 października 1936 nie uwzględniło. W odpowiedzi na zarzuty odwołania stwierdziło Ministerstwo w uzasadnieniu swego orzeczenia, że zarzuty te nie wpływają na stan sprawy, gdyż odwoławca był zgodnie z cytowanym przepisem art. 70 przesłuchany i był powiadomiony o badaniu świadków, obowiązku powiadomienia go o tym pisemnie nie

było; miejsce badania świadków również było bez znaczenia, nie był też Wydział Wojewódzki obowiązany wydawać odwoławcy odpisu ujawnionych zarzutów, ani pouczać go o prawie przybrania sobie obrońcy. Dalej głosi orzeczenie, że zarzuty merytoryczne odwołania zmierzają głównie do przerzucenia odpowiedzialności za braki i uchybienia w gospodarce samorządowej na sekretarza gminnego, za którego działalność odwoławca jako przełożony jest również całkowicie odpowiedzialny. Zarzuty zaś natury formalnej, są, jak to powyżej uzasadniono, albo całkowicie niesłuszne albo zgoła nieistotne; w szczególności bez znaczenia dla sprawy jest zarzut, że nie wszystkie osoby, wskazane przez odwoławcę jako świadkowie, zostały przesłuchane, odwoławca bowiem nie wskazał, jak tego wymaga ust. 4 art. 70 ustawy, na jakie konkretne okoliczności faktyczne wskazani przezeń świadkowie mieli być przesłuchani.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżący, powołując się na postanowienia art. 70 cyt. ustawy oraz ogólnikowo na przepisy o postępowaniu administracyjnym, zarzuca, że nie był właściwie zawiadomiony o badaniu świadków, gdyż ustne zawiadomienie go przy przypadkowym spotkaniu w drodze przez Inspektora Samorządowego o mającym nastąpić dniu nastąpić badaniu świadków nie może być uznane za właściwe i wystarczające w myśl art. 70 ustawy. Zarzut ten uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny za niesłuszny. Przepis ten postanawia, że władze powinny w toku postępowania dać stronie możliwość złożenia wyjaśnień, zawiadomić ją o terminie przesłuchania świadków, przy czym może ona być przy tym przesłuchaniu obecną i zadawać im pytania. Otóż skarżący przede wszystkim wcale nie zarzuca, jakoby nie był obecny przy przesłuchaniu świadków i nie mógł im zadawać pytań. W ten sposób (przez jego obecność przy tym przesłuchaniu) zachował on zasadnicze prawo, zagwarantowane mu cytowanym przepisem. Już z tego więc powodu nawet, gdyby zachodziła wadliwość w sposobie zawiadomienia go o terminie przesłuchania świadków, wadliwość ta nie mogłaby być uznana za istotną, tj. połączoną ze szkodą dla skarżącego, skoro ona nie pozbawiła go istotnego jego prawa obecności przy przesłuchaniu świadków. Poza tym zaś wadliwość taka co do sposobu zawiadomienia skarżącego o terminie przesłuchania świadków w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Istotna bowiem treść przepisu ust. 4 art. 70, by zainteresowany członek organu zarządzającego był zawiadomiony o wspomnianym terminie, leży w tym, by termin ten doszedł do jego wiadomości. To się niewątpliwie stało, skoro skarżący nie przeczy, że został o tym terminie ustnie zawiadomiony. Gdy zaś ust. 4 art. 70 żadnej specjalnej formy tego zawiadomienia nie przepisuje, a postanowienia rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r., poz. 341 Dz. Ust., do których przepis ust. 4 art. 70 ustawy samorządowej odsyła co do zasad przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, zasadniczo dopuszczają w art. 34 zawiadomienie wzgl. wezwanie w sposób uproszczony, byleby nie zachodziły wątpliwości, że wezwanie doszło z pewnością do wiadomości wezwanego, przeto nie uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny, by wezwanie skarżącego na termin przesłuchania świadków, nie rozprawy, dokonane ustnie w przeddzień tego przesłuchania, stanowiło istotną wadliwość postępowania.

Skarżący zarzuca dalej, że wbrew odmiennemu twierdzeniu zaskarżonego orzeczenia, przytoczył w odwołaniu szereg faktów, na które to fakty powołał świadków. Wskazał więc konkretne okoliczności, które ci świadkowie mieli stwierdzić, a nieprzesłuchanie ich stanowi wadliwość postępowania. Zarzut ten uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny również za niesłuszny. W odwołaniu udzielił skarżący szczegółowych wyjaśnień co do stawianych mu zarzutów wzgl. przytoczonych w decyzji Wojewody powodów złożenia go z urzędu oraz opisał stosunki, panujące w gminie. Na poparcie wspomnianych wyjaśnień zapowiedział podanie



świadków, konkretnie ich jednak w samym odwołaniu nie wymienił. W uzupełnieniu zaś odwołania również żadnych świadków nie podał. W tym stanie rzeczy zarzut skarżącego, o ile chodzi o postępowanie odwoławcze, jest wg powyższego stanu faktycznego, wynikającego z akt sprawy, zupełnie niesłuszny. O ile zaś chodzi o postępowanie przed wydaniem decyzji I-ej instancji, to wprawdzie skarżący wymienił w podaniu swoim z 30 października 1935 długą listę świadków, nie podał jednak, który z nich na jakie konkretne okoliczności miał być przesłuchany, gdyż podanie to również tylko opisywało ogólne warunki pracy skarżącego w gminie i działalność skarżącego oraz opinię o nim podanych osób. W tym stanie rzeczy i gdy w myśl postanowień ust. 4 art. 70 ustawy samorządowej władza obowiązana jest przesłuchać tylko takich świadków, którzy mają ustalić okoliczności faktyczne bezpośrednio ze sprawą związane, omawiane twierdzenie zaskarżonego orzeczenia znajduje potwierdzenie w aktach sprawy. Gdy zaś skarżący ogranicza się w skardze tylko do zarzutu niezgodności tego twierdzenia z istotnym stanem rzeczy i tylko w tej rzekomej niezgodności dopatruje się naruszenia ust. 4 art. 70 ustawy samorządowej, uznał Najwyższy Trybunał Administracyjny zarzut ten za niesłuszny.

Wobec powyższego Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 324. Ustanowienie stałego kuratora dla osady (gromady, przedmieścia), nie będącej samoistną gminą, jest niedopuszczalne. Jedynie w poszczególnych wyjątkowych przypadkach kolizji interesów prywatno - prawnych gminy z jednej strony i majątku osady, wchodzącej w skład tej gminy, z drugiej strony — może być ustanowiony kurator dla pewnych konkretnych spraw. W każdym razie zachodzi brak przesłanek ustanowienia kuratora dla przedmieścia, mającego swych delegatów, wybieranych przez mieszkańców przedmieścia, a zasiadających w radzie miejskiej i w magistracie odnośnego miasta, jeżeli tym delegatom przysługuje przedstawicielstwo przedmieścia w sprawach zarządu tegoż majątkiem.

(Orzeczenie S. N. z dn. 30 grudnia 1937, C. II. 1505/37).

Nr 325. Egzekucja należności, przypadających od komunalnych kas oszczędności, nie podlega ograniczeniom z rozp. Prez. Rzplitej z dn. 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno - prawnych, przypadających od związków komunalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 809).

(Orzeczenie S. N. z dn. 5 lutego 1938 r. C. III. 168/38).

Sąd Najwyższy, zważywszy,

...że przepisy rozp. Prez. Rzplitej z dn. 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno - prawnych, przypadających od związków komunalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 809), które pozwany mógł mieć na myśli, nie dotyczą komunalnych kas oszczędności, będących zakładami komunalnymi o odrębnej osobowości prawnej (art. 9 ust. 2 wspomnianego rozp. i art. 1 rozp. Prez. Rzplitej z dn. 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności — Dz. U. Nr 339);

że zatem pozwany nie uwiarogodził, że wykonanie wyroku przynio-

słoby mu niepowetowaną szkodę, a więc nie zachodzą przesłanki z § 719 u. p. c.;

odmawia zarządzenia tymczasowego wstrzymania egzekucji z wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 9 czerwca 1937 r.

Nr 326. Zaświadczenie sołtysa nie może być uważane za dowód, na podstawie którego w myśl art. 112 k. p. c. może być przyznane prawo ubogich.

(Orzeczenie S. N. z 12 października 1938 r. C. I. 1833/38).

...Zarzut skargi kasacyjnej, jakoby zaświadczenie sołtysa należało uważać za dowód, na podstawie którego w myśl art. 112 k. p. c. może być przyznane prawo ubogich, jest bezpodstawny, zgodnie bowiem z art. 20 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35 poz. 294) sołtys jest tylko organem pomocniczym zarządu gminy na obszarze gromady oraz organem wykonawczym tejże gromady, lecz nie jest tą władzą publiczną, o której mowa w art. 112 k. p. c. i którą jest zarząd gminy, jako organ zarządzający i wykonawczy w gminach wiejskich (art. 1 ust. 2 pomienionej ustawy z 23 marca 1933).

Nr 327. Gminy miejskie, jako właścicielki aptek miejskich, zakładanych na podstawie przepisów ros. ustawy z 12 lutego 1912 r. (Zb. Pr. i Rozp. z 1912 r. Nr 33, poz. 267) mają na obszarze, na którym obowiązuje ros. ustawa lekarska z r. 1905, prawo brania udziału w postępowaniu, mającym na celu ustalenie, czy nie zachodzi potrzeba utworzenia w pewnej miejscowości nowej apteki, na równi z właścicielami normalnych aptek publicznych.

(Wyrok N. T. A. z 28 października 1938 r. L. rej. 2498/36. Teza).

W pierwszym rzędzie Trybunał zajął się kwestią legitymacji gminy miasta Wilna do wniesienia skargi, jako właścicielki apteki miejskiej. W tym względzie Trybunał przyjął pod uwagę okoliczność że powzięta na zasadzie przepisów ustawy z 12 lutego 1912 (Zb. Pr. i Rozp. z 1912 r. Nr 33, poz. 267) decyzja gminy założenia apteki pozostaje w związku z tymi stosunkami lokalnymi, które w tym czasie istnieją, a które zdaniem gminy stwarzają potrzebę nowej apteki w tej miejscowości oraz rokują korzystne warunki jej egzystencji, a w szczególności uzasadniają przypuszczenie, że wyłożony z funduszków publicznych na otwarcie i urządzenie apteki kapitał ulegnie w pewnym okresie czasu stosownie do zasad gospodarki publicznej amortyzacji z dochodów apteki miejskiej oraz że założenie apteki tej połączone będzie z korzyścią dla gminy. Zakładanie w tej miejscowości dalszych nowych aptek może zmienić istotnie stan rzeczy, który skłaniał gminę do założenia apteki miejskiej, i spowodować może zagrożenie egzystencji apteki tej jako przedsięwzięcia. Sytuacja taka połączona byłaby zawsze ze szkodą dla gminy, zmuszałaby ją bowiem bądź do dopłacenia do utrzymania apteki, bądź do jej zlikwidowania, co połączone byłoby zawsze z nieuniknionymi w tym wypadku wydatkami, a czasem nawet utratą wyłożonego na urządzenie apteki kapitału. Momenty te w związku z okolicznością, że przepis art. 353 ustawy lekarskiej mówi w ogóle o właścicielach aptek miejscowych jako też, że apteki miejskie nie różnią się wiele co do zakresu działania od normalnych aptek publicznych, przemawiają za koncepcją, że skoro ustawodawca zezwolił gminom na zakładanie i utrzymywanie z funduszków publicznych aptek



o zakresie działania aptek normalnych, podlegających przy prowadzeniu tym samym co one przepisom i mającym do spełnienia to samo co one zadanie — to wolą jego było traktowanie gmin, jako właścicieli aptek, na równi z właścicielami aptek normalnych, a zatem wolą jego było dopuszczenie ich, z mocy wymienionego powyżej przepisu, do udziału w postępowaniu, mającym na celu ustalenie, czy w pewnej miejscowości zachodzi potrzeba założenia nowej apteki normalnej.

...Z podanych na wstępie niniejszych rozważań uwag co do aptek, otwieranych na zasadzie przepisów ustawy z 12 lutego 1912 r., wynika, że apteki te, o ile są otwierane przez gminy miejskie, traktowane być winne w zakresie warunków ich egzystencji jako posiadające charakter odrębnych przedsiębiorstw miejskich, że gmina, będąca właścicielką apteki, ma prawo w razie zamierzonego otwarcia apteki nowej bronić się przeciw takiemu ograniczeniu ruchu swej apteki, by dalsze jej prowadzenie mogło gminę narażać na straty przy uwzględnieniu wyłożonego na urządzenie apteki kapitału. Z tego punktu widzenia przytoczone w zaskarżonym orzeczeniu zapatrywania, że nie może być mowy o zagrożeniu bytu apteki skarżącej Gminy z tego powodu, że Zarząd Miejski w drodze prowadzenia apteki uzyskuje możliwość tańszego dostarczania lekarstw ubogim oraz że przeważną część dochodów tej apteki stanowią sumy wypłacane przez Zarząd Miejski — nie jest słuszne, powyższe bowiem okoliczności nie wyczerpują kwestii dochodowości danej apteki jako przedsiębiorstwa, i — jak słusznie skarżąca Gmina podnosi — nie wykluczają ewentualności, że w wypadku zmniejszenia się tej części obrotu apteki, która spowodowana jest przez klientelę prywatną, opłacalność apteki tej znaleźć się może pod znakiem zapytania...

Nr 328. Bieg przedawnienia roszczenia gminy, sprawującej tymczasowo opiekę społeczną (art. 21 ustęp 4 ustawy o opiece społecznej poz. 726/23 Dz. Ust.), rozpoczyna się dopiero od chwili ustalenia gminy trwałej opieki, o ile ta ostatnia gmina nie jest na razie znaną, a gminie tymczasowej opieki nie można zarzucić zaniedbania w prowadzeniu odnośnych dochodzeń.

(Wyrok N. T. A. z dnia 28 listopada 1938 r. L. Rej. 5907/37. Teza.

Zarząd Miejski w L., prowadząc od 1928 r., jak wynika z akt sprawy, dochodzenia w przedmiocie ustalenia gminy, zobowiązanej do ponoszenia kosztów opieki nad Kazimierą S., urodzoną w dniu 3 października 1926 r., zwrócił się pismem z 10 grudnia 1934 r. do Zarządu m. W. o stwierdzenie czasokresu zamieszkiwania w W. Tekli S., matki wyżej wymienionej Kazimiery S.

Po otrzymaniu z Zarządu Miejskiego w W. przy piśmie z 15 stycznia 1935 r. protokołu spisane go z Teklą S. a stwierdzającego, że wymieniona zamieszkuje w W. od 1928 r., Zarząd Miejski w L. pismem z 25 stycznia 1935 r. zwrócił się do Zarządu Miejskiego w W. o zwrot kosztów opieki nad Kazimierą S. w czasie od dnia 10 marca 1931 r. do dnia 31 grudnia 1934 r. w łącznej kwocie 2257 zł 35 gr.

Zarząd Miejski w W. decyzją z 21 lutego 1936 r., nie zaprzeczając, że gmina m. W. jest gminą trwałej opieki dla małoletniej Kazimiery S., nie uznała obowiązku pokrycia wspomnianych kosztów za okres od 10 marca 1931 do 31 grudnia 1935 r., jako niezgłoszonych w terminie i uległych przedawnieniu na mocy art. 21 ustawy o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r., poz. 726 Dz. Ust.

Od decyzji tej Zarząd Miejski w L. odwołał się do Ministerstwa Opie-

ki Społecznej, które orzeczeniem z 24 września 1937 r. Nr On. 22/Si - 7 zobowiązało gminę m. W. do zwrotu gminie m. L. kosztów opieki nad Kazimierą S. w okresie od dnia 1 kwietnia 1931 r. do dnia 31 grudnia 1934 r. W uzasadnieniu swego orzeczenia Ministerstwo zaznaczyło m. in., że pojęcie roszczenia, o którym mowa w art. 21 wyżej powołanej ustawy z 16 sierpnia 1923 r., obejmuje nie tylko rodzaj i wartość świadczenia, lecz i osobę (fizyczną lub prawną), od której świadczenie to się należy, gdyż trudno mówić o roszczeniu w momencie, gdy niewiadomo jeszcze, do kogo ono ma być skierowane, że zatem zakres przedmiotowy właściwy jest temu pojęciu narówni z zakresem podmiotowym w sensie ustalenia podmiotu obowiązku świadczenia, że za taką interpretacją wspomnianego art. 21 przemawia i redakcja art. 4 rozporządzenia z 24 kwietnia 1924 r. poz. 404 Dz. Ust., określająca termin a quo dla rozpoczęcia dochodzeń w sprawie ustalenia gminy opieki trwałej, jako biegnącej „od dnia powstania tytułu roszczenia o zwrot pomienionego wydatku“ celem odróżnienia go od powstania samego roszczenia, o czym mowa w cyt. art. 21 ustawy z 1923 r., wreszcie, że z brzmienia tegoż art. 21 nie można wnioskować, aby termin rocznego przedawnienia biegł od daty, w której gmina opieki tymczasowej nie wiedziała jeszcze nic o gminie zobowiązanej do opieki trwałej, gdyż byłoby to bezpodstawnym uprzywilejowaniem tej ostatniej. Zarazem Ministerstwo z Urzędu na zasadzie art. 2 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 27 października 1933 r. poz. 644 Dz. Ust. umorzyło należność z tytułu omawianych kosztów przed 1 kwietnia 1931 r.

Na powyższe orzeczenie ministerialne gmina m. W. wniosła skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Przed wszystkim Trybunał na zasadzie art. 54 ust. 1 i art. 64 ustę 2 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym poz. 806/1932 Dz. Ust. pozostawił złożoną przez Zarząd Miejski w L., jako osobę przypozwaną, odpowiedź na skargę bez rozpoznania, ponieważ nie została ona wniesiona przez adwokata, oraz ponieważ nie dołączono odpisu jej dla strony skarżącej. Co się zaś tyczy umieszczonego w odnośnym piśmie wniosku o uchylenie tej części orzeczenia Ministerstwa Opieki Społecznej, którą umorzono należność z tytułu kosztów opieki sprzed 1 kwietnia 1931 r., Trybunał zauważa, że wspomnianemu Zarządowi od tej części orzeczenia przysługiwało prawo wniesienia skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w terminie przewidzianym w art. 57 cyt. prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, lecz skargi takiej tenże Zarząd nie wniósł.

Rozpoznając zaś wniesioną przez gminę m. st. Warszawę skargę, Trybunał rozważył, co następuje:

Skarżąca gmina zarzuca, że stanowisko władzy pozwanej jest nie-  
trafne, albowiem w myśl art. 21 cyt. ustawy z 16 sierpnia 1923 r. pretensje gminy m. L. za czas do 31 grudnia 1933 r., jako zgłoszone dopiero w styczniu 1935 r., należało uznać za przedawnione. Przy tym skarżąca wywodzi, że przez powstanie roszczenia należy rozumieć poniesienie wydatków, ponieważ od tej chwili służy gminie opieki tymczasowej roszczenie do gminy opieki trwałej, że okoliczność czy gmina opieki tymczasowej w tym momencie zna gminę opieki trwałej, nie ma żadnego znaczenia, gdyż gmina opieki tymczasowej ma conajmniej roczny okres czasu do przeprowadzenia dochodzeń, oraz, że gdyby związać początek biegu przedawnienia ze wspomnianego art. 21 z momentem powzięcia przez gminę opieki tymczasowej wiadomości o gminie trwałej opieki, ta ostatnia byłaby zobowiązana do zwrotu kosztów opieki za czas nieokreślony i obowiązek ten byłby zależny od zapobiegliwości gminy opieki tymczasowej.

Trybunał nie przychylił się do powyższych wywodów skarżącej gminy.

Z treści przepisów art. 10 ustawy o opiece społecznej (poz. 726/1923 Dz. U.) i § 4 rozporządzenia wykonawczego do tejże ustawy



(poz. 404/1924 Dz. U.) wynika, że wprawdzie roszczenie gminy, sprawującej tymczasową opiekę, do gminy, zobowiązanej do trwałej opieki, o zwrot wydatków, związanych z udzieleniem opieki tymczasowej, powstaje w zasadzie już z chwilą faktycznego poniesienia poniesionych wydatków, lecz zarazem, że roszczenie to w wypadku, gdy w chwili samego jego powstania gmina opieki trwałej nie jest znaną gminie tymczasowej opieki, może być przez tą ostatnią zrealizowane po przeprowadzeniu przez nią dochodzenia w kierunku ustalenia gminy, zobowiązanej do trwałej opieki, że zatem dopiero po ustaleniu tej gminy, gmina tymczasowej opieki może zwrócić się do tejże gminy ze swym roszczeniem.

Wobec powyższego, skoro pomienione roszczenie w wypadku, gdy gminie tymczasowej opieki nie jest znana konkretna gmina trwałej opieki, istnieć mogło w chwili samego powstania tego roszczenia jedynie do niezanej gminy trwałej opieki, przyjąć należy, że w takim wypadku dopiero od momentu ustalenia konkretnej gminy trwałej opieki można mówić o rozpoczęciu biegu przedawnienia wspomnianego roszczenia, o którym mowa w art. 21 ustęp 4 powołanej ustawy o opiece społecznej, o ile oczywiście gmina, zobowiązana do tymczasowej opieki, zgodnie z wyżej cytowanym § 4 wszczęła w określonym tam terminie i prowadziła dochodzenia tam przewidziane tak, że nie można jej zarzucić zaniedbania w tym kierunku.

Za powyższym przemawia również, jak to podniosła władza pozwana w swym orzeczeniu i w odpowiedzi na skargę, zasada słuszności, albowiem niejednokrotnie gmina opieki tymczasowej w chwili udzielenia tej opieki nie wie, która gmina jest obowiązana do udzielenia trwałej opieki, oraz ponieważ dochodzenia w przedmiocie ustalenia tej ostatniej trwać mogą dłużej aniżeli rok, a zatem przyjęcie w takim wypadku początku terminu przedawnienia, przewidzianego w art. 21 ustęp 4, już od momentu udzielenia tymczasowej opieki byłoby niesłusznym uprzywilejowaniem gminy, zobowiązanej do trwałej opieki, i czyniłoby prawo dochodzenia roszczenia do tej gminy często iluzorycznym.

W niniejszym przypadku, jak wynika z wyżej przytoczonego stanu faktycznego, gmina m. L. rozpoczęła dochodzenia w sprawie ustalenia gminy, zobowiązanej do trwałej opieki nad Kazimierą S., już w 1928 r., a dopiero na podstawie pisma skarżącej gminy z 15 stycznia 1935 r. ustaliła, że ta gmina obowiązana jest do tej opieki, już zaś pismem z 25 stycznia 1935 r. zgłosiła swe roszczenie do skarżącej gminy o zwrot poniesionych kosztów opieki nad wyżej wymienioną.

Jeżeli więc władza pozwana uznała, że roszczenie gminy m. L. nie uległo przedawnieniu na mocy art. 21 ustęp 4 ustawy o opiece społecznej, to w takim stanowisku Trybunał nie dopatrzył się nielegalności zaskarżonego orzeczenia.

W związku z powyższym również i zarzut, że zaskarżone orzeczenie nie podaje dokładnie, od jakiego momentu należy liczyć bieg przedawnienia, jest nieuzasadniony, albowiem, skoro władza pozwana stanęła na stanowisku, że termin przedawnienia omawianego roszczenia biegnie od momentu ustalenia konkretnej gminy, obowiązanej do trwałej opieki, to tym sama uznała, że w niniejszym wypadku początkiem tego biegu jest data otrzymania przez gminę m. L. pisma skarżącej gminy z 15 stycznia 1935 r.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Trybunał oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 329. Z § 56 ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych (Zb. ust. pr. str. 237 z 1883 r.) w związku z § 7 ustawy o ogólnym zarządzie kraju (Zb. ust. pr. str. 195 z 1883 r.) wynika, że samoistna skarga o ustalenie, czy pewna droga

ma charakter prywatny czy też publiczny, nie jest dopuszczalna w postępowaniu sporno - administracyjnym.

(Uchwała N. T. A. z dn. 3 grudnia 1938 r. L. Rej. 3828/36. Teza).

W dniu 22 kwietnia 1933 r. powodowie razem z siedmioma innymi osobami, które jednak w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym już nie uczestniczyły, wnieśli do Wydziału Powiatowego w R. skargę prosząc:

1) o ustalenie, że parcele 49, 50 i 106/85 nie są drogą publiczną, lecz prywatną t. zn. drogą zainteresowanych i stanowią własność posiadaczy przyległych gruntów,

2) o ustalenie, że parcele 162 jest drogą polną tylko w tej części, w której stanowi ona drogę dojazdową do parceli 164,

3) o zasądzenie pozwanej gminy, by spowodowała wykreślenie wymienionych parceli z księgi gruntowej, gdzie figurują one jako drogi publiczne.

Dla uzasadnienia swych żądań powodowie przytoczyli, że pozwana gmina uzyskała niesłusznie wpis tych parcel do księgi gruntowej jako dróg gminnych.

Wyrokiem z 4 kwietnia 1935 r. Wydział Powiatowy skargę powodów oddalił, wobec czego wnieśli oni odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, który jednak wyrokiem z 27 maja 1936 r. zatwierdził wyrok Wydziału Powiatowego, podnosząc w uzasadnieniu, że przepisy § 7 ustawy o ogólnym zarządzie kraju (Zb. ust. pr. str. 195 z 1883 r.) i § 56 ustawy z 1 sierpnia 1883 r. o właściwości władz i sądów administracyjnych nie przekazały tego rodzaju spraw orzecznictwu sporno - administracyjnemu.

W rewizji, wniesionej do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, powodowie twierdzą, że spór, mający na celu ustalenie charakteru spornych dróg, podlega w myśl ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych rozstrzygnięciu przez sądy administracyjne i powołują się na niezłączone do akt pismo Wojewody Śląskiego z 16 grudnia 1935 r., w którym jakoby wyjaśniono, że w kwestii naruszenia posiadania wzgl. w kwestii własności drogi publicznej kompetentne są do orzekania zarówno władze administracyjne jak i sądy.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał zapatrywania powodów za trafne. W myśl § 56 ustawy z 1 sierpnia 1883 r. (Zb. ust. pr. str. 237) przeciwko zarządzeniu, mocą którego władza policji drogowej domaga się albo budowy i utrzymywania drogi publicznej lub ponoszenia związanych z tym kosztów albo też oddania drogi dla ruchu publicznego, służy zainteresowanym sprzeciw, o którym w dalszym postępowaniu rozstrzygają sądy administracyjne. Z tego wynika, że przepis ten samodzielnej skargi o ustalenie w postępowaniu sporno - administracyjnym prywatnego lub publicznego charakteru drogi nie przewiduje. Charakter drogi ustalony być może przez sąd administracyjny tylko incydentalnie w sporze, którego przedmiotem jest jedno z przytoczonych zarządzeń policyjno - drogowych, które zainteresowany uważa za bezprawne, ponieważ twierdzi, że dana droga stanowi jego własność prywatną. W niniejszym przypadku jest rzeczą niesporną, że pozwana żadnego zarządzenia policyjno - drogowego w sensie wyżej przytoczonym nie wydała. Dla tego też sądy administracyjne nie mają podstaw prawnych do ustalenia charakteru spornych dróg, gdyż § 56 ustawy o właściwości władz i sądów administracyjnych (Zb. ust. pr. str. 237 z 1883 r.) w związku z § 7 ustawy o ogólnym zarządzie kraju wynika, że samoistna skarga o ustalenie charakteru drogi jest niedopuszczalna, taką właśnie skargę powodowie wnieśli, żądając nadto zasądzenia pozwanej, by spowodowała wykreślenie z księgi



gruntowej spornych parcel, zapisanych tam jako drogi publiczne, nie mając formalnych podstaw do takiej skargi.

Z tych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił rewizję powodów.

Nr 330. W sprawach o dokonanie rozrachunku pomiędzy właścicielami zniesionych obszarów dworskich a gminami na mocy art. 92 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. U., oraz §§ 30 i 34 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 sierpnia 1934 r., poz. 688 Dz. U. — w razie niedościa do skutku uzgodnienia stron przez Komisję Likwidacyjną — Wydział Powiatowy uprawniony jest do wydania decyzji na ogólnych zasadach postępowania administracyjnego, nie będąc związany poszczególnymi uzgodnionymi pomiędzy stronami ustaleniami Komisji Likwidacyjnej, winien jednak w decyzji wyczerpująco wyjaśnić powody nieuwzględnienia tych ustaleń.

(Wyrok N. T. A. z dnia 6 grudnia 1938 r. L. Rej. 4311/37).

Zgodnie z § 30 III-go rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 1934 r. w sprawie wykonania ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 688 Dz. ust. powołano Komisję Likwidacyjną dla przeprowadzenia rozrachunku pomiędzy gminą wiejską C. a właścicielem b. obszaru dworskiego. Komisja ta w protokóle z dnia 5 czerwca 1936 r. ustaliła propozycje do mającego się zawrzeć układu rozrachunkowego.

Na ponownie zwołanym posiedzeniu Komisji na dzień 27 stycznia 1937 r. przedstawiciel właściciela b. obszaru dworskiego wysunął propozycje, ujęte w protokóle z tegoż dnia, których przyjęcie uzależnili przedstawiciele gminy od zgody organów gminy. Propozycje te przedłożono Radzie Gminnej w C., która uchwałą Nr 36 zajęła od nich stanowisko odmowne, uznając proponowane warunki za niekorzystne dla gminy.

Wobec niemożności zawarcia układu rozliczeniowego wystąpił Zarząd Gminy w C. z wnioskiem z dnia 13 lutego 1937 r. do Wydziału Powiatowego o ustalenie rozrachunku w drodze orzeczenia.

W związku z tym Wydział Powiatowy uznał orzeczeniem z dnia 27 lutego 1937 r. właściciela b. obszaru dworskiego za zobowiązanego do płacenia gminie wiejskiej C. odszkodowania w wysokości 4.575,43 zł rocznie w formie trwałej renty, płatnej w ratach półrocznych.

Przeciw orzeczeniu temu właściciel b. obszaru dworskiego zastąpiony przez Kuratora i zarządcę przymusowego ordynacji C. odwołał się pismem z dnia 9 marca 1937 r. do Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, który orzeczeniem z dnia 11 czerwca 1937 r. przy współudziale Izby Wojewódzkiej z głosem stanowczym uchylił wyżej podaną decyzję Wydziału Powiatowego z dnia 27 lutego 1937 r., wydając w jej miejsce nową, mocą której właściciel b. obszaru dworskiego C. zobowiązany został do zapłacenia gminie wiejskiej C. skapitalizowanej kwoty 79.749 zł, jako ekwiwalentu za przejęcie ciężarów publiczno - prawnych, ciężających na właścicielu b. obszaru dworskiego.

Decyzję tą zaskarżył do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Kurator i Zarządca przymusowy Ordynacji S. w R. prosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji z powodu niezgodności z prawem i wadliwości postępowania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., znosi na terenie Województwa Poznańskiego i Pomorskiego obszary dworskie i stanowi, że uregulowanie publiczno-

prawnych i majątkowych praw i obowiązków między właścicielami zniesionych obszarów dworskich a gminami winno nastąpić w drodze bezpośredniego porozumienia, gdy zaś do porozumienia nie dojdzie, przez uchwałę właściwego Wydziału Powiatowego (art. 92 pkt. 1 i 4).

Rozporządzenie III Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 sierpnia 1934 r., poz. 688 Dz. Ust., zawierające przepisy wykonawcze do powyższej ustawy, przewiduje w § 30 powołanie za zgodą stron Komisji Likwidacyjnych, którym powierza akcję dokonania rozrachunku pomiędzy gminami i obszarami dworskimi zgodnie z zasadami § 3 ordynacji gminnej z dnia 3 lipca 1891 r., a zatem i określenie wysokości odszkodowania, które ewentualnie należy przyznać gminie od właściciela obszaru dworskiego w zależności od odciążen i zwolnień, jakich doznaje obszar dworski z powodu przejęcia przez gminę obciążających go dotychczas obowiązków publicznych. Według postanowień zawartych w ustępach 1 i 2 § 34 tegoż rozporządzenia — uregulowanie spraw, o których mowa w ustępie 4 art. 92 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., w drodze bezpośredniego porozumienia stron należy uważać za dokonane, jeżeli Komisja Likwidacyjna ogłosi stosowny wniosek i wniosek ten zostanie przez strony przyjęty w trybie tamże wskazanym. Gdy zaś takie uzgodnienie do skutku nie dojdzie — warunki rozrachunku z mocy ustępu 2 tegoż § 34 rozporządzenia ustala Wydział Powiatowy w instancji pierwszej, Wojewoda przy współudziale Izby Wojewódzkiej z głosem stanowczym w instancji drugiej. W świetle zatem zacytowanych przepisów Wydział Powiatowy nie może być uważany wbrew wydomowi skargi za arbitra pomiędzy stronami w tych sprawach, lecz działa w granicach zwykłych swoich uprawnień i na podstawie ogólnych zasad postępowania administracyjnego, a w szczególności przy wydawaniu decyzji bierze pod uwagę cały materiał dowodowy zgromadzony w sprawie, a nie tylko dane ujawnione w protokóle Komisji Likwidacyjnej (art. 49, 44 i 50 prawa o postępowaniu administracyjnym).

Nietrafne są zatem wywody skargi, jakoby w razie niedościa do zgody z powodu różnicy zdań na niektóre kwestie, podniesione w postępowaniu ugodowym, sprawy wskazane w protokóle Komisji Likwidacyjnej, jako uzgodnione pomiędzy stronami, winny być przez Wydział Powiatowy uznane za rozstrzygnięte ostatecznie i nie mogły już być przez Wydział załatwione odmiennie (por. wyrok N. T. A. z dnia 30 kwietnia 1935 r. L. Rej. 2259/33 Zb. wyr. Nr 1110. A).

W sprawie niniejszej, jak to wynika z akt, przedstawiciele gminy w protokóle Komisji Likwidacyjnej z dnia 27 stycznia 1937 r. zastrzegli się, że propozycji obszaru dworskiego co do sposobu uregulowań rozrachunku nie akceptują, wobec czego sprawę przekazano do zaopiniowania organom gminnym, a Rada Gminna gminy Cz. uchwałą z dnia 13 lutego 1937 r. postanowiła układu nie zawierać i przekazać sprawę Wydziałowi Powiatowemu do wydania miarodajnych orzeczeń.

W tym stanie rzeczy, zgodnie z wyżej zacytowanymi przepisami, Wydział Powiatowy miał sobie przekazaną sprawę do decyzji w całości i, aczkolwiek w protokółach Komisji Likwidacyjnej został wymieniony cały szereg sum, dotyczących dotychczasowych obciążeń obszaru dworskiego, i sumy te nie były przez stronę kwestionowane, to jednak wysokość tych sum nie była dla Wydziału Powiatowego bezwzględnie obowiązująca, jako uzgodniona pomiędzy stronami, lecz owszem Wydział Powiatowy decyzję o wysokości odszkodowania z tych tytułów od obszaru dworskiego na rzecz gminy miał prawo oprzeć i na innych danych dotyczących tych przedmiotów, a ustalenia dokonane w Komisji Likwidacyjnej traktować jako jeden z materiałów dowodowych.

Niemniej jednak gdy władze pozwane, uważając za słuszne takich kwot co do wysokości ciężarów, ponoszonych uprzednio przez obszar dworski, a obecnie przechodzących na gminę, na które godziły się strony przy próbach polubownego rozstrzygnięcia sprawy — nie uwzględnić, a oprzeć się na innych danych, to takie stanowisko winno być wyczerpująco



uzasadnione ze wskazaniem zarówno podstawy prawnej, jak i powodów, dla których władza przyznaje gminie odszkodowanie wyższe, aniżeli te, na które przedstawiciele gminy godzili się przy pertraktacjach na posiedzeniu Komisji Likwidacyjnej.

Takiego uzasadnienia zaskarżone orzeczenie nie zawiera. Również brak jest uzasadnienia co do zastosowania przy kapitalizacji odszkodowania przepisów art. 10 ustawy stempłowej z dnia 1 lipca 1936 r., poz. 404/1935 Dz. Ust. w ogóle i pkt. a tego artykułu wyznaczającego mnożnik 17 w szczególności, aczkolwiek naprzykład świadczenia z tytułu opieki społecznej w odniesieniu do konkretnych osób nie mogą być uważane za świadczenia na wieczne czasy.

Wreszcie brak w zaskarżonym orzeczeniu odpowiedzi na niezastosowanie przepisów § 32 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 2 sierpnia 1934 r., poz. 688 Dz. Ust., wobec rozparcelowania części obszaru dworskiego oraz na sprawę potrącenia podatku od polowania, na co powołuje się skarga.

Wyżej wskazane uchybienia, stanowiące naruszenie przepisów art. 94, 75 i 78 prawa o postępowaniu administracyjnym, Najwyższy Trybunał Administracyjny uważa w danym wypadku za wadliwość istotną, połączoną ze szkodą dla strony skarżącej, na którą zostało zaskarżonym orzeczeniem nałożone znacznie większe obciążenie na rzecz gminy w porównaniu z kwotą ustaloną w Komisji Likwidacyjnej, władza pozwana bowiem w zaskarżonym orzeczeniu ustala odszkodowanie dla gminy w sumie 79.749 zł, w Komisji Likwidacyjnej zaś było ono określone w sumie 40.057 zł 20 gr.

Wobec tego Najwyższy Trybunał Administracyjny, pomijając pozostałe zarzuty skargi, jako w tym stanie rzeczy nieistotne, i kierując się art. 84 i 95 prawa z dnia 27 października 1932 r. poz. 806 Dz. Ust. uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

**Nr 331.** Określony w art. 147 § 1 Ordynacji Podatkowej (poz. 134/36 Dz. Ust.) obowiązek gmin miejskich bezpłatnego doręczenia pism władz skarbowych odnosi się tylko do pism, objętych art. 1 Ordynacji Podatkowej.

(Wyrok N. T. A. z dnia 9 grudnia 1938 r. L. Rej. 4234/37).

Izba Skarbowa w Poznaniu pismem z dnia 22 listopada 1934 r. zwróciła się do Prezydenta miasta P. o zorganizowanie, w myśl art. 151 § 1 ordynacji podatkowej z 15 marca 1934 r., poz. 346/34 Dz. U. R. P., odpowiedniego aparatu do doręczania pism władz skarbowych za wynagrodzeniem, określonym w art. 9 § 3 powyższej ordynacji, a Zarząd miasta P. uczynił zadość temu żądaniu.

Pod rządem ordynacji podatkowej z 15 marca 1934 r. w jej pierwotnym brzmieniu kwestia wynagrodzenia gminy m. P. z tytułu powyższych doręczeń nie nasuwała żadnych wątpliwości.

Po nowelizacji ordynacji podatkowej dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 r. poz. 13/36 Dz. U. R. P., obowiązującym od 15 stycznia 1936 r. Zarząd miasta P., wychodząc z założenia, że mimo zmiany art. 9 ordynacji w brzmieniu pierwotnym w związku z art. 147 w brzmieniu obecnym dalsze doręczanie pism władz skarbowych nie jest bezwzględnie obowiązkiem gminy, a w każdym razie nie może być bezpłatne, zażądał wyasygnowania kwoty 23.666 zł 65 gr tytułem zwrotu uposażenia gońców, wykonywujących te doręczenia w czasie od 16 stycznia do 31 lipca 1936 r.

Izba Skarbowa w P. decyzją z 28 października 1936 r. odmówiła powyższemu żądaniu, ponieważ wyżej wspomniany dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936 r., utrzymując w mocy obowiązek doręczenia przez gminy miejskie pism władz skarbowych, uchylił wynagrodzenie za doręczenie, przewidziane poprzednio w art. 9 § 3 ordynacji. Zarazem

zaznaczyła Izba, że mimo to skuteczianie tych doręczeń przez gminę nie jest bynajmniej bezpłatne, ponieważ Skarb Państwa w art. 3 powołanego wyżej dekretu zrzekł się jednocześnie na rzecz gmin miejskich pobieranego od nich dotychczas 2% wynagrodzenia za wymiar i pobór dodatków komunalnych oraz części wpływów z podatków od lokali.

Od powyższej decyzji gmina miasta P. wniosła odwołanie, w którym zarzuca:

1) że doręczanie przez gminę całej korespondencji władz skarbowych nie może być jej obowiązkiem, ponieważ ordynacja podatkowa, mówiąc o doręczeniach, wymienia na pierwszym miejscu organa władz skarbowych, następnie pocztę, a dopiero na trzecim miejscu zarządy gmin,

2) że ordynacja podatkowa nie postanawia bynajmniej, by skuteczianie tych doręczeń miało się odbywać bezpłatnie, a gmina powołuje się w tej mierze na analogię z § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 listopada 1930 r. poz. 719/30 Dz. U. R. P.,

3) że z powołanego wyżej dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936 r. nie można wysnuć wniosku, by gminy miejskie w zamian za zrzeczenie się przez Skarb Państwa wynagrodzenia za wymiar i pobór dodatków komunalnych oraz części wpływów z podatku od lokali miały bezpłatnie skuteczianie doręczenia przewidziane ordynacją podatkową.

Ministerstwo Skarbu orzeczeniem z dnia 9 czerwca 1937 r. nie uwzględniło odwołania gminy miasta P., wychodząc z założenia, że zarówno przed jak i po nowelizacji ordynacji podatkowej gminy miejskie obowiązane były i są do doręczania pism władz skarbowych, a kolejność organów wymienionych w art. 147 § 1 ordynacji podatkowej w brzmieniu obecnym (art. 151 § 1 w brzmieniu poprzednim) nie ma istotnego znaczenia, przeciwnie doręczanie może być skutecziane przez organa władz skarbowych, pocztę lub zarządy gmin miejskich wedle uznania władz skarbowych. Dalej twierdzi pozwana władza, że wobec art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936, poz. 13 Dz. Ust., powyższy obowiązek mają gminy miejskie spełniać bezpłatnie a to w zamian za ekwiwalent, przyznany im przez Skarb Państwa w tym artykule.

To orzeczenie jest przedmiotem skargi, która powtarza zarzuty odwołania, a pozwana władza w odpowiedzi na skargę podtrzymuje stanowisko prawne zajęte w zaskarżonym orzeczeniu.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że gmina miasta P. w piśmie z dnia 25 września 1936 r. a następnie w odwołaniu wprawdzie kwestionowała, czy gminy miejskie obowiązane są do doręczania całej korespondencji władz skarbowych, atoli nie domagała się bynajmniej zwolnienia jej od tego obowiązku w całości lub w części, lecz ograniczyła się do żądania wynagrodzenia za skuteczione doręczenia. Wobec tego Najwyższy Trybunał Administracyjny z uwagi na przepis art. 83 ust. 3 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym rozpoznał dotyczący zarzut skargi jedynie w powyższych granicach.

O ile tedy chodzi o odpowiedź na pytanie, czy po nowelizacji ordynacji podatkowej gminy miejskie mają bezpłatnie doręczać pisma władz skarbowych, to Trybunał uznaje pogląd władzy pozwanej za trafny. Jak to bowiem słusznie podnosi władza pozwana, z zestawienia odnośnych przepisów ordynacji podatkowej przed nowelizacją z postanowieniami dekretu Prezydenta Rz. P. z 14 stycznia 1936 poz. 13 Dz. Ust. nie da się w spornej kwestii wysnuć inny wniosek aniżeli ten, że ustawodawca nowelizując art. 9 i 151 (nowy 147) ordynacji podatkowej chciał zmienić dotychczasowy sposób odszkodowania gmin za skuteczianie doręczeń i wprowadził jednostkowe wynagrodzenie od pisma jedynie w stosunku do gmin wiejskich, co do gmin miejskich natomiast uchylił dotychczasowe procentowe wynagrodzenie w związku z ekwiwalentem, przyznanym tym gminom w art. 3 rzezonego dekretu Prezydenta Rz. P. Takie jednak ujęcie sprawy nie załatwia jeszcze całokształtu zagadnienia, wyłaniają-



cego się w niniejszej sprawie, bo przecie ordynacja podatkowa odnosi się tylko do postępowania w sprawach podatków, wymienionych przez nią wyczerpująco w art. 1, a doręczenia uskuteczniane przez gminy miejskie dotyczą również innych pism władz skarbowych w szczególności także dotyczących podatku spadkowego oraz postępowania egzekucyjnego władz skarbowych, przy czym wypada podnieść, że jak wynika ze znajdującego się w aktach pisma 1. Urzędu Skarbowego w P. z 27 listopada 1934 r. (inne Urzędy nie nadesłały tak zestawionej statystyki) dwie trzecie części wszystkich wezwań tego Urzędu przypadają właśnie na sprawy z postępowania egzekucyjnego. Ordynacja podatkowa nie może przeto dać podstawy prawnej do uznania, że również do tych ostatnich pism odnosi się obowiązek bezpłatnego doręczania ich przez gminy miejskie stronom.

Gmina m. P. powołała się w swym odwołaniu celem uzasadnienia swego żądania na analogię z § 1 rozporządzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 18 listopada 1930, poz. 719 Dz. Ust., w związku z art. 23 prawa o postępowaniu administracyjnym. Władza pozwana uważa to powołanie się za pozbawione znaczenia prawnego, skoro sprawa doręczania pism władz skarbowych jest uregulowana odrębnymi przepisami ordynacji podatkowej. Gdy jednak ten pogląd, jak to wyżej wywiedziono, jest trafny jedynie w odniesieniu do pism, mieszczących się w ramach art. 1 ordynacji podatkowej, przeto wylania się pytanie, czy do innych pism władz skarbowych może mieć zastosowanie przepis, na którym chce się oprzeć Gmina m. P.

Otóż Trybunał orzekł już i uzasadnił w wyroku z dnia 2 marca 1936 r. L. rej. 3957/33 (Zb. wyr. N. T. A. L. 1177A), na który powołuje się obecnie w myśl § 57 swego regulaminu, że wyłączenie, zastrzeżone w art. 112 prawa o postępowaniu administracyjnym, nie dotyczy rozrachunku władz skarbowych z władzami gminnymi odnośnie do doręczanych przez organa gminne płatnikom na zlecenie władz skarbowych wezwań płatniczych; z przepisów zaś rozporządzeń: Rady Ministrów z 25 czerwca 1932 r. poz. 580/32 Dz. U. R. P., tudzież Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 listopada 1930 r. poz. 719/30 Dz. U. R. P. wynika prawo gmin do zwrotu kosztów pomienionych doręczeń.

Gdy zaś regulujące tę sprawę przepisy ordynacji podatkowej nie obejmują — jak już wyżej powiedziano — wszystkich pism władz skarbowych, przeto wyrażony w tym wyroku pogląd Najwyższego Trybunału Administracyjnego zachował nadal swe znaczenie, o ile chodzi właśnie o pisma, nie objęte ordynacją podatkową.

Władza pozwana, wychodząc z odmiennych założeń prawnych, odmówiła żądaniu Gminy m. P. w całości, nie wdając się w rozpoznanie, jaka ilość doręczeń przypada na wezwania władz skarbowych, oparte na ordynacji podatkowej, a jaka na inne w szczególności na podatek spadkowy oraz na postępowania egzekucyjne władz skarbowych, wobec czego Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że postępowanie dotknięte jest wadliwością z art. 84 pkt. 1 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. poz. 806/32 Dz. Ust., i uchylił zaskarżone orzeczenie.

Nr 332. Przepis art. 147 ordynacji podatkowej, poz. 134/36 Dz. Ust., nie daje władzom skarbowym podstawy prawnej do odmawiania gminom miejskim zwrotu kosztów doręczania płatnikom pism dotyczących egzekucji podatkowych. Natomiast prawo do wynagrodzenia za doręczanie wszelkich innych pism władz skarbowych w sprawach, objętych ordynacją podatkową, przysługuje w myśl tegoż przepisu tylko gminom miejskim.

(Wyrok N. T. A. z dn. 12 stycznia 1939 r. L. rej. 4477/37).

Zarząd Miejski w M. przesłał przez Urząd Skarbowy w R. dnia 17 listopada 1936 r. rachunek za doręczanie pism władz skarbowych w czasie od dnia 20 lipca 1936 r. do dnia 14 września 1936 r. na ogólną sumę 1.331 zł 50 gr., licząc po 50 gr. za doręczenie jednego pisma.

Nadesłany rachunek Izba Skarbowa zwróciła Zarządowi Miejskiemu w M. bez uwzględnienia, motywując swoją odmowę tym, że art. 147 ordynacji podatkowej nie przewiduje wypłacania gminom miejskim specjalnego wynagrodzenia za doręczanie pism władz skarbowych.

Od powyższej decyzji Izby Skarbowej Zarząd Miejski w M. pismem z dnia 18 lutego 1937 r. odwołał się do Ministerstwa Skarbu, motywując swoje odwołanie tym, że art. 147 ordynacji podatkowej nie nakłada na gminy miejskie obowiązku bezpłatnego doręczania pism władz skarbowych.

Ministerstwo Skarbu decyzją z dnia 26 czerwca 1937 r. odwołania nie uwzględniło, wywodząc jak następuje:

Obowiązek doręczania pism władz skarbowych nałożyła na gminy ordynacja podatkowa z dnia 15 marca 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 39 poz. 346 art. 151 § 1).

Za czynności te przyznał Skarb Państwa gminom wynagrodzenie w wysokości 1,5% wpływów podatkowych (art. 9 § 3 ord. pod.).

Już sama wysokość przyznanego gminom wynagrodzenia świadczy o nałożeniu na gminy obowiązku doręczania pism władz skarbowych, bo tylko ta z wymienionych czynności, do wykonywania których zobowiązywała gminy ordynacja podatkowa, mogła spowodować przyznanie gminom ze strony Skarbu Państwa tak wysokiego wynagrodzenia.

Dekret Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1936 r. o zmianie ordynacji podatkowej (Dz. Ust. R. P. Nr 3, poz. 13), nowelizujący przepisy ordynacji podatkowej, nie zmienił istniejącego w tej dziedzinie stanu prawnego i nie wprowadził żadnych zmian, jeśli chodzi o nałożony na gminy obowiązek wykonywania dla władz skarbowych pewnych czynności. W szczególności brzmienie art. 151 § 1 obecnie art. 147 § 1 ordynacji podatkowej nie uległo zmianie.

Z powyższego wynika, że obowiązek doręczania pism władz skarbowych, nałożony na gminy ordynacją podatkową, jak ciężły tak cięży nadal na tych gminach. Zmianie uległy jedynie przepisy, dotyczące wynagrodzenia za wykonywane przez gminy na rzecz urzędów skarbowych czynności.

Wzaminiam bowiem procentowego wynagrodzenia, przewidzianego w poprzednich przepisach ordynacji podatkowej, Skarb Państwa przyznał gminom wiejskim wynagrodzenie w wysokości 6 groszy od każdego pisma (art. 1 p. 48 dekretu Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1936 r. Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 13) — odnośnie zaś gmin miejskich, tytułem ekwiwalentu za spełniane czynności, Skarb Państwa zrzekł się wynagrodzenia za wymiar i pobór dodatków komunalnych do podatków państwowych oraz częściowo zniżył swój udział we wpływach z podatku od lokali (art. 13 dekretu Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1936 r. Dz. U. R. P. Nr 3, poz. 13).

Wprawdzie dekret Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1936 r. nie mówi wyraźnie, że wzaminiam za zrzeczenie się przez Skarb Państwa wynagrodzenia za wymiar i pobór dodatków komunalnych do podatków państwowych oraz częściowe zniżenie udziału we wpływach z podatku od lokali gminy są obowiązane do bezpłatnego doręczania pism władz skarbowych, tym nie mniej wpływa to z ducha dekretu Prezydenta R. P. i logicznego zestawienia tego dekretu z ordynacją podatkową.

Bez istotnego znaczenia dla sprawy jest okoliczność, w jakiej kolejności wymienia art. 147 § 1 ordynacji podatkowej organa powołane do doręczania pism władz skarbowych, że mianowicie na pierwszym miejscu wymienia organa władz skarbowych, na drugim pocztę, a na ostatnim dopiero zarządy gmin. Kolejność wyliczenia organów doręczycielskich nie



pociąga za sobą kolejności użycia tych organów. Z art. 147 § 1 wynika jedynie, że doręczenia pism władz skarbowych uskutecznią się bądź przez organa władz skarbowych, bądź przez pocztę, bądź wreszcie przez zarządy gmin. Który z tych sposobów doręczania wybierze władza skarbową, należy to wyłącznie do uznania tejże władzy.

Władze skarbowe wybrały ostatni ze sposobów doręczania tj. doręczania za pośrednictwem gmin.

Powyższe stanowisko Ministerstwa Skarbu znalazło też wyraz i potwierdzenie w zarządzeniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 22 stycznia 1937 r. Nr S. P. 67/39/5, skierowanym do Wojewodów i Prezydentów Miast, które mówi, że art. 147 § 1 ordynacji podatkowej daje podstawę prawną do obciążania miast przez władzę skarbową obowiązkiem bezpłatnego doręczenia pism władz skarbowych.

O ile chodzi o doręczanie pism egzekucyjnych, Ministerstwo Skarbu wyjaśnia, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz. U. R. P. Nr 62, poz. 580), nie określa wyraźnie sposobu, w jaki władze skarbowe doręczać mają upomnienia egzekucyjne.

Skoro zaś rozporządzenie Rady Ministrów nie zaweira żadnych w tym kierunku wyraźnych przepisów, należy dojść do wniosku, że doręczanie pism egzekucyjnych w urzędach skarbowych odbywać się będzie na podstawie przepisów i na warunkach, jakie stosuje się przy doręczaniu wszelkich innych pism władz skarbowych.

Doręczanie zaś pism władz skarbowych normują przepisy art. 147 ordynacji podatkowej.

Brzmienie art. 147 § 1 ordynacji podatkowej jest jasne i wyraźne. Doręczanie wszelkich pism władz skarbowych uskutecznią się przez organa władz skarbowych, przez pocztę lub przez zarządy gmin.

Użycie w art. 147 § 1 ordynacji podatkowej słów: „wszelkich pism władz skarbowych“ wskazuje niedwuznacznie, że władze skarbowe mają prawo doręczać za pośrednictwem gmin wszelkie bez wyjątku pisma dotyczące czynności i postępowania w sprawach podatkowych.

Do zakresu czynności władz skarbowych należy zaliczyć również i czynności dotyczące postępowania egzekucyjnego, wynikające z ustawy z dnia 10 marca 1932 r. o przejściu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz. U. R. P. Nr 32, poz. 328), tudzież rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz. U. R. P. Nr 62, poz. 580).

Wszelkie zatem pisma, dotyczące egzekucji administracyjnej, które wchodzą z urzędów skarbowych, podpadają pod pojęcie: „pisma władz skarbowych“, do których doręczenia obowiązane są gminy.

Skoro zaś doręczanie przez zarządy gmin wszelkich pism władz skarbowych, a więc i pism egzekucyjnych oraz sposobów wynagrodzenia tych gmin za spełnianie czynności są unormowane przepisami ordynacji podatkowej i dekretu Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1935 r., nie ma potrzeby ani podstawy do uciekania się w powyższej sprawie do analogii z § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr 92, poz. 719), w myśl którego gminy mają prawo żądania za doręczanie pism urzędowych po myśli art. 23 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341) wynagrodzenia w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najniższej wagi.

Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 2 marca 1936 r. L. Rej. 3957/33, na który powołuje się Zarząd Miejski w M. dotyczy należności za doręczanie upomnień egzekucyjnych w okresie, gdy przepisy ordynacji podatkowej nie istniały, a zatem wyrok ten żadną miarą nie może być przez analogię stosowany do należności za doręczanie pism

egzekucyjnych przez zarządy gmin na podstawie przepisów ordynacji podatkowej.

Władze skarbowe domagają się więc od zarządów gmin miejskich li tylko wykonywania obowiązków, nałożonych na gminy ordynacją podatkową, które to obowiązki winny były być przez gminy miejskie podjęte już z dniem 1 października 1934 r. tj. z chwilą wejścia w życie ordynacji podatkowej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny po rozpoznaniu skargi w jej granicach (art. 83 ust. 2) i odpowiedzi władzy pozwanej rozważył, co następuje:

Art. 1 ustawy z dnia 15 marca 1934 r. o ordynacji podatkowej w brzmieniu, ogłoszonym dnia 14 lutego 1936 r. poz. 134 Dz. U., stanowi, że ustawa reguluje postępowanie w sprawach podatków państwowych, wyszczególnionych w punktach od 1 — 9, a zatem w sprawach wymiaru i obliczenia tych podatków, natomiast ustawa powyższa nie uchyla, ani nie zmienia ustawy z dnia 10 marca 1932 o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, poz. 328 Dz. U., oraz opartego na tej ustawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, Dz. U. R. P. poz. 580, nie wymienionych zresztą w art. 216 cyt. ordynacji podatkowej. W związku z tym przepis art. 147 ordynacji podatkowej należy komentować w tym kierunku, że dotyczy on wszelkich pism w sprawach, objętych tą właśnie ustawą o ordynacji podatkowej, a nie obejmuje pism z postępowania egzekucyjnego, które to sprawy regulują osobne przepisy egzekucyjne (por. wyrok N. T. A. z dnia 9 grudnia 1938 r. L. rej. 4234/37) rozporządzenia z 25 czerwca 1932, dotyczące sprawy należności gminom miejskim z tytułu doręczeń wezwań władz skarbowych w sprawach egzekucji podatków — a mianowicie postanowienia §§ 50, 10 i 23 były już przedmiotem rozważań Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który w wyroku z dnia 2 marca 1936 r. L. rej. 3957/33 Zb. wyr. Nr. 1177A wyjaśnił, mając na względzie również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu z dnia 18 listopada 1930 r., poz. 719 Dz. Ust. — iż władze skarbowe nie mają podstawy prawnej do odmawiania gminom miejskim zwrotu kosztów doręczenia płaćnikom odnośnych wezwań.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że i w sprawie niniejszej władza pozwana nie miała podstawy prawnej do odmowy uiszczenia gminie skarżącej wypłaty należności za doręczenie wykazanych upomnień egzekucyjnych.

Co się tyczy natomiast opłat za doręczenie przez organa gminne pism władz skarbowych w sprawach objętych ordynacją podatkową, (nie dotyczących egzekucji podatkowych) — to w tej mierze uważać należy za miarodajne przepisy tejże ustawy o ordynacji podatkowej z dnia 15 marca 1934, która w art. 147 w § 1, jak to wyżej już zaznaczono, stanowi, iż doręczanie wszelkich pism władz skarbowych może być skutecznie nie tylko przez organa władz skarbowych lub przez pocztę, lecz również i przez zarządy gmin, a zatem zarówno gmin wiejskich jak i miejskich, natomiast w § 3, gdy chodzi o przyznawane wynagrodzenia za doręczanie tych pism, przyznaje prawo do takiego wynagrodzenia tylko gminom wiejskim.

Opierając się zatem na tych postanowieniach ustawy, władze skarbowe nie mają obowiązku wypłacać wynagrodzenia za doręczanie pism przez organa gmin miejskich.

Jakie względy skłoniły ustawodawcę do takiego postawienia tej sprawy — ustawa nie wskazuje. Władza pozwana twierdzi, że za podstawę takiego rozstrzygnięcia posłużyła okoliczność, iż Skarb Państwa z mocy art. 3 dekretu Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1936 r. poz. 13 Dz. U. zrzekł się wynagrodzenia za wymiar i pobór dodatku komunalnego do podatku państwowego i zniżył swój udział w wpłatach z podatku od loka-



li, skarżąca gmina natomiast wywodzi, iż prawodawca miał na względzie istnienie w gminach miejskich własnych organów skarbowych, a w każdym razie pocztowych i w związku z tym nie przewidywał w ogóle uskutecznienia doręczeń przez organa gmin miejskich. Trybunał w braku w tej mierze motywów prawodawczych (przepis zamieniony w § 3 art. 147 wprowadzony został dekretem Prezydenta R. P. z dnia 14 stycznia 1936 r. poz. 13 Dz. Ust.) oparł się na wyżej przytoczonym motywie brzmienia przepisu ustawy. Można by stanąć wprawdzie na stanowisku, że władze skarbowe winny mieć na względzie zarówno ciężary dla gmin miejskich, związane z doręczaniem znacznej ilości pism władz skarbowych, na które użala się gmina skarżąca, jak i wskazanie przez ustawę na pierwszych miejscach, jako organa doręczające pisma władz skarbowych — własnych organów tudzież poczty i w związku z tym do pomocy gmin miejskich w sprawie doręczania, gdy się nie zamierza im kosztów zwracać, uciekać się tylko wyjątkowo, i w tej mierze do pewnego stopnia jest uzasadnione powoływanie się gminy skarżącej na wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 1931 L. Rej. 3137/29 Zb. wyr. Nr 392A (vide „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 1 i 2 z 1932 r. str. 115 tezy Nr 106 Red.) — jednak, jak to zresztą w tym wyroku zaznaczono — ograniczenie co do kolejności używania wymienionych wyżej organów nie zostały ustanowione. W związku z powyższym należy nadmienić, że art. 147 ordynacji podatkowej został znowelizowany przez ustawę z dnia 11 stycznia 1938 r. poz. 16 Dz. U. w tym kierunku, iż doręczanie wszelkich pism skarbowych ma się odbywać przez organa skarbowe lub przez pocztę, przez zarządy gmin tylko wyjątkowo w razie braku zorganizowanej takiej służby doręczeń.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny, uwzględniając częściowo roszczenie skargi — uchyla zaskarżone orzeczenie w części, dotyczącej odmowy wypłacenia należności za doręczanie upomnień egzekucyjnych, jako niezgodne z prawem, a poza tym oddala skargę, jako niezasadzoną.

Nr 333. Przy zatwierdzaniu budżetu miasta przysługuje władzy nadzorczej prawo, wypływające z przepisów art. 64 dekretu z 14 lutego 1919 r., poz. 140 Dz. Pr., § 8 rozp. Prez. Rz. z 17 czerwca 1924 r., poz. 522 Dz. Ust., i art. 69 ust. z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., wstawienia do budżetu kwoty na potrzeby Powiatowego Funduszu Emerytalnego, do którego przystąpiło miasto, poddając się jego statutowi.

(Wyrok N. T. A. z 26 stycznia 1939 r. L. rej. 5148/37).

Wydział Powiatowy w A. decyzją z dnia 17 marca 1937 r. na podstawie §§ 8 i 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki samorządowe (Dz. Ust. Nr 51 poz. 522) zatwierdził preliminarz budżetowy m. A. z zastrzeżeniem wprowadzenia w nim zmian i uzupełnień, podanych do wiadomości Zarządowi Miejskiemu pismem z dnia 27 marca 1937 r.

Przeciwno decyzji Wydziału Powiatowego Zarząd Miejski w A. na skutek uchwały Rady Miejskiej z dnia 3 kwietnia 1937 r. złożył odwołanie, prosząc o uchylenie decyzji Wydziału Powiatowego w części, dotyczącej wstawienia kredytu zł 1.600 na dopłatę do Powiatowego Funduszu Emerytalnego.

Urząd Wojewódzki w Białymstoku orzeczeniem z dnia 29 lipca 1937 r. po rozpatrzeniu odwołania na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Skarbu z dnia 17 września 1927 r. (Dz. Ust. Nr 87, poz. 784), oraz zgodnie z uchwałą Wydziału Wojewódzkiego

z dnia 28 czerwca 1937 r. nie uwzględnił odwołania i zatwierdził zaskarżoną decyzję Wydziału Powiatowego z motywów następujących:

Zgodnie z § 6 statutu Emerytalnego powiatu augustowskiego, przyjętego w swoim czasie przez Radę Miejską w A., związki samorządowe mają obowiązek pokrywać brakującą do pokrycia świadczeń emerytalnych sumę w drodze rozkładu pomiędzy związki samorządowe, uczestniczące w Funduszu, w stosunku do kwot ogólnych osobowych wydatków preliminowanych na okres budżetowy, w ciągu którego wspomniany rozkład jest dokonany.

Decyzję tę zaskarżyła gmina m. A., zarzucając w skardze wadliwość postępowania i niezgodność z prawem.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Zarzut naruszenia przez władzę pozwaną w zaskarżonym orzeczeniu przepisów art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym jest nieślusny, jak bowiem wskazuje brzmienie tego orzeczenia, przytacza ono podstawę rozstrzygnięcia, a mianowicie konieczność przyczynienia się m. A. do pokrycia świadczeń emerytalnych Powiatowego Funduszu Emerytalnego w drodze rozkładu tych świadczeń pomiędzy związki komunalne, oraz zawiera powołanie się na odnośny przepis, tj. § 6 statutu emerytalnego tego związku.

Również i wywody skargi, jakoby wstawienie do budżetu sumy 1.600 zł na pokrycie potrzeb Powiatowego Funduszu Emerytalnego mogło nastąpić tylko na podstawie wyroku sądowego — nie są trafne, gdyż, jak to słusznie wywodzi władza pozwana w odpowiedzi na skargę, obowiązek m. A. ubezpieczenia swoich pracowników bądź w Ubezpieczalni Społecznej, bądź w specjalnym funduszu emerytalnym wynika z przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r., poz. 911 Dz. Ust., ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 396 Dz. Ust., i rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 24 października 1934 r., poz. 855 Dz. U., władza nadzorcza zatem miała podstawę ustawową do przestrzegania, ażeby Gmina wywiązała się z tego obowiązku. Skoro więc Gmina miejska przystąpiła do Powiatowego Funduszu Emerytalnego i poddała się przepisom statutu tego związku uchwałą Rady Miejskiej z dnia 8 lutego 1930 r., to w tych warunkach władza nadzorcza, zatwierdzając preliminarz budżetowy miasta na rok 1937/38, miała prawo wglądać, czy przy układaniu preliminarza władze miejskie uczyniły zadostę obowiązkowi, wynikającemu z § 6 tego statutu, i przewidziały odpowiednią kwotę dla umożliwienia Powiatowemu Funduszowi Emerytalnemu wywiązania się z zobowiązań bieżących względem emerytów komunalnych, tym bardziej, że stan finansowy tego Funduszu uległ pogorszeniu właśnie z powodu zarządzeń Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Odciążeniowej, a na mocy tych zarządzeń uległy zamrożeniu sumy należne temu Funduszowi od związków komunalnych, a w tej liczbie i od gminy m. A. Należy przy tym zaznaczyć, że polecenie wstawienia pewnej kwoty do preliminarza budżetowego nie jest jednoznaczne z decyzją wypłacenia preliminowanej kwoty, a oznacza tylko zarezerwowanie w preliminarzu budżetowym pozycji celem umożliwienia gminie wykonania w roku budżetowym odnośnego zobowiązania, o ile obowiązek wypłacenia tej sumy we właściwej drodze zostanie orzeczony. Wywody zatem skarżącej gminy, zmierzające do udowodnienia, że obowiązek wypłacenia wstawianej do budżetu sumy 1.600 zł Powiatowemu Funduszowi Emerytalnemu mogłyby powstać dla m. A. dopiero po zapadnięciu w tej sprawie wyroku sądowego, gdyż stosunek gminy m. A. do wymienionego Funduszu ma charakter prywatno - prawny, nie mają znaczenia przy rozstrzyganiu sprawy niniejszej, w której chodzi o uprawnienia władzy nadzorczej, płynące z przepisów art. 64 dekretu z dnia 14 lutego 1919 r., poz. 140 Dz. Pr., § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r., poz. 522 Dz. Ust., i art. 65 ustawy z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. U., na mocy bowiem tych przepisów władza nadzor-



cza może polecić gminie miejskiej wstawienie do budżetu odnośnej sumy, o ile obowiązek poniesienia pewnych wydatków wynika dla gminy z mocy ustawy lub umowy (a zatem zarówno ze względu na przepisy prawa publicznego jak i prywatnego), a gmina, układając preliminarz budżetowy — ten swój obowiązek pominię.

W tych warunkach Najwyższy Trybunał Administracyjny nie znalazł w zarzutach skargi podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i skargę oddalił, jako nieuzasadnioną.

## B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

Nr 383. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dn. 31 sierpnia 1919 r., dotyczące wprowadzenia ustroju hipotecznego (Dz. Urz. Z. C. Z. W. nr 18 poz. 157), rozciągając na województwa wschodnie ustawę notarialną rosyjską „w zakresie, w jakim obowiązywała w b. Okręgu Sądowym Warszawskim“, tym samym rozciągnęła na te obszary działania ukazu z dn. 11 grudnia 1870 r. (Dz. Pr. t. 71 str. 69 i pełny Zwód praw ros. poz. 49002), który upoważniał notariusza do zatrzymania tytułem wynagrodzenia na swoją rzecz 10% pobranego podatku komunalnego od sporządzonych protestów wekslowych.

(Orzeczenie S. N. z dnia 5 — 25 stycznia 1938 r. C I 19/37).

Jan B., notariusz w Wilnie, powołując się na ukaz cesarski z dnia 11 grudnia 1870 r. (Dz. Pr. t. 71 str. 69), który, zdaniem jego, został rozciągnięty na województwa wschodnie przez rozciągnięcie na te województwa mocą rozp. Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dn. 31 sierpnia 1919 r. ustawy notarialnej rosyjskiej, obowiązującej w b. okręgu sądowym warszawskim, żądał zasądzenia od Gminy m. Wilna wynagrodzenia w wysokości 10% od wpłaconych przez niego w okresie od 1925 r. do 1932 r. do Kasy Magistratu m. Wilna sum podatku komunalnego, pobranego od stron z tytułu protestów weksli.

Sąd Apelacyjny, zgodnie z wyrokiem Sądu Okręgowego, w większej części powództwo uwzględnił, w skardze zaś kasacyjnej od tego wyroku Gmina m. Wilna zarzuca:

...2) że ukaz z dn. 11 grudnia 1870 r. nie przewiduje prawa notariuszy do otrzymywania wynagrodzenia w wysokości 10% od sum, pobranych przez nich z tytułu podatku komunalnego przy protestach weksli, z art. zaś 262 i 265 ustawy notarialnej prawo to nie wynika;

3) że rozciągnięcie mocą rozp. Kom. Gen. Ziem Wsch. z dn. 31 sierpnia 1919 r. ustawy notarialnej rosyjskiej w zakresie, w jakim obowiązywała w b. okręgu sądowym warszawskim, na województwa wschodnie, nie spowodowało automatycznego rozciągnięcia na te województwa innych rosyjskich aktów ustawodawczych, dotyczących notariatu, a w ich liczbie ukazu z dn. 11 grudnia 1870 r.;

4) że prawo notariusza do pobierania na swoją rzecz opłat za dokonane czynności może być oparte na art. 267 ust. not., który ma na względzie wynagrodzenie, przewidziane w specjalnej taryfie; taką właśnie taryfę ustanowiło rozp. Kom. Gen. Ziem Wschod. z dn. 31 sierpnia 1919 r. w załączniku nr. 1, wskutek czego wyłączona jest możliwość stosowania ukazu z dn. 11 grudnia 1870 r.

Zarzuty te nie są zasadne.

...W orzeczeniu nr 112 Zb. Orz. z 1935 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ukaz z dn. 11 grudnia 1870 r. upoważniał notariusza do zatrzymywania na swoją rzecz tytułem wynagrodzenia 10% pobranego podatku komunalnego od sporządzonych protestów wekslowych i obowiązywał do dnia wejścia w życie ustawy z dn. 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw, dotyczących finansów komunalnych (Dz. U. poz. 223), według której wynagrodzenie notariusza obniżone zostało do 2% od pobranej sumy podatku. Z osnowy zaskarżonego wyroku wynika, że suma zasądzona nie wkracza w okres czasu działania powyższej ustawy. Nie podważa zaś zasadności tego orzeczenia okoliczność, że ukaz z dn. 11 grudnia 1870 r. (pełny Zwód praw ros. poz. 49002), jak wynika z jego treści, został wprowadzony w charakterze zarządzenia tymczasowego do czasu rozciągnięcia na terytorium b. Królestwa Polskiego ogólnorosyjskiej ustawy stempłowej, gdyż zatwierdzone przez cesarza zdanie Rady Państwa z dn. 1 maja 1884 r. (Zb. pr. i rozp. ros. nr 52 poz. 412), uchylając w części I ustawę stempłową z 1863 r., obowiązującą w Królestwie Polskim, i rozciągając na to terytorium ogólnorosyjską ustawę stempłową z dn. 17 kwietnia 1874 r. (Zw. pr. tom V według kont. z 1874 r.), w części V postanawia, że ukaz z dn. 11 grudnia 1870 r. ma pozostać nadal w mocy. W ten sposób ukaz ten z normy tymczasowej stał się normą stałą i trzeba było następnie specjalnego aktu prawodawczego dla uchylecia jego mocy; taki jednak akt prawodawczy nie został wydany i następna ustawa stempłowa z dn. 10 czerwca 1900 r. (Zb. pr. i rozp. nr 80 poz. 1674) o uchyleciu tego ukazu żadnej wzmianki nie zawiera.

Art. 265 ust. not. stanowi, że pobory od aktów notarialnych według miejsca ich sporządzenia uiszczane są na zasadzie przepisów, obowiązujących w guberniach warszawskiego okręgu sądowego; w wydaniu urzędowym ust. not. z 1892 r. ukaz z dn. 11 grudnia 1870 r. wymieniony jest jako źródło przepisu art. 265, wydania zaś następne żadnych zmian do tego artykułu nie wprowadziły. Z tego wynika, że dyspozycja art. 265 ma na względzie powyższy ukaz, który w ten sposób jest jego integralną częścią; skoro więc rozp. Kom. Gen. Ziem Wsch. z dn. 31 sierpnia 1919 r., dotyczące wprowadzenia ustroju hipotecznego (Dz. Urz. Z. C. Z. W. nr 18 poz. 157), rozciągnęło na województwa wschodnie ustawę notarialną rosyjską „w zakresie, w jakim obowiązywała w b. Okręgu Sądowym Warszawskim“, to tym samym rozciągnęło na te obszary działanie ukazu z dn. 11 grudnia 1870 r.

Ustanowiona w załączniku do powyższego rozp. z dn. 31 sierpnia 1919 r. taryfa opłat za czynności notariuszy dotyczy opłat pobieranych od stron, na żądanie których sporządzona jest dana czynność (w p. 21 m. in. za protest wekslu), lecz nie dotyczy wynagrodzenia od gmin miejskich za pobieranie na ich rzecz podatku komunalnego, o którym załącznik ten wcale nie wspomina; rzeczona taryfa opłat została wydana zgodnie z art. 267 ust. not., w myśl którego notariusz za każdą czynność urzędową pobiera od stron opłatę na rzecz swoją według specjalnej taksy, ustalonej na 3 lata trybem przewidzianym w art. 209 ust. not.

Nr 384. Wymierzanie samoistnego podatku samorządowego od właścicieli jezior w stosunku do osiąganego przez nich czynszu dzierżawnego nie obraża art. 20 i 21 ust. z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 884/32 Dz. Ust., gdyż nie stanowi ponownego obciążenia tego samego źródła w stosunku do dodatku komunalnego do państwowego podatku przemysłowego, opłacanego przez dzierżawcę jezior od przedsiębiorstwa gospodarstwa rybnego.

(Wyrok N. T. A. z 31 grudnia 1937 r. L. rej. 6333/35).



Opierając się na przepisach art. 20 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 884/32 Dz. Ust., oraz statutu o samoistnym podatku od jezior, Wydział Powiatowy w Lubomlu dwoma nakazami z 25 marca 1935 r. wymierzył Nadleśnictwom Państwowym w Szacku i Lubomlu samoistny podatek do jezior na 1935/36 r. w kwotach 281 zł 30 gr. i 373 zł 72 gr. Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Urząd Wojewódzki Wołyński orzeczeniami z 17 września 1935 r. Rozpatrując skargi Dyrekcji Lasów Państwowych w Łucku na te orzeczenia, Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył co następuje:

§ 4 statutu o samoistnym podatku od jezior w p. a) postanawia, że podatek ten wynosi do jezior wydzierżawionych 10% sumy dzierżawnej. Według § 2 tego statutu do uiszczenia podatku obowiązany jest właściciel jeziora, wzgl. osoby jego prawa reprezentujące. Wreszcie w myśl § 3 od podatku wolne są osoby, wymienione w § 2, które są obowiązane do opłacania państwowego podatku przemysłowego lub państwowego podatku gruntowego od posiadanych jezior.

Skarżąca Dyrekcja wywodzi, że źródłem, które zostało obciążone, jest jezioro, które jako gospodarstwo rybne zostało opodatkowane dodatkami komunalnym do państwowego podatku przemysłowego, i snuje stąd wniosek, że wymierzenie jej podatku od jezior obraża art. 20 i 21 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 884/32 Dz. Ust.

Zarzut ten nie jest jednak trafny, przedmiotem bowiem opodatkowania w sprawach niniejszych nie jest przedsiębiorstwo gospodarstwa rybnego, prowadzone przez dzierżawcę i opodatkowane podatkiem przemysłowym, lecz przychód właściciela jeziora, osiągnąony w formie czynszu z wydzierżawienia jeziora. Źródło podatkowe jest więc w tym wypadku odmienne od źródła, będącego przedmiotem obciążenia podatkiem przemysłowym.

Gdy zaś skarga żadnego innego zarzutu nie podnosi, należało ją oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr 385. Wymierzanie samoistnego podatku samorządowego od jezior, jako przedmiotu podatku, nie obraża art. 20 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 884/32 Dz. Ust., jeżeli statut o tym podatku zwalnia od obowiązku podatkowego osoby, obowiązane do opłacania podatku przemysłowego lub podatku gruntowego od posiadanych jezior.

(Wyrok N. T. A. z 12 września 1938 r. L. rej. 5816/36).

Skarżąca Dyrekcja Lasów Państwowych w Łucku zarzuca obrażę art. 20 ust. 1 w związku z art. 21 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. komun., poz. 884/32 Dz. Ust., której dopatruje się w tym, że jeziora rybne, od których wymierzono sporny podatek, są właśnie takimi źródłami, podlegającymi obowiązkowi podatkowemu, ustanowionemu w art. 8 ustawy od handlu i przemysłu.

W granicach tej obrony skarżąca musiała ulec, gdyż podatek przemysłowy, na który ona wskazuje jako przeszkodę z art. 20 ust. 1 ustawy do poboru podatku od jezior w formie, przewidzianej w statucie podatkowym powiatowego związku w Lubomlu, obciąża gospodarstwa rybne jako zorganizowane przedsiębiorstwo, podczas gdy podatek samorządowy od jezior według osnowy statutu obciąża jeziora, jako takie, a podmiotowy obowiązek spada na właściciela jeziora a nie na osobę przedsiębiorcy w gospodarstwie rybnym. Zresztą sam statut wyklucza kolizję zarówno z podatkiem przemysłowym jako też z podatkiem gruntowym przez zwolnienie od podatku samorządowego osób, obowiązanych

do opłacania podatku przemysłowego lub podatku gruntowego od posiadanych jezior.

Jeśli skarga w tym związku usiłuje dowieść, że czy to statut czy władza pozwana w zaskarżonym orzeczeniu w miejsce przedmiotu podatkowego podstawiają podmiot, to raczej skarżąca jest w błędzie co do właściwego znaczenia tego postanowienia. Jeśli statut zwalnia do podatku komunalnego osoby, pociągnięte do świadczenia podatku przemysłowego lub gruntowego, to oczywiście obowiązek tych podmiotów opiera się w pierwszym rzędzie na podatkowym obowiązku przedmiotu, czyli że przedmiotem podatku musi być dane jezioro wzgl. gospodarstwo. Skoro zaś skarżąca nie twierdzi nawet, by była podmiotem podatku przemysłowego w odniesieniu do jezior, o które chodzi, a podatek od jezior wyraża się w pewnym procencie czynszu dzierżawnego, to zarzut kolizji zaskarżonego podatku samorządowego z komunalnym podatkiem przemysłowym, podniesionym na tle art. 20 ust. 1 ustawy, nie jest trafny.

Nr 386. Przy wymiarze podatku od poszczególnych urzędzeń reklamowych w m. st. Warszawie na podstawie statutu miejskiego z 22 listopada 1925 r. mogą być równocześnie uwzględniane zwyczajki i zniżki podatku, przewidziane w tym statucie.

(Wyrok N. T. A. z 7 września 1938 r., L. rej. 1087/36).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych orzeczeniem z 10 grudnia 1935 r. nie uwzględniło odwołania firmy „Vacum Oil Company“ od nakazu płatniczego zarządu m. st. Warszawy z 1 czerwca 1934 r. Nr 802, którym wymierzony został firmie podatek od urzędzeń reklamowych, i określiło wysokość tego podatku na kwotę 195 zł.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, ustalając, że opodatkowany napis znajduje się na fasadzie domu (2 piętro) i składa się z liter plastycznych, zastosowało do wymiaru przepisy § 3 pkt. 1, oraz § 4 lit. b) i § 5 lit. a) statutu podatku na rzecz m. st. Warszawy od plakatów, szyldów, znaków i napisów reklamowych oraz podatku od anonsów, ogłoszonego w dzienniku Zarządu m. st. Warszawy Nr 97/98 z 22 listopada 1925 r.

W skardze kasacyjnej firma zarzuca, że równoczesne zastosowanie przepisów § 4 lit. b) i § 5 lit. a) statutu jest mylne, ponieważ pierwszy z tych przepisów postanawia, iż od pewnej kategorii przedmiotów opodatkowanych podatek pobiera się wyższy do przewidzianego taryfą, drugi zaś postanawia, iż od innej kategorii przedmiotów pobiera się podatek niższy, nie ma zaś przepisu, któryby przewidywał równocześnie stosowanie tak zniżki, jak i zwyczajki podatku.

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

Paragraf 3 statutu miejskiego zawiera normalne stawki podatkowe od urzędzeń reklamowych, § 4 zaś wyszczególnia przypadki, w których pobierany jest podatek procentowo wyższy od normalnego, § 5 przewiduje wreszcie przypadki, w których pobierany jest podatek procentowo niższy od normalnego. Żaden przepis prawny ani logika rzeczy nie stoją temu na przeszkodzie, aby przy obliczeniu wysokości poszczególnego wymiaru była jednocześnie uwzględniana zarówno zwyczajka jako też zniżka podatku, jeśli przy wymiarze mają miejsce jednocześnie okoliczności, przewidziane w obu tych paragrafach statutu. Jeśli więc w konkretnym przypadku władza pozwana przy obliczeniu wysokości podatku uznała za zasadne zastosowanie 50%-owej podwyżki podatku, przewidzianej przez § 4 lit. b) statutu od reklam umieszczonych powyżej 1-go piętra, przy jednoczesnym zastosowaniu 50%-owej zniżki, przewidzianej przez § 5



lit. a) statutu od napisów i liter plastycznych i, równoważąc te równej wartości wyższkę i niższkę, zastosowała stawkę normalną, to w tym sposobie wymiaru nie dopatrzył się Najwyższy Trybunał Administracyjny zarzucanej w skardze niezgodności z przepisami statutu.

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

Nr 387. Postanowienia statutu z 30 marca 1934 r. w przedmiocie podatku od kopalń w obrębie gminy m. Borysławia nie mogą służyć za podstawę do opodatkowania ropy, wydobytej przed wejściem w życie statutu.

(Wyrok N. T. A. z 7 listopada 1938 r., L. rej. 4855/36).

Nakazem płatniczym Zarządu Miejskiego w Borysławiu Nt. konta 148/I wymierzono firmie „Petrolea“, Akc. Tow. dla przemysłu oleju skalnego S. A. we Lwowie od ropy wyprodukowanej w miesiącu sierpniu i wrześniu 1934 r. o wadze 194379 kg wartości 2641 zł podatek od kopalń za II kwartał 1934/35 w kwocie 104,96 zł. — Odwołania od wymiaru nie uwzględnił Urząd Wojewódzki we Lwowie orzeczeniem z 31 lipca 1936 r. Na to orzeczenie wniesiona została skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Jak widać z treści zaskarżonego orzeczenia, władza oparła je na postanowieniach statutu z 30 marca 1934 r. w przedmiocie podatku od kopalń w obrębie gminy m. Borysławia. Statut ten głosi (§ 1), że przedmiot opodatkowania stanowi ropa naftowa, wydobywana z kopalń, położonych na obszarze gminy m. Borysławia. W odwołaniu twierdziła skarżąca, że sporna ropa nie została „obecnie“ wydobyta, lecz że pochodzi ze starych pozostałości ropnych z czasu, gdy podatek od kopalń w ogóle nie istniał. Twierdzeniu temu władza widocznie nie dała wiary, gdyż w zaskarżonym orzeczeniu uznała ropę za podlegającą opodatkowaniu, ponieważ została ona wykazana przez Okręgowy Urząd Górniczy jako wydobyta w miesiącach sierpniu i wrześniu 1934 r. W odpowiedzi na skargę władza już nie obstaje przy terminie wydobywania ropy i uznaje za słuszne twierdzenie skargi, że sporna ropa została wydobyta na długo przed wejściem w życie statutu, lecz twierdzi, że ropa ta została oczyszczona i wprowadzona w obrót dopiero w sierpniu i wrześniu 1934, wobec czego — zdaniem władzy — podlega podatkowi, jako nieopodatkowana wcześniej.

Tego stanowiska władzy Trybunał nie podzielił.

Ustawa podatkowa względnie oparty na niej statut podatkowy łączy obowiązek podatkowy ze zdarzeniem wydobywania ropy. W myśl zasady, że ustawa nie działa wstecz, postanowień ustawy oraz statutu — w braku przeciwnych i wyraźnych w nich postanowień — nie można odnosić do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie norm ustawowych. Ponieważ zaś nie jest sporne, że ropa została wydobyta na długo przed wejściem w życie statutu, na którym władza oparła zaskarżone orzeczenie, przeto orzeczenie to nie może się ostać, jako niezgodne z prawem.

Nr 388. Dla wymiaru daniny miarodajny jest stan prawny, istniejący w chwili wymiaru. Wymiar przeto daniny za cały rok budżetowy na podstawie statutu, uchwalonego w ciągu tegoż roku, nie jest nielegalny.

(Wyrok N. T. A. z 22 listopada 1938 r., L. rej. 3100/36).

Na podstawie statutu z 30 kwietnia 1934 r., ogłoszonego 21 grudnia 1935 r., pozwany Wydział Powiatowy wymierzył powodowi 28 grud-

nia 1935 r. specjalną opłatę drogową za rok 1935/36 w wysokości 47.907 zł 37 gr., a na jego sprzeciw, w którym żądał obniżenia opłaty do sumy 13.165 zł 35 gr., pozwany decyzją z 12 lutego 1936 r. obniżył tę opłatę tylko do sumy 47.577 zł 53 gr.

Powód wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, żądając dalszego obniżenia opłaty, ponieważ statut, będący podstawą wymiaru, obowiązuje dopiero od 21 grudnia 1935 r., wobec czego wymiar za czas od 1 kwietnia do 20 grudnia 1935 r. nie miał podstawy prawnej.

Wyrokiem z 15 kwietnia 1936 r. L. Dz. S. 119/36 S. A. Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę powoda oddalił, wywodząc, że moc obowiązująca statutu, który wszedł w życie w ciągu roku podatkowego, rozciąga się dla wymiaru opłaty na cały bieżący rok, jeżeli tylko podstawa prawna do wydania statutu, uprzednio już istniała. Podstawą zaś prawną statutu o wymiarze spornej opłaty jest ustawa z 9 stycznia 1933 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (Dz. Ust. śl. poz. 3).

Na wyrok ten powód wniósł rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który zważył co następuje:

...Dalej powód zarzuca, że wymiar opłaty za czas od 1 kwietnia do 20 grudnia 1935 r. jest nielegalny, ponieważ statut pozwanego, na którym wymiar się opiera, wszedł w życie dopiero 21 grudnia 1935 r.

Zarzut ten nie jest trafny. Niespornym jest, że statut pozwanego wszedł w życie 21 grudnia 1935 r., z czego jednak nie wynika, by pozwany nie mógł wymierzyć opłaty za cały rok podatkowy. Sporna opłata, jak zresztą wszystkie daniny publiczne, wymierzana jest na cały rok jednorazowo, lecz nie musi być wymierzona właśnie w początku danego roku. Z tego wynika, że dla jej wymiaru miarodajny jest stan prawny istniejący w chwili wymiaru. Powodowi wymierzono sporną opłatę 28 grudnia 1935 r., a więc w chwili, gdy statut bezsprzecznie obowiązywał. Wymierzono mu ją za cały rok podatkowy, ponieważ przez wejście w życie statutu a jednocześnie i uchwały Wydziału Powiatowego z 6 czerwca 1935 r., ustalającej ogólną sumę opłat i wysokość kwot przypadających na poszczególne źródła podatkowe, powstał dla powoda obowiązek podatkowy za cały rok, a nie tylko za czas począwszy od dnia wejścia w życie statutu.

Z tych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny rewizję powoda oddalił.

Nr 389. Ani ustawa o tymcz. ureg. finans. komunal. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 454/36 Dz. Ust., a w szczególności jest art. 59, ani też ustawa o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152) nie zawierają przepisu, któryby postanawiał, że wymiar daniny, dokonany po upływie okresu przedawnienia, jest z mocy samego prawa nieważny.

(Wyrok N. T. A. z 22 listopada 1938 r., L. rej. 4679/36).

W dniu 7 czerwca 1934 r. pozwany Zarząd Miejski w Poznaniu doręczył powodowi, Leonowi K., nakaz płatniczy na dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego za rok 1928 w wysokości 1.973 zł 40 gr., z której to sumy pozwany umorzył później 50% tj. 986, 70 zł na podstawie przepisów o ulgach w spłacie zaległości podatkowych.

Dnia 17 kwietnia 1936 r. wpłynęło do pozwanego podanie powoda, w którym tenże wnosi o umorzenie reszty dodatku komunalnego, ponieważ w myśl przepisów art. 59 ustawy o tymczas. uregulowaniu finansów komunalnych i art. 105 ordynacji podatkowej w chwili dokonania wymiaru dodatku komunalnego za rok 1928 prawo pozwanego do tego wymiaru już wygasło wskutek przedawnienia.



Podanie to pozwany uznał za sprzeciw przeciwko wymiarowi z 7 czerwca 1934 r. i sprzeciw oddalił, jako wniesiony w terminie późniejszym.

Wówczas powód złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o uznanie wymiaru dodatku komunalnego, dokonanego w dniu 7 czerwca 1934 r., za nieważny w stosunku do reszty nieumorzonej jeszcze kwoty 986,70 zł. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 20 lipca 1936 r. skargę oddalił, ponieważ wymiar dodatku komunalnego nie zaskarżony w terminie, przewidzianym w § 69 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152), stał się prawomocny.

Na wyrok ten powód wniósł rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Zarzut powoda, który powołując się na przepisy art. 59 ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. poz. 454 z 1936 r.) i art. 105 — obecnie art. 99 — ordynacji podatkowej (Dz. Ust. poz. 134 z 1936 r.), twierdzi, że wskutek przedawnienia prawa pozwanego do dokonania wymiaru dodatku komunalnego za rok 1928, wymiar, dokonany przez pozwanego w dniu 7 czerwca 1934 r., jest bezwzględnie nieważny, — nie jest trafny. Ani powołana przez powoda ustawa o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych, ani też ustawa o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152) nie zawierają żadnego przepisu, któryby stanowił, że wymiar dodatku komunalnego, dokonany po upływie okresu przedawnienia, jest z mocy prawa nieważny. Jeżeli nałożono na płatnika podatek niezgodnie z istniejącymi przepisami, może on wnieść przeciwko wymiarowi przewidziany przez ustawę środek prawny. Ustanawiając środki prawne przeciwko orzeczeniom wymiarowym, ustawa daje płatnikowi możliwość obrony jego interesów. Jeśli płatnik z tej możliwości nie skorzysta we właściwym czasie, orzeczenie wymiarowe urasta w moc prawną. W danym przypadku jest rzeczą nie-sporną, że powód ze swego prawa wniesienia na podstawie § 69 ustawy o daninach komunalnych sprzeciwu przeciwko nakazowi płatniczemu z 7 czerwca 1934 r. nie skorzystał. Tym samym wymiar ten urósł w moc prawa, a ponieważ — jak wspomniano — obowiązujące przepisy nie przewidują, by wymiar, dokonany po upływie okresu przedawnienia, był z mocy prawa nieważny, nie ma żadnej podstawy do wydania — jak tego żąda powód — wyroku ustalającego nieważność nakazu płatniczego, nie zaczepionego we właściwym czasie...

Nr 390. „Dodatek“ komunalny do państwowego podatku dochodowego, przewidziany w art. 24 ust. 2 ustawy o państwowy podatek dochodowy, poz. 223/32 Dz. Ust., ma charakter samoistnej daniny komunalnej wobec czego wymiar i pobór tego „dodatku“ odbywać się winien na podstawie ustępu 1 art. 43 ust. o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 454/36 Dz. Ust. (Wyrok N. T. A. z 25 listopada 1938 r. L. rej. 3504/36).

Zarząd miejski w Poznaniu wymierzył powódce, firmie Steffen, dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego na rok 1930 w kwocie 662,48 zł, na rok 1931 w kwocie 1390,33 zł i na rok 1932 w kwocie 1427,67 zł. Nakazy płatnicze na powyższy wymiar przesłał pozwany powódce pismem z dnia 4 lutego 1935 r.

Wniesiony przeciwko powyższemu wymiarowi sprzeciw oddalił pozwany decyzją z dnia 21 czerwca 1935 r.

Na powyższą decyzję wniosła powódka skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z wnioskiem o zwolnienie jej od nałożonego na nią dodatku komunalnego, przy czym wywodziła, że:

- 1) powódka nie osiągnęła ustalonego jej dochodu,
- 2) przy doręczeniu nakazów płatniczych na państwowy podatek dochodowy nie przestrzegano art. 156 § 2 ordynacji podatkowej,
- 3) pozwany nie był legitymowany do wymiaru dodatku komunalnego z uwagi na art. 26 p. 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 października 1934 r. (poz. 846 Dz. Ust.) i ustęp 2 art. 43 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych,
- 4) opodatkowaniu sprzeciwia się ponadto umowa wstępna z Niemcami w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu z roku 1923, podług której dochód opodatkowaniu by nie podlegał, gdyby nawet został osiągnięty,
- 5) w myśl art. 22 ustawy o państwowym podatku dochodowym (poz. 715 Dz. Ust. z roku 1934) spółki firmowe, jaką jest powodowa firma, nie podlegają obciążeniu podatkiem dochodowym.

Wyrokiem z 27 marca 1936 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę, podnosząc w uzasadnieniu, że niespornym jest, iż Komisja Szacunkowa ustaliła dochód powódki na rok 1930 w wysokości 16.562 zł, na rok 1931 w wysokości 30.894 zł i na rok 1932 w wysokości 31.726 zł, wobec czego pozwany miał prawo wymierzyć powódce dodatek komunalny w wysokości wymierzonej. Zarzuty powódki, wymienione wyżej pod pkt. 1, 2 i 4 uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny za nieistotne i wobec przepisów § 69 ust. 3 pruskiej ustawy o daninach komunalnych (Zb. ust. pr. z 1893 r. str. 152) za niedopuszczalne, zaś zarzut wymieniony w pkt. 3, za nieuzasadniony, ponieważ wymierzony powódce dodatek komunalny jest samoistnym podatkiem, do którego wymiaru uprawniony jest pozwany. Z zarzutem, powódki, wymienionym wyżej w pkt. 5, Wojewódzki Sąd Administracyjny się nie rozprawił.

Na wyrok ten powódka wniosła rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zarzucając, że Sąd a quo mylnie określił dodatek komunalny jako daninę samoistną i błędnie też przyjął, że zarząd gminy jest uprawniony do wymiaru tego dodatku. Od czasu bowiem wejścia w życie rozporz. Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. (Dz. Ust. poz. 846) prawo wymiaru dodatku komunalnego spoczywa wyłącznie w rękach władz skarbowych, a zatem dodatek ten nie jest samoistną daniną komunalną. Art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym w brzmieniu ustawy z 17 marca 1932 r. (Dz. Ust. poz. 223) w tym stanie rzeczy nie nie zmienia, skoro podobnie jak w tym artykule także ustawa o państwowym podatku przemysłowym przewiduje wpływ samorządów na wysokość dodatku do tego podatku, a przecież nikt nie twierdzi, że dodatek komunalny do państwowego podatku przemysłowego jest samoistną daniną. Skoro więc wspomniane rozporządzenie z 24 października 1934 r. powierzyło wymiar dodatku komunalnego temu samemu organowi, który jest powołany do wymiaru daniny państwowej, z którą dodatek ten się wiąże (ust. 2 art. 43 ustawy o tymcz. uregulowaniu finansów komunalnych), to zapatrywanie Sądu a quo, jakoby zarząd gminy był nadal uprawniony do wymiaru dodatku komunalnego na podstawie ust. 1 art. 43 tej ustawy, jest błędne. Zapatrywanie takie jest nielogiczne, gdyż, przyznając dodatkowi komunalnemu charakter samoistnej daniny, nie można nie przyznawać gminie prawa i obowiązku badania, czy wymiar dodatku odpowiada przepisom.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zarzuty powódki za nietrafne. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. Ust. poz. 454 z 1936 r.) odróżnia w art. 43 dwa typy danin komunalnych, samoistne daniny komunalne oraz dodatki komunalne do podatków i opłat państwowych, a zależnie od charakteru danej daniny powierza jej wymiar i pobór albo zarządowi związków samorządowego (danina samoistna) albo państwowej władzy wymiarowej (dodatki komunalne). Według art. 24 ust. 2 ustawy o państwowym podatku dochodowym w brzmieniu, nadanym mu ustawą z 17 marca 1932 r. (Dz. Ust.



poz. 223) dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego jest pobierany wyłącznie na podstawie specjalnej uchwały samorządowego organu uchwalającego i w określonej przez tę uchwałę wysokości. Pobór jego i wymiar są więc całkowicie uzależnione od woli danego samorządu i ta okoliczność stanowi już sama w sobie o jego charakterze samoistnej daniny komunalnej, czego nie zmienia okoliczność, że nazywany on jest nadal dodatkiem. Dla tego też wymiar i pobór tego „dodatku“ odbywać się musi nie na podstawie ust. 2, lecz na podstawie ust. 1 art. 43 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

Powolywanie się powódki na rozporządzenie z 24 października 1934 r. jest nietrafne już z tego powodu, że przeprowadzona w nim w art. 26 pkt. 1 zmiana ogranicza się wyłącznie do podatku komunalnego od przemysłu i handlu, gdy tymczasem tutaj chodzi o dodatek do podatku dochodowego.

Dalej powódka zarzuca, że Sąd a quo nie rozprawił się z jej zarzutem, że w myśl art. 22 ustawy o państwowym podatku dochodowym spółki firmowe, jaką jest powódka, nie podlegają obciążeniu podatkiem dochodowym, lecz tylko uczestnicy spółki osobiście.

Jeżeli Sąd a quo, wyrokując w sprawie wymiaru dodatku komunalnego do państwowego podatku dochodowego, co do którego to dodatku ustalił, że jest on samoistną daniną komunalną, pominął jeden z zarzutów powoda, odnoszących się do wymiaru nie tej daniny, lecz państwowego podatku dochodowego, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dopatrzył się w tym pominięciu istotnej wadliwości postępowania, skoro Sąd a quo w zaskarżonym wyroku co do innych tego rodzaju zarzutów podniósł, że zarzuty, skierowane przeciwko zasadności wymiaru państwowego podatku dochodowego, są w obecnym sporze nieistotne i wobec przepisów § 69 ustęp 3 ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. ust. pr. str. 152) niedopuszczalne.

Z tych względów Najwyższy Trybunał Administracyjny rewizję powoda oddalił.

Nr 391. W postępowaniu, dotyczącym wymiaru świadczeń w naturze, (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 26 marca 1935 r., poz. 204 Dz. Ust.), obowiązany nie może skutecznie podnosić zarzutów przeciwko prawomocnemu wymiarowi podatku wyrównawczego, służącemu za podstawę wymiaru świadczeń.

(Wyrok N. T. A. z 6 grudnia 1938 r. L. rej. 3883/37).

Nakazem z 8 marca 1937 r. L. rej. 1566 Zarząd Gminy Korzecko wezwał Dyрекcję Kolei Państwowych w Radomiu do dostarczenia za rok 1936/37 świadczeń drogowych w naturze w ilości 77 dniówek pieszych lub też do uiszczenia w zamian tych świadczeń kwoty 115 zł 50 gr. Odwołania zaś od tego wymiaru nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Kielcach orzeczeniem z 7 maja 1937 r.

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

Według ustępów 1 i 2 art. 3 ustawy z 26 marca 1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. Ust., posiadaczy gruntów, którzy nie opłacają podatku gruntowego, natomiast opłacają gminny podatek wyrównawczy, obowiązek świadczeń w naturze obciąża w stosunku do tego opłacanego podatku. Z treści tego przepisu, a w szczególności z jego słów „opłacają gminny podatek wyrównawczy“ i „w stosunku do opłacanego podatku wyrównawczego“ niewątpliwie wynika, że świadczenia drogowe w naturze są w tym przypadku daniną ustawowo pochodną od wymiaru podatku wyrównawczego,

przy tym nie teoretycznie przypadającego, lecz rzeczywiście zobowiązanemu wymierzonego.

Ponieważ akta wykazują, że podatek wyrównawczy na rok 1936/37 został skarżący wymierzony, nie wykazują natomiast, aby skarżąca przeciwko prawidłowości tego wymiaru wносиła sprzeciw, Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał, że władza pozwana była uprawnioną do uznania wymiaru podatku wyrównawczego za należytą podstawę do wymiaru spornych świadczeń.

W tym stanie rzeczy zarzut skargi, skierowany przeciw wymiarowi podatku wyrównawczego, nie może być skutecznie podnoszony w sprawie, dotyczącej wymiaru świadczeń drogowych.

Wreszcie twierdzenie skarżącej, że wymiar świadczeń Dyrekcji Kolei Państwowych, nie zaś dzierżawcom gruntów kolejowych „wydaje się być niesłusznym” — jest chybiony, gdyż świadczenia drogowe wymierza się w myśl powołanych przepisów płatnikom podatku wyrównawczego, a akta wykazują, że takim płatnikiem była właśnie Dyrekcja Kolei, nie zaś dzierżawcy gruntów.

Nr 392. W postępowaniu, dotyczącym wymiaru świadczeń w naturze (art. 3 ust. 1 ustawy z 26 marca 1935 r., poz. 204 Dz. Ust.), obowiązany nie może skutecznie podnosić zarzutów przeciwko prawomocnemu wymiarowi podatku przemysłowego, służącemu za podstawę wymiaru świadczeń.

(Wyrok N. T. A. z 6 grudnia 1938 r. L. rej. 431/38).

Nakazem płatniczym z 30 czerwca 1937 r. Nr 54 Zarząd Miejski w Łunińcu wezwał Dyrekcję Okręgową Kolei Państwowych w Wilnie do dostarczenia za rok 1937/38 świadczeń drogowych w naturze w ilości 333 dniówek pieszych lub też do uiszczenia w zamian tych świadczeń kwoty 500 zł.

Odwolania od tego wymiaru nie uwzględnił Wydział Powiatowy w Łunińcu orzeczeniem z 22 listopada 1937 r.

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

I. Według art. 3 ust. 1 ustawy z 26 marca 1935 o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. Ust., obowiązek świadczeń obciąża m. in. te osoby fizyczne i prawne, które opłacają podatek przemysłowy, — w stosunku do sumy tego podatku, przy czym za podstawę wymiaru przyjmuje się cenę świadczeń przemysłowych i kart rejestracyjnych. Ponieważ, jak z akt widoczne jest, Dyrekcja Kolei Państwowych w Wilnie wykupuje świadectwo przemysłowe kat. III na elektrownię w Łunińcu, przeto z tego tytułu podlega obowiązkowi świadczeń.

Zarzut skarżącej, że w myśl art. 3 ustawy z 15 lipca 1925 r. o państwowym podatku przemysłowym, poz. 339/36 Dz. Ust., od podatku tego są zwolnione państwowe koleje żelazne, któremu zresztą przeciwstawia władza pozwana argument, że elektrownia opodatkowana nie służy wyłącznie do zaspakajania własnych potrzeb kolei, gdyż zaspakaja w głównej mierze potrzeby m. Łunińca, — nie jest istotny, ponieważ obowiązek świadczeń uzależnia przepis art. 3 ust. 1 ustawy z 26 marca 1935 jedynie od faktu rzeczywistego opłacania podatku przemysłowego, a fakt taki niewątpliwie w niniejszej sprawie zachodzi.

II. Skarżąca w drugiej części skargi podnosi, że nałożenie spornych świadczeń jest bezzasadne również „z innych jeszcze zasad”; skoro jednak wbrew przepisowi art. 58 p. 4 rozp. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, poz. 806/32 Dz. Ust., zasad tych nie wywodzi ani



nawet nie przytacza, to oczywiście nie mógł ich Najwyższy Trybunał Administracyjny poddać rozważaniu.

Z powyższych powodów należało skargę oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr 393. W województwach poznańskim i pomorskim oraz na górnośląskiej części województwa śląskiego dochód z nadzwyczajnego wyrębu lasu (art. 15 ustawy o państwowym podatku dochodowym — Dz. Ust. poz. 6 z 1936 r.) podlega opodatkowaniu na rzecz związków komunalnych na zasadzie ust. 2 art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym według najniższej skali, przewidzianej w statucie podatkowym.

(Wyrok N. T. A. z dnia 15 grudnia 1938 r. L. Rej. 2333/36).

Urząd Skarbowy w Kościanie wymierzył A. W., powódce, państwowy podatek dochodowy na rok 1933/34 tylko od dochodów z nadzwyczajnego wyrębu lasu, wynoszącego 111.655 zł, okres ten bowiem powódka co do innych źródeł dochodu zakończyła deficytem. Nakazem płatniczym z 10 października 1934 r. Nr 29/34 Wydział powiatowy w Kościanie, pozwany, wymierzył powódce dodatek komunalny w wysokości 5.582,75 zł, tj. 5% od sumy 111.655 zł. Wskutek sprzeciwu powódki, która żądała całkowitego uchylenia wymiaru, pozwany obniżył go tylko do sumy 4.466,20 zł tj. 4% od przytoczonej sumy.

Powódka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który jednak wyrokiem z 30 stycznia 1936 r. skargę oddalił, podnosząc w uzasadnieniu, że wobec zakończenia przez powódkę okresu podatkowego deficytem z innych źródeł dochodu, przy wymiarze państwowego podatku dochodowego od wartości 5/6 części sumy, uzyskanej z nadzwyczajnego wyrębu lasu, zastosowano zasadę, wyrażoną w końcowym zdaniu ostatniego ustępu art. 15 ustawy o państwowym podatku dochodowym, tj. wymierzono podatek państwowy w stosunku procentowym według 1 stopnia skali, ustalonej w art. 23. Ponieważ pozwany, stosując analogiczną zasadę przy wymiarze dodatku komunalnego, wymierzył go według najniższego stopnia wymiaru, przewidzianego w art. 24, tj. 4% od sumy 111.655 zł, co wynosi 4.466,20 zł, Sąd I-ej instancji uznał powództwo za nieuzasadnione.

Na wyrok ten powódka wniosła rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zarzucając, że Sąd I-ej instancji nie rozstrzygnął jej zarzutu, iż związki komunalne nie są w ogóle uprawnione do pobierania dodatku komunalnego od dochodu z nadzwyczajnego wyrębu lasu, a także zarzutu, iż suma 111.655 zł, uzyskana z nadzwyczajnego wyrębu lasu, stanowi dochód brutto, a nie czysty dochód, wobec czego wymiar podatku jest wadliwy, nawet gdyby przyjąć, że dochód z nadzwyczajnego wyrębu lasu podlega dodatkowi komunalnemu. W pominięciu tych zarzutów powódka dopatruje się istotnej wadliwości postępowania.

Zarzutu wadliwości postępowania Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał za trafny.

W rozstrzygnięciu bowiem Sądu a quo, który uznał wymiar podatku komunalnego od dochodu z nadzwyczajnego wyrębu lasu za słuszny i dla tego powództwo oddalił, mieści się również rozstrzygnięcie przytoczonych wyżej zarzutów powódki w tym sensie, że wymiar podatku komunalnego przez pozwanego był z punktu widzenia istniejących przepisów nie tylko dopuszczalny, lecz również dokonany w sposób prawidłowy.

Dalej powódka podnosi, że w myśl ust. 1 art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym nie mogą być ustanawiane dodatki na rzecz związków samorządowych od stawek państwowego podatku dochodowego. Od tej zasady ust. 2 art. 24 czyni wyjątek dla województw zachodnich. Ponieważ przepis wyjątkowy nie może być interpretowany rozszerzająco, przeto — zdaniem powódki — dodatek komunalny wymierzony być może tylko wtedy, gdy państwowy podatek wymierzony został według skali art. 23. Powódka nie podlega obowiązkowi podatkowemu od normalnego dochodu w stosunku do Skarbu Państwa, który jej nie wymierzył podatku dochodowego według skali art. 23 i dla tego nie może być jej wymierzony dodatek komunalny od dochodu nieprzewidzianego w ust. 2 art. 24. Powódce wymierzono podatek państwowy nie od normalnego dochodu (art. 6), lecz od dochodu nadzwyczajnego, który podlega oddzielnemu opodatkowaniu w sposób przewidziany w art. 15. Skoro zaś art. 24 nie mówi o wymiarze dodatku komunalnego od nadzwyczajnego dochodu, dochód taki — zdaniem powódki — nie podlega temu wymiarowi. Gdyby ustawodawca chciał taki dochód poddać również przepisom ust. 2 art. 24, byłoby to nie tylko wyraźnie w tym artykule musiał zaznaczyć, lecz ponadto podać sposób obliczenia dodatku komunalnego od takiego nadzwyczajnego dochodu.

Wywodom powódki Najwyższy Trybunał Administracyjny nie przyznał słuszności. Nie może ulegać wątpliwości, że dochód z nadzwyczajnego wyrębu lasu jest również dochodem w rozumieniu ustawy o państwowym podatku dochodowym (Dz. Ust. poz. 6 z 1936 r.), skoro ustawa ta w art. 15 ust. 4 i 5 przewiduje jego opodatkowanie. Jeżeli ustawa poddaje dochód taki oddzielnemu opodatkowaniu w sposób, w tym artykule przewidziany, czyni to ze względów gospodarczej słuszności. Nadzwyczajny wyręb lasu jest bowiem pobraniem z lasu jednorazowo naprzód dochodów kilku okresów gospodarczych (podatkowych). Kumulacja tego dochodu z kilku lat i opodatkowanie go w roku, w którym został osiągnięty, w całości i w sposób normalny według skali art. 23 stwarzałyby wobec progresywności tej skali nadmierne obciążenie tego dochodu, niesłuszne z uwagi na to, że — jak wspomniano — dochód ten rozkłada się w normalnych warunkach na szereg lat. Dla tego ustawodawca wprowadził przepis art. 15, gdzie w ust. 4 ustanowił zasadę, że do ogólnego dochodu podatnika dolicza się tylko tę sumę, którą osiągnął z wyrębu części lasu przeznaczonej normalnie do wyrębu według planu gospodarstwa leśnego, zaś w ust. 5 rozwinął zasadę, wypowiedzianą w ust. 4, i określił sposób obliczania podatku. Z ustalonego w ust. 5 sposobu obliczania wynika, że 1/6 część całego czystego dochodu, osiągniętego z nadzwyczajnego wyrębu, uważa się zawsze za normalny dochód, który opodatkowuje się łącznie z resztą dochodu w sposób normalny według skali art. 23. Dopiero od reszty (5/6) tego dochodu oblicza się podatek w sposób specjalny, lecz i do tego dochodu stosuje się przy opodatkowaniu zawsze skalę art. 23, chociaż w sposób specjalny. Jeżeli przeto ust. 2 art. 24 pozwala związkom samorządowym w województwie poznańskim na pobieranie dodatku komunalnego z tym, że dodatek ten przy dochodzie podatkowym według skali art. 23 nie może przekraczać pewnego określonego procentu, zaś — jak wyżej wyjaśniono — państwowy podatek dochodowy wymierzony jest zawsze według skali art. 23, chociaż stosowanej w pewnych przypadkach w specjalny sposób, przewidziany w art. 15, nie można zasadnie zaprzeczyć pozwanemu prawa pobierania dodatku komunalnego od dochodu z nadzwyczajnego wyrębu lasu, od którego powódce wymierzono państwowy podatek dochodowy.

Dalej zarzuca powódka, że przy wymiarze dodatku komunalnego niesłusznie zastosowano obliczenie, przewidziane w art. 15 ust. 5 łącznie dla obliczenia państwowego podatku dochodowego od dochodu



z nadzwyczajnego wyrębu lasu, a także niesłusznie obliczono wysokość dodatku komunalnego od dochodu brutto, zamiast od czystego dochodu.

Pierwszy z tych zarzutów nie jest trafny. Jak wykazano wyżej, pozwany miał prawo wymierzyć powódce dodatek komunalny, zaś przy jego wymiarze musiał stosować te same zasady, jakie w myśl art. 15 ust. 5 stosowano przy wymiarze podatku państwowego. W zaskarżonym wyroku ustalono, a powódka temu nie przeczy, że wobec braku dochodu normalnego, podlegającego opodatkowaniu, zastosowano przy wymiarze państwowego podatku od dochodu z nadzwyczajnego wyrębu lasu zasadę, wypowiedzianą w końcowym zdaniu ust. 5 art. 15 i wymierzono ten podatek w stosunku procentowym według pierwszego stopnia skali art. 23. Tę samą zasadę tj. opodatkowania według najniższej stawki należało więc zastosować również przy wymiarze dodatku komunalnego, a więc 4% (art. 24 ust. 2 pkt. A) i tę też stawkę zastosowano.

Natomiast trafny jest drugi zarzut powódki co do niesłusznego obliczenia wysokości dodatku komunalnego o tyle, że dodatek ten wymierzono powódce od całej sumy dochodu z nadzwyczajnego wyrębu (111.655 zł) zamiast wymierzyć go tylko od 5/6 części tej sumy, stanowiącej w danym przypadku podstawę wymiaru podatku państwowego. Dla tego też Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok.

Uznając zaś sprawę za dojrzałą do osądzenia, Najwyższy Trybunał Administracyjny obniżył powódce wymierzony przez pozwanego dodatek komunalny do sumy 3.721,83 zł tj. 4% od sumy 93.045,84 zł, stanowiącej 5/6 dochodu z nadzwyczajnego wyrębu lasu.

Nr 394. Do stosowania ulgowych opłat za leczenie, przewidzianych w art. 127 (ustęp 1) ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (p. 396 Dz. Ust.), obowiązane są także te utrzymywane przez Państwo lub związki samorządowe szpitale przeznaczone dla ogółu ludności, które znajdują się na obszarze województw, na którym rozporządzenie z 22 marca 1928 r. (p. 382 Dz. Ust.) nie weszło dotychczas w życie.

(Wyrok N. T. A. z dnia 16 grudnia 1938 r. L. Rej. 5915/36. Teza).

Między Ubezpieczalnią Społeczną w Krakowie a Szpitalem Powszechnym w Wadowicach powstał spór w sprawie kosztów leczenia Marii G. Ubezpieczalnia, na zlecenie której G. była leczona, opierając się na art. 127 (ust. 1) ustawy z 28 marca 1933 r. (p. 396 Dz. Ust.) zażądała potrącenia od tych kosztów 15% opłaty obowiązującej dla klasy najniższej. Szpital odmówił żądaniu, wychodząc z założenia, że wymieniony przepis dotyczy tylko szpitali publicznych w rozumieniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 (poz. 382 Dz. Ust.), że to rozporządzenie w myśl jego art. 89 nie weszło w życie na obszarze województw południowych, że wobec tego Tymczasowy Wydział Samorządowy na likwidacji tylko dobrowolnie przyznał ubezpieczalniom społecznym na powyższym obszarze 15% zniżkę opłat za leczenie i to z zastrzeżeniem, iż odnośne rachunki będą wyrównane w ciągu dni 30 od daty wystawienia, i że ten warunek nie został spełniony w sprawie Marii G., gdyż rachunek kosztów jej leczenia został w dniu 16 października 1935 r. wysłany do Ubezpieczalni Społecznej w Krakowie, a Ubezpieczalnia ta pomimo dwukrotnego ponaglenia jej uregulowała go dopiero w dniu 12 stycznia 1936 r.

Pismem z 18 czerwca 1936 r. Ubezpieczalnia Społeczna w Krakowie wniosła do Ministerstwa Opieki Społecznej prośbę o rozstrzygnięcie powyższego sporu. Ministerstwo to orzeczeniem z 19 października

1936 r., opierając się na § 5 rozporządzenia ministerialnego z 5 stycznia 1934 r. (poz. 83 Dz. Ust.) w łączności z art. 8 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 24 października 1934 r. (p. 855 Dz. Ust.) uznało swoją kompetencję i stwierdziło, że Szpital Powszechny w Wadowicach jest obowiązany do przestrzegania postanowień art. 127 (ust. 1 ustawy z 28 marca 1933 r.) a w szczególności winien 15% zniżki, przewidziane w tym przepisie, stosować do rachunków dla ubezpieczalni społecznych bez względu na ich zaległości w regulowaniu rachunków, oraz, że wobec tego odmowa tej zniżki w sprawie Marii G. jest bezpodstawna i z tego powodu bezskuteczna. W motywach Ministerstwo zaznaczyło, że Szpital Powszechny w Wadowicach jest utrzymywany przez samorząd i jest przeznaczony dla ogółu ludności a w następstwie tego jest szpitalem publicznym w rozumieniu rozporządzenia z 22 marca 1928 r. i że w art. 127 (ust. 1) ustawy z 28 marca 1933 r. prawodawca nie stwierdził, iż przepis ten obowiązuje w związku z rozporządzeniem z 22 marca 1928 r., a jedynie zaznaczył, że za szpitale publiczne uważa te, które odpowiadają określeniom tego ostatniego rozporządzenia, czyli, że rozporządzenie to służy tylko za kryterium dla ustalenia, czy dany szpital jest publicznym.

Na to orzeczenie ministerialne wniósł Szpital Powszechny w Wadowicach skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżący szpital wywodzi, że rozporządzenie z 22 marca 1928 r. (poz. 382 Dz. Ust.) nie weszło dotychczas w życie na obszarze województw południowych i że wobec tego skarżący szpital nie może być uważany za szpital publiczny w rozumieniu tego rozporządzenia a tym samym nie podlega postanowieniom art. 127 (ustęp 1) ustawy z 28 marca 1933 r. (poz. 396 Dz. Ust.). Na poparcie tego swego zapatywanja skarżący szpital powołuje się na reskrypt z 25 stycznia 1934 r. Nr Z. U. 40-29-1, skierowany przez Ministerstwo Opieki Społecznej do Wojewody Lwowskiego, jako likwidatora Tymczasowego Wydziału Samorządowego, oraz na okólnik tego Wydziału z 28 marca 1934 r. Lw. 12370 — 34 — S. W wymienionym reskrypcie Ministerstwo stwierdziło, że wobec tego, iż rozporządzenie z 22 marca 1928 r., nie weszło w życie na obszarze województw południowych, mogłaby powstać wątpliwość, czy postanowienia art. 127 (ustęp 1) ustawy z 28 marca 1933 r. dotyczą szpitali publicznych na obszarze powyższych województw, i biorąc pod uwagę intencje prawodawcy postanowiło, że szpitale państwowe na tym obszarze winny przy wystawianiu rachunków dla ubezpieczalni społecznych przestrzegać postanowień ostatnio wspomnianego przepisu. Powołując się na ten reskrypt Ministerstwa, Tymczasowy Wydział Samorządowy wspomnianym wyżej okólnikiem zarządził, by szpitale państwowe bez jakichkolwiek zastrzeżeń stosowały do ubezpieczalni społecznych taką ulgową, przewidzianą z art. 127 (ust. 1), o którym mowa. Zarazem postanowił Tymczasowy Wydział Samorządowy, że w stosunku do szpitali prowincjonalnych mogą korzystać z tej taksy tylko te ubezpieczalnie społeczne, które nie zalegają z wyrównaniem rachunków za okres po dzień 31 grudnia 1933 r. względnie rachunki te natychmiast wyrównają i przesyłane im rachunki bieżące wyrównywać będą najpóźniej w terminie 30-dniowym, licząc od dnia wystawienia.

Stanowisko skarżącego szpitala nie jest trafne. W art. 127 (ust. 1) ustawy z 28 marca 1933 r. nałożono na szpitale publiczne w rozumieniu rozporządzenia z 22 marca 1928 r. obowiązek przyjmowania osób, uprawnionych do leczenia szpitalnego ze strony ubezpieczalni społecznych, za wynagrodzeniem ulgowym, bliżej w tym przepisie określonym. Już z brzmienia tego przepisu wynika, że dla obowiązku stosowania ulgowego wynagrodzenia za leczenie miarodanie jest nie to, czy co do danego szpitala obowiązuje rozporządzenie z 22 marca 1928 r., lecz tylko to, czy dany szpital jest w rozumieniu tego rozporządzenia



publicznym. Ta ostatnia kwestia unormowana jest w art. 5 powyższego rozporządzenia. Według tego przepisu do publicznych zaliczają się wszystkie szpitale ogólne i specjalne, utrzymywane przez Państwo oraz przez związki komunalne, o ile są przeznaczone dla ogółu ludności. Prawodawca mówiąc w art. 127 (ustęp 1) o szpitalach publicznych w rozumieniu rozporządzenia z 22 marca 1928 r. chciał tylko wyrazić, że ma na myśli wszystkie szpitale, odpowiadające wymogom wyżej określonym, i tylko celem uniknięcia wyszczególnienia tych wymogów, a więc ze względów wyłącznie redakcyjnych powołał się na rozporządzenie z 22 marca 1928 r. Przemawia za tym także i ratio legis. Nie ma przecież żadnego powodu do tego, aby szpitale, utrzymywane przez Państwo lub przez związki samorządowe i przeznaczone dla ogółu ludności, były co do obowiązku stosowania ulgowego wynagrodzenia za leczenie, przewidzianego w art. 127 (ustęp 1) ustawy z 28 marca 1933 r., traktowane odmiennie. Wnioskom tym atoli nie stoi bynajmniej na przeszkodzie powołany przez stronę skarżącą reskrypt Ministerstwa z 25 stycznia 1934 r. i okólnik Tymczasowego Wydziału Samorządowego z 28 marca 1934 r. Ani bowiem Minister Opieki Społecznej ani Tymczasowy Wydział Samorządowy nie został przez prawodawcę upoważniony do zmiany art. 127 (ust. 1) ustawy z 28 marca 1933 r. Nadto wymieniony reskrypt ministerialny nie pozostaje w rozbieżności ze stanowiskiem, zajętym przez Ministerstwo w zaskarżonym orzeczeniu. W reskrypcie tym bowiem Ministerstwo, powołując się właśnie na intencję ustawy z 28 marca 1933 r., postanowiło, że szpitale państwowe na obszarze województw południowych obowiązane są przestrzegać postanowień art. 127 (ust. 1) tej ustawy. Co do szpitali niepaństwowych Ministerstwo nie wypowiedziało się w powyższym reskrypcie, z tego jednak oczywiście jeszcze nie wynika, że te szpitale w kwestii spornej winny być zdaniem Ministerstwa traktowane inaczej, niż szpitale państwowe.

Istotne znaczenie ma wobec tego tylko kwestia, czy co do skarżącego szpitala są spełniane wymogi z art. 5 rozporządzenia z 22 marca 1928 r., a więc czy szpital ten jest utrzymywany przez Państwo lub przez związek komunalny i czy jest on przeznaczony dla ogółu ludności. Co do tej ostatniej kwestii skarżący szpital nie podnosi żadnego zarzutu. Natomiast zaprzecza skarżący szpital, jakoby był utrzymywany przez Państwo lub przez związki komunalne. Według wywodów skargi skarżący szpital utrzymuje się samoistnie z opłat za leczenie chorych. W zaskarżonym orzeczeniu Ministerstwo, powołując się na pismo skarżącego szpitala z 4 czerwca 1936 r. L. 69, stwierdziło, że skarżący szpital utrzymywany jest przez samorząd. To stwierdzenie nie ma jednak oparcia w powyższym piśmie. Pismo to co do utrzymywania skarżącego szpitala nie zawiera nawet żadnej wzmianki. Stan faktyczny dotyczący kwestii utrzymywania skarżącego szpitala wymaga więc uzupełnienia.

Kierując się tymi rozważaniami, należało zaskarżone orzeczenie uchylić na podstawie art. 34 p. 1 prawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (poz. 806/32 Dz. Ust.).

**Nr 395.** Charakter działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, spełniającego swoje ustawowe obowiązki za pośrednictwem szpitala lub sanatorium, wyłącza działalność w celu zarobkowym, obliczoną na zysk.

(Wyrok S. N. z 25 kwietnia 1938 r. 2 K. 2388/37).

...Sanatorium dla gruźliczo chorych, prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nie może być uważane za przedsiębiorstwo handlowe na zysk obliczone, w rozumieniu art. 1 lit. a) ust. o państw. podat.

przemysł. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy (Zb. O. 304/36), ustawodawstwo podatkowe obciąża podatkiem przemysłowym tylko takie przedsiębiorstwa, które w podmiotowym znaczeniu połączone są z działalnością w celu zarobkowym, działalnością obliczoną na zysk. Zarobek ten może być nie osiągnięty, obliczenie na zysk zawodne, są to okoliczności z punktu widzenia prawa handlowego i podatkowego obojętne, jednakże o przedsiębiorstwie w rozumieniu tych ustaw może być mowa tylko przy ustaleniu czynności, wykonywanej w sposób przemysłowy, to jest mający na celu zarobek lub zysk. Nie ma przedsiębiorstwa, gdy korzyść albo nie jest przewidziana albo zgoła wykluczona, co może mieć miejsce nawet wtedy, gdy poszczególne czynności są odpłatne.

Sanatorium Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, prowadzone przez oskarżonego lekarza, jako dyrektora, przeznaczone dla leczenia ubezpieczonych, którzy w zamian za składki ubezpieczeniowe otrzymywali wzajemne świadczenia w postaci leczenia ich w szpitalach czy sanatoriach, nie jest przedsiębiorstwem obliczonym na zysk, skoro Zakład Ubezpieczeń Społecznych spełnia tylko swój obowiązek ustawowy w granicach kalkulacji ubezpieczeniowej, preliminując na utrzymanie i leczenie ubezpieczonego pewną wynikającą z niej sumę. Ten więc charakter działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, spełniającego swoje ustawowe obowiązki za pośrednictwem, między innymi, szpitala czy sanatorium, wyłącza działalność w celu zarobkowym, działalność na zysk obliczoną. Okoliczność, że pewien nieznaczný procent leczonych stanowiły osoby prywatne, nie ubezpieczone, które płaciły trochę wyższą stawkę, niż stawka obliczona za ubezpieczonych, nie nadawała przedsiębiorstwu charakteru przedsiębiorstwa na zysk obliczonego, przez to bowiem, że przedsiębiorstwo dąży do tego, by uniknąć deficytu, by pokryć własne koszty i być przedsiębiorstwem opłacającym się, nie staje się ono jeszcze przedsiębiorstwem na zysk obliczonym w rozumieniu ustawy o państ. podat. przemysł.

Nr 396. Jeśli opłata na Fundusz Kuracyjny pobierana jest na podstawie art. 40 p. b ustawy o uzdrowiskach z 23 marca 1922 r., poz. 331/28 Dz. Ust., nie ma znaczenia dla wymiaru opłat okoliczność, na podstawie jakiego tytułu prawnego w danym przedsiębiorstwie (pensionat, zakład leczniczy, hotel) zajmują pokoje kuracjusze.

(Wyrok N. T. A. z 18 marca 1939 r. L. rej. 5526/36).

Orzeczeniem z 4 października 1936 r. Urząd Wojewódzki Krakowski zatwierdził z powołaniem się na art. 36 ustawy z 23 marca 1922 r. poz. 331/28 Dz. Ust., oraz na statut, ustalający opłaty na rzecz Funduszu Kuracyjnego w Krynicy, wymiar takiej opłaty od Zakładu leczniczego „Lwigród“ za rok 1934 w kwocie 1800 zł.

W skardze na to orzeczenie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako właściciel Zakładu „Lwigród“, przeciwstawiając się powyższemu wymiarowi, podnosi, że zaskarżone orzeczenie nie jest zgodne z art. 40 pkt. d. powołanej ustawy o uzdrowiskach, według którego mogą być pobierane opłaty od osób „wynajmujących“ mieszkania przyjeźdnym; tymczasem między Zakładem Ubezpieczeń a ubezpieczonymi kuracjuszami, którzy zajmują pokoje w „Lwimgrodzie“, o stosunku najmu mowy być nie może, ponieważ umieszczenie ubezpieczonych następowało w drodze oficjalnego zarządzenia instytucji ubezpieczeń społecznych, a więc w oparciu na stosunku publiczno - prawnym. Zakwestionowane więc opłaty mogą należeć się jedynie od 20 pokoi, wynajmowanych osobom prywatnym, nie zaś od pokoi, zajmowanych przez ubezpieczonych. Zaskarżona decyzja — dług dalszych wywodów skargi — wydana została wadliwie również z te-



go powodu, że według obliczeń zaskarżonego orzeczenia opłata winna wynosić 1959 zł, gdy tymczasem wymierzono ją, bez wskazania podstaw, w kwocie niższej a mianowicie w kwocie 1.800 zł.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Jak wykazuje wstępna część statutu, został on wydany na podstawie art. 34 pkt. 2 oraz art. 40 pkt. b. i d. ustawy o uzdrowiskach z 23 marca 1922 r., poz. 331/28 Dz. Ust. Art. 34 pkt. 2 przewiduje kompetencję komisji uzdrowiskowej do ustalenia taks i opłat w uzdrowiskach, z których powstaje fundusz kuracyjny, art. 40 pkt. b. przewiduje opłaty na rzecz funduszu kuracyjnego, pobierane od wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, działających na terenie uzdrowiska w czasie sezonu; tenże zaś artykuł w punkcie d przewiduje opłaty od osób, wynajmujących mieszkania przyjezdnych. Zgodnie z tymi przepisami statut komisji zdrojowej, noszący nazwę statutu poboru opłat od przedsiębiorstw oraz od osób, wynajmujących mieszkania przyjezdnych, na rzecz Funduszu Kuracyjnego w Krynicy — przewiduje w § 1 — 3 opłaty od pensjonatów, sanatoriów, zakładów leczniczych i hoteli, zaliczając je do kategorii przedsiębiorstw, przy czym wymiaru opłat, obliczanych w stosunku rocznym od pokoju, nie uzależnia od okoliczności, czy pokoje te są rzeczywiście wynajmowane przyjezdnym. Treść zaskarżonego orzeczenia oraz odpowiedź na skargę wskazują na to, że „Lwigród“ został obciążony opłatą na podstawie § 1 — 2 statutu, jako przedsiębiorstwo (pensjonat wzgl. sanatorium), nie zaś na podstawie § 4 statutu, jako osoba wynajmująca mieszkania przyjezdnym. W tych zaś warunkach — gdy charakter „Lwigródu“, jako przedsiębiorstwa, nie jest w sprawie spornym — wszelkie wywody skargi, że ubezpieczeni nie zajmują w „Lwimgrodzie“ pokoiów na zasadach umowy najmu, są w konkretnym przypadku bez istotnego znaczenia.

Okoliczność zaś, że opłata została wymierzona w wysokości niższej, aniżeli według własnych obliczeń skarżącego Zakładu wynosić powinna, oczywiście nie może być powodem uchylenia zaskarżonego orzeczenia, jako nie przynosząca szkody skarżącemu.

Zpowyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr 397. Przedsiębiorstwa związku komunalnego, których obroty nie są objęte budżetem administracyjnym tego związku, są obowiązane do uiszczania opłaty na rzecz Funduszu Pracy w myśl art. 15 ust. 4 ustawy z dn. 16 marca 1933 o Funduszu Pracy, poz. 163/33 i 849/34 Dz. Ust.

Budżetem zwyczajnym, o którym jest mowa w powołanym przepisie, jest budżet administracyjny samorządowego związku terytorialnego.

(Wyrok N. T. A. z 19 marca 1939 r. L. rej. 2988/38. Teza).

Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy na m. st. Warszawę decyzją z 5 sierpnia 1937 r. F. II. 21/34/37, opierając się na przepisie art. 15 ust. 4 ustawy z 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy, poz. 163/33 i 849/34, uznało, że Elektrownia Miejska w Warszawie podlega obowiązkowi uiszczania na rzecz Funduszu Pracy opłaty w wysokości 1% zarobków, wypłacanych pracownikom, niezależnie od opłat, potrącanych z zarobków pracowników.

Decyzję powyższą Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy oparło na następujących przesłankach: Na mocy art. 15 ust. 4 ustawy o Funduszu Pracy obowiązek uiszczania opłaty na rzecz Funduszu Pracy ciąży na przedsiębiorstwach związków komunalnych, o ile obroty tych przedsiębiorstw nie wchodzą w skład zwyczajnych budżetów związków komunal-

nych. Ponieważ zgodnie z zasadami budżetowania w związkach komunalnych (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r., poz. 71/33 Dz. Ust.) budżet administracyjny gminy m. st. Warszawy obejmuje przelew z tytułu czystego zysku z Elektrowni w formie oprocentowania majątku przedsiębiorstwa, bez podania dochodów i wydatków brutto, przeto Elektrownia podpada pod obowiązek uiszczania opłat. Obowiązek ten rozpoczyna się z dniem 4 grudnia 1934 r., tj. z dniem, w którym Elektrownia po rozwiązaniu umowy koncesyjnej gminy m. st. Warszawy z Francuskim Towarzystwem Elektryczności przeszła na własność gminy m. st. Warszawy.

Od powyższej decyzji Elektrownia Miejska w Warszawie odwołała się do Komisariatu Rządu na m. st. Warszawę, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz o wydanie polecenia zwrotu wpłaconych przez Elektrownię nienależnych kwot.

Komisariat Rządu decyzją z 7 kwietnia 1938 r. Nr P. U. 8 — 9/38 odwołania nie uwzględnił, wychodząc z założenia, że obroty przedsiębiorstwa komunalnego Elektrowni Miejskiej nie były wykazywane w budżecie zwyczajnym Zarządu Miejskiego i nie mogły być wykazywane wobec postanowienia § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r., poz. 71/33 Dz. Ust., według którego budżet administracyjny obejmuje budżety przedsiębiorstw komunalnych netto (nadwyżki lub dopłaty). Od dnia 4 grudnia 1934 r., tj. od daty przysądzenia Elektrowni od koncesjonariusza Gminie, aż do roku 1937/1938 budżety Elektrowni nie figurowały w preliminarzach gminy m. st. Warszawy, jako budżety przedsiębiorstwa miejskiego, mimo że od tej daty Elektrownia stanowi przedsiębiorstwo Gminy. Zarzut dalszy odwołującej się Elektrowni, że przepis art. 28 ustawy o Funduszu Pracy, który mógł mieć tu zastosowanie, został uchylony art. 28 rozporządzenia Prezydenta Rz. Pol. z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych, poz. 846 Dz. Ust., jest nietrafny, gdyż artykuł ten odnosił się tylko do związków komunalnych, nie podlegających opłatom z art. 15 ustęp 4, w odniesieniu zaś do tego rodzaju przedsiębiorstw samorządowych, jak Elektrownia, których obroty nie były wykazywane w budżetach zwyczajnych gmin, lecz tylko figurowały nadwyżkami lub dopłatami, miał i ma zastosowanie powołany art. 15.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie wraz z odpowiedzią władzy pozwanej, N. T. A. rozważył co następuje:

Art. 15 ust. 4 ustawy z 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy poz. 163/33 i 849/34 Dz. Ust. brzmi: „Pracodawcy, zatrudniający pracowników, o których mowa w ust. 1, uiszczają na rzecz Funduszu Pracy opłatę w wysokości 1% zarobków, uposażeń i wynagrodzeń, wypłacanych tymże pracownikom. Przepis ten nie dotyczy Skarbu Państwa oraz związków komunalnych, z tym jednak zastrzeżeniem, iż poszczególne przedsiębiorstwa związków komunalnych uiszczają przewidzianą opłatę w wysokości 1% zarobków, wypłacanych pracownikom, o ile obroty tych przedsiębiorstw nie wchodzi w skład zwyczajnych budżetów związków komunalnych“.

Decydującym przeto momentem w kwestii obowiązku opłatowego są zagadnienia, jaki budżet w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć przez budżet „zwyczajny“, oraz czy obroty przedsiębiorstwa związku komunalnego, a więc w danym przypadku Elektrowni Miejskiej wchodzi w skład takiego budżetu.

Przepisy ustawy o Funduszu Pracy nie dają żadnych wyjaśnień, jaki budżet podpada pod określenie budżetu „zwyczajnego“. Również ani przepisy o prawie budżetowym związków komunalnych, zawarte w rozporządzeniu Prezydenta Rz. Pol. z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne, poz. 522 Dz. Ust. ani przepisy rozporządzenia Min. Spr. Wew. z 6.XII.1932 r. o sporządzeniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych, poz. 71/33 Dz. Ust., nie



dają wyraźnego określenia budżetu „zwyczajnego“. Natomiast przepis § 3 rozporządzenia Prezydenta Rz. Pol. z 17 czerwca 1924 r. postanawia, że budżet związku komunalnego składa się z budżetu administracyjnego i budżetu przedsiębiorstw komunalnych, oraz — w dalszym ustępie — że budżet administracyjny obejmuje wydatki i dochody, dotyczące administracji komunalnej, oraz dochody czyste lub deficyty przedsiębiorstw komunalnych, budżety zaś przedsiębiorstw komunalnych zawierają dochody i wydatki (plany finansowo - gospodarcze) każdego przedsiębiorstwa oddzielnie, przy czym zarówno w budżecie administracyjnym jak i w budżecie przedsiębiorstw wydatki i dochody dzielą się na zwyczajne i nadzwyczajne. W myśl więc tego przepisu każdy związek samorządowy posiada tyle budżetów przedsiębiorstw — planów finansowo - gospodarczych — ile ma tych przedsiębiorstw, oraz jeden, zwany administracyjnym, w skład którego wchodzi m. in. przelewy z tytułu czystych zysków przedsiębiorstw, jako dochody (§ 31 rozp. Min. Sp. Wew. z 6 grudnia 1932 r. poz. 71/33 Dz. Ust.) lub deficyty poszczególnych przedsiębiorstw komunalnych (§ 17 tego rozporządzenia).

Ustawa o Funduszu Pracy z 16 marca 1933 r., jako późniejsza od rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 czerwca 1924 r., operując pojęciem „zwyczajnego budżetu“ związku komunalnego, mogła mieć na uwadze jeden z dwóch przewidzianych dla związków komunalnych budżetów, t. j. bądź budżet administracyjny, bądź budżet przedsiębiorstw komunalnych. Gdy więc ustawodawca w art. 15 ust. 4 ustawy o Funduszu Pracy mówi o obrotach przedsiębiorstw komunalnych, które nie wchodzi w skład zwyczajnych budżetów związków komunalnych, to oczywiście przez budżet zwyczajny mógł rozumieć jedynie budżet administracyjny związku.

Między art. 15 i 28 ustawy o Funduszu Pracy a art. 3 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 17 czerwca 1924 r. zachodzi sprzeczność o tyle, iż dwa pierwsze przepisy dopuszczają budżetowanie przedsiębiorstw komunalnych w budżecie administracyjnym (zwyczajnym), podczas gdy przepis ostatni zna także budżetowania odrębne. Z uwagi jednak na to, że przedmiotem ustawy o Funduszu Pracy nie jest normowanie sprawy budżetowania związków komunalnych, należy dojść do wniosku, że również po wydaniu ustawy o Funduszu Pracy budżetowanie łączne budżetów przedsiębiorstw i administracyjnego nie może mieć miejsca, gdyż byłoby w wyraźnej sprzeczności z postanowieniami rozporządzenia z 17 czerwca 1924 r., regulującego w sposób zasadniczy tryb budżetowania.

Art. 28 ustawy o Funduszu Pracy również zawiera termin „budżet zwyczajny“, postanawiając że niektóre związki komunalne mają obowiązek przekazywania na rzecz Funduszu Pracy pewne procentowe kwoty swych budżetów zwyczajnych. W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 31 marca 1933 r., poz. 176 Dz. Ust., wykonawczym do ustawy o Funduszu Pracy, a mianowicie w § 24 znajduje się przepis, że wpłaty związków komunalnych, przewidziane w art. 28 ustawy, których podstawę obliczenia stanowią objęte b u d ż e t e m a d m i n i s t r a c y j n y m dochody zwyczajne, osiągnięte w ciągu roku budżetowego, winny być we wskazanych tam terminach wpłacane ratami na rachunek czekowy Funduszu Pracy w Pocztowej Kasie Oszczędności (P. K. O.). Tak więc przepis identyfikuje pojęcie budżetu zwyczajnego z pojęciem budżetu administracyjnego. Nie ma znaczenia, że art. 28 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki związków samorządowych, poz. 846 Dz. Ust., zwalnia związki komunalne od wpłat na rzecz Funduszu Pracy, wynoszących w gminach miejskich 1% a w powiatowych związkach samorządowych 5% ich budżetów zwyczajnych, uchylając tym samym przepis art. 28 ust. o Funduszu Pracy, gdyż chodzi tu nie o moc obowiązującą art. 28 ustawy o Funduszu Pracy, lecz o wykładnie określenia „budżet zwyczajny“, użytego również w innych przepisach tej ustawy.

Tak więc przedsiębiorstwa związków komunalnych, których obroty

nie są zamieszczone w budżetach administracyjnych, obowiązane są opłacać ze swych środków opłatę na rzecz Funduszu Pracy w wysokości 1% zarobków, uposażeń i wynagrodzeń, wypłacanych swym pracownikom. Takiemu obowiązkowi podlega przeto w konkretnym przypadku Elektrownia Miejska, ponieważ — jak to jest w sprawie bezsporne — budżet m. Warszawy nie zawiera „obrotów“ z tego przedsiębiorstwa lecz jedynie jego saldo.

Za taką wykładnią przemawia również przyjęta w ustawie zasada powszechności opłat na rzecz Funduszu Pracy. Obowiązek uiszczania tej opłaty ciąży bowiem nawet na osobach, pobierających emerytury, renty lub zaopatrzenie ze Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i Monopoli Państwowych, bądź też ze związków komunalnych lub instytucyj prywatnych, jeżeli emerytura, renta, bądź zaopatrzenie wynosi więcej niż 59 zł miesięcznie (art. 15 ust. 2 ustawy). Obowiązek tej opłaty ciąży również na organizacjach wyznaniowych i społecznych, o ile nie utrzymują one instytucji opieki społecznej lub nie prowadzą akcji pomocy bezrobotnym (art. 15 ust. 5 ustawy).

Gdy więc, jak z powyższego widocznym jest, obowiązkowi opłatowemu na Fundusz Pracy podlegają emeryci od swoich emerytur, rent i zaopatrzenia, których wysokość stoi niekiedy nawet poniżej minimum egzystencji, jeśli temu obowiązkowi podlegają nawet organizacje wyznaniowe i społeczne, to nie można ustalić tej ratio legis, która by zwalniała od opłat przedsiębiorstwa komunalne, które w swych celach i założeniach nie różnią się naogół od przedsiębiorstw prywatnych i częstokroć dają znaczne zyski.

Zresztą, gdyby zamiarem ustawodawcy było zwolnienie przedsiębiorstw komunalnych od obowiązku uiszczania opłat na Fundusz Pracy, niewątpliwie dałby on wyraz przy sposobności zwolnienia związków samorządowych od obowiązku opłatowego w stosunku procentowym od ich budżetów. Tym czasem przepis art. 28 rozporządzenia Prezydenta R. P. z 24 października 1924 r., poz. 846 Dz. Ust., ustanawiając powyższe zwolnienie, pomija zupełnym milczeniem obowiązek uiszczania opłat od przedsiębiorstw komunalnych, przewidzianych w art. 15 ust. 5 ustawy, pozostawiając go tym samym nadal w mocy.

Nieuzasadnione jest również żądanie skarżącej Gminy zwrotu opłat za okres od 4 grudnia 1934 r., t. j. od daty, w której przedsiębiorstwo Elektrowni zgodnie z wyrokiem sądowym przeszło na własność gminy m. Warszawy, do dnia 30 czerwca 1936 r., t. j. do chwili faktycznego przejęcia Elektrowni przez Gminę, gdyż dla zwrotu tego brak jest podstawy prawnej. Z jednej strony opłaty te, niekwestionowane w swoim czasie przez płatnika, urosły w moc prawną, z drugiej zaś strony — wyrok Sądowy może regulować jedynie stosunki prywatno - prawne, nie może zaś odnosić się do stosunków publiczno - prawnych, do jakich należy sprawa opłat na Fundusz Pracy.

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

Nr 398. Z dniem wejścia w życie ustawy z 26 marca 1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. Ust., zmienionej dekretem Prez. Rz. z 4 listopada 1936 r., poz. 593 Dz. Ust., przestały obowiązywać przepisy § 83 lit b kraj. ust. gmin. galic. z 12 sierpnia 1866 r., względnie § 89 lit b kraj. ust. gmin. galic. z 13 marca 1889 r., zwalniające duszpasterzy od obowiązku posług i robót na cele drogowe (świadczeń szarwarkowych).

(Wyrok N. T. A. z 22 marca 1939 r. L. rej. 952/37 i in. Teza).



Sprawy dotyczą wspólnego zagadnienia, czy od obowiązku świadczeń na cele drogowe, przewidzianego w ustawie z 26 marca 1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, poz. 204 Dz. Ust., zmienionej dekretem Prez Rz. z 4 listopada 1936 r., poz. 593 Dz. Ust., zwalnia duszpasterzy przepis § 83 kraj. ust. gmin. galic. z 12 sierpnia 1866 r., Dz. Ust. kr. Nr 12, względnie § 89 kraj. ust. gmin. galic. z 13 marca 1889 r., Dz. Ust. Kr. Nr 24, według których do posług i robót nie mogą być pociągani pasterze dusz co do ich kongrui.

Według § 9 kraj. ustawy gminnej galic. z 12 sierpnia 1866 r., obowiązującej na ziemiach b. zaboru austriackiego, członkowie gminy mają udział w myśl przepisów ustawy tak w prawach i korzyściach, jako też w obowiązkach i ciężarach gminy. W § 77 upoważniła ustawa gminy do nakładania a) dodatków do podatków bezpośrednich i do podatku konsumcyjnego, b) innych opłat i c) posług i robót na potrzeby gminy według zasad równomierności i powszechności świadczeń (§ 78 i 82), o ile ustawa nie przewiduje wyjątków. § 83 stanowi właśnie taki wyjątek, głosząc, że do opłacania dodatków do podatków bezpośrednich oraz do posług i robót nie mogą być pociągani — prócz urzędników i sług państwowych oraz samorządowych, nauczycieli publicznych, wojskowych i wdów i sierot po nich w odniesieniu do ich uposażenia służbowego — także pasterze dusz co do ich kongrui (lit. b).

Analogiczne przepisy zawiera krajowa ustawa gminna galic z 13 marca 1899 r. w §§ 6, 83, 84, 88 i 89 lit. b.

Ustawa z 26 marca 1935 r., poz. 204 Dz. Ust., o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne uregulowała zagadnienie świadczeń w naturze na bliżej w ustawie (art. 2) określone cele publiczne jednolicie na obszarze całego Państwa — prócz ziem województwa śląskiego. M. in. obowiązkowe świadczenia w naturze przewiduje ta ustawa także na cele budowy i utrzymania dróg samorządowych.

Rozciągłość obowiązku podmiotowego tych świadczeń określa art. 3 ustawy (zmieniony dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 listopada 1936 r., Dz. Ust. poz. 593). Obowiązek ten obciąża osoby fizyczne i prawne (w gminach wiejskich i miastach niewydzielonych), które opłacają podatek gruntowy, podatek od nieruchomości i podatek przemysłowy, w stosunku do sumy tych podatków, obciążających poszczególne płatnika, przy czym bierze się pod uwagę tylko podatki państwowe wymienionych rodzajów.

Według art. 19 ust. 2 ustawy z 26 marca 1935 r. tracą równocześnie z chwilą wejścia jej w życie moc obowiązującą przepisy w sprawach unormowanych tą ustawą.

Otóż ustawa ta unormowała nie tylko stronę rzeczową świadczeń w naturze na cele drogowe samorządu terytorialnego, ale także sprawę podmiotowego obowiązku w dziedzinie tych świadczeń. W miejsce zasady powszechności osobistego obowiązku wprowadza ustawa obowiązek ograniczony do podmiotów, obciążonych wyszczególnionymi podatkami państwowymi, i w stosunku do tych świadczeń podatkowych — i w płaszczyźnie tego ograniczonego obowiązku podmiotowego nie przewiduje żadnych wyjątków.

Skoro zaś ustawa z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, poz. 32/21 Dz. Ust. w rozdziale IV również normuje sprawę świadczeń drogowych w naturze na cele budowy i utrzymania dróg gminnych, to te postanowienia uznać należy za uchylone w całej rozciągłości z mocy powyżej powołanej klauzuli derogacyjnej art. 19 ust. 2. Również upadają z chwilą wejścia w życie ustawy z 26 marca 1935 r. przepisy pogaliczyjskich ustaw krajowych gminnych z 12 sierpnia 1866 r. wzgl. z 13 marca 1889 r., zawarte w § 83 lit. b, wzgl. w § 89 lit. b, ścieśniające zasadę podmiotowego obowiązku. Skoro bowiem wskutek ustawy z 26 marca 1935 r. ustał obowiązek podmiotowy, oparty na poprzednich przepisach ustawowych, a jego miejsce zajął obo-

wiązek samodzielnie i dla całego obszaru państwowego (prócz województwa śląskiego) jednolicie unormowany i oparty na odmiennych, szczególnych podstawach, to wobec klauzuli derogacyjnej ustawy — szerzej i inaczej ujętej aniżeli klauzula derogacyjna art. 39 ustawy z 10 grudnia 1920 r. — nie mogły pozostać w mocy wyjątki od zasady, która przestała obowiązywać.

Skarżący powołują się na dotychczasowe orzecznictwo w tym przedmiocie, a w szczególności na wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 17 maja 1933 r., L. Rej. 351/31, w sprawie ze skargi ks. Piotra Mekełyty, w którym Trybunał orzekł i uzasadnił, że na podstawie postanowień § 83 gal. ustawy gmin. z 12 sierpnia 1866 r. pasterze dusz są zwolnieni od świadczeń w naturze, przewidzianych w art. 29 — 32 ustawy drogowej z 10 grudnia 1920 r. Lecz wyrok ten nie może mieć zastosowania w sprawie niniejszej, ponieważ podstawa prawna obecnego wymiaru jest inna.

Z wszystkich powyższych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny oddalił skargi jako nieuzasadnione.

Nr 399. 1. W związku z Konkordatem z 10 lutego 1925 r., poz. 501 Dz. Ust., a zwłaszcza jego art. XXIV ust. 3, należy uznać za wygasłe, przepisy austriackich ustaw o kongruy.

2. Okoliczność powyższa nie przesądza kwestii zwolnienia osób duchownych od poszczególnych danin publicznych, opartych na osobnych tytułach prawnych, a w szczególności zwolnienia od komunalnych dodatków do państwowego podatku gruntowego na zasadzie § 83 lit. b krajowej ustawy gminnej galicyjskiej z 12 sierpnia 1866 r.

(Wyrok N. T. A. z 23 marca 1939 r. L. Rej. 6429/37 Tezy).

Skarżący ks. proboszcz, występujący w imieniu rzymsko-katolickiego probostwa w R., kwestionuje prawną stronę komunalnego dodatku do państwowego podatku gruntowego za rok 1935, przypisanego od gruntów rzym. kat. probostwa w R. Jako podstawę prawną wysuwa skarga przepis § 83 kraj. ustawy gminnej galic. z 12 sierpnia 1866 r. w związku z art. XV, XXIV ust. 3 i XXV Konkordatu oraz § 1 rozporządzenia ministerialnego z 25 marca 1933 r., poz. 197 Dz. Ust.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Powołana ustawa gminna zwalnia według osnowy § 83 lit. b) od opłacania dodatków do podatków bezpośrednich „duszpasterzy co do ich kongruy“. Zwolnienie powyższe ma charakter podmiotowy lecz ograniczony wyłącznie do kongruy, czyli szczególnego rodzaju uposażenia materialnego, przewidzianego przede wszystkim w prawie kanonicznym (dos congrua) a oznaczającego konieczne minimum egzystencji między innymi parocha, które powinno mu zapewnić odnośne „beneficium“. Także państwowe ustawy w b. zaborze austriackim zagadnienie to później regulowały, m. in. ustawy z 19 kwietnia 1885 r. Dz. P. P. Nr. 47, następnie z 19 września 1898 r. Dz. P. P. Nr 176 o dotacji katolickiego duchowieństwa parafialnego, która później uległa częściowym zmianom wskutek ustaw z 24 lutego 1917 r. i 28 marca 1918 r. Powołana ustawa gminna atoli bynajmniej nie nawiązuje w § 83 lit. b) do pojęcia kongruy w myśl austriackiego ustawodawstwa państwowego, czyli że stosuje to pojęcie przede wszystkim w rozumieniu prawa kanonicznego. To też i skutki zniesienia państwowych ustaw austriackich o dotacji kongrualnej bynajmniej nie rozciągają się na ważność wymienionego przepisu ustawy gminnej.



Otóż Konkordat, zawarty pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z 10 lutego 1925 r. poz. 501 Dz. Ust., przewiduje w art. XXIV ust. 3 załatwienie oddzielne przez układ późniejszy sprawy dóbr, których Kościół został pozbawiony przez Rosję, Austrię i Prusę, a które obecnie znajdują się w posiadaniu Państwa Polskiego, z tym że do czasu tego załatwienia, a zatem na okres przejściowy, „Państwo Polskie zapewnia Kościołowi uposażenia roczne, nie niższe jako wartość rzeczywiście od uposażeń, które rządy rosyjski, austriacki i pruski wypłacały Kościołowi na ziemiach, należących obecnie do Rzeczypospolitej Polskiej“, a zasady obliczenia i rozdzielenia tych uposażeń ustalono w oddzielnym załączniku A.

Ponieważ Konkordat, chociaż tylko przejściowo, ustalił swoiste zasady obliczenia uposażenia miesięcznego duszpasterzy, różnie od zasad austriackiej ustawy o dotacji (kongruy) katolickiego duchowieństwa parafialnego, a jedynie sumarycznej wysokości uposażenia wytyczono w art. XXIV jako granicę dolną wysokość uposażeń, wypłacanych Kościołowi przez rząd m. in. austriacki, przeto z mocy klauzuli derogacyjnej art. XXV Konkordatu uznać należy przepisy austriackich ustaw kongrualnych za uchylone z chwilą wejścia w życie Konkordatu. W § 1 rozporządzenia ministerialnego z 25 marca 1933 r., poz. 197 Dz. Ust., nie wymieniono wprawdzie austriackich ustaw kongrualnych wśród przepisów prawnych, uchylonych w związku z wprowadzeniem w życie Konkordatu, lecz ze stylizacji § 1 wynika z dostateczną wyrazistością, że wylczenie przepisów uchylonych nie jest i nie miało być bynajmniej wyczerpujące. Lecz z okoliczności, że duszpasterze z tą chwilą utracili prawo do kongruy w myśl ustaw państwowych austriackich, bynajmniej nie wynika, że kongrua w pojęciu prawa kanonicznego przestała istnieć i że zatem przywileje daninowe, związane z kongruą, przewidziane w § 83 lit. b) ustawy gminnej, ustraciły swą moc obowiązującą z tego tylko powodu.

Obciążenie zatem gruntów, których dochody wypełniają pojęcie kongruy w powyższym rozumieniu, bynajmniej nie znajduje uzasadnienia w okoliczności, że austriackie ustawy państwowe, dotyczące kongruy, przestały obowiązywać, a zwolnienie przewidziane w § 83 lit. b) powołanej ustawy gminnej nie jest sprzeczne z przepisami Konkordatu, chociaż Konkordat w art. XV wprowadza zasadę, że duchowni, ich majątek oraz majątek osób prawnych kościelnych i zakonnych ma podlegać opodatkowaniu na równi z osobami i majątkiem obywateli Rzeczypospolitej oraz osób prawnych świeckich.

Ponieważ władza pozwana w orzeczeniu zaskarżonym wyszła z odmiennego, z powyższą wykładnią sprzecznego założenia prawnego. Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł uchylenie zaskarżonego orzeczenia, jako niezgodnego z prawem.

Nr 400. Przepisy § 33 pruskiej ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 (Zb. ust. pr. str. 152), dotyczące komunalnego podatku dochodowego, jako nie będące w sprzeczności z przepisami śląskiej ustawy o finansach komunalnych (poz. 30/26 Dz. Ust. Śl.), nie zostały uchylone przez art. 64 tej ustawy (Teza).

(Wyrok N. T. A. z 10 stycznia 1939 r. L. rej. 2426/36).

Urząd Skarbowy w Wielkich Hajdukach wymierzył powodowi, zamieszkałemu w Paryżu, podatek dochodowy od tantiem, a także dodatek komunalny do tego podatku na r. 1934 w kwocie 133,32 zł. Przeciwno wymiarowi tego dodatku powód wniósł odwołanie do Komisji Odwoławczej przy Wydziale Skarbowym w Katowicach za pośrednictwem

Urzędu Skarbowego w Wielkich Hajdukach, który, traktując to odwołanie jako sprzeciw przeciwko wymiarowi dodatku komunalnego, przesłał je Urzędowi gminnemu w Lipinach. Urząd gminny oddalił sprzeciw powoda jako nieuzasadniony z uwagi na przepisy art. 24 ustawy o państwowym podatku dochodowym i art. 1 p. 2 lit. c tejże ustawy, według którego tantiemy podlegają opodatkowaniu na rzecz związków komunalnych. Na tę decyzję wniósł powód skargę do Wydziału Powiatowego w Świętochłowicach, prosząc o uwolnienie go od dodatku komunalnego jako niesłusznie mu wymierzonego z uwagi na to, że mieszka za granicą. W celu uzasadnienia swego wniosku powołał się na § 33 pruskiej ustawy z 14 lipca 1893 r. o daninach komunalnych, w myśl którego osoby, pobierające tantiemy a zamieszkałe za granicą, wolne są od dodatku komunalnego. Wydział Powiatowy w Świętochłowicach orzeczeniem z 28 stycznia 1935 r. oddalił skargę powoda. Wniesione przez powoda odwołanie Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 12 lutego 1936 r. również oddalił.

Na wyrok ten powód wniósł rewizję.

N. T. A. zważył co następuje:

W myśl art. 8 śląskiej ustawy o tymcz. ureg. fin. komun. w brzmieniu ustawy z 20 marca 1933 r., poz. 16 Dz. Ust. Śl., odnośnie do dodatków komunalnych do państwowego podatku dochodowego obowiązują przepisy ustaw państwowych. Tymi przepisami są postanowienia ustawy o państwowym podatku dochodowym (poz. 715/34 Dz. Ust.), lecz oczywiście tylko te spośród nich, które według swej treści odnoszą się do dodatków komunalnych, nie zaś także te, które dotyczą wyłącznie państwowego podatku dochodowego. Mylnie przeto Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, że prócz art. 24, który uprawnia związki komunalne do pobierania dodatków komunalnych, obowiązuje przy wymiarze tych dodatków również art. 1 ustawy o państwowym podatku dochodowym. Ten bowiem przepis dotyczy wyłącznie państwowego podatku dochodowego i nie wynika ani z niego ani też z jakiegokolwiek przepisu tej ustawy, by mógł on być stosowany także do dodatków komunalnych. Sporna więc w niniejszej sprawie kwestia, kto podlega opodatkowaniu od dochodu na rzecz związków komunalnych, nie może być rozstrzygnięta na podstawie art. 1 ustawy o państwowym podatku dochodowym, lecz — jak tu słusznie twierdzi powód — tylko na podstawie § 33 pruskiej ustawy o daninach komunalnych z 14 lipca 1893 r. (Zb. Ust. pr. str. 152). Ten bowiem przepis nie stoi w sprzeczności ze śląską ustawą o tymcz. ureg. fin. komun. (poz. 30/26 Dz. Ust. Śl.) i wobec tego nie został uchylony przez art. 64 tej ustawy, lecz obowiązuje nadal. Według § 33 cyt. pruskiej ustawy podatek komunalny od dochodu opłacają osoby fizyczne, posiadające miejsce zamieszkania w danej gminie (p. 1 § 33). Osoby fizyczne zaś, które nie posiadają miejsca zamieszkania w danej gminie, podlegają temu obowiązkowi podatkowemu tylko wówczas, jeżeli w danej gminie bądź to posiadają nieruchomości albo zakłady handlowe lub przemysłowe albo kopalnie, bądź też uprawiają handel lub przemysł albo prowadzą kopalnię poza gwarectwem, bądź wreszcie posiadają jako spółnicy udział w przedsiębiorstwie spółki z ogr. odp. Osobom tym może być wymierzony podatek komunalny tylko od dochodu, który uzyskały w danej gminie z powyższych źródeł (p. 2 § 33).

W danym przypadku niesporne jest, że powód nie posiada miejsca zamieszkania na terenie pozwanej gminy, która wobec tego w myśl p. 2 § 33 pruskiej ustawy o daninach komunalnych mogłaby mu wymierzyć sporny podatek jedynie od dochodu, uzyskanego przez niego na jej terenie ze źródeł, wymienionych w tym przepisie. Takim jednak dochodem nie jest dochód z taniem, które powód pobiera jako członek rady nadzorczej spółki akcyjnej, gdyż takiego źródła dochodu p. 2 § 33 cyt. ustawy nie wymienia.

Z powyższych wywodów wynika, że Wojewódzki Sąd Administra-



cyjny mylnie przyjął, że obowiązek podatkowy powoda opiera się na art. 1 p. 2 lit. c ustawy o państwowym podatku dochodowym, który służył za podstawę do wymiaru przez pozwaną gminę spornego dodatku komunalnego, wobec czego Najwyższy Trybunał Administracyjny zacheptiony wyrok uchylił.

Uznając zaś sprawę za dojrzałą do rozstrzygnięcia, Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił z powodów wyżej wymienionych także wymiar spornego dodatku komunalnego.

# K R O N I K A

## 1. SPRAWY USTROJU ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

### ZAGADNIENIE PRZEPISÓW PRAWNYCH O PRZEDSIĘBIORSTWACH SAMORZĄDOWYCH.\*)

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych opracowało projekt ustawy o zakładach i przedsiębiorstwach samorządowych (tekst tego projektu przedrukowany został w Nr 2 „Samorządu Miejskiego“ z 1939 r. str. 159). Projekt ten przekazany został Centralnym Zrzeszeniom Samorządowym do zaopiniowania. Związek Miast Polskich dwukrotnie rozważał ten projekt na posiedzeniach Zarządu (14.XI.-938 r. i 17.I.1939 r.), przedstawiając w rezultacie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych szereg szczegółowych poprawek do tekstu projektu. („Samorząd Miejski“, Nr 5 — 6 r. 1939 str. 396).

### PROJEKTY USTAWODAWCZE, DOTYCZĄCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SESJI ZWYCZAJNEJ 1938/39 r.

W uzupełnieniu notatki zamieszczonej w zeszycie 4 „Samorządu Terytorialnego“ z 1938 r. (str. 630) z projektów dotyczących samorządu terytorialnego, a wniesionych do Sejmu w czasie sesji 1938/39 r. po dn. 1.I.1939 r. wymienić należy:

Projekt ustawy posła Franciszka Filipskiego, zawierającej kodeks służby w samorządzie terytorialnym (druk sejmowy Nr 18).

Rządowy projekt ustawy o popieraniu melioracyj wodnych dla potrzeb rolnictwa (druk sejmowy Nr 85).

### UCHWAŁY KOMISJI ROZBUDOWY MIAST W SPRAWACH BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO I POLITYKI TERENOWEJ MIAST.

Zarządzeniem Ministra Skarbu, wydanym w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, powołana została do życia w dniu 15 grudnia 1937 r. Komisja Rozbudowy Miast (Monitor Polski Nr 289 z 1937 r.) na miejsce Państwowej Rady Rozbudowy Miast.

---

\*) Por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 4 z 1938 r., str. 589.



Komisja ta na posiedzeniu w dn. 10.III. 1939 r. uchwaliła następujące wnioski w sprawie budownictwa mieszkaniowego i w sprawie polityki terenowej miast:

W sprawie budownictwa mieszkaniowego.

A. *Wnioski wstępne przedstawione przez podkomisję programową.*

#### I. Wnioski zasadnicze.

1) Zaopatrzenie ludności miast polskich w dostateczną ilość zdrowych mieszkań po cenie, odpowiadającej zdolności płatniczej tej ludności, jest pilną potrzebą społeczną i państwową pierwszorzędnej wagi.

2) Budownictwo mieszkaniowe powinno być uruchomione w zakresie niezbędnym dla osiągnięcia istotnej naprawy stosunków mieszkaniowych w Polsce.

3) Bezpośrednia pomoc finansowa w formie kredytów z funduszy publicznych winna być przyznawana wyłącznie budownictwu mieszkań społecznie najpotrzebniejszych.

4) Za mieszkania społecznie najpotrzebniejsze należy w obecnych naszych warunkach uznać mieszkania tanie i skromnie urządzone o powierzchni nie przekraczającej 80 m. kw., a przeznaczone dla pracowników najemnych, zarabiających poniżej 450 zł miesięcznie i dla pracowników samodzielnych, których dochody, podlegające opodatkowaniu, nie przekraczają 6.000 zł rocznie.

W udzielaniu pomocy finansowej w formie kredytów z funduszy publicznych (p. 3) należy przyjąć jako zasadę: przeznaczenie możliwie największych sum na budownictwo mieszkań typu T. O. R.-owskiego i uwzględnianie mieszkań mniejszych przed większymi.

5) Potrzeby w zakresie budownictwa mieszkań społecznie najpotrzebniejszych przekraczają możliwości ich zaspokojenia ze środków Skarbu Państwa. Należy zatem wciągnąć do tego budownictwa zarówno fundusze instytucji publicznych, jako też i prywatne kapitały — przez ułatwienie funduszom tym oprocentowania w koniecznej dla nich wysokości z jednoczesnym zagwarantowaniem wnoszenia istotnie mieszkań społecznie najpotrzebniejszych, odpowiadających zdolności płatniczej ludności.

6) Budownictwo mieszkań o powierzchni użytkowej do 120 m. kw. może korzystać z pomocy pośredniej Skarbu Państwa (ulgi podatkowe). Budownictwo, nie korzystające z kredytów publicznych, winno poza tym otrzymać możliwości korzystania z normalnego kredytu krótkoterminowego na czas trwania budowy, a następnie z normalnego kredytu długoterminowego hipotecznego.

7) Kierunek polityki budowlano - mieszkaniowej w Państwie powinien być nadawany przez jeden ośrodek dyspozycyjny, wyposażony w niezbędne uprawnienia i środki.

Dla racjonalnej organizacji i odpowiedniego prowadzenia akcji budowlano - mieszkaniowej konieczne jest opieranie tej akcji na kilkuletnim planie.

## II. Wnioski doraźne na rok 1939.

1) Powzięcie i ogłoszenie zasadniczej decyzji zaprzestania kredytowania z Państwowego Funduszu Budowlanego mieszkań innych, niż społecznie najpotrzebniejszych; w praktyce wyraziłoby się to silnym zmniejszeniem kredytów tego typu w roku 1939 na noworozpoczynane budowie oraz całkowitym lub prawie całkowitym ich zamknięciem w roku 1940..

2) Wysłunięcie na pierwszy plan zadania popierania z funduszków publicznych sprawy budowy mieszkań społecznie najpotrzebniejszych, czego wyrazem powinno być:

a) silne zwiększenie kredytów na budownictwo T. O. R'owskie.

b) oddziaływanie na kapitały prywatne i kapitały instytucyj publicznych (Z. U. S.) oraz na pracodawców w kierunku budowy mieszkań małych i tanich, w myśl zasad ujętych w punkcie 5 wniosków zasadniczych.

c) dopuszczenie do mieszkań T. O. R.'owskich pracowników umysłowych, odpowiadających zarobkowym i innym kwalifikacjom T. O. R.'owskim w stopniu większym, niż dotychczas, związanym w pewnej mierze ze stopniem zwiększenia kredytów T. O. R.'owskich.

### *B. Wnioski z inicjatywy poszczególnych członków Komisji.*

P. Tołwińskiego:

Komisja Rozbudowy Miast wyraża opinię, że w piętnastoletnim planie inwestycyjnym Państwa budownictwo mieszkań społecznie najpotrzebniejszych winno znaleźć szerokie uwzględnienie, odpowiadające społecznemu, gospodarczemu i technicznemu znaczeniu tego problemu, zgodnie z uchwalonymi przez Komisję zasadniczymi wnioskami programowymi w tej sprawie.

Ramy organizacyjne Towarzystwa Osiedli Robotniczych winny być rozszerzone przez dopuszczenie na członków udziałowców T. O. R-u większych przynajmniej miast i instytucyj społecznych, zajmujących się stale budownictwem mieszkań robotniczych.

P. Bolduana:

a) Komisja zleca Podkomisji Programowej podjęcie pracy zmierzającej do ustalenia zasad, na jakich ma się opierać podział kontyngentów budowlanych.

b) Komisja zwraca się do swego prezesa z prośbą dania w miarę możliwości Podkomisji Programowej okazji do wypowiedzania się na temat podziału kredytów budowlanych pochodzących ze źródeł publicznych.

P. Nagurskiego:

Komisja zwraca się do p. Prezesa Komisji o spowodowanie, aby w miarę możliwości Komisja miała okazję poprzedniego wypowiedzania się



w zasadniczych sprawach, regulujących kwestie terenowe i budowlano-mieszkaniowe przed decyzją czynników miarodajnych.

P. dyr. Strzeleckiego:

Komisja Rozbudowy Miast, przyjmując do wiadomości oświadczenie swego Prezesa o Jego zabiegach, mających na celu zwiększenie kredytów budowlanych na rok 1939 prosi go o spowodowanie, by odnośne decyzje zapadły jak najrychlej i by kredyty dodatkowe zostały możliwie w największym stopniu przeznaczone na akcję T. O. R. 'u.

## W sprawie polityki terenowej miast.

I. Posiadanie przez miasta rozległych własnych terenów jest podstawowym warunkiem prawidłowego rozwoju i zabudowy miast, kształtowania ceny placów i mieszkań, warunków mieszkaniowych, zdrowia, obronności i bezpieczeństwa ludności oraz ekonomii przy realizacji planów zabudowania i wszelkich urządzeń użyteczności publicznej, zwłaszcza, gdy uwzględni się wymagania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.IV.1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

II. Polityka terenowa w miastach powinna być ześrodkowana w rękach organów miejskich i powinna polegać:

a) na dążeniu do skupiania w ręku miast co najmniej połowy terenów niezabudowanych, znajdujących się w granicach administracyjnych miast;

b) na nabywaniu przez miasta terenów, znajdujących się w granicach ich sfery interesów mieszkaniowych;

c) na utrzymywaniu planów pomiarowych i planów zabudowania w stanie aktualności i czuwaniu przez organa miejskie nad ścisłym stosowaniem i wykonaniem planów zabudowania, względnie programu planu zabudowania w odniesieniu do wszystkich terenów zarówno niezabudowanych, jak też źle lub niedostatecznie zabudowanych, nie wyłączając terenów, będących własnością władz państwowych lub znajdujących się w ich posiadaniu;

d) na przygotowaniu terenów pod zabudowę, zgodnie z planem zabudowania, względnie z programem planu zabudowania, i w miarę ich przygotowania kierowanie na te tereny ruchu budowlanego przy jednoczesnym wprowadzaniu zakazu budowy na terenach nie przygotowanych;

e) na odstępowaniu przez miasta terenów własnych, przede wszystkim na prawie zabudowy lub z zastrzeżeniem prawa odkupu wzgl. w formie sprzedaży warunkowej, stosowanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W związku z tym istnieje konieczność rozciągnięcia przepisów o prawie zabudowy na teren całego Państwa.

f) na nieuszczuplaniu zapasu terenów własnych. Wpływy ze sprzedaży terenów własnych powinny być używane w zasadzie na zakup nowych terenów, a w żadnym razie wpływy te nie mogą być używane na zwyczajne wydatki budżetowe miast, czego zabraniają zresztą obowiązujące przepisy.

Politykę terenową powinny miasta w zasadzie opierać na uprzednio sporządzonym planie, względnie przynajmniej programie planu zabudowania.

III. Dla umożliwienia miastom prowadzenia racjonalnej polityki terenowej, konieczne jest udostępnienie im zastosowania środków następujących:

1) Zwiększenie uprawnień finansowych miast przez umożliwienie pobierania podatku od placów niezabudowanych lub zabudowanych niedostatecznie i podatku od przyrostu wartości nieruchomości z przeznaczeniem kwot, wpływających z tych podatków, na zakup i tworzenie zapasu gruntów wzgl. na pokrywanie annuitetów od pożyczek na ten cel zaciąganych, a nadto przekazanie miastom wymiaru i poboru zarówno samorządowych, jak i państwowych podatków od nieruchomości i gruntów.

Konieczne jest również umożliwienie miastom tworzenia specjalnych funduszy gruntowych, zasilanych m. in. przez coroczne wstawianie do budżetów miast odpowiednich kredytów.

2) Zapewnienie miastom potrzebnego taniego kredytu na sporządzanie planów pomiarowych i planów zabudowania oraz na zakup i wywłaszczenie, tudzież przygotowanie terenów pod zabudowę przez utworzenie specjalnego funduszu terenowego z dotacji Skarbu Państwa dla udzielania miastom, uzdrowiskom i gromadom pożyczek oraz dla obniżenia oprocentowania innych kredytów, zaciąganych na ten cel przez miasta.

3) Zezwolenie i zalecenie bankom państwowym i komunalnym instytucjom kredytowym (bankom komunalnym i komunalnym kasom oszczędności) na udzielanie pożyczek miastom, uzdrowiskom i gromadom na zakup i wywłaszczenie terenów z zabezpieczeniem tych pożyczek jedynie na wpływach podatkowych, bez żądania natomiast hipotecznego zabezpieczenia, zwłaszcza zaś na hipotekach parcelowanych terenów, przy czym w żadnym razie nie powinno być wymagane zabezpieczenie na pierwszym numerze hipoteki.

Należy dopuścić możliwość korzystania z pożyczek na nabycie terenów do wysokości 85% ceny ich nabycia.

4) Zezwolenie i zalecenie bankom państwowym i komunalnym instytucjom kredytowym na udzielanie pożyczek na cele budowlane posiadaczom nieruchomości na zasadzie prawa zabudowy lub z zastrzeżeniem prawa odkupu.

5) Wprowadzenie następujących zmian przy wywłaszczaniu nieruchomości na potrzeby miast, a mianowicie:

a) umożliwienie miastom dokonywania zapłaty za wszelkie tereny wywłaszczane na ich rzecz obligacjami miejskimi lub obligacjami banków komunalnych po cenie nominalnej z zastrzeżeniem odstępowania przez miasta terenów wywłaszczonych tylko na prawie zabudowy lub z prawem odkupu i umożliwienia nabywcom zapłaty obligacjami również według ceny nominalnej;

b) umożliwienia wywłaszczania w celu tworzenia przez miasta potrzebnego zapasu gruntów na cele zabudowy z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku miast przygotowania uzyskanych w ten sposób terenów



w ciągu określonego czasu pod zabudowę, zgodnie z planem, a przynajmniej z programem planu zabudowania;

c) rozszerzenia na wszystkie miasta uprawnienia miasta Gdyni do obejmowania w posiadanie terenów, podlegających wywłaszczeniu, zaraz po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego. Konieczne jest również wyraźne określenie czasokresu, w ciągu którego władze administracyjne mieć będą obowiązek wydania odnośnych zarządzeń i skrócenie istniejących terminów w postępowaniu wywłaszczeniowym. Poza tym niezbędne jest określenie w ustawie zasad ustalania szacunku wywłaszczanych nieruchomości w zależności m. in. od charakteru gruntów według planu zabudowania, względnie w zależności od celu, na jaki wywłaszczenie nieruchomości jest przeznaczone oraz z uwzględnieniem dotychczasowego sposobu jej użytkowania, tudzież zastrzeżenie miastom prawa posiadania w składzie komisji szacunkowych swych przedstawicieli obok przedstawicieli, powołanych na wniosek wywłaszczonej osoby, z podkreśleniem szczególnego znaczenia posiadania gruntownej znajomości sprawy przez członków komisji szacunkowej i biegłych sądowych;

d) niestosowanie procedury wywłaszczeniowej w wypadku, gdy chodzi o nieruchomości miejskie, będące we władaniu dzierżawców lub czynszowników. W tych wypadkach do objęcia w posiadanie przez miasta nieruchomości powinno wystarczyć uprzednio w terminie określonym wymówienie dzierżawy lub wypłata dobrowolnie, a w razie sporu, sądownie ustalonego odszkodowania.

6) Zapewnienie miastom wpływu na sposób korzystania, urządzania i zabudowania wszelkich terenów w granicach miasta i w sferze jego interesów położonych, nie wyłączając terenów państwowych, przy czym nawet zakup terenów przez władze państwowe lub inne instytucje publiczne powinien być dokonywany w uzgodnieniu z władzami miejskimi i przy ich współudziale, a o ile chodzi o władze wojskowe to przynajmniej po zasięgnięciu opinii władz miejskich. W tym celu konieczna jest m. in. zmiana przepisów ustawy budowlanej w kierunku wprowadzenia obowiązku zatwierdzania planów parcelacyjnych w rozumieniu tej ustawy dla terenów państwowych i samorządowych w granicach administracyjnych miast.

7) Przekazanie bezpłatnie miastom wszelkich znajdujących się w ich granicach administracyjnych oraz w sferze ich interesów mieszkaniowych placów i gruntów państwowych, nieużytkowanych na cele publiczne i nie mających ściśle określonego przeznaczenia, z wyjątkiem terenów, uznanych w planie zabudowy za nadające się do zabudowy i przeznaczonych, zgodnie z art. 2 ust. 1 dekretu z dnia 9.IV.1936 r. na Fundusz Obrony Narodowej.

7-a) W razie odpłatnego przejmowania przez Państwo terenów, będących własnością związków samorządowych, jak również przez te związki terenów państwowych, nie wyłączając przypadków wywłaszczenia, powinna z reguły następować wymiana terenów.

Jeżeli wymiana będzie niemożliwa, należy wówczas ustalać szacunek odstępowanych terenów w wysokości, umożliwiającej niezwłoczne nabycie

innych terenów o tymże przeznaczeniu, w ilości i wartości odstępowanych terenów.

8) Umożliwienie wszystkim miastom rozszerzania strefy ich interesów mieszkaniowych na strefę, wskazaną w § 17 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.IV.1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, pod warunkiem zastosowania postępowania, przewidzianego w rozporządzeniu Ministra Reform Rolnych z dnia 7 czerwca 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr 51, poz. 430).

9) Poddanie rewizji ustawy z dnia 4.V.1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. R. P. Nr 33, poz. 290) w kierunku wyłączenia spod jej mocy obowiązującej wspólnot gruntowych, znajdujących się na obszarze miast, o ile te grunty lub ich części nie znajdowały się w posiadaniu osób prywatnych przynajmniej od lat dziesięciu przed wejściem w życie powołanej ustawy, przekazania tych gruntów oraz gruntów stanowiących wspólnoty granicami miast, lecz w sferze ich interesów powołanej ustawy jej przepisom, na rzecz miast. Dotyczy to również miejskich wspólnot gruntowych, znajdujących się poza granicami miast, lecz w sferze ich interesów mieszkaniowych. W każdym razie powinno to dotyczyć dobra gminnego, znajdującego się na obszarze miast małopolskich.

10) Zmiana przepisów ustawy z dnia 2.VII.1936 r. o likwidacji mienia opuszczonego (Dz. U. R. P. Nr 52, poz. 405) w kierunku przekazania miastom wszelkich nieruchomości obiektów, znajdujących się na ich terenie, bez względu na to, w czym znajdują się posiadaniu i uproszczenia procedury, związanej z objęciem w posiadanie ich przez gminy miejskie, celem przyspieszenia tego objęcia.

11) Usunięcie, albo przynajmniej zmniejszenie trudności, jakie mają poszczególne miasta w związku ze znajdującymi się na ich obszarze terenami górniczymi, a w szczególności trudności:

- a) przy sporządzaniu planów zabudowania,
- b) przy zakładaniu na tych terenach urządzeń użyteczności publicznej,
- c) przy zabudowaniu tych terenów.

Konieczne jest również ułatwienie miastom nabywania takich wyeksploatowanych terenów, jak np. wyrobiska piaskowe, a to celem ich uporządkowania i oddania do użytku publicznego.

12) Skrócenie i uproszczenie postępowania w przypadkach konieczności zmiany granic miast przez przyłączenie do miast terenów, należących do gmin sąsiednich, w celu racjonalnej zabudowy miast.

13) Umożliwienie miastom przejmowania gruntów, znajdujących się w ich granicach administracyjnych, również w trybie uprzedniego wykupu ich przez Państwo na zasadach ustawy o wykonaniu reformy rolnej“.

#### PROJEKT ŚLĄSKIEJ USTAWY O SAMORZĄDZIE MIEJSKIM.

Śląska Rada Wojewódzka uchwaliła w dn. 30.I.1939 r. projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów o ustroju miast (druk sejmowy śląski Nr 198/IV). W uzasadnieniu tego projektu czytamy co następuje:

„Projekt ustawy o wyborze radnych miejskich, uchwalony przez



śląską Radę Wojewódzką i przesłany na drogę ustawodawczą, wprowadza jednolity system wyboru do rad miejskich we wszystkich miastach województwa śląskiego. Ten jednolity system wyborczy nie jest jednak dostosowany do obecnie obowiązujących przepisów o ustroju miast, które to przepisy zawarte są w dwóch różnych ustawach (ordynacjach wyborczych), pochodzących z prawodawstwa państw zaborczych. Projektowane przepisy wyborcze, normujące postępowanie wyborcze do rad miejskich, dostosowane są do nowego ustroju miejskiego, jaki na terenie całego Państwa poza obszarem województwa śląskiego wprowadzony został w drodze ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294). Reforma i ujednoczenie ustroju samorządu miejskiego na obszarze województwa śląskiego pójdzie niewątpliwie torami, wytyczonymi przez wymienioną ustawę państwową.

Ze względu na stan prac w Sejmie śląskim w zakresie reformy ustroju gminy wiejskiej, jak również ze względu na pilność sprawy wydania nowych przepisów wyborczych do rad miejskich opracowanie i wniesienie na drogę ustawodawczą całkowitego projektu ustawy o ustroju miast w czasie obecnym nie jest wskazane. Przygotowanie bowiem takiego jednolitego przedłożenia ustawodawczego wymaga z natury rzeczy dłuższego postępowania wstępnego, umożliwiającego wysłuchanie opinii zainteresowanych zrzeszeń związków samorządowych. Z tych powodów celem nieopóźniania pracy nad projektem ustawy o wyborze radnych miejskich projektowana ustawa zmienia tylko niektóre szczegóły ustroju miejskiego celem umożliwienia przeprowadzenia wyborów do rad miejskich we wszystkich miastach województwa na podstawie jednolitej.

Nie mniej jednak projektowana ustawa oznacza reformę w zakresie podstawowych urzędzeń samorządu miejskiego, wprowadzając w miejsce dotychczasowych odmiennych urzędzeń instytucje jednolite. W ten sposób projektowana ustawa będzie dużym krokiem w kierunku ujednoczenia ustroju samorządu miast na terenie województwa i upodobnienia instytucji tego samorządu do ustroju samorządu miejskiego na terenie całego Państwa.

Spośród spraw, unormowanych w projekcie ustawy, wymienić należy:

- 1) Ustalenie jednolitej terminologii organów ustrojowych samorządu miejskiego (art. 1).
- 2) Wprowadzenie jednolitej struktury rady miejskiej jako organu stanowiącego i kontrolującego i zarządu miejskiego jako organu zarządzającego i wykonawczego (art. 1 — 3, 9 — 22).
- 3) Ustalenie jednolitej kadencji rady miejskiej (art. 3).
- 4) Unormowanie stanowiska prawnego radnych miejskich (art. 2, 4 — 7).
- 5) Prowizoryczne określenie kompetencji magistratu w miastach na obszarze cieszyńskiej części województwa śląskiego i na obszarze ziem odzyskanych.

We wszystkich powyższych sprawach projektowana ustawa wzoruje się zasadniczo na reformie państwowej, przeprowadzonej wspomnianą wyżej ustawą o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, uzu-

pełniając ją dodatkowymi przepisami w niektórych szczegółach. Tak np. projekt ustawy wprowadza przepisy o wyborze ławników, stosując system wyborów proporcjonalnych (art. 13).“

## 2. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

### ZAGADNIENIE ORGANIZACJI ROLNICTWA.\*)

Sprawa organizacji rolnictwa w dalszym ciągu stanowi przedmiot żywej dyskusji publicznej. Na zjeździe Wielkopolskiego Towarzystwa Kółek Rolniczych odbytym w dniu 26 marca 1939 r., w którym wzięło udział ponad 10 tysięcy rolników, zagadnieniu temu poświęcono osobny referat prezesa T-wa Stanisława Mikołajczyka.

W wyniku referatu Zjazd przyjął w tej sprawie następujące rezolucje:

„Stan rolnictwa i poziom kultury wsi wymagają zmiany na lepsze. Poziom kultury nie może wzrastać na podłożu nędzy materialnej i braku oświaty na wsi, dlatego też zmiana na lepsze zależna jest w pierwszym rzędzie od opłacalności rolnictwa, warunków bytowania mieszkańców wsi i możliwości odpowiedniego kształcenia i wychowywania młodzieży wiejskiej. Z tego też względu przekształcenie form organizacyjnych rolnictwa zwłaszcza w bardzo zróżniczkowanych warunkach Polski, nie może być jedynym punktem wyjścia przy podejmowaniu wysiłków nad podniesieniem kultury wsi i zmianą na lepsze dzisiejszego rolnictwa.

Jakkolwiek formy organizacji rolnictwa są w tym wypadku bardzo ważne, Zjazd Gospodarczy W.T.K.R. w Poznaniu stwierdza, że a) rolnictwo wielkopolskie jest przeciwne stałym próbom przekształcania form organizacyjnych rolnictwa, szczególnie w Wielkopolsce; b) Zjazd Gospodarczy W.T.K.R., solidaryzując się z uchwałami pp. prezesów i dyrektorów dobrowolnych organizacji ogólnie rolniczych w Warszawie, nie widzi również potrzeby wprowadzenia radykalnych zmian w istniejącym systemie organizacji rolnictwa i powszechność pracy nad podniesieniem wsi pragnie oprzeć o wspólny uzgodniony wysiłek dobrowolnie zorganizowanych rolników w kółkach rolniczych, o wojewódzkie izby rolnicze, samorząd terytorialny, spółdzielczość i Związek Izb i Organizacji Rolniczych.

Wypowiadając się za nadaniem kółkom rolniczemu praw stowarzyszeń o wyższej użyteczności publicznej, Zjazd Gospodarczy W.T.K.R. wypowiada się również kategorycznie przeciw zastępowaniu wysiłków społecznych dobrowolnie zorganizowanego rolnictwa przymusem i biurokratyzacją życia rolniczego“.

---

\*) Por. „Samorząd Terytorialny“, zeszyt 4 z 1938 r. str. 594.



## SPRAWA KOMUNALNYCH KAS OSZCZĘDNOŚCI.

Centralne zrzeczenia samorządowe zajmują w stosunku do przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. R. P. nr 95, poz. 860) od początku stanowisko krytyczne, dążąc do przeprowadzenia pewnych zmian.

Zagadnienie to było niejednokrotnie poruszane na zjazdach tak samorządu ziemskiego, jak i wiejskiego. Ostatnio postulaty zrzeczeń samorządowych przybrały pewną konkretną i określoną formę i kierunek.

Związek Miast Polskich opracował szczegółowo własne w tym zakresie postulaty przyjęte przez Zarząd Związku na posiedzeniu w dn. 17 stycznia 1939 r. Zarząd Związku zalecił jednak dużą oszczędność w stawianiu sprawy rozszerzenia uprawnień organów stanowiących związków samorządowych w sprawie KKO, jak sprawy organizacji nadzoru nad KKO, kładąc natomiast nacisk na rewizję uprawnień władz nadzorczych.

Związek Powiatów R. P. określił swoje stanowisko w szczegółowym projekcie zmiany przepisów o komunalnych kasach oszczędności. Projekt ten wraz z uzasadnieniem przedstawia się następująco:

### I. Akty prawodawcze i zarządzenia Ministrów, dotyczące komunalnych kas oszczędności.

1) Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 24 października 1934 r. o komunalnych kasach (Dz. U. R. P. Nr 95, poz. 860), dalej cytowane „rozporz. ustawodawcze“.

2) Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 8 lipca 1936 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o związkach komunalnych kas oszczędności (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 410), dalej cyt. „rozporządzenie o związkach K. K. O.“

3) Rozporządzenie Ministra Skarbu, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 16 marca 1937 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 173), dalej cytowane „rozporządzenie wykonawcze“.

4) Obwieszczenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 1937 r. w sprawie ogłoszenia statutu wzorowego dla komunalnych kas oszczędności (Monitor Polski Nr 100, poz. 148) dalej cyt. „statut wzorowy“.

5) Obwieszczenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z dnia 15 maja 1937 r. w sprawie ogłoszenia statutu Związku Komunalnych Kas Oszczędności w Warszawie (Monitor Polski Nr 122, poz. 188), dalej cyt. „statut związku K. K. O.“.

### II. Uzasadnienie ogólne.

Zagadnienie ustroju komunalnych kas oszczędności posiada ścisły związek z funkcją gospodarczą, jaką kasy te mają spełniać w gospodarstwie społecznym. Takie czy inne rozstrzygnięcie w zakresie zadań do jakich powołane są kasy, w znacznym stopniu determinuje główne za-

sady, na jakich winna się oprzeć organizacja prawno - ustrojowa kas; istnieje także zależność odwrotna: podstawy ustrojowe mogą ułatwiać względnie utrudniać realizację tych zadań gospodarczych, jakie przed kasami postawimy.

W naszym przekonaniu funkcję gospodarczą komunalnych kas oszczędności można ująć w następujące grupy zagadnień:

1) Komunalne kasy oszczędności w założeniu swym mają być instytucjami kredytowymi decentralistycznymi. Decentralizacja w tym znaczeniu obejmuje: a) z punktu widzenia prawno - ustrojowego — niezależność każdej kasy oszczędności, w granicach interesu publicznego, chronionego odpowiednimi przepisami prawnymi; b) z punktu widzenia gospodarczego — działalność kas w zakresie operacji, tak czynnych jak i biernych, skierowaną na lokalne życie gospodarcze, w związku z czym dyspozycja w zakresie tych operacji winna należeć w granicach nadzoru prawem przepisanego do organów lokalnych.

2) Olbrzymie, niezałatwione potrzeby kredytowe rolnictwa, drobnego przemysłu i handlu oraz rzemiosła, którym w pierwszym rzędzie mają służyć komunalne kasy oszczędności, i w której to dziedzinie oczekują je zadania o charakterze pionierskim — z jednej strony, a stosunkowo rzadka sieć aparatu kredytowego, tak publicznego, jak i prywatnego oraz spółdzielczego z drugiej strony, w przekonaniu naszym nakazują utrzymanie komunalnych kas oszczędności jako instytucji kredytowych o różnorodnym zakresie operacji czynnych, podejmujących normalną obsługę kredytową lokalnego życia gospodarczego w granicach prawem przepisanych dla zachowania pewności powierzonych kasom wkładów i koniecznej w danych warunkach gospodarczo - pieniężnych likwidalności ich aktywów.

3) Działalność kredytowa komunalnych kas oszczędności winna się kierować specjalnymi kryteriami, które merytorycznie odróżniają je np. od banków prywatnych. W stopniu, w jakim czynnik ten jest dopuszczalny ze względów na pewność lokat i płynność środków, działalność kredytowa kas posiada znamiona działalności społecznej w tym znaczeniu, że czynnik zysku, zawsze istotny, w tym wypadku nie jest jedyny i rozstrzygający. Kasy pracują dla zaspokojenia potrzeb, które na każdym terenie posiadają swoją hierarchię i własne oblicze, gdy prywatnie prawna działalność skierowana jest na osiągnięcia zysków. Czynnik potrzeb lokalnych i ich hierarchia może być uwzględniony jedynie przy współudziale w dyspozycji miejscowego zorganizowanego czynnika społecznego.

Co do wyłuszczonej wyżej w skrócie programowych założeń istnienia i działalności kas oszczędności istnieje na ogół zgodność opinii, przynajmniej w tym zakresie, w jakim daje jej się wyraz oficjalnie. Jako najwłaściwszą formę organizacyjną, dostosowaną do tych założeń przyjęto konstrukcję kas jako samorządnych zakładów prawno - publicznych, względnie jak nowe prawo o k. k. o. się wyraża — „zakładów samorządu terytorialnego“ (art. 1), utrzymując formalnie definicję prawa o k. k. o. z 1927 r. („zakłady komunalne“, art. 1).

Szczegółowe normy organizacyjno - ustrojowe, zawarte w prawie o k. k. o. z 1934 r., ście ś n i a j ą j e d n a k z a k r e s s a m o -



rzędności komunalnych kas oszczędności w stopniu, który zdaniem naszym nie jest uzasadniony w całej rozciągłości przesłankami interesu publicznego.

Zmiana przepisów o k. k. o. była niewątpliwie koniecznością na tle doświadczeń, uzyskanych w ciągu siedmioletniego okresu obowiązywania prawa z 1927 r. Wzrastające, a dziś już przodujące stanowisko kas w aparacie kredytowym nakazywało ponad wszelką wątpliwość stworzenie norm, któreby umożliwiały kierowanie działalnością kas w myśl wytycznych ogólnie - państwowej polityki pieniężno - kredytowej, wzmocnienie formalnych gwarancji pewności powierzonych kasom wkładów, wzmocnienie w organizacji kas czynnika fachowo - zawodowego, reorganizację pod względem kompetencyjnym i fachowym nadzoru państwowego nad kasami. Przesłanki te przyświecały ustawodawcy przy formułowaniu prawa o k. k. o. z 1934 r. Prawem reakcji przeciw nadmiernej, w wielu wypadkach szkodliwej i nie zawsze obiektywnej ingerencji organów związków samorz., przeciw nierzadko spotykanemu amatorstwu w zarządzaniu interesami k. k. o., brakowi fachowego i dostatecznie wnikliwego nadzoru, ustawodawca poszedł po linii prawie całkowitego w praktyce zerwania więzi organizacyjnej między k. k. o. a związkami samorządowymi, reprezentującymi nie tylko gwarancję finansową, ale, co ważniejsze, także zorganizowany czynnik obywatelski; po linii kultu zawodowo - fachowej kompetencji, pojętej bardzo wąsko przy niemal całkowitym wyrugowaniu wpływu wspomnianego czynnika obywatelskiego na politykę i gestię interesów k. k. o.; zamiast nadzoru — nawet przy rygorystycznych normach merytorycznych — podporządkowania organom kontroli, w szczególności przymusowym związkom k. k. o., a to wobec rozciągliwego sformułowania zakresu ingerencji czynnika nadzorczego.

Zarzuty te opieramy na następujących przesłankach:

1) Niezależność funkcjonalna organów kasy jest problematyczna, skoro:

a) władza nadzorcza (Minister Skarbu w porozumieniu z Min. Spraw Wewnętrznych) — może prawie bez praktycznego ograniczenia merytorycznego a zupełnie bez zachowania jakiegokolwiek procedury rozstrzygać w każdej chwili organy kasy (art. 72 rozporządzenia ustaw.),

b) w tych samych granicach władza nadzorcza, której funkcje w tym zakresie zlecono związkom kas, w szczególności prezesom tych związków działającym łącznie z dyrektorami (§ 4 ust. (1) p. 8 rozporz. o związkach k. k. o., § 20 cz. II p. 8 statutu Związku K. K. O.), może zawiesić w czynnościach organa kasy, jak również poszczególnych członków rady i dyrekcji kasy, z tym ograniczeniem, że decyzje prezesów i dyrektorów związków k. k. o. wymagają w tym względzie uprzedniej zgody właściwej władzy nadzorczej (Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych),

c) ten sam organ władzy nadzorczej, t. zn. prezes i dyrektor Związku K. K. O. już bez żadnego proceduralnego ograniczenia, może uchylać i zawieszać uchwały i zarządzenia organów kasy oszczędności, „narusza-

jące prawo lub statut albo szkodliwe dla interesu publicznego lub interesu kasy" (§ 4 ust. (1) p. 9 rozp. o zw. k. k. o., § 20 cz. II p. 9 statutu Zw. K. K. O. w Warszawie),

d) ten sam organ władzy nadzorczej, t. zn. prezes i dyrektor związku k. k. o., za uprzednią zgodą właściwej, normalnej władzy nadzorczej (Minister Skarbu w porozumieniu z Min. Spraw Wewnętrznych) zatwierdza wybór dyrektorów zarządzających kas oszczędności (§ 4 ust. (1) p. 2 rozp. o zw. k. k. o.).

Ingerencja, jak widać z powyższego, posiada daleko szerszy zakres niż np. uprawnienia władz nadzorczych nad samorządem. Sprowadza się ona do całkowitego podporządkowania organów kasy władzom nadzorczym, skoro każda uchwała lub postanowienie organów kasy może być uchylona lub co najmniej zawieszona (zawieszenie ma zresztą znaczenie specjalne; nie jest to „veto zawieszające“, skoro, jak z całości przepisów wynika, władza może zawieszać dotąd aż wyjdzie z organów kasy decyzja wymagana przez te władze), skoro może być zawieszony w pełnieniu swych funkcji członek każdego z organów kasy, a więc także organu stanowiącego, działającego wyłączenie kolegialnie, jakim jest rada, co już stanowi na tle polskiego ustawodawstwa swoiste zjawisko („zawieszenie“ i w tym wypadku posiada specjalne znaczenie, skoro przepisy nie przewidują co się ma dziać dalej z „zawieszonym“ członkiem organu kasy).

Musimy przy tym stwierdzić, że przepisy o składaniu z urzędu poszczególnych członków organów kasy, o zawieszaniu i uchylaniu uchwał i postanowień tych organów uważamy za wydane bez podstawy prawnej; rozporządzenie ustawodawcze przewiduje bowiem jako jedyną sankcję, będącą w dyspozycji władzy nadzorczej, rozwiązanie organów kasy (art. 72 ust. (1)).

2) Samodzielność kompetencyjna organów kasy jest także iluzoryczna skoro:

a) związki komunalnych kas oszczędności kierują polityką operacyjną czynnych i biernych według zasad i wskazań ustalonych, bądź zatwierdzonych przez Ministra Skarbu z prawem udzielania kasom obowiązujących wskazań i instrukcyj, czynienia zmian w bilansach, preliminarzach budżetowych, rachunkach zysków i strat (§ 5 p. 2, 4, 6, rozporz. o związkach k. k. o.);

b) związki komunalnych kas oszczędności ustalają przepisy służbowe i dyscyplinarne dla członków dyrekcji i pracowników kas (§ 14 rozporz. wykonawczego), co także może być znakomicie wykorzystane jako instrument podporządkowania kas organom nadzorczym. Znowu nawiasowo musimy stwierdzić, że przepis ten, zamieszczony w rozporządzeniu wykonawczym, a dający prawo stanowienia praw i obowiązków dla pewnego grona obywateli, nie posiada naszym zdaniem podstawy prawnej, rozporządzenie ustawodawcze nie przekazało pod tym względem kompetencji prawotwórczej związkom kas.

Postulaty nasze, które znajdują swój wyraz w zaprojektowanych



poprawkach do rozporządzenia ustawodawczego idą w następujących kierunkach:

1) Bardziej ścisłego określenia zakresu nadzoru. Zdaniem naszym nadzór winien być oparty głównie o merytoryczne normy prawne, określające zakres ingerencji, nie zaś na pełnej swobodzie faktycznego regulowania intensywności tego nadzoru przez organy nadzorcze. W tym celu projektujemy ściśle wyliczenie zakresu nadzoru wykonywanego przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz przez związki kas.

2) Ustawowego ograniczenia naczelnej władzy nadzorczej (Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych) do przelewania własnych kompetencji na inne organy w zakresie spraw, które angażują finansową odpowiedzialność związków założycielskich lub w których współdziałał władz nadzorczych nad samorządem jest celowy.

3) Przywrócenia pewnego powiązania kasy z organami związku założycielskiego przez zmiany w prawie wybieralności do organów kasy oraz przez przyjęcie zasady, że sprawozdanie kasy będzie przyjmowane przez organ stanowiący związku założycielskiego.

4) W związku z doświadczeniami w okresie obowiązywania rozporządzenia ustawodawczego oraz w związku z niektórymi sformułowaniami rozporządzeń wykonawczych — ustawowego zastrzeżenia decyzyj w niektórych sprawach kolegialnych organom związków kas oszczędności oraz zapewnienia równowagi w walnym zgromadzeniu związku między czynnikami obywatelskim i zawodowym.

Projektowane przez nas poprawki dotyczą rozporządzenia ustawodawczego. Nie wyczerpują one jednak zagadnienia ustroju kas. Rozporządzenie ustawodawcze zostało uzupełnione rozporządzeniami wykonawczymi oraz statutami, które, korzystając z ogólnych sformułowań w podstawowym rozporządzeniu, unormowały pewne zagadnienia w sposób nasuwający zastrzeżenia ze względu bądź na wyraźny brak podstawy prawnej, bądź sprzeczność z duchem rozporządzenia ustawodawczego. Przy okazji o niektórych zagadnieniach, uregulowanych w rozporządzeniach wykonawczych bez podstawy w przepisach w rozporządzeniu ustawodawczym, już wspomnieliśmy. Z tych też m. in. względów niektóre materie, dotychczas objęte rozporządzeniami wykonawczymi, w projekcie poprawek przenosimy do rozporządzenia ustawodawczego.

Całość zaprojektowanych przez nas poprawek nie stanowi żadnego przewrotu w podstawowych zasadach nowego prawa o k. k. o. Stanowią one minimum tego, co może upodobnić kasy do samorządnych zakładów, powiązać je z miejscowym społeczeństwem, zorganizowanym w samorządzie terytorialnym.

### III. Poprawki z uzasadnieniem szczegółowym.

1. W art. 7 dodać nowy ustęp (3) o brzmieniu następującym:

„(3) Wszelkie zmiany statutu zatwierdza władza nadzorcza“.

U z a s a d n i e n i e: Poprawka stanowi uzupełnienie luki w rozporządzeniu które nie przewiduje wyraźnie organu, właściwego do zatwierdzania zmian w statucie.

2. W art. 10 dodać nowe ustępy (3) i (4) o brzmieniu następującym:

„(3) Niepłatnych członków dyrekcji (art. 14 ust. (1)) rada kasy powołuje na okres swej kadencji.

(4) Rada kasy może odwołać płatnych członków dyrekcji (art. 14 ust. (1)) w każdym czasie.

Odwołanie dyrektora zarządzającego wymaga zgody związku kas oszczędności, od którego odmownej decyzji służy radzie kasy odwołanie do władzy nadzorczej w ciągu 2 miesięcy“.

U z a s a d n i e n i e: Dla płatnych stanowisk w dyrekcji kasy winny obowiązywać inne normy niż dla stanowisk honorowych; w stosunku do płatnych stanowisk winno przysługiwać prawo odwoływania, natomiast w stosunku do stanowisk honorowych, zarówno w radzie kasy, jak i dyrekcji, których kadencja określa się ustawowo, powinny działać jedynie normy prawne, które znajdują wyraz w art. 13 oraz art. 72 w projektowanym brzmieniu.

Rada kasy odwołując dyrektora zarządzającego kasy, powoduje się z pewnością ważnymi okolicznościami, dlatego winna ona posiadać środki prawne obrony swego stanowiska w wypadku odmownej decyzji związku K. K. O.

3. 1) W art. 11 dotychczasowe brzmienie oznaczyć jako ust. (1) oraz skreślić od słów „i w sposób ich odwoływania“ do końca zdania, a dodać: „oraz odwoływania płatnych członków dyrekcji określi statut“.

2) Dodać nowy ustęp (2) o brzmieniu następującym:

„(2) W każdym razie do zakresu działania rady kasy — poza sprawami zastrzeżonymi w osobnych przepisach niniejszego rozporządzenia — należy:

a) ustalanie zasad działalności kasy w zakresie operacji biernych i czynnych w granicach rozporządzenia niniejszego oraz przepisów na jego podstawie wydanych;

b) ustalanie wynagrodzenia za udział w posiedzeniach członków organów kasy;

c) uchwalanie na wniosek dyrekcji preliminarzy budżetowych kasy;

d) postanawianie — na wniosek dyrekcji — o zaciąganiu przez kasę pożyczek;

e) postanawianie o nabyciu, budowie, obciążeniu, zamianie i sprzedaży nieruchomości kasy;

f) powoływanie komisyj;

g) wydawanie regulaminów dla siebie i komisyj;

h) ustalanie etatu stanowisk służbowych, przepisów służbowych, uposażeniowych, dyscyplinarnych, emerytalnych, jak i w zakresie innych ubezpieczeń.

U z a s a d n i e n i e: 1) Wypadki, w których członek organu kasy, piastujący niepłatne stanowisko, traci mandat określają: art. 13 w projektowanym brzmieniu oraz art. 72 (w projektowanym brzmieniu).

2) Minimum kompetencji rady kasy jako organu stanowiącego winno być w ustawie określone. Tymczasem rozporządzenie ustawodawcze pozostawiało pod tym względem pełną swobodę przepisom wykonawczym i statutowi kasy.



4. W art. 13 ust. (1), (2) i (3) otrzymują kolejną numerację: (2), (3) i (4), natomiast wstawia się jako ust. (1) następujący przepis:  
 „(1) Do członków organów kasy oszczędności art. 8), z wyjątkiem płatnych członków dyrekcji odnoszą się odpowiednio przepisy art. 4 ust. (1) w związku z art. 3 ust. (1), (2), (3), (5) i (6) ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (D. U. R. P. Nr 35, poz. 294).

U z a s a d n i e n i e: Poprawka zmierza do oparcia zasad prawa wybieralności do organów kasy na tych samych zasadach — w granicach racjonalności — co prawo wybieralności do organów ustrojowych związków samorządowych. Pod tym względem rozporządzenie zawierało poza tym lukę, ponieważ nie określało ogólnych warunków, jakimi winni odpowiadać członkowie organów kasy, wybrani z poza organów ustrojowych związków założycielskich. Zasady prawa wyborczego z natury swej winny stanowić przedmiot ustawy, nie zaś przepisów wykonawczych.

5. W art. 13 ust. (3) skreślić słowa:

„organów ustrojowych związku założycielskiego lub“ i po słowie „pracownicy“ — „związku założycielskiego lub“ oraz dodać nowe zdanie o treści następującej: „Członkowie dyrekcji o stałym uposażeniu (art. 14 ust. (1)) nie mogą być nadto członkami organów ustrojowych związku założycielskiego“.

U z a s a d n i e n i e: Pozbawienie członków organów ustrojowych i pracowników samorządowych prawa piastowania mandatów w dyrekcji kasy jest słusznym, ale tylko w stosunku do płatnych członków dyrekcji. Utrzymanie tej zasady w stosunku do niepłatnych stanowisk stanowi niczym nieuzasadnione odsunięcie przedstawicieli samorządu w organie, prowadzącym właściwą gestię interesów k. k. o.

Poprawka zmierza do tego, by członkowie organów samorządowych i pracownicy samorządowi mogli piastować mandaty niepłatnych członków dyrekcji kasy, co nie wyklucza możliwości wyboru osób z poza tych organów zależnie od uznania rady kasy.

6. W art. 13 dodaje się nowy ust. (5) o brzmieniu następującym:

„(5) Opuszczenie bez usprawiedliwionych powodów trzech kolejnych posiedzeń organu kasy powoduje utratę mandatu. Przepis ten nie odnosi się do płatnych członków dyrekcji kasy (art. 14, ust. (1)). Do orzekania w powyższych sprawach powołane są właściwe terytorialnie związki kas oszczędności, od których postanowienia służy zainteresowanemu w ciągu 14 dni prawo odwołania do władzy nadzorczej“.

U z a s a d n i e n i e: Przepis ten łącznie z poprzednimi ustępami art. 13 wyczerpuje wypadki utraty mandatów przez niepłatnego członka organu kasy.

7. W art. 13 dodaje się nowy ust. (6) o brzmieniu następującym:

„(6) Do członków organów kasy stosuje się odpowiednio przepisy ust. (1) i (2) art. 7 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (D. U. R. P. Nr 35, poz. 294). Do orzekania w sprawach objętych tymi przepisami powołany jest właściwy terytorialnie związek komunalnych kas oszczędności, od którego decyzji służy zainteresowanemu w ciągu 14 dni odwołanie do władzy nadzorczej.

**U z a s a d n i e n i e:** Poprawka normuje wypadek naruszenia przepisów o wybieralności oraz wskazuje władzę kompetentną do orzekania w tych sprawach.

8. Art. 26 otrzymuje następujące brzmienie:

„Zaciąganie pożyczek przez kasy oszczędności wymaga zgody organu stanowiącego związku założycielskiego oraz władzy nadzorczej“.

**U z a s a d n i e n i e:** Zaciąganie pożyczek przez komunalne kasy oszczędności stanowi w dużym stopniu o dalszym kształtowaniu się interesów kasy, a pośrednio zatem angażuje odpowiedzialność finansową związku założycielskiego. Jest słusznym, by w takich wypadkach odpowiadający w końcowym rachunku za kasę miał wpływ na zaciąganie przez kasę zobowiązań.

9. W art. 27 ust. (3) po słowach „Ministra Skarbu“ dodać:

„wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wewnętrznych, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Przemysłu i Handlu“.

**U z a s a d n i e n i e:** Działalność komunalnych kas oszczędności jako lokalnych instytucji kredytowych posiada znaczenie dla różnych gałęzi życia gospodarczego. Prawo określenia przez Ministra Skarbu części wkładów, która ma być lokowana w papierach państwowych, może być wykorzystywane nie tylko w interesie bezpieczeństwa wkładów, dlatego przy jego wydawaniu powinny współdziałać także inne resorty gospodarcze.

10. Art. 43 ust. (2) otrzymują liczbę kolejną (3), zaś na miejscu ust. (1) wstawia się dwa nowe ustępy treści następującej:

„(1) Dyrekcja kasy oszczędności obowiązana jest najdalej w ciągu 3 miesięcy po upływie roku obrotowego sporządzić i przedstawić radzie kasy bilans na ostatni dzień roku, rachunek strat i zysków rozpatrzone uprzednio przez związek kas oszczędności (art. 79 ust. (2) p. 7) oraz dokładne pisemne sprawozdanie z działalności kasy za rok ubiegły wraz z wnioskami komisji rewizyjnej. W ciągu następnego miesiąca rada kasy winna powziąć odpowiednią uchwałę i przedstawić ją w formie wniosku na najbliższym posiedzeniu organu stanowiącego związku założycielskiego, który ostatecznie sprawozdanie zatwierdza lub odmawia zatwierdzenia.

(2) W razie gdy organ stanowiący związku założycielskiego odmówi zatwierdzenia sprawozdania, dyrekcja kasy obowiązana jest niezwłocznie przesłać odnośną uchwałę władzy nadzorczej właściwej władzy nadzorczej nad związkiem samorządowym oraz związkowi komunalnych kas oszczędności“.

**U z a s a d n i e n i e:** Organa stanowiące związków założycielskich przy dotychczasowym stanie prawnym pozbawione są możliwości wglądu w działalność i stan interesów kasy. Przyjmowanie przez ten organ sprawozdania kasy przedstawia interes przede wszystkim pod tym względem, że stanowi okazję przedyskutowania na szerokim forum polityki kasy, zapoznania kierownictwa kasy z postulatami reprezentacji ludności, omówienia zagadnień gospodarczych terenu, co poza tym może znakomicie przyczynić się do spopularyzowania kasy oszczędności wśród ludności.

11. Art. 47 ust. (1) otrzymuje brzmienie następujące:

„(1) Połączenie kas oszczędności w sposób przewidziany w art. 46



p. 1 może nastąpić na skutek zarządzenia władzy nadzorczej ze względu na interes publiczny“.

**U z a s a d n i e:** Poprawka zmierza do tego, by połączenie kas nie mogło być zarządzane przez władzę nadzorczą drogą nakazania założenia nowej kasy oszczędności, na którą przechodziłby majątek łączących się kas. Takie uprawnienie władz nadzorczych jest sprzeczne z zasadami samego prawa o k. k. o., które dla założenia kasy wygają uchwały organu stanowiącego związek założycielskiego, a także z istotą samorządu. Pozostaje poza tym bez zmiany prawo tych władz do zarządzania połączenia kas w drodze przeniesienia całego majątku jednej kasy na drugą (art. 46 p. 1), jako w mniejszym stopniu naruszające istotne znamiona samorządu, a w połączeniu z prawem zatwierdzenia statutów kas oraz prawem nakazania likwidacji kasy stanowiące dostatecznie skuteczny instrument polityki w zakresie sieci terytorialnej k. k. o.

12. Art. 58 ust. (2) otrzymuje brzmienie następujące:

„(2) Wysokość wynagrodzenia likwidatorów określa organ, powołany do ich mianowania“.

**U z a s a d n i e:** Rozporządzenie ustawodawcze przewiduje, że wynagrodzenie likwidatorów określa zawsze władza nadzorcza, niezależnie od tego, czy zostali oni powołani przez organ stanowiący związku założycielskiego, czy przez tę władzę (w wypadku gdy likwidacja kasy została zarządzona przez władzę nadzorczą). Poprawka zmierza do tego, by w wypadku gdy organ stanowiący związku założycielskiego powołał likwidatorów, t. zn. gdy likwidacja kasy następuje z jego inicjatywy, on sam ustalał także wynagrodzenia likwidatorów.

13. W art. 71 ust. (2) otrzymuje następujące brzmienie:

„(2) Decyzje władzy nadzorczej w sprawach wymienionych w art. 7 ust. (1) i (3), art. 26, art. 47 ust. (1), art. 54 i art. 55 wymagają uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwej bezpośredniej władzy nadzorczej nad związkami samorządowymi.“

Po ustępie (3) dodaje się nowy ustęp oznaczony jako (4) treści następującej:

„(4) Wykonywanie praw władzy nadzorczej, przewidzianych w art. 7 ust. (1) i (3), art. 10 ust. (2), art. 18 ust. (2), art. 26, art. 30, art. 47 ust. (1), art. 54, art. 55, art. 72 ust. (1) i art. 91 ust. (2) może być przekazane tylko władzom nadzorczym nad związkami samorządowymi“.

**U z a s a d n i e:**

1) Poprawka zmierza do tego, by decyzje władzy nadzorczej w sprawach, angażujących pośrednio odpowiedzialność finansową związków samorządowych były wydawane w oparciu o prawnie wymaganą opinię bezpośrednich władz nadzorczych nad związkami samorządowymi. Chodzi tu zatem o decyzje w sprawach: 1) zatwierdzania statutów kas, stanowiącego równocześnie zezwolenie lub zabronienie założenia kasy (art. 7 ust. (1)), 2) zezwalania na zaciąganie przez kasy pożyczek (art. 26), 3) zarządzenia połączenia kas, 4) zatwierdzania uchwał związków założycielskich o łączeniu się kas (art. 54), 5) zarządzenia likwidacji kasy i zatwierdzania uchwał organów stanowiących związków założycielskich

w sprawie likwidacji kasy i zatwierdzania uchwał organów stanowiących związków założycielskich w sprawie likwidacji kasy.

2) Skreśla się dotychczasowy ust. (2) art. 71, który przewidywał możliwość ustanowienia przy normalnych organach kasy i na jej koszt komisarza rządowego. Przy szerokich prerogatywach nadzoru instytucja ta jest zupełnie zbędna.

3) Poprawka objęta ust. (4), łącznie z poprawką w pkt. 1) stanowi logiczną całość. W myśl przepisów rozporządzenia w zasadzie nadzór nad kasami wykonuje Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych; ten ostatni działa tu jako naczelny organ nadzoru nad związkami samorządowymi. Przekazanie kompetencji innym organom nie może być skierowane przeciw udziałowi władz nadzorczych nad samorządem w wykonywaniu nadzoru nad kasami. Dlatego przekazanie to w określonych wypadkach powinno być dokonywane tylko na rzecz organów nadzoru nad związkami samorządowymi.

14. W art. 72 dodaje się ust. (3) treści następującej:

„(3) Tymczasowy zarząd nie może jednak podejmować czynności, o których mowa w art. 11 ust. (2) lit. e) i h) z wyjątkiem wypadków, przewidzianych w art. 28 ust. (2)“.

U z a s a d n i e n i e: Dotychczasowe brzmienie art. 72 daje tymczasowemu zarządowi kasy wszystkie prerogatywy normalnych organów kasy. Jako tymczasowy zarząd powinien jednak być pozbawiony możliwości wykonywania czynności, mogących trwale zaważyć na interesach kasy. Dlatego poprawka wyłącza z kompetencji tymczasowego zarządu sprawy zbycia, obciążenia i nabycia nieruchomości oraz prawo wydawania przepisów dyscyplinarnych, służbowych, emerytalnych, uposażeniowych jak i w zakresie innych ubezpieczeń.

15. Art. 79 ust. (1) otrzymuje następujące brzmienie:

„(1) Związki komunalnych kas oszczędności są osobami prawa publicznego; członkami związku są z mocy samego prawa wszystkie komunalne kasy oszczędności“.

Ustępy (2) i (3) oznacza się jako (5) i (6), a wstawia się nowe ustępy (2), (3) i (4) o brzmieniu następującym:

„(2) Związki kas oszczędności, działające pod nadzorem Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, powołane są do kontroli działalności kas.“

W szczególności do zakresu działania związków należy:

- 1) wykonywanie bezpośredniego nadzoru nad kasami w granicach przepisów rozporządzenia niniejszego i zlecenia władzy nadzorczej;
- 2) przeprowadzanie rewizyj i inspekcji z prawem udziału delegata związku w posiedzeniach organów kasy;
- 3) określanie norm korzyści (odsetek, prowizji), pobieranych przez kasy;
- 4) uchylanie uchwał i decyzji organów kas, sprzecznych z prawem, statutem kasy lub innymi przepisami, wydanymi na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz zawieszanie uchwał i decyzji, szkodliwych dla interesów kasy, w ciągu 2 tygodni od daty powzięcia o nich wia-



domości. Zawieszono uchwały i decyzje stają się ważne przez powtórne powzięcie ich w ciągu następnych 30 dni;

5) wydawanie dla zrzeszonych kas wiążących instrukcyj w zakresie prowadzenia księgowości i sporządzania bilansów, rachunków strat i zysków;

6) zatwierdzanie regulaminów rady kasy, jej komisji oraz dyrekcji, etatu stanowisk służbowych, przepisów służbowych, uposażeniowych, emerytalnych i dyscyplinarnych dla pracowników kas;

7) prawo czynienia zmian w rachunku strat i zysków kasy;

8) inne sprawy, zlecone związkom przez władzę nadzorczą na mocy przepisów rozporządzenia niniejszego.

(3) Zakres działania, wymieniony w p. 3 4, 5, 6, 7 ust. (2), wykonywany jest przez kolegium zarządu związku.

(4) Od decyzji związków w sprawach wymienionych w ust. (2) p. 4, 6 i 7 służy kasom prawo odwołania się w ciągu 14 dni do władzy nadzorczej“.

**U z a s a d n i e n i e:** Kompetencje związków k. k. o. w rozporządzeniu ustawodawczym są określone w sposób zbyt ogólny (art. 79 ust. (1)), co pozostawia zbyt duże dowolności przy rozwijaniu ich w rozporządzeniach wykonawczych, a następnie i w praktycznym stosowaniu. Projektowana poprawka zmierza do sprecyzowania i w pewnym stopniu ograniczenia zakresu działania związków w zakresie nadzoru nad kasami.

16. Art. 81 ust. (1) otrzymuje następujące brzmienie:

„(1) Walne zgromadzenie składa się z delegatów, wysyłanych przez każdą z kas oszczędności, należących terytorialnie do danego związku, w ilości 2 osób, w czym jedna wybierana jest przez radę kasy, druga przez dyrekcję kasy, działającą kolegialnie“.

**U z a s a d n i e n i e:** Skład walnego zgromadzenia związku kas, którego zakres działania posiada tak doniosłe znaczenie dla działalności, powinien oprzeć się na równowadze przedstawicieli organu stanowiącego kasy, reprezentującego właściwy czynnik obywatelski w organizacji kas, i przedstawicieli czynnika fachowo - zawodowego kas, jakim w dużej mierze jest dyrekcja. Rozporządzenie ustawodawcze ogólnie określiło, że kasy wysyłają delegatów w ilości od jednej do czterech osób. Statut związku K. K. O. wyjaśniał bliżej, że zależy to od sumy wkładów oszczędnościowych. Przy instytucjach tego typu jak k. k. o. różniczkowanie udziału w walnym zgromadzeniu związku k. k. o. według posiadanych wkładów oszczędnościowych nie jest uzasadnione“.

## KOMUNALNE KASY OSZCZĘDNOŚCI W R. 1938.

Datujący się od szeregu lat stały, systematyczny rozwój komunalnych kas oszczędności, ugruntował ich czołową pozycję w aparacie kredytowym Polski. Na rozwój ten składa się szereg wielostronnych przyczyn natury ogólnie - gospodarczej, jak poprawa koniunktury gospodarczej, trwająca od kilku lat; wzrost zaufania do waluty i aparatu kredytowego, a także przyczyny natury specjalnej, jak ogólny wzrost znaczenia aparatu kredytowego publicznego przy względnym spadku znaczenia bankowości w związku

z pewnymi krystalizacyjnymi procesami na rynku pieniężno - kapitałowym, a także załamaniem się bankowości prywatnej po wielkim kryzysie w r. 1931; jak okrzepnięcie samego aparatu komunalnych kas oszczędności po przejściach w okresie wysokiej koniunktury, a następnie kryzysowego wstrząsu.

Stosunkowe znaczenie komunalnych kas oszczędności w aparacie kredytowym najlepiej zilustruje stan wkładów w kasach na tle sumy wkładów we wszystkich instytucjach\*).

	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
<b>Wkłady ogółem</b>	1974,5	2240,8	2420,8	2290,3	2106,1	2150,0	2313,6	2494,7	2521,6	2953,1	3198,5
<b>Wkłady w KKO</b>											
suma . . . . .	286,2	445,6	538,9	623,0	615,6	636,8	634,8	706,8	719,5	783,6	854,7
wstos. % do wkładów ogółem . . . . .	14,5	19,9	22,3	27,3	29,2	29,6	27,4	28,3	28,5	26,5	26,7
wkłady oszczędnościowe . . . . .	269,6	400,8	489,5	577,4	569,1	590,9	588,3	644,8	647,7	691,3	750,4
r-ki czekowe i bieżące . . . . .	16,6	44,8	49,4	48,6	46,5	45,9	46,5	62,0	71,8	92,3	104,3

Jak wynika z powyższego zestawienia, od szeregu już lat komunalne kasy oszczędności akumulują około 28 — 29% całej kapitalizacji pieniężnej, przechodzącej przez rynek bankowy.

Z wyjątkiem okresu 1932 — 1934, kasy wykazują stały przyrost roczny wkładów. Przyrost ten wyniósł w r. 1938 w samych komunalnych kasach oszczędności (bez niekomunalnych) 48 milionów zł (do 843 miln. zł), co w porównaniu ze stanem na koniec 1938 r. wynosiło 6%. Na wspomnianą sumę 48 milionów zł przyrostu, przypada na wkłady oszczędnościowe 37 milionów zł, na rachunki czekowe — 11 milionów zł.

Rozwój wkładów oszczędnościowych w KKO według związków KKO. przedstawia się następująco:

	31.XII.37	31.XII.38	roczny przyrost	
			w cyfrach bezwzgl.	w %
Związek Warszawski	210	227	+17	+ 8%
Związek Lwowski	220	209	—11	— 5%
Związek Poznański	141	155	+14	+ 10%
Związek Śląski	133	150	+17	+ 13%
<b>Ogółem</b>	<b>704</b>	<b>741</b>	<b>+37</b>	<b>+ 5%</b>

Niepokoje polityczne, jakie przeżywaliśmy dwukrotnie w roku 1938, obdły się w sposób dotkliwy na instytucjach kredytowych, w tym także na

\*) Według tzw. „Koniunktury Gospodarczej Polski w liczbach i wykresach w latach 1928 — 1938“, wydawn. Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Warszawa, 1939 r. Dane dla kas oszczędności obejmują także dwie kasy niekomunalne: Centralną Małopolską Kasę Oszczędności we Lwowie i Ukraińską Szczadnicę w Przemyślu. Wkłady ogółem obejmują banki państwowe (bez lokat Skarbu Państwa), prywatne, PKO. i komunalne kasy oszczędności. Nie uwzględniono w tym zestawieniu spółdzielni kredytowych i Centralnej Kasy Sp. Roln., a do 31.XII.1936 r. także banków komunalnych.



**KKO.** Dwukrotna fala odpływu wkładów, w marcu i we wrześniu, w niczym jednak nie zachwiała tych instytucji. Zdały one całkowicie wysokiej próby egzamin, co nie mogło pozostać bez wpływu na wzmocnienie się zaufania do waluty i aparatu kredytowego.

Niepokoje polityczne, zawierające w sobie groźbę nacisku na aparat bankowy, stanowiły jeden z tych czynników, który spowodował, że przyrost wkładów KKO. nie mógł w odpowiedniej proporcji być zużytkowanym na bezpośrednią akcję kredytową. Mimo jednak, że w r. 1938 przyrost wkładów (48 miln. zł) był niższy niż w r. 1937 (około 100 miln. zł), bezpośrednia akcja kredytowa była wyższa niż w r. 1937. W roku 1937 akcja kredytowa wzrosła zaledwie o 9,5 miln. zł (na terenie Związku Warszawskiego — wzrost o 16 miln. zł, na terenie innych związków — spadek), a w r. 1938 o sumę około 39 miln. zł. Inaczej mówiąc około 80% przyrostu wkładów zostało obrócone na bezpośrednią akcję kredytową. Portfel papierów wartościowych wzrósł o sumę około 25 miln. zł, wykazując na koncie 1938 r. 159,6 miln. zł; pogotowie płatnicze natomiast spadło z 90 miln. zł do 82 miln. zł.

W dniu 31 grudnia 1938 r. sieć komunalnych kas oszczędności składała się z: 356 zakładów głównych oraz 134 oddziałów, zbiornic (wpłatni) i zakładów zastawniczych, czyli łącznie z 490 placówek. W ogólnej liczbie 356 kas było 227 kas powiatowych, 124 miejskich, 4 związków międzykomunalnych i 1 wojewódzka. Do Związku komunalnych kas oszczędności w Warszawie, obejmującego swą działalnością woj. centralne i wschodnie, należało 122 kasy, do Związku komunalnych kas oszczędności w Poznaniu (woj. pomorskie i poznańskie) — 118 kas, do Związku komunalnych kas oszczędności we Lwowie (woj. krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie) — 94 kasy, do Związku komunalnych kas oszczędności w Katowicach (woj. śląskie) — 22 kasy (w tym 4 zaolziańskie).

W r. 1938 przeprowadzone zostały badania o kredytach rolniczych w komunalnych kasach oszczędności. Na dzień 1 stycznia 1938 r. kredyty rolnicze w KKO. stanowiły około 175 miln. zł, co stanowiło około 26% ogólnej sumy kredytów KKO.

Szczegółowe badania przeprowadzone zostały na dzień 1 lipca 1938 r. Wynikami tych badań rozporządzamy jedynie co do KKO., należących do Związku Warszawskiego (woj. centralne i wschodnie). Przedstawia je poniższe zestawienie zamieszczone na str. 182.

Na podstawie powyższej tablicy można dojść do następujących stwierdzeń:

1) w ogólnej sumie zadłużenia rolniczego w KKO (52.468.897 zł) przypada na zadłużenie sprzed 1 lipca 1932 r. 57,4%, tj. zł 30.110.623. Świadczy to dostatecznie wyraźnie o dużej aktywności komunalnych kas oszczędności w zakresie nowych kredytów dla rolnictwa w okresie kryzysowym i pokryzysowym.

2) Zadłużenie z okresu przed 1.VII.1932 r. zostało w 80% skonwertowane na Bank Akceptacyjny (zł 24.241.827), a w 7% rozterminowane przez KKO we własnym zakresie (zł 2.226.569), czyli łącznie 87% zadłużenia sprzed 1.VII.1932 zostało w ten czy inny sposób objęte ulgami.

3) W strukturze pożyczkobiorców zaszły po 1.VII.1932 interesujące

przesunięcia. W pożyczkach udzielonych przed tym terminem posiadacze gospodarstw grup B partycypują w ogólnej sumie zadłużenia w 14,3%, a posiadacze gospodarstw grupy C — w 2,2%, czyli łącznie w 16,5% (zł 4.987.328). Pozostałe 83,5% zadłużenia przypada na zadłużenia gospodarstw grupy A. W pożyczkach udzielonych po 1.VII.1932 udział posiadaczy gospodarstw grupy B i C spada łącznie do 6,6% (zł 1.466.125), w związku z czym podnosi się udział gospodarstw grupy A do 93,4%.

Wyszczególnienie	STAN W DNIU 1 LIPCA 1932 r.							
	Razem		Pożyczkobiorcy grupy A		Pożyczkobior. grupy B		Pożyczkob. grupy C	
	Ilość pożyczek (rubr. 4+6+8)	Suma w zł (bez groszy) (rubr. 5+7+9)	Ilość pożyczek	Suma w zł (bez groszy)	Ilość pożyczek	Suma w zł (bez groszy)	Ilość pożyczek	Suma w zł (bez groszy)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>A. Pożyczki udzielone przed 1 lipca 1932 r.</b>	58.524	30.110.623	57.816	25.123.295	662	4.314.175	46	673.153
w tym:								
1. pożycz. skonwertow. na Bank Akceptacyjny . . .	35.823	24.241.827	35.497	21.081.913	310	2.797.823	16	362.091
2. pożycz. nieskonwertow. na Bank Akceptacyjny, lecz rozterminowane we własnym zakr. . . . .	7.906	2.226.569	7.695	1.432.141	191	580.767	20	213.661
3. Inne pożycz. nieskonw. (w dochodzeniu sądowym, wątpliwe i t. p.) . . . .	14.795	3.642.227	14.624	2.609.241	161	935.585	10	97.401
<b>B. Pożyczki udzielone po 1 lipca 1932 r. . . . .</b>	113.300	22.358.274	112.465	20.892.149	781	1.356.025	54	110.100
w tym:								
1. pożyczki płynne z terminem płatności do 1 roku	62.912	11.182.669	62.480	10.599.835	391	515.489	41	73.345
2. pożyczki płynne z terminem płatności do 3 lat.	37.874	8.567.456	37.586	7.957.275	280	583.118	8	27.063
3. pożyczki płynne z term. płatn. powyżej 3 lat . . .	5.506	1.607.961	5.438	1.406.631	64	191.782	4	9.548
4. pożyczki zaległe i zamrożone (protesty, w dochodzeniu sądowym i t.p.)	7.008	994.188	6.961	928.408	46	65.636	1	144
Ogółem . . . . .	171.824	52.468.897	170.281	46.015.444	1.443	5.670.200	100	783.253

O przesunięciu akcji kredytowej na mniejszą własność rolną świadczy fakt, że na kredyty udzielone po 1.VII.1932 w ogólnym zadłużeniu w KKO gospodarstw grupy B przypada 24%, a grupy C — 14%, gdy dla gospodarstw grupy A — stosunek ten wyniósł 45%, dla wszystkich grup gospodarstw — 42,6%.

4) Przeciętna pożyczki udzielonej przed i po 1.VII.1932 r. wykazuje olbrzymią różnicę. Przeciętna pożyczki sprzed r. 1932 wynosi mianowicie 515 zł (dla gospodarstw grupy A — 435 zł, grupy B — 6517 zł, grupy C — 14.634 zł), a po 1.VII.1932 r. — 197 zł (dla gospodarstw grupy A — 186 zł, grupy B — 1736 zł i grupy C — 2039 zł). Przeciętna pożyczki



sprzed 1.VII.1932 r., skonwertowanej na Bank Akceptacyjny, jest wyższa od ogólnej przeciętnej (677 zł dla wszystkich grup pożyczkobiorców, 594 zł — dla grupy A., 9025 zł — dla grupy B i 22.631 zł dla grupy C). Najniższa przeciętna (zł 246) przypada na pożyczki nieskonwertowane, czyli ulgi nie objęły najdrobniejszych pożyczek.

Dla polityki kredytowej, prowadzonej po 1.VII.1932 r., charakterystycznymi są dane, zebrane także drogą ankiety, o ilości pożyczkobiorców. Na 1 lipca 1938 było w KKO woj. centralnych i wschodnich ogółem 247.810 pożyczkobiorców, w czym na rolników przypada 166.327 (67%); w liczbie 166.327 pożyczkobiorców - rolników było takich co posiadali jednocześnie pożyczki stare, udzielone przed 1.VII.1932 oraz pożyczki nowe, udzielone po 1.VII.1932 r., — tylko 4.000 (2,5%).

Osobno zebrane zostały dane co do pożyczek udzielonych instytucjom rolniczym. Na 1 lipca 1938 r. suma tych pożyczek wynosiła zł 2.688.938, w czym dla spółdzielni rolniczo - handlowych, mleczarskich i sklepów kółek rolniczych — 1.630.656 zł, dla gminnych kas pożycz. oszczędn. 410.760 zł, dla rolniczych spółdzielni kred. — 388.827 zł.

Łączna suma kredytów rolniczych w KKO woj. centralnych i wschodnich, wynosząca zł 52,5 miln. zł, stanowiła około 25% całej akcji kredytowej tych kas. Gdyby uwzględnić tylko komunalne kasy oszczędności powiatowe, a więc te, które pracują na terenie wiejskim, to otrzymalibyśmy, że na ogólną sumę 109,5 miln. zł akcji kredytowej tych kas, kredyty rolnicze pochłaniają blisko połowę.

### 3. SPRAWY ZDROWIA PUBLICZNEGO.

#### REGULOWANIE PRZEZ UBEZPIECZALNIE SPOŁECZNE OPŁAT SZPITALNYCH W SZPITALACH PUBLICZNYCH.

Ustawą z dnia 23.IV.1938 r. (Dz.U.R.P. Nr 29, poz. 258) został zniesiony przywilej ubezpieczalni społecznych korzystania z ulgowych opłat za leczenie swych członków w szpitalach publicznych. Mimo, że ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1938 r. ubezpieczalnie społeczne w poszczególnych wypadkach domagały się stosowania w dalszym ciągu 15%-owej obniżki opłat szpitalnych, motywując to tym, że wobec braku rozporządzenia wykonawczego ustawa z 23.IV.1938 r. na razie nie może jeszcze działać.

Stanowisko to Związek Powiatów w piśmie do Ministra Opieki Społecznej z dn. 13.I.1939 r. uznał za nieuzasadnione.

„Brak rozporządzenia wykonawczego może wstrzymać realizację postanowień ustawy tylko wtedy, jeżeli zastosowanie ich w praktyce uzależnione jest od bliższego sprecyzowania szczegółów.

Natomiast w omawianym wypadku sprawa nie nasuwa żadnych wątpliwości. Ubezpieczalnie społeczne winny płacić za leczenie swych członków w szpitalach publicznych według pełnej stawki pobieranych przez dany szpital opłat. Treść tego postanowienia jest jasna i nie wymaga ono żadnych przepisów wykonawczych. Najlepszym dowodem słuszności tego poglądu jest fakt, iż przeprowadzone w r. 1934 ograniczenie tej ulgi z 50% na 15% weszło w życie li tylko na podstawie przepisu ustawowego“.

W związku z tym Związek Powiatów zwrócił się o wydanie zarządzeń, aby ubezpieczalnie społeczne respektowały postanowienia przytoczonej na wstępie ustawy, która mimo ogłoszenia jej dopiero w dniu 28.IV.1938 r. wyposażona została w moc obowiązującą od 1 stycznia 1938 r., co również, zdaniem Związku, niewątpliwie wskazuje na możliwość jej realizacji bez rozporządzenia wykonawczego.

#### 4. ZE ZWIĄZKÓW.

##### DZIAŁALNOŚĆ ZWIĄZKU REWIZYJNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W R. 1938/39.

Dnia 21 marca 1939 r. odbyło się posiedzenie Rady Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego. Obradom przewodniczył Prezes Związku p. Witold Żbikowski.

Głównym punktem obrad były: sprawozdanie z działalności Związku w r. 1938/39 oraz program pracy na r. 1939/40, przedstawione przez Prezesa Związku.

Najważniejszą, z natury rzeczy wynikającą, dziedziną pracy Związku jest jego działalność inspekcyjna. Działalność ta prowadzona jest według określonych zasad. Są nimi: a) uprzednie uzgadnianie programów inspekcji z władzami nadzorczymi, b) regionalny przydział powiatów inspektorom (w miarę możliwości ci sami inspektorzy rewidują tę samą grupę województw), oraz c) periodyczność inspekcji. Inspekcje generalne, obejmujące całość gospodarki badanych związków samorządowych, odbywają się co dwa lata, z wyjątkiem inspekcji największych miast wydzielonych i związków wojewódzkich, dla których okres ten dochodzi do 2½ lat, i są ujęte w cykle, z których każdy posiada swoje odrębne nastawienie. Pierwszy cykl poświęcony był zbadaniu stanu finansów związków samorządowych przede wszystkim z punktu widzenia akcji odciążeniowej. W drugim — zwrócono uwagę na wywiązywanie się związków samorządowych z ciążących na nich zadań z zakresu zaspakajania potrzeb publicznych, poddając analizie zarówno wyniki osiągnięte w tej dziedzinie jak i organizację administracji oraz właściwy dobór metod i środków. Trzeci cykl, który rozpoczął się z końcem b. r. będzie miał za zadanie szczególnie zbadać: przyczyny deficytowości pewnych związków samorządowych, gospodarkę inwestycyjną, pewne zagadnienia z zakresu spraw pracowniczych (przede wszystkim problem emerytalny), zagadnienie ustosunkowania się związków powiatowych do samodzielnej gospodarki gromad oraz gospodarkę związków międzykomunalnych pod kątem ich użyteczności dla tworzących je związków samorządowych.

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono inspekcje generalne w 95 powiatowych związkach samorządowych, 16 miastach wydzielonych (w tym w Krakowie, Lwowie i Gdyni) i Pomorskim Związku Wojewódzkim, oraz inspekcje specjalne w 13 powiatowych związkach samorządowych (głównie gospodarki lasów samorządowych) i 5 miastach wydzielonych. Inspekcje powyższe, do których Związek obowiązany jest z mocy przepisów prawnych, nie wyczerpują całokształtu pracy Związku w tej



dziedzinie. Na życzenie czynników interesowanych względnie władz nadzorczych przeprowadzono inspekcje generalne 8 miast niewydziałonych i 1 specjalną 1 miasta niewydziałonego oraz inspekcje 7 związków międzykomunalnych i 6 przedsiębiorstw samorządowych o odrębnej osobowości prawnej. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt coraz częstszego zwracania się władz nadzorczych do Związku o przeprowadzanie inspekcji związków i spółek samorządowych nie będących członkami Związku.

Na rok 1939/40 przewiduje się inspekcje generalne 119 powiatowych związków samorządowych, 25 miast wydzielonych, Poznańskiego Związku Wojewódzkiego oraz 6 związków międzykomunalnych. Niezależnie od tego Związek liczy się z ewentualną potrzebą przeprowadzenia szeregu inspekcji specjalnych (przez rzeczoznawców Związku), bądź na życzenie władz nadzorczych, bądź z własnej inicjatywy, jeżeli taka potrzeba wyłoni się w czasie inspekcji generalnych, inspekcji miast niewydziałonych oraz inspekcji przedsiębiorstw samorządowych o odrębnej osobowości prawnej.

Doceniając znaczenie należytego funkcjonowania komisji rewizyjnych związków samorządowych, jako czynników wykonywujących stałą kontrolę nad działalnością organów zarządzających i znających przy tym stosunki miejscowe, Związek zorganizował szereg konferencji instrukcyjnych z komisjami rewizyjnymi 83 powiatowych związków samorządowych, których tematem było zagadnienie badania rzetelności sprawozdań rachunkowych. Zagadnienie to zostało ujęte w formie biuletynu i rozesłane do zainteresowanych związków samorządowych. W przyszłości praca instrukcyjna Związku zostanie rozszerzona zarówno pod względem liczby instruowanych komisji rewizyjnych jak i tematu, który obejmie również zagadnienia rewizji dokumentalnych i rewizji gospodarki materiałowej. W ten sposób zostanie przepracowana całość najważniejszych zagadnień, z jakimi muszą się stykać członkowie komisji rewizyjnych w trakcie dokonywania rewizji.

Szczególną uwagę poświęca Związek gospodarce przedsiębiorstw samorządowych. Specjalne inspekcje w tym kierunku przeprowadza Dział Przedsiębiorstw, który w okresie sprawozdawczym przeprowadził 11 takich inspekcji oraz współdziałał w inspekcjach generalnych przedsiębiorstw m. Lwowa i Pow. El. Kraj. „Gródek“ S. A. Poza tym Dział Przedsiębiorstw prowadzi pracę wewnętrzną. Opracowano referat o ochronie skór zwierzęcych; w trakcie opracowania są: instrukcja dla gospodarki samochodowej związków samorządowych, instrukcja dla rewizji rzeźni samorządowych, oraz projekt rozporządzenia o budżetowaniu i rachunkowości w przedsiębiorstwach samorządowych.

W roku 1939/40 Dział Przedsiębiorstw będzie kontynuował swoją pracę zarówno w zakresie inspekcji specjalnych (przewidziano 17 inspekcji) i udziału w inspekcjach generalnych jak i w zakresie pracy wewnętrznej. W szczególności przewiduje się przepracowanie zagadnień samorządowej polityki komunikacyjnej, energetycznej (przede wszystkim elektryfikacyjnej), rzeźnianej i gospodarki materiałowej w przedsiębiorstwach samorządowych.

Praca Działu Naukowo - Badawczego obejmuje następujące działy:

wydawanie opracowań syntetycznych, przygotowywanie prac mających na celu usprawnienie organizacji administracji samorządowej, przygotowywanie projektów ustaw z dziedziny samorządowej oraz współdziałanie w tym zakresie z innymi instytucjami. Opracowania syntetyczne wydane w okresie sprawozdawczym względnie znajdujące się na ukończeniu, dotyczą działalności związków samorządowych w dziedzinie opieki społecznej, zdrowia publicznego, gospodarki drogowej, polityki terenowej oraz zaspokajania potrzeb ludności przez przedsiębiorstwa miejskie. Poza tym prowadzono studia i zbierano materiały odnośnie podatku gruntowego i opartych na nim danin komunalnych w związku z zapowiadaną reformą finansów komunalnych. W r. 1939/40 przewiduje się opracowanie zagadnień dotyczących samorządowej polityki aprowizacyjnej, gospodarki leśnej, gospodarki szpitali samorządowych, powiatowych szkół rolniczych i nadwyżek eksploatacyjnych w przedsiębiorstwach komunalnych oraz dalsze studia nad podatkiem gruntowym i podatkami pochodnymi. Usprawnieniu organizacji administracji samorządowej służyć będą znajdujące się na ukończeniu statuty organizacyjne: biur wydziałów powiatowych i biur kontroli miejskiej. Z prac dokonanych, mających na celu ujęcie przepisami prawnymi pewnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego należy wymienić projekt ustawy o przedsiębiorstwach samorządowych. Ponadto dział Naukowo - Badawczy współpracował z Ministerstwem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego nad programem liceów administracyjno - samorządowych oraz z Ministerstwem Rolnictwa i Reform Rolnych nad projektem ustawy o samorządzie rolniczym; wreszcie na życzenie tego Ministerstwa opracowano zagadnienia obciążenia podatkowego gruntów.

Stałym wydawnictwem działu Naukowo - Badawczego jest Przegląd Bibliograficzny Zagadnień Samorządowych.

Dodatnia ocena coraz to bardziej rozwijającej się działalności Związku wyraziła się nie tylko w jednogłośnie przyjęciu przez Radę Związku sprawozdania za rok 1938/39, ale również została silnie podkreślona w dyskusji.

Ze strony przedstawicieli województw zachodnich zostało wysunięte życzenie, aby Związek, gdy stanie się to możliwe ze względów organizacyjnych, objął swoją działalnością inspekcyjną również miasta niewydzielone tych województw tak z uwagi na stosunkowo wysoki poziom gospodarki tych miast jak i wnikliwość i głębokość inspekcji Związku.

Poza tym w dyskusji omówiono szereg ważnych spraw z zakresu gospodarki drogowej, oświaty rolniczej, działalności gromad, zagadnień pracowniczych itp.

Pozostałe zagadnienia, które były przedmiotem obrad Rady Związku, dotyczyły spraw organizacyjno - wewnętrznych.



## PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Wacław Makowski prof. U. J. P. — Nauka o państwie, część pierwsza — teoria państwa. Nakł. Komitetu Wydawniczego Podręczników Akademickich. Str. 232 + VIII nlb. Warszawa 1939 r. Skład Główny w Kasie im. Mianowskiego. — Warszawa — Pałac Staszica.

W czasach dzisiejszych, będących pod znakiem ciągłych i nieraz bardzo gwałtownych przemian, staré i walk społecznych, na jedno z pierwszych miejsc wybija się z natury rzeczy zagadnienie państwa. Czym ono ma być, co jest jego celem i istotą, czy ma ono stać się czynnikiem ingerującym tak w życie społecznym, jak i prywatnym obywateli, czy też ma być tylko obrońcą od niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, czy też wreszcie jest ono tylko tworem sztucznym i przemijającym, który winien być zastąpiony różnego rodzaju działalnością grup społecznych.

Zagadnienia te, przewijając się przez cały szereg rozważań teoretycznych i ruchów politycznych, spowodowały wypaczenie pojęcia państwa, przypisując mu zbyt duże lub też zbyt małe znaczenie i zakres działania.

Powodem tego wypaczenia jest zasadniczy błąd w rozumowaniu, polegający na przeciwstawieniu sobie jednostki, a raczej zbiorowiska jednostek — społeczeństwa — państwu. To przeciwstawienie powoduje antagonizm między społeczeństwem a państwem i sprowadza się z jednej strony do tendencji, mających na celu unicestwienie państwa i zastąpienia form państwowych samorzutnością i przypadkowością poczynań społecznych, a więc do anarchizmu, z drugiej zaś strony do dążeń do całkowitego zastąpienia samorzutności życia społecznego ustabilizowanymi formami życia państwowego, nie pozostawiając społeczeństwu żadnej inicjatywy i samodzielności, a więc do totalizmu.

I jedne i drugie koncepcje, tak ograniczające znaczenie i działanie państwa, jak i nadmiernie rozwijające je, a tłumiące życie społeczne, są sprzeczne z podstawowymi założeniami państwa, które musi opierać się na społeczności i być niejako przejawem jej dążeń i celów.

Tak społeczeństwo, jak i państwo nie może działać w oderwaniu jedno od drugiego, jak to silnie podkreśla w swej książce prof. Makowski. Są to bowiem przejawy życia najściślej ze sobą związane. Pomiędzy tymi dwiema przeciwstawiającymi się siłami odbywa się zbliżenie wskutek wzajemnego oddziaływania, społeczeństwo upaństwia się, a państwo — uspołecznia.

Na tej właśnie harmonii współdziałania państwa i społeczeństwa opiera się wyrażona w książce teoria państwa społecznego.

W dążeniu do znalezienia metody właściwej dla badań nad państwem prof. Makowski wychodzi z założenia, że najważniejszą metodą, która pozwoli zbudować odpowiednią teorię (adekwatną) państwa, jest metoda socjologiczna, metoda nauki o społecznym życiu człowieka, gdyż bytem państwa, według Autora, jest postępowanie grupy ludzkiej. Metoda ta pozwoli na tle wiedzy o społeczeństwie w ogólności i o postępowaniu społecznym ludu znaleźć specyficzne cechy państwa jako zrzeszenia, tj. zespolonego współdziałania (9).

Autor bada państwo w ruchu, kinetycznie, wychodząc ze słusznego założenia, że jest ono zjawiskiem żywym, stale rozwijającym się tak, jak naród, czy prawo. Gdybyśmy więc — stwierdza prof. Makowski — dla tych zjawisk chcieli znaleźć jakąś statyczną definicję, to skazujemy się z góry na niepowodzenie. To ujęcie dynamiczne państwa, prowadzi do większego — niż zazwyczaj to bywa w nauce — uwzględnienia momentów politycznych.

Pojęcie państwa prof. Makowski definiuje w sposób następujący: „Państwo jest to zrzeszenie realizujące i doskonalące porządek państwowy i społeczny“ (str. 218). Państwo jest formą zorganizowanego współdziałania, mówiąc na czym ono polega, i co jest jego istotą, Autor stwierdza, że „z jednej strony polega ono na czynnym uczestnictwie obywateli, czy innym zespoleniu obywatelskim w solidarnej współpracy w zakresie zadań państwa — z drugiej zaś umożliwia ono to współdziałanie obywatelskie, stanowiąc organizację opartą na zasadach podziału pracy i połączoną organizacyjnym kierownictwem. Ta organizacja solidarnego współdziałania obywatelskiego jest istotą zrzeszenia państwowego, ona stanowi treść porządku prawnego i ona służy rozwojowi porządku społecznego“ (str. 218).

Jak już wspominaliśmy Autor bada państwo w ruchu, stąd też w przeciwstawieniu do statyczno - opisowego określenia Jellinka podkreśla moment dynamiczny zrzeszenia państwowego, a więc jego cele. Państwo społeczne ma realizować nie tylko porządek prawny, ale i społeczny. Jednakże Autor nie wyjaśnia dość wyraźnie, na czym to rozróżnienie ma polegać, a w rozdziale X, omawiającym zasady nowoczesnego porządku



prawnego, zdaje się raczej podtrzymywać dotychczasowy pogląd nauki, że stosunek porządku prawnego do społecznego, to — stosunek formy do treści. Państwo w swojej powolnej ewolucji zmierza od formy państwa, w której władza stała ponad prawem, poprzez państwo prawne do państwa społecznego, przez wysunięcie na plan pierwszy zagadnienia służby społecznej. Najlepszym dowodem przekształcania się państwa prawnego w państwo społeczne jest, zdaniem Autora, porównanie ustawodawstwa XIX i XX wieku.

O ile chodzi o teorię państwa społecznego, to jest ona jedną z najsluszniejszych i najbardziej odpowiadających istocie państwa, które nie może być czymś odosobnionym i stojącym ponad społeczeństwem, ale przeciwnie musi być czynnikiem, harmonizującym działalność społeczeństwa z urzeczywistnieniem porządku prawnego.

W tak pojętym państwie wielką rolę do odegrania musi mieć z natury rzeczy samorząd. Niestety jednak autor prawie wcale o nim nie wspomina, pisząc jakby mimochodem tylko że samorząd „polega na systematycznym ułatwianiu administracji przez utworzone w tym celu częściowe zrzeszenia obywateli“ (str. 186). To sformułowanie umniejsza znaczenie samorządu, zapoznając jego ogromnie doniosłą rolę w wychowaniu obywateli i w przygotowaniu ich do działania i życia właśnie w państwie społecznym, w którym ma panować jak najściślejsza współpraca między czynnikiem społecznym, a organami państwowymi dla dobra powszechnego. A nie gdzie indziej przecież, jak właśnie w samorządzie społeczeństwo znajduje najwymowniejszy wyraz i podstawę działania dla dobra powszechnego. Należy sądzić, że w dalszym ciągu pracy autora, która ma się ukazać, a która będzie zawierała analizę prawa konstytucyjnego i związanych z nim zagadnień ustroju państwa i jego funkcji, zagadnienie samorządu będzie szerzej uwzględnione.

Nie sposób poruszyć w krótkiej wzmiance wszystkich zagadnień i problemów, które omawia Autor, chociaż pokrótce należy jednak wspomnieć o bardzo ciekawie przedstawionym zagadnieniu sądu o powinności (rozdział III). Autor omawia je bardzo szeroko, uznając za sąd o powinności właściwie każde zdanie, posiadające łącznik „powinien“, ilustrując przy tym swoje wywody całym szeregiem przykładów, z dziedziny przyrodniczej i społecznej. W wywodach swych podkreśla, że zarówno, gdy chodzi o stosunki fizyczne jak i społeczne, sąd o powinności zawiera w sobie pojęcie normy (reguły), w pierwszym wypadku naturalnej, w drugim społecznej. „Tak w pierwszym jak i w drugim wypadku normy czy reguły są naszymi sądami, stanowią treść naszych procesów psychicznych, obiektywizowanych przez nas w postaci przyczynowych związków świata przyrody i celowych obowiązków życia społecznego“ (str. 47).

W pracy prof. Makowskiego, a zwłaszcza w sformułowa-

niach teoretycznych znajduje mocne odzwierciedlenie współczesna nauka francuska, co przejawia się choćby w używaniu przez Autora tak częstych w tej nauce terminów, jak już wspomniane uprzednio, „służba społeczna“ czy też „dobro powszechne“.

Książka ta napisana pięknym, jasnym i żywym językiem, stara się czytelnikowi spopularyzować i przedstawić w sposób jak najbardziej łatwy całość zagadnień, dotyczących teorii państwa. W całym szeregu łatwych i oczywistych przykładów, zaczerpniętych z życia współczesnego, tłumaczy ona najtrudniejsze zagadnienia i sugestywnością swoich wywodów czyni je czytelnymi. Jednocześnie podkreślić należy, że przy tym dążeniu do popularyzacji zagadnienia Autar potrafił przedstawić cały szereg niezmiernie ciekawych i oryginalnych poglądów własnych na omawiany przedmiot.

Z.

**„Zbiór przepisów o administracji Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego“**, Poznań, 1939, tłumaczył i opracował Antoni Musielak, Naczelnik Wydziału Poznańskiego Starostwa Krajeowego.

„Zbiór“ jest pierwszym kompletnym i jednolitym opracowaniem przepisów, odnoszących się do podstaw prawnych, organizacyjnych i finansowo-budżetowych Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego. Zawiera on w trzech częściach całość ustaw, rozporządzeń i okólników, obowiązujących P. S. W., przy czym obowiązujące dotychczas normy prawne pruskie przetłumaczone zostały na język polski. Nie mamy potrzeby rozwodzić się nad znaczeniem tego zbioru dla pracowników Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego i osób lub instytucyj współpracujących z nim.

Naszym zdaniem należy raczej podkreślić tutaj sam fakt opracowania zbioru norm prawnych, odnoszących się do pewnego, jednego, typu związku samorządowego. Wydawane dotychczas — znakomite zresztą — opracowania przepisów o finansach i budżetowaniu związków komunalnych, obejmują ustawy, rozporządzenia i okólniki, tyjące się wszystkich typów związków samorządowych. Dzięki temu posiadają dużą wartość naukową, teoretyczną, ale praktykom samorządowym sprawiają pewną trudność właśnie przez ogromną zawartość materiału (wpływa to i na cenę dzieła, a fakt ów jest nie bez znaczenia). W praktyce samorządowej daje się odczuwać brak monograficznych opracowań prawniczych, odnoszących się do pewnych typów związków. Monografia z natury swej jest przejrzystsza, szczegółowsza — więc praktycznie wartościowsza — i... objętościowo mniejsza, więc tańsza, czyli łatwiejsza do nabycia, a zatem lepiej spełnia swój cel, bo dociera tam, gdzie wyczerpujące, lecz drogie dzieło dostęp ma utrudniony.



Dalej należy zwrócić uwagę, że „Zbiór“ zawiera wszelkie ustawy o Poznańskim Samorządzie Wojewódzkim — nie ogranicza się tylko do norm finansowych i budżetowych. Traktuje również wyczerpująco o podstawach ustrojowych i organizacyjnych Związku. Dzięki temu czytelnik, po przestudiowaniu „Zbioru“, ogarnia całość działalności P. S. W., ocenić może jego cele i zadania, umieszcza go łatwo w hierarchii związków komunalnych. To zresztą — jak przyznaje Autor — było jednym z celów wydania tej pożytecznej pracy, miała ona uprzystępnąć i wyjaśnić istotę wojewódzkich związków samorządowych tym rejonom Polski, gdzie jeszcze ów najwyższy typ samorządu terytorialnego nie został wprowadzony w życie. Trzeba przyznać, że „Zbiór“ i na tym propagandowym odcinku cel swój spełnia znakomicie.

Tak więc nie tylko ze względu na treść prawną, której aktualizację przybliżył każdy niemal dzień, ale i z powodów metodologicznych „Zbiór“ jest niezwykle cennym dorobkiem samorządowej pracy piśmienniczej.

„Zbiór“ obejmuje w części I-szej (wydanej w 1938 roku — pozostałe części w roku 1939) normy prawne, odnoszące się do „Podstaw organizacji Poznańskiego Samorządu Wojewódzkiego oraz regulaminy obrad Poznańskiego Sejmiku i Wydziału Wojewódzkiego“; część II-ga, traktująca o finansach, zawiera przepisy dotacyjne i podatkowe; w części III-ciej pomieszczone zostały przepisy budżetowe i inne, oraz normy o Wojewódzkim Banku Pożyczkowym.

Autor zapowiedział uaktualnianie materiału zawartego w „Zbiorze“.

W.

**Statystyka Samorządu Terytorialnego. — Główny Urząd Statystyczny. — Preliminarze budżetowe 1938/39, Statystyka Polski, Seria C, zesz. 99, Wiadomości Statystyczne, zesz. 7 z 1939 r.**

Działalność wydawniczą Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie statystyki samorządu terytorialnego ciągle cechują poważne zaburzenia. Większość związków samorządowych ma już gotowe preliminarze na rok 1939/40, a wykańczane są sprawozdania rachunkowe z wykonania budżetu za rok 1938/39. Wydaje się więc, że poprzednie okresy obrachunkowe powinny być już całkowicie statystycznie opracowane i analiza napływającego z terenu materiału ułatwiona dokładnymi opracowaniami sytuacji finansowej związków samorządowych za rok 1937/38. Tymczasem szczegółowe opracowanie zamknięć rachunkowych za rok 1937/38 nie zostało jeszcze opublikowane, a sądząc z doświadczeń lat ubiegłych, ukaże się ono dopiero późną jesienią 1939 roku, a więc po upływie okresu półtorarocznego od chwili zakończenia roku obrachunkowego.

Starając się uzupełnić ten brak, Gł. Urz. St. publikuje w Wiadomościach Statystycznych tymczasowe dane statystyczne, ilustrujące najważniejsze pozycje zamknięć rachunkowych. W nr. 7 Wiadomości Statystycznych z br. znajdujemy więc kilka tablic, zawierających: ogólne sumy wydatków i dochodów związków samorządowych za rok 1937/38, r-ki zamknięcia sum pozabudżetowych i zadłużenie długoterminowe związków samorządu terytorialnego. Dane te, dotyczące całej Polski, nie są rozbite na poszczególne województwa, nie mogą więc być pomocne przy bliższej analizie finansów samorządowych.

Zaznaczone przez nas opóźnienia wydawnictw G. U. S. z zakresu finansów samorządowych stają się chroniczną cechą omawianych publikacji. Chroniczność tego zjawiska nasuwa obawy, że G. U. S. w przyjętych metodach opracowania niedostatecznie uwzględnia konieczność dostarczania zainteresowanym czynnikiem możliwie aktualnych danych. Pewnym usprawiedliwieniem dla G. U. S'u jest fakt, że materiał, będący podstawą opracowania, wymaga długich wyjaśnień i przepracowań. Wiemy bowiem o tym, że nawet w największych miastach — a cóż dopiero mówić o mniejszych jednostkach samorządowych — sprawozdania rachunkowe, sporządzane przez nie zawsze dostatecznie fachowy personel i z nie zawsze dostateczną troską o poprawność, pełne są nieścisłości i błędów, nie dających się skorygować bez bliższej znajomości gospodarki finansowej danego związku. Jeżeli dodamy do tego istnienie całego szeregu niuregulowanych dostatecznie spraw z zakresu rachunkowości samorządowej, zrozumiemy trudne zadanie naszej centralnej instytucji statystycznej. Najbardziej jednak niepokojącym w tej sprawie jest fakt, że zupełnie nie obserwujemy poprawy w terminach opracowań statystycznych w okresie ostatnich kilku lat. Cała uwaga G. U. S'u zdaje się być zwrócona na polepszenie merytorycznej strony dokonywanych opracowań, co, będąc cenną zdobyczą, odbywa się jednocześnie kosztem bardzo znacznego opóźniania wydawnictw z dziedziny finansów samorządowych.

Na tym tle zapewne obserwujemy dążenie do zaspakajania istniejących potrzeb w zakresie statystyki na innej drodze. Np. Związek Miast publikuje w „Samorządzie Miejskim“ Nr 2 i Nr 7 z br. bardzo szczegółowe opracowanie sytuacji finansowych poszczególnych miast. Nasuwa się niedyskretne pytanie: dlaczego tak szczegółowe dane, opracowane na podstawie sprawozdań rachunkowych za rok 1937/38, oparte na materiałach G. U. S'u, mogły się ukazać w „Samorządzie Miejskim“ już 15 stycznia 1939 r., podczas gdy oficjalna publikacja ukaze się w niespełna rok później?

W odniesieniu do statystyki preliminarzy budżetowych sytuacja przedstawia się nieco lepiej: preliminarze budżetowe, opracowywane przez G. U. S. na podstawie zbiorczych zesta-



wień wojewódzkich, ukazują się mniej więcej w grudniu każdego roku, a więc po upływie 9 miesięcy od momentu zakończenia okresu budżetowego. Zeszyt 99 Statystyki Polski Seria C, pt. Statystyka Samorządu Terytorialnego — Preliminarze budżetowe za rok 1938/39 — zawiera dane statystyczne w układzie niezmienionym w stosunku do analogicznych publikacji z lat poprzednich: Tabl. 1 — 5 ujmuje „Wydatki i dochody budżetów administracyjnych“, Tabl. 6 — 10 „Wpływy z danin samorządowych“, Tabl. 11 — 14 „Wydatki i dochody zwyczajne zakładów opiekuńczych i szpitali wyodrębnionych z budżetu administracyjnego“, Tabl. 15 — 19 „Wydatki i dochody zwyczajne przedsiębiorstw samorządowych“.

Duże trudności przy opracowywaniu omawianych zestawień nasunęły się w związku ze zmianami granic województw: warszawskiego, łódzkiego, poznańskiego i pomorskiego (od 1.IV.38 r.). Obecnie ogłoszone dane za rok 1938/39, jak również dane retrospektywne za 1937/38 r., uwzględniają powyższy nowy podział administracyjny. Niezależnie od tego w związku z dalszymi zmianami granic administracyjnych województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego i białostockiego, które weszły w życie od dnia 1.IV.1939 r., zamieszczono w omawianym zeszycie dodatkowe zestawienia dla tych pięciu województw. Zestawienia te dotyczą wydatków i dochodów budżetów administracyjnych, budżetów szpitali i zakładów opiekuńczych oraz budżetów przedsiębiorstw tych związków, które znajdują się w nowych granicach wymienionych województw.

Z. W.

**Stefan Starzyński. — Rozwój stolicy. — Odczyt wygłoszony w dniu 10 czerwca 1938 r. na zebraniu, urządzonym przez Okręg Stołeczny Związku Rezerwistów. — Warszawa 1938. Wydane przez Stołeczny Okręg Związku Rezerwistów. Str. 93.**

Książka powyższa obejmuje rozdział o historii, w którym omówiono udział Warszawy w walkach o niepodległość oraz podano ocenę roli Warszawy przez Marszałka Józefa Piłsudskiego, następnie rozdziały o potrzebach Warszawy, o warunkach rozwoju stolicy, o bilansie ostatnich czterech lat i o najbliższych zadaniach.

Znajdujemy w niej sporo materiałów o działalności samorządu stolicy zwłaszcza z ostatnich czterech lat, w których to latach działalność wzmogła się na wszystkich odcinkach pracy samorządowej. Rezultaty tej działalności rzucają się wszystkim w oczy, zarówno stałym mieszkańcom stolicy, jak i osobom, przyjeżdżającym czasowo do stolicy. Są one dodatnie i poprawę warunków w dziedzinie urządzeń publicznych spotykamy na każdym kroku, bez wnikania w szczegóły gospodarki miej-

skiej. Podobnie jak i gospodarka państwowa została w ostatnim czteroleciu usanowana, tak też i gospodarka samorządu stolicy weszła na nowe drogi, prowadzące do uzdrowienia warunków gospodarowania na wszystkich odcinkach działalności samorządu stolicy.

Wydawnictwo to, w którym opublikowano wygłoszony odczyt, ma tym samym zarówno treść, jak i jej opracowanie, mocno zwięzłe i dostosowane do specjalnych potrzeb chwili. Mimo to znajdujemy tam garść ciekawych wiadomości o wszystkich przejawach życia samorządowego w stolicy na przestrzeni ostatnich kilku lat.

A.

**Powiat Horochowski jego możliwości i potrzeby. Nakładem Wydziału Powiatowego w Horochowie. 1939. Stron 125.**

Publikacja ta zawiera szereg referatów, wygłoszonych na konferencji gospodarczej, zwołanej przez Pow. Zw. Sam. w Horochowie z udziałem działaczy i pracowników samorządowych i społecznych. Konferencja ta miała na celu przeanalizowanie sytuacji gospodarczej i finansowej powiatu, celem pobudzenia aktywności miejscowego społeczeństwa oraz zainteresowania powiatem horochowskim i jego możliwościami szerszych sfer poza powiatem. Wydawnictwo to zawiera szereg danych statystycznych o powiecie, następnie referaty o przebudowie ustroju rolnego, o rolnictwie, o rzemiośle, o budowie dróg, o szpitalnictwie, o inwestycjach gmin w zakresie szkolnictwa, o przemyśle ceramicznym, o potrzebie elektryfikacji powiatu, o rozbudowie gmachu gimnazjum, wreszcie postulaty w zakresie przyspieszenia prac nad rozbudową życia gospodarczego i kulturalnego powiatu.

Referaty nie dają nam w sumie poglądu na możliwości i potrzeby powiatu. Poziom ich jest przeważnie przeciętny, a omawiane w nich zagadnienia nie zostały należycie opracowane, stąd też potrzeby w każdej dziedzinie życia gospodarczego i społecznego zostały zbyt wyolbrzymione, a możliwości zaspokojenia tych potrzeb o własnych siłach, przynajmniej niektórych — zbyt pesymistycznie przedstawione. Z referatów tych wynika, że związki samorządowe — poza szkolnictwem — niewiele zrobiły w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkańców i że bez wydatnej pomocy finansowej zzewnątrz całego szeregu zagadnień rozwiązać nie potrafią. To też poszczególne zagadnienia w referatach zostały ujęte i naświetlone pod kątem konieczności przyjsia z pomocą finansową zzewnątrz, gdyż miejscowe społeczeństwo wydobyć z siebie więcej niż dotychczas nie potrafi. Tymczasem wysuwane postulaty wykazują dobitnie, że większość postulatów może być załatwiona przez związki samorządowe bez większego wysiłku finansowego z ich strony,



o ile tylko aktywność tych związków będzie większa niż dotychczas, zwłaszcza zaś organów stanowiących i wykonawczych tych związków.

W referatach poruszano niejednokrotnie sprawy drobne, małoważne i codzienne, pominięto natomiast lub niedostatecznie opracowano i przedstawiono zagadnienia istotne, specjalnie ważne dla danego terenu. Zaciążył nad tego rodzaju ujęciem niewątpliwie dobór referentów, rekrutujących się przeważnie spośród pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Pod względem graficznym wydawnictwo to jest bez zarzutu — brakuje mu jedynie spisu treści, za co winę ponosi jedynie redakcja tego wydawnictwa.

*F.*

**Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w Polsce Odrodzonej 1918 — 1938. — Warszawa 1939. — Nakładem Ministerstwa Opieki Społecznej. Str. 150.**

W przedmowie do tego wydawnictwa Podsekretarz Stanu dr E. Piestrzyński zaznaczył, że okres dwudziestoletniej pracy publicznej służby zdrowia w Polsce jest dość dużym okresem czasu do złożenia sprawozdania i do oceny wartości i skuteczności pracy polskiego świata lekarskiego dla społeczeństwa.

Wydawnictwo to ukazało się w porę, gdyż zainteresowanie sprawami zdrowia publicznego wzrasta w naszym społeczeństwie coraz bardziej. Słyszymy skargi i narzekania na szereg niedomagań w zakresie opieki nad zdrowiem naszej ludności, toteż wydawnictwo to, które w dosyć obszernej formie zaznajamia nas z rezultatami prac, osiągniętych w ciągu ostatniego dwudziestolecia w tej dziedzinie, uświadomić musi każdego, żeśmy tego czasu nie tylko nie zmarnowali, lecz wręcz przeciwnie osiągnęliśmy w naszych warunkach imponujące wyniki i to na każdym odcinku pracy, a o czym nasze społeczeństwo nie było dotychczas należycie poinformowane.

Publikacja ta o charakterze sprawozdawczym zawiera sporo ciekawego materiału o poszczególnych agendach zdrowia publicznego. Ujęcie materiału w sposób prosty, przystępny i zwięzły wzbudza od razu zainteresowanie czytelnika, przykuwa go do treści i zmusza po prostu do przeczytania od razu całości sprawozdania opracowanego bez żadnej przesady, samochwalstwa i pretensjonalności. Te właśnie zalety czynią tę publikację dostępną dla szerszej masy naszego społeczeństwa tym bardziej, że w opracowaniu unikano różnych określeń fachowych, znanych tylko fachowcom, pracującym w tej dziedzinie, a niezrozumiałych dla przeciętnego czytelnika. Toteż w myśl życzenia, wyrażonego w przedmowie, że „dobrzeby było, gdyby sprawozdania

służby zdrowia docierać mogły nie tylko do sfer nam najbliższych — lekarzy polskich, lecz do wielu, wielu obywateli...“ należy żywić nadzieję, że na pewno dotrze do wielu obywateli że na pewno ich zainteresuje, o ile tylko zostanie tym wielu, wielu obywatelom udostępnione.

Do publikacji tej wkradły się jednak pewne nieścisłości, wynikające z niedostatecznego zrozumienia istoty i zadań samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny ma bardzo duże zrozumienie dla spraw z zakresu zdrowia publicznego, a o ile tylko rozporządza odpowiednimi funduszami, to nacisku nań wywierać nie potrzeba. Między innymi znajdujemy w tej publikacji następujące określenie nadzoru nad samorządem: „Wejewódzkie i powiatowe organa Państwowej Służby Zdrowia nadzór nad samorządem sprawują głównie drogą kontroli jego budżetów. Przy zatwierdzaniu tych budżetów przez władze nadzorcze dana jest możliwość wywarcia odpowiedniego wpływu na wysokość i jakość zamierzonych wydatków. Nadzór ten na terenie powiatu jest jeszcze ułatwiony przez to, że starosta jest jednocześnie *ex officio* przewodniczącym Wydziału Powiatowego“. Jeśli zdarzają się tego rodzaju sporadyczne wypadki podobnego wykonywania nadzoru — to naprawdę nie jest zgodne „z duchem i literą odnośnych przepisów prawnych, normujących życie samorządu“.

Następnie całe wywody o perswazjach, celem skłonienia samorządów powiatowych do przyjęcia lekarzy państwowych jako swych doradców, o korzyściach, jakie wskutek tego rodzaju załatwienia sprawy dwutorowości w administracji osiąga samorząd, są w tym wydawnictwie co najmniej zbędne, gdyż w rzeczywistości jest znowu inaczej.

Wreszcie publikowanie preliminowanych wydatków na państwową służbę zdrowia w 1938/39 r., a podawanie w 1939 roku preliminowanych przez samorząd terytorialny wydatków na zdrowie publiczne za rok 1932/33 świadczy o tym, jak mało zainteresowania poświęca się życiu i działalności związków samorządowych i jak te sprawy są jeszcze nieznanie wielu, wielu pracownikom w administracji rządowej i samorządowej.

Mimo tych niedociągnięć w zakresie działalności związków samorządowych w dziedzinie zdrowia publicznego, mimo nieuwzględnienia w całokształcie omawianych spraw roli ubezpieczeń społecznych publikacja ta zasługuje na szczególne wyróżnienie jej wśród wydawnictw, jakie ukazały się w ostatnim czasie z zakresu zdrowia publicznego.

#### F. Branny.

**Barnet Hodes. Law and the modern city. The Reilly & Lee Co Publishers. Chicago. Stron 107.**

Książka ta jest szerszym szkicem, dotyczącym podstaw prawnych miast amerykańskich, tym może ciekawszym, że



w przeszło 30 stanach A. P., miasta, nie wyłączając olbrzymiego Chicago, nie posiadają szerszych ustawowych uprawnień, na podstawie których mogłyby rozwijać swoją działalność. Wygląda to napozór niemożliwe, że potężne, szybko wzrastające i rozwijające szeroką działalność miasta amerykańskie niemal całkowicie zależne są nawet w porządkowych sprawach od władz stanowych. Tak jednak jest w istocie, a Autor dla przekonania czytelnika przytacza cały szereg przykładów na temat całkowitej zależności miast, co tym bardziej wydaje się dziwne, gdyż tak wysoki stopień zależności nie jest zupełnie uzasadniony stosunkiem sił. Jako przykłady przytacza Autor miasto New-York, które posiada 7,15 milionów mieszkańców, a cały stan New-York 12,97, miasto Chicago 3,49, gdy cały stan Illinois 7,13.

To ograniczenie władzy miast nie odpowiada również roli i znaczeniu, jakie posiadają miasta amerykańskie, w których skupia się 56% ogółu ludności Stanów Zjednoczonych A. P. Jak ograniczone są miasta, najlepiej dowodzi fakt, że wszelkie uprawnienia dla miast wydawane są w formie poszczególnych przyzwoleń i nigdy nie mają one charakteru ramowego, który umożliwiłby miastom swobodniejszą działalność.

Autor stara się znaleźć przyczyny takiego ograniczenia władzy miast najpierw przy pomocy historycznego przeglądu roli i znaczenia miast na starym kontynencie, z czego ostatecznie osiąga wyniki wręcz odwrotne do poszukiwanych. Ostatecznie znajduje je jedynie i wyłącznie w amerykańskiej rzeczywistości, jako wynik obaw okręgów wiejskich przed zbyt szybko rozwijającymi się miastami. Dalsze nie mniej ważne przyczyny widzi Autor w zazdrosnym strzeżeniu przez poszczególne stany swoich praw oraz w prądach, widzących w każdym szerszym uprawnieniu groźbę dla swoich pojęć wolności i demokracji.

W ostatnim rozdziale książki zapoznaje się czytelnik z wydziałem prawnym miast amerykańskich, który ze względu na sytuację prawną miast wymaga specjalnych form i odpowiedniej organizacji.

W przedmowie Autor zastrzega się, że nie jest jego celem ani ambicją, by książka ta stała się rozprawą naukową lub odkryciem. Będzie całkowicie zadowolony, jeśli książka jego przyczyni się choćby częściowo do wyjaśnienia szeregu zagadnień i do pobudzenia zainteresowania się tymi sprawami. Pomimo tych zastrzeżeń książka nie jest przystępna, jest zbyt przepełniona drobnymi przykładami i orzecnictwem sądów, w których nadmiarze ginie myśl przewodnia.

J. T.

**Henryk Tennenbaum: „Finansowanie inwestycji“, Warszawa, 1939, Biblioteka Polska, str. 182.**

Autor omawia teoretyczne podstawy i zasady kredytu i kredytowania, ilustrując swoje wywody faktami z praktyki najważniejszych banków emisyjnych (U. S. A., Anglii, Francji, nie pomijając — rzecz oczywista — i Polski). Nie będziemy tutaj omawiali założeń i sposobów, podawanych przez autora, zwrócić jednak musimy uwagę na dwie kapitalne kwestie.

Jedną z nich jest myśl, snująca się nieprzerwaną nicią od początku do końca pracy, że o powodzeniu ostatecznym takiej czy innej — poprostu każdej — a zwłaszcza kredytowej, mającej na celu pewnego rodzaju „nakręcanie koniunktury“, operacji finansowej i gospodarczej decyduje postawa kredytodawców, ich „sposób zachowania się“, jak to określa autor. Należy tu odrazu wyjaśnić, że w dziele swym p. Tennenbaum za kredytodawcę uważa każdego, który przyjmuje jakiegokolwiek środki wymienne, a więc i banknoty. Teza powyższa w odniesieniu do pieniędzy staje się słuszną, szczególnie z chwilą oderwania waluty od pokrycia złotem, jakkolwiek nie jest pozbawiona pewnej racji i przy istnieniu tego pokrycia.

Całe społeczeństwo uczestniczy więc w operacjach finansowych. Społeczeństwo przy inicjowaniu przedsięwzięć gospodarczych przez państwo lub związki publiczne może iść tej inicjatywie naprzeciw — pomagać jej, albo może ją uniemożliwić, uczynić chybioną. Pierwszy wypadek zdarza się wtedy, gdy posiadacze środków wymiennych współdziałają z linią polityki gospodarczej, a czynią to wtedy, gdy mają zaufanie do celu i skutków przedsięwzięć, w przeciwnym razie albo chowają pieniądze „do pończoch“, albo wydają je zbyt szybko, powodując w rezultacie inflację.

W okresie początkowym budowy C. O. P.-u wiele było nawiązań o potrzebie i konieczności inicjatywy prywatnej w realizowaniu tego planu, którego finansowanie spadło na barki państwa i związków komunalnych. Dziś już na tym terenie pierwsze lody są przełamane, prywatny przedsiębiorca coraz częściej zjawia się i tworzy nowe warsztaty. W każdym razie należy stwierdzić, że nie było utrudnień ze strony tak zwanego „szarego człowieka“. Nie tylko więc w obliczu doraźnego niebezpieczeństwa jesteśmy zwarci, jesteśmy nimi — jak się okazuje — w każdej ważniejszej potrzebie państwowej.

Ów moment postawy moralnej społeczeństwa, tak silnie w dziele ekonomicznym w Polsce podkreślony, zdaje się po raz pierwszy, jest jedną z tez, na które chcieliśmy zwrócić uwagę.

Założenie drugie głosi, że w kraju tak ubogim, jak Polska, każde celowe przedsięwzięcie musi dodatnio odbić się na gospodarstwie narodowym. I to nie tylko w sensie bezwzględ- nego zwiększenia majątku narodowego, ale każde ożywienie



gospodarcze musi w bardzo szybkim czasie odbić się w innych dziedzinach gospodarstwa. Jest to ważne szczególnie w odniesieniu do inwestycji, czynionych przez związki komunalne. Samorząd terytorialny z natury rzeczy przeprowadza inwestycje o charakterze użyteczności publicznej, a więc takie, w których prawie nigdy nie można liczyć na bezpośrednią rentowność, zaś opłacalność pośrednia niekiedy każe dość długo na siebie czekać. Jednak już samo przeprowadzanie inwestycji ma — według Autora — dodatni wpływ na życie gospodarcze, więc pośrednio i na finanse tych związków. Inwestycje więc należy przeprowadzać. Autora nie przeraża brak kapitałów. Według niego panuje obecnie polityka prymatu wymiany nad wierzytelnością. Innymi słowy: należy raczej zadłużać się i tworzyć nowe wartości, niż z lęku przed długiem nie czynić nic. Z wierzytelnością zawsze można sobie poradzić, czekanie z założonymi rękami spycha w dół, nie przynosi korzyści, a więc jest szkodliwe. Nawet moment rentowności pośredniej lub bezpośrednio nie jest decydującym: „w krajach niedostatecznie zainstalowanych, o dużych zaniedbaniach, zaległościach i niezaspokojonych potrzebach, ryzyko nowych inwestycji polega li tylko na tym, że mogą one być zbyt wcześnie dokonane; np. zachodzi ryzyko, że miasta polskie wcześniej przestaną cuchnąć, niżby to miało miejsce, gdyby inwestycje komunalne były podjęte dopiero w momencie, w którym by się wydawało, że będą się one opłacały“ (str. 181).

Książka, jako całość, jest ciekawa i daje wiele nowych i śmiałych spostrzeżeń w dziedzinie finansów i kredytu.

W.

**Lwów 1934 — 1939. Drogi rozwojowe gospodarki miejskiej. Nakł. Zarządu Miejskiego Król. Stoł. Miasta Lwowa, Lwów 1939 r., str. 80.**

Czynniki, kierujące gospodarką poszczególnych związków samorządowych, co pewien czas zwracają specjalną uwagę na sprawę nawiązywania kontaktu pomiędzy samorządem a ogółem obywateli. Momenty takie zbiegają się (niestety) zazwyczaj czy to z okresem ogólnych wyborów samorządowych, czy też z poważniejszymi przesunięciami personalnymi w składzie organów samorządowych, a jak wiadomo, taki „zbieg okoliczności“ w dużym stopniu ciąży na formach i przejawach tego porozumienia.

Obywatel, stykając się z samorządem jedynie, jako klient jego urządzeń — jadąc tramwajem, płacąc rachunek za prąd elektryczny, czy korzystając ze szpitala — o samorządzie wie bardzo mało, albo zgoła nic, a interesuje się samorządem jedynie w chwilach irytacji na urządzenia, z których brakami sam się zetknął, lub w chwili składania swego głosu jako wyborca.

W jednej i drugiej sytuacji obywatel jest specjalnie podatny na głos propagandy bardzo mało mającej wspólnego z istotnymi zadaniami samorządu. I dlatego trud przedstawiciele samorządu, starających się wszelkimi możliwymi sposobami nawiązywać wówczas kontakt ze społeczeństwem, o istnieniu którego zapomnieli przez cały okres swojej kadencji, wydaje się spóźniony i niecelowy.

Można śmiało twierdzić, że sprawa nawiązywania przez poszczególne związki samorządowe owego cennego kontaktu z ogółem obywateli w większości związków w okresie ich „powszedniej pracy“ w ogóle nie istnieje. Jedynym wówczas wyrazem kontaktu ze społeczeństwem jest wykładanie preliminarza budżetowego na przeciąg jednego tygodnia do przeglądania i wnoszenia zastrzeżeń przez zainteresowanych, których się o tym zawiadania publicznym ogłoszeniem. Wiemy doskonale, że realizacja tego przepisu nie odgrywa większej roli dla interesującej nas kwestii.

Może ktoś słusznie zauważyć, że nie jest rzeczą łatwą nawiązywanie kontaktu z ogółem obywateli, szczególnie w wielkim mieście. Są tutaj istotnie duże trudności, ale równocześnie właśnie w wielkim mieście istnieje rozwinięta prasa, istnieje możliwość urządzania wystaw, organizowania wycieczek do zakładów i urzędów miejskich, wydawania popularnych publikacji itp. Wszystkie te metody wydają się właściwe z warunkiem, by nie miały na celu jednostronnej, na doraźny efekt obliczonej propagandy, która sztucznie zakrywa wszystkie bolączki, wyolbrzymia rzeczy dokonane, nierzadko odzwierciedla w zgoła nierzeczywistym świetle gospodarkę samorządową.

Publikacja, omawiająca drogi rozwojowe gospodarki m. Lwowa, jest jedną z lepszych prób zaznajamiania obywateli z gospodarką ich miasta.

Opis działalności gminy lwowskiej za okres kadencji ustępującej obecnie rady miejskiej, a więc za lata 1934 — 1939, nie jest wyczerpującym monograficznym sprawozdaniem, lecz ma na celu zaznajomienie ogółu obywateli miasta tylko z najbardziej charakterystycznymi przejawami działalności gminy i najważniejszymi jej osiągnięciami.

Poszczególne poczynania gminy opisano na szeroko nakreślonym tle gospodarczym, społecznym i ludnościowym. W rozdziale pt. „życie gospodarcze“, charakterystyka ruchu ludności nasuwa autorowi wniosek, że „Lwów jest dla ludności województw południowo-wschodnich silnie atrakcyjnym miastem, dla kraju zaś rezerwuarem wartościowych jednostek“. Charakteryzując sytuację przemysłowo-gospodarczą Lwowa, miasta, leżącego „na uboczu“ głównych szlaków i centrów przemysłowych, Autor podkreśla, że Zarząd Miejski wraz z obecną Radą, zdając sobie sprawę, czym jest rozkwit przemysłu dla miasta, mimo wzrostu innych wydatków nie uszczupla funduszy,



przeznaczonych na popieranie przemysłu, oraz odgrywa bardzo czynną rolę w akcji popierania rzemiosła, spółdzielczości, turystyki. Przy omawianiu bezpośredniej działalności samorządu lwowskiego na pierwszy plan wysunięto zagadnienia polityki terenowej, sprawy budownictwa i wyposażenia miasta w środki komunikacji, oświetlenie i zieleń. Na drugim miejscu omówiono sprawy, związane z aprowizacją miasta i gospodarką jego majątkiem ziemskim, w końcu omówiono działalność z zakresu polityki społecznej, a więc: działalność miasta w zakresie oświaty i kultury, zdrowotności, opieki społecznej. Publikację kończy rozdział, poświęcony gospodarce finansowej miasta.

Z omawianego wydawnictwa dowiadujemy się, że gospodarką miejską przez ostatni okres pięcioletni kierowały następujące zasady: 1) ograniczanie do minimum wydatków konsumcyjnych dla osiągnięcia najbardziej wydajnej nadwyżki budżetu zwyczajnego na pokrycie potrzeb inwestycyjnych, 2) gromadzenie w zakładach i przedsiębiorstwach funduszków, mających po pewnym okresie czasu umożliwić akcję samoinwestowania, 3) ograniczenie wzrostu zadłużenia miasta. Jakkolwiek stosowanie tych wytycznych doprowadziło gospodarkę miejską do tego, że w ostatnich latach inwestycje, dokonywane z własnych funduszków, są najwyższe, jakie kiedykolwiek gmina dokonywała, przedstawiciele samorządu miejskiego stwierdzają, że te inwestycje w porównaniu z ogromem zadań i potrzeb, które domagają się zaspokojenia, są jeszcze wciąż nikłe i dlatego nie są w możności odebrać znamion wegetatywności budżetowi miejskiemu.

Z. W.

**Pamiętniki Lekarzy. Wyd. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 1939 r., stron 678.**

Jakkolwiek „Pamiętniki Lekarzy“ bez wątpienia należą do kategorii piśmiennictwa, obejmowanej nazwą tzw. literatury pięknej, „literatura“ reprezentowana w Pamiętnikach ma bardzo duże wartości przede wszystkim jako niezwykle cenny dokument. Szereg faktów, sygnalizowanych przez ludzi, biorących jak najczynniejszy udział w stale rozgrywającej się walce, której stawką jest zdrowie i życie szerokich rzesz mieszkańców wsi i miast — to wierne odzwierciedlenie tej rzeczywistości, od której nie wolno odgradzać się społecznikom i naukowcom, zajmującym się zagadnieniami samorządowymi.

Z „Pamiętników“ wynika, że z olbrzymiego postępu medycyny korzysta w naszym kraju bardzo znikomy procent ludności. Im szybciej rozwija się i udoskonala technika lekarska, tym wolniej przenika ona wszcz, w masy. Postępowi medycyny nie towarzyszy równoległy rozwój dostępu do medycyny. Rozwiązanie społecznego problemu, jakim jest sprawa

wa udostępnienia zdobyczy medycyny człowiekowi choremu, niezależnie od jego warunków ekonomicznych, społecznych czy mieszkaniowych, nasuwa olbrzymie trudności — bodaj że większe, niż wynalezienie metod leczenia gruźlicy czy raka.

Medycyna XX wieku — to wielki „przemysł fabryczny“ — jak mówi dr Karasiówna — oparty na kosztownych środkach rozpoznawczych i leczniczych, na ciągłości kontaktu z chorym i zabiegach operacyjnych, oparty na szpitalnictwie, na pracowniach pomocniczych i specjalizacji lekarza.

Lecznictwo w gabinecie młodego, pozostawionego samemu sobie lekarza wiejskiego — jest fikcją lecznictwa, nie mającą wiele wspólnego z nowoczesną medycyną.

Wynik spostrzeżeń, które nasuwa książka, wydaje się bezspornym. Rozwiązanie sprawy lecznictwa w Polsce jest możliwe tylko w ramach wszelkich form lecznictwa społecznego, które jedynie daje wszystkim chorym możliwość dostępu do pełnowartościowych świadczeń lekarskich i rozszerza pole i możliwości pracy lekarza.

Jak wielkim dobrodziejstwem jest lecznictwo społeczne, doceniamy w pełni dopiero wówczas, gdy pewnej grupie ludności odbierze się prawo do takiego lecznictwa. Tak stało się z robotnikami rolnymi. Wiele kart „Pamiętników“ poświęcono sytuacji, w jakiej znalazła się ta grupa ludności, bezpośrednio w tym zakresie uzależniona od dobrej woli pracodawcy. Wstrząsające wprost sceny, jakie opisują lekarze o obecnym stanie lecznictwa w barakach folwarcznych, powinny na długo wryć się w pamięć referentów, formułujących przy biurku ministerialnym „odnośny“ przepis prawny.

Bezsporne dobrodziejstwa lecznictwa społecznego mają w świetle „Pamiętników Lekarzy“ i swoje ciemne strony. Jakkolwiek jest to jedyna forma organizacji lecznictwa, która pozwala choremu pracownikowi, niezależnie od jego zasobów materialnych, jechać po zdrowie do drogiego sanatorium, czy na skomplikowaną operację do szpitala, forma ta, w swojej realizacji jest bardzo trudna, a wskutek niedomagań — wręcz niebezpieczna.

Słusznie ktoś pisząc o „Pamiętnikach“, podniósł niezwykle wysoki „klimat moralny“ tej książki. Istotnie jest to wspólną i dominującą cechą wszystkich dziesięciu wypowiadających się lekarzy, których liczbę zapewne znacznie zwielokrotnią, możemy rozsiać po całej Polsce. Lecz by ten „klimat moralny“ mógł stanowić główny budulec organizacji lecznictwa społecznego w Polsce, musiałyby stać się cechą obowiązującą i drugą stroną: a więc całe społeczeństwo, korzystające z usług tego lecznictwa, no i oczywiście musiałyby być głównym przedmiotem studiów medycznych. Brak najwyższej noty z tego przedmiotu dyskwalifikowałby raz na zawsze lekarza jako pracownika lecznictwa społecznego. Ponieważ nie wszystkie warunki z wyżej



wymienionych są, jak wiadomo, spełniane, misterna budowla lecznictwa społecznego wykazuje poważne rysy.

Z prawdziwą przykrością czytamy karty Pamiętników, które ukazują nam stosunek społeczeństwa do jednej z najcenniejszych zdobyczy społecznych, jakim jest lecznictwo w Ubezpieczalniach Społecznych. Składka do Ubezpieczalni zapłacona: więc — trzeba czy nie trzeba — zajmuje się cenny czas przeciążonego do ostatnich granic ludzkiej wytrzymałości lekarza, robi się interesy na interesy na lekarstwach otrzymanych w Ubezpieczalni, za wszystkie własne niedbalstwa wini się zawsze i wszędzie Ubezpieczalnię i jej pracowników.

Obok lekarzy — bohaterów, są również lekarze — urzędnicy, którzy przeładowani pracą, przeciążeni czynnościami biurokratycznymi idą po linii najmniejszego oporu, pragnąc wreszcie mieć własne wygodne życie. Lecz gdy lekarz społeczny przestanie rozdzielać wśród pacjentów swój prywatny czas, gdy nie potrafi zdobyć się na nadludzką wprost cierpliwość, praca w Ubezpieczalni zaczyna niedomagać. Nikt oczywiście nie neguje konieczności posiadania przez lekarza społecznego wysokich wartości moralnych, ale nie wolno budować organizacji lecznictwa społecznego na bohaterstwie i poświęceniu personelu lekarskiego.

„Pamiętniki“ nasświetlają przede wszystkim lecznictwo, prowadzone w ramach Ubezpieczalni Społecznej, sprawa udziału samorządu w organizacji służby zdrowia poruszana jest tylko na marginesie wydarzeń wówczas, gdy lekarz styka się z ubogą ludnością nieubezpieczoną — głównie ludnością wiejską — która może uzyskać pomoc lekarską tylko w ramach opieki gminnej. Wtedy to okazuje się, że jeden chory umysłowo zjada cały budżet gminy, że ani sołtys ani wójt w nagłych wypadkach nie są w możności pokryć kosztów żadnych środków pomocy, nie mogą przewieźć chorego do szpitala itp. Samorząd gminny okazuje się bezsilny.

Czy nie byłoby najcelowiej włączyć wreszcie w odpowiednio usprawniony system ubezpieczeń społecznych i ludność wiejską, żyjącą obecnie niemal całkowicie poza zasięgiem wieku XX. Na samorząd — poza troską o zdrowie ubogiej, niepracującej zarobkowo ludności — spada olbrzymi ciężar zadań w zakresie podniesienia warunków sanitarnych i zdrowotnych wsi, osiedli i miast, zupełnie przez Ubezpieczalnię nieobjętą, wielką dziedziną profilaktyki.

Z. W.

Ludwik Landau. Gospodarka światowa — produkcja i dochód społeczny w liczbach, z przedmową prof. L. Krzywickiego. Nakładem Instytutu Gospodarstwa Społecznego, Warszawa, 1939.

Praca Ludwika Landaua otwiera szerokie horyzonty przed czytelnikiem, który chciałby wniknąć w złożony mechanizm

gospodarki światowej. Autor postawił sobie za cel nie tylko nakreślenie obrazu poziomu gospodarczego różnych krajów świata, ale bodaj przede wszystkim wyjaśnienie, na podstawie takiego obrazu, — dróg po których płyną przekształcenia form gospodarowania na różnych szczeblach rozwoju.

Zamierzenie takie wymaga dla swej pomyślnej realizacji posiadania szerokich, dokładnych i porównawczych materiałów o życiu gospodarczym poszczególnych krajów.

Porównania międzynarodowe dochodu społecznego operują najczęściej obliczeniami tego dochodu dokonanyymi odrębnie dla poszczególnych krajów, natomiast praca omawiana oparta została na innej podstawie — wyzyskuje ona dane statystyki produkcji.

Już w tej budowie pracy, wykorzystującej dane statystyki produkcji, zaznaczył się śmiały chwyt metodyczny, który pozwala autorowi operować materiałem możliwie bogatym i równocześnie prostszym w swej budowie oraz bardziej porównawczym niż złożone i równocześnie niejednorodne metodyczne zestawienia dochodu społecznego dla różnych krajów.

Prowadząc swe obliczenia i wnioski po drodze oceny produkcji różnych krajów, a więc wybierając jako podstawę pracy pojęcie dochodu wyprodukowanego, autor musiał zdecydować się na różne uproszczenia, wynikające z braku danych o pewnych gałęziach produkcji.

Do najważniejszych pominięć tego rodzaju zaliczyć trzeba nieuwzględnienie tak zwanej produkcji usług oraz produkcji rzemieślniczej. Podkreślając te luki własnych obliczeń, autor słusznie zwraca uwagę, że jeżeli chodzi o porównanie wysokości produkcji różnych krajów, to pominięcia powyższe kompensują się w pewnym stopniu, gdyż kraje na wysokim poziomie gospodarczym posiadają zazwyczaj silnie rozwiniętą produkcję usług oraz słabe stosunkowo rzemiosło, odwrotnie zaś w krajach na niższym poziomie gospodarczym produkcja rzemieślnicza jest stosunkowo wydatna, natomiast produkcja usług mniej rozwinięta.

W rozdziale zamykającym pracę ilustruje autor to zagadnienie zestawieniem, w którym podaje dla Polski i Niemiec odsetek ludności żyjącej z rzemiosła i produkcji usług. Według przytoczonej tabeli odpowiednie odsetki ludności wynoszą dla Polski 29, dla Niemiec 43.

Z liczb powyższych wynika, że z pominiętych rodzajów wytwórczości żyje bardzo poważna część ludności krajów przytoczonych. Jeżeli jednakże uwzględnimy, że według obliczeń autora wartość produkcji rolniczej, górniczej i przemysłowej wynosi na głowę ludności w Polsce zł 640, a w Niemczech — zł 1.760, to można sądzić, że uwzględnienie produkcji usług i rzemieślniczej, podwyższając dość znacznie ogólny dochód każdego



kraju w różnym stopniu nie zmieniłoby jednak istoty podanego wyżej stosunku produkcji obu krajów.

Przy rozpatrywaniu wyników pracy omawianej nie należy nigdy zapominać, że wchodzi tu w grę porównania w skali tak olbrzymiej, że różnorodność form gospodarowania w różnych częściach globu jest tak znaczna, iż sprowadzenie danych o produkcji do jednego mianownika z góry już zakłada wiele uproszczeń popełnianych w imię słusznego, jak sądzimy, celu, jakim jest możliwość choćby najogólniejszego porównania rozmiarów wytwórczości różnych społeczeństw.

Sumując wyniki działalności produkcyjnych w różnych dziedzinach wytwórczości, musi autor przechodzić z danych ilościowych na dane wartościowe — oblicza pieniężną wartość produkcji. Te trudne przeliczenia oparte zostały na jednym dla wszystkich krajów systemie cen, ustalonym według ich poziomu na wolnym rynku światowym. I ta metoda może wywołać zastrzeżenia zarówno w ogólnej swej koncepcji, jak i w szczegółach, wydaje nam się ona trafna i prosta, pozwalająca na kontrolę i przekształcenia.

Obliczeniami swymi objął autor wszystkie kraje globu — co zresztą dało się skutecznie dopiero na drodze uzupełnienia w wielu wypadkach danych publikowanych własnymi szacunkami. Kraje jednak weszły do obliczeń nie wszystkie indywidualnie, ale w zasadzie połączone w grupy. Grupy te zostały utworzone według stopnia osiągniętego w rozwoju gospodarczym, a jako symptomu jego użyto odsetka ludności rolniczej. W ten sposób wyróżniono: 1) kraje na wysokim poziomie gospodarki kapitalistycznej — tu weszła Europa zachodnia (kończąc na wschodzie na Niemczech i Czechosłowacji oraz z wyłączeniem trzech półwyspów południowych), a spoza Europy: Stany Zjednoczone i Kanada, Argentyna oraz Australia i Nowa Zelandia; 2) kraje o przejściowej strukturze gospodarczej — Włochy i Japonia; wreszcie 3) kraje dopiero częściowo objęte gospodarką kapitalistyczną — Europa rolnicza, tj. wschodnia i południowa, Ameryka Środkowa i Południowa oprócz Argentyny, Azja oprócz Japonii, archipelagi Oceanii i Afryka; wyodrębniono stąd Z. S. R. R. jako kraj nie wchodzący w obręb gospodarki kapitalistycznej. W tych grupach poza podziałem na kraje europejskie i pozaeuropejskie wyodrębniono niektóre ważniejsze kraje — tak np. w pierwszej grupie Niemcy, Anglię i Francję. Szczegółowiej rozpatrywano grupę europejskich krajów rolniczych jako tę grupę, do której należy Polska.

Schemat powyższy nie tylko ułatwia ocenę różnic w rozmiarach wytwórczości grup krajów na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, ale również tworzy podstawę dla wyjaśnienia przekształceń, jakie zachodzić muszą w strukturze produkcji krajów rozwijających się przemysłowo.

Jakież najogólniejsze stwierdzenie wyciągnąć można z bo-

gatyh wniosków omawianej pracy? Na pierwszym bodaj miejscu należałoby postawić uzyskanie obrazu olbrzymiej rozpiętości, jaka zachodzi między wynikami pracy produkcyjnej różnych społeczeństw.

Jaskrawą miarą tych różnic jest przytoczony przez autora stosunek wartości produkcji na głowę ludności między krajami azjatyckimi a Stanami Zjednoczonymi, wyrażający się w liczbach 1 : 80.

Niemniej wymowne są liczby, wyjaśniające różnicę w stopniu rozwoju gospodarczego krajów europejskich. Produkcja dóbr w krajach bałkańskich wynosi na głowę ludności zł 450, w krajach na wysokim poziomie gospodarki kapitalistycznej, jak Francja, Anglia i Niemcy — zł 1.830 — 1.760.

Jakkolwiek niewątpliwie można dyskutować nad kwestią zmian i przesunięć, jakie w uzyskanych przez autora wynikach mogłaby wprowadzić modyfikacja i udoskonalenie metody obliczeń, to jednak stwierdzić trzeba, że tak jasnego i przejrzystego obrazu nakreślonego w skali światowej nie mieliśmy dotąd.

Podkreślając różnice wyników wytwórczości w różnych krajach, autor zaznacza mocno ścisłą współzależność, jaka zachodzi między stopniem uprzemysłowienia kraju i wysokością jego wytwórczości. Nie tylko różnice w wydajności pracy, ale przede wszystkim różnice rozmiarów zatrudnienia w przemyśle decydują o wynikach działalności wytwórczej.

W krajach gospodarczo zacofanych większość ludności zatrudniona jest pracą w rolnictwie, a wśród reszty przeważa zatrudniona w drobnych zakładach rzemieślniczych, handlowych itp. W krajach wielokapitalistycznych rozbudowa nowoczesnego aparatu produkcyjnego w przemyśle umożliwiła zatrudnienie przy nim nadwyżki ludności rolniczej ponad tę ilość, jaka jest niezbędna przy stosowaniu współczesnej techniki i organizacji pracy. Nastąpiło więc w wielkich rozmiarach przesunięcie między ludnością rolniczą a przemysłową.

Ten sam czynnik powoduje, że różnice w rozmiarach produkcji rolniczej ujawniają się między krajami na różnym poziomie gospodarczym głównie dopiero w przeliczeniu na głowę ludności rolniczej: postęp w rolnictwie znajdował bowiem wyraz w mniejszym stopniu we wzroście produkcji, przypadającej na jednostkę powierzchni, ale raczej w stopniowo zmniejszającej się liczbie sił potrzebnej do pracy na tej jednostce. Pełny wyraz znalazły te tendencje w krajach Nowego Świata, gdzie można było brać pod uwagę rozległe przestrzenie, wykonywając pracę — dzięki stosowaniu maszyn — przy pomocy bardzo niewielkich sił. W Europie istnienie wielkiej masy ludności rolniczej, zajmującej już od dawna prawie całą zdatną do uprawy ziemię i żyjącą w stosunkowo rozdrobnionej własności, oraz trudność rozbudowywania aparatu wytwórczego w przemyśle



w takim tempie, aby ten nadmiar ludności mógł być w krótkim czasie wchłonięty, spowodowały, że dostęp nie doprowadził do tego stanu rzeczy, jak na nowych łądach. Postęp w przemysłowych krajach europejskich wyraził się raczej wzrostem produkcji z jednostki powierzchni, osiąganym jednak stosunkowo wysokim kosztem, a zwłaszcza znalazł wyraz rozwoju produkcji hodowlanej. W przeliczeniu na głowę ludności rolniczej okazują się właściwe różnice w poziomie gospodarczym: jeśli produkcję ziemiopłodów w pozaeuropejskich krajach rolniczych oznaczyć jako 1, to dla europejskich krajów rolniczych otrzymuje się w tym przeliczeniu 2, dla europejskich krajów przemysłowych 3.3, a dla pozaeuropejskich krajów wielkokapitalistycznych 11.4.

Nie mamy zamiaru mnożyć przykładów stwierdzeń, płynących z tej bogatej we wnioski pracy. Nie uważamy również za celowe szersze dyskutowanie zagadnień metodologicznych, jakich wiele nasuwać musi tak szeroko zakrojone opracowanie. Śmiałość koncepcji, jasne przecinanie licznych trudności, wynikających na każdym kroku przy realizacji dzieła o takim zakresie, uważamy za wielką zasługę autora.

Nie bez znaczenia być może będzie przypomnienie, że omawiana praca pomyślana została jako wstęp do opracowania przedstawiającego strukturę gospodarczą i społeczną Polski.

E. S.

**Maria Niemyske - Hessen. Remigracja z Francji w dobie kryzysu z przedmową Prof. W. Krzywickiego. Wydawnictwo Instytutu Gospodarstwa Społecznego. Str. 215 + IV, Warszawa 1939.**

Nie ulega wątpliwości, że atmosfera wielkiego napięcia politycznego, w jakiej żyjemy od dłuższego czasu, nie sprzyja rozważaniu zagadnień emigracyjnych.

Poza panującymi już od kilku lat restrykcjami w stosunku do emigrantów, wypływającymi głównie z tendencji autarkicznych, w krajach imigracyjnych zaznaczyły się ostatnio nowe trudności związane z grozą wojny i zmierzające do całkowitego zatrzymania ruchu emigracyjnego. W tych warunkach ukazanie się pracy, poświęconej zagadnieniom naszej remigracji z Francji, nie mogło wzbudzić szerszego zainteresowania.

Tym niemniej podkreślić trzeba, że sprawy remigracji w kraju przeludnionym, który od lat wysyła poza swe granice liczne zastępy emigrantów, posiadają ogromne znaczenie. Szczególnie w odniesieniu do masy emigrantów, zatrudnionych na obczyźnie w charakterze pracowników najemnych, ruchy powrotne zasługują na wielką uwagę, gdyż żywiol najemny bardzo liczny w szeregach naszych emigrantów, mniej niż osie-

dleńczy związany jest z krajem imigracyjnym, a tym samym silniej podlega wszelkim tendencjom, które skłaniają go do powrotu.

Wahania koniunkturalne oraz związane z nimi najczęściej posunięcia polityki w dziedzinie rynku pracy mogą łatwo postawić liczne rzesze pracowników najemnych wobec konieczności nagłego powrotu do kraju.

Przyjęcie właściwe remigrantów, związanie ich na nowo z krajem, wyzyskanie ich sił, czasem środków materialnych, ich doświadczeń, nabytych w czasie wędrówek, stanowi kapitalny, a zaniedbany dotąd problem naszej polityki gospodarczej i społecznej. Remigranci, powracający z zachodu z warunków życia i pracy o wyższym niż u nas poziomie gospodarczym, stać się mogą albo poważną siłą postępu, albo też ogniskiem niezadowolenia i niepokoju.

Taką właśnie wielką falą powracających z Francji w dobie kryzysu zajmuje się w swej pracy P. Maria Niemyska - Hessen.

Studium nad powrotem wychodźców z Francji jest już drugim przyczynkiem tej autorki, poświęconym zagadnieniom migracyjnym. Po badaniach nad remigrantami, powracającymi do województwa białostockiego, p. Niemyska - Hessen opracowała teraz wyniki swych dochodzeń nad remigrantami powracającymi do Wielkopolski, opierając rezultaty własnych badań bezpośrednich na materiałach, dotyczących całej naszej remigracji z Francji.

Podstawowym materiałem, na którym autorka osnuła swe stwierdzenia i wnioski, była ankieta, którą objęła wszystkich remigrantów z Francji, zamieszkałych w powiecie śremskim (przybyłych do tego powiatu w latach 1930 — 36). Ogółem podlegało badaniom 351 remigrantów. Metoda dochodzenia polegała zatem na wyborze pewnego środowiska o znacznym nasileniu remigracji i dążeniu do wyczerpania wszelkich typów remigrantów, jakie w tym środowisku można było spotkać.

W związku z takim sposobem przeprowadzenia badań podnieść wypada, że wyniki dochodzeń (szczególniej gdy chodzi o procesy aklimatyzacji powracających w kraju) nie są wolne od cech lokalnych i obrazują przede wszystkim stosunki, panujące w województwie poznańskim.

Mimo to sądzimy, że badania p. Niemyskiej posiadają znaczenie ogólne, gdyż nie widzimy żadnych podstaw do twierdzenia, że remigranci, przybywający do powiatu śremskiego, stanowili jakąś grupę specjalną, odbiegającą swym charakterem daleko od emigrantów, powracających do innych powiatów. Wynika to między innymi ze składu zawodowego powracających.

Gromada remigrancka w momencie przyjazdu do kraju przedstawiała się bardzo jednolicie pod względem zawodowym. Prawie 3/4 spośród zbadanych było górnikami, niejednokrotnie



pracującymi w tym zawodzie większą część swego życia. Pozostali byli to robotnicy przemysłowi, drobni kupcy lub przedsiębiorcy, kilku robotników rolnych, kilka osób ze służby domowej. Ci ludzie, wśród których tak niewielu znajdujemy pracujących na roli, przyjechali po długiej nieobecności do okolicy o charakterze rolniczym, gdzie nie mogło być mowy o znalezieniu pracy w górnictwie z powodu braku jakichkolwiek kopalni, a w tym czasie w ogóle widoków na znalezienie pracy z powodu złego stanu gospodarczego było bardzo niewiele. Ten stan rzeczy oczywiście wywarł zasadniczy wpływ na sprawę zawodu i zatrudnienia badanych remigrantów po powrocie do kraju. Jak się okazało, tylko 32% znalazło jakiś sposób zarobkowania po powrocie, przy czym pracę najemną otrzymało tylko 14% ogółu, pozostali zaczęli pracować samodzielnie, przeważnie jako gospodarze rolni, rzadziej jako rzemieślnicy, jeszcze rzadziej jako właściciele nieruchomości w mieście. Kilku remigrantów utrzymywało się z bardzo skromnych rent, przysyłanych z zagranicy.

Pierwsze rozdziały omawianej pracy przedstawiają sprawę powrotu remigrantów — malują warunki ich życia we Francji przed powrotem do kraju, uwypuklają przyczyny powrotu.

Obok wszechstronnej charakterystyki masy remigrantów, przeprowadzonej z demograficznego, gospodarczego i społecznego punktu widzenia, poświęca autorka wiele uwagi sprawom ponownego przystosowania się remigrantów do życia w kraju.

Dla oświetlenia zagadnień bezrobocia i pracy zawodowej remigrantów oraz ich przystosowania się w zakresie tych spraw do środowiska miejscowego, rozpatruje autorka kilka najbardziej typowych biografii zawodowych. Wynika z nich, iż remigranci, którzy przez dłuższy czas pracowali za granicą w jakimś określonym zawodzie, np. w górnictwie, po przyjeździe nie wierząc, iż praca ich jako wykwalifikowanych górników może nie być wykorzystana, jeździli po całym kraju, zwłaszcza na początku swego pobytu w Polsce, w nadziei uzyskania zatrudnienia. Jedynie emigranci chorzy lub starzy rezygnowali od razu z poszukiwania pracy w swoim lub innym zawodzie.

Jako moment charakterystyczny podkreśla autorka, że środowisko wiejskie czy miejskie, do którego przyjeżdżają remigranci, zazwyczaj oczekuje, aby ci przywieźli ze sobą jakiś dorobek, który przecież był celem ich wyjazdu z rodzinnych okolic. Tymczasem jeżeli chodzi o badanych remigrantów z Francji, to z małymi wyjątkami sprawili oni poważny zawód pod tym względem. Trzecia część z nich powróciła do kraju bez grosza i oczekiwała pomocy od miejscowego społeczeństwa. Rzecz znamienna, iż wśród powracających bez oszczędności znajdowało się najwięcej remigrantów, których pod przymusem wydano z Francji. Tylko 15% remigrantów przywiozło kwoty większe — wahające się od 1000 do 3000 zł, 12% od 3000 do

6000 zł. Pietnastu remigrantów przywiozło nawet wyższe sumy, w 4 wypadkach sięgające od 15 do 24 tysięcy złotych. Tylko większe sumy mogły być zużytkowane na samodzielne urządzenie się w kraju (na kupno niewielkich gospodarstw, domu w mieście etc.). Mniejsze kwoty zostały przeważnie zużyte na utrzymanie codzienne, na opłacenie mieszkania lub zakup niezbędnych sprzętów.

Remigranci, dla których przyjazd do Polski był wydarzeniem niespodziewanym, a w każdym razie nie leżącym w ich zamiarach, przechodzili niejednokrotnie przez ciężki okres przystosowania się do życia w Polsce. Konflikty z miejscowym społeczeństwem, które w okresie kryzysu na poszukujących pracy i pomocy remigrantów patrzyło jak na niepożądanych przybyszów, bardzo utrudniały adaptację. Remigranci tworzyli odłam ludności, dla której właściwie nie było miejsca. Większość z nich więc marzyła o ponownym opuszczeniu miejscowości, do których przyjechali.

Zamykając szereg stwierdzeń, jakie wyjeliśmy z interesującej pracy p. Niemyskiej - Hessen, pozwalamy sobie wyrazić pogląd, że praca powyższa stanowi poważny przyczynek w naszym piśmiennictwie, poświęconym zagadnieniom wędrowek.

Publikacja omawiana ukazała się nakładem Instytutu Gospodarstwa Społecznego, z ramienia którego p. Niemyska - Hessen prowadziła swe badania.

E. S.



# ARTYKUŁY DRUKOWANE W LATACH 1929 — 1938

W KWARTALNIKU „SAMORZĄD TERYTORIALNY“  
(cyfra pierwsza oznacza rok, druga zeszyt, trzecia stronę)

## NAUKI KOMUNALNE.

- Krzeczkowski Konstanty. — Czy istnieją nauki komunalne?  
1930, 2, 321 — 334.  
M. J. — Naukowy instytut komunalny na uniwersytecie w Berlinie, 1930, 3 — 4, 574 — 575.

## ADMINISTRACJA PUBLICZNA.

- Brzeziński Wacław. — Zagadnienie gminy i powiatu w Komisji do usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, 1929, 4, 93 — 99.  
Grochowski Roman. — Państwowa Rada Samorządowa, 1929, 1, 62 — 77.  
J. St. Dr. — Projekt racjonalizacji administracji w Anglii, 1930, 1, 214 — 218.  
Kaczorowski Michał. — W sprawie utworzenia urzędu Ministra Spraw Społecznych, 1933, 3 — 4, 329 — 343.  
Projekt ustawy o ustroju Województwa Stołecznego i gminy m. st. Warszawy, 1932, 3 — 4, 249 — 324.  
Rychliński Stanisław. — Województwo stołeczne: jego obszar i zadania, 1935, 3 — 4, 287 — 311.  
Strzelecki Jan. — Zarys organizacji województwa stołecznego, 1931, 1 — 2, 71 — 95.  
Strzelecki Jan. — Granice województwa stołecznego, 1935, 3 — 4, 269 — 286.  
Typiak Piotr. — Wojewódzkie i powiatowe organa kolegialne. Podstawy prawne i dotychczasowa działalność, 1929, 3, 333 — 353.  
W. B. — Wnioski komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w sprawie reformy podziału administracyjnego Państwa, 1931, 1—2, 116—140.  
W. B. — Reforma administracji rumuńskiej, 1931, 1 — 2, 103 — 107.

## USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

- Bek Józef.** — Działalność powiatowego samorządu w b. Galicji od 1868 — 1918, 1929, 1, 95 — 103.
- Brzeziński Wacław dr.** — O potrzebie i metodzie studiów nad istotą prawną samorządu terytorialnego w Polsce, 1934, 4, 386 — 404.
- Brzeziński Wacław.** — Gmina wiejska w rumuńskiej ustawie samorządowej w 1929 r., 1931, 3 — 4, 669 — 680.
- Brzeziński Wacław dr.** — Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej, 1936, 1 — 2, 26 — 64.
- Brzeziński Wacław dr.** — Współdziałanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z innymi czynnikami kontroli samorządu, 1938, 3, 315 — 338.
- Budziak Tomasz dr.** — W sprawie przekazania organom komunalnym niektórych agend powiatowej administracji ogólnej, 1933, 3 — 4, 344 — 356.
- Dalbor Władysław dr.** — Samorząd wojewódzki, 1935, 1 — 2, 96 — 109.
- Dworzański M.** — Podstawy prawne samorządu gminnego i powiatowego w województwie śląskim, 1929, 4, 42 — 53.
- Hartleb - Wojciechowska Zofia.** — Kontrola własna jako podstawowe zagadnienie samorządu, 1935, 1 — 2, 61 — 80.
- Hubert Julian dr.** — Zagadnienie komisaryczności w samorządzie gminnym (wiejskim oraz miejskim) i powiatowym w b. dzielnicy pruskiej, 1930, 1, 1 — 23.
- Jaroszyński M. Z. dr.** — Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce, 1930, 1, 107 — 142.
- Jaroszyński M. dr.** — Nowe projekty o ustroju samorządu terytorialnego w Państwie Pruskim, 1930, 2, 348 — 365.
- Jaroszyński Maurycy dr.** — Jednolite teksty ustaw o ustroju samorządu terytorialnego, 1933, 3 — 4, 273 — 286.
- Jaroszyński Maurycy dr.** — Przemiany samorządu pruskiego, 1934, 2 — 3, 161 — 184.
- Jaroszyński Maurycy.** — Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego, 1937, 1 — 2, 1 — 33.
- Kroński Aleksander.** — Teoria Samorządu Terytorialnego, 1932, 1 — 2, 17 — 50.
- Krzczkowski Konstanty.** — O własnym i niewłasnym zakresie działalności gminnej, 1934, 1, 1 — 22.
- Krzczkowski Konstanty.** — Gmina jako podmiot polityki komunalnej, 1938, 3, 253 — 282.
- M. J.** — Reformy w dziedzinie samorządu terytorialnego w Państwie Pruskim, 1929, 4, 71 — 78.
- M. J.** — Organizacja „municypjów“ na Węgrzech, 1931, 1 — 2, 108 — 115.



- M. J.** — Ustrój samorządu ziemskiego na Litwie Kowieńskiej, 1931, 1, 100 — 102.
- Panejko Jerzy dr.** — Rozwiązanie reprezentacyj komunalnych w województwach b. zaboru austriackiego, 1929, 4, 1—19.
- Panejko Jerzy dr.** — Samorząd komunalny w Szwajcarii, 1930, 1, 24 — 106.
- Panejko Jerzy dr, prof.** — Czynniki społecznościami w organizacji samorządu miast niemieckich, 1934, 4, 361 — 385.
- Panejko Jerzy dr, prof.** — Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno - prawnego pojęcia samorządu, 1935, 3 — 4, 312 — 322.
- Podwiński Stanisław.** — Zagadnienie wielkości gminy w Polsce, 1929, 20 — 41.
- Rafacz Józef.** — Ustrój osady rzemieślniczej w dawnej Rzeczypospolitej Polskiej, 1929, 3, 322 — 332.
- Stawiński I. dr.** — Ustrój samorządu angielskiego po reformie z r. 1929, 1932, 3 — 4, 325 — 336.
- St. J. dr.** — Reforma samorządu angielskiego z r. 1929, 1929, 4, 78 — 81.
- Wasilewski Jan.** — Zagadnienie samorządu w Z. S. S. R., 1937, 1 — 2, 34 — 91; 1937, 3 — 4, 309 — 365.
- Windakiewicz Kazimierz dr.** — Projekt jednolitej ustawy o samorządzie terytorialnym, 1929, 2, 207 — 261.
- Windakiewicz Kazimierz.** — Ustrój Hamburga, 1929, 4, 82 — 92.
- Windakiewicz K. dr.** — Ustrój Berlina. 1930, 1, 205 — 214.
- Windakiewicz Kazimierz dr.** — System imiennych wyborów stunkowych, 1930, 2, 374 — 387.

### S K A R B O W O Ś Ć K O M U N A L N A.

- Gajewski Wacław.** — Dopłaty od autobusów na utrzymanie dróg, 1930, 3 — 4, 493 — 512.
- Hebrowski Antoni.** — Wydatki i dochody związków komunalnych w ostatnim trzechleciu (w latach 1928/29, 1929/30, 1930/31), 1931, 1 — 2, 141 — 165.
- Jaroszyński Maurycy.** — Rozważania wstępne na temat reformy finansów komunalnych, 1937, 3 — 4, 293 — 308.
- Markowski Bolesław.** — Dochody i wydatki samorządu terytorialnego według budżetów na rok 1927/28, 1929, 1, 7 — 46, 1929, 2, 139 — 179.
- M. J.** — Samorząd terytorialny w „wielkiej reformie finansowej“ Rzeszy Niemieckiej, 1930, 3 — 4, 569 — 573.
- M. J.** — Polityka oszczędnościowa Rzeszy Niemieckiej a samorząd terytorialny, 1931, 1 — 2, 96 — 99.
- M. J.** — Nowe komunalne przepisy budżetowo - rachunkowe i rewizyjne w Prusach, 1932, 3 — 4, 337 — 345.
- Sommer Witold.** — Nowe dochody i nowe zadania gminy niemieckiej, 1938, 1 — 2, 62 — 70.

- S. S.** — Wydatki i dochody gmin wiejskich w latach 1926 — 1928/29, 1930, 3 — 4, 581 — 590.
- S. S-ki.** — Wydatki i dochody gmin wiejskich 4-ch województw wschodnich w r. 1927/28. Wydatki i dochody wojewódzkich związków komunalnych, 1930, 2, 388 — 397.
- Stęplewski St.** — Wydatki i dochody powiatowych związków komunalnych w roku 1927/28, 1929, 4, 99 — 109.
- Strzelecki Jan.** — Granice zadłużenia związków komunalnych, 1929, 3, 311 — 321.

### PRZEDSIĘBIORSTWA KOMUNALNE.

- Biegeleisen Władysław Leon dr.** — Teoria przedsiębiorstw komunalnych, 1931, 1 — 2, 26 — 70.
- Biegeleisen Leon Władysław.** — Zagadnienie bezpylnego wywozu i utylizacji śmieci w miastach polskich na tle wzorów zachodnich, 1934, 2 — 3, 202 — 262.
- Brzeziński Waclaw.** — Nowe ustawodawstwo o przedsiębiorstwach gminnych we Francji, 1930, 2, 366 — 373.
- Czadankiewicz Jan.** — Wyniki gospodarcze i finansowe przedsiębiorstw samorządowych i prywatnych w Niemczech, 1935, 1 — 2, 81 — 95.
- Demiński Henryk.** — W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych, 1930, 3 — 4, 465 — 492.
- Hendrikson H. D. dr.** — Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, 1938, 4, 475 — 502.
- Krzczkowski Konstanty.** — Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej, 1933, 1 — 2, 1 — 28.
- Romaniuk Kazimierz, Kolejki Powiatowe w Polsce w r. 1928/29,** 1932, 1 — 2, 51 — 67.
- Romaniuk Kazimierz.** — Polityka kształtowania zysku w przedsiębiorstwach komunalnych. (Próba ustalenia zasadniczych wytycznych) 1934, 2 — 3, 185 — 201.
- Romaniuk Kazimierz.** — Założenia i zasady projektu ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych, 1938, 1 — 2, 45 — 61.
- Spranger Władysław.** — Przedsiębiorstwa komunalne we Francji, 1933, 1 — 2, 43 — 77.
- Włoszczowski Stanisław mgr.** — O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej 1938, 3, 283 — 314.

### POLITYKA GRUNTOWA i MIESZKANIOWA.

- Balsiger Maria.** — Polityka budowlano - mieszkaniowa miasta Zurychu, 1938, 3, 339 — 357.
- Krzczkowski Konstanty.** — Z zagadnień polityki gruntowej, 1935, 1 — 2, 1 — 40.



- Kuropatwińska Maria.** — Ogrody Działkowe w Polsce, 1932, 1 — 2, 68 — 85.
- Romaniuk Kazimierz.** — Powierzchnia gmin wiejskich w Polsce, 1933, 3 — 4, 287 — 313.
- Romanowski Władysław.** — Polityka terenowa miast niemieckich, 1938, 4, 525 — 531.
- Rychliński Stanisław.** — Spekulacja terenowa w miastach amerykańskich, 1934, 1, 23 — 53.
- Strzelecki Edward.** — Badania statystyczne terenów miejskich w Polsce i ich ogólne wyniki, 1933, 1 — 2, 29 — 42.
- Strzelecki Edward.** — Tereny miejskie w Polsce 1921 — 1931, 1936, 3 — 4, 355 — 401.
- Strzelecki Edward.** — Próba szacunku niezabudowanych terenów miejskich w Polsce, 1937, 3 — 4, 366 — 391.
- Toeplitz Teodor.** — Własność gruntowa miast, 1932, 1 — 2, 1 — 16.

### ZAGADNIENIA URBANISTYCZNE.

- Gorzuchowski Stanisław dr.** — Geneza i funkcje osiedli typu miejskiego 1935, 3 — 4, 323 — 331.
- Leszczycki Stanisław dr.** — Typy fizjonomiczne miast Polski, 1936, 1 — 2, 65 — 76.
- Rychliński Stanisław.** — Na marginesie sprawy wędrowki do miast, 1935, 1 — 2, 41 — 60.
- Rychliński Stanisław.** — Założenia polityki urbanistycznej, 1936, 3 — 4, 281 — 354.
- Witkowski Stefan mgr.** — Organizacja planowania państwowego i regionalnego w Niemczech, 1938, 1 — 2, 71 — 79.
- Rączaszek Antoni.** — Projekt ustawy o sporządzaniu planów regulacji i zabudowania miast, 1933, 1 — 2, 92 — 117.

### ZDROWIE PUBLICZNE.

- Brzeziński Wacław.** — Projekt ustawy o pokrywaniu kosztów leczenia i opieki społecznej, 1930, 1, 177 — 199.
- Dutkiewicz E.** — Szpitalnictwo w Polsce, 1929, 3, 378 — 384.
- Instrukcja w sprawie sporządzenia statutu dla szpitali publicznych, 1929, 3, 378 — 384.
- Korsak Halina.** — Higiena psychiczna, jej zakres i organizacja, 1933, 1 — 2, 78 — 91.

### OPIEKA SPOŁECZNA.

- Krzczkowski Konstanty.** — Uwagi nad drogami opieki społecznej, 1936, 1 — 2, 1 — 25.
- Krzczkowski Konstanty.** — O trzech etapach opieki społecznej, 1938, 1 — 2, 1 — 17.

**Panejko Jerzy dr.** — Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej, 1931, 1 — 2, 1 — 25.

**Wańkiewicz Stanisław.** — Opieka społeczna we Francji, 1934, 1, 54 — 75.

### S Z K O L N I C T W O P O W S Z E C H N E.

**Branny Franciszek.** — Organizacja administracji szkolnictwa powszechnego w Prusach, 1932, 3 — 4, 346 — 354.

**M. J.** — Organizacja administracji szkolnictwa początkowego w Belgii, 1932, 3 — 4, 355 — 359.

**Stawiński I. dr.** — Organizacja szkolnictwa powszechnego w Anglii, 1932, 3 — 4, 360 — 364.

### K R E D Y T I B A N K I K O M U N A L N E.

**Czadankiewicz Jan.** — Działalność Gminnych Kas Pożyczkowo - Oszczędnościowych w latach 1926 — 1930, 1932, 1 — 2, 86 — 109.

**Hochfeld Julian.** — Struktura środków operacyjnych i krótkoterminowych akcji kredytowej banków komunalnych w Polsce, 1936, 1 — 2, 77 — 90.

**Smerek Mieczysław.** — Działalność banków komunalnych w 1929 r., 1930, 3 — 4, 513 — 538.

**W. G.** — Działalność banków komunalnych w 1930 r., 1931, 1 — 2, 166 — 168.

### Z A G A D N I E N I A U B E Z P I E C Z E N I O W E.

**Biegeleisen.** — Komunalne ubezpieczenia majątkowe w Polsce (Referat na Zjazd Międzynarodowy Związku Miast), 1930, 1, 143 — 168.

**Krzczkowski Konstanty.** — Ubezpieczenia społeczne w polityce związków komunalnych, 1932, 3 — 4, 231 — 248.

### P R A C O W N I C Y K O M U N A L N I.

**Brzeziński Wacław.** — Nowe prawo francuskie o stosunku służbowym pracowników gminnych, 1930, 3 — 4, 576 — 580.

### S T A T Y S T Y K A.

**Czadankiewicz Jan.** — Statystyka miejska w Polsce, 1930, 2, 335 — 347.

**Łagoda Jan.** — Samorząd terytorialny a statystyka rolna, 1929, 4, 54 — 70.



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

- Podwiński St.** — Bibliografia literatury o gminie wiejskiej, 1931, 3 — 4, 640 — 668.
- Sedlaczek Franciszek.** — Bibliografia dotycząca działalności samorządu w zakresie oświaty pozaszkolnej (1905 — do 1.IV. 1930), 1930, 3 — 4, 539 — 568.

## R Ó Ż N E.

- Bar Ludwik Dr.** — Rozjemstwo gminne, 1938, 1 — 2, 18 — 44.
- H. M.** — Z porównań międzynarodowych, 1930, 1, 199 — 205.
- Galasiewicz Celestyn.** — Stan i zadania samorządu na terenie województwa białostockiego, 1929, 1, 78 — 94.
- Hujda Antoni.** — Dorobek gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków komunalnych w ciągu 10-lecia niepodległości, 1930, 1, 169 — 176.
- Kühn Kazimierz.** — Program racjonalnej gospodarki samorządu terytorialnego na tle doświadczeń praktycznych (Wstęp), 1929, 2, 196 — 206.
- L. Wl. B.** — Organizacja i zakres działania Związku Miast w Niemczech, 1930, 1, 218 — 222.
- Waśkiewicz Stanisław.** — Drogi kołowe we Francji, 1933, 3 — 4, 314 — 328.

# BIBLIOGRAFIA

## Książki polskie.

**B o b i ń s k i K a z i m i e r z.** — Centralny Okręg Przemysłowy. Przyczyny powstania i warunki rozwoju. Warszawa, 1939, str. 76. Tow. Wydawn. Z. Kozierkiewicz.

**B r o d a A n t o n i S t e f a n.** — Zadłużenie drobnych gospodarstw na dzień 1 lipca 1938 roku. Warszawa, 1939, str. 86. Nakł. Państw. Inst. Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach.

**B ü h n S t a n i s ł a w D r.** — Zagadnienie wczasów robotniczych. Lwów (1939), str. 11 (Odb. Polska Gazeta Lekarska).

**C h a ł u p n i c t w o.** Materiały, uwagi, wnioski. — Warszawa, (1939), str. 288. Nakł. tyg. „Polska Gospodarcza“.

**C h m i e l e w s k i Z y g m u n t I n ż.** — Przyszły ustrój gospodarczy wsi w Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 1938, str. 86 + 2 nlb. Wyd. „Książnica dla Rolników“ C. T. O. i K. R.

**C h o r a b i k T a d e u s z.** — Sezon letni 1938 w ruchu uzdrowiskowo - letniskowym w województwie krakowskim. Kraków, 1939, str. 16 + mapka 1. Komunikaty Studium Turyzmu U. J. w Krakowie.

**D o s t a w y i r o b o t y n a r z e c z z w i ą z k ó w s a m o r z ą d o w y c h.** — Zbiór przepisów ogólnych i warunków technicznych. Oprac. cz. I. — Kazimierz Pyszkowski, Mgr. Stefan Grzeszczak. Cz. II. — Mokrzycki Jan Inż. Nakł. Sam. Instytut Wydawniczy.

**D y b o s k i T a d e u s z D r.** — Ubezpieczenia społeczne w Polsce w ostatnich latach. Podstawy ustawodawcze i organizacja. Referaty wygłoszone na posiedzeniach Rady Ubezpieczeń Społecznych w dn. 25 kwietnia i 15 czerwca 1938 r. Warszawa, 1939, str. 4 nlb + 86 + tabl. 2. Instytut Spraw Społecznych.

**G n i e w i ń s k i C z e s ł a w I n ż.** — Inwestycje m.st. Warszawy w dziale dróg i mostów. (Ulice, bulwary, mosty, melioracje wodne). Warszawa, 1939, str. 9 + 1 nlb. (Odb. Inżynieria i Budownictwo, nr 1 z 1939 r.).

**G ó r z T a d e u s z D r.** — Co rezerwista powinien wiedzieć o samorządzie terytorialnym. Warszawa, 1938, str. 21 + 2 nlb. Nakł. Zarz. Gł. Związku Rezerwistów.

**G r o m s k i M a r c e l i D r.** — Opieka higieniczno - lekarska nad szkołami miejskimi m. st. Warszawy 1937/38. Referat wygłoszony na „Konferencji Sanitarnej“, poświęconej zagadnieniom zdrowotnym stolicy w Warszawie dn. 28 i 29 marca 1938 r. Warszawa, 1938, str. 8.

**H a u s n e r R o m a n.** — Pierwsze dwudziestolecie administracji spraw wewnętrznych. Warszawa, 1939, str. 269 + 1 nlb. Druk. Gazety Administracji i P. P.

**H e n d r i k s o n H e i n r i c h K u r t D r.** — Interwencja państwa w zakresie komunikacji. (Komunikacja w gospodarstwie społecznym Polski). Z przedmową Juliusza Ulrycha, Ministra Komunikacji. Warszawa, 1939, str. XVI + 168. Nakł. Tow. Pracy Społeczno - Gospodarczej.



K a c p r z a k M a r c i n. — Gruzlica na wsi. Warszawa, (1938) str. 31. Odb. Warszawskie Czasopismo Lekarskie nr 45 — 47 z 1938 r.

K a j e t a n o w i c z Z. — Zarys monograficzny powiatu turezańskiego oraz opis miejscowości letniskowo - turystycznych. Lwów, 1938, str. 63 + 1 mapka. Nakł. Związku Letn. Turyst. „Bieszczady“ Pow. i Gmin. Woj. Lwowskiego.

K o d e k s u b e z p i e c z e ń s p o ł e c z n y c h. — Cz. I. Ustawa scalenkowa o ubezpieczeniu społecznym. Cz. II. Pracownicy umysłowi. Kraków, 1938, str. 723 + 1 nlb. Druk Przemysłowa.

K o n o p k a A l f r e d L. I n ż. — Porty rzeczne w gospodarce miejskiej. Warszawa, 1939, str. 14 + 2 nlb. Odb. „Samorząd Miejski“ nr 5/6 1939 r.

K o n o p n i c k i J a n D r. — Organizacja samodzielnej służby zdrowia. Warszawa, 1938 str. 12 + tabl. 1. Odb. „Zdrowie Publiczne“ nr 10 z 1938 r.

K o p c z y ń s k i E d m u n d, W e s o ł o w s k i B r o n i s ł a w. — Nadzór nad organami gromady. Podręcznik dla wójta zawierający a) Instrukcję Wydziału Powiatowego, b) Wzory przykładowe. Warszawa, 1939, str. 55. Samorządowy Instytut Wydawniczy.

K o p c z y ń s k i E d m u n d, W e s o ł o w s k i B r o n i s ł a w. — Podręcznik dla gromadzkich komisji rewizyjnych (ze wzorami i przykładami). Warszawa, 1939, str. 48. Samorządowy Instytut Wydawniczy.

K o w a l c z e w s k i S y l w e s t e r. — Kielce i okolica. Przewodnik krajoznawczy. Wyd. 2. Kielce, 1938, str. 91 + 1nlb. Nakł. Okręg Kielecki Związku Nauczycielstwa Polskiego.

K r a s s o w s k i C z e s ł a w W i t o l d. — Budownictwo ludowe (mieszkańowe) wsi Podbołocie. Warszawa, 1938 (1939) str. 10. Nakł. Zakład Architektury Polskiej i Historii Sztuki.

K r z e c z k o w s k i K o n s t a n t y. — O trzech etapach opieki społecznej. Warszawa, 1938, str. 17. Samorządowy Instytut Wydawniczy. Odb. „Samorząd Terytorialny“ nr 1 — 2 1938 r.

K u p c z y ń s k i S t a n i s ł a w D r. — Co to jest gmina zbiorowa. Lwów, 1939, str. 24. Nakł. Zarządu Głównego Tow. Szkoły Ludowej.

M a r s z a ł e k J ó z e f. — Zagadnienia gospodarcze wsi. Warszawa, 1938 (1939). str. 52. Centralny Związek Młodej Wsi.

M a t e r i a ł y o o r g a n i z a c y j i i d z i a ł a l n o ś c i W y d z i a ł u O p i e k i S p o ł e c z n e j i Z d r o w i a P u b l i c z n e g o Z a r z ą d u M i e j s k i e g o w m. s t. W a r s z a w i e pod red. J. Starczewskiego i dr. J. Konopnickiego. Rok budż. 1937/38. Warszawa, 1938, str. 332 + 7 nlb. + tabele 3. Biblioteka Wyd. Opieki Społ. i Zdr. Publ. Zarz. Miejsk. w m. st. Warszawie.

M ł o d z i e ż s i ę g a p o p r a c ę. — (Oprac. zbiorowe). Warszawa, 1938, str. XVI + 166 + 88. Instytut Spraw Społecznych.

N a j d a S t a n i s ł a w. — Jak wybierać radnych w gminach wiejskich. Warszawa, (1939). str. 15. Nakł. „Książnica dla Rolników“.

O b r a d y K o n f e r e n c y j i S a n i t a r n e j P o ś w i ę c o n e j Z a g a d n i e n i o m Z d r o w o t n o ś c i S t o l i c y W a r s z a w a, 28, 29.III.1938. Warszawa, 1938, str. III, 1 nlb. tabl., 1. Odb. „Zdrowie Publiczne“ 1938 r. nr 10.

O r m i c k i W i k t o r. — O polski program ludnościowy. Warszawa, 1939, str. 67 + 2 nlb. tabl. 5. Odb. „Naród i Państwo“.

O ś w i a t a i K u l t u r a. — Ogólny stan oświaty i kultury miasta i sprawozdanie z działalności za 1935/36 rok. Warszawa, 1938, str. 24. Zarząd Miejski w m. st. Warszawie.

P a m i ę t n i k N a r a d y O ś w i a t o w e j z o r g a n i z o w a n e j p r z e z Z w i ą z e k I z b i O r g a n i z a c y j R o l n i c z y c h R. P. w d n. 23 i 24 s t y c z n i a 1939 r. Warszawa, 1939, str. 89 + 3 nlb. Wyd. Zw. Izbi Org. Roln.

Pamiętniki emigrantów. — Francja. Ameryka Południowa, str. XXV + 488 + 3nlb. Instytut Gospodarstwa Społecznego.

Pawłaś Tadeusz Prof. Dr. — Projekt reorganizacji lecznictwa i walki z chorobami wenerycznymi w ubezpieczalniach społecznych w Polsce. Cz. I. Walka z kiłą. Warszawa, 1939, str. 35. aRda Naukowo - Lekarska przy Zakł. Ubezpieczeń Społecznych.

Piesch Kurt (przeł.). — Schemat prowadzenia księgowości w uzdrowiskach niemieckich. (Plan kont). Kraków, 1939, str. 12. Komunikaty Studium Turyzmu U. J. w Krakowie.

Prawo o dostawach i robotach na rzecz związków samorządowych województwa śląskiego. — Katowice, 1939, str. XII + 64. Nakł. Zw. Gmin Woj. Śląskiego.

Preliminarz budżetowy miasta stołecznego Warszawy 1.IV.1939 — 31.III.1940. Warszawa, (1939), str. 7 nlb + LXI + 619. Druk. Miejska.

Przewodnik turystyczny po Polsce. — Z 16 mapami województw wg. nowego podziału administracyjnego. Pod red. Michała Babińskiego. Warszawa, 1938, str. 415, tabl. 16, map 16.

Rakowski Janusz. — Polityka inwestycyjna i planowanie inwestycji. Warszawa, 1939, str. 35 + 1 nlb. Nakł. tyg. „Polska Gospodarcza“.

Rapaacki Marian. — Spółdzielczość spóżywców na wsi. Wyd. 2. Warszawa, 1939 str. 47 + nlb. „Społem“ Zw. Spółdz. Spoż. R. P.

Rewieńska Wanda. — Miasta i miasteczka w północno-wschodniej Polsce. Położenie topograficzne, rozplanowanie, fizjonomia. Studium antropogeograficzne. Wilno, 1938, str. 144 + tabl. 12. Z zas. Rektoratu Uniw. Stefana Batorego w Wilnie.

Rocznik Statystyczny stoł. miasta Poznania za lata 1937 — 1938. — Poznań, 1938, str. 120. Nakł. Zarząd Miejski w Poznaniu.

Rocznik statystyczny Gdyni 1933 — 1934. — Red. Bolesław Polkowski — kierownik Referatu Statystycznego. Gdynia 1934 (1938), str. XVIII + 112 + 1 nlb. Referat Statyst. Komisariatu Rządu w Gdyni.

Ruch budowlany w miastach. — 1937. Warszawa, 1939, str. 4 nlb + 27 + 1nlb. Główny Urząd Statystyczny.

Rybarski Roman. — Idee przewodnie gospodarstwa Polski. Warszawa, 1939, str. 212 + 3 nlb. Druk. F. Wyszyński i S-ka.

Samorząd Piotrkowa Trybunalskiego w latach 1935 — 1939. — (Krótki zarys działalności). Piotrków, 1939, str. 47 + 1 nlb. Nakł. Zarządu Miejskiego.

Sowiński Mieczysław Doc. dr. — Rynek żywca w oświetleniu ekonomii rolniczej. (Sprawozdanie z badań handlowych). Warszawa, 1939, str. 143 + 1 nlb. Nakł. Państw. Inst. Nauk Gosp. Wiejsk. w Puławach.

Sprawozdanie rachunkowe miasta stołecznego Warszawy 1937/38. — (Warszawa, 1938), str. IX + 2 nlb + 688. Druk. Państwowa.

Sprawozdanie Wojewody Krakowskiego o działalności administracji państwowej na obszarze Województwa za czas od 1 kwietnia 1937 do dnia 31 marca 1938 oraz o ważniejszych zamierzeniach na przyszłość. Kraków, 1938, Urząd Wojewódzki.

Statystyka rolnicza. — 1938. Warszawa, 1939, str. 6 nlb. + 74. Główny Urząd Statystyczny.

Stawarski Kazimierz Lek. — Obecna organizacja samorządowej służby zdrowia w Katowicach i projekt jej organizacji. Roz-



prawa na stopień doktora med. przyjęta przez Radę Wydziału Lekarskiego Uniw. Poznańskiego. Katowice, 1938, str. 48. Druk. k. miasta Mikołów.

T e n n e n b a u m H e n r y k. — Finansowanie inwestycji. Rozważania o sposobie finansowania inwestycji robót publicznych i zbrojeń w okresie bezrobocia. Warszawa, 1939, str. 182. Wydawn. „Biblioteka Polska“.

T o ł w i ń s k i T a d e u s z P r o f. — Urbanistyka T. I. Budowa miasta w przeszłości, str. 8 nlb. + 389 + tabl. 8. T. II. Budowa miasta współczesnego str. 6 nlb. + 443 + tabl. 24. Wyd. Zakładu Urbanistyki Politechniki Warszawskiej. Wyd. 2.

W i t k i e w i c z - K o s z c z y c J a n. — Budowa gmachów bibliotecznych. Dodatek: Bibliografia polskiego budownictwa bibliotecznego w oprac. Ksawerego Świerkowskiego. Warszawa, 1939, str. 4 nlb. + 64 + 2 nlb. Skł. gł. Poradnia Biblioteczna Związku Bibliotekarzy Polskich.

Z b i ó r p r z e p i s ó w o a d m i n i s t r a c j i p o z n a ń s k i e g o s a m o r z ą d u w o j e w ó d z k i e g o. — Cz. I. Podstawy organizacji poznańskiego samorządu wojewódzkiego oraz regulaminy obrad poznańskiego sejmiku i wydziału wojewódzkiego str. 88. Cz. II. — Finanse. Przepisy dotacyjne i podatkowe, str. 111 cz. III. Finanse. Przepisy budżetowe i inne. Wojewódzki Bank Pożyczkowy, str. 187 + 1 nlb. Poznań, 1939.

Z w i ą z k i s a m o r z ą d o w e w o j e w ó d z t w a w i l e ń s k i e g o w ś w i e t l e l i c z b. Okres 1937/38 roku budżetowego. Wilno, 1939. Wydawnictwo nieoficjalne Wileńskiego Wydziału Wojewódzkiego.

#### Czasopisma polskie!).

B o b r o w s k i C z e s ł a w. — Sytuacja i zadania w roku rolniczym 1938/39. Polska Gospodarcza, 20, 1, 8 — 11 (7.I.1939).

B o n a r e k S t a n i s ł a w. — Rola gromady w życiu wsi. Głos Gminy Wiejskiej i Gromady 15, 3 i 4, 33 — 35, 51 — 55 (1.II., 16.II.1939).

B r z e z i ń s k i W a c ł a w d r. — W sprawie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego. Samorząd Miejski, 19, 5/6, 343 — 352 (1 — 15.III. 1939).

B u r a k o w s k i P. — Mieszkaniowy ruch budowlany w miastach w 1937 i 1938 roku. Samorząd Miejski, 19, 4, 289 — 296 (15.II.39).

C h a ł a s i ń s k i J ó z e f. — Szkoła w społeczności wiejskiej. Przegląd socjologiczny, 6, 1 — 2, 51 — 138 (1938).

C h a r k i e w i c z L u c j a n. — Frekwencja w ludowych szkołach rolniczych. Samorząd, 21, 10, 153 — 155 (5.III.1939).

C i e c h a n o w s k i S t a n i s ł a w I n ż. — Akcja planowej zabudowy letnisk w powiecie nowotarskim. Przegląd Samorządowy, 6, 3, 4 — 6 (1.III.1939).

C h m i e l K a r o l. — Sytuacja miasta Mielca w związku z budową C. O. P. Przegląd Samorządowy, 6, 2, 8 — 10 (1.II.1939).

C h o d ź k o W i t o l d d r. — Polski lekarz powiatowy a higiena szkolna w Polsce. Lekarz Polski, 16, 1 i 2, 1 — 6, 25 — 28 (styczeń luty 1939).

C i e m n i e w s k i J e r z y I n ż. — Polski system organizacji rolnictwa (Rozważania szczegółowe) Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 11 (19), 1 — 2, 1 — 34 (styczeń — luty 1939).

C i e k o t o w a H a n n a. — Dziecińce na wsi, Oświata Pozaszkolna, 6, 4, 193 — 198 (kwiecień 1939).

D z i u b a k S t e f a n. — O właściwy stosunek samorządu teryto-

1) Cyfra pierwsza oznacza rocznik, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.

rialnego do wiejskich uniwersytetów ludowych. Samorząd, 21, 3, 33 — 34 (15.I.1939).

**G o ł ę b i e w s k i T a d e u s z** dr. — Gospodarczo - społeczna struktura rolnictwa polskiego na tle porównawczym. *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 11 (19), 3, 56 — 64 (marzec 1939).

**H e r b i c h H e n r y k** Inż. — Program inwestycji wodno - komunikacyjnych. *Polska Gospodarcza*, 20, 16, 647 — 651 (22.IV.1939).

**J a n i c z e k J ó z e f**. — Rozwój powiatowych centrali bibliotecznych. Samorząd, 21, 5, 69 — 73 (29.I.1939).

**J a n k o w s k i W.** dr. — Zadania samorządu terytorialnego w zwalczaniu gruźlicy na wsi. Samorząd, 21, 9, 139 — 142 (26.II.1939).

**K a c p r z a k M.** dr. — Medycyna zapobiegawcza na wsi (ze szczególnym uwzględnieniem ostrych chorób zakaźnych i społecznych). *Lekarz Polski*, 16, 3 i 4, 53 — 58, 76 — 82 (marzec — kwiecień 1939).

**K o ł o d z i e j K.** — W sprawie kryzysu samorządowej opieki społecznej. Samorząd, 21, 4, 53 — 55 (22.I.1939).

**K o r w i n - P i o t r o w s k i M a r i a n**. — Zbędność powiatowej izby rolniczej. Samorząd, 21, 3, 37 — 38 (15.I.1939).

**K r a u s e M a r i a n**. Interpretacja art. 20 ustawy samorządowej. *Gazeta Administracji*, 21, 4, 213 — 217 (15.II.1939).

**L a c h o w s k i G u s t a w**. — Termin wymiaru świadczeń w naturze a racjonalne zużycie. Samorząd, 21, 13, 201 — 202 (26.III.1939).

**Ł a z a r o w i c z K l e m e n s** Dr. — Organizacja publicznej służby zdrowia. Samorząd Miejski, 19, 4, 278 — 285 (15.II.1939).

**M a j K a z i m i e r z**. — Uniwersytety chłopskie. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 4, 6 — 9, 65 — 71 (1937/38).

**M a j K a z i m i e r z**. — Problemy oświaty dorosłych w Polsce. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 4, 1 — 5, 41 — 44 (1937/38).

**M a j e w s k i J a n** St. — Akcja stypendialna samorządów (głos w dyskusji). Samorząd, 21, 11, 169 — 170 (12.III.1939).

**M i c h a ł o w s k i S t e f a n**. — Melioracja Polesia. Samorząd, 21, 7, 110 — 112 (12.II.1939).

**M i ł k o w s k i S t.** — Pozarolnicze źródła zatrudnienia ludności wiejskiej. *Spółdzielczy Przegląd Naukowy*, 12, 3, 14 — 23 (marzec 1939).

**N o v á k Z y g m u n t** Inż. — Samorząd a planowanie regionalne. *Przegląd Samorządowy*, 6, 3, 1 — 4 (1.III.1939).

**P a c z k o w s k i W i t o ł d**. — Finansowanie inwestycji. *Gospodarka Narodowa*, 9, 5, 65 — 68 (1.III.1939).

**P o l a k i e w i c z K.** Dr. — Ustawowe rozwiązanie problemu zdrowia i higieny życia ludności wiejskiej. *Głos Gminy Wiejskiej i Gromady*, 15, 4, 49 — 51 (16.II.1939).

**P o l k o w s k i B o l e s ł a w**. — Inwestycje publiczne a prywatne w Gdyni. Samorząd Miejski, 19, 3, 225 — 235 (1.II.1939).

**P o r o w s k i M a r c e l i**. — Organizacja inspekcji i kontroli gospodarki samorządowej. Samorząd Miejski, 19, 3, 191 — 210 (1.II.1939).

**P o r o w s k i M.** — Rządowy projekt ustawy o publicznej służbie zdrowia. Samorząd Miejski, 19, 4, 271 — 278 (15.II.1939).

**P r z e t o c k i J ó z e f** Mgr. — Czego potrzeba dla podniesienia rolnictwa. Samorząd, 21, 6, 86 — 88 (5.II.1939).

**P r z y b y ł s k a Z o f i a**. — Uspołecznianie w świetlicach. *Oświata Pozaszkolna*, 6, 2, 69 — 72 (luty 1939).

**P t a s z y ń s k i W i t o ł d** — Możliwości finansowania. *Gospodarka Narodowa*, 9, 2, 17 — 20 (15.I.1939).

**R. M.** — O wyższą organizację szkolnictwa powszechnego na Pomorzu. Samorząd, 21, 10, 155 — 156 (5.III.1939).

**R z u t o k a** na obecny stan gospodarki i finansów samorządu terytorialnego. — Samorząd Miejski, 19, 1, 1 — 75 (1.I.1939).



**Skiba Jan.** — Organizacja rolnictwa. Samorząd, 21, 6, 85 — 86 (5.II.1939).

**Sommer Witold.** — Daniny komunalne a wieś. Samorząd, 21, 12, 185 — 188 (19.III.1939).

**Stamirowski J.** — Rola obieralnego czynnika obywatelskiego w samorządzie. (Głos do dyskusji). Głos Gminy Wiejskiej i Gromady, 15, 3, 39 — 40 (1.II.1939).

**Szempliński Zygmunt.** — Trzyletni plan inwestycyjny. Polska Gospodarcza, 20, 1, 5 — 8 (7.I.1939).

**Starzyński Ludomir.** — Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego w świetle danych statystycznych. Gazeta Administracji, 21, 6, 322 — 334 (15.III.1939).

**Stasek Leon.** — U podstaw prawnego regulowania sprawy przedsiębiorstw samorządowych. Samorząd Miejski, 19, 2, 111 — 141 (15.I.1939).

**Stęplewski St.** — Wydatki zwyczajne miast w r. 1937/38 w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Samorząd Miejski, 19, 2, 90 — 111 (15.I.1939).

**Tom Antoni.** — Roboty publiczne jako środek polityki koniunkturalnej. Gospodarka Narodowa, 9, 2, 22 — 25 (15.I.1939).

**Tomaszewicz St.** — Podniesienie wiedzy samorządowej. Głos Gminy Wiejskiej i Gromady, 15, 1, 2 — 3 (1.I.1939).

**Tubiasz S. Dr.** — Zasady organizowania i prowadzenia zjazdów lekarzy powiatowych. Gazeta Administracji, 21, 2, 83 — 88 (15.I.1939).

**Wałkiewicz Wł. Prof. Dr.** — Kilka uwag w sprawie organizacji służby weterynaryjnej. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 21, 2, 20 — 24 (8.I.1939).

**Wojnarski W.** — Ośrodki zdrowia w świetle potrzeb wsi polskiej. Samorząd, 21, 9, 137 — 139 (26.II.1939).

**Zabko-Potopowicz Doc. Dr.** — Zagadnienie odżywiania się naszej wsi. Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze. 11(19), 1 — 2, 34 — 40 (styczeń — luty 1939).

#### Książki niemieckie.

**Aschinger Hans.** — Sozialpolitik und Fürsorge, Berlin 1939. Carl Heymanns Verlag, S. 208, M. 7,—.

**Aumann Hans.** — Die Raumgestaltung als Problem der gemeindlichen Verwaltungsreform. Bln. — Wilmersdorf 1938: Detlev. S. 93. Berlin, Diss. von 1937.

**Feder G. u. F. Rechenberg.** — Die neue Stadt. Versuch d. Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus d. sozialen Struktur d. Bevölkerung. Berlin: Springer 1939. M. 45,—.

**Fey Walter.** — Der künftige Wohnungs- und Siedlungsbau. Grundlagen einer volkswirtschaftlichen Planung. Hamburg: Hanseat. Verl. Anst. 1939. S. 64, M. 4. 80.

**Gutt.** — Der öffentliche Gesundheitsdienst. 2. Auflage. Berlin. 1939. Carl Heymanns Verlag, S. 640, M. 36.

**Haake Rudolf.** — Das städtische Messe- und Ausstellungswesen. Berlin, Verlag W. Kohlhammer, S. 88, M. 4,80.

**Hötte Ferdinand u. Karl Markus.** — Die neue Haushaltstechnik, Einführung u. Anleitung zur Aufstellung u. Ausführung des gemeindl. Haushaltsplans. Berlin: Dt. Gemeindeverl.; Kohlhammer 1939. S. 368, M. 11,—.

**Jeserich Kurt.** — Die deutsche Gemeinde — Festschrift d. kommunalwiss. Instituts a. d. Univ. Berlin zum zehnjähr. Bestehen 1928 — 1938. Unter Mitarb. von Kurt Buhrow u. Fritz Nordsieck. Stuttgart: Kohlhammer 1938. S. 560, M. 36,—.

**K n o l l E.** — Grundsätzliches zur deutschen Wohnung- und Siedlungspolitik. — Eberswalde b. Berlin 1939. Verlagsgesel. R. Müller, S. 211, M. 4,60.

**Mandić Branislav.** — Genossenschaftswesen und Volksgesundheit. Eine Sonderform genossenschaftl. Betätigung in Jugoslawien. Würzburg: Tritltsch 1938. S. 54. Berlin, Diss.

**M a n n l i c h e r E. u. P e t z R.** — Die Deutsche Gemeindeordnung für die Ostmark. München 1939. Komm. Schriften — Verlag J. Jehle. S. 387, M. 8,60.

**N i s c h k K u r t.** — Der Gemeindebeamte im Dritten Reich. Ein Handb. u. Nachschlagewerk f. d. Beamten d. Gemeinden u. Gemeindeverbände. Leipzig: Rossberg'sche Verlbh. 1939, S. 518, M. 12,—.

**N o r d s i e c k F r i t z.** — Die Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938. Wortlaut u. Erl. Stuttgart: Kohlhammer 1939. S. 72 (D. Recht d. öffentl. Betriebe. 1) M. 3,60.

**O r g a n i s a t i o n d e r l ä n d l i c h e n B e z i r k s f ü r s o r g e v e r b ä n d e i n P r e u s s e n.** — Schriften des Wohlfahrtsamts der Hauptstadt Hannover. — Hannover 1938, S. 34, M. 0,80.

**P f e i f e r H e l f r i e d.** — Fürsorgerecht, Familienunterstützung, Ehestandsdarlehen u. Kinderbeihilfen f. d. Ostmark. München: Kommunalschr. — Verlag 1939. S. 280, M. 7,60.

**P ö s c h l E r i c h.** — Podestà und Bürgermeister Köln: Petrarca - Haus 1939. S. 111, M. 3,60 (Diss.).

**R o h r b e c k W. u. S c h n a u s G.** — Elektrizitätstarife. Ihre Ausarbeitung und Gestaltung. Berlin 1938. Hrsg. von d. Wirtschaftsgruppe Elektrizitätsversorgung und dem RE V. Franck'sche Verlags-handlung.

**S c h a f f n e r H a n s.** — Die öffentliche Unternehmung in England. Köln: Schroeder 1938. S. 126. M. 3,60 Diss.

**V o l k u n d L e b e n s r a u m.** — Forschungen im Dienste von Raumordnung und Landesplanung. Hrsg. von Konrad Meyer. Heidelberg: Vowinkel 1938. S. 588, M. 16,—.

**W e b l e r H e i n r i c h.** — Die Kindertagesstätten. Berlin 1939. Heymanns Verlag. S. 50, M. 1,40.

#### Czasopisma niemieckie.

**B i c k e l.** — Stärkung der ehrenamtlichen Gemeindeverwaltung — in: Landgemeinde 48, 2, 33 — 36 (25.I.1939).

**B l a u m K u r t.** — Der kommunale Eigenbetrieb. — in: Reichsverwaltungsbl. 60, 6, 113 — 119 (11.2.1939).

**B r ü g e l m a n n H e r m a n n.** — Entwicklung und Stand der deutschen Gaswirtschaft. — Ein statistischer Ueberblick — in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 6, 3, 87 — 90 (1.3.1939).

**B u c h h o l z v.** — Die Verpflichtung der Gemeinden zur Leistung von Amtshilfe — in: Gemeindetag 33, 2, 36 — 39 (15.I.1929).

**B ü c h n e r O s k a r.** — Die Strassenbahn — Fahrpreise in Deutschland — in: Gemeindetag 33, 2, 39 — 47 (15.I.1939).

**B ü g e.** — Finanzierungshilfe des Reichs für Gemeinschafts-siedlungen — in: Gemeindetag 33, 5, 169 — 174 (1.3.1939).

**D a s W o h l f a h r t s w e s e n i n I t a l i e n** — in: Nachrichtendienst d. Dt. Vereins f. öffentl. u. private Fürsorge 20, 2, 34 — 36 (Febr. 1939).

**D e l i u s.** — Die Grossstadt als Verwaltungsproblem. in: Reichsverwaltungsbl. 60,7, 133 — 137 (18.2.1939).

**D e r s c h a u B.** — Landfluch und ländliche Selbstverwaltung — in: Landgemeinde 48, 3, 63 — 65 (10.2.1939).

**D o e r n e r H a n s.** — Der Kampf gegen die Asozialen und seine gesetzlichen Grundlagen in Danzig. in: Z. f. d. Heimatwesen 44, 5, 69 — 71 (11.2.1939).



**Fiehler Karl.** — Grossdeutsche Gemeindepolitik — in: Landgemeinde 48, 1, 1 — 3 (10.1.1939).

**Fischer Wilhelm.** — Die Organisation der Raumordnung in Oesterreich und in den sudetendeutschen Gebieten. in: Raumforschung u. Raumordnung 3, 1, 34 — 36 (Jan. 1939).

**Gutzeit.** — Die Gemeinden im Kampfe gegen die Landflucht — in: Landgemeinde 48, 6, 165 — 166 (25.3.1939).

**Holtz Dietrich.** — Das Personal der öffentlichen Verwaltung und seine Rechtsstellung. in: Reichsverwaltungsbl. 60, 8, 157 — 160 (25.2.1939).

**Hosang W.** — Probleme der städtischen Wasserversorgung. — in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 6, 3, 90 — 94 (1.3.1939).

**Keitzer Rudolf.** — Untersuchungen zur Vereinheitlichung der Richtlinien und Richtsätze für das Pflegekinderwesen. in: Dt. Jugendhilfe 30, 10, 382 — 388 (Jan. 1939).

**Kleinstück E.** — Gemeinden und Eigenbetriebe in ihren gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen — in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 6, 1, 29 — 31 (1.1.1939).

**Kleinstück Erwin.** — Mindestgewinn der Eigenbetriebe. — in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 6, 2, 39 — 42 (1.2.1939).

**Kniepmeyer Fr.** — Anschluss an die öffentliche Wasserleitung und die Abgabe von Wasser — Die Mustersatzung des Deutschen Gemeindetages — in: Landgemeinde 48, 1, 7 — 10 (10.1.1939).

**Köttgen Arnold.** — Gemeinde und Staat. Aufsicht und Führung. in: Reichsverwaltungsbl. 60, 7, 141 — 148 (18.2.1939).

**Lawin Rudolf.** — Die Volksbüchereien der deutschen Gemeinden. in: Gemeindetag 33, 5, 1939. Beilage: Gemeinden u. Statistik.

**Lytinen A. A.** — Die Entwicklung der Volksschulhygiene in Finnland. in: D. öffentl. Gesundheitsdienst 4, 18 B, 520 — 523, (20.12.1938).

**Michel Otto.** — Die Rechnungslegung der gemeindlichen Eigenbetriebe. in: D. nationalsozialist. Gemeinde 7, 4, 100 — 102 (15.2.1939).

**Oertzen Eтта.** — Gegenwartsströmungen in der englischen Wohlfahrtsarbeit. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 14, 8, 418 — 420; 9, 480 — 484; 10, 541 — 545; 11, 603 — 605 (Nov. u. Dez. 1938; Jan. u. Febr. 1939).

**Parisius.** — Die Gemeinde als Interessen- und Rechtsvertreterin ihrer Einwohner — in: Gemeindetag 33, 4, 137 — 140 (15.2.1939).

**Pfundtner Hans.** — Die staatliche und gemeindliche Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg. Vortrag. in: Reichsverwaltungsblatt 60, 5, 85 — 92 (4.2.1939).

**Pirrung Adolf.** — Tarifwesen und Tarifordnung — Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Elektrizitätswirtschaft. — in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 6, 1, 9 — 13 (1.1.1939); 6, 2, 50 — 58 (1.2.1939).

**Schabik.** — Die Einordnung des Grossbaues in den Stadtaufbau — in: Gemeindetag 33, 2, 33 — 35 (15.1.1939).

**Schmaltz Kurt.** — Rechnungslegung und Bilanzierung der Eigenbetriebe der Gemeinden. — in: Betriebswirtschaft 32, 2, 32 — 38 (Febr. 1939).

**Schöne.** — Das Singal zur Reform der ländlichen Gemeindeverwaltung. — in: Gemeindetag 33, 3, 67 — 74 (1.2.1939).

**Vergabung öffentlicher Aufträge.** — in: Gemeindetag 33, 5, 176 — 187 (1.3.1939).

**Wichmann.** — Die Vergabung öffentlicher Aufträge und ihre Voraussetzungen — in: Z. f. öffentl. Wirtschaft 6, 3, 76 — 79, (1.3.1939).

**Zeitler Ralf.** — Grundzüge der öffentlichen Fürsorge im Dritten Reich — in: Dt. Zschr. f. Wohlfahrtspflege 14, 12, 645 — 654 (März 1939).

## Książki francuskie.

A n c a m u s E. — Agenda Dunod: Travaux publics. Paris 1939. Dunod. P. 384.

B o u r g u i n F. — La protection sociale de l'enfance en France. Paris 1939. Masson et Cie. P. 184.

C o u d e r c J. — Agenda Dunod: Bâtiment. Paris 1939. Dunod. P. 346.

J a n n y F. — Table alphabétique et résumée des circulaires et lettres communes de la direction de la comptabilité publique. Nantes 1939. L'auteur. P. 168.

J o u r n é e s d e s é c o n o m e s, „Travaux 1938“. — Paris 1939. Commissariat général du Salon des Arts Ménagers. P. 188.

L o r r a i n A l f r e d. — Agenda à l'usage des maires et des secrétaires de mairie, 1939. Paris 1939. Berger Levrault.

N o m a z y d e, R e n é. — Le crédit foncier et communal d'Alsace et de Lorraine. Paris 1939. Recueil Sirey. P. 118.

## Czasopisma francuskie.

A u s t i n H. R. — Ce que font les services municipaux dans le domaine des bains publics et lavoirs. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 239 (janvier 1939).

B é l i è r e s J. — Le contrôle communal ou syndical des distributions communales ou syndicales d'énergie électrique. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 16, 183, 62 — 65. (février 1939).

B o r n e q u e E d o u a r d. — Les droits de puissance, publique en matière d'urbanisme. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 16, 184, 101 — 106 (mars 1939).

C o n g r è s p a n - a m e r i c a i n d e s v i l l e s. — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 245, (février 1939).

J o u r n é e s d e s é c o n o m e s, „Travaux 1938“. Paris 1939. Commissariat général du Salon des Arts Ménagers. P. 188.

L a d é f e n s e p a s s i v e a u c o n s e i l m u n i c i p a l d e P a r i s. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris 1939) 16, 182, 16 — 19 (janvier 1939).

G o r g e u l e. — Collectivités publiques et baux commerciaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 16, 184, 98 — 100 (mars 1939).

L a l o i m u n i c i p a l e d u 5 a v r i l 1 8 8 4, l e s s y n d i c a t s e t c o m m u n e s. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 16, 182, 8 — 11 (janvier 1939) et 16, 183, 66 — 70 (février 1939) et 16, 184, 112 — 116 (mars 1939).

M a s s o n P i e r r e. — L'avenir des finances communales. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 16, 183, 55 — 61 (février 1939).

M o c h J u l e s. — Reflexions sur les nationalisations. Dans: Les Annales de l'Economie Collective (Genève) 30, 351/354, 257 — 424 (septembre — décembre 1938).

L e s r a p p o r t s f i n a n c i e r s e n t r e l ' E t a t e t l e s a u t o r i t é s l o c a l e s. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 240 (février 1939).

R ô l e d e s p o u v o i r s l o c a u x e n m a t i è r e d e c u l t u r e p h y s i q u e. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 241 (février 1939).

U t i l i s a t i o n e t o r g a n i s a t i o n d e s l o i s i r s. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 26, 238 (janvier 1939).



## Książki angielskie.

The airpost dilemma — by American Municipal Association and American Society of Planning Officials. Chicago 1938. Public Administration Service. P. 46.

Blough Roy. — Tax relation among governmental units. New York 1938. Tax Policy League. P. 226.

Campaigns for city manager charters. — Require concise and readable printed aids. New York 1938. National Municipal League.

Colcord Joanna C. — Your community: its provision for health, education, safety, welfare. New York 1939. Russel Sage Foundation. P. 249.

Directory of council manager cities and counties. — The International City Managers' Association. Chicago 1938. P. 15.

Harlean James. — American Planning and Civic Annual. Washington 1938. American Planning and Civic Association. P. 346.

Nolting Orin F. and Oppermann Paul. — The parking problem in central business districts. Chicago 1938. Public Administration Service. P. 30.

Peel Roy V. — Better city government. Philadelphia 1938. The American Academy of Political and Social Science. P. 302.

Pomerantz Sidney I. — New York: An American City 1783 — 1803. A study of urban life. New York 1938. Columbia University Press. P. 531.

Salter J. T. — The American Politician. North Carolina 1938. Chapel Hill. P. 412.

Sharp Walter R. — The government of the French Republic. New York 1938. D. van Nostrand Company. P. 373.

Wilson Howard E. — Education for citizenship. New York 1938. Mc Graw Hill Book Company. P. 272.

Wilson Lloyd G. — Ownership and regulation of public utilities. Philadelphia 1939. Annals of the American Academy of Political and Social Science P. 295.

Woodbury Coleman. — Housing Yearbook 1938. Chicago 1938. National Association of Housing Officials. P. 315.

Wright Roy and Wright Eliza G. — How to be a responsible citizen. New York 1938. Association Press. P. 203.

Zimmermann Carle Clark. — The changing community. New York 1938. Harper. P. 674.

## Czasopisma angielskie.

Atkins Richard A. — Massachusetts counties under the microscope. In: National Municipal Review (New York) 28, 3, 219 — 227 (march 1939).

County government 1939. — National Municipal Review (New York) 28, 2, contains: Pichbech Raymond B. — The state commission of local government. Manck Elwyn A. — Home rule for counties continues its progress. Wager Paul W. — County consolidation by indirection. Chubb L. R. — The financial aspects of city county consolidation. Alderfer H. F. — State control of county finance increases. Wolcott — National land use programs and the local governments. Houston Robert C. — County manager government in California. Bromage Arthur W. — Bringing county and township up to date in Michigan. Renne Roland R. — County office consolidation in Montana. Martin James W. — State supervision of county finance in Kentucky. Detmers

Sidney — Erie county adopts new salary and position plan. 80 — 158 (February 1939).

E g g e r R o w l a n d. — Pan — American Congress of Municipalities. In: National Municipal Review (New York) 28, 1, 50 — 52 (January 1939).

F r a n k l i n Z i l p h a C. — Extensions of old age insurance. In: National Municipal Review (New York) 28, 1, 44 — 50 (January 1939).

H o r m e l l O r r e n C. — State legislation on public utilities 1936 — 1938. In: American Political Science (Wisconsin) 32, 6, 1123 — 1139 (December 1938).

M a y G e o f f r e y. — Local responsibility for public assistance. In: National Municipal Review (New York) 28, 1, 16 — 23 (January 1939).

R a n d e l l R. J. — Some aspects of finances of the Johannesburg municipality. In: South African Journal of Economics (Johannesburg) 6, 4, 402 — 417 (December 1938).

---

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.  
 Telefony: Redakcji 8.79-77, Administracji 9.61-92.  
 Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.

---